

Kunnskapsdepartementet
Pb. 8119 Dep.
0032 Oslo

Vår dato: 30.08.2010

Vår ref: 200600185 HO/LR

Deres dato:

Deres ref:

HØRINGSUTTALELSE OM INTERNATIONAL STANDARD CLASSIFICATION OF EDUCATION (ISCED) 2011

Vi viser til brev av 07.07.2010 der Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) blir bedt om å gi uttalelse til UNESCOs utkast til 2011 revisjonen av INTERNATIONAL STANDARD CLASSIFICATION OF EDUCATION (ISCED) 2011.

Bakgrunn for uttalelsen

NSD har lest UNESCOs utkast til 2011 revisjonen av ISCED og våre kommentarer er presentert i punktene 1 – 4 nedenfor. Uttalelsen er basert på våre erfaringer fra bruk av ISCED i forbindelse med arbeidet med internasjonale surveys generelt, og den harmoniserte tverrnasjonale utdanningsvariabelen i European Social Survey (ESS) som måler høyeste fullførte utdanning i særdeleshet.

1. Struktur

NSDs oppfatning er at utkastet til 2011 revisjonen har en god struktur. Vi savner imidlertid en samlet oppstilling av det nye kodeverket for fullført utdanning (educational attainment).

2. Prinsippene for inndeling

Etter NSDs oppfatning gir utkastet en ryddig fremstilling av nivåer og komplementære dimensjoner innen ISCED. Kompleksiteten i saksforholdet gjør det imidlertid vanskelig å gjøre en standard for klassifisering av utdanning til noe veldig enkelt. Hovedkriterier, subsidiære kriterier og komplementære dimensjoner er valgt ut på en fornuftig måte slik vi ser det. Å kunne gi en fullgod faglig vurdering av klassifiseringsprinsippene ville imidlertid kreve en svært høy spiss- og breddekompetanse innen de ulike landenes utdanningssystemer. Bruk av proxykriterier i forhold til kompleksitet i programinnhold synes vi virker fornuftig.

Det er vanskelig for oss å ha noen formening om hva endringene fra ISCED 97 til ISCED 2011 vil ha å si for rapporteringen av norsk utdanning.

3. Endringer fra nåværende versjon

a. Kodeverket:

Generelt mener vi det er svært nyttig at ISCED 2011 leverer standard kodeverk for å lette harmoniseringen av innsamlet statistikk vedrørende utdanningsprogrammer og fullført utdanning på et detaljert nivå. Distinksjonene som gjøres er på et detaljnivå som muliggjør omkodning til ulike typer analysevariabler. Det er viktig å merke seg at ikke alle koder på tresiffernivå er relevant for ulike land.

Det er imidlertid også viktig å merke seg at de tresifrete kodelistene for koding av utdanningsprogrammer og fullført utdanning ikke er helt like. Tabell 16 på s. 52 – 53 gir en fin oversikt over kodeverket for utdanningsprogrammer, med informasjon om korrespondansen til ISCED 97 inndelingene. Selv om kodeverket for fullført utdanning presenteres under beskrivelsen av hvert ISCED-nivå, savner vi en samlet oppstilling også for disse kodene.

Av mer teknisk karakter er det spesielt to forhold vi ønsker å kommentere. Det ene forholdet angår bruk av kode 0 som meningsbærende verdi i kodelisten for utdanningsprogrammer, mens det andre angår bruk av kode 8 som tredjesiffer i de tilfellene der fullført utdanning og ikke fullført utdanning skal inkluderes i samme variabel.

I kodelisten for fullført utdanning er ikke kode 0 brukt som meningsbærende verdi. Vi antar at grunnen til dette kan være at en ønsker muligheten til å kunne legge på kode 0 på tresiffernivå, dersom det ikke er praktisk mulig å innhente informasjon på dette detaljnivået for enkelte kvalifikasjoner eller gjennomførte utdanningsprogram. Prinsippet om å kunne legge til "trailing zeros" brukes f. eks. i forbindelse med koding av yrker i henhold til den fire-sifrete ISCO standarden, i de tilfellene der det ikke er mulig å skille et yrke fra andre yrker på 2, 3 eller 4 siffernivå i ISCO. Dersom en mener at prinsippet med muligheten for å legge til 'trailing zeros' kan være relevant også i forhold til koding av statistikk relatert til utdanningsprogrammer, bør det vurderes om meningsbærende siffer med verdien 0 bør erstattes med et annet siffer også i kodeverket for utdanningsprogrammer.

Ifølge § 89 regnes personer som har deltatt på et utdanningsprogram uten å gjennomføre utdanningen som drop outs, og skal i følge med dette klassifiseres annerledes enn de med fullført utdanning. Dersom en enkeltvariabel skal brukes til å kode deltakelse og fullført utdanning samtidig, skal en spesifikk kode brukes på det tredje sifferet for å skille ut drop outs. På ettsiffernivå skal personen iflg. §97 kodes etter høyeste gjennomførte utdanningsnivå. På tresiffernivå skal personen gis kode 8 for å indikere deltakelse på et høyere utdanningsnivå, men manglende gjennomføring på dette nivået. Mens andresifferet iflg. eksemplene som gis, viser til orientering på det høyeste utdanningsnivået personen har deltatt på, mister vi videre informasjon om programmet på tresiffernivå (f. eks. om programmet har en tilstrekkelig lengde til å regnes som fullføring av nivået/ tilgang til utdanning på et høyere nivå etc). Hvis dette regnes som viktig informasjon å ta vare på, kan et alternativ være å legge til et ekstra siffer på denne typen variabler, for å skille ut personer som har deltatt på et program på høyere nivå enn gjennomføringsnivået, men uten å gjennomføre utdanningen på dette nivået.

b. Klassifikasjonsenheten

Klassifikasjonsenheten er fremdeles utdanningsprogrammer. Vi synes det er positivt at ISCED nå også sekundært legger til rette for kvalifikasjoner/fullført utdanning, slik det er definert i § 31, som en avledet klassifikasjonsenhet. Et felles rammeverk rundt dette kan lette innsamling og en harmonisert koding av data om fullført utdanning både på tvers av institusjoner og utdanningsprogram.

c. Definisjonen av formell og ikke-formell utdanning

Definisjonen av ikke-formell utdanning (non-formal education) i § 21 - 28 er tydeligere i den nye ISCED versjonen. Skillet mellom ikke-formell utdanning som dekkes av standarden vs. uformell utdanning (informal education) som ikke dekkes av standarden, er også gjort tydelig. Slik virker det som om ISCED 2011 tar mer på alvor å prøve å få med programmer fra ikke-formell utdanning i datainnsamlingen. Noe som helt klart vil være en utfordring å få til en internasjonal mapping av nasjonale ikke-formelle programmer inn i ISCED 2011.

Spesielt med henblikk på kompleksiteten i datainnsamlingen er det viktig å merke seg at fullført utdanning utelukkende bestemmes av kvalifikasjoner fra formelle utdanningsprogram (§ 24). Kun i unntakstilfeller, og dersom de fungerer som en inngangsport til videre utdanning, kan kvalifikasjoner fra ikke-formell utdanning regnes som ekvivalente til formell utdanning.

d. ISCED Level 0 – utdanning i tidlig barndom

Det virker fornuftig å ta inn over seg utviklingen i utdanningen for barn under skolealder, og å inkludere programmer for mindre barn (<3) i standarden. Det virker likevel fornuftig å ha et mindre detaljert codesett for fullført utdanning (Tabell 2 s. 22) enn for utdanningsprogrammer (Tabell 16 s. 52) på ISCED 2011 nivå 0.

For surveyformål øker det kompleksiteten i datainnsamlingen om en skal prøve å samle inn data om høyeste fullførte utdanning på førskolenivå, samtidig som en forventes å vinne lite på det. Det vil derfor være en fordel å ha muligheten til å legge på 'trailing zeroes' i forhold til standardkodeverket, som nevnt under punkt 3a ovenfor.

e. Re-definisjon av komplementære dimensjoner for ISCED nivå 2, 3, 4 og 5

Her er det gjort et forsøk på å forenkle og modernisere komplementærdimensjonene i forhold til ISCED 97. Dimensjonen orientering beholdes på de ovennevnte nivåene, men forenkles fra tre til to kategorier. Destinasjons og varighet (duration) dimensjonene erstattes av nivåfullføring og tilgang til videre utdanning på et høyere nivå. Nivåfullføringskriteriet er nytt og er i særlig grad rettet inn mot innsamling av data om fullført utdanning. Etter vår mening må avveiningene som er gjort her regnes som både fornuftige og gode.

Vi vil også tilføye at harmonisering av data i følge den nye versjonen av ISCED fremdeles fremstår som langt fra enkelt, og at det i mange tilfeller vil være behov for eksperthjelp nasjonalt og internasjonalt for å finne frem til mål som vil fungere nasjonalt og samtidig ha en god internasjonal harmonisering.

Hvordan disse endringene kan tenkes å påvirke sammenlignbarheten av data over tid er vanskelig å si, da dette avhenger både av hvordan og på hvilket detaljnivå data er samlet inn på tidligere, samt hvordan nasjonale variable har blitt kodet inn i den forrige versjonen av ISCED standarden (ISCED 97). Samtidig er det grunn til å tro at dette vil variere mellom land.

f. Ny struktur for tertiærutdanning

Den nye strukturen på tertiærutdanningen i ISCED 2011 er et forsøk på å reflektere hierarkiet innen utdanningen på dette nivået på en bedre måte. NSD er i prinsippet positive til den nye inndelingen på tertiærnivå i ISCED 2011, da en slik inndeling reflekterer viktige distinksjoner på tertiært utdanningsnivå etter Bologna. F.eks. vil en harmonisert variabel på ISCED 2011 ettsiffernivå gi et mer differensiert mål på høyeste fullførte utdanning enn det som er tilfelle med en variabel på ettsiffer ISCED 97 nivå, og vil være av større analytisk verdi for databrukerne.

g. Fullført utdanning (educational attainment) og ISCED

I ISCED 2011 defineres fullført utdanning i § 83 - 90. Denne definisjonen er i store trekk samsvarende med definisjonen av høyeste fullførte utdanning som brukes i ESS fra runde 5 av. NSD er veldig fornøyd med denne begrepsmessige klargjøringen som kan danne utgangspunkt for en større grad av standardisering i undersøkelser som måler høyeste fullførte utdanning.

Kodelisten for høyeste fullførte utdanning inneholder noen koder som er forskjellige fra kodelisten for utdanningsprogrammer. I de tilfellene der en persons høyeste fullførte utdanning stammer fra et utdanningsprogram som tilhører et bestemt utdanningsnivå, men er for kort til å representere en fullføring av dette utdanningsnivået, kodes personens høyeste fullførte utdanning inn på utdanningsnivået under på førstesiffer, mens kode 9 indikerer at respondenten har fullført et utdanningsprogram som klassifiseres på et høyere nivå.

Andresifferet i kodeverket for fullført utdanning ser ut til å være relatert til orienteringen til det gjennomførte programmet. Dette kunne ha kommet noe klarere frem i teksten, men vises gjennom eksemplene.

Måling av personers høyeste fullførte utdanning gjennomføres i mange ulike typer av surveyprogrammer. Med et klarere rammeverk rundt koding av fullført utdanning er det UNESCOs intensjon å gjøre det lettere å harmonisere utdanningsmålene for disse, både med hensyn til innsamling og koding. Vår erfaring fra NSDs pågående arbeid med utdanningsvariabelen i ESS er likevel at gjennomføringen av et så detaljert opplegg som ISCED 2011 legger til rette for er svært komplisert. De nasjonale teamene i ESS har som regel bruk for hjelp både fra nasjonale og internasjonale utdanningsekspertene for å sette opp landspecifikk kodeliste og for koding av disse inn i et detaljert kodeverk som i sin grunnstruktur er svært lik det nye kodeverket for fullført utdanning i utkastet til ISCED 2011. Når dette er sagt er det viktig å tilføye at det endelige resultatet av prosessen som nå gjennomføres i ESS ikke vil være klart før om et års tid, og at det først da vil være mulig å undersøke kvaliteten på utdanningsvariabelene i undersøkelsen.

Den offisielle Eurostat/UOE mappingen av nasjonale utdanningsprogrammer inn i ISCED er et nyttig verktøy for tilrettelegging av kodeoppsettet for måling av personers høyeste fullførte utdanning. I vedlegg til 200600185/26 presiseres nødvendigheten av å mappe kvalifikasjoner for utdaterte utdanningsprogrammer. Dette anser vi som et viktig og nyttig innspill, da dette er noe ESS har savnet i arbeidet med å sette opp landspecifikke koder og å tilordne dem en verdi innenfor et detaljert ISCED basert kodeverk.

4. Kommentarer i forhold til punkter av særlig interesse for Departementet

a. Forholdet mellom Nivå 4, 5 og 6

Nivå 4 i ISCED 2011 klassifiserer programmer som verken kan regnes som sekundær- eller tertiærutdanning. Programmene skiller seg ofte ikke vesentlig fra utdanningsprogrammer på sekundærnivå mht. innholdets vanskegrad, men innholdet er ofte mer spesialisert, og kan derfor iflg. ISCED 2011 regnes som mer komplekse innholdsmessige enn programmer innen sekundær utdanning. Den typiske nivå 4 utdanningen er en yrkes- og arbeidsmarkedrettet utdanning.

NSD mener det er tydelig at nivå 4 ikke inkluderer utdanninger på tertiærnivå som i Norge representerer utdanningsprogrammer som inngår i gradsstrukturene på høyskole- og universitetsnivå. For fullført utdanning kodes fullføring av nivå 5 programmer som er for korte til å representere fullføring på nivå 5 som 4.1.9 eller 4.2.9. Vår erfaring fra ESS er at det varierer fra land til land hvilken betydning nivå 4 har i utdanningsstrukturen.

I forhold til nivå 4 og 3 representerer nivå 5 overgangen til tertiærutdanning. Hovedkriterier for å bestemme nivå 5 er innhold, inntakskrav og programmenes varighet. Institusjonell transisjon er også et subsidiærkriterium for å bestemme hvilke utdanningsprogrammer som befinner seg på dette hovednivået (§19). Innen tertiærutdanningen (nivå 5 – 7 og 8) er programmene alltid klassifisert med utgangspunkt i kvalifikasjonene de ender opp i (§ 210).

For å bestemme nivå 6 "Bachelornivå", legges det særlig vekt på den teoretiske innholdskomponenten. Inntakskrav, programmenes varighet, posisjon i den nasjonale gradsstrukturen, samt at fullføring av programmet ikke kvalifiserer for doktorgrad er andre hovedkriterier.

Figur 1 på s. 36 gir et godt bilde av hvordan overgangene innen tertiærutdanningen er tenkt. Imidlertid savner vi en pil mellom boks 6.1 og 7.1 som ville være den typiske overgangen mellom en generell bachelorgrad og mastergrad i Norge.

b. Plassering av fagskoleutdanning og høgskolekandidatutdanning

I 2009-versjonen av UOE mappingen kodes fagskoleutdanningen inn på nivå 4. Vi kan ikke se at ISCED revisjonen medfører noen endringer som ville medføre at fagskoleutdanningen skulle skifte plass i ISCED nivåstrukturen.

Høgskolekandidatutdanningen vil etter vår oppfatning representere et tvilstilfelle. Iflg. kriteriene for innplassering i ISCED 2011 er disse programmene ofte for korte til å representere fullført bachelorutdanning, selv om innholdet er av samme kompleksitetsgrad. På ISCED nivå 6 gis imidlertid ikke muligheten til å kode korte programmer som 6.1.0 eller 6.2.0. Som nevnt ovenfor er posisjon i den nasjonale gradsstrukturen et annet hovedkriterium for plassering av programmer på disse nivåene. Hvis denne ikke er ekvivalent med bachelorprogrammene, vil et alternativ være å klassifisere høgskolekandidatutdanningsprogrammer som 5.1.1 eller 5.2.1, alt etter om dette dreier seg om generelle eller yrkesrettete utdanningsprogrammer. Dersom posisjonen i utdanningsstrukturen kan regnes som ekvivalent til bachelorprogrammene, vil det være et spørsmål om programmene vil kvalifisere for innplassering på ISCED 2011 nivå 6.

For ESS 2011 velger den norske koordinatoren, i samarbeid med ESS sin ekspert på ISCED, å klassifisere fullført utdanning fra 2 – 2 1/2 årige høgskolekandidatprogrammer som en generell/akademisk utdannelse på ISCED nivå 5.

c. På lavere nivå har klassifiseringen et prinsipp om at der utdanningen spenner over flere nivåer, skal deltakerne rapporteres på det nivået de faktisk befinner seg. For høyere utdanning er det ikke noe slikt prinsipp. Det medfører at studenter på integrerte programmer på høyere grads nivå rapporteres som høyere grads studenter fra første dag. Dette er i samsvar med nåværende rapportering.

NSD har ingen kommentarer til dette.

d. Forvaltningen av ordningen, jfr. Avsnitt 98 – 103, og betydning av endringene for kontinuitet i tidsseriene i rapporteringen

NSD har ingen kommentarer til dette.

Oppsummering

Generelt stiller NSD seg positiv til utkastet til endringene som foreligger i utkastet til International Standard Classification of Education (ISCED) 2011.

En del tekniske detaljer i tilknytning til kodeverket er spesifisert under punkt 3a ovenfor.

NSD ønsker imidlertid å påpeke at innsamling av data om fullført utdanning på 3-siffer ISCED 2011 nivå anses å være en kompleks og utfordrende oppgave.

KILDER

Eurostat. UOE – UNESCO-OECD-Eurostat data collection on education: Mapping of national education programmes to ISCED-97 for school/academic year 2006/2007, 2009.
http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/edtcs/library?l=/public/unesco_collection/programmes_isced97/uoe2008_iscmap_databasex/EN_1.0_&a=d

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen



Hilde Orten