

Granskningsrapport från verksamhetsrevision av Ladok 2024

Inledning

Denna rapport sammanfattar intern verksamhetsrevision genomförd av Anna Cregård (förvaltningschef vid Högskolan i Borås) och Lars Ågren (tidigare förvaltningschef vid Handelshögskolan i Stockholm). 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 genomförs av Ernst & Young (EY).

Verksamhetsrevisionen bygger på granskning av följande dokument:

- Inriktning och ekonomiska ramar 2023-2025, resp. 2024-2026
- Verksamhetsinriktning och budget 2023, resp. 2024
- Protokoll från styrelsemöten och stämma
- Verksamhetsberättelse för 2023
- Informationssäkerhetspolicy (här noteras endast att en omfattande sådan finns)

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

Föregående år genomfördes en enkät riktad till ett urval av större och mindre lärosäten med frågor inom tre områden, nämligen:

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

I år gjordes endast en uppföljning av denna enkät i syfte att undersöka om de aktuella lärosätena ändrat uppfattning i några avseenden jämfört med de svar som avgavs 2023. Dessa svar kommenteras längre fram i denna rapport. Hela rapporten från 2023-års enkätundersökning återfinns i bilaga.

Granskning

Dokumenterna som ligger till grund för revisionen har erhållits via mail från Mauritz Danielsson, konsortiechef vid Ladok, 240307, respektive 240429 (revisionsrapport från EY). Dokumenten kommenteras nedan:

Inriktning och ekonomiska ramar 2023-2025, respektive 2024-2026

Noteras bör att dessa dokument är underlag för stämmobeslut. I text avseende 2023-2025 anges att samma ekonomiska ramar skall gälla för 2023 som tidigare för 2022, vilket även innebär att en definierad del av eget kapital kan användas för satsningar avseende digitala examensbevis och hantering av studieavgifter. Det framgår även att alla kostnader ses som relaterade till vidareutveckling och att 25% av lönekostnader kostnadsförs direkt, medan 75% skrivs av över 5 år. Alla omkostnader skrivs av över 5 år.

I text avseende 2024-2026 noteras att pågående arbeten under 2023 kommer att vara implementation av lösning studieavgifter, implementation av lösning digitala examensbevis, utveckling av lösning för individuella studieplaner på forskarnivå, förbättrat stöd till användare

samt arbete för att möta behov inom utbildningssamarbeten, Europauniversitet och livslångt lärande. För 2024-2026 beskrivs inriktningen som att förbättra och vidareutveckla redan utvecklad funktionalitet och infrastruktur. Det anges att beredskap finns för andra utvecklingsområden. Fler exempel ges, varav ett är automatisering av utbildningsadministrationen.

I fråga om konsortiets ekonomi anges att behov finns att räkna upp ramen med pris- och löneomräkning (PLO). Det bör understrykas att budget för 2023 bygger på att 4000 tkr av eget kapital kommer att tas i anspråk. Eget kapital var vid ingången av 2023 drygt 12,4 mkr. *Eftersom eget kapital förbrukats även föregående år ter det sig rimligt att påpeka att det vore lämpligt att definiera en nivå av eget kapital som ej bör underskridas.* Annorlunda uttryckt, hur stor buffert bör konsortiet ha för att kunna hantera oförutsedda, negativa avvikelser.

Vi bedömer att dokumenten är tydliga i fråga både om hur beslut fattas och vilka beslut som har fattats.

Verksamhetsinriktning och budget 2023 och 2024

De dokument som diskuterats i föregående avsnitt utgör grund för dokument under rubriken ”verksamhetsinriktning och budget”. Beslutsgången är således att beslut om inriktning och ekonomiska ramar, vilka fattas av stämman, utgör grund för (är vägledande) för de beslut om verksamhetsinriktning och budget, vilka beslutas av Ladokkonsortiets styrelse. *De mål för verksamheten som anges i verksamhetsinriktning och budget för 2023 överensstämmer väl med de beslut som fattats av stämman.*

I verksamhetsinriktning och budget redogörs även för att en ”produktplan” styr utvecklingen av Ladok och att denna produktplan uppföljs kvartalsvis och även är föremål för avstämning vid varje styrelsemöte. Verksamhetsinriktning och budget innehåller även handlingsplaner för IT- och informationssäkerhet samt för kvalitetsledningssystemet. Den budget som anges är den budget som beslutats av stämman.

Verksamhetsplan och budget för 2024 ligger, strikt sett, utom vår granskning, men det kan konstateras att den utgör en logisk fortsättning av motsvarande dokument avseende 2023.

Generellt sett är vårt intryck att verksamheten inom Ladok har tydliga beslutsvägar, är väl planerad och att styrelsen på ett ambitiöst sätt följer och styr verksamheten.

Protokoll från styrelsemöten och stämma

Under 2023 genomfördes 6 protokollförda styrelsemöten, vartill tillgång givits även till protokoll 1 2024 (240207). Protokollen är väl strukturerade och ger i huvudsak tillräckligt fyllig information om de punkter som behandlats. *Generellt sett är intrycket att styrelsen följer verksamheten noga och med engagemang.* Liksom föregående år finns ett fel i nummerserien. Protokoll 230830 (som är nr 4) anges felaktigt som nr 3 och det är först i protokoll av 231212 som nummerserien blir rätt (men då är rubriken i protokollet istället felaktig, anges som protokoll 231019).

I ett fall (231212) är texten i protokollet påtagligt knapphändig. Det gäller punkten informationssäkerhet där texten ger intryck av att här har något riktigt viktigt diskuterats, men oklart vad – handlar det om en incident, eller om en insikt rörande risk för incidenter? Närläsning av informationssäkerhetspolicyn ger vid handen att frågan ”endast” gällde ordval i denna text. *En reflektion är att protokollen är den ”loggbok” som kan komma att användas om*

något längre fram skulle gå snett, varför styrelsens behandling av särskilt väsentliga frågor kan behöva beskrivas något mer utförligt.

En mycket viktig fråga som uppmärksammas med början 230420 är en förväntad, negativ budgetavvikelse om ca 2 mkr, vilken till sist bekräftas i protokoll 240207. Orsaken synes vara hänförlig till ett behov av avskrivningar större än budgeterat och åtgärder genomförs sedan i syfte att minska kostnadsmassan. *Att avvikelsen upptäcks tidigt och blir föremål för åtgärder är positivt. Här hade det dock varit intressant att se om några slutsatser gjorts rörande eventuella brister i budgetprocessen.* Detta i synnerhet som de övergripande dokumenten ger intryck av att insikt om behov av ökade avskrivningar funnits redan tidigare.

Protokoll från stämman (230525) är fylligt och ger god möjlighet att följa vad som avhandlats. Protokollet bekräftar även att de frågor som skall beslutas av stämman har diskuterats och beslutats där. *Vårt intryck är att konsortiets styrningsmodell upprätthålls och fungerar väl.*

Verksamhetsberättelse samt resultat- och balansräkning för 2023

Verksamhetsberättelsen inleds med en redogörelse för hur utvecklingen av Ladok styrs av en produktplan. Vidare redogörs för vilka mål som ställts upp för året och hur dessa har uppfyllts. En fyllig presentation görs av verksamhetsstödet. Intrycket är att det är ambitiöst och till sin kvantitet omfattande. Användarnas nöjdhet synes vara föremål för adekvat uppföljning. Verksamhetsberättelsen ger även en fyllig redogörelse för arbete kring informationssäkerhet.

I anslutning till resultat- och balansräkning diskuteras orsaker till den, i förhållande till budget, negativa resultatavvikelsen. Givet verksamhetens omfattning är avvikelsen inte dramatiskt stor men, som redan påpekats, innebär den en ytterligare minskning av det egna kapitalet. *Konsortiets förmåga att möta eventuella kommande, negativa resultatavvikelser med hjälp av egen balansräkning är påtagligt begränsad.*

Rapport från EY

Rapporten från EY skall naturligtvis beaktas i sin helhet. Här gör vi endast några enstaka observationer. För det första att även EY naturligtvis uppmärksammar den negativa budgetavvikelsen. För det andra att EY uppmärksammar några oklarheter avseende avtalet med Umeå universitet och de oklarheter som konsortieformen innebär i fråga om val av redovisningsregler. Givet att detta är återkommande synpunkter vore det klokt att åtgärda dem. Det behöver i så fall inte ske på så sätt att rekommendationerna från EY åtföljs till punkt och pricka, men lämpligt vore att fatta tydliga beslut kopplade till dessa rekommendationer, vilka sedan kan utgöra underlag vid kommande revisioner.

Kompletterande enkätundersökning

Vid 2023 års verksamhetsrevision sändes en enkät med nio frågeställningar till totalt tio lärosäten som ingår i Ladokkonsortiet. Denna undersökning har upprepats genom att samma personer erhållit samma enkät under innevarande år. Av de totalt 10 lärosätena (5 mindre och 5 större) har 8 svarat på årets enkät. Det innebär att det i huvudsak är samma personer och lärosäten som svarat vid båda tillfällena. Frågornas innehåll var följande:

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

Av svaren på enkäten att döma är respondenterna generellt sett nöjda med Ladok: det är ett välfungerande system, konsortiet sköts väl och stöd ges när det behövs. Det finns inga tecken på att nöjdheten heller skulle ha minskat under året. Snarare framstår den som att den ökar, och orsaken till det anges exempelvis vara hur Ladok anpassats för omregistrering, tillgodoräknanden och studieavgifter, lösning rörande behov av mellanlagring och funktionalitet för utbildningssamarbeten. Likaså i fråga om hur väl Ladok lyckas kommunicera vid svårigheter, såsom cyberattacken mot Umeå universitet. Samarbetet med Ladokkonsortiet uppfattas som stabilt och väletablerat. Ett större lärosäte var dock relativt kritiskt redan vid 2023-års undersökning och anger 2024 att nöjdheten minskat ytterligare. Som skäl för detta nämns att Ladok uppfattas som för anpassat till mindre lärosäten (med mindre behov av masshantering) och att Ladok borde lägga större vikt vid att förvalta och förbättra sådana funktioner som redan har utvecklats.

Ladok utvecklas genom att utvecklingsprojekt prioriteras. Den utveckling som genomförts är respondenterna i de flesta fall nöjda med och prioriteringarna som gjorts uppfattas som rimliga. De är också i huvudsak nöjda med den information som givits om pågående och planerade utvecklingsprojekt och man är väl medveten om vad som pågår. Därtill uppfattas Ladok vara en kostnadseffektiv lösning – och inte heller det förefaller ha förändrats under året.

Det är inte många önskemål och förbättringsförslag som respondenterna nämner. Ett lärosäte anger att de skulle önska att dokumentationen för integrationer blev tydligare och ett annat att utbildningsmaterial för systemförvaltare togs fram, samtidigt som flera lärosäten anger att stöd och information från Ladokorganisationen är god. Flera av de tillfrågade lärosätena har genomfört anpassningar för att Ladok ska passa verksamheten. Dessa anpassningar uppfattas som rimliga. En av respondenterna uttrycker att lärosätena behöver anpassa sig, eftersom det inte skulle vara rimligt att anpassa Ladok till olikheten hos alla lärosätena. Generellt uppfattas inte anpassningarna som betungande. Vidare framhålls att Ladokorganisationen är lyhörd gentemot de önskemål som finns i sektorns olika delar.

Sammanfattande bedömning

Det finns goda processer där stämman fattar de beslut som sedan utgör riktlinjer för konsortiestyrelsens verksamhetsplanering och budgetarbete. Tydlighet råder både i fråga om hur beslut skall fattas och vilka beslut som har fattats. Styrelsens protokoll ger vid handen att konsortiestyrelsen följer och styr verksamheten med stort engagemang.

Under några år har del av upparbetat eget kapital, i enlighet med plan, använts för att finansiera beslutade utvecklingsprojekt. Givet den minskning av det egna kapitalet som skett finns skäl att definiera vilken lägsta nivå av eget kapital som är önskvärd, detta i synnerhet efter den negativa budgetavvikelse som inträffade under 2023. Om än denna avvikelse inte var dramatisk i förhållande till konsortiets totala omsättning bör den dock även föranleda en prövning av huruvida budgetprocessen eventuellt kan förbättras. Noteras bör även de rekommendationer som upprepade gånger gjorts av EY vad avser avtalet med Umeå Universitet och de utmaningar i fråga om val av redovisningsregler som själva konsortieformen innebär.

Enkätundersökningarna ger vid handen att konsortiets medlemmar i huvudsak är nöjda med Ladok. Dock finns även en del kritik och möjligen kan lyhördheten för olika lärosätens behov ökas ytterligare. Därmed inte sagt att anpassningar till specifik brukares önskemål alltid är möjligt, eller ens önskvärt. Konstruktiv dialog är emellertid alltid bra.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att Ladokkonsortiet kännetecknas av god förvaltning och dokumentation. Det finns en tydlig styrningsmodell som upprätthålls och som i allt väsentligt fungerar väl.

Av stämman utsedda revisorer:

Lars Ågren och Anna Cregård

Bilaga 1: Enkätfrågorna från 2023

Frågorna sändes till tio lärosätens systemägare, varav sju svarat (fem större och två mindre). Nedan redovisas svaren med utgångspunkt i de tre övergripande frågeområdena: 1) nöjdhet, 2) utveckling och 3) 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 ”väl fungerande”, 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 självbetjäna 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 ”stabil 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 bottnar 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 lärosätes 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?