

Körkortstillstånd på nätet – utmaningar & lärdomar

Karin Axelsson

e-post: karin.axelsson@liu.se

Forskningsnätverket VITS, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet

Abstract

En e-tjänst för att ansöka om körkortstillstånd är under utveckling av länsstyrelserna och Vägverket. Projektet drivs med ambitionen att genom e-tjänsten kunna kombinera myndighetseffektivisering och medborgarnytta vad gäller hantering av ansökningar om körkortstillstånd. Det finns dock många verksamhetsmässiga, juridiska och tekniska utmaningar att hantera vid inter-organisatorisk tjänsteutveckling av detta slag. I anslutning till detta utvecklingsprojekt drivs FoU-projektet "Inter-organisatoriska e-körkortstjänster – för enkel och effektiv hantering av körkortsärenden" med stöd från Vinnova. Syftet med FoU-projektet är att forskarna med sitt metod- och teorikunnande deltar i såväl utveckling som utvärdering av e-tjänsten. Detta papper fokuserar några av de utmaningar som identifierats under arbetet samt sammanfattar lärdomar inför kommande offentliga e-tjänsteutvecklingsprojekt.

E-tjänst för enkel och effektiv hantering av körkortstillstånd

En mycket stor andel (80%) av Sveriges vuxna befolkning har körkort. Under sin tid som körkortsinnehavare har dessa medborgare olika typer av myndighetskontakter relaterat till körkortsärenden. De ansöker om körkortstillstånd för att kunna börja övningsköra, de genomgår förarprov, de ansöker om att bli handledare för sina barn eller andra närstående, de förnyar sitt körkort vart tionde år, de utökar kanske sitt körkort för att gälla motorcykel eller högre behörigheter såsom lastbil eller buss, de kan behöva ersätta ett stulet eller tappat körkort, de kan få sitt körkort indraget vid trafikförseelser, villkorsbelagt med t.ex. alkohol eller läkarintyg vid sjukdom eller missbruk och slutligen kanske återkallat pga. sjukdom. Dessa ärenden ingår i körkortets livscykel.

Vad är då körkort för typ av företeelse? Många ser det kanske i första hand som en identitetshandling, men dess främsta syfte är att visa att innehavaren är behörig att framföra en viss typ av fordon. Körkort är en central del i samhällets trafiksäkerhetsarbete; att kontrollera och ge behörighet att framföra fordon. Den viktigaste uppgiften för samtliga berörda aktörer är att hantera körkortsfrågor på ett noggrant sätt inom ramen för samhällets trafiksäkerhetsarbete. Det handlar därför inte bara om att få ett körkort, utan kanske framför allt om konsten att behålla det. Trafiksäkerhet är en mycket viktig folkhälsofråga i såväl Sverige som inom EU. Det finns många aspekter som påverkar trafiksäkerheten, såsom vägnas beskaffenhet och fordonens kvalitet, men en mycket viktig påverkan har även förarna. Därför spelar t.ex. förarutbildning, nykterhetskrav och hastighetsbestämmelser viktiga roller i sammanhanget. Att ge någon ett körkortstillstånd är det första steget i denna process och beslutet måste fattas på ett sådant sätt att man har goda skäl att anta att personen ifråga kommer att kunna framföra sitt fordon på ett trafiksäkert sätt.

Gemensamt för olika körkortsrelaterade ärendetyper är att de inbegriper flera myndigheter; oftast länsstyrelser, Vägverket, Polisen, Skatteverkets folkbokföring och sjukvården samt i vissa fall även kommersiella aktörer såsom trafikskolor och optiker. För den enskilde medborgaren är det i många fall svårt att veta vart man ska vända sig med sitt ärende, vilket

inte minst alla telefonsamtal till fel instans, som Vägverket och länsstyrelserna tar emot, vittnar om.

Låt oss ta ett exempel på hur denna komplexa inter-organisatoriska process kan se ut: Emma är 16 år och ska börja övningsköra. För detta behöver hon ansöka om ett körkortstillstånd hos den Länsstyrelse där hon är folkbokförd. Bifogat denna ansökan ska även finnas en ifylld hälsodeklaration samt ett synintyg utfärdat av optiker eller auktoriserad trafikskola. Samtliga handlingar skickas med post till Länsstyrelsen, som gör en lämplighetskontroll genom att bedöma om Emma är frisk och har god syn samt kontrollera att hon inte begått någon allvarligare trafikförseelse och att hon enligt tillgängliga uppgifter inte kan anses opålitlig i fråga om nykterhet. Dessa uppgifter hämtar Länsstyrelsen från Polisen och Vägverket. Cirka 80% av alla inkomna ärenden är liksom Emmas helt okomplicerade, där Länsstyrelsen kan fatta ett positivt beslut utan vidare kontroller; ett sk. grönt ärende. Efter fattat beslut meddelar Länsstyrelsen detta till Vägverket via vägtrafikregistret (ett inter-organisatoriskt IT-system). Vägverket utfärdar körkortstillståndet och Emma betalar därefter en avgift till Vägverket. Eftersom Emma tänker övningsköra med sin mamma behöver hon tillsammans med Emma lämna in en ansökan till Länsstyrelsen om att bli handledare. Denna ansökan hanteras av Länsstyrelsen som bl.a. kontrollerar i vägtrafikregistret att det inte finns några hinder för att godkännas som handledare. Från och med 1 januari 2006 krävs även en genomgången handledarutbildning för handledare och eleven, för att handledarskapsansökan ska bli godkänd.

Ovanstående exempel visar att man idag som sökare av körkortstillstånd måste sätta sig in i var de organisatoriska gränserna i handläggningsprocessen går, för att kunna kontakta rätt myndighet/instans för det aktuella delmålet i handläggningen. Problem uppstår både för medborgare, som tvingas lägga ned mer tid än nödvändigt vid dessa myndighetskontakter, och för myndigheterna, som får lotsa medborgare rätt och även uppfattar de inter-organisatoriska relationerna med andra myndigheter som komplexa. Detta är exempel ur en problembild som ger en stor utvecklingspotential och ett förändrings- och kunskapsutvecklingsbehov som detta projekt adresserar.

Hanteringen av körkortstillstånd och ansökningar om handledarskap är en omfattande verksamhet. Under 2004 tog landets 21 länsstyrelser tillsammans beslut om drygt 210 000 körkortstillstånd och knappt 360 000 godkännande av handledarskap. En uppskattning är att ca. 80% av körkortstillstånden och hela 95% av handledarskapen är okomplicerade, gröna ärenden, där handläggningsbeslut kan fattas direkt. Samtidigt behöver ca. 20% av alla inkomna ärenden idag kompletteras på något sätt, ofta pga. att sökande missat att lämna någon uppgift eller glömt att skriva under sin ansökan. Genom att med en e-tjänst för hantering av körkortstillstånd kunna fatta automatiserade beslut i alla gröna ärenden skulle handläggningstiden för dessa minska dramatiskt. Från att sökande idag kan få vänta en till två veckor på att få sitt tillstånd skulle besked om tillstånd kunna ges inom en minut. En elektronisk ansökan innebär även att en fullständighetskontroll av lämnade uppgifter görs direkt vid registrering av användande medborgare, vilket skulle innebära att dagens 20% ärenden med kompletteringsbehov försvinner. Handläggare får då mer tid att ge kundservice och hantera mer komplexa ärenden.

FoU-projektet syftar till att utveckla e-tjänster för körkortsrelaterade ärenden samt en webbportal där denna typ av tjänster tillsammans med information kring körkortsprocessen finns lätt åtkomlig. Tillsammans utgör dessa e-tjänster samt webbportalen generiska resultat som kommer att utnyttjas av tjugotvå myndigheter (Vägverket samt Sveriges tjuoen länsstyrelser) samt medborgare. Genom denna portal och dess tjänsteutbud kommer en tydlig tjänstefokusering av gränsöverskridande karaktär att uppnås och den idag delvis oklara organisatoriska rollfördelningen och gränsdragningen kan reduceras väsentligt. Vid sidan av e-tjänster och körkortsportal kommer projektet att resultera i en metod för inter-organisatorisk

e-tjänsteutveckling, vars främsta syfte är att möjliggöra för andra offentliga aktörer att dra nytta av FoU-projektets erfarenheter och kunskapsutveckling. Projektet innebär ett nära samarbete mellan flera intressenter; forskare och praktiker, som tillsammans arbetar växelvis med utvecklings-/design- och utvärderingsaktiviteter inom det integrerade området verksamhets-, tjänste- och IT-utveckling.

Målfokuserad retorik kring 24-timmarsmyndigheten

Från statsmakterna har många målsättningar uttryckts vad gäller myndigheternas utveckling av e-tjänster och strävan mot att bli 24-timmarsmyndigheter. Regeringen uttryckte t.ex. i en proposition från 2001 att myndigheter genom att utnyttja IT ska bli mer tillgängliga och tillmötesgående. Myndigheterna ska kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker. Vidare ska de ge enskilda medborgare och företag tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på verksamheten. IT-stödet ska också medge insyn i och kontroll av myndighetens verksamhet. Principerna är att IT ska användas för att ge enklare tillgång till information och tjänster från myndigheter, öka kvalitet, snabbhet och fullständighet på tjänsterna samt ge medborgare möjlighet till interaktion med myndigheter och deltagande i demokratiska processer. Ledord som framhållits i denna typ av retorik är tillgänglighet, delaktighet, insyn, ansvarsutkrävande och samverkan.

Om vi tittar på länsstyrelsernas mål med att utveckla e-tjänster inom körkortsområdet så beskrivs de som relaterade till såväl myndighetens effektivisering som medborgarnytta. Ur myndighetsperspektivet är målsättningen bl.a. tidsvinster genom att telefonförfrågningar, post- och pappershantering, sökning och sortering samt uppgiftsregistrering och dubbelarbete förväntas minska. För myndigheten handlar det även om möjlighet till ökad kvalitetssäkring, minskade kostnader samt mer tid för service och hantering av komplexa ärenden. Ur medborgarperspektivet innebär e-tjänsten bl.a. en gränsöverskridande ärendefokusering som ska ge god överblick i ett ärende. E-tjänsten ska effektivisera handläggningsprocessen genom att medborgaren kan få besked om sitt tillstånd på en minut vid s.k. gröna ärenden. Ytterligare en del i medborgarnyttan är att e-tjänsten förväntas leda till ökad och för hela landet enhetlig kundservice samt bättre tillgänglighet och insyn i ärendehantering. Vi ser alltså att statmakternas övergripande mål med 24-timmarsmyndigheten går igen i projektets mål.

Utmaningar och lärdomar

I det aktuella FoU-projektet har vi identifierat ett antal utmaningar för att nå uppsatta visioner och mål med e-tjänsteutvecklingen. Dessa handlar bl.a. om att utvecklingsprojektets dubbla syfte att nå såväl myndighetseffektivisering som medborgarnytta måste sättas i fokus. För att kunna hantera dessa ibland motstridiga mål bör en kontinuerlig fokusväxling ske mellan interna frågor kring effektivisering och externa frågor kring nytta och behov. En ensidig eller obalanserad fokusering på ett av dessa mål är en allvarlig risk vid utveckling av offentliga e-tjänster.

Den inter-organisatoriska aspekten i detta projekt, där tjugotvå offentliga aktörer samt ett antal avnämare finns inblandade, är mycket betydelsefull. Den är heller inte ovanlig när det handlar om utveckling av offentliga e-tjänster, även om antalet aktörer här kan anses vara unikt. Inom FoU-projektet har vi identifierat att den inter-organisatoriska dimensionen blir särskilt tydlig när det handlar om frågor kring komplexitet, grad av formalitet och ekonomiska aspekter. Här blir det alltså viktigt att tidigt reda ut förutsättningarna för inter-organisatoriskt samarbete.

Komplexiteten visar sig bl.a. vid bemanning och representation från de tjugo länsstyrelserna samt Vägverket. Givetvis blir det så att vissa länsstyrelser blir mer involverade i projektet och andra mottagare av det färdiga systemet snarare än aktiva deltagare i utvecklingen. *Graden av*

formalitet varierar om man jämför arbetsfördelningen mellan länsstyrelserna och Vägverket, som är styrd av regeringen och därmed mycket formell, med det gemensamma e-tjänsteprojektet där graden av formalitet är betydligt lägre. Den varierande formaliteten visar sig även vad gäller projekthantering mellan organisationerna, där förespråkare för en tydlig projektorganisation med utarbetade projektmodeller ska samsas med mer ad hoc-inriktade strategier för projektbedrivande, där eldsjälers engagemang istället är drivande. Vad gäller *ekonomiska aspekter* i det inter-organisatoriska utvecklingsprojektet så är processen för att hantera avgifter för körkortstillstånd komplex. Länsstyrelsen genomför det mesta av handlägningsarbetet med stöd från Vägverkets IT-system, men medborgaren betalar för sitt körkortstillstånd till Vägverket. Därefter överför Vägverket pengar till Länsstyrelsen för de körkortstillstånd som beviljats. Detta innebär att endast utfärdade tillstånd kompenseras ekonomiskt och därmed finansierar gröna ärenden de röda ärendena. Denna typ av komplexa finansieringsprocesser är viktiga att reda ut vid gemensam e-tjänsteutveckling.

Man kan konstatera att utvecklingsprojekt som har medborgare som en väsentlig användargrupp (vid sidan av handläggare på myndigheten) måste fokusera på betydelsen av att förstå användarnas behov. Detta är nyckeln till att utveckla en e-tjänst som blir efterfrågad, använd och framgångsrik. Det fungerar inte med en strategi av typen *"build it and they will come"*! Det blir därför viktigt att tala med – istället för om – medborgare såväl som myndighetsaktörer och andra inblandade.

Många av utmaningarna i detta projekt liknar förstås de som återfinns i andra inter-organisatoriska IT-projekt, men det finns även specifika utmaningar för utveckling av offentliga e-tjänster. Det handlar bl.a. om de krav från statsmakten som finns vad gäller vilka tjänster som ska erbjudas medborgare. Utformningen av e-tjänster och den kommunikation som sker genom blanketter och formulär styrs till viss del av lagtexter. Att gå från pappersmedium till en e-tjänst kan därför kräva ändringar i lag- eller förordningstexter, vilket är en tidskrävande process som bör identifieras tidigt i projektet. Det kan även handla om problem med e-legitimering och att lämna uppgifter på "heder och samvete". Här är förstås nyckeln att tillräckligt många medborgare skaffar en e-legitimation. Samtidigt kan tjänster som den här studerade, som vänder sig till unga medborgare, vara extra krävande i detta avseende eftersom ungdomar inte i samma utsträckning kan förväntas ha eller kunna skaffa e-legitimation. En myndighet kan inte heller välja "kundgrupper" på samma sätt som en privat aktör utan måste erbjuda samma service till alla medborgare. Det innebär att man inte kan ha en kanalstrategi som exkluderar några medborgargrupperns kontaktmöjligheter.

Slutord

Det aktuella projektet pågår och de utmaningar och lärdomar som identifierats i detta paper ska ses som resultat på vägen. Sammanfattningsvis kan sägas att inter-organisatoriska e-tjänsteutvecklingsprojekt bör beakta följande:

- Balansera interna effektivitetsmål med extern medborgarnytta
- Underskatta inte den inter-organisatoriska komplexiteten, varierande grad av formalitet samt ekonomiska aspekter
- Utred tidigt eventuella juridiska hinder, identifieringsproblematik och andra tekniska aspekter som kan påverka projektets resultat
- Genomför en noggrann kartläggning vad gäller medborgarnas behov av den aktuella e-tjänsten

Läs mer om e-körkortprojektet

Axelsson K, Melin U (2007): Talking to, not about, citizens – Experiences of focus groups in public e-service development, forth-coming paper.

Axelsson K, Melin U, Persson A (2006): Information systems mediation in communication between citizens and government agencies – experiences from communication analysis of forms, in Axelsson K, Goldkuhl G (Eds., 2006) Proceedings of The International Workshop on E-Services in Public Administration (WESPA), Borås, Sweden, 31 October 2006, pp. 49-66.

Axelsson K, Melin U, Persson A (2007): Communication Analysis of Public Forms – Discovering Multi-functional Purposes in Citizen and Government Communication, forth-coming paper.

Axelsson K, Ventura S (2007): Design Principles for Communication Quality in Public E-forms – A Theoretical Synthesis, presented at Scandinavian Workshop on e-Government, Örebro, Sweden, February 5-6, 2007.

Melin U, Axelsson K (2007): Action in action research – Illustrations of what, who, why, where, and when, forth-coming paper.

Persson A, Axelsson K, Melin U (2006): e-Government challenges – Exploring inter-organisational aspects of e-service development, in Ljungberg J, Andersson M (eds., 2006) Proceedings of the 14th European Conference on Information Systems (ECIS2006), Göteborg, Sweden 12-14 June 2006.