

Nasjonalt Utdanningsregister

SATSINGSFORSLAG

Innhold

1	Innledning	2
2	Oppsummering	2
3	Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	3
3.1	Behov for et sentralt nasjonalt register	3
3.2	Behov for mer sømløse digitale brukerreiser	4
4	Hvilke tiltak er relevante?	5
4.1	Tiltak 1 – Distribuert oversikt over akkreditering	5
4.1.1	Kostnad	5
4.2	Tiltak 2 – Nytt nasjonalt utdanningsregister	6
4.2.1	Kostnad	7
5	Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	8
6	Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?	9
6.1	Tiltak 1 Utvide dagens løsning	9
6.1.1	Kostnad og gevinst	9
6.2	Tiltak 2 – Nytt nasjonalt utdanningsregister	10
6.2.1	Kostnad og gevinst	11
7	Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?	13
7.1	Dagens tilstand	13
7.2	Anbefaling	13
8	Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?	14

1 Innledning

Dette satsingsforslaget handler om behovet for å etablere et nasjonalt utdanningsregister som beskrevet i brev av 03.06.21 «Informasjon om NVB, utvidelse av Vitnemålsportalen og register for akkrediterte utdanninger» og utredning av Kompetanseplattform for livslang læring. Utdanningsregisteret i kompetanseplattformen og i dette satsingsforslaget omhandler den samme tekniske løsningen, men Unit velger å sende det som et eget forslag da det er en selvstendig tjeneste som er ønsket av sektoren uavhengig av kompetanseplattformen.



2 Oppsummering

For å få til digitalisering og automatisering av en rekke prosesser innenfor norsk utdanning er det behov for en samlet oversikt over utdanningstilbudene som tilbys, og utdanningstilbudenes formelle status i form av akkreditering og godkjenning. Denne informasjonen behøves både for aktive og inaktive utdanninger, og informasjonen må være digitalt tilgjengelig i mange tiår fremover.

En slik sentral autoritativ oversikt over utdanning, med tilhørende akkrediteringsstatus, mangler i Norge. En utfordring er at utdanningsinstitusjoner som har rettighet til det, selv akkrediterer egen utdanning, mens NOKUT akkrediterer utdanningstilbud ved fagskoler og høyskoler uten selvakkrediteringsrett. Det etableres dermed ingen felles sentral identitet for hvert enkelt tilbud. Det skaper problem for datautveksling av utdanningsinformasjon, siden den samme utdanningen som tilbys opptrer med forskjellige identiteter i ulike systemer. Dette fører igjen til at digitalisering og automatisering i utdanningssektoren blir kostbar og ineffektiv siden hver enkelt aktør manuelt må lage og opprettholde egne oversikter.

Initiativer som The European Quality Assurance Register for Higher Education (Eqar)¹ og Europass Digital Credential Infrastructure (EDCI)² bidrar til å synliggjøre utdanning internasjonalt. Rapportering til slike tjenester er i dag delvis manuell og svært mangelfull. Dette gir høye kostnader og dårlig kvalitet i informasjonen som omhandler norsk utdanning.



Akkreditering



Sentral autoritativ
oversikt



Sentral felles
identitet

¹ <https://www.eqar.eu/>

² <https://europa.eu/europass/en/europass-digital-credentials-interoperability>

Målet med et nytt nasjonalt utdanningsregister er å tilby en nødvendig grunnlagsdata for å generere og tildele unik identitet til utdanning og manipulasjonssikker lagring av akkrediteringsresultater. Den unike identiteten til samme utdanning vil gjøre integrasjon og kryssreferanser enklere og ryddigere. Mens akkrediteringen utføres av institusjoner og NOKUT, vil et felles grensesnitt for lagring og oppslag bidra til å sentralisere akkrediteringsresultatene. Dette kombinert med sentral unik identitet vil optimalisere flere av prosessene i ulike enheter og virksomheter. Et utdanningsregister vil også bidra til kvalitetssikring av akkreditering, samt gjøre det enklere for analyser, styring, forskning og statistikkutarbeidelse.

Finansieringsplan til utdanningsregisteret:

Finansieringsplan	År 1 (2023)	År 2	Total sum
Sum [mill.]	6,33	4,42	10,75

Finansieringsplanen inkluderer både gjennomførings- og utviklingskostnader. Utviklingskostnader inkluderer også påslag for å dekke usikkerhet i utvikling, konfigurasjonsstyring, miljøhåndtering, administrasjon og forvaltning.

Et nasjonalt utdanningsregister er en forutsetning for å kunne digitalisere formidling av resultater fra utdanning og dermed legge til rette for økt automatisering. Dette gjelder alt fra mikrokvalifikasjoner til vitnemål fra fullførte utdanninger. Det er også ytterlige kvalitative og kvantitative gevinster med et slikt register. Institusjonene vil kunne spare tid og ressurskostnader ved dupliserte integrasjoner til ulike parter (f.eks. Database for høyere utdanning (DBH) og Utdanning.no). Dette gjelder også andre aktører, for eksempel Lånekassen, som har behov for å automatisere prosessene innen lånesøknad. Vedlikeholdet av utdanningsdata blir forenklet og den samlede datakvaliteten på tvers av systemene vil bli bedre.

3 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Digitalisering av utdanningssektor og automatisering av prosessene rundt utdanning mangler en sentral muliggjørende plattform fra både et dataperspektiv og i prosessstøtte. Disse behovene forklares nærmere nedenfor.

3.1 Behov for et sentralt nasjonalt register

Norge har i dag ingen autoritativ oversikt over utdanningstilbudet, og dermed heller ingen sikker digital kontroll av godkjenningsstatus/akkreditering. Dette er en utfordring da de aller fleste utdanninger i Norge akkrediteres av institusjonene selv og ikke av en sentral myndighet som NOKUT.

Det finnes heller ingen sentral identitet til utdanninger i Norge. Det skaper problem for datautveksling av utdanningsinformasjon. For eksempel kan den samme utdanningen som tilbys, opptre med forskjellige identiteter. Å ha én autoritativ kilde til alle utdanninger er helt nødvendig for hel-automatisering av prosesser i utdanningssystemet, f.eks. verifikasjon av resultater, studieplanarbeid og statistikk. En autoritativ kilde til alle utdanninger, uavhengig av utdanningens lengde, vil også være vesentlig for at Lånekassen skal kunne lykkes med å tilby studiestøtte til kortvarige utdanninger uten mye manuell saksbehandling. En fremtidig Kompetanseplattform for

livslang læring vil også være helt avhengig av en autoritativ, digital oversikt over utdanninger og deres formelle status.

Manglende register fører til at de samme dataene må lagres i flere systemer, og gjør det vanskelig å være sikker på at en har oppdaterte data i alle systemer. Det gjør det utfordrende å holde «orden i eget hus»³, ettersom det blir vanskelig å sammenligne data fra flere kilder siden de har forskjellige identiteter. Hvert system kan kreve ekstra innsats f.eks. å opprettholde separate kartleggingstabeller for å identifisere den samme utdanningen. Som et resultat av dette blir generell datakvalitet og sluttbrukeropplevelse dårlig.

Studieprogrammer utvikles og endres over tid og i dag mangler til dels institusjonene oversikt over denne utviklingen. Manglende oversikt er en utfordring i kvalitetsarbeidet ved den enkelte institusjon, og gjør det problematisk å se et studieprograms trender over tid.

Vitnemålene vil etter hvert bli heldigitale, og mottakere i inn- og utland vil ha behov for å kunne verifisere ektheten til et vitnemål, både når det gjelder utdanning og institusjon. Norge har i dag ingen tjeneste for å automatisere denne funksjonen og dette er en manuell jobb for institusjonene. Norge har også forpliktelser til andre land for leveranse av data om norsk utdanning og dens formelle status. Dette er oppgaver som er vanskelig å gjennomføre da grunnregistrene med utdanningsdata enten mangler eller ikke er tilrettelagt for denne type rapportering.

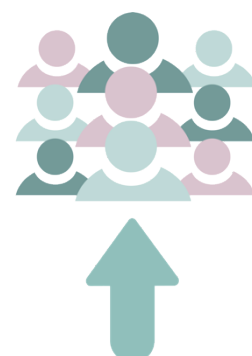
3.2 Behov for mer sømløse digitale brukerreiser

Konseptvalgutredningen for digital kompetanseplattform (2020) påpekte at det finnes flere gode digitale enkeltløsninger i kunnskapssektoren i dag, men løsningene fremstår fragmenterte og derfor til dels lite brukervennlige sett fra et sluttbrukerperspektiv. Tilbudet er fragmentert med behov for mer helhetlig styring, koordinering og pålagt samarbeid på tvers av aktører. Ulike enkeltinitiativer fremstår lite samkjørte, med hovedfokus på å effektivisere saksbehandlingen, og med lite fokus på sluttbrukeren. Det finnes også eksempler på parallelle løp, der man utvikler tilnærmet overlappende tjenester for de samme målgruppene.

Lovkrav er en av hindringene for dagens digitale tjenester og systemer for å dele data på tvers av virksomheter og sektorer. Det er behov for tiltak som gjør det mulig å utvikle en felles satsing på digitale tjenester med mer sømløse brukerreiser.

Informasjon om dagens tilbud om kompetanseutvikling er spredt over mange ulike enkeltløsninger. Det er tidkrevende å navigere i de ulike løsningene som er lite brukervennlige.

Det fragmenterte bildet av digitale tjenester i kunnskapssektoren viser et behov for bedre samarbeid for å få en mer helhetlig tilnærming til digitalisering, sikre gjenbruk og øke modenhet for datadeling og dataflyt mellom tjenestene. Dette initiativet vil skape en helhetlig og sømløs brukeropplevelse, som setter brukeren i sentrum, personaliserer, synliggjør og tilgjengeliggjør kompetansetilbud på ett sted i en relevant kontekst for brukeren. En mer sømløs brukeropplevelse der informasjon og



Behov for
Brukerfokus

³ <https://www.digdir.no/informasjonsforvaltning/veileder-orden-i-eget-hus/2716>

kommunikasjon tilpasses den enkelte vil kunne bidra til å øke motivasjon og senke terskelen for å delta i kompetanseutvikling, også for mindre motiverte grupper.

4 Hvilke tiltak er relevante?

Et utdanningsregister vil være en sentral delkomponent for å kunne skape en større sammenheng av studietilbud, forskningsinnsats og digital kompetanse. Det gir et autoritativt sted å hente utdanningsdata og øker datanøyaktigheten og brukervennligheten til dataene, samt produktivitet i ulike prosesser. Registeret vil også bidra til å oppfylle regjeringens digitaliseringsstrategi om at data skal gjenbrukes og vil gi bedre samordning mellom systemer og virksomheter.

Innenfor disse forutsetningene er det vanskelig å anskueliggjøre andre tiltak som er konseptuelt forskjellig fra ett felles register. Vi har likevel valgt å beskrive en digitalisering av dagens distribuerte løsning som referanse.

4.1 Tiltak 1 – Distribuert oversikt over akkreditering

En videreutvikling av dagens organisering og distribuerte løsning kan innebære at NOKUT og individuelle institusjoner tilbyr et grensesnitt for akkrediteringsresultater. NOKUT og institusjoner som selv akkrediterer utdanninger lagrer resultatene av akkrediteringene, og alle andre kan benytte grensesnittet for slå opp og finne akkrediteringsstatusen for det aktuelle institusjonen eller utdanningen. Dermed vil det være en distribuert oversikt over akkreditering.

Denne løsningen adresserer lagring av kontroll av akkreditering til en viss grad. Det vil bli mulig å hente utdanninger som er akkreditert og sjekke status på akkreditering. Den gjør det imidlertid ikke enklere for konsumenter da de fortsatt må forholde seg til flere identiteter for samme utdanning og vil måtte koble seg til flere systemer både hos NOKUT og enkeltinstitusjoner.

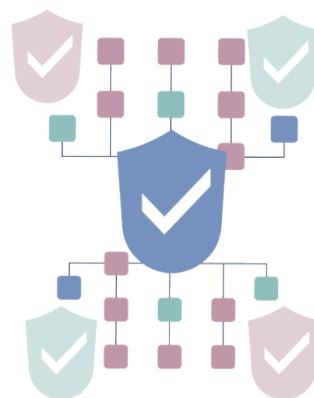
4.1.1 Kostnad

Det er ikke gjort en detaljert analyse av kostnadene for dette tiltak. Siden de enkelte institusjonene og NOKUT vil gi separate grensesnittet, vil kostnadene fordeles deretter.

Videre forventes det for dette tiltaket at det vil være behov for mer koordinering og tid for når de ulike grensesnittene vil være tilgjengelige vil også variere. Det vil også være usikkert om alle tilbydere av utdanning vil åpne for uthenting av data fra egen institusjon.

4.2 Tiltak 2 – Nytt nasjonalt utdanningsregister

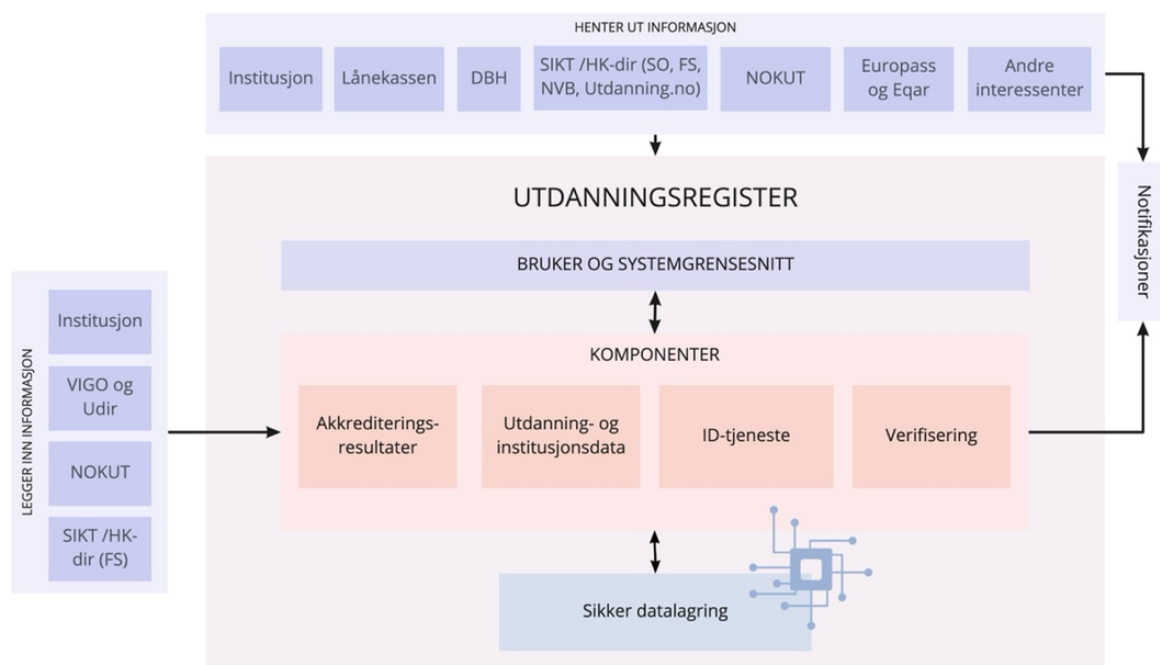
Dette tiltaket har to mål. Det ene er å opprette et system som tilbyr tjeneste for kontroll av formell akkreditering og godkjenning på nasjonalt nivå. Det andre målet er å få et autoritativt utdanningsregister som vil være en primærkilde for deling av informasjon om utdanninger. I begge tilfeller blir det et generisk system for å kunne håndtere alle typer institusjoner, universiteter, høyskoler, fagskoler, videregående opplæring og andre tilbydere av utdanning og utdanningstilbud over tid, noe som sammenfaller med behovene til den digitale kompetanseplattformen for livslang læring.



Utdanningsregisteret tilbyr en løsning for langtids- og manipulasjonssikker lagring av akkrediteringsresultater og grensesnitt for kontroll av akkreditering for å få verifisert om utdanninger som tilbys er formelt godkjent eller akkreditert. Grensesnittet kan brukes av andre tjenester som viser frem utdanningstilbud som f.eks. Utdanning.no og Lånekassen ved behandling av søknad om studiestøtte for utdanninger. Registeret tilbyr også full sporbarhet i akkrediteringshistorikken.

I registeret vil det genereres én unik kode for hver utdanning. Denne koden vil fungere som autoritativ identitet til en konkret utdanning knyttet til en konkret institusjon. Dette krever at institusjoner registrerer sine utdanninger i registeret. Andre parter, som f.eks. Lånekassen, Database for høyere utdanning (DBH), Utdanning.no, NOKUT, Samordna Opptak, etc. kan da bruke utdanningsregisteret som primærkilde i sine utdanningsoversikter.

Følgende figur viser registeret i sammenheng med ulike brukergrupper og funksjoner.



Registeret skal bygges for lang levetid og med tilstrekkelig skalerbarhet slik at det kan håndtere alle typer organisatoriske endringer både innen og mellom utdanningsinstitusjoner.

Følgende er de viktigste funksjonene i målbildet:

- Hovedkilde til utdanningsdata, inkludert identitet til utdanning.
- Omfatte alle nivåer av utdanning, og tilby både sluttbruker grensesnitt og programmerbart grensesnitt for lagring og oppslag av akkrediteringsresultater. Dette må kunne gjøres både på institusjonsnivå, program-/utdanningsnivå og emne-/kurs-nivå.
- Et intuitivt brukergrensesnitt for oppslag og forvaltning av utdanningsdata og deres akkrediteringsstatus.
- Et programmerbart grensesnitt for alle dataene slik at virksomheter og andre fagsystemer kan automatisere oppslag, henting og oppdatering av data.
- Lagring av data på en manipulasjonssikker måte og en datamodell som tåler de organisatoriske og strukturelle endringene hos utdanningstilbydere samt struktur på utdanningen.
- Kan kobles videre opp mot å levere data til internasjonale tjenester for akkreditering, som The European Quality Assurance Register for Higher Education (Eqar)⁴ og Europass Digital Credential Infrastructure (EDCI)⁵.
- Kan kobles videre opp mot og avlevere data til internasjonale tjenester for utdanningsoversikt, som EUs Qualifications Dataset Register (QDR)⁶ platform. Til QDR skal all utdanning for EQF level 3 til 8 leveres.

Det må presiseres at registeret kun vil inneholde de sentrale og grunnleggende data om utdannings- og akkrediteringsstatus som er felles for de fleste virksomheter og fagsystemer. Hvert slikt fagsystem forventes å berike dataene ytterligere basert på domenekravet.

4.2.1 Kostnad

Hos Sikt

Kostnadsestimater baserer seg på timeestimeringer tilsvarende annet utviklingsarbeid. Forventet tillegg inkluderer usikkerhetspåslag som nevnt i merknad nedenfor.

Kostnader	Mil NOK	Merknad
Basiskostnad	6,7	Utviklingskostnader, gjennomføringskostnader og uspesifiserte forventede kostnader
Forventet tillegg	4,0	Påslag med usikkerhetsavsetning i dokumentasjon, konfigurasjonsstyring, miljøhåndtering, test og designavklaringer, administrasjon og forvaltning av utviklingsaktivitet
Forventet kostnad	10,75	Styringsmål for prosjektet

⁴ <https://www.eqar.eu/>

⁵ <https://europa.eu/europass/en/europass-digital-credentials-interoperability>

⁶ <https://europa.eu/europass/en/what-qualifications-dataset-register-qdr>

Finansieringsplan	År 1 (2023)	År 2	Total sum
Gjennomføringskostander	1,13	1,12	2,25
Utviklingskostnader	5,2	3,3	8,5
Sum [mill.]	6,33	4,42	10,75

Estimatene er uten merverdiavgift.

Det er videre beregnet en årlig forvaltningskostnad på 3,75 millioner etter endt prosjekt, til forvaltning, brukerstøtte, feilretting og applikasjonsforvaltning, lisens og driftskostnader til underleverandører.

Hos institusjoner

Investeringskostnaden for å integrere med et utdanningsregister kommer i tillegg til det institusjonene har i dag (f.eks. mot DBH). Men driftskostnadene på flere integrasjoner kan etter hvert fases ut. Derfor vil det over tid bli lavere kostnader med tanke på systemdrift, feilretting og datavedlikehold.

5 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

For at et utdanningsregister skal oppnå ønsket effekt må utdanningstilbydere oppdatere registeret med nye utdanninger. Siden registeret vil være grunnlaget til studentens tilgang til lån i Lånekassen, presentasjon av studiet hos Utdanning.no og tilgang til å søke i Samordna opptak vil det trolig være i alles interesse å pålegge registrering, men det bør likevel gjennomføres en juridisk vurdering av muligheter og eventuelt manglende hjemler i dagens lovverk.

Utdanningsregisteret vil kun inneholde informasjon om utdanninger og ikke opplysninger om personer. Personvernregelverket er derfor ikke vurdert.

Siden registeret muliggjør datadeling og tilbyr nyttefunksjoner som verifisering av akkrediteringsstatus, vil spørsmål om dataminimering og tilgangskontroll oppstå. De relevante partene skal kunne spørre etter dataene de trenger, og svaret skal kun inneholde det som er relevant enten basert på parametere i spørringen eller tilgangskontrollnivået.

Registeret logger også alle historiske endringer i utdanning og relevante institusjonsdata for å gi sporbarhet. Fra et livslangt læringsperspektiv burde det trolig også lagres for alltid, men likevel kan det være behov for riktig datastyring av slike historiske data når det gjelder hvordan og hvor lenge de lagres.

6 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

I utredningen av mulige tiltak ble 2 tiltak videreutviklet og vurdert opp mot hverandre.

6.1 Tiltak 1 Utvide dagens løsning

Tiltak 1 utvider dagens løsning med et grensesnitt for å sjekke akkrediteringsstatusen. Dette vil gi en løsning for akkreditering, men følgende utfordringer vil fortsatt være aktuelle:

- Flere identiteter for samme utdanning på tvers av flere systemer.
- Varierende informasjonsmodell og vanskelig å sikre historisk data, spesielt i de tilfellene der institusjoner blir oppløst.
- Fortsatt behov for samordningsmodell for institusjoner og NOKUT siden akkreditering kan skje separat.
- Virksomheter som trenger å verifisere akkreditering vil måtte koble seg til flere systemer for ulike utdanninger.
- Kunnskapsdepartementet har ikke noen enkel måte å kontrollere om den enkelte utdanningsinstitusjon er berettiget til å motta statsstøtte, for eksempel tidligere vedtak om tilbakebetaling for en utdanningsinstitusjon⁷.
- Oppfyller ikke digitaliseringskrav om gjenbruk av data, siden hver aktør selv ha disse dataene.

6.1.1 Kostnad og gevinst

Hos Sikt

Sikt vil få kostnader ved å hente inn akkrediteringsinformasjon til flere kilder. For eksempel å kunne lyse ut utdanninger gjennom Samordna opptak eller vise frem utdanninger på Utdanning.no så må alle kilder kontaktes. De vil være vanskeligere å del- eller helautomatisere prosesser uten en entydig utdannings-id.

Hos HK-dir

HK-dir har ansvar for flere tjenester hvor de har behov for kobling til utdanningsregisteret. De vil ha kostnader knyttet til integrasjon med Utdanning.no og database for høyere utdanning (DBH).

En distribuert tilnærming til akkrediteringslagring gjør det ikke enkelt for Utdanning.no eller DBH. Selv om flere av integrasjonene er på plass, vil kontinuerlig datahåndtering på grunn av ulike versjoner av samme data føre til økende driftskostnader og utfordre datakvaliteten. På samme måte blir det ingen integrasjoner til det internasjonale initiativer. Derfor blir det ikke mulig for å oppfylle Norges forpliktelser overfor Europass og Eqar.

⁷ <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kd/dokumenter/vedtak-om-tilbakekreving-av-statstilskudd-prosjektleder-ku...1181371.pdf>

Hos institusjonene

Alle institusjoner som selv akkrediterer utdanninger, må åpne opp og tilrettelegge for grensesnitt for uthenting av informasjon om utdanningene som tilbys. Dette kan være særlig problematisk for mindre institusjoner som ikke har nok ressurser til å lage slike grensesnitt. Når institusjonene skal saksbehandle søknader om innpassing av utdanning fra andre institusjoner, må de selv sjekke om den aktuelle utdanningen er akkreditert. De må fortsatt manuelt oppdatere oversikt over utdanninger flere steder, for eksempel Lånekassen og DBH. Når utdanningene ikke har en entydig kode, vil det kunne være problematisk å følge studieprogrammer over tid, det vil både gjelde kvalitetsarbeid på programnivå og statistikk. Derfor er for institusjonene bare kostnader og liten gevinst.

Hos NOKUT

NOKUT må tilrettelegge for at informasjon om akkrediterte utdanninger kan hentes ut, og dersom det er behov for nasjonal oversikt må den sammenstilles av forvaltningsorganet.

6.2 Tiltak 2 – Nytt nasjonalt utdanningsregister

Tiltak 2 bygger et nytt nasjonalt utdanningsregister som muliggjør digitalisering og legger til rette for automatisering av ulike prosesser innen utdanning.

Følgende kjennetegner tiltak 2.

- En unik ID per studietilbud vil gi flere koblingsmuligheter og gjøre det mulig å koble data som tilbys på Utdanning.no med andre data, for eksempel informasjon om finansieringsmuligheter hos Lånekassen og informasjon fra NOKUT om godkjenning. Det gjør det enklere å gjennomføre utdanningsanalyser som viser utvikling over tid.
- Standardisert informasjonsmodell gjør integrasjonen mellom systemene kostnadseffektiv. Data og grensesnittet som avdekker disse dataene, vil ha høyere grad av gjenbrukbarhet.
- Logging av endringene i utdanningsstruktur og organisasjonsstruktur hos institusjoner vil muliggjøre historiske oppslag. Dette legger i stor grad til rette for en lang levetid, da det gjør registret trygt selv om det skjer organisasjonsendringene hos institusjoner.
- Å ha en autoritativ kilde til alle utdanninger er helt nødvendig for hel-automatisering av prosesser i utdanningssystemet, f.eks. lånegodkjenning, verifikasjon av resultater, studieplanarbeid, statistikk osv. En autoritativ kilde for alle utdanninger, uavhengig av utdanningens lengde, vil også være vesentlig for at Lånekassen skal kunne lykkes med å tilby studiestøtte til kortvarige utdanninger uten mye manuell saksbehandling.
- Å ha en autoritativ kilde til akkreditering og godkjenning av institusjoner og utdanninger er helt nødvendig for å heldigitalisere verifikasjon av vitnemål og andre kompetansebevis.
- For offentlige forvaltningsorganer kan prosesser knyttet til forvaltningsoppgaver effektiviseres gjennom raskere tilgang på nødvendige data. Eksempler på dette er effektivisering av Lånekassens manuelle informasjonsinnhenting gjennom utdanningsregisteret, effektivisering av Utdanning.no sitt arbeid med å fremskaffe informasjon om utdanningstilbudene og NOKUTs arbeid med tilsyn og oppfølging av norske utdanninger.

- Et utdanningsregister vil forenkle leveranse av informasjon til internasjonale tjenester og registre som Norge har forpliktelser overfor.
- Universiteter og høyskoler vil kun rapportere studier til utdanningsregisteret i en selvbetjent måte og vil slippe å rapportere utdanninger blant annet til DBH og Lånekassen.

Tiltak 2 vil gi grunnlag for videre digitalisering i utdanningssektoren, både nasjonalt og internasjonalt. Moderne programmerbare grensesnitt som er både forespørselsbasert og notifikasjonsbasert vil muliggjøre bedre integrasjon og dermed gjøre automatiseringen enklere.

6.2.1 Kostnad og gevinst

Hos Sikt

Det blir utviklingskostnader, estimert til 10,7 millioner NOK, og driftskostnader, estimert til 3,7 millioner NOK årlig, for å utvikle og vedlikeholde utdanningsregisteret. Driften omfatter også koordinering med institusjoner, NOKUT og andre interessenter.

Selv om det er både utvikling- og driftskostnader ved et utdanningsregister, vil mange av systemene til Sikt og ha stor gevinst. Datakvalitet i Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB), Felles Studentsystem (FS) og opptak vil øke betydelig. Mens utdanningsregister først og fremst handler om utdanningsdata vil det også inkludere institusjoner som tilbyr disse utdanningene. Derfor kan systemene bruke utdanningsregister til å synkronisere og slå opp både institusjons- og utdanningsdata. De manuelle prosessene med å legge til data og oppdatere data i hvert av disse systemene kan automatiseres. Arbeidstimer som spares da kan brukes andre steder der det blir mer kosteffektivt.

En kommende ny løsning vil også dra nytte av et utdanningsregister er KUDAF. Dette er et prosjekt med finansiering fra Kunnskapsdepartementet. Løsningen skal sørge for bedre oversikt over hvilke data kunnskapssektoren sitter på. Gjennom etableringen av en felles infrastruktur og metadatakatalog vil det bli enklere å se det totale bildet og utveksle data trygt og enkelt. Dette vil være sentrale masterdata som vil gjøre det enklere for analyser, styring, forskning og statistikkutarbeidelse.

Hos HK-dir

HK-dir har ansvar for flere tjenester hvor de har behov for kobling til utdanningsregisteret. De vil ha kostnader knyttet til integrasjon med Utdanning.no og database for høyere utdanning (DBH).

Men det er mye gevinst også. Utdanning.no har indikert behov for unik identifikator for alle utdanninger, inklusive voksenopplæring og UH/fagskole. De har også behov for å kunne vite om NOKUT-godkjenning. Både Utdanning.no og DHB vil ha mye nytte av en sentralt styrt data på utdannings- og akkrediteringsoversikten. For å oppfylle Norges forpliktelser overfor Europass og Eqar vil det bli stor fordel med et sentralt register.

Samtidig vil HK-dir få fremtidige gevinster og forenklet forvaltning ved et slikt register og bedre datakvalitet.

Hos institusjonene

Det er en kostnadseffektiv løsning for institusjoner av alle størrelser. Med både brukergrensesnitt og systemgrensesnitt (f.eks. APIer) kan de enten rapportere oppdateringene manuelt eller automatisere dem.

Innføring av et utdanningsregister vil kreve at institusjonene rapporterer og oppdaterer sine utdanninger i registeret. Det kan være behov for å indikere at utdanningen er arrangert. Dette vil føre til noe endring i prosesser ved institusjoner og vil kunne medføre noe økning av kostnader. Imidlertid er dette aktiviteter som allerede utføres mot flere aktører parallelt, f.eks. til DBH, Lånekassen, Utdanning.no og andre aktuelle virksomheter. Sett fra dagens situasjon vil det forenkle prosessen ettersom de nå kun trenger å integrere med utdanningsregisteret og ikke separat til ulike parter. Over tid gir det lavere kostnader i systemdrift og datavedlikehold.

Hos NOKUT og selvakkrediterende institusjoner

NOKUT og institusjoner som akkrediterer selv vil få et register de kan stole på for lagring av akkreditering og godkjenning. Registeret vil gi en manipulasjonssikker mekanisme for lagring, og et programmerbart grensesnitt som kan brukes for lagring og oppslag. Kostnaden for dem vil være å koble deres interne prosess med registeret.

Hos Lånekassen og andre konsumenter

Lånekassen har behov for å identifisere utdanninger ut fra deres kvaliteter, for eksempel om det er kort eller lang utdanning. De har systemer som inneholder en kopi av institusjons- og utdanningsdata. Et nasjonalt register som fungerer som et hovedsystem for vedlikehold av disse dataene vil muliggjøre effektiv datasynkronisering. Dette vil øke datakvaliteten og gjøre prosessen effektiv.

Dette gjelder også for andre virksomheter som krever disse dataene. En enkelt kilde til sannhet er svært viktig for alle beslutninger, innsikter og analyser. Mens forskjellige systemer i forskjellige organisasjoner kan ha sin egen lokale kopi, vil det være en stor fordel når de kan stole på et enkelt hovedsystem for dataoppslag, datasynkronisering og datavalidering. Det er her utdanningsregisteret vil levere størst verdi.

Hos Udir

Udir har rapportering til EU-registre som vil forenkles. De vil for grunn- og videregående utdanning få samme nytte som UH-institusjoner med verifikasjon av vitnemål/kompetansebevis.

7 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

7.1 Dagens tilstand

Det eksisterer i dag ingen digital tjeneste som verifiserer om en utdanningsinstitusjon eller utdanning har en formell godkjenning. Over tid vil dette også skape problemer for deling av data, da den dokumentasjonen som utstedes digitalt i dag vil måtte gjelde i mange tiår fremover. Å kontrollere akkreditering digitalt er helt nødvendig for å hel- automatisere verifikasjon av vitnemål og andre kompetansebevis.

Det finnes heller ingen sentral identitet og autoritativt register for utdanninger i Norge. Universiteter og høyskoler har i 2021 over 6300⁸ studieprogrammer, mens fagskolene har over 1450⁹. Det skaper problemer for datautveksling av utdanningsinformasjon. For eksempel kan den samme utdanningen som tilbys, opptre med forskjellige identiteter.

Det finnes i dag ingen komplett oversikt for innbyggerne over det formelle utdanningstilbudet i Norge. Distribuert forvaltning av data fører til flere versjoner av samme data som resulterer i dårlig datakvalitet og ineffektive prosesser. Informasjonen er ikke standardisert og ved endringer, f.eks. endring av navn på studier og andre oppdateringer, kan det være vanskelig å følge historikken til studiet. Det er en tidkrevende, og i stor grad manuell øvelse, å hente ut data fra de ulike utdanningstilbyderne.

7.2 Anbefaling

Den mest gunstige og langsiktige løsningen er å bygge et nytt nasjonalt utdanningsregister som gir en samlet oversikt over både aktive og historiske utdanningstilbud som tilbys av ulike institusjoner, og den formelle status for utdanningstilbudene i form av akkreditering.

Å ha en autoritativ kilde til alle utdanninger er helt nødvendig for hel-automatisering av prosesser i utdanningssystemet, f.eks. lånegodkjenning, verifikasjon av resultater, studieplanarbeid, statistikk osv. En autoritativ kilde til alle utdanninger, uavhengig av utdanningens lengde, vil også være vesentlig for at Lånekassen skal kunne lykkes med å tilby studiestøtte til kortvarige utdanninger uten mye manuell saksbehandling.

En Unik ID per studietilbud vil gi flere koblingsmuligheter og gjøre det mulig å koble data som tilbys hos Utdanning.no med andre data, for eksempel informasjon om finansieringsmuligheter hos Lånekassen og informasjon fra NOKUT om godkjenning. Det blir enklere å gjennomføre utdanningsanalyser med utvikling over tid.

Det finnes i dag ingen komplett oversikt for innbyggerne over det formelle utdanningstilbudet i Norge. Distribuert forvaltning av data fører til flere versjoner av samme data som resulterer i dårlig datakvalitet og ineffektive prosesser. Informasjonen er ikke standardisert og ved endringer, f.eks. endring av navn på studier og andre oppdateringer, kan det være vanskelig å følge historikken til

⁸ <https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/studenter/statistikk-side/1.1>

⁹ <https://dbh.nsd.uib.no/fagskole/statistikk/rapport.action?visningId=45>

studiet. Det er en tidkrevende og i stor grad manuell øvelse å hente ut data fra de ulike utdanningstilbyderne.

For offentlige forvaltningsorganer kan prosesser knyttet til forvaltningsoppgaver effektiviseres og kvalitetssikres gjennom raskere tilgang på nødvendige data og tilgang på nye, digitale data. Eksempler på dette er effektivisering av Lånekassens manuelle informasjonsinnhenting gjennom utdanningsregisteret, kvalitetssikring av rapporterte studieprogrammer i DBH, effektivisering av Utdanning.no sitt arbeid med å fremskaffe informasjon om utdanningstilbudene og NOKUTs arbeid med tilsyn og oppfølging av norske utdanninger.

Et register over institusjoner og utdanning vil også være en stor fordel for flere andre systemer. NVB, som skal tilby kompetanse- og vitnemålsdata fra videregående skoler, vil trenge informasjon om skolene og ulike fagtilbud. Dette vil tjenesten kunne hente direkte fra Utdanningsregisteret. Tilsvarende har Samordna opptak behov for informasjon om institusjoner og utdanningstilbud.

Det foreslåtte utdanningsregisteret vil også være grunnlag for rapportering til europeiske registre som Norge har forpliktelser overfor. For søkere og studenter vil det være viktig å enkelt kunne finne ut utdanningen de ønsker å søke til eller de allerede går på, er akkreditert. Det har betydning både for studiestøtte og utdanningens anseelse.

Et utdanningsregister vil bidra til å forenkle arbeid med analyse og statistikk ved at alle utdanninger har en unik id. Det vil forenkle arbeid når en skal koble sammen data fra ulike kilder for å få frem ønskede kunnskapsgrunnlag.

8 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I utdanningsregisteret vil det være mange involverte aktører, så en av de viktigste forutsetningene er et godt og konstruktivt samarbeid på tvers av tilbydere og konsumenter.

Det vil være mange aktører som vil kunne ha nytte av registeret, derfor vil åpen og enkel tilgang til data i registeret/tjenester være essensielt for å lykkes. Utdanningsregisteret må også være tilpasset alle utdanningsnivåer og alle størrelser på institusjoner. Fra store aktører som har mulighet til sømløs integrasjon mot egne systemer, til de små som må utføre alt manuelt. Det medfører at en må ta hensyn til de ulike behovene i alle nivå av utdanningsstrukturen helt fra arbeidet med datamodell og grunnstrukturen i løsningen.

En forutsetning for at et slikt register skal fungere hensiktsmessig er at forvaltning, drift og vedlikehold ligger hos Sikt. Det vil være de som akkrediterer, NOKUT og institusjonene, som har ansvar å vedlikeholde data om akkrediteringsstatus. Institusjonen har alltid ansvar for forvaltning av utdanningsdata. Uten dette bidraget vil registeret ikke bli komplett. Samtidig må registrene være tilgjengelige for andre organisasjoner som har behov for det.