



GÖTEBORGS UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN  
FH 1504, Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15HP  
Kandidatprogrammet i Offentlig förvaltning  
Policyanalys  
HT 14

**Tillgänglighet inom kollektivtrafiken som  
mänsklig rättighet – En fråga om  
tjänstemannarollens påverkan,  
förutsättningar samt divergens mellan  
beslut och genomförande.**

Kursansvarig: Gregg Bucken-Knapp  
Handledare: Petra Svensson

Erik Johansson Lönnroth  
2015-01-07

## **Sammanfattning/Abstract**

Denna uppsats visar på hur tjänstemän på mellannivå kan påverka glappet mellan beslut och verkställda politiska mål, i ett fall som handlar om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utgångspunkten är Lennart Lundquists *"Vilja, Kunna, Förstå"* som kompletteras med begreppet *"Bistås"* ifrån *"Divergensteorin"*, för att tillsammans belysa *"Hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen mellan beslut och verkställd politik?"*.

Tillvägagångssättet är en form av kvalitativ fallstudie, genom samtalsintervjuer med tjänstemän inom bolaget Västtrafik AB, som ansvarar för tillgänglighetsarbetet inom Västra Götalandsregionens kollektivtrafik. Tillgänglighetsfrågan aktualiseras som problem i samband med att nya grunder tillförs diskrimineringslagen från och med 2015.01.01. Därmed är det som studien visar viktigt med insikter bland tjänstemännen, i fråga om vilka policys och riktlinjer som begränsar dess handlingsutrymme.

### **Nyckelord:**

Implementering, Tjänstemannarollen, Handlingsutrymme, Policys, Tillgänglighet, Vilja, Kunna, Förstå, Divergens, Rättigheter.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning.....</b>	<b>s.3</b>
1.1 <i>Bakgrund.....</i>	<i>s.3</i>
1.1.1 – <i>Tillgänglighet.....</i>	<i>s.4</i>
1.1.2 – <i>Implementeringsteori.....</i>	<i>s.4</i>
1.1.3 – <i>Tjänstemannarollen.....</i>	<i>s.6</i>
1.2 <i>Problemformulering.....</i>	<i>s.7</i>
1.3 <i>Syfte.....</i>	<i>s.8</i>
1.4 <i>Frågeställningar.....</i>	<i>s.8</i>
<b>2.0 Teoretisk referensram.....</b>	<b>s.9</b>
2.1 <i>Divergensteori.....</i>	<i>s.9</i>
2.2 <i>Vilja, Kunna, Förstå.....</i>	<i>s.11</i>
<b>3.0 Metod.....</b>	<b>s.12</b>
3.1 <i>Tillvägagångssätt.....</i>	<i>s.12</i>
3.1.1 – <i>Deltagare.....</i>	<i>s.12</i>
3.1.2 – <i>Metodproblem och begränsningar.....</i>	<i>s.13</i>
3.2 <i>Avgränsningar.....</i>	<i>s.14</i>
3.3 <i>Analysmodell.....</i>	<i>s.14</i>
3.4 <i>Frågor.....</i>	<i>s.16</i>
<b>4.0 Material.....</b>	<b>s.17</b>
4.1 <i>Samtalsintervjuer.....</i>	<i>s.18</i>
4.2 <i>Mailsvar.....</i>	<i>s.23</i>
<b>5.0 Analys.....</b>	<b>s.25</b>
5.1 <i>Respondenternas roll och bild av sin påverkan.....</i>	<i>s.25</i>
5.2 <i>Respondenternas Vilja, Kunskap och Förståelse.....</i>	<i>s.27</i>
5.2.1 – <i>Vilja.....</i>	<i>s.27</i>
5.2.2 – <i>Kunskap.....</i>	<i>s.28</i>
5.2.3 – <i>Förståelse.....</i>	<i>s.28</i>
5.3 <i>Bild av hur respondenterna Bistås.....</i>	<i>s.28</i>
<b>6.0 Slutsatser.....</b>	<b>s.29</b>
6.1 <i>Förslag till vidare forskning.....</i>	<i>s.31</i>
<b>7.0 Diskussion.....</b>	<b>s.31</b>
<b>8.0 Referenser.....</b>	<b>s.34</b>
 <b>Bilaga 1.....</b>	 <b>s.36</b>

## 1.0 Inledning

Ibland kan det vara tänkvärt att reflektera över hur samhället bör se ut. Inte minst är det tänkvärt för dem som planerar och ligger bakom hur våra städer eller regioner bör utformas och fungera. Om vi inte visste vart vi skulle födas, hur skulle vi då vilja att världen, landet, staden eller framför allt våra förutsättningar såg ut? Något som Rawls myntade i sina tankar om jämlika förutsättningar som är till allas fördel, i fråga om grundläggande friheter såväl socialt som ekonomiskt (Rawls 1999:75f).

Denna studie ska försöka åskådliggöra hur avgörande tjänstemannarollen är inom policyimplementeringen, vilket illustreras genom Västtrafik AB och tillgänglighetsarbetet inom Västra Götalandsregionens kollektivtrafik. Ett arbete som är centralt då bolaget nästan uteslutande består av tjänstemän på mellannivå, vars uppdrag är att åstadkomma kommersiella mål, samtidigt som politiken utkräver samhällsnytta. Studien behandlar det som kallas för divergens och innebär skillnaden (eller glappet) mellan beslut och verkställande, vilket i frågan om tillgänglighet kan anses handla om att bryta mot FN-konventionens mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Regeringskansliet:15f)..

### 1.1 Bakgrund

Kollektivtrafiken kan anses vara en stor samhällsnytta. För personer med funktionsnedsättning så kan det också vara det enda sättet att ta del av samhällslivet. Eller för den delen, den enda möjligheten att ta sig ur hemmet, för att i värsta fall bryta social isolering. På regional nivå läggs policys, handlingsplaner och strategier fast av det som kallas för "Rättighetskommittén" och det råder där inget tvivel om vikten av tillgängligheten (Västragötalandsregionen.se). Sverige och således även Västra Götalandsregionen har sedan 2009 anslutit sig till FN:s konvention om mänskliga rättigheter för personer med funktionshinder och "*Arbetet för att uppnå full delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning har bedrivits i Sverige sedan länge.*" som Regeringen själva beskrev det i sin Proposition till Riksdagen 2008 (Prop. 2008/09:28). Sedan Maj 2000 har Sveriges Riksdag antagit en nationell handlingsplan för handikappolitiken, vid namn "*Från patient till medborgare*" och sedan 1979 (uppdaterad 1998) finns en lag om "*Handikappanpassad kollektivtrafik*", vilka reglerar men också har inneburit mål om ett stort utbud och ett tillgängligt resande till år 2010 (HK 20021205:3). Inom Västra Götalandsregionen och Västtrafik så har dessa nationella mål destillerats ner till att formulera bolagets handlingsplan "*Ökad tillgänglighet för personer med funktionshinder*" (Handlingsplan - Ökad tillgänglighet för personer med funktionshinder 2004:48ff)..

### 1.1.1 – Tillgänglighet

De stater som antagit FN-konventionen måste arbeta för att göra samhället tillgängligt och med tillgänglighet menas då att; *"[...] alla ska kunna använda något eller kunna delta. Alla ska kunna komma in i och vara i hus. Alla ska få information som passar dem."*

(Regeringskansliet:15f). Det handlar således om väldigt grundläggande rättigheter som kan försvåras av att en individ exempelvis har svårt att röra sig, se, höra, hantera vissa ämnen eller att bearbeta, hantera och förmedla information. Områden som brukar beskrivas som *"De fem svårigheterna"* inom funktionshinderrörelsen och även av Västra Götalandsregionen (vgregion.se). Exempel på åtgärder i fråga om tillgänglighetsanpassad kollektivtrafik skulle kunna vara; anpassad utformning av perronger och insteg till fordon, destinations eller hållplatsutrop, personlig service eller ledsagning vid fordonsbyten etc.

Till grund för regionens kollektivtrafikplanering ligger i linje med lagstiftningen det *"Trafikförsörjningsprogram"*, vilket pekar ut fyra målsättningar till och med 2025, i form av; *Fördubblat resande, 85-90% Nöjdhet, Minskad Miljöpåverkan* och avslutningsvis att *Förbättra för alla resenärsgupper* (Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västra Götaland 2012:48ff). Denna studie avser således att koncentrera sig på det sistnämnda målet som fokuserar på tillgänglighetsfrågan. Utifrån dessa mål har sedan Västtrafik formulerat sin policy som bland annat säger att; *"De allra flesta, oavsett funktionsnedsättning, ska kunna resa med Västtrafik och i vissa situationer kan vi erbjuda resenären särskild hjälp."*, *"När vi planerar och upphandlar trafik, hållplatser, fordon och övriga tjänster ska vi hela tiden göra det enklare och bättre för personer med olika funktionsnedsättningar."* Målet som också satts upp i fråga om tillgängligheten är att *"Minst 90% av personer med funktionsnedsättning ska kunna använda den allmänna kollektivtrafiken."* och att *"Alla som själva eller med hjälp av ledsagare kan ta sig till och från hållplats ska kunna resa med Västtrafik. Resan får inte vara den länk som brister."* (Handlingsplan - Ökad tillgänglighet för personer med funktionshinder 2004:48ff).

### 1.1.2 – Implementeringsproblemet

För att åstadkomma de målsättningar som satts upp ifrån politiskt håll, så krävs policys och riktlinjer för hur förvaltningen ska agera i sitt verkställande. I ett tidigt skede av policyprocessens utforskning beskrevs implementering som någonting högst rationalistiskt, som *"den saknade länken"* i fråga om förverkligande, då skillnaden i utförande eller verkställande gentemot fattade beslut inte riktigt kunde förstås. Implementering ansågs helt

enkelt vara ett steg i och produkten av, vad som hänt i de tidigare stegen av policyprocessen (Hill & Hupe 2005:7f). Att implementering enbart sågs som ett stadium i policyprocessen, måste förstås utifrån att forskningen vid tiden för upplysningen i ämnet, generellt hade ett uppifrån perspektiv och analyserade genomslaget av de auktoritativa besluten. Anders Sannerstedt beskriver med sitt kapitel ”*Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*” i Bo Rothsteins bok ”*Politik som organisation*” (2001) utvecklingen av implementeringsteorin, från Pressman och Wildavskys klassiska ”*Implementation*”(1973), som blev banbrytande i fråga om vikten av implementering. Oavsett hur goda intentioner eller ambitioner som finns bland beslutsfattarna i fråga om en policy, så är det implementeringen som avgör vad som faktiskt verkställs och det är således ett oerhört viktigt steg i hur exempelvis regionen styr samhällsutvecklingen. Vad Pressman och Wildavsky visade på var framför allt det politiska och således inflytandet som finns inom förvaltningen (Sannerstedt 2001:18ff).

Enligt demokratisk teori borde det vara självklart att förvaltningen verkställer de beslut som tas ifrån politiskt håll, men implementeringsproblemet visar att så inte behöver vara fallet (IBID). Här kan det sägas att ”*Divergensteorin*” som senare ska beskrivas ytterligare behandlar det faktum att beslut och vad som verkställs kan skilja sig åt. Därmed kan det konstateras att implementering inte enbart behöver ses som ett steg, utan att det kan ske på flera nivåer och att även verkställarnas agerande påverkar eller rent av kan skapa utformningen av policys.

Sannerstedt beskriver grunden till implementeringsproblemet som ett utfall av ”*styrningsmodellen*”. Det innebär en åtskillnad mellan beslutsfattare och verkställare, där relationen mellan de två parterna utgörs av *styrning* och *kontroll*, som syftar till utförande i linje med fattade beslut. Styrningen kan ske i *direkt* form, genom beslut som talar om vad som ska göras, eller *indirekt* genom att påverka verkställarens förutsättningar i form av resurser eller organisation (Sannerstedt 2001:20). I fråga om implementeringsstyrning presenterar Sannerstedt även begreppen *reliabilitet* och *rationalitet*, där rationalitet handlar om huruvida utfallet blir i linje med det som beslutsfattarna hade i åtanke med beslutet, medan reliabiliteten behandlar verkställarnas handlingar i linje med den styrning beslutsfattarna lagt fram och dess tydlighet (Sannerstedt 2008, sid.22f).

Sett ur ett strikt traditionellt perspektiv, med rationell utgångspunkt, så blir således implementeringsproblematiken en följd av otillräcklig styrning eller kontroll av dem som utför verkställandet.

### 1.1.3 Tjänstemannarollen

När en policy ska genomföras och implementeras spelar aktörerna som står för verkställande och genomförande en avgörande roll och således besitter tjänstemännen ett stort inflytande. 1980 lanserade Michael Lipsky sin teori om ”gräsrotsbyråkrater” eller ”närbyråkrater”, som bygger på tesen om att det är tjänstemännen som befinner sig närmast medborgarna inom den byråkratiska strukturen, som skapar och utformar politiken genom sina anpassningar av arbetet men framför allt av sitt agerande (Lipsky 2010:13f). Vicki Johansson breddar detta perspektiv till att kunna omfatta tjänstemän på en annan strukturell nivå, genom sin artikel ”*Negotiation Bureaucrats*”. Artikeln framhåller hur byråkrater eller tjänstemän kan ha oerhört skilda erfarenheter, kompetenser eller roller inom en dessutom väldigt varierande byråkratisk struktur. Johanssons artikel pekar framför allt på hur dagens ”*governance networks*”, skapat en helt annan situation för tjänstemännen att agera inom, än den som Lipsky utgick ifrån. Ett byråkratiskt system där tjänstemännen hamnar mellan ett antal andra aktörer (så som stat, entreprenörer etc.) och blir en form av förhandlande mellanhands enhet (Johansson 2012:1f). Denna studie fokuserar på dessa förhandlande och rent av upphandlande tjänstemän på ”mellannivå” och på dess handlingsutrymme eller handlingsfrihet, genom vilken tjänstemännen skapar den faktiska politiken. Vad som således huvudsakligen kommer att stå i fokus är Lipskys syn på att policys inte skapas i besluten, utan att det är i tjänstemannabeteendet som tolkningen och agerandet leder till de policys som allmänheten tillslut möter. Problematiskt med denna decentralisering är att det kan vara tjänstemännens omdöme eller egna referensramar som styr vilka beslut som tas i det operativa mötet med medborgarna eller enligt min tolkning i ”*förhandlingen*”. Då tjänstemännen inte bär på något formellt demokratiskt ansvar kan legitimiteten ifrågasättas och ansvarsutkrävandet försvåras avsevärt, vilket ställer stora krav på organisationens ansvarstagande (Rothstein 2010:105). Tjänstemännen kan inte agera helt på egen hand utan styrs självklart av de policys, normer och regler som lagts upp av beslutsfattarna (Lipsky 1980:14). Vad som dock försvårar arbetet för tjänstemännen är att handlingsutrymmet i sig ställer krav på individen, då policys och målsättningar ifrån politiskt håll kan vara både tvetydiga och idealistiska (Lipsky 1980:40). Som Vicki Johansson beskriver det, så befinner sig tjänstemännen på ”mellannivån” i en ständig balansgång mellan de omgivande aktörernas viljor och de är precis som sina ”kusiner” (gräsrotsbyråkraterna) även policyskapande (Johansson 2012:12f). Med *New Public Management* har en allt mer varierande byråkratisk struktur gjort att tjänstemän på mellannivå blivit allt vanligare och framför allt förekommande inom många kommunala eller för den delen regionala bolag, vilket är ett karaktäristika för detta fall.

## 1.2 Problemformulering

Västtrafik är ett regionalt ägt bolag i tiden, med ansvar för att förse en av Sveriges största regioner med en grundläggande samhällsservice (Vasttrafik.se). Det nationella målet att åstadkomma ett stort utbud och ett tillgängligt resande, med kollektivtrafiken redan till år 2010, har utvärderats. 2005/06:110 skrev regeringen att *”viktiga förbättringar har skett och att stora insatser görs, men att anpassningen av kollektivtrafiken ändå går för långsamt i förhållande till det uppsatta målet.”* (HK 20021205:3f). År 2014 vann Göteborg, som Västra Götalandsregionens största stad, EU-kommissionens pris *”Access City Awards”*, för sin tillgänglighet, i konkurrens med ett stort antal andra europeiska städer (Göteborg.se 2014). Istället för glädje och tacksamhet så väckte utmärkelsen starka reaktioner bland funktionshinderrörelsen, som ansåg det långt kvar till en tillgänglig stad för alla. I centrum för stora delar av denna kritik stod kollektivtrafiken och Västtrafiks bristande tillgänglighet. Västtrafiks egen statistik visar på att tillgängligheten har ökat stadigt, men trots detta har fortfarande ingen upphandling skett, för att exempelvis köpa in ersättare för de spårvagnar som rullat i staden sedan 1960-talet och tiden innan de nationella målen formulerades (Vasttrafik.se).

Trots att bolaget anser sig långt framme beträffande detta mål, så återstår det stora problemet. Förutsatt att tillgängligheten inte kan garanteras, så kan inte kollektivtrafiken anses vara ett alternativ för alla resenärer, då exempelvis en rullstolsburen eller person med synnedbättning inte kan *”chansa”* på att ett fordon är tillgängligt, på sin väg till ett arbete, om nästa tur på glesbygden kan vara timmar bort.

Från och med den första januari 2015 så införs nya grunder i diskrimineringslagstiftningen, vilka ger enskilda individer möjligheten att anmäla myndigheter eller andra aktörer i samhället för otillgänglighet (Riksdagen.se). Politikerna och Rättighetskommittén anser sig ha en samsyn i tillgänglighetsfrågan och alla parter som omger Västtrafik tycks dela uppfattningen, om att resandet bör vara till för alla. Samtidigt så kommer exempelvis de gamla och otillgängliga spårvagnarna att fortsätta rulla även efter den nya lagens inträde. Alternativet är att stoppa fordonen, vilket i så fall drabbar alla resenärer och verkligen innebär en otillgänglig stadsmiljö. Således är det av högsta relevans att studera hur Västtrafiks tjänstemän tar sig an problematiken och den konflikt som kan skönjas mellan alla de olika mål men även riktlinjer som omger dem.

Då det som här beskrivits finns både nationella lagar, men också regionala och inom bolaget Västtrafik beslutade policys, som har för avsikt att reglera tillgänglighetsarbetet, men även miljö, ökat resande etc. så är det intressant att undersöka implementeringen av dessa policys



och belysa tjänstemännens roll och eventuella möjligheter att påverka eller påskynda verkställandet. Detta eftersom att Västtrafik utöver sin styrelse, till fullo utgörs av tjänstemän på olika former av ”mellannivå”, vars uppgift är att förse regionens medborgare med kollektivtrafik genom upphandlade och därmed förhandlade entreprenörer. Då Västtrafiks tjänstemän är dem som upphandlar och således styr vilka fordon, men också vilka entreprenörer som i slutändan kör fordonen, så utgår denna studie ifrån att det är bland dessa tjänstemän på mellannivå, som glappet mellan beslut och verkställande uppstår. Det är nämligen på denna nivå som tillgängligheten implementeras, kan skapas eller åtgärdas. Idag finns det teorier som beskriver problematiken kring uppkommen divergens eller glapp mellan vad som verkställs och vad som beslutas. Det finns även teori om vad som driver tjänstemännen till sitt agerande inom tjänstemannarollens handlingsutrymme. Jag ställer mig till skaran som väljer att utgå ifrån att glappet är någonting som bör accepteras, som en del av policyprocessen, då det är naturligt att tjänstemannarollen genom dagens byråkratiska system ger denna typ av konsekvens. Vad som däremot inte kan accepteras är skillnader som innebär motstridigheter och konsekvenser både gentemot FN-konventionen och nationell rättighetslag.

### *1.3 Syfte*

Mitt syfte med föreliggande studie är att visa på hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen mellan beslut och verkställda politiska mål, i ett fall som handlar om mänskliga rättigheter. För att belysa komplexiteten med tjänstemannarollen och vilka faktorer som kan sägas styra dess autonoma agerande, så kombineras de överordnade och politikernas möjligheter att ”bistå” tjänstemännen (ifrån *divergensteorin*), med Lundquists *Vilja, Kunna, Förstå*. Genom att eventuellt kunna expandera synen på faktorer som påverkar tjänstemännens autonoma agerande, så ska resultatet också kunna föreslå lämpliga åtgärder som kan skapa större medvetenhet och ett bättre tillvägagångssätt inom bolaget Västtrafik.

### *1.4 Frågeställningar*

Den övergripande forskningsfrågan jag ämnat besvara med denna uppsats är med utgångspunkt i ovan definierade problemformulering och syfte;

*Hur kan tjänstemännen på mellannivå påverka divergensen mellan beslut och verkställd politik?*

Vad som också ämnas besvaras är:

- *Vilka faktorer styr tjänstemännens agerande i policyprocessens implementering?*
- *I vilken utsträckning påverkar tjänstemännens Vilja, Kunskap eller förståelse?*
- *Kan begreppet "Bistås" som formats ur divergensteorin, innebära ett bidrag till teorin om – Vilja, Kunna, Förstå?*
- *Kan tjänstemännens möjligheter att påverka divergensen innebära konsekvenser för rättighetsperspektivet?*

## **2.0 Teoretisk referensram**

De teorier jag valt som ramverk och utgångspunkt för denna studie är "*Divergensteorin*", som beskriver innebörden av och ger perspektiv på glappet mellan beslut och verkställande, samt "*Vilja, Kunna, Förstå*" som teoretiskt beskriver vilka faktorer som påverkar tjänstemannarollens autonomi. De delar av divergensteorin som beskriver influenserna som påverkar tjänstemännen, avses användas för att kunna komplettera Vilja, Kunna, Förstå. Detta i form av begreppet "Bistås", som handlar om vilket stöd tjänstemännen får i form av signaler eller hjälp med prioriteringar ifrån överordnade, likt det som beskrivs i den första punkten nedan.

### *2.1 Divergensteori*

Nästan vid all policyanalys brukar det förekomma en *divergens* eller ett glapp mellan formellt beslutade policys och det som faktiskt verkställs. Detta glapp beskrivs enligt bland andra Anat Gofen som en anledning till att policys också förändras gentemot sin ursprungliga och beslutade utformning (Gofen 2014:475). Själva processen som innebär att policys och mål som beslutas på politisk nivå också förvandlas, men även översätts till handlingar, när det kommer ner på tjänstemannanivå, beror på en rad influenser på den enskildes agerande. May och Winter (2007) summerar problematiken till att det huvudsakligen handlar om politikerna, men även chefernas bristande förståelse för sitt eget inflytande och möjligheten till att påverka implementeringsekvationen (May & Winter 2007:454f). En intressant tanke som senare i denna studie ska komma att presenteras som ett förslag på en ny dimension i fråga om vilka faktorer som påverkar tjänstemännens agerande. "*Street-level bureaucrats act based on discretionary power, "action imperative," and a need to balance the demands of policy implementation with the priorities of the communities they serve.*" som Gofen beskriver divergensens erkända och accepterade del av tjänstemännens vardag. Förskjutningen av

verkställandet från vad som beslutats, kan enligt författaren vara mer eller mindre oundvikligt och bero på tjänstemännens rationella, professionella eller etiska val, men också på att *"policy as written often fails to teach implementers what they need to know to do policy"* (Gofen 2014:475ff). Glappet mellan vad som beslutas och vad som verkställs kan också väljas att ses som ett sätt att åstadkomma god service gentemot medborgarna och istället borde kanske agerande uppmuntras eller åtminstone ignoreras. Tre dimensioner beskrivs, där tjänstemännen kan välja att *"smita undan"* det ansvar som delegerats genom policyn, att *"sabotera"* och underminera policymålen eller att *"arbeta"* och således följa policyns direktiv (Gofen 2014:482).

Vad som kan påverka tjänstemännen i sitt agerande inom implementeringsprocessen är bland annat; *överbäganden om innebörden av signaler från överordnade, organisatorisk påverkan, administrativ betoning i fråga om vissa mål, kapacitetsöverbäganden och granskning från överordnade*. Det krävs därför fokus på skillnaderna mellan dessa influenser ifrån de styrande, för att skapa länkar mellan policy och verkställande. May och Winter hävdar att det finns nivåskillnader mellan påverkansfaktorer och de beskriver fyra uppsättningar av influenser som påverkar tjänstemännens agerande.

1. Signalerna från politiker och administrativt överordnade beträffande innehåll och vikten av policyn.
2. Det organisatoriska implementeringsmaskineriet formar servicen genom delegering eller begränsning av tjänstemännens inflytande.
3. Tjänstemännens kunskaper och attityder till relevanta uppgifter, arbetssituation eller klienter.
4. Kontextuella faktorer så som arbetsbörda, klientmix eller annan extern press.

(May & Winter 2007:455f).

Gofen tycks hävda att divergensen kan ses som en tillgång utifrån ett nedifrån perspektiv, förutsatt att tjänstemännen informeras om innebörden av glappet och att de återrapporterar policyförändringar, vid allt för vittgående skillnader mellan beslut och verkställande. May och Winter konstaterar däremot att tjänstemännen influeras huvudsakligen av sin förståelse för policymålen, professionell kunskap och policyvärderingar. Störst effekt har däremot den politiska uppmärksamheten från närstående beslutande politiker (May & Winter 2007:469). Anat Gofen hävdar att divergensen är någonting som bör accepteras, men att det tycks sannerligen centralt att det förekommer en kontinuerlig dialog genom samtliga nivåer i implementeringsprocessen, för att undvika divergensens negativa konsekvenser. Signaler om prioriteringar uppifrån eller om eventuellt problem vid förhandlingar eller mötet med allmänheten verkar lika viktiga, liksom att de i kedjan mellan beslutsfattare och verkställare förstår processens gång och bistår dem som bör bistås.

## 2.2 *Vilja, Kunna, Förstå*

En av dem som fokuserat på att försöka hitta förklaringsmodeller inom implementeringsforskningen är Lennart Lundquist, som med sin "*Vilja, Kunna, Förstå-teori*" hanterar aktörsperspektivet och huvudsakligen tjänstemannarollen. Lundquist beskriver hur handlingsutrymme och handlingsförmåga kan beskrivas som en aktörs *autonomi*, vilket förekommer på samtliga nivåer och främst påverkas av *andra aktörer, natur och struktur* (Lundquist 1992:1f). Författaren påpekar också vikten av *förmåga* och *motivation* hos aktören och vad som är avgörande för tjänstemännens agerande är därmed enligt Lundquist, att de *förstår, vill och kan* åstadkomma en lyckad policyimplementering. Detta resonemang bygger på den industripsykologiska teorin om att  $Performance = Ability \times Motivation$  (Lundquist 1992:7). Huvudsakligen styrs autonomi av *strukturer*, som genom *socialisation, information* och *restriktion* formar aktörens roll. Strukturerna som inverkar behöver inte nödvändigtvis vara konstanta eller permanenta och samtidigt visar teorin på hur aktörernas handlingsförmåga, medvetenhet om sin omgivning och strukturer, kan öppna upp för att agera autonomt (Lundquist 1992:5ff).

Karin Alexandersson skildrar Lundquists teori och utvecklar också innebörden av de tre centrala begreppen och hur de kan användas.

- **Vilja** – Handlar företrädesvis om aktörens personliga intressen och motiv, vilka kan ha en privat grund, men också påverkas av arbetsplatsen, som organisation, arbetsuppgifter etc. För att kunna skönja viljan, så krävs att den personliga tillfredsställelsen på flera plan stämmer överens med organisationens inställning, något som kan ske mer eller mindre medvetet (Alexanderson 2006:293f).
- **Kunna** – Behandlar huruvida alla slags resurser och förmåga finns för att åstadkomma någonting verkningsfullt av de handlingar som krävs för implementeringen. För att kunna finns ett behov av resurser så som; ekonomiska-, personella-, rutinmässiga-, strukturella-, beredskaps-, nätverksresurser och kontakter (IBID).
- **Förstå** – Innebär att på ett korrekt sätt ha klart för sig vilka konsekvenser ett beslut kan innebära. Förståelsen kan finnas eller saknas hos såväl aktörer som organisationen, vilket ställer stora krav på informationsspridning, utbildning och praktisk övning. Behovet kan vara lika stort bland nya som rutinerade aktörer, då vanemönster kan bidra till oförståelse (IBID).

*"Strukturerna drar inte bara upp gränser för vad aktörer på kort sikt kan uppnå, utan bestämmer också "värdet" av olika egenskaper."* (Lundquist 1992:9). Vad som är intressant med Lundquists teori är framför allt, aktörens eller individens potential att påverka strukturen, genom sin autonomi och möjligheter till självreflektion, vilket sätter ljuset på tjänstemännens inflytande i implementeringsprocessen.

### 3.0 Metod

#### 3.1 – Tillvägagångssätt

Frågeställningarna är framarbetade för att tydligt utgå ifrån hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen och själva verktyget blir därmed Lennart Lundquists teori om ”Vilja, Kunna, Förstå”, vilken kompletteras med begreppet ”Bistås”, som blir divergensteorins bidrag till studiens analysverktyg. Faktorerna som kan sägas påverka tjänstemännens agerande får anses fungera som en form av oberoende variabler och arbetssättet kommer huvudsakligen att vara deduktivt och fokusera på förekomsten av variablerna, samt i vilken utsträckning de påverkar eller styr. Samtidigt kommer studien att ha en tillåtande hållning i fråga om att induktivt arbeta för att eventuellt kunna visa på andra faktorer som kan spela in.

Genom ett kvalitativt angreppssätt ämnar denna uppsats kunna ge en djupare förklaring till varför tjänstemannarollens komplexitet kan påverka utfallet av fattade politiska beslut eller policys (Esaiasson m.fl, 2012:210f). Vad jag vill komma åt är respondenternas tankevärldar, vilket enligt Esaiasson m.fl. bygger på dess ”*uppfattningar eller föreställningar*” (Esaiasson m.fl, 2012:259). Tillvägagångssättet är en innehållsanalys av semistrukturerade intervjuer, men även mailsvar utifrån ett strategiskt urval av svarsrespondenter, som anses kunna fånga uppfattningarna som finns inom detta specifika område. Framför allt är metoden således en form av samtalsintervjuer, med öppna frågor utan svarsalternativ, som tillåter respondenterna att reflektera och resonera fritt med sina egna ord (Esaiasson m.fl, 2012:227ff). Fokus ligger således i att kartlägga uppfattningar på området, för att kunna definiera och beskriva faktorernas inverkan, genom att gå in på djupet och bedöma dessa reflektioner. Metodvalet innebär stora krav på tolkning och att materialet analyseras gång på gång, för att inte missa betoningar eller färgningar som kan vara av vikt i analysen.

#### 3.1.1 – Deltagare

Här presenteras deltagarna som bidragit med sina svar och synpunkter till detta empiriska material. Genom sina positioner förväntas respondenter kunna ge en bra bild av implementeringskedjan och de presenteras här i en strikt hierarkisk ordning, för att underlätta förståelsen för eventuella viktningar vid analysen.

De första två intervjuerna genomfördes med Andreas Almquist som är utvecklingschef 2014.11.27 och med tillgänglighetsansvarig och således strategen Roland Ax på Västtrafiks kontor på Folkungagatan 20 i Göteborg, 2014.11.24. Vid båda dessa tillfällen ställdes

djupgående frågor och ett stort fokus lades på historik, övergripande styrning och vilka policys som är mest centrala inom organisationen på tillgänglighetsområdet.

Margareta Bergström som är teamledare inom förvaltning för bolagets fastigheter, resecentrum och depåer förfrågades via mail 2014.11.25, liksom Andreas Sörthaga som är fordonsspecialist för området buss 2014.11.25 och Christer Olsson är ansvarig för trafikslagen spårvagn och båt, vilka båda ansvarar för tillgänglighetsanpassningen vid upphandling av bolagets fordon 2014.12.19.

### *3.1.2 – Metodproblem och begränsningar*

Spridningen på studiens respondenter och främst dess strukturella position inom verksamheten har varit lyckad. Med tanke på detta strategiska urval skulle de svarande dock kunna ses som informanter snarare än respondenter, då de kan anses vara en form av vittnen till utvecklingen i frågan (Esaiasson m.fl, 2012:260). Här vill vi däremot skönja karaktäristikan bakom olika förlopp och därför har metodvalet inneburit att de presenteras som respondenter. Vad som dessvärre går att ifrågasätta är antalet faktiska samtalsintervjuer, vilket dessvärre begränsats till endast två personer, på grund av den olägliga tidpunkten för uppsatsen. För att kompensera denna brist så mailades istället frågor ut till 6 tjänstemän med koppling till upphandlingen inom företaget och totalt inkom då tre mailsvar. Vad som är viktigt att ta i beaktande är skillnaden på mailsvar respektive ett rent intervjuunderlag, då de egentliga samtalsintervjuerna ger möjligheter till att komplettera frågor och fånga upp svar som ligger underbyggda i resonemangen, genom ett större interaktionsutrymme (Esaiasson m.fl, 2012:251). Mailsvaren kan tolkas som en form av frågeundersökning, vilket innebär mer kvantitativa drag, men då är det viktigt att konstatera att denna studie ställt öppna frågor och inte erbjudit färdigformulerade svarsalternativ. Samtliga respondenter har fått besvara frågorna med egna ord, men svaren som inkommit via mail har inte haft samma möjligheter till kompletteringar eller att fråga kring svårtolkade formuleringar etc. (Esaiasson m.fl, 2012:245ff). Av denna anledning så viktas mailsvaren annorlunda i analyskedet, vilket förvisso också underlättas av att svaren generellt är mindre omfattande. På samma sätt är detta också anledningen till varför materialpresentationen och analysdelen skiljer sig åt i upplägget. Det kan uppfattas som anspråkslöst att presentera materialet uppdelat på detta basala sätt, men orsaken är att försöka underlätta läsarens möjligheter att urskilja analys från material. Beträffande intervjuerna så kan det också nämnas att de spelats in och transkriberats för att underlätta dialogen under mötet. Ett problem med detta kan dock vara att respondenterna hållit tillbaks sina svar, med oro för feltolkningar.

Vad som kan nämnas är också att "Bistås" som begrepp kan anses behandla det som Lundquist själv beskriver som andra aktörers påverkan på autonomin. Jag anser denna synpunkt högst befogad, men anser inte att "bistår" motsvaras till fullo av varken förstå eller kunna och därmed analyseras begreppet som ett komplement till teorin.

### *3.2 Avgränsningar*

Västrafik som på uppdrag av Västra Götalandsregionen ska sköta kollektivtrafiken har kontor på en rad platser i regionen. Bolaget består av en styrelse med politiska representanter ifrån kommunerna, som omfattas av kollektivtrafiken. Utöver dessa förtroendevalda så utgörs organisationen nästan uteslutande av tjänstemän på mellannivå, då chaufförer eller de som möter medborgarna genom biljettförsäljning etc. handlas upp och utgörs av andra aktörer. Uppsatsen behandlar endast dessa förhandlande och upphandlande tjänstemän, men också ett fåtal av dess överordnade chefer inom bolagets Göteborgskontor av bekvämlighets skull för att också ge deras syn.

### *3.3 Analysmodell*

För att kunna analysera det empiriska materialet och ges möjlighet att dra valida slutsatser behöver frågorna vara korrekt formulerade och se till så att samtliga relevanta områden täcks in i materialinsamlingen. Ett steg i detta är att här försöka skapa en analysmodell som ringar in samtliga centrala begrepp, operationaliserar dem samt skapar kategorier för vilka slutsatser som kan dras utifrån ett visst svar (Esaiasson m.fl, 2012:269ff).

Till att börja med kommer Lundquists "Vilja, Kunna, Förstå" utnyttjas som grundfaktorer, för att kunna utforska huruvida de upphandlande tjänstemännens handlingsutrymme styrs av dessa tre centrala och beprövade begrepp. Vilja, kunna, förstå handlar främst om aktörens förutsättningar och därmed bör också fokus för materialinsamlingen ligga på att undersöka förutsättningarna som finns för tjänstemännen. Förutsatt att vilja, kunskap och förståelse finns kommer därmed dessa tre möjliga handlingsalternativ inom ramen för handlingsutrymmet att utredas, med möjligheter till att visa på hur tjänstemännen kan agera.

Utifrån de fyra uppsättningarna av influenser som beskrivs som påverkansfaktorer av tjänstemännens agerande inom divergensteorin, så formuleras här även en fjärde faktor som behandlar kommunikationen mellan aktörerna på de olika nivåerna inom implementeringskedjan. Denna faktor har tagits fram på grund av att den enligt min mening saknar komplett motsvarighet inom "Vilja, Kunna, Förstå". "Bistås" skulle kunna sägas tangera vad Lundquist faktiskt berör i form av andra aktörers påverkan och samtidigt skulle



frågan om stöd från andra aktörer kunna ses som en komplettering av ”Kunna”. Att understödjas eller som jag här valt att kalla det, att ”bistås” i prioriteringsfasen, i fråga om innehåll eller betydelse av en viss policy och begränsningarna kring den, anser jag däremot står utanför dessa två områden. Denna studie väljer att fokusera på frågan om att bistås, som en kompletterande förutsättning för tjänstemannen att kunna åstadkomma de beslutade policys som förväntats uppfyllas och denna faktor ska således inte tolkas som externa eller överordnade aktörers möjligheter att påverka tjänstemannen i sig.

Utifrån detta resonemang bygger analysmodellen här nedan på de centralt förklarande begreppen som Karin Alexandersson använder för att förtydliga Lennart Lundquists teori, kompletterat med denna studies tillägg ”Bistås”, som bygger huvudsakligen på May & Winters tredje punkt i fråga om påverkansfaktorer inom divergensteorin.

Följande centrala faktorer tolkas således in och dess indikatorer är utgångspunkten för analysen och de intervjuer som genomförs.

- **Vilja** – Vilken inställning eller attityd tycks finnas?  
Indikatorer: Uppvisar respondenten *personligt intresse* eller någon viss *attityd*, finns det incitament i form av vissa *arbetsuppgifter*, någonting med *arbetsplatsens organisation* eller andra *särskilda motiv*? (Alexanderson 2006:293f).
- **Kunna** – Finns det tillräckliga förutsättningar?  
Indikatorer: Hur ser respondenten på de *finansiella*, *personella*, *rutinmässiga* eller *strukturella resurserna* eller *förmågan* hos organisationen? (IBID)
- **Förstå** – Finns det tillräcklig kunskap eller kännedom?  
Indikatorer: *Utbildas*, *informerar* eller *övar* respondenten eller organisationen som en helhet för att förstå problematik eller konsekvenser av ett visst agerande? (IBID)
- **Bistås** – Finns det ett tillräckligt stöd inom organisationen eller från politiker?  
Indikatorer: Upplever respondenten att det finns *möjlighet till att påtala svårigheter* i implementeringsprocessen, möjligheter till *dialog* eller att få *stöd* alternativt *signaler* beträffande innehåll, prioriteringar eller vikten av policy ifrån politiker eller administrativt överordnade? (Gofen 2014:475ff)



### 3.4 Frågor

Såväl de formella samtalsintervjuerna som mailfrågorna, utgår ifrån en grundläggande intervjuguide (Se bilaga 1) både för att hålla kontroll över strukturen, men också för att underlätta samtalet. Samtalsintervjuerna kan av naturliga skäl ha varierat från guiden då de till skillnad från mailsvaren inbjöd till kompletterande frågor, varierande ordning, innehåll etc. (Esaiasson m.fl, 2012:227). Vid båda intervjuerna så kompletteras anteckningar med inspelning av samtalen, vilket klart redogjorts före respektive tillfälle som transkriberats retroaktivt.

För att operationalisera och ge studien en kvalificerad möjlighet till att bidra med en utförlig analys, så har ett antal frågor formulerats utifrån tidigare nämnda analysmodell. Med utgångspunkt i studiens grundläggande frågeställningar och faktorer så är avsikten att framhäva existerande indikatorer. Beroende på intervjuobjektets position inom organisationen, så har olika frågor ställts för att underlätta bakgrundsarbetet eller för att bekräfta förekomsten av policys samt dess aktualitet och användningsområden.

Vid sidan av att fråga *vilken roll som respondenten har i Västtrafiks tillgänglighetsarbete* så har inte särskilt stort fokus lagts på bakgrundsfrågor beträffande individen, då det inte anses av större vikt för analys eller potentiella slutsatser. Frågorna gällande rollen inom organisationen kan i vissa fall visa på eventuella incitament, men har snarare använts för att bekräfta kopplingar till fallet och den hierarkiska positioneringen. Beroende på respondentens position inom organisationen så frågas dessutom om *hur enheten, tjänstemännen eller den svarande själv arbetar med att implementera tillgängligheten för personer med funktionshinder*, huvudsakligen för att få en bild av hur centrala policydokument är i den normala arbetsgången, men naturligtvis även för att belysa organisationens eller tjänstemannens resurser samt attityd. Med tanke på Västtrafiks unika roll som förvaltande bolag mellan medborgare och politiska målsättningar, så ställs frågan om *hur avståndet upplevs till medborgare/brukare*, vilket kan sätta perspektiv på tillgänglighetsfrågans egentliga innebörd för intervjuobjektet. I detta sammanhang frågas också *vad tillgänglighet för personer med funktionshinder innebär för den svarande och vilka ord som läggs in i begreppet*. På samma sätt kan detta svar säga någonting om förståelsen för frågan, men också om indikatorer och grund för eventuell vilja. För att än mer utkristallisera viljan enligt definitionen och de indikatorer som lyfts fram i analysmodellen, så ställs frågan *”På vilket sätt överensstämmer organisationens Tillgänglighetsmål med din personliga syn på vad som är viktigt inom kollektivtrafiken?”*. Förståelsen ifrågasätts också genom att låta överordnade

bedöma de underordnades förståelse samt att låta de underordnade bedöma sin *förståelse för ansvaret i frågan om tillgängligheten*. Att ”kunna” behandlar huvudsakligen resurser och hur tjänstemännen ser på de förutsättningar som finns tillgängliga, men också ifall de anser dem tillräckliga. Här frågas om *upplevelsen i fråga om det stöd som erbjuds i form av utbildning eller hjälp med prioriteringar etc.* Även *hur tydliga tjänstemännen upplever policys och riktlinjer beträffande tillgängligheten* efterfrågas, då det kan komplettera synen på förståelsen, men också om signalerna som ges anses tillräckliga. Dessa båda delar undersöks naturligtvis för att få indikatorer på huruvida faktorn ”bistås” kan verifieras eller ej. Till de överordnade ställs istället frågan om *”vad eller hur de understödjer tjänstemännen på dessa områden”, ”hur tjänstemännen uppvaktas från politiskt håll”, samt ”huruvida det arbetas med att göra tjänstemännen medvetna om dess möjligheter att påverka policys”*. De administrativt överordnade tjänstemännen besvarar *i vilken utsträckning och i så fall hur de anser att tjänstemännen inom Västtrafik kan påverka verkställandet av beslutade policys*, vilket på sätt och vis också säger någonting om förståelsen och kanske viljan, men framför allt om insikten i sitt eget inflytande. De enskilda tjänstemännen ställs dessutom inför frågor om *vilket inflytande de anser sig ha*, men även *på vilka sätt de anser sig ha möjligheten att påverka tillgängligheten inom kollektivtrafiken genom sitt dagliga arbete*. Med dessa frågor anser jag att respondenterna själva kan spekulera kring vilka delar i arbetet som ligger bakom eventuell divergens. Divergensenens grunder efterfrågas också genom att belysa granskning och uppföljning ifrån de överordnade, men också genom frågor om *möjligheten för den enskilde att återrapporera svårigheter vid verkställandet uppåt i implementeringskedjan*. Även detta således en indikator för faktorn ”Bistås”. Avslutningsvis frågas även om den enskilde tjänstemannens syn på *vad som ligger bakom kritiken på bolaget i tillgänglighetsfrågan*, för att se vad som internt kan anses vara anledningen till kritiken.

#### **4.0 Material**

I denna del presenteras det insamlade empiriska materialet som genomförts i samband med uppsatsen, i form av intervjuer men även mailsvar ifrån totalt 5 respondenter med varierande roller inom bolaget Västtrafik. Totalt genomförs två mer djupgående intervjuer på vardera omkring en timma, med svar på totalt cirka tjugo frågor som sammanställts i intervjuguiden (Se Bilaga 1) inför mötena. I detta avsnitt av uppsatsen kommer individuella svar ifrån tjänstemännen att presenteras tillsammans med respondentens initialer för att fokusera på svaren och undvika upprepningar.

Totalt har detta empiriska material samlats in ifrån 4 män och 1 kvinna som kan sägas ha befunnit sig på tre olika hierarkiska nivåer inom organisationen. Tre tjänstemän svarade på frågor via mail i brist på tid för möte. Intervjusvaren viktas högre och presenteras därmed initialt, enligt skäl som beskrivits i avsnittet som behandlar metodproblem och begränsningar.

#### 4.1 Samtalsintervjuer

Här presenteras sammanfattningsvis resultaten ifrån intervjuerna med Utvecklingschefen Andreas Almquist (AA) och Tillgänglighetsansvarige Roland Ax (RA).

Samtliga intervjuer men även mailsvar har inledningsvis ägnats åt att låta respondenterna beskriva sin roll inom organisationen, sitt arbete och sina arbetsuppgifter, för att skapa en uppfattning om tjänstemannens egen kontext.

I sina beskrivningar av sina respektive roller skildrar (AA) hur han har det *”yttersta ansvaret för trafikutvecklingen”* för att nå företagets resandemål som satts upp av *”ägarna”*. Han talar även om *”en attraktiv produkt”* och hur arbetet rent praktiskt handlar om ett par saker: *”Lägger man då ut; ena handen som är vart bussen ska köra. En sträcka då och hur ofta den ska köra. Så kommer ju frågan också ganska naturligt kring vart den ska stanna och det kan vara allt ifrån stolpen i dikeskanten till den stora Nils-Ericssonterminalen. Där emellan rör vi oss och arbetar i linje med de mål som finns satta politiskt ifrån våra ägare när det gäller tillgänglighet.”*

(RA) redogör för sin roll:

*”Min ”titel” är att jag är strateg och jag är då strateg när det handlar om tillgänglighetsfrågor. Det innebär då att, jag har inte det operativa ansvaret, utan jag är den som tar fram handlingsplan, jag är den som tar fram typ policys och liknande. Jag är den då som ”puffar på” runt omkring i Västtrafik.”*

(RA) förklarar även på frågan om hur han och tjänstemännen arbetar med tillgängligheten att: *”Vi tog fram Handlingsplanen och talade om vad vi ville göra.”*

(RA) menar att arbetet sker i hela organisationen, men pekar på att det i stor utsträckning handlar om att de *”avtalsansvariga”* måste ha en medvetenhet. Här beskrivs även utförligt hur bolaget satt upp en lång rad siffersatta mål utifrån regionens statistik på antal resenärer med särskilda behov, samt de riktlinjer som satts upp av Myndigheten för delaktighet. Här förklarar (RA) att Västtrafik satte upp fem områden inom vilka man skulle fokusera sitt tillgänglighetsarbete i form av: Fordonsåtgärder, Hållplatser och Terminaler, Resenärstöd, Reseplanerare och Integrerat trafiknät. När (RA) talar om företagets prioriteringar så nämner han att regionen slagit fast att det ska handla om *”De 5 svårigheterna”*. Det kan även handla

om mer detaljerade mål som att:

*”Vi har valt att exempelvis fokusera på ca. 750 hållplatser och terminaler där det är minst 100 resenärer per dag.”*

Både (RA) och (AA) förklarar att ansvaret inte enbart ligger på Västtrafik utan att även kommunerna i regionen spelar en stor roll. Runt omkring i regionen så sker olika former av samverkan med funktionshinderrörelsen och (RA) menar att *”tänket har blivit en naturlig del idag”* i fråga om tillgängligheten inom Västtrafik. När (RA) och (AA) talar om övergripande mål så nämner (RA) att; *”98% av regionens invånare ska kunna åka med oss och det är det övergripande målet.”*. När vi kommer in på frågan om avståndet till brukarna eller medborgarna så beskriver (AA) att:

*”Jag hoppas och tror att vi är närmare kund. Politiken pratar ofta om medborgare men vi pratar mer om kund och det är väl också därför som den här principen ”bäst för flest” också gäller, vilket är mer av en bolagsformulering än politik. Sedan är vi styrda av en politisk styrelse, men det är en styrelse för ett aktiebolag, vilken ägs av regionen som ägare. Vi har en delikat balansgång mellan politiska intressen och våra kunder som står för den andra ekonomiska halvan genom sina biljettintäkter.”* (AA) fortsätter även att beskriva balansgången mellan *”Det kommersiella med attraktivitet och att få folk att välja, kontra att också göra samhällsnytta.”*

(RA) pekar på att Västtrafik inte är dem som befinner sig närmast ”brukarna”, då det exempelvis är externa entreprenörer som kör fordonen.

*”Det nya vi håller på med nu är något som kallas för Västtrafikmodellen, där vi ser våra företag som partners. Det är inte det att vi är 250 anställda på Västtrafik utan vi är ju också sex, sju, åtta tusen anställda förare, i verkstan och allt. Tillsammans är vi kollektivtrafiken och går under varumärket Västtrafik och jobbar ut mot resenären. Vi jobbar på att bli så att säga ett lag och det är en resa som har påbörjats.”*

När vi behandlar konsekvenserna av distansen till medborgarna så pekar (RA) på gräsrötterna: *”Jag tror personligen att chaufförens roll är väldigt, väldigt viktig. Eller den som står i disken och säljer biljetter, eller dem som kontrollerar biljetter. Alla som är i kontakt med resenären är av stor betydelse för att skapa rätt attityd.”*

Vad är tillgänglighet enligt dig och vad tolkar du in i begreppet?

(RA) och (AA) är överens om att tillgänglighet kan vara många saker och (AA) beskriver det som att:

*”Tillgänglighet för personer med funktionshinder omfattar väldigt mycket. Ett helt spektra av olika saker. Det handlar om att tillgängliggöra ett hinder och göra att det snarare blir en*

*möjlighet. Tidigare har det legat lite på sidan av, men idag ser vi det som en möjlighet. Den tid och kraft som vi lägger på att göra kollektivtrafiken tillgänglig för ett helt spektra av funktionshinder, det ser vi idag som något som gynnar alla. Så har det inte alltid varit och det är en resa att vända det.”*

(RA) beskriver också tillgängligheten som en kedja:

*”Tillgänglighet ska vara hela kedjan, där Västtrafik är en del av den kedjan. Det är allt ifrån infrastrukturen och det som trafikverket och kommunen står för, alltså hållplatsen. Det är vi som har fordonet och det handlar om information, det handlar om chauffören och hela den kedjan.”*

På frågan ”om tillgänglighetsarbetet inom Västtrafik anses vara tillfredsställande som privatperson”, så svarar (AA) kort och gott att; *”Ja, det skulle jag allt säga. Att arbeta med alla dessa ibland motstridiga målsättningar är något av ett ”Mission impossible” och det triggas mig personligen.”* medan (RA) snarare poängterade att han arbetat med dessa frågor under en väldigt lång tid och att; *”Jag har inte varit ensam, utan flera personer har varit inblandade, men jag har haft med ett lillfinger, då det har legat på min avdelning.”* (RA) poängterar också att; *”Tillgänglighet är en viktig bit. Det är inte ”bara” för en grupp detta, utan det är för alla att få en attraktiv kollektivtrafik.”*, *”Det är en viktig pusselbit inom kollektivtrafiken, på samma sätt som ett annat område är miljö-biten.”*

På frågan om tillräckliga resurser för de uppsatta tillgänglighetsmålen, svarar (AA):

*”Ja, jag tror faktiskt att det gör det, men jag är inte säker på att det ifrån ägarhåll finns förståelse för konsekvenserna. Om jag ska svara på din fråga, så om jag tror att det finns möjlighet att åstadkomma uppsatta mål med de medel som vi får till oss så är svaret ja. Men det beror på vilket sätt. Skulle vi bortprioritera något av de fyra målen skulle det gå, men nu gör vi inte så, utan vi försöker att ta steg framåt vad det gäller allt...”, ”Målen och hur de förhåller sig till varandra är grymt politiska och när vårt styre förändras vid ett val, så kan också prioriteringarna förändras.”* (RA) ger inget uttryckligt svar men är inne på samma resonemang när han säger att:

*”Det är upp till vår myndighet eller ägare och då styrelsen eller regionfullmäktige vart man vill lägga ribban. Jag tycker att man aldrig ska slå sig för bröstet utan alltid våga göra mer.”*

När de båda respondenterna ombads beskriva Västtrafiks vision och riktlinjerna som reglerar tillgänglighetsfrågan så pekar (AA) på en övergripande vision; *”Det handlar om att få folk att ställa bilen och välja oss istället.”*, men (RA) kompletterar med det övergripande målet om att; *”kollektivtrafiken ska möta alla resenärgruppers behov”*. (RA) fortsätter:



*”Men vad vi har sagt ifrån Västtrafik är att vårt mål är att minst 90% av personer med funktionsnedsättning, ska kunna använda den allmänna kollektivtrafiken. Och varför vi säger nittio är att, alla kan inte åka med oss. Man kan ha ett sådant funktionshinder att man befinner sig i horisontalläge. Eller man kanske har ett psykiskt funktionshinder, så att man inte kan vistas ihop med andra. Minst nittio, men det får gärna vara hundra. Det andra vi har sagt är att alla som själva eller med hjälp av ledsagare kan ta sig till och från hållplatsen ska kunna resa med Västtrafik och resan ska inte vara den som brister.”.*

(AA) framhåller fyra övergripande mål som slagits fast ifrån ledningen vilka leder till den balansgång som tidigare beskrivits; resandemålet, kundnöjdhetsmålet, miljömålet och kollektivtrafik för alla, som inkluderar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

(RA) kommenterar tankarna kring målen med; *”Men det är ju inte alltid man behöver ett mål för att nå det, utan man behöver ett mål för att ha en färdriktning, för sedan kommer det saker till under resans gång...”*

Vid intervjuerna ställs frågan *”Skulle du säga att de upphandlande tjänstemännen förstår sitt ansvar i fråga om tillgänglighetsarbetet?”* och (RA) men även (AA) tycks då överens om att förståelsen finns men att den kan förbättras. (AA):

*”Jag tror de förstår vikten av frågan men inte att de är fullt insatta. De tycker säkert vad de vill. Och det finns säkerligen mängder av synpunkter om vad som borde prioriteras eller inte. Jag gissar att de avtalsansvariga drivs olika mycket av dessa frågor och där har den tillgänglighetsansvarige ett jätteansvar.”*

På frågan om hur tjänstemännen bistås i fråga om vilka policys som gäller, utbildning eller prioriteringar, så svarar (AA); *”Det ena är att vi informerar och rapporterar måluppfyllelse. Hur når vi eller når vi inte målen? Det andra är att den Tillgänglighetsansvarige (RA) ser till att samla på sig vilka behov och förväntningar som finns. Detta tar man in i olika projekt och då kollar den tillgänglighetsansvarige hur man ska samverka och så. Väldigt mycket ligger på RA och alla har inte samma förståelse. RA får kämpa och slita för att alla ska förstå frågan.”*

(RA): *”Jag försöker och som jag nämnt möter jag personligen många handikapporganisationer och i specifika frågor försöker jag ha med mig tjänstemän som arbetar med en viss fråga.”*

Beträffande utbildning bekräftas att det står inskrivet i upphandlingskraven för chaufförerna, men inte bland tjänstemännen på Västtrafik. (AA):

*”Det har inte förekommit någon utbildning under de senaste tre åren utan det handlar snarare om att den tillgänglighetsansvarige ska sprida informationen och kunskapen.”*

På en följdfråga till (RA) så ges det också svar på om tjänstemännen får hjälp med prioriteringarna. *”Nej, men det vi har är att vi gör klart för den upphandlande enheten vilka krav som ska ställas.”*

Som svar på vad ledningen gör för att skapa tydlighet i vad som förväntas av tjänstemännen inom organisationens tillgänglighetsmål, så pekar (RA) på att Västtrafik arbetar med målstyrning, vilket bekräftas som svaret även ifrån (AA). Ibland tar däremot (RA) med sig även representanter ifrån styrelsen i mötet med funktionshinderrörelsen.

Bägge respondenterna bekräftar att man internt arbetar med att göra tjänstemännen medvetna om dess påverkan på utformade policys. (RA): *”Jag ska inte behöva poppa upp som gubben ur lådan och säga till dem vad de ska göra, utan de ska själva lyfta detta.”* Exakt hur detta görs framgår däremot inte av svaren.

På frågan om hur ledningen följer upp tjänstemännens arbete beskriver (AA) att detta huvudsakligen görs genom företaget digitala uppföljningsverktyg, vilket den avtalsansvarige, men även den tillgänglighetsansvarige får rapporter ifrån kvartalsvis. Det är också genom detta verktyg som både (AA) och (RA) menar att tjänstemännen kan återrapportera eventuella problem vid implementeringen utav tillgängligheten. (RA) pekar på att media ibland hjälper till med återrapporteringen.

I fråga om hur tjänstemännen uppvaktas ifrån politiskt håll svarar (AA) att:

*”Vi rör ju oss mellan politik och resenär och därför så blir vi kanske lite svåra att hantera. Politiken är inte ofta på oss, men man dyker ofta gärna in i detaljfrågor. Det är bra om politiken målar med breda penseldrag och det fungerar ganska bra med hjälp av målen.”*

Hur ser då slutligen (RA) och (AA) på tjänstemännens möjligheter att påverka tillgängligheten inom bolaget? (AA):

*”Den är jättestor ju. Vi styr ju verksamheten för tusan och vi prioriterar ju dagligen mellan en mängd olika intressen. Så svaret är att det inte finns någonting som hindrar det. De fyra målen har ingen inbördes rangordning utan allt ska med. Och det där innebär självklart krocker. Privata företag resonerar ju bara kring vinst, vinst och vinst. Våra mål är ibland lite kontraproduktiva, då det är dyrare att köra klimatsmart, vilket innebär att vi tar pengar ifrån tillgängligheten eller resandemålet eller så.”*

(RA): *”Jag kan inte säga att leveransansvariga kan påverka men däremot den upphandlande enheten. Där har tjänstemännen en aktiv roll. Vi får inte glömma bort att Västtrafik ägs av samhället och det är utifrån de riktlinjer vi får, som vi jobbar. Det vore dumt och säga att vi inte kan påverka, men man ska ju påverka genom att lägga fram alternativ som är väl underbyggda.”*

## 4.2 Mailsvar

Tre tjänstemän på Västtrafik besvarade frågorna via mail och här presenteras svaren i korthet ifrån Teamledare för förvaltningen av Västtrafiks resecentrum Margareta Bergström, Andreas Sörthaga som är fordonsspecialist för bussar samt Christer Olsson som är fordonsspecialist för spårvagn och båt.

På frågan om den enskildes roll i fråga om Västtrafiks tillgänglighetsarbete så var svaret ifrån samtliga mailrespondenter att de arbetar med upphandling inom sitt respektive område. (MB) berättar att *"De tekniska förvaltarna har eget budget ansvar rörande kostnadssidan"* och (AS) talar om sin roll genom att: *"Tillgänglighetsarbetet är en del av bussarnas utformning där det ingår i min roll att säkerställa att tillgänglighetsanpassningsdelarna tas om hand när vi upphandlar nya fordon."*

När det kommer till att beskriva hur man som enskild tjänsteman arbetar med att implementera tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, så ser förutsättningarna lite olika ut inom respektive område. (AS) talar om bussbranschens gemensamma rekommendationer, medan (MB) talar om regionens riktlinjer för tillgängligheten. (CO) framhåller att: *"Genom att fånga upp kundernas synpunkter och initiera utveckling och förbättringsarbete inom området."*(AS) beskriver på samma sätt hur: *"Kraven fasas in i trafiken allt eftersom vi upphandlar, ibland fasar vi in krav snabbare än vad branschen rekommenderar då implementeringen tar orimligt lång tid annars."*

När respondenterna tillåts besvara vad som är tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning enligt dem själva och vilka ord de lägger in i begreppet så svarar (AS): *"I det begreppet innefattar jag alla typer av resenärsgupper. Det är oerhört viktigt för Västtrafik att kollektivtrafiken är tillgänglighetsanpassad för alla. När man säger så tänker folk nästan direkt på rullstolsburna resenärer. Men vi har även alla andra grupper som är minst lika viktiga. Jag lägger mycket lite vikt vid vad funktionsnedsättningen innebär då jag inte anser att vi kan prioritera bland resenärsgupperna. Det är minst lika viktigt att fordonet är anpassat för den som är synsvag som för den som reser med barnvagn eller har anlag för åksjuka för att ta ett par andra exempel. Västtrafik skall finnas till för alla!"*

(MB) definierar snarare begreppet funktionsnedsättning genom en rad punkter och (CO) citerar ett av bolagets mål: *"Kunna leva på samma sätt och delta i samhällslivet tillsammans med andra. Inga skillnader jämfört med andra resenärer således."*

(AS) förklarar att han tycker organisationens tillgänglighetsmål överensstämmer väl med sin personliga syn på vad som är viktigt inom kollektivtrafiken, men menar att det finns önskemål om närmare samarbete internt. (MB) beskriver att målen stämmer väl överens med hennes



privata, men också att avdelningen internt försökt skapa incitament för arbetet.(CO): *”Jag kan förstå de som menar att kollektivtrafiken har mycket kvar att göra avseende tillgänglighetsfrågor och att detta går för sakta i förhållande till lagstiftning om tillgänglighet. Samtidigt förstår jag att det finns en ekonomisk, praktisk och teknisk begränsning i hur snabbt detta kan genomföras”*.

På frågan som behandlar de resurser som ges till de upphandlande tjänstemännen och huruvida de är tillräckliga svarar (MB) att: *”Det vore önskvärt med mer resurser”* och både (MB), (CO) och (AS) indikerar att det kan röra sig om resurser i flertalet olika former, även om (AS) inte på samma sätt påpekar brist på resurser. (CO) *”Frågor om tillgänglighet på längre sikt, genom exempelvis förändringar av fordon och infrastruktur, kräver en långsiktig strategisk plan. Denna omfattar nödvändiga investeringar varför jag som enskild tjänsteman behöver ha stöd av de långsiktiga ekonomiska besluten och strategierna.”*

Mailsvaren på frågan ”På vilket sätt upplever du dig få stöd eller uppbackning i fråga om vilka policys som gäller, vilka mål som bör prioriteras etc?”, så svarar (MB) att hon inom sitt team arbetar självständigt i frågan enligt regionens riktlinjer. *”Vi får ansöka om att gå de kurser vi anser vara nödvändiga .”*. (CO) talar endast om att verksamhetsplanen pekar ut vägen medan (AS) svarar att: *”Jag har oerhört stor hjälp och nytta av våra strategier som är experter på vissa specifika områden, som i detta fallet, tillgänglighet. Andra exempel är miljö och säkerhet.”*. (CO),(MB) och (AS) är alla överens om att riktlinjerna som berör tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är tillräckligt tydliga, men då syftar också (MB) på regionens riktlinjer, (CO) på organisationsmålen och (AS) på bussbranschens. I fråga om ”hur man som tjänsteman kan uppmärksamma resten av organisationen på brister vid implementeringen”, så pekar (AS) på att detta mer hör till de leveransansvarigas roll. Även (MB) indikerar att detta förfarande brukar förekomma. (CO) däremot menar att det förekommer regelbundet.

I bedömningen av sitt eget inflytande i tillgänglighetsfrågan och på vilka sätt detta är möjligt, så svarar avslutningsvis (SA) att: *”I min roll skall jag inte påverka detta, jag skall säkerställa att våra fordon följer de krav och riktlinjer som finns.”*

Också (MB) pekar på att det snarare handlar om det praktiska genomförandet, vilket hon däremot anser sig ha relativt stora möjligheter att styra över.

*”Relativt stort eftersom vi själva lägger budget för respektive resecentrum. Då får vi ta med tillgänglighetsåtgärder och äska anslag för dessa.”*, här fyller (CO) i med *”Stort avseende det kortsiktiga arbetet samt möjlighet, tillsammans med andra, att påverka de långsiktiga planerna.”*

## 5.0 Analys

Detta avsnitt delas in i totalt tre områden för att på ett lättöverskådligt sätt kunna analysera materialet som inkommit utifrån den redogjorda analysmodellen. Inledningsvis avhandlas respondentens roll inom bolagsstrukturen och bilden av sitt eget inflytande eller möjlighet till påverkan. Delen berör även hur tjänstemannen arbetar med framarbetade policys och synen på avståndet till medborgarna. Det andra avsnittet hanterar svaren som omfattar faktorerna ”Vilja, Kunna, Förstå”. Avslutningsvis avhandlas hur tjänstemännen ”Bistås” i sitt arbete, vilket behandlas separat på grund av att det i denna studie lyfts fram som en enskild form av komplettering till de föregående tre faktorerna.

Anledningen till denna disposition är att inledningsvis presentera de faktorer som kan säga någonting om tjänstemännens egen bild av sin roll, sitt handlingsutrymme och sina perspektiv. Efter det hanteras studiens huvudfaktorer.

### *5.1 Respondenternas roll och bild av sin påverkan*

Samtliga intervjuer men även mailsvar har inledningsvis ägnats åt att låta respondenterna beskriva sin roll inom organisationen, sitt arbete och sina arbetsuppgifter, för att skapa en uppfattning om tjänstemannens egen kontext. Samtidigt kan det skapa en bild av organisationens mer informella strukturer som kanske inte kan skönjas i ett organisationsschema eller liknande. Således avser frågan om respondentens roll kunna ge en bild av organisationen, relationen mellan överordnade och underordnade, men framför allt även attityd eller det handlingsutrymme som upplevs finnas.

Vad som framgår tydligt i svaren och framför allt vid intervjutillfällena är att samtliga tjänstemän i presentationen utav sin roll, gärna nämner det ansvar som finns knutet till respektive tjänst. Utvecklingschefen betonar sig ha det yttersta ansvaret och längst ner bland tjänstemännen är det en fråga om upphandlingarna, främst i form av avtalsansvar men även kostnadsansvar etc. Att det är strategen och den tillgänglighetsansvarige Roland Ax som i störst utsträckning ser till så att tillgänglighetsfrågorna tar plats gentemot de andra utstakade målen framgår dock väldigt klart. Även om det inte formellt sett ligger något operativt ansvar på den tillgänglighetsansvarige, så betonar även utvecklingschefen Andreas Almquist vikten av strategen och hur denna roll utgör ”navet” i det interna arbetet kring tillgängligheten. Strategen i frågan säger sig själv vara den som får med ”tänket” internt och i detta sammanhang är denna roll således mycket intressant och central för studien, då mycket kring

organisationens stöd till de enskilda upphandlande tjänstemännen tycks gå genom den tillgänglighetsansvarige.

Intressant är också att flera av tjänstemännen poängterar både gräsrotsbyråkraterna (chaufförerna, biljettförsäljare, kontrollanter etc) men också kommunernas roll i fråga om tillgänglighetsarbetet, vilket tyder på att de vill uppmärksamma även andra aktörers ansvar. När ansvarsfrågan analyseras så ligger det också nära till hands att reflektera kring handlingsutrymmet, som i fråga om tillgängligheten tycks vara förhållandevis begränsat. De upphandlande tjänstemännen kan förvisso ha en stor ansvarsfrihet och ett handlingsutrymme inom en strikt kostnadsbegränsad budget, men kan också begränsas av de ramar som leverantörer och externa aktörer har i form av branschstandards eller policys m.m. Vad som framgår som väldigt tydligt är den interna rollfördelningen och organisationens struktur beträffande tillgängligheten. Västrafiks placering mellan politik och medborgare gör att det verkar förekomma vissa komplikationer beträffande hur tjänstemännen efter upphandling faktiskt ska kunna styra aktörerna på gräsrotsnivå. Här poängteras att vissa av de styrdokument som finns har brister som gör att tjänstemännen på mellannivån sitter maktlösa när förare exempelvis feltolkar vad som slagits fast ifrån Västrafik.

En sak som är intressant här är att se på hur utvecklingschefen som trots allt sitter högst upp i hierarkin (av dem som bidragit till materialet), talar om ”kunder” och ”ägare” i samtal om omgivande aktörer. Här resoneras också kring balansgången mellan det kommersiella och att generera samhällsnytta. Samtidigt talar utvecklingschefen också om *”en attraktiv produkt”*, vilket hos strategen, men framför allt hos de upphandlande tjänstemännen handlar mer om *”resenärer”*. Kanske kan detta tyda på att dem som befinner sig närmare ”brukarna” eller då resenärerna, också har en annan attityd gentemot dem samma. Här är det intressant att Roland Ax betonar hur bolaget börjat arbeta med ”Västrafikmodellen”, för att skapa en större enighet och samtidigt betonar han hur dem som står närmast de resande också är dem som i störst utsträckning bidrar till att skapa *”rätt attityd”*.

På samma sätt skulle det kunna skönjas en tendens i att tjänstemännen, närmare organisationens strukturella topp, är mer insatta i de mer övergripande målen, då Andreas Almquist tenderar att tala mer om dessa på fråga om vad som styr tillgänglighetsarbetet. Roland Ax tenderar huvudsakligen att fokuserar på handlingsplanen och de punkter som enbart styr tillgängligheten. Dessa bägge herrar nämner också regionens inverkan, liksom Margareta Bergström. Strategen nämner faktiskt även Myndigheten för Delaktighet, men de upphandlande tjänstemännen är i övrigt mer inne på riktlinjer som gäller för sin specifika nisch eller bransch. Här är det också fascinerande att de upphandlande tjänstemännen i sina

beskrivningar av hur de arbetar uteslutande talar om riktlinjerna som styr deras arbete, vilket kan säga någonting om vikten av att rätt policys och liknande når fram och förstås. Från de upphandlande tjänstemännens sida, så är det stort fokus på att de inte har särskilt stort handlingsutrymme eller möjligheter att påverka tillgängligheten på fordon eller hållplatser m.m. ”I min roll skall jag inte påverka detta, jag skall säkerställa att våra fordon följer de krav och riktlinjer som finns.”, som Andreas Sörthaga själv uttrycker det. Margareta Bergström menar däremot att möjligheterna finns genom att hon i sitt arbete kan påverka budgeten, vilket liknar vad Christer Olsson också menar. Här håller Utvecklingschefen Andreas Almquist med och använder stora ord om de upphandlande tjänstemännens möjligheter och menar bland annat att ”prioriterings-makten” kan vara en del i detta. Enligt Andreas Almquist finns det ingenting som hindrar möjligheterna till att påverka, då det inte finns någon inbördes rangordning mellan målen. Den tillgänglighetsansvarige håller en lite mer neutral profil i frågan, men pekar ändå på att det finns större möjligheter hos de avtalsansvariga tjänstemännen, men att det är samhällets riktlinjer som styr, vilket understryker vikten av denna studie.

## 5.2 Respondenternas Vilja, Kunskap och Förståelse

### 5.2.1 - Vilja

Efter att ha träffat de två mer överordnade tjänstemännen så var det tydligt hur de både hade ett personligt engagemang i sitt arbete. Den Tillgänglighetsansvarige visar upp en brinnande entusiasm, vilket självklart kan anses centralt i att skapa en positiv attityd till tillgänglighetsfrågorna internt inom organisationen. Samtidigt så ska det tas i beaktande att strukturen gör att denna strategiska position säkerligen också kräver sin entusiasm och att det kan finnas incitament för inställningen. På samma sätt så beskriver Andreas Almquist hur han triggas av uppgiften, men kanske främst då av att jobba med helheten och alla de uppsatta målen. Som beskrivits i föregående avsnitt så tycks det däremot finnas en varierande syn på ”medborgarna”, ”kunderna”, ”resenärerna” eller ”brukarna”, vilken skiljer sig åt beroende på vart inom organisationen man befinner sig. I fråga om attityds-indikatorn, så tycks inte svaren kunna visa på om ordvalen i detta fall skulle innebära en annan syn på vikten av tillgängligheten.

Att viljan finns hos tjänstemännen inom organisationen indikeras av att de upphandlande tjänstemännen säger sig tycka att arbetet med tillgängligheten stämmer väl överens med deras personliga syn på frågan. Även här indikeras det att enheterna internt kan ha skapat vissa incitament för att belysa arbetets nödvändighet.

### 5.2.2 - Kunskap

I fråga om de resurser som finns att tillgå för tjänstemännen så ges en splittrad bild, då vissa anser det behövas mer, medan andra hävdar det vara tillräckligt. Vad som är tydligt blir att de upphandlande tjänstemännen inte tycks fokusera sina svar på ekonomiska resurser. De efterlyser snarare större intern samverkan och enligt min tolkning mer personellt stöd, vilket givetvis kan anses kopplat till organisationsstrukturen, som lägger stort ansvar på den tillgänglighetsansvarige strategen. Den tillgänglighetsansvarige själv indikerar att resurserna räcker till för ambitionsnivån, men det kan också tolkas som att ambitionsnivån kanske är för lågt ställd. I detta sammanhang ställs också den tolkningen i förhållande till Utvecklingschefens uttalande om att resurserna är tillräckliga, då det således kan hänga ihop med just ambitionsnivån.

### 5.2.3 - Förståelse

Beträffande förståelsen för tillgänglighetsfrågan och dess innebörd så indikerar svaren på frågan om vad som är tillgänglighet och vad som tolkas in i begreppet, att förståelsen tycks vara högre bland de överordnade än bland de upphandlande tjänstemännen. Vad som kan anses självklart är förvisso att den tillgänglighetsansvarige visar upp en långt mer djupgående förståelse, men så tycks också den strategiska rollen innebära ansvar för att hålla de upphandlande tjänstemännen uppdaterade på innebörden och dess konsekvenser. De båda överordnade tjänstemännen tror att de upphandlande tjänstemännen förstår tillgänglighetsproblematiken, men tycks mena att den kan förbättras. Utvecklingschefen pekar på strategens ansvar i att informera medarbetarna, men samtidigt så uppges det att det saknas intern utbildning på området. De som utbildas är chaufförerna i den mån som de upphandlade aktörerna följer upphandlingskraven.

### 5.3 Bild av hur respondenterna Bistås

Bland de upphandlande tjänstemännen ges det en blandad bild av hur stödet, signaler eller eventuell dialog med överordnade fungerar. Min tolkning är att det förekommer olika bra förhållanden mellan tjänstemännen internt och att dem med en bra relation till strategerna får ett större stöd. Förutsatt att denna tolkning är korrekt så skulle denna indikation visserligen också tyda på personell resursbrist, men samtidigt tycks den tillgänglighetsansvariges tillvägagångssätt för att hålla personalen uppdaterad, vara att ta dem med i möten med funktionshinderrörelsen och liknande, vilket skulle kunna ifrågasättas som enda uttalade informationskanal. När det kommer till stöd eller signaler gällande prioriteringar så menar

Roland Ax att detta inte görs, men att den upphandlande enheten i stort vet vilka riktlinjer som gäller. I detta sammanhang tycks det kunna finnas en brist i hur informationen genom denna struktur ska kunna tränga igenom och nå de upphandlande tjänstemännen individuellt. För att skapa tydlighet för de upphandlande tjänstemännen är det snarare målstyrningen i sig som anses vara lösningen och mycket av detta arbete tycks vara digitalt genom Västtrafiks rapporteringssystem. Detta digitala system ger den upphandlande tjänstemannen stöd i hur arbetet går i förhållande till målen, men det är sedan strategen som för resultaten uppåt inom organisationen. Det är inom samma system som de upphandlande tjänstemännen ges möjlighet att återrapportera eventuella problem eller motsättningar vid implementeringen och det kan anses vara ett problem med att dessa rapporter sker digitalt, då dialogen kan utebli. Möjligheterna till dialog känns en aning bristfälliga och när det kommer till kontakten med beslutsfattarna eller politikerna, så tycks detta endast vara någonting som utvecklingschefen och i någon mån den tillgänglighetsansvarige får ta del av.

## 6.0 Slutsatser

Utifrån den empiriska presentationen och med hjälp av den analys som gjorts så avser jag här avsluta uppsatsen med att lägga fram de slutsatser som dragits av detta arbete, för att till sist diskutera dem. Uppsatsen ger inte svaret på varför det finns en divergens mellan beslutade policys och det som faktiskt verkställs samt dagligen möter Västtrafiks resenärer. Det var heller inte avsikten med studien, utan divergensen som fenomen accepteras. Fokus har istället legat på att framhäva; *hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen mellan beslut och verkställd politik?*

Det kan konstateras att divergensen i sig inte tycks uppkomma enbart på grund av tjänstemännen på mellannivå, utan snarare på den organisation som omger dem. Vad som framkommit är att tjänstemännens handlingsutrymme, enligt dem själva är ganska snävt, på grund av en omfattande rad av policys och riktlinjer, som styr över autonomi. Enligt överordnade så finns däremot handlingsutrymmet och det mesta tycks då handla om prioriteringar mellan de fyra övergripande målen som ligger överordnat allt annat inom organisationen. Problemet kan här sägas ligga i att samtliga politiska mål måste genomföras, vilket skapar komplexa målkonflikter för de upphandlande tjänstemännen på mellannivå att ta hänsyn till. Framför allt då det inte uppges finnas någon intern rangordning mellan målen, vilket som jag ser det leder till att tjänstemännen får förlita sig på de indikationer eller signaler som ges ifrån kollegor eller utomstående.



Förutsatt att denna slutsats är korrekt så är det således prioriteringsmakten som är tjänstemännens huvudsakliga möjlighet att påverka i tillgänglighetsfrågan på denna ”mellannivå”.

I sammanhanget kan det poängteras att *viljan* till att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning tycks hög bland samtliga respondenter i studien. Dessvärre ges inget svar på huruvida viljan skiljer sig åt gentemot de övriga målen och således blir viljan komplex att analysera utifrån *vilka faktorer som styr tjänstemännens agerande i policyprocessens implementering*, men självklart måste denna faktor ändå sägas vara avgörande för vilket resultat som faktiskt uppnås. En utebliven vilja hade med största sannolikhet visat på än större brister i implementeringen, än mot vad som nu kunnat skönjas. De indikationer som ges i analysen pekar däremot tydligt på att *förståelsen* kan förbättras bland de upphandlande tjänstemännen, vilka tycks glömmas bort beträffande utbildning och i dessa sammanhang kopplas självklart *kunna* in i resonemanget. Enligt de svar som gavs vid materialinsamlingen, så finns det resurser, om än inte för att åstadkomma samtliga mål samtidigt. Tjänstemännen pekar ut brister i de personella resurserna och då med viss koppling till kompetens eller liknande. Här kan det således vara intressant att också betona hur begreppet *bistås kan anses bidra till teorin om Vilja, Kunna, Förstå*, då det tycks som om rätt understöd hade kunnat leda till en bättre förståelse. Slutsatsen i fråga om vad som styr och i vilken utsträckning, blir att den viktigaste faktorn kan sägas vara förståelsen, med tanke på att det är grunden till prioriteringsmakten. Självklart blir dock även bistås centralt, då det på så sätt kan ses som en förutsättning till förståelsen och på samma sätt blir både vilja men främst då kunna också nödvändiga kvalifikationer.

Som jag ser det så kan tjänstemännen påverka i form av sin makt att prioritera mellan olika mål. Dessvärre brister de däremot i sin förståelse för tillgänglighetsproblematiken, men kanske främst i sina insikter om målsättningens konsekvenser för rättighetsperspektivet. Således blir den avslutande slutsatsen att *tjänstemännens möjligheter att påverka divergensen kan innebära konsekvenser för rättighetsperspektivet* och att samtliga nämnda faktorer tycks styra tjänstemännens agerande i policyprocessens implementering. Det känns tryggt och veta att tjänstemännen inom Västtrafik arbetar med tillgängligheten samt att de känner till problematiken, istället för att smita undan, vilket enligt divergensteorin kan vara ett alternativt. Det är däremot tydligt att tjänstemännen besitter en stor makt att påverka i frågan och att Lipsky har rätt i att det är tjänstemännens tolkningar och agerande som leder till den tillgänglighet som möter medborgarna.

## 6.2 Förslag till vidare forskning

Denna studie konstaterar precis som May & Winter beskriver det, att det finns en bristande förståelse bland politiker och chefer, för dess möjligheter att påverka implementeringsekvationen. Det vore intressant att se vidare studier som belyser denna problematik och kanske rent av tar vid med hjälp av begreppet ”Bistås” som här lyfts fram. Precis som nämnts så kan också begreppet i sig debatteras och vidgas, då det mycket väl kan anses vara en del i Lundquists befintliga teori, trots att det kan finnas fördelar med att se det som ett komplement.

Vad som har framkommit även här, är närbyråkraternas inverkan och trots att området är väl utforskat sedan innan, så kan även detta perspektiv läggas på det fall som här varit i fokus. Mitt intresse har huvudsakligen väckts beträffande att vidare försöka utforska de samverkansformer som finns och att kanske applicera nätverksteori på relationerna mellan dessa olika aktörer, så som region, kommun, intresseorganisationer och de allt mer vanliga kommunala eller regionala bolagen med sin komplexa roll.

## 7.0 Diskussion

Syftet med denna uppsats har varit att visa på hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen mellan beslut och verkställda politiska mål, vilket i sammanhanget innebär konsekvenser för en del av de mänskliga rättigheterna. För att belysa problemet så valde jag att fokusera studien på Västtrafik och dess arbete med tillgänglighetsanpassningen utav organisationen och dess fordon. Detta framför allt med tanke på aktualiteten i samband med den nya lagstiftningen. Analysmodellen som använts har skapats med en förhoppning om att kunna kombinera divergensteorin med Vilja, Kunna, Förstå, för att också kunna bidra med förslag på lämpliga åtgärder, som kan skapa större medvetenhet och ett bättre arbetssätt bland organisationen och dess roller.

Vad som varit lyckat är kontakten och svarsbenägenheten hos de tjänstemän som söktes upp och den strukturella spridning som varit på respondenterna inom organisationen. Dessvärre begränsas materialinsamlingen och kanske därmed resultatet i stor utsträckning av studiens tidsmässiga planering, som inneburit inskränkningar även för respondenterna.



Som framgår av slutsatserna så tycks problematiken kring en tillgänglig kollektivtrafik för alla, närmast ligga i att förståelsen för tillgängligheten som en mänsklig rättighet är större bland de överordnade tjänstemännen, än bland de upphandlande och således mer verkställande. Visserligen tycks även tjänstemännens omgivande situation mellan politik och närbyråkrater inverka på problematiken, men som också studerats i denna uppsats, finns möjligheter genom att överordnade och politiker kan bistå de upphandlande tjänstemännen med vilka prioriteringar som bör göras och liknande. Med underlag i en kandidatuppsats känns det i detta sammanhang en aning okonstlat att peka på hur Västtrafik som organisation skulle kunna åstadkomma mer i fråga om tillgängligheten, genom att kanske rent av satsa än hårdare på den inslagna vägen. Min slutsats är att den tillgänglighetsansvarige strategens roll är ytterst central och bör förstärkas, precis som också konstateras ifrån utvecklingschefen. Bristen ligger i att strategen inte tycks räcka till för samtliga enheter som arbetar med frågan. Inom en organisation som hanterar rättighetsfrågor och samhällsnytta så borde ett högre fokus läggas på att faktiskt få övergripande målsättningar och prioriteringskrav att genomströmma hela organisationsstrukturen. Då insikterna bland de överordnade inte tycks nå hela vägen ner, så ges inte heller mellannivåns tjänstemän möjligheter till att inverka. Vad som också framkommit är brister i riktlinjerna gentemot underentreprenörerna. Självklart måste det finnas en förståelse för den komplexa situation som tjänstemännen befinner sig i, då de ska verkställa politikens beslut, samtidigt som de inte själva är helt kopplade till resenärerna. Det är dock intressant att det på denna punkt kan skönjas en skillnad i attityd, mellan de upphandlande tjänstemännen och dess överordnade, som snarare talar om kunder och produkten som bolaget levererar. Även här skulle en ökad intern dialog på respektive målområde kunna bidra till en mer samlad insikt, vilket också tycks vara på gång i och med arbetet kring Västtrafikmodellen som nämnts. Tjänstemännens insikt i sitt eget ansvar ska inte ifrågasättas, men vad som också framgår som en aning märkligt är att Västtrafik inte satsar på att utbilda även sina upphandlande tjänstemän i fråga om organisations mål och dess konsekvenser. Detta torde vara en mer kostnadseffektiv väg mot att hålla tjänstemännen informerade och medvetna om sina prioriteringsmöjligheter.

De upphandlande tjänstemännen beskriver framför allt hur riktlinjer och policys är det som styr dess arbete, men vad som här konstateras är att de skulle behöva bättre insikter i att tillgängligheten är en mänsklig rättighet. I enighet med Sannerstedts definition skulle det kunna sägas att rationaliteten och utfallet i linje med beslutsfattarnas avsikt skulle kunna förbättras, men också att reliabiliteten hade tjänat på en tydligare styrning (Sannerstedt 2008,

sid.22f). Möjligtvis måste beslutsfattare och överordnade inom organisationen utvärdera sina metoder och se över ifall mer direkt eller indirekt styrning kan skynda på nödvändiga åtgärder.

Som jag tolkar situationen och resultatet av denna uppsats så kommer den nya lagen ifrån årsskiftet 2015, innebära en rad risker till konflikter för Västtrafik, gentemot många av regionens invånare. Kollektivtrafiken kommer på kort sikt inte att bli mer tillgänglig, utan fordon och hållplatser byts ut efter hand. Således kommer inte kollektivtrafiken att vara en rättighet för alla resenärer, ens efter att den nya lagen införts och regionen får precis som Västtrafik vara beredda att ta konsekvenserna. Frågan som återstår blir om straffet för otillgängligheten kommer att drabba samtliga resenärer i form av stillastående fordon, eller om regionens invånare på andra sätt blir dem som får betala för bristerna?

## 8.0 Referenser

### Litteratur och tidskrifter:

- Alexanderson, K. (2006) ”*Vilja Kunna Förstå – om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten.*”, Örebro Universitet, Studies in Social Work 7.
- Esaiasson, P, Gilljam, M; Oscarsson, H & Wängnerud, L (2012) ”*Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individen och marknad*”. Fjärde upplagan Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gofen, A. (2014) ”*Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence*”, Journal of Public Administration Research and Theory, ISSN 1053-1858, 04/2014, Volume 24, Issue2, p. 473
- Hill, M. & Hupe, P. (2005) ”*Implementing public policy*”, London: SAGE Publications limited
- Johansson, V (2012) ”*Negotiation Bureaucrats*”, School of Public Administration, University of Gothenburg, Public Administration Vol 90, No.4, Blackwell Publishing Ltd, Oxford USA.
- Lipsky, M. (2010) ”*Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services.*”, New York: Russel Sage Foundation, 30<sup>th</sup> Anniversary expanded ed, 275s.
- Lipsky, M. (1980) ”*Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services.*”, New York: Russel Sage Foundation, p 244.
- Lundquist, L. (1992). ”*Implementation steering: an actor-structure approach.*”, Lund: Studentlitteratur
- May, P.J & Winter, S.C. (2009) ”*Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*”, Journal of Public Administration Research and Theory 19(3): 453–76.
- Rawls, J, (1999) ”*En teori om rättvisa*”, Göteborg: Daidalos, DIGITAL TALBOK
- Rothstein, Bo (2010) ”*Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*”, SNS Förlag, Fjärde upplagan.
- Sannerstedt, A. (2008) ”*Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken.*”, i Rothstein, B. (Red.) Politik som organisation, Lund: SNS Förlag.
- Offentligt tryck:**
- ”*Handlingsplan – Ökad Tillgänglighet för personer med funktionshinder*” (2004) Framtagen av SWECO VBB Göteborg genom projektledare Roland Ax.  
Hämtat: 2014.10.27  
[http://www.vt-pool.com/download\\_publ.asp?Document\\_ID=29904](http://www.vt-pool.com/download_publ.asp?Document_ID=29904)
- HK 20021205 reviderad 20060601 – Västra Götalandsregionens Riktlinjer och standard/normer (2006)  
”*Tillgänglighet för personer med funktionshinder till trafiken i Västra Götaland*”
- Prop. 2008/09:28 – Reinfeldt, F & Larsson, M, ”*Regeringens proposition 2008/09:28 - Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*” Socialdepartementet 2008.  
Hämtat: 2014.10.08  
[http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file\\_archive/081001/d7f5a08d6fa620609efa30ef8e487b56/Proposition%20om%20m%e4nksliga%20r%e4ttigheter%20f%r%20personer%20med%20funktionsneds%e4tning.pdf](http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file_archive/081001/d7f5a08d6fa620609efa30ef8e487b56/Proposition%20om%20m%e4nksliga%20r%e4ttigheter%20f%r%20personer%20med%20funktionsneds%e4tning.pdf)
- Regeringskansliet (2012) ”*Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*”

*”Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västra Götaland”* (2012) Framtagen av Jan Efraimsson, Kollektivtrafiksekretariatet.

Hämtat: 2014.12.30

[http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/TPR/Trafik%C3%B6rs%C3%B6rjnprogr\\_VGR\\_130625\\_1%C3%A5gupppl%C3%B6st.pdf](http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/TPR/Trafik%C3%B6rs%C3%B6rjnprogr_VGR_130625_1%C3%A5gupppl%C3%B6st.pdf)

Riksdagen.se – *”Betänkanden rörande Ändring i Diskrimineringslagen”*

Hämtat: 2014.10.08

<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201314/AU8/?vote=true>

#### **Internet:**

Göteborg.se (2014) *Access City Awards*

Hämtat: 2014.10.27

[http://goteborg.se/wps/portal/enheter/projekt/accesscityaward2014!/ut/p/b1/04\\_SjzQ0NTa1MDc2NLDQj9CPyksy0xPLMnMz0vMAfGjzOJDDQ0CLZwMHQ38zQ0MDBz93YK9vExMjUyMTfVzoxwVAXdVWbs!/](http://goteborg.se/wps/portal/enheter/projekt/accesscityaward2014!/ut/p/b1/04_SjzQ0NTa1MDc2NLDQj9CPyksy0xPLMnMz0vMAfGjzOJDDQ0CLZwMHQ38zQ0MDBz93YK9vExMjUyMTfVzoxwVAXdVWbs!/)

Vgregion.se – *”Människor med funktionsnedsättningar i Västra Götaland – Vilka och hur många?”*

Publicerad: 2014.12.28

<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Handikappkommitt%C3%A9n/M%C3%A5lgruppsrapport.pdf>

Västragötalandsregionen.se – *”Det här jobbar vi med”*

Publicerad: 2014.07.31

Hämtat: 2014.10.12 <http://www.vgregion.se/sv/Enheten-for-rattighetsfragor/Det-har-gor-vi/>

Västrafik.se – *”Det här är Västtrafik”*

Hämtat: 2014.10.08 <http://www.vasttrafik.se/#!/om-vasttrafik/det-har-ar-vasttrafik1/>



## Bilaga 1 - Intervjuguide

### Tjänstemannarollen i fråga om implementering av en tillgänglig kollektivtrafik.

#### *Syfte:*

Mitt syfte med föreliggande studie är att visa på hur tjänstemännen på mellannivå kan påverka divergensen mellan beslut och verkställda politiska mål, i ett fall som handlar om mänskliga rättigheter. Genom att eventuellt kunna expandera synen på faktorer som påverkar tjänstemännens autonoma agerande, så ska resultatet också kunna föreslå lämpliga åtgärder som kan skapa större medvetenhet och ett bättre tillvägagångssätt inom bolaget Västtrafik.

#### *Studiens grundläggande frågeställningar:*

Den övergripande forskningsfrågan jag ämnat besvara med denna uppsats är med utgångspunkt i ovan definierade problemformulering och syfte;

*Hur kan tjänstemännen på mellannivå påverka divergensen mellan beslut och verkställd politik?*

Vad som också ämnas besvaras är:

- *Vilka faktorer styr tjänstemännens agerande i policyprocessens implementering?*
- *I vilken utsträckning påverkar tjänstemännens Vilja, Kunskap eller förståelse?*
- *Kan begreppet "Bistås" som formats ur divergensteorin, innebära ett bidrag till teorin om – Vilja, Kunna, Förstå?*
- *Kan tjänstemännens möjligheter att påverka divergensen innebära konsekvenser för rättighetsperspektivet?*

#### *Struktur för teman:*

Intervjuerna genomförs semistrukturerat med utgångspunkt i följande struktur:

Tema 1. Inledande bakgrundsfrågor.

Tema 2. Tjänstemannarollen

Tema 3. Policies och dess tillämpning

Tema 4. Vilja, Kunna, Förstå

Tema 5. Bistås

Tema 6. Divergens och Påverkan

Tema 7. Övriga frågor

## **Intervjufrågor:**

### *Tema 1 - Inledande bakgrundsfrågor*

- Ålder?
- Formell tjänstebeskrivning?
- Tid på Västtrafik?

### *Tema 2 – Tjänstemannarollen*

- Hur arbetar de enskilda tjänstemännen på Västtrafik med tillgänglighetsfrågan?
- Vilken är din roll i fråga om Västtrafiks tillgänglighetsarbete?
- Hur skulle du beskriva ditt arbete med att implementera tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning?
- Hur upplever du avståndet till/gentemot medborgarna/brukarna?
  - Vad tror du avståndet får för konsekvenser?

### *Tema 3 - Policys och dess tillämpning*

- Kan du beskriva Västtrafiks vision för tillgängligheten?
- Vilka policys eller riktlinjer är det som styr ert tillgänglighetsarbete?
  - Hur arbetar ni med denna vision och dessa policys?

### *Tema 4 - Vilja, Kunna, Förstå*

- Vad är tillgänglighet enligt dig?
- Hur viktig skulle du säga att tillgänglighetsfrågan är?
- På vilket sätt överensstämmer organisationens Tillgänglighetsmål med din personliga syn på vad som är viktigt inom kollektivtrafiken?
- Anser du att ditt arbete är tillfredsställande utifrån vad du/Västtrafik gör?
- Anser du att det finns tillräckliga resurser för att åstadkomma de politiska tillgänglighetsmålen eller era visioner?
  - Finns det tillräckligt med personal?
  - Finns det finansiella resurser?
  - Har ni rutiner och struktur för att åstadkomma målen?
- Skulle du säga att tjänstemännen förstår sitt ansvar i fråga om tillgänglighetsarbetet?

### *Tema 5 – Bistås*

- Hur fungerar uppföljning/granskning av tillgänglighetsarbetet hos tjänstemännen ifrån er i ledningen?
- Hur understödjer/bistår du tjänstemännen i fråga om vilka policys som gäller och vad de

innebär etc?

- På vilket sätt upplever du dig få stöd eller uppbackning i fråga om vilka policys som gäller, vilka mål som bör prioriteras etc?

- Utbildning?

- Information/Signaler?

- Hur kan tjänstemännen återrapportera huruvida tillgängligheten går att genomföra i praktiken eller ej och hur går det i så fall till?

- Hjälper ni tjänstemännen att prioritera?

- Erbjuds tjänstemännen lämplig utbildning?

- Vad gör ledningen för att skapa tydlighet i fråga om vad som förväntas av tjänstemännen?

- Hur tydliga anser du att riktlinjerna är för dig, i fråga om tillgängligheten för personer med funktionshinder?

- Hur uppvaktas ni på Västtrafik ifrån politiskt håll i denna fråga?

#### *Tema 6 - Divergens och Påverkan*

- Hur ser du/ni på tjänstemännens möjligheter att påverka tillgängligheten inom Västtrafik eller i era fordon?

- I vilken utsträckning tror du att tjänstemännen påverkar den slutgiltiga tillgängligheten?

- På vilka sätt har du möjligheter att påverka tillgängligheten inom kollektivtrafiken genom ditt dagliga arbete?

- Arbetar ni med att göra tjänstemännen medvetna om dess påverkan på utformade policys?

#### *Tema 7 - Övriga frågor*

- Vad anser du är den största anledningen till att tillgänghetsarbetet blivit så kritiserat?

- Har du några övriga tankar eller funderingar kring vad du tycker att jag bör ha med mig in i mitt fortsatta arbete med studien?

- Har du några tips på personer jag bör prata med?

- Får jag använda dig som referens i kontakten med fler intervjuobjekt?