

Granskningsrapport från verksamhetsrevision av Ladok

Inledning

Denna rapport sammanfattar intern verksamhetsrevision genomförd av Lars Ågren (universitetsdirektör vid Handelshögskolan i Stockholm) och Anna Cregård (förvaltningschef vid Högskolan i Borås). Verksamhetsrevisionen syftar till att granska Ladokkonsortiet utifrån de planer som ställts upp för året samt framföra eventuella förbättringsförslag som framkommer under revisionsarbetets gång. Verksamhetsrevisionen är ett komplement till den fackmässiga revision som genomförts av Ernst & Young (EY).

Verksamhetsrevisionen bygger på granskning av följande dokument:

- Verksamhetsinriktning 2022-24
- Verksamhetsplan och budget för 2022
- Protokoll från styrelsemöten, stämma och extra stämma.
- Verksamhetsberättelse och balans- och resultaträkning för 2022

Granskarna har även haft tillgång till utkast till revisionsrapport avseende bokslutsgranskning genomförd av EY.

Vidare har granskarna ställt frågor via mail till 10 medlemslärosäten varav 7 svarat rörande följande områden:

1. Nöjdhet med Ladok generellt (3 delfrågor)
2. Ladoks utveckling (3 delfrågor)
3. Synpunkter avseende förutsättningar för lokala anpassningar av Ladok (3 delfrågor)

Granskning

Dokumenterna som ligger till grund för revisionen har erhållits via mail från Mauritz Danielsson, konsortiechef vid Ladok, den 27 mars 2023, respektive den 25 april 2023 (utkast revisionsrapport från EY). Dokumenten kommenteras nedan:

Verksamhetsinriktning för 2022-2024 och ekonomiska ramar för 2022

I dokumentet framgår att styrelsen föreslår stämman att besluta om föreslagna målområden, ekonomiska ramar, finansiering av verksamheten, medlemsavgifter och verksamhetsinriktning. Verksamhetsinriktningen ligger till grund för verksamhetsplan som styrelsen beslutar om. Under rubriken "Förutsättningar inför 2022" diskuteras arbetet med att ta fram gemensamt stöd för utbildningsplanering, pandemins effekter, höjning av konsortialavgiften samt två förstudier om digitala examensbevis och studieavgifter. De senare meddelas leda till att ett arbete påbörjas redan under 2021 inom de två områdena.

Under "Målområden 2022" förtydligas planerna för 2022. Under annan rubrik görs även en utblick mot 2023-24. Under "Ekonomiska ramar för 2022" diskuteras behovet av tillräckliga medel för främst områdena studieavgifter och digitala examensbevis. Bedömningen, vilken i delar, är att det är rimligt att använda max 4 mkr av det egna kapitalet för detta syfte.

Därutöver redovisas uppskattade kostnader under året jämfört med föregående år, medlemsavgifternas fördelning mellan lärosäten å ena sidan och CSN å den andra, samt grund för fördelning mellan lärosätena. Vi bedömer att dokumentet är tydligt i sin framställning, och ger läsaren en god grund för förståelse för dels hur beslut fattas, dels på vilka grunder, utan att för den skull vara långrandigt.

Verksamhetsinriktning och budget 2022

Dokumentet som nämns ovan (*Verksamhetsinriktning för 2022-2024 med ekonomiska ramar för 2022*) ligger till grund för verksamhetsplan och budget. Under "Mål 2022" redogörs för avsett fokus under året, främst utbildningsadministrativt stöd samt tidigare nämnda digitala examensbevis och hantering av studieavgifter. Vidare diskuteras i dokumentet hur utvecklingen av Ladok utgår från en produktplan och hur styrelsen följer utvecklingen med utgångspunkt i denna plan. Handlingsplan för IT- och informationssäkerhet samt dito för kvalitetsledningssystemet beskrivs kortfattat. Avslutningsvis redogörs även för årets budget. Generellt sett är vårt intryck att verksamheten inom Ladok är väl planerad och att styrelsen på ett ambitiöst sätt följer och styr verksamheten.

Protokoll

Nio möten har genomförts under året, vilka redovisas genom protokoll. Protokollen är numrerade, men såväl mötet i juni som mötet i augusti har numrerats som nr 5, vilket innebär att numreringen från augusti haltar. Vidare har en stämma genomförts i maj och en extra stämma i december.

Överlag är protokollen tämligen fylliga, och redovisar kortfattat, men väl olika aktiviteter. Intrycket är att styrelsen har god insikt om vad inom Ladoks drift och utveckling som behöver följas. En viktig fråga som återkommit under årets styrelsemöten är utveckling av konsortialavtalet. Arbetet synes ha bedrivits med stor konsekvens och med hjälp av utredare och juridisk expertis. Påpekas kan att det, utifrån rapport från EY, finns frågor kopplade till konsortieformen som ännu är utestående. Modernisering av datorhall i Umeå är, å andra sidan, en fråga vars utveckling inte enkelt går att följa genom serien av möten (här är noteringarna för kortfattade för att ge stöd till en utomstående läsare).

Liksom protokollen från styrelsemötena är stämmoprotokollet (220519) fylligt i sin beskrivning av mötets punkter. Vid extra stämma 221213 godkändes:

Nytt konsortialavtal
Avtal om gemensamt personuppgiftsansvar
Personuppgiftsbiträdesavtal med Umeå universitet

Verksamhetsberättelse och balans- och resultaträkning för 2022

I inledningen till verksamhetsberättelsen anges omfattningen av Ladokkonsortiet (40 lärosäten samt CSN som associerad part), vilket indikerar konsortiets betydelse i sektorn. I dokumentet beskrivs utförligt hur utvecklingen av Ladok styrs (enligt produktplan) och vilka områden som under året prioriterats. Det noteras bland annat att sju mål i produktplanen kunnat färdigmarkeras under året och att grund lagts för ytterligare ett antal förbättringar vilka är planerade att levereras under 2023. Verksamhetsstöd för Ladok och informationssäkerhet kommenteras utförligt, medan tekniska förbättringar och utbildningsplanering (Ladoks lösning) behandlas mer översiktligt. Vidare ingår i dokumentet tydlig beskrivning av utfall mot budget samt balans- och resultaträkning. Noteras kan att ekonomiskt utfall för konsortiet är bättre än budget. Det är svårt att säkert bedöma om detta beror på effektivitet, eller möjligen på att alla aktiviteter som avsetts genomföras ej hunnits med, men måste bedömas som ett tecken på god ekonomisk kontroll.

Enkätfrågorna

Frågorna sändes till tio lärosätens systemägare, varav sju svarat (fem större och två mindre). Nedan redovisas svaren med utgångspunkt i de tre övergripande frågeområdena: nöjdhet, utveckling och anpassning av/till Ladok.

Område 1, Nöjdhet med Ladok

Respondenterna är generellt sett nöjda med Ladok – sex av sju svarar positivt på frågan medan ett lärosäte anger att de varken är nöjda eller missnöjda. Exempelvis beskrivs systemet som ”välfungerande”, utan att det blir ”överdrivet administrativt tungt” och att det är ”tydligt vad som pågår och vart vi är på väg”. Här nämner en av de svarande att han eller hon också upplever nöjdhet i förvaltningsorganisationen och i verksamheten.

När respondenterna jämför dagens nöjdhet med sin upplevelse för ett år sedan, är flertalet mer nöjda idag än tidigare. Det beror enligt dem som besvarat enkäten på att utvecklingsarbete och användbarhet utvecklas kontinuerligt samt att prioriteringarna är välgrundade och tydligt kommunicerade. Särskilt nämns självbetjänad utdata och aktivitetstillfällen. Vidare framhåller dessa respondenter stabilitet och driftsäkerhet i systemet, och att det är mer ekonomiskt att ha ett sektorsgemensamt system än att utveckla egna på respektive lärosäte. Det är också positivt med ett webbaserat system där allt finns på ett ställe. Vidare framhåller en respondent att Ladok är ett ”stabilt samarbete som vill verka för den gemensamma sektorn i stor utsträckning”. Också Ladokorganisationens stöd framhålls som positivt.

Det finns också de som är lika nöjda som tidigare år, men även respondenter som är mindre nöjda jämfört med förra året. Den minskade nöjdheten bottenar i hur man upplever problemhantering och nyutveckling av funktioner: ”Vi anser att man ska åtgärda de befintliga problemområdena som är inrapporterade och inte ignorera dem. Vidare anser vi att vid utveckling av ny funktionalitet ska det fokuseras på ett område i taget.” Andra nackdelar som framhålls är att uppföljningsdatabasen upplevs som långsam. En respondent framhåller också lärarperspektivet: ”För lärare kan miljön vara komplex att arbeta i.”

Område 2, Ladoks utveckling

Uppfattningen om Ladoks utveckling går isär. Respondenterna frågades om vilka utvecklingsprojekt de känner till, och här räknar flera av dem upp projekt, exempelvis framhåller en av dem följande: ”Utbildningsplanering, studieavgifter, individuella studieplaner, digital examensansökan”. Också verksamhetsplanen hänvisas till som en källa för att följa utvecklingen. Citaten nedan beskriver de nöjda respondenternas utsagor rörande Ladoks utveckling:

”Generellt sett är vi nöjda med Ladoks utveckling även om vi just nu inte kommer att använda t.ex. studieavgiftshantering.”

”Utbildningsplanering ligger väl i linje med våra behov och kommer att implementeras. /.../ Arbetet med de individuella studieplanerna för doktorander är mindre intressant. Tycker att konsortiet är inlyssnande på sektorns behov och tar stöd i prioriteringar.”

”Känner till de flesta, mycket nöjd över att det blivit en bredd på inriktningen t ex att studieavgifter och ISP kommer att vara en del av Ladok framöver.”

Men det finns också kritik mot den utveckling som sker. Denna framstår som i huvudsak inriktad på bristande effektivisering av det utbildningsadministrativa området – i takt och i omfattning. En respondent menar till exempel att utvecklingen av Ladok genomsyras av en alltför omfattande anpassning till de mindre lärosätena – ”med obefintlig stordrift”. En annan framhåller en avsaknad av planer för robotlösningar och liknande som skulle kunna öka effektiviseringen av utbildningsadministrationen. En av respondenterna beskriver vidare att missnöjet består i att mellanlagring mellan Ladok och lokala integrationer inte prioriterats vilket leder till fördyringar.

De flesta av de svarande framhåller att de erhåller tillräckligt med information och i rätt tid inför beslut rörande Ladoks verksamhet. En respondent vidareutvecklar sitt svar med att denne får information via mail, möten och videoinspelningar, och att utskick till möten sker i god tid.

Emellertid svarar ett lärosäte att det inte erhåller tillräckligt med information, och anför: ”Nej, det saknas en genomtänkt kommunikationsstrategi. Dvs vilken information skickas till ’lokala kontaktpersoner’ och vilken information skickas till ’övriga’.”

Respondenterna frågades också om de uppfattar Ladok som en kostnadseffektiv lösning. Fyra av lärosätena svarar ja på frågan. Flera kommentarer fyller ut svaret, och dessa tar exempelvis upp att studenter lättare kan se sina resultat och ta ut egna underlag sparar tid, och att den totala studieadministrativa tiden minskar. Samtidigt finns svar som vittnar om ett ifrågasättande:

”... ibland har man sagt nej till viss utveckling som U/H då har behövt ordna på annat sätt och sedan har man sagt ja till samma utveckling. Detta är inte kostnadseffektivt eller resurseffektivt för sektorn. Ett exempel är utbildningsplanering.”

”Det påpekas i ett fall att ett större lärosäte ibland bidrar till utveckling som inte bedöms vara av intresse för det egna lärosätet (vilket kan påverka kostnadseffektiviteten negativt).” Också budgeten för Ladok kommenteras: ”Man förefaller ha glömt att budgeten ökade radikalt när Ladok senast tog ett utvecklingssprång. Nu har den nivån normaliserats, vilket inte var avsikten.”

Område 3, Anpassningar av/till Ladok

Anpassningar av och till Ladok har i huvudsak genomförts i mindre utsträckning. Ett lärosätets respondent anger att de har egna lösningar som stöder verksamheten och är anpassade efter arbetssättet, men i huvudsak är anpassningarna enligt respondenterna få och små. De få anpassningar som görs uppfattas av de svarande som rimliga. En kommentar är emellertid att man önskar bättre funktionalitet rörande TG. Vid anpassningar är möjligheten att ställa frågor och få stöd viktigt, vilket framhålls av respondenterna – och det fungerar väl, liksom information om förändringar vid nya versioner. Eventuellt skulle dokumentation för API kunna förbättras.

Sammanfattningsvis

De svarande framstår i huvudsak som nöjda med Ladok. De nöjda menar att systemet i sig fungerar väl, uppfattas som driftssäkert och är kostnadseffektivt, och det kräver inte alltför mycket anpassningar. De anger också att Ladokorganisationen är inlyssnande och ger gott stöd. De som inte är lika nöjda hänvisar till att man inte tagit hand om problemområden och att effektivisering i utbildningsadministration inte är tillräcklig. Också anpassning till de mindre lärosätena tas upp i kritiska termer. De mer positiva svaren överväger.

Huruvida de sju lärosätenas svar på något sätt skulle vara representativa för sektorns systemägare är omöjligt att säga. De är endast sju, varför sammanställningen ovan bör ses mer som just sju personers input snarare än generaliserbara resultat rörande sektorns uppfattning om Ladok (dock är fem av de sju mycket stora lärosäten). Att det är fler positiva omdömen än kritiska säger egentligen inte särskilt mycket – det kan vara många fler som är negativa, men också mycket få. Lärdomar som kan dras gäller främst vilka områden som kan vara intressanta att fortsätta diskutera, såsom: Hur ska vi fortsätta effektivisering av utbildningsadministration och i vilken takt(?); Hur kan Ladok säkerställa (fortsatt) inlyssning och dialog för god prioritering och information?

Analys och bedömning

Vi avger här vår sammanfattande analys och bedömning efter genomgång av det material vi haft tillgång till.

Det finns goda processer där strategi (5 år) och verksamhetsinriktning (1 år) beslutas av stämman, och verksamhetsplan (1 år) beslutas av styrelsen. Det finns en strategisk projektägare och konsortieformen (med dess utmaningar) utvärderas synbarligen löpande. Mål fastställs och följs upp, måluppfyllnad (som redovisad i dokumenten) synes god. Det finns även detaljerad uppföljning av synpunkter och frågor inkomna från användare av olika typer. Hur kostnadseffektiv verksamheten är kan inte enkelt utvärderas, men budgetarbete och ekonomisk uppföljning samt förmåga att hålla budget synes god.

Påpekas bör att synpunkter från EY rörande koppling till Umeå universitet och de frågetecken som den ger upphov till bör utredas, i synnerhet som detta är en återkommande kommentar från EY. De kommentarer som ges rörande avskrivningstakt bör också beaktas liksom även de utmaningar som konsortieformen skapar för redovisningen. Ett beslut om vilket regelverk som skall användas är önskvärt.

Styrelsens arbete som dokumenterats i noggrant förda protokoll framstår som effektivt och konsekvent, protokollen är mycket tydliga i fråga om hur olika typer av frågor och uppdrag hanteras och, över tid, löses. Dock bör de frågor som har bäring på säkerhet och risker rörande information och personuppgifter också fortsättningsvis utgöra ett område att både diskutera och prioritera.

All den dokumentation som ställts till vårt förfogande är som helhet tydlig och fokuserad på konkreta frågor och ger intryck av lyhördhet för brukarnas behov och god ambition i det framåtsyftande utvecklingsarbetet. Det gäller även de svar vi erhållit via epost från tillfrågade medlemslärosäten. Vår bedömning är därmed att Ladokkonsortiet kännetecknas av god förvaltning och dokumentation.

Anna Cregård
Förvaltningschef
Högskolan i Borås

Lars Ågren
Universitetsdirektör
Handelshögskolan i Stockholm