

Overzicht

Loopbaanbegeleiding en publiek beleid: de kloof overbruggen

Overview

Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap

Dutch translation

Overzichten zijn vertaalde passages van OESO-publicaties.

Deze zijn gratis verkrijgbaar in de boekwinkel van de OESO

www.oecd.org/bookshop/

Dit overzicht is geen officiële vertaling van de OESO.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANISATIE VOOR ECONOMISCHE SAMENWERKING EN ONTWIKKELING

Belangrijkste punten

Inleiding

Aangezien beleid ten opzichte van scholing en werkgelegenheid tracht om het aantal keuzes te verbreden en systemen te creëren die kunnen beantwoorden aan veranderende behoeften in verschillende leeftijdsfasen, wordt loopbaanbegeleiding steeds belangrijker voor het publiek beleid. En het publiek beleid op zich is ook belangrijk voor loopbaanbegeleiding: het raamwerk daarvoor wordt in het beleid gedefinieerd en ook de meeste financiële fondsen komen er uit voort. Toch bestaat er een kloof tussen beide. Weinig mensen die zich met loopbaanbegeleiding bezighouden tonen een levendige belangstelling voor beleidsvragen. En weinig beleidsmakers hebben een gedetailleerd begrip hoe loopbaanbegeleiding wordt georganiseerd en in praktijk wordt gebracht. Deze publicatie maakt gebruik van de ervaringen in 14 landen¹ van de OECD om manieren te bespreken waarop de kloof overbrugd kan worden.

Waarom is loopbaanbegeleiding belangrijk voor publiek beleid?

Beleidsmakers in OECD-landen hebben al lang bestaande verwachtingen voor diensten met betrekking tot loopbaanbegeleiding: om de efficiëntie van schoolsystemen en de arbeidsmarkt te verbeteren en om een bijdrage te leveren aan sociale gelijkheid. Beleid gericht op levenslang leren en actief beleid ten opzichte van de arbeidsmarkt zorgen voor nieuwe uitdagingen voor loopbaanbegeleiding: de toegang daartoe dient sterk verbreed te worden, services dienen flexibeler gerealiseerd te worden en toch moet dat gedaan worden op een manier die de kosten voor het publieke budget beperkt. Deze nieuwe uitdagingen hebben belangrijke implicaties voor de manier waarop diensten met betrekking tot loopbaanbegeleiding georganiseerd worden en worden aangeboden. Op dit moment zijn diensten grotendeels beschikbaar voor beperkte aantallen groepen, op vaste levensmomenten, en deze zijn geconcentreerd op onmiddellijke beslissingen. De toekomstige uitdagingen zijn: een verandering doorvoeren zodat diensten zich concentreren op het ontwikkelen van vaardigheden op het gebied van loopbaanmanagement en eveneens op het verschaffen van informatie, het nemen van onmiddellijke beslissingen en om services universeel beschikbaar te maken op elk moment van het leven. En dat op manieren, locaties en tijden die de meer divers wordende behoeften van de cliënt weerspiegelen.

1. Australië, Canada, Tsjechië, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Korea, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Er zijn goede conceptuele en theoretische argumenten die de mogelijkheid van loopbaanbegeleiding ondersteunen om te helpen bij de implementatie van deze typen beleidsdoelen. Loopbaanbegeleiding bijvoorbeeld kan helpen bij het verbeteren van het definiëren van de behoefte van een gemeenschap aan onderwijs, zou kunnen bijdragen tot meer toegang tot onderwijs en kan ertoe bijdragen dat meer mensen daadwerkelijk de eindstreep halen en tevens zou de aansluiting van het aanbod op de arbeidsmarkt op de vraag kunnen verbeteren. Hoewel het empirisch bewijs dat deze stelling ondersteunt beperkt is, is het in het algemeen positief. Dit bewijs is echter sterker voor de invloed op de uitkomsten van leren op korte termijn dan wat betreft de effecten op gedrag op de middellange termijn en op zijn beurt is dit bewijs sterker dan het bewijs van de invloed op langere termijn. Het bewijs van de invloed op de langere termijn is redelijk zwak en om dit te verkrijgen zal er meer en langer longitudinaal onderzoek nodig zijn.

Hoe kan loopbaanbegeleiding effectiever worden uitgevoerd?

In scholen

Een benadering die loopbaanbegeleiding alleen als een persoonlijke service ziet die door scholen zelf aangeboden wordt, heeft vele beperkingen. Het is duur en dit beperkt de toegang. Ook kan dit te ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn en te geconcentreerd zijn op het nemen van beslissingen over kortdurend onderwijs. Wanneer dit wordt gecombineerd met persoonlijke begeleiding en studiebegeleiding, dan wordt het in het algemeen laag op de prioriteitenlijst gezet. Als de financiën van de school gekoppeld zijn aan het aantal studenten en er concurrentie tussen instituten bestaat, kan er druk worden uitgeoefend op de staf die aan begeleiding doet om studenten te houden, of dit nu wel of niet in hun eigen belang is. Sommige landen, zoals Duitsland, proberen de problemen op te lossen door gespecialiseerde externe services te gebruiken die op school komen om persoonlijke loopbaanbegeleiding te verzorgen.

Als aanvulling op het oplossen van deze problemen dient het beleid ten opzichte van loopbaanbegeleiding afstand te nemen van een benadering die zich alleen concentreert op onmiddellijke onderwijs- en beroepskeuzes en dient zich in een richting te bewegen die ook probeert vaardigheden aan te leren om de loopbaan zelf in goede banen te leiden, bijvoorbeeld de mogelijkheid om effectieve beslissingen over de loopbaan te nemen en deze ook in de praktijk te brengen. Dit vereist een benadering die in het leerplan ingepast is en die ook leren uit ervaring behelst. Een dergelijke strategie heeft een benadering nodig die de gehele school als onderwerp neemt en deze heeft substantiële implicaties voor het toewijzen van bronnen, het trainen en ontwikkelen van leraren en de planning op school.

Voor jongeren die risico lopen

Loopbaanbegeleiding speelt ook een belangrijke rol bij het voldoen aan behoeften van studerende die risico lopen en vroegtijdige schoolverlaters. Er bestaan vele succesvolle voorbeelden, met name in Scandinavische landen, waarbij loopbaanbegeleiding ingebed is in vroege interventieprogramma's die wederzijdse verplichtingen en persoonlijke actieplanning inhouden.

In het tertiair onderwijs

Nu het gezicht van het tertiair onderwijs verandert – een grotere participatie, meer diversiteit, meer keuze en concurrentie, betekent dit een belangrijke uitdaging voor loopbaanbegeleiding waarvoor maar een paar landen goed op toegerust lijken te zijn. In het tertiair onderwijs zijn services gewoonlijk beperkt, zowel qua schaal als hoofdonderwerp, en van uiteenlopende kwaliteit. Uitgebreidere diensten op het gebied van tertiair onderwijs zijn goed ontwikkeld in landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk en nemen in andere landen toe, maar in het algemeen ontbreken deze. De mogelijkheden die regeringen ter beschikking staan om deze situatie te verbeteren, omvatten het gebruik van prestatiecontracten, zoals in Finland.

Voor volwassenen

Bij publieke diensten voor werkgelegenheid, die traditioneel een van de hoofdbronnen voor loopbaanbegeleiding voor volwassenen zijn, ligt in het algemeen de nadruk op mogelijkheden voor kortetermijnwerkgelegenheid en niet op loopbaanontwikkeling op de lange termijn. Mogelijk is er een conflict tussen de behoefte aan het beperken van de uitgaven voor uitkeringen en de noodzaak dat mensen snel weer werk krijgen aan de ene kant en belangen van loopbaanontwikkeling op langere termijn van individuen aan de andere kant. Bij publieke diensten op het gebied van werkgelegenheid concentreert loopbaanbegeleiding zich in het algemeen op de werklozen. Diensten voor mensen met werk zijn veel beperkter: deze gebruiken self-servicemethoden en bieden beperkte kansen op persoonlijk hulp. En de training en de kwalificaties van mensen die loopbaanbegeleiding in publieke diensten voor werkgelegenheid geven zijn vaak van een laag niveau. In Canada worden diensten voor volwassenen gewoonlijk uitbesteed aan gemeenschapsgroepen. Hierdoor komen die diensten dichterbij de werkelijke behoeften van cliënten te staan, maar dit heeft wel tot gevolg dat het aanbod van service gefragmenteerd is.

Diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding zijn ook beschikbaar in het volwassenenonderwijs. Hier is een belangrijk probleem de korte afstand tussen individuele instituties en loopbaanbegeleiding: de behoefte aan onpartijdige informatie en advies is een belangrijk punt. Diensten met hun basis in de regio, zoals partnerschappen voor advies aan volwassenen in Engeland en de regionale loopbaanbedrijven voor alle leeftijden in Wales en Schotland, kunnen dit probleem oplossen, zoals ook diensten die per telefoon of via het Web advies geven. Systematische feedback van diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding kunnen helpen bij het verbeteren van de aansluiting van het aanbod van volwassenenonderwijs en de vraag daarnaar.

Regeringsbeleid kan helpen bij het stimuleren van loopbaanbegeleiding binnen ondernemingen: bijvoorbeeld door het belastingsysteem zo in te richten dat loopbaanbegeleiding aftrekbaar is zoals in Quebec of door schema's voor kwaliteitscriteria zoals men in Nederland aantreft. Innovatieve regelingen die samenwerking met de vakbonden inhouden kan men vinden in Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk en deze lijken goed geschikt om op zijn minst toch aan enkele van de behoeften van laag opgeleide arbeiders op de werkvloer tegemoet te komen.

Er zijn brede leemten in de toegang van volwassenen tot loopbaanbegeleiding en er zijn indicaties dat de vraag het aanbod van diensten overtreft. Vooral de diensten voor mensen die al een werkkring hebben zijn beperkt, voor mensen die werken bij kleine en middelgrote ondernemingen en mensen die niet op de arbeidsmarkt actief zijn en geen recht hebben op hulp van Sociale Zaken. Er is in OECD-landen veel beleidsaandacht uitgegaan naar de hervorming van de pensioenleeftijd en naar manieren om pensioenen te financieren. Maar er is weinig aandacht geschonken aan beleid en programma's die financiële planning koppelen aan loopbaanbegeleiding om mensen te helpen bij het op een meer

flexibele manier overschakelen op een pensioen. Er zijn twee mogelijkheden voor het dichtens van deze leemten: de versterking van de capaciteit van publieke werkgelegenheidsdiensten om loopbaanbegeleiding aan te bieden en de uitbreiding van regionale partnerschappen.

Hoe kan toegang verbreed worden door innovatief en divers aanbod?

Innovatieve methoden en methoden voor een meer divers aanbod kunnen worden gebruikt om de toegang tot loopbaanbegeleiding op een meer kosteneffectieve basis te verbreden. Dit kan onder meer inhouden: groepsbegeleiding, technieken voor zelfhulp, het gebruik van leden van de gemeenschap om delen van programma's aan te bieden, de creatie van hulpcentra waarvan de toegang steeds open is, het breder gebruik van ondersteunende stafmedewerkers en methoden om het doelpubliek te bereiken. ICT moet een potentieel belangrijke rol spelen om de toegang te verbreden en kan worden gebruikt voor doelen die uiteenlopen van het leveren van informatie tot de verhoging van het bewustzijn van mensen en de verbetering van hun beslissingscapaciteit. Er zijn echter beperkingen wat betreft het mogelijke gebruik van ICT bij loopbaanbegeleiding. Deze omvatten bandbreedtebeperkingen en een gebrek aan training en vaardigheden aan de kant van de stafleden die de loopbaanbegeleiding leveren. Er wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van hulplijnen, hoewel de technologie van call-centers in vele landen nog onvoldoende gebruikt wordt. ICT dient te worden gezien als onderdeel van een breder pakket van aanbodmethoden en moet eerder geïntegreerd dan gescheiden worden van methoden van rechtstreeks contact. Alle methoden die in het hoofdstuk worden opgenoemd voor het op een meer kosteneffectieve manier aanbieden van loopbaanbegeleiding hebben belangrijke implicaties voor de structuren van stafmedewerkers op het gebied van loopbaanbegeleiding en voor de kwalificaties en trainingsschema's voor stafmedewerkers. Tevens wordt de noodzaak versterkt voor onderzoekshulpmiddelen om prioriteiten voor diensten te bepalen en om het soort service dat geleverd wordt beter af te stemmen op de behoeften van de cliënt. Dergelijke hulpmiddelen bestaan wel, maar worden niet breed gebruikt.

Hoe kan loopbaaninformatie effectiever worden aangeboden?

Informatie over de eigen persoonlijkheid, over mogelijkheden voor scholing en training en over beroepen en hun karakteristieken staat centraal in de hoofdtheorieën die het fundament van loopbaanbegeleiding zijn. Informatie speelt ook een centrale rol in de manier waarop economen de efficiëntie van markten behandelen. Loopbaaninformatie van een goede kwaliteit is daarom essentieel voor loopbaanbegeleiding van goede kwaliteit. Regeringen spelen een centrale rol bij het zorgen van financiële middelen om te komen tot het verzamelen, organiseren, verbinden, systematiseren en distribueren van loopbaaninformatie. Soms, zoals in Frankrijk, gebeurt dit via gespecialiseerde gecentraliseerde bureaus, maar vaker wordt dit uitgevoerd door aparte ministeries, direct of onder contract van privé-aanbieders. Er zijn tevens veel aanbieders van loopbaaninformatie die buiten de overheidsorganen om werken: opleidingsinstituten, werkgevers, de media en de private sector.

Als de coördinatie tussen verschillende ministeries (met name de ministeries van Onderwijs en Arbeid), verschillende sectoren van het onderwijs en verschillende overheidsniveaus niet adequaat is, kan loopbaaninformatie redelijk gefragmenteerd en ondoorzichtig worden, waardoor mensen daar moeilijk toegang tot krijgen. Dit heeft implicaties voor zowel de geografische als de sociale mobiliteit.

Gefragmenteerde loopbaaninformatie weerspiegelt inadequaate soorten informatie die mensen nodig hebben om beslissingen over hun loopbaan te maken. Andere veel voorkomende zwakheden wat betreft loopbaaninformatie omvatten: het niet opnemen van informatie over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, vertragingen bij het opvangen van wijzigingen in beroepsinhouden of bij het bepalen van nieuwe beroepen, de afwezigheid van informatie over de bestemmingen en de uitkomsten op de arbeidsmarkt van mensen die scholingscursussen en training voltooiën, een grotere nadruk op de scholingsinformatie dan op informatie over beroepen en de arbeidsmarkt en zwakke verbanden tussen deze twee gebieden van cruciale informatie.

ICT draagt de mogelijkheden in zich om veel van deze problemen op te lossen, met name het gebrek aan integratie en ontoereikende verbindingen tussen verschillende soorten informatie. Vele op ICT gebaseerde loopbaaninformatiesystemen kunnen dit potentieel echter niet gebruiken en kopiëren eenvoudigweg op papier gebaseerde systemen. Regeringen hebben een groot belang in de kwaliteit evenals in de beschikbaarheid van loopbaaninformatie. In de Verenigde Staten zijn standaards ontwikkeld om de kwaliteit van loopbaaninformatie te onderhouden en te verbeteren en deze hebben model gestaan voor de ontwikkeling van soortgelijke standaards in andere landen. Om echt waardevol te zijn dient loopbaaninformatie niet alleen geproduceerd te worden, maar ook op adequate wijze te worden verspreid en in daden te worden omgezet: beleidsmakers dienen te denken over hoe loopbaaninformatie betekenis kan krijgen en in de context kan worden geplaatst.

Hoe krijgt men mensen voor loopbaanbegeleiding?

Opleiding van mensen voor het werk als loopbaanbegeleider

In vrijwel alle landen is het moeilijk om informatie over de grootte en de samenstelling van het personeelsbestand dat werkzaam is op het gebied van loopbaanbegeleiding te verkrijgen. Canadese en Deense schattingen geven echter aan dat het aantal mensen werkzaam op het gebied van loopbaanbegeleiding een bovengrens kan hebben van 0,8% van de beroepsbevolking.

Wanneer geëvalueerd ten opzichte van standaardcriteria voor een beroep zoals in staat zijn om het aanbod van werk te regelen en het bestaan van duidelijke en lange kwalificatieroutes is het duidelijk dat in de meeste landen loopbaanbegeleiding geen beroep is, maar een bezigheid of een rol. De training die wordt geboden aan mensen die zich bezighouden met loopbaanbegeleiding is zelden zowel gespecialiseerd als op tertiair niveau. Gespecialiseerde kwalificaties op tertiair niveau bestaan in slechts een paar gevallen – bijvoorbeeld de Federale Werkgelegenheidsdienst in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Vaker vormt loopbaanbegeleiding een onderdeel van meer algemene training op het gebied van begeleiding en counseling, is beperkt tot korte tertiaire cursussen, gebeurt intern of werving is gebaseerd op kwalificaties op gebieden zoals psychologie die verwant zijn, maar te algemeen en onvoldoende. Als gevolg van beperkte of onvoldoende training, krijgen vele loopbaanbegeleiders geen grondig basisondericht in de basistheorieën van loopbaanbegeleiding, weinig systematische uitleg van de sociale contexten en doelen daarvan en geen systematisch toegepaste training in de verschillende methodologieën die de kennisbasis van de praktijk daarvan vormen.

Terwijl in vrijwel alle landen mensen werkzaam op het gebied van loopbaanbegeleiding een beperkte capaciteit hebben om het beroepsaanbod te beïnvloeden, zijn er voorbeelden in landen zoals Oostenrijk, Canada en Nederland van registers van beoefenaars van loopbaanbegeleiding die opgericht zijn om de standaards van het beroep hoog te houden en te verhogen. Vele landen hebben een scala

aan verenigingen om mensen die werkzaam zijn op dit gebied te vertegenwoordigen. Vaak, zoals in Ierland en Korea, zijn deze redelijk geïsoleerd, waardoor het moeilijk wordt voor beleidsmakers om effectief contact met het veld van loopbaanbegeleiding te houden.

Beroepsstructuren voor de levering van loopbaanbegeleiding dienen te worden versterkt. Een prioriteit in de meeste OECD-landen dient de creatie te zijn van aparte en relevante beroepsstructuren en organisatiestructuren die loopbaanbegeleiding kunnen aanbieden, samen met de bijbehorende vereisten voor kwalificatie en training.

Het niveau, de inhoud en de structuur van trainingscursussen zijn cruciaal voor de capaciteit van regeringen om de soorten kosteneffectieve en flexibele leveringsmethoden te gebruiken die nodig zijn om de toegang tot loopbaanbegeleiding te verbreden. Daarom zijn training en kwalificatie van mensen die werkzaam zijn op het gebied van loopbaanbegeleiding een zaak voor beleidsmakers. In vele landen zijn er duidelijke tekorten wat betreft de kwaliteit en het niveau van training die beschikbaar is en in het algemeen toont de inhoud daarvan een aantal leemten. Regeringen dienen een grotere rol te spelen bij de vorming van de aard van training en kwalificering voor loopbaanbegeleiding om deze barrières te verwijderen tot de implementatie van belangrijke doelen op het gebied van publiek beleid. Uitgebreide en modulaire competentieraamwerken voor de mensen werkzaam als beroepsbegeleiders zijn een eerste stap om dergelijke tekorten aan te vullen. Competentieraamwerken zoals de Canadese Standaards en Richtlijnen voor Mensen Werkzaam als Loopbaanbegeleiders kunnen behulpzaam zijn bij de realisatie van meer consistentie en flexibiliteit in trainingsstructuren. Zij hebben ook voordelen in termen van het management van de mensen die werkzaam zijn op het gebied van beroepsbegeleiding.

Loopbaanbegeleiding financieren

In vrijwel alle landen valt weinig informatie te vinden over loopbaanbegeleiding. Dit heeft een aantal redenen, waaronder de lage prioriteit die beleidsmakers aan het verzamelen van dergelijke informatie hebben gegeven.

Niet alle problemen die betrekking hebben op het schatten van uitgaven zijn evenwel onontkoombaar. Denemarken en Finland bijvoorbeeld zijn in staat schattingen van het gebruik van bronnen in de particuliere sector te leveren gebaseerd op schattingen van de tijd die stafmedewerkers aan begeleiding besteden. En drie landen – Australië, Oostenrijk en Engeland – waren in staat om voldoende gegevens te leveren om op zijn minst een beginschatting te kunnen maken van de totale regeringsuitgaven op het gebied van loopbaanbegeleiding. Deze lopen uiteen van jaarlijkse uitgaven van €8,48 per persoon tussen 15 en 64 in Oostenrijk tot €23,54 in Engeland. Hoewel niet direct te vergelijken, weerspiegelen de schattingen op een ruwe manier het relatieve niveau en de relatieve intensiteit van diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding in deze landen.

Hoe regeringen loopbaanbegeleiding financieren heeft implicaties voor het wezen en de kwaliteit van diensten. Decentrale financiering bijvoorbeeld maakt het nodig dat beslissingen genomen worden over de overblijvende verantwoordelijkheden van nationale regeringen en over strategische coördinatie. En tevens is het daarvoor nodig dat beleidsmakers nadenken over hoe ze een brede variatie in het niveau en de kwaliteit van diensten kunnen vermijden. Formules om stafmedewerkers aan te trekken kunnen de facto voor bestemmingen van fondsen zorgen binnen gedecentraliseerde financieringssystemen en voor systemen waarin bloksubsidies worden toegepast. Prestatiecontracten en op wetgeving gebaseerde rechten kunnen andere manieren zijn om deze zaak aan te pakken.

Sommige diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding worden in een aantal landen uitbesteed. Dit kan tot gevolg hebben dat diensten goedkoper worden en dat diensten meer aansluiten op de

behoeften van bepaalde groepen. Terwijl sommige uitbestedingen kunnen worden geleid door centrale regeringen en geassocieerd kunnen worden met strikte kwaliteitseisen, kunnen ze binnen gedecentraliseerde financieringssystemen juist worden gerelateerd aan brede kwaliteitsverschillen.

Marktmodellen zijn een andere manier waarop loopbaanbegeleiding kan worden gefinancierd. Relatief sterke privé-markten bestaan er bij de publicatie van loopbaaninformatie en bij loopbaanbegeleiding die hoort bij outplacementdiensten. Sommige landen, zoals Nederland, lijken ook beperkte markten voor persoonlijke loopbaanbegeleiding te hebben, die betaald worden door individuen. Informatie over deze markten is schaars. Persoonlijke loopbaanbegeleiding is op grond van een aantal factoren moeilijk aan te pakken via privé-markten: zowel vraag als aanbod zijn moeilijk te specificeren en te definiëren: het is wezenlijk bijzonder variabel en wordt vaak gevat onder andere diensten; en veel van de mensen die de begeleiding het meest nodig hebben zijn het minst in staat deze te bekostigen. De belangrijke maatschappelijke voordelen die kunnen voortvloeien uit goed georganiseerde loopbaanbegeleiding betekenen dat het zinnig kan zijn dat regeringen dergelijke diensten ondersteunen. Een breder gebruik van marktmodellen zou evenwel tot gevolg kunnen hebben dat overheidsgelden beter gericht zouden kunnen worden op de mensen die deze het minst zouden kunnen betalen en wier behoeften het grootst zijn.

Regeringen spelen een rol in het stimuleren van markten om de algehele capaciteit op te bouwen. Ze spelen een rol in de regulering van markten op het gebied van loopbaanbegeleiding en bij het helpen van het definiëren van kwaliteitsstandaards. En ook spelen ze een rol bij het compenseren voor het falen van de markt. Er zijn een aantal stappen die regeringen kunnen zetten om de privé-markten voor loopbaanbegeleiding te stimuleren. Deze omvatten onder andere: het breder gebruik van de uitbesteding als financieringsmechanisme, het beter specificeren van de vraag en het aanbod voor loopbaanbegeleiding om dit doorzichtiger te maken, het adopteren van innovatievere benaderingen om loopbaanbegeleiding te financieren, zoals dit in verband brengen met leerrekeningen van individuen, en het vaststellen van kwaliteitsstandaards om het consumentenvertrouwen te verhogen.

Hoe kan strategisch leiderschap verbeterd worden?

Regeringen spelen een belangrijke rol bij het zorgen voor strategisch leiderschap, maar dienen dit te doen in samenwerking met andere belanghebbenden: aanbieders van opleiding en training, werkgevers, vakbonden, buurthuizen, studenten, ouders, consumenten en mensen die werken op het gebied van loopbaanbegeleiding. Het is met name belangrijk dat er hecht samengewerkt wordt tussen de lesportefeuille en de werkgelegenheidsportefeuille, bijvoorbeeld dat er gezorgd wordt voor integratie van les- en beroepsinformatie, dat er ook gezorgd wordt voor een sterk perspectief op de arbeidsmarkt in de programma's van loopbaanbegeleiding op scholen. Terwijl de mechanismen voor leiderschap en coördinatie in het algemeen zwak zijn, kan er toch op een aantal positieve initiatieven worden gewezen: bijvoorbeeld in Luxemburg, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.

Beter bewijs en betere gegevens

Bewijs en gegevens zijn belangrijke hulpmiddelen voor het ontwerpen van beleid. Terwijl loopbaanbegeleiding een sterke onderzoekstraditie kent, heeft veel daarvan zich geconcentreerd op theorieën en technieken en is weinig relevant geweest voor het beleid. De nadruk op zowel resultaten als kosten is, bijvoorbeeld, zwak geweest. Als aanvulling op beter bewijs voor resultaten en kosten, dienen beleidsmakers in de meeste landen verbeterde gegevens te krijgen over de invoerkant van en de

processen tijdens loopbaanbegeleiding. Veel hiervan zou kunnen worden bereikt door betere administratieve gegevens. Voorbeelden omvatten betere informatie over de karakteristieken van cliënten, op de soorten diensten die verschillende soorten cliënten ontvangen en op de hoeveelheid tevreden cliënten. De grote afwezigheid van sommig bewijs (bijvoorbeeld over de schaal en het wezen van privé-markten op het gebied van loopbaanbegeleiding) moet voldoende reden zijn voor de regeringen om hun nationale onderzoeksinfrastructuur voor loopbaanbegeleiding te verbeteren. Dit kan worden gerealiseerd door een aantal concrete stappen, waaronder financiële steun voor onderzoeksinstituten die zich specialiseren in de relatie tussen loopbaanbegeleiding en publiek beleid, en de ontwikkeling van academische expertise door het regelmatig geven van opdrachten tot onderzoek dat relevant voor het beleid is.

Wetgeving

Wetgeving wordt uitgebreid gebruikt als hulpmiddel om diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding te sturen in landen zoals Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, maar wordt in het geheel niet in andere landen, zoals in Oostenrijk, gebruikt. Als het gebruikt wordt, is het min of meer algemeen qua natuur. Terwijl het zorgt voor bepaalde minimale garanties, lijkt het vaak te gaan om een bijzonder zwak hulpmiddel voor het sturen van beleid. Een breder gebruik van wetgeving om de zaken te definiëren waarop cliënten recht hebben zou de waarde ervan echter versterken.

Kwaliteitsstandaards

Kwaliteitsstandaards kunnen ontwikkeld worden voor zowel de processen die gebruikt worden voor diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding als voor de resultaten die van deze verwacht worden. Zij zijn met name belangrijk in gedecentraliseerde systemen, maar spelen ook een cruciale rol in gecentraliseerde systemen waarin regeringen de grootste verschaffers van dergelijke diensten zijn. Soms zijn de kwaliteitsstandaards die gebruikt worden om loopbaanbegeleiding te sturen algemene industriële standaards zoals ISO 9000, of zijn deze onderdeel van bredere kwaliteitsstandaards die van toepassing zijn op de sectoren (van onderwijs of van werkgelegenheidsdiensten) waar diensten voor loopbaanbegeleiding deel van uitmaken. Er bestaan evenwel ook voorbeelden van kwaliteitsstandaards die specifiek zijn ontwikkeld voor diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding. In de meeste gevallen werken deze op basis van vrijwilligheid, maar ze kunnen ook worden gerelateerd aan het verschaffen van financiële fondsen. In het algemeen is het verband tussen kwaliteitsstandaards en het verschaffen van financiële fondsen zwak. De kwaliteitsstandaards voor loopbaanbegeleiding lijken effectiever te zijn als ze worden ontwikkeld in samenhang met de belangrijkste belanghebbenden en worden gebruikt voor continue verbetering van de kwaliteit. Kwaliteitsstandaards kunnen ook worden gerelateerd aan de soorten resultaten die men verwacht van diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding. Wanneer men dit formuleert in termen van ontwikkeling, zoals de Canadese Blauwdruk voor het Ontwerp van een Levenswerk [Canadian Blueprint for Lifework Designs], lijken deze met name aantrekkelijk in de context van levenslange scholing en actieve employability.

Regeringen kunnen ook de manieren versterken waarop diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding gestuurd worden door de stem van de consument te versterken. Stappen hiertoe omvatten onderzoek naar de behoeften van cliënten en hun tevredenheid, en het raadplegen van de gemeenschap.

Beleidsraamwerken voor levenslange begeleiding opbouwen

Bij het ontwerpen van systemen voor levenslange begeleiding krijgen beleidsmakers te maken met een aantal belangrijke uitdagingen en keuzes. Bij het beslissen over algemene prioriteiten voor het toewijzen van hulpbronnen dienen beleidsmakers de eerste prioriteit te geven aan systemen die vaardigheden op het gebied van het maken van beslissingen over de loopbaan en het zelf beheersen van de loopbaan versterken en aan systemen die onpartijdige loopbaaninformatie van hoge kwaliteit produceren. Beleid dient niet gebaseerd te zijn op de aanname dat iedereen intensief persoonlijk advies en begeleiding nodig heeft, maar dient te proberen te voldoen aan de niveaus van persoonlijke hulp die nodig zijn, van kort tot intensief, tot persoonlijke behoeften en omstandigheden.

Een belangrijke stap moet de bepaling van leemten in het aanbod van diensten zijn. Er zijn een aantal veel voorkomende keuzes die gemaakt moeten worden door beleidsmakers in alle landen. Deze omvatten het beslissen wanneer het proces dient te starten en hoe lang dit gedurende het leven door dient te gaan. In de context van levenslang onderwijs lijken de argumenten die ervoor pleiten al op de lagere school te starten sterk. Aan de andere zijde van het leven zijn de argumenten ook sterk om ervoor te zorgen dat het mensen kan helpen bij het plannen van flexibelere overgangen tussen full-time werk en de pensionering.

Beleidsmakers dienen ook te beslissen hoe de verantwoordelijkheid voor diensten voor jongeren gedeeld zou moeten worden. Voor wie op school zit, bestaan de sterkste argumenten ten gunste van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen scholen en externe bureaus. Op deze manier kunnen de voordelen van een ontwikkelingsbenadering, een sterke concentratie op de arbeidsmarkt en advies dat los staat van de belangen van bepaalde instituten gecombineerd worden. Bij het plannen van de toelating tot tertiair onderwijs dienen regeringen ervoor te zorgen dat services op het gebied van tertiaire cursussen veelzijdig zijn: waaronder inschrijvingsadvies, loopbaanontwikkeling en programma's op het gebied van employability, relaties met toekomstige werkgevers en het plaatsen in functies. Voor jonge mensen die de school vroegtijdig verlaten hebben en die niet op de arbeidsmarkt opereren en ook geen onderwijs volgen, zijn de meest effectieve diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding diensten die hun basis in de gemeenschap hebben en onderdeel zijn van bredere vroege interventieprogramma's gebaseerd op het plannen van persoonlijke actie.

Op plaatsen waar diensten worden geleverd door externe bureaus, dienen beleidsmakers te beslissen of deze voor alle leeftijden moeten gelden, zoals in Duitsland en Wales, of specifiek voor een bepaalde leeftijd. Diensten specifiek voor een bepaalde leeftijd kunnen mogelijk bepaalde voordelen hebben, maar veel van deze diensten kunnen ook geleverd worden via services voor alle leeftijden. Door binnen het ene organisatieraamwerk een breed scala aan diensten tijdens het gehele leven te verzorgen, zijn deze potentieel kosteneffectiever en kunnen hulpbronnen effectiever gebruikt worden omdat deze niet telkens opnieuw geleverd hoeven te worden.

Beleidsmakers moeten ook een keuze maken tussen het opnemen van loopbaanbegeleiding als slechts één element in algemenere loopbaan- en adviesdiensten of deze te leveren door gespecialiseerde services voor loopbaanbegeleiding. Het onderzoek heeft universeel uitgewezen dat wanneer deze diensten worden opgenomen binnen breed geconcentreerde adviesdiensten, loopbaanbegeleiding verdrongen lijkt te worden door de meer onmiddellijke en dagelijkse persoonlijke en studieproblemen van de minderheid van studenten met bepaalde problemen. Onder dergelijke omstandigheden lijken de behoeften op het gebied van loopbaanbegeleiding en loopbaanontwikkeling van de meerderheid van secundair belang. Het belang van het leveren van loopbaanbegeleiding via gespecialiseerde diensten voor loopbaanbegeleiding wordt ook benadrukt

door de behoefte van beleidsmakers om de doorzichtigheid van loopbaanbegeleiding te verbeteren om zo deze diensten toegankelijker te maken.

Bij hun zoektocht naar de uitbreiding van diensten op het gebied van loopbaanbegeleiding voor volwassenen kunnen beleidsmakers gebruikmaken van een aantal innovatieve benaderingen. Deze omvatten een bredere rol voor publieke werkgelegenheidsdiensten, uitgebreidere plaatselijke partnerschappen, een sterkere binding tussen financiële planning van pensioen en loopbaanbegeleiding, innovatievere en kosteneffectievere methoden van het aanbieden van dergelijke diensten, het in een breder kader toepassen van marktmodellen en het gebruik van innovatievere methoden om loopbaanbegeleiding te financieren. Sommige modellen voor het leveren van loopbaanbegeleiding aan volwassenen bestaan al. Geen van de bestaande modellen echter – of dat nu het geval is binnen schoolsystemen, door publieke diensten voor werkgelegenheid, werkgevers, de private markt of de gemeenschap – is in staat om aan alle behoeften te voldoen. Een uitgebreidere benadering dient zich op verscheidene van deze te baseren, evenals op meer innovatieve methoden, waardoor het belang van een betere strategische coördinatie versterkt wordt.

Als conclusie

De creatie en het management van systemen voor levenslange begeleiding vereist dat beleidsmakers over zes belangrijke zaken beslissen, of ze nu de oprichting van diensten voor loopbaanbegeleiding voor jongeren, voor volwassenen of voor beide overwegen. In de meeste OECD-landen hebben deze zaken tot op dit moment minimale aandacht gekregen. Het gaat hier om de volgende punten:

Zorgen dat beslissingen op het gebied van de toewijzing van hulpbronnen prioriteit geven aan het ontwikkelen van vaardigheden op het gebied van het zelf-management van de loopbaan en loopbaaninformatie, en dat leveringssystemen aansluiten op de niveaus van persoonlijke hulp, van kort tot uitgebreid, tot persoonlijke behoeften en omstandigheden, eerder dan aannemen dat iedereen intensieve persoonlijke loopbaanbegeleiding nodig heeft.

- Zorgen voor een grotere diversiteit wat betreft de typen diensten die beschikbaar zijn en wat betreft de manieren waarop deze aangeboden worden, waaronder een grotere diversiteit wat betreft structuren om stafmedewerkers aan te trekken, een breder gebruik van zelf-hulptechnieken en een meer geïntegreerde benadering van het gebruik van ICT.
- Hechter samenwerken met mensen die loopbaanbegeleiding verzorgen om de aard van primaire scholing en ook latere scholing en trainingskwalificaties te vormen en meer leer- en trainingskwalificaties om de ontwikkeling van vaardigheden op het zelf in goede banen leiden van de loopbaan te ondersteunen, betere informatie over de loopbaan en een grotere diversiteit van het aanbod van diensten.
- Verbeteren van de informatiebasis voor het maken van publiek beleid, waaronder het vergaren van verbeterde gegevens over de financiële hulpbronnen en human resources die als voornaamste activiteit loopbaanbegeleiding hebben, over de vraag van en het aanbod voor cliënten, over de karakteristieken van cliënten, over de tevredenheid van cliënten en over de resultaten en kosteneffectiviteit van loopbaanbegeleiding.
- Ontwikkelen van betere mechanismen op het gebied van kwaliteit en deze verbinden met de financiering van deze services.
- Ontwikkelen van sterkere structuren voor strategisch leiderschap.

Dit *Overzicht* is de vertaling van passages uit een publicatie van de OESO die oorspronkelijk gepubliceerd werd onder de volgende titels in het Engels

en het Frans :

**Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap
Orientation professionnelle et politique publique: comment combler l'écart
© OECD, 2004.**

Website: <http://www.oecd.org/edu/careerguidance>

OESO-publicaties en -overzichten zijn beschikbaar op het adres

www.oecd.org/bookshop/

Typ "overview" in het vak "Title search" op de introductiepagina van de "Online Bookshop" of typ de Engelse titel van het boek (Overzichten zijn gekoppeld aan het oorspronkelijke Engelse boek).

De *Overzichten* worden gemaakt door de afdeling Rechten en vertaling van de

OESO,

directoraat Publieke zaken en communicaties.

email: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2004

Reproductie van dit *Overzicht* is toegestaan, mits echter het copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie zijn genoemd.