

Framtidens e- infrastruktur för högre utbildning

Ett första steg mot en mer samordnad organisation för högskolesektorns digitalisering.

Ann Fust och Magnus Petersson

Sammanfattning

Denna utredning adresserar den nuvarande bristen på strategisk riktning och samordning av Sveriges digitala infrastrukturer för högre utbildning, vilket leder till fragmentering, ineffektivitet, oklarheter inom säkerhetsområdet och en rad andra negativa effekter. I rapporten betonas vikten av att Sverige får en tydligare nationell samordning för styrning och utveckling av de digitala infrastrukturerna. Detta behövs för att lärosätena ska kunna tillvarata den digitala utvecklingens möjligheter på ett effektivt, rättssäkert och kvalitetsutvecklande sätt. Även om rapporten, i enlighet med direktivet, fokuserar på utbildningens e-infrastruktur framhålls nödvändigheten av att se den digitala utvecklingen i ett för högskolesektorn samlat perspektiv.

I rapporten presenteras ett antal alternativ för hur en angelägen nationell samordning och ett ökat samarbete kan organiseras. En central utgångspunkt är att det inte finns *en* rätt lösning för hur detta kan gestaltas utan den organisatoriska lösningen behöver utgå från vad som är politiskt, förtroendemässigt och organisatoriskt möjligt och att den, likt andra nationella och internationella exempel, successivt kan fördjupas utifrån de faktiska fördelar som samordningen ger.

Vi menar att det mest ändamålsenliga vore att ha *en* nationell och samordnande organisation som förutom leverans av olika gemensamma tjänster även kan utgöra en nationell plattform för normering i olika frågor, digital innovation och samarbete inom området. En sådan lösning har dock en rad konsekvenser som riskerar att fördröja nödvändigt reformarbete. Istället lämnas, i denna rapport, ett huvudförslag som utgör ett första steg för att på ett mer strategiskt och sektorsgemensamt sätt kunna hantera digitaliseringens utmaningar och krav. Förslaget innebär att UHR och VR får justerade instruktioner som anger att dessa myndigheter får ett nationellt samordningsansvar att, på lärosätenas uppdrag, tillhandahålla och utveckla digitala tjänster. För UHR innebär det att myndigheten får ett samlat ansvar för utbildningsrelaterade tjänster medan VR genom Sunet erhåller ett samlat ansvar för digital basinfrastruktur och forskningsrelaterade tjänster. Som konsekvens av förslaget följer att Ladok överförs till UHR och att Ladokkonsortiet upphör 2025-12-31.

För att lärosätenas behov verkligen ska utgöra centrum för den nationella samordningen föreslås att det inom de två myndigheterna utformas en rådsstruktur där lärosätena har ett avgörande inflytande över vilka tjänster som ska drivas och utvecklas. Vidare föreslås att det ställs krav på att UHR och VR utvecklar en samrådsfunktion för att koordinera olika initiativ och utveckla en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Den nationella samordningen kommer initialt att ha en begränsad roll eftersom den primärt kommer att hantera nationellt gemensamma tjänster. Utöver detta menar vi att det finns ett stort behov av att högskolesektorn tar initiativ till en arena för strategiska ställningstaganden och för att identifiera frågor för samarbete och innovation. En sådan arena kan inledningsvis vara relativt liten och finansieras av lärosätena gemensamt.

Förslagen innebär en tämlig radikal förändring av hur högskolesektorn kan arbeta med samordning och samarbete inom det digitala området. För att detta ska komma till stånd krävs att regering, berörda myndigheter och lärosätesledningar tar ett gemensamt och aktivt ansvar. Om en bred uppslutning finns för modellens tillämpbarhet, och om nödvändiga beslut tas, kan en ny organisation vara på plats den 1 januari 2026. Eftersom vi ser detta som ett första steg i en långsiktig utveckling föreslår vi slutligen att en ny utvärdering, med sikte på nästa steg, görs tre till fem år efter införandet av den nya ordningen.

1. Uppdraget och arbetets upplägg

Denna rapport utgår från SUHF:s presidiebeslut att ge undertecknade uppdraget att "...föreslå möjliga åtgärder för att utveckla Sveriges nationellt samordnade organisation, styrning och finansiering avseende den e-infrastruktur som lärosätena behöver för sin verksamhet." Av utredningsdirektivet framgår att det primärt gäller den e-infrastruktur som relaterar till högre utbildning. (Dnr SU-850-0052-23). I direktivet, som tagits fram på uppdrag av SUHF:s styrelse samt efter dialog med Universitets- och högskolerådet (UHR), Ladokkonsortiet och Vetenskapsrådet (VR)/Sunet, anges att utredningen ska basera sina förslag efter hörande av lärosätenas verksamhetsföreträdare samt berörda organisationer.

I direktivet anges ett antal argument för behovet av en utredning inom området:

- 1) Ansvaret ligger idag på tre nationella aktörer samt de enskilda lärosätena. Ansvaret mellan dessa aktörer är oklart och det saknas en arena för att göra samlade prioriteringar av vilka tjänster som kärnverksamheten behöver i relation till den snabba IT-utvecklingen och digitaliseringen.
- 2) Det saknas en svensk strategi och samlad röst inom utbildningsområdet som kan tillvarata de svenska lärosätenas intressen och autonomi i relation till den utveckling som sker på EU-nivå. Det gäller exempelvis EU:s universitetssatsning, EU:s digitaliseringsstrategi samt olika typer av satsningar inom livslångt lärande, studentmobilitet och utbildningssamarbetet. Samtliga dessa delar ställer krav på Sverige när det gäller olika typer av samordnade och utvecklade IT-system.¹
- 3) Snabbt ökade generella säkerhetskrav samt skärpta krav inom informationshantering och datalagring ställer krav på kvalificerad och samordnad juridik och annat stöd som tillförsäkrar att lärosätena kan fullfölja sina kärnuppdragsuppdrag på ett rättssäkert sätt som är anpassat till lärosätenas särskilda villkor och förutsättningar.

Direktivet menar att det är särskilt angeläget att just fokusera på den högre utbildningens e-infrastrukturer eftersom forskningens e-infrastrukturer har varit föremål för en rad utredningar.² Samtidigt anges i direktivet att forskningens och den högre utbildningens behov inte helt kan åtskiljas och att det är viktigt att utvecklingen sker koordinerat så att samordningseffekter, där det är möjligt, kan uppnås.

Utredningen vars konkreta arbete inleddes i februari 2024, har till stora delar följt direktivet då våra förslag baserar sig på en lång rad samtal och omfattande materialinhämtning från en mängd olika aktörer. Eftersom utvecklingen och digitaliseringens effekter slår igenom inom samtliga samhällssektorer så har en utgångspunkt i vårt arbete varit att hitta inspiration hos internationella och nationella aktörer som på olika sätt står inför liknande utmaningar som den svenska högskolesektorn.³ Som senare kommer att framgå i denna rapport så har olika aktörer organisatoriskt löst den eftersträvade samordningen på olika sätt. Detta, tillsammans med vår personliga erfarenhet av styrnings- och organisationsfrågor, har lett oss till slutsatsen att det inte finns *en* rätt organisatorisk lösning. Våra förslag tar snarare sin utgångspunkt i en samlad bedömning vad som är lämpligt och möjligt där behov, utifrån en fördjupad problembild av dagens situation, måste balanseras mot vad vi

¹ I referenslistan anges ett antal pågående projekt.

² *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur* (SOU 2021:65) samt *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*, (SOU 2023:56)

³ I referenslistan listas vilka aktörer som vi varit i kontakt med.

uppfattar vara politiskt, juridiskt och organisatoriskt möjligt på kort och lång sikt. Mot denna bakgrund har det, förutom den mer formella informationshämtningen, förts en rad mer informella samtal med aktörer som inkluderar nationell politisk ledning och myndighetsledningar samt enskilda tjänstemän vid berörda organisationer.

Genom den tämligen breda diskussion som vi fört med olika intressenter ser vi goda förutsättningar att kunna gå vidare med flertalet av de förslag och valmöjligheter som lämnas i denna rapport. Vi vill dock understryka vikten av att adresserade beslutsfattare, som utgörs av regering, myndighetschefer och lärosätesledningar, i så hög grad som möjligt, går någorlunda i takt i det fortsatta reformarbetet om man väljer att gå vidare med lämnade förslag. Här menar vi att SUHF:s styrelse och presidium fortsatt kan inta en stark och koordinerande roll.

I rapporten kommer ett antal aktörer och begrepp att anges. För att inte tynga ned läsningen har vi inte några längre beskrivningar eller historiska genomgångar av nämnda organisationer eller begrepp utan hänvisar den intresserade till det fördjupade material som vi refererar till.

I diskussionen och i rapporten används begrepp såsom e-infrastrukturer, IT-system, IT-tjänster, IT-utveckling och digitalisering m.fl. tämligen frekvent. Vi gör ingen solklar skillnad mellan begreppen men med de förra begreppen avses de faktiska verktygen/systemen/tekniska utvecklingen medan vi med begreppet digitalisering avser den påverkan på lärosätena samlade verksamhetsutveckling som IT-utvecklingen möjliggör och innebär.

Begreppen samordning, samverkan och samarbete, som också används frekvent i denna rapport, ska inte ses som synonymer. Med samordning avses att en aktör har ett ansvar för andra organisationer. Med samarbete menar vi att likvärdiga organisationer gemensamt arbetar med en viss fråga medan samverkan i vår mening handlar om att olika aktörer aktivt koordinerar sina verksamheter.

Vi vill inledningsvis tacka samtliga aktörer vi mött under utredningstiden. Dessa möten har präglats av stor öppenhet och ett genuint engagemang. Vår tolkning av detta bemötande är att området är angeläget och att det finns en stor vilja att lära av varandra för att kunna navigera inom ett område som är under mycket stark utveckling och som ställer olika aktörer inför nya möjligheter och utmaningar. Vi vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram värdet av de samtal vi fört med den referensgrupp som mer ingående har följt vårt arbete under utredningstiden.⁴

Trots den stora inputen från olika aktörer vilar det fulla ansvaret för rapportens fakta och förslag på oss som utredare.

2. Övergripande beskrivning av nuvarande huvudaktörer

Den svenska högskolesektorns ansvar vad gäller IT-utveckling, förvaltning och drift av system inom utbildningsområdet har varit tämligen stabil under längre tid med UHR, Sunet och Ladokkonsortiet som huvudleverantörer av ett antal tjänster som lärosätena kan erhålla. Utöver dessa aktörer ansvarar lärosätena för huvuddelen av IT-system inom utbildningsområdet genom egenutveckling eller genom upphandling. Som inledning till vårt fortsatta resonemang kommer dessa aktörer inkl. Kungliga biblioteket kort beskrivas.

⁴ I bilaga anges sammansättningen av referensgruppen. Ett särskilt tack ska också riktas till Ingeborg Amnéus som lämnat värdefulla synpunkter på texten.

2.1 Universitets- och högskolerådet (UHR)

UHR bildades 2013 i samband med att en rad myndigheter inom utbildning och internationalisering slogs ihop och omorganiserades.⁵ Som myndighet styrs UHR av regeringens instruktion (2012:811). Instruktionen anger att huvuduppdraget är att "Universitets- och högskolerådet ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet". Vidare anges att UHR, på uppdrag från universitet och högskolor, ska biträda vid antagning och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande samt ge service och råd i studieadministrativa frågor.

UHR:s IT-verksamhet domineras av att man ansvarar för utveckling och förvaltning av det nationella antagningssystemet NyA samt betygsdatabasen Beda. Därutöver erbjuds också lärosätena att köpa vissa andra utbildningsrelaterade tjänster bl.a. inom tentamensverksamhet.⁶

Den IT-relaterade verksamheten bedrivs vid en av totalt sex avdelningar vid UHR. Nyligen har en förändring gjorts av den IT-relaterade verksamheten då UHR:s styrelse, som en del av en ny samlad strategi, särskilt lyft fram att man ska stärka den digitala tjänsteutvecklingen i nära samarbete med lärosätena; "UHR ska bli en efterfrågad tjänsteleverantör som har god kännedom om utbildningssektorns behov och vi ska erbjuda lösningar som bidrar till att öka sektorns resurseffektivitet."⁷ Sedan 2023 pågår också ett omfattande förändringsarbete under ledning av en ny chef med ansvar att just leda arbetet med att utveckla digitaliserings- och tjänsteutvecklingsarbetet. Ambitionen är enligt ledningen att etablera en IT-styrning utifrån ett helhetsperspektiv, utveckla en samlad övergripande affärsmodell samt att utveckla nya arbetsformer för behovsfångst tillsammans med sektorn. För att tydliggöra det nya arbetet och uppdraget så bytte man i december 2023 namn på avdelningen från Avdelningen för systemförvaltning & systemdrift till avdelningen till Avdelningen för digitalisering & tjänsteutveckling.

Lärosätenas inflytande har historiskt skett främst inom ramen för olika styrgrupper/råd som finns kopplade till de olika systemen. Dessa styrgrupper har uppenbarligen också varit de främsta organen för att fånga upp nya behov av IT-baserade tjänster. Här har lärosätenas studieadministrativa chefer ofta haft en nyckelfunktion i kontakterna med UHR. Utöver detta, samt lärosätesrepresentation i UHR:s styrelse, saknas formellt inflytande från lärosätena i prioritering och beslutshandling utan denna sker primärt i linjeorganisationen. I likhet med Ladok så sker driften av systemen vid Umeå universitet.

Tidigare byggde bemanningen av systemutvecklingen genom att man i hög grad engagerade sakkunnig personal vid landets lärosäten. Detta har successivt minskat och i stället har kompetensen koncentrerats till UHR. Totalt uppgår antalet personer som arbetar inom avdelningen till knappa 50 helårsarbeten. Förutom viss anslagsfinansiering, för exempelvis betygsdatabas, finansieras den IT-relaterade verksamheten från intäkter från lärosätena. Totalt uppskattades de IT-relaterade kostnaderna uppgå till ca 130 mkr där drift och utveckling av NyA utgör den absolut största posten.⁸ Ledningen för avdelningen uppskattar att de faktiska IT-kostnaderna har fördubblats under senaste

⁵ En av dessa myndigheter var Verket för högskoleservice (VHS) som hade som central uppgift för studieadministrativa system.

⁶ För UHR:s samlade tjänstekatalog se [Stödsystem för lärosäten - Universitets- och högskolerådet \(UHR\)](#)

⁷ *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*, dnr: 01191–2023

⁸ Siffran baseras på en uppskattning för 2023 då någon samlad kostnadsberäkning saknas. Totalt erhöles 240 mkr genom avgifter till lärosätena men i detta igår även andra delar kopplade till främst antagningsprocessen.

tioårsperioden. En del förklaras av att uppdrag tillkommit, men det uppfattas också bero på att man blivit bättre att uppskatta de verkliga kostnaderna.

Under 2023 och 2024 har Statskontoret gjort en s.k. myndighetsanalys av UHR och lämnar i sin rapport en rad rekommendationer.⁹ Av särskilt vikt för denna rapport är att Statskontoret efterfrågar en tydligare press på UHR att arbeta effektivare inom den avgiftsfinansierade delen samt att regeringen bör tydliggöra förväntningarna på UHR:s verksamhet inom IT och digitalisering.

2.2 VR/Sunet

Sunet har sina historiska rötter från 80-talet i framväxandet av ett datornätverk för universitet och högskolor. Sedan 2001 ingår Sunet i VR:s organisation som en av sex avdelningar. Den verksamhet som VR driver genom Sunet regleras i VR:s instruktion där det anges att Sunet ska ”ansvara för kommunikationssystemet Swedish University Computer Network (Sunet) och tillhandahålla grundanslutning åt anslutna organisationer” Vidare anges att VR ”får tillhandahålla tilläggstjänster inom Sunet åt anslutna organisationer” (2009:975).

Runt denna öppna instruktion har Sunet byggt upp en omfattande tjänstekatalog med tonvikt på digital basinfrastruktur, identitetshantering, säkerhetstjänster och tjänster med breda användningsområden samt vissa direkta undervisnings- och forskningsrelaterade tjänster.¹⁰ Alla universitet och högskolor är anslutna till Sunetnätverket. Vidare är ett stort antal muséer, myndigheter, forskningsinfrastrukturer och andra organisationer kopplade till Sunets nätverk.

Eftersom internet bygger på internationellt samarbete representerar Sunet som organisation Sverige i en rad olika internationella och nationella sammanhang. Sunets övergripande styrning sker, inom VR:s övergripande ramverk, av en kommitté med representanter från lärosätena. Kommittén ansvarar för den strategiska och fleråriga inriktningen, beslutar om årliga verksamhetsplaner som anger ramarna för Sunets arbete och avgiften för nätet inklusive ett antal bastjänster. Kommittén ansvarar också för Sunets behovsfångstprocess som ligger till grund för de tjänster som Sunet erbjuder sina anslutna organisationer. Den operativa verksamheten leds av en föreståndare/avdelningschef och tre enhetschefer som också ingår i Sunets ledningsgrupp

Sunet har haft en medveten strategi att erbjuda allt fler tjänster inom olika områden. Sunets ledning menar att detta är ett svar på att lärosätena har ett uttalat behov av samordning av olika tjänster. Denna tillväxt visar sig exempelvis genom att omsättningen under en tioårsperiod har fördubblats och uppgår 2024 till 320 mkr. Verksamheten finansieras i första hand genom avgifter från de anslutna organisationerna (ca 75 %) men Sunet erhåller även anslag från utbildningsdepartementet via VR.¹¹

Behoven från lärosätena, och från andra anslutna organisationer, förmedlas via olika kanaler men det är officiellt lärosätenas utsedda kontaktpersoner som har ett avgörande inflytande om ett projekt ska sjasättas. Kontaktpersonerna utgörs huvudsakligen av lärosätenas IT-chefer. Om ett projekt startar tar Sunet fram en affärsmodell för den aktuella tjänsten. Sunet har som strategi att i möjligaste mån upphandla tjänster på marknaden och därefter lägga på lager som gör det till en Sunettjänst. Även viss egenutveckling kan ske om detta krävs för att bemöta anslutna organisationers behov. Sunets möjlighet att åta sig olika typer av uppdrag och anpassa finansieringen beroende på tjänst uppfattar

⁹ [Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet \(statskontoret.se\) 2024:7](#)

¹⁰ Se [Tjänster | Sunet](#) för att Sunets samlade tjänstekatalog.

¹¹ Anslagsmedlen gäller främst finansiering av kulturinstitutioners anslutning till nätverket.

vi har skapat en flexibilitet och ett snabbt beslutsfattande som tangerar ett mer marknadsanpassat arbetssätt.

Tidigare byggde Sunets verksamhet på att man engagerade ett stort antal personer som hade sin grundanställning på lärosätena. Detta har successivt minskat. Totalt uppgår antalet personer som arbetar på Sunet till cirka 85 personer varav 60 personer är anställda av VR.

Sunet ser ett stort framtida behov av att utveckla samordnade tjänster inom cybersäkerhet, lagring av känslig data och identitetshantering och har i olika sammanhang framfört till regeringen att instruktionen borde inkludera ett särskilt ansvar för dessa frågor.

2.3 Ladokkonsortiet

Ladok började utvecklas 1987 som ett samarbete mellan några lärosäten och Universitets- och Högskoleämbetet (UHÄ) som hade förvaltningsansvaret. 1993 omformades UHÄ till Verket för högskoleservice (VHS) och regeringen beslutade att Ladok skulle förvaltas av lärosätena. Därför bildade lärosätena ett gemensamt konsortium 1994 och har sedan dess drivit utvecklingen av Ladok i den formen. Konsortiet består i dagsläget av 40 lärosäten samt CSN. Parternas åtaganden i konsortiet regleras i ett konsortialavtal. Nuvarande avtal gäller för perioden 2023–2025.¹² Parterna är därigenom såväl ägare som användare av systemet som konsortiet supportar, utvecklar och driftar.

Stämman är Ladokkonsortiets högsta beslutande organ. Stämman behandlar och beslutar i ärenden av övergripande och principiell natur, godkänner verksamhetsberättelse, beslutar om ramar för verksamheten och hur stor avgift de olika parterna ska betala. Stämman utser även en styrelse som består av åtta ledamöter varav sex utses av stämman och två studentrepresentanter som utses av Sveriges förenade studentkårer. Av de sex ledamöterna som utses av stämman ska två vara universitetsdirektörer, två högskoledirektörer, en studieadministrativ chef och en IT-chef. Styrelsen har ett övergripande ansvar för konsortiets strategiska och ekonomiska utveckling samt har till uppgift att följa utvecklingen inom det utbildningsadministrativa området nationellt och internationellt.

Vidare har styrelsen till uppgift att utse en konsortiechef som ansvarar inför styrelsen för förvaltningen av Ladokkonsortiet samt företräder konsortiet i olika sammanhang. Det operativa arbetet sker i olika tvärfunktionella team som tar hand om utveckling, drift, support och verksamhetsstöd. Totalt arbetar 75 personer i olika hög grad i Ladokkonsortiet. Utmärkande för Ladokkonsortiet, i relation till andra leverantörer, är att alla som arbetar är inhyrd personal. 30 personer är verksamhetsexperter från olika lärosäten och 45 är IT-expertter från Umeå universitet. Utmärkande är också att Ladok har ett agilt arbetssätt och arbetar aktivt med att förstå användarnas behov. Ladokkonsortiet hyr in sig i Umeå universitets drifthall och därför har alla lärosäten skrivit ett personuppgiftsbiträdesavtal med Umeå universitet.

Under en tioårsperiod 2015 – 2024 har den så kallade konsortialavgiften växt från 98 mkr till 109 mkr. Finansieringsmodellen bygger på att parterna betalar en samlad avgift oavsett om lärosätena använder samtliga tjänster som Ladok erbjuder.¹³

¹² <https://ladokkonsortiet.se/wp-content/uploads/2022/11/KONSORTIALAVTAL.pdf>

¹³ Avgiften baseras på andelen av det samlade antalet registrerade studenter på grundnivå, avancerad nivå och utbildning på forskarnivå. Enligt avtalet kan Ladok även erbjuda tilläggstjänster som finansieras genom särskilda avgifter. Detta har dock inte tillämpats.

Ladok är ett system som innehåller ett nationellt register och ett med detta integrerat handläggnings-system. Ändamålet med behandlingen i Ladoks register följer förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. En viss del av informationen i Ladoks register är gemensam för alla lärosäten. Därför har lärosätena enligt konsortialavtalet ett gemensamt personuppgiftsansvar. Detta ger t.ex. möjlighet för behöriga att få ut en översikt över en student med dennes resultat.

Under 2023 har UKÄ, vid en översyn av förordningen, angivit att man ser stora problem med en konstruktion med direktåtkomst till registret och menar att systemets uppbyggnad med en gemensam databas leder till direktåtkomst.¹⁴ UKÄ ser det som nödvändigt att varje lärosäte är ensamt personuppgiftsansvarig för all information i registret. Vidare ifrågasätter man möjligheten med att dela uppgifter i Ladok mellan statliga och enskilda utbildningssamordnare. Ett strikt fullföljande av UKÄ:s rekommendationer skulle innebära att Ladok behöver byggas om i grunden eller att lärosätena tvingas utveckla egna system. Ladokkonsortiet har i inlägga till regeringen argumenterat för att UKÄ:s slutsatser inte är giltiga och att det skulle få stora konsekvenser för lärosätena om regeringen fullföljer UKÄ:s rekommendationer. Det är inte vår sak att ta ställning i sakfrågan som behandlas av Regeringskansliet. Vi kan ändå konstatera att själva konsortiekonstruktionen är komplex utifrån en juridisk synvinkel när det gäller personuppgiftsansvar, ansvarsutkrävande etc. Konsortiekonstruktionen innebär också att Ladokkonsortiet inte är en juridisk person vilket försvårar avtalskrivning samt möjligheten att företräda sektorn gentemot olika aktörer, t.ex. andra myndigheter och leverantörer. Dock kan konstateras att konstruktionen fungerat i 30 år och lärosätena upplever att de har rådighet över både verksamheten och systemet

2.4 Lärosätena

Trots den relativa stora verksamhet som bedrivs vid de tre större leverantörerna som nämnts ovan så pågår det största arbetet på lärosätena antingen via egenutveckling eller genom upphandling av kommersiella tjänster. Någon sammanställd statistik av hur mycket lärosätena ekonomiskt avsätter för IT och digitalisering har vi inte kunnat finna men preliminära siffror pekar på att det rör sig om mångmiljardbelopp. En kvantitativ sammanställning försvåras av att IT i detta sammanhang inte bara är en infrastruktur eller system som säkrar kommunikation, lagring eller underlättar olika typer av processer. Just för högre utbildning och forskning utgör digitala verktyg alltmer en integrerad del av själva utbildningen och forskningen inom många vetenskapsområden. Detta har blivit extra tydligt då t.ex. coronapandemin innebar att lärosätena fick bedriva utbildning på nya sätt. Utvecklingen inom AI utgör på samma sätt en stor omställning inom en rad olika områden inom akademien vars konsekvenser är svåra att överblicka. Här har lärosätena en dubbel roll, man är inte bara en brukare av olika IT-verktyg utan har också som kunskapsförmedlare och kunskapsproducent ett ansvar att ligga i framkant när det gäller att förmedla kunskap och i att utveckla ny kunskap inom det digitala fältet. Historiskt har också lärosätena varit pionjärer inom området och detta är en roll som behöver värnas om svensk högre utbildning och forskning på sikt ska kunna vara fortsatt relevant och konkurrenskraftig.

Vi har i våra möten med olika lärosäten uppfattat att det pågår en mängd olika initiativ att med olika digitala verktyg innovativt utveckla miljöerna på lärosätena. Det har i dessa sammanhang framförts farhågor om att en ökad centralisering och samordning dels kan innebära att den innovationskraft som finns på lärosätena reduceras, dels att större centrala system snabbt kan bli inaktuella och ineffektiva i relation till den snabba tekniska utvecklingen. Vi vill för det första betona att den

¹⁴ UKÄ:s granskning av förordningen beror även UHR:s NyA-system.

samordning som kommer att föreslås i denna rapport inte får innebära att den innovationskraft som finns på lärosätena minskar. Tvärtom är vår avsikt att kunna stödja detta arbete genom att mer resurser kan avsättas för just de delar som bidrar till kvalitetsutveckling av lärosätenas verksamhet. För det andra menar vi att samordningen inte får innebära en likriktning när det gäller att med digitala verktyg tillgodose fr.a. kärnverksamhetens behov. Här måste varje lärosäte ha möjlighet att välja väg utifrån sina behov, profil och strategiska vägval. Vi kommer senare i rapporten ange hur denna balansgång mellan samordning och egen innovationskraft och rådgivning kan upprätthållas, men vill poängtera att enbart det som bör samordnas ska samordnas medan de delar som svarar mot lärosätenas egen profil och behov fortsatt behöver vara en del av dess egna strategiska vägval, kvalitetsutveckling och ansvar.

En särskild aspekt i lärosätenas ansvar är det faktum att lärosätena är den punkt där olika typer av system och logiker samlas och i bästa fall samspelar. Från lärosätenas sida betonas att kopplingen mellan utbildning och forskning måste behållas och vidareutvecklas. Vi kan också konstatera att ett digitalt verktyg som utvecklas för ett visst syfte i många fall kan ha tillämpningsmöjligheter inom andra delar av lärosätenas verksamhet. Det gäller även flertalet av de tjänster som idag tillämpas inom digital basinfrastruktur, identitetshantering, lagring, kommunikationsverktyg men även generella delar som juridik och IT-säkerhetslösningar. Det är viktigt att den fortsatta utvecklingen bidrar till att stärka samspelet mellan utbildning och forskning men även vad gäller de administrativa systemen.

2.5 Kungliga biblioteket och biblioteksväsendet

Samordning av de system som direkt ansluter till den högre utbildningens och forskningens biblioteksverksamhet anges inte i direktivet explicit som något som ska ingå i utredningen. Under utredningens gång har vi dock uppmärksamats på att den brist på samordning som gäller inom andra områden i hög grad även präglar biblioteksområdet.

Internationellt och nationellt var biblioteken tidiga med att utnyttja olika IT-baserade system och många bibliotek vid de större lärosätena har fortsatt egna och kvalificerade utvecklingsenheter inom IT-området. Till delar sker dock bibliotekens IT-utveckling vid sidan av "ordinarie" processer på lärosätena.

Det är i detta sammanhang intressant att Kungliga biblioteket, till skillnad från ovan nämnda myndigheter, har en tydlig instruktion att "Myndigheten ska tillhandahålla informationssystem och verka för utveckling och samordning av digitala tjänster inom det allmänna biblioteksväsendet." (2008:142). Den faktiska IT-samordningen tycks dock vara begränsad till i praktiken LIBRIS trots att allt fler universitets- och högskolebibliotek tycks efterfråga en tydligare samordning inom fler områden.

Att se biblioteks- och informationsförsörjningen med tillhörande IT-system som något avskilt från lärosätena ordinarie verksamhet menar vi är en uppfattning som tenderar att bli alltmer inaktuell. Den snabba utvecklingen inom t.ex. öppen vetenskap och öppna lärresurser pekar tydligt på att biblioteken utgör en självklar och integrerad stödresurs till lärosätenas kärnverksamheter. I de internationella exempel på samordningsorgan som ingått i vår utredning så utgör också bibliotekens digitala utveckling en del av den samlade nationella samordningen.

Eftersom bibliotekens digitala e-infrastruktur inte ingår i vårt utredningsdirektiv, och då vi enbart perifert berört hur verksamheten bedrivs idag, så kommer vi inte lämna några konkreta förslag på en förändrad ansvarsfördelning. Vi vill dock peka på att, den i hög grad historiskt betingade, tudelningen

mellan bibliotekens och lärosätenas IT-verksamhet samt KB:s roll skulle behöva en särskild genomlysning då vi uppfattar att effekterna av en ökad nationell samordning som goda.

3. Nulägesbild och probleminventering

I våra samtal med olika aktörer har det framträtt en relativt enhällig problembild eller snarare enhälliga problembilder. Samtliga aktörer menar att problemen har accelererat i relation till teknikutvecklingen inom området och vad denna utveckling innebär i form av nya möjligheter, utmaningar och krav. Direktivets problembild har sålunda bekräftats men vi har i våra samtal, och i vår analys, identifierat ytterligare ett antal problem som enskilt och tillsammans kan innebära negativa effekter vad gäller de svenska lärosätenas förutsättningar att på ett effektivt och kvalitetsutvecklande sätt utnyttja den potential som utvecklingen medger. Denna, till stora delar, enhälliga problembild utgör en plattform för nödvändiga reformer. Vi kommer i det följande beskriva de huvudsakliga problem som vi identifierat genom våra samtal och materialinhämtning. Därefter följer ett avsnitt där vi mer övergripande anger de negativa konsekvenser som problemen riskerar att medföra. Det ska poängteras att olika aktörer självklart har betonat olika delar, sammantaget har det dock varit få som helt har avfärdat de identifierade problemen.

Det uppenbara problemet, som också anförs i direktivet, är att det saknas en nationell samordning av utbildningens e-infrastruktur. Ansvaret för tjänster och prioriteringar ligger idag utspritt på olika nationella aktörer och på lärosätena själva. Regeringens instruktioner till UHR och VR/Sunet är tämligen oprecisa vilket skapar ett stort mått av frihet hur ansvaret mellan de nationella myndigheterna som ger service till lärosätena konkret ska gestaltas. Till detta kommer att Ladokkonsortiet som, ägt av lärosätena och utan att vara en juridisk person, har svårt att ikläda sig en formell position utanför sin roll att driva och utveckla det gemensamma studieregistret. Vi har också konstaterat det saknas en kontinuerlig och stabil samordning på ledningsnivå mellan de tre aktörerna (UHR, Sunet och Ladokkonsortiet) som skulle kunna kompensera för de olika och oklara uppdragen. I övergripande termer så har de tre organisationerna byggt upp sin verksamhet kring olika etablerade system (antagning, studieregister, nätverk) med tillhörande och angränsade tjänster. Däremot finns ingen självklar aktör när det gäller att svara för den högre utbildningens samlade behov och krav inom IT- och digitaliseringsområdet.

Avsaknaden av en samordning lägger ett stort ansvar på lärosätena och man skulle kunna anta att en bristande nationell och central samordning skulle kompenseras genom ett starkt lärosätessamtidigt samarbete. Så har dock inte varit fallet. Förutom vissa gemensamma upphandlingar och samarbete kring specifika sakfrågor så saknas etablerade plattformar för ett organiserat samarbete mellan lärosätena.¹⁵

Bristen på samordning gäller dock inte bara på organisatorisk nivå. Till skillnad från flera andra samhällssektorer och länder så saknar Sverige en övergripande strategi inom digitaliseringsområdet för högre utbildning och forskning.¹⁶ Avsaknaden av en nationell strategi menar vi förstärker bilden av att olika aktörer driver utvecklingsarbetet i olika riktningar utan en strukturerad samordning. Ett

¹⁵ IT-cheferna har med utgångspunkt i det nationella IT-chefsforumet nyligen tagit initiativ för att finna former för att identifiera områden för samarbeten. Detta uppfattar vi som positivt men menar att detta forum behöver en starkare organisatorisk bas och mandat för att kunna fylla en reell roll.

¹⁶ Sverige har en digitaliseringsstrategi där det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. (se [Digitaliseringspolitik - Regeringen.se](#)) De konkreta delarna av denna politik har dock, förutom inom IT-säkerhetsfrågor, haft få direkta effekter på högre utbildning och forskning.

exempel på detta är att de tre nationella aktörerna har egna strategier samt olika modeller för systemutveckling, styrning, behovsfångst och finansiering.

Avsaknaden av en strategisk inriktning samt en samlande aktör medför att den svenska högre utbildningen saknar en röst i nationella och internationella sammanhang. Som anges i direktivet pågår en mängd initiativ på EU-nivå som har direkt eller indirekt påverkan för lärosätenas verksamhet som också inbegriper olika typer av systemutvecklingsbehov. Sverige representeras idag i dessa sammanhang på myndighetsnivå av olika aktörer utan mandat att företräda hela sektorns behov och förutsättningar. Eftersom aktuella aktörer inte har ett samordnat koordineringsarbete försvagas Sveriges position och inflytande i dessa frågor. Även återkopplingen till lärosätena från dessa sammanhang blir bristfällig. Samma problembild kan identifieras i det nationella sammanhanget där olika departement och myndigheter driver olika utvecklingsprojekt med bäring på högre utbildning utan att högskolesektorn, till skillnad från andra samhällssektorer och aktörer, har en stark representation.¹⁷ Vi kan också konstatera att bristen på en tydlig aktör också innebär att regeringen har svårt att utse "rätt" organisation att ingå i olika sammanhang eller att kunna ta in ett samlat faktaunderlag inför olika avgöranden.

Bristen på samordning får till följd att det nationellt saknas en plattform för en fördjupad diskussion där man gemensamt kan ta ställning till vilka system som behöver vara gemensamma eller kan utvecklas i samarbete och vilka som med fördel kan vara lokala för att svara mot olika lärosätes specifika behov. Vidare saknas en gemensam diskussion vilka digitala tjänster som är av sådan vikt, och av en sådan speciell karaktär, att sektorn behöver ta ett eget utvecklings- och driftansvar och vilka system som med fördel kan köpas in på en kommersiell marknad. Avsaknaden av en sådan diskussion innebär att sektorn riskerar att, i slutändan, bli beroende av mycket starka kommersiella aktörer vars huvudsakliga och långsiktiga syfte inte är att svara mot nationella behov inom högre utbildning och forskning. En fråga som tangerar detta gäller upphandlingsfrågor där förvisso Sunet och Kammarkollegiet står för viss samordning men vi menar att högskolesektorn kan få ut mer i förhandlingarna ifall sektorn agerar mer samordnat.¹⁸

Den tekniska utvecklingen skapar oanade möjligheter men också utmaningar. Investeringarna i den digitala utvecklingen ökar och det är av yttersta vikt att investerad input i form av resurser och prioriteringar ger de positiva effekter som man förväntar sig i form av effektiviserings- och/eller kvalitetsvinster. Detta är mycket svårt att förutse och vi kan konstatera att Sverige, till skillnad från flera andra länder saknar en samordnad arena för att testa olika idéer innan de eventuellt rullas ut i större skala. Bristen på samordnad arena ger även en minskad möjlighet att ställa krav på externa leverantörer. Dessutom försvagas förhandlingspositionen i förhållande till kommersiella aktörer, vilket riskerar att ge högre kostnader.

Sett till hela sektorn finns en oerhörd kompetens med en rad spännande lokala initiativ som idag har svårt att få en bredare spridning eftersom det saknas en nationell arena för innovationsarbete och samarbete. En genomgående kommentar från ledare för lärosätena har också varit att kostnadsutvecklingen innebär att lärosätena är i ett läge som innebär att man behöver hitta nya former för ökat samarbete och samordning av resurser och kompetenser

Teknikutvecklingens möjligheter, tillsammans med markant ökade krav inom informations- och IT-säkerhetsområdena, ställer lärosätena inför kompetensförsörjningsutmaningar. Detta har varit ett

¹⁷ Ett exempel är regeringens initiativ vad gäller *Sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (dnr N2021/01915)

¹⁸ Som vi kommer se senare i denna rapport så har frågan hur sektorn samlat kan utgöra en stark och samlad röst i olika förhandlingar varit en drivande faktor hos de internationella aktörer som vi närmare har undersökt.

genomgående tema vid samtalen med alla aktörer och är ett problem som vi uppfattar ha accelererat de senaste åren. Om kompetensförsörjningsproblematiken tidigare främst ha uttryckts av mindre lärosäten så verkar det nu vara en generell problematik. Problematiken tycks inte enbart gälla antalet sakkunniga individer utan verkar i lika hög grad vara *hur* man ska arbeta med t.ex. AI-teknologi och andra områden som teknikutvecklingen medger. "Vi löser nu gårdagens problem" är i detta sammanhang ett belysande citat från en ansvarig IT-chef. Man efterfrågar samordning och en normering av vissa komplexa frågor. Det senare gäller inte minst informationssäkerhetsområdet och de generellt höjda säkerhetskraven. Med avsaknaden av en samordnande kraft med normerande mandat så lämnas varje lärosäte, i hög grad, att på egen hand tolka och tillämpa lagstiftningen. Vi har i samtalen med olika aktörer identifierat att inte minst de juridiska tolkningarna skiljer sig åt vilket skapar en hög grad av osäkerhet och försvårar samarbete.¹⁹ Vi kan också konstatera att samordning och normering vad gäller informationssäkerhetsfrågor och juridik har varit i fokus för de samordningsexempel som kommer redovisas nedan. Avsaknaden av gemensamma tolkningar minskar också förutsättningarna för högskolesektorn att gemensamt driva på för att lagstiftningen på ett avvägt sätt tar hänsyn till den högre utbildningens och forskningens behov.²⁰

4. Analys och effekter av dagens problembild

Innebär då bristen på samordning från högsta strategiska nivå till hur vi tolkar lagstiftningen och hur vi arbetar konkret med olika systemutvecklingsprojekt verkligen ett problem? Man kan hävda att den decentraliserade situationen har tjänat svensk högskolesektor väl där system har utvecklats utifrån lärosätenas specifika villkor och där samarbete och samordning skett när det verkligen behövs, t.ex. vad gäller antagning, gemensamt nät och Ladok.

Vi står bakom denna decentraliserade modell som präglar den svenska högskolesektorn. Vi anser dock att den anförda problembilden riskerar att innebära ett antal negativa effekter som till delar är nya och har förstärkts de senaste åren:

- Avsaknaden av ett samordnande aktör med tydligt mandat att företräda lärosätena innebär att den högre utbildningens och lärosätenas speciella villkor och intressen inte bevakas i internationella och nationella sammanhang där digital utveckling diskuteras och beslutas. Detta kan innebära att "andra" aktörer fattar beslut för sektorn utan kunskap och fördjupade konsekvensanalyser av hur dessa påverkar högre utbildning och forskning. Den svenska modellen med en hög grad av autonomi för lärosätena riskerar att undermineras.
- Mängden aktörer, utan en klargjord ansvarsfördelning och samordning, understödjer inte en struktur som skapar förutsättningar för gemensamma prioriteringar, kloka avvägningar samt möjliga samarbeten. Mångfalden aktörer får till följd att organistiska och systemmässiga motiv blir styrande istället för ett mer processmässigt perspektiv där studentens och lärarens behov står i centrum. Denna situation riskerar att skapa ett ineffektivt och kostnadsdrivande system som inte svarar mot kärnverksamhetens behov.
- Kompetensförsörjningsutmaningarna tillsammans med bristen på samordning och samarbete på alla nivåer innebär att svensk högskolesektor inte tillvaratar digitaliseringens

¹⁹ Bristen på enhetlig tolkning beskrivs t.ex. i Riksrevisionens granskning *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor - hanteringen av skyddsvärda forskningsdata* (RiR 2023:20)

²⁰ Den pågående diskussionen kring SFS 1993: 1153 är ett belysande exempel där just olika juridiska tolkningar försvårar ett fortsatt utvecklingsarbete.

möjligheter samt den samlade kompetens som finns i sektorn när det gäller kärnverksamhetens kvalitetsutveckling. Svensk högre utbildning och forskning riskerar att långsiktigt tappa i konkurrenskraft i relation till andra länder och utbildningsaktörer.

- Avsaknaden av samordning, samt frånvaron av gemensam och normerande tolkning av hur lärosätena ska agera inom t.ex. inom säkerhets- och informationssäkerhetsområdet, får till konsekvens att lärosätena ställs inför stora utmaningar. Detta skapar osäkerhet som motverkar samarbeten och i värsta fall så klarar inte lärosätena att leva upp till lagkrav och brukarnas förväntningar på säkra men samtidigt användarvänliga IT- och informationssystem. Konsekvensen kan bli att förtroendet för att lärosätena kan hantera ökade säkerhetskrav minskar vilket kommer att försvåra samarbeten med olika aktörer samt vidmakthållandet av säkra interna arbetsmiljöer.

Vi menar att de risker som angivits ovan är av en sådan vikt att den övergripande strukturen för hur högskolesektorn arbetar med digitalisering behöver förändras. Situationen är allvarlig och steg mot en ökad samordning behöver ske tämligen omgående. Vi vill dock understryka att en omsvängning mot en mer samordnad och till delar mer centraliserad struktur, som föreslås i denna rapport, *inte* har som syfte att undergräva den svenska modellen med autonoma lärosäten. Istället menar vi att en avvägd samordning och ökat samarbete, som utgår från verksamhetens behov, utgör en viktig faktor för att lärosätena fortsatt och långsiktigt ska kunna bedriva en effektiv, kvalitetsutvecklande och rättssäker verksamhet med en hög grad av autonomi. Om sektorn inte kan uppvisa ett sådant förtroendestärkande arbete uppfattar vi att det finns en risk att sektorn blir påtvingad "lösningar" som inte ligger i linje med verksamhetens behov och lärosätenas legitima intresse att upprätthålla en hög grad av självständighet.

5. Några internationella jämförelser

De problemställningar som angivits ovan är på inget sätt begränsade till den svenska lärosätesscenen. Digitaliseringen möjligheter och utmaningar är genomgripande för i praktiken samtliga samhällssektorer nationellt och internationellt. I utredningsarbetet har det därför varit viktigt att se hur andra aktörer har hanterat frågan för att kunna dra slutsatser och lärdomar av deras arbete.

I det internationella sammanhanget konstaterar vi att det pågår och har pågått en lång rad av samordningsprocesser i ett stort antal länder. Förutom en ambition att detta ska bidra till effektivare och kvalitetsutvecklande verksamhet så uppfattar vi att EU:s digitaliseringsstrategi och olika initiativ har bidragit till olika länder internt "formerat" sig, dels för att utgöra en starkare förhandlingspart men dels också för att lättare implementera beslut som fattas på EU-nivå. Vår avsikt är inte att göra en bred kartläggning vad som gjorts och görs i olika länder. Däremot önskar vi visa på några olika exempel där man löst samordningen på olika sätt. Utredningen har därför närmare studerat lösningarna i Norge, Nederländerna och Finland med fysiska besök hos de två förra. Förutom att de tre länderna organisatoriskt har löst frågan på olika sätt så är de intressanta då de formerat en etablerad verksamhet, som vi uppfattar har ett starkt förtroende i respektive lands högskolesektor.

5.1 Norge- Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt)

Sikt startade första januari 2022 efter att regeringen i Norge 2021 tagit beslut om en större omorganisation av de statliga organen för högre utbildning och forskning.²¹ Likt Sverige så fanns det flera tjänsteleverantörer och regeringens uttalade mål med att samordna de olika organisationerna, som arbetade med att erbjuda digitala tjänster, var att det skulle skapa större effektivitet, göra det enklare för brukarna samt bättre bidra till att uppnå nationella mål inom digitaliseringsområdet. Sikt har status som ett statligt förvaltningsorgan direkt underställt Kunnskapsdepartementet. Totalt arbetar ca 400 personer inom Sikt som beräknas omsätta dryga 900 mkr 2024 varav ca 70 % utgörs av avgifter från brukarna. Förutom universitet och högskolor så levererar Sikt digitala tjänster till t.ex. forskningsinstitutet och skolor.

Sikt leds av direktör men prioriteringar och de aktiva valen av vilka tjänster som ska levereras och utvecklas sker inom ramen för en struktur där en Digitaliseringsstyrelse (DS med företrädesvis universitetsdirektörer) fattar strategiska och långsiktiga beslut inom ramen för regeringens övergripande strategi- och målstyrning.²² Därutöver sätter DS ramarna för de olika produktområdena. Under DS finns tre Portföljstyrelser (PS); Utbildning och administration, Forskning och kunskapsresurser och Data och infrastruktur. I PS fattas beslut om de produktstrategier som ligger till grund för de faktiska besluten vilka tjänster som ska utvecklas eller avvecklas inom respektive område. Utmärkande för bemanningen samt ordförandeskapet i de olika organen är att de består av ledamöter från lärosätena. Sikt har internt organiserat verksamheten i tre divisioner som svarar mot de olika portföljerna, därigenom försöker man tydligt knyta ihop det interna arbetet till tjänsterna och kundernas behov. I utvecklingsarbetet deltar ofta individer från de olika lärosätena och man försöker utnyttja det utvecklingsarbete som sker, främst vid de stora universiteten.

Sikts ledning betonar vikten av att man initialt, vid en samordning, måste sätta formerna för hur den formella styrningen ska ske och att detta måste inkludera ett starkt mandat för lärosätena. Vidare behöver lärosätena inkluderas i det faktiska utvecklingsarbetet av tjänsterna. Detta tydliga brukarperspektiv, som man försöker anlägga, menar man är ett villkor för att erhålla lärosätenas förtroende. Vidare understryks vikten av transparent ekonomisk redovisning eftersom detta utgör grunden för att lärosätena ska kunna ta ställning till olika tjänster samt för att kunna beräkna nyttoeffekterna.

Det norska högskolelandskapet präglas av några stora universitet och ett antal mindre lärosäten. Vi har i samtal med representanter för lärosätena förstått att det kan finnas en spänning mellan de stora universitetens vilja och förmåga att utveckla egna lösningar och Sikts ambition att erbjuda tjänster som är sektorsgemensamma då detta blir mer kostnadseffektivt och bidrar till nationell samordning.

5.2 Finland- IT Center for Science (CSC)

Finland har en lång tradition vad gäller samordning av IT-utveckling och digitalisering. Samordningen för lärosätena sker inom ramen för ett icke vinstdrivande statligt bolag CSC som ägs till 70 % av staten och till 30 % av lärosätena. CSC har sina rötter i lärosätessamarbete sedan 70-talet. I enlighet med den finska aktiebolagslagen utgör bolagsstämman och styrelsen de högsta övergripande organen och har tillsammans med VD ett ansvar för att driva bolaget. Förutom de formella aktörerna finns en

²¹ Denna omorganisation hade föregåtts av en rad organisationsförändringar under flera decennier.

²² Dessa är av övergripande art i form av att kunskapssektorn ska ha tillgång till digitala av hög kvalitet, att tjänsterna bidrar till öppen vetenskap samt att de är säkra och garanterar den personliga integriteten.

rådgivande nämnd bestående av tio personer (fem utsedda av staten och fem utsedda av lärosätenas). Nämnden ska bevaka ägarnas intressen och har som viktig uppgift är att utarbeta en ägarstrategi för bolaget och övervaka att den genomförs.

I likhet med Sikt så samordnar man IT-utvecklingen inom samtliga områden relevanta för högskolor och universitetet och driver en rad större digitala e-infrastrukturer inom forskningen.²³ Förutom högskolesektorn så levererar man tjänster också till ett stort antal aktörer främst inom den offentliga sektorn. Totalt arbetar ca 600 personer på CSC. Förutom leverans av ett antal tjänster betonar CSC sin roll att bidra till digitaliseringen för sina kunder i synnerhet men också för samhället i stort. Förutom leverans av olika systemlösning görs detta genom breda utbildningsinsatser men också genom att erbjuda plattformar för att testa olika idéer och utgör en samlingspunkt för personer från olika organisationer. CSC företräder också Finland i en rad internationella sammanhang. Bolagsformen, där lärosätena är delägare, innebär att CSC kan inta en stark och fri roll vid upphandling och som avtalspart.

Vi vill i detta sammanhang lyfta fram en särskild iakttagelse. Eftersom svenska är ett officiellt språk i Finland så finns det också tjänster som tämligen enkelt skulle kunna användas i Sverige. Ett sådant aktuellt exempelvis är en teknisk plattform för öppna lärresurser.

5.3 Nederländerna – SURF

Vårt sista internationella exempel hämtar vi från Nederländerna där samordningen sker inom ramen för en kooperativ förening benämnd SURF. SURF har i olika sammanhang och återkommande lyfts fram som kanske det främsta exemplet på en kraftfull och fungerande samordning som tydligt drivs utifrån lärosätenas behov. Föreningen består av nederländska utbildnings- och forskningsinstitutioner men även andra aktörer som bedriver forskning och utbildning kan vara medlemmar. Totalt ingår ca 100 organisationer i SURF. Verksamheten leds ytterst av en stämma som utser en styrelse som har det övergripande ansvaret att utforma den strategiska inriktningen. Varje medlem har en utpekad person som utgör kontaktperson till SURF. Därutöver ingår individer från medlemmarna i olika typer av grupperingar och projekt. Det mer operativa arbetet sker inom ramen för olika verksamhetsinriktade segment med tydligt mandat att göra prioriteringar inom uppsatta ramar och strategier. Dessa grupper fyller också en viktig uppgift vad gäller att skapa samsyn och samarbete mellan medlemmarna.

I likhet med CSC så baserar sig verksamheten på ett långvarigt samarbete mellan lärosätena som sträcker sig ända tillbaka till tidigt 70-tal. Samarbetet har successivt växt och SURF tillhandahåller idag ett brett spektrum av tjänster inklusive högpriesterande databehandling. Man är också engagerade i en rad internationella samarbeten. Omsättningen uppgick 2023 till ca 98 miljoner euro och bemanningen uppgår till ca 440 helårsarbetande.

I likhet med CSC betonar SURF sin roll att driva på digitaliseringen på ett samordnat, effektivt och säkert sätt. I linje med detta finns utvecklade former och plattformar för innovation och samarbete där intresserade kan delta i olika projekt. Värt att notera är att SURF arbetar med olika metoder när det gäller "normal" utveckling och mer innovativa projekt. För att inte tappa kunskap och för att förankra mellan olika delar av verksamheten har man personunioner (linking pin) i de olika processerna. SURF:s ledning är mycket tydlig med att man är lärosätenas organisation. Man har också rollen att förhandla för sektorn med externa leverantörer. Organisationen beskriver sina mål

²³ Inklusive bibliotekens IT-system

på följande sätt: arbeta tillsammans bättre och mer effektivt, behålla autonomi inom sektorn, säkerhet och proaktivitet när det gäller hot, svara snabbare på utvecklingsbehov.

5.4 Analys av de internationella exemplen

Trots de till delar mycket olika organisatoriska lösningarna så finns det i de internationella exemplen ett antal gemensamma aspekter som är i högsta grad relevanta för den svenska kontexten oavsett vilken lösning som slutligen blir aktuell.

- De internationella exemplen baserar sin verksamhet på en analys att en effektiv och högkvalitativ utveckling inom området inte kan lösas av de enskilda lärosätena enskilt eller i samarbete utan detta behöver ske inom ramen för en särskild aktör som ges mandat att samordna den gemensamma utvecklingen.
- Exemplet visar på att dessa organ tar ett helhetsgrepp på den digitala utvecklingen och att det bedöms finnas samordningsvinster av ett sådant synsätt. Inom organet behandlas således skilda frågor. En samlad aktör underlättar också hanteringen av mer övergripande frågor som säkerhetsfrågor, juridik och upphandling m.m.
- Samtliga exemplen har ett särskilt fokus på sektorsgemensamma och sektorsspecifika frågor.²⁴ Detta underlättar en fördjupad förståelse för och anpassning till kärnverksamhetens och lärosätenas särskilda frågor. Man kan därigenom skapa berednings- och beslutsprocesser som ger lärosätenas ett reellt inflytande på vilka tjänster som ska utvecklas och drivas gemensamt.
- En särskilt intressant iakttagelse är att särskilt CSC och SURF tydligt anger att deras roll inte bara är att tillhandahålla olika typer av samordnade tjänster som tas fram efter noggrann beredning. Lika starkt betonas deras roll att vara en nationell plattform för digital innovation och samarbete mellan lärosätena.
- Såväl SIKT som SURF anger att man ser en tydlig inriktning att utvecklingen i allt högre grad går mot mer småskaliga utvecklingsprojekt som svarar mot brukarnas behov i stället för storskaliga nationella projekt. Detta är ett svar på kundernas behov men också en anpassning till teknikutvecklingen som riskerar att göra storskaliga projekt snabbt ineffektiva och föråldrade.
- Samtliga aktörer har mandat att företräda lärosätena inom området i nationella och internationella sammanhang. Man tycks också ha en stark roll i relation till respektive lands regering och myndigheter. Vår bedömning är att detta stärker förutsättningarna för att lärosätenas särskilda intressen beaktas i olika mer övergripande och politiska berednings- och beslutsprocesser.

²⁴ Även om andra aktörer från andra sektorer kan delta som medlemmar eller köpare så har man ett tydligt fokus på högskolesektorn och utgår från dess behov.

6. Några nationella exempel från andra sektorer

Digitaliseringen har effekter på samtliga samhällssektorer och de utmaningar och möjligheter som följer av digitaliseringen är en fråga som olika sektorer försöker hantera på olika sätt. Vi har i vår utredning särskilt uppmärksammat tre sektorer där man, utifrån analysen att man behöver samordna sitt arbete för att få bättre och effektivare tjänster, landat i olika strukturer för hur detta samordnings- och samverkansarbete kan organiseras. På samma sätt som i den internationella utblicken har vi valt tre väl etablerade men olika samordningsinitiativ; Rättsväsendets digitalisering, Inera och Offentlig samverkan för ökad digitalisering (eSam).

6.1 Rättsväsendets digitalisering

Myndigheter inom rättsväsendet har sedan 1997 haft i uppdrag att samarbeta och underlätta flödet mellan organisationerna. Detta har tidigare varit styrt genom att regeringen i regleringsbrev till berörda myndigheter angivit att de ska samarbeta och samverka. För att ytterligare betona betydelsen av samverkan och för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter fattade regeringen 2020 beslut om Förordningen om rättsväsendets digitalisering (2019:1283). I förordningen anges att totalt tretton myndigheter ska samverka i syfte att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger i utvecklingen av brottmålsförfarandet och bidra till:

- en effektiv och rättssäker ärendehantering,
- förbättrade möjligheter till analys och uppföljning,
- bättre service till enskilda.

I förordningen anges att digitaliseringssamarbetet även kan gälla andra områden och att det ska ledas av ett råd bestående av generaldirektörerna för myndigheterna. Rapportering sker årligen till Justitiedepartementet. Till rådet finns sedan 2021 ett mindre kansli med Brottförebyggande rådet som värmyndighet. Kansliet finansieras av berörda myndigheter och består i dagsläget av tre personer.

Samverkansarbetet bygger på att rådet i konsensus beslutar om en strategisk plan och fastslår prioriteringar för kommande period. Allt utvecklingsarbete sker därefter av personal från myndigheterna som avsätter resurser och kompetens för att delta i det gemensamma arbetet. Kansliets roll består i att initiera projekten, att följa upp arbetet (nyttoberäkningar) och att rapportera till rådet samt departementet. En annan viktig roll är att kansliet tillsammans med en ledningsgrupp, bestående av utsedda representanter från myndigheterna, gör prioriteringar och behovsfångstinventering som ligger till grund för rådets beslut. Utöver själva utvecklingsprojekten finns också tre expertgrupper inom juridik, säkerhet och basarkitektur samt ett antal förvaltningsgrupper vars funktion är att vara stöd och ha en normerande roll i relation till projekten och myndigheterna. Även expertgrupperna och förvaltningsgrupperna består av personer från de olika myndigheterna.

Arbetet har sedan förordningens och kansliets tillkomst växt i omfattning. I vårt samtal med ledningen för kansliet betonades vikten av att arbetet utgår från en förordning och att det bygger på generaldirektörernas tydliga engagemang. Vidare underströks vikten av att myndigheterna, även då någon inte direkt berörs, solidariskt står bakom samtliga projekt eftersom detta gynnar sektorn som helhet. Detsamma gäller arbetet i den mer operativa ledningsgruppen där arbetet präglas av en insikt av att man bara genom ökat samarbete kan lösa många av problemen inom sektorn.

Ledningens engagemang är också en förutsättning för att myndigheterna ska kunna prioritera att avsätta nyckelkompetenser till att arbeta i gemensamma projekt.

6.2 Inera

Sveriges kommuner och regioner har valt att samordna sitt gemensamma digitaliseringsarbete i form av ett bolag – Inera. Bolaget startades 2010 delvis som ett svar och tryck från EU och regering, delvis som ett resultat av att regionerna och kommunerna insåg behovet av gemensamma lösningar.²⁵ Bolaget har SKR som huvudägare men respektive region och kommun har också ett direkt ägande. Förutom själva signalen att man har ett direkt formellt inflytande så har man valt denna lösning eftersom bolagsformen medger stor frihet, t.ex. undantag från lagen om offentlig upphandling.

Av ägardirektivet framgår att Inera i första hand ska ta fram gemensamma tjänster och lösningar som efterfrågas av ägarna till stöd för digitalisering och verksamhetsutveckling inom områden där marknaden inte bedöms kunna tillgodose ägarnas behov och intressen. Man är därför noga med att enbart utveckla tjänster som ägarna ser ett gemensamt intresse av att samordna och som inte är i strid med kommunernas och regionernas självbestämmande. I detta sammanhang blir, diskussionen med de ansvariga från respektive region och kommun helt central vid prioriteringarna. Även om VD fattar de formella besluten så sker det i praktiken genom en fördjupad beredningsprocess där förslag om prioriteringar och konkreta utvecklingsarbeten fattas gemensamt.

Till skillnad från Rättsväsendets digitalisering så sker själva projektutvecklingen genom Ineras egen personal. Totalt omsatte Inera knappt en miljard kr 2022 samt hade ca 400 personer anställda i bolaget. Bolaget har växt kontinuerligt och ledningens förväntning är att denna tillväxt kommer att fortsätta. Nyckeln bakom denna tillväxt är enligt ledningen att man successivt byggt ut verksamheten genom att det skapats ett allt större förtroende baserat på att man har kunnat visa att samordningen bidragit till en mer effektivt och kvalitativt bättre verksamhet. Tydliga uppvisade nyttoeffekter, lyhörddhet inför kundernas behov samt ett uttalat krav på dem som representerar respektive region/kommun att ha mandat att företräda hela verksamheten är enligt ledningen nyckelfaktorer för att lyckas samordna självständiga och mycket olika aktörer. I likhet med Rättsväsendets digitalisering så krävs det enligt ledningen också att representanterna iklär sig ett sektorsperspektiv och ansvar där egna intressen ibland får stå tillbaka om det tjänar sektorn som helhet.

6.3 Offentlig samverkan för ökad digitalisering (eSam)

Offentlig samverkan för ökad digitalisering (eSam) startade 2015 när generaldirektörerna för de myndigheter som ingick i E-delegationen beslöt att, på frivillig grund, fortsätta samarbetet kring digital utveckling. Idag ingår 39 medlemsorganisationer. Till eSam finns ett mindre kansli med Pensionsmyndigheten som värdmyndighet.

Ett övergripande syfte för eSam är att genom samverkan kring tillgängliga och rättssäkra digitala lösningar underlätta för privatpersoners och företags behov av att kunna utföra ärenden hos myndigheter och kommuner, bland annat för att slippa kontakta flera organisationer i samma ärende. Det tydliga målgruppsperspektivet återspeglas i att man utgår från så kallade livshändelser som till exempel bli sjuk, studera, starta företag, flytta till och från Sverige, bli förälder m.m.

²⁵ Landstingen hade i olika bolagsformer samarbetet sedan 1999.

Ett starkt fokus har varit att samverkan ska bidra till medlemmarnas egen digitala transformation och effektivisering. Detta görs genom plattformar för erfarenhetsutbyte, gemensamma vägledningar (inte minst inom juridik och säkerhetsfrågor), omvärldsanalyser, politiskt påverkansarbete samt genom att goda exempel sprids mellan myndigheterna.

eSam leds av en styrgrupp bestående av generaldirektörerna som fattar beslut om övergripande prioriteringar i form av utvecklings- och verksamhetsplaner. Styrgruppen har utsett en ledningsrepresentant från varje medlemsorganisation som ingår i en samordningsgrupp som har till uppgift att bereda och förankra frågor som ska upp till beslut i styrgruppen. Ledamoten i samordningsgruppen har också till uppgift att förankra arbetet inom sina organisationer. eSam har två forum - Utvecklingsforum och Rättschefsforum. Deras uppdrag är att ta fram förslag på gemensamma initiativ till styrgruppen, säkerställa att beslutade initiativ genomförs samt ge stöd och bidra till den beslutade inriktningen. Därutöver finns ett antal expertgrupper och andra grupper som arbetar med juridik, säkerhet, arkitektur och kommunikation. Arbetet koordineras av ett kansli bestående av sju antal personer med expertis inom bl.a. projektledning, IT-säkerhet, juridik och kommunikation.

Kansliets ledning menar att ett stort fokus initialt har varit på samordning, erfarenhetsutbyte, juridiska tolkningar och säkerhetsfrågor. En tydlig effekt har också varit att samarbetet fått spin-off effekter då verksamhetsföreträdare och experter från olika myndigheter initierat egna projekt. Totalt uppskattar man att ca 800 personer har deltagit i olika projekt som arrangerats av eSam. En ambition är att i nästa steg förstärka det gemensamma utvecklingsarbetet.

6.4 Analys av de sektorsgemensamma samordningsinitiativen

Gemensamt för de tre modellerna är att verksamheterna bygger på en analys av att de gemensamt behöver samverka/samordna sig för att lösa gemensamma problem. I samtliga fall bygger samordningen på att det är enskilda myndigheter som, efter noggrann beredning och tydliga behovsfångstmodeller, bestämmer vad som ska göras i samarbete eller samordnat. Samordningen ersätter på inget sätt de enskilda myndigheternas egen rådighet utan baseras på att man gemensamt kommer överens vilka åtgärder som behöver prioriteras. I inget fall handlar det heller om att ta över någons ansvar utan värdet ligger att verksamheten blir effektivare genom att man gör saker samordnat. Detta kräver noggranna analyser där behoven kommer underifrån. Samtliga arbetar även med nyttokalkyler inför beslut och efter slutfört utvecklingsarbete.

Något som särskilt lyfts fram som en nyckelfunktion är att den eller de funktioner som har till uppgift att förhandla från respektive aktör måste ha ett tydligt mandat från den enskilda myndigheten. I fallet med eSam och Rättsväsendets digitalisering så bygger utvecklingsarbetet på att man utnyttjar de medverkande myndigheternas egna kompetenser. Överbyggnaden består i dessa fall av ett mindre kansli som verkar som koordinator för olika projekt och för att verka för samordning och normering vad gäller t.ex. juridik, basarkitektur och säkerhetsfrågor samt övergripande rapportering och nyttoanalyser. I samtliga fall anger ledningen för dessa verksamheter att samordningen bygger på att högsta ledningen för respektive myndighet tar ett aktivt ansvar för att sanktionera samarbetet och för att internt betona vikten av att den egna organisationen prioriterar arbetet. Ett annat genomgående tema är att man utgår från ett tydligt användarperspektiv, där samarbetet ska underlätta för en definierad brukare/användare. Det ska vara lättare för patienten, läkaren, brottsoffret eller medborgaren. Detta ansluter väl till den nationella digitaliseringsstrategin där medborgarens behov ställs i centrum. Just denna aspekt har vi funnit extra intressant eftersom detta

är något vi saknar i den interna svenska diskussionen kring e-infrastrukturer för utbildning, forskning och administration.

En positiv bieffekt som man anger är att det gemensamma arbetet, där kompetenser möts över organisationsgränser, inneburit nya samarbetsprojekt i mindre konstellationer utanför den etablerade samverkansorganisationen.

Den internationella och nationella utblicken pekar, enligt oss, på ett antal viktiga delar. En sådan iakttagelse är att de olika organisatoriska lösningarna kan se olika ut. Det viktiga ligger i att det finns ett samförstånd kring problembilderna och en övertygelse att dessa kan lösas genom strukturerad samordning. Det senare uppfattar vi har bekräftats utifrån det faktum att samordningen i samtliga exempel successivt har ökat och fördjupats. Trycket på denna samordning har antingen skett från regeringen eller organisationernas högsta ledning. Samtidigt betonar samtliga vikten av modeller som innebär att respektive ingående aktörs behov och förutsättningar verkligen ges utrymme och blir hörda. Här finns en inneboende möjlig konflikt mellan centralstyrningen och de enskilda behoven. För att detta ska fungera krävs noga avvägda modeller som väger dessa intressen mot varandra. Flera av de intervjuade har i detta sammanhang understrukt vikten av en solidarisk modell där någon aktör inte sätter sig emot även om de direkta nyttorna för den enskilda organisationen inte är tydliga i det enskilda fallet; "Man behöver ta ett sektorsperspektiv även om man representerar en viss myndighet." Detta innebär att den som sitter som representant för respektive aktör behöver ha ett starkt mandat samt en bred förståelse för sektorns samlade behov.

Vidare krävs att den samordnande funktionen erhåller ett förtroende från deltagande aktörer. Detta förtroende behöver bygga på att samordningen visar på faktiska nyttor i form av ökad effektivitet och/eller kvalitativ utveckling. I detta sammanhang har det framförts vikten av att utvecklingen sker stegvis genom att ta de delar som initialt uppfattas ha störst effekt för en bred majoritet av deltagande aktörer. Vi menar att denna "de lågt hängande frukternas" strategi är klok och förmodligen nödvändig eftersom förtroendet att lämna över vissa verksamheter från de enskilda lärosätena till centrala aktörer historiskt har varit lågt.

7. Möjliga huvudscenarier och rekommendationer

7.1 Övergripande förslag

Den beskrivna nulägesbilden och problembilden, tillsammans med de olika utblickarna, leder till ett antal slutsatser. En sådan är att den digitala utvecklingen är genomgripande och påverkar snart sagt alla delar av lärosätenas, studenternas och forskarnas arbete. Detta kräver ett strategiskt och sammanhängande arbete på samtliga nivåer, från övergripande nationell och politisk nivå till det enskilda lärosätet. Vi menar att detta saknas idag i högskolesektorn. Bristen på en tydlig färdriktning och tillhörande samordning, inte minst inom utbildningsområdet, riskerar att leda till en rad negativa effekter. Dagens fyra aktörer UHR, Sunet, Ladokkonsortiet och lärosätena arbetar idag, i hög grad, utan samordnade instruktioner eller tydliga strategiska färdriktningar eller samverkansformer. En organisk utveckling som innebär att lärosätena eller de tre huvudleverantörerna på egna initiativ ska utveckla ett sammanhållet system och tydlig ansvarsfördelning uppfattar vi inte har några förutsättningar att lyckas. Ett argument för att vi inte kan förlita oss på en sådan utveckling är att den historiska utvecklingen snarare pekar på ett alltmer fragmenterat landskap. Vi uppfattar att dagens situation också präglas av tämligen fastlåsta positioner som inte utgör en grund för ett förtroendefullt samverkansarbete som växer fram av sig självt. Utifrån problembilden och de negativa

effekterna som riskeras är det vår övertygelse att det är angeläget att relativt snabbt komma framåt inom vissa områden. Även detta talar för att en mer organisk och helt frivillig samarbetslösning inte är ett huvudalternativ.

Vår övergripande rekommendation är således att det behövs en samordning som innebär att en eller flera aktörer får ett av regeringen utpekat ansvar för samordning, utveckling och leverans av olika IT-baserade tjänster till stöd för högskolesektorns digitalisering. Vår uppfattning är att det finns ett starkt stöd för en sådan lösning hos i praktiken samtliga aktörer som hörts under denna utredningstid. Ett sådant ansvar kan gestaltas på en rad olika sätt. I det följande kommer ett antal möjliga scenarier presenteras och prövas. Vi vill dock betona vikten av att detta ansvar ytterst utgår från regeringen, men att detta samordnande ansvar måste erhålla legitimitet bland lärosäten. Denna legitimitet kan bara fås genom att de tjänster som utvecklas och erbjuds, på ett kostnadseffektivt och/eller kvalitetsutvecklande sätt, svarar mot lärosätenas behov. Detta kräver i sin tur att lärosätena har ett såväl formellt som reellt inflytande på den samordnande funktionens tjänster samt dess beredning och beslut. Detta leder till slutsatsen att omfattningen av samordningen behöver växa fram efter en gemensam och förtroendefull diskussion mellan lärosätena och de/den som fått det samordnande ansvaret.

Det behöver också understrykas att ett utpekat samordningsansvar för en eller flera aktörer inte får underminera det ansvar om ligger på respektive lärosäte. En samordnande aktör ska inte ta över den utveckling som sker och måste ske lokalt på lärosätena utifrån lärosätenas särskilda behov och verksamheter. Den faktiska samordningen behöver således i praktiken gälla de generella system och tjänster som en majoritet av lärosätena har ett behov av. Med andra ord ska inte allt samordnas utan huvuddelen av arbetet kommer fortsatt ske inom respektive lärosäte eller i samarbete mellan lärosätena.

I vår utredning har det framkommit ett behov av, och en potential för, ett ökat samarbete mellan lärosäten. Vi menar att, förutom ett utpekat samordningsansvar för en eller flera aktörer, så behöver lärosätena ta initiativ till utveckling av en gemensam plattform för samarbete. En sådan plattform, kan förutom för att vara en arena för att identifiera möjliga samverkansprojekt, också vara en plattform för att sektorn ska kunna agera samlad och normerande mot den samordnade aktören och andra externa aktörer.

Ett ytterligare perspektiv är att, om ett lärosäte ska kunna relatera till såväl nationella aktörer som till andra lärosäten, så måste det finnas interna processer inom lärosätena där relevanta behov kan kanaliseras baserat på interna avvägningar och prioriteringar. Det innebär vidare att personer som ska företräda respektive lärosäte måste erhålla ett tydligt mandat. Detta mandat handlar inte bara om att företräda det enskilda lärosätets intresse utan måste också innefatta beslut som gagnar sektorn som helhet.

Vår åsikt att det krävs initiativ inom samtliga dessa nivåer, dvs nationellt, lärosätsgemensamt och lärosätessinternt, för att Sverige ska få ett sammanhållet och samordnat system som kan tillvarata digitaliseringens möjligheter. Även om vår föreslagna struktur innebär att de olika nivåerna behöver samspela så menar vi att det är önskvärt att den nationella strukturen först klagörs.

7.2 Ladokkonsortiet som organisation upphör

Innan vi redovisar olika alternativ för en nationell samordning behöver frågan om hur Ladok långsiktigt ska bedrivas organisatorisk klagöras. Som angivits ovan så finns ett antal juridiska frågetecken kring nuvarande konstruktion med ett konsortium. Dessa har accentuerats i och med

UKÄ:s utredning kring tillämpningen av Förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (1993:1153). Som också påpekats ovan så medför Ladokkonstruktionen i sig en svårighet vad gäller t.ex. ansvarsutkrävande, avtalshantering, egen bemanning, långsiktig finansiering m.m. Konstruktionen har också en ekonomisk redovisningsmässig problematik vilket har påtalats av de externa revisorerna under flera år.²⁶

2019 gjorde Ann Fust en översyn av Ladoks organisation och styrning på uppdrag av Ladoks styrelse.²⁷ I rapporten görs en rad överväganden hur Ladok skulle kunna organiseras. I rapporten anges att nackdelarna med konsortiekonstruktionen ligger i de juridiska frågeställningarna tillsammans med att besluts- och beredningsprocesser riskerar att ta lång tid. Rapporten kommer dock till slutsatsen att konsortiekonstruktion fortsatt var den bästa lösningen vid tidpunkten för utredningen. Som argument angavs att det just då pågick en rad utvecklingsprojekt som riskerade att störas vid en omorganisation. Det viktigaste argumentet var dock att lärosätena hade ett stort förtroende för Ladok vad gällde formellt och reellt inflytande, något som man uppfattade skulle kunna riskeras vid t.ex. en överföring till exempelvis en myndighet.

Som angivits ovan så har Ladok tjänat högskolesektorn väl under trettio år som det funnits. Besluts-, berednings- och utvecklingsprocesser är utformade på ett sätt som skapar ett stort förtroende inom högskolesektorn. Trots de juridiska frågeteckning kan det också konstateras att några större incidenter som ifrågasätter konstruktionen inte har förekommit.

Trots de goda erfarenheterna så menar vi att Ladokkonsortiet som organisatorisk lösning bör upphöra. De juridiska frågeställningarna bidrar till detta förslag men vårt huvudargument ligger i den problembild som beskrivits ovan med ett splittrat landskap för utbildningens e-infrastruktur. Detta är inte effektivt och motverkar samordning på olika plan. Som lösning föreslås att Ladok blir en integrerad del av den aktör som får ett samordnande ansvar för digitala tjänster inom utbildningsområdet.

Vi har i denna rapport försökt anlägga ett mer processmässigt synsätt där t.ex. studentens väg genom högskolesystemet är ett sådant perspektiv. Sett utifrån detta perspektiv kan t.ex. antagning och registrering av studieresultat ses som delar av en samlad process där ökad samordning kan bidra till större enkelhet för studenter och handläggare. Vi uppfattar vidare att det finns möjligheter till framtida effektiviseringar ifall den fortsatta utvecklingen mellan NyA och Ladok kan samordnas.²⁸ Vår preminära juridiska bedömning är vidare att flertalet av de juridiska frågorna kan undanröjas om Ladok blir en integrerad del av en myndighet. Den stora nackdelen som vi ser det ligger i att lärosätenas förtroende för Ladokkonsortiet, som byggts upp under en lång tid, kan riskeras ifall en överföring inte garanterar lärosätenas formella och reella inflytande. Detta är ett, i högsta grad, giltigt motargument men samtidigt menar vi att det inte finns formella hinder som hindrar att det förtroendeskapande sätt som Ladokkonsortiet bedrivits på också kan ske inom ramen för en ny organisation. Vi kommer senare i rapporten beskriva hur detta kan ske.

Den formella processen för konsortiets upphörande inom en avtalsperiod regleras i konsortialavtalet där det anges att det krävs beslut i två ordinarie och efterföljande stämmor. Vidare anges att beslutet ska föregås av information till Regeringskansliet. Konsortiets likvida tillgångar respektive skulder ska fördelas mellan parterna i proportion till deras bidrag för det senaste verksamhetsåret. Vidare anges att eventuella materiella tillgångar tillfaller Umeå universitet och immateriella tillgångar disponeras

²⁶ Revisionsrapporterna finns på Ladokkonsortiets hemsida.

²⁷ <https://ladok.se/wp-content/uploads/2019/10/Rapport-Organisation-och-styrning-av-Ladok.pdf>

²⁸ Det bekräftas av Sikt där antagning och studieregister tidigare vara åtskilda i olika organisationer.

fritt av parterna utifrån ägandeandel. Vi anser att denna ordning även bör gälla i det fall som nuvarande avtal inte förlängs och Ladok blir en integrerad del av en samordnande aktör.

7.3 Olika huvudalternativ för nationell samordning

I det följande kommer olika scenarier skisseras där vi initialt visar på några huvudalternativ vad gäller nationell samordning för att sedan övergå till hur det sektors- och lärosätagesgemensamma samarbetet kan fördjupas. Som vi sett av den nationella och internationella utblicken så drar vi slutsatsen att det inte finns *en* lösning eller modell som passar för alla eller för alla tider. I stället behövs en lyhördhet för vad som i möjligt i form av politiska och faktiska ramvillkor och hur de reella förutsättningarna ser ut för en ökad samordning mellan olika aktörer.

Alt 1. Helt ny organisatorisk konstruktion

Under utredningstiden har det av flera framhållits att Sverige borde göra en radikal förändring och likt Nederländerna och Finland organisatoriskt skapa en ny juridisk organisation i form av t.ex. ett bolag eller förening där lärosätena är ägare och grundare. Det positiva i denna lösning ligger i att ett eget ägande innebär att lärosätena helt kan styra verksamheten samt utformningen av berednings- och beslutsprocesser. Även viss juridik kan underlättas, t.ex. upphandling och upplåning. Vi vill inte utesluta en sådan lösning men menar, att den organisatoriska modellen, inte får skymma själva avsikten med samordningen som behöver vara en ändamålsenlig och sektorsgemensam digital utveckling som utgår från lärosätenas behov och legitima krav på reellt inflytande. En stor mängd utredningar inom forskningens e-infrastrukturer har gjorts utan synbart resultat. Avsaknaden av konkreta politiska beslut inom detta område beror enligt oss på att dessa utredningar presenterat förslag med långtgående konsekvenser som det inte funnits beredskap att hantera. Skapandet av bolag, stiftelser, förening eller Kooperation skulle ha omfattande statsfinansiella och juridiska konsekvenser som skulle kräva nya offentliga utredningar. Vidare bryter det mot svensk förvaltningstradition och skulle kräva en noggrann analys av vilka verkliga positiva effekter som kan uppnås, effekter som inte kan nås på andra sätt.²⁹ Enligt vår mening skulle ett organisationsförslag som baseras på en bolagsform eller stiftelse ha små möjligheter att sjösättas inom en överskådlig tid. Vi menar vidare att många av de problem som angivits ovan kan lösas genom ett mindre radikalt organisationsförslag.

Alt 2. Helt ny myndighet

Ett annat alternativ på ovanstående tema skulle vara att samla de delar som finns i dag hos olika myndigheter och Ladok i *en ny myndighet*. Detta liknar den norska modellen med Sikt. Fördelarna med en sådan modell är att det skulle finnas *en* aktör med uppgift att samordna utvecklingen och utgöra en tydlig röst nationellt och internationellt. En sådan myndighet kan även, likt de internationella exemplen ta ett samlat ansvar för IT-utvecklingen inkl, digitala tjänster för biblioteken.³⁰ Med en samlad aktör med kompetens om lärosätenas olika verksamhetsgrenar skapas förutsättningar för att tjänsteutvecklingen har ett helhetsperspektiv. Detta ligger också i linje med lärosätenas synsätt att det behövs ett starkt samband mellan utbildning och forskning. En helt ny myndighet, med samlat ansvar, skulle också ha den fördelen att den inte är "belastad" av tidigare arbetssätt samt att styr-, behovsfångsts- och affärsmodeller kan utformas på ett sätt som svarar mot

²⁹ Det ska dock betonas att detta inte är omöjligt utan bolagisering av statlig verksamhet har gjorts tidigare.

³⁰ Detta ansvar ligger idag på KB enligt deras instruktion.

lärosätenas behov. En samlad aktör skulle relativt enkelt även kunna hantera, ge service och ha en normerade funktion vad gäller mer generella delar som juridik, upphandling samt i frågor som rör IT- och informationssäkerhet. En sådan aktör skulle också kunna forma en sammanhållen arena/plattform för innovation och samverkansprojekt.

Nackdelen är ånyo att skapandet av en myndighet kräver nya utredningar eftersom det innebär ett relativt stort åtagande. Att samla dagens verksamheter som finns inom Sunet, UHR och Ladokkonsortiet till en ny aktör får också till konsekvens att resurser och personal behöver överföras och möjligen nyrekryteras. På samma sätt som ovan finns en risk att nödvändiga förändringar kommer att ta lång tid att förverkliga ifall förslaget överhuvudtaget vinner politiskt gehör.

En farhåga som framkommit frekvent i olika sammanhang är att denna typ av samordning måste utgå från lärosätenas behov och reella inflytande vilket passar dåligt in i en traditionell myndighetsstruktur där generaldirektörer, styrelser och ytterst regeringen styr verksamheten. Att göra en större myndighetsreform utan garantin att det blir bättre än vad som kan göras genom reformering av nuvarande myndigheter kan i detta sammanhang ses som onödigt och delvis osäker omväg som riskerar att ta tid. Själva omorganisationsfrågan riskerar också att ta fokus från de innehållsmässiga problem som sektorn har inom digitaliseringsområdet. Vi vill som utredning inte utesluta en framtida samlad myndighetsstruktur men menar, i likhet med ovan nämnda förslag, att detta snarare bör vara ett långsiktigt mål efter det att en tydlig nationell strategi finns på plats, och efter det att de positiva samordningseffekterna blivit tydligare.

Alt 3. En av dagens myndigheter får ett samlat ansvar

Ett tredje scenario är att samordningen sker inom ramen för någon av de huvudaktörer som redan har ett mer eller mindre formulerat nationellt ansvar för att ge lärosätena stöd och tjänster inom IT- och digitaliseringsområdet. De två aktuella myndigheterna är i detta fall UHR och VR/SUNET. Förutom de fördelar som redan angivits ovan när det gäller en samlad aktör så är den uppenbara fördelen att Sverige får en samlad aktör inom ramen för en redan etablerad organisation. Vår bedömning är att detta kan ske utan att nya statliga utredningar behöver tillsättas. Däremot behöver nuvarande instruktioner för berörda myndigheter förändras med ett förtydligande om att aktuell myndighet får ett samordnade ansvar för utveckling och drift för högskolegemensamma IT-system och digitaliseringsfrågor. Vidare krävs ett formellt verksamhetsöverföringsarbete mellan de två berörda myndigheterna samt beslut av Ladokkonsortiets stämma. Vad gäller de finansiella konsekvenserna menar vi att dessa är relativt små eftersom berörda verksamheter i huvudsakligen är avgiftsfinansierade.

Vid en bedömning av vilken myndighet som bör ha samordningsansvaret behöver utgångspunkten vara dels vilken myndighet som formellt enklast kan inkludera en större verksamhet dels vilken myndighet som har ett grunduppdrag och en etablerad verksamhet som tydligast ansluter till ett nytt uppdrag. Som vi sett ovan har UHR en instruktion som pekar på service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet inom utbildningsområdet. UHR har också en enhet som ansvarar för drift och utveckling av ett antal primärt studieadministrativa system.

Förutom att ansvara för kommunikationssystemet Sunet och möjligheten att tillhandahålla andra tilläggstjänster är instruktionen till VR oprecis när det gäller den faktiska verksamhet som VR kan bedriva genom Sunet. Som vi sett ovan så har Sunet med denna öppna instruktion byggt upp en relativt omfattande tjänstekatalog med tonvikt på basinfrastruktur och säkerhetstjänster men även tjänster med breda användningsområden samt direkta undervisningsrelaterade system. Genom sin

styrning och delegation till föreståndaren har Sunet ett stort eget mandat inom VR:s myndighetsram. VR:s instruktion präglas i övrigt av ett starkt fokus på VR:s roll som forskningsråd.

Vår bedömning är att UHR, genom sitt redan etablerade uppdrag och serviceinriktade instruktion, är den mest lämpliga kandidaten att hantera den möjliga sammanslagningen. En central och initial utmaning kommer vara att integrera Ladokverksamheten och få den att effektivt verka i en ny organisation. Att UHR har ett upparbetat flöde till Ladok, samt likt detta system lägger en stor del av sin drift på Umeå universitet, förstärker ytterligare att UHR har goda förutsättningar att ta ett samordningsansvar. Sunets i hög grad självständiga roll inom VR underlättar en överföring av verksamheten och kommer, vad vi förstår, ha begränsade effekter på VR:s övriga verksamhet. Att istället flytta samordningsansvaret till VR och Sunet kan vara ett alternativ eftersom den finns en relativt stor frihet att utforma styrningen och verksamheten av Sunet. Det stora motargumentet är att VR som myndighet har sitt huvuduppdrag mycket starkt kopplat till forskning och forskningsfinansiering. Vidare menar vi att en överföring av UHR:s verksamhet skulle få stora konsekvenser för UHR:s övriga verksamheter.

Det finns dock en rad utmaningar med att en myndighet får ett samlat samordningsansvar. Sverige har en till delar en unik profil i den tydliga åtskillnaden mellan utbildning och forskning. Det märks i den politiska styrningen och i det finansiella systemet. Detta återspeglas även i dagens situation med nationellt samordnande myndigheter och e-infrastrukturer där UHR har en tydlig profil inom utbildningsfrågor medan VR och Sunet har sin profil inom forskning och tillhörande e-infrastrukturfrågor med fokus på digitala basinfrastrukturer. En eventuell sammanslagning kommer innebära att en myndighet kommer behöva hantera frågor som traditionellt inte har varit inom myndighetens kompetensområde. Här finns risk för att nödvändig sakkompetens i olika frågor kommer att saknas hos mottagande myndighet.

En samordnande organisation måste ha förtroende gentemot de man ska ge service till. Vi uppfattar att högskolesektorn och de berörda myndigheterna kommer ha svårt att omedelbart acceptera en lösning där avgörande frågor för kärnverksamheten läggs på en aktör som inte tidigare har erfarenhet inom området. Vidare bryter förslaget mot den "svenska modellen" där politiken skilt mellan forskning och utbildning. Detta är ett ramvillkor att förhålla sig till, inte minst om regeringen avser att gå vidare med att främst samordna forskningens e-infrastrukturer i enlighet med tidigare utredningar. En ytterligare problematik är att dagens tre aktörer har olika modeller för styrning, utveckling, drift, behovsfångst, lärosätenas inflytande och avgiftsfinansiering av tjänsterna. Detta kan försvåra att samordningen kan ske snabbt.

Lösningen att lägga samordningsansvaret på en befintlig myndighet är betydligt enklare, politiskt och praktiskt än skapandet av en ny juridisk person (myndighet, bolag eller annan formell konstruktion). Det finns dock en risk för att nödvändiga beslut kan dra ut på tiden med anledning av förtroende-frågan och politiska ramvillkor. Vidare riskerar det initiala och nödvändiga organisationsförändringsarbetet ta fokus från grundfrågan att samordna utvecklingen av gemensamma IT-tjänster till stöd för lärosätenas digitala utveckling.

Alt 4. En renodling av dagens myndigheters uppdrag

Vårt sista huvudalternativ utgörs av att renodla UHR:s och VR:s uppdrag. En sådan renodling skulle innebära att UHR, inklusive nuvarande Ladok, får ett ansvar för att samordna och utveckla digitala tjänster inom utbildningsområdet medan VR genom Sunet, förutom dagens nätverksansvar får ett förtydligat ansvar för digitala basinfrastrukturer inkl. forskningssystem. Fördelen med denna lösning är att den, i hög grad, bygger på redan etablerade verksamheter och organisationer. Respektive aktör

kan i sitt arbete anlägga ett tydligt målgruppsanpassat och verksamhetsinriktat arbetssätt där student/utbildningsprocessen respektive forskare/ forskningsprocessen står i fokus. Förutom överföring av ägarskapet av Ladok och ansvaret för vissa utbildningsrelaterade tjänster från Sunet krävs inga större verksamhetsöverföringsprocesser. Politiskt är detta den enklaste lösningen eftersom det räcker med smärre förändringar i instruktionerna till respektive myndighet. Fördelen med förslaget är att det blir tydligt vilken aktör som kan ta ett nationellt och internationellt ansvar inom respektive område. Vi menar att denna lösning är den som på kort sikt har störst förtroende³¹ i sektorn samt hos berörda myndigheter och som snabbast kan komma på plats. Genom att inte behöva invänta större verksamhetsöverföringsprocesser så erbjuder denna lösning att respektive myndighet kan fokusera på att, tillsammans med lärosätena, utveckla de innehållsmässiga delarna samt forma förtroendeskapande berednings- och beslutsprocesser.

Den stora nackdelen med förslaget är att Sverige fortsatt skulle sakna *en* samlad aktör och därigenom inte kunna dra nytta av den samordning som *en* organisatorisk enhet kan erbjuda. En nackdel utgörs även av det faktum att mer generella IT-relaterade frågor såsom juridik, basarkitektur, informationssäkerhet och upphandling inte får en tydlig hemvist. Det kommer inte heller finnas en självklar aktör för att möta det behov av en arena för samarbete och innovation som har uttryckts av många aktörer och som finns i de internationella exemplen som beskrivits i denna rapport. Utan tydlig styrning finns också en uppenbar risk att respektive myndighet fortsatt utvecklas åt olika håll vilket inte långsiktigt kommer att stärka Sverige eller bidra till att tillvarata teknikutvecklingens möjligheter. För att motverka de negativa konsekvenserna som riskeras med denna tvåmyndighetslösning menar vi att regeringen behöver ställa krav på att UHR och VR etablerar en formell samrådsfunktion med tydligt uppdrag att samordna och dra nytta av olika utvecklingsinsatser samt komma överens om hur generella frågor ska drivas. I detta ingår även att, så långt som möjligt, utveckla gemensamma former för lärosätenas inflytande, utvecklingsmodeller, finansieringsmodeller, hur drift av system ska ske samt utvecklande av gemensamma ståndpunkter i nationella och internationella sammanhang m.m. Detta krav kan formuleras i myndigheternas instruktioner/ regleringsbrev eller, likt de rättsvårdande myndigheternas digitaliseringsinitiativ, i form av en särskild förordning. Samrådsfunktionen ska styras av respektive generaldirektör. Representanter för lärosätena behöver kunna delta i detta samråd.

Alt. 5 Krav på samordning utan klargjort samordningsansvar

Vi har även laborerat med att, likt exemplet med de rättsvårdande myndigheterna, enbart styra samordningen genom en förordning om samordning av den digitala utvecklingen. Förordningen skulle gälla för lärosätena, UHR och VR. Detta skulle kräva att en kanslifunktion byggs upp som koordinerar olika typer av utvecklingsarbeten. Fördelen med denna lösning är att samtliga aktörer ges en röst och tar ett gemensamt ansvar samt att samordningsarbetet utvecklas successivt utifrån vad man gemensamt kommer överens om. Nackdelarna är dock uppenbara eftersom antalet lärosätena nog är för stort för att kunna involvera samtliga i ett konsensusförförande. Det är också vanskligt att direkt jämföra med de rättsvårdande myndigheternas initiativ eftersom detta samarbete baseras på att samtliga agerar på lika villkor då det inte finns någon samlad leverantör av tjänster till de berörda myndigheterna. Högskolesektorn har däremot UHR, Sunet och Ladokkonsortiet som tjänsteleveransaktörer.

Denna lösning innebär vidare att det fortsatt skulle saknas en samlade röst i den nationella och internationella diskussionen. Bredden på olika aktörer menar vi kommer innebära en komplex, och

³¹ Under vissa förutsättningar som kommer beskrivas nedan.

förmodligen tidsödande berednings- och beslutsprocesser. Denna struktur löser inte heller frågan hur Ladok ska organiseras. Mot denna bakgrund ser vi inte att lösningen på de problem som beskrevs i början i denna rapport enbart kan ske genom krav på samordning från regeringens sida. Däremot finns det delar i detta samordningskrav som kan tillämpas men att detta behöver utgå från en tydlig rollfördelning enligt något av huvudförslagen ovan.

7.4 Värdet av att anlägga ett utvecklingsperspektiv

De ovan beskrivna huvudscenarierna kan ses en skala från det mest radikala/långtgående till den "mjukaste" formen av samordning. De olika förslagen är inte ömsesidigt uteslutande utan kan också ses som en process där en långtgående och fullständig samordning kan föregås av en stegvis förskjutning som tar hänsyn till politiska ramvillkor, det faktiska förtroende som finns i sektorn för att bli samordnad samt den samordnade aktörens reella förutsättningar att ta på sig ett ansvar. Vi ska i detta sammanhang vara medvetna om att flertalet av de internationella och nationella exempel som lyfts fram i denna rapport på samordnade aktörer/processer har växt fram successivt under relativt lång tid. Vi menar att det är klokt att anlägga ett sådant mer evolutionärt perspektiv där förtroendet för en ökad samordning bygger på tydliga och uppvisade goda resultat. Det centrala är att en stegvis förflyttning inte försvårar eller utgör en återvändsgränd för en mer långsiktig målbild där Sverige likt andra länder utvecklar en samlad organisation som utgår från lärosätenas behov. Även om vi inte vill utesluta något av huvudalternativen ovan kommer vi i avslutningskapitlet redovisa ett huvudförslag som vi anser har bäst förutsättningar att utgöra en grund för en sådan mer långsiktig utveckling.

7.5 Inflytande och finansiering

För ovan anförda scenarion har den organisatoriska frågan varit i fokus. Vi vill betona att den organisatoriska frågan enbart ska ses som *en* förutsättning och möjliggörare för det faktiska utvecklings- och samordningsarbete som behövs. Organisationen ska tjäna det övergripande syftet att en samordning av IT- och digitaliseringsfrågorna ska bidra till en positiv utveckling av lärosätenas verksamheter. Detta kan göras direkt genom att sektorn erhåller högkvalitativa verktyg. Det kan också ske indirekt genom att en samordning innebär effektiviseringsvinster som medger att en större andel resurser istället kan användas för utbildnings- och forskningsverksamheten. För att detta ska uppnås krävs att lärosätenas behov och förutsättningar utgör grunden för vilka tjänster som behöver utvecklas. Detta innebär att lärosätena måste ha ett avgörande inflytande över besluten om vad som ska utvecklas och samordnas. Ett formellt inflytande måste också paras med ett reellt inflytande där sakkunniga från lärosätenas finns med i beredningsprocesser och i utvecklingen av olika tjänster.

Genomgående under vår utredningstid har det från lärosätenas sida uttrycks en farhåga att en samordnande aktör kan ta över och utveckla tjänster som varken är effektiva eller efterfrågade brett bland lärosätena. Villkoret från lärosätenas sida för att tillåta en ökad samordning ligger i att lärosätena fortsatt kan ha ett avgörande inflytande över utvecklingen. Samordningen måste därför bygga på att det finns ett starkt förtroende för att den samordnade aktören verkar för lärosätenas bästa. Ett flertal aktörer inom högskolesektorn har mot denna bakgrund ifrågasatt att en samordning bör ske av en förvaltningsmyndighet. Ifrågasättandet har baserats på att man menar att en sådan myndighet lyder under regeringen vilket inbjuder till politisk styrning. Man menar vidare att myndighetens grundläggande styrformer i form av en styrelse och generaldirektör försvårar ett brett inflytande över berednings- och beslutsprocesser.

En bidragande faktor till tveksamheten att låta samordningen ske inom ramen för någon av dagens myndigheter uppfattar vi även ligger i ett bristande förtroende från lärosätena att nuvarande

myndigheter verkligen utgår från lärosätenas samlade behov. Dagens olika modeller för beslutsfattande, utveckling, behovsfångst, drift, kontaktytor till lärosätena och finansiering bidrar enligt vår uppfattning inte till en förtroendeskapande samordning. Till delar verkar bristen på förtroende också baseras på historiska föreställningar och erfarenheter och få verkar känna till den utveckling som t.ex. sker vad gäller att utveckla organisationerna för att bättre svara upp mot lärosätenas faktiska behov. Oavsett orsak är bristen på förtroende en realitet som måste adresseras, framför allt om nuvarande myndigheter ska få ett förstärkt samordningsansvar enligt något av ovan nämnda scenarier.

Invändningen att en förvaltningsmyndighet inte kan erbjuda berednings- och beslutsprocesser som inkluderar inflytande från lärosätena är ett argument som vi anser inte behöver vara bärande. Flertalet statliga lärosäten, som formellt är förvaltningsmyndigheter, har genom arbetsordningar och delegationsordningar kunnat bygga in berednings- och beslutsprocesser som garanterar olika aktörers inflytande. Regeringen kan också i instruktionen till en myndighet reglera att för aktuell verksamhet ska frågor beredas och beslutas på ett sätt som garanterar att lärosätena har ett starkt formellt inflytande. Här kan den modell som man valt för Sikt i Norge stå som ett gott exempel. Beroende på om det blir en eller två myndigheter som ska ha ett samordningsansvar så behöver den formella inflytandeorganisationen se olika ut. Det viktiga är att inflytande sker på olika nivåer, från övergripande och strategisk till operativ nivå. Här kan ånyo Sikt stå som exempel där en digitaliseringsstyrelse har ett övergripande ansvar men där de mer operativa besluten tas inom ramen för tre olika portföljer (utbildning, forskning och infrastruktur). I samtliga organ är lärosätesrepresentanterna i majoritet och utser ordförande. Det är självklart att organen inte får fatta beslut som äventyrar organisationens övergripande ekonomi, ansvar och ramverk.³² Det centrala är att organen har stor frihet och beslutsmandat inom dessa ramar. I någon mening kan denna modell karaktäriseras som att myndigheten blir "värd" för den aktuella samordningsverksamheten.

Ett formellt inflytande i ett övergripande beslutande organ menar vi dock inte räcker. Inflytandet från lärosätena, om modellen ska skapa förtroende, behöver också ske inom ramen för utvecklingen och driften av de faktiska tjänsterna. Här har Ladokkonsortiet byggt en verksamhet och process som innebär att lärosätena finns med i hela kedjan, från övergripande beslut i stämman till faktisk utveckling där personalen kommer från lärosätena. Även om denna konstruktion, där man förlitar sig på att lärosätena kan avsätta personer för utveckling av systemen, till delar är komplex och sårbar, så bidrar den starkt till att lärosätena blir involverade och att lärosätenas särskilda förutsättningar och behov enkelt kan kanaliseras. Modellen bidrar också till ett tydligt ansvarstagande och engagemang från lärosätenas sida. Vi har förstått att UHR och Sunet har haft liknande modeller tidigare där man engagerat personal från lärosätena men att man successivt har övergivit detta av olika skäl. Vår starka rekommendation är att en samordnande aktör i så hög grad som möjligt tillämpar den modell som Ladokkonsortiet utvecklat i olika utvecklingsinsatser. Detta är också den modell som de rättsvårdande myndigheterna och eSam använder i sina gemensamma utvecklingsprojekt, vilket uppfattas skapa ett större ansvarstagande från de berörda aktörerna. Denna modell, där expertis från olika verksamheter deltar, har vi uppfattat har positiva bieffekter då det skapar förutsättningar för nya samarbeten och nätverk mellan enskilda organisationer och individer.

Under utredningstiden har vi också återkommande hört att en stark och expertdriven samordnande aktör kan leda till att utvecklade tjänster skjuter över målet då det finns en inneboende kraft i en expertorganisation att utveckla nya tjänster, ofta av högsta nivå. En avgiftsfinansierad större aktör har också en inneboende logik att utveckla nya tjänster för att kunna behålla och utveckla

³² Detta ansluter i hög grad till hur råden och kommittéerna inom VR arbetar.

organisationen. Detta riskerar att bli kostnadsdrivande och inte svarar mot lärosätenas gemensamma basbehov.³³ Detta är enligt oss en central fråga. Att i högre grad använda Ladokkonsortiets modell att utnyttja den expertis som finns på lärosätena kan vara en viktig faktor för att just hamna rätt när det gäller vilken nivå olika gemensamma tjänster ska ha.

En kanske än viktigare faktor för att kunna utveckla gemensamma tjänster på rätt nivå handlar om vilka personer från lärosätena som har till uppgift att företräda lärosätet i olika processer. I den internationella och nationella utblicken har det betonats att mandatet för de som är med i berednings- och beslutsprocesserna måste vara tydligt och brett. Man måste kunna företräda lärosätets och sektorns samlade verksamhet och inte sitt expertområde. Vår bild är att det i nuvarande system, förutom i Ladokkonsortiet, är tämligen svåröverskådligt att förstå vilka från lärosätena som finns med i olika typer av kontaktgrupper, råd, styr- och beredningsgrupper, utvecklingsarbeten och kommittéer som UHR och Sunet har för att fånga upp lärosätenas behov eller för att driva olika frågor.

I ett framtida scenario där en eller flera organisationer har ett större samordningsansvar så behöver mandatet för representanter i olika organ vara tydligt. I de fall mandatet kommer från lärosätet måste detta formellt komma från lärosätetsledning. Vidare behöver det utvecklas forum inom lärosätet där frågor gemensamt kan behandlas så att representanten kan företräda hela lärosätets behov och intressen. Handlar det om att sektorn gemensamt ska utse representanter så bör det finnas forum för att sektorsgemensamt kunna komma fram till en viss position i viktigare frågor.³⁴ Det tredje alternativet, att regeringen eller aktuell myndighet utser vissa personer, menar vi bör undvikas eftersom en sådant mer personligt mandat försvårar för sektorn/lärosätet att inta en samlad röst i olika frågor.

Dagens tjänster som erbjuds från UHR, Sunet och Ladokkonsortiet är huvudsakligen avgiftsfinansierade och i formell mening valfria. Det har under utredningstiden uttrycks att vissa system borde vara obligatoriska samt anslagsfinansierade.³⁵ Detta skulle minska transaktionskostnaderna och möjligen erbjuda bättre planeringsförutsättningar för den levererade aktören. Vi rekommenderar dock inte att det görs någon ändring av nuvarande system på kort sikt. Att göra tjänster obligatoriska skulle för vissa lärosäten uppfattas som ett tvångsmedel och det är juridiskt svårt att förordningsmässigt styra framför allt de enskilda högskolorna. En fortsatt valfrihet har också den fördelen att det är effektivitets- och kvalitetsargumenten som måste vara bärande. Den samordnande aktören måste således visa på nyttan av de gemensamma lösningarna. Risken att olika aktörer bygger olika system för att lösa samma problem menar vi kan undvikas om vi får den nödvändiga samordning och ansvarsfördelning som denna rapport förespråkar. Samtidigt menar vi att en modell som bygger på formell valfrihet behöver utgå från en solidarisk grund där en överenskommelse på övergripande nivå verkligen fullföljs av medverkande aktörer. Denna "handslagsmodell" där den högsta ledningen tar ansvar för en viss utveckling, som man diskuterat sig fram till sektorsgemensamt, har i våra diskussioner med olika samordningsorgan lyfts fram som en nyckelfaktor för att man ska kunna samordna i grunden fria myndigheter eller organisationer.

I direktivet anges att utredningen ska lämna förslag på finansieringen för utbildningens e-infrastrukturer. Vi menar att dagens avgiftsfinansierade system bör kvarstå. Att lärosätena är köpare av en viss tjänst utgör tillsammans med valfriheten det kanske viktigaste verktyget för att lärosätena ska behålla inflytandet över utvecklingen och att tjänsterna svarar mot verksamhetens behov samt

³³ Har ett eller några lärosätena särskilda behov så bör detta lösas genom tilläggstjänster eller egenutveckling

³⁴ Här kan redan etablerade arbets- och expertgrupper ha en viktig funktion

³⁵ Detta är till delar en modell som tillämpats i Norge.

att tjänsterna läggs på en "good enough" nivå. En anslagsfinansierad verksamhet riskerar även att förstärka det politiska inflytandet. Om finansieringen ligger kvar på lärosätena så menar vi att beslutsprocesserna, för att kunna göra nödvändiga investeringar, är betydligt mer snabbfotade än om finansieringen ska ske genom regering och riksdag och tillhörande budgetberedning. Däremot menar vi att det behövs en översyn och harmonisering av de avgiftsmodeller som används idag. Detta görs företrädesvis i samband med att samordningsansvaret klargjorts.

Det ska understrykas att vår tydliga rekommendation om att behålla en avgiftsbaserad finansieringsmodell utgår från ovan nämnda förslag att lärosätena ska ha ett stort formellt inflytande över vilka tjänster som ska vara föremål för försäljning. Om inte detta kan garanteras så kan rekommendationen behöva omprövas.

7.6 Behov av sektorsgemensam samordning och samarbete

Den nationella samordning som föreslagits ovan kommer primärt hantera gemensamma system där det finns ett sektorsgemensamt intresse av samordning. Med andra ord ska samordningen bara ske där det finns goda argument för en nationell samordning.

Under utredningstiden så har det återkommande, förutom behovet av formell nationell samordning, också lyfts fram behov av att lärosätena utvecklar former för samarbete, gemensamt eller i grupper av lärosäten med liknande behov. Förutom viss samverkan av upphandlingsprocesser samt kontakter på sakområdesnivå så saknas idag etablerade arenor för samarbete. Det finns, som angivits ovan, ett stort behov av att utveckla en arena för att testa olika lösningar som en gruppering av lärosäten är intresserade av. Som vi sett har de finska och nederländska organisationerna också alltmer utvecklats mot att utgöras arenor för innovationer och gruppvisa samarbeten. Detta menar vi bör vara en ambition även för den nationella samordning som föreslås i denna rapport men vi uppfattar att uppbyggnaden av en samordning initialt kommer att ta tid. Att också skapa plattformar för innovation och former för mindre gruppvisa samarbeten riskerar att nedprioriteras av den utsedda organisationen.

Vi har under utredningstiden frågat varför det inte utvecklats ett större frivilligt samarbete mellan lärosätena inom digitaliseringsområdet. Svaren har skiftat men argument som att lärosätena har olika behov och att det är därför svårt att få med alla på olika lösningar har förts fram. Vi har också hört argument som att det inte funnits ett starkt tryck på samarbete och därför har lärosätena arbetat vidare med egna lösningar. Den ovan angivna problembilden med ökade krav, komplexa IT- och säkerhetsfrågor, snabb teknikutveckling, kostnadsutveckling, kompetensförsörjningsproblem m.m. menar vi måste innebära en omsvängning där man övergår från en inställning att helst lösa ett problem på egen hand till att undersöka om en viss utveckling kan göras gemensamt nationellt eller i samarbete med några andra lärosätena med liknande behov.

Den samordningsfunktion som föreslås i denna rapport kan förhoppningsvis svara mot de nationella behoven men kommer under överskådlig tid inte lösa behoven av gruppvisa eller bilaterala samarbeten. Det behöver också ställas krav på lärosätena att hitta former för ökat samarbete. De forum som angivits ovan eller olika grupperingar och nätverk inom IT och digitalisering som sker på initiativ från SUHF eller lärosätena själva menar vi är för svaga, uppsplittrade på olika sakområden samt saknar ett tydligt mandat från lärosätena. För att det ska växa fram ett förstärkt samarbete mellan lärosätena behövs en dedikerad plattform som, med tydligt mandat från lärosätetsledningarna, systematiskt kan undersöka, främja och initiera möjliga samverkansprojekt. Som vi sett ovan så finns det exempel från andra sektorer där en mindre kanslifunktion, som finansieras av

medverkande myndigheter, just utgör en aktör för att underlätta och identifiera samverkansprojekt. En sådan kanslifunktion kan tillkomma genom initiativ från lärosätena (eSam-modellen) eller genom att regeringen i förordning/regleringsbrev ställer krav på att lärosätena ska samarbeta (den modell som gäller för de rättsvårdande myndigheterna).

Vår rekommendation är att regeringen ställer krav på lärosätena att samverka inom digitaliseringsområdet om inte lärosätena själva tar initiativ till ett formellt samarbete. Likt andra myndigheters samarbetsorgan, så bör det utgöras av ett mindre kansli med olika grupperingar med primär bemanning från lärosätena eller de rekryteringar man gemensamt beslutar om.³⁶ Detta samarbetsorgan kan ta rollen som den arena för innovation och samarbete som efterfrågats. Vi föreslår vidare att ett sådant kansli får ett världuniversitet som hemvist. Styrningen av verksamheten behöver utgå från bred representation av lärosätetsledning och studenter. Därtill kan det skapas olika projektgrupper beroende vilka områden som identifieras. I de fall ett utvecklingsarbete, baserat på samverkan mellan lärosäten, bedöms kunna lyftas till en gemensam och nationell nivå blir det naturligt att pröva ifall verksamheten ska drivas av den samordnade aktören. Vi föreslår att kanslifunktionen initialt startar som en ett frivilligt samarbete där kostnaden baseras på lärosätets omslutning. Om samarbetet på sikt fördjupas kan det vara rimligt att överväga ifall samarbetet kan organiseras i form av en juridisk person, t.ex. genom lärosätets holdingbolagsverksamhet.

Ett strukturerat samarbete som drivs och leds av lärosätena själva kan också ha den positiva effekten att sektorn enklare kan samordna sig i olika strategiska frågor inom området, inte minst i frågor som kommer från regering, andra departement samt internationellt. En ytterligare viktig roll bör vara att en ökad samverkan kan bidra till att sektorn kan ha en mer gemensam röst i relation till det den aktör som har det nationella samordningsansvaret och att det utvecklas en tydlig rollfördelning mellan nationell samordning och det samarbete som bör ske av lärosätena. Sammantaget menar vi att plattformen därigenom kan utvecklas till ett forum för att sektorn ska kunna inta en mer samlad strategisk position i olika frågor som rör digitalisering.

7.7 Lärosätesspecifika åtgärder

Som angivits ovan så bygger vår modell på tre nivåer som kan utgöra grunden för ett nationellt sammanhängande system. Ett arbete nationellt och i samarbete mellan lärosätena kommer dock inte leda till en kvalitativ utveckling om inte lärosätena själva, som ytterst ansvariga för verksamheten, internt också tar ett samordningsansvar för att identifiera behov utifrån sina specifika förutsättningar. Något som blivit uppenbart i våra samtal är att det är ett stort antal aktörer och funktioner på lärosätetsnivå som i olika sammanhang driver specifika IT-relaterade sakfrågor. Detta menar vi har bidragit till det splittrade landskap som digitaliseringen uppvisar i den svenska högskolesektorn.

I vårt uppdrag har det inte funnits möjlighet att närmare undersöka hur de enskilda lärosätena internt arbetar med att styra utvecklingen utifrån tydliga behovsanalyser och strategier. Vår uppfattning är dock att få lärosäten har en tydlig modell för hur man arbetar med digitaliseringsfrågor baserat på verksamhetens behov. Mycket drivs av olika funktioner såsom IT-avdelningarna, studieadministrativa chefer, IT-pedagoger, bibliotek, enskilda forskare m.fl. utifrån respektive funktions specifika behov och logik. Detta bekräftas av att nuvarande leverantörer av tjänster uttalar sig att det är svårt att få en samlad bild av lärosätets behov, istället får man vända sig till flera olika funktioner. Sakkunniga inom området ska inte utestängas från att driva utveckling inom sina fält men vi uppfattar att det ofta saknas en strategisk nivå på lärosätena som kan göra en

³⁶ Exakt typ av bemanning av kansliet behöver bestämmas av deltagarna men bör innehålla systemarkitektur- och projektledningskompetens.

mer sammansatt bedömning med avvägningar mellan olika behov. Denna funktion kommer att vara central för den modell som vi skisserat i denna rapport.

I samtalet med andra aktörer med samordnande organ har man betonat vikten av att de enskilda representanterna har ett brett verksamhetsperspektiv plus ett tydligt mandat från högsta ledningen. Det är upp till varje lärosäte att lösa sin struktur och utse sina representanter men utifrån det helhetstänkande och starka mandat som krävs menar vi att det företrädesvis är förvaltningschefs-nivån eller akademisk ledningsperson med digitaliseringsansvar som bör leda arbetet internt och representera lärosätet externt.

8. Samlat huvudförslag

8.1 Nationell samordning

I föregående kapitel har vi tämligen omfattande resonerat kring olika utgångspunkter samt för- och nackdelar med olika alternativ för den nationella samordningen. I detta avslutande kapitel tänker vi sammanfatta ovan förda resonemang genom att tämligen konkret fullfölja och beskriva vårt huvudförslag samt vilka konsekvenser ett sådant förslag får.

Som vi angivit tidigare så menar vi att det inte finns *en* "rätt" organisatorisk modell för den samordning som behövs. I stället utgår vårt huvudförslag från vad vi uppfattar är möjligt att uppnå på kort sikt för att därigenom ta nödvändiga steg mot en ökad samordning i syfte att börja hantera de uppenbara utmaningar som sektorn står inför.

Vår tydliga ståndpunkt är att den bästa lösningen vore *en* samlad aktör. Vår bedömning är dock att de politiska, organisatoriska och förtroendemässiga förutsättningarna för detta saknas i dagsläget och förmodas ta relativt lång tid att sjösätta. Att binda upp sig kring ett alternativ som har små möjligheter att förverkligas är, som vi ser det, en oklok strategi.

Den långsiktiga målsättningen med *en* aktör för nationell samordning bör kvarhållas men vägen till en sådan lösning behöver gå via att dagens nuvarande myndigheter, UHR och VR, erhåller instruktioner som klargör respektive myndighets ansvar för att bidra till lärosätenas digitalisering.

Detta ansvar innebär att UHR erhåller ett sektorsgemensamt ansvar att, på uppdrag av lärosätena, tillhandahålla och utveckla digitala tjänster inom studieadministration och utbildning. I detta förslag ingår att integrera Ladok som del av UHR:s samlade verksamhet. På motsvarande sätt behöver VR få en reviderad instruktion som innebär att VR/Sunet har ett sektorsgemensamt ansvar att, på uppdrag av lärosätena, tillhandahålla och utveckla digitala tjänster inom infrastruktur³⁷ och forskningsrelaterade system.

Det bör i instruktionerna vidare framgå att myndigheterna i denna del ska

- bidra till att lärosätena når sina mål genom att identifiera och förstå lärosätenas behov och verka för sektorsgemensamma digitala lösningar
- bidra till enhetlig och säker digital infrastruktur
- kunna företräda sektorn i nationella och internationella sammanhang inom angivitt område

För att kunna inkludera Ladok behöver det i UHR:s instruktion skrivas in att myndigheten ska föra ett register över studenters studieresultat.

³⁷ Med digital infrastruktur ingår dagens ansvar för kommunikationssystem

En renodling av uppdragen samt ett tydliggörande att tjänsterna ska ske på uppdrag av lärosätena räcker dock inte. Som vi resonerat tidigare krävs att lärosätena erhåller ett formellt och reellt inflytande. Vårt förslag är därför att det i instruktionerna ska framgå att, för den verksamhet inom myndigheterna som har till uppdrag att erbjuda tjänster till lärosätena, ska det finnas ett råd³⁸ vars uppdrag är att besluta om vilka digitala tjänster som ska utvecklas och drivas av myndigheten. Rådet ska bestå av förslagsvis nio ledamöter utsedda av lärosätena samt två representanter för studenterna. Vidare bör en person från myndigheten vara ledamot. Respektive myndighetsledning utser ordförande i råden bland lärosätesrepresentanterna. Mandatperioden bör sättas till tre år men möjlighet till förnyad period. Som konsekvens av ovan behöver Sunets kommitté avsluta sitt arbete.

Det bör i instruktionen också framgå att rådet svarar för sina beslut och sin verksamhet inför UHR resp. VR. I det ligger också att man ska följa de rambeslut som fattats av UHR:s och VR:s styrelse och ledning.

På samma sätt som nu ska det framgå att myndigheterna får ta ut avgifter för aktuella tjänster. Däremot ser vi inget värde i att behålla skrivningen i VR:s instruktion som reglerar hur kostnaden för den s.k. grundanslutningen till Sunet ska fördelas. Hur avgifterna ska fördelas behöver bestämmas av aktuellt råd.

Vårt förslag är att det inrättas ett råd vid UHR för digital utveckling inom studieadministration och utbildning medan det för VR inrättas ett råd för digital utveckling inom basinfrastruktur samt forskning. I det fall verksamheten växer ska myndigheterna, efter hörande av lärosätena, ha rätt att inrätta nya råd.

Utgångspunkten behöver vara att utseende av lärosätesrepresentationen behöver ske sektorsgemensamt. Som angivits tidigare i denna rapport föreslår vi att ledamöterna måste ha ett tydligt mandat och ett övergripande verksamhetsperspektiv.

Vårt huvudförslag med att dagens två myndigheter får ett förtydligt ansvar kräver att koordinationen och samarbetet mellan myndigheterna förstärks så att målet om en mer enhetlig digital utveckling kan erhållas. Ett förslag är att det vid rådsmötena adjungeras en representant från den andra myndighetens råd. Vi menar dock att det krävs ett förstärkt uppdrag för att nödvändig koordination ska komma till stånd. Denna koordination krävs för att ska byggas upp liknande system för behovsfångst, utveckling, finansiering m.m. vid de båda myndigheterna. Det behövs också en koordination och överenskommelse vilken myndighet som tar konkret ansvar för tjänster som berör båda myndigheternas ansvar såsom lagring, IT-säkerhetsfrågor, identitetshantering och upphandling m.fl. Det behövs också samordning så att juridiska tolkningar blir enhetliga och får normerande kraft i sektorn. Det kan också behövas koordination när det gäller olika policyfrågor som är av generell karaktär samt hur man ska relatera till olika aktörer nationellt och internationellt.

Detta kommer initialt vara ett relativt stort arbete och då dagens samarbete är marginellt så föreslår vi att regeringen, liksom de rättsvårdande myndigheterna, utformar en förordning om att UHR och VR ska samverka när det gäller högskolesektorns digitala utveckling. Ett mindre genomgripande förslag är att samverkanskravet skrivs in i respektive myndighets regleringsbrev. Oavsett lösning behöver det adresseras att det är respektive myndighets generaldirektör som leder det övergripande samrådet.

Det ska betonas att denna koordination och samverkan inte ska bestämma vilka system och prioriteringar som ska göras – detta är en fråga för de olika råden. Trots detta är det viktigt att

³⁸ Vi använder begreppet "råd" med anledning av att det är ett etablerat begrepp inom VR när det gäller att reglera beslutsmakten till ämnesråden inom VR:s verksamhet.

lärosätena kan ta en aktiv roll i samrådet. Av denna anledning bör det skrivas in i respektive regleringsbrev/förordning att lärosätesrepresentant ska bjudas in samrådet.

Förutom den formella organiseringen som föreslås ovan vill vi understryka att det faktiska utvecklingsarbetet i den nationella samordningen behöver utgå från föregående kapitel resonemang kring hur lärosätenas reella inflytanden och faktiska delaktighet kan säkras. Detta menar vi är en förutsättning för att bygga upp det förtroende och den tillit som den formella samordningen ytterst måste vila på. I detta sammanhang uppfattar vi det som extra angeläget att aktuella myndigheter tar vara på och förvaltar den arbetsprocess som Ladokkonsortiets ledning har utvecklat.

8.2 Lärosätessammansamt samarbete och samordning

Vi har i detta kapitel tämligen konkret redogjort för vårt huvudförslag vad gäller den nationella samordningen. Som tidigare angivits ska den nationella samordningen dock begränsa sig till det som kan och bör samordnas. I föregående kapitel rekommenderade vi att, utöver den nationella samordningen, att en plattform för strukturerat samarbete som drivs och leds av lärosätena själva tillskapas. Denna plattform kan bli än mer central med tanke på att den nationella samordningen delas mellan två myndigheter. Initiativet för ett sådant formellt samarbete bör utgå från lärosätesledningarna. Om inte detta kommer till stånd är vår rekommendation är att regeringen ställer krav på att lärosätena ska samverka inom digitaliseringsområdet och att det anges i regleringsbrevet till lärosätena.³⁹

I föregående kapitlet skisserade vi på en möjlig organisation för hur denna samverkansplattform kan gestaltas men menar att den konkreta utformningen bör vara en fråga för sektorn att driva vidare. Här kan t.ex. den gruppering som bildats av universitetsdirektörer och IT-chefer ha en fortsatt viktig roll, dock bör grupperingen breddas för att inkludera företrädare för andra funktioner och intressen vid lärosätena.

En strategi och lösning för att uppnå vad vi menar bör vara den långsiktiga lösningen, dvs en ökad samordning och förtydligande av ansvar för *en* huvudaktör, behöver utgå från erfarenheterna och effekterna av ovan nämnda första steg. En sådan lösningen kan, likt Norge, ske genom fortsatt samordning på myndighetsnivå men det ska inte uteslutas att lösningen, likt Nederländerna, ligger i att samarbetet mellan lärosätenas fördjupas och ges en organisatorisk form av ett bolag eller förening.

8.3 Tidplan och konsekvensanalys

Vår preliminära bedömning är att förslagen ovan, i formell mening, bör vara relativt enkla att förverkliga då det inte krävs ytterligare utredningar, lagändringar eller större verksamhetsöverföringsprocesser. Nödvändiga förändringar i författningar, instruktioner och regleringsbrev kan ske fortlöpande ifall det finns en samsyn hos berörda aktörer att gå vidare med de förslag som presenterats i denna rapport. Vi ser inte heller att förslaget får några större statsfinansiella konsekvenser eller effekter på anslagsfördelningen till berörda myndigheter.

I formell mening är upplösningen av Ladokkonsortiet den kanske mest komplexa delen. I avtalet regleras att en upplösning kan ske efter två ordinarie stämmobeslut. Vidare regleras hur eventuella tillgångar ska tillfalla parterna och Umeå universitet. Det är centralt att verksamheten fortsatt kan fortgå samtidigt som det sker en överföringsprocess till UHR. Här krävs det enligt vår mening att det

³⁹ För enskilda lärosäten bör detta regleras i avtalen

bildas en särskild gruppering så att överföringen sker smidigt och rättssäkert. Av särskild vikt är att klargöra personuppgiftsansvaret då ansvaret övergår till en myndighet. Eftersom nuvarande avtal sträcker sig till 2025-12-31 finner vi det lämpligt att den formella övergången sker i samband med nuvarande avtals upphörande, d.v.s. 2026-01-01.

Även om de formella, juridiska och ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag är relativt små så kommer förslaget om en nationell samordning få stora konsekvenser för de aktuella myndigheternas faktiska sätt att bedriva sin verksamhet. Våra förslag hur lärosätenas formella och reella roll ska stärkas kommer innebära att nya berednings- och beslutsprocesser behöver utvecklas. Kravet på samordning och koordination mellan UHR och VR kommer att ta tid att utveckla. Vi anser, mot denna bakgrund, att 2026-01-01 även i detta fall är en rimlig startpunkt för den nya organisatoriska modell som föreslagits i denna rapport. För att säkra att det sker en utveckling föreslås att regeringen i regleringsbrevet till UHR och VR för 2025 uppdrar till myndigheterna att skapa en implementeringsgrupp vars uppgift är att förbereda för de nya instruktionerna och författningen som ska gälla fr.om. 2026. Vidare bör det anges att representanter för lärosätena ska ingå i implementeringsgruppen.

Vad gäller den lärosätesägda samverkansplattform som vi föreslår så ser vi inga hinder att ett utvecklingsarbete kan sjasättas relativt snabbt. Ett sådant uppdrag bör fokusera på att identifiera möjliga samverkansområden samt hur en organisation enligt vår skisserade modell mer konkret bör gestaltas. Ett kansli skulle få ekonomiska konsekvenser då detta behöver finansieras av lärosätena. Vi menar, utifrån de erfarenheter som andra samverkansarenor har dragit, att de direkta och indirekta vinsterna med en ökad samverkan överskrider de kostnader som ett kansli för med sig. En nyckelfaktor för att detta ska uppnås är, som angivits tidigare, att det bygger på ett sektorsgemensamt ansvar och ett engagemang som utgår från lärosätenas högsta ledningar. Regeringen bör följa arbetet och om en frivillig samverkan inte utvecklas föreslår vi att regeringen överväger att, i framtida regleringsbrev, ange att lärosätena ska samverka inom den digitala utvecklingen och att arbetet ska återrapporteras.

9. Avslutande kommentar

Vår ambition med förslagen är att de ska underlätta för högskolesektorn att kunna inta en mer samordnad och strategisk inriktning när det gäller att hantera flera av de utmaningar som sektorn har att möta när det gäller digitaliseringens möjligheter och krav. Förslagen ska dock inte bara ses som en reaktion på en problembild. Lika viktigt är att en ökad samordning och ett ökat samarbete kan bidra till att lärosätena på ett innovativt, effektivt och kvalitetsutvecklande sätt kan ligga i framkant när det gäller att utnyttja digitaliseringens möjligheter.

Vi tror att de förslag som lämnats i denna rapport kan bidra till och utgöra ett första steg för en mer enhetlig, samordnad och effektiv utveckling av lärosätenas digitala utveckling. Utvecklingen sker dock oerhört snabbt och det kommer vara nödvändigt att kontinuerligt se över huruvida gällande organisation och ansvarsfördelning utgör den mest ändamålsenliga formen för att hantera de nya möjligheter och krav som högskolesektorn kommer att ställas inför. Vår förhoppning är att presenterade förslag kan skapa en första plattform som innebär att ansvariga aktörer lättare och gemensamt kan ta fortsatta steg för att kontinuerligt anpassa organisation och ansvarsfördelningen i samband med att nya behov och möjligheter uppenbarar sig. Mot denna bakgrund föreslår vi att det inom tre till fem år efter införande av den nya ordningen initieras en ny utredning med syfte att dels undersöka huruvida vidtagna åtgärder har haft eftersträvarade effekter dels om ytterligare förändringar i organisationen för samordning och samarbete behövs.

Referenser och källor

EU (2022a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on a European strategy for universities*. COM(2022) 16 final.

EU (2022b), *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*, 9237/22.

Fust, Ann (2019), *Organisation och styrning av Ladok - Översyn*

Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Förordning (2008:1421) med instruktion för Kungl. Biblioteket

Förordningen (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering

Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Nauwerck, Gerolf (2023), *Svenskt deltagande i europauniversitet: digital transformation, interoperabilitet och uthållighet*, SUHF Rapport dnr SU-850-0029-22

Regeringen (2021) *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*, dnr N2021/01915

Riksrevisionen (2023), *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor - hanteringen av skyddsvärda forskningsdata*, RiR 2023:20

Statskontoret (2024), *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*, Rapport 2024:7

SOU 2021:65, *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur*

SOU 2023:56, *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*

SUHF (2023), *Direktiv till utredningen om framtidens e-infrastruktur för högre utbildning*, Dnr SU-850-0052-23

UHR (2023). *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*, Dnr. 01191–2023)

VR, SUHF (2020) *Inriktningsförslag för organisering av svensk e-infrastruktur för forskning*

Webbsidor

CSC: www.csc.fi

eSam: www.esamverka.se

EU: Digital Identity for all Europeans, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_en

EU: <https://www.skillsdataspace.eu/EU>

Kungliga biblioteket: www.kb.se

Ladokkonsortiet: www.ladokkonsortiet.se

Regeringens digitaliseringsstrategi: www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/

Sikt: www.sikt.no

SUHF: www.suhf.se

Sunet: www.sunet.se

SURF: www.surf.nl

Universitets- och högskolerådet: www.uhr.se

Vetenskapsrådet: www.vr.se

Intervjuer och samtal

eSam, koordinator samt ansvarig för IT-säkerhet

Inera, Avdelningschef för arkitektur och digital basinfrastruktur

IT-chefernas forum

Ladokkonsortiets ledning

Ladokkonsortiets styrelse

Ledningsansvariga vid Lunds och Umeå universitet rörande forskningsdatahantering

Linnéuniversitetets arbetsgrupp för öppna lärresurser Kungliga bibliotekets ledning

Oslo universitet, studieadministrativ chef samt IT-chef

Rättsväsendets digitalisering, kanslichef

Sikt, CEO

SULF, samhällspolitisk chef

SUNET:s ledningsgrupp

SUNETS:s kommitté

Universitetens och högskolornas förvaltningschefsnätverk

SUHF:s arbetsgrupp för EUI studieadministrativa frågor

SUHF:s expertgruppen för studieadministrativa frågor

SUHF:s förbundsårsamling

SUHF:s styrelse och presidium

SUHF:s ordförande för arbetsgruppen för Öppna lärresurser

SURF, CEO och ledningspersoner med ansvar för relationerna till lärosäten samt lärosätesrepresentanter

SFS:s ledning

UHR:s ledning

Umeå universitet i rollen som driftansvariga

Utbildningsdepartementet, politiska ledningen samt högskole- och forskningsenheten

Därutöver en rad mer informella samtal med olika intressenter och aktörer.

Flera möten med referensgrupp till utredningen: Ledamöter: Brita Lundh Högskolan i Halmstad, Johan Johansson Ordförande ITCF, John Westerlund Lunds universitet, Karin Cardell Mälardalens universitet, Louise Pålsson Örebro universitet, Henrick Gyllberg BTH, Peter Bergehamn Linnéuniversitetet, Joakim Nejdeby Linköpings universitet, Katarina Jonsson Berglund KTH, Jacob Färnert SFS, Klara Dryselius SFS, Topias Tolonen SFS, Veronika Sundström KI, Rickard Norén Högskolan Väst, Kersti Hedqvist Kungl. Musikhögskolan