

Översikt

Yrkesvägledning och statlig politik:

Att överbrygga klyftan

Overview

Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap

Swedish translation

Översikterna är översatta utdrag ur OECD-publikationer.

De kan beställas gratis från OECD:s internetbokhandel

www.oecd.org/bookshop/

Denna översikt är inte en officiell OECD-översättning.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATIONEN FÖR EKONOMISKT SAMARBETE OCH UTVECKLING

Sammanfattning

Introduktion

I takt med att man inom utbildnings- och sysselsättningspolitiken strävar efter att vidga valmöjligheterna och skapa system som kan tillgodose individens behov under hela det yrkesaktiva livet, blir yrkesvägledningen en allt viktigare allmänpolitisk fråga. Och regeringspolitikens innehåll är viktigt för yrkesvägledningen: Det fastställer ramarna för den och står för större delen av finansieringen. Det finns dock en klyfta mellan de två. Bara ett fåtal praktiskt verksamma yrkesvägledare visar något djupare engagemang i den politiska debatten om yrkesvägledningens samhälleliga roll. Och få är de politiska beslutsfattare som har närmare kunskaper om hur yrkesvägledning organiseras och utförs. Den här publikationen bygger på 14 OECD-länders¹ erfarenheter av sökande efter sätt att överbrygga denna klyfta.

Varför är yrkesvägledning en viktig allmänpolitisk fråga?

Politiska beslutsfattare i OECD-länderna har sedan länge förväntat sig mycket av yrkesvägledningstjänsterna: att förbättra utbildningssystemens och arbetsmarknadens effektivitet och att bidra till ökad jämlikhet i samhället. Livslångt lärande och aktiv arbetsmarknadspolitik ställer yrkesvägledningen inför nya utmaningar i och med att tillgången till den måste bli mycket större, tjänsterna måste utföras på mycket flexibla sätt – samtidigt ska det ske på ett sätt som tar mindre av allmänna medel i anspråk. Dessa nyare utmaningar får avsevärda konsekvenser för sättet att organisera och tillhandahålla yrkesvägledningstjänsterna. Idag är det oftast begränsade delar av befolkningen som har tillgång till yrkesvägledningstjänster, vid bestämda tidpunkter i livet; och de är inriktade på omedelbara beslut. De framtida utmaningarna är följande: tjänsterna ska ändra inriktning och koncentreras på att utveckla karriärstyrningskompetenser, tillhandahålla information och omedelbart beslutsfattande; dessutom ska tjänsterna göras tillgängliga för alla under hela det aktiva livet, på sådana sätt, på sådana platser och vid sådana tidpunkter som återspeglar den ökade variationen bland klienternas behov.

Det finns goda principiella och teoretiska argument för uppfattningen att yrkesvägledning är till hjälp vid genomförandet av dessa typer av politiska mål. Sålunda kan yrkesvägledning exempelvis

1. Australien, Danmark, Finland, Irland, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tjeckiska republiken, Tyskland och Österrike.

medverka till att samhällets behov av specifika kunskaper får bättre genomslag, att fler människor får tillgång till högskoleutbildning och slutför den och att balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden förbättras. Även om det erfarenhetsbaserade underlaget för denna uppfattning är begränsat, är det i allmänhet positivt. Dessa empiriska belägg gäller dock mer för utfallet av korttidsutbildning än för de beteendemässiga resultaten på mellanlång och längre sikt, och dessa belägg är i sin tur tydligare än beläggen för mer långsiktiga effekter. Belägg över längre tidsspann ger bara ett mycket bräckligt underlag; för att få fastare grund behöver man förbättrade forskningsmetoder och mer ti

Hur kan yrkesvägledning tillhandahållas på effektivare sätt?

I skolan

Att se yrkesvägledning enbart som en personlig tjänst, som tillhandahålls av skolorna själva, är en uppfattning behäftad med många begränsningar. Denna modell är kostsam och begränsar tillträdet till yrkesvägledningstjänsterna. Den kan fjärras alltför långt från arbetsmarknaden och bli alltför ensidigt inriktad på kortsiktigt, utbildningsrelaterat beslutsfattande. Där yrkesvägledningen kombineras med personlig och studierelaterad vägledning, är den i allmänhet lågprioriterad. Om skolornas anslag är kopplade till elevantalet och det råder konkurrens mellan skolor, kan vägledarna utsättas för ett tryck att hålla kvar elever, oavsett om detta ligger i elevens intresse eller ej. Några länder, t. ex. Tyskland, försöker hantera detta genom att använda specialiserade externa tjänster, varvid personlig yrkesvägledning ges i skolan av utifrån kommande personal.

Förutom att dessa frågor behöver tas upp, måste den övergripande styrningen av yrkesvägledningsarbetet i skolorna ändras så att man kommer bort från en inställning, som enbart koncentrerar sig på omedelbara utbildnings- och sysselsättningsrelaterade aspekter, till förmån för ett bredare upplagt tillvägagångssätt, varvid man också försöker utveckla individens förmåga att själv styra sin yrkeskarriär, t.ex. förmågan att fatta konkreta yrkesvalsbeslut och att genomföra dem. Detta alternativ kräver utrymme i läroplanen och omfattar erfarenhetsbaserat lärande. En sådan strategi engagerar hela skolan och har avsevärda effekter på resursfördelning, lärarutbildning och lärarutveckling samt skolplanering.

För ungdomar i riskzonen

Yrkesvägledning spelar också en viktig roll när det gäller att tillvarata behoven hos elever i riskzonen och som avbryter sin skolutbildning tidigt. Det finns många exempel på framgångsrika insatser, särskilt i de nordiska länderna, där yrkesvägledningstjänsterna är integrerade i tidiga åtgärds paket, vari ingår ömsesidiga åtaganden och personlig handlingsplanering.

I högre utbildning

Förändringarna i den högre utbildningen – fler studerande, större variation, bredare utbud och konkurrens mellan högskolor – ställer yrkesvägledningen inför svåra uppgifter, som få länder förefaller väl förberedda att hantera. Inom den högre utbildningen är tjänsterna i regel begränsade både på

bredden och djupet och kvalitetsmässigt ojämna. Heltäckande tjänster med avseende på yrkesvägledning på högskolenivå är välutvecklade i vissa länder, t.ex. Irland och Storbritannien, och växer i andra länder, men är allmänt sett bristfälliga. Till de alternativ som står till statens förfogande för att förbättra denna situation hör exempelvis användning av prestationskontrakt, som i Finland.

För vuxna

Vid de offentliga arbetsförmedlingarna, som traditionellt har varit en av de största leverantörerna av yrkesvägledning för vuxna, ligger fokus i allmänhet på kortsiktiga anställningsalternativ snarare än långsiktig karriärstyrning. Det kan finnas en konflikt mellan å ena sidan behovet att hålla nere kostnaderna för arbetslöshetsunderstödet och att ombesörja snabba återgångar till arbetslivet och å andra sidan den enskildes långsiktiga karriärutvecklingsintressen. I offentliga arbetsförmedlingar är yrkesvägledningstjänsterna i regel koncentrerade på de arbetslösa. Utbudet av tjänster för människor med anställning är mycket mer begränsat; ofta består det av självbetjäningssmetoder med begränsade möjligheter till personlig hjälp. Den personal som vid de offentliga arbetsförmedlingarna tillhandahåller yrkesvägledningstjänster har dessutom en utbildning och en behörighet som ofta ligger på låg nivå. I Kanada läggs yrkesvägledningstjänsterna för vuxna vanligen ut på entreprenad till civilsamhälleliga organ. Detta kan föra tjänsteutbudet närmare klienternas behov, men resulterar i en fragmentering av tjänsterna.

I många länder tillhandahålls också yrkesvägledningstjänster inom ramen för vuxenundervisningen. Ett därmed förknippat större problem är de nära kopplingarna mellan enskilda institutioner och yrkesvägledningen: Behovet av opartisk information och rådgivning är en viktig aspekt. Regionalt baserade tjänster av typ *adult guidance partnerships* (ungefär personligt kontrakterad vägledning för vuxna) i England och de privata företagen i Wales och Skottland, som tillhandahåller yrkesvägledningstjänster för alla åldrar, kan därvidlag vara en lösning, liksom telefon- och nätbaserade tjänster. Systematisk återkoppling från leverantörer av yrkesvägledningstjänster kan bidra till en bättre balans mellan tillgång och efterfrågan med avseende på vuxenutbildning.

Staten kan genom politiska beslut hjälpa till att stimulera den företagsinterna yrkesvägledningen, till exempel genom att göra kostnaderna för yrkesvägledning i den företagsinterna utbildningen avdragsgill, som i Québec, eller genom kvalitetsgraderingssystem av det slag som kan studeras i Nederländerna. Arrangemang, grundade på nytänkande – ofta i samverkan med fackliga organisationer – kan observeras i Danmark, Norge och Storbritannien, och dessa förefaller mycket ägnade att tillgodose åtminstone några av behoven hos de lägst utbildade arbetstagarna på den berörda arbetsplatsen.

Signifikanta skillnader mellan olika vuxengrupper tillgång till yrkesvägledningstjänster existerar, och det finns indikationer på att efterfrågan på tjänsterna är större än tillgången. I synnerhet gäller att de efterfrågade tjänsterna är mer begränsade för dem som har anställning, för personer anställda i små och medelstora företag, för människor utanför arbetsmarknaden och för människor som inte har rätt till socialbidrag. I OECD-länderna har mycken politisk uppmärksamhet ägnats pensionsreformer och sätten att finansiera pensionssystemen. Däremot har föga uppmärksamhet ägnats politiska beslut och program som kopplar samman finansplanering med yrkesvägledning för att hjälpa människor att få en mjukare övergång till pensionärstillvaron. Det finns två tillvägagångssätt för att överbrygga dessa klyftor, nämligen 1) förstärkning av den offentliga arbetsförmedlingen med yrkesvägledningstjänster och 2) utbyggnad av de regionala samarbetsmodellerna.

Hur kan yrkesvägledningstjänsterna bli mer lättillgängliga genom innovationer och diversifiering?

Nytänkande och mer varierade metoder för yrkesvägledningstjänsternas utförande kan användas för att göra tjänsterna lättillgängligare på en mer kostnadseffektiv basis. Exempel på detta är gruppvägledning, självbetjäningsvarianter, anlåtande av civilsamhälleliga sammanslutningar för leverans av delar av programmen, skapande av öppna resurscentra, ökad användning av hjälppersonal, uppsökande verksamhet. IT kan få stor betydelse för satsningarna att bredda tillträdet till yrkesvägledningstjänster och kan användas för en lång rad ändamål – från informationsspridning till höjande av människors självkänedom och förbättra deras sätt att fatta beslut. IT- och datatekniken har dock vissa begränsningar när den används inom yrkesvägledning, t.ex. begränsad utbyggnad av bredbandsnät och otillräcklig utbildning och kompetens hos yrkesvägledarna. Vidare använder man allt oftare supporttelefonlinjer, även om call centre-tekniken är underutnyttjad i många länder. IT ska ses som en del av ett större utbud av utförandemetoder och snarare som ett komplement än ett alternativ till personlig vägledning. Alla de metoder som skisserats i avsnittet om sätten att utföra yrkesvägledningstjänsterna på ett mer kostnadseffektivt sätt har stor betydelse för yrkesvägledningens sammansättning och för kompetenskrav och utbildningsarrangemang för denna personal. De ökar även behovet av gallringsinstrument för angelägenhetsgradering av tjänsterna och anpassning av dem till klienternas behov. Sådana instrument existerar, men har ingen större användning.

Hur kan information om yrkeskarriärer tillhandahållas på effektivare sätt?

Information om sig själv, om undervisnings- och utbildningstillfällen och om yrken och deras innehåll har central betydelse för de huvudteorier som ligger till grund för yrkesvägledningens verksamhet. Information spelar också en central roll för ekonomernas bedömning av marknadernas effektivitet. Yrkesinformation av god kvalitet är sålunda väsentlig för yrkesvägledning av god kvalitet. Statliga organ spelar en central roll för finansieringen av insamling, organisering, samordning och distribution av yrkeskarriärinformation. Ibland, som i Frankrike, sker detta genom specialiserade centraliserade organ, men det mer normala är att det sker genom ansvarigt regeringsdepartement, antingen direkt eller enligt avtal med privata leverantörer av de aktuella tjänsterna. Det finns också många icke-statliga leverantörer av yrkeskarriärinformation: utbildningsinstitutioner, arbetsgivare, massmedier och den privata näringslivssektorn.

Om yrkeslivsinformationen inte är väl samordnad mellan olika regeringsdepartement (särskilt utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen), mellan olika sektorer av undervisningsväsendet och mellan olika nivåer av statsförvaltningen, kan denna information bli mycket splittrad och ogenomsynlig, varigenom den blir svåråtkomlig. Detta får konsekvenser för såväl den geografiska som den sociala rörligheten. I splittrad yrkeslivsinformation tappas de typer av information bort som människor behöver för att fatta beslut i anslutning till yrkeslivet. Andra vanliga svagheter i den information som ges om yrkeslivet är exempelvis bristen på information om tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden, eftersläpning när det gäller att fånga upp ändringar av yrkesinnehåll eller kartlägga nya yrken, frånvaro av information hur det går på arbetsmarknaden för dem som genomfört

skolutbildning, starkare tonvikt på information om utbildning än om arbetsliv och arbetsmarknad samt svaga länkar mellan dessa två informationsnyckelområden.

Med hjälp av informations- och datateknik kan man övervinna många av dessa problem, särskilt bristen på integration och samordning mellan olika typer av information. Man gör dock misstaget att inte utnyttja informationsteknikens speciella fördelar, utan nöjer sig med att reproducera pappersbaserade system. Samhället har mycket att vinna på att göra yrkesvägledningstjänsterna högkvalitativa och lättillgängliga. I USA har man tagit fram standarder att användas som referens för bevarad och förbättrad kvalitet hos yrkesvägledningstjänsterna, och andra länder använder nu dessa standarder som mall för liknande referensnormer. För att yrkesvägledningstjänster och yrkeskarriärinformation ska vara användbara på ett påtagligt sätt, räcker det inte med att producera dem. De måste också distribueras på ett genomtänkt sätt och omsättas i handling; politiska beslutsfattare behöver tänka på hur yrkeskarriärinformationen kan göras effektiv och integreras i ett sammanhang.

Hur bör yrkesvägledare rekryteras?

Rekrytering av yrkesvägledare

I nästan alla länder är det svårt att få fram data om storlek och sammansättning av den personal som arbetar med yrkesvägledningstjänster. Danska och kanadensiska beräkningar tyder dock på att antalet praktiskt verksamma yrkesvägledare kanske motsvarar högst 0,8 procent av den totala yrkesverksamma populationen.

Om man bedömer yrkesvägledaryrket mot några standardkriterier för det aktuella yrket – exempelvis förmåga att styra arbetskraftstillgång och existensen av fastställda och tidskrävande kvalificeringsvägar – är det tydligt att yrkesvägledning i de flesta länder inte är ett *yrke*, utan en *arbetsuppgift* eller en *roll*. Den utbildning som tillhandhålls för yrkesvägledningspraktiker är sällan både specialiserad och på högskolenivå. Specialiserad högskolebehörighet finns i några få fall, till exempel Tysklands federala arbetsmarknadsverk och Storbritannien. Vanligare är att yrkesvägledning utgör en del av en mer allmän utbildning i väglednings- och rådgivningsarbete, att utbildningen är begränsad till korta högskolekurser eller till internutbildning, eller också att rekrytering sker bland personer med grundkunskaper i psykologi o.d., vilka ämnen har anknytning till det aktuella arbetet men är alltför allmänna och otillräckliga. Till följd av begränsade eller otillräckliga utbildningsarrangemang får många yrkesvägledningspraktiker inga solida grundkunskaper om yrkesvägledningens underliggande teorier, föga insikt i dess sociala och ekonomiska sammanhang och målsättning samt ingen praktisk träning i de många metodiker som utgör praktikens teoretiska grund.

Även om de praktiskt verksamma yrkesvägledarna i nästan alla länder har begränsad kapacitet att påverka tillgången på arbetstillfällen, finns det exempel i en del länder, t.ex. Kanada, Nederländerna och Österrike, på att det håller på att upprättas register över yrkesvägledningspraktiker, som ett bidrag till arbetet på att upprätthålla och skärpa yrkesnormerna. Många länder har en rad sammanslutningar med uppgift att företräda praktiskt verksamma yrkesvägledare. Ofta, exempelvis i Irland och Sydkorea, har de bristfälliga kontaktnät, vilket gör det svårt för de politiska beslutsfattarna att ha uppdaterade referensramar med avseende på yrkesvägledningsområdet.

De yrkesorganisatoriska strukturerna för yrkesvägledningstjänsternas utförande behöver stramas upp. För de politiska beslutsfattarna i flertalet OECD-länder bör det vara en prioriterad angelägenhet att bygga upp fristående, ändamålsenliga yrkes- och organisationsstrukturer, genom vilka yrkesvägledningstjänsterna kan levereras, och fastställa behörighets- och utbildningskrav.

Utbildningens nivå, innehåll och uppläggning har central betydelse för statens möjligheter att använda just de kostnadseffektiva och flexibla effektueringsmetoder som behövs för att man ska kunna vidga tillträdet till yrkesvägledningstjänsterna. De praktiskt verksamma yrkesvägledarnas utbildning och kompetens blir sålunda frågor för de politiska beslutsfattarna att ta ställning till. I många länder är bristerna med avseende på kvalitet och nivå i den erbjudna utbildningen uppenbara, och i allmänhet uppvisar dess innehåll ett antal luckor. Regeringsorganen behöver engagera sig hårdare i utformningen av yrkesvägledarnas utbildning och behörighet för att undanröja dessa hinder för uppnåendet av högprioriterade politiska mål.

Övergripande och specialiserade kompetensramar för yrkesvägledningspersonalen är ett första steg på vägen mot ett avhjälpande av sådana utbildningsbrister. Kompetensnormer som den kanadensiska *Standards and Guidelines for Career Development Practitioners* kan medverka till bättre systematik och flexibilitet i utbildningsmomenten. De har också fördelar när det gäller administrationen av yrkesvägledningspersonalen.

Finansiering av yrkesvägledningstjänster

Information om hur mycket pengar som anslås till yrkesvägledning är knapp i nästan alla länder. Detta beror på ett antal skäl, bl.a. den låga prioritet som de politiska beslutsfattarna har tilldelat insamlandet av sådan information.

Alla svårigheterna i samband med kostnadsberäkning är dock inte oöverstigliga. Danmark och Finland, till exempel, kan tillhandahålla beräkningar av resursanvändning i enskilda sektorer på grundval av beräkningar av personaltid som använts på yrkesvägledning. Och tre länder – Australien, England och Österrike – har kunnat presentera tillräckligt omfattande data för att det ska vara möjligt att göra åtminstone en initial uppskattning av de totala statliga anslagen till yrkesvägledningsverksamheten. Dessa beräkningar ligger mellan 8,48 euro per person i åldersgruppen 15-64 år i Österrike till 23,54 euro i England. Även om beräkningarna inte är direkt jämförbara, ger siffrorna ändå en ungefärlig bild av yrkesvägledningstjänsternas relativa nivå och intensitet i dessa länder.

Hur regeringarna finansierar yrkesvägledningstjänsterna har betydelse för tjänsternas karaktär och kvalitet. Vid finansiering, där överskjutande medel återbetalas, är det nödvändigt att beslut fattas om de nationella regeringarnas övergripande ansvar och om strategisk samordning. Och det kräver att de politiska beslutsfattarna tänker på hur man ska undvika stora variationer i fråga om tjänsternas nivå och kvalitet. Med bemanningsplaner kan man åstadkomma en faktisk öronmärkning av pengar inom återgångsfinansieringssystem och i sådana system där statliga anslag i form av en klumpsumma används. Prestationskontrakt och rättsligt grundade rättigheter kan utgöra andra tillvägagångssätt i detta hänseende.

Vissa yrkesvägledningstjänster läggs ut på entreprenad i en del länder. Detta kan resultera i prisbilligare tjänster och i tjänster som är bättre anpassade till vissa grupperns behov. Medan en del former av entreprenadutläggning kan administreras av nationella regeringsorgan och förbindas med höga kvalitetskrav, kan detta alternativ vara förbundet med stora kvalitetsmässiga variationer, inom ramen för återgångsfinansieringssystem.

Marknadsalternativ är ett annat sätt att finansiera yrkesvägledningsverksamhet. Relativt starka privata marknader existerar med avseende på publicering av yrkeskarriärinformation och på yrkesvägledning kopplad till omplaceringstjänster. Några länder, t.ex. Nederländerna, förefaller också ha begränsade marknader för personlig yrkesvägledning, betalad av den enskilde. Personlig yrkesvägledning är svår att sköta via privata marknader, av flera skäl. Såväl tillgång som efterfrågan är svårspecificerbar och svårdefinierbar. Den är synnerligen skiftande till sin natur; den ingår ofta i andra tjänster; och många av de människor som mest behöver den är de som har minst råd att betala för den. De betydande samhällsvinster som kan hämtas från en välorganiserad yrkesvägledningsverksamhet är ett argument för statligt stöd till sådana tjänster. Ökad användning av marknadsmodeller skulle också kunna göra det möjligt att låta de statliga anslagen sättas in med större precision, till förmån för dem som har minst råd att betala men som behöver de aktuella tjänsterna mest.

Regeringarna kan göra en insats genom att stimulera marknaderna att bygga upp en heltäckande kapacitet. De kan göra en insats genom att reglera yrkesvägledningsmarknaderna och hjälpa dem att formulera standarder. Och de kan göra en insats genom att erbjuda kompensation där marknaden misslyckas. Det finns ett antal åtgärder som regeringarna kan vidta för att höja de privata marknadernas intresse för yrkesvägledningstjänster, bl.a. ökad utläggning på entreprenad som finansieringsmetod, noggrannare kartläggning av tillgång till och efterfrågan på yrkesvägledningstjänster i genomlysningssyfte, nytänkande i fråga om yrkesvägledningens finansiering – t.ex. genom att koppla den till individuella fortbildningskonton – , samt utarbetning av kvalitetsnormer för att öka konsumenternas förtroende.

Hur kan det strategiska ledarskapet förbättras?

Statliga organ har en viktig roll att spela när det gäller att tillhandahålla strategiskt ledarskap, men de behöver göra det i samråd med andra intressenter: läroanstalter och utbildningsinstitut, fackliga organisationer, civilsamhälleliga organ, studerande, föräldrar, konsumenter och yrkesvägledningspraktiker. Ett nära samarbete mellan utbildnings- och sysselsättningsansvariga ministerier är särskilt viktigt, t.ex. för att säkerställa att utbildnings- och sysselsättningsrelaterad information integreras och för kontroll av att ett välexponerat arbetsmarknadsperspektiv inkluderas i skolornas yrkesvägledningsprogram. Även om ledarskap och samordning allmänt sett ägnas föga uppmärksamhet, kan en del positiva initiativ observeras, t.ex. i Luxemburg, Norge och Storbritannien.

Bättre belägg och data

Belägg och data är viktiga verktyg vid fastställandet av de övergripande politiska programmen. Även om yrkesvägledningsverksamheten har en stark forskningstradition, har mycket av den varit koncentrerad på teorier och teknikaliteter och har föga relevans för de samhällspolitiska ramarna. Dess belysning av såväl resultat som kostnader har varit bristfällig. Därtill behöver de politiska beslutsfattarna i de flesta länder få fram säkrare data om resursallokering till yrkesvägledningsverksamhet och yrkesvägledningsförfaranden. Mycket av detta skulle kunna åstadkommas genom mer konkreta upplysningar om administrativa rutiner. Dit hör exempelvis närmare uppgifter om vad som utmärker klienterna, vilka typer av tjänster som ges de olika klientkategorierna samt om klienternas tillfredsställelsegraderingar. Med tanke på att faktakunskaperna uppvisar en del större luckor (exempelvis omfattning och karaktäristika med avseende på de privata marknaderna för

yrkesvägledningstjänster) behöver regeringarna bygga ut sina nationella forskningsinfrastrukturer för yrkesvägledningsverksamheten. Detta kan åstadkommas genom ett antal konkreta åtgärder, däribland ekonomiskt stöd till forskningsinstitut som är specialiserade på kopplingen mellan yrkesvägledningsverksamhet och statlig politik och utveckling av sakkunskap på högskolenivå genom regelbunden utläggning av forskningsuppdrag med relevans för praktisk politik.

Lagstiftning

Lagstiftning används i omfattande grad som ett instrument för styrning av yrkesvägledningstjänster i länder som Finland, Spanien och Storbritannien, men används inte alls i andra länder, t.ex. Australien. I de fall där den används, tenderar den att bli tämligen löslig till sin natur. Även om den ger vissa minimigarantier, synes den ofta vara ett rätt trubbigt verktyg. Om det användes mer för att fastställa klienternas rättigheter, skulle dess värde emellertid kunna stärkas.

Kvalitetsnormer

Kvalitetsnormer kan tas fram för både de förfaranden som används för att utföra yrkesvägledningstjänsterna och för de resultat man förväntar sig av dem. De är särskilt viktiga i decentraliserade system, men har även en nyckelroll i de centraliserade system där statliga eller kommunala organ är de dominerande leverantörerna. Ibland är de kvalitetsnormer som används för att styra yrkesvägledningsverksamheten allmänna industristandarder som ISO 9000 eller en del av mer brett tillämpade kvalitetsnormer, vilka används för sådana sektorer (inom undervisningsväsen eller arbetsförmedlingsverksamhet) som yrkesvägledningen är en del av. Det finns dock exempel på kvalitetsstandarder, som har framtagits speciellt för yrkesvägledningstjänster. I de flesta fall är de frivilliga, men de kan även användas i anslutning till finansieringsförfaranden. I regel är kopplingen mellan kvalitetsnormer och medelstilldelning svag. Yrkesvägledningsnormer förefaller ha större förutsättningar att bli effektiva om de tas fram i samverkan med viktigare intressenter och används för kontinuerlig kvalitetsförbättring. Kvalitetsnormerna kan också kopplas till de typer av resultat som man förväntar sig av yrkesvägledningstjänsterna. Om de formuleras i utvecklingsrelaterade termer, som t.ex. i den kanadensiska publikationen *Blueprint for Lifework Designs*, synes de bli särdeles användbara i ett sammanhang präglad av livslångt lärande och aktivt strävande efter anställningsattraktivitet.

Regeringarna kan också försöka stärka de sätt på vilka yrkesvägledningstjänsterna styrs genom att stärka konsumenternas röster. Konkreta mått och steg i detta syfte är exempelvis att göra surveyundersökningar för att kartlägga klienternas behov och tillfredsställelsegrad och att samråda med civilsamhälleliga grupperingar.

Att bygga upp politiska ramar för livslång yrkesvägledning

När de politiska beslutsfattarna utformar livslånga yrkesvägledningssystem, ställs de inför en rad utmaningar och val av avgörande betydelse. När beslut ska fattas om de övergripande prioriteringarna, bör de ansvariga ge högsta prioritet åt sådana system som främjar kompetenser relaterade till beslutsfattande om yrkeskarriären och självständigt hanterande av den egna yrkeskarriären samt åt sådana system som producerar objektiv yrkeskarriärinformation av hög kvalitet. De övergripande besluten ska inte baseras på antagandet att alla behöver intensiv personlig rådgivning och vägledning, utan ska försöka anpassa halten av personlig assistans – från kortvarig till intensiv – med hänsyn till personliga behov och omständigheterna i det enskilda fallet.

En grundläggande åtgärd måste vara kartläggningen av luckor i de tillhandahållna tjänsterna. Det finns ett antal gemensamma frågor som måste behandlas av de politiska beslutsfattarna i alla länder, bl.a. beslut om när processen bör starta och hur länge den bör pågå under hela levnadsloppet. I ett sammanhang präglad av det livslånga lärandet förefaller det finnas starka skäl för en start redan i grundskolan. I den andra änden av levnadsbanan är argumenten också starka för att man ska se till att vägledningen hjälper människor att planera flexibla övergångar mellan heltidsarbete och pension.

De politiska beslutsfattarna behöver också bestämma hur ansvaret för ungdomarna ska delas. Beträffande dem som går i skolan talar de starkaste argumenten för att ansvaret ska delas mellan skolan och externa institutioner. På det sättet kan man kombinera fördelarna med ett utvecklingsbaserat förhållningssätt, en stark inriktning på arbetsmarknaden och en rådgivning, som är fristående från enskilda institutioners särintressen. För dem som planerar att inleda högskolestudier bör ansvariga statliga organ tillse att informationen om högskoleutbildning är objektiv och utgår från ett konsumentperspektiv. Tillsynsmyndigheten bör också försöka säkerställa att den vägledning som ges om högskoleutbildning är heltäckande, dvs. att den omfattar inskrivningsrådgivning, karriärstyrning och anställningsbarhetsprogram, länkar till framtida arbetsgivare och arbetsförmedling.

För ungdomar, som har lämnat skolan tidigt och som varken befinner sig på arbetsmarknaden eller under utbildning, finns de effektivaste yrkesvägledningstjänsterna i anslutning till civilsamhälleliga organ och är en del av större program för tidiga interventioner, baserade kring personlig handlingsplanering.

Om tjänsterna tillhandahålls av externa institutioner, behöver de politiska beslutsfattarna fastställa om dessa ska vara riktade till personer i alla åldrar – som i Tyskland och Wales till exempel – eller inriktade på vissa åldersgrupper. Även om åldersspecialiserade tjänster må erbjuda vissa fördelar, kan dock många av de aktuella tjänsterna också utföras via enheter som utför tjänster för klienter i alla åldrar. Det sistnämnda tillvägagångssättet erbjuder ett antal fördelar med avseende på organisation och resursanvändning. Genom att de tillhandahåller ett varierat utbud av tjänster under hela levnadsloppet inom en enda organisatorisk ram, har de förutsättningar att vara mer kostnadseffektiva och förhindra resursdubbling.

De politiska beslutsfattarna står också inför ett val mellan å ena sidan att inkludera yrkesvägledning som bara en beståndsdel i ett bredare utbud av väglednings- och rådgivningstjänster eller å andra sidan att låta specialiserade yrkesvägledningsinstitutioner utföra dem. Den dominerande erfarenhet som gjorts under arbetet med den här utredningen är att när yrkesvägledarnas arbete ingår i ett utbud med brett upplagda vägledningstjänster, tenderar yrkesvägledningstjänsterna att klämmas ihop av de mer brådskande och dagsaktuella personliga och studierelaterade problemen hos en minoritet av elever med särskilda svårigheter. Under sådana omständigheter blir yrkesvägledning och karriärutveckling för majoriteten att bli en sekundär angelägenhet. Vikten av att tillhandahålla yrkesvägledning via specialiserade yrkesvägledningsinstitutioner understryks också av behovet att de politiska beslutsfattarna förbättrar genomsynligheten i yrkesvägledningsverksamheten så att den blir mer lättillgänglig.

När politiska beslutsfattare försöker bygga ut yrkesvägledningstjänsterna för vuxna, kan de dra nytta av ett antal på nytänkande grundade tillvägagångssätt, däribland en större roll för de offentliga arbetsförmedlingarna, utvidgade lokala samarbetsmodeller, en närmare koppling mellan ekonomisk planering för pensionen och yrkesvägledning, fler oortodoxa och kostnadseffektiva effektueringsmetoder, ökad tillämpning av marknadsmodeller. Några modeller för tillhandahållande av yrkesvägledningstjänster för vuxna existerar redan. Ingen av de existerande modellerna kan emellertid tillgodose alla behov på egen hand, inom vare sig utbildningsväsen, offentliga arbetsförmedlingar,

arbetsgivare, den privata marknaden eller det civila samhället. Ett heltäckande tillvägagångssätt kräver att man utnyttjar flera av dessa och att man använder mer innovativa metoder, något som stärker argumenten för en bättre strategisk samordning.

Slutord

För att skapa och administrera livslånga yrkesvägledningssystem, behöver de politiska beslutsfattarna ta sig an sex större arbetsuppgifter, oavsett om det gäller yrkesvägledningstjänster för ungdomar, vuxna eller bådadera. I de flesta OECD-länder har dessa uppgifter hittills fått mycket liten uppmärksamhet. De följer här nedan:

- Man måste se till att man vid resursfördelningen ger högsta prioritet åt sådana system som främjar kompetenser relaterade till beslutsfattande om yrkeskarriären och självständigt hanterande av den egna yrkeskarriären samt åt sådana system som producerar objektiv yrkeskarriärinformation av hög kvalitet och att effektueringsystemen anpassar nivåerna av personlig assistans, från kortvarig till intensiv, med hänsyn till personliga behov och omständigheterna i det enskilda fallet, snarare än på antagandet att alla behöver intensiv personlig rådgivning och vägledning.
- Man måste se till att man får större variation i utbud och effektueringsmetoder med avseende på de aktuella tjänsterna: bland annat måste personalens sammansättning ses över, självhjälpteknik måste användas mer och IT och data måste användas på ett mer integrerat sätt.
- Man måste arbeta närmare de praktiskt verksamma yrkesvägledarna för att strukturera grund- och vidareutbildningen samt utbildningskraven så att man främjar utvecklingen av självstyrningskompetenser, förbättrar yrkeskarriärinformationen och skapar mer varierade effektueringsmetoder.
- Man måste förbättra beslutsunderlaget för de politiska beslutsfattarna, bl.a. genom att insamla mer tillförlitliga data om de ekonomiska och mänskliga resurser som läggs på yrkesvägledning, klienternas behov och efterfrågade tjänster, klientkunskap, klienttillfredsställelse samt yrkesvägledningens utfall och kostnadseffektivitet.
- Man måste ta fram bättre kvalitetssäkringsrutiner och koppla dessa till finansieringen av tjänsterna.
- Man måste ta fram fastare strukturer för strategiskt ledarskap.

Denna översikt är en översättning av utdrag ur en OECD-publikation, ursprungligen offentliggjord med följande engelsk- respektive franskspråkiga titlar:

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>

OECD:s publikationer och översikter kan beställas på www.oecd.org/bookshop/
Skriv "overview" i fältet "Title search" på internetbokhandelns förstasida eller skriv
bokens engelskspråkiga titel.

(Översikterna har länkar till den engelskspråkiga originalversionen.)

Sammanfattningarna utarbetas av OECD:s Rättighets- och
översättningsavdelning,
Centralkontoret för Extern information kommunikation.
E-post: rights@oecd.org / Telefax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2004

Mångfaldigande av denna översikt får ske på villkor att OECD:s upphovsrätt och titeln på publikationens originaltitel nämns.