

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Samarbete inom studiehandledning och karriärvägledning

Studiehandledning och karriärvägledning har erbjudits som svar på problem med såväl utbildning, matchning på arbetsmarknaden som socialisering av unga. Trots att förväntningarna på vägledningen kontinuerligt ökat i och med nya och mångriktade mål och uppgifter, saknas heltäckande information om insatser, kvalitet och resultat av vägledningsverksamheten. Innehållet, tjänsterna och metoderna i vägledningsverksamheten har utökats och den genomförande organisationen har utvidgats särskilt till följd av en starkare synpunkt på livslångt lärande. Betydelsen av vägledning har direkt samband med de strukturpolitiska målen att göra utbildningsvägar för unga smidigare och påskynda övergången till arbetslivet.

Revisionen inriktades på inledande och organisering av ett lokalt och regionalt vägledningsnätverk samt verksamhetsmodeller för nätverket. Därutöver fokuserade revisionsverket på det förvaltningsövergripande samarbete inom statens centralförvaltning som syftar till att uppmuntra och styra lokala aktörer mot ömsesidigt samarbete och att skapa förutsättningar för detta samarbete.

Syftet med revisionen var att utvärdera nuläget och kvaliteten i det lokala samarbetsnätverket inom vägledningstjänsterna samt de styrande ministeriernas verksamhet för att stärka förutsättningarna för vägledningstjänster. Huvudfrågan vid revisionen var om Undervisnings- och kulturministeriet samt Arbets- och näringsministeriet har skapat tillräckliga förutsättningar för lokala nätverk i vägledningstjänsterna, och hur bra de nuvarande samarbetsnätverken kan samordna tjänster för att förbättra tjänsternas omfattning och kvalitet.

## Precisering av innehållet i vägledningstjänsterna skulle kunna underlätta lokalt samarbete

De senaste åren har betydelsen av studiehandledning och karriärvägledning erkänts som allt viktigare när det gäller att säkerställa att utbildningssystemet och utbildningsvägarna fungerar, att stöda framtidsplaneringen och yrkesvalet för elever och studerande, förebygga skolavhopp och utslagning av unga och få tillgång till kompetent arbetskraft i en förnybar näringsverksamhet. Enligt några internationella bedömningar har vägledningen haft positiva effekter på hur studierna framskrider och på framtida sysselsättning. I internationell jämförelse, till exempel OECDs utvärdering, har det finländska vägledningssystemet dock i regel fått beröm. Bland annat att en stor del av vägledningen är integrerad i undervisningen och ges på läroanstalterna har ansetts som en styrka.

Innehållet i enskilda vägledares vägledningssuppgifter och området för vägledningstjänsterna har kontinuerligt utvidgats så att de olika delområdena är begreppsmässigt och målinriktat integrerade med varandra, medan helheten är bristfälligt definierad på funktionsnivå. Fältet för ungdomsväsendet och den traditionella ungdomsinformationen har blivit mångsidigare. På gränsområdet mellan socialservicen och ungdomsarbetet har det uppstått uppsökande ungdomsarbete, och verkstadsverksamheten bygger i sin tur upp en bro för övergång från en utbildning till en annan och erbjuder en metod för att utveckla arbetslivskontakter inom undervisningen, stöda elevvården och variera undervisningsmetoder. Förberedande studier har i sin tur byggt upp en bro mellan grundskolestadiet och andra stadiet och möjliggjort en mer intensiv och långvarig vägledning jämfört med den traditionella studiehandledningen. I och med ungdomsgarantitänkande har social- och hälsovårdsväsendets rehabiliteringstjänster allt oftare ingått i vägledningsbegreppet och vägledningstjänsterna.

Utvidgningen av vägledningsbegreppet har varit motiverad särskilt med tanke på målen för förebyggande av utslagning. Förändringen av innehållet i studiehandledningen kan betraktas

som en del av förändringen i behovet av elevvård och anses utgå även från utvecklingen av de pedagogiska kraven för vägledningsarbetet. Samtidigt som omfattningen av begreppet har preciserats, har den utifrån observationerna vid revisionen blivit så flerdimensionell att det har blivit svårt att organisera vägledningsarbetet i praktiken. I och med att åtgärderna och tjänsterna har utvidgats och antalet potentiella vägledare har ökat, har det varit allt svårare att definiera innehållet i vägledningstjänsterna. Till följd av detta har det uppstått oklarhet om vilka vägledningssuppgifter som förutsätter samarbete med andra aktörer. En central utmaning i det lokala utvecklingsarbetet har på så vis varit att fastställa vilka vägledningsbehov som kräver samarbete samt ett konkret innehåll för samarbetet mellan olika organisationer och deras gemensamma vägledningstjänster. Man har i till exempel utvecklingsarbetet inom livslång vägledning upptäckt att innehållet kan vara tämligen annorlunda när vägledningen tolkas som en del av det livslånga lärandet (ofta utbildningsförvaltningens tolkning) eller när den ses som exempelvis stöd vid byte av arbetsplats eller i övergångsskedet vid byte av yrke (ofta arbetsförvaltningens tolkning).

### Informationen om vägledningens tillräcklighet och kvalitet är bristfällig

I utredningsprojekt gällande vägledningen har man ofta gjort observationer om vägledningstjänsternas tillräcklighet. Vid sidan av den personliga handledningen har till exempel studiehandledare och särskilt studerande ofta ansett att otillräckligheten avspeglas i att den reserverade tiden för personlig handledning är kort, och även i det stöd som ges vid val av fortsatta studier. De som arbetar inom vägledningen anser att de knappa vägledningsresurserna och den otillräckliga vägledningen är det största problemet.

Vikten och nyttan av vägledningsverksamhet har antecknats även i flera av centralförvaltningens handlingar. Trots detta är informationen om insatser, tillräcklighet, kvalitet och för att inte tala om resultat och effekter av vägledningen väldigt bristfällig. Efter att en rapport om läget för studiehandledningen publicerades 2002 har det inte funnits tillgång till omfattande eller systematisk information om exempelvis skillnaderna mellan olika kommuner eller skolor i tillgången till vägledningstjänster. I anslutning till riksomfattande utvecklingsprojekt, genom utvärderingar av utbildning och exempelvis utifrån utredningar som olika organisationer har låtit göra finns det endast oenhetlig information om läget och kvaliteten på vägledningen. För närvarande saknas också information om i vilken utsträckning det har skett förändringar i de grundläggande indikatorerna för kvantitet eller kvalitet, eller om hur långt eller nära till exempel riksdagens kulturutskotts mål om att en studiehandledare ska handleda högst 250 studerande är.

Om handledarnas bedömningar om att behovet av handledning har ökat och kumulerat i vissa grupper stämmer, har förutsättningarna för personlig handledning till alla elever snarare försvagats än förbättrats. Risker är att man i vägledningen är tvungen att i alltför stor omfattning koncentrera sig på så kallade riskgrupper på bekostnad av hela årskullen.

Färskare information om vägledningstjänster har erhållits från elevenkäten PISA 2012, där man kartlade bland annat färdigheterna i karriärplanering. Skillnaderna mellan skolorna i både elevernas deltagande och mångfalden av de inlärdas färdigheterna var obetydliga i Finland och hörde till de minsta jämfört med de länder som var med i jämförelsen. Däremot fanns det skillnader inom skolorna i deltagandet i olika arbetsformer. I kartläggningen observerades det att nästan var tionde elev i grundskolans klass 9 inte hade diskuterat med studiehandledaren.

I de arbetsgrupper som tillsatts av ministerierna och i ministeriernas principiella riktlinjer presenteras upprepade gånger teser om skillnaderna mellan olika regioner och kommuner i tillgången till vägledningstjänster och särskilt om den tillräckliga personliga handledningen. Centralförvaltningens uppgifter om vägledningens kvantitet och kvalitet är dock synnerligen bristfälliga och kännedom om de lokala skillnadernas omfattning eller djup är liten.

## Faktorer som försvårar samarbetet inom vägledningen

Det lokala samarbetet bromsas för det första av att behovet av samarbete inte har definierats tillräckligt tydligt och konkret. Grunderna för att inleda samarbete har på alla nivåer uttryckts så pass allmänt att nätverken nöjer sig med att hålla regelbundna möten för sakkunniga inom vägledning, i stället för att fylla ut brister i vägledningstjänsterna eller att inrikta vägledningsverksamheten på de allra mest väsentliga uppgifterna. Samarbetet kan också bromsas av att aktörerna inte har en klar uppfattning om ett servicenätverk bör byggas upp eller vägledningstjänsterna samlas kommunalt eller regionalt. En kommunhelhet för samkommunerna för yrkesutbildning eller arbets- och näringsbyråernas behörighetsområde följer inte kommungränserna, och därför kan ett regionalt servicenätverk vara en motiverad utgångspunkt för dem.

I denna grundläggande fråga bör centralförvaltningen skissera tillräckligt tydliga ramlösningar där de olika förvaltningsområdenas och sakkunniggruppernas möjligheter att delta tas i beaktande. De skulle kunna beskriva till exempel vilken roll de regionala vägledningsplanerna bör ges, till vilka delar vägledningssuppgifter ska kunna samlas exempelvis enligt arbets- och näringsbyråernas områden, eller vilka vägledningssuppgifter som ska kunna samlas kring en samkommun för yrkesutbildning. I samband med detta är det också nödvändigt att förtydliga de kommande Ohjaamo-vägledningstjänsternas ställning i helheten av vägledningstjänster. Syftet med Ohjaamo-tjänsterna är att de ska utgöra serviceställen med låg tröskel som tillhandahåller olika förvaltningsområdets vägledningstjänster.

Vid revisionen framkom också att det lokala samarbetet bromsas av att de arbetsinsatser som krävs i planeringen belastar mest de som utför konkret vägledningsarbete, såsom studiehandedarna, ungdomsarbetarna och yrkesväglarna. De som svarar för kontakt, informationsutbyte och problemlösning upplever att samarbetet tär på resurserna i deras primärarbete. Det ökade behovet av vägledning och de allt mer knappa resurserna ökar pressen på att koncentrera sig på det egna arbetet.

Det riksomfattande utvecklingsarbetet har stött en tankemodell enligt vilken utmaningar och lösningar huvudsakligen ska fastställas på lokal nivå. När man i utvecklingsarbetet har velat ge utrymme och uppmantra lokala variationer, har man inte alltid ens förmått efterlysa gemensamma riktlinjer, instruktioner eller dimensioneringar. Många lokala aktörer efterlyste dock att de åtskilliga variationerna skulle samlas och avgränsas så att det skulle finnas modeller för miniminivåerna för basservicen och innehållet i ansvarsområdena. Flera kommuner har tagit fram olika stödformer särskilt för övergång mellan grundskolestadiet och andra stadiet och till de som riskerar att bli utan utbildning, men man var ofta osäker på hur omfattande eller tillräckliga stödformerna var.

## Resultaten av det riksomfattande utvecklingsarbetet har ofta förblivit oenhetliga och lokala

Centralförvaltningen har aktivt arbetat för att utveckla studiehandedningen och den ungdomsvägledning som ges i kommunerna. Flera arbetsgrupper har fastställt utvecklingsbehov i fråga om vägledningen och gett rekommendationer. I flera riksomfattande projekt har målet varit att utveckla både det interna och det externa samarbetet på läroanstalterna. I projekten har man tagit fram lokalt goda förfaranden och i slutrapporterna om projekten har man presenterat resultat. Det har dock inte funnits tillräckliga resurser för att sprida goda förfaranden och förankra dessa i samtliga kommuners vägledningssuppgifterna. De aktiva kommunerna har lärt sig av varandra och utvecklat nya tjänster.

Under de senaste tio åren har det genomförts flera utvecklingsprojekt som direkt eller indirekt riktats till studiehandedning, karriärvägledning eller arbetsvägledning. När ungdomsväsendets projekt och projekten för ungas deltagande eller förebyggande av utslagning av unga också medräknas, har utvecklingsbehoven inom vägledningen tangerats i en stor del av de

riksomfattande projekten. I bästa fall har god praxis från projekten samlats i separata publikationer, men projekten har ofta hunnit upphöra utan att resultaten utnyttjats i någon större omfattning. God praxis har varken modellerats eller spridits på ett systematiskt sätt, trots att man har försökt utveckla databanker. Med andra ord har man i utvecklingsprojekten ofta upprepat samma målsättningar.

Eftersom sammanställningen och bedömningen av resultaten ofta har förblivit bristfälliga och de lokala försöken endast varit dellösningar, har projekten inte alltid främjat samlandet och förankringen av samarbetsnätverk på önskat sätt. De kommuner som på lokal nivå satsat på utvecklingssamarbete har eventuellt kunnat skapa användbara samarbetsformer, men de sektoriserade riksomfattande projekten har inte nödvändigtvis stött samlandet av vägledningstjänster. Det stora antalet utvecklingsprojekt och genomförandet av projekten steg för steg har eventuellt kunnat öka det brokiga utbudet av vägledningstjänster och till och med de lokala skillnaderna och skillnaderna mellan olika kommuner och läroanstalter i vägledningstjänsterna.

Dessutom har det varit svårt att samla och integrera vägledningstjänster eftersom olika samarbetsnätverk har tagits fram i anslutning till flera separata lagar eller flera målsättningar. Exempelvis samarbetsgrupperna inom strategier för ungas välmående, nätverken för vägledning av och tjänster för unga enligt ungdomslagen, samarbetsgrupperna för genomförande av ungdomsgarantin och utvecklingsnätverken för rådgivnings- och informationsformer för unga kan skapa överlappande verksamhet eller försvaga motivationen att åter ta fram nya samarbetsformer.

## Brister i samarbetet mellan ministerierna, trots positiv utveckling

Samarbetet mellan ministerierna verkar ha förbättrats precis under de senaste åren. Ministerierna medgav dock att det behövs ett mer intensivt samarbete. En systematisk samling, bedömning och modellering av god praxis skulle särskilt kunna stöda de som utvecklar lokala vägledningsnätverk. De viktigaste servicehelheterna och de nödvändiga arbetsformerna ska kunna beskrivas till exempel i en modell som fastställs på riksnivå.

För att förbättra kvaliteten i vägledningen och öka samarbetet mellan ministerierna har man aktivt utfört utvecklingsarbete och organiserat samarbetsgrupper mellan ministerierna. Särskilt arbetsgrupper som är gemensamma för UKM (UVM) och ANM (AM) har använts i närmare två årtionden och sådana bildades relativt regelbundet ända till mitten av det senaste årtiondet. Exempelvis utvecklingsgruppen för livslång vägledning är ett användbart organ av delegationstyp som kartlägger utvecklingsbehov. Gruppens handlingskraft räcker i sin nuvarande form inte nödvändigtvis till för en systematisk styrning av en övergripande planering och beredning, trots att en del sakkunniga inom vägledning och vägledningstjänster har samlats från ministerierna till stöd för gruppen.

Vid revisionen framgick det att det fortfarande finns brister i samarbetet mellan ministerierna, trots att man har gjort mycket utvecklingsarbete för att öka samarbetet, och att en stor del av den beredning som görs för att förnya eller utveckla vägledningstjänsterna fortfarande är ministerie- och sektorspecifik. Genomförandet av ungdomsgarantin har dock förbättrat bland annat ministeriernas gemensamma kommunikation.

Behovet av förvaltningsövergripande samarbete har identifierats på ministerierna redan länge och i vissa utvecklingsprojekt har man kunnat bilda gemensamma styrgrupper. Flera av arbetsgruppens rekommendationer har kunnat förverkligas, men mångt förslag har upprepats i olika rapporter. Många arbetsgrupper har till exempel föreslagit rekommendationer för att säkerställa tillräckliga vägledningsresurser, men ministerierna har inte på ett systematiskt sätt följt upp hur resursläget utvecklas och inte heller dragit några slutsatser om vilka åtgärder som behövs.

I utvecklingsprojekten har de mest aktiva regionerna och kommunerna tagit fram samarbetsrutiner, som även de kommande Ohjaamo-lösningarna till många delar kan bygga på.

På dessa orter behöver man inte starta ur tomma intet när vägledningstjänster samlas. Med tanke på hela landet är problemet att det finns stora skillnader mellan olika regioner och kommuner i färdigheterna och etableringen av samarbetsnätverken. Att skapa varaktiga samarbetsnätverk och serviceställen eller koncentrationer som samlar vägledningstjänster har gått synnerligen långsamt, trots enskilda goda förfaranden. Varje ministerium strävar fortfarande efter att i första hand sköta och utveckla vägledningstjänsterna inom det egna ansvarsområdet.

I flera utredningar och bedömningar har oron för att vägledningstjänsterna differentieras konstaterats vara det kanske mest betydande problemet inom vägledningen. Centralförvaltningen har ingen strategi eller plan för att minska nivåskillnader. Enligt Undervisnings- och kulturministeriets bedömning saknar centralförvaltningen metoder för att minska skillnaderna i vägledningstjänsterna inom kommunernas undervisningsväsende eller ungdomsväsende. Precisering av normstyrningen anses inte heller vara nödvändig. Inom informationsstyrningen har man tagit fram kriterier för god styrning och bland annat kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen. Kommunerna tror dock inte att de nämnvärt ska minska på de lokala skillnaderna.

Även Arbets- och näringsministeriet understryker arbets- och näringsbyråernas självständighet och att ministeriet främst ansvarar för styrningen av NTM-centralerna. Arbets- och näringsbyråernas ledning påverkar i sista hand på vilket sätt resurserna för vägledning riktas och byråerna kan delta i det lokala samarbetet inom vägledningen. När den systematiska uppföljningen av tjänsternas kvalitet är obetydlig och ett nationellt bedömningssystem saknas, har centralförvaltningen inga metoder att producera exempelvis jämförelsedata för utbildningsanordnare.

Idén om Ohjaamo som samlar lokala vägledningstjänster verkar få stöd även utifrån erfarenheterna från tidigare utvecklingsprojekt. Den kan betraktas som en motiverad utvecklingstrend. Vid granskning av behovet av vägledningstjänster som helhet är den planerade modellen dock inte tillräcklig eftersom den främst endast samlar vägledningstjänster för unga som befinner sig i en viss situation. Enligt Ohjaamo-modellen ska den huvudsakliga målgruppen utgöras av de som saknar studieplats eller som hoppat av utbildningen. En stor fråga är också om man i samband med beslut fortfarande inte är kapabel att hantera prioriteringen av vägledningssuppgifterna och inriktningen av de knappa vägledningsresurserna.

En utmaning med stödet för vägledning kan anses vara att den grundläggande frågan som gäller de ungas yrkesval och utbildningskarriär har förbisetts i målsättningen för förebyggande av utslagning av unga. Den bärande principen för vägledningen är att de ungas individuella behov, önskemål och färdigheter ska identifieras. Samtidigt ska vägledningen stöda de motiverade förväntningarna på att utbildningssystemet, inklusive stödprocesserna vid övergång, ska säkerställa ändamålsenliga val för alla ungdomar och i sista hand även att arbetsmarknaden fungerar.

## Revisionsverkets rekommendationer

Följande rekommendationer är riktade till både Undervisnings- och kulturministeriet och Arbets- och näringsministeriet:

1. Utvecklingen av utbildning som stöder vägledningen, och förberedande utbildning, bör följas upp och planeras i samarbete med andra vägledningssfunktioner. Ännu mer uppmärksamhet bör fästas exempelvis vid att utbildningsvägarna görs mer flexibla och den förberedande utbildningen integreras i grundstudierna samt vid alternativen för examensprestationer. Det är viktigt att vägledning ska ingå som en övergripande princip i utbildningsplaneringen.
2. Vid utveckling av vägledningstjänster bör ministerierna samtidigt granska alla vägledningsåtgärder och -alternativ samt vilka effektiva kombinationer de utgör, eftersom

åtgärderna och tjänsterna kan stöda varandra men också utgöra alternativ till varandra. Enligt revisionsverkets uppfattning är planeringen och beredningen av vägledningsåtgärder, utbildning och informations-, rådgivnings- och vägledningstjänster fortfarande alltför spridda på flera olika ministerier samt även i olika sektorer inom ministerierna. Vid förnyelse av system som påverkar och stöder övergången från ett utbildningsstadium till ett annat (t.ex. gemensam ansökan, elevantagning och tillgodoräknande av studier) samt lösningar som stöder övergången (orienterande utbildning, workshopar osv.) bör man också utvärdera vilka effekter besluten har på behovet av vägledning eller på vilket sätt de aktuella lösningarna kan göra det lättare att tillgodose vägledningsbehoven eller till och med minska på dem.

3. Ministeriernas beredningsarbete och sakkunnigresurser bör samlas i ett ännu tätare nätverk eller en gemensam sakkunnigpool. Det är inte nödvändigtvis fråga om en särskild enhet, utan till exempel en gemensam användning av resurser och en gemensam beredning utgående från en överenskommelse mellan ministerierna. Gemensam beredning skulle med andra ord gälla såväl studiehandledning på grundskolestadiet och andra stadiet, ungdomsväsendets rådgivnings- och vägledningstjänster, utveckling av workshopverksamheten som vägledningstjänster som har decentraliserats till olika servicelinjer inom arbetsförvaltningen. En gemensam sakkunnigpool skulle också säkerställa att lednings- och samordningsgrupperna för utvecklingsprojekt inom vägledning har sakkäthed om samlaget.
4. På grund av det bristfälliga faktaunderlaget om behovet av och kvaliteten på vägledning behövs det en ny riksomfattande utvärdering av läget för vägledningen, men denna gång bör utvärderingen omfatta hela vägledningsfältet. För att skapa en tillräcklig helhetsbild och en uppfattning om sektorernas vägledningstjänster bör kartläggningen innehålla åtminstone arbetsförvaltningens och ungdomsväsendets vägledningstjänster.
5. Vid sidan av den grundliga lägesutvärderingen bör ministerierna ta fram verktyg för att utvärdera utvecklingen av behovet av vägledning samt resurserna, tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet. Verktygen ska vara lämpliga för kontinuerlig uppföljning och möjliggöra jämförelser av lokala och regionala skillnader så att läget i vägledningstjänsterna och de lokala servicenätverken kan utvärderas tillräckligt systematiskt i fortsättningen. I så fall är det också lättare att ta ställning till i vilken riktning det är ändamålsenligt att utveckla serviceformerna, och att samtidigt säkerställa en tillräckligt enhetlig tillgång och kvalitetsnivå för vägledningstjänsterna i olika regioner och kommuner.
6. Ministerierna ska gemensamt komma överens om metoder för att förenhetliga det brokiga lokala vägledningsarbetet genom att samtidigt dra nytta av erfarenheterna av god praxis. Detta förutsätter att man grundar en gemensam databank för att systematiskt utvärdera goda och dåliga sidor av de lösningar som har skapats i de senaste årens utvecklingsprojekt samt omfattningen av lösningarna och de vägledningsbehov som inte avgjorts.
7. Till stöd för Ohjaamo-projektet som inleds snart ska man sträva efter att samla den kunskap och de erfarenheter som har erhållits i det hittills utförda utvecklingsarbetet, och att vid behov modellera dem genom att samla särdragen för god praxis från tidigare utvecklingsprojekt till minimelement för Ohjaamo-verksamheten. I samband med detta ska man se till att det samarbete som skapas inom vägledning etableras som en del av den så kallade normala verksamheten. Därför är det nödvändigt att utvärdera om det också behövs en normativ ansvarstilldelning till en eller flera aktörer när det gäller kontinuiteten och drivningen av Ohjaamo-verksamheten.