

■ De offentliga tjänstemännens värdegrunder – hur genomförs normativ analys för självvärdering?

HANS WREBER¹

ABSTRACT

Values of the public servants – How is normative analysis for self-evaluation conducted? It is important for public administration to make qualified guesses about the future. The public administration does therefore conduct evaluations of their own activities, which later can be a basis for political decision-making. To be able to scrutinize and value results from these evaluations it is important to focus on how evaluations are made in public administration. One neglected field of research is how evaluators in public administration justify the desirable in self-evaluations and what values the justification is built on. In order to do empirical studies of how the desirable is justified a model of analysis is necessary. The model presented in this article is based on the division between intuition and explanation, where the latter is further divided into deontological, teleological and character-based explanations.

1. Att se in i framtiden

Även om vissa personer skulle hävda motsatsen, finns det ingenting som tyder på att framtiden är förutbestämd. Och om framtiden ändå skulle vara det, finns det ingenting som med säkerhet pekar på hur den kommer att te sig. Framtiden är vanligtvis ett osäkerhetsmoment. Men det finns inget val, vi kan inte bortse från framtiden bara för att den är osäker. Vi får helt enkelt försöka hantera situationen så gott som det går.

Att leva och inte ha någon bild av framtiden skulle vara mycket svårt. Troligtvis skulle vår vardag handla om att ordna mat för dagen och säkra artens fortlevnad, men mer som en konsekvens av människan som biologisk organism än som en tänkande varelse med en vag uppfattning om framtiden. Nu är våra liv och vårt samhälle mer komplicerade än så. Vi behöver skapa oss en uppfattning, om än en osäker uppfattning, om framtiden för att kunna leva det liv vi gör och för att kunna ha det samhälle som vi har.

¹ PhD Hans Wreber är verksam som chef för utredningsavdelningen vid Rikstrafiken. E-post: hans.wreber@rikstrafiken.se

Vår uppfattning om framtiden bygger vi på information. Vi har hela tiden behov av att få information om en mängd saker och gärna ifrån olika håll. Inför ett beslut som ska vara giltigt i framtiden vill vi gärna ha information om vad som har hänt tidigare, om hur situationen ser ut just nu och om hur vi tror att framtiden kommer att se ut. Att se in i framtiden handlar om att utifrån några faktorer, och inte sällan med ett stort mått av tillskriven rationalitet och kausalitet, göra kvalificerade gissningar. Ett sätt att göra bättre kvalificerade gissningar om framtiden är att analysera vad som har hänt tidigare vid liknande situationer. Utvärderingar kan vara ett sätt att ta fram underlag för att göra dessa kvalificerade gissningar om framtiden.

Att göra kvalificerade gissningar om framtiden är inte bara något som är viktigt för enskilda individer, utan också något som upptar en del av organisationers verksamhet. Offentlig förvaltning är inget undantag. Den offentliga förvaltningen genomför därför också själv utvärderingar av sin egen verksamhet, utvärderingar som senare kan ligga till grund för politiskt beslutsfattande. För att vi bättre ska kunna granska och värdera resultat från utvärderingar, och i förlängningen även de politiska besluten, är det viktigt att uppmärksamma vilka värdegrunder som finns bland utvärderare inom offentlig förvaltning. Det ger naturligtvis en stor mängd möjliga områden att studera. Denna artikel behandlar emellertid ett smalt område.

Såvitt kan bedömas, finns det ingen forskning som behandlar hur offentliga tjänstemän genomför normativ analys. Inte heller finns det tidigare forskning som rör värdegrunder, som är relaterade till normativ analys. Däremot finns det forskning om värdegrunder inom offentlig förvaltning i allmänhet. Ett viktigt

svenskt bidrag kommer från Lennart Lundquist, som diskuterar värdegrunder i termer av offentligt etos. Offentligt etos är "de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras" (Lundquist 1998: 53). Det omfattar då en bred uppsättning gemensamma värden. En liknande ansats hade också Tarschys och Eduards som genom termen administrativ ideologi syftade till "statsförvaltningens värdemönster" (Tarschys & Eduards 1975: 64). Det är sådana värdegrunder som är av särskilt intresse i denna forskningsambition.

Denna artikel handlar om hur man empiriskt kan analysera hur utvärderare inom offentlig förvaltning argumenterar för mål för självvärdering. Eller med andra ord: artikeln syftar till att presentera en modell för att empiriskt analysera hur offentliga tjänstemän genomför normativ analys för självvärdering. Analysmodellen är ett steg för att besvara den övergripande frågan: vad är de offentliga tjänstemännens värdegrunder?

Artikeln innehåller inledningsvis en kort beskrivning av hur utvärdering inom offentlig förvaltning har uppfattats inom statsvetenskaplig forskning. Därefter följer en presentation av självvärdering och måluppfyllelsemodellen. Slutligen diskuteras normativ analys, värden inom offentlig förvaltning och en modell för att analysera hur normativ analys genomförs.

2. Utvärdering av offentlig förvaltning

Att offentlig förvaltning skulle ha en utvärderingsfunktion uppmärksammades inte i den tidiga statsvetenskapliga grundlitteraturen. Den bild, som i jämförelse med idag är mycket snäv, av den offentliga förvaltningen som presenterades i

svensk statsvetenskaplig litteratur från 60- och 70-talen, var att förvaltning i allmänhet var "de speciella funktioner som blir nödvändiga när en viss verksamhet för att bli utförd kräver samverkan mellan flera personer" (Molin, Månsson & Strömberg 1969: 13) och där den offentliga förvaltningen kan ses som "ett instrument för förberedelse och förverkligande av politiska intentioner" (Molin, Månsson & Strömberg 1969: 67). Lundquist menade i början av 70-talet att förvaltningens funktion huvudsakligen är "tillämpning av de auktoritativa besluten, men att förvaltningen har även andra funktioner, t ex artikulering av krav" (Lundquist 1971: 11). Att den offentliga förvaltningen kunde få allt större möjligheter att verka självständigt, och därigenom arbeta med självvärdering, uppmärksammades visserligen redan i slutet av 1960-talet, men där författarna konstaterade att diskussionen om egenintresset "måste på grund av avsaknad av egentliga forskningsresultat bli mera kortfattad och mindre konkret" (Molin, Månsson & Strömberg 1969: 363).

Tidigare statsvetenskaplig forskning uppmärksammade dock utvärdering som ett medel för extern kontroll. Förutom kontroll genom folkvalda och centralt verkställande organ, kunde även särskilda organ utföra kontroll av den offentliga förvaltningen. Dessa särskilda kontrollorgan kunde exempelvis vara riksdagsrevisorerna, justitieombudsmannen (JO), statskontoret eller riksrevisionsverket. Lundquist menade på liknande sätt att den auktoritativa beslutsfattaren ytterst också beslutar om kontroll, men att kontrollen kan utföras av olika organ. Förutom ovan nämnda exempel pekade Lundquist även på kontroll av justitiekanslern (JK), statsrevisionen och förvaltningsdomstolarna. (Lundquist 1971: 97)

Även om den offentliga förvaltningens utvärderingsfunktion inte specifikt nämnades, visade forskning på att den ändå till viss del existerade, dock inte explicit uttryckt som utvärdering. Tarschys och Eduards (1975) pekade på att de så kallade Petitaanvisningarna till viss del var en form av utvärdering, som myndigheterna använde för att argumentera för höjda anslag från statsmakterna. Genom Petitaanvisningarna fick riksdag och regering "administrativ feedback" (Tarschys & Eduards 1975: 115).

Idag är bilden av offentlig förvaltning emellertid delvis en annan. Förutom att formellt bereda och implementera politiska beslut, har offentlig förvaltning möjligheter att agera självständigt inom givna politiska ramar, bland annat som en följd av mål- och resultatstyrning. Beslutande organ definierar målen för förvaltningens verksamhet, medan förvaltningen själv får bestämma hur dessa mål bäst uppnås (Pierre 1994: 128). Regeringen har behållit kontrollen över de principiella frågorna, men har lämnat alltmer till att avgöras inom den statliga förvaltningen (Lundquist 1992: 131). Den offentliga förvaltningen har därigenom fått större inflytande över sin verksamhet och budget. Genom att den offentliga förvaltningen har fått större inflytande genomför den också utvärdering av sin egen verksamhet, även om flera av de tidigare nämnda organen finns kvar för att utöva extern kontroll.

Offentliga myndigheter har idag också en formell roll att utvärdera sig själv. Varje myndighet ska varje år lämna in en årsredovisning för föregående år. I årsredovisningen ska myndigheterna bedöma sin verksamhet i förhållande till de uppställda målen. Det medför i praktiken att myndigheterna arbetar med självvärdering. Offentlig förvaltning har alltså idag en mer uttalad roll att utvärdera sin egen

verksamhet. Utvärdering inom offentlig förvaltning handlar delvis om att utvärdera sin egen verksamhet för att få kunskap om beslut som man själv har fattat utifrån givna politiska mål.

3. Självvärdering inom offentlig förvaltning

Utvärderingar kan vara ett sätt att få underlag för kvalificerade gissningar om framtiden. Att göra kvalificerade gissningar ryms inom ramen för samlingsbegreppet 'delivery analysis', vilket är en inriktning inom policyanalysen som omfattar vad som händer med offentlig policy efter beslutsfattandet. Forskningsfältet kom särskilt att utvecklas under och efter 1970-talet, då "it became evident that policy-making in so many areas had not achieved its stated goals, or that those goals had not been well defined, so students of public policy began to shift their attention from inputs and processes towards the withinputs, outputs and outcomes" (Parsons 1995: 457).

'Delivery analysis' omfattar i sin tur flera olika områden, däribland utvärdering (Parsons 1995: 457). Ur ett policyanalytiskt perspektiv kan utvärdering ses som "ex-post bedömningar av offentliga handlingslinjer eller programs ändamålsenlighet" (Premfors 1989: 132). Vedung definierar mer generellt utvärdering som en "noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer" (Vedung 1998: 20). Utvärderingar kan också vara "systematisk bedömning av påtänkta åtgärder" (Vedung 1998: 21), sk. ex ante bedömningar. Såväl ex post som ex ante utvärderingar kan vara sätt att ta fram un-

derlag för att göra kvalificerade gissningar om framtiden.

Utvärdering kan i sig delas in i åtminstone fyra delar. Vedung (1998: 106) menar att utvärdering kan delas in i:

- den som tar initiativ till utvärdering
- den som finansierar
- den som utför och
- den som använder utvärdering.

Självvärdering är en form av utvärdering, där den avgörande skiljelinjen ligger i utförandet, dvs. upplägg, datainsamling, analys och rapportering samt att utvärderingen rör egen verksamhet. Definitionsmässigt rör självvärdering alltså den som utför utvärdering av sin egen verksamhet.

Utvärderingar kan genomföras av olika skäl med olika konsekvenser. Vedung (1998) skiljer mellan utvärderingar som dels syftar till att kontrollera förvaltningen, dels syftar till att främja kunskap för förvaltningen. Syftet med utvärderingar bör också, enligt somliga, vara styrande för hur utvärderingen organiseras, dvs. om man väljer intern eller extern utvärdering. Love (1991) menar att för utvärderingar som har ett kontrollerande syfte är det mer lämpligt med extern utvärdering. En extern utvärderare har lättare att upprätthålla objektiviteten och att en extern utvärdering ger större tyngd i en konflikt-situation. Ett av de viktigaste argumenten till att välja extern utvärdering istället för självvärdering är objektiviteten. Det anses i allmänhet svårt att utvärdera sin egen verksamhet och samtidigt upprätthålla objektiviteten.

För kunskapsfrämjande utvärderingar är självvärdering bättre, eftersom det kan göras mer effektivt av inom området kunniga personer. Love (1991) pekar vidare på att fördelarna är att utvärderaren redan innan självvärderingen har kunskap om och relationer inom verksamheten. Att ha kunskap om verksamheten medför att ut-

värderaren tidigt kan arbeta fram en väl anpassad metod. Relationer till verksamheten innebär att det blir enklare i planering inför självvärderingen, men även att resultaten enkelt kan återföras till verksamheten. Resultaten kan genom självvärdering också bli mer tillgängliga och lättare att göra nyttiga.

Självvärdering har också sina nackdelar. Visserligen kan utvärderaren ha viktig kunskap om verksamheten som gör det möjligt att väl anpassa metoden, men samtidigt kan utvärderaren sakna nödvändig specialkunskap för utvärderingen. Att arbeta med självvärdering kan också innebära att det blir svårt med nytänkande och att det finns en risk för egoistiskt tänkande. Det kan också bli svårare med extern spridning av resultaten.

3.1 Måluppfyllelsemodellen

Det finns flera modeller för att utvärdera (offentlig) verksamhet, oavsett skäl och konsekvenser. Vedung delar in utvärderingar i flera modeller, som ekonomiska modeller, institutionella modeller och substansmodeller. Ekonomiska och substansmodeller tar utgångspunkt i mål, förväntningar och önskemål. Ekonomiska modeller uppmärksammar också särskilt kostnader. Institutionella modeller är, till skillnad från de två övriga, inriktade mot de aktörer som genomför utvärderingen och utifrån vilket regelverk det ska ske. Substansmodeller är inriktade på resultat av offentlig verksamhet med utgångspunkter i mål, förväntningar eller önskemål om resultat och vilka indikatorer som ska väljas. Substansmodeller består i sin tur bland annat av måluppfyllelsemodellen.

Måluppfyllelsemodellen handlar om relationen mellan verksamhet och insatsmå-

len (Vedung 1998: 50). Måluppfyllelsemodellen bygger i sin enkelhet på dels om utfall ('output') och slutprestationer ('outcome') stämmer överens med de beslutade målen, dels om det beror på insatsen (Vedung 1998: 52). Det första handlar om att mäta utfallets eller slutprestationernas överensstämmelse med de beslutade målen, medan det andra handlar om att mäta effekten av insatserna. Självvärdering av offentlig förvaltning handlar då, utifrån måluppfyllelsemodellen, om att mäta utfallets eller slutprestationernas överensstämmelse med målen och att mäta effekten av insatserna.

Att arbeta utifrån en måluppfyllelsemodell innebär tre steg: (i) att bestämma mål, (ii) att undersöka hur mål har uppnåtts och (iii) att analysera hur insatsen har bidragit till att mål har uppnåtts. I denna, till synes enkla, utvärderingsmodell, kan svårigheter uppkomma redan i början av utvärderingsprocessen. En nödvändig förutsättning för måluppfyllelsemodellen är att bestämma vilka mål som ska vara utgångspunkt för utvärderingen. Att ställa upp dessa mål är ibland svårt. Svårigheterna att bestämma mål till grund för utvärdering är inte på något sätt en ny fråga. Nilstun menade för närmare tjugo år sedan att "identifiera politiska mål är i många fall problematiskt – i synnerhet om man har relativt höga anspråk på precision och operationalisering" (Nilstun 1985: 321). Vedung benämner denna måluppfyllelsemodellens svaghet som oklarhetsargumentet (Vedung 1998: 56). Problemet är att mål, genom dess ibland förekommande otydlighet eller mångtydighet, inte alltid kan tjäna som utgångspunkt för utvärdering. Målen kan också vara motstridiga och svåra att relatera till verksamheten (jfr Love 1991: 86).

4. Normativ analys och de offentliga tjänstemännens värdegrunder

Att sätta upp mål för självvärdering är att genomföra normativ analys, eftersom normativ analys är att ställa upp det önskvärda och att rättfärdiga detta (jfr Lundquist 1998: 52). Det är emellertid nödvändigt att det önskvärda är tillräckligt tydligt för att en självvärdering ska kunna ge tillförlitliga resultat och slutsatser. Att bestämna mål, dvs. att bestämma det önskvärda, för självvärdering handlar dock mer om att tolka än att identifiera mål. När de ibland otydliga, mångtydiga, motstridiga och till verksamheten svårrelaterade målen blir föremål för utgångspunkt för självvärdering i en måluppfyllelsemodell, måste dessa göras tydliga, entydiga, konsekventa och till verksamheten relaterade mål. Normativ analys är därför till stor del en tolkningsprocess (jfr Nilstun 1985).

Eftersom normativ analys till stor del är en tolkningsprocess är rättfärdigandet mycket viktigt. Rättfärdigandet är, som nämndes ovan, del av den normativa analysen (jfr Lundquist 1998: 52). Rättfärdigandet är också uttryck för utvärderarnas värdegrunder. Att förstå vilka värdegrunder som ligger till grund för rättfärdigandet av det önskvärda, ger bättre möjligheter att kritiskt granska och värdera självvärderingar, men även de politiska beslut som följer av dem. Genom att empiriskt analysera hur offentliga tjänstemän genomförs normativ analys för självvärdering, kan de offentliga tjänstemännens värdegrunder diskuteras.

Forskning om värden är en del av den statsvetenskapliga disciplinen politisk kultur. Crothers och Lockhart menar att kultur visserligen är svårt att definiera, men att forskare ändå samlas kring idén om

kultur som "certain mental orientations or predispositions: peoples' beliefs, values, and affective commitments" (Crothers & Lockhart 2000: 1) och att dessa i olika omfattning påverkar handling. Däremot är det inte korrekt att påstå att politisk kultur förklarar handling, eftersom politisk kultur "seldom direct and seldom operates alone" (Elkins & Simeon 2000: 34). Det är mer riktigt att påstå att politisk kultur, bland många andra faktorer, påverkar men bestämmer inte agerande (Almond 2000: 9-10).

Begreppet värde är också svårt att hantera, eftersom det inte verkar finnas någon allmänt accepterad definition. Det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget är möjligt att finna en sådan definition. En genomgång av forskning inom flera discipliner visar att begreppet värde är oklart både mellan och inom olika discipliner (van Deth & Scarbrough 1998: 24). Van Deth och Scarbrough (1998) refererar till Kmiecik (1976), att en genomgång av runt 4 000 publikationer resulterade i runt 180 olika definitioner av termen värde.

Detta har försökt hanterats av van Deth och Scarbrough (1998). Deras strategi är att istället för att hitta en gemensam definition, söker de efter gemensamma delar i olika definitioner. Utan att återge deras diskussion här (se istället van Deth & Scarbrough 1998), menar de att ett värde kan ses som "conceptions of the desirable which are not directly observable but are evident in moral discourse and relevant to the formulation of attitudes. For heuristic purposes, we understand these conceptions as hypothetical constructs, which constrain attitudes" (van Deth & Scarbrough 1998: 46).

Vilka värden ingår då i offentligt etos? Lundquist (1998) menar att offentligt etos måste rekonstrueras genom att ta hänsyn till flera olika källor, eftersom det inte är

tydligt vilka värden offentligt etos omfattar. Nya värden kan också utvecklas, och äldre bytas ut (Kernaghan, 2002). Värden behöver inte vara konstanta. Värden kan också vara konkurrerande, inte heller behöver de vara desamma inom all offentlig förvaltning.

Lundquist (1998) visar i sin bok på hur offentligt etos kan diskuteras utifrån olika infallsvinklar. En utgångspunkt är att de offentliga tjänstemännens offentliga etos måste diskuteras utifrån deras roll inom det demokratiska systemet. En konsekvens blir då att all diskussion om offentligt etos är beroende på hur man ser på demokrati och var man väljer att lägga tyngdpunkten. Problemet är att en uppsättning värden, som utgör ett offentligt etos som är allmänt giltigt, knappast är möjligt att presentera.

En slutsats är att det saknas såväl normativ som empirisk forskning, som kan vara utgångspunkter för att analysera hur offentliga tjänstemän rättfärdigar det önskvärda och vilka värden som detta rättfärdigande grundas i. De generella värdena för offentlig förvaltning, som Lundquist diskuterar, kan inte helt och hållet utan vidare antas vara giltiga för utvärderare som genomför normativ analys för självvärdering. Vilka värden som bör vara giltiga för grupper inom offentlig förvaltning, exempelvis utvärderare, är dock ett intressant forskningsområde att arbeta vidare med.

5. En modell för att analysera hur det önskvärda rättfärdigas

Eftersom statsvetenskaplig förvaltningsforskning inom området saknas, är ett sätt att konstruera en modell för att empiriskt analysera hur offentliga tjänstemän ge-

nomför normativ analys för självvärdering att utgå från hur andra, mer filosofiskt inriktade, forskare har argumenterat för hur normativ analys kan ske.

Normativ analys kan delas in i några undergrupper. Den första indelningen, för att analysera hur normativ analys kan ske, är mellan begreppen intuition och förklaring (Malnes 1999). Lindensjö (2004) menar också att rättfärdigande kan ske genom intuition (jfr Garofalo & Geuras 1999). Både Lindensjö samt Garofalo och Geuras ger en mer nyanserad bild av förklaringsinriktningen. Garofalo och Geuras menar att den senare kan delas in i deontologiska, teleologiska förklaringar och karaktärsinriktade förklaringar ('character-based theories'). Lindensjö menar att genomföra normativ analys genom förklaringar kan ske genom naturalistiskt och begreppsanalytiskt perspektiv samt genom konstruktion samt själv- och traditionstolkning. Badersten (2005) argumenterar i sin tur i huvudsak för ett vetenskapsorienterat synsätt. Badersten menar att analysen bör ske genom att fokusera på utgångspunkter, ställningstaganden, argumentation, intersubjektivitet, empiriskt material och slutsatser. Slutligen anser Nilstun (1985) att normativ analys bör ske från ett begreppsanalytiskt perspektiv, även om han inte använder den terminologin. Han menar att bestämning av mål kan analyseras genom begreppen normalt språkbruk, motsägelsefrihet och systematik.

Vad står då dessa begrepp för? Såväl Malnes (1999) som Lindensjö (2004) pekar på att innebörden av begreppet intuition kan ses i betydelsen av övertygelse. Intuition innebär också att man inte använder andra argument för sin övertygelse, förutom sin egen ståndpunkt. Därmed är också intuition endast litet teoretiskt komplext (Garofalo & Geuras, 1999: 57).

Ibland kan det vara nödvändigt med ytterligare argument för sina ställningstaganden, exempelvis när det gäller att värdera olika intuitiva ståndpunkter. Detta kan ske genom att ytterligare förklara varför ett ställningstagande är riktigt. Begreppet förklaring kan då ses som intuitionens motsats i den meningen att det krävs ytterligare argumentation för vilka hänsynstaganden som har betydelse för en normativ uppfattning.

Garofalo och Geuras (1999) gör en uppdelning mellan deontologiska, teleologiska och karaktärsinriktade etiska teorier. Dessa teorier går att använda för en analysmodell av förklaringsinriktad normativ analys. Deontologiska förklaringar omfattar argument där den normativa analysen inte sker utifrån eventuella konsekvenser av tolkningar av mål, utan istället utifrån etiska och moraliska ställningstaganden. Dessa ställningstaganden är inte medel för andra mål, utan står för sig själva. Till skillnad från deontologiska förklaringar, tar teleologiska förklaringar hänsyn till de konsekvenser som tolkningar av mål medför. Slutligen, rör karaktärsinriktade förklaringar de enskilda personerna. Det önskvärda rättfärdigas genom enskilda individers egenskaper.

Deontologisk, teleologisk och karaktärsinriktad normativ analys kan vidare delas in i flera olika former. Inom den politiska filosofin finns åtminstone fem exempel på olika former av förklaringar, som naturalism, vetenskaplighet, begreppsanalys, konstruktion samt själv- och traditionstolkning. Naturalism handlar om att utifrån empiriska observationer avgöra vad som är önskvärt. Med andra ord, genom att utgå från hur något är kan man komma fram till hur något bör vara. Vetenskaplighet är att genom att använda vetenskapliga arbetsätt rättfärdiga en normativ ståndpunkt. Badersten (2005)

menar att normativ analys på vetenskaplig grund bör bygga på att utgångspunkterna är specificerade och rättfärdigade, att goda skäl för ställningstaganden och egna tolkningar förs fram, att argumentationen är logisk, komplett och motsägelsefri, att slutsatsen är intersubjektiv och härledd från utgångspunkterna, att föra fram källkritik för det empiriska materialet samt att slutsatsen är rimlig och relevant.

Begreppsanalys är filosofisk analys av begrepp. Begreppsanalys handlar om att bestämma begreppens innebörd och relationer mellan varandra, men även om begreppen är förenliga och vad dessa implicerar. Nilstun (1985) menar mer konkret att normativ analys bör ske med utgångspunkt i begreppsanalysen. Han menar att det är eftersträvsvärt att analysen bygger på normalt språkbruk, motsägelsefrihet och systematik. Med normalt språkbruk menar Nilstun att målformuleringen ska tolkas i enlighet med ordbokens och språklärans regler. Med motsägelsefrihet menar han att formuleringen ska antas följa den elementära logikens krav. Slutligen innebär systematik att tolkaren ska se målformuleringen som en sammanhängande helhet.

Med konstruktion menas att intuition berättigas genom principer eller teorier. Lindensjö menar att "idén är att finna en mer objektiv grund för det politisk-teoretiska resonerandet genom att finna en procedur varigenom politiska värden mera tillförlitligt kan berättigas" (Lindensjö 2004: 251). Slutligen kan normativ analys ske genom själv- och traditionstolkning, där tanken är att kulturen är grunden för rättfärdigande.

Vetenskaplighet och konstruktion kan dock återfinnas som olika förklaringsformer. Vetenskaplighet handlar delvis om att etiska regler ska efterlevas, vilket i så fall hamnar som en deontologisk förklar-

Figur 1. En modell om hur det önskvärda rättfärdigas.

INTUITION			
FÖRKLARING	DEONTOLOGI	Naturalism	Empiriska observationer
		Vetenskaplighet	Utgångspunkter Ställningstaganden Argumentation Intersubjektivitet Empiriskt material Slutsatser
		Begreppsanalys	Språkbruk Motsägelsefrihet Systematik
		Konstruktion	Rationalitet
		Själv- och traditionstolkning	Kultur
	TELEOLOGI	Vetenskaplighet	Forskningsetik
		Konstruktion	Utilitarism
	INDIVIDERS KARAKTÄR		

ing. Men diskussioner om forskningsetik innebär också att det teleologiska synsättet blir viktigt, eftersom forskningsetiken ibland handlar om konsekvenser av forskningen. Diskussion om konsekvenser av ett vetenskapligt synsätt kan också återfinnas vid normativ analys.

Vidare kan konstruktion vara såväl en form av deontologi som teleologi. Ett exempel på deontologisk förklaring som konstruktion är rationalitet. Rationalitet är ett sätt att genomföra normativ analys utan att nödvändigtvis se till konsekvenserna av en rationell tolkning. Utilitarism är å andra sidan ett exempel på konstruktion som teleologisk förklaring, där konsekvenserna av en tolkning är i fokus.

Sammanfattningsvis kan den ovanstående diskussionen beskrivas som en analysmodell – en modell för att empiriskt analysera hur normativ analys genomförs, dvs. hur det önskvärda rättfärdigas (fig. 1.)

Avslutningsvis kan sägas att forskningsområdet om hur normativ analys genomförs av offentliga tjänstemän och vilka värderingar som ligger till grund för den saknas. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är emellertid kunskapen viktig att bygga upp. Offentlig förvaltning får en allt tydligare roll att utvärdera sin egen verksamhet och utvärderingar är viktiga underlag för politiskt beslutsfattare. Det ger att det är alltmer viktigt att förstå hur och på vilka värdegrunder som självvärderingar inom offentlig förvaltning genomförs. Genom att empiriskt analysera hur normativ analys genomförs och utifrån vilka värderingar, ger det oss större möjligheter att kritiskt granska och värdera resultat från självvärderingar och de politiska beslut som självvärderingarna ligger till grund för.

Referenser

- Almond, Gabriel, 2000. "The study of political culture", s 5-20 i Crothers, Lane & Lockhart, Charles (red), *Culture and politics: a reader*. New York: St. Martins' Press.
- Badersten, Björn, 2005. "Att studera det önskvärda – om värdeanalys och normativ metod", *Statsvetenskaplig tidskrift* 106, s 207-220.
- Crothers, Lane & Lockhart, Charles (red), 2000. *Culture and politics: a reader*. New York: St. Martins' Press.
- Elkins, David & Simeon, Richard, 2000. "A cause in search of its effect, or what does political culture explain", s 21-38 i Crothers, Lane & Lockhart, Charles (red), *Culture and politics: a reader*. New York: St. Martins' Press.
- Garofalo, Charles & Geuras, Dean, 1999. *Ethics in the public service*. Washington: Georgetown University Press.
- Kernaghan, Kenneth, 2000. "The post-bureaucratic organization and public service", *International Review of Administrative Sciences* 66, s 91-104.
- Kmieciak, Peter, 1976. *Wertstrukturen und Wertwandel in der Bundesrepublik: Grundlagen einer interdisziplinären empirischen Wertforschung mit einer Sekundäranalyse von Unfragedaten*. Göttingen: Schwartz.
- Lindensjö, Bo, 2004. *Perspektiv på rättvisa*. Göteborg: Daidalos.
- Love, Arnold L., 1991. *Internal evaluation: building organizations from within*. Newbury Park: Sage.
- Lundquist, Lennart, 1971. *Förvaltningen i det politiska systemet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart, 1998. *Demokratiens väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Malnes, Raino, 1999. *Filosofi för statsvetare*. Lund: Studentlitteratur.
- Molin, Björn, Månsson, Lennart & Strömberg, Lars, 1969. *Offentlig förvaltning: stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*. Stockholm: Bonniers.
- Nilstun, Tore, 1985. Att identifiera mål i offentlig politik, *Statsvetenskaplig tidskrift* 88, s 321-330.
- Parsons, Wayne, 1995. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Elgar.
- Pierre, Jon, 1994. *Den lokala staten: den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Tarschys, Daniel & Edwards, Maud, 1975. *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Vällingby: Publica.
- Van Deth, Jan W. & Scarbrough, Elinor (red), 1998. *The impact of values*. Oxford: Oxford University Press.
- Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.