



## FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# Behandling av svåra situationer vid beslutsfattande

En fallstudie om beslutsprocesser på färdtjänstillståndsavdelningen vid Göteborgs stad

**Författare: Emina Hubjer**

---

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs:	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad
Termin/år:	HT/2019
Handledare:	Iwona Sobis
Examinator:	Carina Abrahamson Löfström

## Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs:	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp, FH2508
Titel (svensk):	Behandling av svåra situationer vid beslutsfattande
Titel (engelsk):	Managing difficult situations in decision making
Nivå:	Avancerad nivå (masterexamen)
Termin/år:	HT 2019
Handledare:	Iwona Sobis
Examinator:	Carina Abrahamson Löfström
Nyckelord:	Beslut, beslutsfattande, beslutsprocess, svåra situationer, färdtjänst, tillstånd, lämplighetslogik, konsekvenslogik, tjänstemannaroll, gräsrotsbyråkrat

---

Syfte:	Syftet med denna studie är att beskriva och förklara hur tjänstemän som färdtjänsttillståndshandläggare hanterar svåra situationer vid beslutsfattande samt att tydliggöra processen för allmänheten.
Teori:	Teorier om lämplighetslogik och konsekvenslogik av March och Olsen (1989), Teori om gräsrotsbyråkrater av Lipsky (2010).
Metod:	Fallstudie som bygger på semistrukturerade intervjuer.
Resultat:	Resultatet visar att färdtjänsttillståndshandläggarna uppträder enligt lämplighetslogiken i så hög grad som möjligt genom att lägga stor vikt vid lagar, policys och kommunala riktlinjer som reglerar färdtjänsten. Även när situationen känns svår, när beslutsunderlag och regelverket saknas drivs beslutsprocessen enligt lämplighetslogiken. Bristfälligt underlag löses genom direkt kontakt med den sökande, sjukvården eller andra berörda, medan prioritering i regelverket justeras antingen efter liknande praxis eller i samråd med arbetskollegor och chef. Vid svåra beslut, särskilt vid avslag då rättssäkerheten inte kan garanteras, tar färdtjänsttillståndshandläggarna bestämt till konsekvenslogiken och tänjer på regelverket för att de sökande inte skall drabbas särskilt hårt. Det är viktigt att uppträda i samstämmighet med sin roll som tjänsteman, att varje beslut skall motiveras och att kommunikationen med medborgaren skall vara tydlig, vänlig, korrekt och koncis.

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	3
<b>1. Introduktion</b> .....	4
1.1 Problemformulering, syfte och forskningsfrågor .....	5
1.2 Disposition .....	7
<b>2. Tidigare forskning</b> .....	7
2.1 Modellbaserat beslutsfattande .....	8
2.2 Evidensbaserat beslutsfattande .....	8
2.3 Prioriteringar i beslutsfattande .....	9
2.4 Konsekvenser av beslutsprocessen .....	10
2.5 Att argumentera beslut .....	12
2.6 Beteende och informationstillgänglighet i beslutsprocesser .....	12
2.7 Ostrukturerade beslutsprocesser .....	13
<b>3 Teorier</b> .....	14
3.1. March och Olsen om lämplighetslogik .....	14
3.2. March och Olsen om konsekvenslogik .....	16
3.3. Lipsky om gräsrotsbyråkrater .....	18
<b>4 Metod</b> .....	19
4.1 Studiens design .....	19
4.2 Urval .....	20
4.3 Intervjuerna .....	21
4.4 Etiska överväganden .....	23
<b>5 Empiriska resultat</b> .....	24
5.1 Respondenternas uppfattning och erfarenheter/upplevelser .....	24
5.2 Handläggning av svåra beslut om färdtjänstillstånd .....	29
5.3 Resultat av svåra beslut .....	34
<b>6 Diskussion och slutsatser</b> .....	37
6.1 Vad tjänstemännen tycker om regelverket .....	37
6.2 Hur tillståndshanläggare fattar beslut i svåra situationer .....	41
6.3 Konsekvenser av svåra beslut för de sökande .....	44
6.4 Studiens bidrag och förslag till vidare forskning .....	47
<b>7 Referenser</b> .....	49

## Förord

Jag vill börja med att rikta ett stort och ödmjukt tack till alla er som har stött mig under uppsatsens resa. Särskilt tack till

- Jenny Strandhag, som har gjort det möjligt för mig att studera verksamheten på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor som hon är chef över,
- Alla respondenter på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor som vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter vänligt ställde upp på mina intervjuer, samt till
- Iwona Sobis, min handledare på Göteborgs universitet, som genom sitt goda och värdefulla mentorskap ledde mig i mål med att få uppsatsen både vetenskaplig och praktiskt användbar.

Göteborg, den 08 december 2019

Emina Hubjer

## 1. Introduktion

Genom Trafikkontoret erbjuder Göteborgs kommun sina medborgare en hållbar rörlighet i staden där de verkar, vistas och möts i. På Trafikkontoret jobbar cirka 420 medarbetare på tolv olika avdelningar, av vilka en är enheten Färdtjänstillstånd serviceresor, som utreder rätten till färdtjänst, riksfärdtjänst enligt lagstiftning och Göteborgs stads riktlinjer samt resor till och från dagliga verksamheter. Färdtjänstillstånd ges till sökande medborgare som har svårt att resa på egen hand, då kommunen måste göra det möjligt för alla medborgare att kunna aktivt delta i samhället. Resan skall primärt ske med kollektivtrafiken, men om det behövs anpassade fordon då kan medborgaren med funktionsnedsättning ges rätt till subventionerad resa i personbil, rullstolsbil, rullstolsbuss eller flexlinjebuss (Göteborgs stad u. å.a).

I de flesta anställningar förekommer situationer som kan vara svårare att hantera än andra. Att få ett negativt besked (som t.ex. när sökande inte har fått tillstånd att resa med kommunal färdtjänst) kan vara svårt för mottagaren, men även för personen som framför beskedet, vilket oftast är den beslutsfattande tjänstemannen. Tjänstemannen har lagen och riktlinjer till sitt stöd, men måste också förlita sig på sina egna, individuella bedömningar. Förutsättningarna för att fatta korrekt beslut är olika och ofta beroende av de sökandes psykiska och fysiska svårigheter. Handläggare på färdtjänsten meddelar dagligen svåra besked till sökande folkbokförda i Göteborgs stad. För att få färdtjänstillstånd beviljat krävs en funktionsnedsättning som "inte endast är tillfällig". Utifrån rättspraxis bedöms en funktionsnedsättning inte endast vara tillfällig om den har en varaktighet om minst tre månader.

7 § i *Lag (1997:736) om färdtjänst* anger att färdtjänstillstånd skall ges till de som på grund av funktionshinder (som inte endast är tillfälligt) har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationer. Vad som anses vara tillfälligt framkommer inte i lagen.

Göteborgs stad gör sin tolkning och fastställer i sina riktlinjer:

”Vårt mål är den goda resan till ett friare liv. Vi finns för att ge göteborgare med funktionsnedsättning möjlighet att kunna resa och leva ett aktivt liv av god kvalitet. Vi utreder

rätten till färdtjänst och riksfärdtjänst enligt lagstiftningen och Göteborgs Stads riktlinjer”  
(Göteborgs stad, u.å.a).

Färdtjänsten spelar en stor vikt för dessa personer som inte kan ta sig dit de vill på egen hand. Att gå på bio eller träffa sina vänner kan påverka deras livskvalitet positivt. Personer med funktionsnedsättning ska vara delaktiga i samhällslivet och kunna leva ett självständigt liv. Därför finner jag dilemman som beslutande tjänstemän ställs inför som väldigt intressanta och viktiga att undersöka och göra transparenta för samhället. Att fatta ett negativt beslut kan begränsa individen med funktionsnedsättning i utövningen av individens grundläggande mänskliga rättigheter som jämlikhet (likabehandling) och frihet. Tjänstemannen är å ena sidan bunden av lagar och riktlinjer att fatta ett visst beslut, men å andra sidan har tjänstemannen känslor och begränsningar som påverkar beslutet. Svåra beslut är alltid svåra, oavsett erfarenhet och kunskap som en tjänsteman besitter.

Stödet till personer med funktionsnedsättning skall utformas på det sättet att de skall ha möjlighet att kunna leva och röra sig i staden som andra, ha valfrihet, självbestämmande och integritet. Att inkludera personer med olika fysiska och psykiska funktionsnedsättningar är avgörande för det svenska samhället (FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning i Sverige, 2017). Rätt till färdtjänst underlättar målgruppens delaktighet. Det är av stor vikt att kommuner erbjuder insatser och agerar aktivt för personer med olika fysiska och psykiska funktionsnedsättningar.

## **1.1 Problemformulering, syfte och forskningsfrågor**

Lagen är ganska vag och saknar detaljer om hur färdtjänsten ska utformas.

”Av förarbetena och rättspraxis framgår endast att lagen ska bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning också för funktionshindrade samt att den som ansvarar för färdtjänsten är skyldig att tillse att den tjänst som tillhandalshålls är utformad så att den på ett lämpligt sätt fyller uppgiften att utgöra transportmedel för den personkrets som är berättigad till färdtjänst”  
(SKL Kommentus Media AB, 2012, s. 15).

En del personer med funktionsnedsättningar hamnar utanför lagstiftningsramar och även om de har väsentliga svårigheter att röra sig fysiskt i samhället kan det vara så att de inte har rätt till stöd från kommunen. Eftersom beslutsprocessen är otydlig faller det på beslutsfattande

tjänstemannen att värdera behovet utifrån läkarintyget, den sökandes berättelse och eget omdöme. Svåra situationer tar flera veckor för utredningar och kan förlänga väntetiden för beslut, vilket skapar utrymme för de sökandes tillfälliga utanförskap från samhället.

Syftet med denna studie är att beskriva och förklara hur tjänstemän som färdtjänsttillståndshandläggare hanterar svåra situationer vid beslutsfattande samt att tydliggöra processen för allmänheten. Vissa medborgare i målgruppen drabbas hårt av att deras förutsättningar inte exakt passar in i lagstiftningens ramar och i de fallen är det särskilt viktigt med transparens i tjänstemannens beslutsfattande för att kunna förstå ett avslag på ansökan om färdtjänst och därmed känna sig sakligt bemött av den kommunala förvaltningen.

För att uppfylla syftet med uppsatsen ställer jag tre frågor:

- Vad tycker färdtjänsttillståndshandläggaren om lagstiftningen, de kommunala riktlinjerna och de interna policydokumenten som reglerar färdtjänsten?
- Hur går färdtjänsttillståndshandläggarna tillväga när de fattar beslut om tilldelning av färdtjänst när situationen uppfattas som svår?
- Vilka konsekvenser ger färdtjänsttillståndshandläggarnas negativa beslut (avslag) på färdtjänstansökande?

Studien behandlar enbart svårare beslut på Trafikkontorets enhet Färdtjänsttillstånd serviceresor som har i uppgift att fatta beslut om vem som har rätt till allmänt finansierad färdtjänst som lagenligt förvaltas av Göteborgs stad. Studien utgår från medarbetarnas (färdtjänsttillståndshandläggarnas) perspektiv. Myndighetsutövningens målgrupp är framförallt äldre kommuninvånare i Göteborgs stad som enligt *lagen (1997:736) om färdtjänst* ansöker om särskilt ordnade transporter på grund av funktionsnedsättning som hindrar dem att förflytta sig fritt i samhället. Ansökningshandlingarna kan för vissa i målgruppen vara svårare att tolka och fylla i, och ansökningsförfarandet kräver därtill intyg även från tredje part, till exempel läkare. Ofullständiga ansökningshandlingar gör det omöjligt för färdtjänsttillståndshandläggare att ge färdtjänsttillstånd om saklig grund inte har bevisats, men det blir lika svårt att besluta om avslag eftersom det oftast rör sig om numera sköra individer, som tidigare jobbade, betalade till det allmänna och byggde upp den välfärden som vi har idag. Det är mycket intressant att få veta hur den svaga gruppen blir bemött av

färdtjänstillståndshandläggaren och i synnerhet av den kommunala färdtjänsten enligt handläggarna själva. Målgruppen som ansöker om färdtjänst är också mångfacetterad utifrån socio-ekonomiska, geografiska och andra aspekter och individer ingående i denna grupp har ofta begränsade möjligheter att hävda sin rätt i samhället.

Min främsta drivkraft är att jag bedömer att ämnet är intressant att undersöka eftersom det berör många personer med olika fysiska och psykiska funktionsnedsättningar, i Göteborg som i landet i stort. Färdtjänsten spelar en viktig roll för dessa individer som inte kan ta sig dit de vill på egen hand.

## **1.2 Disposition**

Studien börjar med en inledning om den undersökta enheten Färdtjänstillstånd serviceresor för att vidare beskriva problemet, syftet, frågeställningen och avgränsningen. I kapitlet 2 presenteras tidigare forskning för att öka läsarens förståelse om problemet. Efter detta beskrivs teorier som stödjer uppsatsens problemformulering, syfte och frågeställning. Sedan presenteras uppsatsens metod, som är kvalitativ studie. I kapitel 4 presenteras empiriska resultat. Därefter besvaras forskningsfrågor samt diskuteras studiens empiriska resultat med hjälp av valda teorier, egna reflektioner och dras slutsatser från denna studie.

## **2. Tidigare forskning**

För att genomföra denna undersökning läste jag empiriska studier som presenterar, analyserar och diskuterar beslut, beslutsprocesser, beslutsmodeller, beslutskonsekvenser och faktorer som påverkar beslut. För att kunna hitta liknade undersökningar använde jag mig av sökord som ”beslut”, ”beslutsprocess”, ”svåra situationer i beslutsprocesser” och ”materialinsamling inför beslutfattande”. Eftersom svenska svaren var begränsade gjorde jag också samma sökning med motsvarande engelska uttryck. Jag sökte artiklar på Göteborgs universitetsbibliotek, Göteborgs stadsbibliotek och samt på webben. Jag gjorde sökningar efter både kvalitativa och kvantitativa studier eftersom min uppfattning är att båda typer av studier är relevanta för min undersökning. Det visade sig att beslutsprocessen var väl undersökt både nationellt och internationellt, men att studier som handlade om ”svåra situationer i beslutsprocessen” var i princip obefintliga. Emellertid valde jag relevant tidigare



forskning och sorterade källorna efter olika teman som återspeglades i studiernas innehåll; enligt nedan.

## **2.1 Modellbaserat beslutsfattande**

Beslutsprocesser i organisationer kan ofta förbättras genom att göra dem mer strikta och analytiska genom tillämpning av kvantitativ och kvalitativ modellering. I forskningsvärlden finns många studier som handlar om tillämpning av modeller vid beslutsfattande. Luoma (2016) lyfter fram två typer av beslut där modellering av beslutsprocessen kan tillämpas och ge positiva resultat: rutinmässiga beslut (rutinbeslut) och beslut som ämnar att lösa väldefinierade problem (problemlösning). Generellt har man dock begränsad förståelse av nyttan med modellbaserat beslutsfattande, som ibland kan ha negativa konsekvenser då strikta regler i förenklade modeller kan försumma tidvis väldigt viktiga *mjuka parametrar*.

Författaren undersöker processer för modellbaserat beslutsfattande och förklarar hur dessa kan förbättra eller försämra kvalitén på beslut som fattas. Luoma har beteendeperspektiv i sin studie och visar hur man med hjälp av modeller vid beslutsfattande kan utnyttja beslutsfattares resurser på ett mer effektivt sätt och förbättra organisationens prestationsförmåga (s. 816).

Burns, Rathwel och Thomas (1987) behandlar *distribuerat beslutsfattande* (Distributed Decision Making) i sin studie där de författarteamet skapar en modell över en beslutsprocess. Denna modell skall användas som underlag till ett datorsystem som stödjer beslutsprocessen bestående av flera delbeslut och skicka meddelanden mellan ett antal (med-)beslutande instanser (beslutsfattare). Modellen utvecklas från faktiska behov som en organisation där beslut fattas i grupp har. Med hjälp av det verktyget (de skapade en prototyp) kan distribuerade beslut fattas progressivt, steg för steg, ofta i politikstyrda organisation där kommunikationen är viktig och där beslut ibland kräver konsensus. I beslutsmodellen syns ett tydligt samband mellan organisationsstruktur och verksamhetsprocesser och man tar särskild hänsyn till potentiella konflikter som kan uppstå mellan beslutsfattare i gruppen (s. 121).

## **2.2 Evidensbaserat beslutsfattande**

Stonebraker och Howard (2018) lyfter fram evidensbaserat beslutsfattande i sin studie. Deras kvalitativa undersökning hade för syfte att beskriva hur ett sådant beslutsfattande går till. De menar att informationen som är insamlad som underlag till beslut har avgörande betydelse för

beslutets kvalitet. Bara välförankrade beslut, styrkta med nödvändigt belägg, anses vara positiva. Beslut utan nödvändiga bevis är godtyckliga och har negativ konnotation. Forskarna påpekar att evidensbaserat beslutsfattande (Evidence-Based Decision Making) har sina rötter i evidensbaserad medicin (EBM). Principer baserar sig på beslutsfattarens förmåga att hitta, kritiskt granska och korrekt tillämpa tillgängligt informationsunderlag för att i praktiken fatta korrekta beslut. Att få tag på användbara bevis i kombination med kritiskt tänkande är avgörande (s.113–114).

Shoemaker, Kazley och White (2010) har fokus på beslutsprocessen utifrån evidensbaserad design (EBD), på kriterier som används för att fatta beslut, samt på hur ledarstilen kan påverka beslutsprocessen. Deras blandade, både kvalitativa och kvantitativa studie söker svar på ett antal frågor och finner att beslutsprocessen som i alla faser bygger på evidensbaserad design ger bra resultat, att misslyckande med att möta endast ett av flera kriterier för beslut ifrågasätter beslutet i dess helhet, och att evidensbaserat arbetssätt gynnar den transformerande ledarstilen (transformational leadership style) (s. 60–69).

Denvall (2008) diskuterar också begreppet evidensbaserat beslutsfattande. Hans studie grundar sig på James D Thompsons studie från 1967 ”Organizations in action” och föreslår att socialt arbete utformat efter bevis (evidens) förväntas vara mer rationellt och mindre auktoritärt, samt bygga på vetenskaplig kunskap, respekt och etik. Det visar sig att lagar, riktlinjer och t.ex. formulär som behövs för att styra arbetet skapar motsättningar i beslutsprocessen och lämnar mindre utrymme för beslutsfattarens egna erfarenheter och uppfattningar över vad som är bäst för kunden (brukaren, vårdtagaren) (s. 31).

### **2.3 Prioriteringar i beslutfattande**

Wörlén (2010) skriver i sin studie om erfarenheter av prioriteringar i socialtjänsten. Studiens respondenter består av tjänstemän och politiker i sex svenska kommuner. Med prioriteringar avses på vilket sätt resurser fördelas mellan olika klientgrupper samt vilka klientgrupper som ämnas få ta del av resurser i första hand. Att prioritera innebär ”att rangordna” eller ”att sätta före”. Författaren tar nytta av erfarenheter av prioriteringar i socialtjänstens verksamhet och förespråkar att prioriteringsbeslut i offentlig sektor bör vara tydliga för medborgarna, samt innehålla välavgränsade alternativ som beslutsfattarna skall ställas inför, i synnerhet när resurser är begränsade och måste användas sparsamt. Studien bygger på ett enkätmaterial

riktat till tjänstemän och politiker inom socialtjänsten i sex svenska kommuner (s. 40). Wörlén (2010) påvisar att prioriteringar i beslutsfattande beror framförallt på varierande behov hos en klientgrupp och inte på resursutbudet som i offentliga organisationer vanligtvis är stabilt. Förändrat behov skapar i sin tur variationer i beslut och kräver prioriteringar, vilka kan vara svåra att anpassa till tillgängliga verktyg och gällande modeller (s. 31).

Peate et al. (2012) skriver också om prioriteringsbeslut men målgruppen är unga kvinnor med nyligen diagnosticerat bröstcancer i tidigt stadium. Beslutet är svårt och potentiellt livsviktigt och patienterna erbjuds att använda sig av ett beslutsstöd – att få information om möjligheter att behålla fertilitet innan kemoterapi påbörjas – för att fatta beslut av god kvalitet. Syftet med beslutsstödet är att göra rätt prioritering och undvika konflikt vid beslutsfattande, öka kunskap, minska ånger och öka tillfredsställelse efter beslut om fertilitetsrelaterade behandlingar. Resultatet visar att beslutsstödet har påverkat alla de nämnda parametrarna positivt (s. 1054).

## **2.4 Konsekvenser av beslutsprocessen**

Ito, Fujimura & Tamiya (2012) har undersökt konsekvenserna av förändrad organisationskultur vid företagskonsolideringar (vid uppköp eller sammanslagning). Utgångspunkten har varit att skillnaden i organisationskultur är huvudorsaken till misslyckanden med att uppnå teoretiskt möjliga synergieffekter. Författarna har analyserat företagsinterna data från ett fusionerat bolag, undersökt kundernas kvalitetsbetyg och följt upp detta med intervjuer. Studien har grundat sig på organisationskultur, värderingar, antagande och kulturell tröghet (s.162) och fokus har varit på assimilationen av den mindre effektiva företagskulturen i den som är mer effektiv, s.k. kvalitetskultur. De kom fram till att det är huvudsak två faktorer som påverkar utfallet: ju större grad av kulturell assimilering och ju djupare i organisationslagren kulturassimilationen sträcker sig, desto större effektiviteten i organisatoriskt beslutsfattande (s. 175).

Godwin (2012) skriver om en annan typ av konsekvens i sin studie. Han utgår från att en organisationsförmåga att uppnå konkurrensfördelar på marknaden är beroende av att affärsbesluten genererar ömsesidig nytta och där verksamheten är både lönsam och funktionell. Styrkan ser han hos beslutsfattaren som har förståelse för *moralisk föreställning* ("moral imagination"), dvs. som efter att ha föreställt sig alla möjliga konsekvenser av sitt

handlande fattar rätt, moraliskt beslut. Författaren gör en empirisk undersökning med 180 respondenter som utövar moralisk föreställning, föreställer sig en rad möjliga beslut och dess konsekvenser, och fattar till slut ömsesidigt fördelaktiga beslut (s. 245). Utfallet visar att tillämpningen av moralisk föreställning skapar ett ömsesidigt fördelaktigt resultat och blottlägger beslutsprocesser som leder till moraliskt felaktiga val (Godwin, 2012, s. 258).

Janssen, van der Voort och Wahyudi (2017) undersöker hur *stora data* (big data, mycket stora datamängder som kräver speciella metoder för analys) kan komma till användning vid beslutsfattande. Forskarna identifierar faktorer som påverkar beslutsfattandet baserat på stora data (s. 338). Sedan samlar de in data från olika källor och analyserar datakedjan med hjälp av olika teorier om faktorerna (beslutsfattare, datainsamling och bearbetning) som påverkar besluts kvalitet (s. 340). Källor till stora data varierar och har olika egenskaper som påverkar hur data analyseras och används i beslutsprocessen (s. 345). Utan digitala informationshanteringssystem och analytiska processer är det svårt att ha nytta av dem, men när stora data (från olika datakällor) sätts i kontext visar det sig att det finns en enorm potential i att använda stora data som underlag till beslut.

Cawthon (2011) har undersökt 372 lärares rekommendationer för hur bedömning av hörselskadade studenter skall gå till i olika skolämnen (matematik eller språk), med vilket betygsskala, och hur man skall kommunicera med dem (teckenspråk eller en blandning av tal och tecken) (s. 4). Hörselskadade studenter är en minoritet i samhället som har olika utvecklat språk och olika nivåer av utbildning, men lika rätt till utbildning som alla andra. Resultatet av studien visar att lärarna är tämligen eniga om sättet på vilket man skall kommunicera med de hörselskadade studenterna, men att de ger helt olika rekommendationer för hur man skall betygsätta studenterna i de olika skolämnena samt vilken betygsskala som skall gälla. Faktorer som påverkar lärarnas beslut är många och komplexa, svåra att alla ta med i bedömningen, dvs. beslutsfattandet. Lärarna väljer subjektivt ett fåtal faktorer relevanta för att fatta sitt beslut och konsekvenserna för studenterna styrs av slumpen (vilken lärare de skall betygsättas av), vilket försätter dem i ojämlik situation. Som ett exempel borde problem med hörsel inte påverka matematikinläringen, men lärarna är oense (Cawthon, 2011, s. 116–117). När faktorer i beslutsprocessen är komplexa blir det svårt att fatta tillförlitliga beslut.

Sundblom och Dryver (2013) lyfter fram nackdelar i beslutsprocessen på akuten. 5–10 procent av de diagnoser som ställs på akuten är felaktiga. Sådana fel i beslutsfattande kan orsaka allvarliga konsekvenser för patienter. Felen kan kategoriseras som orsakade av bristfällig kunskap, orsakade av otillräcklig informationshämtning eller orsakade av felaktig informationstolkning. En annan orsak till detta kan vara att läkare fastnar för tidigt i en diagnostisk hypotes utan att överväga alternativa hypoteser som är förenliga med den insamlade informationen.

## **2.5 Att argumentera beslut**

Rogova & Yager (2016) beskriver hur man med argument kan fatta beslut även då beslutsunderlaget är av dålig kvalitet och när beslutsprocessen blir komplicerad och osäker. Studien föreslår en enhetlig ram för hur man skall bestämma vad som är trovärdigt och hur man i beslutsprocessen skall använda ett intuitionsbaserat tillvägagångssätt. Studien föreslår en anpassning av *gyllene regeln* för beslutsfattande baserat på antaganden: att du gör mot andra som du själv vill bli behandlad. Ramen används för att lösa problem vid beslutsfattande när underlaget är oordnat och ej tillförlitligt, då beslutsfattare måste subjektivt fatta beslut baserat på antingen optimism eller pessimism. Metoden har hittills använts i flera domäner t ex lagföring och utbildning, samt vid bedömningsituationer som ett verktyg för beslutsfattande (s. 1).

## **2.6 Beteende och informationstillgänglighet i beslutsprocesser**

Senter & Wedell (1999) var intresserade av att empiriskt bevisa "hypotesen om den adaptiva beslutsfattaren", eng. *adaptive decision maker hypothesis*. Om man vid komplexa beslut har flera beslutskriterier och presenterar alternativen efter de kriterierna ger det fördelar vid beslutsfattandet då alternativen jämförs tidigt mot ett visst kriterium, dåliga alternativ diskvalificeras och beslutet stegvis förenklas. Genom att i fyra experiment manipulera ordningen i vilken information (kriterier) presenteras för beslutsfattarna och sedan följa deras beslutsmönster (strategier) lyckas författarna bevisa att presentation av alternativen efter kriterier resulterar i högre noggrannhet och reducerade beslutstider. Dock visar resultaten också att beslutsfattare inte alltid kan anpassa sig genom att välja olika strategier, utan istället hittar sätt att genomföra samma strategi under olika begränsningar, vilket kräver stor mental flexibilitet (s. 445).

Platzer, Bröder & Heck (2013) skriver dock om situationer då beslutsfattare saknar information, kanske både om värdet av de olika beslutsalternativen och om beslutskriterier. Då förlitar sig beslutsfattaren på signaler som är probabilistiskt relaterade till kriterierna. Forskarna undersöker hur tillgängligheten av information i minnet påverkar vilken beslutsstrategi man ska använda, men också vilka kognitiva processer ligger bakom beslutet. Resultatet från författarnas kvalitativa studie visar att människor använder olika beslutsstrategier, beroende på giltigheten av lättillgänglig information. Om den tillgängliga informationen är giltig slutar man att söka mer information och bestämmer sig för den som är enkel och mest heuristisk (Platzer, Bröder och Heck, 2013, s. 595).

## **2.7 Ostrukturerade beslutsprocesser**

Mintzberg, Raisinghani och Théorêt (1976) undersöker hur organisationer gör för att fatta ”ostrukturerade”, strategiska beslut. I sin fältstudie av 25 strategiska beslutsprocesser (understödd av relaterad litteratur) visar de att det finns en grundläggande struktur även för dessa ”ostrukturerade” beslutsprocesser, som de försöker förklara med 12 element: 3 centrala faser, 3 stödjande rutiner och 6 dynamiska faktorer. De skapar en modell där strategiska beslut kan fattas med stöd av 7 olika flöden. Forskare av administrativa processer har dock sällan uppmärksammat strategiska beslutsprocesser och föredrar istället att koncentrera sig på rutinmässiga operativa beslut som är mer tillgängliga för exakt beskrivning och kvantitativ analys (s. 247).

Denna brist på forskning om strategiska beslutsprocesser och omöjlighet att hitta tidigare studier relevanta för mina forskningsfrågor har lett mig till att använda teorier om lämplighetslogik, konsekvenslogik och gräsrotsbyråkrater. Dessa teorier ensamma är tillräckligt effektiva som forskningsverktyg för att lösa gåtan om beslutsfattande i svåra situationer. Ihop med empirisk information erbjuder teorierna om lämplighetslogik och konsekvenslogik ett utomordentligt underlag för kvalificerade svar på de ställda forskningsfrågorna. Färdtjänsttillståndshandläggarnas hantering av lagstiftningen behandlas av lämplighetslogiken, medan agerandet efter känslor och kulturella betingelser (t.ex. beteende vid avslag) mycket förträffligt hanteras av konsekvenslogiken. Teorin om gräsrotsbyråkrater avrundar helheten genom att förklara hur tjänstemannen resonerar kring sin roll i det svåra beslutsfattandet.

### 3 Teorier

Aktuella teorier som används i detta arbete har för avsikt att beskriva och förklara hur tjänstemän (som handläggare av färdtjänstillstånd) hanterar svåra situationer i beslutsfattandet och att tydliggöra detta för allmänheten. Vissa medborgare i målgruppen drabbas hårt av att deras förutsättningar inte exakt passar in i lagstiftningens ramar. I de fallen tycks transparens i tjänstemännens beslutsfattande vara hjälpsam för att förstå avslag på ansökan om färdtjänst.

För att förklara beslutsprocessen utgick jag från följande tre teorier:

- Teori om konsekvenslogik (March och Olsen, 1989),
- Teori om lämplighetslogik (March och Olsen, 1989), samt
- Teori om gräsrotsbyråkrater (Lipsky, 2010).

Anledningen till att jag valde dessa teorier var framförallt min förhoppning om att de kunde stödja min analys av empiriska data och förklara färdtjänstillståndshandläggarnas beteendemönster i deras vardagliga beslutsfattande om färdtjänst för människor med olika funktionsnedsättningar.

*Teori om gräsrotsbyråkrater* användes i denna uppsats som stöd till att organisera presentation av empiriska resultat och sedan diskutera resultatet i teoretiska termer.

Nedan presenteras först *lämplighets-* och *konsekvenslogik*, teorier framtagna av March och Olsen (1989), som kan förklara resonemanget bakom beslutsfattande i faktiska situationer. Efteråt presenterar jag Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater.

#### 3.1. March och Olsen om lämplighetslogik

Lämplighetslogiken hjälper att förklara hur mänsklig handling kan tolkas. Handling, inklusive politiska beslut, styrs av regler för vad som är lämpligt eller föredömligt beteende inom organisationer. Lämplighetsregler omfattar både kognitiva och normativa komponenter som används i beslutsfattande- och andra processer eftersom de är naturliga, rättmätiga, förväntade

och legitima. Beslutsfattare försöker uppfylla de skyldigheter som ingår i deras roll och agerar enligt praxis och förväntningar som finns inom organisationen. Beroende av kollektivet gör de vad de anser vara lämpligt i en viss typ av situation (March och Olsen, 2013, s. 2).

Att agera på ett lämpligt sätt betyder att följa organisationens praxis baserat på ömsesidiga och ofta tysta föreställningar om vad som är sant, rimligt, naturligt, rätt och bra. Att skapa identiteter, situationer och regler för hur man skall bete sig kan grundas på erfarenhet, expertkunskaper eller helt enkelt fingertoppskänsla. Identitetsskapande kan också vara baserat på rollförväntningar, lämpliga attityder, beteende, känslor och preferenser som är nödvändiga för att vara medborgare eller tjänsteman och nödvändig att utföra en uppgift (March och Olsen, 2013, s. 3).

Att anpassa en regel till en situation är en övning i att etablera lämplighet, där många olika regler skall prövas om de passar mot den givna situationen. När det finns fler relevanta regler kan det uppstå problem i tolkningen vilken av de är mer tillämplig i fallet, då alla inte kan vara lika mycket tillämpliga. Regler har då potentiellt flera typer av konsekvenser; men det kan vara svårt att säga exakt hur regler manifesterar sig, eftersom deras effekter inte är isolerade. Regler påverkar beteende och gör vissa handlingar mer troliga än andra. Regler ökar kapaciteten att kunna fatta beslut och ökar effektiviteten, förmågan att lösa problem och producera tjänster (March och Olsen, 2013, s. 5).

March och Olsen (1989) beskriver politiskt handlande utifrån lämplighetslogik. De visar hur man kan minska osäkerheten i komplicerade beslutsmiljöer genom att institutionalisera beslut genom regler. Utgångspunkten är antagandet att organisationer, inbegripet politiska institutioner, följer uppsatta regler. Med standardiserade beslutsmonster kan man därmed undvika tidskrävande analyser och olämplig maktutövning. Regler sätts upp antingen av ledarskapet top-down eller av beslutsfattarna själva genom att tolka behovet genom erfarenhet (sociala kontakter) eller utbildning. Regler begränsar beslutsfattarens beteende och kan innefatta rutiner, procedurer, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och tekniker (s. 24). Författarna skriver dock att mänskligt beteende naturligt påverkas av kultur, sociala normer och ibland av egenintresse, och beslutsfattarens agerande kan påverkas. För att minska beroendet av individuella aktörer och yttre påverkan är rutiner lämpliga att använda. Institutionella rutiner tenderar att följas även när de går emot individens eller andras, till och med legitima intressen. Rutiner uppfattas som kontrakt mellan den delegerande beslutsägaren



(chefen) och den underordnade beslutsfattaren, som då behandlas i överensstämmelse med det. Regler är lika användbara för att motverka altruism (omotiverad solidaritet med dem som beslut påverkar) och reciprocitet (otillbörligt tjänsteutbyte, korruption) (March & Olsen, 1989, s. 25). Författarna föreslår en teori för hur politiken samspelar, förändras och upprätthålls i relation till omgivningen och identifierar tre motsatta idéer som påverkar politiska institutioner: att politiskt liv bestäms av gällande regler och organisationsformer; att politiska aktörer, tankar och preferenser påverkas av rådande realiteter och intressen; samt att politisk stabilitet och förändring beror av historiska omständigheter (March & Olsen, 1989, s. 152). De visar hur politiken vilar på lämplighetslogiken och presenterar politiska institutioner som samlingar av regler och rutiner som bestämmer vilka beslut är lämpliga i olika roller och situationer. Även om regler saknas för ett visst ärende använder man lämplighetslogiken för att associera det med situationer för vilka regler redan finns. När reglerna är oklara utvecklas de utan försök till beslut med rationell konsekvensanalys. På det sättet upprätthålls ordning, stabilitet och förutsägbarhet å ena sidan, samt flexibilitet och anpassningsbarhet å andra sidan (s.153).

### **3.2. March och Olsen om konsekvenslogik**

Förutom om lämplighetslogik talar March och Olsen (1989) också om konsekvenslogik, som är varandras kontraster. Beteenden drivs också av sympatier och förväntningar om att man skall agera på ett visst sätt. Konsekvenslogiken innebär att man i den mån det är möjligt försöker åstadkomma ett resultat som drivs av beslutsfattarens subjektiva önskemål. En förnuftig person är den som är "i kontakt med verkligheten"; en som upprätthåller sambandet mellan sitt beteende, sitt agerande och realistiska förväntningar om sitt agerandes konsekvenser (s. 153).

Enligt konsekvenslogiken är beteendet beroende av konsekvenser som skapas av ett visst personligt val av den beslutande individen som agerar på eget bevåg (*willfully*), men i enlighet med omgivningens förväntningar. Konsekvenslogiskt beteende förklaras med rationalitetslogiken. På frågan "*Varför har du gjort så?*" blir svaret befogat: "*Jag gjorde det eftersom jag förväntade mig att få konsekvenser som jag värdesätter*". Konsekvenslogik och lämplighetslogik behöver inte alltid vara i motsats; ett visst beslut kan berättigas av konsekvenslogiken att beslutet är komplext såsom vid svåra situationer, även om samma beslut kan härledas från konsekvenslogiskt tänkande (March & Olsen, 1989, s. 154).

I en valsituation innebär konsekvenslogiken att beslutsfattaren skall ta hänsyn till alla tänkbara alternativ med avseende på konsekvenser som de alternativen får i förhållande till intressen eller mål som beslutsfattaren har. Alternativ med bäst konsekvenser utifrån preferenserna vinner. Ett sätt att illustrera tankesättet vid beslutsfattande enligt konsekvenslogiken är att försöka hitta svar på följande frågor (March & Olsen, 1989 s. 2).

1. Vilka är mina alternativ?
2. Vilka är mina värden?
3. Vilka är konsekvenser av mina alternativa val för mina värden?
4. Välj alternativet som ger bäst konsekvenser (March & Olsen, 1989, s. 26).

Enligt detta synsätt skall en beslutsfattare identifiera alla möjliga beslutsalternativ, lista de värden som i ämnet har betydelse för beslutsfattaren, utvärdera framtida konsekvenser som följer efter varje beslutsalternativ och bedöma hur värdefulla konsekvenserna är för beslutsfattaren själv. Det handlar i praktiken om att göra en gissning om framtida osäkra konsekvenser av möjliga handlingar i nuet (March & Olsen, 1989).

En av de stora faktorerna som påverkar beslutsfattande i offentliga organisationer är organisationernas begränsade budget. I en kultur som tar stark hänsyn till månatliga eller årliga cykler, som offentlig verksamhet är, bör vi inte bli överraskade av idén om att beslutprocessen påverkas av timing, att den är beroende av när i tiden beslutet fattas (March & Olsen, 1989, s. 17 efter Simon, 1957).

March och Olsen (1989) lägger mycket fokus på beslutsunderlag. Att ha ett bra underlag är avgörande i beslutsprocesser. Beslutsunderlag är också beroende av hur bra kontakter beslutsfattaren (t.ex. på färdtjänsten) har med andra relevanta institutioner (dvs. sjukvården, socialtjänsten, gode man, arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren) (March & Olsen, 1989, s. 19).

Trots att vi fattar beslut med lämplighetslogiken som stöd förklarar vi våra beslut med konsekvenslogiken; vi säger t.ex. att beslutet blir felaktigt *om* vi inte tar ställning till regelverket. Utifrån denna motivering skapar man vanligtvis regler kring hur man fattar beslut. Efter att beslutet har fattats vill man kunna visa skäl till att man har agerat på ett visst sätt. Skäl är viktiga. Det är tydligt att de måste uttryckas, men hur skäl påverkar beslut är

ganska otydligt. Beslutsprocesserna verkar vara mer utformade för att motivera eller legitimera ett beslut än fatta beslutet (March & Olsen, 1989, s. 154).

### 3.3. Lipsky om gräsrotsbyråkrater

Grundläggande för gräsrotsbyråkraten dvs. tjänstemannarollen är att tjänstemannen har i uppgift att fatta beslut enligt vissa regler (på delegation av en överordnad funktion) och att tjänstemannen har frihet (*eng. discretion*) att fatta beslut i anslutning till sin interaktion med medborgare som beslutet angår. Tjänsteman representerar organisationen i olika sammanhang och tjänstemannens individuella handlande läggs ihop och tillsammans med andra kollegors blir organisationens gemensamma verksamhet. Tjänstemannens ställning ger honom/henne en god möjlighet att själv påverka policys och riktlinjer utifrån vilka han/hon skall arbeta, i enlighet med aktuella behov som interaktionen med medborgarna kräver. *Teori om gräsrotsbyråkrater* bygger på två viktiga och sammanhängande aspekter: tjänstemannen har en relativt hög grad av oberoende av regler i sin tjänsteutövning, men också relativt högt oberoende av sina organisatoriska auktoriteter.

Lipsky (2010) skriver om gräsrotsbyråkrater (*eng. street-level bureaucrats*), (dvs. tjänstemän, färdtjänsttillståndshandläggare) som i direkt kontakt med medborgare implementerar beslut från högre instanser (t. ex. politiker, som inte möter allmänheten i enskilda ärenden). Denna kontakt kan ske personligen, via telefon eller via Internet. Lipsky (2010) hävdar att just denna tjänsteperson har nycklarna till en dimension av medborgarskapet (s. 4). Trots att tjänstemannen måste handla inom ramen för lagar och andra regler som försäkras att han agerar korrekt och etiskt har han också en viss frihet i sin tolkning av besluten (s.71). Man kan bestämma arten, mängden och kvaliteten av tjänsten som deras organisation tillhandahåller. Sin handlingsfrihet har de eftersom mänsklig bedömning inte kan ersättas av maskiner. De fattar unika beslut om andra människor i deras unika situationer och behöver ibland avvika från reglerna för att klara förväntningarna (Lipsky, 2010, s. 161).

Gräsrotsbyråkraterna tar emot de första reaktionerna från medborgare och deras handlingsfrihet öppnar för att de snabbt kan korrigera felaktiga beslut och agera till fördel för de felaktigt bemötta människorna. Handlingsfriheten behövs både för att optimera organisationens gemensamma prestation och för allmänhetens bättre upplevelse av den

offentliga tjänsten. Beslutsfriheten kan absolut inte tas bort från vardagspraxis eftersom tjänstemannen kan då inte hantera komplexiteten och osäkerheten i det viktiga servicearbetet.

Gräsrotsbyråkrater har ofta större ansvar än deras resurser räcker till och det är en god anledning att de också har frihet att bestämma sina egna prioriteringar (Lipsky, 2010, s. 15). För att förbättra sin kapacitet och minska uppgifternas komplexitet utvecklar de för sitt vardagliga arbete även förenklade rutiner som påverkar den offentliga politiken (Lipsky, 2010, s. 83). De är utbildade i rutinmässigt arbete, men för att genomföra sina uppgifter mer effektivt har de nytta av att söka nya resurser, kunskaper och information. I slutändan måste rutinerna utformas så att de ger klienterna den bästa tjänst som går att få under de rådande omständigheterna. Teorin om gräsrotsbyråkrater har kapacitet att förklara tjänstemannarollen.

De valda teorierna kompletterade varandra och hjälpte mig att utforma intervjuer, organisera presentationen av empiriska resultat samt att diskutera resultat i teoretiska termer. Tack vare de teorierna lyckades jag att få fram färdtjänstillståndshandläggarnas uppfattning om deras roll i den offentliga sektorn.

## **4 Metod**

### **4.1 Studiens design**

I uppsatsen studeras ett fall – Färdtjänstillstånd serviceresor vid Göteborgs stad Trafikkontoret. Studien utreder och beskriver hur tjänstemän (mer specifikt handläggare av färdtjänstillstånd) hanterar svåra situationer vid beslutsfattande. Färdtjänstillstånd serviceresor är en enhet som hanterar både tillstånd för kommunal färdtjänst och riksfärdtjänst (färdtjänstillstånd som berättigar till resor utanför Göteborgs kommun), men även resor till och från daglig verksamhet (dvs. sysselsättning för personer som har en intellektuell störning).

Att lagstiftning och Göteborgs stads riktlinjer för färdtjänstresor inte räcker till i beslutsprocessen är en vanlig vardagssituation på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor. Sådana situationer som färdtjänstillståndshandläggare befinner sig i var väldigt intressanta att studera, från deras egna perspektiv, uppfattningar och upplevelser.

Färdtjänstillståndshandläggarnas olika uppfattningar om hantering av svåra situationer och anpassning av beslutsprocesser som inte hör till lagstiftningens schabloner gjorde det särskilt intressant att intervjua färdtjänstförvaltningens beslutsfattande tjänstemän.

Kvale (1997) menar att *den kvalitativa forskningsintervjun* ger forskaren större förutsättningar att återge en djupgående, detaljerad beskrivning av individers erfarenheter och beteenden. Jag följde Kvales rekommendationer och förlitade mig på kvalitativa metoder som byggde på *semistrukturerade intervjuer*. Anledningen var att de gav bäst återspeglning av verksamhetssituationerna och bäst förmedlade empiriska bevis på hur färdtjänstillståndshandläggare fattade svåra beslut i praktiken.

Ett antal semistrukturerade intervjuer genomfördes där samma antal frågor ställdes till alla i respondentgruppen; där respondenterna också gavs möjlighet till öppna svar. Tack vare denna design fick jag möjlighet att höra respondenternas egna uppfattningar och upplevelser om beslutsprocessen kring kommunal färdtjänst, där de svåra besluten var mest framträdande. Denna design visade sig vara viktig för att kunna besvara forskningsfrågorna, men studiens resultat kan inte generaliseras. Det kan hända att andra organisationer känner igen liknande mönster vid svårt beslutsfattande, men det är fortfarande en empirisk fråga.

## **4.2 Urval**

Urvalet av respondenterna var självklart – alla tretton (13) anställda färdtjänstillståndshandläggare på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor var relevanta för fallstudien. De, dvs. ett team av beslutsfattarna, motsvarade väl omfattningen av forskningstemat, vilket var beslutsfattande. Enheten var den enda på Trafikkontoret som hade tillräckligt komplexa ärenden förknippade med svåra beslut, som forskningsfrågorna handlade om. Den enda anställda på enheten som exkluderade från respondentgruppen var enhetschefen, eftersom hon inte handlägger tillståndsärenden.

Anledningen till mitt val av målgruppen är mitt långvariga intresse av beslutsprocesser i den offentliga förvaltningen. Urvalet förstärktes också av mitt intresse för rättvisa, mänskliga rättigheter och korrekta beslut, där beslutsprocesser som rör människor med funktionsnedsättning (som lätt hamnar i utanförskap) blir särskilt intressanta.

Som färdtjänstillståndshandläggare på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor jobbar nio kvinnor och fyra män. Sex av dem är mellan 30 och 40 år. Resten av färdtjänstillståndshandläggarna (sju) är mellan 50 och 60 år.

Färdtjänstillståndshandläggarnas utbildning skiljer sig mycket åt, där de flesta är utbildade socionomer medan andra är ekonomer, jurister etc. De flesta har jobbat flera år på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor och respondenternas stora erfarenhet av beslutsprocessen ger det insamlade materialet en särskild vikt.

Jag lyckades intervjuva elva (11 av 13) anställda, dvs. ca 85% av urvalsgruppen. En i urvalsgruppen som inte ställde upp på intervjun kände sig pressad av sina dagliga arbetsuppgifter, medan den andra var sjuk under veckan då jag skulle intervjuva henne. Genom intervjuer fick jag möjlighet att inhämta mycket relevant information för fallstudien. Ju fler jag hade intervjuat desto tydligare bild fick jag över hur svåra beslutssituationer behandlades dagligen av tjänstemännen.

### **4.3 Intervjuerna**

Materialet till datainsamling var semistrukturerade intervjuer. Intervjuguiden till dem var uppdelad i tre teman:

- Respondenternas uppfattning och erfarenheter/upplevelser,
- Handläggning av svåra beslut om färdtjänstillstånd, och
- Resultat av svåra beslut.

Intervjufrågorna handlade enbart om det undersökta ämnet. De var utvecklade utifrån forskningsfrågorna och de tre utvalda teorierna: lämplighetslogiken, konsekvenslogiken och teorin om gräsrotsbyråkrater. Det första temat ”Respondenternas uppfattning och erfarenheter/upplevelser” belyste hur tjänstemän upplevde att lagstiftningen stödde dem i beslutsprocessen. Det andra temat ”Handläggning av svåra beslut om färdtjänstillstånd” satte fokus på svåra situationer genom färdtjänstillståndshandläggarnas exempel på detta. Det tredje, avslutande temat behandlade resultat av besluten som fattades i samband med svåra situationer. Sammanlagt visar de olika teman hur beslutsfattare agerade i svåra situationer

samt vilka teorier tillämpades mest. Frågorna till intervjuguiden i det andra och det tredje temat inspirerades av teorierna om lämplighets- och konsekvenslogik (March och Olsen, 1989).

Med intervjuerna som utgångspunkt hade jag stora möjligheter att samla in information om deras uppfattningar, upplevelser, erfarenheter och praktiskt arbete vid behandling och beslut i svåra ärenden. Det är beslut som enligt de otillräckliga reglerna skulle ”falla mellan stolarna”, men som dagligen tämligen framgångsrikt axlades av de kommunala tjänstemännen. För att inte belasta färdtjänstillståndshandläggarna i deras dagliga arbete valdes frågeställningar och samtal som den mest lämpliga metoden. Genom att lyssna på vad tjänstemännen själva berättade och hur de uttryckte sina åsikter och synpunkter tog jag reda på deras subjektiva uppfattning om den egna arbetssituationen och förhoppningar om framtiden.

Jag hävdar att beskrivning av dessa situationer matchar bäst den kvalitativa forskningsmetoden eftersom syftet är att ge ett tillfredsställande deskriptivt perspektiv på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor.

Eftersom denna studie har kvalitativ karaktär har intervjufrågorna omfattat färdtjänstillståndshandläggarnas uppfattning om alla tre forskningsfrågor. Intervjufrågorna har varit korta och enkla för att kunna få en bättre bild och undvika missförståelse hos respondenter. Första frågan är inledande och handlar om en konkret situation. Sedan följer man konstruktionen som skapas av det första svaret, men samtidigt utformas intervjun av sitt syfte och det sociala samspelet i intervjusituationen. Forskarens trovärdighet och hantverksskicklighet har en stor betydelse för studien, skriver Kvale (1997). Trovärdigheten kan höjas genom att inleda intervjun med en saklig presentation av forskaren som sakkunnig. I denna studie vilar trovärdigheten på intervjuns öppenhet, studiens transparens, löften om anonymitet och inte minst på kamratliga relationer som forskaren skapar som deltids medarbetande på enheten. Rapporten utlovas vara precis och konsekvent genom att den bygger på verkliga, och därmed giltiga empiriska data. För att kunna säkerställa att de rätta frågorna är ställda är hänsyn tagen till de valda teorierna och forskarens egna erfarenheter och teoretiska kunskaper inom arbetsområdet. Öppna intervjufrågor minimerar forskarens påverkan på svaren, och svaren är kontrollerade att de inte innehåller några fel tillförda under informationsinsamlingen.

Jag spelade in intervjuerna för att inte förlora värdefull information. Ljudinspelningarna hjälpte mig att behålla fokus på att genomföra intervjuerna och kunna styra samtalsdynamiken. Nackdelen med detta var att det tog lång tid att transkribera intervjuer. Transkribering av intervjuer underlättade dock analys och tolkning av inhämtade svar där jag bland annat tittade på om det fanns några upprepningar, några gemensamma drag i svaren. Svaren grupperade jag sedan i respektive grupp med avseende på tema, där varje temagrupp analyserades i relation till teorierna och forskningsfrågorna.

#### **4.4 Etiska överväganden**

Enligt Vetenskapsrådet (2002) var det av viktigt att följa och ta hänsyn till forskningsetiska riktlinjer. *Informationskravet* innebar att jag som forskare fick informera chefen och färdtjänsttillståndshandläggarna berörda av min forskning om vad syftet med min forskning var. Innan intervjuerna genomfördes fick jag chefens och respondenternas samtycke. Jag bad respondenterna om att avsätta särskild tid för intervjuerna för att inte skapa obekväma situationer att respondenter känner sig stressade av ett arbete som väntade. Respondenterna var anonyma eftersom det inte gav något värde att ha dem namngivna i studien. Dessutom skyddade jag de intervjuade från eventuella negativa konsekvenser som den slutliga rapporten från denna studie kunde ha.

*Samtyckeskravet* innebar att deltagarna i undersökningen själva hade rätt att bestämma över sin medverkan. Under intervjuerna kunde undersökningssubjektet när som helst avbryta intervjun. Varje intervjuad person informerades om samtyckeskravet innan intervjun påbörjades.

*Konfidentialitetskravet* innebär att jag som forskare måste ge alla inblandade i min studie största möjlighet till konfidentialitet. Dessutom måste alla typer av personuppgifter förvaras så att obehöriga inte kan få tillgång till dessa.

*Nyttjandekravet* innebär att jag endast får tillåtelse att använda den insamlade informationen för forskningsändamål.



## 5 Empiriska resultat

Nedan presenteras empiriska resultat. Kapitlet är fördelat enligt intervjuguiden i tre olika teman: respondenternas uppfattning och erfarenheter/upplevelser, handläggning av svåra beslut om färdtjänstillstånd, och resultat av svåra beslut. Tack vare de öppna frågorna kunde respondenterna lyfta fram ytterligare information relevant för studiens syfte, t. ex. hur viktig i sammanhanget är kommunikationen mellan färdtjänstillståndshandläggare och de sökande samt mellan färdtjänstillståndshandläggare och t.ex. sjukvården.

### 5.1 Respondenternas uppfattning och erfarenheter/upplevelser

Nedan redovisas färdtjänstillståndshandläggarnas uppfattningar och erfarenheter kopplade till regelverket som är relevant för beslutsfattande i färdtjänstären: förvaltningslagen, färdtjänstlagen, de kommunala riktlinjerna för färdtjänst i Göteborgs kommun, reglerna för färdtjänst och interna policydokument.

#### Respondenter om förvaltningslagen

Färdtjänstillståndsbeslut måste utgå från förvaltningslagen. Förvaltningslagen ses som ett skydd mot en godtycklig myndighetsutövning och ett skydd för medborgarna. Lagen förklarar vilka rättigheter de sökande har samt att handlägningsprocessen skall vara enkel, snabb och så kostnadseffektiv som möjligt. Förvaltningslagen fungerar som ett viktigt stöd i ansökningsprocessen för både den sökande och den svarande, dvs. den beslutsfattande tjänstemannen. Det är ett verktyg, en uppsättning av handlägningsregler som skall både garantera rättssäkerheten och underlätta hanteringen av ärenden inom offentlig förvaltning, och därmed ibland svåra beslut.

Majoriteten av respondenterna har kommentarer om förvaltningslagen, men är överlag positiva till att den finns och hur den är utformad. Några färdtjänstillståndshandläggare upplever förvaltningslagen som otydlig då den ger mycket utrymme för egen tolkning i beslutsprocesser. Någon enstaka färdtjänstillståndshandläggare uttrycker att lagstiftningen ger mer utrymme till beslutsfattaren än den borde göra. I harmoni med lämplighetslogiken är respondenterna alltså medvetna om förvaltningslagen, efterfrågar tydligare ramar, men de har

egentligen inget emot att själva tillämpa konsekvenslogiken. De tycker dock inte att de sökande påverkas negativt av detta, utan att det faktiskt gör besluten mer humana:

”Jag tycker att den (förvaltningslagen) är en ramlag som innehåller de grundläggande riktlinjerna... Den reglerar vad som skall göras, det vi handläggare måste göra individuellt vid bedömning utifrån de ramarna som finns i färdtjänstlagen. Vi måste alltid göra en bedömning. Hur? Vi måste göra en individuell bedömning hur funktionedsättningen påverkar den sökande som söker färdtjänst. Kan man förflytta sig till hållplatsen för att åka med allmänna färdmedel? Vi måste se helheten eftersom vi också skall kolla upp den yttre miljön, hur det ser ut i sökandens miljö, vilka hinder finns, om det finns backar, om det finns trappor... Hur skall sökanden kunna klara det utifrån sin funktionedsättning? Det är mycket som vi måste pussla till innan vi kan göra bedömningen. Den sökande måste uppfylla lagens krav att ha väsentliga svårigheter att förflyta sig, samt att inte kunna åka med de allmänna färdmedlen. Det är egentligen så att man skall uppfylla antingen det ena eller det andra kravet, eller båda två. Och vi måste alltid göra en individuell bedömning. Det är därför jag säger att färdtjänstlagen är en ramlag. Den har inte detaljstyrt hur vi ska göra det; bara vi gör det... Bedömer om den sökande har väsentliga svårigheter att förflyta sig eller att åka med allmänna färdmedel” (Respondent 5).

En annan grupp respondenter ser förvaltningslagen även som problematisk om den skulle stå ensam utan kompletterande lagar, eftersom den ger för brett utrymme för egna tolkningar. De följer förvaltningslagen, men söker aktivt kompletteringar i andra tillämpliga lagar, policys och regler och därmed får klarhet i handlägningsprocessen och bedömningen av färdtjänstbehov. De är måna om att själva begränsa sitt tolkningsutrymme för att sätta sig till ro vilket de behöver för att fatta rättssäkra beslut. Den gruppen styrs mer av lämplighetslogiken och förkastar konsekvenslogiken. Konsekvenser av deras beslut för den sökande är inte något som de funderar över: ”Det kan vara problematiskt att det är en ramlag, men sen, när man går vidare och får policy och andra föreskrifter, då är den ok ändå” (Respondent 6).

### **Respondenter om färdtjänstlagen**

När det kommer till färdtjänstillståndshandläggarnas erfarenheter och upplevelser av färdtjänstlagen då tycker de flesta att lagen fungerar som ett bra stöd och underlättar hantering av svåra beslut i beslutsprocesser. Färdtjänstillståndshandläggarna tycker att lagstiftningen är

formad utifrån sökandes bästa och kan användas för att styra handläggarnas arbete genom att skapa struktur.

Respondenternas uppfattning är att färdtjänstlagen är ett bra komplement till förvaltningslagen. En minoritet tycker att färdtjänstlagen ger för mycket utrymme för egna tolkningar. Det uppfattas både positivt och som negativt. De som styrs mer av konsekvenslogiken är tacksamma till handlingsutrymmet som ger dem möjlighet att fatta beslut som är utifrån brukarnas bästa, medan den majoriteten som agerar utmed lämplighetslogiken upplever det som något negativt, som en svårighet att behöva tolka lagen från fall till fall.

Några paragrafer i färdtjänstlagen ger mer tolkningsutrymme än andra som till exempel paragraf 7 som färdtjänstillståndshandläggarna använder när de tar beslut om väsentliga svårigheter. Intressant i detta fall är att de yngre färdtjänstillståndshandläggarna tycker att färdtjänstlagen är gammal, oklar och väldigt ospecifik.

”Alltså, den är enkel. Det är en ramlag. Den är, liksom, det finns inte så mycket... Samtidigt finns det mycket utrymme för tolkningar. Då är det en nackdel på ett sätt ändå. När man känt punkterna finns ju där allt – om man följer dem. Så, jag tycker egentligen att den är bra. Det finns utrymme för tolkningar, vilket innebär att det finns utrymme att faktiskt göra det mer humant också” (Respondent 4).

Vid hantering av svåra beslut är det viktigt att färdtjänstillståndshandläggarna arbetar utifrån både förvaltningslagen och färdtjänstlagen. Lagarna är användbara, skapar struktur i tjänstemannens uppdrag och styr beslutprocessen rätt, om inte omständigheterna som inte beskrivs i lagarna har för stor påverkan på beslutet.

### **Kommunala riktlinjer för färdtjänst i Göteborgs stad**

De kommunala riktlinjerna är av stor vikt för beslutsprocessen. De specificerar handlägningsprocessen och underlättar bedömningar av färdtjänstbehov. De gör besluten mer rättssäkra eftersom besluten grundar sig på en enhetlig tolkning av tillämpliga lagar. Färdtjänstillståndshandläggarna får en gemensam praxis dokumenterad och skall utifrån sin roll och sina skyldigheter (ej värderingar) agera enligt förväntningar som finns inom

organisationen. Och det är inte deras egna eller de sökandes förväntningar utan politikernas. Riktlinjerna för färdtjänst minskar därför utrymmet för beslut enligt konsekvenslogiken. Ytterligare regler begränsar färdtjänstillståndshandläggarnas frihet vilket gillas av dem som fattar sina beslut enligt lämplighetslogiken. På enheten Färdtjänstillstånd serviceresor välkomnar de flesta färdtjänstillståndshandläggare att man kompletterar lagar med de kommunala riktlinjerna och upplever dem lätta att följa.

Riktlinjerna är en tolkning av lagstiftningen som även tar ställning till de rådande politiska och ekonomiska omständigheterna i kommunen. Ibland är de mer generösa än själva lagen, och ibland (särskilt när budgeten är ansträngd) tolkar riktlinjernas författare lagen utifrån sparbetning. Det förändrar konsekvenserna för de färdtjänstsökande/resande och en del personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar kan drabbas. Ett exempel är att antal färdtjänstresor begränsas p.g.a. kommunens behov av god hushållsel med tillgängliga resurser. Färdtjänstillståndshandläggarna är helt överens om att denna begränsning påverkar resenärerna negativt. Handläggaren måste då sätta sig i den sökandes position, förstå sammanhanget och konsekvenserna och därefter göra sitt bästa för att sakligt förklara varför man inte kan fatta ett önskat beslut, även om den sökande är i behov av färdtjänst.

”Problematiskt kan det vara vid antalet resor; att det kanske ändras. Det är politiskt styrt och kan påverka de sökande, de resande. Skulle man sänka antalet resor, ändra i delningen av resor, skulle det bli problematiskt! Men för helheten: ingen riktig uppfattning” (Respondent 3).

### **Enhetens Färdtjänstillstånd serviceresor regler för färdtjänst**

Färdtjänstillståndshandläggarna lyfter fram verksamhetshandboken som ett användbart verktyg, särskilt vid handläggningen av vissa (svårare) ärenden. Verksamhetshandboken lämnar nästan inget utrymme för konsekvenslogiken och ytterligare banar väg för beslutsfattande enligt lämplighetslogiken. Färdtjänstillståndshandläggarna använder den som en informationsbank som man kan gå till om man känner sig konfunderad eller har obesvarade frågor om hur man i särskilda fall skall agera. Denna typ av regelverk på detaljnivå hjälper organisationen att vara styrbar.

Det är viktigt att utredningen inte svävar utanför lagens ramar och blir något annat än en socialfråga. Felaktigt satta regler på enhetens nivå kan äventyra rättssäkerheten. Ibland kan

det till och med vara positivt med en rättslig omprövning av enskilda beslut fattade utifrån de detaljerade riktlinjerna. Lagarna kan ha tolkats fel.

Det är också viktigt att färdtjänstillståndshandläggarna har samma värdegrund som de detaljerade riktlinjerna vilar på. I annat fall kan det vara påfrestande för färdtjänstillståndshandläggarna att fatta beslut som är oförenliga med ens egna värden, uppfattningar och känslor. Lagen har fastställt att funktions- och rörelsehindrade skall ha samma rätt som övriga kommuninvånare att kunna förflytta sig, men när budgeten inte räcker till och politikerna tänjer på gränserna då skall tjänstemannen, som politikens förlängda arm, respektera den aktuella ledningen och agera enligt riktlinjerna; så länge de är inom lagens ramar.

### **Andra interna policydokument för färdtjänst**

”Andra interna policydokument” är ett begrepp som är svårt att definiera på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor.

”Interna policydokument? Jag vet inte vilka det skulle vara. Jag menar, jag är inte säker vilka som skulle räknas som de. För det är svårt att säga vad skillnaden skulle vara med riktlinjerna. Vad syftar du på; policyn och riktlinjerna; är det något annat? Jag vet inte; det känner jag faktiskt inte till. Jag kan inte komma på vilket det skulle vara” (Respondent 4).

De flesta färdtjänstillståndshandläggare hänvisar dock igen till verksamhetshandboken som är enhetens samling av regler för färdtjänst. Verksamhetshandboken uppfattas både som en del av regelverket och som ett mer generellt dokument som behandlar praktiska frågor aktuella för enheten. Det poängteras att dokumentet garanterar rättssäker och likvärdig behandling av alla sökanden och att det måste ligga till grund för beslutsprocessen. Här finns detaljerna som styr färdtjänstillståndshandläggarnas vardag och lämplighetslogiken känns ofrånkomlig.

Naturligtvis finns det situationer då inte heller verksamhetshandboken har någon användbar vägledning. Vana att följa regler och istället för att ta till konsekvenslogiken rådgör färdtjänstillståndshandläggarna då med varandra och försöker utifrån den gemensamma synen på den uppkomna situationen hitta på nya regler. Frågan uppmärksammas på ett

arbetsmöte och man begär att den nya riktlinjen skall få sin plats i verksamhetshandboken. På det sättet får alla sökande en likvärdig bedömning av sitt färdtjänstärende. Saknas regler för en viss situation söker en färdtjänsttillståndshandläggare lösning genom associeringar med situationer för vilka regler finns. Vid svåra beslut är man van vid att dela med sig och söka informella utlåtanden från arbetskollegorna. Ofta bekräftar man varandras åsikter, men har man olika uppfattning i frågan försöker man jämka sig för att tillsammans komma fram till en gemensam lösning som så småningom dyker upp som en ny riktlinje i verksamhetshandboken.

## **5.2 Handläggning av svåra beslut om färdtjänsttillstånd**

Ofta är lagstiftningen ensam inget bra stöd vid handläggningen av svåra beslut. Åsikterna bland respondenterna är delade, men de flesta färdtjänsttillståndshandläggare tycker att lagen borde vara mer detaljerad och att det finns mycket utrymme för tolkning av lagen utifrån hur funktionsnedsättningen och det verkliga behovet hos brukaren ser ut.

Nedan finns färdtjänsttillståndshandläggarnas olika åsikter om handläggningen av svåra beslut sorterade i olika teman. De är valda utifrån behov att få svar på forskningsfrågorna.

### **Inget utrymme för tjänstemannens tolkning av regelverket**

För några färdtjänsttillståndshandläggare fungerar det sammanlagda regelverket bra som ett grundläggande verktyg i deras handläggning, men i svåra situationer, när de är i behov av att tänja på gränserna, upplever de att utrymmet för egen tolkning av lagstiftningen saknas. Det är färdtjänsttillståndshandläggare som vill ha fler möjligheter att fatta beslut enligt konsekvenslogiken. De upplever lagen och särskilt riktlinjerna som väldigt styva och strikta. Vid svåra beslut känner de sig trängda att fatta svåra beslut som lagen inte ens behandlar, t.ex. hur många resor skall beviljas i ett beslut om färdtjänsttillstånd. Enligt lagen är det behovet som styr, men för Trafikkontoret är det faktiska kostnader som organisationen måste hålla under kontroll för att de begränsade resurserna skall räcka till alla. Genom att tilldela dem ett begränsat antal resor per ansökningstillfälle hålls resenärerna ansvariga för att själva hushålla med sina färdtjänstresor, oavsett behovet som har uppstått.

De lokala riktlinjerna gynnar starkt beslut i enlighet med lämplighetslogiken. De skapas i samråd med organisationens ledarskap för att passa verkligheten som organisationen befinner sig i. Riktlinjerna inför ytterligare hinder som utöver lagen begränsar tjänstemannens handlingsutrymme att fatta beslut efter de sökandes förväntningar. Enligt teorin om gräsrotsbyråkrater åläggs tjänstemannen att fatta beslut enligt ledningens önskemål, utan att man tvingas till handling utanför lagens ramar. Tjänstemän fattar beslut på delegering från politikerna som har det yttersta ansvaret för verksamheten och har inte mandat att avvika varken från lagen eller riktlinjerna. I politiskt styrda verksamheter med cyklisk ekonomi är det ganska naturligt att handlingsutrymmet begränsas. Resurser är begränsade och räcker sällan till alla efter allas behov. I vårt exempel med begränsat antal resor blir resenären naturligtvis besviken över att resenären begränsas i sin lagstadgade frihet att kunna förflytta sig efter sina behov, men det kan färdtjänsttillståndshandläggaren inte göra mycket åt förutom att förklara anledningen till beslutet. Personliga åsikter, värderingar och allt som hör till konsekvenslogiken begränsas eftersom ledningen bestämmer att välfärdsresurserna skall nå alla behövande, även om de kanske inte räcker till för att allas behov alltid skall vara tillgodosett.

”Alltså, nu har vi lite stöd och verksamhetshandboken. Vi har färdtjänsthandboken, verksamhetshandboken; vi har diskussioner om – vi kan lyfta fram det – hur många fordon vi kan hantera. Om det blir svårt då kan man stämma av med kollegor. Det är väl så man hanterar dem, svåra situationer. Alltså, det är väl svårt att avvika från lagen och riktlinjerna utan att det får påföljder. Ibland är – jag tror att du är inne på det – regelverket inte lättläst” (Respondent 10).

### **Viktigt i beslutsprocessen att inte bryta mot regelverket**

Som färdtjänsttillståndshandläggare och tjänsteman har man fått förtroende (delegation) att med brett mandat agera självständigt. Ändå måste man vara mån om att man inte bryter varken mot lagen eller mot organisationens policys och riktlinjer. Man kan inte bara bevilja färdtjänsttillstånd bara för att man är empatisk gentemot de sökande. Med så detaljerat regelverk som beslutsstöd finns det inte mycket handlingsutrymme för känslor och ideologiska föreställningar, trots att det är lämpligt att en färdtjänsttillståndshandläggare har medkänsla och förståelse för de sökande med funktionsnedsättningar.

”Då är bra att det finns riktlinjer och lagar, och policydokument; och att det är tydligt hur vi ger avslag, oavsett vad vi känner för den personen. Vi kan ha en person som är mycket otrevlig, men som ändå har rätt till färdtjänst. Vi kan ju ha en väldigt trevlig person (som sökande) men som inte har rätt till färdtjänst” (Respondent 3).

### **Kommunikation är viktig i hanteringen av svåra beslut**

Respondenterna betonar också andra viktiga aspekter i hanteringen av svåra beslut.

Intervjuerna har haft tydlig fokus på beslutsprocesser, men frågorna har varit öppna och några färdtjänstillståndshandläggare öppnade ett helt nytt tema att det vid svåra avslagsbeslut är särskilt viktigt att kunna kommunicera ärendet och beslutet på ett bra sätt. Å ena sidan är tjänstemannen myndighetens ansikte utåt mot medborgaren, och å andra sidan skall kommunikationen mellan kollegorna och chefen vara obehindrad. Det är särskilt viktigt att uppträda tjänstemannamässigt gentemot den sökande medborgaren när denne nekas en samhällsservice som den lagstadgade kommunala färdtjänsten är.

Färdtjänstillståndshandläggaren representerar hela kommunen och skall uttrycka sig korrekt.

Ett bra beslut kräver ibland mer av den myndighetsutövande färdtjänstillståndshandläggaren än att bara själv fatta beslut utifrån regelverket. Det kan vara lämpligt att ta hjälp av arbetskollegorna och diskutera enskilda svårare beslutsärenden i grupp. Olika perspektiv ökar beslutets kvalitet. Särskilt är det viktigt att ta stöd av varandra när man är osäker på sitt beslut. För att beslutet inte skall beröva utsatta människor deras rättigheter bör man rådgöra med en kollega eller ta upp sitt svåra ärende på ett gruppmöte. På enheten Färdtjänstillstånd serviceresor har man möjlighet att ta upp sådana ärenden. På det sättet hjälper man varandra, sprider kunskap och bygger stabila relationer inom arbetsgruppen. Innan man fattar ett svårt beslut är det också lämpligt att färdtjänstillståndshandläggaren tar kontakt med den sökande eller en anhörig, gode man, etc. Om beslutsunderlaget är ofullständigt/otillräckligt kan kontakten användas för att eventuellt begära ytterligare information från den sökande eller tredje part.

På frågor om handläggningen av svåra beslut svarar de flesta respondenterna att det sällan finns några riktigt svåra beslut. Ett telefonsamtal eller ett besök av/till de sökande löser ofta eventuella oklarheter. Det är viktigt att vara tydlig som tjänsteman, att förklara vänligt, kort och korrekt enligt regelverket, särskilt när beslutet blir ett avslag.



”Det hanterar jag så att jag kommunicerar med den som söker färdtjänsten, och det blir jätteviktigt. Kommunikation löser faktiskt alla problem: oenigheter bland medarbetare på en arbetsplats, så som när man kommunicerar med invånarna i Göteborg. Och jag tycker att kommunikation är jätteviktig” (Respondent 5).

### **Hänvisning till lagstifningen skapar effektivare dialoger med medborgarna**

Det är sällan någon utan tydligt behov söker färdtjänstillstånd, men lagen ger inte alla rätt. Det är naturligt att sökande blir besvikna när de får avslag eller (enligt riktlinjerna) en begränsning i rätten att nyttja sin rätt till färdtjänst; men om en färdtjänstillståndshandläggare agerar tjänstemannamässigt och vänligt och sakligt kommunicerar beslutet till den sökande kan man minska besvikelsen och till och med bli bemött med tacksamhet när man, t.ex. har ringt den sökande innan beslutet har skickats per post.

Att ge avslag på en ansökan om färdtjänstillstånd är i sig inte så svårt för en färdtjänstillståndshandläggare om han eller hon har argumenten framför sig. För respondenterna är det ofta svårare att kommunicera beslutet och behöva känna obehaget förenat med detta. Man kommer inte med några glada nyheter och det är viktigt att kunna framföra det på ett bra sätt. Det är viktigt att vara nyfiken, öppen i sina sinnen och att man lyssnar på varje ord och förstår det osagda, det som står mellan raderna. Utifrån det man har hört och med hjälp av lagar, regler och beslutsunderlaget skall man kunna förklara beslutet så tydlig som möjligt. Det är viktigt att informera om varför man har tagit beslutet, varför det är avslag, varför har man inte bedömt att det finns väsentliga svårigheter i förflyttningen och hur man kan tänka för framtiden. En bra muntlig kommunikation med den sökande medborgaren är avgörande för att få en effektiv beslutsprocess eftersom svåra situationer undviks lättast om medborgaren är delaktig i beslutet.

”Jag har aldrig känt att det finns svåra situationer i mitt arbete för att jag gör en bra utredning och jag tycker att det är viktigt. Svåra situationer kring ansökan om färdtjänst? Det beror på hur man själv är som handläggare. Så här: skapar du en miljö, en hotfull miljö, då kan det bli en svår situation som ska leda till hotfullt... Hur brukar man hantera den svåra situationen i praktiken? Tydlighet; försöka vara så tydlig så möjligt; att, vad heter det, kanske... Det måste man också vara försiktig med hur man belyser; att man inte belyser med någon form av aggressivitet; att man ber om ursäkt. Men jag har lite svårt att hänga med den här. Kan du

förklara tydligare? Sådana hotfulla situationer har jag aldrig varit med om. Sedan kan jag inte riktigt säga någonting om... Men, det finns folk som är arga när de kommer hit, men då är det bara att man så tydligt som möjligt håller sig till de frågor som man har, men att man inte försöker hävda sig på något sätt, så att man är bättre än dem. Som handläggare har man hög autonomi, men man är ändå vettig och bryter inte lagen och undviker situationer som avviker från lagliga regleringar. Därför skall man förhålla sig till lagen så här: man kan inte bevilja bara för att man tycker synd om andra; empati” (Respondent 3).

### **Kompetenta medarbetare är avgörande i beslutsprocesser**

På enheten Färdtjänsttillstånd serviceresor ska man inte gå utöver lagar och riktlinjer. Beslutsprocessen går ut på att färdtjänsttillståndshandläggaren börjar med att samla in beslutsunderlaget för det enskilda ärendet och fortsätter med att resonera själv utifrån lagar, policys och riktlinjer. Om behovet uppstår, om vi har ett svårt beslut framför oss, skall bekräftelse sökas från kollegor som kan ha andra perspektiv. Är man inte överens är det lämpligt att inkludera sin chef i beslutsprocessen. Färdtjänsttillståndshandläggare bör inte själva stå bakom kontroversiella beslut utan det är chefens ansvar att ta ställning och fatta beslut. Mandat att fatta beslut på delegation har alla, men är man inte överens bland medarbetare är det i sista instans lämpligt att chefen blandas in. Om chefen saknar kompetens för att hantera beslutet skapar chefen en miljö för lärande och involverar rätt personer som har kunskapen.

”Det är just det: att försöka förklara, motivera beslut. Det jag tänker är att man inte ska gå utöver lagar och riktlinjer så mycket. Och när sådant beslut behövs i vissa fall då är det chefsbeslut, tänker jag. Jag kan inte, vi kan inte som handläggare stå för det; det är en chefs beslut” (Respondent 8).

### **Svårt att implementera nya regler i beslutsprocessen**

När nya regler görs gällande på enheten Färdtjänsttillstånd serviceresor är ofta fallet att färdtjänsttillståndshandläggarna får svårigheter att implementera reglerna i sina beslutsprocesser. Ett exempel är när den nya grundskoleförvaltningen i Göteborg stad har skapat sina rutiner för skolskjuts för barn med särskilda behov. (De nya rutinerna ersätter tidigare rutiner skapade av de tio olika stadsdelsnämnderna när de hade ansvaret för

grundskolan.) Färdtjänstillståndshandläggarna förväntas då tänka på barns speciella behov av ledsagare eller att få åka ensam i bilen, men samtidigt skall de förhålla sig till de politiskt styrda lokala riktlinjerna som kräver återhållsamhet i tilldelningen av dyra resurser. De besvärliga reglerna blir mycket svåra att implementera i beslutsprocessen.

”Det är lite så att man inte riktigt har något att förhålla sig till när den (riktlinjen) är så ny. Hur skall man tänka kring barnens behov? Hur skall en som inte är så van vid det klara av att använda kollektivtrafiken och hur mycket hjälp behöver en ha? Det känns att flera av de barnen behöver åka ensamma (i bilen) för att de har så speciella behov både utifrån autism, och att en del är väldigt svårt infektionskänsliga. Det är det jag finner lite svårt just nu” (Respondent 2).

### **5.3 Resultat av svåra beslut**

#### **Färdtjänstillståndshandläggare har stort ansvar i beslutsprocesser**

Empirin visar att färdtjänstillståndshandläggarnas upplevda ansvar i beslutsprocessen är stort och kräver mycket engagemang av dem. De upplever att de har ett viktigt och självständigt arbete där de måste förstå och ta sitt ansvar gentemot medborgaren. Ansökningshandlingarna är inte bara virtuella dokument som används som beslutsunderlag, nej; bakom varje ärende har vi riktiga personer med funktionsnedsättning som inte kan själva tillgodose sitt behov av att kunna förflytta sig för att delta jämlikt i samhället. Ansvaret gentemot medborgaren är stort.

Färdtjänstillståndshandläggarna fattar sina beslut enligt bestämda regler men samtidigt har de frihet att komma till beslut genom interaktion med medborgare som beslutet angår. Varje bra beslut måste vara väl förankrat. När man väl har tagit ett beslut då är det viktigt att förmedla det tydligt till de sökande så att de kan förstå hur det egentligen fungerar och varför man har tagit ett sådant beslut. Enligt teorin om gräsrotsbyråkrater är den professionella tjänstemannen tydlig i sin roll och tar sitt uppdrag på största allvar. Han undviker att ta snabba och mindre genomtänkta beslut, men samtidigt är han medveten om behovet och hanterar ärenden inom den bestämda tidsramen.

Att ge rätt till färdtjänst betyder att färdtjänstillståndshandläggare ger möjlighet till de som har någon funktionsnedsättning att röra sig fritt i samhället. Färdtjänstillståndshandläggarna

lyfter fram sin roll som viktig för jämlikheten i samhället eftersom deras negativa beslut (avslag) kan drabba de sökande med funktionsnedsättning väldigt hårt. Blir de sökande berövade möjligheten att ta sig till sina dagliga aktiviteter är chansen stor att de stannar hemma. Det blir en obehaglig fråga om deras frihet.

”Ja, min roll i det hela är som mellanhand. Jag fördelar medel som politikerna har tagit fram. Själva ändamålet är att folk ska kunna röra sig fritt. Jag är mittemellan. Jag ska kunna hjälpa de sökande om de har rätt till färdtjänst. Jag ska undersöka-driva frågan och möjliggöra för folk som ansöker om färdtjänst att kunna få den servicen. De (medborgare) vill kunna röra sig fritt i sina liv” (Respondent 13).

Interaktionen med medborgarna är avgörande i hanteringen av svåra beslut. I kontakten med medborgare får färdtjänsttillståndshandläggare mer förståelse för ärenden och medborgare får mer förtroende för myndigheten. Den sökande som eventuellt har svårt att uttrycka sig i en skriftlig ansökan får möjlighet att närmare förklara sin situation, personligen eller via telefon. Om den resande har dagliga aktiviteter sedan långt tillbaka i tiden och vill fortsätta besöka aktiviteterna för att ha ett värdigt liv måste färdtjänsttillståndshandläggaren känna till det. Ett begränsat antal resor per tillstånd kräver att en ny ansökan skickas i god tid om man inte skall tvingas att antingen själv betala för resan eller avstå från ”den goda resan”, som Göteborgs stad kallar sin färdtjänst. Begränsat antal resor sätter därmed gräns på rörligheten, men samtidigt ger möjlighet till fler resande att nyttja färdtjänsten när resurserna är otillräckliga. Fler åker, istället för att få åker mycket.

Både lagar och kommunala politiska beslut som görs operativa genom policys och riktlinjer för förvaltningen implementeras genom färdtjänsttillståndshandläggare. Som tjänstemän handlägger de färdtjänstärenden självständigt utifrån förtroende som de har fått av politikerna via delegering. Målen är både att alla medborgare ska kunna röra sig fritt i staden och att de skall få god service. Färdtjänsttillståndshandläggare möter de sökande antingen via telefon eller personligen genom att kalla in dem till besök eller genom att göra hembesök. Personlig kontakt kan vara viktig för beslutsfattare för att få visuellt bekräftat hur behovet ser ut, hur den sökande rör sig eller, hur hjälpmedel fungerar.

## **Svåra beslut kräver mer tid att fatta**

Färdtjänsthandläggare ställer höga krav på sig själva gällande behörighet, men förstår väl sina befogenheter som beslutsfattare. Svåra beslut kräver mer tid av beslutsfattaren som i sådan kontext måste ytterligare bredda ut informationsunderlaget i ärendet, ha ett mer flexibelt tankesätt och vara öppnare för intryck som inte alltid är formella eller uppenbara. Ofta blir man tvungen att göra uppehåll i ärendehanteringens medan nödvändig information finns på plats. Det är inte ovanligt att det tar flera dagar innan beslutsunderlaget är kompletterat. Saknas delar i underlaget måste man ändå fatta beslut inom en utsatt tid och då måste man ha korrekt tankemönster utifrån alla lagar och regler så att det inte uppstår någon tveksamhet till beslutets kvalitet. Om färdtjänsttillståndshandläggaren inte är helt säker på att den sökande skall beviljas färdtjänsttillstånd då fattas beslutet utifrån hur bra motivering färdtjänsttillståndshandläggaren kan få fram för ett sakligt avslag. Det är ett tidskrävande arbete som resulterar i att färdtjänsttillståndshandläggaren som bör vara tidseffektiv måste samtidigt handlägga ett antal beslutsprocesser parallellt. Denna parallellitet kan lätt orsaka tankespridning och upplevas som en begränsning för beslutets värde. För att rättssäkerheten inte skall äventyras måste utredningen ta sin tid: färdtjänsttillståndshandläggaren skall läsa inkomna handlingar, ha lagar och riktlinjer klara för sig, granska eventuellt angivna referenser, kontakta de sökande eller närmast ansvariga, och inte minst skall färdtjänsttillståndshandläggaren ha kristallklart för sig hur de olika diagnoserna påverkar den sökande. Antingen ringer färdtjänsttillståndshandläggaren ett telefonsamtal eller träffar den sökande personligen. Det är vanligt att läkarutlåtanden bara innehåller diagnoser och ingenting närmare hur de påverkar patienten. Då skall färdtjänsttillståndshandläggaren göra en lämplig informationssökning på Internet och utifrån den bedöma på vilket sätt diagnosen hindrar patienten att röra sig fritt. Som ett steg i processen skall färdtjänsttillståndshandläggaren bl.a. undersöka om den sökande kan åka kollektivt för att de kommunala riktlinjerna om miljöhänsyn och kostnadseffektivisering skall följas. Svåra beslut kräver mer tid att fatta, men den tiden är också begränsad:

”Min roll är att vara tydlig och att man tar uppdraget på allvar; att man inte tar några snabba beslut men, samtidigt, att man kan dra det hur långt som helst. Man måste kunna begränsa sig hur långt man drar det också” (Respondent 4).

En annan faktor som respondenterna lyfter fram är de tekniska begränsningarna. Det skulle tillföra nytt värde om färdtjänsttillståndshandläggarna kunde få in mer information digitalt

eftersom beslutsprocessen inte var helt digitaliserad. Färdtjänstillståndshandläggarnas gemensamma förhållningssätt till hälso- och sjukvården är att de inte skall belastas med kompletteringar av läkarutlåtanden i onödan. En heldigital beslutsprocess där läkaren med hjälp av ledande frågor elektroniskt styrker färdtjänstansökan upplevs som en optimal lösning för det problemet.

## **6 Diskussion och slutsatser**

Det avsnittet är en återknytningspunkt för studiens syfte och forskningsfrågorna, samt för teorierna om lämplighetslogik, konsekvenslogik och gräsrotsbyråkrater som har kapacitet att förklara empiriska resultat. Utgångspunkten i diskussionen är den teoretiska tolkningen av empiriska resultat.

Först besvarades den första forskningsfrågan: vad tjänstemän tyckte om lagstiftningen, de kommunala riktlinjerna och de interna policydokumenten som rörde färdtjänsten. I ett senare steg försökte jag ge svar på den andra forskningsfrågan om hur färdtjänstillståndshandläggarna gick tillväga med beslutsfattande om tilldelning av färdtjänst i svåra situationer; innebärandes att underlaget till beslut var bristande. Slutligen gav jag svar på den tredje forskningsfrågan – vad det blev för resultat. Kapitlet avslutades med en slutsats och idéer om fortsatt forskning.

### **6.1 Vad tjänstemännen tycker om regelverket**

I ljuset av lämplighets- och konsekvenslogiken från March och Olsen (1989) ser vi enheten Färdtjänstillstånd serviceresor som en institution som organiserar-konstituerar processen där färdtjänstillståndshandläggarna skapar sina preferenser och ger handlingen mening. Färdtjänstillståndshandläggarna handlar under den offentliga organisationens regler, samtidigt som organisationen realiseras genom dem. Också i svåra situationer agerar färdtjänstillståndshandläggarna i samstämmighet med den rådande politiken och ger uttryck för värden, regler och praxis som denna politik står för. I enlighet med lämplighetslogiken håller de sig inom ramar för lagstiftningen, regler, riktlinjer och interna policydokument.

Utifrån de genomförda intervjuerna kan man se att det upplevs en större eller mindre obalans mellan förvaltningslagen, färdtjänstlagen, kommunala riktlinjer, regler för färdtjänst och andra policydokument. Respondenterna uttrycker att de i de särskilda situationerna som omfattas av denna studie kan ha svårt att tolka regelverket och implementera det i sina beslutsprocesser. Denna problematik kan illustreras med hypotes från March och Olsen (1989) där de skildrar beslutsfattarens handlande grundat på erfarenhet, expertkunskaper eller helt enkelt på fingertoppskänsla (s. 3). Dock visar intervjuerna att alla färdtjänstillståndshandläggare har svårt att tolka regelverket, oavsett deras erfarenhet av arbetet med färdtjänstillståndsbedömning. Inte heller utbildningsbakgrund spelar roll. (De flesta är socionomer.) En berättigad fråga som inte ställdes är därför om de anser sig enligt sitt mandat uppfylla skyldigheter gentemot sin uppdragsgivare. Respondenterna är dock entydiga med att de värdesätter regelverket och anstränger sig för att följa det när detta är möjligt. Det är ett tydligt tecken på att lämplighetslogiken gäller på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor, i enlighet med teorin från March och Olsen (1989) som innebär att handling, inklusive politiska beslut, styrs av regler för vad som är lämpligt eller föredömligt beteende inom organisationer (s. 2). Regelverket styr över praktiken även om lagstiftningen och riktlinjerna ibland visar sig vara relativt allmänna. Då är det upp till färdtjänstillståndshandläggaren att avgöra vilken aspekt är viktigast när det gäller hantering av varje enskilt beslut som anses vara svårt att fatta.

Regelverk av vikt för beslut om färdtjänstillstånd har ändå kritiserats av några respondenter eftersom det begränsar deras handlingsutrymme. Det är färdtjänstillståndshandläggare som visserligen håller sig till lagar och riktlinjer, men som verkar sträva att handla efter konsekvenslogik som ger dem mer utrymme att välja alternativ utifrån förväntad följd av det fattade beslutet (March och Olsen, 1989). I samband med detta tvivlar de inte på beslutsprocessens rättssäkerhet, men funderar inte heller över att beslutet påverkas av kultur, sociala normer och eventuellt egenintresse.

En ramlag ger mycket utrymme för tolkningar som öppnar vägen för tillämpning av konsekvenslogiken (March & Olsen, 1989). Det medför att färdtjänstillståndshandläggarna får möjligheten att vara mer tillmötesgående gentemot de sökande, särskilt vid svårare beslut då informationsunderlaget är undermåligt. Man brukar då ta kontakt med den sökande och gör en insats för att subjektivt avgöra om behovet finns. Lagstiftningen kan då hamna i andra plan

och utredningen riskerar att belastas av omständigheter som inte har med ärendet att göra, till exempel socialfrågan. Flera respondenter ger i sammanhanget uttryck för att lagarna ensamman ger mer handlingsutrymme än de bör ge. Utifrån min analys hävdar jag att förvaltningslagen och färdtjänstlagen är relativt vaga och ger onekligen mer utrymme för tjänstemännens egna tolkningar än regler för färdtjänst, kommunala riktlinjer och andra interna policydokument tillåter.

Det som är politiskt styrt eller reglerat kan ibland påverka brukare negativt.

Färdtjänsttillståndsandläggare är tjänstemän (politikens förlängda arm) som agerar på delegation och enligt uppställda regler, utan befogat inflytande av sin eventuellt avvikande värdegrund eller särintresse. Tjänstemän kan i sin yrkesutövning få motsatta riktlinjer och har då svårt att handla. De tvingas att prioritera. Ett exempel är att lagen och även de kommunala riktlinjerna säger ett, medan politiken beslutar om det motsatta och beslutar om en otillräcklig budget för att de lagstiftade samhällstjänsterna skall kunna levereras till medborgarna. Det är en styrningsfråga som begränsar färdtjänsttillståndshandläggare i deras yrkesutövande och sätter beslutsdelegeringen på prov. Detta visar att också lämplighetslogiken (Olsen och March, 1989) i ett ansträngt läge kan slå fel ut med alla sina rutiner, procedurer, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och tekniker (s. 24). Här kan man också konstatera att allt detta producerar stora konsekvenser för medborgare som söker färdtjänst.

Förvaltningslagen, färdtjänstlagen, kommunala riktlinjer, regler för färdtjänst samt interna policydokument efterföljs vid det kommunala trafikkontorets enhet som hanterar lagstadgat färdtjänsttillstånd. De anpassar varje regel till en verklig situation, vilket March och Olsen (1989, s. 5) kallar för etablering av lämpligheten i beslutsprocessen.

Färdtjänsttillståndsandläggarnas kultur, sociala normer och individuella intressen skall, enligt svaren, inte vara av någon vikt. Att uttrycken som att besluta ”med hjärtat” och ”humant” används betyder per automatik inte en kollision med regelverket. Ärenden ska ändå enligt förvaltningslagen handläggas enligt reglerna – enkelt, snabbt och kostnadseffektivt – och besluten ska bli rätta i sak.

För att utföra sitt arbete på bästa möjliga sätt, även om regler saknas för ett visst ärende, är dock lämplighetslogiken ingen okänd praxis. Färdtjänsttillståndshandläggarna använder den för att associera svåra situationer med kända situationer för vilka regler eller liknande beslut redan finns. När reglerna är oklara pratar färdtjänsttillståndshandläggarna med varandra och



om de saknar både reglering och praxis för ett visst beslut, pratar de enskilt med sin chef eller lyfter fram problemet på verksamhetens enhetsmöte. Som March och Olsen (1989) observerar skapar samtalen, tankeutbytet mellan arbetskollegorna å ena sidan ordning, stabilitet och förutsägbarhet, samt å andra sidan flexibilitet och anpassningsbarhet. Otydlighet i lagen kompletteras med en annan lag och handläggaren gör individuella bedömningar utifrån ramarna som finns i den sammanlagda lagstiftningen för kommunal färdtjänst.

Empirin visar, alltså, att färdtjänstillståndshandläggarna förhåller sig både till det sammanlagda regelverket och till förväntningarna som finns på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor. De gör vad de anser vara lämpligt i alla typer av situationer. Att skapa identiteter, situationer och regler för hur man skall bete sig kan grundas på erfarenhet, expertkunskaper eller helt enkelt fingertoppskänsla. Identitetsskapande kan också vara baserat på rollförväntningar, lämpliga attityder, beteenden, känslor och preferenser som är nödvändiga för att färdtjänstillståndshandläggarna skall kunna hantera svåra situationer vid beslutsfattande (March och Olsen, 1989, s. 3).

Att anpassa en regel till en situation är en övning i att etablera lämplighet, där många olika regler skall prövas om de passar mot den givna situationen. När det finns fler relevanta regler kan det uppstå problem i tolkningen vilken av dem är mer tillämplig i fallet. Att använda färdtjänstlagen, förvaltningslagen, kommunala riktlinjer, regler för färdtjänst och interna policydokument kan skapa situationer vid beslutsfattande som inte alls är lätta att lösa. Detta har vi kallat för ”svåra situationer”. Alla delar av regelverket behöver inte vara tillämpliga och utmaningen förstärks även när beslutsunderlaget är inkomplett. Regler har potentiellt flera typer av konsekvenser, men det kan vara svårt att säga exakt hur regler manifesterar sig, eftersom deras effekter inte är isolerade (March & Olsen, 1989). Sådana situationer kan ha enorma inverkan på handläggningsarbetet och de primära aktörerna i beslutprocessen: färdtjänstillståndshandläggare, organisationen och de sökande.

Att en färdtjänstillståndshandläggare inte känner till alla relevanta regler i organisationen påverkar sannolikt beslutet om färdtjänstillstånd. Rättssäkerheten blir äventyrad och resultatet kan bli antingen fördelaktigt eller ofördelaktigt, för den sökande såsom för organisationen som står bakom färdtjänstillståndshandläggaren och beslutet. De flesta färdtjänstillståndshandläggare känner exempelvis inte till om de har några interna policydokument i sin organisation. Regler påverkar beteende och gör vissa handlingar mer

troliga än andra. Regler ökar kapaciteten att kunna fatta beslut och ökar effektiviteten, förmågan att lösa problem och producera tjänster (March och Olsen, 1989, s. 2). Lagar som färdtjänstillståndshandläggarna förhåller sig till fungerar som ett stöd för att fatta korrekta, och idealiska, rättvisa beslut om färdtjänstillstånd.

Enheten Färdtjänstillstånd serviceresor följer uppsatta regler. Lagstiftningen är inte bara ett stöd och hjälp i handläggningen utan ses som ett skydd för medborgarna och för rättssäkerheten. Det handlar mycket om medborgarnas rättigheter, men samtidigt om hur färdtjänstillståndshandläggarna skall handlägga så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt för att det ska vara bra för den sökande. Vilka regler färdtjänstbeslut fattas på kan ibland vara lite svårare att förstå för sökande som har vissa funktionsnedsättningar, men då skall handläggaren uppträda tydligt, vänligt och tjänstemannamässigt, d.v.s. agera i samhällets tjänst för medborgaren. Även om regler är otydliga för ett visst ärende använder man lämplighetslogiken för att associera det aktuella ärendet med situationer för vilka regler redan finns (Olsen och March, 1989, s.153).

## **6.2 Hur tillståndshandläggare fattar beslut i svåra situationer**

Utifrån intervjuerna skapas uppfattningen att den överväldigande majoriteten är lagstyrda färdtjänstillståndshandläggare, proffs som inte chansar att gå utanför regelverket och inte lägger vikt vid konsekvenserna som deras negativa beslut kan orsaka för den sökande. En mindre andel funderar ändå över alternativa sätt att fatta beslut på och tittar på konsekvenserna som de olika beslutsalternativen. Jag måste påpeka att de som tänker på konsekvenserna ändå tar stark ställning till och känner sig hårt begränsade av lagstiftningen. Men de känner sig kallade att tänka utanför lådan när konsekvensen är orimlig.

Man har möjlighet att tolka lagen efter den sökandens funktionsnedsättning, men det är ändå en ram som begränsar handlingsutrymmet och styr färdtjänstillståndshandläggaren till beslut, även om färdtjänstillståndshandläggaren stödjer sig på egna personliga värderingar eller försöker hitta ett särskilt behov för att kunna bevilja färdtjänstillstånd.

Reglerna kan vara väldigt styva och leda tjänstemannen på spåret att fatta avslag, trots att beslutet uppenbart begränsar sökandes liv. Om detta skriver March och Olsen (1989, s. 2). De skriver nämligen att tjänstemän gör det som de anser vara lämpligt i en viss situation oavsett

konsekvens för den sökande; utan hänsyn till mänskliga rättigheter, då en sökande med funktionsnedsättning kan begränsas att delta i samhället på lika villkor.

Min uppfattning är att färdtjänstillståndshandläggarna lägger stort fokus på motiveringen av sina beslut. Det är alltid viktigt att man motiverar både positiva och negativa beslut, avslag, och kommentera i relation till lagar och gällande riktlinjer. Vill man med svåra beslut eventuellt gå utanför ramar för lagar och riktlinjer hänvisas tjänstemännen (så svarar respondenterna) till att ta råd av varandra eller söka samtycke av sin chef. Känner färdtjänstillståndshandläggaren sig tveksam bör han/hon aldrig ta sådana svåra beslut helt på sig själv. Det är korrekt enligt lämplighetslogiken, men öppnar också dörren för förskjutet konsekvenslogiskt tänkande eftersom färdtjänstillståndshandläggaren låter sin chef ta ställning i det svåra beslutet och eventuellt enligt egna värderingar fatta beslut utifrån konsekvensernas allvar. På det sättet skaffar beslutsfattarna nödvändigt underlag även för svåra beslut. March och Olsen (1989) lyfter fram att bra underlag är avgörande för bra beslutsprocess. Beslutsunderlaget är beroende av hur bra kontakter man har på färdtjänsten (i detta fall med chefen), men också med andra relevanta institutioner (s. 19).

Om man inte ska tolka lagen på ett annat sätt än vad som är rimligt, vad praxis är, så finns det inte så mycket utrymme för egen vilja, skriver March och Olsen (1989). Som färdtjänstillståndshandläggare har man hög autonomi, men samtidigt ett stort ansvar att inte bryta mot lagen, även om man kan känna empati för någon i ett stort behov. Och för de flesta respondenterna är det svårt att avvika från lagens och riktlinjernas ramar även när regelverket inte är lättläst. Då det fokus på att få fram mer beslutsunderlag. March och Olsen (1989) lägger stor fokus på beslutsunderlag. Att ha ett bra underlag är avgörande i beslutsprocesser. Beslutsunderlag är också beroende av hur bra kontakter beslutsfattaren har med andra relevanta institutioner (s. 19). Färdtjänstillståndshandläggare samlar all sitt material för beslutsfattande genom inkomna ansökningar från den sökande som bl.a. borde omfatta läkarutlåtande från sjukvården. Men om det finns behov för att komplettera underlaget kan färdtjänstillståndshandläggare kontakta både sjukvården och andra myndigheter. Enligt respondenterna har de flesta god information om beslutsalternativen och dess konsekvenser, men de väljer ändå medvetet att vid beslutsfattande följa lämplighetslogiken framför konsekvenslogiken.

När man låter färdtjänstillståndshandläggarna välja bäst logik för handläggning av svåra ärenden blir de mest nöjda med att kunna dra nytta av konsekvenslogiken. Dock är deras värdegrund tydlig och de värderar lagstiftningen högre, som den viktigaste ramen att utgå ifrån. Självklart är det på grund av att den offentliga förvaltningen härleder sin existens från lagstiftningen. Regler påverkar beteende och gör vissa handlingar mer troliga än andra. Regler ökar kapaciteten att kunna fatta beslut och ökar effektiviteten, förmågan att lösa problem och producera tjänster (March och Olsen, 2013, s. 5).

En del färdtjänstillståndshandläggare försöker lösa oklarheter genom att kommunicera med sökande och försöker värdera konsekvenser av sitt beslut på det sättet. Enligt konsekvenslogiken är beteendet beroende av konsekvenser som skapas av ett visst personligt val av den beslutande individen som agerar på eget bevåg (*willfully*), men i enlighet med omgivningens förväntningar (March & Olsen, 1989, s. 154). Enligt konsekvenslogiken väljer då färdtjänstillståndshandläggaren beslutsalternativ som han/hon är mest nöjda med, ofta den som passar bäst med deras egna värderingar. Misslyckas emellertid handläggaren med att fatta ett för den sökande fördelaktigt beslut hänvisar de ändå till lagar och riktlinjer, och därmed agerar enligt lämplighetslogiken. En skön blandning, skulle man kunna säga. March och Olsen (1989) säger att konsekvenslogik och lämplighetslogik behöver inte alltid vara i motsats. Ett komplext beslut kan berättigas av konsekvenslogiken även om samma beslut kan härledas från konsekvenslogiskt tänkande (s. 154).

För dem som följer konsekvenslogiken är kommunikation grunden för ett bra beslut. Deras lösning för svåra beslut är nyfikenhet, tydlighet och öppna sinnen. Framtiden är en viktig faktor för dem och det är viktigt att man vågar samtala och tänka på vad beslutet innebär för framtiden, oavsett om det är positivt eller negativt. Invånarna skall känna sig välkomna att ringa eller besöka organisationen för att på bästa sätt få information som de behöver. Enligt March och Olsen (1989) skapar handläggarna på det sättet identiteter, situationer och regler för hur de skall bete sig, och de grundas på erfarenhet, expertkunskaper eller helt enkelt fingertoppskänsla (s. 3).

Regler begränsar beslutsfattarens beteende och kan innefatta rutiner, procedurer, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och tekniker (March & Olsen, 1989, s. 24). Ofta finns det inget handlingsutrymme för avvikelser från regelverket när färdtjänstillståndshandläggare beslutar om hur många resor skall beviljas åt gången. Antal

resor begränsas för att organisationen kan hålla kostnaderna under kontroll. Varje färdtjänstillstånd handlar om reella kostnader för Trafikkontoret och kommunen, medan den begränsade budgeten kräver att färdtjänstillståndshandläggare skall hushålla med våra gemensamma resurser. Om frågan om antal resor blir ohållbar kan den vid behov alltid lyftas fram via Trafikkontorets förvaltningsledning till den beslutande politiska församlingen, trafiknämnden.

### **6.3 Konsekvenser av svåra beslut för de sökande**

Grundläggande för tjänstemannarollen (rollen som gräsrotsbyråkrat) är att tjänstemannen har i uppgift att fatta beslut enligt vissa regler (på delegation av en överordnad funktion) och att de ges frihet (*eng. discretion*) att fatta beslut i anslutning till sin interaktion med medborgare som beslutet angår (Lipsky, 2010, s. 3). Färdtjänstillståndshandläggarna lyfter fram sin roll som oerhört viktig eftersom deras negativa beslut, avslag, kan drabba de sökande som har någon funktionsnedsättning väldigt hårt. När de ibland får svåra ärenden (som saknar bra underlag till beslut samtidigt som hela regelverket skall användas som beslutsgränser) och ändå lyckas utifrån sin utredning att fatta ett positivt beslut som beviljar färdtjänst då kan den sökande med funktionsnedsättning fortsätta med sina aktiviteter som sökanden haft tidigare. Funktionsnedsättningen blir då ingen väsentlig begränsande faktor för att man skall kunna resa. När man beviljar färdtjänst kan det också finnas särskilda villkor: ensamåkning, ledsagare, framsättesplacering etc. En av inskränkningarna i rätten att ha färdtjänst är begränsat antal resor som gör att de sökande får begränsad rörlighet över en ansökningsperiod, men ändå får mer frihet att röra sig utomhus än om de överhuvudtaget inte hade haft rätt till färdtjänst.

I det självständiga arbetet har man ett stort ansvar. Man måste förstå sitt ansvar gentemot medborgare; att det inte bara handlar om ansökningsformulär med bilagor som man ser på en skärm, utan att det bakom varje ärende ligger riktiga människor med sina mänskliga rättigheter att röra sig fritt i samhället som de är en viktig del av. Gräsrottsbyråkrater har ofta större ansvar än deras resurser räcker till och det är en god anledning att de också har frihet att bestämma sina egna prioriteringar (Lipsky, 2010, s. 15). Att hantera svåra ärenden och i samband med det ge avslag är inte lätt på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor. Ibland är det svåraste är att hitta ett tankemönster för att inte bli tveksam när man har beslutat om ett

avslag. Men det är viktigt att man väl men koncist motiverar både när man har fattat positivt och när man har fattat negativt beslut. Särskilt när man har en svår situation måste man verkligen sätta sig in i ärendet och, för att fatta korrekt beslut, utveckla sitt tankesätt. Det handlar mycket om utredningsprocessen, om att läsa handlingar, kontrolläsa regelverket, förstå diagnoserna, hur de kan påverka rörelsen, ha telefonutredning, besök eller hembesök och till slut välja korrekt beslutsalternativ. Man måste sätta sig i den sökandes position, förstå varför det exempelvis är svårt för den sökande att åka kollektivt utifrån sökandes funktionsnedsättning, och se till att inte fatta fel beslut.

Lipsky (2010, s. 3) skriver om gräsrotsbyråkrater (*eng. street-level bureaucrats*), dvs. tjänstemän (t. ex. färdtjänstillståndshandläggare) som i direkt kontakt med medborgare implementerar beslut från högre instanser (t. ex. politiker, som inte möter allmänheten i enskilda ärenden). Färdtjänstillståndshandläggarna lyfter fram att en del av politiska beslut kan orsaka svåra situationer i beslutsprocessen. Begränsat antal resor uppfattas som en orsak till sådana svåra situationer, då t.ex. en tjänsteman utifrån beslutsunderlag inte bör bevilja tidsbegränsat tillstånd, men ändå gör det eftersom det är politiskt beslut i syfte att skydda kommunal ekonomi.

Färdtjänstillståndshandläggarna tar beslut som grundar sig på lagstiftningen och operativa politiska beslut som gäller för den kommunala förvaltningen. Att hantera en svår situation och fatta ett beslut är en komplex process som kräver insamling av all nödvändig information. Handläggarna är utbildade i rutinmässigt arbete, men för att genomföra sina uppgifter mer effektivt skulle de ha nytta av att söka nya resurser, kunskaper och information. I slutändan måste rutinerna utformas så att de ger klienterna den bästa tjänsten som går att få under de rådande omständigheterna (Lipsky, 2010). Det kan man även i vårt specifika fall göra genom att inhämta ny kompetens, förbättra beslutsprocesser och dra nytta av tekniska lösningar. Och i det arbetet utgår man från lagen och riktlinjerna, samt från de sökandes funktionsnedsättning. En ordentlig, rättssäker utredningsprocess är helt avgörande för att svåra beslutssituationer som uppstår på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor skall hanteras korrekt.

Central del i beslutsfattandet om färdtjänstillstånd utgörs av bedömning som särskilt vid svåra beslut grundar sig på läkarutlåtandet om sökandes eventuella funktionsnedsättning och diagnos, på lagstiftningen som ger medborgaren vissa rättigheter, samt på informationen som

färdtjänstillståndshandläggaren själv har samlat in genom besök, hembesök, telefonutredning eller dylikt.

Färdtjänstillståndshandläggaren är dock självständig i sin tolkning av beslutsunderlaget och bär ansvaret och fattar beslut själv. Också Lipsky (2010) understryker, trots att tjänstemannen måste handla inom ramen för lagar och andra regler som försäkrar att han agerar korrekt och etiskt, att han också har en viss frihet i sin tolkning av besluten (s. 71). Tjänstemannen har sin handlingsfrihet och sin mänskliga förmåga att göra bedömningar, vilket omöjligen kan representeras av en strikt regelbunden beslutsprocess som kan ersättas av en maskin.

Tjänstemän fattar unika beslut om andra människor i deras unika situationer och behöver ibland avvika från reglerna för att klara förväntningarna (Lipsky, 2010, s. 161).

Hur en färdtjänstillståndshandläggare skall hantera en svår situation eller vilken metod skall väljas beror framförallt på färdtjänstillståndshandläggarens egna individuella bedömning. Handlingsfriheten behövs både för att optimera organisationens gemensamma prestation och för allmänhetens bättre upplevelse av den offentliga tjänsten. Beslutsfriheten kan absolut inte tas bort från vardagspraxis eftersom man inte skulle kunna hantera komplexiteten och osäkerheten i det mänskliga servicearbetet. Gräsrottsbyråkrater har ofta större ansvar än deras resurser räcker till och det är en god anledning att de också har frihet att bestämma sina egna prioriteringar (Lipsky, 2010, s. 15).

Färdtjänstillståndshandläggarna deltar som tjänstemän i en process med politiska och organisatoriska aktörer i ett ömsesidigt beroendeförhållande. I demokratier utgår all makt från folket. Genom allmänna val tillfaller makten politikerna som indirekt representerar medborgare och fattar beslut åt dem. I Göteborgs stad har de valda politikerna ansvar för att lagarna skall efterlevas och bl.a. att den kommunala färdtjänsten skall vara tillgänglig för dem som behöver den och har rätt till den. Färdtjänstillståndshandläggare beslutar om färdtjänstillstånd i sin roll som tjänstemän efter att beslutsansvaret delegeras av politikerna till dem. Anledningar är två: att de kommunala politikerna oftast är fritidspolitiker med begränsad tid för det politiska uppdraget och att tillstånd om färdtjänst inte ses som ett politiskt beslut, utan tillämpning av en tidigare beslutad politik, dess förvaltning; en så kallad *hur-fråga*. Mandatet som tjänstemännen får av politikerna är också förknippat med skyldigheter att agera enligt förväntningar.

## 6.4 Studiens bidrag och förslag till vidare forskning

Förhoppningen är att studien tillför ny eller bekräftar känd kunskap om hur färdtjänstillståndshandläggare hanterar svåra situationer vid sitt beslutsfattande. Den har forskningsperspektiv och drar nytta av forskningsmetoder för att ge allmänheten en viktig inblick i hur ansvariga tjänstemän på Göteborgs stad Trafikkontoret: på enheten Färdtjänstillstånd serviceresor hanterar svåra situationer vid sitt beslutsfattande. Läsaren erbjuds ett fönster in i färdtjänstillståndshandläggarnas vardag och deras metoder i beslutsprocessen som rör färdtjänstillstånd, men läsaren får också möjlighet att genom deduktion föreställa sig hur färdtjänstillståndshandläggarna generellt hanterar sitt beslutsfattande i svåra situationer. Det enkla upplägget i uppsatsen kan ses en bra utgångspunkt för andra som vill undersöka liknande situationer i liknande organisationer.

Med den empiriska studien har jag ytterligare stärkt March och Olsen (1989) i deras teori om lämplighetslogik, där de menar att tjänstemän inom offentlig sektor utgår från lagstiftningen och försöker fatta beslut som överensstämmer med en eller flera regler. Det blev en bra utgångspunkt, men jag lyckades också stärka March och Olsen (1989) i deras teori om konsekvenslogik eftersom tjänstemän, särskilt i svåra situationer, faktiskt funderar över alternativa sätt att handla och försöker lista ut vilka konsekvenser olika handlingsalternativ får. De måste ta sitt tjänsteansvar på största allvar och då lyfter jag naturligt fram Lipsky (2010) med hans teori om tjänstammaroller, där tjänstemän visst fattar beslut utifrån regler, med frihet under ansvar.

Målet – att bringa fram mer användbar kunskap om hur dagens tjänstemän hanterar svåra situationer – uppnåddes och därmed finns det nu mer material att stödja sig på för att förbättra framtida beslutsfattande. Studien undersökte verkligheten och de praktiska tillämpningarna, men hade fokus enbart på beslutsfattande vid svåra situationer och utifrån tre specifika teorier. Skulle vi ha använt andra teoretiska verktyg, t. ex. teorier om makt, beslutsfattandemodeller o s v, då skulle vi även ha fått andra intressanta resultat. Det vore intressant för vidare forskning.



I denna uppsats har jag valt att fokusera en mellanstor enhet med ett strikt avgränsat ansvar. Det skulle vara intressant att göra en studie likt denna, men på en annan liknande förvaltningsenhet i landet. Man skulle kunna jämföra och studera eventuella skillnader i arbetssätt, effektivitet och resultat. Göteborgs stad är en stor, välmående kommun med stor budget och många sökande vars ansökan skall handläggas, men finns det någon skillnad i relation till mindre kommuner? Intressant vore också att undersöka varför vissa tjänstemän tar sig mer handlingsutrymme än andra i beslutsprocesser. Vissa tjänstemän, vilket är uppenbart i denna studie, håller hårdare vid lämplighetslogiken, medan andra (särskilt vid svåra situationer) finner lösningen genom att tillämpa konsekvenslogiken, även om verksamhetens mål är gemensamma och gäller lika för alla beslutsfattare. Varför är det så?

## 7 Referenser

- Burn, A., Rathwell M & Thomas. R.C. 1987. A distributed decision-making system. Department of Computer Science, University of Leeds, Leeds LS2 9JT, UK. Publication, 121-131. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0167923687900716> (Hämtad 2019-10-16)
- Cawthon, Stephanie W. 2011. Making decisions about assessment practices for students who are deaf or hard of hearing. Remedial and special education. Hammill institute on disabilities reprints and permission. Publication 4-21.  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0741932509355950> (Hämtad 2019-10-15)
- Denvall, V. 2008. Evidence in action: a Thompsonian perspective on evidence-based decision-making in social work, European Journal of Social Work. Publication, 29-42.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691450701531927> (Hämtad 2019-10-15)
- FN (2017). FN:s konvention för personer med funktionsnedsättning.  
<https://www.mfd.se/delaktighet/fns-konvention/> (Hämtad 2019-10-18)
- Göteborgs stad Färdtjänsts webbsida (u.å.a). <https://goteborg.se/wps/portal/start/fardtjanst>
- Godwin, L. N. 2012. Examining the impact of moral imagination on organizational decision-making business & society, Vol. 54(2) 254–278 © 2012 SAGE. Reprints and permissions:  
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0007650312443641?journalCode=basa> (Hämtad 2019-03-18)
- Janssen., M, Voort., H. & Wahyudi., A. 2017. Factors influencing big data decision-making quality. Journal of Business Research 70. Publication 338–345  
[https://www.researchgate.net/publication/308014230\\_Factors\\_influencing\\_big\\_data\\_decision-making\\_quality](https://www.researchgate.net/publication/308014230_Factors_influencing_big_data_decision-making_quality) (Hämtad 2019-03-12)
- Jinmao., G, Yaohui., Z, Rui., H, Shixin., Z & Yong., L. 2012. The process of mission based maintenance decision-making for material. Department of technical support engineering academy of armored force engineering Beijing, China. Publication. 687-69.  
[https://www.researchgate.net/publication/261147655\\_The\\_process\\_of\\_Mission\\_Based\\_Maintenance\\_Decision-making\\_for\\_Material](https://www.researchgate.net/publication/261147655_The_process_of_Mission_Based_Maintenance_Decision-making_for_Material) (Hämtad 2019-03-12)

Kvale., S. 1997. Den kvalitativa forskningsintervjun. Översättning Sven-Erik Torhell. ISBN 91-44-00 185-1 © Steinar Kvale och Studentlitteratur 1997

Lipsky., M, 2010. Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Luom., J, 2016. Model-based organizational decision making: A behavioral lens. *European Journal of Operational Research* 249. Publication, 816–826.

[https://www.researchgate.net/publication/283897158\\_Model-based\\_organizational\\_decision\\_making\\_A\\_behavioral\\_lens](https://www.researchgate.net/publication/283897158_Model-based_organizational_decision_making_A_behavioral_lens) (Hämtad 2019-03-05)

March., J. G. and Olsen., J. P. 2013. The logic of appropriateness. *The Oxford handbook of Political Science Edited by Robert E. Goodin* Online Publication Date: Sep 2013.

<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-024> (Hämtad 2019-03-10)

March., J. G. and Olsen., J.P, 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Mintzberg., H., Raisinghani., D. & Théorêt., A. 1976. The Structure of "Unstructured" Decision Processes. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (Jun. 1976), pp. 246-275. Sage Publications, Inc. on behalf of the Johnson Graduate School of Management, Cornell University URL: <https://www.jstor.org/stable/2392045> (Hämtad 2019-03-12)

Rogova., G. & Yager.,R, 2016. Belief-Based Argumentation and Golden Rule for Decision Making with Soft and Hard Information. 19th International Conference on Information Fusion Heidelberg, Germany. [https://www.researchgate.net/publication/308174541\\_Belief-based\\_argumentation\\_and\\_golden\\_rule\\_for\\_decision\\_making\\_with\\_soft\\_and\\_hard\\_information](https://www.researchgate.net/publication/308174541_Belief-based_argumentation_and_golden_rule_for_decision_making_with_soft_and_hard_information) (Hämtad 2019-03-17)

Peate., M, Meiser., B, Cheah., BC, Saunders., C, Butow., P, Thewes., B, Hart., R, Phillips., K-A, Hickey., A & Friedlander., M, 2012. Making hard choices easier: a prospective, multicentre study to assess the efficacy of a fertility-related decision aid in young women with early-stage breast cancer. *British Journal of Cancer* (2012) 106, 1053 – 1061 & 2012 Cancer Research UK All rights reserved 0007 – 0920/12 <https://research->

[repository.uwa.edu.au/en/publications/making-hard-choices-easier-a-prospective-multicentre-study-to-ass](https://repository.uwa.edu.au/en/publications/making-hard-choices-easier-a-prospective-multicentre-study-to-ass) (Hämtad 2019-03-15)

Platzer., C, Bröder., A & Heck., D. W, 2013. Deciding with the eye: How the visually manipulated accessibility of information in memory influences decision behavior. Published online: 12 November 2013. This article is published with open access at Springer.

[https://www.researchgate.net/publication/258445464\\_Deciding\\_with\\_the\\_eye\\_How\\_the\\_visually\\_manipulated\\_accessibility\\_of\\_information\\_in\\_memory\\_influences\\_decision\\_behavior](https://www.researchgate.net/publication/258445464_Deciding_with_the_eye_How_the_visually_manipulated_accessibility_of_information_in_memory_influences_decision_behavior) (Hämtad 2019-03-12)

Ito., S, Fujimura., S & Tamiya., T, 2012. Does cultural assimilation affect organizational decision-making on quality-related incidents? — A company's post-M&A experience. Yanagishinden, Odawara-shi, Kanagawa-ken, 250–0857, Japan Journal of International Management 18 pp. 160–179.

[https://www.researchgate.net/publication/254409269\\_Does\\_cultural\\_assimilation\\_affect\\_organizational\\_decision-making\\_on\\_quality-related\\_incidents\\_-\\_A\\_company's\\_post-MA\\_experience](https://www.researchgate.net/publication/254409269_Does_cultural_assimilation_affect_organizational_decision-making_on_quality-related_incidents_-_A_company's_post-MA_experience) (Hämtad 2019-03-13)

Senter., S. M. & Wedel., D. H, 1999. Information Presentation Constraints and the Adaptive Decision Maker Hypothesis University of South Carolina Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition 1999, Vol. 25, No. 2, 428-446.

<https://people.cas.sc.edu/wedell/Reprints/Senter%20Wedell%201999.pdf> (Hämtad 2019-03-12)

Shoemaker., L. K, Kazley., A.S. & White., A. 2010. Making the Case for Evidence-Based Design in Healthcare: A Descriptive Case Study of Organizational Decision Making. HERD Volume 4, Number 1, pp 56-88 Copyright ©2010 Vendome Group, LLC M 56.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/193758671000400105?journalCode=hera> (Hämtad 2019-03-12)

SFS 1997:736. Lagen om Färdtjänsten. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997736-om-fardtjanst\\_sfs-1997-736](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997736-om-fardtjanst_sfs-1997-736)

SKL Kommentus Media AB., 2012. Färdtjänst handbok. EO Grafiska, Stockholm- Skarpnäck

Stonebraker., I. & Howard., A, 2018. Evidence-based decision-making: awareness, process and practice in the management classroom. United States The Journal of Academic

Librarianship pp. 113–117.

[https://docs.lib.purdue.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1201&context=lib\\_fsdocs](https://docs.lib.purdue.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1201&context=lib_fsdocs) (Hämtad 2019-03-15)

Sundblom, Essi och Dryver, Eric. Beslutsfattande på akuten. Läkartidningen nr 12 2013 Volym 110 s. 631–635, (2013).

[https://www.lakartidningen.se/OldWebArticlePdf/1/19399/LKT1312s631\\_635NY.pdf](https://www.lakartidningen.se/OldWebArticlePdf/1/19399/LKT1312s631_635NY.pdf) (Hämtad 2019-03-14).

Vetenskapsrådet, 2011. God forskningssed. Vetenskapsrådets rapportserie 1:2011.

[https://konst.gu.se/digitalAssets/1372/1372748\\_god-forskningssed-2011.1.pdf](https://konst.gu.se/digitalAssets/1372/1372748_god-forskningssed-2011.1.pdf) (Hämtad 2019-03-14).

Wörlén., M, 2010. Att prioritera i socialtjänsten – Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. Socialvetenskaplig tidskrift nr 1. S. 28–45

<https://journals.lub.lu.se/svt/article/download/15697/14180/> (Hämtad 2019-03-22).

## **Informationsbrev till intervjustudien ”Behandling av svåra situationer vid beslutsfattande”**

### **Inledning**

I de flesta anställningar förekommer situationer som kan vara svårare att hantera än andra. Att få ett negativt besked (som t.ex. när sökande inte har fått tillstånd att resa med kommunal färdtjänst) kan vara svårt för mottagaren, men även för personen som framför beskedet, vilket oftast är den beslutsfattande tjänstemannen. Tjänstemannen har lagen och riktlinjer till sitt stöd, men måste också förlita sig på sina egna, individuella bedömningar.

Syftet med denna studie är att beskriva och förklara hur tjänstemän som färdtjänstillståndshandläggare hanterar svåra situationer vid beslutsfattande samt att tydliggöra processen för allmänheten. Vissa medborgare i målgruppen drabbas hårt av att deras förutsättningar inte exakt passar in i lagstiftningens ramar och i de fallen är det särskilt viktigt med transparens i färdtjänstillståndshandläggarnas beslutsfattande för att kunna förstå ett avslag på ansökan om färdtjänst och därmed känna sig sakligt bemött av den kommunala förvaltningen.

Intervjun kommer inte att ta mer än 30 minuter. Jag förbinder mig att följa lagar, Vetenskapsrådets forskningsetiska riktlinjer, hålla respondentens svar konfidentiella och anonyma samt använda dem enbart för forskningsändamål. Allt datamaterial kommer att användas i projektet i syfte att få ett representativt resultat.

Jag ber om ert samtycke att bli intervjuad, att spela in samtalet och upplyser om att ni när som helst kan avbryta intervjun eller undvika att svara på frågor.

Jag är tacksam för er hjälp att genomföra studien. Om ni har några frågor välkomna när som helst på vår för närvarande gemensamma arbetsplats.

Jag har 18 frågor och accepterar alla svar: långt, kort eller inget svar.

Med vänliga hälsningar

Emina Hubjer

[emina\\_h@hotmail.com](mailto:emina_h@hotmail.com) eller [emina.hubjer@trafikkontoret.goteborg.se](mailto:emina.hubjer@trafikkontoret.goteborg.se)

Student på Masterprogrammet i offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet, 120 hp, med inriktning *Ledning och styrning*

Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)

Handledare: Iwona Sobis

Examinator: Carina Abrahamson Lofström

## **Bilaga 1-Intervjuguide**

### **Inledande frågor**

1. Vad har du för utbildning?
2. Hur länge har du arbetat som färdtjänstillståndshandläggare?
3. Hur länge länge sammanlagd har du jobbat med att ge tillstånd av färdtjänst för de sökande?

### **Respondenternas uppfattning och erfarenhet/upplevelser av lagar, kommunala riktlinjer och policydokument som berör färdtjänst**

4. Vad tycker du om Förvaltningslagen?
5. Vad tycker du om Färdtjänstlagen?
6. Vilka lagar anser du mest problematiska och varför tycker du så?
7. Vad tycker du om kommunala riktlinjer för färdtjänst i Göteborgs stad?
8. Vilka kommunala riktlinjer anser du mest problematiska och varför tycker du så?
9. Vad tyckte du om regler för färdtjänst?
10. Vad tycker du om de interna policydokument som gäller färdtjänstillstånd och finns i denna organisation?
11. Vilka interna policydokument anser du mest problematiska och varför tycker du så?

### **Handläggningen av svåra beslut om färdtjänstillstånd**

12. Var snäll och berätta om de svåraste situationerna med de kunder som ansökt om färdtjänst? (Ge exempel)
13. Varför tycker du att de situationerna var svåra?
14. Hur brukar du hantera den svåra situationen i praktiken? Berätta gärna.
15. Vilket handlingsutrymme har du att hjälpa vissa kunder och tilldela de färdtjänstillstånd när deras situationer avviker lagliga regleringar, riktlinjer och policydokument? Ge några exempel.
16. Vilka begränsningar bemöter du då?

### **Resultat av svåra beslut**

17. Vad tycker du om din roll i det hela?
18. Vad begränsar dig när du ska själv fatta beslut?