

SIKT - KUNNSKAPSSEKTORENS
TJENESTELEVERANDØR
Postboks 5782 Torgarden
7437 TRONDHEIM

Vår ref:
23/13620-2

Deres ref:

Dato:
17.11.2023

Svar på høring om nasjonalt utdanningsregister

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse takker for muligheten til å komme med høringssvar på den tekniske beskrivelsen av nasjonalt utdanningsregister. Gjennom vår portefølje har direktoratet flere interesser inn i det foreslåtte registeret, blant annet gjennom Samordna Opptak (SO), Utdanning.no, Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) og DBH fagskolestatistikk (DBH-F). Nedenfor følger en felles tilbakemelding fra hele direktoratet. Vi viser for øvrig også til vår tilbakemelding i den interne høringsrunden (vår ref. 23/12277-2).

1. Generelle kommentarer

Det er positivt at det skal utvikles et nasjonalt og autorativt utdanningsregister, som kan danne grunnlag for gode autorative data vi og andre kan ta i bruk. Strukturert og enhetlig informasjon om blant annet akkreditering og verifisering på utdanningsnivå vil være et viktig verktøy for god datakvalitet på tvers av ulike organisasjoner og aktører som leverer og konsumerer data om utdanninger. Det er imidlertid helt avgjørende at registeret er autorativt i den forstand at alle institusjoner og utdanningsprogram er innlemmet i registeret hvis det skal kunne oppfylle Kunnskapsdepartementets føringer og forventninger om at registeret skal fremme datadeling i sektoren og gi smidigere brukeropplevelser, samtidig som det ikke skal innebærer økt rapporteringsbyrde eller dobbelrapportering¹. Det samme er en viktig forutsetning for at registeret skal ha en reel nytteverdi for HK-dir sine

¹ [Statsbudsjettet 2022, supplerende tildelingsbrev til Kunnskapssektorens tjenesteleverandør - Sikt om hhv. NORUnet-kontingent og utvikling av utdanningsregister \(regjeringen.no\)](#)

tjenester og med det bidra til enklere og mer effektive prosesser med våre interessenter.

Med dette i mente savner vi at høringsbrevet reflekterer over i hvilken grad denne målsettingen vil bli nådd med den første versjonen av registeret, og videre hvilken plan Sikt har for arbeidet med både gevinstidentifisering og -realisering: Det er store forventninger i kunnskapssektoren til det nasjonale utdanningsregisteret, og mange behov og ønsker som skal dekkes. Hvordan har Sikt identifisert, vektet og vurdert disse opp mot hverandre, og hvilke vurderinger er blitt gjort om hvorvidt et nasjonalt utdanningsregister faktisk vil kunne fylle behovet?

Vi savner også en refleksjon om hvem som skal være den/de primære målgruppen(e) for registeret, og om den foreslåtte løsningen faktisk vil svare ut behovene og være nyttig for disse. Vi er klar over at Sikt har fått kort tid på seg til å utvikle og lansere en første versjon av registeret, men mener likevel at det burde ligge en mer grundig kost/nytte- og risikovurdering i bunn før utviklingen av registeret for å sikre at en ny, kostbar felles digital nasjonal løsning faktisk svarer seg.

Vi mener det er viktig for suksessen til registeret at Sikt involverer flere brukere i arbeidet videre med utviklingen. Det er viktig for registerets framtidige rolle at det har en solid forankring både hos de som skal levere data til registeret, samt de som skal være konsumenter.

2.0m datadeling

I den tekniske beskrivelsen står det: "Et sentralt prinsipp er at register og data skal være tilgjengelig for både offentlige og private aktører, som kan tilby tjenester og bruke data på lik linje. Dette skal sikre at offentlig sektor ikke har monopol og fremme innovasjon og mangfold innenfor kompetansefeltet".

Direktoratet ønsker økt datadeling velkommen, da det både kan effektivisere eksisterende prosesser og bidra til innovasjon i privat og offentlig sektor. Samtidig må man være oppmerksom på at det vil gjøre det enklere for useriøse aktører (for eksempel "kataloghaier") å lage komplette utdanningsoversikter, som de benytter til å selge inn tjenester for "økt synlighet på nett". I en periode framover hvor det ventes stor kamp om arbeidskraften, vil et slik frislipp av utdanningsinformasjon kunne åpne for private portaler og nettsteder. Disse kampanjefinansierer driften sin, og resultatet kan være at de framhever de utdanningene som enkelte bransjer har rom for å betale for. Dette kommer i vesentlig grad til å forsterke problemene som i dag eksisterer med rekruttering av helsepersonell, lærere etc. På grunn av dette er det viktig å sikre at en kvalitetssikret og nøytral formidling av studietilbudet, slik Utdanning.no er en garantist for, består. Utdanning.no har i dag som formål å gi grunnlag for informerte og reflekterte utdannings- og karrierevalg.

3. Om begreper

Vi forstår at den foreslåtte begrepsbruken i beskrivelsen skal fungere som tekniske definisjoner i systemet. Det er likevel viktig at Sikt ser på om logikken rundt begrepene er intuitiv for de som skal levere og konsumere data.

Begrepsdefinisjonene bør også være avstemt med begreper som brukes i sektoren og hos eksisterende databehandlere. Studieforskningene utdanningsregisteret vurderer bør brukertestet godt med reelle sluttbrukere, da de vil legge føringer for hvilke studieformer som kan brukes av aktørene som henter ut data fra utdanningsregisteret. Som eksempel har Utdanning.no brukertestet studieforskningene som er i dagens FS våren 2021, og fått tilbakemelding på at flere av begrepene var uklare. Et eksempel er begrepet "nettstøttet", som brukes i dagens FS. Brukertestene viste at målgruppen for informasjonen trodde de kunne søke støtte til gjennomføring av nettstudier.

Selv om det er positivt at det jobbes med å standardisere begreper, må de som leverer og konsumerer data ha myndighet til å selv kunne utvikle tjenestene sine i tråd med hva som er best for sine brukere. Det kan være et fortsatt framtidig behov for interne begreper i tilfeller der utdanningsdata skal settes i en annen sammenheng, slik at dette fremstår som en helhetlig tjeneste for brukerne. For eksempel vil det et lærested definerer som en utdanning, kunne være et søknadsalternativ i de samordna opptakene.

Dersom begrepsapparat og kategorier ikke er gode og gjenkjennbare for aktørene, vil det kunne bidra til dårlig bruk av systemene og/eller dårlige data. HK-dir deltar gjerne på det videre arbeidet med å finne fram til gode begrep.

4. Om utdannings- og institusjonsdata

Vi ser en potensiell stor gevinst i å ha utdannings- og institusjonsdata samlet i ett register, ikke minst i form av funksjon som en felles historisk base og dermed et oppslagsverk. Hvor stor nytte og gevinst man får ut av registeret er imidlertid helt avhengig av hvilken informasjon registeret inneholder.

Dersom den første versjonen av utdanningsregisteret kun skal inneholde sentral informasjon om den enkelte utdanningen, slik det er skissert under "Informasjon i registeret", følger det at registeret ikke vil inneholde alle data de ulike aktørene trenger om en utdanning eller en utdanningstilbyder. For eksempel vil de samordna opptakene ha behov for data på læresteds- og utdanningsnivå som kun eksisterer i opptakssammenheng. Dette kan for eksempel være hvilken søknadsfrist en utdanning har. Dette betyr at selv om vi kan hente noe data fra utdanningsregisteret slik det er skissert, vil vi likevel i stor grad fortsatt måtte innhente data selv fra lærestedene i strukturert form, slik vi har gjort i mange år for å sørge for at vi har den dataen vi trenger for å gjennomføre opptakene. Det vil derfor være viktig å ha en god og bred referansegruppe som samarbeider om hva

sentral informasjon skal være, både i starten og i den videre utviklingen av utdanningsregisteret for å sikre størst mulig gevinst og smidig brukeropplevelse. Innsamlingen av studiedata og tilhørende korrekturprosess før åpningen av det samordna opptaket, er en hovedprosess i et fungerende samordna opptak. Som forvalter for de samordna opptakene, er det viktig at dataene vi får inn blir levert på en enhetlig måte. Dette er for å sikre forutsigbarhet for søkerne, og like betingelser for de ulike utdanningstilbyderne som tilbyr studier i det samordna opptaket. Det er i utgangspunktet fint at ulike utdanningstilbydere kan opprette og endre utdanninger i utdanningsregisteret, men det må legges til rette for at man i en periode kan innhente statiske data slik at dataene ikke endrer seg underveis, for eksempel i søkeprosessen til en søker. For DBH er det viktig at registeret til enhver tid er oppdatert. Registeret må kunne håndtere begge behov, og gode retningslinjer for bruk av registeret vil henge sammen med dette.

Vi ser ikke i beskrivelsen av utdanningsregisteret at det er beskrevet hvem som skal utarbeide retningslinjer for hvordan dataene skal leveres og brukes, hvordan de skal vedlikeholdes og hvem som skal sørge for at registeret blir brukt på en enhetlig måte. Lang erfaring med innsamling av utdanningsdata, tilsier at gode retningslinjer er helt nødvendig for å sikre at et register skal inneholde korrekt data av god kvalitet. Gode registre må ha tydelige retningslinjer for hvordan data skal leveres, og følge opp kvaliteten. I beskrivelsen står det blant annet at ved større endringer ved en utdanning, vil det være nødvendig å opprette en ny versjon. Vår erfaring med utdanningsdata viser at begreper som "større endringer" kan tolkes på flere ulike måter, og at behovet for retningslinjer er viktig for de som skal levere data. Det er med andre ord viktig at de som skal levere data har *like og gode* forutsetninger for å avgjøre hvordan registeret skal brukes.

At utdanningsregisteret kun vil inneholde en bestemt type sentral data i en tidlig fase, gjør at vi ser det som en potensiell utfordring at utdanningsregisteret blir et ekstra sted å vedlikeholde informasjon om utdanningstilbudet på. Dette kan svekke både kvaliteten og omfanget av bruken av utdanningsregisteret. Dersom utdanningsregisteret skal erstatte de ulike lærestedenes innrapportering av studiedata, må det være et mål at registeret skal inneholde nok informasjon som de ulike konsumenter trenger om utdanningen, slik at denne ikke trenger å hentes inn i flere sammenhenger. Som eksempel er det en utfordring at registrering og rapportering av møtt-tall til studier per i dag gjøres flere steder, som fører til både dårlige brukeropplevelser og variasjon i datakvalitet. Vi anbefaler Sikt å ha videre dialog med departementet om hvordan man skal sikre at registeret blir autorativt og komplett.

Det er positivt at utdanningsregisteret har tenkt på alternative organisasjonsformer for utdanningstilbud. I nyere tid har det oppstått flere samarbeidsformer rundt utdanningstilbud, som utfordrer den tradisjonelle strukturen med hvordan utdanning tilbys. Det er viktig at datamodellen er robust for slike endringer på sikt. Vi ser at det er skissert et ekstra nivå under formell organisasjon på

organisasjonsnummernivå. Dersom man åpner opp for flere undernivåer under den formelle organisasjonen, er det viktig at disse brukes på likt nivå. Her bør Sikt vurdere om det er tydelig hva som skal være et undernivå og om kun ett undernivå dekker behovet også for virtuelle organisasjoner og samarbeidsformer.

Det er videre uklart om det vil være noen integrasjoner mot de ulike administrative systemene til fagskolene, eller om dette blir manuell registrering, slik det i dag er for mange av fagskolene i DBH-F. Faren for feil ved manuell registrering er større, og dette vil øke risikoen for at registeret da ikke vil være den autoritative kilden som den er tenkt.

5. Om ID-tjeneste

En felles historisk base og dermed et oppslagsverk for utdanninger er nyttig. Det er imidlertid viktig å ta høyde for at unike ID-er er lette å håndtere også for eksempelvis studier som ikke lyses ut hvert år.

Det finnes i dag flere kodeverk og systemer for utdanningers identiteter, fordi de ulike aktørene har ulike behov. For de samordna opptakene er det viktig at en utdanning har en identitet som dekker behovene for opptakene. Alle studier har for eksempel en unik identitet som gjelder for det samme studiet på tvers av hvor mange opptak det gjennomføres til utdanningen. I tillegg til at den må ha en unik identitet i de ulike opptakene den opptre i. Kodeverket vi bruker er også laget for kommunikasjon med søkere, slik at det ikke skal være noen tvil om hvilket studium som omtales. En ny unik id til en utdanning bør også ta høyde for hvordan denne kommuniseres ut til sluttbrukere og visualiseres i ulike systemer.

Alle universiteter, høyskoler og fagskoler har i dag eget kodeverk for alle utdanningstilbud. Dette er kodeverk DBH bruker som basis for fremstillingen av all statistikk. DBH, som inneholder informasjon om hele den tertiære utdanningen i Norge som inkluderer universiteter, høyskoler og høyere yrkesfaglig utdanning, med tidsserier tilbake til 1996 for universiteter og høyskoler, og tilbake til 2011 for fagskoler, er helt avhengige av at disse kodene inkluderes i utdanningsregisteret for at registeret skal kunne brukes som kilde.

Alle de ulike kodeverkene som eksisterer er godt innarbeidet og dersom de skal erstattes, er det viktig at det legges til rette for overgangsfaser fram til at en ny ID fullt ut dekker behovene til de som skal benytte den.

Det er også viktig at det lages en god beskrivelse av hva som skal til for at en utdanning får en egen ID. Det vil si, hvilke variabler kan variere innenfor en utdanning uten at unik ID endres. Dette er særlig viktig for konsumentene av registeret, slik at man kan avgjøre hvordan identiteten skal håndteres i systemene og i hvilken grad den kan brukes for å sammenligne historiske data. Her kan man med fordel ta utgangspunkt i de allerede eksisterende retningslinjene som NOKUT

har for hva som utløser en reakkreditering. Dette henger også sammen med kommentarene til foregående avsnitt om “Utdanning- og institusjonsdata”.

6. Om akkreditering

En samlet oversikt over akkreditering er positivt, også for opptak i fremtiden. Når det gjelder studier som avventer akkreditering som ønskes utlyst gjennom Samordna opptak, vil det være effektivt at akkrediteringsstatus er å finne i utdanningsregisteret for flere parter. På den måten vil involverte få informasjon samtidig og raskt.

7. Om datamodell

Vi ser at arbeidsgruppen hovedsakelig har jobbet med datamodell og ikke like mye med dataflyt. Arbeidet med dataflyt vil bli veldig viktig for å forstå hvem som registrerer samt innhenter hva, når og hvor, og flyten i prosessene. Se for øvrig også våre kommentarer om utarbeidelse av retningslinjer ovenfor under “Utdanning- og institusjonsdata”.

8. Om koder

Der det snakkes om kodesett i beskrivelsen, legger vi til grunn at man snakker om kodesett for å *kategorisere* utdanningene, og ikke andre kodeverk som for eksempel studiekode i det samordna opptaket.

Vi er positive til at det jobbes med å standardisere hvordan ulike utdanninger kategoriseres, men gjør oppmerksom på at eventuelle endringer vil ha store konsekvenser for arbeidsprosessene til de som benytter disse. En eventuell avvikling eller utvikling av nye sett med koder for å kategorisere utdanninger, vil for eksempel ha en stor innvirkning på statistikken som lages og presenteres av Samordna opptak/HK-dir, og kan føre til at tidligere statistikk ikke kan sammenlignes. Eventuelle overganger til nye kategoriseringer må derfor være godt forankret og ha en realistisk tidsplan for å innføre endringer.

HK-dir minner også om at kodeverkene for de ulike kodesettene hvor utdanningsregisteret er autoritativ kilde, skal eksponeres som kodeverks-datasett i data.norge.no gjennom at utdanningsregisteret legger til rette for at disse høstes av data.norge.no når de opprettes eller endres.

9. Om oppstart og drift av registeret

Initiativet med et sentralt og autoritativt register for utdanninger, er utelukkende positivt og et stort behov for ulike sektorer og andre interessenter. Det må imidlertid være et mål for registeret at det skal komme på et nivå der det inneholder tilstrekkelig data om utdanningene slik at det på sikt kan erstatte andre arbeidsprosesser rundt kvalitet på utdanningsdata. Vi gjentar derfor vårt poeng fra

innledningen av vårt høringssvar om at vi savner en gevinstidentifisering- og realiseringsplan. For at registeret faktisk skal kunne leve opp til forventningene og behovene, må det komme tydelig fram hvilken informasjon det innledningsvis vil inneholde samtidig som det er forutsigbart og definert hvilke tillegg som skal komme, og når de vil bli innlemmet i registeret. I dette ligger det også at en første versjon av registeret må inneholde nok informasjon til at det faktisk kan tas i bruk. Vi er positive til at det opprettes referansegruppe med sentrale brukere av, og leverandører til registeret.

Med vennlig hilsen
Sveinung Skule
direktør

Dag Hovdhaugen
divisjonsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Mottaker:
SIKT - KUNNSKAPSSEKTORENS TJENESTELEVERANDØR

Kopimottaker:
SIKT - KUNNSKAPSSEKTORENS TJENESTELEVERANDØR, Anne Kathrine
Haugen