

Advies over het UNESCO-voorstel voor de ISCED 2011

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies over het UNESCO-voorstel voor de ISCED 2011

1 Situering

Op zijn Algemene Vergadering van oktober 2007 besliste UNESCO om de huidige ISCED-classificatie te herzien. ISCED staat voor 'International Standard Classification of Education'. Het is een classificatie van onderwijsprogramma's met als doel de (internationale) vergelijkbaarheid van onderwijsstatistieken en onderwijsindicatoren te bevorderen. De ISCED-classificatie van onderwijsprogramma's wordt gebruikt voor allerlei internationale statistieken over verschillende aspecten van onderwijs, gaande van bijvoorbeeld participatie tot investeringen. Deze statistieken worden gebruikt bij het uittekenen van onderwijsbeleid. De huidige classificatie dateert van 1997, maar is niet langer actueel omwille van een aantal belangrijke internationale onderwijsontwikkelingen.

UNESCO heeft ondertussen een voorstel tot herziening uitgewerkt en vraagt de lidstaten om hierop formeel te reageren. Op 31 augustus 2010 vroeg minister Pascal Smet de Vlor om advies over het voorstel van de UNESCO met de bedoeling dit advies mee te nemen in de Vlaamse reactie. De minister bezorgde de Vlor daarbij twee documenten: (1) het voorstel zelf (*International Standard Classification of Education (ISCED) 2011 – Draft*); (2) een beschrijving van het herzieningsproces en een samenvatting van de herziene classificatie (*Understanding the Key Revisions in the International Standard Classification of Education (ISCED 2011)*).

Een werkgroep van de Algemene Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelraden en onder voorzitterschap van Prof. Dr. Luc François, bereidde dit advies voor. De Algemene Raad keurde dit advies goed met eenparigheid van stemmen tijdens zijn vergadering van 28 oktober 2010.

2 Achtergrond bij de herziening

De ISCED 1997 was aan herziening toe omwille van een aantal problemen met de implementatie ervan in de lidstaten. Zo werd ISCED-niveau 4 in vele landen al gauw een 'restcategorie' waarin verschillende soorten opleidingen werden geclassificeerd. Dit geeft aan dat de definitie ervan niet toepasbaar was op de huidige onderwijscontext. Ook was de definitie van 'scholingsgraad' in ISCED1997 onvoldoende geëxpliciteerd. Het was onduidelijk of een persoon die een bepaald niveau niet had afgewerkt, toch in die categorie kon worden geteld. Daarnaast was de ISCED 1997 ook onvoldoende afgestemd op een aantal internationale onderwijsontwikkelingen, zoals de implementatie van de BaMa-structuur in het hoger onderwijs en de meer doorgedreven beleidsaandacht voor niet-formeel leren.

Het voorstel voor herziening dat nu voorligt, is het resultaat van de werkzaamheden van een *Technical Advisory Panel* waarin experts van UNESCO, EUROSTAT en OESO zetelden aangevuld met vertegenwoordigers van de regio's en andere experts die ten persoonlijke titel zetelden. Het voorstel kwam tot stand via regionale vergaderingen. UNESCO plant de uiteindelijke goedkeuring van de herziening op zijn Algemene Vergadering in de herfst van 2011.

ISCED hanteert twee variabelen: studieniveaus en studiegebieden. De herziening heeft betrekking op de studieniveaus. Aan de indeling in studiegebieden wordt voorlopig niet geraakt.

UNESCO voegde de indeling in studiegebieden in het document *International Standard Classification of Education (ISCED) 2011 – Draft* als bijlage 1 ter informatie toe.

Om tot een internationaal aanvaarde en gebruikte classificatie te komen, streeft UNESCO naar consensus tussen de lidstaten. Men moet het in de eerste plaats eens zijn over de gehanteerde definities en concepten. Daarnaast moeten de lidstaten de indeling in niveaus ook aanvaarden en aangeven dat ze werkbaar en toepasbaar zijn op hun onderwijssysteem. Deze concrete toepassing, namelijk de implementatie in de verschillende lidstaten, gebeurt in een tweede beweging. Nadat de UNESCO de herziening van de ISCED heeft goedgekeurd, wordt aan de lidstaten gevraagd de herziening toe te passen en hun onderwijsprogramma's in de classificatie in te brengen. Dit is voorzien voor 2012.

In Europa is ondertussen het *European Qualifications Framework* een feit. Ook Vlaanderen maakt werk van de Vlaamse kwalificatiestructuur. De ISCED-classificatie heeft betrekking op onderwijsprogramma's, de kwalificatieraamwerken classificeren kwalificaties. Daarnaast is ISCED wereldwijd verspreid, terwijl het EQF een Europese aangelegenheid is. De ISCED-classificatie heeft niet de intentie om maximaal af te stemmen met het EQF en is dan ook niet vanuit dit vertrekpunt opgesteld. Lidstaten met een nationaal kwalificatieraamwerk kunnen uiteraard bij de inschaling hiervan wel gebruik maken.

3 Wijzigingen in het voorstel ISCED 2011 tov ISCED 1997

De voornaamste wijzigingen die in de herziening van de ISCED worden voorgesteld zijn de volgende:

- ISCED 2011 kiest voor 9 onderwijsniveaus, terwijl er in ISCED 1997 slechts 6 niveaus waren;
- Er wordt afgestapt van het oude codeersysteem in A en B. Er wordt gekozen voor een driecijferige classificatie, waarbij het eerste cijfer verwijst naar het ISCED niveau. Voor niveaus 2 tem 5, verwijst het tweede cijfer naar de oriëntatie van het onderwijsprogramma (algemeen versus beroepsgericht). Voor de niveaus 6 en 7 verwijst het tweede cijfer naar 'positie in de nationale kwalificatiestructuur' of 'duur'. Het derde cijfer wordt differentiërend gebruikt voor de niveaus 2 tem 5 en verwijst naar de gecombineerde dimensie 'beëindigd niveau' en 'toegang tot onderwijsprogramma's van een hoger niveau';
- ISCED 2011 heeft, in tegenstelling tot ISCED 1997, ook betrekking op non-formeel leren. Informeel leren wordt nog steeds uitgesloten;
- Niveau 0 heeft in ISCED 2011 ook betrekking op het zogenaamde 'early childhood education', voor kinderen jonger dan 3 jaar. In ISCED 1997 was dit niveau voorbehouden voor 'pre-primary education', vanaf 3 jaar;
- In de ISCED 1997 was het bepalende criterium in de niveaus 2 tem 5 drievoudig: bestemming, oriëntatie en duur. In ISCED 2011 wordt oriëntatie (algemeen versus beroepsgericht) overgehouden. Bestemming en duur worden vervangen door 'beëindigd niveau' en toegang tot onderwijsprogramma's van een hoger niveau';
- Het tertiair onderwijs krijgt een nieuwe structuur in ISCED 2011. Terwijl in ISCED 1997, het 5^e niveau nog voorzien was voor zowel bachelors als masters, wordt de classificatie nu als volgt: niveau 5 wordt voorbehouden voor de 'short-cycle', niveau 6 voor de bacheloropleidingen, niveau 7 voor de master, niveau 8 voor het doctoraat. Zoals hierboven vermeld, is de verdere onderverdeling niet langer gebaseerd op de oriëntatie, maar op de duur en de plaats in de nationale kwalificatiestructuur;

- ─ ISCED 2011 introduceert een definitie voor ‘scholingsgraad’ en een specifiek coderingssysteem voor de behandeling van dergelijke data.

De basis van de classificatie blijft het onderwijsprogramma (binnen de context van het nationale onderwijssysteem).

4 Opmerkingen bij het herzieningsvoorstel

4.1 Algemeen

4.1.1 Inschalingsproblematiek

De Vlor apprecieert het dat de minister hem betreft bij het consultatieproces. Het is immers belangrijk om vandaag met alle onderwijspartners na te denken over de werkbaarheid van het voorgestelde classificatiesysteem. De classificatie moet toelaten om later alle betrokken Vlaamse opleidingen op een juiste manier in te schalen. Eenmaal de classificatie goedgekeurd, zal de implementatievrijheid van de lidstaten beperkt zijn. Een problematische inschaling kan opleidingen beknotten in hun internationale relaties en samenwerkingsmogelijkheden. Bovendien riskeert een problematische inschaling de interne dynamiek van een opleiding te beperken, terwijl deze dynamiek er net op gericht is een significante bijdrage te leveren aan de kenniseconomie. Opleidingen die niet ingeschaald raken, worden onzichtbaar in statistieken waarbij ISCED wordt gehanteerd.

De Vlor gaat in zijn opmerkingen hieronder niet in op de Vlaamse inschaling. Dit is voor een volgende fase. De raad vermeldt hieronder wel een aantal Vlaamse opleidingen waarvan hij denkt dat ze niet ingeschaald zullen raken wanneer de voorgestelde ISCED-definities behouden blijven.

De Vlor merkt op dat het onderwijs in Vlaanderen vandaag een dynamisch gegeven is. Er wordt volop gediscussieerd over de geplande hervormingen in secundair en hoger onderwijs en in het deeltijds kunstonderwijs (DKO). Het is vandaag onduidelijk hoe deze evoluties de ISCED-inschaling zullen beïnvloeden. De uitkomsten van deze debatten zijn immers nog niet bekend. Deze bewegingen staan uiteraard haaks op een starre categorisering zoals de ISCED-classificatie. Het is echter eigen aan classificaties dat zij snel door de realiteit worden voorbijgestreefd. In een systeem dat wereldwijd verspreid is en waaraan zoveel lidstaten meewerken, zijn snelle en efficiënte bijstellingen ook onmogelijk.

4.1.2 Gehanteerde definities en criteria

De Vlor heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het nieuwe ISCED-voorstel. In het algemeen is hij tevreden met de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de ISCED 1997. Het geheel is transparanter en houdt meer rekening met de onderwijsrealiteit van vandaag. De uitbreiding van de niveaus, het wijzigen van een aantal inschalingscriteria, het betrekken van niet-formeel leren en het voorzien van een duidelijke definitie voor ‘scholingsgraad’ betekenen een substantiële verbetering ten opzichte van de vorige classificatie.

Definitie van niet-formeel leren

De Vlor is er voorstander van om ook niet-formeel leren te betrekken in de ISCED-classificatie. Zo krijgen een heel aantal bestaande opleidingen die een civiel effect beogen ook een internationaal

gezicht. In het ISCED-voorstel is het bepalende criterium tussen formeel en niet-formeel leren echter 'erkend zijn door de nationale overheid'. Formeel leren leidt daarenboven tot een erkend diploma. Door van 'erkenning door de nationale overheid' het bepalende criterium te maken (artikel 21)¹ tussen formeel en niet-formeel leren, worden mogelijkerwijs een aantal inschalingsproblemen gecreëerd. Dit geldt in Vlaanderen bijvoorbeeld voor DKO-opleidingen. Zij zijn wel erkend en gesubsidieerd door de nationale (*in casu* Vlaamse) overheid, maar hun getuigschriften hebben geen rechtstreeks civiel effect. In de toekomst voorziet de overheid eindtermen voor DKO. Dan kan DKO wel als formeel studietraject worden ingeschaald.

Criteria

Het ISCED 2011-voorstel integreert in een heel aantal van zijn definities het aspect 'leeftijd'. Dit getuigt van een pedagogisch denken dat vandaag ietwat voorbijgestreefd is en voorbijgaat aan de realiteit van levenslang leren. ISCED 2011 maakt ook nog steeds heel sterk gebruik van het criterium 'duur van een opleiding' in verschillende van de gehanteerde definities. Dit verwijst eveneens naar een pedagogisch model dat internationaal stilaan verlaten wordt en dat de vergelijkbaarheid van opleidingen *in se* niet ten goede komt. Opleidingen van een langere duur leiden immers niet noodzakelijk tot andere leerresultaten. Het is ook onduidelijk of onder 'duur' de theoretische of de werkelijke duur (de tijd die een leerling, cursist of student nodig heeft om een bepaald traject af te werken) begrepen wordt.

De Vlor erkent wel dat er nog steeds landen en regio's zijn die het criterium 'duur' hanteren. Hij stelt daarom voor om eerder het concept 'modeltraject' te hanteren. Een modeltraject wordt dan het traject dat de modale gebruiker aflegt. Het behelst zowel studieomvang als (in mindere mate) duur. De Vlor is van mening dat het concept beter aansluit bij de onderwijsrealiteit van vandaag. In de landen die de Bolognahervorming implementeerden, maakt men voor het hoger onderwijs enkel gebruik van studieomvang, gebaseerd op leerresultaten. De Vlor stelt voor dit criterium in de niveaus 5,6, 7 en 8 te integreren (zie verder).

De ISCED-classificatie houdt sterk vast aan het principe dat het ene niveau verder bouwt op het vorige. Dit druist in tegen de filosofie van een leven lang leren, waarbij zij-instromers gebruik kunnen maken van andere kanalen om eenzelfde opleidingsniveau te realiseren.

Het ISCED-voorstel gaat op verschillende plaatsen in op de competenties en profielen van leerkrachten en docenten. De Vlor is van mening dat dit een classificatie van onderwijsprogramma's overstijgt en in deze beschrijving alvast niet thuishoort. De competenties van de leerkrachten en docenten bepalen immers de inschaling van de opleiding niet.

4.2 Opmerkingen per ISCED 2011-niveau

4.2.1 Niveau 0

De Vlor is van mening dat de incorporatie van 'early childhood education' in de ISCED-classificatie, een goede zaak is. Hiermee wordt ingespeeld op een aantal internationale tendensen, die ook in Vlaanderen voelbaar zijn. Meer en meer wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van het jonge kind en worden samenwerkingsverbanden opgezet tussen voorschoolse opvang en kleuteronderwijs.

¹ De artikels verwijzen naar het document *International Standard Classification of Education (ISCED) 2011 – Draft*.

De gehanteerde definities voor dit niveau 0 zijn voor de Vlor duidelijk. De opdeling tussen niveau 0.1 en 0.2 sluit goed aan bij de Vlaamse realiteit, die een duidelijk onderscheid maakt tussen voorschoolse opvang en het kleuteronderwijs. Door de cesuur op de leeftijd van 3 jaar te leggen, gaat men wel voorbij aan het feit dat de instapleeftijd voor het basisonderwijs in verschillende landen anders is. In Vlaanderen is de instapleeftijd van 2.5 jaar weliswaar vrijblijvend, maar de participatiegraad van 2,5-jarigen is wel erg hoog (92.8%).² In andere landen ligt de instapleeftijd in 'pre-primary education', dan weer hoger dan 3 jaar. Dit geeft opnieuw aan dat het hanteren van een leeftijdscriterium tot bijkomende inschalingsproblemen kan leiden en de vergelijkbaarheid hierdoor in het gedrang komt.

Over artikel 124 (waar men ingaat op opleidingen voor kinderen met speciale noden) merkt de Vlor op dat de formulering leidt tot verschillende interpretaties. Het artikel stelt immers dat geen bovenleeftijd vereist is, terwijl waarschijnlijk bedoeld is dat leeftijd geen rol speelt. In de andere niveaus, wordt dit wel op de correcte manier vermeld (via de formulering 'irrespective of age') wanneer het gaat over opleidingen voor personen met speciale noden.

4.2.2 Niveau 1

De ISCED-niveau 1 omvat opleidingen voor kinderen van 5 à 7 jaar, gedurende 4 à 7 jaar.

In artikel 131 en artikel 134 schuift men als criterium naar voren dat het onderwijs voornamelijk wordt gegeven door één klasleerkracht. Dit beantwoordt niet meer aan de realiteit van het Vlaamse basisonderwijs van vandaag. Het decreet basisonderwijs (25 februari 1997) verlaat het begrip 'klas' en vervangt het door 'leerlingengroepen'. Het basisonderwijs werkt vandaag met meerdere leerkrachten per leerlingengroep. Dit kan gaan om differentiatieleerkrachten, bijzondere leerkrachten etc. De Vlor stelt voor om het criterium 'leerkracht' te schrappen. De verwijzing naar de leerkracht kan eventueel als voorbeeld opgenomen worden.

ISCED-niveau 1, zoals omschreven in het voorstel 2011, betreft ook tweedekansonderwijs en herintreders. De artikels 141 en 142 verwijzen expliciet naar educatieve programma's zoals de basiseducatie. De Vlor signaleert dat de inschaling van de Vlaamse basiseducatie in ISCED echter problematisch is, omdat de basiseducatie eindtermen lager onderwijs en eerste graad secundair onderwijs combineert. De Vlor wil in dit verband meegeven dat in de Vlaamse kwalificatiestructuur het geheel van de eindtermen van de basiseducatie wordt ingeschaald op niveau 2.

4.2.3 Niveau 2 / niveau 3

Het onderscheid tussen ISCED-niveau 2 en ISCED-niveau 3 is voor de Vlaamse situatie artificieel. De cesuur ligt immers midden in de tweede graad van het secundair onderwijs. Dit is voor Vlaanderen niet wenselijk.

Doordat ISCED geen afstemming beoogt met EQF, ontstaat voor het Vlaamse secundair onderwijs een weinig transparante situatie. In ISCED belandt het secundair onderwijs op de niveaus 2 en 3, terwijl in het EQF (en de daaraan gekoppelde Vlaamse kwalificatiestructuur), het secundair onderwijs op niveau 4 wordt geplaatst.

² Cijfer van het departement Onderwijs en Vorming in het kader van het Jaar van de kleuter (2007-2008).

4.2.4 Niveau 4 / niveau 5

De Vlor formuleert hierbij geen opmerkingen.

4.2.5 Niveau 6 / niveau 7 / niveau 8

De Vlor is verheugd dat het tertiair onderwijs opgesplitst is in verschillende niveaus. Dit reflecteert meer en beter de hogeronderwijsrealiteit van vandaag dan het geval was in ISCED 1997.

Criteria

De Vlor is eveneens verheugd dat het bepalende criterium in de betrokken niveaus niet langer oriëntatie ('general' versus 'vocational') is. In dit verband wordt in artikel 247 best 'currently' geschrapt ('ISCED does not currently distinguish between academic and professional orientation at tertiary level').

Voor het hoger onderwijs wordt best gewerkt met het criterium studieomvang in plaats van duur, zoals dit bijvoorbeeld ook in het Bologna-raamwerk wordt gebruikt. Een vierjarige bachelor (6.2.0) beoogt immers niet noodzakelijk andere leerresultaten dan een driejarige (6.1.0). Nochtans suggereert de voorgestelde ISCED-code een hiërarchisch verschil.

BaMa

Het feit dat men de niveaus 6 en 7 koppelt aan respectievelijk bachelor en master geeft wel aanleiding tot verwarring. Niet alle landen hanteren immers deze terminologie en niet alle landen geven er eenzelfde invulling aan. Precies om die redenen wordt in het Bologna-raamwerk de terminologie 'first, second and third cycle' gehanteerd. Dit is transparanter.

Door strikt aan de BaMa-structuur vast te houden, zullen de Vlaamse opleidingen hoger onderwijs die zich buiten de BaMa-structuur bevinden (bijvoorbeeld de postgraduatoren) op de niveaus 6 en 7, moeilijk ingeschaald kunnen worden.

Terminologie

De Vlor merkt op dat men in artikel 233 de terminologie 'university degree' gebruikt. Hij is hier geen voorstander van en stelt voor de terminologie uit artikel 241 te gebruiken ('first degrees'). Er bestaan namelijk ook bachelors buiten de universiteit. Bovendien kan veel discussie ontstaan over de definitie van 'university'. In artikel 241 wordt dan weer best 'equivalent qualifications' geschrapt.

De Vlor merkt op dat in artikel 58 'prior level 6' ('ISCED level 6 programmes are classified as first degree if no prior level 6 qualification is provided in the theoretical pathway of programmes'), 'prior level 4/5' moet zijn.

Niveau 7

Met betrekking tot niveau 7, wenst de Vlor te vermelden dat de categorieën 6.3 en 7.2 niet exclusief geformuleerd zijn, maar naar elkaar verwijzen. Dit is hoogst onduidelijk.

5 Implementatie in de lidstaten

De UNESCO heeft geen zicht op de kwaliteit van de implementatie van de ISCED-classificatie in de verschillende lidstaten. De Vlor stelt daarom voor om meer en beter werk te maken van internationale vergelijkingen, bijvoorbeeld via zogenaamde *peer learning* activiteiten.

De Vlor vraagt de overheid om ook betrokken te worden bij de tweede fase van dit proces, namelijk de implementatie in Vlaanderen. In het verleden heeft de Vlor vastgesteld dat de Vlaamse inschaling van een aantal opleidingen in de huidige ISCED-classificatie problematisch is. Dit belemmert deze opleidingen in hun internationaliseringsambities.³ De Vlor vraagt daarom in de toekomst een transparante procedure voor deze inschaling en een betere aftoetsing met het werkveld over de inschaling.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter

³ Vlaamse Onderwijsraad. Raad Hoger Onderwijs. 13 oktober 2009. *Advies over de ISCED-inschaling van de professioneel-gerichte bacheloropleidingen in Vlaanderen.*