

Att identifiera mål i offentlig politik

AV TORE NILSTUN

1. Inledning

I samband med utvärdering av offentlig politik kan det vara önskvärt att undersöka om målen blivit förverkligade, dvs att genomföra en måluppfyllelseanalys. Men att identifiera politiska mål är i många fall problematiskt – i synnerhet om man har relativt höga anspråk på precision och operationalisering. Det kan rent av finnas en viss likhet mellan utvärderaren och Underlandets Cheshirekatt. Alice frågar:

"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"

"That depends a good deal on where you want to get to", said the Cat.

"I don't much care where . . .", said Alice.

"Then it doesn't matter which way you go", said the Cat.

"... so long as I get *somewhere*", Alice added as an explanation.

"Oh, you're sure to do that", said the Cat, "if you only walk long enough." (Carroll 1865, kapitel VI)

Syftet med denna uppsats är att diskutera några grundläggande metodologiska problem som aktualiseras i samband med en sådan målidentifiering. Mina diskussioner konkretiseras med målformuleringar hämtade från det sk "ROT-programmet", ett 10-årigt program för förbättring av det svenska bostadsbeståndet (jfr Ds Bo 1983:2; prop. 1983/84:40, bil 9; BoU 1983/84:11; och rskr 1983/84:63).

Jag börjar i avsnitt 2 med att kort redogöra för min uppfattning om *utvärderingsforskning*. Denna ses som en kombination av i första hand effekt-, måluppfyllelse- och effektivitetsanalys. I avsnitt 3 diskuterar jag vad som rimligen kan menas med termen "*mål*" i uttryck som "mål i offentlig politik". Därefter, i avsnitt 4, tar jag upp frågor som rör *målformuleringar*. Dessa är språkliga uttryck, som på något sätt anger den offentliga politikens mål. Men målformuleringar, så de förekommer i

beslutsdokument och deras förarbeten, är ofta vaga och mångtydiga. För att vara användbara i utvärderingssammanhang måste de därför tolkas. I avsnitt 5 beskriver jag två olika sätt att *klassificera tolkningar*: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. Till slut, i avsnitt 6, diskuterar jag innebörden och användbarheten av några olika *tolkningsprinciper*.

2. Utvärderingsforskning och målanalys

I samband med olika typer av offentliga program och reformer är det viktigt att skilja mellan de bedömningar som görs före och de bedömningar som görs efter genomförandet. De förra, vilka kallas *ex-ante-bedömningar*, gäller primärt *förmåda* konsekvenser av alternativa åtgärder. De senare, vilka kallas *ex-post-bedömningar*, gäller primärt *genomförda* insatser och *faktiska* effekter av dessa. I denna uppsats använder jag termen "utvärdering" om studier och bedömningar av det förlopp som eventuellt kommer till stånd *efter* att det officiella beslutet om program eller reform fattats. Enligt detta språkbruk är alltså utvärderingar alltid *ex-post*-bedömningar och -analyser.

I utvärderingslitteraturen är det möjligt att urskilja en rad olika utvärderingsfrågor. I första hand är det dock vanligen någon av följande sex delvis överlappande analystyper som betonas (diagram 1).

Men att genomföra alla dessa sex analyser i samband med en utvärdering av ett program skulle ta mycket stora resurser i anspråk och är vanligen av praktiska skäl inte möjligt. Något urval måste därför göras. I facklitteraturen har delvis olika utvärderingsanalyser betonats. Gemensamt för de flesta bestämmningar av "utvärdering" är dock att måluppfyllelseanalysen definitionsmässigt är en utvärderingsanalys (jfr t ex Weiss 1972, s 4, Franke-Wikberg och Johansson 1976, s 7, Pedersen 1979, s 9 och Vedung 1982, s 85). Personli-

Diagram 1: Sex delvis överlappande analystyper – med något komprimerade utvärderingsfrågor

ANALYSTYPER	UTVÄRDERINGSFRÅGOR
1. Insatsanalys	Vilka insatser genomfördes för att förverkliga programmets mål?
2. Effektanalys	Vilka effekter fick dessa insatser inom utvalda områden?
3. Processanalys	Genom vilka serier av händelser är insatserna relaterade till effekterna?
4. Måluppfyllelseanalys	Vilka är programmets mål och har de förverkligats?
5. Orsaksanalys	Vilka programexterna faktorer gynnade, resp hindrade målen förverkligande?
6. Effektivitetsanalys	Vilka alternativa insatser skulle kunna realiserat målen på ett effektivare sätt?

gen är jag benägen att uppfatta effekt-, måluppfyllelse- och effektivitetsanalyserna som primära i utvärderingssammanhang; medan insats-, process- och orsaksanalyserna främst ses som kompletterande utvärderingsanalyser (jfr Nilstun och Hermerén 1984, ss 6–23).

Exempel på en forskare som ifrågasätter värdet, inte bara av måluppfyllelseanalysen, utan också målanalysen, är Michael Scriven.

"The less the external evaluator hears about the goals of the project, the less tunnel-vision will develop, the more attention will be paid to *looking for actual effects* (rather than checking on *alleged effects*). (Scriven 1972, s 2).

Jag medger att det kan finnas en viss fara i att enbart utgå från de uppställda (ibland idealiserade) målen. Det är dock svårt att acceptera Scrivens mycket kategoriska påståenden. Frågan är om det inte snarare förhåller sig tvärt om. Det är i allmänhet av värde för utvärderaren att ha vissa kunskaper om programmets omedelbara, övergripande och idealiserade mål i samband både med planeringen och genomförandet av *alla sex* utvärderingsanalyserna.

När jag i det följande diskuterar några av målanalysens metodproblem, så förutsätter jag hela tiden ett utvärderingssammanhang. Vidare utgår jag från att *ett* syfte med utvärdering av offentlig politik är att åstadkomma generella kunskaper om olika sätt att förverkliga på förhand uppställda politiska mål.

3. Uttrycket "mål i offentlig politik"

.Denna uppsats heter "att identifiera mål i offentlig politik". Men vad betecknar termen "mål" i rubriken? Det finns fyra möjliga svar, som alla är problematiska, fast på olika sätt. (De fyra möjligheterna, dock inte mina ställningstaganden till

dem, är inspirerade av Frege 1892.)

Den första möjligheten är att termen "mål" betecknar *målformuleringar* i offentliga beslutsdokument och deras förarbeten: Men detta skulle innebära att målen bokstavligen blir språkliga storheter, dvs ord och tecken tryckta på papper. Jag har svårt att tänka mig någon som på allvar skulle acceptera ett sådant tankesätt.

Den andra möjligheten är att termen "mål" betecknar *målföreställningar*, dvs det sätt på vilket målformuleringar uppfattas av enskilda individer. Detta tankesätt innebär att målen blir psykologiska storheter. En nackdel är dock att enskilda personer uppfattar samma målformuleringar olika, vilket gör att den offentliga politikens mål relativiseras. Det blir alltid frågan om målföreställningar hos den ena eller andra individen.

Den tredje möjligheten är att termen "mål" betecknar de *framtida förhållanden* som beskrivs i målformuleringarna. Men dessa förhållanden finns ju inte när beslutet fattas, dvs det termen "mål" betecknar finns ursprungligen inte. Först när (eller bättre: om) de aktuella förhållandena förändras på föreskrivet sätt får den offentliga politiken mål, en konsekvens som troligen ingen är beredd att acceptera.

Den fjärde och sista möjligheten är att termen "mål" betecknar ett kollektivt besluts "objektiva" *innehåll*. Detta skulle innebära att målen blir sociala storheter, dvs storheter som inte är reducerbara till formuleringar, föreställningar eller framtida förhållanden. Idén är bestickande, men behäftad med stora metodologiska svårigheter.

Jag föreställer mig att en *metodologisk individualist* skulle vara starkt benägen att föredra den andra möjligheten (jfr tex Popper 1966, vol 2, ss 91–92). Med uttrycket "metodologisk individualism" avser jag här tesen att påståenden om kollektiva förhållanden måste, för att vara veten-

skapligt acceptabla, kunna reduceras till påståenden om enskilda individer och deras relationer. Den fjärde möjligheten skulle däremot troligen väljas av en *metodologisk holist*, dvs en anhängare till tesen att det finns vetenskapligt acceptabla påståenden om kollektiv som inte kan reduceras på detta sätt (jfr tex Mandelbaum 1955, ss 305–317).

Personligen lutar jag något åt en modifierad version av Mandelbaums ståndpunkt. Det finns vetenskapligt acceptabla påståenden om kollektiv som på vetenskapens nuvarande utvecklingsnivå inte kan reduceras till påståenden om individer. Huruvida en sådan reduktion en dag blir möjlig är en empirisk fråga (jfr Nagel 1961, ss 535–546).

4. Målformuleringar

Oberoende av om målen uppfattas som psykologiska eller sociala storheter, utgör målformuleringar i de officiella beslutsdokumenten och deras förarbeten utgångspunkten vid identifieringen. En viktig uppgift är därför att dels urskilja målformuleringar (från andra typer av formuleringar), dels avgöra vilka av dessa målformuleringar som anger det aktuella programmets mål.

I riksdagskrivelsen 1983/84:63 anmäler talman Ingemund Bengtsson (s) att riksdagen den 13 december 1983 bifallit bostadsutskottets betänkande 1983/84:11 om ett bostadsförbättringsprogram m m (prop. 1983/84:40, bil. 9 delvis). I utskottsbetänkandet förekommer formuleringar som "det övergripande målet för bostadsförbättringsprogrammet är . . .", "bostadsförbättringsprogrammet bör grundas på bostadssociala mål som innebär . . .", och "programmet bör även . . . ha en energipolitisk och sysselsättningspolitisk inriktning" (s 7). Formuleringarna som anger målen är alla hämtade från prop. 1983/84:40, bil. 9, och i denna hänvisas vidare till betänkandet *Bättre Bostäder* (Ds Bo 1983:2) och tillhörande remissyttranden.

I det senare betänkandet (ss 10–15) sammanfattas vad som sägs vara "målen för bostadsförbättringsprogrammet" i följande sex punkter:

1. Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Underhållet i bostäderna måste säkras.
3. Tillgängligheten i bostadsbeståndet måste förbättras.
4. Energihushållningsåtgärderna skall intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.

5. Boendet skall bli mer jämlikt och integrerat.
6. Kapaciteten inom byggsektorn bör utnyttjas bättre.

Var och en av dessa sex målformuleringar kommenteras i betänkandet. Dessa kommentarer omfattar en halv till en hel sida och kan rimligen uppfattas som försök att precisera och specificera målformuleringarna. (En *precisering* utsäger samma sak, men mer noggrant och ingående; en *specificering*, däremot, utsäger något mer, och därmed något annat än den ursprungliga formuleringen.)

Dessa sex målformuleringar återkommer i propositionen (s 10), men då något modifierade (speciellt gäller detta 3 och 5) och ordningsföljden har ändrats (4 och 5 har bytt plats). Vidare skiljs nu mellan bostadssociala mål (formuleringarna 1, 2, 3 och 5), energipolitiska mål (formulering 4) och sysselsättningspolitiska mål (formulering 6). I utskottsbetänkandet återkommer propositionens ordval (s 7).

Jag föreställer mig att en sats, för att vara en målformulering, åtminstone måste ange (eller antyda) två saker: (1) verkligheten är (eller om inget görs: kommer att vara) beskaffad på ett *visst* sätt, och (2) det är önskvärt att den blir på ett *visst annat* sätt.

I kommentarerna till den första målformuleringen ("Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning") sägs t ex:

"Fortfarande finns det i vårt land bostäder som saknar moderna bekvämligheter . . . Ett mål för bostadsförbättringsprogrammet är att se till att alla människor får bo i en modern bostad." (a a ss 10–11)

Målformuleringar innehåller (eller antyder) alltså dels rent deskriptiva element, dels vad som kan kallas "målmarkörer". I citatet ovan beskriver tex formuleringarna det finns "i vårt land bostäder som saknar moderna bekvämligheter" och "alla människor får bo i en modern bostad" det sämre, respektive det bättre förhållandet. Uttrycket "mål för" anger här explicit att det är frågan om en målformulering. I många fall används emellertid andra målmarkörer. Några exempel är: "behov", "behöver", "bör", "kräver", "måste", "nödvändigt", "rätt", "skall" och "syftar till" (a a ss 10–15).

Men alla målformuleringar i betänkandet anger inte mål för bostadsförbättringsprogrammet. Ibland anges detta explicit. Så sägs tex att bygga bort bostadsbristen var ett mål för 60- och 70-talens miljonprogram och att denna politik varit

framgångsrik (a a s 7). Andra gånger är det oklart om målformuleringen anger ett mål för bostadsförbättringsprogrammet. 1978 och 1981 års plan för "energihushållning i befintlig bebyggelse" sägs t ex innebära "att energiförbrukningen under i huvudsak en 10-årsperiod bör sänkas med ca 30 % (a a s 13). Här är det uppenbart frågan om ett annat program. Men samtidigt betonas att

"Ett bostadsförbättringsprogram som syftar till en intensifierad underhålls- och ombyggnadsverksamhet bör effektivt kunna bidra till att sänka energiförbrukningen i bostadsbeståndet." (a a s 13).

Skall man här säga att sänkningen med ca 30 % av energiförbrukningen under en 10-årsperiod *också* är ett mål för bostadsförbättringsprogrammet? Knappt! Rimligare är att uppfatta texten så att programmet skall *bidra* till en sådan sänkning.

I det föregående har jag endast talat om målformuleringar som återfinns i beslutsdokument och deras förarbeten. Men målformuleringar kan också erhållas genom studier av mer personliga dokument som brev och anteckningar, eller genom att intervjua personer som på olika sätt deltagit i beslutsprocessen. Detta förfaringsätt utgör ibland ett viktigt komplement till studier av officiella dokument därför att

"... it is likely that no one has spent time spelling out all the goals towards which the program is aimed. It is a fair assumption that some goals, buried in the values system of your community, have not yet been made clear." (Morris och Fitz-Gibbon 1978, s 14)

Tanken att det finns värdesystem som, oberoende av de officiella dokumentens målformuleringar, skall användas i samband med utvärderingar har bl a betonats av Ernest House (1980). Utvärderingar av offentliga program för en extern målgrupp bör – enligt House – uppfylla tre olika validitetskrav: Utvärderingsresultaten "måste" vara sanna, trovärdiga och normativt korrekta (a a s 250). Vad det senare kravet innebär antyds med formuleringen:

"Public evaluations should be democratic, fair, and ultimately based upon the moral values of equality, autonomy, impartiality, and reciprocity." (a a s 256)

Det finns en rad försök att ställa upp sådana allmänna bedömningsgrunder för program och reformer. Förutom House 1980 kan nämnas uppsatssamlingen *Human Values and Economic Poli-*

cy utgiven av Sidney Hook (1967) och Gunnar Myrdals värdepremisteori (Myrdal 1929 och 1968). Även Schrivens rekommendation att effekterna bör jämföras med "a profile of *demonstrated needs*" exemplifierar denna inriktning (Scriven 1972, s 2). Samma sak gäller för Staffan Tappers idéer om att samhällsekonomiska indikatorer bör användas i samband med utvärderingar (Tapper 1985).

Jag ifrågasätter inte här det rimliga i att effekter av offentliga program eller reformer bedöms med utgångspunkt i andra kriterier än de uppställda målen. Snarare tvärtom! Vad jag är tveksam till är endast att uppfatta sådana "önskvärda tillstånd" som politiska mål och som sådana använda dem i samband med utvärderingar.

5. Klassifikation av tolkningar

Verksamheten att klargöra innebörden av språkliga uttryck och formuleringar, samt resultatet av denna verksamhet, kallas "*tolkning*". Syftet med att tolka målformuleringar är att ersätta den ursprungliga målformuleringen M_0 med en annan målformulering M_1 som är sådan att M_1 bättre än M_0 beskriver samma mål för åtminstone en person i åtminstone en situation (jfr Naess 1966, s 14).

Med uttrycket "bättre beskrivning för" vill jag antyda tre saker: (1) tolkningar av målformuleringar är *beskrivningar* av de motsvarande målen, (2) vissa sätt att beskriva dessa mål är *bättre* (mindre missvisande, mer adekvat) än andra sätt, och (3) dessa beskrivningar är inte bättre eller sämre i någon absolut mening, utan endast *för* någon person i någon situation.

Den ovan angivna bestämningen av termen "tolkning" är relativt vid, vilket gör att det till alla målformuleringar troligen finns ett stort antal tolkningar. Mitt syfte är här endast att avgränsa vad som rimligen kan *kallas* en "tolkning", varför en sådan vid definition knappast medför några nackdelar.

Det är en utbredd uppfattning att vissa tolkningar är bättre än andra. Givet en viss målformulering M_0 är det alltså inte bara möjligt att urskilja en mängd formuleringar som alla är tolkningar av M_0 , utan också att rangordna dessa tolkningar. Evert Vedung (1982, s 101) använder t ex uttrycket "degree of validity" och skiljer mellan tre grader: orimlig, rimlig och korrekt tolkning. Bertil Rolf (1985, s 1) talar om "confirmation and disconfirmation of interpretations" och om att tolkningar är "propositions that can be true or false".

Däremot är det knappast meningsfullt att utan

förbehåll tala om *den korrekta* eller *den sanna* tolkningen, inte ens inom juridiken. Den främsta anledningen till detta är att det inte tycks vara möjligt att, oberoende av den aktuella tolknings-situationen, nå allmän enighet om ett unikt syfte med tolkningsverksamheten (jfr t ex Sundby 1974, ss 255–256). Tolkningar rättfärdigas dels med hänvisning till att de är av en viss typ, dels med hänvisning till en rad olika (ibland motstridiga) tolkningsprinciper.

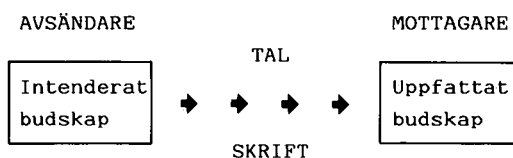
Skillnaden mellan tolkningstyp och tolkningsprincip kan förefalla något godtycklig. Och den idé jag här utgår från är tyvärr inte alldeles kristallklar. Möjligen kan följande ge en antydning: tolkningstypologier bygger på antaganden om vilka kategorier av storheter som identifieras i samband med tolkningar; medan tolkningsprinciper är metodregler som anger *hur* undersökningen av respektive storhet bör gå till.

I detta avsnitt skall jag redogöra för två olika tolkningstypologier: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. I avsnitt 6 diskuterar jag innebörden och användbarheten av några olika tolkningsprinciper.

5.1 Avsändar- och mottagartolkningar

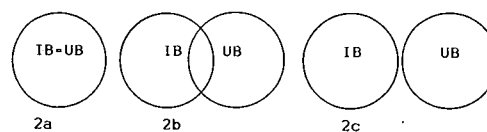
Jag föreställer mig att många som ställs inför uppgiften att tolka målformuleringar i första hand associerar till vardagslivets kommunikationssituationer. Det finns någon avsändare, någon mottagare och en språklig formulering. Avsändaren avser att förmedla ett budskap med formuleringen som uppfattas av mottagaren på ett visst sätt. Situationen illustreras i figur 1.

Figur 1: En enkel kommunikationsmodell



Avsändarens försök att förmedla sitt budskap kan nu resultera i att det uppfattade budskapet *helt* (figur 2a), *delvis* (figur 2b), eller *inte alls* (figur 2c) överlappar det intenderade budskapet. Graden av överlappning är ett mått på hurvida mottagaren har uppfattat avsändarens budskap korrekt.

Figur 2: Tre möjliga relationer mellan intenderat budskap IB och uppfattat budskap UB



Distinktionen mellan avsändar- och mottagartolkningar utgår från en sådan enkel kommunikationsmodell. Det finns någon ursprunglig formulering M_0 . Tolkningsverksamheten syftar till att ersätta M_0 med en ny formulering M_1 som, för tolkningsverksamhetens målgrupp, bättre beskriver den målföreställning någon avsändare intenderar att förmedla med M_0 (*avsändartolkning*), eller någon mottagare associerar med M_0 (*mottagartolkning*).

Det aktuella budskapets avsändare är i ett utvärderingssammanhang *statsmakterna*. I en avsändartolkning är det deras intenderade målföreställningar som skall identifieras och beskrivas. Budskapets mottagare är *myndigheter och allmänhet*. I en mottagartolkning är det de målföreställningar dessa associerar med målformuleringarna som skall identifieras och beskrivas. Den grupp för vilken målen skall identifieras och beskrivas, dvs *tolkningsverksamhetens målgrupp*, är den grupp utvärderingsresultaten skall presenteras för.

Termen "statsmakterna" betecknar emellertid ett kollektiv, och kollektiv är inget som rimligen kan ha intentioner. (Termen "intention" betecknar här en psykologisk storhet.) Endast individer har intentioner. Om statsmakterna är de offentliga målformuleringarnas avsändare (vilket förefaller rimligt), och om avsändartolkningar skall användas i samband med den aktuella målanalysen (vilket inte alls är självklart), så blir det alltså målföreställningar hos enskilda personer inom statsmakten som skall beskrivas.

Men frågan är om det finns något allmänt intresse av att få ett programs effekter jämförda med målen så som dessa uppfattas av någon *enskild* person. Jag föreställer mig att jämförelsen snarare bör göras med målen så som dessa uppfattas av *de flesta* inom någon grupp av avsändare eller mottagare. Syftet med tolkningsverksamheten blir då att identifiera sådana gemensamma målföreställningar.

Ibland används uttryck som "statsmakternas intentioner" och "statsmakternas avsikter" (Rikskommissionsverket 1977, s 7:2) och "the parliament's

collective intent" (Vedung 1982, ss 110–111) för att ange vad som skall identifieras i samband med målanalyser. Möjligen avses här målföreställningar som är gemensamma för större delen av avsändarna.

Ett argument för att använda *avsändartolkningar* i utvärderingssammanhang är att de uppställda målen kan (bör eller skall) uppfattas som ett uttryck för beslutsfattarnas egna förhoppningar. Ett huvudsyfte med målpuppfyllelseanalysen blir då att i första hand undersöka om dessa förhoppningar infriades.

Ett argument för att använda *mottagartolkningar* i utvärderingssammanhang är att de uppställda målen kan (bör eller skall) uppfattas som löften till någon mottagargrupp Q. Ett huvudsyfte med målpuppfyllelseanalysen blir då att i första hand undersöka om löftet (så det uppfattas inom Q) infriades.

5.2 Subjektiva och objektiva tolkningar

Både avsändar- och mottagartolkningar kan kallas "*subjektiva tolkningar*" därför att de är påståenden om målföreställningar hos enskilda subjekt (eller vad som är gemensamt för sådana föreställningar hos de flesta individerna inom en viss grupp). Tolkningarna är däremot *inte* subjektiva i den meningen att de (nödvändigtvis) är godtyckliga eller värderande. Det har emellertid visat sig svårt att med rimlig grad av säkerhet uppställa och verifiera sådana subjektiva tolkningar (jfr Naess 1953, där väl detta kanske är en av de viktigaste lärdomarna).

Det är därför frestande att hävda att det i någon mening finns ett objektiva beslutsinnehåll, ett innehåll som är logiskt oberoende av både avsändarens intentioner och mottagarens uppfattningar. Syftet med vad som kan kallas "*objektiva tolkningar*" blir då att ersätta den ursprungliga målformuleringen M_0 med någon annan målformulering M_1 som bättre än M_0 beskriver detta objektiva beslutsinnehåll för utvärderingens målgrupp.

Men objektiva tolkningar kan endast sägas vara sanna (eller korrekta) om det finns något sådant objektiva beslutsinnehåll att identifiera, dvs någon form för metodologisk holism förutsätts (jfr avsnitt 3).

En metodologisk individualist, som tex den danska rättsfilosofen Alf Ross, kan däremot inte acceptera en sådan uppfattning. I sin bok *Om ret og retfærdighed* (1966) skriver han:

"Ofte gøres en sondring mellem såkaldt *subjektiv og objektiv fortolkning* forstået på den måde, at den første tilsigter at udfinde den intenderede mening, d.v.s. den tanke der har været levende hos ophavsmanden og som han har ønsket at tilkendegive, medens den sidste tilsigter at fastslå den tilkendegivede mening, d.v.s. den mening der ligger i tilkendegivelsen som sådan, betragtet som objektivt faktum. . . . Forstået . . . som en absolut modsætning mellem intention og tilkendegivelse, mellem hvad der er ment og hvad der er sagt, er sondringen uholdbar. . . . /T/ilkendegivelsen /har/ som sådan ikke nogen bestemt objektiv mening, men den forståelse, den fremkalder hos andre, varierer med de fortolkningsdata modtageren tager i betragtning." (a s 143).

Men Ross förnekar inte enbart existensen av ett objektiva beslutsinnehåll, han avvisar också mottagartolkningar som en legitim vetenskaplig verksamhet: "Al fortolkning tager sin udgangspunkt i tilkendegivelsen og søger at nå fram till intentionen" (a s 143–144). Som ett faktueellt påstående är detta uppenbart falskt. Många tolkningar inom exempelvis teologi, juridik och historia har andra syften (jfr Holte 1984, ss 80–96; Strömholm 1984, ss 383–395; och Hermerén 1972, ss 34–37). Det förefaller därför rimligt att uppfatta Ross' ståndpunkt som en metodologisk rekommendation: i *vetenskapliga sammanhang bör man endast syssla med avsändartolkningar*.

Det problematiska med objektiva tolkningar är emellertid inte i första hand existensen av ett objektiva beslutsinnehåll (för argumentets skull antar jag en sådan existens), utan bristen på allmänt accepterade metoder för att identifiera detta innehåll. Det faktum att det finns en etablerad juridisk tolkningslära kan knappast användas som argument. Syftet med denna är att komma fram till *praktiska beslut*, och valet av tillvägagångssätt motiveras med skäl som rör rättvisa, rättssäkerhet, överskådlighet och effektivitet (jfr Strömholm 1984, ss 389–390). Att identifiera mål i offentlig politik (i samband med en utvärdering) är emellertid en verksamhet som syftar till *bättre beskrivningar*, dvs sanna påståenden om att vissa målformuleringar, för den aktuella målgruppen, beskriver målen på ett bättre sätt än andra formuleringar.

Om de sämre beskrivningarna kallas "*felaktiga tolkningar*" och de lika bra eller bättre kallas "*korrekta tolkningar*" (obs: *inte* "den korrekta tolkningen"!), kan de olika tolkningstypologierna sammanfattas i en matris (diagram 2).

När jag i nästa avsnitt diskuterar olika tolkningsprinciper kommer jag att bortse från de

Diagram 2: Förhållandet mellan två olika tolkningstypologier: dels subjektiva och objektiva tolkningar, dels avsändar- och mottagartolkningar

SUBJEKTIVA TOLKNINGAR		OBJEKTIVA TOLKNINGAR
Avsändar-tolkningar	Mottagar-tolkningar	
Korrekta tolkningar		
Felaktiga tolkningar		

objektiva tolkningarna. Den främsta anledningen är att jag känner mig osäker på hur sådana tolkningar kan (än mindre bör) verifieras eller falsifieras.

6. Olika tolkningsprinciper

I betänkandet *Bättre bostäder* (Ds Bo 1983:2, ss 10–15) sammanfattas bostadsförbättringsprogrammet i sex punkter. En av dessa sammanfattande målformuleringar är följande:

”Underhållet i bostäderna måste säkras.” (a a s 11)

Ett sätt att identifiera mål är att utgå från denna typ av sammanfattande målformuleringar. Därefter söker man med hjälp av den aktuella texten att besvara målanalysens frågor. Vilka dessa är beror dels på målanalysens syfte, dels de allmänna kunskaper man har om programmets bakgrund och tillkomst (jfr t ex Gustavsson 1984, ss 7–14).

Jag föreställer mig dock att följande frågor vanligen bör besvaras om målanalysen ingår i ett utvärderingssammanhang (jfr Suchman 1967, ss 37–45): (1) Är syftet med programmet att lösa ett redan uppkommet problem, eller att förhindra att ett problem uppkommer? (2) Vad innebär problemet i operationella termer, dvs hur man kan avgöra om problemet föreligger? (3) När, och i vilken omfattning skall problemet lösas, alternativt dess uppkomst förhindras? Det är när utvärderaren skall besvara dessa (eller liknande) frågor som tolkningar behövs och valet av tolkningstyp och tolkningsprincip(er) aktualiseras.

Utän anspråk på fullständighet skall jag i de följande avsnitten redogöra för fyra olika principer, vilka jag diskuterar under rubrikerna ”normalt språkbruk”, ”motsägelsefrihet”, ”systematik” och ”rekonstruktion”.

6.1 Normalt språkbruk

När någon målformulering skall tolkas, dvs den motsvarande målföreställningen identifieras och beskrivas, är en utgångspunkt antagandet att avsändaren eller mottagaren ifråga vanligen (men inte alltid) avser, respektive uppfattar formuleringarna i enlighet med ordbokens och språklärens regler. *Principen om normalt språkbruk* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, använda detta antagande som en utgångspunkt i samband med tolkningsverksamheten.

I prop. (1983/84:40, bil. 8, s 10) har betänkandets målformulering ”Underhållet av bostäderna måste säkras” ersatts med målformuleringen ”Alla människor har rätt till en bostad som är väl underhållen”. Frågan är nu om den nya målmarkören ”rätt” (till skillnad från den ursprungliga ”måste”) är avsedd, respektive uppfattas som annat än en rent terminologisk förändring.

I *Bonniers Svenska Ordbok* anges termen ”rätt” ha sju olika betydelser. Av syntaktiska skäl kan alla utom två uteslutas. Men är det frågan om en *rättighet* (i betydelsen att det finns en motsvarande juridisk skyldighet), eller en *värdering* (i stil med ”vad som är angeläget”)? Detta är en fråga som målanalysen bör ge svar på, men där principen om normalt språkbruk inte är till mycken hjälp.

6.2 Motsägelsefrihet

Ett annat antagande som görs när målföreställningar skall identifieras är att dessa vanligen (men inte alltid) är motsägelsefria. Avsändarens föreställningar om de olika målen uppfyller den elementära logikens krav på motsägelsefrihet. Det samma gäller för mottagarens föreställningar. *Principen om motsägelsefrihet* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, använda detta

antagande som en andra utgångspunkt i samband med tolkningsverksamheten.

I prop. (a a s 10) och i bostadsutskottets betänkande (1983/84:11, s 7) tillkommer en målformulering som inte finns med i det ursprungliga betänkandet (DsBo 1983:2). Det sägs att

”Förbättringar i bostadsbeståndet bör inriktas så att de främjar . . . ett varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön.”

Men i prop. (a a s 10) sägs också att alla boende har rätt till en väl underhållen bostad med modern utrustning.

Principen om motsägelsefrihet utsäger att dessa målformuleringar bör tolkas så att de inte motsäger varandra. Kravet på ”varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön” bör uppfattas så att det är logiskt förenligt med kraven på att bostaden skall vara väl underhållen och ha modern utrustning.

6.3 Systematik

Ett tredje antagande som görs i samband med tolkningar är att avsändare och mottagare vanligen (men inte alltid) avser, respektive uppfattar den aktuella texten, inte bara som motsägelsefri, utan också som sammanhängande. Vad som sägs på ett ställe kompletterar vad som sägs på ett annat. Även tystnaden, dvs det faktum att vissa förhållanden inte kommenteras, är ofta avsiktlig och påverkar uppfattningen av texten. *Principen om systematik* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, utgå från antagandet att textens olika budskap, för avsändaren såväl som för mottagaren, hänger ihop och kompletterar varandra på ett systematiskt sätt.

I kommentarerna till målformuleringen ”Underhållet av bostäderna måste säkras” sägs bl a följande:

”I stora delar av bostadsbeståndet är det under senare år faktiskt utförda underhållet betydligt mindre än det planerade. . . . Ett viktigt mål för bostadsförbättringsprogrammet är att se till att underhållet i bostadsbeståndet över lag förbättras . . . ” (DsBo 1983:2, ss 11–12).

Det finns alltså redan ett problem: underhållet är otillfredsställande. Men vad innebär problemet i operationella termer? Hur dåligt måste underhållet vara för att det i programmets mening skall sägas utgöra ett problem? I kommentarerna sägs att

”Underhållsstandarden påverkar bostädernas brukbarhet och driftskostnaderna.” (a a s 11)

Det sätt på vilket brukbarhet och driftskostnader påverkas beskrivs också, samtidigt som det påpekas att eftersatt underhåll ”på längre sikt förstärker tendenser till segregation i boendet” (a a s 11). Här antyds att effekter av det eftersatta underhållet också utgör (eller kan utgöra) ett problem. Därmed aktualiseras nya frågor, t ex, när och i vilken omfattning skall dessa problem lösas? Principen om systematik utsäger att dessa (och liknande) tolkningsfrågor bör besvaras med hjälp av *hela* det aktuella textmaterialet, och inte enbart de textställen som har karaktär av explicita målformuleringar.

6.4 Rekonstruktion

I samband med målanalyser är det inte ovanligt att utvärderingsforskare (och andra samhällsvetenskapliga forskare) anser sig ha en viss frihet vad gäller tolkningen av målformuleringar. De försöker att ställa upp allmänna bedömningsgrunder för offentliga program och reformer, och använder även sådana som utgångspunkt vid tolkningsverksamheten (jfr avsnitt 4). *Principen om rekonstruktion* anger att tolkaren, om inget talar för motsatsen, bör (eller får) modifiera målformuleringarna så att de bättre stämmer överens med sådana allmänna bedömningsgrunder.

Som sagt har jag inga invändningar mot detta förfaringsätt, förutsatt att bedömningsgrunderna redovisas öppet. Däremot menar jag att det är missvisande att tala om att *identifiera* mål i detta sammanhang. Det är snarare frågan om att *formulera* mål.

7. Avslutande kommentarer

I det föregående har jag redovisat två olika tolkningstypologier: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. En viss tveksamhet antyddes vad gäller objektiva tolkningar. Det finns inga allmänt accepterade metoder för att identifiera det ”objektiva beslutsinnehållet”. Frågan är om det i utvärderingssammanhang ens är önskvärt att jämföra effekterna med ”objektiva mål”. Min ståndpunkt kan därför sammanfattas på följande sätt: mål i offentlig politik är alltid målföreställningar hos avsändare eller mottagare, vilka identifieras genom att målformuleringar tolkas. Dessa tolkningar kan vara korrekta eller felaktiga (jfr avsnitt 5.2), men endast upp-

Diagram 3: Möjliga kombinationer av tolkningstyp och tolkningsprincip – de senare utesluter inte varandra, men kommer ibland i konflikt.

TOLKNINGSPRINCIP	TOLKNINGSTYP	
	Avsändar-tolkning	Mottagar-tolkning
Normalt språkbruk		
Motsägelselfrihet		
Systematik		
Rekonstruktion		

fattat som tolkningar av en viss typ och relativt någon tolkningsprincip. Enligt detta synsätt finns klara likheter mellan tolkningsmetoder inom utvärderingsforskningen och juridiken. Förhållandet mellan tolkningstyp och tolkningsprincip sammanfattas i diagram 3.

Valet av *tolkningstyp* i samband med en mål-analys bör i första hand motiveras med utvärderingens syfte. Vem utgör utvärderingens målgrupp? Är det av intresse för dessa att få reformens effekter jämförda med tex utredarnas, beslutsfattarnas, myndigheternas, eller något partis eller någon intresseorganisations målföreställningar? Därefter måste man ta ställning till vilka *tolkningsprinciper* som är rimliga att tillämpa för att ta reda på den aktuella gruppens målföreställningar. Det är utvärderarens uppgift att ta ställning och (speciellt om de skilda tolkningstyperna och tolkningsprinciperna leder till olika korrekta tolkningsformuleringar) motivera sina val. Michael Pattons idéer om "utilization-focused evaluation" är ett möjligt sätt att närma sig dessa frågor (Patton 1978, ss 79–149, och Patton 1982, ss 100–139).

I det föregående har jag utgått från att de aktuella textavsnitten har någon identifierbar mening. Men detta är inte alltid självklart, åtminstone inte för Alice i Underlandet:

"I don't believe there's an atom of meaning in it."

"If there's no meaning in it", said the King, "that saves a world of trouble, you know, as we needn't try to find any." (Carroll 1865, kapitel XII)

PS

För konstruktiva synpunkter och glada tillrop under arbetet med denna uppsats till jag tacka Claes Edlund, Jan Eriksson, Sverker Gustavsson, Kristofer Moberg, Manfred Moritz, Michael Patton, Bertil Rolf, Brita Schwartz, Stig Strömholm och Marianne Wiktorin.

DS

Referenser

Offentliga tryck:

Ds Bo 1983:2, *Bättre bostäder. Ett 10-årigt förnyelse- och underhållningsprogram*

Prop. 1983/84:40, bil. 9, *Bostadsdepartementsområdet*
BoU 1983/84:11, *Om ett bostadsförbättringsprogram*
mm

Riksdagens protokoll 1983/84:45

Riksdagsskrivelse 1983/84:63

Litteratur:

Carroll, L (1984/1865) *Alice's Adventures in Wonderland*, Harmondsworth: Puffin Books Ltd

Franke-Wikberg, S och Johansson, M (1976) *Utvärdering av undervisning*, Lund: Studentlitteratur

Frege, G (1892) "Über Sinn und Bedeutung" i *Zeitschrift für Philosophie und Philosophische Kritik*, Vol 100, ss 25–50

Gustavsson, S (1984) "Medelklassen som avantgarde – framtidens bostadspolitik?" i *Årsbok 1984*, Gävle: SIB; ss 7–14

Hermerén, G (1972) *Värdering och objektivitet*. Lund: Studentlitteratur

Holte, R (1984) *Människa, Livstolkning, Gudstro. Teorier och metoder inom tros- och livsåskådningsvetenskapen*, Lund: Bokförlaget Doxa AB

- Hook, S ed (1967) *Human Values and Economic Policy*. New York: New York University Press
- House, ER (1980) *Evaluating with Validity*, Beverly Hills/London: Sage Publications
- Mandelbaum, M (1955) "Societal Facts" i *British Journal of Sociology*, ss 305–317
- Morris, LL och Fitz-Gibbon, CT (1978) *How to Deal with Goals and Objectives*, Beverly Hills/London: Sage Publications
- Myrdal, G (1929) *Vetenskap och politik i nationalekonomi*, Stockholm: P A Norstedt & Söner
- Myrdal, G (1968) *Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen*, Stockholm: Rabén & Sjögren
- Naess, A (1953) *Interpretation and Preciseness. A Contribution to the Theory of Communication*, Oslo: Det Norske Videnskaps-Akademi
- Naess, A (1966) *Empirisk Semantik*, Stockholm: Svenska bokförlaget/Norstedts
- Nagel, E (1961) *The Structure of Science. Problems in the Logic of Scientific Explanation*, London: Routledge & Kegan Paul
- Nilstun, T och Hermerén, G (1984) *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer. Analys av orsaker och effekter*, Lund: Studentlitteratur
- Patton, MQ (1978) *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills: Sage Publications
- Patton, MQ (1982) *Practical Evaluation*, Beverly Hills: Sage Publications
- Popper, KR (1966/1945) *The Open Society and Its Enemies*, Vol 2, London: Routledge & Kegan Paul
- Riksrevisionsverket (1977) *Metoder för myndighetsanalyser*, Stockholm: RRV, SEA-skrifter
- Rolf, B (1985) *The Logic of Verifying Interpretations*, Lund: Filosofiska institutionen (stencil) (Kommer att tryckas i Peczenik och Lindahl (eds) *Meaning, Interpretation and the Law.*)
- Ross, A (1966/1953) *Om ret og retfærdighed. Inførelse i den analytiske retsfilosofi*, København: Nyt nordisk forlag, Arnold Busck A/S
- Pedersen, KM (1979) *Effektmålingers teori og metode*, del I, København: AKF-publikationer
- Scriven, M (1972) "Prose and Cons of Goal-Free Evaluation", i *Evaluation Comment*, 3(4), ss 1–7
- Strömholm, S (1984/1981) *Rätt, Rättskällor och Rätts-tillämpning. En lärobok i allmän rättslära*, Stockholm: Norstedts
- Suchman, EA (1967) *Evaluative Research. Principles and Practice in Public Service & Social Action Programs*, New York: Russell Sage Foundation
- Sundby, NK (1974) *Om normer*, Oslo: Universitetsforlaget
- Tapper, S (1985) "Samhällsekonomi som indikator vid utvärdering" i *Utvärdering av och forskning om regionalpolitik*, Stockholm: ERU-rapport 40, ss 22–28
- Vedung, E (1982) *Political Reasoning*, Beverly Hills: Sage Publications
- Weiss, CH (1972) *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall