

”Styrking av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge”

**En utredning av alternative modeller for
organisering av yrkes- og utdanningsveiledningen
i Norge.**

Rapporten er utarbeidet av en
sammensatt arbeidsgruppe fra
Aetat Arbeidsdirektoratet, Karrieresenteret ved UiO,
Læringscenteret og Vox, etter oppdrag
fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
Rapporten ble levert AAD og UFD 06.02.04.

1. Innledning	4
1.1 Arbeidsgruppens sammensetning	4
1.2 Mandatet	4
1.3 Tolkning av mandatet	4
1.4 Arbeidsprosess	5
1.4.1 Faser i arbeidet	5
1.4.2 Interessenter på karriereveiledningsfeltet	5
1.5 Avklaring av sentrale begreper	6
1.5.1 Karriereveiledning	6
1.5.2 Veiledningsverktøy – "tester"	7
2. Sammendrag	9
2.1 Hovedkonklusjoner	9
2.2 Sammendrag av de enkelte kapitlene	9
3. Hvorfor karriereveiledning?	11
3.1 Reell valgfrihet for befolkningen	11
3.2 Politiske målsetninger i Norge	11
3.2.1 Lavere arbeidsledighet	11
3.2.2 Livslang læring	11
3.2.3 Færre feilvalg og frafall i grunnopplæringen	12
3.2.4 Bedre gjennomstrømning i høyere utdanning	12
3.2.5 Likestilling	12
3.2.6 Et inkluderende arbeidsliv	12
3.3 Økonomiske besparelser ved karriereveiledning	12
3.4 Oppsummering	13
4. Bakgrunnen for oppdraget	14
4.1 OECDs Landrapport om Norge (2002)	14
4.2 Arbeidsgruppe av 2002	14
4.3 Dokument nr.8: 113 (2002-2003) til Stortinget	15
4.4 St. meld. 42 (1997/98) Kompetansereformen	15
4.5 NOU 2003: 16 Kvalitetsutvalget	15
4.6 Delt rådgivningstjeneste	15
4.7 St. meld. 27 (2000-2001) "Gjør din plikt – Krev din rett" Kvalitetsreform av høyere utdanning	16
4.8 Andre rapporter	16
4.9 Oppsummering	16
5. Målsetninger og målgrupper	17
5.1 Overordnet målsetning	17
5.2 Delmål for de ulike målgruppene	17
5.2.1 Utdanningssektoren	17
5.2.2 Arbeidslivet	20
5.3 Oppsummering	21
6. Styring, samordning og implementering	22
6.1 Styring	22
6.2 Samordning av veiledningen	22
6.3 Lovverk	23
6.3.1 Retten til veiledning	23
6.3.2 Plikt til å forestå veiledning	24
6.3.3 Koordineringsansvar	24
6.4 Implementering	24
6.5 SATS	24
6.6 Oppsummering	25
7. Kvalitet og utdanning	26
7.1 Hvordan sikre kvaliteten i veiledningen?	26
7.2 Utdanning av veiledere	26
7.2.1 Dagens utdanningssituasjon	26
7.2.2 Utdanningsbehovet	27

7.2.3 Skisse til innhold i et masterprogram i karriereveiledning	28
7.3 Kvalitetssikringssystemer	28
7.3.1 Standardisering og måling av innholdet i veiledningen	28
7.3.2 Informasjonsmateriale	29
7.4 Etikk i veiledningen	29
7.4.1 Nøytral og uavhengig veiledning	30
7.4.2 Nøytralt og uavhengig informasjonsmaterieil	30
7.5 Oppsummering	31
8. Behovet for karriereveiledningstjenester	32
9. Organisasjonsmodeller	34
9.1 Karrieresenter-modellen.....	36
9.1.1 Organisasjonskart - beskrivelse og styring	36
9.1.2 Målgrupper	37
9.1.3 Kompetanseutvikling.....	38
9.1.4 Kvalitetssikring.....	38
9.1.5 Private aktører	38
9.1.6 Økonomi	38
9.1.7 Implementering.....	39
9.1.8 Oppsummering.....	40
9.2 UFD-modellen.....	41
9.2.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring	42
9.2.2 Målgrupper	43
9.2.3 Kompetanseutvikling.....	44
9.2.4 Kvalitetssikring.....	44
9.2.5 Private aktører	44
9.2.6 Økonomi/Ressurser.....	44
9.2.7 Implementering.....	45
9.2.8 Oppsummering.....	45
9.3 Modell for gjeldende ansvarsdeling	46
9.3.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring	47
9.3.2 Målgrupper	48
9.3.3. Kompetanseutvikling	49
9.3.4 Kvalitetssikringssystemer	49
9.3.5 Private aktører	49
9.3.6 Økonomi	49
9.3.7 Implementering.....	49
9.3.8 Oppsummering.....	49
9.4 Kostnadsnøytral modell.....	51
9.4.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring	52
9.4.2 Målgrupper	53
9.4.3 Kompetanseutvikling.....	53
9.4.4 Kvalitetssikring.....	53
9.4.5 Private aktører	53
9.4.6 Økonomi	54
9.4.7 Implementering.....	54
9.4.8 Oppsummering.....	54
9.5 Tilråding	55
9.5.1 Begrunnelse for Aetat's tilråding	55
9.5.2 Begrunnelse for Karrieresenteret ved UiO og Vox sin tilråding	55
9.5.3 Begrunnelse for Læringscenterets tilråding	56
Litteraturliste.....	57
Vedlegg	58

1. Innledning

1.1 Arbeidsgruppens sammensetning

I brev av 26. juni 2003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble Aetat Arbeidsdirektoratet bedt om å lede en arbeidsgruppe om styrking av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge. Utdannings- og forskningsdepartementet er også oppdragsgiver for arbeidsgruppen.

Med utgangspunkt i instruksene fra departementet skulle Læringscenteret, VOX, Karrieresenteret ved Universitetet i Oslo og Aetat være representert i arbeidsgruppen. Følgende personer ble utpekt:

Petter Meyer, fagsjef, Aetat Arbeidsdirektoratet (leder av arbeidsgruppen)

Lone Lønne Christiansen, prosjektleder, Læringscenteret

Bente Søgaard, rådgiver, VOX

Vidar Grøtta, leder, Karrieresenteret ved Universitetet i Oslo

Karoline Tellum, senterleder, Aetat utdanning Europa

Elizabeth Alseen, rådgiver, Aetat Arbeidsdirektoratet

1.2 Mandatet

Mandatet til gruppen var som følger:

" å utrede og konkretisere alternative modeller for organisering av utdannings- og yrkesveiledningen i Norge. Arbeidsgruppen skal utrede minst en modell som sikrer nasjonal og lokal koordinering av samarbeidet og som bygger på gjeldende ansvarsdeling. Et eventuelt permanent koordinerende organ skal vurderes. En av modellene skal være kostnadsnøytral. Arbeidsgruppen skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene. Arbeidsgruppen skal avveie de ulike modellene og gi en begrunnet tilråding.

Arbeidsgruppen skal vurdere modellforslag/tilråding opp mot det pågående arbeidet med samordning av Aetat, trygdeetat og sosialetat. Det er viktig at også voksne sikres mulighet til individuell utdannings- og yrkesveiledning ved behov. Arbeidsgruppen må også vurdere om og hvordan private aktører i sterkere grad kan benyttes.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet skal holdes løpende orientert om gruppens arbeid. Det skal derfor tas høyde for delleveranser underveis og at departementene inviteres til møter i arbeidsgruppen i forbindelse med milepæler for arbeidsgruppens arbeid. Arbeidsgruppen må vurdere behovet for involvering av partene i arbeidslivet i løpet av prosessen.

Arbeidsgruppen skal ha avsluttet sitt arbeid innen 01.02.04."

1.3 Tolkning av mandatet

Arbeidsgruppen har lagt følgende tolkning av mandatet til grunn for sitt arbeid: Gruppen skal utrede og vurdere ulike former for organisering av veiledningsfeltet som helhet i Norge. Hensikten med denne utredningen er å bedre tilbudet om yrkes- og utdanningsveiledning for brukerne.

Organisering generelt er kun et virkemiddel for å nå et mål, i dette tilfellet å styrke yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge. Arbeidsgruppen har derfor i rapporten redegjort for momenter den mener har innvirkning på yrkes- og utdanningsveiledning generelt, og organiseringen av feltet spesielt. Ønsket er at rapporten vil gi en bred forståelse av hvilke utfordringer denne veiledningen i Norge står overfor.

Arbeidsgruppen mener det er to hovedmomenter som kan belyse de ulike organisasjonsmodellene:

Kvalitativ forbedring av karriereveiledningen

- Utdanning av veiledere
- Kvaliteten på den veiledningen som gjennomføres
- Etiske retningslinjer for veiledningstjenestene
- Koordinering/styring av aktørene i veiledningsfeltet

Kvantitativ forbedring av karriereveiledningen

- Kapasiteten til de veiledningstjenestene som tilbys
- Fysisk og teknisk tilgjengelighet til veiledningstjenestene

Felles for disse momentene er det enkelte individs behov for veiledning og hvordan dette behovet blir dekket. Arbeidsgruppen har delt inn veiledningsbrukerne i ulike målgrupper for å lette dette arbeidet.

Dette innebærer at arbeidsgruppen i denne rapporten vil belyse de ulike modellene ut fra deres bidrag til å imøtekomme de behov som sluttbrukeren har i forhold til karriereveiledning.

1.4 Arbeidsprosess

1.4.1 Faser i arbeidet

Arbeidet har hovedsakelig bestått av to faser, en informasjonsinnhentingsfase og en skrivefase. Det har også vært en gjennomgående drøfting av problemområder og løsningsforslag gjennom hele arbeidet.

Informasjonsinnhenting har bestått av samarbeidsmøter der gruppa har utvekslet erfaring og kompetanse, møter med interessentgrupper (se nedenfor), gjennomgang av rapporter og annet relevant materiale, og en studietur. Denne turen gikk til Danmark, der de har lang erfaring med nasjonal koordinering av karriereveiledningsfeltet. De sto overfor en omorganisering¹ som tydeliggjorde en del av de utfordringene arbeidsgruppa sto overfor, og de har også lang erfaring med utdanning av veiledere.

I skrivefasen har arbeidsgruppa jobbet parallelt med skriving av bakgrunnskapitler og utarbeiding av modellforslag. I denne fasen hadde arbeidsgruppa også et møte med AAD, og et møte med UFD, der de foreløpige modellforslagene ble lagt frem.

Særmerknad fra Vidar Grøtta, Karrieresenteret, UiO

I avslutningsfasen av arbeidet oppsto det en situasjon mellom arbeidsgruppen og ledelsen i Aetat Arbeidsdirektoratet som hadde konsekvenser for tilrådingen til Aetats medlemmer i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppens medlem Vidar Grøtta (Karrieresenteret ved UiO) har i den forbindelse sendt et brev til oppdragsgiverne AAD og UFD med kommentarer til Aetats fremgangsmåte.

Særmerknad fra Bente Søgaard, VOX

I avslutningsfasen av arbeidet oppsto det en situasjon mellom arbeidsgruppen og ledelsen i Aetat Arbeidsdirektoratet som hadde konsekvenser for tilrådingen til Aetats medlemmer. Det beklages at dette ikke var kjent for gruppens medlemmer fra starten av arbeidet.

1.4.2 Interessenter på karriereveiledningsfeltet

Arbeidsgruppen bestemte seg tidlig for å gjennomføre en serie møter med representanter for de ulike aktørene på veiledningsfeltet i Norge, slik at deres erfaringer, synspunkter og ideer kunne reflekteres i gruppens arbeid.

¹ Reformen er gjengitt på Undervisningsministeriets hjemmesider www.uvm.dk

Følgende ble invitert til møtene, som ble avholdt 21.10.03 og 24.10.03:

Premissleverandører

- Universitets- og høyskolerådet
- Akademikerne
- Utdanningsforbundet
- Kommunenes sentralforbund
- LO
- NHO

Sluttbrukere

- Elevorganisasjonen
- Foreldreutvalget for grunnskolen
- Studentenes landsforbund
- Norsk studentunion
- Velferdsalliansen

Instanser som tilbyr veiledning

- Skolerådgiverlaget
- Universitetet i Oslo
- ANSAs avdeling for studentinformasjon
- Emmali Schürch
- Aetat Jobbservice i Oslo
- Aetat Gamle Christiania
- Aetat Intro Oslo

Forskere/lærere i veiledning

- Professor Gunnar Handal, PFI, Universitetet i Oslo
- Amanuensis Gerd Bjørke, Høgskolen i Oslo
- Forsker Ida Hatlevik, NIFU

Ikke alle inviterte kunne stille til møtene. Arbeidsgruppen kontaktet noen av disse pr. telefon for kommentarer. Arbeidsgruppen fikk tilstrekkelig informasjon til å danne seg et godt bilde av både dagens situasjon for de ulike aktørene, og deres ønsker for en fremtidig organisering.

Blant interessentene var det bred enighet om at nærhet til brukerne burde være et bærende prinsipp for karriereveiledningen i Norge. De var også enige om at et nasjonalt koordinerende organ er avgjørende for å kunne forbedre veiledningsfeltet og gjennom det gi et bedre og bredere karriereveiledningstilbud til de som har behov for dette.

1.5 Avklaring av sentrale begreper

1.5.1 Karriereveiledning

I Norge har dette feltet vært betegnet som "yrkes- og utdanningsveiledning". Utviklingen i det moderne arbeidsliv gjør at det ikke lenger er meningsfylt å snakke om yrker, og det er heller ikke lenger slik at utdanning og arbeid er to separate faser i en persons liv. Arbeidsgruppen velger derfor å bruke et samlet begrep "karriereveiledning" i forbindelse med veiledning til valg av utdanning og arbeid. Det er både en forenkling av begrepsbruken, det er internasjonal sedvane å bruke begrepet "career guidance", og det omfatter både utdanning og arbeid.

Veiledningen består hovedsakelig av tre hoveddeler; informasjon, refleksjon og motivasjon. Karriereveiledning har som oftest en del informasjon i seg, da en må vite hvor og hvordan en skaffer den informasjonen som er nødvendig for å kunne gjøre de beste valgene. En må ikke forveksle det å gi informasjon med det å veilede.

I veiledningen gis det rom til å reflektere rundt sine muligheter, interesser, ferdigheter og verdier, og gjennom dette gjøre valg som er gjennomtenkte og reflekterte. Dette øker sannsynligheten for at valget er i tråd med det som er riktig for den som skal velge utdanning/arbeid.

Det er også viktig å jobbe med motivasjon i veiledningen. Mange opplever at de ikke har så store muligheter på arbeidsmarkedet, eller at det ikke finnes utdanningsmuligheter som passer for dem. En systematisk gjennomgang av interesser, erfaringer og ferdigheter i veiledningen kan bidra til at en får en bedre forståelse av sine muligheter, og gjennom dette blir motivert.

Karriereveiledning gis i varierende omfang og med differensierte metoder, avhengig av hvilken målgruppe en forholder seg til, og hvilke behov den enkelte veiledningssøkende har.

Utgangspunktet for veiledning er at alle personer er eksperter på seg selv, på sine egne interesser, ferdigheter og verdier. Den som mottar veiledningen er kompetent på det det veiledes om, og ansvarlig for de avgjørelser som tas på bakgrunn av veiledningen. For unge må det legges til rette for at de blir kjent med seg selv slik at de får opparbeidet denne kompetansen.

Veiledningstjenestene må utvikle brukernes ferdigheter i styring av egen karriere, og ikke bare hjelpe til å ta umiddelbare karrierevalg. Veiledningens mål er å hjelpe personen å bli bevisst på egne muligheter, systematisere det, og bidra til å se muligheter og alternativer.

Tilgrensende begreper til veiledning er rådgivning og terapi, og en må vær oppmerksom på å skille disse begrepene.

Rådgivning er når en ekspert på et fagområde gir råd om hva en person bør gjøre i en konkret situasjon. Eksempler på dette kan være juridisk rådgivning, økonomisk rådgivning, osv. Veiledning kan imidlertid ha elementer av rådgivning i seg.

Innenfor terapien er utgangspunktet også at klienten/pasienten ved hjelp av terapeuten skal finne egne løsninger på sine problemer ved å bli bedre kjent med seg selv. Men utgangspunktet her er at det er definert et problem som en skal bli "frisk" av, og at det dreier seg om en form for diagnose. Terapeut-rollen og veileder-rollen har mange fellestrekk, men må skilles spesielt i forhold til hva som skal oppnås gjennom samtalene, og hva som er utgangspunktet for samtalene.

1.5.2 Veiledningsverktøy – "tester"

Det er utviklet mange forskjellige veiledningsverktøy som skal være til hjelp når en skal velge utdanning og jobb. De kan hovedsakelig deles opp i fire typer:

1. Personlighetstester
2. Evnetester
3. Ferdighetstester
4. Interesstester

Verktøyene som er utviklet varierer sterkt i omfang og kompleksitet, fra omfattende psykometriske verktøy som kun kan brukes av autoriserte fagpersoner, til enklere interesstester som ligger fritt på internett som alle kan benytte.

Det hersker stor uenighet i fagmiljøet om anvendeligheten av veiledningsverktøy. Noen vil hevde at de er for instrumentelle, og at det vil gi en helt uriktig tilnærming til individet, mens andre vil mene at de er til god hjelp for å sette i gang refleksjonen hos brukeren, og således kan være et godt utgangspunkt i en veiledningsprosess.

De fleste vil nok imidlertid være enige i at tester ikke kan erstatte ansikt-til-ansikt-veiledning, og at det er uansvarlig å bruke resultatene fra de ovenfor nevnte testene som objektive svar på hva som er rett karrierevalg for en person.

2. Sammendrag

2.1 Hovedkonklusjoner

- Arbeidsgruppen har kommet frem til fire modeller for organisering av utdannings- og yrkesrådgivning (i denne rapporten kalt karriereveiledning) i Norge:
 - 1) "Karrieresentermodellen", som innebærer opprettelse av en ny offentlig karriereveiledningsorganisasjon
 - 2) "UFD-modellen", som legger det overordnede ansvaret for karriereveiledning til UFD
 - 3) "Nåværende ansvar-modellen", som viderefører dagens delte ansvar mellom AAD og UFD
 - 4) "Kostnadsnøytral modell", som bygger på dagens ansvarsdeling og dagens ressursbruk
- Arbeidsgruppens flertall, bestående av Alseen (Aetat), Grøtta (Karrieresenteret ved UiO), Meyer (Aetat), Søgaard (VOX) og Tellum (Aetat) anbefaler på et veiledningsfaglig grunnlag "Karrieresentermodellen"
- Christiansen (Læringscenteret) tar dissens fra denne anbefalingen, og tilrår "UFD-modellen". Dette blir gjort rede for i eget vedlegg².
- Aetats tre representanter finner, når de tar i betraktning økonomiske og administrative konsekvenser, å måtte tilrå "Gjeldende ansvar-modellen"
- For øvrig er det enighet i arbeidsgruppen om følgende:
 - Ressurstilgangen til karriereveiledning må økes
 - Det må etableres et nasjonalt koordinerende organ for karriereveiledning
 - Det må etableres et utdanningstilbud i karriereveiledning
 - Det må utarbeides felles retningslinjer for kvalitet og etikk i veiledningen

2.2 Sammendrag av de enkelte kapitlene

Kapittel 1. Innledning

Dette kapitlet redegjør for fasene i arbeidsgruppens arbeid med å imøtekomme mandatet fra AAD og UFD. Det inneholder også drøftelse av sentrale begreper, som konkluderer med at "karriereveiledning" er en dekkende og tidsmessig samlebetegnelse på det som nå blir kalt "yrkes- og utdanningsrådgivning".

Kapittel 3. Hvorfor karriereveiledning?

Dette kapitlet peker først på at OECD mener karriereveiledning er nødvendig i et moderne samfunn for at innbyggernes valgfrihet i forhold til utdanning og arbeid skal bli reell, og redegjør deretter for en rekke aktuelle politiske målsetninger i Norge som karriereveiledning kan bidra til å realisere.

Kapittel 4. Bakgrunnen for oppdraget

I dette kapitlet gjennomgås de viktigste rapporter og utredninger på veiledningsområdet fra de senere år. Det er stor grad av samstemmighet mellom disse i forslagene til hvordan karriereveiledningsfeltet i Norge kan styrkes: økt ressurstilgang, felles nasjonal strategi, samordning av tjenestene, fokus på veiledning (ikke bare informasjon), veiledning også til voksne, og egen utdanning for karriereveiledere.

Kapittel 5. Målsetninger og målgrupper

Dette kapitlet formulerer en overordnet målsetning for organisering av karriereveiledningen i Norge, basert på et kombinert individ- og samfunnsperspektiv. Deretter drøftes dagens situasjon for de enkelte målgruppene (fra ungdomsskoleelever til seniorer), og det defineres delmålsetninger for disse.

² Se vedlegg 1 Dissensmerknad til gruppens karrieresentermodell

Kapittel 6. Styring, samordning og implementering

Dette kapitlet drøfter ulike prinsipper for forvaltningsmessig styring av de ulike veiledningstjenestene i Norge, og antyder hvordan disse tjenestene kan forholde seg til hverandre; fra informasjonsutveksling, via samarbeid og samordning, til full integrasjon. Deretter redegjøres det for lovgivningen på dette feltet per i dag, med hensyn til både rettigheter og forpliktelser. Til slutt drøftes det hvordan en omorganisering kan implementeres, og det redegjøres for hvordan SATS (samordning av Aetat, trygdeetat og sosialetat) kan tenkes inn i modellene.

Kapittel 7. Kvalitet og utdanning

Her presenteres ulike systemer for kvalitetssikring som kan være aktuell i forbindelse med karriereveiledning. Dessuten redegjøres det for utdanningsbehovet blant dagens og fremtidens karriereveiledere, og det skisseres hvordan man kan møte dette behovet gjennom et modulbasert masterprogram i karriereveiledning.

Kapittel 8. Behov og dimensjonering

I dette kapitlet kommer arbeidsgruppen med kvantitative anslag over de enkelte målgruppens behov for veiledning. I tillegg presenteres noen prinsipper for hvordan fremtidens organisasjonsmodell for karriereveiledning må dimensjoneres for å kunne dekke disse behovene.

Kapittel 9. Organisasjonsmodeller og tilråding

Her beskrives arbeidsgruppens fire modellforslag, med spesifisering av: styringslinjer, forholdet til brukerne, kompetanseutvikling, kvalitetssikring, mulighetene for bruk av private aktører, økonomiske konsekvenser og implementering. Avslutningsvis for hver modell gis en punktvis liste med fordeler og ulemper.

Her gir arbeidsgruppen sine tilrådinge, og kommer med nærmere begrunnelser for disse, herunder også begrunnelse for medlemmers dissens til tilrådingen.

3. Hvorfor karriereveiledning?

Som det vil fremgå av kapittel 4, er det en trend i OECD-landene å satse store ressurser på å tilby befolkningen god karriereveiledning. For de som ikke arbeider med veiledning og tilgrensende områder i det daglige, er det kanskje ikke åpenbart hvorfor man ønsker å bruke så mye ressurser på nettopp dette, når man har så mange andre presserende oppgaver å løse. I dette kapitlet skal vi derfor gjøre rede for de viktigste grunnene til at karriereveiledning kan være en god investering for samfunnet.

3.1 Reell valgfrihet for befolkningen

I moderne, demokratiske samfunn er det en overordnet målsetning at individene skal ha stor grad av frihet til å velge hvordan de vil leve sine liv. Ikke minst gjelder dette på de to sammenhengende områdene utdanning og arbeid, som for moderne mennesker er blant de viktigste arenaene for livsutfoldelse. Imidlertid har nettopp disse to områdene i moderne tid utviklet seg til å bli svært kompliserte og vanskelige å få oversikt over. Utdanningstilbudet har blitt svært mangfoldig, og "det nye arbeidslivet" har en endringstakt som gjør det vanskelig å få oversikten over. Paradokset er altså at det moderne samfunn som er utviklet for å sikre individet størst mulig handlefrihet, er blitt så uoversiktlig at den enkelte har vanskelig for å treffe velbegrunnede valg. Å tilby innbyggerne god karriereveiledning er et viktig virkemiddel for å løse dette problemet, slik at friheten for individet blir reell, og de samlede menneskelige ressursene i befolkningen kan realiseres til beste for samfunnet.

3.2 Politiske målsetninger i Norge

I tillegg til å bidra til den overordnede målsetningen om å sikre innbyggerne de beste forutsetninger for å planlegge sine liv, kan karriereveiledning være et viktig virkemiddel til å nå en rekke aktuelle politiske målsetninger i Norge.

3.2.1 Lavere arbeidsledighet

Erfaringer viser at en stor del av arbeidsledigheten i Norge skyldes arbeidssøkernes manglende oversikt over arbeidsmarkedets muligheter, manglende bevissthet om egne ressurser og begrensninger, og manglende ferdigheter i jobbsøkingsteknikk. Et viktig virkemiddel for å forhindre høy arbeidsledighet, og særlig langtidsledighet, kan dermed være å tilby god karriereveiledning som berører disse temaene i en tidlig fase i arbeidssøkingprosessen for den enkelte, før motivasjonen for arbeidssøking forsvinner. Karriereveiledning kan også stimulere arbeidssøkernes fleksibilitet og mobilitet i forhold til arbeidsmarkedet. Karriereveiledning kan også stimulere til økt etter- og videreutdanning (EVU).

3.2.2 Livslang læring

Kompetansereformen har som målsetning at norske arbeidstakere skal få anledning til kontinuerlig kompetansebygging gjennom hele livet, slik at det norske arbeidsmarkedet til enhver tid skal få dekket sitt kompetansebehov. *Kompetanseberetningen 2003*, som inneholder en tilstandsrapport og en evaluering av igangsatte tiltak, viser at man foreløpig er et godt stykke fra å nå dette målet. Undersøkelsen *Europabarometer 2003* påviser at Norge ligger sist av de skandinaviske landene når det gjelder deltakelse i EVU-tiltak, og at norske arbeidstakere har lavest motivasjon for EVU av alle de 17 europeiske landene som var med i undersøkelsen. Forklaringene på disse problemene kan være mange, men blant de viktigste er at arbeidstakerne ikke finner eller har god nok kjennskap til aktuelle utdannings- og læringstilbud³. En god karriereveiledningstjeneste som også er rettet mot arbeidstakerne vil kunne bidra til å løse dette problemet ved å utrede den enkeltes utdanningsbehov, sikre god informasjon om eksisterende utdanningstilbud, og øke motivasjonen til å delta i EVU-tiltak.

³ Se *Kan livslang læring måles? Kompetanseberetningen 2003*.

3.2.3 Færre feilvalg og frafall i grunnopplæringen

Feilvalg og frafall i grunnopplæringen skaper store menneskelige problemer, og belaster utdanningssystemets begrensede økonomiske ressurser med store utgifter. I forhold til den videregående opplæringen er det også et problem at for mange velger utdanning uten hensyn til arbeidsmarkedets behov, og dermed ender i arbeidsledighet. Et godt system for karriereveiledning vil virke preventivt i forhold til både feilvalg og frafall, og vil derved bidra til å forhindre betydelige personlige og sosiale problemer, spare utdanningssektoren for store utgifter til oppfølging, og dessuten redusere arbeidsledigheten.

3.2.4 Bedre gjennomstrømning i høyere utdanning

Kvalitetsreformen i høyere utdanning har blant annet som mål å sikre bedre gjennomstrømning av studenter, hvilket innebærer at det er ønskelig med bedre tidsutnyttelse og færre feilvalg. For å nå disse målene er det en forutsetning at studentene tilbys gode karriereveiledningstjenester. I dag er situasjonen langt fra tilfredsstillende; en undersøkelse utført av Visendi viste nylig av 24% av den voksne befolkningen angret på sitt valg av utdanning. I tillegg viser NIFUs kandidatundersøkelse⁴ at 17.9% av nyutdannede høyeregradskandidater opplever ulike former for mistilpasning (arbeidsledighet, irrelevant arbeid eller ufrivillig deltid) i forhold til arbeidsmarkedet. Gjennom god karriereveiledning kan man bidra til at studentene velger studier som er i samsvar med egne interesser, anlegg og målsetninger, og at de etter endte studier er i stand til å nyttiggjøre seg den tilegnede kompetansen i arbeidslivet.

3.2.5 Likestilling

Det norske arbeidslivet er fremdeles svært kjønnsdelt. Det er grunn til å anta at en del av årsaken ligger i at mange kvinner og menn fremdeles velger utdanning og karrierevei basert på stereotype forestillinger om hva menn og kvinner "egner seg til", snarere enn vurderinger av individuelle anlegg og interesser. Karriereveiledning kan bidra til at den enkelte tar utgangspunkt i seg selv og sine egne interesser og planer, snarere enn tradisjonelle kjønnsroller. Derved kan man sikre reell valgfrihet også i forhold til utradisjonelle utdannings- og arbeidsmuligheter, og bidra til et mindre kjønnsdelt arbeidsmarked.

3.2.6 Et inkluderende arbeidsliv

Det er en politisk målsetning i Norge at arbeidslivet skal tilrettelegges slik at flest mulig kan være yrkesaktive. I den forbindelse har det vært satt fokus spesielt på de yrkeshemmede og seniorene blant arbeidssøkerne, som erfaringsmessig har vanskelig for å finne sin plass i arbeidslivet. Økende trygdeutgifter og press på pensjonsordningene tyder imidlertid på at man er langt fra å nå denne målsetningen. Ved å informere om muligheter for tilretteleggelse, bistå i kartleggingen av den enkeltes ressurser, og styrke motivasjonen for yrkesaktivitet, kan karriereveiledning bidra til at flere trygdede kommer i arbeid, og at arbeidstakere blir lengre i jobb før de går av med pensjon.

3.3 Økonomiske besparelser ved karriereveiledning

Av det foregående ser man at karriereveiledning har et stort potensial for samfunnsøkonomiske besparelser. I andre land er det gjennomført en rekke forskningsprosjekter for å undersøke hvordan disse besparelsene kan beregnes. Selv om det har vist seg vanskelig å isolere effektene av karriereveiledning fra andre faktorer, for dermed å kunne tallfeste besparelsene nøyaktig, har man kommet til noen konklusjoner om hvilke typer effekter man med rimelighet kan forvente. I følge undersøkelsen "The Economic Benefits of Career Guidance"⁵, kan god karriereveiledning ha følgende konsekvenser:

For arbeidsgivere:

⁴ NIFUs kandidatundersøkelse 2002: Arbeidsmarkedet 31/2-5 år etter avsluttet høyere utdanning

⁵ "The Economic Benefits of Career Guidance", Hughes et al. 2002:9

Økt produktivitet
Reduserte rekrutterings- og "turnover"-kostnader
Økt fleksibilitet
Økt mulighet for introduksjon av ny teknologi

For utdanningssystemet:

Økning i antall personer som tar utdanning
Flere gjennomfører utdanningen (færre "drop-outs")
Økt mulighet for å skreddersy opplæring for å møte spesielle behov

For samfunnet:

Vekst i BNP
Redusert strukturledighet
Oppdatert kompetanse
Lavere arbeidsledighet
Reduserte utgifter for staten

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at den internasjonale trenden med å satse på karriereveiledningstjenester er begrunnet i både en overordnet målsetning om å sikre reell valgfrihet for innbyggerne når det gjelder utdanning og arbeid, og i en realistisk forventning om samfunnsøkonomiske besparelser. I Norge har vi dessuten en rekke politiske målsetninger som karriereveiledning kan bidra til å virkeliggjøre. I det videre arbeidet med å styrke veiledningsfeltet i Norge, vil det være viktig å informere om disse forventede resultatene, slik at de ulike interessenter får anledning til å se karriereveiledningstiltakene i relasjon til forventet måloppnåelse og økonomisk besparelse på sine områder.

4. Bakgrunnen for oppdraget

I mandatet fra UFD og AAD til arbeidsgruppen viser departementene til aktuell bakgrunnsdokumentasjon for arbeidet som skal gjøres: OECDs landrapport om Norge 2002: Gjennomgang av politikk for yrkesveiledning, rapporten fra arbeidsgruppe 2002, Kvalitetsutvalgets innstilling (NOU 2003:16, kap.17) og dokument nr.8:113 (2002-2003).

Dette kapitlet omtaler noen av de viktigste konklusjonene fra disse dokumentene. I tillegg har arbeidsgruppen sett på konklusjoner i andre relevante dokumenter, som St.meld. 42 (1997/98) Kompetansereformen, resultater fra Grunnskoleprosjektet og Realkompetanseprosjektet, og St.meld. 35 (2001-2002) Kvalitetsreformen, der disse berører veiledning, samt konklusjonene fra prosjektet Delt rådgivningstjeneste.

Mer utfyllende sammendrag av relevante spørsmål finnes i eget vedlegg⁶.

4.1 OECDs Landrapport om Norge (2002)

Høsten 2000 satte OECD i gang en sammenliknende studie av yrkesinformasjon, veiledning og rådgivning i en rekke land.

OECD-rapporten nevner sterke og svake sider ved det norske systemet, og påpeker bl.a. at Norge har en veletablert veiledningstjeneste internt i skolesystemet og et sterkt lokalt eierskap. Samtidig advares det mot at det ideelle målet om at veiledningen skal inngå i hele skolens arbeid vil kunne føre til en ansvarspulverisering, dersom det ikke er godt nok forankret og koordinert. Rapporten påpeker at Norge har etablert enkelte lovende nye tjenester, særlig i høyere utdanning, i privat sektor og i utviklingen av internett-baserte tjenester, og en gryende tradisjon for nyskaping gjennom systematisk utprøving og evaluering.

De viktigste svakhetene er at tjenesten er fragmentert med mange utdanningsbaserte tjenester uten sterke forbindelser til arbeidsmarkedet og uten et sammenhengende fokus på strategisk utvikling. Det er åpenbare mangler i tjenesten, særlig overfor voksne, det mangler en systematisk veilederutdanning, noe som fører til svak profesjonalitet i tjenesten, og det er en tendens til å fokusere mer på informasjon enn på veiledning.

OECD-rapporten ser gode muligheter for forbedring, særlig ved å gi karriereplanlegging og veiledning en langt mer sentral posisjon enn de har hatt i Kompetansereformen og Kvalitetsreformen, blant annet ved å utarbeide en strategi og gi økt ressurs til informasjon og veiledning for voksne. Det påpekes at Aetat har potensial og kapasitet til å spille en avgjørende rolle i arbeidet med å lage en strategi for karriereveiledning i et livslangt læringsperspektiv. Faren er at kapasiteten ikke utnyttes, men betraktes som et sidespor, og at en ikke utnytter det sterke engasjement som finnes hos premissleverandører, elever og studenter.

4.2 Arbeidsgruppe av 2002

I november 2001 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som i 2002 konkluderte med en rekke tiltak for å styrke og samordne arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning og yrkesinformasjon i Norge.

Arbeidsgruppen mente at god veiledning er et godt redskap for et samfunn som har livslang læring, maksimal deltakelse og fleksibilitet i arbeidslivet som viktige mål. De største utfordringene i Norge på dette området i dag er at det ikke finnes noen felles strategi og samordning, at veiledningstilbudet er mangelfullt, og at kvaliteten på veiledningen er varierende på grunn av manglende retningslinjer og kvalitetskrav.

⁶ Se vedlegg 2 Sammendrag av rapporter

Gruppen foreslo en skisse til modell for organisering av veiledningen nasjonalt, og anbefalte en rekke tiltak.

4.3 Dokument nr.8:113 (2002-2003) til Stortinget

Stortingsrepresentantene R.J. Skjælaaen, Å. Haga og M. Meltveit Kleppa foreslo i mai 2003 å gi alle elever i grunn- og videregående skole en individuell rett til systematisk veiledning gjennom utdanningsløpet, blant annet gjennom å etablere en delt rådgivningstjeneste. Retten skal gjelde alle, også de som omfattes av Kompetansereformen.

4.4 St. meld. 42 (1997/98) Kompetansereformen

Basisen i Kompetansereformen (St.meld. 42 1997-98) er arbeidslivets, samfunnets og individets behov for kompetanse, og skal omfatte alle voksne både i og utenfor arbeidslivet. En av målsetningene i reformen er at arbeidsstyrken til enhver tid skal ha den nødvendige kompetanse i forhold til samfunnets og arbeidslivets behov. Dette blir sett på som nøkkelen til en positiv utvikling i møte med de utfordringer en raskt skiftende samfunnsutvikling gir.

Kompetansereformen vektlegger behovet for god og omfattende informasjon knyttet opp mot tiltakene i reformen, men framhever i liten eller ingen grad behovet for individuell veiledning for menneskene reformen omfatter. OECD påpeker i sin rapport om veiledning i Norge at oppmerksomheten i Kompetansereformen kun har vært rettet mot informasjon og bevisstgjøring av den enkeltes rettigheter, mens det ikke er iverksatt tiltak for å ivareta rettighetene, og gi voksne hjelp til å fatte en avgjørelse om hvor og hvordan rettighetene kan benyttes. Veiledning blir imidlertid tatt opp i både Grunnskole- og Realkompetanseprosjektet.

4.5 NOU 2003:16 Kvalitetsutvalget

Kvalitetsutvalget omtaler rådgivningstjenesten i grunnskolen i kap.17 i NOU 2003:16 "I første rekke". Utvalget har en rekke forslag til endring og forbedring, bl.a. at rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning, at Fylkeskommunene får det overordnede ansvaret for utdannings- og yrkesveiledning på ungdomstrinnet og tilføres ressurser for å utvikle tjenesten, at det utarbeides kompetansekrav til rådgivere innenfor sosialpedagogisk- og utdannings- og yrkesrådgivning og at tidsressursene til utdannings- og yrkesrådgivning styrkes. Læringscenteret har i høringen til innstillingen sagt seg enig i forslagene til forbedringstiltak.

4.6 Delt rådgivningstjeneste

Prosjektet Delt rådgivningstjeneste ble avsluttet høsten 2003 etter tre års forsøk i Oslo, Akershus, Oppland og Rogaland. Delt rådgivningstjeneste forstås i denne sammenheng som en organisatorisk deling av rådgivningstjenesten i skolen, slik at utdannings- og yrkesveiledningen skilles fra den sosialpedagogiske rådgivningen.

Prosjektet konkluderte med at en deling av tjenesten førte til en tydeligere oppgavefordeling og frigjøring av tid for rådgiver. En erfaring fra prosjektet er at forankring av arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning i skoleledelsen gjennom skolens virksomhetsplaner, og hos lærerne gjennom fagplanene, er viktige faktorer for et bedre arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Tenkningen rundt rådgiving er i større grad helhetlig, og det er utviklet kjeder av tiltak som griper inn i og støtter opp om hverandre. Rådgiver får mer rom for å gi veiledning, tilpasset informasjon og hjelp til enkeltelever, i tillegg til å være koordinator for skolens arbeid med utdannings- og yrkesveiledning⁷. Dette er en utvikling av rådgiverrollen som er helt i tråd med hvordan OECD oppsummerer den framtidige karriereveilederrollen⁸.

⁷ Havn og Buland, 2003

⁸ UFD 2003: "OECD Policy Analyses 2003" norsk sammendrag

4.7 St. meld. 27 (2000-2001) "Gjør din plikt – Krev din rett"

Kvalitetsreform av høyere utdanning

En viktig del av kvalitetsreformen er at det innføres ny gradsstruktur med faste studieløp. Studentene søker seg inn på et fastsatt studieprogram som fører frem til en bestemt bachelorgrad med eventuell påfølgende mastergrad. Tidligere prøvde mange studenter seg frem med forskjellige grunnfag før de valgte karrierevei og fortsatte med mellomfag og hovedfag. Kvalitetsreformen innebærer at studentene må velge tidligere for å få bredere kompetanse innen et fagområde. For å unngå feilvalg forutsetter altså Kvalitetsreformen karriereveiledning i forkant av påbegynte studier.

Kvalitetsreformen forplikter også institusjonene til å tilby utenlandsopphold til studenter som ønsker det, og studentene skal vite på forhånd at utenlandsoppholdet kan inngå i graden. Dette fordrer et tilbud om karriereveiledning i forkant av valg av studier. For å gi fremtidige studenter mulighet til å finne nøytral informasjon om studiemuligheter i ikke-engelskspråklige land, og oversikt over delstudier i utlandet ved ulike norske institusjoner, samt refleksjon rundt karrierevei som omhandler et større fagspekter enn venner og familie kan gi, er det behov for karriereveiledning i forkant av valget om utdanning og studiested.

Kvalitetsreformen forutsetter på denne måten at både elever i videregående opplæring og personer med realkompetanse eller som har vært i arbeid, på reise eller liknende etter videregående opplæring, skal ha et tilbud om karriereveiledning.

4.8 Andre rapporter

Både EU-kommisjonen og OECD har i mange år fokusert på karriereveiledning som et nøkkelvirkemiddel i forhold til livslang læring og økonomisk og sosial utvikling. I *Memorandum on Lifelong Learning*⁹ snakker man om at veiledning åpner for både *livslang* og *livsvid* læring. Dette knyttes opp til at individualiserte karriereveier krever personlig veiledning.

*From Initial Education to Working Life – Making Transitions Work*¹⁰, som presiserer at nasjonal og ikke minst global økonomi er avgjørende for å forenkle overgangen fra utdanning til arbeid, konkluderer også med at karriereveiledning er en nøkkelfaktor.

4.9 Oppsummering

Rapportene og prosjektene som er omtalt har mange sammenfallende oppfatninger av veiledningssituasjonen i Norge og hva som bør gjøres for å bedre og styrke veiledningstjenesten generelt. De mest sentrale punktene er:

- Ressursene til veiledningsfeltet generelt må økes
- Det må etableres en felles nasjonal strategi og samordning av veiledningstjenesten slik at dagens fragmenterte tjeneste gjøres mer helhetlig
- Det må generelt fokuseres mer på veiledning, og ikke kun på informasjon
- Det bør opprettes et veiledningstilbud som ivaretar gruppen voksne generelt, og ikke kun voksne som kommer inn under spesielle tiltak
- Det må etableres muligheter for egen utdanning innen veiledning og/eller et bedre etter- og videreutdanningstilbud for de som arbeider innen dette feltet

⁹ "Memorandum on Lifelong Learning", EU-kommisjonen 2000

¹⁰ "From Initial Education to Working Life – Making Transitions Work", OECD, 2000

5. Målsetninger og målgrupper

For at det skal være mulig å vurdere ulike modeller for organisering av veiledningsfeltet i forhold til hverandre, er det nødvendig å ta utgangspunkt i noen felles målsetninger. Når vi her drøfter og definerer målsetninger for karriereveiledningstjenester i Norge, baserer vi oss på de faglige utredningene som det er redegjort for i foregående kapittel, samt våre egne erfaringer fra ulike områder av veiledningsfeltet. Vi presenterer først en overordnet målsetning for organiseringen av karriereveiledning i Norge, og går deretter inn på de ulike målgruppene for karriereveiledning, og definerer målsetninger for hver enkelt av dem.

5.1 Overordnet målsetning

Arbeidsgruppen har kommet frem til følgende målformulering:

"Alle personer i Norge skal få enkel tilgang til kvalifisert individuell karriereveiledning ved behov. Karriereveiledningen bidrar til en prosess som gjør brukerne i stand til å treffe de utdannings- og karrierevalg som er i best samsvar med individuelle forutsetninger og målsetninger. I sum skal dette bidra til et velfungerende utdanningssystem og arbeidsliv i Norge".

5.2 Delmål for de ulike målgruppene

Målgruppene¹¹ i det følgende er inndelt etter hvilken type veiledning de har behov for, og hvilken institusjonell tilknytning de har. For hver av målgruppene redegjøres det for om og eventuelt hvordan veiledningsbehovet er dekket i dagens situasjon. På bakgrunn av dette foreslås det så for hver av målgruppene et antall målsetninger for en fremtidig organisering.

5.2.1 Utdanningssektoren

5.2.1.1 Om grunnopplæringen

Det er skoleeiers ansvar etter Opplæringsloven å dekke behovene for veiledning i grunnopplæringen, det vil si kommunene for ungdomstrinnet og fylkeskommunene for videregående opplæring. Minimumsressursen til veiledning (både sosialpedagogisk- og utdannings- og yrkesveiledning) utgjør en del av den enkelte skoles tildelte ressurser til ledelse. Den er i dag 1 time pr. 25 elever pr. uke på ungdomstrinnet og noe større i videregående opplæring, men fordi den også dekker den sosialpedagogiske veiledningen, er den ofte så knapp at veiledning av enkeltelever ikke vektlegges med mindre eleven har særskilte vansker. Skolen eller skoleeier bruker noen steder en større ressurs. Veiledningsoppgavene dekkes av lærere med rådgiveroppgaver ansatt ved den enkelte skole. Erfaringene fra Delt rådgivningstjeneste viser også at deling av tjenesten styrker skolens arbeid med karriereveiledning.

Elevene i grunnopplæringen har behov for hjelp til å bli kjent med seg selv og sine interesser, verdier og sterke sider, bli kjent med arbeidsliv og utdanningsveier, øves i beslutninger, og å reflektere over sine muligheter og sine valg. Dette er en prosess som skolen skal bidra til iflg forskrift til Opplæringsloven §§22-2. Underlagsmaterialet for denne rapporten¹² og erfaringer som arbeidsgruppen har gjort, tyder på at veiledningstjenesten bør være lett tilgjengelig for elevene og at elevene ønsker å få veiledning der de er.

Veiledningstilbudet til elevene varierer i dag sterkt fra skole til skole og mellom distriktene. Skolens rådgivningstjeneste varierer i kvalitet, men det er et problem at mange rådgivere mangler sentral kompetanse som veiledningspedagogikk, kunnskaper om utdannings- og arbeidsmarkedet, og kunnskap om systemarbeid. Mange rådgivere mangler spesifikk veilederutdanning¹³, ikke alle er knyttet til fungerende faglige nettverk

¹¹ Man kan tenke seg flere undergrupper enn de som er behandlet her, men disse er ikke ansett å ha behov som utgjør en vesentlig forskjell for hvordan organiseringen av karriereveiledningsfeltet bør være.

¹² Se kapittel 4 Bakgrunnen for oppdraget

¹³ Teig 2000

og mange har rådgivningstjenesten bare som en liten prosent av sin lærerstilling. Det er satt av få personalressurser til utvikling og gjennomføring av rådgivningstjenesten. Rådgivningstjenesten har ofte liten kontaktflate med andre deler av utdanningssektoren, arbeidslivet, foreldre og hjelpeapparat.

5.2.1.2 Målsetninger for grunnopplæringen

- Veiledningen i grunnopplæringen skal bidra til å legge et solid grunnlag for elevenes kompetanse i egen karriereplanlegging ved å bidra til at elevene får innsikt i egne interesser og verdier, kompetanse og trening i å treffe valg, og kunnskap om muligheter i utdannings- og arbeidsliv
- Elevene i grunnopplæringen må sikres muligheten til refleksjon og rett til individuell veiledning gitt av kvalifisert veileder.

5.2.1.3 Om universitet- og høyskolesektoren

Målgruppene for karriereveiledning i universitet- og høyskolesektoren kan deles i tre, etter hvor i studieløpet de befinner seg, og hvilken type veiledning de har behov for i de ulike fasene:

1. Søkere til høyere utdanning

Utdanningssøkere har behov for informasjon om de ulike studietilbud, samt veiledning i hva disse tilbudene innebærer og hvordan de passer med individuelle forutsetninger og målsetninger. For en stor del består utdanningssøkerne av avgangselever fra den videregående skolen, som bør få dekket sitt veiledningsbehov der. I tillegg til disse kommer følgende grupper:

- Personer som har ventet en tid etter videregående skole med å søke opptak til høyere utdanning
- Studenter som bytter studium eller studiested i løpet av studietiden, slik at de må søke opptak på nytt
- Personer som søker etter- og videreutdanning

Disse henvises i dag til de enkelte utdanningstilbydere for veiledning, eller til private veiledningstilbydere.

En undergruppe av søkerne er de som søker seg til høyere utdanning i utlandet. Disse tilbys i dag veiledning av ANSA¹⁴, og i tillegg tilbyr enkelte norske læresteder veiledning om tilleggsstudier i utlandet for egne studenter. ANSA har begrensede ressurser, og kan ikke forventes å representere en permanent løsning på hele Norges behov for veiledning om studier i utlandet.

Erfaringer tyder på at søkere til utenlandsk utdanning har to viktige utfordringer: 1) det er vanskelig å vurdere kvaliteten ved utdanningstilbudene, 2) for en del studier gjelder det at studenter fra utenlandske studiesteder har vanskeligere for å komme i arbeid i Norge enn studenter fra norske studiesteder¹⁵.

2. Studenter som er opptatt i et studieprogram ved en institusjon

Studenter har i hovedsak behov for veiledning i forbindelse med valg av kurs innenfor sine studieprogrammer, og ved eventuell overgang mellom studienivåer. Mange har i løpet av studietiden også behov for å få veiledning angående videre karrieremuligheter etter studiene.

Disse behovene er i dag søkt dekket på ulike måter ved de enkelte utdanningsstedene. Veiledningen i valg av fag og programmer kan være organisert som en sentralisert tjeneste som betjener hele universitetet/høgskolen, den kan være distribuert til fakulteter og/eller institutter, eller det kan være snakk om en kombinasjon.

¹⁴ Association of Norwegian Students Abroad

¹⁵ NIFU Kandidatundersøkelsen 2002: Arbeidsmarkedet 3 ½ - 5 år etter avsluttet høyere utdanning

3. Studenter som er ferdige, eller er i ferd med å avslutte studiene

Nyutdannede og studenter i avslutningsfasen har behov for veiledning omkring sin tilegnede kompetanse i et arbeidslivsperspektiv, sine individuelle forutsetninger og preferanser i forhold til arbeidslivet, og for informasjon om arbeidslivets organisering og virkemåte, samt om ulike jobbsøkingemetoder.

Ved tre av universitetene og noen få av høgskolene er det opprettet egne karrieresentre som (i samarbeid med studieveiledningstjenesten) skal dekke disse behovene. Ved de øvrige lærestedene overlates dette til studieveiledningstjenesten eller til Aetat som bare unntaksvis har kapasitet til å gi veiledning til personer med høyere utdanning.

5.2.1.4 Målsetninger for universitet- og høgskolesektoren

Universitet- og høgskolesektoren er mer fristilt fra offentlig styring enn flere av de andre sektorene. Det er derfor ikke mulig å binde disse direkte til verken strukturelle grep eller enkeltstående tiltak i de modellene som presenteres i denne rapporten. Allikevel går det an å peke på to sentrale utfordringer når det gjelder veiledning i denne sektoren som kan forsøkes løst av rapportens modellforslag:

- Nøytral studieveiledning til utdanningssøkere
- Bedre veiledning om karrieremuligheter

5.2.1.4 Om etter- og videreutdanning

Ansvar for å gi informasjon og veiledning til søkere til etter- og videreutdanning (EVU) er i dag svært fragmentert, og i praksis ivaretas oppgavene av både VOX, de enkelte voksenopplæringssentrene, Aetat, bransjeorganisasjoner, fagforeninger og utdanningsinstitusjoner som tilbyr EVU.

Dette fremkommer blant annet av Vox' prosjekt "Kunnskapsgrunnlaget – om voksne i grunnskole og videregående opplæring" (2003), og to pilotstudier som har resultert i rapporten "...men hvor skal vi henvende oss?" (2003). Studien har blant annet fokusert på befolkningens generelle kunnskaper om voksnes rettigheter til grunnskole og videregående opplæring, og muligheten for realkompetansevurdering, og hvor de skal henvende seg for å få informasjon og veiledning om rettigheter og videre opplæring.

Svarene viser at to av fem ikke vet hvor de skal henvende seg. Av de som har forslag til hvor de skal henvende seg, er Aetat den informasjonskilde som blir hyppigst nevnt. (ca. 20% av de spurte). Kommunen kommer på andre plass, med en svarprosent på 11. Av de med kun obligatorisk skole er det nesten seks av ti som svarer at de ikke vet hvor de skal henvende seg. Undersøkelsen viser også at de med minst utdanning har langt dårligere kunnskaper om sine rettigheter innen opplæringssystemet enn de med høy utdanning.

Disse resultatene underbygger antagelser og signaler fra erfaringer som tidligere er gjort i forhold til voksne. En rekke prosjekter og undersøkelser som er gjort i forhold til voksne som ønsker eller har behov for etter- og videreutdanning påpeker betydningen av en tilgjengelig og godt kjent informasjons- og veiledningstjeneste. Dette blir av mange sett på som ett av de viktigste suksesskriterier for å kunne oppfylle intensjonene i etter- og videreutdanningsreformen.

5.2.1.5 Målsetninger for etter- og videreutdanningen

- alle voksne bør ha enkel tilgang til god og nøytral informasjon om EVU-tilbud
- alle voksne bør ha enkel tilgang til veiledning om EVU-tilbud ved behov
- både informasjonen og veiledningstjenesten bør være tilgjengelig nærmest mulig brukerne, det vil i praksis si på arbeidsplassene og/eller i lokalsamfunnet

- informasjonen og veiledningstjenesten bør ikke være lokalisert ved, eller for sterkt assosiert med, instanser som brukerne ikke føler tilknytning til (Aetat/SATS og videregående skoler har vært nevnt som eksempler på slike)

5.2.2 Arbeidslivet

5.2.2.1 Om personer i arbeid

Man kan i utgangspunktet anta at en person i arbeid ikke har et presserende behov for veiledning, eller får sitt behov dekket gjennom sitt arbeidsforhold (medarbeidersamtaler mm). Imidlertid vet vi at det blir stadig vanligere i vårt samfunn å bytte arbeidsforhold flere ganger i løpet av en yrkeskarriere. Ca en fjerdedel av alle nordmenn i yrkesaktiv alder bytter i gjennomsnitt jobb hvert år.¹⁶ I slike tilfeller kan det oppstå et behov for veiledning, men det offentlige har i dag små ressurser til å tilby slike tjenester for denne gruppen. De er dermed henvist til å kontakte private aktører for egen regning, eller klare seg på egen hånd.

Jobbskifte foranlediges også av omorganiseringer eller nedleggelse av virksomheter. Veiledningsbehovet som oppstår i slike tilfeller dekkes ofte av private konsultantselskaper, ved at bedriften/virksomheten bestiller og betaler veiledningstjenester for de ansatte/permitterte/oppsagte. Hvis bedriften/virksomheten ikke tilbyr slike tjenester, er den enkelte henvist til private aktører (for egen regning) eller til å vente til han/hun er tilmeldt som arbeidsledig, og dermed har krav på Aetats oppmerksomhet.

5.2.2.2 Målsetninger for personer i arbeid

- Alle personer i arbeid bør få tilgang til veiledning i forbindelse med jobbskifte, ved behov
- Det bør være godt kjent for målgruppen hvor slik veiledning er tilgjengelig
- Veiledningsfunksjonen bør legges til en institusjon som målgruppen føler/vil føle en naturlig tilknytning til

5.2.2.3 Om arbeidsledige

Ansvar for karriereveiledning av arbeidsledige ligger i dag hos Aetat, etter Sysselsettingsloven. I praksis varierer det imidlertid både med konjunktorene i arbeidsmarkedet og med de politiske føringer i hvilken grad Aetat kan møte behovet til alle kategorier arbeidsledige, og det er ingen uttrykt politisk prioritering å gi karriereveiledning til tilmeldte ledige.

Alle arbeidssøkere som har behov for kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak eller tiltak som avklarer arbeidssøkers situasjon skal ha en handlingsplan. I forbindelse med utarbeiding av denne planen vil det gis karriereveiledning i varierende omfang. Veileder har i disse tilfellene også ofte saksbehandleransvaret for tildeling av dagpenger og andre ytelser, og her ser man flere utfordringer. Aetats medarbeidere er som regel rekruttert på basis av et generelt utdanningsnivå, og mangler ofte den nødvendige spisskompetanse i karriereveiledning. I tillegg kan man anta at det i en del tilfeller vil oppstå et misforhold mellom de to rollene som karriereveileder og saksbehandler når brukers ønsker og mål kommer i konflikt med de økonomiske rammene i Aetat.

5.2.2.4 Målsetninger for arbeidsledige

- Alle arbeidsledige bør få enkel tilgang på kvalifisert karriereveiledning med sikte på å komme i arbeid
- Karriereveiledere som skal betjene arbeidsledige bør ha tilstrekkelig kompetanse, og være integrert i et fagmiljø som fokuserer på veiledning

5.2.2.5 Om arbeidssøkere med spesielle veiledningsbehov

I utgangspunktet mener arbeidsgruppen at karriereveiledningstjenestene i Norge bør ha kompetanse og være dimensjonert slik at de kan håndtere alle voksne brukere,

¹⁶ Sosiale og økonomiske studier nr. 104, SSB

uavhengig av etnisitet, alder, funksjonsdyktighet eller andre forhold som har behov for karriereveiledning. Universell tilpasning ses med andre ord på som en bedre løsning enn en rekke særordninger og –instanser. Imidlertid er veiledningstjenestene i dag organisert som særordninger, og karriereveiledning av en del grupper krever i alle tilfeller et samarbeid mellom ulike aktører. I det følgende er disse gruppene derfor behandlet hver for seg.

Yrkeshemmede

En person som har varig nedsatt arbeidsevne grunnet sykdom, skade eller lyte kalles yrkeshemmet. Denne gruppen har et klart definert behov for karriereveiledning, da de som regel har måttet avbryte sin yrkesaktivitet, og har behov for å begynne med noe nytt. Yrkeshemmede skal ha en egen handlingsplan utarbeidet, og den blir gjerne utformet på bakgrunn av veiledningssamtaler med en medarbeider i Aetat, og koordinert med tildeling av attføringsytelser.

Minoritetsspråklige

Om lag 6,6 % (19,4 % i Oslo) av den norske befolkning har en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Dette kan gi en del spesielle utfordringer i forhold til karriereveiledning, ettersom veileder og veiledningssøkende vil ha utgangspunkt i forskjellige kulturer. Det blir derfor viktig for veilederen å ha tilstrekkelig kompetanse og bevissthet omkring både eget og brukers kulturelle ståsted.

En spesiell utfordring for mange førstegenerasjons innvandrere er behovet for norskopplæring. Denne opplæringen foregår i dag på voksenopplæringscentre, men det er ikke knyttet noen karriereveiledningstilbud til denne undervisningen.

Seniorer

Seniorer (50+) er en gruppe som de siste årene har fått vanskeligheter i forbindelse med jobbskifte. Samtidig viser den demografiske utviklingen at vi kommer til å få en stor mangel på arbeidskraft, og at en også derfor må legge forholdene til rette for at denne gruppen forblir yrkesaktiv lenger enn i dag (snittalder for avslutning av arbeidslivet er 59 år).

5.2.2.6 Målsetninger for arbeidsledige med spesielle behov

- Karriereveiledningstjenestene i Norge bør tilrettelegges med slik kompetanse at de kan håndtere alle grupper av arbeidsledige, uavhengig av etnisitet, alder, funksjonsdyktighet eller andre forhold
- Der det er nødvendig bør karriereveiledningstjenesten søke samarbeid med instanser som sitter på relevant spisskompetanse (Voksenopplæringscentre, FFO, Senter for Senior-politikk o.a.)

5.3 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett nærmere på hvordan karriereveiledningen i Norge er organisert i dag, og på den bakgrunn har vi foreslått en overordnet målsetning, samt et antall delmål for de ulike målgruppene, som det er opp til den fremtidige organiseringen av karriereveiledningen å arbeide for. I kapittel 9 vil drøftelsen av de foreslåtte organisasjonsmodellene vise tilbake til de målsetningene som er presentert i dette kapitlet.

6. Styring, samordning og implementering

Beskrivelsene av de enkelte modeller tar hver for seg opp spørsmål som angår rammer, organisasjon, samarbeidsformer og faglig kvalitet mm. Innen de ulike modellene er det også mulig å tenke seg de enkelte av disse faktorene løst på ulike måter. Her diskuteres tre temaer det er behov for å ta stilling til generelt: styring, faglig samordning og implementering av ny organisering av veiledningsfeltet. I dette avsnittet blir også spørsmålet om SATS diskutert spesielt.

6.1 Styring

For veiledningsfeltet i Norge, som i andre land, er det viktig å ta stilling til spørsmålet om hvilke statlige myndigheter som skal styre feltet og i hvilken grad det er behov for direkte instruksjonsmyndighet. De av organiseringsmodellene som forholder seg til begge departementer som styringsinstanser vil ha en grunnleggende utfordring med hensyn til styring. I praksis vil den generelle politikken det enkelte departement fører for sin organisasjon, kunne motvirke og overstyre de faglige og organisatoriske ambisjoner og intensjoner på veiledningsområdet. Dersom en legger seg på et svært lavt ambisjonsnivå med hensyn til grad av samordning (se punkt om faglig samordning nedenfor), som bare forutsetter gjensidig informasjon eller noen grad av samarbeid, vil ikke dette være noe problem, eller dette vil være selve problemet det samarbeides om å løse.

I dag styres veiledningsfeltet av to departement AAD og UFD, der AAD har det overordnede koordineringsansvaret. Feltet er lite koordinert og framstår som fragmentert og lite enhetlig, og det kan se ut til at ansvarsdelingen, slik den er i dag, ikke fungerer tilfredsstillende. Det må tas stilling til om det fortsatt skal være en slik ansvarsdeling, eventuelt med et overordnet nasjonalt organ som samordner de to departementenes politikk. Alternativt kan en tenke seg ulike måter å knytte veilederne til en egen veiledningsorganisasjon eller til en organisering under det ene departementet.

Dersom veilederne også er organisatorisk/administrativt knyttet til et av departementene eller direkte til et eget veiledningssystem, vil en kunne ha sterkere felles råderett over denne karriereveiledningsressursen. Det blir da et spørsmål om ett av departementene er villig til å overlate det faglige, det organisatoriske og det ressursmessige ansvaret for veiledningsfeltet til det andre, eller om begge departementene ønsker å overlate dette ansvaret til et frittstående veiledningssystem.¹⁷

6.2 Samordning av veiledningen

Man kan ha ulike ambisjoner for faglig samordning av systemer og for samordning av veiledningen. Vi gjør rede for dette her, fordi det er viktig å ha en ide om hva som er ambisjonen, og fordi de ulike modellene kan tilfredsstillende denne på ulike måter og på ulikt nivå.

Informasjon

Slik dagens system er lagt opp, finnes det ingen reell faglig samordning av veiledningen. De ulike målgruppene får en viss grad av veiledning i "sine" instanser, men det er ingen organisert faglig kontakt mellom disse. Det laveste nivået for faglig samordning vil derfor være å utvikle et system for gjensidig informasjon. Dette vil være nyttig, og man kan lære av hverandres erfaringer, men det påvirker ikke de ulike veiledningsinstansene i nevneverdig grad.

Samarbeid

På det neste nivået vil samordningen bestå av samarbeid om begrensede områder eller en begrenset oppgave. Man kan for eksempel tenke seg samarbeid om utvikling av

¹⁷ I Danmark har Utdanningsministeriet ikke vært villige til å overlate ansvaret til Arbejdsministeriet nettopp av denne grunn, og en har derfor ikke gått inn på en samordningsmodell der.

veiledningsmateriell, verktøy eller Internett-tjenester, slik det i dag gjøres med YoU-basen. Dette vil heller ikke kreve at en endrer noe i organiseringen av veiledningstilbudet.¹⁸

Samordning

Hvis man har ambisjoner om faglig samordning av veiledningstjenestene, der man i større grad har faste rutiner for å nå et felles mål, krever dette endringer i dagens organisering, og større satsing på felles retningslinjer og felles kompetanseutvikling.

Integrering

Et ambisjonsnivå om fullstendig integrering vil si at det er den samme institusjonelle aktøren som har ansvar for- og gjennomfører veiledningen til alle målgrupper. Et slikt system er lett å styre, men innebærer utfordringer i å tilpasse veiledningen til de ulike målgruppenes forskjellige behov.

6.3 Lovverk

Dette avsnittet tar for seg dagens lovverk som gjelder karriereveiledning (utdannings- og/eller yrkesveiledning). Norge har lover som rettighetsfester veiledning for enkelte målgrupper, og andre lover som forplikter at veiledning blir tilbudt. Det finnes ingen lov som regulerer kvaliteten i veiledningen som gis.

6.3.1 Retten til veiledning

Opplæringsloven gir elever og voksne i grunnutdanning rett til veiledning i § 9-2 "Elevane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesval og om sosiale spørsmål." og § 4A-8 "Voksne med rett til opplæring etter §§ 4A-1 og 4A-2 har rett til rådgiving for å kartlegge kva tilbod den voksne har behov for."

Elever i grunnopplæringen

I Forskrift til opplæringsloven § 22-2 heter det: "Den enkelte eleven har rett til å få rådgiving om utdannings- og yrkesval. Ved overgangen frå grunnskole til vidaregåande opplæring skal det leggjast særleg vekt på rådgiving om kva dei ulike studieretningane fører fram til. Den enkelte eleven skal få informasjon om utdanning, yrke og arbeidsmarknad. Dette omfattar mellom anna informasjon om

- grunntrekka ved utdanningsvegane i Noreg og andre land
- yrke og arbeidsmarknad lokalt, nasjonalt og internasjonalt
- ulike inntaksvilkår, søknadsfristar, lånevilkår, finansieringsordningar

Informasjonen og rådgivinga må leggjast opp slik at eleven gradvis kan utvikle kunnskap, sjølvinnst og evne til sjølv å kunne ta avgjerd om vidare utdanning og framtidig yrke, utan omsyn til tradisjonelle kjønnsroller."

Rettighetsloven for elever i grunnopplæringen sier ikke noe om hva som anses som "nødvendig veiledning" eller sikrer at eleven får tilgang til individuell veiledning.

Voksne i grunnopplæringen

Voksne er gjennom Opplæringslovens §§4A-1, 4A-2 og 4A-8 gitt rett til veiledning for å kartlegge kompetanse og opplæringsbehov. Retten til veiledning er knyttet til retten til opplæring. I Grunnskolereformen som trådte i kraft i 2002 gis denne retten til alle "som treng grunnskoleopplæring" og som er over grunnskolealder (§4A-1). Retten til opplæring på videregående skoles område (§4A-2) har i hovedsak bare de som er født etter 1978 og som tidligere ikke har fått tilbud. Rett til vurdering for spesialundervisning er knyttet til grunnskolens nivå (§4A-8).

¹⁸ I Danmark har de valgt å bare omorganisere veiledningen i utdanningssystemet, og lar arbeidsmarkedsmyndighetene ordne med sitt eget system.

Personer under språkopplæring

Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven) med virkning fra 01.09.2004, forutsetter karriereveiledning i forbindelse med utarbeidelse og oppfølging av en individuell karriereplan: "§ 6 Individuell plan: Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon."

6.3.2 Plikt til å forestå veiledning

Skoleeier er ansvarlig for at elevenes rett til veiledning blir oppfylt i henhold til Forskrift til opplæringsloven § 22-3, men skoleeier står fritt i forhold til hvordan retten skal ivaretas.

I Sysselsettingslovens § 1 heter det at Aetat Arbeidsdirektoratet skal "forestå yrkesrettledning med sikte på å yte ungdom og andre hjelp når de skal velge yrke, utdanne seg for det og tilpasse seg i arbeidslivet, og samordne all offentlig virksomhet i samband med yrkesrettledning." Videre står det i Sysselsettingslovens §6: "I Aetat skal det være tjenester for yrkesrettledning og for attføring av yrkeshemmede arbeidssøkere."

6.3.3 Koordineringsansvar

I Sysselsettingslovens § 6 presiseres det at "Staten skal organisere offentlig arbeidsformidling og yrkesrettledning som omfatter hele riket." I dag pålegger Sysselsettingslovens §1 Aetat Arbeidsdirektoratet å samordne all offentlig virksomhet i forbindelse med yrkesveiledning i Norge. Koordineringsansvaret tas bort i forslaget til ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester, men er ikke foreslått lagt til noen annen institusjon.

Dette avsnittet tar for seg dagens lovverk som gjelder veiledning. Her er det noen problemområder. Lovverket på området er fragmentert, spørsmålet er om det skal være et mål å utvikle et felles lovverk som gjelder karriereveiledning for alle. Det neste spørsmålet er om lovverket skal være rettighetsorientert eller pliktorientert. I dag har vi en blanding av disse. Det tredje er at en bør sørge for at et lovverk om veiledning faktisk sikrer alle grupper veiledning, også de voksne som ikke dekkes av dagens lover.

6.4 Implementering

Felles for alle modellene arbeidsgruppen har foreslått, er et felles nasjonalt koordinerende organ. Dette nasjonale organet har i de forskjellige modellene en noe ulik funksjon, sammensetning, styringskraft og plassering i systemet.

Når det gjelder implementering av modellene for øvrig, er dette noe som kan gjøres etappevis, basert på hvilke ressurser som blir avsett til formålet, og hva det er politisk vilje til å gjennomføre. Det vil i tillegg bli gjort rede for sider ved implementeringen i beskrivelsen av den enkelte modell.

Arbeidsgruppen mener det kan være hensiktsmessig å starte med endringer på et nasjonalt nivå. Dette kan innebære nasjonalt koordinerende organ, samt nasjonale retningslinjer for kvalitetssikring av karriereveiledningen. Deretter kan man etablere eventuelle støttefunksjoner (internettbasert- og telefonbasert karriereveiledning). Eventuelle endringer på regionalt- og lokalt nivå, bør komme deretter.

6.5 SATS

I mandatet blir arbeidsgruppen bedt om å: "*vurdere modellforslag/tilråding opp mot det pågående arbeidet med samordning av Aetat, trygdeetat og sosialetat.*" Med dette forstås

vi at vi skal vurdere på hvilken måte karriereveiledning bør organiseres og utøves i SATS (samordning av Aetat, trygdeetat og sosialetat), og om overgangen til SATS vil medføre spesielle utfordringer for veiledningsområdet.

SATS skal være en allmenn serviceinstans for befolkningen. Å legge allmenn karriereveiledning inn som en del av tjenestespekteret i SATS vil styrke service-profilen.

Et av hovedargumentene for SATS er at en på et tidligere tidspunkt og i en sterkere grad skal være arbeidsrettet i bistanden overfor brukerne. Det skal være en arbeidsretting av velferdstjenestene, og vurderinger, utprøvinger og tiltak skal komme tidlig inn i prosessen i for eksempel en sykemeldingssak.

Utdanning og andre tiltak er svært kostnadskrevende. Dette betyr at det blir viktigere enn noensinne å ha en god veiledning for å redusere muligheten for feilvalg og for å øke sjansen for at et tiltak er vellykket. Karriereveiledning i SATS vil kvalitetssikre de arbeidsmarkedstiltak (for eksempel utdanningsløp) som blir iverksatt.

Utgangspunktet for Aetats rolle i SATS er at alle tjenester som Aetat utfører i dag, skal være med inn i en ny organisasjon. Det er ingen særskilte tjenester i Aetat som er planlagt skilt ut eller overført til en annen instans. Det innebærer at dersom gruppen vurderer det som hensiktsmessig at karriereveiledning legges inn under Aetat, skal det også legges til SATS, som i utgangspunktet er tenkt å være lokalisert i alle kommuner.

De øvrige etater som er tenkt å være en del av SATS (sosial og trygd) skal heller ikke skille ut deler av sine tjenester ved overgangen til SATS.

Til tross for at SATS ikke er tenkt å være en hjelpeinstans for spesielt utsatte eller hjelpetrengende brukere, hevder enkelte at SATS-kontorene vil bli forbundet med brukere som har behov for bistand fra flere etater, og har sammensatte problemer. Dette kan gi en lav status og virke stigmatiserende på brukerne av SATS, og kan føre til at publikum ikke ønsker å oppsøke et SATS-kontor for å få generell karriereveiledning.

6.6 Oppsummering

Uansett valg av modell er det behov for å ha definerte mål for karriereveiledningsfeltet i Norge og hvilke styringsprinsipper man vurderer som mest hensiktsmessig. Det må også vurderes i hvilken grad det er behov for endringer i lovverk som gjelder for karriereveiledningen og hvilken grad av samordning av disse tjenestene en ser som mest hensiktsmessig. I de foreslåtte modellene har disse spørsmålene fått en litt ulik vekt og løsning.

7. Kvalitet og utdanning

Dette kapitlet skal handle om hvordan man kan øke kvaliteten i veiledningen. Utdanning av veiledere, kvalitetssikringssystemer for gjennomføringen av veiledningen, samt etiske retningslinjer for feltet vil bli berørt.

I veiledning, som i alle andre offentlige og private tjenester, er det viktig å sikre kvaliteten på det som tilbys brukerne. Sammen med en ressurstildeling fra det offentlige til en styrking av veiledningsfeltet, bør det også følge med et krav om effekt. Det er da naturlig å gjennomføre evalueringer av ulike deler av veiledningstjenesten for å få erfaringer med hva som fungerer og hva som ikke fungerer, for derigjennom å foreta nødvendige endringer. Avgjørende er det at tjenesten har klare mål å forholde seg til. Disse målene må operasjonaliseres i oppgaver og aktiviteter og det må videre settes opp målekriterier for tjenesten. Disse må kunne settes opp mot den dokumenterte aktiviteten som gjennomføres slik at også uavhengige evaluatorene kan undersøke om tjenesten tilfredsstillende de målsetningene som er satt.

Vi mener at et sterkt fokus på kvalitet i alle ledd av karriereveiledningen i Norge er en av de beste forsikringene om at veiledningstjenesten kan få den profesjonalitet som utfordringene i feltet krever.

7.1 Hvordan sikre kvaliteten i veiledningen?

Kvalitet kan sikres gjennom kvalitetssikringssystemer. Disse inkluderer alt fra industrielle ISO-normer, opplæring av veiledere, etikk, økonomi, rettslige aspekter ved karriereveiledningen, brukertilfredshet mm.

Det er flere måter å kvalitetssikre en veiledningstjeneste på. Vi har valgt å ta for oss tre hovedområder:

- Utdanning av karriereveiledere
- Kvalitetssikringssystemer
- Etikk i veiledningen

7.2 Utdanning av veiledere

Godt utdannede karriereveiledere er sannsynligvis det viktigste skrittet mot en tilfredsstillende og profesjonell karriereveiledningstjeneste i Norge. I utdanningen av veiledere kan man integrere øvrige kvalitetskriterier og derigjennom sikre en helhetlig kvalitet på tjenesten.

7.2.1 Dagens utdannings situasjon

Utdanningstilbudet innen yrkes- og utdanningsveiledning i Norge er relativt begrenset. Arbeidsgruppens undersøkelse viser at det er åtte utdanningsinstitusjoner som har et tilbud om veiledningsrelaterte studier per i dag. Disse tilbudene dreier seg hovedsaklig om kurs av kortere varighet, med opptil 30 studiepoeng. Ett unntak er Høgskolen i Ålesund som har et tilbud om et 30 + 30 studiepoengsstudium. I de fleste tilfellene har de nevnte studier omhandlet faget veiledning i en vid forstand.

Det er imidlertid flere utdanningsinstitusjoner som planlegger mastergradsstudier innen karriereveiledningsfeltet. I tillegg har blant annet Aetat egen opplæring av sine ansatte innen veiledning. Aetat har også gjennomført en rekke foredrag for veiledere innen blant annet utdanningssystemet. Skolerådgiverlaget har egne kompetansehevingstiltak for sine medlemmer. Karrieresenteret ved Universitetet i Oslo gjennomfører også noen kurs og seminarer for studieveiledere ved universitetet.

Det finnes også noe forsknings- og undervisningskompetanse på karriereveiledning, eller beslektede former for veiledning i Norge.

Utfordringen er imidlertid å koordinere den utdanningen og opplæringen som skjer i veiledningsfeltet. Det er i dag liten grad av erfaringsutveksling mellom tilbyderne av utdanning/opplæring. En annen utfordring er at den kompetansen man tilegner seg gjennom disse studiene, i mindre grad etterspørres eller tillegges vekt ved ansettelser av personer i veiledningsstillinger i Norge. Etter- og videreutdanning innen veiledning har mange steder liten eller ingen betydning for lønnsutvikling eller avansement for de som gjennomfører slike studier. Dette kan igjen få betydning for rekrutteringen til slike studier.

I land hvor private aktører supplerer den offentlige veiledningstjenesten, kreves ofte en offentlig godkjenning eller lisens som karriereveileder for å kunne utøve yrket. I Danmark, som nå er i gang med en veiledningsreform, premieres veiledere lønnsmessig dersom de tar etterutdanning.

7.2.2 Utdanningsbehovet

For å finne ut hva utdanningsbehovet er, må man starte med å definere kompetansekravene til en karriereveileder. Her vil det være noe variasjon, avhengig av hvilken type institusjon og hvilken modell for organisering av veiledningstjenestene man snakker om. I andre land ser man også at kompetansekravene varierer, fra krav om spesialiserte mastergrader i karriereveiledning, til vurdering av realkompetanse. Men hvis man skal generalisere på basis av den erfaringen man har med fungerende karriereveiledningstjenester i Norge og andre land det er naturlig å sammenligne seg med, kan man si at en karriereveileder bør ha som et minimum:

1. En basisutdanning tilsvarende en bachelor, adjunktutdanning, allmennlærerutdanning eller cand.mag.
2. Min. 2 års arbeidserfaring
3. Tilleggsutdanning eller realkompetanse innen:
 - a. veiledningspedagogikk
 - b. kunnskap om utdanningssystemet
 - c. arbeidslivskunnskap

Begrunnelsen for de to første kravene er at karriereveiledere bør ha en viss egenerfaring fra studier og arbeidsliv å basere veiledningen på. Punkt 3 handler mer om metoder i veiledningssamtalen, rolleforståelse, etikk, og "verktøysfag" som er nødvendige for å beherske de arbeidsoppgaver som inngår i en karriereveilederstilling. Man kan også se for seg en differensiert spesialisering i veiledningsfeltet, innen felt som multikulturell veiledning, veiledning for yrkeshemmede eller annet.

De fleste som praktiserer som karriereveiledere i dag (skolerådgivere, saksbehandlere i Aetat, studie- og karriereveiledere ved universiteter og høyskoler, veiledere i private selskap etc.) oppfyller i stor grad de to første kravene. Utdanningsbehovet for disse gjelder i første rekke temaene under punkt 3, som vil kunne dekkes gjennom et koordinert etter- og videreutdanningstilbud.

Men når man skal legge til rette for en styrking av karriereveiledningstjenestene i Norge, må man også påregne at det vil bli behov for flere karriereveiledningsstillinger. Dette kan f.eks. gjøres ved å opprette sammenhengende studieprogrammer i karriereveiledning. Ettersom det er et mål at personer som skal rekrutteres til utdanningen på forhånd har en viss studie- og arbeidserfaring, vil det være naturlig å utforme disse programmene på mastergradsnivå.

En måte å dekke behovene til både de som trenger etter- og videreutdanning på enkelte områder, og de som trenger en samlet mastergradsutdanning, vil være å utarbeide en studieplan for et modulbasert masterprogram hvor studenter uten relevant arbeidserfaring (eller tilsvarende studier) kan følge hele programmet, mens de med

realkompetanse kan få godtgjort denne, og følge undervisning og ta eksamener i det øvrige.

7.2.3 Skisse til innhold i et masterprogram i karriereveiledning

Det er ikke mulig eller ønskelig å gå inn på detaljer i studieplanen for et masterprogram eller andre studiemoduler i denne rapporten. Dette vil bli en oppgave for et eventuelt nasjonalt koordinerende organ eller en annen myndighet, i samarbeid med de universiteter/høgskoler som skal forestå utdanningen. Et grovt riss av innholdet er det imidlertid mulig å gi. Dette er hovedsakelig basert på utdanningsplanene for veiledningsstudier i Danmark:

1. Felles grunnleggende del
2. Veiledning og individ (psykologi)
3. Veiledning og veilederrollen (metode/etikk)
4. Veiledning og samfunn (sosiologi)
5. Utdanningssystemet og arbeidslivskunnskap

Som en del av utdanningen vil det dessuten være naturlig å legge opp til praksisperioder ved ulike typer institusjoner som forestår karriereveiledning.

Til tross for målgruppens noe ulike behov, mener arbeidsgruppen at karriereveiledning grunnleggende sett er den samme. Utdanningen bør derfor bygge på felles prinsipper og krav, og gis av personer med et minimum av felles kompetanse. Gruppen vurderer det slik at alle som jobber som veiledere i dag bør gis et tilbud om etterutdanning, slik at de dekker dette kompetansefeltet, samt at det stilles krav til fremtidige veiledere om tilsvarende kompetanse. Fordelen ved dette systemet er ikke bare at vi nasjonalt får en mer enhetlig veiledning og et veilederkorps med felles faglig grunnlag, det vil også gi karrieremuligheter for veilederne, og muligheter for skifte av arbeidsplass mellom de ulike etater og mellom offentlige og private aktører i feltet.

Noen land har en sertifiseringsordning for personer som skal tjenestegjøre som veiledere. Sertifiseringen kan stille krav om utdanning, praksis og personlig egnethet. Om dette er en hensiktsmessig tilnærming i Norge, ønsker ikke arbeidsgruppen å ta stilling til. Dette bør bli en oppgave for et eventuelt nasjonalt koordinerende organ for veiledning i Norge.

7.3 Kvalitetssikringssystemer

Norge har ikke utarbeidet noen nasjonale standarder i forbindelse med kvalitet i karriereveiledningen. Organisasjoner som har veiledning som en del av sine oppgaver har imidlertid laget egne retningslinjer for denne aktiviteten, Skolerådgiverlaget¹⁹ og Aetat er blant disse. OECD har utarbeidet en rapporten om kvalitet i veiledningen - *Quality in Career Guidance*²⁰. Vi viser til disse for utfyllende informasjon.

7.3.1 Standardisering og måling av innholdet i veiledningen

Kvalitet i veiledningen kan omhandle blant annet målsetninger for veiledningen, organisering av de ulike faktorene tjenesten består av, kontroll og overvåking av det veiledningstilbudet som gis, hvordan selve veiledningen gjennomføres, informasjon som er tilgjengelig mm. Faktorer som disse reguleres ofte gjennom kvalitetssikringsrutiner.

Hvordan veiledning skal gjennomføres er det ikke noe eksakt svar på. Det er en internasjonal trend at man opererer med retningslinjer for veiledning snarere enn ufravikelige krav. Det er mange variabler som spiller inn og er med på å påvirke hva som er god veiledning i hvert enkelt tilfelle.

¹⁹ www.srl.no

²⁰ "Quality in Career Guidance" OECD, 2001

Kvalitetssikringsrutiner for karriereveiledningen bør gjenspeile det handlingsrommet en veileder har i de ulike fasene av veiledningen. Deler av veiledningen kan være standardisert, for eksempel informasjon om rettigheter og plikter og om taushetsplikt. Veilederen har større handlingsrom når det kommer til hvilke veiledningsverktøy som tas i bruk. En viktig oppgave for et eventuelt nasjonalt koordinerende organ for karriereveiledning er å utarbeide retningslinjene for karriereveiledningen i Norge. Disse bør gjelde både offentlige og private aktører.

Det er i utgangspunktet vanskelig å måle effekten av god veiledning. Effektene kan være kortsiktige og langsiktige. De kan gjelde for individet selv, for samfunnet, eller for utdanningsstedet/arbeidsplassen vedkommende befinner seg. Se for øvrig kapittel 3 "Hvorfor karriereveiledning?".

Arbeidsgruppen mener allikevel at det er noen tommelfingerregler for hva som kjennetegner god veiledning. Dette kan være:

- Brukerfokus
- God tilgjengelighet til tjenestene
- Veiledningen er samordnet med det øvrige veiledningssystem
- Godt utdannede veiledere
- Oppdatert, korrekt og forståelig informasjon
- Oppfølging av den veiledningssøkende
- Upartiskhet og uavhengighet
- Åpenhet rundt bruk av metoder og verktøy
- Fortrolighet, taushetsplikt og anonymitet

Skolerådgiverlaget mener at god rådgivning forutsetter:

- Grunnleggende rådgiverutdanning
- Etterutdanning og faglig oppdatering
- Kunnskap om elevens personlige og sosiale forhold, samt yrkes- og utdanningsmessige forhold
- Tilstrekkelige ressurser med hensyn til tid, materiell og teknisk utstyr
- Samarbeid med interne og eksterne instanser når behovet tilsier det²¹

7.3.2 Informasjonsmateriale

Informasjonsmateriale er den delen av veiledningen det er enklest å sette kvalitetsstandarder for, samtidig som det er et svært omfattende felt. I flere land (bl.a. USA og Canada) har man forskjellige retningslinjer for trykt materiale, internettbasert informasjon, videoer om karriereveiledning og software-basert informasjon, mens andre land (Danmark og Nederland) har laget felles retningslinjer for alt materiale som inneholder karriereinformasjon.

7.4 Etikk i veiledningen

Innen omsorgs- og helsesektoren finnes det en rekke yrkesgrupper som har utarbeidet etiske retningslinjer for eget arbeid, for eksempel psykologer, leger og sykepleiere. Skolerådgiverlaget har utarbeidet etiske retningslinjer for sine medlemmer, og målet med disse er:

- Støtte og trygghet for elever og foresatte
- Støtte for rådgiver i veiledningsarbeidet
- Støtte i samarbeidet mellom rådgiver og andre yrkesgrupper/etater

Videre mener Skolerådgiverlaget at etikk i veiledningen bygger på respekt, uavhengighet, åpenhet, saklighet og likeverd (op.cit.). Vi har i dette avsnittet valgt å redegjøre spesielt for nøytral og uavhengig veiledning.

²¹ www.srl.no

7.4.1 Nøytral og uavhengig veiledning

Vi har som utgangspunkt at karriereveiledning bør tilbys personer som har behov for dette. Videre er det en overordnet målsetning at den enkelte bruker av veiledningstjenester skal settes i stand til å realisere sitt eget potensial på best mulig måte. På bakgrunn av dette blir det viktig å sikre at veiledningen er uavhengig og nøytral, altså ikke forsøkt påvirket av andre interesser enn hensynet til den enkeltes beste. Basert på erfaringene med eksisterende veiledningstjenester i Norge og i utlandet, kan vi si at faren for uønsket påvirkning er størst på følgende områder:

Kommersielle interesser

Der hvor veiledningen er koplet til institusjoner som har kommersiell interesse av veiledningens utforming og utfall, står en i fare for at veilederen bevisst eller ubevisst mister hensynet til brukeren av syne, og i stedet ivaretar kommersielle hensyn på vegne av institusjonen. Et åpenbart eksempel på denne problemstillingen er universitets- og høyskolesektoren, hvor utdanningsinstitusjonene tilbyr veiledning omkring egne studietilbud, samtidig som disse har interesse av å tiltrekke seg søkere. Et annet eksempel er veiledning som tilbys ansatte i bedrifter, enten utført av personalavdeling eller innleide konsulenter, og hvor bedriftens hensyn, for eksempel i forbindelse med nedbemanning, kan tenkes å bli styrende, på bekostning av hensynet til brukeren.

Forvaltningsmessige begrensninger

Også der hvor det offentlige er tjenesteyter kan man risikere at andre hensyn kommer foran. Et eksempel kan være Aetat, hvor veiledningens utforming og utfall må sees innenfor det regelverket etaten er satt til å forvalte. Aetat kan på bakgrunn av rettigheter i folketryktdloven tilby tiltak for yrkesrettet attføring. Her finnes det blant annet retningslinjer med hensyn til varighet og kostnader på utdanning som kan tilbys. Samtidig skal utdanningen være nødvendig og hensiktsmessig for formålet. Begrensninger i de offentlige ytelsene kan på denne måten ha stor betydning for brukerens valg av framtidig yrke.

Ideologiske/identitetsmessige interesser

I tillegg til utfordringene som ligger i institusjonelle tilknytninger, vil det også være en fare i at den enkelte veileder kan tenkes å bruke veiledningen som arena for mer eller mindre private agendaer av ideologisk, religiøs eller annen art. Eksempelvis kan man forestille seg at en veileder anbefaler utvalgte brukere den samme utdannings- og karrierevei som vedkommende selv har valgt. Eller man kan tenke seg at enkelte veiledere har stereotype forestillinger om hva bestemte brukere "egner seg for", basert på kjønn, etnisk bakgrunn, grad av funksjonsdyktighet eller andre faktorer.

Å tro at man skal kunne frigjøre veiledningen fra alle andre interesser enn brukerens beste vil være naivt. Likevel bør det være et mål at veiledningen skal være så nøytral som mulig. Dette kan oppnås ved å tilrettelegge veiledningstjenestene slik at de blir minst mulig påvirket av institusjonell tilknytning, og samtidig sikre felles etiske retningslinjer som eksplisitt tar opp de nevnte dilemmaene, og fastlegger at den overordnede målsetningen skal være brukerens beste. Slike retningslinjer bør kombineres med kvalitetssikringssystemer som følger opp at dette også blir gjennomført i praksis.

7.4.2 Nøytralt og uavhengig informasjonsmaterieil

På samme måte som for selve veiledningstjenestene, vil det også være ønskelig at informasjonsmaterieilet som disse bygger på skal være mest mulig nøytralt, og ikke bære preg av markedsføring eller andre former for påvirkning. Ideelt sett bør derfor det eksisterende mangfold av reklamebrosjyrer og kampanjematerieil suppleres med informasjon om utdanningstilbud og karrieremuligheter publisert av en uavhengig instans.

7.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått hvordan man kan sikre god kvalitet på de tjenestene som tilbys brukere med behov for veiledning. Utdanning og opplæring, kvalitetssikringssystemer og etikk i veiledningen har blitt berørt.

På bakgrunn av dette ønsker arbeidsgruppen å understreke viktigheten av etableringen av nasjonale retningslinjer for gjennomgående kvalitet i veiledningen i Norge. Slike retningslinjer kan utvikles gjennom et tettere samarbeid med aktører på veiledningsfeltet. Arbeidsgruppen vil understreke at kvalitet ikke er noe man kan sikre seg en gang for alle. Kvalitetssikring er en kontinuerlig prosess hvor både aktører i feltet, eksterne evaluatorene og ikke minst brukerne av tjenesten må lyttes til. Utvikling av retningslinjer for veiledningen er viktig. Viktigere er det imidlertid at disse retningslinjene etterleves. Incentiver for å ta slike retningslinjer i bruk bør bygge på et ønske om å hjelpe brukerne i forhold til deres individuelle behov.

Arbeidsgruppen mener at kvalitetsutvikling av veiledningsfeltet i Norge best kan sikres ved en sterkere grad av koordinering av innsatsen på feltet. Etableringen av et nasjonalt koordinerende organ kan i meget sterk grad bidra i dette arbeidet.

8. Behovet for karriereveiledningstjenester

For å kunne si noe om tilbudet til veiledningssøkende, er det viktig å få en oversikt over behovet for karriereveiledning. Det er flere grunner til at det er en utfordrende oppgave å anslå et slikt behov.

- Begrepet veiledning er ikke entydig definert. Sentrale faktorer i begrepet er imidlertid refleksjon, informasjon og motivasjon
- Veiledning er ofte ikke en avgrenset aktivitet. Veiledning kan inngå i andre prosesser innenfor blant annet skole og arbeidsliv
- Ulike individer har ulike behov i ulike situasjoner
- Behovet for veiledning i valgsituasjoner relatert til utdanning og yrke, er for noen mennesker ubevisst. Dette innebærer at de i noen tilfeller kunne foretatt et bedre valg hvis de hadde fått tilstrekkelig veiledning

Det man imidlertid kan anta, er at behovet for karriereveiledning er størst i tilknytning til valgsituasjoner. Disse kan være:

- Overgang fra ungdomsskole til videregående utdanning
- Overgang fra videregående utdanning til høyere utdanning
- Valg av arbeidssted etter høyere utdanning
- Valg av etter- og videreutdanning
- Valg av ny jobb

Karriereveiledning i vid forstand, bør også ta mål av seg til å hjelpe personer i å styre egen karriere, og ikke bare hjelpe dem i å ta umiddelbare valg.

Det kan også være grunn til å tro at ved en økning i tilbudet om veiledning, vil flere benytte seg av slike tilbud. Dette har man eksempler på fra blant annet Storbritannia, der innføring av telefonbasert veiledning har medført en stadig økning i etterspørsel etter denne typen informasjon og veiledning.

På bakgrunn av ovenstående er det derfor vanskelig for arbeidsgruppen å spesifisere det totale veiledningsbehovet i Norge i dag. Vi ønsker imidlertid å gjøre et forsøk på en grov estimering for utvalgte målgrupper, for å kunne bistå ved en eventuell skalering av veiledningstilbudet i de enkelte modellene vi presenterer i denne rapporten.

Tilnæringsmåten vi har valgt, er å ta for oss de målgruppene vi mener har et spesielt behov for karriereveiledning. Disse er:

- Elever i ungdomsskolen og videregående skole
- Studenter i universitets- og høyskolesektoren
- Voksne (for eksempel personer i arbeid, arbeidssøkere, personer som ønsker å skifte jobb, yrkeshemmede, minoritetsspråklige og seniorer).

På bakgrunn av de erfaringer arbeidsgruppens medlemmer har med veiledningsfeltet, har vi forsøkt å estimere behovet for karriereveiledning for disse tre hovedmålgruppene. Vi vil understreke at disse tallene bare er veiledende og må betraktes som gjennomsnitt for målgruppene. Se for øvrig også kapittel 5 om målsetninger og målgrupper når det gjelder utdypning av veiledningsbehovet for de enkelte målgruppene.

Veiledning i denne sammenhengen definerer vi som individuell ansikt-til-ansikt veiledning.

- Elever i ungdomsskolen og videregående skole: 1 time pr. elev pr år
- Studenter i universitets- og høyskolesektoren: 2 timer pr student ved laveregradsstudium og 3 timer pr student ved høyeregradsstudium
- Voksne (gjennomsnitt for alle undergrupper): 4 timer pr individ i et livsløp (i tillegg til eventuelle studier)

Spesielt i utdanningssystemet, bør karriereveiledning i vid forstand inngå i skolens øvrige undervisningstilbud. Dette kommer da i tillegg til timeestimatet over.

Arbeidsgruppen kan imidlertid anbefale en egen undersøkelse hvor behovet for karriereveiledning kartlegges spesielt.

9. Organisasjonsmodeller

I mandatet blir arbeidsgruppen bedt om å *'konkretisere alternative modeller for organisering av utdannings- og yrkesveiledningen i Norge'*. Arbeidsgruppen har kommet frem til fire forskjellige modeller. Organisasjonsmodellene inneholder i varierende grad de elementer som ble lagt som føringer i mandatet:

- En modell som sikrer nasjonal og regional koordinering og som bygger på gjeldende ansvarsdeling
- En modell som er kostnadsnøytral
- Vurdere permanent koordinerende organ

Det siste punktet, et permanent koordinerende organ, er et element som er tatt med i alle organisasjonsmodellene. Dette er gjort fordi dette var et entydig ønske fra alle interessentgruppene, samt at arbeidsgruppen så det som den beste løsningen for å få til en koordinering av feltet som sådan.

Et annet element som også går igjen i alle modellene, er prinsippet om veiledningstilbyderens nærhet til de veiledningssøkende. Også dette ut fra en bred enighet om at dette er en sentral egenskap for en god veiledningstjeneste.

I mandatet bes det om at modellene vurderes opp mot samordningen av Aetat, trygdeetat og sosialetat (SATS), sikring av voksnes mulighet for individuell veiledning, samt en vurdering om og hvordan private aktører kan benyttes. SATS har blitt behandlet under eget avsnitt, der konklusjonen var at en kan sidestille SATS og Aetat i modellene. SATS vil derfor ikke bli vurdert i hver enkelt modell. Når det gjelder voksnes behov for veiledning, har arbeidsgruppen valgt å vurdere hver enkelt modell i forhold til alle målgrupper veiledningssøkende²². Voksne vil være en del av denne vurderingen.

Modellene vil bli presentert gjennom en redegjørelse for disse punktene.

- Beskrivelse og styring – presentasjon av organisasjonskart
- Målgrupper for modellen
- Kompetanseutvikling
- Kvalitetssikring
- Private aktører
- Økonomi
- Implementering
- Oppsummering – fordeler og ulemper

I mandatet står det at arbeidsgruppen skal "vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene". I samråd med oppdragsgiverne ble det besluttet at arbeidsgruppen skal utrede de veiledningsfaglige spesifikasjonene ved hver enkelt modell. AAD og UFD vil bruke disse til eventuelt å beregne kostnader mer nøyaktig i etterkant.

Behovet for karriereveiledning i Norge er vanskelig å beregne. Arbeidsgruppen har forsøkt dette i kapittel 8. Modellene kan skaleres i forhold til eventuelle endringer i behovet. Ved en økning av etterspørselen for karriereveiledning, kan kapasiteten i de organisasjonene modellene tar sikte på å illustrere, økes gjennom bl.a. å ansette flere veiledere.

Arbeidsgruppen har framstilt modellene bl.a. for å understreke prinsipielle forskjeller. På denne måten kan modellene perspektivere hverandre. Selv om modellene er forskjellige, er det imidlertid faktorer ved hver enkelt modell som kan brukes i en av de øvrige. Eksempler på dette er støttefunksjoner som internettjenester og telefonbasert veiledning. Etablering av egne karrieresentre kan også integreres i de modellene som

²² Se kap. 5 Målsetninger og målgrupper

ikke er basert på dette. Poenget med dette er at hver enkelt modell er fleksibel både i forhold til innhold i tjenestene, til organisering og til skalering, og kan dermed danne basis for hybridløsninger.

Modellene vil bli presentert i denne rekkefølgen:

Modell 1. Karrieresentermodellen

Modell 2. UFD-modellen

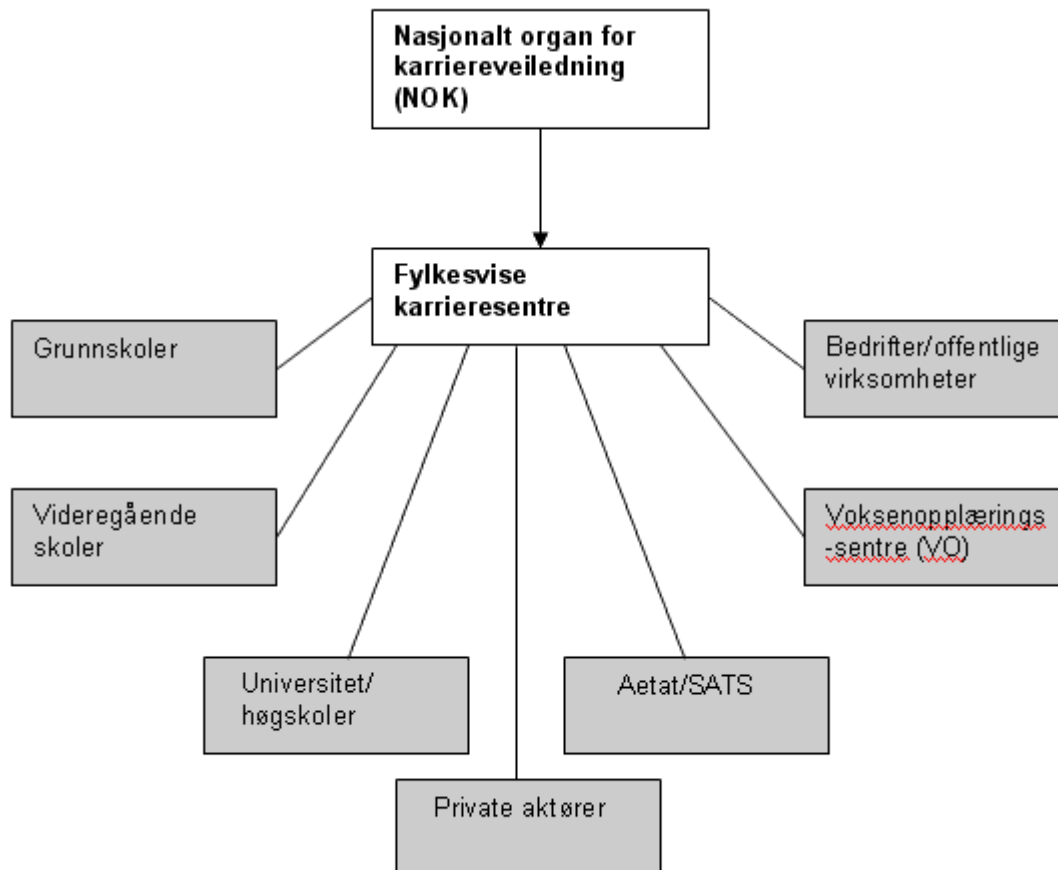
Modell 3. Modell for gjeldende ansvarsdeling

Modell 4. Kostnadsnøytral modell

9.1 Karrieresenter-modellen

Karrieresentermodellen innebærer en full integrering av veiledningstjenestene ved at det opprettes en egen veiledningsorganisasjon med to nivåer: et nasjonalt organ for karriereveiledning, og 19 fylkesvise karrieresentre. Karrieresentrene vil forestå veiledningen i praksis, ved å ta imot brukere i egne publikumslokaler, og ved utplassering av veiledere ved brukernes institusjoner: skoler, høyere læresteder, Aetat/SATS, og annet.

9.1.1 Organisasjonskart - beskrivelse og styring



Nasjonalt organ for karriereveiledning

Nasjonalt organ for karriereveiledning (NOK) vil ha det overordnede ansvaret for karriereveiledningstjenester i Norge, og direkte instruksjonsmyndighet overfor 19 fylkesvise karrieresentre. NOK vil utarbeide felles retningslinjer for etikk og kvalitet, drive strategisk planlegging og faglig utviklingsarbeid, og ha ansvar for internasjonale prosjekter innen veiledning, og godkjenne veilederutdanningen(e).

For å sikre enhetlig styring og faglig uavhengighet for NOK og de underliggende karrieresentrene, vil det være en fordel om organisasjonens virkemåte er regulert

gjennom en egen lov om karriereveiledning. I så fall vil AAD's og UFD's rolle begrense seg til å forestå finansieringen (samt evt. å være representert i styret til NOK)²³.

19 fylkesvise karrieresentre

Karrieresentrene vil ha heltidsansatte karriereveiledere som forestår karriereveiledningen i egne publikumslokaler, via telefon og e-post, og ved hospitering i brukernes institusjoner (skoler, høyere læresteder, Aetat/SATS o.a.)

Ettersom karriereveilederne i denne modellen er ansatt i karrieresentrene, og ikke som i dag, i skolene og i noen grad i Aetat, vil relasjonene mellom karriereveilederne og disse institusjonene være noe løsere enn i dag. Forholdet mellom karrieresentrene og de sistnevnte institusjonene vil derfor være lovregulert slik at institusjonene både har krav på, og en plikt til å tilrettelegge utplassering av karriereveileder fra et karrieresenter.

9.1.2 Målgrupper

I det følgende redegjøres det for hvordan de ulike målgruppene for veiledning, som er nærmere beskrevet i kapittel 5, er tenkt betjent i denne modellen.

Elever i grunnopplæringen

- Elevene vil få tilbud om individuell karriereveiledning i skolens lokaler, gjennomført av en veileder fra et karrieresenter, i samråd med skoleledelsen og klassestyrer
- Elevene vil få klassevise opplegg for utprøving av, og informasjon om utdannings- og arbeidsmuligheter, tilrettelagt av karriereveileder i samråd med skoleledelsen og klassestyrer
- Karrieresenteret vil samarbeide med Oppfølgingstjenesten for å håndtere frafallsproblematikken

Søkere til høyere utdanning

- Alle søkere til høyere utdanning vil få tilbud om nøytral individuell veiledning ved henvendelse til et karrieresenter, som et supplement til eventuell studieveiledning fra de enkelte utdanningstilbydere

Studenter

- Studenter som er opptatt ved et lærested bør få nødvendig veiledning der.
- Studenter som bytter studiested, eller er i overgang mellom studienivåer, vil få tilbud om veiledning ved henvendelse til et karrieresenter

Avgangsstudenter

- Avgangsstudenter fra alle studiesteder vil få tilbud om karriereveiledning i overgangen mellom studier og arbeid, som et supplement til eventuell karriereveiledning ved det enkelte studiested

Søkere til EVU og voksenopplæring

- Alle søkere til EVU vil få tilbud om veiledning ved henvendelse til et karrieresenter
- Voksne som tar grunnopplæring, og som har en lovfestet rett til karriereveiledning, vil få veiledning i VO-sentrenes (el.l.) lokaler, forestått av en karriereveileder fra et karrieresenter

Personer i arbeid

- Personer som er i et arbeidsforhold, men som vurderer jobbskifte, kan henvende seg til karrieresenteret for individuell karriereveiledning.
- Bedrifter og offentlige virksomheter som trenger råd i forbindelse med kompetansekartlegging eller -utvikling av medarbeiderne, eller veiledning i

²³ Dersom man ikke ønsker å lovregulere NOK og underliggende enheter, kan man underlegge NOK enten AAD eller UFD direkte. Dermed sikrer man enhetlig styring, men man vil ikke få et faglig uavhengig organ, og man kan risikere at enten utdannings- eller arbeidslivsperspektivet blir for dominerende.

forbindelse med omorganisering/nedbemanning, kan bruke karrieresenteret som kompetansesenter.

Arbeidssøkere

- Personer som er registrert som arbeidssøkere hos Aetat/SATS vil, uavhengig av om de har rett til ytelser, få tilbud om karriereveiledning. Karriereveiledningen vil foregå ved det enkelte Aetat/SATS-kontor, men vil bli utført av en karriereveileder fra karrieresenteret.
- Aetat/SATS vil selv forestå informasjonsarbeid, saksbehandling og veiledning som er spesifikt knyttet til rettigheter til dagpenger eller andre ytelser

Arbeidssøkere med spesielle veiledningsbehov

- Arbeidssøkere med spesielle behov (førstegenerasjons innvandrere, yrkeshemmede o.a.) vil betjenes av egne avdelinger i Aetat/SATS som i dag når det gjelder tiltak, bistand og formidling, men karriereveiledningen vil utføres ved det enkelte Aetat/SATS-kontor av en karriereveileder karrieresenteret. .

9.1.3 Kompetanseutvikling

Det overordnede ansvaret for fagutviklingen innen karriereveiledning i Norge vil ligge ved NOK, som selv vil kunne drive utredningsarbeid, publisere faglitteratur, arrangere konferanser, initiere prosjekter osv. I tillegg vil det være NOK's ansvar å koordinere et utdanningstilbud (bestående av både grunnutdanning og etter- og videreutdanningstilbud) i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren.

Samlokalisering og felles kompetanseutvikling i karrieresentrene vil i denne modellen sikre at karriereveilederne får sektorovergrepene kompetanse om hele utdanningssystemet og arbeidslivet. Dermed vil karriereveilederne bli rustet til å bidra i brukernes valgsituasjon i *overgangen* mellom utdanningsnivåene, og mellom utdanning og arbeid. Man vil på karrieresentrene kunne trekke på kompetansehevingstilbud fra NOK, og dessuten kunne legge tilrette for kollegial kompetanseutvikling i det daglige arbeidet. I tillegg kan man tenke seg at karrieresentrene inviterer berørte institusjoner i fylket i en partnerskapsmodell for å utveksle informasjon og planlegge tiltak.

9.1.4 Kvalitetssikring

Blant de viktigste oppgavene til NOK vil være utarbeidelse av retningslinjer og evalueringsrutiner for kvalitet og etikk i den veiledningen som tilbys av karrieresentrene. Individuell veiledning er i sin natur vanskelig å måle presist, men ved å kombinere ulike måleteknikker (egnevaluering, brukerevaluering, "best practice" osv.) vil et NOK med direkte instruksjonsmyndighet overfor det operative leddet ha gode muligheter til å sikre jevn og god kvalitet på norske karriereveiledningstjenester.

9.1.5 Private aktører

NOK kan om ønskelig konkurransen utsette driften av de fylkesvise karrieresentrene, etter vanlige prosedyrer for offentlige anskaffelser. Eventuelt privat drevne karrieresentre må følge de retningslinjer og kvalitetsstandarder som er blitt utarbeidet av NOK, og rapportere til NOK på samme måte som et offentlig karrieresenter. Om ønskelig kan også offentlige fylkesvise karrieresentre kjøpe veiledningstjenester og/eller andre tiltak fra private aktører.

9.1.6 Økonomi

Karrieresentermodellen omorganiserer mye i forhold til dagens situasjon, og vil innebære en del implementeringskostnader. I tillegg legger den til rette for at alle målgruppers behov skal dekkes, i motsetning til dagens situasjon, og det vil i seg selv bidra til at de totale driftskostnadene går opp. Modellen er imidlertid konstruert slik at bevilgede midler kan gå direkte til utførelse av veiledning, uten for mange administrative kostnader ved å koordinere aktører fra ulike instanser.

Det at modellen ikke bygger videre på et eksisterende system, gjør at den er vanskeligere å kostnadsberegne enn de øvrige modellene i denne rapporten, hvor man kan ta utgangspunkt i dagens kostnader, og så legge til den ønskede styrkning. For denne modellen vil det derfor være nødvendig med en langt mer omfattende økonomisk konsekvensutredning enn det er mulig å gjennomføre her. Det følgende er derfor et rent veiledende og foreløpig estimat som bare er ment å anskueliggjøre dimensjonene ved karrieresentermodellen.

Utgangspunktet for utregning av driftskostnadene ved modellen vil være følgende:

- Et NOK med ansvar for både kompetanseutvikling, kvalitetssikring, administrativ støtte og linjeledelse av de fylkesvise karrieresentrene må ha nye lokaler, lønnsmidler til anslagsvis 40 ansatte, og dessuten en del prosjektmidler.
- Hvert av de fylkesvise karrieresentrene må ha lokaler, administrative ressurser, og et tilstrekkelig antall ansatte karriereveiledere til å betjene de ulike målgruppene etter det estimat over veiledningsbehovene som er redegjort for i kapittel 8. Avhengig av demografi og topografi vil løsningene og bemanningsbehovene variere fra fylke til fylke, men hvis man tar utgangspunkt i dagens bruk av personalressurser i skoleverket, og legger til bemanning for å ivareta andre brukergrupper, kan man anta at et gjennomsnittlig karrieresenter vil trenge ca. 30 stillinger.
- Man sparer inn de årsverk som i dag går med til rådgivning/veiledning i skoleverket. I Aetat drives det i dag karriereveiledning i mindre grad, så her vil besparelsene være mindre. Imidlertid må man anta at karrieresentrene vil kunne avlaste Aetats totale oppgaver betraktelig, og at det dermed kan være mulig å omfordele også noe av Aetats tilskudd.

For å gi et numerisk anslag av årlige kostnader, forutsetter vi at et årsverk koster i gjennomsnitt kr. 500 000, inklusive lokaler og administrative ressurser. Vi får da følgende tabell:

Formål	Kostnad i mill. kr.
<i>Nasjonalt organ for karriereveiledning (NOK)</i>	
40 årsverk i NOK	20
Prosjektmidler til NOK	5
19 karrieresentre	
570 årsverk på landbasis	285
Sum utgifter karrieresentermodellen	310

Merutgifter i forhold til dagens situasjon	
<i>Formål</i>	<i>Utgifter i mill. kr.</i>
Sum kostnader karrieresentermodellen	310
Dagens utgifter i grunnskolen (237 årsverk)	-68.5
Dagens utgifter i vgs. (192 årsverk)	-96.0
Sum merutgifter i.f.t. dagens situasjon	145

9.1.7 Implementering

I implementering av modellen kan man begynne med opprettelse av NOK. I oppstartfasen vil sentrale utfordringer for NOK være å utarbeide kvalitetsstandarder for karriereveiledning og å bidra til opprettelse av et utdanningstilbud i karriereveiledning. Dette bør foregå i nært samarbeid med eksisterende aktører på veiledningsfeltet i Norge. Man kan også ha mye å lære av erfaringene fra Danmark, hvor man nå gjennomfører en veiledningsreform som ligner på karrieresentermodellen.

Dernest vil oppgaven til NOK være å opprette fylkesvise karrieresentre. Det kan være aktuelt å begynne med enkelte forsøksfylker; eksempelvis kan man opprette

karrieresentre i de tre største byene. Ved å velge en gradvis implementering, kan man på en kontrollert måte få avviklet dagens system (med stillingshjemler for veiledere i skolen og Aetat), og kanalisere stillingshjemler og midler over til karrieresentrene.

9.1.8 Oppsummering

Fordeler:

- Karrieresentermodellen sikrer alle som har behov for karriereveiledning et godt, nøytralt og likeverdig tilbud
- For brukere som er tilknyttet institusjoner (skole, Aetat etc.), vil veiledningen foregå der de er
- For brukere som ikke er tilknyttet slike institusjoner, vil veiledningen foregå ved et karrieresenter som det vil oppleves naturlig og ikke stigmatiserende å oppsøke
- Karriereveilederne vil arbeide med veiledning på heltid, og de vil kunne delta i et faglig miljø, med de effekter det har for kompetanseutviklingen. De vil dessuten få en sektorovergripende kompetanse som vil gjøre dem i stand til å bistå brukere i overgangen mellom utdanningsnivåer, i overgang mellom studier og arbeid, og i overgang mellom arbeidsområder
- Modellen er lett å styre og derfor kostnadseffektiv i drift
- Ved at denne modellen sikrer lett tilgang til individuell veiledning over hele landet, vil behovet for en nasjonal telefonservice bortfalle. Den enkelte karriereveileder vil betjene telefon- og e-posthenvendelser

Ulemper:

- Modellen omorganiserer mye, og vil være utfordrende å implementere
- Modellen vil være kostnadskrevene fordi volumet av veiledning vil øke
- Modellen vil føre til at karriereveilederne får et løsere bånd til skolen og Aetat enn de har i dag.

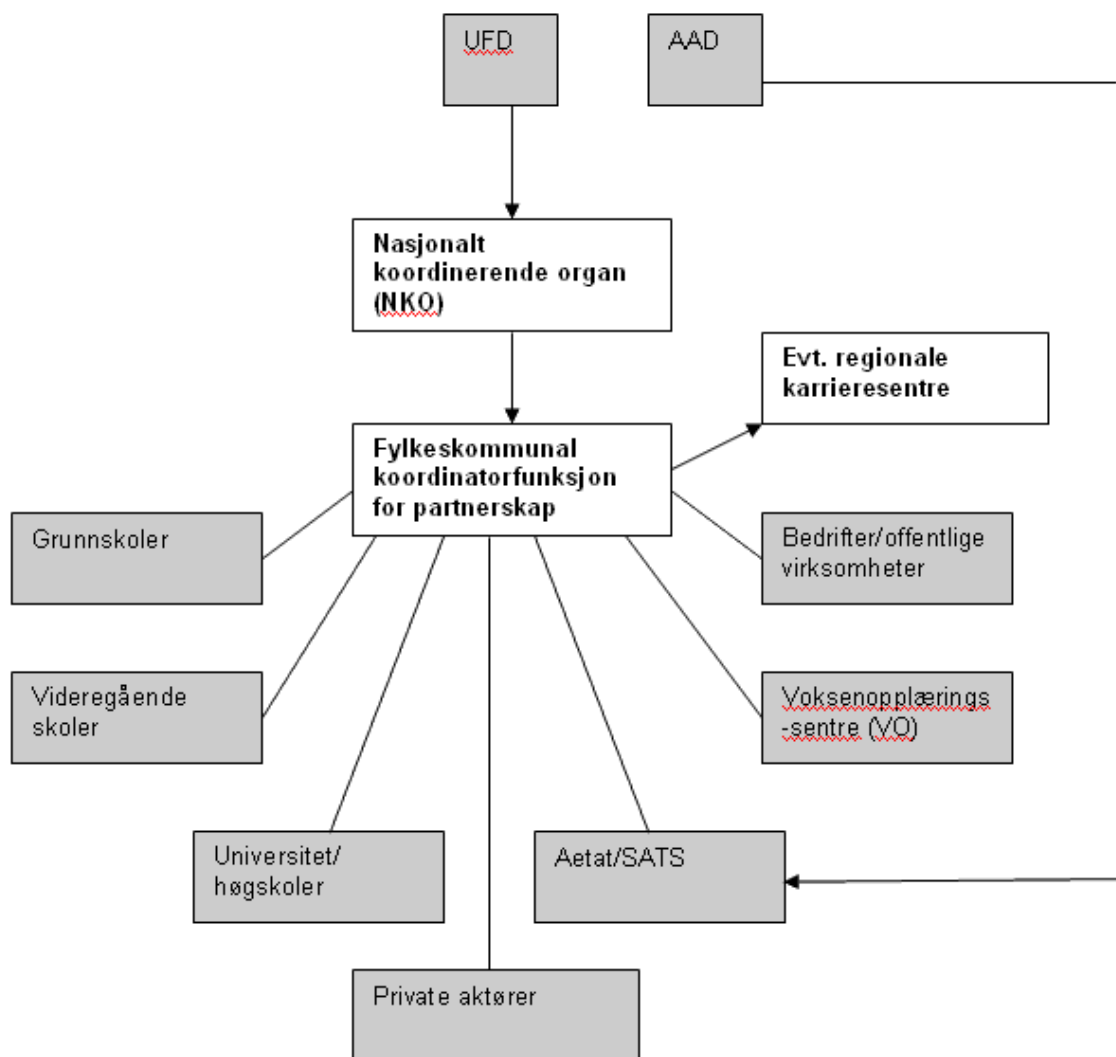
9.2 UFD-modellen

Denne modellen skiller seg ut ved at den har lar ett departement, Utdannings- og forskningsdepartementet, være ansvarlig for hele karriereveiledningsfeltet. Dette er gjort på bakgrunn av mulige problemområder knyttet til at to departementer sammen styrer et fagfelt, og vil i seg selv være en form for samordning og gi mulighet for utvikling av felles politikk på karriereveiledning i de ulike instansene. Begrunnelsen for valg av ansvarlig departement er at UFD omfangsmessig har det største nedslagsfeltet, og at karriereveiledning faglig sett ligger nært opp til utdanning generelt.

AAD vil også ha ansvaret for å forvalte statens plikt til å utvikle og kvalitetssikre informasjonsmaterieell som gir et godt og nøytralt bilde av arbeids- og utdanningsmuligheter til den veiledningssøkende, og for å levere karriereveiledning til omforente målgrupper i sine kontorer/SATS' kontorer. En forutsetning for modellen er at AAD og UFD må ha avtaler som forplikter Aetat både lokalt og i forhold til det regionale koordineringsleddet.

Denne modellen skiller seg også fra de øvrige i organiseringen av fylkesleddet, med et forpliktende partnerskap og koordinatorfunksjon i Fylkeskommunen. Dersom en region velger å opprette et karrieresenter, vil forskjellen fra karrieresentermodellen være at veilederne fortsatt er ansatt i skolen og kanskje også i Aetat/SATS, på høyskole/universitet eller ved voksenopplæringssettret de veileder i. Veilederne forpliktes da til å tidvis betjene et karrieresenter.

9.2.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring



UFD vil ha det overordnede ansvaret for karriereveiledning for alle målgrupper, mens AAD forpliktes til å tilby veiledning til arbeidstakere/arbeidssøkere gjennom Aetat/SATS, til å delta i fylkeskommunalt partnerskap og til å bidra til arbeidslivets medvirkning i partnerskapet.

Det opprettes et nasjonalt koordinerende organ. Modellen for øvrig har fylkeskommunale koordinatører og fylkesbaserte partnerskap for karriereveiledning som skal styrke og bistå veilederne i den enkelte institusjon, det være seg skole, Aetat lokalt, voksenopplæringsssenter, eller eventuelt veiledningsssenter. Dette finansieres og styres av UFD.

Ansvaret for tilbudet om og kvaliteten i karriereveiledning ligger imidlertid hos den enkelte institusjon, slik det er i dag. I tillegg er veiledning for voksne forsøkt forbedret enten ved at Aetat får ansvaret for den, eller ved at den tilbys i egne veiledningsssentre.

UFD-modellen legger opp til stor grad av faglig og organisatorisk samordning av dagens tjenestetilbud, og vil kreve noen organisatoriske endringer. Den legger ikke opp til full integrering av veiledningstjenestene.

Nasjonalt nivå:

Det opprettes et nasjonalt koordinerende organ (NKO) av fagpersoner. Det har følgende oppgaver:

- Strategisk planlegging
- Operasjonelt, dvs. at det forvalter veiledningsarbeidet i Norge
- Gi retningslinjer for etikk og kvalitet i veiledningstilbudet
- Faglig utviklingsarbeid
- Kvalitetssikring
- Godkjenne utdanning
- Støttefunksjon for departementet og de regionale ledd
- Internasjonale prosjekter (Aetat utdanning Europa)

Det nasjonale organet skal styre gjennom målstyring og støtte til de regionale leddene, følge opp utredninger, handlingsplaner og større satsinger, drive kunnskapsinnhenting og forsøks- og utviklingsarbeid, og drive rådgivning/veiledning på området, med utvikling av felles informasjonsmaterieell, rundskriv og veiledere.

Regionalt nivå:

På regionalt nivå skal fylkeskommunen ha en koordinatorfunksjon og ansvar for å samordne karriereveiledningsfeltet i sitt fylke. Koordinatorfunksjonen skal utøves med støtte i forpliktende partnerskap med aktørene i feltet. Et regionalt partnerskap for karriereveiledning kan bestå av skolemyndighet, Aetat, arbeidslivets organisasjoner, næringsliv, høyere utdanningsinstitusjoner og andre offentlige og private instanser. Private karriereveiledningsaktører og veiledere i arbeidslivet kan få bistand fra, og være tilsluttet, et partnerskap.

Koordinator/partnerskapets oppgaver:

- Koordinere og forvalte veiledningsfeltet i fylket
- Initiere og følge opp forsøks- og utviklingsarbeid lokalt
- Bygge og drive faglige nettverk, tiltak, og støtte- og oppfølgingsstrukturer
- Sikre samarbeid mellom de regionale/lokale aktører og mellom utdanning og arbeidsliv
- Sikre kvalitet og kompetanseutvikling lokalt
- Lede/være sekretariat for partnerskapet
- Bistå fylkets videregående skoler og skoleeiere/skoler i kommunene i regionen med informasjon
- Gi informasjon om utdanningsveier generelt og om utdanning og yrker i regionen
- Eventuelt drive et åpent veiledningssenter

Lokalt nivå

Gjennomføring av veiledning til sluttbrukerne skjer lokalt på den enkelte grunnskole, videregående skole, oppfølgingstjenesten, lærested for høyere utdanning, voksenopplæringscenter eller Aetat/SATS, der det er veiledere i dag eller det tilsettes nye veiledere. Karriereveilederne bør ha dette fagfeltet som sin hovedoppgave i alle organisasjoner. Veiledningen kan også foregå i eventuelle veiledningssentre, der det er udekkede behov for veiledning til for eksempel voksne, eller hos private aktører og arbeidslivsaktører.

9.2.2 Målgrupper

- Elever i ungdomstrinnet og videregående opplæring vil få karriereveiledning av en karriereveileder ansatt ved den enkelte skole. Det fylkeskommunale koordinerings- og partnerskapsarbeidet vil bidra til å styrke samarbeidet mellom skoleslagene og samarbeidet mellom skole og arbeidsliv, være støtte i skolens og

karriereveileders arbeid, bidra til tettere nettverk, og gi tilbud til frafallstruede elever.

- Voksne ved voksenopplæringscentre og flyktninger som tilhører introduksjonsprogrammet skal få veiledning ved den institusjonen de tilhører.
- Studenter ved universiteter og høyskoler skal få veiledning ved den institusjonen de tilhører.
- Ungdom som ikke er tilknyttet grunnopplæringen, arbeidsledige, jobbhoppere og andre voksne skal få karriereveiledning ved Aetat/SATS uavhengig av om de er arbeidssøkere.
- Alternativt kan fylket velge å la studenter og voksne få tilbud om veiledning ved eventuelle åpne veiledningssentre.

9.2.3 Kompetanseutvikling

Det overordnede ansvar for fagutvikling hviler som i dag på hver enkelt organisasjon som tilbyr karriereveiledning. NKO skal imidlertid ha et koordineringsansvar, initiere kurs og etter- og videreutdanning i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, samt ha bestilleransvar i forhold til universitets- og høyskolestudier. Fylkesleddet har ansvar for å koordinere, følge opp og gjennomføre lokalt og sentralt initiert kompetanseutvikling i sitt område, blant annet gjennom nettverksgrupper og faglige fora for veilederne.

Arbeidsgiver, dvs kommune, fylkeskommune, Aetat etc. har ansvar for å tilrettelegge kompetanseutvikling for sine ansatte.

9.2.4 Kvalitetssikring

NKO skal utarbeide kvalitetssikringssystemer, retningslinjer for kvalitet, etiske retningslinjer, minstekrav og krav om oppfølging. Fylkesleddet skal bistå NKO med å gjennomføre kvalitetsutvikling, rapportere til NKO, og skal ha ansvar for å bidra til en nyskapingkultur i karriereveiledningen lokalt.

9.2.5 Private aktører

Private veiledningsaktører kan supplere de offentlige som i dag, men må kvalitetssikres av NKO. Lokalt kan private karriereveiledningsaktører og arbeidslivsaktører delta i, og få bistand fra partnerskapet/koordineringsorganet. NKO kan også sette ut enkelte tjenester på anbud, for eksempel kurs, produksjon av informasjonsmateriell, telefon- eller internettjeneste.

9.2.6 Økonomi/Ressurser

Kostnader ved gjennomføring av UFD-modellen:

Den følgende beregningen baserer seg på tall for ungdomstrinnet hentet fra at Kirke-utdannings- og forskningsdepartementets Nasjonale rapporter fra VSI (Videregående skoles informasjonssystem) for skoleåret 1999-2000 og GSI (grunnskolen informasjonssystem) for skoleåret 2003-2003.

VSI oppgir årsverk (384) brukt til rådgiver i videregående opplæring og GSI årstimer (462 791) brukt til sosialpedagogiske tjenester/rådgivningstjenester. Antallet elever de samme årene er oppgitt til totalt 158 455 i videregående opplæring (1999), og 183 053 elever i ordinær undervisning på ungdomstrinnet (2002).

Vi har regnet at ett årsverk tilsvarer kr 500 000,- og består av 1690 timer. Videre har vi regnet med en deling av rådgiverressursen, slik at ½-parten går til Karriereveiledning

Institusjon	årsverk	Kostnad i mill nkr
Dagens ressursituasjon for karriereveiledning i skolen:		
Grunnskolen	137	68.5
Videregående skole	192	96.0

Sum		164.5
Framtidig styrking* :		
Sentralt organ	8	4.0
Fylkeskoordinator	19	9.5
Nye veiledere i aetat, VO, Høyere utdanning eller karrieresenter	100	50.0
Styrket ressurs i skolen	100	50.0
Sum		113.5

* Forutsatt denne versjonen av UFD-modellen

9.2.7 Implementering

Modellen er forholdsvis enkel å implementere. Ansvarsdeling mellom UFD og AAD må avklares og ansvarsområdene avtales. Det nasjonalt koordinerende organet opprettes og får ansvaret for å drifte resten av prosessen. Dette består i å styrke den veiledningsfaglige kvaliteten ved utvikling av kvalitetssikringssystemer, kompetanseutviklingsplaner og programmer, og å bidra til, og støtte fylkenes organisasjonsutvikling og omorganiseringssprosess.

9.2.8 Oppsummering

Modellen legger opp til stor grad av faglig og organisatorisk samordning av dagens tjenestetilbud som vil kreve noen organisatoriske endringer. Den legger ikke opp til full integrering av veiledningstjenestene. Modellen krever nyansettelser i nasjonalt og regionalt ledd, samt tilskudd av veiledningspersonell for å dekke behovet for voksne og studenter, som er udekket i dag. Modellen vil kvalitativt styrke veiledningen ut til brukeren. Den vil være en kvantitativ styrking for grunnopplæringen på den måten at den kan frigjøre tid for skolens karriereveileder ved koordinering, samarbeid og organisering av fellestiltak. I tillegg vil det være behov for noe ressursøkning i grunnopplæringen.

Fordeler:

- Modellen gir et mer enhetlig styringssystem enn i dag, og en felles veiledningspolitikk alle steder der veiledning tilbys
- Modellen bidrar til økt kvalitet på veiledningen
- Utøverleddet er bygget på prinsippet om nærhet til brukeren og dermed anledning til å integrere veiledningen i øvrige tjenester
- Koordinering og faglig aktivitet på regionalt nivå øker kompetanse, kvalitet og samarbeidsmuligheter
- Sterkt veiledningsfaglig miljø på nasjonalt nivå
- Mulighet for fleksible løsninger, regionale varianter og lokale fagmiljøer
- Bygger på eksisterende forvaltningsnivå, derfor ingen oppbygging av administrasjon rundt det utøvende leddet
- Sterk lokal forankring og forpliktelse for berørte parter i regionalt partnerskap, som kan bygge på eksisterende faglig samarbeid regionalt

Ulemper:

- Aetat kan få mindre ansvar enn ønskelig, da de frigjøres fra styringen av veiledningsfeltet
- Karriereveiledning er ikke kjernevirksomheten til institusjonene der veiledningen drives
- Systemet kan være vanskelig å styre fordi arbeidsgiveransvaret er et annet sted enn i linje fra det nasjonalt koordinerende organet

9.3 Modell for gjeldende ansvarsdeling

I gruppens mandat står det at det skal utredes en modell som *“bygger på gjeldende ansvarsdeling.”* Det som hovedsakelig skiller denne modellen fra de øvrige, er at den tar utgangspunkt i hvordan veiledningsfeltet i Norge er organisert i dag. De som har ansvaret for sine respektive områder beholder dette ansvaret. Ansvaret gjelder både tilrettelegging, gjennomføring, opplæring, utvikling, kvalitetssikring, evaluering mm. Modellen innebærer også etablering av en telefonbasert veiledningstjeneste.

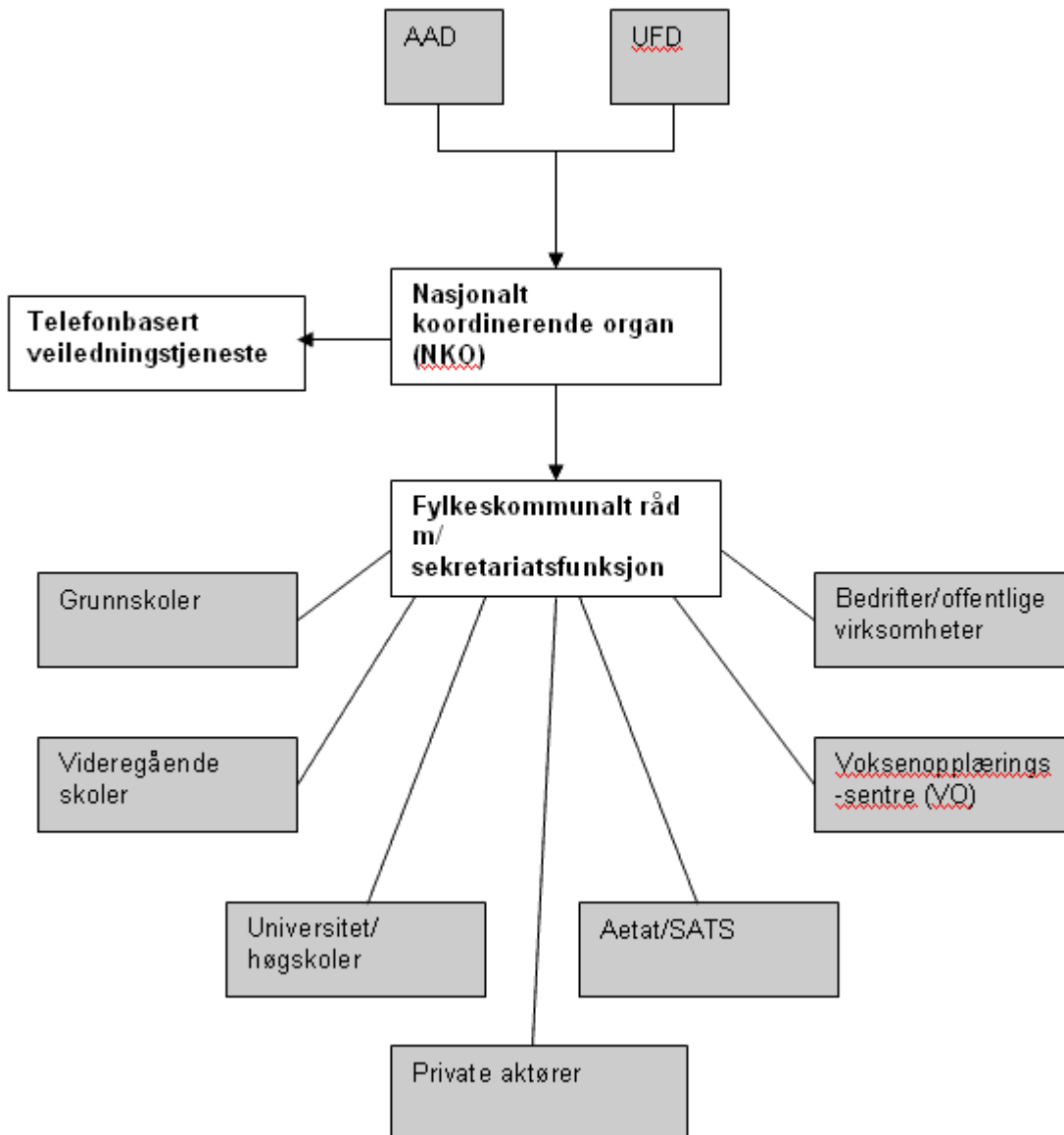
På veiledningsfeltet i Norge i dag er det to hovedaktører:

- **Utdanningssystemet**
Består i hovedsak av grunnopplæringen, videregående utdanning, universitets- og høyskolesektoren og VOX. Utdanningssystemet skal gi karriereveiledning til elever og studenter tilhørende disse enhetene.
- **Aetat (eventuelt senere SATS)**
Aetat skal yte yrkesveiledning til personer som har behov for dette til å finne seg jobb²⁴

En modell som bygger på gjeldende ansvarsdeling må nødvendigvis baseres på disse to hovedaktørene. I tillegg finnes det flere mindre aktører på veiledningsfeltet, som f.eks. private tilbydere, fagforeninger, bransjeorganisasjoner mm. Nedenfor vil vi beskrive hvordan en organisasjonsmodell som ivaretar nåværende ansvarsdeling kan se ut.

²⁴ Se også kapittel 6.3 Lovverk

9.3.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring



Nasjonalt nivå

Det nye i denne modellen i forhold til dagens system, er at det opprettes et nasjonalt koordinerende organ. Organet underlegges AAD og UFD. Organet skal betjenes av ca ti fagpersoner og to personer i administrative stillinger – totalt tolv personer.

Dette organet har to hovedoppgaver:

- Være rådgivende instans for offentlige myndigheter i veiledningsrelaterte saker
- Utvikle kvalitetssikringssystemer for veiledningsfeltet i Norge. Dette kan være bl.a å:

- Koordinere veiledningsinnsatsen på nasjonalt nivå
- Faglige utviklingsoppgaver
- Faglige retningslinjer for bl.a. utdanning av veiledere, gjennomføring av veiledning, evaluering mm.
- Støttefunksjon for nasjonale-, regionale- og lokale aktører (også private)
- Utvikling og drifting av eventuelle støttefunksjoner for veiledning, f.eks. telefon-, og internett-baserte tjenester²⁵
- Bistå i internasjonale veiledningsrelaterte prosjekter

²⁵ Se vedlegg 3 Støttefunksjoner

- Administrere en internettside/internettportal for veiledning (se vedlegg om støttefunksjoner)

Den telefonbaserte veiledningstjenesten kan underlegges dette organet. For en kortfattet framstilling av denne tjenesten viser vi til vedlegget om støttefunksjoner. Ved en etablering må en slik tjeneste utredes ytterligere.

Regionalt nivå

Det opprettes et råd av interessenter på veiledningsfeltet i Norge på fylkesnivå. Rådet kan bistås av en sekretariatsfunksjon. Denne funksjonen kan legges til fylkeskommunen eller rullere mellom de involverte aktører. Interessenter i denne sammenhengen kan være Aetat/SATS, utdanningssektoren, private aktører, partene i arbeidslivet mm. Man kan tenke seg at det opprettes ett råd i hvert fylke.

Rådets oppgaver kan være:

- Bistå det nasjonalt koordinerende organet i sitt arbeid
- Koordinere veiledningsinnsatsen i sitt geografiske område
- Sikre samarbeid mellom de regionale/lokale aktører og samarbeid mellom utdanningsnivåene
- Gi faglig støtte til lokalt nivå
- Markedsføre de veiledningstjenestene som er tilgjengelig, deriblant veiledningstelefonen
- Trekke veksler på rådsrepresentantenes egne organisasjoner
- Drive faglige nettverk
- Ha ansvar for gjennomføring og oppfølging av forsøk
- Rapportere og følge opp kvalitetssikringssystem mm.

Opgavene i rådet utføres som en del av representantens eksisterende stilling. Det opprettes ikke egne stillingshjemler på regionalt nivå.

Lokalt nivå

Utføring av veiledning overfor sluttbrukerne foregår på det lokale nivå slik som i dag. Dette gjelder ungdomsskoler, videregående skoler, universiteter og høyskoler, ressursentre/kompetansesentre, og Aetat/SATS mm. De lokale utøverne mottar faglig støtte fra det fylkeskommunale rådet.

Modellen tar i utgangspunktet ikke høyde for en økning av antall veiledere i disse organisasjonenes førstelinje. Tilgjengelighet til veiledningstjenester for brukerne kan imidlertid styrkes på følgende måter:

- Økte bevilgninger øremerket karriereveiledning i nevnte organisasjoner
- Reallokering av ressurser hos de instansene som tilbyr veiledning

9.3.2 Målgrupper

Modellen vil ivareta de samme målgrupper som systemet i dag ivaretar når det gjelder ansikt-til-ansikt veiledning. Offentlige myndigheter kan imidlertid beslutte at Aetat/SATS skal bistå dem som i dag ikke har et tilbud om veiledning (hovedsakelig voksne uten rettigheter til dagpenger eller attføring – dvs. bl.a. jobbhopper). Dette vil imidlertid redusere tilgjengeligheten for de brukerne som allerede i dag benytter seg av Aetat. Tilgjengelighet for brukerne vil derfor i mindre grad økes uten en ressurstilføring.

Etableringen av en veiledningstelefon vil øke tilgjengeligheten for veiledning. I hvor stor grad dette vil skje, avhenger av kapasiteten til tjenesten – dvs. antall veiledere som er tilknyttet.

Kvaliteten på tjenesten blir presumptivt bedre gjennom denne modellen. Dette skyldes økt fokus på kvalitet gjennom retningslinjer fra det nasjonalt koordinerende organet. I

tillegg vil den faglige støtten og effekten av samarbeidet som de regionale rådene gir, positivt påvirke det veiledningsarbeidet som foregår i førstelinjen.

9.3.3. Kompetanseutvikling

Hovedansvaret for at det foregår en kompetanseutvikling innen veiledningsfeltet ligger hos den enkelte organisasjon som er i veiledningsfeltet. Det nasjonalt koordinerende organet skal legge til rette for at opplæringstilbud utvikles og brukes av aktørene.

9.3.4 Kvalitetssikringssystemer

Det nasjonalt koordinerende organet utarbeider kvalitetssikring i form av retningslinjer. Dette kan skje i samarbeid med aktørene i veiledningsfeltet, som har ansvaret for at kvalitetssikringssystemene blir etterlevd av sine medarbeidere.

9.3.5 Private aktører

Private aktører inviteres til å delta i de regionale rådene på linje med partene i arbeidslivet og andre interessenter på området. Veiledningsorganisasjonen skal bistå disse på samme måte som offentlig ansatte karriereveiledere. Private aktører kan påta seg å løse oppgaver på vegne av aktører i veiledningsfeltet. Avtalte kvalitetsstandarder må gjelde for alle aktørene uavhengig om de er private eller offentlige.

9.3.6 Økonomi

Det opprettes tolv stillinger i et nasjonalt koordinerende organ. Dette organet må også ha lokaliteter og et driftsbudsjett. På regionalt og lokalt nivå kreves det ikke nye stillingshjemler, nye lokaler, teknisk utstyr o.s.v. Denne modellen er basert på en reallokering av ressurser på regionalt nivå. Det bør imidlertid påregnes utgifter til reisevirksomhet for hele organisasjonen.

En telefonbasert veiledning vil medføre kostnader til etablering, drift, markedsføring mm. Kostnadene er bl.a. avhengig av dimensjonering av tjenesten, og må derfor utredes separat.

9.3.7 Implementering

Modell gjeldende ansvarsdeling kan implementeres i denne rekkefølgen:

1. UFD/AAD blir enige om fordeling av ansvar og oppgaver.
2. Det blir opprettet et nasjonalt koordinerende organ.
3. Nasjonalt koordinerende organ gir føringer for utvikling av de regionale rådene, og inviterer potensielle rådsmedlemmer til samarbeid.
4. Regionale råd opprettes.
5. Etablering av telefonbasert veiledning.

9.3.8 Oppsummering

Modellen tar utgangspunkt i dagens organisering, og baserer seg på at ansvaret for karriereveiledningsfeltet fortsatt skal være delt mellom AAD og UFD. Styrkingen av feltet består i

- a) et nasjonalt koordinerende organ med fast ansatte fagpersoner som skal utvikle feltet og gi faglig støtte, og
- b) regionale råd som skal koordinere og samordne feltet, og gi utøverne et lokalt faglig nettverk.

Fordeler:

- Siden modellen tar utgangspunkt i dagens ordning, vil den derfor være gjenkjennelig og trygg for alle parter innen veiledningsfeltet, både for de som har overordnet ansvar, de som yter og de som mottar veiledning
- Modellen kan implementeres relativt raskt
- Ved å opprettholde samme grunnorganisering som i dag, vil karriereveilederene i bl.a utdanningssystemet ha en fysisk nærhet til brukerne av tjenesten
- Den telefonbaserte veiledningstjenesten vil øke tilgjengeligheten til veiledning

- Kostnader forbundet med gjennomføring av veiledning dekkes av dagens tilbydere
- Modellen bidrar til økt fokus på kvalitet i veiledningen
- Samarbeidet mellom regionale og lokale aktører blir satt i system
- Offentlige myndigheter får en instans å rådføre seg med i veiledningsrelaterte saker. Disse myndighetene kan også delegere utredningsoppgaver, utvikling av verktøy og metoder mm. til det nasjonalt koordinerende organet.

Ulemper:

- Modellen tar ikke høyde for å styrke eller øke ressursene til veiledningen på det lokale planet. Tilgjengeligheten til ansikt-til-ansikt veiledning økes dermed i utgangspunktet ikke
- Organisasjonen baseres på å påvirke aktører på feltet gjennom kvalitetsstandarder mm. Det nasjonalt koordinerende organets mulighet til å påvirke kvaliteten i førstelinjen hos veiledningstilbyderne kan være begrenset. Dette skyldes mangelen på direkte styringslinjer
- På regionalt nivå kan en risikere at rådernes funksjonsdyktighet vil være personavhengig

9.4 Kostnadsnøytral modell

I mandatet for arbeidsgruppen står det: *"En av modellene [som skal utredes] skal være kostnadsnøytral."* Det som skiller denne modellen fra de øvrige, er de økonomiske begrensningene som ligger i "kostnadsnøytral". En streng definisjon av begrepet impliserer at det ikke skal tilføres nye ressurser til veiledningsfeltet.

Arbeidsgruppen har diskutert tolkningen av begrepet "kostnadsnøytral" med representanter fra AAD og UFD (oppdragsgiverne). Sammen kom vi fram til at gruppen her skal skissere en modell som medfører meget små, eller ingen økning i offentlige utgifter til karriereveiledningen i Norge. Oppdragsgiverne mente at implementeringskostnadene ved denne modellen måtte være relativt små. Noen kostnader med etableringen av en eventuell organisering kunne imidlertid godtas hvis de var av forbigående art.

På bakgrunn av dette ser arbeidsgruppen for seg to mulige løsninger:

- Se ressurser brukt på veiledning i Norge i dag under ett, for så å tilråde en ny organisering gjennom reallokering av disse
- Ta utgangspunkt i gjeldene organisering, for så å justere denne

Som tidligere nevnt, kan veiledningstjenesten i Norge forbedres på tre måter:

- Kvantitetsheving gjennom økt tilgang på veiledere (økt tilgang til veiledere)
- Kvalitetsmessig heving av den veiledningen som gjennomføres
- En kombinasjon av disse

En økning av antallet veiledere i Norge i forhold til dagens nivå vil medføre større utgifter til lønninger og driftsmidler. Hvis prinsippet om at brukeren av disse tjenestene ikke skal betale de reelle kostnadene ved en slik tjeneste opprettholdes, vil en slik kvantitativ økning medføre ekstra kostnader for staten. En slik endring vil ikke kunne tolkes som kostnadsnøytral. Hvis målet med en slik modell fortsatt er å bedre veiledningen i Norge, må endringene komme på en kvalitetsforbedring hos veilederne som allerede er i feltet i dag.

Selv om de ressursene som allerede benyttes på veiledning i dag reallokeres, vil man ikke kunne kompensere for den kvantitative mangelen på profesjonelle veiledere det er i Norge²⁶. En eventuell omorganisering av hele veiledningsfeltet vil antakelig medføre store endringer blant annet når det gjelder ansettelsesforhold o.l. for de som jobber med veiledning i grunnopplæringen, videregående skole, universitets- og høyskolesektoren, Aetat mm. Dette vil sannsynligvis medføre store kostnader for staten. Effekten av en slik reallokering av ressurser vil neppe kunne forsvares i forhold til kostnadene en slik endring ville måtte medføre.

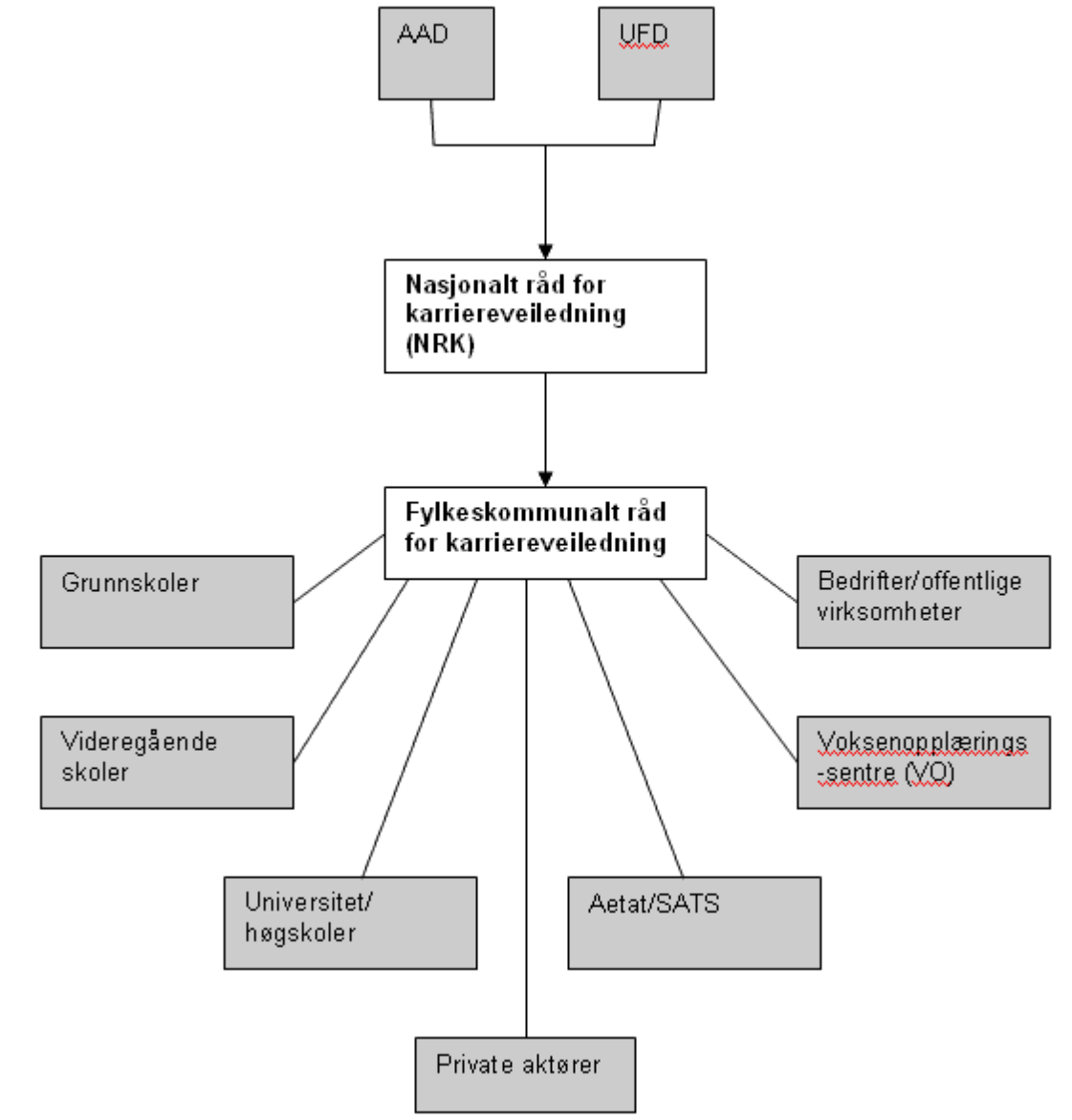
På bakgrunn av dette vil en framgangsmåte med omfattende reallokering av ressurser ikke kunne tolkes som kostnadsnøytral, og sannsynligvis ikke medføre en markant økning i brukernes tilgang på veiledning.

Arbeidsgruppen mener derfor at en forbedring av veiledningsfeltet innenfor en kostnadsnøytral modell, vil måtte fokusere på en kvalitativ forbedring innen dagens organisering av tjenesten. Under vil vi redegjøre for en slik organisering

²⁶ Se kapittel 8 Behovet for karriereveiledningstjenester

9.4.1 Organisasjonskart – beskrivelse og styring

Modellen tar utgangspunkt i dagens organisering av karriereveiledningen gjennom at gjeldende ansvarsdeling mellom aktørene opprettholdes. Det vil si at veiledningen utføres av de samme utøvere som i dag. Modellen organiseres med tre nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Hensikten med modellen er at aktører innen veiledning skal samarbeide i større grad enn i dag på alle de tre nivåene.



Nasjonalt nivå:

Det nye i forhold til dagens ordning er at det opprettes et nasjonalt faglig rådgivende organ med representasjon fra aktører innen veiledningsfeltet. Dette kan være Aetat/SATS, utdanningssektoren, partene i arbeidslivet, Skolerådgiverlaget og eventuelt andre interessenter. Representantene utøver rådsmedlemskapet som en del av sin ordinære stilling. Det kan vurderes om rådet skal ha støtte fra et eget sekretariat. Sekretariatet legges til en av de representerte organisasjoner, og kan eventuelt gå på rundgang mellom organisasjonene.

Rådet kan ha to hovedfunksjoner:

1. Gi råd til offentlige myndigheter (hovedsakelig AAD og UFD) om saker relatert til veiledningstjenesten i Norge og internasjonalt. Dette kan omhandle standarder for

opplæring av veiledere, kvalitetssikring for gjennomføring av veiledningen, evaluering, utvikling av metodikk og verktøy mm.

2. Rådets representanter skal informere sine organisasjoner (se forslag til interessenter over) både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå om veiledningsrelaterte saker. Videre skal representantene motta, behandle og videreformidle veiledningsrelatert informasjon fra sine organisasjon tilbake til rådet.

Offentlige myndigheter (i hovedsak AAD og UFD) fatter beslutninger for veiledningsfeltet bl.a. på bakgrunn av innspill og forslag fra det nasjonale rådet.

Regionalt nivå:

På regionalt nivå opprettes fora tilsvarende det nasjonale rådet, med representasjon fra tilsvarende organisasjoner. Disse skal ivareta koordinering og samordning av veiledningstjenesten på regionalt og lokalt nivå, og sørge for å formidle informasjon, erfaringer, forslag o.a., videre opp på nasjonalt nivå. Dette kan sees i sammenheng med "Partnerskapsmodellen" innen utdanning/veiledning som det henvises til i NOU 2003:16 "I første rekke".

Lokalt nivå:

Den konkrete veiledningen overfor brukerne gjennomføres som i dag innenfor de organisasjonene som har ansvaret for dette (grunnopplæringen, videregående skoler, universitets- og høyskolesektoren, Aetat mv.).

9.4.2 Målgrupper

Denne modellen vil nå de samme målgrupper som veiledningen i dag gjør. Voksne uten naturlig tilhørighet innenfor nåværende system kan komme inn under Aetat/SATS sitt ansvarsområde. En økt tilstrømning av personer som ønsker veiledning innen Aetat/SATS, vil medføre en dårligere tilgang på veiledere enn det er i dag (i en kostnadsnøytral modell forutsettes det at det ikke tilføres nye ressurser på området).

9.4.3 Kompetanseutvikling

Det nasjonale rådet er ikke tenkt dimensjonert for å selv gjennomføre faglig utviklingsarbeid, dvs. metode- og verktøyutvikling, kvalitetssikringsrutiner mm. Tanken er at dette rådet kan fungere som en rådgiver for offentlige myndigheter i deres utvikling eller bestilling av slike verktøy. Hovedtyngden av det faglige utviklingsarbeid vil som i dag gjennomføres i aktørenes egne organisasjoner eller på bestilling fra disse. Rådet kan imidlertid bistå i koordineringen av slikt arbeid.

9.4.4 Kvalitetssikring

Kvalitetssikringssystemer/kvalitetskrav til veiledningstjenesten bør utformes sentralt i det nasjonale råd, eller av personer rådet gir dette oppdraget til. Slike retningslinjer for veiledningen bør utarbeides i forståelse med offentlige myndigheter. Offentlige myndigheter (hovedsakelig AAD og UFD) har ansvaret for implementering og oppfølging av kvalitetsstandardene i forhold til sine underliggende instanser.

9.4.5 Private aktører

Det bør finnes muligheter for å kunne privatisere gjennomføringen av veiledning på lokalt nivå. Forutsetningen er at offentlige myndigheter og deres underliggende organer godkjenner slike ordninger. Dette innebærer at tjenesten blir kjøpt av den etat som har ansvaret for å tilby veiledningen, fortrinnsvis etter vanlige prosedyrer for offentlige anskaffelser. Karriereveiledningen blir da gjennomført av private foretak, og må følge de retningslinjer og kvalitetsstandarder som er blitt utarbeidet fra sentralt hold.

Rådene på nasjonalt og regionalt nivå består av personer som allerede bekler andre stillinger, og kan dermed ikke være gjenstand for privatisering.

9.4.6 Økonomi

Denne organiseringen tar utgangspunkt i at ingen skal ansettes spesielt, men at de involverte personene i de forskjellige rådene har ansettelsesforhold i sine egne organisasjoner. Det vil heller ikke være behov for anskaffelser av lokaler, da møtevirkosomhet legges til egne fasiliteter. Det må påregnes noe utgifter til reise- og møtevirkosomhet, men dette kan inngå i interessentenes ordinære budsjetter.

Eventuelle støttefunksjoner (f.eks. telefonbasert eller Internett-basert informasjon eller veiledning) må være selvfinansierende.

9.4.7 Implementering

For å få det nasjonale og de regionale rådene på plass, må offentlige myndigheter gi signaler til sine underliggende instanser om hvordan og når dette arbeidet skal iverksettes. Private organisasjoner som det er ønskelig å integrere i dette samarbeidet, oppfordres til å delta.

Det må finnes personlig engasjement og oppriktig interesse for feltet hos de personene som sitter i rådet. De offentlige myndighetene må være sitt ansvar bevisst, og systematisk følge opp samarbeidet på de tre nivåene.

9.4.8 Oppsummering

Modellen kan medføre en viss kvalitativ forbedring av veiledningstjenesten på lokalt nivå. En forutsetning for dette er at partene i feltet anerkjenner denne organisasjonsmodellen og følger opp de kvalitetsretningslinjene som utarbeides gjennom den. Opprettelse av et råd på nasjonalt og regionalt nivå, vil kunne bidra til en mer enhetlig- og samordnet veiledning enn i dag. Denne modellen medfører ikke noen økt tilgjengelighet til veiledning for brukerne som har behov for dette.

Fordeler

- Ingen merkostnader sammenliknet med dagens nivå
- Rask å implementere
- Potensial for bedre samordning av veiledningen på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå
- Aktørene i feltet kan bli enige om å tilby veiledning til brukere som i dag ikke har tilgang på tjenesten (f.eks. voksne jobbhoppere), men uten tilføring av ressurser blir tilgjengeligheten da ytterligere redusert
- Veiledere er plassert nær brukerne slik som i dag

Ulemper

- Vil ikke øke tilgjengeligheten til veiledning for brukerne
- Usikkerhet hvorvidt modellen vil øke kvaliteten på veiledningen
- Ingen formelle styringsmuligheter ovenfor aktørene på feltet
- Vanskelig med langsiktig planlegging pga. eventuelle endringer i rådssammensetningen, mandatene til representantene fra egne organisasjoner, politiske endringer, eventuelle utskiftninger av representanter mm.
- Styringen er personavhengig, jfr. de ulike representantenes interesse for veiledningsfeltet i de forskjellige rådene
- Veiledningstilbudet kan variere stort i ulike deler av landet pga. ulikt arbeid i de regionale rådene

9.5 Tiltråding

I mandatet bes arbeidsgruppen om å "utrede og konkretisere alternativer for organisering av utdannings- og yrkesveiledning i Norge". I tillegg bes det om at "arbeidsgruppen skal avveie de ulike modellene og gi en begrunnet tilråding".

I dette kapitlet har vi utredet og konkretisert fire modeller, og redegjort for deres styrker og svakheter i forhold til de målsetninger som ble behandlet innledningsvis i rapporten.

Når det gjelder tilråding vektet medlemmene i arbeidsgruppene de ulike vurderingene forskjellig. Fra et veiledningsfaglig synspunkt anbefaler gruppens flertall Karrieresentermodellen. På dette punkt tar Læringscenteret v/Lone Lønne Christiansen dissens, og tilrår UFD-modellen. Hun gjør rede for dette i et eget notat²⁷. Aetat representanter velger å gi økonomiske og administrative konsekvenser ved implementering og drift stor vekt, og tilrår derfor modell Gjeldende ansvarsdeling.

Gruppas tilråding av modeller blir da slik:

Representanter fra	Tilråder
Aetat	Modell for gjeldende ansvarsdeling
Karrieresenteret ved UiO	Karrieresentermodellen
Læringscenteret	UFD-modellen
VOX	Karrieresentermodellen

9.5.1 Begrunnelse for Aetat's tilråding

Aetat mener at modellen for gjeldende ansvarsdeling er den totalt sett mest egnede måten å organisere veiledningsfeltet i Norge på. Årsaken til dette er at modellen sannsynliggjør en kvalitetsforbedring av karriereveiledningen gjennom etableringen av et nasjonalt koordinerende organ. De fylkesvise rådene har også et potensial for en større samordning av veiledningstilbudet og derigjennom muligheter for kvalitetsheving på lokalt nivå. Gjennom etableringen av telefonbasert veiledning kan også tilgjengeligheten til veiledning økes noe. Det er imidlertid viktig å understreke at denne modellen ikke vil medføre en økning i tilgjengeligheten for ansikt-til-ansikt veiledning for brukerne. Videre bygger modellen på gjeldende strukturer og det kan derfor medføre en relativt rask og rimelig implementering. I tillegg vil veiledere i berørte organisasjoner kunne fortsette i sine stillinger.

Modell for gjeldende ansvarsdeling er den modellen som etter Aetat's syn er best hvis man tillegger omkostninger ved implementering og drift stor vekt.

Aetat mener imidlertid at karrieresentermodellen er best når man utelukkende tar hensyn til effekten for brukerne. Modellen ivaretar på en god måte både kvalitetsheving av veiledningen, samt en økning av tilgjengeligheten til veiledning for brukerne. Aetat vurderer imidlertid modellen som for kostnadskrevenende i forhold til den effekten man får for brukerne. I tillegg kommer omkostninger med å overføre veiledere fra bl.a. utdanningssystemet og Aetat til den nye organisasjonen.

9.5.2 Begrunnelse for Karrieresenteret ved UiO og Vox sin tilråding

I vår tilråding er følgende målsetninger vektlagt:

- alle brukergrupper bør få god tilgang til karriereveiledning
- det bør være enkelt å sikre at karriereveiledningen er nøytral og holder høy kvalitet
- modellen bør være lett å styre og administrere

Vi mener karrieresentermodellen er den eneste av de foreslåtte modellene som oppfyller disse tre målsetningene.

²⁷ Se vedlegg 1 Dissensmerknad til gruppens karrieresentermodell

To anførte motforestillinger mot modellen bør kommenteres spesielt:

Grunnoppplæringen

Det er blitt hevdet at hvis veiledningen i grunnoppplæringen skal gjennomføres av veiledere som ikke er ansatt i skolen, vil det bli en utfordring å integrere veiledningen med annen relevant undervisning. Vi erkjenner at dette vil være en utfordring, men mener den kan løses, og at det kan være en god ting for skolene å få samarbeide med andre aktører. Under alle omstendigheter vil karrieresentermodellen medføre et bedre tilbud til elevene enn dagens system åpner for, og man vil unngå at veiledning fortsetter å være en salderingspost i skolen.

Implementeringskostnader

En omorganisering av veiledningsfeltet vil koste tid og penger, og vil medføre endringer for skolerådgivertjenesten og (i noen grad) Aetat. Vi mener at både investeringene og endringene vil være verdt innsatsen, og vil gi god uttelling i form av de menneskelige og samfunnsøkonomiske gevinstene/besparelsene det er redegjort for i kapittel 3. Dersom implementeringen skjer trinnvis, mener vi at karrieresentermodellen er realpolitisk gjennomførbar.

Hovedkonklusjonen i både denne og forutgående rapporter er at det norske veiledningssystemet er fragmentert, har for liten kapasitet, holder for dårlig kvalitet og mangler tilbud til flere viktige målgrupper. Det er vår oppfatning at disse utfordringene løses best ved at veiledning blir et offentlig satsningsområde, og at det etableres et nytt system for karriereveiledning, slik man nylig har gjort i Danmark. Effekten av å lappe på et gammelt system som har vist seg å ikke fungere, anses å være liten.

9.5.3 Begrunnelse for Læringscenterets tilråding

UFD-modellen tilrådes fordi den vil styrke kvaliteten på veiledningen ut til alle brukere. Den vil også styrke kvantiteten både ved samordning og koordinering på fylkesnivå og ved økte ressurser til det utøvende leddet. En fordel ved modellen er at den bygger på, og styrker dagens organisering av veiledningen i skolen. Den kan bygge på eksisterende faglig samarbeid regionalt, bygge det ut og få en sterk lokal forankring og forpliktelse for berørte parter i partnerskapet. Modellen gir gode muligheter for lokale løsninger på organisering og omfang. Styring gjennom UFD gir enkle styringslinjer, men krever en forpliktende avtale mellom de to departementene.

Modellen er enkel og billig å implementere fordi man ikke flytter på ansatte, og ikke nødvendigvis trenger nye lokaler for regionalt ledd. Modellen krever imidlertid et minimum av nyansettelser i nasjonalt og regionalt ledd. Den legger også opp til en styrking av veiledningsressursen i grunnoppplæringen og en økning av antall årsverk for veiledning av voksne og studenter.

Litteraturliste

Dokument nr.8: 113 (2002-2003)

EU-kommisjonen 2000: *Memorandum on Lifelong Learning*

European Center for the Development of Vocational Training: *Europabarometeret 2003*

Havn og Buland, SINTEF: *De første skritt er tatt; veien videre venter* Sluttrapport, Delt rådgivningstjeneste 2003

Hughes et al.: *The Economic Benefits of Career Guidance* 2002:9

Norsk institutt for studier av forskning og utdanning: – *Kandidatundersøkelse 2002: Arbeidsmarkedet 31/2-5 år etter avsluttet høyere utdanning*

NOU 2003:16: *I første rekke – Kvalitetsutvalgets innstilling*

OECD: *From Initial Education to Working Life – Making Transitions Work* 2000

OECD: *Quality in Career Guidance* 2001

OECD: Landrapport fra Norge 2002: *Gjennomgang av politikk for yrkesveiledning*

OECD: *Education Policy Analyses 2003* norsk sammendrag UFD 2003

Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal: *Grunnopplæring for voksne – Erfaringer fra Grunnskoleprosjektet*

Statistisk Sentralbyrå: *Jobb- og arbeidskraftsstrømmer i Norge og OECD* Sosiale og økonomiske studier nr. 104 2001

Teig, Alv: *Studierådgivning- status og utdanningsbehov* 2000

Utdannings- og forskningsdepartementet: *Kompetansereformen* Stortingsmelding nr. 42 1997-1998

Utdannings- og forskningsdepartementet: *Kompetanseberetningen* 2003

Utdannings- og forskningsdepartementet: *Kvalitetsreformen i høyere utdanning* Stortingsmelding nr. 35 2001-2002

Utdannings- og forskningsdepartementet/Arbeids- og administrasjonsdepartementet: *Styrking av samarbeid om utdannings- og yrkesveiledning og informasjonstilbudet i Norge – Rapport fra arbeidsgruppe* 2002

Vox: *I mål eller på startstreken* - Sluttrapport fra Realkompetanseprosjektet 2002

Vox: *...men hvor skal vi henvende oss?* – Delrapport fra Kunnskapsgrunlaget, 2004

Vedlegg

Vedlegg 1: Dissensmerknad til gruppens karrieresentermodell.....s. 59

Vedlegg 2: Sammendrag av rapporter:s. 61

Vedlegg 3: Støttefunksjoner.....s. 67

Dissensmerknad til gruppens karrieresentermodell

Læringscenterets representant, Lone Lønne Christiansen er uenig i gruppens konklusjon om at karrieresentermodellen vil gi best mulig veiledning til alle. For grunnopplæringsdel mener hun at karrieresentermodellen vil sette skolens arbeid med utvikling av karriereveiledning tilbake ved å trekke rådgiverressursen ut av skolen og ansette karriereveilederen i karrieresenteret. Dette til tross for at man har tenkt at karriereveilederens individuelle veiledning for elevene skal foregå på skolen. Dette notatet begrunner dette standpunktet.

OECD har pekt på at en positiv side ved det norske karriereveiledningssystemet er en godt organisert og, sterkt lokalt forankret rådgivningstjeneste i skolen. Kvaliteten på og omfanget av selve veiledningen er imidlertid ikke gode nok.

Erfaringene fra de senere års prosjekter, Bevisste utdanningsvalg, Delt rådgivningstjeneste og arbeidet med veiledningen "Ungdom i valg", bekrefter viktigheten av at skolen har en bred tilnærming til elevenes karriereveiledning. Erfaringene viser for eksempel at de viktigste virkemidlene for å bevisstgjøre eleven er kjeder av tiltak over lang tid, der egen utprøving i praksis og møte med gode rollemodeller er viktige ingredienser. Dette er ikke minst viktig for de svake eller utsatte elevene.

Et viktig prinsipp for de senere års arbeid med å styrke karriereveiledningen i skolen har vært å se dette som en del av skolens generelle innhold og virksomhet. Hele skolen har ansvar for å bidra til elevens oppdragelse til, og dyktighet i å styre sin egen karrierevei gjennom livet. Elevens eget valg er resultatet av en prosess som starter allerede på barnetrinnet, og skolen bør møte elevens behov for å få støtte, veiledning, informasjon, motivasjon og hjelp til refleksjon i denne prosessen. Målet er at skolens karriereveiledningsarbeid skal være en utvidet form for karriereveiledning, som dekker elevens behov for kunnskap om "meg selv", styrker elevens valgkompetanse og legger tilrette for de unges første møter med, og kunnskaper om de utdannings- og arbeidsmuligheter livet kan by dem.

Arbeidet med karriereveiledning skal være forankret i skoleledelsen og i lærerkollegiet, være en del av skolens virksomhetsplaner og av fagplanene i de enkelte fag. Karriereveilederens rolle blir å være tilrettelegger, koordinator og veileder for lærerne og skolens ledelse. I tillegg har karriereveileder ansvar for den individuelle veiledningen av elevene og for karriereveiledningstiltak og informasjon. På denne måten søker grunnopplæringsdel å gjøre elevene i stand til å mestre sine karrierevalg, arbeidsskifter og livslange læringsprosesser.

Tradisjonelt har skolens rådgivere bare hatt tid og mulighet til å gi generell informasjon til elevene, mens det i dagens omskiftelige samfunn er betydelig større behov for individuell veiledning og tilrettelagte prosesser for den enkelte elev. I prosjektet Delt rådgivningstjeneste er erfaringen at å skille den sosialpedagogiske rådgivningen fra utdannings- og yrkesveiledningen har gitt rådgiverne større anledning til å konsentrere seg om karriereveiledning. Det er fremdeles et godt stykke igjen til profesjonalisering av veiledningstjenesten, men organisering av karriereveileder utenfor skolen er ikke løsningen.

OECD har påpekt at en ideell målsetting om hele skolens ansvar lett kan bli det godes fiende. Dersom skolens arbeid ikke er hensiktsmessig organisert vil et felles ansvar lett kunne erstattes av ansvarspulverisering. En forutsetning er derfor at skolen har en ansvarlig koordinator, inspirator og pådriver. Dette vil være en av karriereveilederens oppgaver. Veilederens tilhørighet til skolen er derfor viktigere for kvaliteten på skolens

karriereveiledningsarbeid enn ansettelse i et fagmiljø. Å trekke veilederne ut av skolen og ansettelsesmessig knytte dem til karrieresentrene, vil gi et dårligere utgangspunkt for å styrke skolens arbeid med karriereveiledning.

Samspillet mellom lærer og karriereveileder for å fange opp og møte elevenes særlige behov er et viktig virkemiddel for å gjøre veiledningen best mulig for enkelteleven, og for å møte enkelteleven på de riktige tidspunktene. Veiledningstjenesten i skolen bør også kunne samarbeide tett med foreldrene, den sosialpedagogiske rådgivningstjenesten, PP-tjenesten, Oppfølgingstjenesten og andre for å forebygge "drop-out" og hjelpe utsatte elever best mulig.

Erfaringene fra Delt rådgivningstjeneste viser imidlertid at det er behov for en regional koordinatorfunksjon. En slik koordinator vil kunne bidra til å samordne, frigjøre ressurser og øke kvaliteten på veiledningen gjennom bl.a. nettverksbygging og kompetanseutviklingstiltak.

For de store byene vil et karrieresenter kunne være en god ressurs, men generelt er det avgjørende for elevenes tilgang til individuell veiledning at veilederen er knyttet sterkt til skolen. Norge er et land med spredt bosetting og lange avstander. Et karrieresenter i hvert fylke vil være nokså utilgjengelig for små skoler som ligger geografisk langt fra senteret. Derfor vil et karrieresentersystem også måtte bruke uforholdsmessig mye ressurser på å reise for å betjene skolene.

Sammendrag av rapporter

OECDs landrapport om Norge (2002)

Høsten 2000 satte OECD i gang en sammenliknende studie av yrkesinformasjon, veiledning og rådgivning i en rekke land. Norge var det tredje landet som tok imot OECD-panelet i tiden 18.-22. februar 2002. Evalueringen bygger på dette studiebesøket og et omfattende spørreskjema som ble distribuert til utdanningsinstitusjoner, forvaltningsorganer og nøkkelpersoner.

OECD-rapporten oppsummerer med å nevne flere sterke sider ved det norske systemet:

- Norge har en veletablert veiledningstjeneste internt i skolesystemet, med et sterkt lokalt eierskap
- Norge har et fleksibelt og sammenhengende utdanningssystem etter ungdomstrinnet med en velorganisert oppfølgingstjeneste for dem som faller utenfor hovedveiene
- Norge har etablert enkelte lovende nye tjenester, særlig i høyskolesystemet, i privat sektor og i utviklingen av internett-baserte tjenester
- Norge har en gryende tradisjon for nyskaping gjennom systematisk utprøving og evaluering

Svakhetene oppsummeres i følgende fire punkter:

- Tjenesten er fragmentert med mange utdanningsbaserte tjenester uten sterke forbindelser til arbeidsmarkedet og uten et sammenhengende fokus på strategisk utvikling
- Det er åpenbare mangler i tjenesten, særlig overfor voksne.
- Norge mangler en systematisk veilederutdanning, noe som fører til svak profesjonalitet i tjenesten
- Norge har en tendens til å fokusere mer på informasjon enn på veiledning

OECD-rapporten gir følgende anbefalinger:

- Kompetansereformen og Kvalitetsreformen bør gi karriereplanlegging og veiledning en langt mer sentral posisjon enn disse temaene har hatt til nå
- Aetat har kapasitet til forandring og et ønske om å levere en generell tjeneste og er villig til å samarbeide om å forbedre den utdanningsbaserte tjenesten. Aetat kan komme til å spille en avgjørende rolle i arbeidet med å lage en strategi for yrkesveiledning i et livslangt læringsperspektiv. Faren er at kapasiteten ikke utnyttes, men betraktes som et sidespor
- Det er betydelig interesse for yrkesveiledning og yrkesinformasjon fra arbeidsgivere, fagforeninger, foreldre, elever og studenter. Dette kan vise seg å være verdifull støtte i arbeidet med å få en forbedret yrkesinformasjon og veiledningstjeneste. Faren er at manglende rammer og strukturer ikke gir dette engasjementet mulighet for å omskapes til handling

OECD-ekspertene sier videre om karriereveiledning som hele skolens ansvar: (pkt 49)
"... Læreplanens tanker om at dette er hele skolens ansvar, er i prinsippet svært tiltalende. For at arbeidet skal bli effektivt, er det imidlertid behov for sterk samordning. Dette forutsetter igjen sterk og vedvarende støtte fra rektor, og at rådgiver kan bidra med støtte i form av et gjennomtenkt og faglig fundert opplegg.... Ideen om at alle bør arbeide med veiledning, kan bety at ingen gjør det, eller i hvertfall at eleven ikke har noe sted å gå for å få hjelp til å sette de enkelte delene sammen til et meningsfylt hele. Dette er et tilfelle der det beste kan bli det godes fiende."

Rapporten har en rekke anbefalinger til tiltak generelt og for den enkelte målgruppe. For voksne anbefales det blant annet å utarbeide en strategi for å sikre alle voksne tilgang til informasjon og kvalifisert veiledning når de trenger det, å utvikle et mer omfattende

system for informasjon om voksenopplæring og å gi ressursentrene nødvendige midler til å tilby veiledning.

Rapportens forslag og anbefalinger er samlet i vedlegg 3 til rapporten (nettadresse: <http://www.ls.no/>)

Arbeidsgruppe 2002

I november 2001 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som i 2002 konkluderte med en rekke tiltak for å styrke og samordne arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning og yrkesinformasjon i Norge.

Arbeidsgruppen mener at god veiledning er et godt redskap for et samfunn som har livslang læring, maksimal deltakelse og fleksibilitet i arbeidslivet som viktige mål. De største utfordringene i Norge på dette området i dag er at det ikke finnes noen felles strategi og samordning, at veiledningstilbudet er mangelfullt, og at kvaliteten på veiledningen er varierende på grunn av manglende retningslinjer og kvalitetskrav.

Trenden i Norge har vært å oppdra den veiledningssøkende til selv å finne fram til den nødvendige informasjonen. Det finnes mye god informasjon, men det er vanskelig å finne fram i systemene. Internasjonal erfaring bekrefter imidlertid at den unge og veiledningssøkende også har behov for individuell veiledning og hjelp til refleksjon. Dette ser ut til å være en sentral mangel ved vårt veiledningstilbud, og et viktig hinder for realisering av intensjonene i Kompetansereformen. Utvikling av et godt veiledningstilbud i Norge må søke å løse disse utfordringene med tiltak som bygger på allerede eksisterende kompetanse, strukturer og informasjonskilder.

Arbeidsgruppen mener at UFD og AAD fortsatt bør dele ansvaret for utdannings- og yrkesveiledningen i Norge, og at veiledning bør være et offentlig ansvar. Sysselsettingslovens og opplæringslovens bestemmelser bør ses i sammenheng og forvaltes av et nasjonalt koordinerings- og samarbeidsorgan slik at ansvar, roller og samarbeidsarenaer nasjonalt og lokalt tydeliggjøres.

Gruppen foreslår en skisse til modell for organisering av veiledningen nasjonalt, og anbefaler følgende tiltak i første fase:

- Organisatorisk samarbeid og felles nasjonal satsing utredes
- Retten til veiledning gjøres gjeldende for alle
- Det utarbeides felles kvalitetsmål og etiske retningslinjer for arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Dette vil danne grunnlag for kvalitetssikring av veiledningstjenestene
- Ressursene til utdannings- og yrkesveiledning i grunnutdanningen økes.
- Ressurs til samordning av veiledningstjenester og samarbeid mellom utdannings- og arbeidsliv øremerkes
- Utdannings- og yrkesveiledningen i grunnutdanningen styrkes enten ved deling av rådgivningstjenesten eller ved særskilt dokumentasjon av innsats på dette området
- Det utvikles et modulbasert utdanningstilbud til veiledere, der veiledningsmetodikk, arbeidslivkunnskap, kunnskap om utdanningssystemet og om utdannings- og yrkesveiledning står sentralt
- Lærerutdanningen utfordres til å satse bredere, og til å bevisstgjøre studentene på læreplanens muligheter for utdannings- og yrkesveiledende tiltak og opplegg
- Det iverksettes tiltak for modulbasert etterutdanning av rådgivere i grunnutdanningen, med fokus på arbeidslivkunnskap, veiledning av mennesker med fremmedkulturell bakgrunn, internasjonalisering, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og økt IKT-kompetanse.
- Det opprettes en veiledningstelefon.

Dokumentet er et forslag fra stortingsrepresentantene R.J. Skjælaaen, Å. Haga og M. Meltveit Kleppa om å gi alle elever i grunn- og videregående skole en individuell rett til systematisk veiledning gjennom utdanningsløpet, blant annet gjennom å etablere en delt rådgivningstjeneste. Retten skal gjelde alle, også de som omfattes av Kompetansereformen.

Foreslåtte tiltak er:

- deling av den sosialpedagogiske rådgivning og yrkes- og utdanningsveiledning
- økning av ressursene til veiledning
- bedret koordinering og samarbeid både internt på den enkelte skole, og mellom grunnskolen og den videregående skole
- etablering av nettverk mellom skolen og arbeids- og næringslivet
- etablering av en sammenhengende tiltakskjede
- trekke foresatte inn i veiledningsprosessen
- forankring av arbeidsområdet i skoleledelsen
- nedfelling av arbeidet med veiledning i skolenes virksomhetsplaner
- etablere etter- og videreutdanningstilbud for rådgivere
- inkludere yrkes- og utdanningsveiledning i lærerutdanningen

Kompetansereformen

Basisen i Kompetansereformen (St.meld. 42 1997-98) er arbeidslivets, samfunnets og individets behov for kompetanse, og skal omfatte alle voksne både i og utenfor arbeidslivet. En av målsetningene i reformen er at arbeidsstyrken til enhver tid skal ha den nødvendige kompetanse i forhold til samfunnets og arbeidslivets behov. Dette blir sett på som nøkkelen til en positiv utvikling i møte med de utfordringer en raskt skiftende samfunnsutvikling gir.

Kompetansereformen vektlegger behovet for god og omfattende informasjon knyttet opp mot tiltakene i reformen, men framhever i liten eller ingen grad behovet for individuell veiledning for menneskene reformen omfatter. OECD påpeker i sin rapport om veiledning i Norge at oppmerksomheten i Kompetansereformen kun har vært rettet mot informasjon og bevisstgjøring av den enkeltes rettigheter, mens det ikke er iverksatt tiltak for å ivareta rettighetene og gi voksne hjelp til å fatte en avgjørelse om hvor og hvordan rettighetene kan benyttes. Veiledning blir imidlertid tatt opp i både Grunnskole- og Realkompetanseprosjektet.

Grunnskoleprosjektet

Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal utga i 2002 et idé- og motivasjonshefte som er basert på erfaringer fra grunnskoleprosjektet. Her blir ikke bare voksnes behov for informasjon og veiledning understreket, men også behovet for å etablere ett sted der voksne kan henvende seg for å få råd og veiledning i tilknytning til opplæring. Siden det i dette prosjektet var fokus på grunnskoleopplæring, som er et kommunalt ansvarsområde, foreslås det å etablere en veiledningssentral som enten knyttes til allerede eksisterende kommunale tilbud (service- og informasjonskontor, skolekontor, voksenopplæringscenter), eller at det opprettes et eget sted for dette formålet. Det anbefales at et slikt senter etablerer et samarbeid og nettverk mellom de offentlige etater og instanser som er relevante i forhold til voksnes opplæringsbehov og livssituasjon. Dette anbefales uten at det presiseres om dette samarbeidet kun skal være på kommunalt nivå, eller om det også skal inkludere det fylkeskommunale nivå.

Det blir i denne sammenheng ikke diskutert de problemområder som er knyttet til at voksnes opplæringsbehov kan være relatert til opplæring utover det som er en kommunal oppgave, og har følgelig ingen forslag til løsning på ansvarsfordeling eller helhetlig tenkning for enkeltindivider som både vil ha behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Realkompetanseprosjektet

Realkompetanseprosjektet omtaler informasjon og veiledning i sin sluttrapport "I mål eller på startstreken" – Realkompetanseprosjektet 1999-2002. Livslang læring og et fleksibelt arbeidsmarked forutsetter god tilgang til informasjon, rådgivning og veiledning om utdanning, jobb og karrieremuligheter. Dette skal ikke bare gjelde ungdom, men også voksne. God veiledning er sentralt i arbeidet med dokumentasjon og verdsetting av ikke-formell og uformell kompetanse.

Ut fra de informasjoner som ble innhentet i prosjektperioden er det ting som tyder på at voksne vanskelig finner fram i nåværende system, selv om målgruppene i prinsippet skal bli ivaretatt innenfor de tilbud som finnes. Det blir spesielt trukket fram den gruppa som i en kortere eller lengre periode verken er i en opplærings situasjon eller er i arbeidslivet.

I sin evalueringsrapport av prosjektene innen yrkesprøving, sier FAFO: "Veiledning er av stor betydning for at kandidatene skal kunne strukturere et videre forløp når det gjelder jobbsøking og videre opplæring. Motstridende informasjon, mye venting, og vandring mellom etatene virker demotiverende og frustrerende".

Realkompetanseprosjektet stilte spørsmål ved dagens ordninger innen veiledning: "Når det gjelder de samlede ressurser det offentlige bruker i forhold til informasjon, veiledning og rådgivning innen de aktuelle områdene, er det også et spørsmål om dagens måte å organisere og fordele ansvaret på er den mest effektive og økonomiske måten å gjøre dette på." Det ble også stilt spørsmål ved om det er de ansatte ved voksenopplærings sentre, ressurs sentre eller skolene som skal forestå den individuelle veiledningen. Dette på bakgrunn av veileders tilknytning til et opplærings tilbud og dermed faren for at det blir veiledet inn mot dette tilbudet framfor å ha individet og dets ressurser og ønsker i sentrum.

Prosjektet selv kom ikke med noe entydig løsningsforslag på dette, men anbefaler at det på sikt bør gjennomføres en organisering gjennom et samarbeid med aktuelle etater der voksne kan få den nødvendige informasjon og veiledning. Derimot kom Agenda utredning og utvikling (2002), som evaluerte Realkompetanseprosjektet, med et forslag om en regional organisering med opprettelse av en regional instans eller nemnd som kunne bestå av representanter både fra utdanningssystemet, arbeidslivet og tredjesektor. Ulike fagpersoner kan trekkes inn ved behov.

Avslutningsvis antyder Realkompetanseprosjektet i sin sluttrapport at det bør gjøres en vurdering på om veiledere bør ha en obligatorisk utdanning.

Kvalitetsutvalget

Kvalitetsutvalget omtaler rådgivningstjenesten i grunnskolen i kap.17 i NOU 2003:16 "I første rekke". Rapporten refererer til de ulike utredninger og vurderinger som er gjort av rådgivnings- og veiledertjenesten i Norge de siste årene, samt til gjeldende lovverk. Etter en vurdering av disse erfaringene, trekker utvalget konklusjonen om at grunnskolen ikke kan ha den fulle og hele oversikt over aktuelle yrker og utdanningsveier, men at skolens rolle vil være å tilrettelegge for at slik informasjon blir gitt.

Utvalget har følgende forslag til endring og forbedring:

- Rådgivningstjenesten deles i en sosialpedagogisk del og en del for utdannings- og yrkesrådgivning
- Fylkeskommunene får det overordnede ansvaret for utdannings- og yrkesveiledning på ungdomstrinnet og tilføres ressurser for å utvikle tjenesten
- Oppfølgingstjenesten tillegges ansvar for utdannings- og yrkesrådgivning for sin målgruppe, og dette tas inn i forskriften
- Basislærer får ansvaret for den sosialpedagogiske rådgivningen i samarbeid med rådgiver

- Det utarbeides kompetansekrav til rådgivere innenfor sosialpedagogisk- og utdannings- og yrkesrådgivning
- Tidsressursene til utdannings- og yrkesrådgivning styrkes

Delt rådgivningstjeneste

Prosjektet Delt rådgivningstjeneste ble avsluttet høsten 2003 etter 3 års forsøk i Oslo, Akershus, Oppland og Rogaland. Prosjektets hovedmål var å

”Styrke utdannings- og yrkesveiledningen gjennom forsøk med delt rådgivningstjeneste, slik at elever i grunnskole og videregående opplæring settes bedre i stand til å foreta bevisste utdanningsvalg, uten at den sosialpedagogiske rådgivningen svekkes”.

Delt rådgivningstjeneste forstås i denne sammenheng som en organisatorisk deling av rådgivningstjenesten i skolen, slik at utdannings- og yrkesveiledningen skilles fra den sosialpedagogiske rådgivningen.

Prosjektet konkluderte med at utdannings- og yrkesveiledningen var styrket på de fleste prosjektskolene der rådgivningstjenesten har blitt delt. Deling av tjenesten førte til en tydeligere oppgavefordeling og frigjøring av tid for rådgiver.

Rapporten stiller imidlertid spørsmål ved om det var økt fokus, forankring i skoleledelsen og utvikling av tiltak, eller delingen i seg selv som var viktigst. En erfaringen fra prosjektet er at forankring av arbeidet med utdannings- og yrkesveiledning i skoleledelsen gjennom skolens virksomhetsplaner og hos lærerne gjennom fagplanene, er viktige faktorer for et bedre arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Tenkningen rundt rådgivning er i større grad helhetlig, og det er utviklet kjeder av tiltak som griper inn i og støtter opp om hverandre. Mange ungdomsskoler gjennomfører for eksempel sammenhengende yrkes- og utdanningsrådgivning over tre år, i tillegg til at overgangen mellom skoleslagene er klarere fokusert.

Rådgiver får mer rom for å gi veiledning, tilpasset informasjon og hjelp til enkeltelever, i tillegg til å være koordinator for skolens arbeid med utdannings- og yrkesveiledning. Dette er en utvikling av rådgiverrollen som er helt i tråd med OECD,s oppsummering av den framtidige karriereveilederrollen.

Erfaringene fra dette prosjektet og fra prosjekt Bevisste utdanningsvalg, peker på tiltakskjeder, utprøving i praksis og rollemodeller som gode redskaper i karriereveiledningen. Deling av veiledningstjenesten er positivt og gir muligheter for individuell karriereveiledning og mer differensiert informasjon. Prosjektet konkluderer med at det bør opprettes et koordinerende organ på fylkesnivå som skal sørge for samordningen av veiledningen mellom skoleslagene, og bidra til rådgivningstjenestens samarbeid med utdanningsinstitusjoner, arbeidsliv og med Aetat. Utdannings- og yrkesveiledning må være en integrert del av skolens arbeid, og en viktig oppgave for rådgivningstjenesten i skolen er å planlegge, koordinere og veilede lærere og skoleledelse om dette arbeidet. Det bør utarbeides kompetansekrav for veiledningsfunksjonen og kvalitetskriterier for veiledningstjenesten for å sikre at skolen gir kvalifisert karriereveiledning til elevene.

St. meld. 27 (2000-2001) ”Gjør din plikt – Krev din rett” Kvalitetsreform av høyere utdanning

Kvalitetsreformen krever at studentene skal gis bedre veiledning gjennom studiet. I løpet av første semester ved studier av mer enn ett års varighet skal det utarbeides en utdanningsplan mellom utdanningsinstitusjonen og den enkelte student.

(Utdanningsinstitusjonen har ikke plikt til å gi ansikt-til-ansikt-veiledning, men bruker gjerne et internett-basert system til denne utdanningsplanen.) Dette betyr, som tidligere, at studentene må ha valgt utdanning og institusjon før de får studieveiledning.

En viktig del av kvalitetsreformen er at det innføres ny gradsstruktur med faste studieløp. Studentene søker seg inn på et fastsatt studieprogram som fører frem til en bestemt bachelorgrad med evt. påfølgende mastergrad. Tidligere prøvde mange studenter seg frem med forskjellige grunnfag før de valgte karrierevei og fortsatte med mellomfag og hovedfag. Kvalitetsreformen tvinger studentene til å ta et valg tidligere for å få bredere kompetanse innen et fagområde. For å unngå feilvalg forutsetter altså Kvalitetsreformen god karriereveiledning i forkant av påbegynte studier.

Kvalitetsreformen forplikter også institusjonene til å tilby utenlandsopphold til studenter som ønsker det, og studentene skal vite på forhånd at utenlandsoppholdet kan inngå i graden. I dag tar tre fjerdedeler av utenlandsstudentene en hel grad i utlandet²⁸. Kvalitetsreformens kap. 7.3 sier: "De fleste studentene vender tilbake etter fullført studium. Utdanningen tas særlig i engelskspråklige land, med til dels høye skolepenger og i bestemte fag. Det har også vist seg at de utdanningssøkende samler seg om et begrenset spekter av fag. St.meld. nr. 19 (1996-97) *Studier i utlandet* trakk opp mål for den norske studentutvekslingen. Det ble blant annet lagt vekt på at andelen studenter som tar delstudier i utlandet, skulle økes. Det ble også lagt vekt på å fremme studiemuligheter utenfor Vest-Europa og Nord-Amerika. Stortingsflertallet sluttet seg til hovedprinsippene i meldingen." For å gi fremtidige studenter mulighet til å finne nøytral informasjon om studiemuligheter i ikke-engelskspråklige land og oversikt over delstudier i utlandet ved ulike norske institusjoner, samt refleksjon rundt karrierevei som omhandler et større fagspekter enn venner og familie kan gi, kreves god karriereveiledning i forkant av valget om utdanning og studiested".

Kvalitetsreformen forutsetter på denne måten at både elever i videregående opplæring og personer med realkompetanse eller som har vært i arbeid, på reise el.l. etter videregående opplæring, får et godt tilbud om karriereveiledning.

²⁸ "Til sammen var det 20 446 som mottok støtte fra Lånekassen til studier i utlandet i undervisningsåret 2002-03. 15 661 søkte om støtte fra Lånekassen til gradsutdanning i utlandet. Dette er en økning på om lag 1 prosent fra året før. 454 fikk avslag på sin søknad. I tillegg var det 5 239 studenter ved norske læresteder som mottok støtte til delstudium i utlandet som ledd i utdanningen ved norsk lærested." (www.lanekassen.no)

Støttefunksjoner

Dette vedlegget er en presentasjon av støttefunksjonene veiledningstelefon og internett-basert veiledning. Disse kan være med på å gjøre karriereveiledningstjenestene mer tilgjengelige, og kan gi en større valgfrihet for den enkelte veilednings søker.

Telefonbaserte karriereveiledningstjenester

Karriereveiledning kan også gis som en telefonbasert tjeneste. Tjenesten kan utføre veiledning på forskjellige nivåer, fra enkel informasjon til mer dyptgående veiledning²⁹. Det er et tilbud som både kan gi svar på helt konkrete spørsmål, samtidig som at det kan fungere som et springbrett i forhold til personer som er usikre på hvor de skal starte opp når de ønsker å orientere seg i utdannings- og arbeidsmarkedet.

Tjenesten kan organiseres på forskjellige måter, avhengig av hvilken organisasjonsmodell en velger for karriereveiledningen.

Telefonbasert karriereveiledning bør være en helhetlig veiledningstjeneste med like stor vekt på utdanning og arbeid. Den har gode muligheter i seg til å se sammenhengen mellom utdanning og arbeidsliv, særlig hvis samarbeid/samordning mellom arbeidsmarkedsmyndigheter og utdanningsmyndigheter blir tilstrekkelig innarbeidet i tjenesten.

Det forutsettes at medarbeiderne har den kompetanse som kreves for å arbeide som karriereveileder. Opplæringen på arbeidsplassen vil både være av praktisk art og veiledningsfaglig art, med spesiell vinkling på veiledning pr. telefon. En av de viktigste egenskapene til en som gir veiledning via telefon, er evnen til å se sin egen begrensning i forhold til den kompetansen man besitter. Det ikke mulig for en veileder, uansett medium, å bistå alle typer veiledningshenvendelser. Veilederen må derfor være god på å oppfatte hva som er problemstillingen i hvert enkelt henvendelse. Deretter må veilederen avgjøre om man selv kan imøtekomme brukerens behov, eller om man skal henvise til andre instanser.

En karriereveiledningstelefon er i utgangspunktet et tilbud til alle som trenger informasjon og veiledning om arbeid og utdanning. Det er rimelig å anta at tjenesten kan være spesielt godt egnet for personer som ikke har noen naturlig tilknytning til skoleverket eller Aetat, og som synes det kan være vanskelig å henvende seg direkte til for eksempel et universitet eller en høyskole for å få informasjon om opptak og studiemuligheter.

At tjenesten er tilgjengelig på telefon, gjør at en kanskje når flere enn når karriereveiledning kun er tilgjengelig ved personlig oppmøte.

Karriereveiledning pr. telefon er en tjeneste som kan opprettes raskt, den er rimelig og er tilgjengelig for hele befolkningen. Basert på erfaringer fra England er dette et etterspurt tilbud, og vil være til hjelp for svært mange.

Tjenesten kan fungere separat, eller inngå som en del av en større veiledningsorganisasjon. Kvaliteten på tjenesten avhenger i høy grad av personalet, og det er derfor kritisk at disse er kompetente på sitt område. Kvaliteten på tjenesten må være klart definert, og følges nøye opp.

²⁹ Karriereveiledning pr. telefon er en kvalitetsmessig annerledes tjeneste enn andre former for karriereveiledning, og krever derfor spesielle kunnskaper om hvordan denne tjenesten skal utføres.

Fordeler:

- Tjenesten er relativt rask å få i gang. Teknologien (telefonløsning og IT-utstyr for søk i databaser mv.) eksisterer allerede, og en har lang og bred erfaring med telefontjenester på mange områder
- Publikum har god tilgang til tjenesten, og bruk av telefon er kjent for de aller fleste.
- Tjenesten er rimelig og effektiv
- Et tett fagmiljø vil gi en god veiledningsfaglig kvalitet på tjenesten
- Innringer har mulighet for å være anonym

Ulemper:

- Kun telefonkontakt kan være utilstrekkelig for deler av publikum
- Tjenesten kan få en for dårlig kvalitet, eksempelvis lang ventetid, bare informasjon og ingen veiledning, o.s.v.
- En kan risikere stor utskifting blant de ansatte, da arbeid i call-sentere kan være et slitsomt yrke
- Kommunikasjon via telefon kan være mer gjenstand for misforståelser enn direkte kommunikasjon
- Faren for at veilederene påtar seg henvendelser de ikke har kompetanse til
- Når man veileder via telefon oppfatter man ikke de non-verbale signalene til brukeren.

Internett-baserte veiledningstjenester

En internettjeneste tilpasset organisering av veiledningsfeltet

Internettjenesten bør tilpasses organiseringen av veiledningsfeltet i Norge. Hvis man velger en enhetlig tjeneste/et koordinerende organ, bør dette ha en egen internettjeneste. Hvis man får et veiledningsfelt med flere aktører, er det igjen naturlig at disse har sine respektive internettsider. En netttjeneste som koordinerer allerede eksisterende internettsider kan imidlertid være hensiktsmessig.

Innhold i tjenesten

Uavhengig av organisering kan internettjenesten inneholde en eller flere av disse komponentene:

- En oversikt over tilgjengelige internettressurser – nasjonalt og internasjonalt – i form av en lenkeside
- En slik oversikt kan utvides med veiledningsfaglige synspunkter om kvaliteten på innholdet, målgrupper m.m.
- Redaksjonelt innhold om utdanning og veiledning, som oppdateres kontinuerlig
- Interaktive tjenester, for eksempel spørsmål og svar om utdanning og veiledning via e-post
- Integrerende verktøy for aktører på veiledningsfeltet i Norge mm.

Innholdet i tjenesten må basere seg på bl.a. de ressursene tjenesten har. Prinsipielt er det bedre å etablere en liten, men oppdatert tjeneste, enn en tjeneste som forsøker å favne bredere enn den har ressurser til å følge opp.

Oppstart, drift og omfang av tjenesten

Tjenesten kan organiseres både som en egen organisasjon som oppdaterer sidene, eller som et samarbeid mellom dagens aktører, for eksempel Aetat, Læringscenteret og VOX.

En redaksjon bør bestå av fem personer³⁰. Disse kan samlokaliseres med oppdragsgiver.

Sentrale prinsipper for Internett-tjeneste

- Det finnes ikke ett enkelt internettverktøy som dekker alles behov
- Man må skille mellom informasjon og refleksjonsverktøy³¹
- Brukeren må gis innsikt i hvordan programmet virker
- Verktøyene kan brukes på egenhånd, eller i samarbeid med en veileder
- Tjenesten bør være gratis for brukeren

Oppsummering

Støttefunksjonene internett-basert veiledning og telefonbasert karriereveiledning kan utvikles avhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges. Begge funksjonene er relativt rimelige å opprette, er raske å implementere, og har et bredt nedslagsfelt.

For at funksjonene skal ha en legitimitet, er det helt sentralt å ha en god kvalitetssikring på tjenesten som gis.

³⁰ Forslaget til størrelsen er gitt med utgangspunkt i aetat.no, som har en redaksjon på syv personer. Arbeidsgruppen anslår en web-tjeneste for karriereveiledning til å være noe mindre.

³¹ Eksempler på slike verktøy kan være de forskjellige veiledningsprogrammene på aetat.no.