Oversikt

Utdanningspolitikkanalyse – 2003-utgaven

Overview

Education Policy Analysis – 2003 Edition

Norwegian translation

Oversiktene er oversatte utdrag fra OECD-publikasjoner.
De er gratis tilgjengelige på OECDs online-bokhandel
www.oecd.org/bookshop/
Denne oversikten er ikke en offisiell OECD-oversettelse.

OECD OCDE

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANISASJONEN FOR ØKONOMISK SAMARBEID OG UTVIKLING

Formålet med serien

Det er et viktig politisk mål å bedre utdanningskvaliteten innenfor OECD-landene. Store utdanningsreformer er underveis over hele verden som et svar på kravene om at livslange læringsmuligheter skal være tilgjengelig for alle. *Education Policy Analysis* gir mulighet for å tenke over og trekke lærdom av denne rike, internasjonale erfaringen.

Education Policy Analysis-serien ble startet av OECD i 1996. Den utgjør en del av arbeidsprogrammet til OECDs utdanningskomité og følger de politikkprioriteringene som er fastsatt av utdanningsministrene i OECD. Hovedmålene er:

- Å hjelpe dem som utformer utdanningspolitikken og andre som er opptatt av utdanningspolitikk for å få til bedre beslutninger ved hjelp av internasjonale og sammenlignende arbeider;
- Å trekke frem de viktigste lærdommene og innvirkningen på politikken som springer ut av utdanningsaktivitetene innen OECD, internasjonale data og indikatorer samt tilknyttede undersøkelser; og
- Å presentere funn, analyser og drøftinger på en konsis og tilgjengelig måte.

Education Policy Analysis lages hvert år.

Oversikt over 2003-utgaven

2003-utgaven inneholder de aller beste vurderingene av politikkspørsmål og internasjonal utvikling vedrørende:

- metodene landene bruker for å definere *studenter med funksjonshemminger, lærevansker og svakheter*, holdningene de inntar for å oppfylle behovene deres, samt hva disse betyr i debatter om likhet og integrering;
- nye holdninger vedrørende *karriereveiledning* både for unge og gamle, og som letter livslang læring gjennom å utvikle karrierestyringsferdigheter hele livet gjennom;
- de dyptgående endringene som er underveis når det gjelder målene og klientellet for *høyere utdanning* samt hva disse betyr for måten den høyere utdanningen blir finansiert og styrt på; og
- politikkalternativene som finnes for å sikre at *investeringene i livslang læring* – gjennom privatpersoner, styresmakter og foretak – vil være lønnsomme på lang sikt.

2003-utgaven omfatter også for første gang et sammendrag av *de store endringene innenfor utdanningspolitikken* på en rekke felter i OECD-landene.

© OECD, 2003

Kapittel 1: Mangfold, integrering og rettferd: Lærdommer fra bestemmelsen om spesielle behov

Å skape rettferdige bestemmelser for de forskjellige studentgruppene er et viktig trekk ved utdanningspolitikken i OECD-landene. Som en kjerne i denne utfordringen ligger målsettingen om integrering, noe som til slutt vil føre til bedret sosial samhørighet. Utdanningssystemene forventes å spille en rolle når det gjelder disse sosiale aspirasjonene, og landene har igangsatt en rekke tiltak for å sørge for at de oppfylles. Dette kapittelet bidrar til oppgaven ved å utnytte internasjonale data og erfaring basert på programmer for studenter med funksjonshemming, vanskeligheter og ulemper. I tillegg til å dokumentere den lange rekken tiltak landene igangsetter, fremstiller det to hovedpåstander: (i) en 'rettighetsbasert' oppfatning av rettferd innebærer at studentene så langt det er mulig bør bli utdannet i normale, alminnelige skoler og ikke i separate institusjoner; og (ii) de mange nasjonale tiltakene for å integrere studenter med funksjonshemminger i vanlige skoler, gir nyttig kunnskap til bruk i større debatter om mangfold og rettferd i utdanningen.

Kapittelet analyser et stort omfang internasjonale data om programmer for studenter med funksjonshemminger, lærevansker og svakheter. Det trekker også lærdom fra kasusstudier av skoler der integreringen synes å virke godt, for å kartlegge en rekke forhold som er viktige for å utvikle integrerende skoler for studenter med funksjonshemminger. Disse egenskapene, som er hentet fra åtte OECD-land, ser også ut til å være viktig når det gjelder å bedre utdanningen for studentene i alminnelighet.

OECD-landene er opptatt av å sikre at utdanningssystemene deres gir rettferdige resultater for alle studentene, og det gjør det nødvendig å sørge for grupper med forskjellige behov. En viktig del av denne oppgaven består i å strukturere programmer for studenter med funksjonshemming, vansker og svakheter, slik at disse gruppenes rettigheter respekteres og beskyttes. Dette har ingen entydig virkning på ressursenes fordeling, fordi for mange funksjonshemmede studenters del vil ikke noen mengde ressurser kunne skape resultater tilsvarende det som er tilfelle for deres likesinnede som ikke er funksjonshemmede. Derfor, selv om dette kapittelet gir en omfattende analyse av allokeringen av ressurser til forskjellige grupper (herunder etter kjønn og alder), er disse indikatorer for i hvilken grad landene er beskjeftiget i en *prosess* for å skape rettferd, mer enn en måling av progressen i forhold til en objektiv, veldefinert standard.

Det vi imidlertid kan gjøre, er å finne frem til visse viktige forhold som gjør det mulig å bringe denne prosessen fremover. Det første går på å erkjenne og planlegge for et mangfold. En indikator på om dette skjer, er hvor mange studenter som går på spesialskoler: Dette varierer mye fra land til land, og der tallet er høyt, er dette et tegn på at de alminnelige skolene ikke lykkes i å imøtekomme forskjellige behov. Blant mange andre forhold som trekkes frem i den siste delen av dette kapittelet, er det noen som knytter seg til det som skjer i skolesystemet, som personalutvikling og samarbeid med andre skoler, mens andre angår eksterne forhold, som ansvarsbevissthet og samfunnsengasjement. De ulike nasjonale tiltakene som er dokumentert i dette kapittelet, reiser viktige spørsmål om hva som virker best for forskjellige studenttyper. Reformer i OECD-landene gjør det mulig å akkumulere kunnskap om hvordan man best kan ta tak i disse spørsmålene, men det er likevel fortsatt mye ugjort.

© OECD 2003

Kapittel 2: Karriereveiledning: Nye veier fremover

De som har ansvaret for karriereveiledningstjenestene i OECD-landene, står i dag overfor to viktige utfordringer. I sammenheng med livslang læring og aktive arbeidsmarkedspolitikk må de:

- besørge tjenester som utvikler karrierestyringskunnskapene, og ikke bare hjelpe folk med å foreta straksavgjørelser; og
- utvide betydelig borgernes tilgang til karriereveiledning samt utvide tilgangen til å gjelde for hele levetiden.

Dette kapittelet legger frem argumenter for karriereveiledningens betydning for den offentlige politikken og gir pekepinn om metodene OECD-landene reagerer med overfor de to utfordringene. Det bygger på en omfattende undersøkelse om karriereveiledning i 14 OECD-land.

Karriereveiledning spiller en viktig rolle for å bidra til at arbeidsmarkedene virker og til at utdanningssystemene oppfyller sine mål. Den fremmer også rettferden: Nyere viten antyder at sosial mobilitet avhenger av at man ikke bare får kunnskaper og erfaringer, men også forståelse om hvordan de skal utnyttes. I denne sammenhengen blir karriereveiledningsoppgaven utvidet til å bli en del av den livslange læringen. Allerede nå begynner tjenestene å tilpasse seg og fjerner seg fra den tradisjonelle modellen med psykologledet yrkesintervju av studenter som snart skal forlate skolen (les i boksen for å få vite om noen av de siste initiativene landene har iverksatt).

En viktig utfordring for den endrede tjenesten er å gå over fra å hjelpe studenten å velge en jobb eller et kurs, til en bredere utvikling av karrierestyringskunnskapene. For skoler innebærer det å bygge karriereutdanning inn i pensum og koble den til den totale studentutviklingen. En rekke land har integrert det i skolefagene. Men karriereutdanning er fortsatt konsentrert til rundt avslutningen av den obligatoriske skoleringen. På slutten av videregående skole og utdanningsinstitusjoner deretter settes fokus mer på straksvalg og ikke på personlig utvikling og mer omfattende beslutningstaking, selv om dette også er i ferd med å endre seg i enkelte land.

En annen utfordring er å gjøre veiledningen mer bredt tilgjengelig opp gjennom det voksne liv. Slike tiltak er lite utviklet og blir brukt hovedsakelig av arbeidsledige som kontakter offentlige arbeidskontorer. Noen nye tjenester linkes til voksenutdanningsinstitusjoner, men de er ikke alltid i stand til å tilby omfattende og objektiv rådgivning. Anstrengelser for å skape private markeder har hatt begrenset suksess, men likevel mangler offentlige tiltak tilstrekkelig med midler. Derfor er det fortsatt en kjempeoppgave å skape karrieretjenester som er i stand til å betjene alle voksne. Nettbaserte tjenester kan være til hjelp med tilbud, men de kan ikke fullt ut erstatte skreddersydd hjelp til enkeltpersoner. Boksen gir noen eksempler på nylige tiltak landene har iverksatt.

© OECD, 2003

Karriereveiledningsboks: Bruk av innovasjon for å utvide tilgangen

Australias nasjonale nettsted (www.myfuture.edu.au/) har informasjon om utdannings- og opplæringskurs, om arbeidsmarkedstilbud og –etterspørsel på regionale nivåer, om stillingsbeskrivelser og om finansieringskildene for å studere. Brukerne kan utforske det de er interessert i og det de foretrekker og relatere det til informasjon om utdanning og stillinger. I de første sju månedene ble nettstedet besøkt 2,5 millioner ganger.

I **Østerrike** arrangeres det hvert år tre store karrieremesser. De dekker yrkesopplæring, utdanning etter videregående skole og voksenopplæring. De besøkes av tusenvis av personer, involverer hundrevis av ekspert- og handelsorganisasjoner, arbeidsgivere, fagforeninger og utdanningsinstitusjoner og markedsføres strategisk mot skoler og samfunnet.

Canadas offentlige arbeidsformidlinger setter mange karriereveiledningstjenester ut til organisasjoner i kommunen, fordi disse ofte ses på som mer lydhøre overfor behovene til spesielle grupper, for eksempel aleneforeldre eller urbefolkningen. Noen av disse organisasjonene retter fokus hovedsakelig mot karriereutviklingsaktiviteter som informasjonstjenester, karriererådgivning og jobbsøkerseminarer. Andre står for et bredere område med utdanning, opplæring og kommunale funksjoner. Enkelte har ansatt karriereveiledningseksperter, mens andre ikke har det.

I **Spania** har det internasjonale selskapet Altadis et karriereutviklingsprogram bygd opp omkring en database med de ansattes kvalifikasjoner og beskrivelse av de eksisterende stillingene i firmaet. De som er med i programmet, blir regelmessig intervjuet for at man skal kunne evaluere deres kunnskaper og ønsker opp mot hva firmaet kan ha behov for i fremtiden. Som en del av et planlagt oppsigelsesprogram fremforhandlet med fagforeningene som følge av overflødighet, tilbyr Altadis karriererådgivning til de ansatte og har gitt et spesialistfirma innen omplassering oppgaven med å besørge denne tjenesten. Omplasseringsfirmaet bruker utdannede psykologer eller økonomer til å stå for dette.

I **Storbritannia** brukes innringningssenterteknologien for å utvide voksnes tilgang til utdanning. Tjenesten, *learndirect*, gir både informasjon og mer omfattende karriererådgivning til dem som ringer inn. De ansatte i tjenesten har relevante kvalifikasjoner på ett av tre nivåer avhengig av arten av sitt arbeid og kan bruke en onlinedatabase med informasjon om mer enn en halv million utdannings- og opplæringskurs. Mer enn fire millioner personer har ringt det nasjonale rådgivningsnummeret etter at det ble opprettet i 1998. Hjelpenummeret er åpent mellom klokken 0800 og 2200, 365 dager i året.

Kapittel 3: Endring av styringsmønsteret for høyere utdanning

Nesten uten unntak har styresmaktene i OECD i det siste reformert, revurdert eller restrukturert sine høyere utdanningssystemer. Bak reformene ligger dyptgående endringer i målene for den høyere utdanningen og i de utfordringene den står overfor, og med dette institusjonenes og klientellets karakter. Man innser nå klart at universitet og andre høyere utdanningsinstitusjoner må tilpasse seg mer komplekse omgivelser, der forventningene til den høyere utdanningen har endret seg, slik at de ikke lenger kan kjennes igjen.

© OECD 2003

Hva innebærer det for måten høyere utdanning drives og styres på? I det 20. århundret hadde styresmaktene i de fleste landene i OECD betydelig kontroll og innflytelse over denne sektoren for å bidra til at man oppnådde mål som økonomisk vekst og sosial rettferd. I dag derimot har styresmaktene mer interesse av enn noen gang før å sørge for at utdanningsinstitusjonene er med på å oppfylle økonomiske og sosiale behov på grunn av deres betydning i kunnskapsorienterte samfunn. På den annen side godtar de at sentral planlegging av kunnskapsproduksjonen, undervisningen og læringen ofte er lite virkningsfullt, og at et oppblomstrende samfunn og en oppblomstrende økonomi må ha institusjoner som kan fungere med en viss grad av frihet, og markedsmekanismene er ofte mer effektive enn administratorer når det gjelder å regulere tilbud og etterspørsel knyttet til visse læringstyper som gis til visse klientgrupper.

Derfor står styringen av høyere utdanning overfor enkelte vanskelige utfordringer. Dersom høyere utdanning virkelig er et viktig strategisk verktøy for styresmaktene når de prøver å oppnå nasjonale mål, kan da styresmaktene nå frem til disse målene uten å inngå kompromisser om universitetenes uavhengighet eller om deres dynamikk når det gjelder å tilfredsstille nye markeder?

Dette kapittelet ser på hvordan styresmaktene tar tak i dette spørsmålet og hvordan de håndterer en rekke relaterte spørsmål omkring styringen av høyere utdanningsinstitusjoner. Det gjør det ved å se på i hvilken grad slike institusjoner er i stand til å utøve autonomi og utvikle sine egne interne sterke sider, samtidig med at de bevarer et samlet sammenhengende høyere utdanningssystem. I særdeleshet innebærer det å vurdere de endrede styringsverktøyene i relasjon til fem sider ved driften av høyere utdanning:

- For det første, hvor stor frihet institusjonene har i driften av disse;
- For det annet, i hvilken utstrekning de er avhengige av offentlige midler eller kan disponere over egne kilder;
- For det tredje, de endrede måtene for hvordan de høyere utdanningssystemene selv er underlagt kvalitetssikring og kontroll;
- For det fjerde, styrkingen av styringen av institusjonene; og
- For det femte, nye roller for lederne deres.

Samlet sett har reformopplegget for høyere utdanning innebåret at styresmaktene har satt mer fokus på strategi og prioritetsfastsetting og deltatt mindre når det gjelder å drive systemet til daglig. I enkelte land har dette ført til at det er opprettet organer som skal overvåke undervisnings- og forskningskvaliteten, og at det har dukket opp ”mellom”- eller ”buffer”-organer som skal fordele offentlige midler. Derfor dreier dagens politiske miljø seg like mye om å utvikle nye tiltak, styrt av begreper som ”strategisk styring”, ”avregulering” og ”ansvar”, som om å påvirke direkte hvordan de høyere utdanningsinstitusjonene skal fungere.

Kapittel 4: Strategier for varig investering i livslang læring

Livslang læring er en kjernestrategi for å kunne gå over til et kunnskapssamfunn og for å sikre at godene distribueres rettferdig. Men voksenutdanningen er det svake leddet i det livslange læringsrammeverket. Mange hindringer har vært med på å begrense i hvor stor utstrekning voksne i

© OECD, 2003

alminnelighet, og funksjonshemmede voksne i særdeleshet, deltar i læringen. Undervisningsmetodene er ikke alltid egnede, og folk kan hende mangler tilgjengelige og støttende tjenester som trengs for å skape balanse mellom arbeid, familie og læring. Dette kapittelet setter fokus på en spesielt viktig hindring, nemlig ressursene, som innebærer begrensninger hva gjelder tid og penger. Frem til i dag har man ikke analysert systematisk hvilke ressurser som trengs til mer omfattende voksenutdanning. OECD-landene står overfor viktige spørsmål om hvordan man oppnår og opprettholder de økte investeringsnivåene som trengs for å sikre at mulighetene er til stede for alle som søker dem, og å sikre at samfunnet investerer på nivåer som er økonomisk virkningsfulle.

Selv om fordelene ved voksenutdanning ikke alene kan uttrykkes med økonomiske størrelser, er økonomiske vurderinger av betydning. Dersom privatpersoner, foretak og styresmakter skal investere mer i voksenutdanning, må denne være "økonomisk levedyktig" (prosjekterte fordeler må være tilstrekkelige til å oppveie kostnadene) og "finansielt levedyktig" (det må finnes midler for å kunne betale i dag for fordeler som kan hende dukker opp langt inn i fremtiden). Mens investering i yngre personers utdanning har stor levedyktighet i begge relasjoner, er dette ikke tilfelle for voksenutdanning.

Dette kapittelet kaster først lys på den økonomiske levedyktigheten for voksenutdanning gjennom å foreta illustrerende beregninger om avkastningsomfanget fra studier midt i livet. Funnene antyder at de økonomiske avkastningene under den rådende politikken bare gir beskjedne insentiver til folk – særlig eldre som er i arbeid – om å sette i gang med mer livslang utdanning. Det er behov for tiltak for å lette byrden knyttet til tapte inntekter og å korte ned studieperiodene gjennom å gi voksne elever anerkjennelse for det de allerede kan.

Den finansielle levedyktigheten for voksenutdanningen avhenger av mekanismer som kan fordele kostnadene mellom privatpersoner, styresmakter og arbeidsgivere. Styresmaktene bør bære kostnadene for dem med størst svakheter og utvikle metoder for at andre kan dele på kostnadene. Kapittelet tar for seg de seneste tiltakene i ti OECD-land som sikter mot å gjøre en slik "fellesfinansiering" til virkelighet. De har vært løfterike, selv om det har vist seg vanskelig å nå frem til de gruppene som har størst svakheter, og som sårt trenger nye utdanningsmuligheter. Likevel gir det brede tiltaksområdet som nå er underveis, kunnskap om hva som vil kunne virke for privatpersoner og foretak.

© OECD 2003

Vedlegg: Den seneste utdanningspolitikkutviklingen i OECD-landene

Vedlegget sammenfatter store utdanningspolitikkutviklinger i OECD-landene. Sammendragene, som er gitt frivillig, gir en oversikt over store politiske initiativ som sannsynlig interesserer et internasjonalt publikum, samt kilder der man kan finne mer informasjon.

Sammendragene vektlegger det brede omfanget utviklingen av utdanningspolitikk har i OECD-landene. Landene har satt lys på politikkutviklinger innenfor et rammeverk for livslang utdanning som strekker seg fra tidlig barndom og førskoleutdanning *(f. eks.* Østerrike, Korea og New Zealand) til og med voksenutdanning og arbeidsplassopplæring *(f. eks.* Danmark, Finland og Spania). Omfanget av politikktiltakene gjør det vanskelig å kategorisere dem på en lett måte, selv om mange fellestemaer er åpenbare.

For det første har nesten alle landene rettet oppmerksomheten mot politikk som har som mål å heve utdanningskvaliteten i de obligatoriske skoleårene. Denne vektleggingen har omfattet det å angi tydeligere de viktigste erfaringene og kunnskapene studentene må oppnå [*f. eks.* Belgia (den fransktalende delen), Tyskland og Japan], det å innføre eksterne evalueringer av studentutdanningen og skolenes resultater *(f. eks.* Nederland, Norge og Portugal) og det å styrke lærernes kompetanse *(f. eks.* når det gjelder å undervise i lesing i USA). Bruken av rammeverk som angir læringsmålene og ansvarskravene, har generelt sett vært en del av en større reformpakke som også gir skolene mer driftsautonomi *(f. eks.* Finland og Italia).

For det annet, spørsmål rundt sosiale svakheter og studentfremmedgjøring gir fortsatt stor bekymring, og det finnes planer med sikte på å minske antallet unge mennesker uten kvalifikasjoner *(f. eks.* Frankrike og Tyskland), for å bedre studentenes motivasjon *(f. eks.* Storbritannia) eller for å minske regionale forskjeller i utdanningsmulighetene *(f. eks.* Korea).

For det tredje har høyskolesektoren blitt spesielt reformfokusert i de fleste landene. Disse endringene har generelt sett gått på å gi institusjonene mer autonomi innenfor et rammeverk med større eksternt ansvar for resultatene. I Europa har Bologna-erklæringen vært en viktig drivkraft for reformen av den høyere utdanningen. Deklarasjonens mål er ett felles rammeverk for gradene innen høyere utdanning, og mange land har rettet oppmerksomheten mot endringer av strukturen i sine kvalifiseringsgrader for høyere utdanning (Danmark, Tyskland, Nederland og Norge).

Til slutt, organiseringen og administreringen av utdanningssektoren gjennomgår betydelig endring i en rekke land. Bevegelsen i retning av større driftsautonomi for utdanningsinstitusjonene og mer deltakelse fra lokale myndigheter, betyr at de sentrale utdanningsdepartementene blir mindre involvert i den direkte besørgelsen av utdanning og mer fokusert på strategisk planlegging og evaluering av resultatene.

© OECD, 2003

Denne *oversikten* er oversettelsen av utdrag fra en OECD-publikasjon som opprinnelig ble publisert med følgende engelske og franske titler:

Education Policy Analysis - 2003 Edition

Analyse des politiques d'éducation - Édition 2003

© OECD, 2003.

OECD-publikasjoner og oversikter finnes på www.oecd.org/bookshop/

Skriv inn "overview" i boksen "Title search" på hjemmesiden til Online Bookshop, eller skriv inn den engelske tittelen på boken (Oversikter er linket til den originale engelske boken).

Oversiktene utarbeides av OECDs avdeling for rettigheter og oversettelser, direktoratet for offentliggjøring og kommunikasjon.

e-post: rights@oecd.org / Faks: +33 1 45 24 13 91

© OECD, 2003

Gjengivelse av denne *oversikten* er tillatt forutsatt at OECDs opphavsrett og tittelen på den originale publikasjonen blir nevnt.