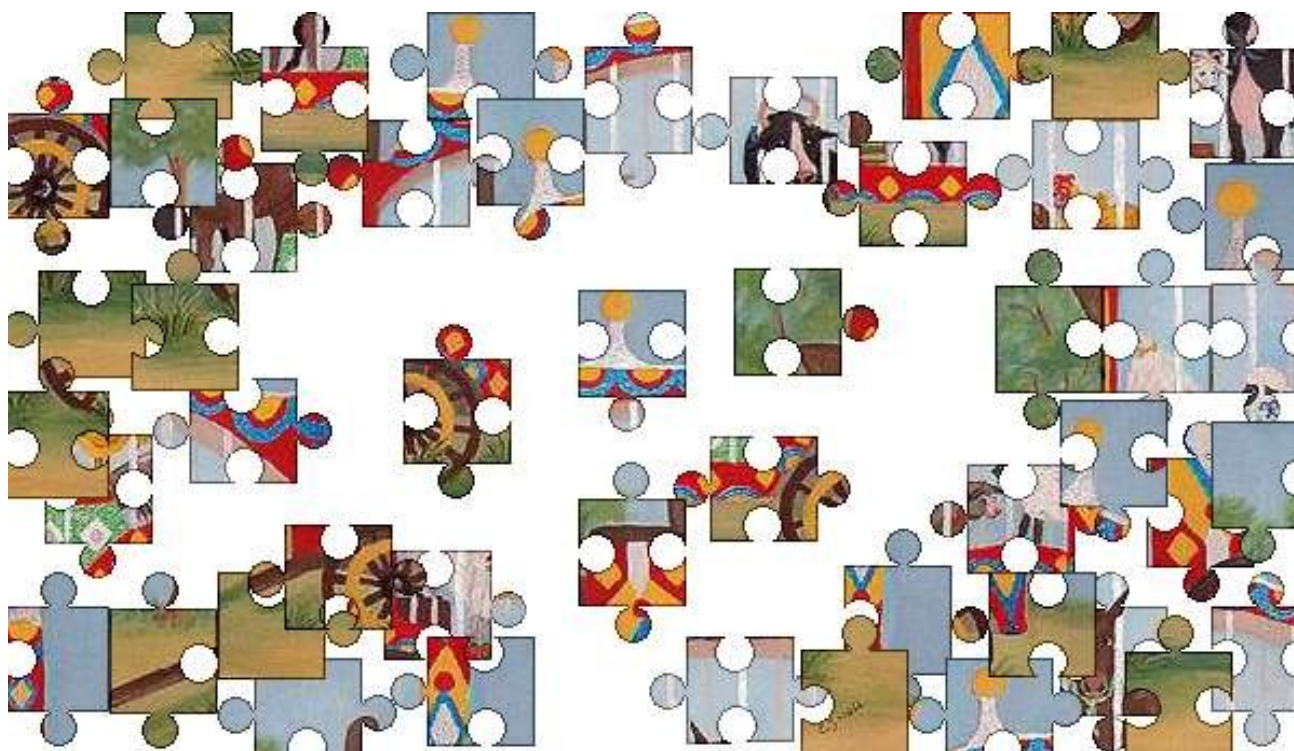




Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning

Forslag til organisasjonsmodell, styringsform,
mandat og ressursbehov



Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning

Camilla Alfsen

Hilde Havgar

Sissel Lyngvær Ramstad

Forord

Denne rapporten er et svar på et oppdrag fra KD i januar 2009, der Vox ble bedt om å vurdere en nasjonal koordineringsfunksjon for karriereveiledning. Arbeidet ble slutført og levert 29. mai 2009.

Rapporten er skrevet av seniorrådgiverne Camilla Alfsen, Hilde Havgar og Sissel Lyngvær Ramstad. Seniorrådgiver Bente Søgaard ledet prosjektet i den første delen av arbeidet. Ledelsen i Vox har vært styringsgruppe for prosjektet.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med representanter fra Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Universitets- og høyskolerådet, partnerskapet i fylkene representert ved fylkeskommuner, NAV og karrieresentrene, Forum for Karriereservice i høyere utdanning, høyskolenettverket for karriereveiledning, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), NHO, LO, KS, Utdanningsforbundet, Voksenopplæringsforbundet (VOFO), Rådgiverforum – Norge og Oslo Voksenopplæring – Servicesenter. KD og AID har vært observatører ved referansegruppemøtene. Referansegruppen har gitt mange konstruktive innspill i arbeidet med den foreliggende rapporten. Prosjektgruppen har også fått nyttige innspill fra seniorrådgiver Vidar Grøtta i Kunnskapsdepartementet.

Det er Vox som står for tilrådingen i rapportens pkt. 6

Oslo, 2. juni 2009

Jan Ellertsen
direktør

Innhold

Forord	iii
Innhold	iv
Sammendrag	5
1. Innledning	6
1.1. Oppdraget	6
1.2. Organisering	7
1.3. Rapporten	7
1.4. Begrepsavklaringer	7
2. Status	10
2.1 Styring og struktur	10
2.2 Utredninger nasjonalt	13
2.3 Internasjonale erfaringer	15
2.4 Særlige utfordringer for innvandrere	16
2.5 Behov for et nasjonalt fagorgan	18
3. Oppgaver for nasjonalt fagorgan	22
3.1 Fagorganet som rådgiver for departementene og koordinator mellom direktoratene	22
3.2 Fagorganet som kunnskapssenter	23
3.3 Fagorganet som kvalitetsutvikler	24
3.4 Fagorganet som kunnskapsforvalter og koordinator	25
4. Organisering og styringsform	27
4.1 Diskusjon av modeller	27
4.2 Organisering	28
4.3 Styringsform	29
5. Mandat og ressursbehov	30
5.1 Forslag til mandat	30
5.2 Ressursbehov	31
6. Tilråding	32

Sammendrag

Rapporten gir en kort innledning med beskrivelse av oppdraget og begrepsavklaringer. I tillegg gir den en gjennomgang av status innen karriereveiledning med hensyn til styring og struktur samt utredninger nasjonalt og internasjonalt. Den nevner spesielt utfordringer for innvandrere og konkluderer med at det er behov for et nasjonalt fagorgan.

Oppgavene for et nasjonalt fagorgan blir beskrevet. Dette er oppgaver knyttet til funksjoner som styrking av departementer og direktorater, og dessuten som kunnskapsforvalter, koordinator, kunnskapssenter og kvalitetsutvikler.

I rapporten blir det foreslått organisering og styringsform. Fagorganet er da plassert på nivå med direktoratene som et koordinerende ledd, med et tverrsektorielt forum knyttet til seg. Fagorganet er direkte underlagt de to departementene. Forumet er satt sammen av representanter fra et bredt utvalg av nasjonale aktører og ledes av fagorganet.

Det er foreslått mandat og ressursbehov for fagorganet, og rapporten avslutter med en tilråding om å legge fagorganet til Vox.

1. Innledning

Tidligere var det vanlig å velge en utdanning som førte fram til ett bestemt yrke man virket i hele livet. Dette har endret seg. I dag leder utdanning til et spekter av muligheter på arbeidsmarkedet, og det er vanlig med endring av både yrkes- og utdanningsvalg underveis i karrieren. Etter- og videreutdanning er etablert som vanlig praksis innen mange yrker, og begrepet livslang læring er i ferd med å bli en realitet for mange. Utviklingen har medført endret og økt behov for veiledning på tvers av ulike sektorer. Dette blir bekreftet gjennom internasjonale tendenser og dokumenterte utfordringer. Både OECD og Cedefop har publisert rapporter som bekrefter behovet for bedre utbygget karriereveiledning, og beskriver hvordan ulike land har svart på utfordringene.¹ Også i Norge er det i ulike utredninger og rapporter de senere år blitt påpekt et behov for nasjonal koordinering av yrkes- og utdanningsveiledning, karriereveiledning eller utdannings- og yrkesrådgivning.² Vi velger i denne rapporten å bruke begrepet karriereveiledning i tråd med internasjonal litteratur.

1.1. Oppdraget

I januar 2009 fikk Vox i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) å utarbeide en rapport med konkrete forslag til mandat, retningslinjer, organisasjonsmodell, styringsform og ressursbehov for en nasjonal koordineringsfunksjon for karriereveiledning.³ Utredningsarbeidet skulle organiseres på en slik måte at synspunkter fra berørte aktører kom fram. En ferdig rapport skulle leveres innen 1. juni 2009.

I oppdragsbrevet er det beskrevet oppgaver som den nasjonale koordineringsfunksjonen skal ivareta. Disse oppgavene er som følger:

- bidra til kvalitet i karriereveiledning som foregår i ulike deler av utdanningssystemet, i arbeidslivet, gjennom nav og i frivillig sektor
- fremme kompetanseutvikling for de som jobber med karriereveiledning
- i samarbeid med relevante aktører fremme tilgang til karriereveiledning for de utenfor arbeidslivet
- i samarbeid med relevante aktører forbedre innvandreres tilgang til karriereveiledning, herunder arbeidsinnvandrere
- samordne informasjon om internettbaserte tjenester rettet mot karriereveiledere og publikum og ta initiativ til utviklingsarbeid på området
- følge med i og spre informasjon om internasjonal utvikling på feltet
- framskaffe statistikk og data og forskning om effekten av karriereveiledning

Oppgavene vil bli behandlet i kapittel 3 i denne rapporten. Innvandreres tilgang til karriereveiledning blir omtalt spesielt i kapittel 2.4.

¹ OECD Country notes og Sultana R. G. (2003): *Guidance Policies in a Knowledge Society. A Cedefop synthesis report*

² De ulike rapportene blir henviset til senere i denne rapporten.

³ Oppdragsbrev fra KD, se vedlegg 1

1.2. Organisering

Oppdraget til Vox har vært organisert som et prosjekt. Prosjektet ble først ledet av seniorrådgiver Bente Søgaard. Grunnet omdisponeringer er den foreliggende rapporten utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av seniorrådgiverne Camilla Alfsen, Hilde Havgar og Sissel Lyngvær Ramstad. Ledelsen i Vox har fungert som styringsgruppe for arbeidet.

Det er blitt etablert en referansegruppe for dette oppdraget med representanter fra Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Universitets- og høyskolerådet, partnerskapet i fylkene representert ved fylkeskommuner, NAV og karrieresentrene, Forum for Karriereservice i høyere utdanning, høyskolenettverket for karriereveiledning, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), NHO, LO, KS, Utdanningsforbundet, Voksenopplæringsforbundet (VOFO), Rådgiverforum – Norge og Oslo Voksenopplæring – Servicesenter. Gruppen har hatt to møter i utredningsperioden. På det første møtet ble behovet for og innholdet i et nasjonalt organ diskutert. På det siste møtet tok referansegruppen utgangspunkt i en rapportskisse fra prosjektgruppen i Vox med forslag til oppgaver for et nasjonalt organ samt forslag til organisering av organet og styringen av det. Se vedlegg 2 med liste over deltakerne i referansegruppen.

1.3. Rapporten

Kapittel 1 gir en innledning der bakgrunnen for oppdraget blir beskrevet og noen begreper blir definert.

Kapittel 2 beskriver nasjonal status, og gir en kort gjennomgang av utredninger og rapporter nasjonalt og internasjonalt. Her beskrives også særlige utfordringer knyttet til innvandreres tilgang til karriereveiledning. Til slutt blir behovet for et nasjonalt fagorgan for karriereveiledning begrunnet.

Kapittel 3 beskriver oppgaver og funksjoner for et nasjonalt fagorgan for karriereveiledning.

Kapittel 4 drøfter ulike modeller for organisering, og beskriver hvordan fagorganet kan organiseres og styres.

Kapittel 5 inneholder forslag til et mandat for fagorganet. I tillegg beskrives hvilke ressurser som må ligge til grunn for et nasjonalt fagorgan.

Kapittel 6 inneholder en tilråding.

1.4. Begrepsavklaringer

I Norge har det vært brukt ulike betegnelser på dette fagfeltet: både yrkes- og utdanningsveiledning, karriereveiledning og utdannings- og yrkesrådgivning. Vi bruker begrepet karriereveiledning i denne rapporten. Det finnes mange definisjoner på karriereveiledning. Phil Jarvis, visepresident i National Life/Work Center i Ottawa, Canada, har framstilt karriereveiledning⁴ som:

The New Life Career Development Paradigm: Learning how to self manage our ever changing lives and jobs. Life Career is a journey, – not a destination.

⁴ Fra presentasjon på nettsiden www.californiacareers.info

I tråd med denne tenkningen har Jarvis formulert *The High Five*:

1. *Focus on the journey*
2. *Believe in your self and follow your heart*
3. *Access your allies*
4. *Change is constant*
5. *Learning is lifelong*

Denne tilnærmingen får fram utfordringen om å tenke karriereveiledning som en gjentakende øvelse gjennom hele livsløpet, og viser nytten av å få metodikken inn i både skole, arbeidsliv og aktiviteter utenfor arbeidslivet.

I en rapport fra Cedefop 2003⁵ gjengis en definisjon av karriereveiledning presentert i juni 2002 av en sammensatt gruppe i Belgia. Her blir karriereveiledning definert som en aktivitet som:

enables individuals to become aware of their personal characteristics and to develop these in view of the choices that have to be made in education, training , and work, in all the different stages of their lives, where the development of the individual goes hand in hand with the responsibilities towards the community.

I en håndbok fra 2004 definerer OECD karriereveiledning slik: ⁶

Career guidance refers to services and activities intended to assist individuals, of any age and at any point throughout their lives, to make educational, training and occupational choices and to manage their careers. Such services may be found in schools, universities and colleges, in training institutions, in public employment services, in the workplace, in the voluntary or community sector and in the private sector. The activities may take place on an individual or group basis, and may be face-to-face or at a distance (including help lines and web-based services). They include career information provision (in print, ICT-based and other forms), assessment and self-assessment tools, counselling interviews, career education programmes (to help individuals develop their self awareness, opportunity awareness, and career management skills), taster programmes (to sample options before choosing them), work search programmes, and transition services.

Denne definisjonen gir etter vårt syn en utfyllende beskrivelse av hva tjenesten bør inneholde, og påpeker behovet for å se arbeidsmarked og utdanningstilbud i sammenheng, noe som er relevant for arbeidet med å beskrive en nasjonal organisering.

I håndboken til OECD⁷ foreslås også en vurdering av følgende strategiske muligheter for å få til koordinering og ledelse av nasjonal karriereveiledning på side 54:

- *Establish an inter-departmental structure that brings together different government portfolio with a responsibility for career guidance provision. Use this to develop common government policy objectives for guidance and greater coherence, more efficiency, and sharing of responsibilities in guidance provision.*
- *Set up a national forum for guidance policy and systems development which includes both government and stakeholder representatives, as well as key partners in service provision, in order to help focus and develop agendas and to steer policy making*

⁵ Sultana, R. G. (2003): *Guidance Policies in a Knowledge Society*. A Cedefop synthesis report, side 27

⁶ OECD (2004): *Career Guidance. A Handbook for Policy Makers*, side 10

⁷ Ibid. side 54

- *In countries with strong, decentralised regions, establish regional guidance forums as a subset of national forum activities.*

I det følgende vil vi bruke begrepet *organ* for å beskrive den tverrdepartementale strukturen som blir anbefalt i OECD-rapporten det refereres fra. Vi bruker betegnelsen *forum* på det nasjonale forumet nevnt i andre punkt, og betegnelsen fylkesvise *partnerskap* på det desentraliserte forumet som nevnes i tredje punkt. Begrepene definerer vi på følgende måte:

Betegnelsen *organ* kan brukes alene eller i sammensetning med for eksempel fag- eller koordinering. Et organ vil som oftest være av permanent karakter og initiert eller etablert av en overordnet organisasjon eller myndighet. Et organ kan være en støttefunksjon og ressurs innen et fagfelt eller arbeidsområde. Det vil til vanlig ha fast tilsatte ressurspersoner. Når en knytter det faglige perspektivet til organbetegnelsen, som fagorgan, vil en kunne oppfatte at myndighets- og ansvarsområdet blir avgrenset til det faglige perspektivet som det settes i sammenheng med. Et fagorgan vil også kunne ha koordinerende oppgaver innen fagfeltet. Koordinerende oppgaver kan være knyttet til faglighet, utviklingsområder, styring, samhandling og økonomi.

Begrepet forum blir i denne sammenheng definert som en gruppe bestående av interessenter og aktører som er tilknyttet fagfeltet, og som har interesse av å bidra med innspill i en likeverdig diskusjon for å utvikle feltet videre. Et forum er en gruppering av aktører som møtes jevnlig for utveksling av informasjon av felles interesse, oftest uten at det er gitt et veldig tydelig mandat til forumet for å gjøre vedtak eller gjennomføre tiltak. Et forum er oftest ikke en selvstendig institusjon med egne ansatte, men kan ha forankring i en annen organisasjon.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KD har støttet forsøk med *partnerskap* for karriereveiledning i tre fylker⁸, og Utdanningsdirektoratet har gitt midler til alle fylkeskommunene til etablering av regionale partnerskap. I en rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)⁹ defineres partnerskap slik:

Kjennetegn ved partnerskapene er for det første at aktørene som deltar har felles mål eller oppgaveløsning, og at det eksisterer et handlingsrom for uavhengige aktører som går inn med ressurser. Videre at partnerskapene har legitimitet som innebærer at aktørenes deltakelse er forankret politisk og administrativt. Relasjonene aktørene inngår i, i partnerskapene, bør være forpliktende og rollene de ulike aktørene har bør være tydelige. Til sist at det foreligger en klart definert ledelse, samt at styringen baseres på dialog.

De fylkesvise partnerskapene for karriereveiledning er i flere fylker brukt som styringsgrupper for karrieresentre i fylkene. Karrieresentrene er organisert ulikt og kan ha ulike betegnelser, men alle har som hovedoppgaver å styrke karriereveiledningen i utdanningssektoren og gi karriereveiledning til voksne som faller utenfor de ordinære tilbudene i utdanningssektoren eller arbeidsmarkedssektoren. NAV er en viktig samarbeidspartner, og noen steder er karrieresenteret samlokalisert med NAV.

⁸ AID støttet prosjekt i to av fylkene, KD i alle tre.

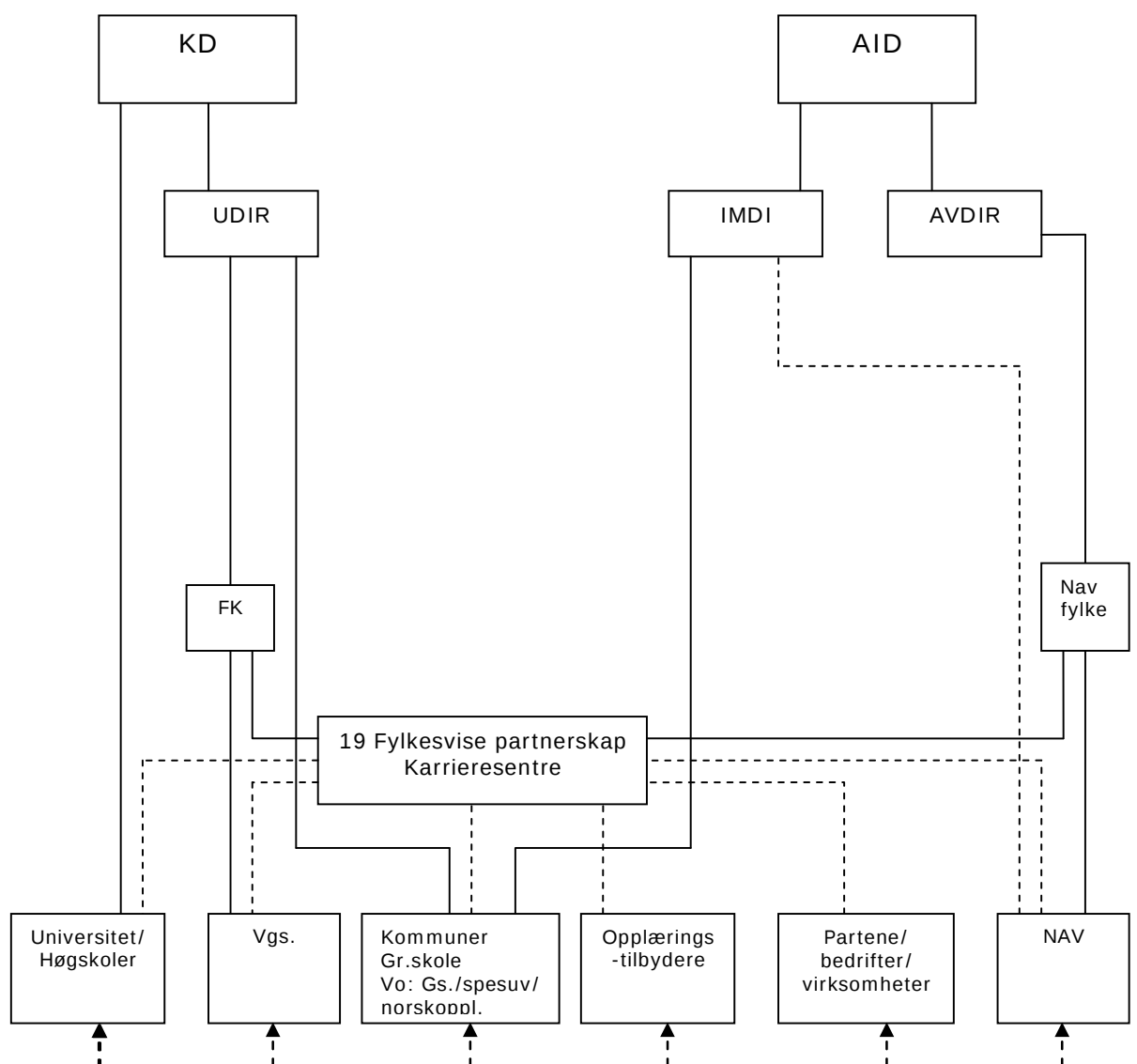
⁹ Feiring, M. og Helgesen, M. K. (2007): *Partnerskap for karriereveiledning. Kartlegging i tre fylker*. NIBR-rapport 2007:18, side 18

2. Status

2.1 Styring og struktur

Innen karriereveiledningsfeltet er ansvaret delt mellom flere instanser og sektorer, og det er en utfordring at ingen lov hjemler et koordinerende ansvar for karriereveiledningsfeltet.

Figur 1: Skjematisk framstilling av dagens styrings- og kommunikasjonslinjer innen karriereveiledningsfeltet



Det statlige ansvaret for karriereveiledning er forankret i AID, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), KD og Utdanningsdirektoratet. I tillegg har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) oppgaver som tangerer karriereveiledning innenfor introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunene har ansvaret for veiledning i videregående opplæring og kommunene har ansvar for veiledning i grunnskolene samt for de som har rett til å delta i et introduksjonsprogram.

Opplæringslova

Elever i grunnopplæringen med ungdomsrett har i dag lovfestet rett til «nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesval, og om sosiale spørsmål» (Opplæringslova § 9-2). Det er Kunnskapsdepartementet som via Utdanningsdirektoratet forvalter lovverket i denne sektoren. Fylkeskommuner og kommuner er gitt lokal frihet til å oppfylle lovens krav i tråd med lokale prioriteringer.

Vanlig praksis i skolene er at en eller flere av skolens lærere har stilling som rådgiver. Elever har krav på både yrkes- og utdanningsrådgiving og sosialpedagogisk rådgiving. I små skoler med liten ressurs til rådgiver er ofte disse to funksjonene dekket av samme person. Det finnes ikke systematisk samlet kunnskap om hvordan rådgivingen i skoleverket utøves i praksis.

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for veiledning omkring voksnes rett til og muligheter for grunnopplæring. Voksne med rett til opplæring¹⁰ har rett til rådgiving «for å kartleggia kva tilbød den vaksne har behov for» (Opplæringslova § 4A-8). Det innebærer at veiledningen den voksne deltakeren får, dreier seg om forhold knyttet til selve opplæringen, som avklaring av realkompetanse og fagvalg. Veiledningen peker dermed ikke utover selve opplæringen. En bredere og mer yrkesrettet karriereveiledning vil forutsette en langt mer omfattende kartlegging og veiledning. Det er store variasjoner i hvordan veiledningen utøves. Mange steder blir veiledning tilbudt i opplærings- og utviklingssentrene (OPUS), ressursentre eller liknende.

Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven regulerer Universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet forvalter loven. Det enkelte studiested er autonomt innenfor lovens rammer når det gjelder studietilbud, veiledning, opptak med mer.

De fleste universiteter og høyskoler tilbyr utdanningssøkere og egne studenter veiledning om egne studietilbud. Alle universitetene, bortsett fra ett¹¹, og enkelte høyskoler gir også tilbud om karriereveiledning til studenter som er i ferd med å avslutte studiene. Det finnes lite dokumentasjon av hvordan veiledningen foregår, og hvilken kompetanse veilederne har.

Voksenopplæringsloven

Den gjeldende loven, som er fra 1976, blir fra 1. januar 2010 erstattet av en ny lov om voksenopplæring. De overordnede målene i loven er å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon, og å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring. Dessuten bidrar den nye loven til å styrke arbeidslivets rolle som en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne. Målene i den nye loven styrker også behovet for veiledning.

¹⁰ Opplæringslova §§ 4A-1 og 4A-2

¹¹ Universitetet for miljø- og biovitenskap har ikke karrieresenter.

Arbeidsmarkedsloven

Arbeidsmarkedsloven blir forvaltet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet via Arbeids- og velferdsdirektoratet. Loven skal bidra til å sikre et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Arbeidsmarkedsloven gir NAV ansvar for generell veiledning av sine brukere, dette innebærer også karriereveiledning ved behov. Lov om arbeids- og velferdsforvaltning hjemler hvem som har ansvar for å forvalte arbeidsmarkedsloven og folketrykdeloven.

Med utgangspunkt i arbeidsmarkedsloven kan NAV gi veiledning til sine brukere med sikte på arbeid og aktivitet. NAV disponerer både egen metodikk for dette, og kjøper veiledningstjenester av ulike tilbydere. I Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* vises det til framtidig samarbeid med Kunnskapsdepartementet om hvordan den nye organisasjonen skal ivareta ansvaret for karriereveiledning.

Mange innvandrere møter hindringer på arbeidsmarkedet og har behov for tilrettelagte tjenester når det gjelder arbeid. For å imøtekomme disse behovene er det opprettet fire spesialkontor kalt NAV Intro i Oslo, Bergen, Kristiansand og Trondheim. Hensikten er at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn lettere skal kunne motta andre servicetilbud fra NAV på vei mot arbeidslivet. Det er imidlertid en forutsetning at innvandreren behersker noe norsk for å kunne få tilbud om disse tjenestene.

Arbeidstakere som ønsker karriereveiledning, er i praksis henvist til det private markedet. Veiledningstjenester til bedrifter i omstilling har lenge vært tilbudt i et privat marked.

Introduksjonsloven

AID har ansvaret for introduksjonsloven, og IMDi skal iverksette integrerings- og mangfoldspolitikken på AIDs område. IMDi skal også være et kompetansesenter for integrering og mangfold, og være pådriver for kommuners og andre aktørers arbeid på feltet.

Kommunene er sentrale i arbeidet med å legge til rette for integrering og mangfold på lokalplan. Introduksjonsloven pålegger kommunen å organisere individuelt tilpasset opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere som er bosatt i kommunen. Gjennom introduksjonsordningen skal kommunen også sørge for tiltak som forbereder flyktninger og deres familiegjeforente til arbeidslivet eller videre utdanning.¹² Kommunene skal også sørge for at det generelle kommunale tjenestetilbudet er tilpasset en flerkulturell befolkning.

Digital informasjon

Det finnes flere nettbaserte løsninger som gir informasjon om utdannings- og yrkesveier, som www.utdanning.no, www.vilbli.no og NAVs tester Veivalg og Akademia. For minoritetsspråklige er det ikke utviklet noe spesielt tilrettelagte nettsider fra statlig hold. Lokalt har Oslo Voksenopplæring utviklet nettsiden www.velkommenoslo.no rettet mot innvandrere med tilhørighet i Oslo.

Regionale partnerskap

Det har vært satt i gang forsøk på samordning av karriereveiledningstjenestene i ulike sektorer. Partnerskap for karriereveiledning har vært under utprøving i Nordland, Akershus og Telemark som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Prosjektene innebærer samarbeid om karriereveiledning mellom fylkeskommune, kommuner, NAV, universitet/høgskoler og partene i arbeidslivet lokalt. Prosjektene i alle tre fylkene vært støttet av Utdanningsdirektoratet, og prosjektene i

¹² Introduksjonsprogrammet omfatter flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og deres familiegjeforente. Øvrige innvandrere har ikke rett til introduksjonsprogram.

Nordland og Telemark har også vært støttet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Alle fylkeskommuner har fått tildelt midler av Utdanningsdirektoratet¹³ til å iverksette partnerskap.

Samarbeidsavtale AID–KS

En sentral samarbeidsavtale ble inngått mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og AID den 2. mai 2007. Avtalen er kommet i stand for å intensivere samarbeidet mellom NAV og fylkeskommuner/kommuner innen utdanningsfeltet. Grunnlaget for den sentrale avtalen er beskrevet i flere stortingsmeldinger.¹⁴ Formålet med den sentrale avtalen er å

legge til rette for et styrket og systematisert samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner for å nå arbeidsmarkedspolitiske og utdanningspolitiske mål. Målet er å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler.¹⁵

Det oppfordres til å inngå lokale avtaler som kan romme områder der partene allerede har et samarbeid, og som kan bygges ut med flere områder etter hvert som partene mener de har kapasitet og rammer til dette. Karriereveiledning er et av samarbeidsområdene som er foreslått i den sentrale avtalen, og er trukket inn i de fleste fylkesvise avtalene.

2.2 Utredninger nasjonalt

Karriereveiledning er et virkemiddel for å nå politiske mål innen utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Vi ønsker i det følgende å belyse hvordan tjenestefeltet karriereveiledning er omhandlet og omtalt i sentrale arbeidsgrupper og offentlige dokumenter innen arbeidsmarkeds- og utdanningsfeltet.

I 2002 gjennomførte OECD en undersøkelse om yrkesveiledning i en rekke medlemsland, deriblant Norge.¹⁶ OECD-rapporten påpekte at dagens tilbud innen karriereveiledning er fragmentert og mangler et helhetlig perspektiv på tvers av sektorene. OECD anbefalte at det blir opprettet et fast nasjonalt organ som skal arbeide for en strategisk koordinering på feltet. Dersom perspektivet skulle være livslangt, ville det være behov for en mekanisme som knytter de sektorielle aktivitetene sammen. OECD-rapporten påpekte behovet for en sterkere og mer stabil ledelse som kunne ivaretas av et eventuelt nasjonalt organ. Rapporten viser at fokuset på karriereveiledning ikke er en nasjonal idé, men et ledd i en større internasjonal satsing.

I 2004 kom rapporten *Styrking av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge*.¹⁷ Rapporten utreder og konkretiserer mulige modeller for organisering av karriereveiledningstjenesten i Norge. Et organ, råd eller en koordinerende enhet på nasjonalt nivå er felles for alle modellene. Det var ikke enighet i arbeidsgruppen om hvilken organisering som var best egnet for karriereveiledning i Norge. Gruppens medlemmer var imidlertid enige om at ressurstilgangen til karriereveiledning må økes, at det må

¹³ Utdanningsdirektoratet har sendt utbetalingsbrev til alle fylkene 12.2.2009 med midler til videreføring av arbeidet med Partnerskap for karriereveiledning (500 000 kr) og styrking av karrieresentrene arbeid mot rådgiving på ungdomstrinnet i skolen (920 000 kr).

¹⁴ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og igjen stod igjen. Tidlig innstas for livslang læring og St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Vi viser også til St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring.

¹⁵ Avtale mellom Arbeids- og Inkluderingsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund om styrket samarbeid mellom Arbeids- og Velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner 2.5.2009.

¹⁶ OECD (2002): *Review of Career Guidance Policies. Country Note: Norway*.

¹⁷ Arbeidsgruppen hadde representanter fra Aetat, Arbeidsdirektoratet, Arbeidsdirektoratet, Karrieresenteret ved UiO, Læringscenteret og Vox.

opprettes et nasjonalt organ, at det må etableres et utdanningstilbud i karriereveiledning og at det må utarbeides felles retningslinjer for kvalitet og etikk i veiledningen.

I 2006 ble rapporten *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring* lagt fram.¹⁸ Karriereveiledning er ett av flere sentrale emner i rapporten. Det er en grundig utredning som følger opp forslag fra tidligere arbeidsgrupper, men som ikke tar stilling til organisasjonsmodeller og ansvarsfordeling. Spørsmål om lovfesting av rett til karriereveiledning for alle blir drøftet, og det antydes at en slik rettighet vil være til fordel for brukerne. Rapporten framhever at «ingen etat eier feltet», og at en videreutvikling av skolens helhetlige ansvar er nødvendig, samtidig som relasjonen til arbeids- og velferdsforvaltningen må videreutvikles. En satsing på karriereveiledning og utvikling av karrieresentre gjennom partnerskap anbefales iverksatt over hele landet. Arbeidsgruppen anbefaler en styrking av kompetansen på feltet som et ledd i profesjonaliseringen av karriereveiledningsfeltet.

I 2006 kartla Vox fylkeskommunenes arbeid med organisering av partnerskap for karriereveiledning, og dessuten i hvilken grad fylkeskommunen ivaretok et tilbud om karriereveiledning for voksne.¹⁹ Kartleggingen viste at tolv fylkeskommuner hadde, eller planla å etablere, partnerskap for karriereveiledning inneværende år. Informasjon og veiledning til voksne var i vesentlig grad knyttet opp mot fylkeskommunenes opplæringstilbud, og ungdom var i hovedsak målgruppe for karriereveiledningen som ble gitt.

Etter Stortingsmelding nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, som initierte forsøksvirksomheten med partnerskap, har veiledningstjenestene vært omtalt i to stortingsmeldinger. I Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* vises det til det fragmenterte ansvaret på nasjonalt og regionalt nivå som OECD påpekte i 2002, og det blir fremmet følgende forslag:

*Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil på grunnlag av evalueringer og erfaringer fra regionale partnerskap for karriereveiledning, samt den gjennomgang dette får i Kunnskapsdepartementets stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning, vurdere videre utvikling av en helhetlig tjeneste for karriereveiledning.*²⁰

Stortingsmeldingen fra KD det her vises til, er Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, som ble behandlet av Stortinget i vårsesjonen 2007. I denne meldingen varsles det en helhetlig styrking av karriereveiledningstjenestene gjennom følgende tiltak:

- styrking av rådgivertjenesten i skolen
- videreutvikling av de nettbaserte tjenestene for karriereveiledning
- systematisk oppfølging av de høyere utdanningsinstitusjonenes arbeid med karriereveiledning
- evaluering av de fylkesvise partnerskapene for karriereveiledning med tanke på landsdekkende implementering
- opprettelse av et nasjonalt organ for utdannings- og yrkesveiledning skal utredes

Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007)²¹ varslet at det ville bli nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere opprettelsen av et nasjonalt koordinerende organ for karriereveiledning. Den tverrdepartementale arbeidsgruppen utarbeidet en rapport som ikke er

¹⁸ Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Rapporten blir også omtalt som GIVO-rapporten.

¹⁹ Vox (2006): *Karriereveiledning og voksne*

²⁰ St.meld. nr. 9 (2006–2007), side 194

²¹ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*

offentliggjort, men som har status som et internt departementalt arbeidsdokument.²² Rapporten gir en beskrivelse av politikikutviklingen innen karriereveiledningsfeltet i Norge de seneste årene, og oppsummerer erfaringer med det nasjonale partnerskapsprosjektet. Rapportens hovedfokus er den videre utviklingen av karriereveiledningsfeltet. Arbeidsgruppen konkluderer med at det er behov for et nasjonalt koordinerende organ for karriereveiledning.

NIBR publiserte i 2007 to evalueringsrapporter vedrørende forsøk med regionale partnerskap for karriereveiledning. Den ene rapporten, *Karriereveiledning i Nordland*, er en evaluering av et prosjekt som ble støttet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Arbeidet er et samarbeidsprosjekt mellom blant annet NAV Nordland, Nordland fylkeskommune, NHO, LO, KS, fylkesmannen, berørte kommuner og opplæringsinstitusjoner. Rapporten viser til at det er oppgaver på regionalt nivå innen karriereveiledningsfeltet som krever nasjonal standardisering og koordinering:

Det er et statlig ansvar å utforme standarder på dette feltet overfor den regionale forvaltningen, fagfolkene lokalt og brukerne. Dette er oppgaver staten kan ivareta gjennom et nasjonalt koordinerende organ. Dersom et nasjonalt organ er tverrdepartementalt, kan det regionale koordinatoransvaret legges til enten fylkeskommunen eller til NAV (regional stat).²³

I den andre rapporten, *Partnerskap for karriereveiledning*, kartlegger NIBR partnerskap for karriereveiledning i tre fylker: Akershus, Nordland og Telemark. Rapporten avdekker forskjeller med hensyn til hvilke aktører som er medlemmer i partnerskapene og hvordan de blir finansiert og styrt. Det avdekkes ulik kompetanse blant aktørene innen karriereveiledning, samt hvilke tjenester som produseres og til hvilke målgrupper det ytes tjenester. Erfaringene viser at nesten alle har positive erfaringer med den valgte organisatoriske løsningen. Fylkene påpeker at koordinering av faglig utvikling i feltet er en utfordring.²⁴

Utvalget for fag- og yrkesopplæringen leverte i 2008 rapporten *Fagopplæring for framtida*²⁵. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgivere i grunnskolen, videregående opplæring og ved karrieresentre. Utvalget foreslår også at det blir utarbeidet klare forskrifter om mål og oppgaver for utdannings- og yrkesrådgiverarbeidet, og at etter- og videreutdanningstilbud for rådgivere blir styrket. I tillegg foreslår utvalget at lærlingene gis rett til å benytte skolens yrkes- og sosialpedagogiske rådgivertjeneste etter tegnet lærekontrakt. Utvalget foreslår også å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning.

2.3 Internasjonale erfaringer

Etablering av nasjonale fora eller koordineringsmekanismer for karriereveiledning er ikke et nytt fenomen. Vi vil i dette kapittelet vise i korte trekk til noen av de internasjonale erfaringene vi legger til grunn for vår utredning og anbefaling. Land som Danmark, Storbritannia og Finland har i løpet av 80-tallet og tidlig 90-tall arbeidet med en nasjonal tverrsektoriell organisering. Danmark har nedlagt en tverrsektoriell organisering av karriereveiledning, og gått over til en løsere forumstruktur. Vi vil likevel referere til den tidligere organiseringen, ettersom vi finner denne interessant med tanke på utformingen av en nasjonal organisering i Norge.

²² Kunnskapsdepartementet (2007): *Karriereveiledning med livslangt perspektiv. Tverrsektoriell koordinering av karriereveiledningstjenestene på regionalt og nasjonalt nivå*

²³ Feiring, M. og Helgesen, M. K. (2007): NIBR-rapport 2007:17, side 141

²⁴ Feiring, M. og Helgesen, M. K. (2007): NIBR-rapport 2007:18, side 58

²⁵ NOU 2008:18. *Fagopplæring for framtida*.

Danmark fikk tidlig en lovbestemmelse om veiledning, og etablerte i 1981 Råd for Uddannelses- og Erhvervsveiledning (RUE) med et sekretariat bestående av 20 fulltidsansatte. Rådet hadde ansvar for offentlige veiledningsinstitusjoner både innen skoleverket og arbeidsmarkedsinstitusjoner. RUE ble opprettet under departementet med ansvar for arbeidslivssektoren, men ble overflyttet til departementet med ansvar for utdanningssektoren. Dette svekket forbindelsen til arbeidsmarkedspolitikken, og medførte en uklar rolle vedrørende politikktutforming. RUE arbeidet bl.a. med koordinering, kvalitetsutvikling og informasjonsarbeid. OECD anbefalte i 2002 at RUE måtte legge mer vekt på å bringe signaler fra feltet inn til politikere og beslutningstakere.²⁶ RUE ble nedlagt i 2003, og er i dag erstattet av Det Nationale Dialogforum for Uddannelses- og Erhvervsveiledning, som er nærmere knyttet til utdanningssektoren.

Finland har valgt en annen organisering, som løser den tverrsektorielle utfordringen. Departementene løser utfordringene ad hoc ved å nedsette arbeidsgrupper som utreder konkrete utfordringer og oppdrag innen karriereveiledningsfeltet på direkte bestilling fra involverte departement.

Antallet arbeidsgrupper og utredninger gjennomført på europeisk nivå når det gjelder utfordringer knyttet til karriereveiledningsfeltet, er mange. Utredningene signaliserer at karriereveiledning er et godt utviklet virkemiddel for å ivareta et livslangt læringsperspektiv både regionalt og nasjonalt. The European Center for the Development of Vocational Training (Cedefop) utga i 2008 en rapport som er basert på erfaringer innen karriereveiledningsfeltet for 29 land i Europa.²⁷ Rapporten inneholder en sammenstilling av erfaringer, samt en anbefaling om hvordan de enkelte landene bør gå fram for å etablere nasjonale forum eller organ. Rapporten gir innspill vedrørende varighet, formalisering, makt, tillit, synlighet, målbarhet og evaluering.

The European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN) ble opprettet av EU-kommisjonen for å ytterligere forsterke og støtte implementeringen av karriereveiledningstjenester i deltakerlandene. 38 land deltar i nettverket. Fra 2009 er Norge representert med representanter fra Vox, Arbeids- og Velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Vox koordinerer den norske deltakelsen.

Internasjonale erfaringer har vist at det er mange hensyn å ta ved etablering av et nasjonalt fagorgan for karriereveiledning. Mange land i Europa har kommet lenger enn Norge, men ingen har etablert en modell som direkte kan kopieres og implementeres i Norge. Det er ulike løsninger når vi ser til grad av formalisering, aktører, interessenter, ressurser, styring, koordinering, beslutningsprosesser og kommunikasjonskanaler. Kort oppsummert kan det sies at mange land etablerer nasjonale karriereveiledningsorgan tuftet på et tverrsektorielt fundament eller forum.

2.4 Særlige utfordringer for innvandrere

Det finnes personer med innvandrerbakgrunn i alle målgrupper for offentlige tjenester generelt, og karriereveiledning spesielt. Gjennom prinsippet om likeverdige offentlige tjenester skal også innvandreres behov dekkes gjennom alle tjenestetilbud. Det er imidlertid et faktum at personer med innvandrerbakgrunn møter særlige utfordringer når det gjelder kvalifisering og mulighet for deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Dette gjelder både nyankomne innvandrere, bosatte med innvandrerbakgrunn og deres etterkommere.

²⁶ OECD (2002): *Review of Career Guidance Policies. Denmark: Country Note*

²⁷ Cedefop (2008): *Establishing and Developing National Lifelong Guidance Policy Forums. A manual for policy-makers and stakeholders*

Nyankomne innvandrere mangler kunnskaper om arbeidsliv, kompetansekrav og kvalifiseringsmuligheter i Norge. Dette er kunnskaper som majoritetsbefolkningen har ervervet seg gjennom utdanning og samfunnsdeltakelse generelt. I tillegg har de færreste nyankomne et nettverk som kan bidra med informasjon og uformell veiledning, slik majoritetsbefolkningen gjerne har. En tredje utfordring for innvandrere er språket. Manglende norsk- og engelskkunnskaper representerer en betydelig barriere når det gjelder tilgang til informasjon om godkjenningsordninger og veier til kvalifisering. Dette innebærer at veien mot deltakelse i arbeidslivet for mange blir svært lang. For å møte disse utfordringene er det nødvendig med målrettede tiltak som blir satt inn tidlig, slik at innvandreren kan få kartlagt sin kompetanse og avklart sitt kvalifiseringsbehov så raskt som mulig etter ankomst.

En utenlandsk utdanningsbakgrunn vil som regel måtte vurderes og godkjennes før den kan omsettes på det norske arbeidsmarkedet. For mange vil det også være nødvendig å supplere utdanningen. Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning er kompliserte, og innvandreren er avhengig av veiledning for å få brukt eller bygget videre på sin kompetanse. Voksne innvandrere som skal komplettere eller bygge videre på en utdanning som er påbegynt ved et utenlandsk lærested, har i praksis ikke tilgang til karriereveiledning. De aller fleste må planlegge et studieprogram på egenhånd uten kjennskap til utdanningssystem og arbeidsmarkedet i Norge. Dette innebærer en betydelig risiko for feilvalg og frafall underveis i studieløpet.

For en del profesjoner blir det stilt krav om autorisasjon eller lisens for utøvelse av yrket i Norge. For innvandrere som ikke har tilgang til karriereveiledning, vil det som regel være vanskelig å skaffe seg oversikt over ordninger, dokumentasjonskrav, prosedyrer og regleverk for de ulike godkjenningsordningene. Behovet for tidlig og målrettet innsats er derfor større jo høyere utdanning innvandreren har.²⁸

Innvandrere registrert som arbeidssøkere i NAV, har den samme tilgangen til karriereveiledning som befolkningen for øvrig. Siden denne gruppen møter så mange ekstra utfordringer, er muligheten for å få veiledning tilpasset behovet svært begrenset eller ikke-eksisterende.

I henhold til introduksjonsloven har visse grupper nyankomne innvandrere, avhengig av oppholdsgrunnlag, rett og plikt til å delta på et introduksjonsprogram. Som en del av programmet får deltakeren hjelp til å kartlegge sin kompetanse og utarbeide en individuell plan for kvalifisering der målet er selvforsørgelse etter to år. Tilbudene innenfor programmet verken dekker eller erstatter behovet for karriereveiledning. En karriereveiledning bør være basert på den enkeltes utdanning og yrkeserfaring, og vil forutsette en mer omfattende og tilpasset veiledning enn introduksjonsloven pålegger kommunene. I tillegg er kompetansen til programrådgivere innenfor introduksjonsprogrammet ikke nødvendigvis tilpasset rollen som karriereveileder.

Yrkesdeltakelsen blant innvandrere varierer med oppholdsgrunnlag, opprinnelsesland og botid, men det er en klar tendens til at andelen personer utenfor arbeidsmarkedet er høyere blant bosatte innvandrere enn i befolkningen som helhet. Kvinner med minoritetsbakgrunn har betydelig lavere yrkesdeltakelse enn kvinner med majoritetsbakgrunn. Bedre tilgang til karriereveiledning for voksne innvandrere generelt og nyankomne spesielt vil være et viktig virkemiddel for å oppnå større deltakelse i arbeidslivet, og derigjennom selvforsørgelse i innvandrerbefolkningen.

²⁸ Dette blir dokumentert i Villund, O. (2008): *Riktig yrke etter utdanning?* SSB-rapport 2008/37

En annen gruppe som har særlige behov for karriereveiledning, er elever med minoritetsbakgrunn i videregående opplæring. Disse omfatter både sent ankomne ungdommer og personer som er født i Norge av foreldre med innvandrerbakgrunn. Frafallsprosenten for elever i videregående opplæring er generelt høy. Det er grundig dokumentert at gjennomføringsgraden blant elever med minoritetsbakgrunn er lavere enn for alle elever samlet. Dette gjelder både førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. På yrkesfaglige studieretninger er frafallsprosenten betydelig høyere blant minoritetselevne enn majoritetselevne, og den er høyere for gutter enn for jenter.²⁹ Andelen elever med minoritetsbakgrunn som fortsetter i høyere utdanning, er også lavere enn for alle elever samlet, selv om det er til dels store forskjeller mellom nasjonalitetsgruppene når det gjelder gjennomføringsgrad og resultater.

I Stortingsmelding nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*³⁰ heter det om frafall i videregående opplæring at

en stor andel av de som faller fra i videregående opplæring gikk ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter. Mange av de unge som slutter før fullført kompetanse, begrunner også avbruddet med at de valgte feil og mistet motivasjonen. Satsingen på tidlig innsats er en nøkkel for å bedre gjennomføringen på lang sikt. En god rådgivningstjeneste vil redusere sannsynligheten for frafall.

I rapporten *Sluttere, slitere og sertifiserte* om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring³¹ vektlegges betydningen av god rådgivning ved overgang mellom skoleslagene:

For å forebygge frafall kan det være mye å hente ved et samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående. For den videregående skolen vil det være viktig å gripe fatt tidlig for å motvirke at ungdommen oppgir skolen. En samtale med den enkelte ungdommen som ny elev i videregående skole, kan være viktig. Hvordan ansvaret skal deles mellom rådgivere og kontaktlærere finnes det ingen fasit for. Et bedre samarbeid mellom ungdomsskolen og videregående opplæring er et viktig virkemiddel i satsingen på styrket yrkes- og utdanningsveiledning overfor ungdomsskoleelever i Kunnskapsløftet.

Rapporten understreker betydningen av en styrket innsats for rådgivningen i skolen overfor elever i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring.

2.5 Behov for et nasjonalt fagorgan

Karriereveiledning er ett av flere virkemidler for å nå politiske mål innen utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Internasjonale erfaringer og nasjonalt utredningsarbeid viser til at det er behov for å opprette et nasjonalt organ for karriereveiledning. Evalueringen fra forsøk med fylkesvise partnerskap³² påpeker at det er behov for et koordinerende organ som opererer på nasjonalt nivå. Karriereveiledningsfeltet er som tidligere nevnt fragmentert og underlagt ulike lovverk. I dagens organisering er det ulike styringslinjer som innebærer at de ulike organene og aktivitetene først blir samordnet nasjonalt i regjeringen og Stortinget. Med utgangspunkt i et livslangt perspektiv som ivaretar balansen mellom utdanning og arbeid, vil et nasjonalt organ styrke en helhetlig sammenheng mellom politikkområdene. Ved å etablere et slikt nasjonalt organ som et fagorgan vil legitimiteten kunne opparbeides gjennom fagkompetanse og evne til nettverksbygging med interessenter og aktører på feltet.

²⁹ Daugstad, G. (red.) (2008): *Innvandring og innvandrere 2008*. SSB, side 61

³⁰ Kunnskapsdepartementet 2008, side 63

³¹ Løding, B. (2009): NIFU STEP rapport 13/2009, side 8

³² Forsøk i tre fylker med opprettelse av partnerskap for karriereveiledning. Evaluert i NIBR-rapport 2007:17 og 2007:18

Aktører innen karriereveiledningsfeltet har påpekt at feltet har behov for samordning av styringssignaler, kompetanseutvikling, kvalitetsutvikling og koordinering.³³ Vi vil i denne sammenheng utdype behovene og argumentere for at opprettelsen av et fagorgan på nasjonalt nivå vil kunne i møtekomme disse behovene.

For det første er det et behov for å styrke departementenes og direktoratenes helhetlige arbeid innen feltet karriereveiledning. Erfaring viser at en samordning av styringssignaler forutsetter en institusjonalisering på nasjonalt nivå.³⁴ Et nasjonalt fagorgan med styringssignaler fra både KD og AID kan med faglig tyngde koordinere de ulike sektorene for å styrke partnerskapsløsninger på regionalt nivå. Det er behov for koordinering av arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetenes styringssignaler vedrørende tiltak som kompetansebygging for veilederne, kvalitetsutvikling av tjenestene, bruk av metoder og verktøy, henvisningsrutiner, informasjonstjenester, markedsføring osv.

Karriereveiledning berører flere overordnede målsettinger innen ulike politikkområder. OECD og EU har i sine anbefalinger lagt vekt på at den strategiske ledelsen på feltet må bidra til en god balanse mellom disse målsettingene. I oppsummeringen av erfaringer fra 37 land i OECD-området heter det at man har funnet tre hovedmålsettinger som er felles for landenes veiledningstjenester:

The first are learning goals [...] The second are labour market goals [...] The third are social equity goals [...] The balance between and within these categories varies across countries. A challenge for all countries is to maintain an appropriate balance between them in the provision of services.³⁵

Balansen og koordineringen mellom de tre hovedmålsettingene har vist seg vanskelig å oppnå, da kultur, verdier og perspektiv på veiledning framstår ulikt innenfor utdanningssektoren og institusjonene som tilbyr arbeidsmarkedstjenester. Et nasjonalt fagorgan vil kunne bidra til å opprette og opprettholde en balanse gjennom en tverrsektoriell organisering med kommunikasjonslinjer fra både utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene. Fagorganet kan gjennom å lede et forum av aktører på feltet styrke et tverrsektorielt samarbeid. Det er behov for en helhetlig kunnskap om feltet og koordinering, slik at grupper som i dag står uten tilbud om karriereveiledning vil kunne integreres gjennom en helhetlig politikkutforming.

Det er for det andre et dokumentert behov for nasjonal kompetansebygging innen karriereveiledningsfeltet.³⁶ Karriereveiledningskompetansen innen offentlig forvaltning er fragmentert, og det er nødvendig å tilføre feltet et helhetlig perspektiv som dekker både utdannings- og arbeidslivssektoren. Dette kan imøtekommes ved at fagorganet opparbeider og utvikler et kunnskapsgrunnlag gjennom dokumentasjon og analyse av karriereveiledningsfeltet både når det gjelder selve fagområdet karriereveiledning, og når det gjelder karriereveilederens kompetanse.³⁷ Praksisfeltet er preget av mangelfull kunnskap og sammenheng mellom utdanningssystem og arbeidsliv, og det er i tillegg behov for utvikling av veiledningsmetoder og verktøy. I karriereveiledning blir det lagt vekt på at

³³ Andre argumenter vedrørende behov for et nasjonalt fagorgan er å finne i en tverrdepartemental utredning ledet av KD, med medlemmer fra AID, NHD og FAD. Rapporten ble overlevert KD 5. oktober 2007.

³⁴ Cedefop (2008): *Establishing and Developing National Lifelong Guidance Policy Forums. A manual for policy-makers and stakeholders*

³⁵ Cedefop (2004): *Guidance Policies in the Knowledge Society: Trends, Challenges and Responses Across Europe*, side 33–40

³⁶ Om kompetanse og kvalitet: OECD (2002): *Review of career Guidance Policies. Norway: Country Note*, Cedefop (2004): *Guidance Policies in the Knowledge Society: Trends, Challenges and Responses Across Europe* og OECD (2004): *Career Guidance. A handbook for policy makers*

³⁷ For mer om skillet mellom fagområdet og kompetanse: Skagen, K. (2004): *I veiledningens landskap: innføring og rådgivning*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

brukeren bør få hjelp til å se utdanningstilbud i sammenheng med karrieremuligheter. Skal dette bli mulig, må veilederne i hver av sektorene og i eventuelle samarbeidsprosjekter ha tilstrekkelig kompetanse om og fokus på både utdanning og arbeid. Behovet for et fagorgan som kan bidra til samarbeid mellom sektorene både på policy- og praksisnivå, er nødvendig.

Et tredje og viktig argument er behovet for en nasjonal kvalitetsutvikler innen karriereveiledningsfeltet. Det er lite systematisk innhenting av kunnskap om kvaliteten på dagens veiledningstjeneste, og ingen instans har ansvar for en nasjonal kvalitetsutvikling av karriereveiledningstjenesten.

Verken nasjonalt system for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling for grunnopplæringen eller kvalitetssikringssystemene i UH-sektoren synliggjør karriereveiledningsfeltet. Dette behovet vil kunne imøtekommes av et nasjonalt fagorgan som systematisk innhenter og analyserer kunnskapsgrunnlaget i samarbeid med aktører på feltet for i fellesskap å kunne anbefale nasjonale kvalitetskriterier. For brukerne vil det nasjonale fagorganet kunne bidra til at kvalitetsgraden på karriereveiledningstjenesten blir styrket, samtidig som den fylkesvise egenarten blir beholdt. Det er behov for en koordinering av kvalitetsutviklingen på feltet.

Kompetanseheving for veilederne gjennom en nasjonal kvalitetsutvikling er et behov som er påpekt i flere utredninger.³⁸ Erfaring viser at en viktig faktor for å få til kompetanseheving for den enkelte medarbeider er at det fra arbeidsgiversiden blir stilt krav til kompetansenivå, for eksempel i form av fastsatte kompetansekriterier. At arbeidsgiversiden stiller slike krav, er avgjørende for om veilederne etterspør etter- og videreutdanningstilbud, og etterspørsel fra veilederne er i sin tur avgjørende for at UH-sektoren skal utvikle slike tilbud. Forsøksvirksomheten med partnerskapene viser at investeringsnivået for det enkelte partnerskap ikke gir rom for satsing på forskning, utvikling og kompetansebygging innen karriereveiledning. Det har vokst fram enkelte etter- og videreutdanningstilbud innen karriereveiledning, men universitet og høyskolesektoren har så langt ikke satset på forskning og utvikling av fagfeltet. Utdanningstilbudene er i liten grad basert på egen forskning ved institusjonene. Det er behov for et fagorgan som kan koordinere og initierer forskning samt utvikling i et langsiktig perspektiv basert på dokumentasjon og analyse av feltet. Både av faglige og ressursmessige årsaker vil det være nyttig for sektorene å samordne kvalitetskrav og kompetansehevende tiltak gjennom et nasjonalt fagorgan. Fagorganets arbeid vil gjennom kvalitets- og kompetanseutvikling styrke en helhetlig profesjonsutvikling.

Et fjerde argument for opprettelsen av et nasjonalt fagorgan er behovet for en instans som med faglig legitimitet koordinerer karriereveiledningsfeltets mange interessenter og aktører. Interessenter og aktører innen fagfeltet har over lengre tid påpekt behovet for et samlende organ som kan koordinere de mange stemmene som preger feltet. Fagorganet vil ved å opprette et forum bestående av interessenter og aktører kunne fungere som et medium mellom praksisnivå og policynivå. I tillegg er det behov for en tett dialog på forvaltningsnivå mellom de tre berørte direktoratene. Et nasjonalt fagorgan vil kunne koordinere både den horisontale og vertikale dialogen innen karriereveiledningsfeltet.

Utover behovet for koordinering av dialog er det behov for koordinering av ressurser som skal tilkomme karriereveiledningsfeltet. Et fagorgan må vektlegge hensynet til ressurseffektiv bruk av offentlige midler. Ved tildeling av sektornøytrale tilskudd fra departementene kan ressursfordelingen løses effektivt og med god faglig kontroll gjennom et nasjonalt fagorgan.

³⁸ Kunnskapsdepartementet (2006): *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*

Erfaringer både fra Norge og flere EU-land viser at utvikling av gode karriereveiledningstjenester innebærer tverrsektorielle utfordringer som i praksis blir løst gjennom institusjonelle grep. Norge er blant få europeiske land som ikke allerede har eller har vedtatt å opprette en form for nasjonalt fagorgan eller forum. Basert på en helhetlig vurdering konkluderer prosjektgruppen med at det er behov for et nasjonalt fagorgan med et tilhørende forum, men vil påpeke at fagorganet må være en del av en satsing på karriereveiledningsfeltet og ikke utgjøre satsingen i seg selv. Fagorganets oppgaver blir beskrevet i kapittel 3, organisering og styringsform i kapittel 4 samt mandat og ressursbehov i kapittel 5.

3. Oppgaver for nasjonalt fagorgan

Etter en gjennomgang av tidligere utredninger og rapporter samt gjennom møter og innspill fra referansegruppen har vi kommet fram til at det er fire hovedfunksjoner som er framtreddende for et fagorgan: Det er rollen som fagorgan for å styrke departementenes og direktoratenes arbeid med rammebetingelsene for karriereveiledning, rollen som kunnskapssenter, rollen som kvalitetsutvikler og rollen som koordinator. For å kunne fylle alle disse fire rollene må fagorganet ha god kommunikasjon med departementene som styrer de ulike sektorene og utformer politikken på området, samtidig som arbeidet blir utført i nært samarbeid med de berørte direktorater og med andre aktører innen karriereveiledningsfeltet. Oppgavene som blir behandlet under, kan ligge til grunn for opprettelsen av fagorganet, og vil fungere som en plattform og et utgangspunkt for videre arbeid. Fagorganet må etter etablering utvikle og definere flere av oppgavene, ettersom denne rapporten ikke går inn i en detaljert drøfting av oppgavene. Oppgaveomfanget vil også være avhengig av ressurser.

3.1 Fagorganet som rådgiver for departementene og koordinator mellom direktoratene

Et fagorgan direkte underlagt både KD og AID vil være rådgivende for begge departementer i et fagfelt som involverer begge. Departementene og direktoratene vil styrke sitt arbeid innen karriereveiledningsfeltet ved at det blir opprettet et fagorgan som representerer et samlet talerør i dialogen mellom fagfeltet og myndighetene. Fagorganet vil kunne gi innspill ut fra et helhetlig perspektiv, og vil ha ansvar for å:

- forberede saker til vedtak på nasjonalt nivå
- gi råd til politiske myndigheter
- bidra til informasjonsutveksling mellom sektorene
- opprette og lede et forum som består av aktører og interessenter innen karriereveiledningsfeltet

Fagorganet bør utrede saker for departementene, som deretter fatter vedtak. Dette forutsetter god flyt i samarbeidet mellom AID, KD og fagorganet. Fagorganet må også sørge for god kommunikasjon og godt samarbeid med berørte direktorater. Før saker blir oversendt til departementet, må fagorganet ha forelagt sakene for de tre direktoratene, og dessuten ha sørget for at eventuelle meningsforskjeller og ulike vurderinger kommer tydelig fram for departementene. Utredningene bør involvere interessenter og aktører på feltet gjennom representasjon i et forum.

Fagorganet vil kunne gi råd til politiske myndigheter og initiere utvikling på feltet i samspill med aktørene etter initiativ fra departementene eller de ulike aktørene i feltet. Det er spesielt viktig at fagorganet har god kommunikasjon med de aktuelle direktoratene: Utdanningsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Alle disse tre direktoratene har styringslinjer til regionale og lokale aktører, og vil ha nytte av å samarbeide med fagorganet om faglige utfordringer fra sine respektive ansvarsområder.

Fagorganet bør sikre informasjonsutveksling mellom sektorene ved å legge til rette for nettverksarbeid, konferanser og andre temarelaterte møter. Fagorganet må ta initiativ til aktivitet på tvers av flere sektorer for å initiere utvikling på feltet. Spesielt utfordrende er det å få til god samhandling mellom

utdanningssektoren og arbeidsmarkedssektoren, som involverer både to ulike departementer og ulike lokale tjenester i form av utdanningstilbydere og NAV. Ulike typer av møtevirkksomhet, nettverksarbeid og andre former for samhandling er nødvendig. Et forum som representerer ulike aktører innen karriereveiledning, og som er knyttet opp til fagorganet, vil kunne styrke arbeidet og skape en arena for dialog og kunnskapsutveksling.

Fagorganet bør opprette et forum bestående av interessenter og aktører innen karriereveiledningsfeltet. Fagorganet vil ha ansvar for å lede forumet, som bør møtes jevnlig. Forumet kan bestå av representanter fra direktoratene, LO, NHO, NAV, UH-sektoren, fylkeskommuner, karrieresentre, KS, VOFO, Utdanningsforbundet, Rådgiverforum – Norge og liknende. En nærmere beskrivelse av forumet blir gitt i kapittel 4.2.

3.2 Fagorganet som kunnskapssenter

Karriereveiledning er et fagområde som har vært spredt på ulike sektorer uten en samlet faglig overbygning. Et nasjonalt fagorgan kan bidra til at kunnskap om feltet blir utviklet og samlet. Målet må være at alle innbyggere får mulighet til en velfungerende, helhetlig og kunnskapsbasert veiledning. Fagorganet vil kunne styrke arbeidet med karriereveiledning i et livslangt perspektiv ved å sørge for at følgende oppgaver blir ivaretatt:

- opparbeide et kunnskapsgrunnlag
- initiere forskning og utvikling
- arrangere og bidra til faglige møteplasser
- initiere utvikling av veiledningsverktøy og -metoder
- utvikle informasjonsmaterieil
- bidra til å sikre nasjonalt og internasjonalt perspektiv på utdanning og arbeidsliv i veiledningen
- representere Norge i internasjonalt arbeid på feltet

Et overordnet mål for et nasjonalt fagorgan må være å opparbeide et kunnskapsgrunnlag med oversikt over nasjonal tilstand. Fagorganet må innhente kunnskap og informasjon fra aktørene ved hjelp av undersøkelser og analyse gjort på grunnlag av innspill fra ulike møteplasser. Det finnes ikke et dekkende statistikkgrunnlag for feltet i dag. Fagorganet må opparbeide, utvikle og vedlikeholde et kunnskapsgrunnlag i samarbeid med et tilknyttet forum.

Fagorganet må initiere forskning og utvikling innen fagfeltet. Fagorganet må kunne bestille undersøkelser og forskning samt legge til rette for et langsiktig samarbeid med UH-sektoren. Et stabilt samarbeid vil bidra til å synliggjøre fagfeltet og initiere utvikling av et selvstendig fagfelt i UH-sektoren over tid. For å styrke kvaliteten på utdanningstilbudet innen karriereveiledning må fagorganet stimulere til at universiteter og høyskoler har et aktivt fagmiljø innen feltet. Denne styrkingen forutsetter blant annet en langsiktig økonomisk satsing slik at fagressursene forblir tilgjengelige for feltet. Dette blir utdypet nærmere i avsnittet om fagorganet som kvalitetsutvikler.

Fagorganet bør arrangere og bidra til at det opprettes faglige møteplasser for erfaringsdeling og videreutvikling. Det er behov for nettverk på ulike nivåer og innen ulike fagemner. Det vil være behov for regelmessige aktiviteter som bidrar til stabil dialog og tydelige kommunikasjonskanaler. Fagorganet kan arrangere konferanser, delta på messer og samarbeide med andre aktører for å stimulere til møteplasser

der det er rom for å gi innspill til beslutningstakere på ulike nivå innen fagfeltet. Videre må oppgaver som utvikling og koordinering av nettbaserte møteplasser vektlegges.

Fagorganet må bidra til utvikling av veiledningsverktøy og -metoder. I noen tilfeller vil det være aktuelt å benytte fagorganets egen kompetanse ved utviklingsarbeid. I andre tilfeller kan utviklingsarbeidet bli gjennomført i samarbeid med eksterne fagmiljøer. Fagorganets bestillerkompetanse må da gjenspeile den kunnskapen og kompetansen fagorganet har kjennskap til på feltet. Fagorganet bør enten selv eller gjennom fagmiljøene og forumet ha kunnskap om internasjonalt arbeid knyttet til veiledningsverktøy og metoder.

Fagorganet bør ha ansvaret for at det blir utviklet nasjonalt informasjonsmaterieil. Mulighet for lokal tilpasning bør vektlegges samtidig som nasjonale hensyn blir ivaretatt. Det er behov for å koordinere nettbaserte informasjonstjenester i karriereveiledning. Her vil det være hensiktsmessig med samhandling mellom de ulike nettsidene, og fagorganets hjemmeside bør blant annet inneholde lenker til regionale nettsider.

Et nasjonalt fagorgan må ha en tilknytning til den internasjonale kunnskapsutviklingen på feltet. Denne funksjonen kan ivaretas ved deltakelse i internasjonale fora og innhenting av erfaringer og kunnskap, samt spredning av norske erfaringer. Fagorganet må initiere til samarbeid med andre nasjonale organ som arbeider internasjonalt, for eksempel Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU). Det er en spesiell utfordring å få overgangen mellom utdanninger og praksis i ulike land til å fungere bedre for studenter og arbeidstakere som enten kommer til landet eller reiser ut av landet.³⁹

3.3 Fagorganet som kvalitetsutvikler

En kvalitetsutvikler må tydeliggjøre hva som menes med kvalitet i karriereveiledning, og samtidig bidra til at kvalitet i alle ledd blir ivaretatt. Fagorganets oppgaver som kvalitetsutvikler vil innebære å:

- initiere utvikling av felles kvalitetskriterier for tjenesteproduksjonen
- gi innspill til tverrsektorielle kompetansekriterier for veiledere
- initiere utdanningstilbud i UH-sektoren i samsvar med kompetansekriteriene
- bidra til å utarbeide etiske retningslinjer for veiledningen

Det vil være nødvendig for fagorganet å klargjøre definisjoner og arbeide systematisk for å bedre kvalitet på tilbudet i alle sektorer. For å styrke kvaliteten i karriereveiledningen er det et behov for å definere og klargjøre hva som blir forventet av karriereveiledning i de ulike sektorer. Med dette menes å utarbeide rammer for hva som er forventningene til de ulike enheter som leverer veiledning. Dette vil også innebære beskrivelse av hvilke kompetansekrav som settes til de veilederne som tilbyr tjenesten i den aktuelle enhet. Et slikt utviklingsarbeid har styrket feltet i andre land.⁴⁰

I flere rapporter er det uttrykt et behov for å utvikle kompetansekriterier for veiledere. Kompetansekriteriene kan utvikles i forhold til kunnskap, ferdigheter, holdninger og etiske retningslinjer. Dette kan tilegnes både gjennom utdanning og praksis. Det er foreslått kompetansekrav til veiledere i

³⁹ St.meld. nr. 14 (2008–2009): *Internasjonalisering av utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

⁴⁰ Irland har beskrevet et rammeverk for sin nasjonale karriereveiledningstjeneste i National Guidance Forum Report (2007): *Guidance for Life. An Integrated Framework for Lifelong Guidance in Ireland*.

skolen fra Utdanningsdirektoratet, og NAV er nå i ferd med å implementere arbeidsevnevurdering ved sine nye kontorer. Det er behov for en systematisk gjennomgang av ulike krav til veilederrollen for å klargjøre hva veilederen bør ha av kompetanse.

Det er en utfordring å tydeliggjøre hva som bør gjelde generelt for alle veiledere, og hva som gjelder spesielt for de ulike sektorer og nivåer. Det vil sannsynligvis være behov for ulike spesialkompetanser hos veiledere i grunnskole, videregående skole, høyskole, universitet, NAV-kontor eller karrieresenter. Et fagorgan på nasjonalt nivå bør bidra til å utvikle kompetansekriterier i samspill med forumet og andre berørte aktører.

En følge av kompetansekrav til veiledere vil være å initiere utdanningstilbud i samarbeid med utdanningstilbyderne, både når det gjelder generell kompetanse og institusjonsspesifikk kompetanse. Det har lenge vært savnet et helhetlig utdanningstilbud for veiledere, og dermed også et fagmiljø i universitets- og høyskolesektoren som kan utvikle et velegnet utdanningstilbud. Tilbudene i dag er lokalt tilpasset og springer ut fra lokale behov, og kan med fordel følges opp med et overordnet blikk på nasjonal kvalitet. Det vil være nødvendig å utvikle generell utdanning på mastergradnivå for veiledere med inntakskrav om utdanning og praksis samt utvikle tilbud om etter- og videreutdanning. Et fagorgan og et forum på nasjonalt nivå vil kunne ta initiativ til å utvikle slike utdanningstilbud i samspill med berørte aktører.

3.4 Fagorganet som kunnskapsforvalter og koordinator

NIBR⁴¹ påpeker i evalueringen av partnerskapene at det er nødvendig med nasjonal koordinering og støtte for de lokale partnerskapene. En koordinerende støttefunksjon for partnerskapene vil innebære oppgaver som å:

- utarbeide og videreutvikle retningslinjer for regionale partnerskap
- tildeling av statlige tilskudd til partnerskapene og karriereveiledningssentrene
- arbeide for å utvikle en gjenkjennbar tjeneste over hele landet
- veiledning av og erfaringsdeling mellom partnerskapene både faglig og administrativt

Mange partnerskap blir økonomisk støttet av partnerne⁴² direkte og vil av den grunn ha mange interessenter i utvikling av retningslinjer. Fagorganet bør ta initiativ til å utvikle retningslinjer i samarbeid med representanter fra de lokale partnerskapene i forumet. På den måten kan fagorganet bli en støttefunksjon og fungere som en formidler mellom nasjonalt og lokalt nivå i partnerskapene.

Partnerskapene kan støttes av midler fra staten via fagorganet. Sektornøytrale tilskudd vil fagorganet kunne fordele, mens sektorspesifikke bevilgninger går gjennom direktorat og ordinær styringslinje. Fagorganet vil i samråd med forumet kunne veilede lokale partnerskap i henhold til fordeling av midlene.

Internasjonale erfaringer viser at det kan være en styrke for feltet at tjenestene er gjenkjennbare.⁴³ I møtet med referansegruppen ble det påpekt behov for å utvikle en gjenkjennbar tjeneste i hele landet. I arbeidet med oppfølging av partnerskap kan det legges til rette for at tilbudet til brukere får en felles

⁴¹ Feiring, M. og Helgesen, M. K. (2007): NIBR-rapport 2007:17

⁴² I Nordland har for eksempel kommune, fylkeskommune og NAV gått inn med midler i partnerskapet.

⁴³ Se for eksempel om Irland, Skottland og UK i: National Guidance Forum Report (2007): *Guidance for Life. An Integrated Framework for Lifelong Guidance in Ireland*, Watts A. G. (2005): *Progress and Potential. A review*

ramme med gjenkjennbare elementer. Fagorganet kan ta initiativ til en samordnet utvikling som omfatter hele landet.

Fagorganet må sørge for erfaringsdeling mellom partnerskapene gjennom for eksempel nettverksmøter eller konferanser. Det er etablert nettverk mellom karrieresentrene i fylkene på initiativ fra tre fylker⁴⁴. Det ville være aktuelt for fagorganet å overta ansvaret for dette nettverket.

⁴⁴ Rogaland, Hordaland og Nordland

4. Organisering og styringsform

4.1 Diskusjon av modeller

I de foregående kapitlene har vi beskrevet oppgaver som ønskes løst i en nasjonal organisering. I oppdragsbrevet er vi bedt om å vurdere ulike organisasjonsmodeller, derfor vil vi her gi en kort redegjørelse for ulike modeller som har vært diskutert.

Det er stor enighet om behovet for en koordinering av de ulike nasjonale innsatsene innenfor karriereveiledningsfeltet, og mellom aktørene som forestår veiledningen. Et nasjonalt tverrsektorielt forum med et sekretariat har vært foreslått som en mulig organisering. Sekretariatet kunne plasseres under begge de aktuelle departementer eller bare det ene. Sekretariatet skulle bringe fram saker fra forumet opp i departementene, og være en pådriver for at de enkelte deltakerne i forumet fulgte opp i sine respektive ansvarsområder.

Samtidig med behovet for koordinering har det også vært et tydelig ønske om å bygge opp et fagorgan som kan støtte de ulike fagmiljøene fra sentralt hold og fungere som en faglig pådriver. Dette ville ikke kunne løses av et sekretariat alene. Et sekretariat for et forum vil ikke ha kapasitet til å bygge opp det kunnskapsgrunnlaget som forutsettes for å fungere som en faglig støtte for de ulike fagmiljøene. Det vil være nødvendig med en stabil organisering i form av et fagorgan som kan arbeide systematisk med faglig oppdatering av nasjonal status, og som kan være en faglig støtte for utviklingsarbeidet i de ulike sektorene.

Disse to hensynene, koordinering og faglig støtte, vil kunne dekkes av en organisering der det blir etablert et fagorgan med et tilknyttet tverrsektorielt forum. Fagorganet vil støtte fagutvikling i alle de ulike sektorene, og lede møter og initiere aktiviteter i forumet. Samtidig vil et fagorgan bedre enn et sekretariat kunne skille mellom formidling av synspunkter fra aktørene i sektoren og koordinering av synspunkter mellom de ansvarlige direktoratene.

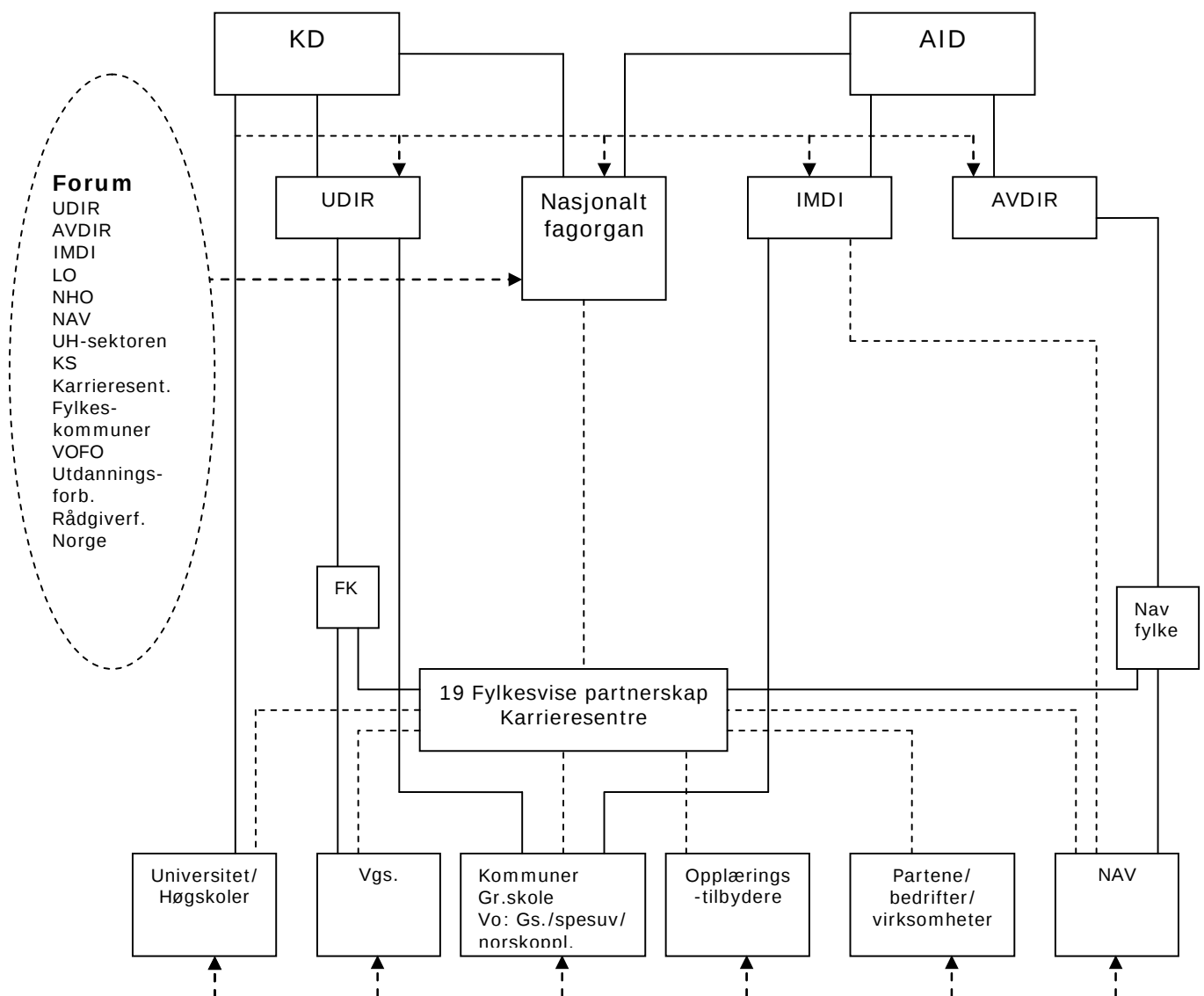
Fagorganet bør ha tilknytning til begge de to involverte departementene. Det er mulig å ha en modell der fagorganet er underlagt KD og samarbeider tett med AID, men dette er lite hensiktsmessig hvis ønsket er å gi innspill til begge departementenes innsats innen karriereveiledning.

Vi vil i det følgende beskrive en modell som etter vår mening dekker behovene både for faglig styrking og for koordinering. Et fagorgan som er underlagt både KD og AID, plassert i nivå med de tre direktoratene og med ansvar for et tverrsektorielt forum, vil kunne løse de oppgavene vi har skissert i kapittel 3.

4.2 Organisering

Figuren under viser en skjematisk framstilling av plassering av fagorgan og forum og samspillet mellom de ulike interessenter i feltet. Heltrukne linjer markerer styring, og stiplede linjer markerer kommunikasjon.

Figur 2: Skjematisk framstilling av styrings- og kommunikasjonslinjer innen karriereveiledningsfeltet, med nasjonalt fagorgan og forum



I denne skjematiske framstillingen er det nasjonale fagorganet direkte underlagt både KD og AID og plassert i nivå med de tre direktoratene. Fagorganet bør ligge under både KD og AID med felles

styringssignaler fra begge departementene. Dette vil medvirke at karriereveiledningen blir et element i politikkområdene til begge departementene, og at utviklingen blir godt samkjørt. Fagorganet kan legge fram saker for begge departementene, og brukes av begge departementene i forbindelse med nasjonalt arbeid knyttet til fagfeltet.

Fagorganet skal samarbeide tett med de tre direktoratene og universitets- og høyskolesektoren, som vist med de stiplete pilene. Fagorganet vil være pådriver for kommunikasjon og samarbeid mellom direktoratene innen karriereveiledningsfeltet der hver av dem har egne spesifikke oppgaver. Fagorganet skal ikke overta direktoratenes oppgaver i styringslinjen til sektorene, men bidra til en helhetstenkning innen faget som vil komme alle tre direktoratene til nytte. I dette arbeidet er det også viktig å involvere universitets- og høyskolesektoren.

Fagorganet skal opprette og lede et nasjonalt forum for karriereveiledning. Forumet er vist i figuren som den grå ellipsen med stiplet linje rundt. Forumet blir en arena som vil gi innspill til fagorganets arbeid overfor de respektive departementene og overfor fagmiljøene ute i regionene. Aktørene i et slikt forum vil kunne komme til enighet om aktuelle innsatsområder eller strategier, og vil i noen grad kunne implementere løsningene selv i egne styringslinjer, og eventuelt fremme forslag som fagorganet kan videreformidle til KD og AID.

Fagorganet må utvikle forumet i samråd med karriereveiledningsfeltets interessenter. Forumet bør være en stabil organisering der aktørene som har myndighet og/eller interesser i hver sektor, kan møtes og diskutere med sikte på felles løsninger for utvikling av tjenestene. Forumet kan ha en sammensetning som gjenspeiler representasjonen i de regionale partnerskapene der partene, offentlige myndigheter, aktuelle interesseorganisasjoner og tilbydere er representert.

Fagorganet vil ha spesielt ansvar for å bistå de regionale partnerskapene og lokale karriereveiledningssentre med nettverksarbeid og faglig støtte. Fagorganet har som nasjonal aktør et ansvar for å bringe inn nasjonale perspektiver i de lokale aktivitetene, og derved bidra til en nasjonal felles plattform for det lokale tilbudet. I det lokale arbeidet ligger hele det livslange perspektivet med innsats både for det obligatoriske skoleløpet og for videre utdanning og arbeidsliv.

Det vil også være aktuelt for fagorganet å holde kontakt med andre nettverk knyttet til karriereveiledningsfeltet, slik som Forum for karriereservice i høyere utdanning, Rådgiverforum – Norge og andre. Her vil det være nettverk som er vel etablert der fagorganet kan invitere seg inn og nettverk som bør etableres for å arbeide med gitte utfordringer.

De nederste pilene i figuren over symboliserer kommunikasjonen mellom de ulike aktørene lokalt. Her vil fagorganet med støtte av forumet kunne bidra til økt samhandling og synliggjøring av arbeidet ved ulike aktiviteter som nettverksarbeid, konferanser, seminarer og annet.

4.3 Styringsform

Fagorganet ligger plassert under de to departementene, og vil få oppdragsbrev fra begge. Fagorganet vil kunne gi innspill til saker og legge fram anbefalinger for departementene. Dette forutsetter god flyt i samarbeidet mellom AID, KD og fagorganet. Fagorganet vil fungere som faglig støtte for miljøene i fylkene, og kan arbeide med systematisk kvalitetsutvikling i samarbeid med fagmiljøene. Forslag til felles tverrfaglige vedtak legges fram for departementene, og bringes videre inn i ordinære styringsstrukturer med fagorganet som koordinator og pådriver.

5. Mandat og ressursbehov

I oppdragsbrevet fra KD var det formulert ønske om et konkret mandat for det foreslåtte organet. I dette kapittelet er det formulert en tekst til mandat som beskriver organisering, formål og overordnede oppgaver for det nasjonale fagorganet. Det er også konkretisert et forslag til ressursbehov for fagorganet.

5.1 Forslag til mandat

Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning

Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning er et organ underlagt KD og AID. Fagorganet skal i samarbeid med nasjonalt forum for karriereveiledning, direktoratene og andre nasjonale og lokale aktører bidra til utvikling av fagfeltet. Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning utreder saker til vedtak i departementene innenfor sitt fagområde i samarbeid med feltets aktører. Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning har ansvaret for nasjonalt forum for karriereveiledning og leder møtene i forumet.

Organisering

Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning er organisert som en del av
Fagorganet får sine oppgaver beskrevet i årlige tildelingsbrev fra KD og AID.

Formål

Nasjonalt fagorgan for karriereveiledning skal være et kunnskapssenter for karriereveiledning i Norge og bidra til utvikling av kvalitet i alle ledd av tjenesten, fra tilbudet til brukere i førsteleddet i alle sektorer til utdanningstilbud for veiledere i høyskoler og universitet. Fagorganet skal arbeide for å integrere et livslangt perspektiv i karriereveiledningstjenesten, og bidra til å utvikle en gjenkjennbar tjeneste i fylkene.

Oppgaver

- Fagorganet skal forberede nasjonale og tverrfaglige saker innen karriereveiledning for departementene etter samordning med berørte direktorater og universitets- og høyskolesektoren
- Fagorganet skal samarbeide med et nasjonalt forum for karriereveiledning og lede møter i forumet.
- Fagorganet skal bidra til styrking av karriereveiledning som fagfelt ved å bidra til økt forskning og systematisk kompetanseutvikling av aktører i feltet.
- Fagorganet skal være en faglig støtte for de lokale partnerskapene for karriereveiledning og de underliggende karriereveiledningssentrene og deres samarbeidspartnere.
- Fagorganet skal fremme utvikling på alle nivåer av fagfeltet ved blant annet nettverksarbeid og annen form for erfaringsutveksling og utviklingsinitiering.
- Fagorganet skal ha tett kontakt med internasjonale aktører på feltet.

5.2 Ressursbehov

Oppgaven som nasjonalt organ kan legges til en eksisterende virksomhet eller til en virksomhet som blir etablert spesielt for denne oppgaven. Det er grunn til å anta at det vil være stordriftsfordeler ved å legge oppgaven til en eksisterende virksomhet. Ressursbehovet for oppgaven er anslått for dette alternativet.

Fagorganet anslås å ha behov for tolv stillinger. Dette vil innebære om lag fire stillinger til faglig utviklingsarbeid, tre stillinger til drift av forskjellige nettverk og fora og annen utadrettet virksomhet, to stillinger til dokumentasjon, analyser og kartlegging av relevant forskning og tre stillinger til interne funksjoner som ledelse, økonomi, budsjett, personalfunksjoner, arkiv og lignende. Årlige kostnader til drift vil således være anslagsvis 8,4 millioner kroner.

I tillegg vil organet ha behov for midler til å gjennomføre konferanser, arrangere møter i nettverk og fora, iverksette forsøk og bestille utredninger og forskning fra relevante miljøer. Samlet bør dette ha en årlig ramme på 2,5 millioner kroner.

6. Tilråding

Det anbefales å opprette et nasjonalt fagorgan for karriereveiledning som beskrevet i kapittel 4, og med mandat og ressurser beskrevet i kapittel 5. Organet bør legges til en eksisterende virksomhet for å oppnå stordriftsfordeler. Virksomheten bør ha tilgrensende oppgaver med kontaktnett i de sektorene som i dag fastsetter rammebetingelser og har styringslinjer på karriereveiledningsfeltet. Et nasjonalt fagorgan skal koordinere mellom ulike sektorer med forskjellige styringslinjer. Det er derfor en fordel at virksomheten ikke selv har ansvar eller inngår i styringslinjen for en av de berørte sektorene.

Vox har i dag oppgaver innenfor hele utdanningssektoren med unntak av barnehagene, og har lange tradisjoner med samarbeid i forhold til partene i arbeidslivet. Vox har samarbeid med IMDi om norskopplæring for innvandrere, og samarbeider med Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV om opplæring for arbeidssøkere. Vox har også samarbeid med opplæringstilbydere innenfor voksenopplæring og fjernundervisning. Vox inngår ikke i styringslinjen for grunnopplæring, universitets- og høyskolesektoren eller NAV, og vil derfor kunne ha en nøytral rolle i koordineringen mellom sektorene og aktørene som driver karriereveiledning. Vox har i dag både Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet som oppdragsgivere, og får tildelt sine driftsbevilgninger fra de to departementene.

Basert på denne argumentasjonen tilrås det at oppgaven som nasjonalt fagorgan for karriereveiledning blir lagt til Vox.

Kilder

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004): *Styrking av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge. En utredning av alternative modeller for organisering av yrkes- og utdanningsveiledningen i Norge*

Cedefop (2004): *Guidance Policies in the Knowledge Society: Trends, Challenges and Responses Across Europe*

Cedefop (2008): *Establishing and Developing National Lifelong Guidance Policy Forums, A manual for policy-makers and stakeholders*

Daugstad, G. (red.) (2008): *Innvandring og innvandrere*. SSB

Eurydice (2008): *Vocational Guidance Education in Full-Time Compulsory Education in Europe: Country Note Finland*. European Commission

Eurydice (2007): *Non-Vocational Adult Education in Europe. Executive Summary of National Information in Eurybase. Working Document*. European Commission

Feiring, M. & Helgesen, M. K. (2007): *Karriereveiledning i Nordland. Evaluering av et forsøk*. NIBR-rapport 2007:17

Feiring, M. & Helgesen, M. K. (2007): *Partnerskap for karriereveiledning. Kartlegging i tre fylker*. NIBR-rapport 2007:18

Kunnskapsdepartementet (2006): *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*

Kunnskapsdepartementet (2007): *Karriereveiledning med livslangt perspektiv. Tverrsektoriell koordinering av karriereveiledningstjenestene på regionalt og nasjonalt nivå*.

Lov nr. 15. (01-04-2005). Lov om universiteter og høyskoler. (Universitetsloven)

Lov nr. 20. (16-02-2006). Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov nr. 35 (28-05-1976). Lov om voksenopplæring

Lov nr. 61. (17-07-1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæring. (Opplæringslova)

Lov nr. 76. (10-12-2004). Lov om arbeidsmarkedstjenester. (Arbeidsmarkedsloven)

Lov nr. 80. (04-07-2003). Lov om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere. (Introduksjonsloven)

Løding, B. (2009): *Sluttere, slitere og sertifiserte*. Rapport 13/2009. NIFU STEP

National Guidance Forum Report (2007): *Guidance for Life. An Integrated Framework for Lifelong Guidance in Ireland*

NOU (2008: 18): *Fagopplæring for framtida*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

NVL (2008): *Aspects on Working Life Knowledge in Nordic Adult Counselling*. Nordic Council of Ministers

- OECD (2002): *Review of Career Guidance Policies. Norway: Country Note*. Paris: OECD
- OECD (2002): *Review of Career Guidance Policies. Denmark: Country Note*. Paris: OECD
- OECD (2004): *Career Guidance. A Handbook for Policy Makers*
- Skagen K. (2004): *I veiledningens landskap: innføring og rådgivning*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- St.meld. nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. 14 (2008–2009): *Internasjonalisering av utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 30 (2003–2004): *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr 31 (2007–2008): *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- SSB (2009): *Fakta om utdanning 2009 – nøkkeltall fra 2007*
- Sultana, R. G. (2003): *Guidance Policies in a Knowledge Society. A Cedefop synthesis report*
- Thorshaug, K., Valenta, M., Berg, B. (2009): *Arbeidsinnvandring*. IMDi-rapport 1-2009. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Villund, O. (2008): *Riktig yrke etter utdanning?* SSB-rapport 2008/37
- Vox (2006): *Karriereveiledning og voksne*
- Watts A. G. (2005): *Progress and Potential. A review benchmarked against the OECD Career Guidance Policy Review*. Glasgow: Careers Scotland
- www.californiacareers.info
- www.utdanning.no
- www.velkommenoslo.no
- www.vilbli.no

Vedlegg 2 Referansegruppa

Deltakere

Organsiasjon	Representant
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ingunn Hagen
Forum for Karriereservice i høyere utdanning	Gisle Hellsten *, Torild Olufsen **
Høyskolenettverk for karriereveiledning	Torild Schulstok *
IMDi	Ellen Røst**
KIM	Velauthapillai Velauthapillai, har ikke deltatt
KS	Arne Rekdal Olsen ***, Liv Overaae **
LO Norge	Per Syvertsen
NHO	Tor Erik Groeng
Oslo VO Servicesenter	Torill Madsen Brandser
Partnerskapet i fylkene, Karriereveiledningssenter Midt-Rogaland	Iver Jan Leren
Partnerskapet i fylkene, NAV Telemark	Magne Løwe
Partnerskapet i fylkene, Nordland fylkeskommune	Inger Lise Pettersen
Partnerskapet i fylkene, Nord-Trøndelag fylkeskommune	Toril Haugland
Rådgiverforum - Norge	Roger Kjærgård
Universitets- og høyskolerådet	Guri Bakken ***, Rachel Glasser **
Utdanningsdirektoratet	Trond Storaker
Utdanningsforbundet	Marianne Løkholm Lewin
VOFO/Folkeuniversitetet	Ingebjørg Gram *, Ellen Stavlund **

Alle uten stjernemarkering var til stede både 28.02.09 og 14.05.09

* Til stede 28.02.09

** Til stede 14.05.09

*** Et møte i Vox 13.03.09 for de organisasjonene som ikke deltok 28.02.09

Vox

Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet
Olaf Helsets vei 5b. Postboks 6139 Etterstad, 0602 Oslo
telefon 23 38 13 00 – faks 23 38 13 01

postmottak@vox.no

www.vox.no

