

Odd Bjørn Ure, Sissel Trygstad, Anne Jensen,  
Johan Christensen og Leif Moland

# **Etats- eller høgscoleutdanning i norsk kriminalomsorg**

## **Konsekvenser for rekrutteringen**



Odd Bjørn Ure, Sissel Trygstad, Anne Jensen,  
Johan Christensen og Leif Moland

**Etats- eller høgskoleutdanning  
i norsk kriminalomsorg**  
Konsekvenser for rekrutteringen

© Fafo 2006  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Sammendrag.....	5
Forord.....	6
Innledning.....	6
Oppdraget for Justis- og politidepartementet .....	6
Delinnstillinger avgitt til Justis- og politidepartementet i 2004 og et bakgrunnsnotat fra Fafo .....	7
Rapportens oppbygning.....	8
<b>Del I: Utdannede ved KRUS 2002-2006: Rekruttering til en framtidig høgskoleutdanning .....</b>	<b>9</b>
Hovedtendenser i søkningen til KRUS .....	9
Trekking ved utvalget .....	10
Sammenlikning av fengselsbetjentyrket med andre yrker.....	12
Syn på konsekvenser av omlegging til høgskoleutdanning.....	14
Syn på betydningen av studiepoeng.....	16
Oppfatning om lønn under utdanning og rettferdig avlønning.....	18
Vurdering av utdanningsopplegget i kriminalomsorgen .....	22
Syn på egen framtid i yrket .....	25
OPPSUMMERING AV INTERVJUENE MED UTDANNEDE VED KRUS.....	26
<b>Del II: Mulige konsekvenser for turnover ved overgang til høgskoleutdanning.....</b>	<b>28</b>
Innledning.....	28
Data om turnover .....	29
Intervjuing for å belyse turnover.....	30
Intervjuer med tidligere fengselsbetjenter .....	30
Oppsummering av intervjuene med tidligere fengselsbetjenter .....	35
Intervjuer i kriminalomsorgens regionale administrasjon .....	35
Oppsummering av intervjuer i regionadministrasjonene.....	37
OPPSUMMERING AV KONSEKVENSER FOR REKRUTTERING.....	38
<b>Del III: Betydningen av anstaltens nærhet til byer og tettbygde strøk for rekrutteringen .....</b>	<b>41</b>
Om rekruttering i mer perifere strøk.....	41
Etatsutdanningene utfordres.....	41
Forhold som påvirker etatens behov for kompetanse.....	42
Rekruttering og turnover.....	43
Sett fra fengselsledernes ståsted .....	46
Høgskoleutdanning og rekruttering.....	49
Høgskoleutdannede studenter og forventninger .....	52
Rekruttering og bibehold av de høgskoleutdannede .....	53

Hva kan fengslene selv gjøre?.....	55
OPPSUMMERING OM REKRUTTERING TIL ANSTALTER UTENFOR BY OG TETTBYGDE STRØK.....	58
<b>Vurdering av data og metode.....</b>	<b>61</b>
RAPPORTENS DEL 1: Intervjuer med nåværende og tidligere studenter ved Kriminalomsorgens Utdanningscenter .....	61
RAPPORTENS DEL 2: Intervjuer med tidligere fengselsbetjenter og i kriminalomsorgens regionale administrasjon.....	62
RAPPORTENS DEL 3: Intervjuer med fengselsledere og drøfting av erfaringer fra offentlig virksomhet under omstilling.....	63
<b>KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>65</b>
Litteratur .....	68

## Sammendrag

Rapporten tar utgangspunkt i en tilråding til Justis- og politidepartementet om å omgjøre dagens toårige etatsutdanning i kriminalomsorgen til treårig høgskoleutdanning fram til bachelorgrad. Dette innebærer at den betalte etatsutdanningen erstattes med lånefinansiert utdanning som gir studiepoeng. I et tidligere notat konkluderte Fafo med at fengselsbetjentutdanningen neppe har de samme forutsetninger for å unngå fall i søkningen som Politihøgskolen hadde under en tilsvarende omlegging i 1992.

I foreliggende rapport antar vi at det etter overgang fra etats- til høgskoleutdanning fortsatt vil være god søkning fra unge i begynnelsen av tjueårene. Kanskje vil dette alderssegmentet bli enda mer interessert i å søke. Dette skyldes at en treårig bachelorutdanning med solid forankring i praksisfeltet og med vekt på rehabiliteringssiden ved yrket som fengselsbetjent, kan appellere til brede ungdomsgrupper med interesse for helse- og sosialarbeid. På den annen side tror vi at færre søkere fra 27 år og oppover vil tiltrekkes av et framtidig lånefinansiert utdanningsløp. Våre intervjuer tyder på at dette alderssegmentet anser betalt utdanning som en kompensasjon for tidligere arbeidserfaring og utdanning. I likhet med polititjenesten stiller arbeidet som fengselsbetjent store krav til god dømmekraft i vanskelige situasjoner. Hvis det derfor fortsatt er ønskelig å rekruttere en god del erfarne søkere til fengselsbetjentyrket, anbefaler vi at framtidige stipendordninger særlig innrettes på søkere fra midten av tjueårene og oppover.

Overgang til studiepoengbasert høgskoleutdanning medfører økt tilstrømning, men også økt bortfall i løpet av utdanningen fram mot fengselsbetjent. Tilsvarende vil arbeidsmarkedet for fengselsbetjenter kunne preges av økt turnover. I dag er det få som forlater etaten for å gå inn i andre yrker. Avvikling av etatsutdanningen og en generell trend bort fra etatsspesifikke arbeidsmarkeder, sammen med økt turnover i hele arbeidsmarkedet, vil samlet kunne lede til økt turnover i fengselsbetjentyrket. Ettersom dette vil dreie seg både om tilstrømning og frafall i yrket, ser vi ikke på dette punktet noen store konsekvenser for kriminalomsorgen. Derimot tror vi at nye kull med treårig utdanning bak seg i enda større grad enn i dag vil oppleve begrensede muligheter til faglig karriere i yrket. Etaten har få stillinger som gir mulighet til å bruke og videreutvikle faglig kompetanse. Karriereveien er for tiden i hovedsak hierarkisk. Vi anbefaler derfor at stillingsstrukturen i yrket utvikles slik at det blir flere muligheter til å bruke rehabiliteringskompetanse i kombinasjon med sikkerhetskompetanse, som også inngår i yrkesutøvelsen.

I en etat med lav turnover er det likevel problemer med å rekruttere til anstalter som ligger utenfor byer og tettbygde strøk i Sør-Norge. Fengselsledere i slike anstalter frykter at bortfall av pliktåret i forbindelse med omlegging til høgskoleutdanning vil vanskeliggjøre deres arbeid med å rekruttere og beholde fengselsbetjenter. Vi tror ikke at pla-

nene om å kombinere en stipendordning med bindingstid vil kunne erstatte pliktårets rekrutteringseffekter i anstalter som sliter med å få fengselsbetjenter til å bli værende på stedet. Erfaringer fra statlige etater og utkantkommuner som må kjempe om å rekruttere og beholde arbeidstakere som foretrekker urbane strøk, tilsier at en bevisst personalpolitikk – med vekt på å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft – kan gi resultater hvis den kobles til utvikling av arbeidsorganisasjonen. Rekruttering og utdanning til kriminalomsorgen veves dermed inn i organisasjonsendringer. Strategier for kompetanseutvikling i hele kriminalomsorgen, ikke bare ved Kriminalomsorgens Utdanningscenter, kan bli resultatet.

## **Forord**

Justis- og politidepartementet ba i juni 2006 Fafo om å følge opp et tidligere arbeid om konsekvenser av å omlegge utdanningen av fengselsbetjenter fra etats- til høgskoleutdanning.

Notatet er til en viss grad preget av å ha blitt til i løpet av noen få sommeruker da det blant annet var vanskelig å komme i kontakt med det ønskede antall intervjuobjekter. Likevel tror vi notatet kan bidra til å underbygge Justis- og politidepartementets beslutninger om den framtidige utdanning til fengselsbetjentyrket.

Notatet kunne ikke ha blitt til uten velvillig hjelp fra Kriminalomsorgens Utdanningscenter, de seks regionadministrasjonene og alle dem vi intervjuet i etaten. I Justis- og politidepartementets kriminalomsorgsavdeling har vår kontaktperson, seniorrådgiver Suzanne Five, gitt svært god veiledning og oppfølging. Vi takker dessuten Merete Hoddevik for god hjelp under intervjuarbeidet.

## **Innledning**

### **Oppdraget for Justis- og politidepartementet**

Utredningen er bestilt som underlagsmateriale til departementets arbeid med den framtidige utdanning av fengselsbetjenter. Justis- og politidepartementet ba om innspill for å belyse tre hovedspørsmål:

1. Er det sannsynlig at KRUS vil få tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere ved omlegging til høgskoleutdanning?
2. Kan det forventes at turnover øker ved overgang til høgskoleutdanning?

3. Hvor viktig for framtidig rekruttering er anstaltenes nærhet til by eller tettbygde strøk? Og hvilke erfaringer fra annen offentlig virksomhet er i denne sammenheng relevante for kriminalomsorgen?

I foreliggende rapport er et eget kapittel viet hvert av de tre spørsmålene.

I samarbeid med oppdragsgiver diskuterte Fafo hvordan utredningens tre sentrale spørsmål skulle angripes. En mulighet var å undersøke holdninger til en omlagt fengselsbetjentutdanning blant potensielle søkere til KRUS. En annen tilnærming var å projisere rekrutteringsmønstre ut fra en undersøkelse av holdninger blant dem som har fått opplæring ved KRUS. En tredje tilnærming ville selvsagt vært å kombinere de to første. Tatt i betraktning tidsrammen for oppdraget og en potensiell gevinst ved å bygge på en utredning om liknende spørsmål som Fafo utførte i 2004, anbefalte Fafo å konsentrere det foreliggende arbeidet om nåværende og tidligere ansatte i kriminalomsorgen. Dette innebærer at data og materiale om dagens situasjon i etaten benyttes som utgangspunkt for en drøfting av framtidige rekrutteringsforhold.

Enhver prognose er selvsagt beheftet med usikkerhet, især når drøftingen av framtidig utvikling baserer seg på få statistiske indikatorer. Ettersom vi i rapporten tar hensyn til endrede holdninger som over tid påvirker rekrutteringsmønstre, for eksempel ved å analysere forskjeller i holdninger blant 2002–2006-kullene ved KRUS, mener vi likevel å skissere noen sannsynlige utviklingstrekk ved rekrutteringen til kriminalomsorgen.

### **Delinnstillinger avgitt til Justis- og politidepartementet i 2004 og et bakgrunnsnotat fra Fafo**

Våren og høsten 2004 avga en arbeidsgruppe, oppnevnt av Justis- og politidepartementet, to delinnstillinger om den framtidige utdanning for fengselsbetjenter. Et flertall gikk inn for å omgjøre dagens toårige etatsutdanning, til en treårig høgskoleutdanning fram til bachelorgrad. Gitt et slikt treårig utdanningsløp basert på studiepoeng, var det enighet om at dagens ordning med lønn under utdanning skulle bortfalle, og at det isteden, som en frivillig ordning, tilbys stipend forutsatt bindingstid (pliktår). Dessuten foreslo arbeidsgruppen at studentene får utbetalt lønn for arbeid utført i de periodene de har praksis ved anstaltene. I innstillingene til Justis- og politidepartementet ble det også foreslått en rekke tiltak for å motvirke svikt i søkningen til fengselsbetjentyrket som følge av et nytt utdanningsopplegg. Slike tiltak skulle enten fremme rekruttering av nye studenter eller stimulere fengselsbetjentene til å forbli i yrket.

Fafo leverte et notat som bakgrunn for den andre i rekken av delinnstillinger. I det notatet ble sannsynligheten for framtidig svikt i rekrutteringen til en studiepoengbasert fengselsbetjentutdanning vurdert. Konklusjonen var at en slik omlegging trolig vil virke negativt inn på rekrutteringen ettersom utdanningen neppe var robust nok til å tåle en slik omlegging, selv om politiutdanningen hadde klart dette. Det ble framholdt at selv om stadig flere studenter egenfinansierer sin utdanning på høyere nivå, vil dette neppe

bringe praksisrelaterte etatsutdanninger inn i den samme fold som de fleste høyskoleutdanningene.

Fafos utredning tok også sikte på å analysere rekrutteringsmekanismer til KRUS i lys av egenskaper ved det arbeidsmarkedet fengselsbetjentyrket inngår i. På dette punkt ble det konkludert at fengselsbetjentene, sammen med tilgrensende yrker som politibetjenter og vektere ("sikkerhetsyrker"), ikke synes å utgjøre et klart avgrenset arbeidsmarkedssegment. Heller ikke grenseflatene mot "rehabiliteringsyrker" med utspring i helse- og sosialsektoren, bidro ifølge Fafø til å forme et arbeidsmarkedssegment som virker avgjørende inn på rekrutteringen til fengselsbetjentyrket. Yrket ble sagt å ha en rekke særpreg som det var viktig å innreflektere hvis utdanningen skal omlegges.

Et annet punkt var å klargjøre rekrutteringsmekanismer til KRUS ved å se på foreliggende studier om generelle forhold som påvirker unges utdannings- og yrkesvalg. Gjennomgåelsen av slike studier viste at fengselsbetjentutdanningen, for eksempel med sin praktiske yrkesinnretning og vektlegging av menneskekontakt gjennom rehabilitering, kunne appellere til brede grupper av utdanningssøkende.

I notatet fra 2004 tematiserte Fafø i særlig grad rekrutteringsmekanismer med utgangspunkt i arbeidsmarkedet og utdanningsfeltet for fengselsbetjenter. Vi forsøkte i mindre grad å kartlegge holdninger rundt betalt fengselsbetjentutdanning. Vi kunne derfor ikke si noe om *hvor stor* innvirkning en omlegging av utdanningen ville ha på rekrutteringen. Det ble imidlertid konkludert med at lønn under studietiden ble tillagt betydning i utvalget av aspiranter som vi intervjuet. Til slutt i notatet påpekte Fafø behov for tiltak som kunne bidra til å utforme et utdanningsopplegg som videreutviklet de attraktive sidene ved en etatsutdanning og dermed gjorde den bedre i stand til å møte en forventet nedgang i rekrutteringen.

## **Rapportens oppbygning**

I første del drøftes sannsynligheten for at utdanningen i kriminalomsorg kan få mange nok kvalifiserte søkere etter omlegging til høyskoleutdanning. Dette gjøres ved å intervjuet et utvalg av dem som har gjennomgått det nåværende utdanningsopplegget. Spørsmålet om det kan forventes økt turnover ved overgang til høyskoleutdanning, forsøkes besvart i andre del av rapporten. Svaret vårt bygger på intervjuer i kriminalomsorgens regionale administrasjon og med tidligere fengselsbetjenter. Rapportens tredje del tar opp den geografiske dimensjonen ved rekruttering til fengselsbetjentyrket. Vi drøfter viktigheten av anstaltenes nærhet til by eller tettbygde strøk ved å intervjuet noen fengselsledere, samt ved å trekke inn erfaringer med rekruttering og omstilling fra annen offentlig virksomhet.

Det siste kapitlet inneholder en vurdering av datamateriale og metode. I tillegg presenterer vi i løpet av drøftingen de viktigste forbehold når det gjelder tolkningen av våre data.

## Del I: Utdannede ved KRUS 2002-2006: Rekruttering til en framtidig høgskoleutdanning

I denne delen av rapporten vil vi undersøke om det er sannsynlig at KRUS vil få et tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere ved omlegging til høgskoleutdanning. Dette gjøres ved å analysere intervjuer med et utvalg på 145 av i alt 635 aspiranter utdannet ved KRUS i årene 2002 – 06. I et eget kapittel vurderer vi data og metode forbundet med disse intervjuene. Aller først i denne del 1 av rapporten gjengir vi tall om søking og opptak ved Kriminalomsorgens Utdanningscenter.

### Hovedtendenser i søkingen til KRUS

Tabell 1.1 : Søking til KRUS og antall aspiranter tatt opp 1988-2006.

År	Antall søkere	% kvinnelige søkere	Aspiranter tatt opp	Ferdigutdannede betjenter
1988	704	49	96	65
1989	2800	50	125	95
1990	2078	30	95	190
1991	2020	30	100	164
1992	2824	-	125	167
1993	(kun internt opptak)		100	220
1994	2200	-	125	169
1995	1375	-	-	67
1996	1089	-	100	94
1997	1060	42	100	74
1998	731	-	142	93
1999	724	-	135	89
2000	606	-	100	133
2001	802	40	150	90
2002	1365	39	157	141
2002	273	40	29	
2002	234	43	21	
2003	1722	43	159	169
2003	738	38,5	30	
2003	129	44	25	
2004	1139	40	105	178
2005	876	41	150	182
2006*	838	40	54	98

Kilde: egen statistikk fra KRUS. \* Ekstraordinært opptak juni-06, det ordinære foregår høsten-06.  
I 2002 og 2003 var det i tillegg til hovedopptaket bl.a. regionvise opptak til ettårig utdanning

Fafo har tidligere sammenliknet forholdet mellom søking og opptak ved Politihøgskolen og KRUS (Fafo-notat 30:2004:25). I perioden 2000—04 ble temmelig nøyaktig 12,5 prosent av søkerne ved begge utdanningene tatt opp. I årene 1988 –91, forut for omleggingen av Politihøgskolen, ble tolvprosent av søkerne opptatt som politiaspiran-

ter, mens bare fem prosent fikk adgang til KRUS. Søkningen til politiutdanningen har vært jevnere i den forstand at den ikke har vekslet like mye med den generelle arbeidsledigheten som søkningen til KRUS. Hovedtendensen er derfor at det over en tjueårsperiode har vært god søkning til en utdanning med toårig aspirantutdanning, etterfulgt av ett års pliktjeneste.

## Trekk ved utvalget

Tabell 1.2 : Utvalgets fordeling på kull, kjønn og alder ved studiestart. N=145

	Kulltilhørighet		Kjønn			Alder ved studiestart		
	Antall	Andel		Antall	Andel		Antall	Andel
2002	18	12 %	Mann	95	66 %	21-26 år	61	42 %
2003	30	21 %	Kvinne	49	34 %	27-40 år	84	58 %
2004	26	18 %				Gjennomsnittsalder		28,2 år
2005	33	23 %						
2006	38	26 %						
Sum	145	100%						

### *Kull*

Utvalget av 145 fengselsbetjenter er sammensatt av personer utdannet ved KRUS de siste fem årene. Til sammen er 71 fengselsbetjenter utdannet de to siste årene og 74 de tre tidligere årene. Vi har definert dem som ble ferdigutdannet i 2002, 2003 og 2004 som «eldre» kull, og dem som ble/blir ferdige i 2005 og 2006 som «nye». Utvalget har altså en jevn sammensetning av betjenter/aspiranter fra de to kategoriene. En mulig ulempe ved bare å intervjuer kull tilbake til 2002, er at vi ikke fanger opp synspunkter om etaten fra dem som har bredest erfaring. Dette kan for eksempel være erfaringer både fra lukkede og åpne anstalter, selv om betjentene vil komme i kontakt med de to anstalttypene under praksisperioder og eventuelt i pliktåret. Vi har imidlertid måttet prioritere å intervjuer nyere kull, ettersom deres synspunkter trolig har mest til felles med holdninger blant framtidige søkere til KRUS.

### *Kjønn*

Av de 145 respondentene i utvalget er det 95 menn, 49 kvinner og én person der kjønn ikke er blitt registrert. Det vil si at om lag to tredjedeler av utvalget er menn, mens én tredjedel er kvinner. Dette samsvarer med kjønnsfordelingen blant alle uteksaminerte ved KRUS i perioden 1991—2000 (Faf-notat 30:2004:21). Kjønnsfordelingen har med andre ord holdt seg stabil i perioden.

### *Alder ved intervju*

På intervjuetidspunktet var de 145 fengselsbetjentene i utvalget fra 23 til 43 år gamle. Gjennomsnittsalderen lå på 31 år. Elleve prosent av utvalget var 25 år eller yngre, mens seks prosent av utvalget hadde passert 40 år. I forhold til hele etaten er gjennomsnittsalderen i vårt utvalg bare 31 år ettersom vi bare intervjuet kull tilbake til 2002. Hva vi der-

ved taper i representativitet sammenliknet med alle ansatte fengselsbetjenter, vinner vi i kartlegging av holdninger blant ansatte som aldersmessig er likere dem som i framtiden rekrutteres til kriminalomsorgen.

#### *Alder ved studiestart*

Personene i utvalget var fra 21 til 40 år gamle da de startet fengselsbetjentutdanningen ved KRUS. Gjennomsnittlig startalder for studentene var 28,2 år. De mannlige betjentene vi intervjuet var i snitt 28,5 år da de begynte på fengselskolen, mens de kvinnelige betjentene gjennomsnittlig var 28,0 år. 42 prosent av utvalget var 26 år eller yngre da de begynte på fengselskolen, og 71 prosent var 30 år eller yngre.

#### *Tidligere utdanning*

Tabell 1.3: Utvalgets fordeling på tidligere utdanning og arbeidserfaring

Tidligere utdanning			Tidligere arbeidserfaring		
	Antall	Andel		Antall	Andel
Videregående – yrkesfaglig	17	12 %	Sikkerhetsyrker	41	28 %
Videregående – allmenn	65	45 %	Omsorgs- eller sosialarbeid	32	22 %
Videregående – begge	6	4 %	Fengselsvikar	36	25 %
Universitet/høgskole	55	38 %	Butikk eller salg	38	26 %
			Ingen arbeidserfaring	8	6 %

Fengselsbetjentene i utvalget har svært variert utdanningsbakgrunn. 38 prosent har utdanning fra universitet eller høgskole, mens 62 prosent har videregående skole som siste fullførte utdanning. Av dem som har videregående utdanning, har et stort flertall allmennfaglig videregående (45 prosent av utvalget), mens tolv prosent har yrkesfaglig videregående. Fire prosent av utvalget har både allmennfag og yrkesfag fra videregående skole. Fengselsbetjentene med erfaring fra universitet eller høgskole har tatt utdanninger av svært ulik varighet og innenfor vidt forskjellige fagområder. Utdanningsbakgrunnen varierer fra noen få studiepoeng på et universitet til tre-årige utdanninger i økonomi og administrasjon eller informatikk. I undersøkelsen har vi regnet all påbegynt utdanning utover videregående som «utdanning fra universitet eller høgskole». Dette er trolig en viktig forklaring på den høye andelen av informanter med utdanning på universitet/høgskole i vårt utvalg.

#### *Tidligere arbeidserfaring*

De fleste av fengselsbetjentene i utvalget har tidligere arbeidserfaring av lengre varighet. I intervjuet ble respondentene bedt om å liste opp all tidligere arbeidserfaring utover ett år. 28 prosent av fengselsbetjentene nevnte at de tidligere hadde jobbet i sikkerhetsyrker, da særlig som vakter eller i Forsvaret. 22 prosent oppga å ha tidligere erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid, inkludert psykiatri, pleie, rusomsorg og arbeid med psykisk utviklingshemmede. Dessuten nevnte 25 prosent av fengselsbetjentene at de tidligere hadde jobbet som vikar i fengsel. Dette tallet kan i realiteten være en del høyere, ettersom respondentene ikke ble spurt direkte om de tidligere hadde jobbet som

fengselsvikar. Det var også mer enn en tredjedel (37 prosent) av fengselsbetjentene som ikke hadde relevant arbeidserfaring fra tidligere, det vil si at de verken hadde jobbet innenfor sikkerhetsyrker eller omsorgsyrker eller som fengselsvikar. Av disse hadde et stort flertall erfaring fra andre bransjer, for eksempel som meieriarbeider, butikksjef eller servitør. Kun seks prosent av utvalget sto helt uten tidligere arbeidserfaring utover ett år da de begynte på fengselsskolen. Dette kan forklares med at seks av åtte av disse var 26 år eller yngre ved studiestart.

### **Implikasjoner for framtidig rekruttering til kriminalomsorgen**

Den gjennomsnittlige alder ved studiestart viser seg altså i dag å være rundt 28 år og dermed relativt høy og fullt på høyde med Politihøgskolen, der den etter omlegging til høgskoleutdanning i 1992 har ligget rundt 22–23 år. Det er dette alderssegmentet som anses viktig i kriminalomsorgen, ettersom arbeidsoppgavene i anstaltene ofte krever velutviklet dømmekraft (jf. Fafo-notat 30:2004:15ff). Ved Politihøgskolen er minstealder ved opptak fastsatt til 20 år, og opptaksalderen økte etter at utdanningen fikk høgskolestatus.

En umiddelbar virkning av innpassing av fengselsbetjentutdanningen i høyere utdanning kan bli at flere yngre søkere vil vurdere den som et aktuelt søkealternativ på linje med andre utdanninger som gir studiepoeng. Nedenfor vil vi se at det er søkere i begynnelsen av tjuetårene som er minst opptatt av at utdanningen er ubetalt. Hvis arbeid i kriminalomsorgen framstår som interessant for disse, har kriminalomsorgen et rekrutteringspotensial her.

Spørsmålet er så om dagens tilsig av søkere med studie- og arbeidserfaring, som i følge vår survey hever gjennomsnittsalderen ved opptak til 28 år, vil vedvare hvis KRUS blir en høgskole. Hele 38 prosent av de spurte i vårt utvalg har utdanning på universitets- og høgskolenivå, om enn av kort varighet. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i avsnittet nedenfor om syn på lønnsforhold.

Halvparten av de intervjuede oppga å ha erfaring fra rehabiliterings- og sikkerhetsyrker. Dette skulle tyde på stort tilsig av studenter med relevant erfaring i forhold til de to pilarene i utdanningen ved KRUS. I tillegg framgår det av vår survey at en fjerdedel hadde arbeidet som fengselsvikarer. Samlet sett tegner det seg derfor et bilde av en utdanning med et tilfang av søkere som er svært godt egnet til å bli fengselsbetjenter. Vi skal nedenfor drøfte om de intervjuedes synspunkter på utdanning og yrke tilsier at søkere med tilsvarende erfaringer vil søke opptak ved en framtidig fengselshøgskole.

### **Sammenlikning av fengselsbetjentyrket med andre yrker**

Fengselsbetjentene ble spurt hvilket yrke de mente hadde mest til felles med å være fengselsbetjent. Spørsmålet ble i utgangspunktet lest opp uten svaralternativer. Imidlertid ble det stilt oppfølgingsspørsmål hvis respondenten hadde vanskelig for å svare. Det

ble da spurt om fengselsbetjent liknet mest på sikkerhetsyrker som vokter eller politibetjent, eller på omsorgs- og rehabiliteringsyrker som sosialarbeider eller miljøarbeider.

43 prosent av intervjuobjektene mente at fengselsbetjentyrket liknet mest på omsorgs- og rehabiliteringsyrker, mens like mange mente at det å være fengselsbetjent var en blanding av sikkerhetsyrker og omsorgs- og rehabiliteringsyrker. Kun åtte prosent mente at fengselsbetjentjobben hadde mest til felles med sikkerhetsyrker. Vi ser altså at fengselsbetjentjobben oppfattes som klart mer lik omsorgs- og rehabiliteringsyrker enn sikkerhetsyrker.

I dette spørsmålet er det en signifikant forskjell i svarfordelingen for menn og kvinner. Det er en betydelig større andel av kvinnene (51 prosent) enn av mennene (38 prosent) som mener at fengselsbetjentjobben er mest lik omsorgs- og rehabiliteringsyrker. Derimot er det flere menn enn kvinner som synes at det å være fengselsbetjent har mest til felles med sikkerhetsyrker (tolv prosent mot to prosent). Informantene er også spurt i hvilken grad interesse for rehabilitering av innsatte var motivet for å søke KRUS. Kvinner svarte markant oftere enn menn at de var *helt enige* i at de var motivert av rehabiliteringsaspektet ved fengselsbetjentyrket.

**Tabell 1.4: Yrke som oppfattes å ha mest til felles med å være fengselsbetjent, inndelt etter kjønn**

	Sikkerhetsyrker	Omsorgs- og rehabiliteringsyrker	En blanding av disse	Andre yrker	Total (N)
Menn	12 %	38 %	45 %	5 %	100 (95)
Kvinner	2 %	51 %	41 %	6 %	100 (49)
Totalt	8 %	42 %	44 %	6 %	100 (144)

Hvilket kull fengselsbetjentene tilhører later også til å ha betydning for hva slags yrke som oppfattes mest likt det å være fengselsbetjent. Blant studentene fra de tre første kullene (2002, 2003 og 2004) mener 36 prosent at fengselsjobben har mest til felles med omsorgs- og rehabiliteringsyrker, mens den tilsvarende andelen for betjenter fra de to siste kullene er 49 prosent.

**Tabell 1.5: Yrke som oppfattes å ha mest til felles med å være fengselsbetjent, inndelt etter kultilhørighet**

Årskull	Sikkerhetsyrker	Omsorgs- og rehabiliteringsyrker	En blanding av disse	Andre yrker	Total (N)
Eldre (2002,-03,-04)	11 %	36 %	47 %	6 %	100 (74)
Nye (2005, -06)	6 %	49 %	39 %	6 %	100 (71)
Totalt	8 %	43 %	43 %	6 %	100 (145)

Det er flere mulige forklaringer på dette. For det første kan det tenkes at betjenter fra de nyeste kullene i utgangspunktet har en annen holdning til kriminalomsorg enn betjenter fra de eldre kullene. En annen mulighet er at dagens utdanning ved KRUS vektlegger andre sider ved det å være fengselsbetjent enn den gjorde for ti år siden. En tredje for-

klaring er at mange av fengselsbetjentene i utgangspunktet har en idealistisk omsorgstilnærming til jobben, men at denne gradvis endres i møte med virkeligheten i fengslene. De som ble utdannet først og har vært lengst i jobb, vil derfor i mindre grad mene at fengselsbetjentjobben likner omsorgs- og rehabiliteringsyrker.

En forklaring utelukker ikke en annen, og sannsynligvis er det flere faktorer som bidrar til å forme oppfatningen av hvilket yrke som fengselsbetjentyrket likner mest. Vi tror likevel at den tredje forklaringen kan ha mest for seg, fordi den samsvarer med en del spontane kommentarer under intervjuene. Noen kommentarer gikk nemlig på at betjentene ikke hadde nok tid til å drive utstrakt rehabilitering; samt at godt bevoktede anstalter per definisjon medfører mye sikkerhetsarbeid, som ikke alltid samsvarer med rehabiliteringsperspektivet formidlet gjennom utdanningen. Vi vil imidlertid presisere at vår framhevelse av en av de tre forklaringene først og fremst beror på inntrykk og ikke på oppstilling av svar på konkrete spørsmål.

Det er verdt å merke seg at tidligere arbeidserfaring har liten innvirkning på hvilket yrke som oppfattes som mest likt fengselsbetjent. Svarfordelingen for fengselsbetjenter med tidligere erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid er tilnærmet lik fordelingen for dem som har jobbet i sikkerhetsyrker. Heller ikke alder ved begynnelsen av studiet eller tidligere utdanning har særlig innvirkning på hvilket yrke som oppfattes som mest likt fengselsbetjent. Respondentene synes derfor å være lite forutinntatte, og vi har grunn til å tro at det er erfaringer under utøvelsen av fengselsbetjentyrket som er bestemmende for deres sammenlikning av yrker.

### **Implikasjoner av sammenlikningen med andre yrker**

Det viser seg altså at et klart flertall av nåværende og framtidige fengselsbetjenter synes utdanningen har mest til felles med rehabiliteringsyrker. Hvis vi ser dette i sammenheng med undersøkelser av studenters utdanningsvalg, som viser klar interesse for sosial- og helsefag, er det sannsynlig at yrket i framtiden kan befeste sin attraktivitet.

Den betydelige forskjell mellom kvinner og menn i bedømmelsen av fengselsyrkets innhold kan ha implikasjoner for rekrutteringen. Dersom utdanningen ved en framtidig fengselshøgskole konsentreres om rehabiliteringsoppgavene, vil kriminalomsorgsutdanningen i framtiden kunne bli enda mer attraktiv, - også for kvinnelige søkere.

Det ligger selvsagt en fare i å sentrere utdanningen om ett aspekt ved yrket som det senere er vanskelig å sette ut i praksis, ettersom det i utøvelsen av yrket kan være begrensede muligheter for å konsentrere seg om rene rehabiliteringsoppgaver. Enkelte kommentarer under intervjuene tilsier at noen opplever et slikt misforhold, men vi har ikke noe godt grunnlag for å bedømme hvor utbredt denne oppfatningen er.

### **Syn på konsekvenser av omlegging til høgskoleutdanning**

Intervjuobjektene ble spurt om hvilke konsekvenser de trodde en omlegging til høgskoleutdanning ville få for rekrutteringen til yrket.

Blant de konsekvensene de selv oppga som *negative*, anførte hele 68 prosent at utdanningen ville miste mange eldre søkere med livserfaring; og tilsvarende få en større andel unge og uerfarne søkere. Begrunnelsen var at eldre søkere, som ofte har hus og familie, ikke ville ha råd til å gjennomføre en ulønnet høgskoleutdanning. Fængselsbetjentene så generelt dette som en svært alvorlig konsekvens, ettersom mange vurderte livserfaring som helt avgjørende for å gjøre en god jobb. Det var en noe større andel av de eldre enn av de yngre søkerne som påpekte at en omlegging til høgskole ville føre til at man mistet eldre søkere med erfaring. Blant dem som var 27 år eller eldre da de begynte ved KRUS, nevnte 71 prosent at fængselskolen kunne miste eldre søkere med livserfaring, mens 64 prosent av dem som var 26 år eller yngre nevnte denne konsekvensen. Denne forskjellen er imidlertid ikke signifikant.

Drøyt halvparten (52 prosent) av intervjuobjektene påpekte også at bortfall av lønn under utdanningen ville føre til en nedgang i det totale søkerantallet til utdanningen, noe som også ble vurdert som negativt. En liten andel av fængselsbetjentene (sju prosent) anså det dessuten som negativt at omlegging til høgskoleutdanning med studiepoeng kunne føre til økt gjennomtrekk, altså at flere som tok fængselsbetjentutdanningen ville bruke studiepoengene i andre utdanninger og jobber.

Når det gjelder konsekvenser intervjuobjektene anså som *positive*, var det større spredning i svarene. Det som ble nevnt oftest var at høgskoleutdanning ville gi studiepoeng som kunne brukes i videre utdanning. Dette ble påpekt av knapt 30 prosent av respondentene. Fængselsbetjentene var også opptatt av at en omlegging til høgskole ville gi yrket høyere status og anerkjennelse. Interessant er det at dette argumentet ble nevnt av en tredjedel av de mannlige betjentene og bare av ti prosent av de kvinnelige. Knapt en fjerdedel av fængselsbetjentene pekte også på at en omlegging kunne gi utdanningen et bedre og bredere faglig innhold. Andre positive konsekvenser som ble nevnt var at høgskolestatus kunne gi fængselsbetjentene høyere lønn, og at utdanningen kunne få mer motiverte søkere som ikke ville bli fængselsbetjenter bare fordi utdanningen var lønnet.

Tabell 1.6: Betjentenes/aspirantenes meninger om hva som er de positive og de negative konsekvensene av en evt. omlegging til høgskole

<b>Positive</b>	Andel	<b>Negative</b>	Andel
Studiepoeng gir videre muligheter	29 %	Mister eldre søkere med erfaring	68 %
Høyere status/anerkjennelse	26 %	Færre søkere totalt	52 %
Bedre faglig innhold i utdanningen	23 %	Gjennomtrekk	7 %
Høyere lønn	16 %		
Mer motiverte søkere	12 %		

Fængselsbetjentene la generelt større vekt på de negative konsekvensene av omlegging enn på de positive. Problemet med yngre søkere og færre søkere ble av et stort flertall nevnt før eventuelle positive følger av å legge om til høgskole.

### **Implikasjoner av synet på omlegging av utdanningen**

Enda viktigere enn at vel halvparten av de intervjuede fengselsbetjentene tror overgang til høgskoleutdanning vil redusere søkningen, er det at de forventer flere negative enn positive konsekvenser. Begrunnelsene for disse synspunktene er interessante for vår drøfting av kriminalomsorgens framtid.

Frykten for nedgang i antall eldre søkere ble altså begrunnet med at disse ikke ville ha råd til å ta ulønnet høgskoleutdanning. Når det nettopp er behovet for livserfaring i utøvelsen av yrket som påpekes av intervjuobjektene, berører de et sentralt punkt som det synes å være enighet om i kriminalomsorgen. Yrket er krevende ved at fengselsbetjentene må takle situasjoner som fordrer svært god dømmekraft. Denne utvikles blant annet gjennom erfaring fra yrkeslivet og utdanningssystemet. Derfor vil det være uheldig hvis den framtidige høgskoleutdanningen mobiliserer søkere helt i begynnelsen av tjueårene på bekostning mer erfarne søkere (fra 27 og oppover). Sistnevnte aldersgruppe har fram til nå vært en viktig del av søkermassen.

Den positive konsekvensen av at en framtidig høgskoleutdanning vil kunne brukes i videre utdanning, kan være et tveegget sverd i rekrutteringen til yrket. På den ene siden kan det gi flere søkere; på den annen side kan det bringe flere inn i et utdanningsløp som ikke bringer dem inn i kriminalomsorgen etter at de har fullført det. Den forventede forbedring og utdypning av utdanningens faglige innhold som anføres, kan ses i sammenheng med forventningen om mer motiverte søkere. Omlegging til en høgskoleutdanning har i andre etater ført til endringer i utdanningsopplegget. Som påpekt i Fafos tidligere arbeid om utdanningen i kriminalomsorgen, kan en omlegging der det fengselsfaglige videreutvikles og ikke bare teoretiseres, gjøre utdanningen mer attraktiv for potensielle nye søkere.

En samlet vurdering av konsekvensene oppgitt av fengselsbetjentene peker mot en framtidig utfordring for rekrutteringen til yrket som samtidig angår kvalitet og kvantitet. Vel så viktig som tilfanget av framtidige søkere, er imidlertid kvaliteten på søkermassen i form av søkere med noe erfaring fra arbeidsliv eller tidligere utdanning. Kvaliteten på den utdanning de skal gå gjennom er selvsagt også avgjørende.

### **Syn på betydningen av studiepoeng**

Intervjuobjektene ble også spurt hva de syntes om at fengselsbetjentutdanningen ikke gir studiepoeng. I dette spørsmålet var fengselsbetjentene splittet. Et flertall på 62 prosent mente at det var uheldig eller klart uheldig at det ikke gis studiepoeng for utdanningen på fengselsskolen. 31 prosent mente at det hadde mindre betydning at man ikke får studiepoeng, og ifølge sju prosent hadde det ingen betydning.

Bakgrunnsvariabelen som påvirker synet på studiepoeng sterkest er tidligere arbeids erfaring. Blant dem som har erfaring fra sikkerhetsyrker er det bare 41 prosent som mener at det er uheldig at det ikke gis studiepoeng, mens den tilsvarende andelen for dem som har erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid er 75 prosent.

Tabell 1.7: Syn på at fengselsbetjentutdanningen ikke gir studiepoeng, inndelt etter tidligere arbeidserfaring

	Uheldig/Klart uheldig	Mindre betydning	Ingen betydning	Total (N)
De som har erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid	75 %	22 %	3 %	100 (32)
De som har erfaring fra sikkerhetsyrker	41 %	49 %	10 %	100 (41)
Alle	62 %	31 %	7 %	100 (145)

Dessuten mener kvinnelige betjenter i noe større grad enn sine mannlige kolleger at det er uheldig at fengselsbetjentutdanningen ikke gir studiepoeng. 67 prosent av kvinnene synes dette er uheldig eller klart uheldig, mens bare 59 prosent av mennene deler dette synspunktet. Denne forskjellen er imidlertid ikke signifikant. Det er også verdt å merke seg at alder ved studiestart har lite å si for hva fengselsbetjentene mener om at fengselsskolen ikke gir studiepoeng. De som var 26 år eller yngre ved studiestart har samme syn på betydningen av studiepoeng som de som var 27 eller eldre. Tidligere utdanning eller hvilket kull fra fengselsskolen betjentene tilhører, påvirker heller ikke deres syn på at det ikke gis studiepoeng.

#### Implikasjoner av synet på betydningen av studiepoeng

Når over 60 prosent av de spurte finner dagens utdanning uten studiepoeng uheldig, er dette et tegn på en allmenn utvikling mot åpnere studier med flere muligheter til å kombinere utdanningsløp. Dette understrekes av at alder ikke har vesentlig innvirkning på vurderingene. Man kunne tenke seg at tildeling av studiepoeng hadde vært viktigere for de yngste betjentene, ettersom de har vært under utdanning i en periode der studiepoeng var normen på høyere utdanningsnivå, men de yngste skiller seg altså ikke ut i så måte. Hvis det i den øvrige befolkningen råder den samme oppfatning om at utdanning som likner den som tilbys ved KRUS skal gi studiepoeng, er omleggingen et naturlig skritt. Og hvis det ikke gjøres, vil det kunne hemme den framtidige rekrutteringen, fordi fortsatt etatsspesifikk utdanning vil oppfattes som litt avleggs.

Den klare tendens til at betjenter med erfaring fra sosial- og omsorgsarbeid verdsetter en utdanning med studiepoeng, kan tilsi godt tilsig av søkere med interesse for rehabiliteringsdelen av fengselsbetjentyrket. Dette forutsetter selvsagt at slike vurderinger av studiepoengenes betydning deles av brede lag av dem som er interessert i sosial- og omsorgsarbeid. I vår rapport fra 2004 gjenga vi resultater fra undersøkelser blant unge utdanningssøkende som viste betydelig interesse for helse- og sosialfag (Fafo-notat 30:2004:9).

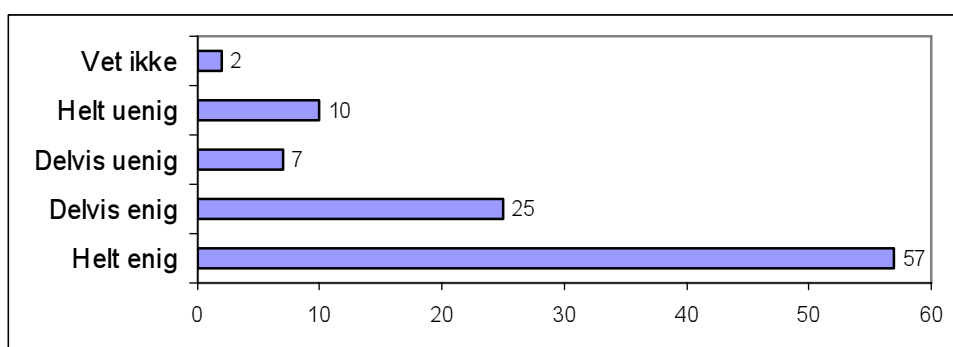
## Oppfatning om lønn under utdanning og rettferdig avlønning

### *Lønn under utdanning*

To av spørsmålene i undersøkelsen var rettet mot betydning av lønn som motivasjonsfaktor for å søke fengselsskolen. De to påstandene fengselsbetjentene ble bedt om å ta stilling til var:

- «Hvis jeg ikke hadde fått lønn under utdanningen, ville jeg sannsynligvis ikke søkt opptak»
- «Jeg søkte opptak fordi jeg ikke trengte å ta opp studielån».

Fig 1: Svarfordeling i prosent på påstanden: Hvis jeg ikke hadde fått lønn under utdanningen, ville jeg sannsynligvis ikke søkt opptak.



Svarfordelingen viser at lønn var en svært viktig motivasjonsfaktor for fengselsbetjentene da de søkte opptak ved KRUS. 57 prosent er helt enige i at de ikke ville søkt opptak ved fengselsskolen hvis utdanningen var ulønnet, mens 25 prosent er delvis enig i denne påstanden. Til sammen mener altså 81 prosent av fengselsbetjentene at de sannsynligvis ikke ville søkt opptak ved KRUS om utdanningen var ulønnet. Sju prosent av fengselsbetjentene er delvis uenige i at de ikke ville søkt opptak uten lønn, og 10 prosent er helt uenige. Sammenliknet med funnene i Fafos rapport fra 2004 om utdanning til kriminalomsorgen, viser tallene ovenfor at lønn tillegges sterkere vekt i 2006-materialet. Datamaterialet i det tidligere notatet var for øvrig mye mindre omfattende og følgelig beheftet med flere feilkilder enn det siste notatet.

Svarfordelingen på den andre påstanden er tilnærmet lik. 51 prosent av dem som ble intervjuet var helt enige i at de søkte opptak fordi de ikke trengte å ta opp studielån, mens 25 prosent var delvis enige i dette. Det å ikke behøve å ta opp studielån, var dermed en motivasjonsfaktor for 76 prosent av fengselsbetjentene. Ni prosent av respondentene er delvis uenige i at de søkte opptak fordi de ikke trengte å ta opp lån, mens 14 prosent er helt uenige i dette.

Tabell 1.8 illustrerer at kjønn er den bakgrunnsvariabelen som sterkest påvirker betydningen av lønn under utdanning som motivasjonsfaktor. Dataene indikerer at menn i mye større grad enn kvinner er motivert av lønn når de søker om opptak til fengselsbetjentutdanningen. Denne forskjellen i holdninger mellom kvinner og menn er signifi-

kant. Hele 65 prosent av de mannlige fengselsbetjentene er helt enig i at de ikke ville søkt opptak uten lønn, mens bare 40 prosent av de kvinnelige mener det samme. Inkluderer man dem som sier seg delvis enig i påstanden, sier til sammen 88 prosent av mennene i forhold til 67 prosent av kvinnene at de sannsynligvis ikke ville søkt opptak dersom utdanningen var ulønnet.

**Tabell 1.8: Påstand: «Hvis jeg ikke hadde fått lønn under utdanningen, ville jeg sannsynligvis ikke søkt opptak», inndelt etter kjønn**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Menn	65 %	23 %	5 %	3 %	4 %	100 (95)
Kvinner	41 %	27 %	10 %	22 %	0	100 (49)
Totalt	57 %	24 %	7 %	10 %	2 %	100 (144)

Tabell 1.9 viser at tendensen er den samme i svarene på den andre påstanden. 60 prosent av de mannlige fengselsbetjentene er helt enige i at de søkte opptak fordi de ikke trengte å ta opp studielån, mens bare 35 prosent av de kvinnelige betjentene er helt enige i påstanden. Til sammen er 85 prosent av mennene helt eller delvis enige i påstanden, mens den tilsvarende andelen for kvinner er 59 prosent.

**Tabell 1.9: Påstand: «Jeg søkte opptak fordi jeg ikke trengte å ta opp studielån», inndelt etter kjønn**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Menn	60 %	25 %	6 %	7 %	2 %	100 (95)
Kvinner	35 %	24 %	14 %	27 %	0	100 (49)
Totalt	51 %	26 %	9 %	14 %	0	100 (144)

Tabell 1.10 viser at det også er en klar sammenheng mellom alder ved studiestart og betydningen av lønn som motivasjonsfaktor. Denne sammenhengen er imidlertid noe svakere enn sammenhengen mellom kjønn og betydningen av lønn som motivasjonsfaktor. Svarene på begge påstander viser at de som var relativt eldre da de begynte på fengselsskolen, var betydelig mer motivert av lønn enn sine yngre medstudenter. Hele 67 prosent av dem som var 27 år eller eldre ved studiestart er helt enig i at de ikke ville søkt opptak uten lønn, mens bare 43 prosent av dem som var 26 år eller yngre var helt enige i dette. Til sammen er 88 prosent i den eldre aldersgruppen helt eller delvis enige i at de ikke ville søkt opptak hvis utdanningen var ulønnet, mens 72 prosent i den yngre aldersgruppen deler dette synspunktet.

**Tabell 1.10: Påstand: «Hvis jeg ikke hadde fått lønn under utdanningen, ville jeg sannsynligvis ikke søkt opptak», inndelt etter alder ved studiestart**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
26 år eller yngre	43 %	30 %	8 %	15 %	4 %	100 (61)
27 år eller eldre	67 %	21 %	6 %	6 %	0	100 (84)
Totalt	57 %	25 %	7 %	10 %	1 %	100 (145)

En analyse av sammenhengen mellom variablene kjønn, alder og «ønn under utdanning» viser at kjønn var det som mest påvirket aspirantenes holdning til om de ville valgt utdanningen selv om den ikke var lønnet. Alder har betydelig mindre betydning enn kjønnsvariabelen<sup>1</sup>.

Påstanden om studielån gir liknende resultater. Mens 39 prosent av de yngre studentene sier seg helt enige i at de søkte opptak fordi de ikke trengte å ta opp studielån, er den tilsvarende andelen for de eldre studentene hele 60 prosent. Samlet er 81 prosent av dem som var 27 år eller eldre da de begynte på fengselsskolen helt eller delvis enig i påstanden, mens 70 prosent av dem som var 26 år eller yngre mener det samme.

Tabell 1.11 viser at tidligere arbeidserfaring også hadde betydning for hvor motivert fengselsbetjentene var av at utdanningen var lønnet. De som hadde erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid var mye mindre motivert av lønn under utdanning enn andre da de begynte på fengselsskolen. 60 prosent av dem som har omsorgs- eller rehabiliteringserfaring er helt eller delvis enig i at de ikke ville søkt opptak ved KRUS dersom utdanningen var ulønnet, mens andelen er 88 prosent blant dem som ikke hadde slik erfaring.

**Tabell 1.11: Påstand: «Hvis jeg ikke hadde fått lønn under utdanningen, ville jeg sannsynligvis ikke søkt opptak», inndelt etter tidligere arbeidserfaring**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Erfaring fra omsorgsyrker eller sosialarbeid	41 %	19 %	16 %	25 %	0	101 (32)
Uten slik erfaring	61 %	27 %	4 %	5 %	3 %	100 (113)
Totalt	57 %	25 %	7 %	10 %	1 %	100 (145)

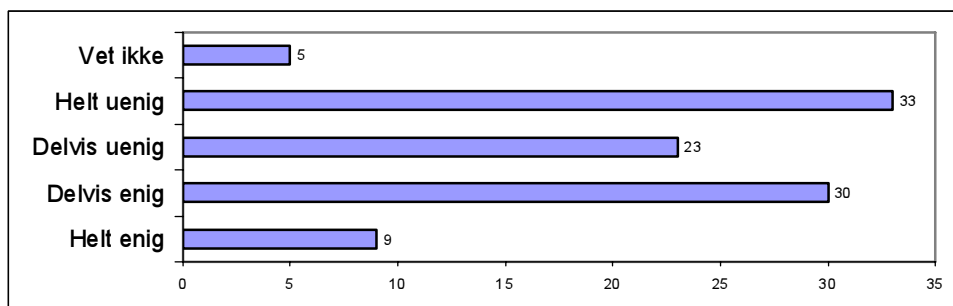
Ser vi svarene på den andre påstanden, bekreftes denne sammenhengen. Mens bare 63 prosent av betjentene med erfaring fra omsorgs- eller sosialarbeid er helt eller delvis enige i at de søkte opptak fordi de ikke trengte å ta opp studielån, er den tilsvarende andelen for dem uten slik erfaring 81 prosent. Ifølge disse data virker tidligere utdanning og kulltilhørighet lite inn på betydningen av lønn som motivasjonsfaktor.

### *Rettferdig lønn*

Intervjuobjektene ble bedt om å ta stilling til påstanden «Jeg synes at lønnen min som fengselsbetjent er rettferdig, sett i forhold til yrker som likner». Her var det stor spredning i svarene. Ni prosent av fengselsbetjentene er helt enige i påstanden, mens 30 prosent er delvis enige. Imidlertid mener et lite flertall av respondentene at lønnen ikke er rettferdig. 23 prosent er delvis uenig i påstanden, mens 33 prosent er helt uenige. Se figur 2.

<sup>1</sup> I en trivariat kausalanalyse er den direkte effekten av kjønn på variabelen «Ville ikke søkt opptak uten lønn» 0,208, mens den direkte effekten av alder ved studiestart på samme avhengige variabel er 0,161.

Fig 2: Svarfordeling i prosent på påstanden: «Jeg synes lønnen min som fengselsbetjent er rettferdig, sett i forhold til yrker som likner.»



Variabelen som sterkest påvirker om lønnen oppleves som rettferdig er alder ved begynnelsen på studiene. Tabell 1.12 viser at de som var relativt eldre da de begynte på fengselsskolen i større grad mener at fengselsbetjentlønnen ikke er rettferdig. Blant dem som var 27 år eller eldre ved studiestart, mener 63 prosent at lønnen er urettferdig, mens den tilsvarende andelen for dem som var 26 år eller yngre er 46 prosent.

Tabell 1.12: Påstand: «Jeg synes at lønnen min som fengselsbetjent er rettferdig, sett i forhold til yrker som likner», inndelt etter alder ved studiestart

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
26 år eller yngre	8 %	41 %	18 %	28 %	5 %	100 (61)
27 år eller eldre	10 %	23 %	26 %	37 %	4 %	100 (84)
Totalt	9 %	30 %	23 %	33 %	5 %	100 (145)

Kvinnelige og mannlige fengselsbetjenter oppfatter også lønnen sin ulikt. 49 prosent av de kvinnelige betjentene mener lønnen er urettferdig, mens en større andel av mennene – 60 prosent – mener det samme. Dataene antyder dessuten at fengselsbetjenter med bakgrunn fra omsorgsykker eller sosialarbeid i større grad enn andre mener at fengselsbetjentlønnen ikke er rettferdig. 66 prosent av dem som har erfaring fra omsorgs- eller sosialarbeid synes at lønnen er urettferdig, mens bare 46 prosent av betjentene med erfaring fra sikkerhetsyrker mener det samme. Verken utdanningsbakgrunn eller kulltilhørighet påvirker om lønnen oppfattes som rettferdig.

### Implikasjoner av lønsvurderingene

Ettersom omdanning av etatsutdanninger har medført mye debatt, for eksempel i politiet, ønsket vi å se spørsmålet om lønn fra ulike synsvinkler; dels i lys av lønn i løpet av utdanningsperioden og dels som en vurdering av lønnsnivået i forhold til sammenliknbare yrker. Den store betydning som alder har i vurderingen av begge lønnsforholdene, tyder på at de som er i de aller første tjueårene, i mindre grad forventer lønn under utdanning. Sammenholdt med hva vi ovenfor konstaterte om den samme aldersgruppens syn på studiepoeng, tegner det seg et bilde av et 20+-segment som tilnærmedesvis tenker:

- *Jeg samler studiepoeng, tar opp studielån og lønnes når jeg kommer i fast arbeid.*

Intervjuene tyder derfor på at denne aldersgruppen vil kunne søke opptak til en fengselshøgskole uten å bekymres over lønn under utdanningen. Det viser seg også at 20+-segmentet tenderer til å være mer fornøyd med lønnen når de er ferdige med aspiranttiden.

Når det forholder seg annerledes for studenter med erfaring, som jo er det mest ønskede rekrutteringsgrunnlaget til kriminalomsorgen (jfr. ovenfor), er dette et tegn på at disse vil kunne komme til å bli et sjeldnere innslag i søknadsbunken til kriminalomsorgen. Dette alderssegmentet tillegger nemlig lønn under utdanning stor betydning, og de tenderer samtidig til å vurdere dagens lønnsnivå som urettferdig. Derfor er det grunnlag for å si at hvis 27+-segmentets holdninger er representative for bredere lag av utdannings-søkende i samme aldersgruppe, kan den framtidige fengselsutdanningen få problemer med å rekruttere erfarne søkere.

En sammenlikning av syn på lønn under utdanning med spørsmålet om lønnen i yrket er rettferdig, viser at fengselsbetjenter med erfaring fra sosial- og omsorgsarbeid synes avlønningen i yrket er urettferdig, men uten å tillegge betalt utdanning noen avgjørende vekt. Den klare forskjell mellom menn og kvinner både når det gjelder syn på lønnet utdanning og vurdering av rettferdig lønn, tyder på at kvinners utdanningsvalg i mindre grad styres av lønnsforhold (se f.eks. Arnesen og Støren 2003).

Samlet sett tyder svarene på at avlønning for særlig ett segment, dem på 27 år og eldre, er en viktig faktor. Bortfall av betalt utdanning kan derfor virke negativt inn på rekrutteringen innenfor dette alderssegmentet.

### **Vurdering av utdanningsopplegget i kriminalomsorgen**

Undersøkelsen inneholdt tre påstander om utdanningsopplegget ved KRUS som respondentene blir bedt om å ta stilling til. Påstandene angikk hvorvidt:

- teori burde vært bedre koplet til praksis
- pensum burde vært bedre forankret i forskning
- praktisk kunnskap ikke burde teoretiseres så mye

Tabell 1.13 viser hvordan svarene fordelte seg på tre påstander om utdanningsopplegget ved KRUS.

**Tabell 1.13 Påstander om utdanningsopplegget**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N=145)
Det teoretiske pensumet burde vært mer koplet til praktiske fengselsoppgaver	62 %	21 %	14 %	2%	1%	100
Pensum burde vært bedre forankret i forskning	17 %	32 %	30 %	12 %	10%	101
Praktisk kunnskap burde ikke vært så mye teoretisert	23 %	32 %	26 %	14%	5 %	100

Et stort flertall av fengselsbetjentene som ble intervjuet mente at det teoretiske pensumet på KRUS burde vært bedre koplet til praksis. 62 prosent var helt enige i dette, mens 21 prosent var delvis enige. Kun til sammen 16 prosent var helt eller delvis uenige i denne påstanden.

Påstanden «Pensum burde vært bedre forankret i forskning» ga større spredning i svarene. Til sammen var 48 prosent enige i påstanden, hvorav 16 prosent var helt enige. 42 prosent var derimot uenige i påstanden, og av disse var 12 prosent helt uenig. Vi har dermed nesten identiske grupper som er enige og uenige.

Den tredje påstanden var «Praktisk kunnskap burde ikke vært så mye teoretisert». Fengselsbetjentene var jevnt over mer enige enn uenige i denne påstanden. 23 prosent var helt enige, og 32 prosent var delvis enige. Imidlertid var hele 40 prosent av utvalget uenige i påstanden, hvorav 14 prosent var helt uenig. Ti prosent av de intervjuede hadde ingen formening om pensum burde vært bedre forankret i forskning.

Mannlige og kvinnelige fengselsbetjenter har til dels ulikt syn på utdanningsopplegget ved KRUS. Ut fra dataene kan det virke som mannlige fengselsbetjenter ønsker mer praksis og mindre teoretisering i utdanningen enn kvinnelige. 66 prosent av mennene er helt enige i at det teoretiske pensumet burde vært bedre koplet til praksis, mens bare 53 prosent av kvinnene er helt enige i denne påstanden. Påstanden om teoretisering gir en enda sterkere sammenheng mellom kjønn og holdning til utdanningsopplegget. Mens til sammen 60 prosent av de mannlige fengselsbetjentene er helt eller delvis enige i at praktisk kunnskap ikke burde vært så mye teoretisert, er kun 45 prosent av de kvinnelige betjentene enige i påstanden. Tabell 1.14 illustrerer tallene.

**Tabell 1.14: Påstand: «Praktisk kunnskap burde ikke vært så mye teoretisert», inndelt etter kjønn**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Menn	27 %	33 %	25 %	11 %	4 %	100 (95)
Kvinner	14 %	31 %	29 %	20 %	6 %	100 (49)
Totalt	23 %	32 %	26 %	14 %	5 %	100 (144)

Dataene tyder også på at kvinner er noe mer opptatt av at utdanningen er forskningsbasert enn menn. 53 prosent av de kvinnelige fengselsbetjentene er helt eller delvis enige i at pensum burde vært bedre forankret i forskning, mens den tilsvarende andelen blant de mannlige er 46 prosent.

Tabell 1.15 viser at alder ved begynnelsen av studiet også i noen grad synes å ha betydning for fengselsbetjentenes mening om utdanningsopplegget ved KRUS. Det er blant annet en signifikant sammenheng mellom alder ved studiestart og syn på teoretisering, der de eldre studentene var langt mer negative til teoretisering av praktisk kunnskap. Mens ti prosent av dem som var 26 år eller yngre er helt enige i at det var for mye teoretisering, er hele 32 prosent i den eldre aldersgruppen helt enige i påstanden.

**Tabell 1.15: Påstand: «Praktisk kunnskap burde ikke vært så mye teoretisert», inndelt etter alder ved studiestart**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
26 år eller yngre	10 %	39 %	31 %	11 %	9 %	100 (61)
27 år eller eldre	32 %	27 %	23 %	15 %	3 %	100 (84)
Totalt	23 %	32 %	26 %	14 %	5 %	100 (145)

Det er også forskjeller i synet på utdanningsopplegget mellom studenter fra de nyere og de eldre kullene, selv om disse forskjellene ikke er statistisk signifikante. 54 prosent av studentene fra de eldre kullene er enige i at pensum burde vært bedre forankret i forskning, mens bare 42 prosent av studentene fra de nyere kullene mener det samme. Dessuten mener 59 prosent av studentene fra de eldre kullene at praktisk kunnskap ikke burde vært teoretisert i så stor grad, mens 51 prosent av studentene fra de nyere kullene er enige i denne påstanden. Tidligere utdanning eller tidligere arbeidserfaring synes ikke å ha særlig betydning for vurderingene av utdanningsopplegget ved KRUS.

### **Implikasjoner av synet på innholdet i utdanningen**

Vi valgte å stille tilsvarende spørsmål om kriminalomsorgens utdanningsopplegg som vi gjorde i 2004-rapporten. Hensikten var å fange opp aspekter ved undervisningen som kan innvirke på rekrutteringen til yrket. Svaralternativene kretset rundt aspekter som antas å gjøre opplæringen attraktiv, slik som veksling mellom teori og praksis, samt kobling av pensum til forskning.

Intervjuobjektene har altså delte oppfatninger om hvorvidt pensum burde forankres bedre i forskning, og litt mindre sprikende oppfatninger om hvorvidt praktisk kunnskap burde teoretiseres mindre. Når over 60 prosent er helt enige i den tredje påstanden om at teori burde kobles bedre til praksis, understreker dette den generelle utfordring for praksisbaserte fag med å utvikle teori som ikke fjerner faget fra praksisfeltet.

Betydningen av alder i kommentarene til de tre påstandene er også av betydning. Jo eldre de nåværende eller framtidige fengselsbetjentene er, desto hyppigere mener de at praktisk kunnskap burde teoretiseres i mindre grad i utdanningen. Samtidig mener noen flere i aldersgruppen 27+ at pensum burde forankres bedre i forskning. Den sikreste slutning vi kan trekke, er at betjentene vil ha en forskningsbasert utdanning, men uten at den overteoretiserer praksisfeltet i yrket.

Hvis den framtidige høyskoleutdanningen evner å koble teori og praksis på en god måte og forankrer pensum i forskning uten å abstrahere bort praksisfeltet, vil den være attraktiv for potensielle søkere. Vi kan selvsagt ikke projisere oppfatningene blant da-

gens fengselsbetjenter over på framtidige søkere, men trenden i retning høgskoleutdanning koplet til praksisperioder som vi beskrev i 2004-rapporten, er i den siste tid blitt forsterket. Derfor ser vi idag at det for eksempel innenfor privat industri og tjenesteyting, samt i den offentlige helse- og omsorgssektoren, eksperimenteres med praksis- og trainee-ordninger (jf. E. Brandt 2005).

### Syn på egen framtid i yrket

Et stort flertall av de intervjuede fengselsbetjentene tror de fortsatt vil jobbe som fengselsbetjent om fem år; 57 prosent er helt enige mens 21 prosent er delvis enige i dette. Til sammen tror altså nærmere åtte av ti at de vil fortsette i jobben. Kun tolv prosent tror ikke at de er fengselsbetjenter om fem år, mens ti prosent er usikre.

Tabell 1.16 viser at det særlig er fengselsbetjentenes alder som påvirker om de tror de vil fortsette i jobben. Blant fengselsbetjentene som er 30 år eller eldre tror 86 prosent at de fortsatt vil være i samme arbeid om fem år, mens bare 66 prosent av betjentene som er under 30 år har samme femårshorisont.

Tabell 1.16. Påstand: «Jeg tror at jeg fortsatt jobber som fengselsbetjent om fem år», inndelt etter alder

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Under 30 år	49 %	17 %	7 %	12 %	15 %	100 (59)
30 år eller eldre	63 %	23 %	3 %	5 %	6 %	100 (86)
Totalt	57 %	21 %	5 %	8 %	9 %	100 (145)

Det er ingen forskjell mellom kvinnelige og mannlige betjenter med hensyn til om de tror at de fortsatt jobber som fengselsbetjent om fem år. Våre data tilsier dessuten at verken utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring eller kulltilhørighet påvirker fengselsbetjentenes tro på om de fortsatt arbeider i etaten om fem år.

### Implikasjoner av synet på egen framtid i yrket

Det er typisk nok de yngste fengselsbetjentene som har kortest yrkeshorisont, og som skuer mest utenfor etaten. Det forhold at tolv prosent tror de ikke vil være i jobben som fengselsbetjent om fem år, og at ti prosent er usikre på dette, kan tyde på at det i rekrutteringen til en framtidig fengselshøgskole må tas høyde for økt turnover i yrket. Det er imidlertid et generelt fenomen at deler av arbeidslivet preges av mer mobile arbeidstakere.

Det viser seg at det er de mest misfornøyde med lønnsforhold og med utdanningens nytte i forhold til andre yrker, som tror de har forlatt kriminalomsorgen om fem år. Til sammenlikning kan nevnes at litt usikre tall indikerer at det på årsbasis kun er omlag seks prosent av det samlede antall fengselsbetjenter som av ulike årsaker forlater yrket. Vi tar imidlertid forbehold om at gjennomsnittsalderen blant 2002–06 kullene som vi intervjuet, er så lav som 31 år, hvilket gjør at disse tallene må tolkes med varsomhet.

I neste del av notatet vil vi nærmere drøfte spørsmål omkring turnover.

## OPPSUMMERING AV INTERVJUENE MED UTDANNEDE VED KRUS

Intervjuene med et utvalg fengselsbetjenter, utdannet ved Kriminalomsorgens Utdanningssenter i perioden 2002–06, avtegner et rekrutteringsmønster av godt erfarne søkere med bakgrunn i to felter som konstituerer fengselsbetjentyrket, nemlig rehabilitering og sikkerhet. Med utgangspunkt i dette mønsteret kan vi anta at en omgjøring til en treårig utdanning vil gjøre den mer solid, og dermed potensielt mer attraktiv, i forhold til de to pilarene rehabilitering og sikkerhet. Når et flertall av de intervjuede mener at yrket har sitt tyngdepunkt rundt rehabiliteringsdimensjonen, og hvis vi antar at dagens interesse for å ta helse- og sosialutdanning vedvarer, ser vi konturene av et yrke som i framtiden kan beholde de trekk som gjør det attraktivt for unge utdanningsøkende.

Det legges opp til at utdanningen til fengselsbetjent skal gi studiepoeng. For et flertall av de intervjuede er dette entydig positivt, fordi det dermed forventes flere søkere. Spesielt for betjenter som vektlegger rehabiliteringsdimensjonen i yrket, er studiepoeng av betydning. En sannsynlig effekt av en utdanning med studiepoeng og dermed med flere overganger under utdanningsløpet, er en åpnere utdanning der færre står løpet ut. Dette forholdet synes imidlertid ikke å bli tillagt vekt blant de intervjuede.

Når vi spør nærmere om innholdet i den framtidige utdanningen, befestes inntrykket av økt tilstrømning av søkere, såfremt den blir forskningsbasert på yrkets egne premisser, og hvis praksisfeltet styrkes ved hjelp av teori.

En arbeidsgruppe har anbefalt at det ved omlegging til høgskoleutdanning ikke lenger gis lønn under studietiden. Svarene i vår survey tiliser at et flertall av de intervjuede mener at dette vil demotivere eldre og erfarne søkere som i dag bidrar til å heve gjennomsnittsalderen ved opptak. På dette punktet viser det seg også å være betydelige holdningsforskjeller mellom unge og eldre. Unge i alderssegmentet 21+ tenderer til å være mer fortrolige med ulønnet utdanning og resonnerer skjematisk på følgende vis: *Jeg samler studiepoeng, tar opp studielån og lønnes når jeg kommer i fast arbeid.* Ansatte fra 27 år og oppover tillegger derimot betalt utdanning større vekt. Denne holdningen forsterkes av at alderssegmentet 27+ vurderer dagens lønnsnivå som mer urettferdig enn de yngre.

Det har i kriminalomsorgen vært et implisitt mål å rekruttere erfarne søkere. Selv om tilsiget av unge søkere i framtiden skulle øke, eller i hvert fall ligge på samme nivå, vil bortfall av betalt utdanning trolig bidra til å trekke ned gjennomsnittsalderen blant søkere.

Skal vi dømme etter våre intervju spørsmål om syn på egen framtid i yrket, er det grunn til å styrke rekrutteringsarbeidet som følge av muligheten for økt turnover.

Basert på intervjuer med et utvalg av 145 betjenter fra fem aspirantkull i kriminalomsorgen og vurdert ut fra muligheten for å si noe om framtidig rekruttering ved å projisere holdninger over på framtidige studenter, kan vi foreløpig konkludere med at materialet peker i to retninger. Forhold som har å gjøre med omgjøringen av *utdanningen* til et treårig løp som gir studiepoeng, peker i retning av fortsatt stabilt eller sågar økt tilfang av søkere. Derimot er det indikasjoner på at forhold knyttet til *avlønning* kan bidra til å

redusere rekrutteringen, i hvert fall av søkere med den erfaring som anses viktig for yrkesutøvelsen.

Hvis det skulle bli aktuelt å innføre stipend forutsatt bindingstid i en pliktperiode (jfr. delinnstilling 2 om utdanning for fengselsbetjenter), bør det derfor særlig vurderes å utforme en stipendordning som kan være attraktiv for søkere med tidligere yrkes- og studieerfaring, det vil si det såkalte 27+-segmentet.

Rekruttering av denne aldersgruppen henger også sammen med det framtidige lønnsnivået i yrket. I den sammenheng tyder intervjuene på at det forventes at forlengelsen av utdanningen fra to til tre år gir betjentene høyere lønn.

# Del II: Mulige konsekvenser for turnover ved overgang til høgskoleutdanning

## Innledning

I Fafos rapport fra 2004 om rekruttering til kriminalomsorgen skrev vi at fengselsbetjentyrket ikke syntes å tilhøre noe klart avgrenset arbeidsmarkedssegment. Foranledningen til denne konklusjonen var at fengselsbetjentene, sammen med tilgrensende yrker som politibetjenter og vektere («sikkerhetsyrker»), ikke utgjorde et klart avgrenset arbeidsmarkedssegment med mange overganger mellom disse yrkene og med delvis kryssende utdanningsløp. I den nå to år gamle rapporten trakk vi også den slutning at heller ikke grenseflatene mot «rehabiliteringsyrker» med utspring i helse- og sosialsektoren bidro til å forme et arbeidsmarkedssegment som kunne ha avgjørende innvirkning på rekrutteringen til fengselsbetjentyrket. Yrket ble sagt å ha en rekke særlige kjennetegn som det var viktig å innreflektere hvis utdanningen skulle omlegges.

Denne måten å bestemme fengselsbetjentyrket tilsier at en omlegging av utdanningen som fører inn i yrket, kan skape flere grenseflater mot andre yrker og under selve utdanningsperioden. I 2004 konkluderte vi altså med at fraværet av utbredt interaksjon med andre yrker innenfor et arbeidssegment ga fengselsbetjentyrket en identitet, og kanskje en eksklusivitet, innenfor en klart definert etat.

I del 1 av foreliggende notat, forfattet to år senere, påpekes at en konsekvens av omlegging til høgskoleutdanning er åpnere utdanningsløp, med andre ord en form for turnover før tilsetting som fengselsbetjent. Hvis utdanningen blir mindre spesifikk enn før, vil det komme flere overganger mellom det som kan kalles «horisontale utdanningsløp».

I denne delen av rapporten skal vi se på turnover blant fengselsbetjentene, det vil si overgang hovedsakelig til andre yrker. Det er færre tilfeller hvor noen forlater fengselsbetjentyrket for å gå inn i et annet utdanningsløp. Muligheten for å bruke dette yrket som direkte springbrett for yrkesmobilitet henger selvsagt sammen med hvor avgrenset det er i forhold til andre deler av arbeidsmarkedet. Derfor fant vi det nødvendig i 2004-rapporten å undersøke om fengselsbetjentyrket inngår i et arbeidsmarkedssegment.

Denne del 2 av notatet er bygget opp på følgende vis. Vi refererer først til data som belyser turnover i fengselsbetjentyrket, og forklarer deretter hvilke intervjuer kapitlet bygger på. Intervjuingen har omfattet tidligere fengselsbetjenter og ansatte på regionalt nivå, og for hver av disse gjennomgår vi hovedtrekkene i svarene de avga. Til slutt sammen-

likner vi svarene fra de to respondentgruppene. I konklusjonen vurderes den framtidige turnover i yrket i forhold til trekk ved utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og arbeidsorganiseringen innen etaten.

### Data om turnover

For å kunne belyse turnover er det instruktivt å se på hovedtrekkene ved stillingsstrukturen i yrket. Nedenstående tabell inneholder fordeling på stillingskategorier av «uniformert» personell i kriminalomsorgen i 2006.

Tabell 2.1: Uniformert» personell i kriminalomsorgen. Tallene er omtrentlige

<b>ANSATTE I KRIMINALOMSORGEN</b>	
fengselsledere/inspektører	125
fengselsførstebetjenter	300
fengselsbetjenter	1600
<i>i alt</i>	<i>2025</i>

Tabellen viser at stillingskategoriene representerer en hierarkisk struktur i den forstand at karriereveien går fra fengselsbetjent, til fengselsførstebetjent og eventuelt opp til inspektør eller fengselsleder. Noen av dem som har forlatt fengselsbetjentyrket kommenterer nettopp mulighetene for å gå gradene oppover den hierarkiske stigen. Det framgår av tabellen at det er forholdsvis få stillinger oppover i hierarkiet. Blant betjenter og førstebetjenter er det krav om etatsutdanning, mens det øverste ledernivået også er åpent for personer med annen utdanning.

Der finnes få egne stillingskategorier for en faglig karrierevei som kunne supplere den hierarkiske. I intervjuene som ligger til grunn for del 2 av rapporten, nevnes flere ganger rollen som kontaktbetjent, det vil si kontakten mellom samfunnet og den innsatte, som et bidrag i den faglige utviklingen av fengselsbetjentene. Vi antar at en ytterligere utvikling av denne rollen kan være et eksempel på en faglig utdypning som, sammen med andre oppgaver i omgangen med innsatte, kunne resultere i nye faglige stillinger.

På bakgrunn av opplysninger innhentet hos oppdragsgiver, har vi forsøkt å samle sparsommelige data om turnover i tabell. 2.2.

Tabell 2.2: Antall tjenestemenn med etatsutdanning som har sluttet 1983-2001

År	Totalt pr. år	Alders- /uførepensjonering	Ut av etaten	Ut av etaten i % av total avgang
1983-93	Gjnsnt. 32	De fleste	Få	
1994-96	Gjnsnt. 40	De fleste	Få	
1997	47	De fleste	Få	
1998	Økende			
1999	87	13	23	59%
2000	91	16	18	63%
2001	99	19	17	63%

Opplysninger og tall innhentet av Fafo i Justis- og politidepartementet.

Det rapporteres om økende turnover rundt 1997–98. I perioden 1999–2001, som vi har best data for, er det en forholdsvis stabil andel fengselsbetjenter som forlater etaten av andre grunner enn alders- og uførepensjonering. Dersom vi antar at det rundt år 2000 var omlag 1500 fengselsbetjenter i arbeid, og bare knapt 100 forlot yrket av ulike årsaker, får vi en total årlig turnover på seks prosent. Trekker vi inn i kalkylen at cirka 60 prosent av 100 gikk over i andre yrker, får vi en netto turnover på rundt 3,5 prosent. Det er vanskelig å konkludere ut fra disse data, men turnover – i betydningen uforholdsmessig stort tap av utdannet arbeidskraft – er ikke noe problem i kriminalomsorgen.

### Intervjuing for å belyse turnover

Det er gjennomført ni halvstrukturerte telefonintervjuer med fengselsbetjenter som har gått ut av yrket. Ettersom våre intervjuobjekter har forlatt fengselsbetjentyrket, er disse trolig blant dem som er mest misfornøyde med interne forhold i fengslene. Selv om vi ikke har grunnlag for å bedømme hvor representative deres utsagn er, er vurderingene som kommer fram interessante når de ses i sammenheng med annet materiale som inngår i rapporten.

I og med at det var vanskelig å oppnå kontakt med det ønskelige antallet betjenter som har sluttet, ble det besluttet å bruke samtaler med representanter for regionalt nivå som en ytterligere datakilde. Direktører eller assisterende direktører ved fire av de seks regionadministrasjonene ble derfor telefonintervjuet. I et eget kapittel lenger bak i rapporten vurderer vi data og metode benyttet i vår analyse av turnover.

### Intervjuer med tidligere fengselsbetjenter

#### De som har sluttet - bakgrunn

Det er telefonintervjuet fire menn og fem kvinner i alderen 26–41 år som har arbeidet som betjenter mellom ett og ni år, inkludert pliktåret. De var ferdigutdannet mellom

1991 og 2005, og sluttet mellom 2000 og 2006. Fire av informantene hadde store fengsler på Østlandet som siste arbeidsplass i kriminalomsorgen, de øvrige fem hadde arbeidet ved fengsler spredt rundt i hele landet. Informantenes utdanning før de begynte på KRUS er i hovedsak allmennfaglig videregående skole. Arbeidserfaringene før de begynte omfatter Forsvaret, miljøarbeid i psykiatrien og blant psykisk utviklingshemmede, helsevesenet, gårdsbruk samt administrativt arbeid. I dag arbeider seks personer i andre sikkerhetsyrker eller omsorgs-/rehabiliteringsyrker, de øvrige arbeider i butikk eller på gårdsbruk, eller skal starte utdanning på høgscolenivå. Tre av mennene var i andre sikkerhetsyrker på intervjuetidspunktet, mens tre av kvinnene var i omsorgs-/rehabiliteringsyrker.

Som vi utdyper mot slutten av denne rapporten, er antall informanter for lite til at synspunktene kan generaliseres til å gjenspeile meninger blant alle betjenter som har begynt i andre jobber. De synspunktene som kommer frem vurderes imidlertid å berøre relevante problemstillinger av generell interesse for temaet.

#### **Faktorer som kan påvirke turnover i yrket**

Hjulpert av en intervjuguide med halvstruktureerte spørsmål forsøkte vi å få nærmere rede på hva som fikk betjentene til å forlate yrket. Blant faktorene som kom fram under intervjuerne med avgåtte fengselsbetjenter er egenskaper ved arbeidsoppgavene, arbeidsmiljøet, lønnsforhold, utdanningens innhold, samt karriere og faglig spesialisering. Nedenfor oppsummerer vi hvordan tidligere fengselsbetjenter vurderer hver av disse faktorene.

#### **Fengselsbetjentenes arbeidsoppgaver**

Fengselsbetjentene beskriver arbeidsoppgavene som rutinepregede, med til dels lite rom for variasjon. I og med pliktåret har imidlertid selv betjenter som har mindre enn to års fartstid i etaten, arbeidserfaring fra flere fengsler, og det blir understreket at arbeidsoppgavene varierer med hvilket fengsel, og hvilken avdeling, en jobber ved. At oppgavene i stor grad preges av rutiner, er imidlertid en opplevelse som deles av de fleste. De tidligere betjentene trekker frem kontaktbetjentrollen som den faglige delen av arbeidsoppgavene, med individuell oppfølging av de innsatte som mål. Oppfølgingen består blant annet av samtaler, tilrettelegging av aktiviteter og koordinering av kontakt med hjelpeapparatet. Kontakten med de innsatte med utspring i miljøarbeid blir fremhevet som det mest positive ved jobben, mens rutineoppgaver som låsing, matutdeling og så videre oppleves som mest negativt. Informantene understreker imidlertid at rutineoppgavene også er «greie», men at «rutinene» ofte må prioriteres foran det de oppfatter som den faglige delen av arbeidet.

Betjentene ser tydelig at de har dobbeltroller som «hjelpere» og «kontrollører» i forholdet til de innsatte, men beskriver de mulige dilemmaene mer som faglige utfordringer, enn som belastninger. Det å være i spennet mellom hjelp og kontroll kan imidlertid oppleves som problematisk. En informant forteller at det å være den som både skal irettesette og vise nærhet overfor de innsatte, ofte kunne være vanskelig. En annen beskriver dobbeltrollen som «å gi med den ene hånda, og slå med den andre...».

### **Arbeidsmiljøet og forholdet til ledelsen**

Betjentene karakteriserer arbeidsmiljøet som bra. Spesielt trekker de frem forholdet til de andre betjentene. Når jobben byr på vanskelige utfordringer, er det først og fremst kollegene som er diskusjonspartnere, og det er de som gir støtte og oppfølging. Informantene opplever at det er de «nye» betjentene som det er mest naturlig å diskutere faglige utfordringer med. En forteller at hun merket store forandringer i løpet av den tiden hun var i kriminalomsorgen. De siste årene har det vært mye lettere enn i starten å ta opp vanskelige spørsmål. Hun forklarer det med at kulturen blant betjentene har endret seg. Det er lettere i dag ikke å være den «tøffe» som takler alt.

Noen fengsler har etablert fora for systematisk veiledning og diskusjon, men hovedinntrykket fra intervjuene er at faglig oppfølging er en mangel. I varierende grad opplever betjentene ledelsen som en støtte når de har behov for å diskutere spesielle hendelser, eller for å ta opp arbeidsmiljøspørsmål mer generelt.

Enkelte fengsler blir beskrevet som svært toppstyrte, og en betjent forteller om et lederteam som «... satt i en egen bygning, og som sendte mailer når det var noe. Og som regel var det noe negativt». Kontakten med betjentene var preget av direktiver, og av lite dialog. Informanten beskriver en ledelse som i liten grad ba om tilbakemeldinger på hva som skjedde i fengselet. Andre beskriver også avstanden ned til «gulvet» som svært lang.

Informantene beskriver videre et arbeidsmiljø preget av knappe ressurser. Det blir sjelden satt inn vikarer ved fravær, noe som begrenser betjentenes muligheter til det faglige arbeidet. Rutineoppgavene og sikkerheten må prioriteres først. De strenge prioriteringene kan også gå ut over sikkerheten til de ansatte. En tidligere betjent forteller at de ofte måtte stå vakt utenfor fengselet alene, fordi det ikke ble satt inn vikarer. Han forteller at forholdet til ledelsen var konfliktfylt, men at det gikk greit for hans del, fordi han hadde en annen jobb i bakhånd og derfor følte at han kunne uttale seg litt fritt.

Et par av informantene beskriver en «misnøyekultur» blant betjentene. Det blir snakket en del negativt om ledelsen, uten at det nødvendigvis var begrunnet. En beskriver systemet som litt «satt»:

«Mange har vært i jobben lenge, var slitne, og tok ikke så mye ansvar sjøl. Var nok litt redde for forandringer.»

### **Hvordan vurderes lønnen?**

Lønn har i hovedsak ikke vært noen avgjørende faktor når betjentene har valgt å slutte i jobben, og flere har gått ned i lønn når de begynte i ny jobb. Informantene karakteriserer lønnsnivået som betjent som «greit nok», men enkelte presiserer at det er ulempe-tilleggene som gjør det bra, grunnlønnen er for dårlig. En av informantene i 20-åra sier at han var såpass ung da han begynte, at han vurderte lønnen som bra. «*En kunne ta vakter på helligdager, og tjene mye. Og det passet godt for meg. Jeg mener fortsatt at lønna er grei.*» Mens

en kvinnelig betjent, som er aleneforsørger, karakteriserer lønnsnivået som «...*ikke så aller verst, men kompensasjonen for å måtte jobbe på for eksempel julaften og være borte fra familien, er altfor dårlig.*»

Når betjentene vurderer lønnsnivået isolert, er de mer misfornøyde. I sammenlikning med politiyrket og med omsorgsyrker blir lønnen vurdert som bra. Det blir også trukket frem at lønnen er akseptabel når en sammenlikner seg med andre som har måttet ta opp studielån. Etter intervjuene sitter vi igjen med det inntrykk at når fengselsbetjenter kommenterer lønnsnivået, har de ofte livslønnen i tankene. De tar altså med i betraktningene den betalte utdanningsperioden.

### **Hvordan vurderes utdanningen?**

Vi skal i dette avsnittet gjengi hvordan de tidligere betjentene karakteriserer utdanningen ved KRUS, og hva de mener bør vektlegges hvis en fengselshøgskole opprettes.

Informantene understreket at praksisfeltet er helt sentralt for utdanningen til fengselsbetjent. Det å ha et teoretisk grunnlag blir beskrevet som viktig, men avstanden mellom teori og det som skjer i fengselet blir karakterisert som stor. Teorien beskrives som for lite praksisrelatert, men det blir også trukket frem at den har vært med på å gi dem et godt faglig grunnlag.

De tidligere betjentene er opptatt av at utdanningen må bli bredere hvis det blir høgskole. De har ulike oppfatninger om hvor det faglige tyngdepunktet bør ligge, og både sikkerhets- og rehabiliteringsrelaterte fag blir trukket frem. Flere snakket om to sikkerhetsbegreper: dynamisk og statisk sikkerhet, hvor den dynamiske særlig omfattet hvordan en kunne forebygge risiko med vekt på miljøarbeidet. Mens den statiske sikkerheten ble definert som å være de mer «synlige» sikkerhetstiltakene, som visitering, låsing med videre. Dagens utdanning blir av noen kritisert for å legge for lite vekt på den statiske sikkerheten, men de fleste av de tidligere betjentene mener at en fremtidig høgskoleutdanning bør legge mer vekt på fag som psykologi, sosiologi og kriminologi.

På spørsmål om hvilken erfaring og utdanning fengselsbetjenter bør ha, legger informantene vekt på de personlige egenskapene og at en må være ”voksen”. Det å ha erfaring fra jobb med mennesker anses som positivt. Hvis KRUS blir høgskole, tror informantene at søkerne kan bli yngre, og de mener det vil medføre spesielle utfordringer; særlig i forbindelse med oppfølgingen av aspirantenes praksis.

Det er ulikheter i synet på om KRUS bør bli høgskole. En informant sier det slik:

”Det er gunstig for skolen at en kan kvalifisere seg mer formelt, men jeg mener at fengselsbetjenter ikke hadde trengt høgskole. Det blir et stort gap mellom utdanninga og det som skjer i fengselet”.

På den andre siden sier en informant, som også er usikker på om det burde bli høgskole, at arbeidsoppgavene i fengselet tilsier at det ville vært positivt hvis de ansatte hadde

høyere utdanning. En annen, som tror at søkerne blir yngre, mener at det er bra at kompetansenivået heves.

### **Hvordan er mulighetene for internt opprykk og faglig spesialisering?**

Det er få førstebetjent- og inspektørstillinger i forhold til antallet fengselsbetjenter, og det er liten utskiftning i dette ledernivået. Mulighetene for opprykk blir karakterisert som små. Dette skyldes delvis det lave antall opprykksstillinger, men også at rekrutteringsprosessene blir karakterisert som lukkede, ettersom stillingene ikke alltid utlyses. Det er dessuten ofte lite kjent hvilke kvalifikasjoner som etterspørres. Typiske kommentarer fra informantene er: «*Virker som om førstebetjentjobbene går til dem som det er bestemt at de skal gå til.*» Og: «*Det er de som klarer å posisjonere seg som får tilbud, og det virker ikke alltid rettferdig.*»

Det blir også trukket frem at det er vanskelig for kvinner å nå opp.

Dette understreker behovet for en større tydelighet både i krav til kvalifikasjoner og til lederoppgaver. Del III går nærmere inn på disse spørsmålene.

Mulighetene for faglig utvikling og spesialisering blir karakterisert som begrensede. Kursvirksomheten til KRUS er sentrert rundt Oslo, og reisen dit blir lang for mange. Ressurssituasjonen gjør at kurs ikke prioriteres. En informant trekker frem at tilbudene om kurs er for mye konsentrert om innholdet i soninga, det er ikke muligheter til å spesialisere seg i for eksempel sikkerhetsarbeid. Det er videre få fengsler som tilbyr mer spesialiserte stillinger eller arbeidsoppgaver, unntaket er noen få av de større fengslene. En av informantene kommenterer det på denne måten: «*Så er du ei uke på kurs, og hva så... ?*» Han framholder at det er få muligheter til å følge opp det en lærer på kurs.

Enkelte har imidlertid funnet rom for faglig utvikling når de selv har vist faglig interesse. De understreker at mye avhenger av eget initiativ, og oppfatter seg selv som heldige som har kunnet gå på kurs.

### **Hvilke jobber går betjentene til?**

Informantene tror at andre sikkerhetsyrker, som politiet og vekteryket, er attraktive for fengselsbetjenter. Tre av de intervjuede har begynt i slike jobber. To har begynt i politiet og én jobber for et vaktelskap. De som har begynt som arrestforvarere i politiet, understreker at den jobben de har nå, er mer variert og mer faglig interessant enn jobben som fengselsbetjent var. En informant sier: «*et er et paradoks at jeg som arrestforvarer har mer tillit og mer forskjellige oppgaver enn jeg hadde som fengselsbetjent. Jobben som arrestforvarer er mer variert.*» Begge er kritiske til at KRUS legger liten vekt på opplæring i det statiske sikkerhetsarbeidet, og de tar til orde for en grunnutdanning som balanserer sikkerhets- og rehabiliteringsfag, for deretter å gi muligheter til spesialisering. Informantene tror også at KRUS for noen brukes som inngangsport til Politihøgskolen .

Vekteryket blir av noen oppfattet som attraktivt, men for andre ikke, fordi det kan innebære tap av status.

Informantene tror også at betjentene går til omsorgs-/rehabiliteringsyrker innenfor psykiatri, barnevern, sosial. De kjenner til at betjenter har utdannet seg til lærere, sosionomer og sjukepleiere. Tre av informantene jobber i dag innenfor det som kan kalles rehabiliteringsyrker. To av dem har opplevd at utdanningen ved KRUS har begrenset mulighetene for karriere i deres nåværende jobber, blant annet fordi de ikke har opparbeidet seg studiepoeng. Én har tatt kompetansegivende videreutdanning, og én vurderer å gjøre det. Manglende karrieremuligheter og få tilbud om faglig utvikling var avgjørende for at disse sluttet i kriminalomsorgen.

### **Oppsummering av intervjuene med tidligere fengselsbetjenter**

Hvilke årsaker angir fengselsbetjentene til at de sluttet i jobben? For alle de ni betjentene som vi intervjuet er det en kombinasjon av faktorer som har brakt dem ut av yrket. For halvparten av informantene har imidlertid manglende utviklingsmuligheter i jobben hatt stor innvirkning på deres avgjørelse om å slutte. Deres ønsker om utvikling tar ulike retninger, fra et ønske om lederstilling til ønsker om muligheter til spesialisering og til mer variasjon i jobben.

Den andre halvparten forteller at det i hovedsak er private forhold som er grunnen til at de har sluttet. Lang reisevei og ugunstig arbeidstid, som vanskelig lar seg kombinere med familieliv, oppgis av flere. Av dem som først og fremst oppgir private årsaker, er det likevel kun én som karakteriserer mulighetene for faglig utvikling som gode. De øvrige peker på få muligheter til opprykk, faglig spesialisering og variasjon i arbeidet. Hvordan betjentene opplevde at ledelsen ivaretok de ansatte i en presset ressursituasjon, er ytterligere en faktor som har bidratt til at noen velger å slutte. En av informantene beskriver det som en belastning:

*«... å jobbe hele tida på minstegrenser, på minimumsbemannning.*

En annen sier :

*«Det er alltid for lite folk på jobb, og det blir frustrerende.»*

Det peker seg derfor ut tre hovedårsaker til at betjenter slutter i yrket:

1. *Begrensede karrieremuligheter.* Her tenker vi både på mulighetene for å gjøre opprykk til lederstillinger og til mulighetene for faglig spesialisering.
2. *Belastninger i jobben.* For noen er det en stor ulempe å jobbe turnus; andre oppgir at reiseveien var for lang.
3. *«Protest»grunner.* For mye «toppstyring» – som gir for lite selvstendighet i jobben. Mangel på ressurser for å nå målsettingene.

### **Intervjuer i kriminalomsorgens regionale administrasjon**

Vi intervjuet assisterende direktører i fire av seks regionale administrasjoner innen kriminalomsorgen og en regiondirektør. Årsaken til at vi primært ønsket å få de assiste-

rende i tale, er at disse har et særlig ansvar for personalspørsmål. Hensikten med intervjuene våre var å belyse turnover i yrket sett fra ståstedet til den regionale fengselsadministrasjonen. Vi stilte stort sett samme spørsmål til disse som til de forhenværende fengselsbetjentene. Svarene gjengis og analyseres nedenfor.

### **Hvordan karakteriseres turnover i regionen?**

Regiondirektørene karakteriserer fengselsbetjentene som en stabil gruppe ansatte. Det er lite turnover som følge av at betjentene slutter i yrket. I den grad turnover vurderes som et problem, kommer det av at den er for lav. Dette samsvarer med hvordan et utvalg av fengselsledere ser på turnover (jf. del 3 i denne rapporten).

En av informantene karakteriserer utskiftingen av personalet som urovekkende lav, fordi det kan bidra til å bremse fornying og utvikling i organisasjonen. I hovedsak vurderes tilgangen på kvalifisert personale som god.

### **Hvordan karakteriseres betjentenes karrieremuligheter?**

#### *Opprykk*

Regiondirektørene bekrefter inntrykket av at mulighetene for opprykk er begrensede. Det er få førstebetjent- og inspektørstillinger i forhold til antallet fengselsbetjenter. Det er dessuten svært liten utskifting i lederstillingene.

Ved vurdering av søknader om opprykk, er det tradisjonelt blitt lagt stor vekt på ansiennitet. Ifølge direktørene legges det mer vekt på andre kriterier i dag, men de mener det er en utfordring å formulere hvilke forventninger og krav som skal ligge i lederrollen.

#### *Faglig spesialisering*

Endringen i betjentrollen fremheves som positiv i forhold til betjentenes muligheter til faglig utvikling. Kontaktbetjentordningen har gitt større faglige utfordringer i det daglige arbeidet, og programvirksomheten<sup>2</sup> gir mulighet for spesialisering. Direktørene forteller at de ansatte er interessert i å delta på faglige utviklingskurs, men erkjenner at de økonomiske rammene begrenser mulighetene. I og med at kursene i hovedsak holdes på KRUS, blir reiseveien for mange lang og dyr. Det er også et problem at ressursituasjonen begrenser bruken av vikarer, med den konsekvens at det blir vanskelig å prioritere å sende betjenter av gårde på kurs.

Det er få spesielle fagstillinger for betjentene. I den grad slike finnes, er det ved de store fengslene. En av direktørene tar til orde for å åpne opp for kollektiv karriereutvikling ved at de mindre enhetene spesialisere seg.

### **Hvorfor blir fengselsbetjentene i yrket?**

Direktørene tror at sterke kollegaforhold, god lønn, sosiale goder og en sikker jobb er faktorer som innvirker på at de aller fleste betjentene blir i yrket i mange år. Den endringen betjentrollen har gjennomgått de siste 10–12 årene, trekkes også fram som posi-

---

<sup>2</sup> Programmene er målrettede tiltak som skal legge til rette for at de domfelte skal gjøre en egen innsats for å endre handlingsmønster. Eksempler er rusprogram og Ny Start.

tiv. Det er lagt mer vekt på den sosialfaglige delen av jobben, og utdanningen ved KRUS er styrket.

Regiondirektørene tror også at utdanningen som fengselsbetjent er såpass spesialisert at andre jobbmuligheter er begrensede.

### **Hvorfor slutter de?**

Regiondirektørene antar at begrensede karrieremuligheter påvirker betjentenes avgjørelse om å slutte i jobben. De fleste enhetene gjennomfører medarbeidersamtaler, men det blir i liten grad vurdert om de følges opp med tanke på systematisk kompetanseutvikling. Det tilrettelegges i hvert fall lite for individuell karriereplanlegging.

Arbeidstilsynet har nylig gjennomført tilsyn i fire regioner, og en av konklusjonene er at kriminalomsorgen mangler ressurser i forhold til oppgavene som skal løses.

Ellers blir belastninger som følge av turnusarbeid nevnt som årsak til at noen slutter.

### **Kjennskap til betjentenes karriere etter at de sluttet**

Regiondirektørene anser altså utdanningen som så spesialisert at fengselsbetjentene ikke er særlig etterspurt på det eksterne arbeidsmarkedet. De anser andre sikkerhetsyrker og andre omsorgs-/rehabiliteringsyrker for å være den mest sannsynlige karriereveien for betjenter som slutter. De kjenner til at tidligere ansatte har begynt i politiet, i vakselskaper og i Forsvaret. Et par av direktørene tror at omsorgs-/rehabiliteringsyrker er mest attraktive. En forteller at ved et av de store fengslene i regionen er det overraskende mange som har tatt kompetansegivende utdanning mens de har jobbet som betjenter, men blitt værende i kriminalomsorgen.

### **Synet på omlegging til høgskole**

Regiondirektørene legger vekt på at fengselsbetjentene må være ”voksne”. De bør ha et solid teoretisk grunnlag fra utdanning, men realkompetanse må også vektlegges. Den sosialfaglige delen bør vektlegges i en eventuell høgskoleutdanning. Noen påpeker imidlertid at det vil bli en utfordring å få til et samsvar mellom teori og praksis. Det er ønskelig med betjenter med god teoretisk ballast, men regiondirektørene forteller at enkelte studenters møte med praksis har vært krevende.

Informantene er ikke spesielt bekymret for konsekvensene av bortfall av lønn under utdanning. Det kan gjøre utdanningen mindre attraktiv, men samtidig gi en mer motivert søkergruppe.

### **Oppsummering av intervjuer i regionadministrasjonene**

Intervjuene med de assisterende regiondirektørene kan oppsummeres slik::

- Høyere turnover, og dermed større utskiftning i personalet, vil i hovedsak være positivt for kriminalomsorgen.
- Faktorer som bidrar til at betjenter blir i jobben:
  - Gode kollegaforhold
  - En sikker arbeidsplass med sosiale goder og rettferdig lønn
  - Meningsfull jobb, blant annet som følge av kontaktbetjentordningen

- Faktorer som bidrar til at betjenter slutter:
  - Begrensede karrieremuligheter
- En utfordring å utforme en lederrolle som i større grad enn i dag bidrar til å synliggjøre muligheter for betjentene.
- En høgscole bør legge vekt på en sosialfaglig tilnærming, samtidig som den må være praksisnær.

## **OPPSUMMERING AV KONSEKVENSER FOR REKRUTTERING**

Vi skal samle trådene ved først å sammenlikne synspunkter på rekruttering formulert av tidligere fengselsbetjenter med utsagn fra de regionale fengselsadministrasjonene. Hva som kommer ut av denne sammenlikningen, skal vi deretter koble til trekk ved utdanningssystemet og arbeidsmarkedet som yket inngår i. Vi dveler særlig ved fengselsbetjentenes interne arbeidsmarked, det vil si jobbmulighetene i etaten som arbeidsorganiseringen angir rammene for.

### **Sammenlikning av synspunkter fra tidligere betjenter og fra assisterende direktører i regionadministrasjonene**

Intervjuene med de tidligere betjentene og med regiondirektørene støtter opp om hverandre når det gjelder en sterk «vi-følelse» blant fengselsbetjenter. Samholdet blant kollegaene er sterkt, og betjentene trives stort sett i jobben. Det kan imidlertid bli *for* tette bånd i deler av etaten, og dette blir i noen grad sett på som viktig for å få lederjobber. En informant karakteriserte rekrutteringsprosessene som «kompiskjøring», snarere enn en vurdering av hvem som var best egnet til jobben. Enkelte refererte også til en «misnøyekultur». Intervjuene gir likevel som et klart hovedinntrykk at kollegaforholdet blant fengselsbetjentene er sterkt og godt.

De tidligere betjentene la også vekt på at det hadde betydd mye for dem å ha en sikker jobb. I tråd med denne holdningen har seks av de ni som har sluttet, fortsatt å jobbe i det offentlige.

Kontaktbetjentrollen blir fremhevet som det faglige innholdet i jobben, og fengselsbetjentene opplever den individuelle kontakten med de innsatte som det mest positive ved arbeidet. Det blir imidlertid trukket frem at kriminalomsorgens målsettinger for innholdet i soningen til tider er urealistiske. Dette skyldes at betjentene mener at ressursituasjonen begrenser mulighetene til faglig arbeid, og at ressursene ikke alltid går til innsatte som det er realistisk å oppnå endring for. Det kan bli lang avstand mellom teori og praksis. Alt i alt bekrefter imidlertid betjentenes uttalelser regiondirektørenes vurdering av at vektleggingen på miljøarbeidet i fengselet er med på å gjøre jobben mer meningsfull.

Som det gikk frem av intervjuene med de tidligere betjentene, var det ulike meninger om hvor det faglige tyngdepunktet i en høgscoleutdanning burde ligge. De fleste ønsker å styrke fag innenfor rehabiliteringsfeltet. Dette er i tråd med regiondirektørenes vurdering av hva en høgscole bør vektlegge.

Både blant de tidligere fengselsbetjentene og i den regionale fengselsadministrasjonen pekes det på begrensede muligheter til opprykk i hierarkiet. Det er få lederstillinger og heller ingen adgang til en alternativ faglig karrierevei, selv om kriminalomsorgen har et tilbud om etter- og videreutdanning.

### **Framtidig turnover i hvilken framtidig arbeidsorganisasjon?**

Selv om vi ikke har statistikk for de siste årene, framgår det av tabell 2.2 over turnover i yrket at dette ikke er noe problem. Våre intervjuer i kriminalomsorgens regionale administrasjon og med fengselsledere (jf. del 3 av rapporten) bekrefter dette inntrykket. Intervjuene med dem som gikk ut fra KRUS i perioden 2002—06 kan tyde på noe økende turnover i framtiden.

Generelt kan det forventes økt turnover ved innpassing av en etatsutdanning i universitets- og høgskolesystemet. Dette vil gjøre utdanningen mer åpen, og skape overgangsmuligheter for studenter som samler studiepoeng. Utdanningsløpet vil altså bli mindre predefinert enn i dag. Når vi ser på utdanningen isolert, kan man imidlertid forvente at frafallet av studenter i kriminalomsorgen kan oppveies av tilsig av «samlere» av studiepoeng.

En åpnere utdanning innvirker også på hvor åpent arbeidsmarkedet for fengselsbetjenter blir. Isolert sett må det derfor påregnes økt turnover i framtiden, men dette henger dels sammen med en generell samfunnstrend. I det lange løp er det usannsynlig at en sterkt etatspreget utdanning ville kunne bestå, litt upåvirket av utdanningstrender i Norge som helhet.

Ved overgang til høgskoleutdanning vil etatspreget i kriminalomsorgen ventelig bli noe utvasket. Den positive siden av en etatsånd blir ovenfor kalt «vi-følelsen» og resulterer i godt samhold mellom kolleger. For dem som har forlatt yrket, framstår ikke forholdet til kollegaene som noe arbeidsmiljøproblem, og med unntak av en ikke helt uvanlig misnøye med ledelseskulturer, synes ikke etatskulturen i kriminalomsorgen å representere noe stort minefelt som i framtiden vil påvirke turnover.

Skal vi dømme etter intervjuene som ligger til grunn for denne delen av rapporten, er det etatens karrierestruktur som mest kan komme til å påvirke turnover i yrket. Når det gjelder den hierarkiske karriereveien, rapporteres det om begrensede opprykksmuligheter. Dette henger sammen med få lederstillinger i forhold til totalt antall fengselsbetjenter. Det sier seg selv at denne potensielle turnover-faktoren ikke bør avhjelpes ved å opprette reelle eller imaginære lag av ledelsesstrukturer, det være seg soussejfer eller hva som enn måtte stå på visittkortene.

Utfordringen, som påpekes både av ”frafalne” fengselsbetjenter og direktører i kriminalomsorgens regionale administrasjon, kan ligge langs den faglige karriereveien. Innad i fengselsorganisasjonen er det begrensede muligheter til å belønne faglig utvikling. Dette henger sammen med at det er få faglige stillinger, men også med muligheten til faglig utdypning, i tillegg til dagens tilbud om etter- og videreutdanningskurs. Begrensningene skyldes blant annet nødvendigheten av å utføre rent sikkerhetsarbeid og prioritering av å få unna soningskøer av korttidsdømte som krever mindre oppfølging (for eksempel grupper av promilledømte). I siste instans kan ønsket om faglig spesialisering støte mot

et innarbeidet prinsipp i kriminalomsorgen, nemlig å *kjøpe inn ekstern ekspertise* framfor å opprette spesialstillinger.

Spørsmålet blir da om det i framtiden i større grad bør *utvikles intern ekspertise* ved at fengselsbetjenter spesialiserer seg. Forlengelsen av utdanningen fra to til tre år som overgang til høgskoleutdanning vil innebære, kan legge til rette for økt faglig spesialisering. Hvis etter- og videreutdanningstilbudet støtter opp om dette, vil den faglige kunnskapen blant fengselsbetjentene kunne utdypes ytterligere. En slik strategi avhenger av at tilstrekkelige økonomiske midler kanaliseres til kriminalomsorgen. Manglende ressurser er imidlertid en tilbakevendende kommentar i intervjuene, uten at vi har kunnet vurdere sannhetsgehalten i slike utsagn.

Våre intervjuer med tidligere fengselsbetjenter og assisterende regiondirektører understreker viktigheten av rehabiliteringssiden både ved utdanningen og yrkesutøvelsen. Særlig intervjuene med kullene utdannet ved KRUS mellom 2002 og 2006 tyder på at rehabiliteringskompetansen kan tas mer i bruk i det daglige arbeidet. Også for å unngå forsterket misnøye blant betjenter som synes at de ikke får brukt den kompetansen utdanningen vektlar, kan det være aktuelt å justere karriereveiene i kriminalomsorgen samtidig med en omlegging til høgskoleutdanning. Dermed begrenses faren for økt turnover som følge av manglende samsvar mellom utdanningens innhold og arbeidshverdagen ved anstaltene.

## **Del III: Betydningen av anstaltenes nærhet til byer og tettbygde strøk for rekrutteringen**

### **Om rekruttering i mer perifere strøk**

I denne delen av notatet skal vi diskutere om en omlegging av etatsutdanning til høyskoleutdanning vil ha noen konsekvenser for rekruttering til fengselsbetjentyrket i områder som befinner seg i utkanten av større geografiske sentra.

Kriminalomsorgen har likhetstrekk med både politi- og lensmannsetaten og Tollvesenet. Politi- og lensmannsetaten opprettet sin etatsskole i 1919, mens Tollskolene ble etablert i 1937. Fengselsskolen kom et par tiår seinere – i 1959. Opprettingen av samtlige tre utdanningsløp var et resultat av at studenter skulle inn i etatsspesifikke yrker (Brandt 2005). I 1992 ble imidlertid Politihøgskolen opprettet, og den interne etatsutdanningen ble nedlagt. Det er i denne sammenheng interessant å se utviklingen innenfor politi- og lensmannsetaten etter omleggingen til høyskole opp mot de endringer som Kriminalomsorgen vil kunne stå overfor dersom KRUS erstattes med et høyskoletilbud. Ved opprettelsen av Politihøgskolen bortfalt også den betalte etatsutdanningen, noe som gjør en sammenlikning ytterligere relevant. Vi stiller tre spørsmål:

- Hvordan er rekrutteringen i dag, og i hvilken grad vil en omlegging av utdanningen påvirke rekrutteringen?
- I hvilken grad vil en omlegging av utdanningen endre de nyutdannedes forventninger?
- Hvordan skal fengslene møte i) et endret rekrutteringsmønster, ii) endrede forventninger blant de nyutdannede?

For å få et visst innblikk i hva endringene vil kunne medføre for rekrutteringssituasjonen, har vi i tillegg til å benytte statistisk materiale også intervjuet fire fengselsledere fra ulike deler av landet. Vi trekker også veksler på andre studier som Fafo har gjennomført – herunder studier der Tollvesenet og Politi- og lensmannsetaten inngår som undersøkelsesenheter.

### **Etatsutdanningene utfordres**

Fra 1855 til 1970 opprettet ti ulike etater sine interne etatsutdanninger. Etatsutdanningen la ofte grunnlaget for en livslang tjeneste innen etaten, og var i mange tilfeller del av en karrierevei (Berg m.fl. 1999). En felles etatsutdanning har vært viktig for å forme en

etatsånd eller etatsidentitet. Vi lar en representant for Tollvesenet beskrive sammenhengen mellom etatsutdanning og identitet:

«Vi har en ensartet og sterk plattform gjennom etatsens interne tollerskole. Tollidentiteten forsterkes av uniformsbruk. Vi har en sterk korpsånd og jeg vil si en usedvanlig sterk yrkesstolthet. Våre folk opplever høy grad av mening og samfunnsnytte.» (Moland og Trygstad – under utgivelse)

Etatsutdanningene kan således sies å ha bidratt til å forme arbeidstakerne til en relativt homogen gruppe, og for Tollvesenets del medfører dette en oppfatning om at de er *spesielle*. Etaten preges av et skarpt skille mellom dem som er eksterne – det vil si arbeidstakere med en annen bakgrunn enn den rent tollfaglige – og de interne. Dette er uavhengig av hvor mange år man har bak seg i etaten. En gang ekstern, alltid ekstern (*ibid.*). Inntrykket av en særegen etat kan vanskeliggjøre endringsprosesser, samtidig som det kan skape en lukket etat.

Etatsutdanningen som institusjon ser imidlertid ut til å ha hatt sin æra. I dag er det kun tre igjen; Tollskolen, Kriminalomsorgens Utdanningssenter (KRUS) og Flygelederskolen. Sistnevnte utdanning har imidlertid inngått et nordisk samarbeid og har sin flygelederutdanning i Malmøi Sverige ([www.avinor.no](http://www.avinor.no)). Bortfallet av etatsutdanningen må ses i sammenheng med at de ulike etatene etter hvert kunne rekruttere høgskoleutdannede med relevant utdanning og etatene derfor kunne spare penger ved en nedleggelse (Brandt 2005). Etableringen av distriktshøgskolene på 1970-tallet er del av dette bildet.

Den generelle samfunnsutviklingen preget av økende heterogenitet er en sentral dimensjon. Oppgavene som etatene skal håndtere blir etter hvert mer sammensatte. Nye former for kriminalitet fører til at politiutdanningen må oppdateres, og i fengslene kommer det nye grupper av innsatte som må håndteres annerledes. Alt dette snur opp ned på forestillinger om ett utdanningsløp som skaper en homogen gruppe arbeidstakere.

### **Forhold som påvirker etatenes behov for kompetanse**

Det norske samfunn er vesentlig endret i løpet av de siste ti til 15 årene. Denne perioden har vært preget av åpnere grenser og økt liberalisering. Dette har på ulike måter påvirket flere av de statlige virksomhetene. For politi- og lensmannsetaten, Skatteetaten og Tollvesenet har mer grenseoverskridende kriminalitet – også økonomisk og organisert kriminalitet – ført til tyngre og mer ressurskrevende saker å etterforske. Dette har skapt behov for en ressursvridning og et endret fokus. I de tre etatene har generalistrollen måttet vike for spesialistrollen, noe som har påvirket kompetansesammensetningen.

I Skatteetaten var andelen arbeidstakere med utdanning på universitets- og høgskolenivå klart økende fra 1990 til 2004. En tilsvarende utvikling finner vi også i politi- og lensmannsetaten, men her må det voksende antall høgskoleutdannede ses i sammenheng med etableringen av Politihøgskolen i 1992. Endret kriminalitet påvirker selvsagt også situasjonen for Kriminalomsorgen.

## De innsatte

I løpet av 2005 hadde norske fengsler til sammen 12 000 innsatte. Gjennomsnittlig soningstid var 100 dager. Det er grunn til å anta at de ovennevnte forholdene har ført til at fengslene befolkes av ganske andre typer innsatte i dag enn tidligere. Rus- og psykiatriproblematikk preger grupper av innsatte i norske fengsler. Organisert kriminalitet påvirker også soningsforholdene og sikkerheten. Og ikke minst – vi finner et langt større innslag av innsatte med annen etnisk tilhørighet enn 20 år tilbake i tid. Det er med andre ord en langt mer heterogen innsattegruppe i dag enn tidligere. Endringer i innsattegruppen påvirker også kompetansebehovet blant fengselsbetjentene, og begrunnelsen for å oppgradere fengselsbetjentutdanningen til høgholenivå ligger nettopp i de økte kompetansekravene som stilles for å møte dagens og morgendagens behov i fengslene.

Vi skal senere komme nærmere inn på endringer som kan komme i kjølvannet av en omlegging av fengselsskolen, men la oss først se på rekrutteringssituasjonen slik den fremstår i dag.

## Rekruttering og turnover

Vi velger å sammenlikne rekrutteringsgrunnlaget til KRUS med Politihøgskolen. I denne delen av kapittelet går vi løs på den første problemstillingen. Vi spør:

- Hvordan er rekrutteringen i dag, og i hvilken grad vil en omlegging av utdanningen påvirke rekrutteringen?

Vi har sammenliknet rekrutteringen til de to utdanningene på ulike tidspunkter. Fra 1990 til 2004 viser statistikken at antall søkere til Politiskolen (fra 1992 Politihøgskolen) har blitt redusert med rundt 1200. Ved etableringen av Politihøgskolen i 1992 økte antallet med nesten 1000 sammenliknet med året før. Dette blir sett i sammenheng med den store medieomtalen som fulgte av omleggingen. Et annet forhold, påpekt i Fafos notat fra 2004, er at det ikke ble presisert i utlysningsteksten at betalt utdanning ville bortfalle. Etter avklaringen om at studiet måtte lånefinansieres, var det en viss nedgang, men det var ingen nedgang sett i forhold til perioden med betalt etatsutdanning.

Selv om det er variasjoner over søkere til Politihøgskolen fra år til år, fremstår likevel variasjonene i søkningen til KRUS som større. Dersom vi sammenlikner søkertallene fra 1990 til 2004, finner vi bare en nedgang på rundt 350 søkere. Men i løpet av denne 14-årsperioden finner vi tidvis store forskjeller. I Fafos notat om rekruttering til kriminalomsorgen fra 2004 ses dette i sammenheng med forholdene i arbeidsmarkedet. Høye søkertall til KRUS i 1990 og 2002 sammenfaller eksempelvis med en økende arbeidsledighet i samfunnet generelt. Dette fremheves særlig av en informant som vi intervjuet sommeren 2006:

«Hele rekrutteringssystemet er i dag meningsløst. Når det er høykonjunktur, får vi få søkere til etatsutdanningen. Når det er lavkonjunktur, øker søkningen formidabelt. En betalt etatsskole gjør at man også får inn en del studenter som ikke egentlig har noen interesse av å arbeide med mennesker.» (Fengselsleder)

I 2004 påpekte Fafo at konjunktorene i arbeidsmarkedet i mindre grad synes å påvirke søkerantallet til politihøgskolen, og relaterer dette blant annet til at polityrket «har en sterk identitet, og kanskje en aura» som gjør konjunktursvingningene mindre markante (Fafo-notat 2004:26).

### Turnover

Både Politihøgskolen og KRUS utdanner studenter/aspiranter som får en etatsspesifikk kompetanse. Samtidig har sikkerhetsbransjen vokst seg stor, og sysselsetter i dag over 7000 ansatte ([www.sbl.no](http://www.sbl.no)). Det er rimelig å anta at dette er en bransje som kan tenkes å tiltrekke seg både politi- og fengselsbetjenter. I tillegg foregår det en viss lekkasje av arbeidstakere i Kriminalomsorgen til helse- og sosialsektoren. Det bør også tilføyes at det foregår en motsatt «lekkasje» ved at ansatte innen sikkerhetsyrker og helse- og sosialyrker søker seg over til de to ulike utdanningsløpene. I Fafos notat fra 2004 fremgår det at drøye sju av ti studenter ved KRUS mener at utdanningen er henholdsvis svært anvendelig eller anvendelig i forhold til yrker som ligner fengselsbetjentyrket. Det indikerer at disse fengselsbetjentene ikke nødvendigvis betrakter utdanningen og yrket som et livsvalg i den forstand at fremtiden er låst. Vi vet ikke om svarene hadde vært annerledes dersom vi hadde stilt samme spørsmål for eksempel rundt 1980, men tatt i betraktning det som er skrevet ovenfor om etatsånd og livslang tjenestetid, kan det være grunn til å anta at fordelingen hadde blitt en litt annen.

Dersom vi ser på avgangen blant fengselsbetjentene, var denne stabil i perioden 1999–2001, mens det er indikasjoner på at avgangen økte svakt i årene forut. Det er ikke mulig å oppdrive data om avgang i etaten fra de siste årene.

Tabell 3.1: .Antall tjenestemenn med etatsutdanning som har sluttet 1983-2001

År	Totalt pr. år	Alders- /uførepensjonering	Ut av etaten	Ut av etaten i % av total avgang
1983-93	Gjnsnt. 32	De fleste	Få	
1994-96	Gjnsnt. 40	De fleste	Få	
1997	47	De fleste	Få	
1998	Økende			
1999	87	13	23	59%
2000	91	16	18	63%
2001	99	19	17	63%
Opplysninger og tall innhentet av Fafo i Justis- og politidepartementet.				

Det er dermed grunn til å understreke at verken søkningen til KRUS eller rekrutteringssituasjonen i landet sett under ett, preges av noen akutte problemer. Det er i situasjonen etter omlegging til høgskoleutdanning, ved avskaffelse av betalt etatsutdanning, samt ved eventuelt bortfall av pliktåret, at rekrutteringen til kriminalomsorgen vil kunne gå ned. Som vi skal komme tilbake til under, er det imidlertid fengsler som *har* rekrutteringsproblemer allerede i dag.

Men la oss se litt nærmere på hva som er begrunnelsene for å slutte i Kriminalomsorgen.

### **Hvorfor forlate etaten?**

Begrunnelser for å skifte jobb vil ofte være sammensatte. Som det fremgår av del 2 i denne rapporten, har Fafo intervjuet ni fengselsbetjenter som har sluttet i tjenesten. Etersom disse informantene har forlatt fengselsyrket, er de trolig blant dem som er mest misfornøyd med interne forhold i fengslene. Selv om vi ikke har grunnlag for å bedømme hvor representative deres utsagn er, er vurderingene som kommer fram interessante når de ses i sammenheng med annet materiale som inngår i rapporten.

Opplevelsen av et dårlig psykososialt arbeidsmiljø fremstår ikke som særlig hyppig sluttårsak. Samtlige karakteriserer arbeidsmiljøet som godt, og de trekker spesielt fram forholdet til andre kolleger. Kollegene fremstår som viktige diskusjonspartnere – særlig når jobben byr på vanskeligheter. Begrunnelser for å slutte synes heller ikke å være knyttet til at de rett og slett har havnet på feil hylle yrkesmessig. Informantene er opptatt av kontaktbetjentrollen og den individuelle fangeoppfølgingen, som omtales som sentralt i den faglige delen av jobben. Og dobbeltrollen som ”hjelper” og ”kontrollør” beskrives snarere som faglig utfordrende enn belastende. Utover dette beskriver informantene en arbeidshverdag som oppsummert har disse kjennetegn:

- En toppstyrt ledelse som styrer gjennom direktiver fremfor dialog
- Rutinepregede arbeidsoppgaver med til dels lite rom for variasjon
- Knappe ressurser som påvirker innleie av vikarer og muligheten for å utøvekontaktbetjentrollen
- Svært begrensede muligheter for faglig utvikling og spesialisering

Sistnevnte forhold blir relatert til lang reisevei, fordi kursvirksomheten til KRUS er sentrert rundt Oslo, og til knappe ressurser. Det er selvsagt farlig å generalisere ut fra et så begrenset datamateriale, men de forholdene som påpekes ovenfor er ikke begrenset til utfordringer i Kriminalomsorgen. Det skal vi komme tilbake til, men la oss se hva informantene trekker frem som viktige begrunnelser for å søke seg ut av etaten.

### *Viktige sluttårsaker*

Blant de ni informantene blir følgende begrunnelser for å slutte i jobben som fengselsbetjent trukket frem (jf. del 2):

- «Individuelle» grunner – for store ulemper ved å jobbe turnus, ikke mulig å finne arbeid nær hjemplassen, andre private årsaker
- «Protestgrunner» – for lite selvstendighet i jobben («toppstyring»), mangel på ressurser i etaten
- Manglende karrieremuligheter (faglig utvikling/spesialisering)

De forhenværende fengselsbetjentene ble også spurt om hva som skulle til før at de ville vurdert å gå tilbake til jobben igjen. Svarene kan oppsummeres i: «Mer ressurser til etaten» og «Høyere lønn». Lønnen er imidlertid ikke et forhold som i utgangspunktet fremheves som viktig grunn til å slutte. Vektleggingen av lønn som trekkplaster *kan* derfor tenkes å være et resultat av at de avlønnes bedre i sitt nye arbeidsforhold enn det de gjorde som fengselsbetjenter.

### **Sett fra fengselsledernes ståsted**

Vi omtalte ovenfor at det ikke er snakk om noen akutte rekrutteringsproblemer innenfor Kriminalomsorgen. Bildet kan imidlertid nyanseres. Rekrutteringen ser nemlig ut til å ha sammenheng med blant annet *hvor* i landet fengslene er lokalisert. Vårt spinkle datagrunnlag gjør at vi her må trå varsomt. Vi velger likevel å trekke frem noen dimensjoner som peker seg ut. I vårt utvalg svarer tre av de fire intervjuede fengselslederne at de har opplevd rekrutteringsproblemer. Dette har særlig vært merkbart i de tilfeller der driften er utvidet eller der fengselet er nyopprettet. For ett av fengslene fremstår imidlertid rekrutteringsproblemen som mer permanente – selv flere år etter at det ble opprettet.

### **Lokalisering**

Det å rekruttere fengselsbetjenter – og eventuelle problemer knyttet til dette – ser ut til å ha sterk sammenheng med hvor fengselet er lokalisert. Nærhet til by og tett befolkede områder ser ut til å medføre en langt lettere rekrutteringssituasjon enn i motsatt tilfelle. Blant våre informanter finner vi representanter for de to ekstremer. La oss se på rekrutteringsbildet i anstalter med nærhet til byområder.

Vi velger først å trekke frem et nytt fengsel som er plassert midt mellom to relativt store byer. Her skulle flere nye fengselsbetjenter rekrutteres. Vår informant beskriver prosessen slik:

«Vi greide å besette alle de utlyste stillingene. Jeg er glad vi fikk fengselsbetjenter, men jeg skulle gjerne ønsket å kunne velge litt mer i ansettelsesprosessen. Vi ansatte nemlig alle som søkte.»

Majoriteten av de nyrekrutterte har tilknytning til stedet. En mindre gruppe fengselsbetjenter søkte fordi de ønsket å komme *nærmere* sitt opprinnelige hjemsted, og en tredje, langt mindre, gruppe var betjenter som ganske enkelt ønsket å prøve noe nytt. Beliggenheten mellom to større byer medfører imidlertid at rekrutteringspotensialet øker.

Et fellestrekk som går igjen i alle intervjuene, er at kommende fengselsbetjenter i relativt stor grad rekrutteres fra vikarenes rekke. Vikarene oppmuntres gjerne til å søke om opptak på KRUS og vender ofte tilbake til fengselet etter endt utdanning. Slik har det også vært her, det er få som «tvangssendes» til dette fengselet. Vår informant har derfor få bekymringer knyttet til et eventuelt bortfall av pliktåret. Hun legger imidlertid vekt på at det er svært viktig å markedsføre fengselet og området rundt når man skal rekruttere. Hun trekker frem KRUS og utdanningsmesser som viktige kanaler. I tillegg

har fengselet et godt samarbeid med stedets høgskole og har sykepleie- og vernepleiestudenter på hospitering i mellom åtte og tolv uker årlig:

«Det har vært svært viktig både for dem og oss. En viktig grunn til at vi har fått til dette, er nærhet til høgskolen». (fengselsleder)

Er det da ingen sorte skyer? Ikke egentlig med hensyn til rekruttering, men fengselslederen mener å ha sett at det kanskje har blitt noe vanskeligere å rekruttere de helt unge fengselsbetjentene, fordi: «Nærhet til store byer er svært viktig for denne aldersgruppen.» Vår informant mener også at fengselets rykte har betydning, men graden vil variere:

«Jeg tror kanskje ikke det er så viktig i de store byene, der er det uansett mer å velge mellom. Da kan man selv prøve et sted ut. Men for oss har det veldig mye å si for å få folk til å komme.»

#### *Hvordan beholde de «tvangssendte»?*

Vi intervjuet en fengselsleder i et bystrøk. Rekruttering av fengselsbetjenter går i dag forholdsvis greit, men fengselet er i langt større grad avhengig av å rekruttere gjennom de betjentene som utfører sin pliktjeneste:

«Vi rekrutterer stort sett alle blant rekruttene. For oss er det et veldig viktig poeng. Det er jo sånn at vi kan si vi trenger ti rekrutter, og det utdannes jo ikke så mange nordlendinger, så da får vi også gjerne noen søringer «tvangssendt». Flere har trivdes så godt at de har blitt værende. Men i utgangspunktet var jo ikke dette førstevalget.»

Her ligger anstalten såpass sentralt at flytting kan være et alternativ fordi jobbmuligheter for ektefeller kan skaffes og avstanden til skole og barnehage er kort. I dette fengselet har man altså klart å «omvende» søringene til nordlendinger, og slik sett fått dem til å bli værende. Men manglende preferanser til stedet medførte, som det fremgår av sitatet over, at dette ikke var noe førstevalg.

#### *Når avstanden til by er stor*

I motsatt ende av skalaen finner vi lederen for et fengsel som befinner seg i et område som er forholdsvis tynt befolket, og der avstanden til nærmeste by er større. Vår informant fremhever at det på stedet ikke er noen tradisjoner for fengsel og fengselsbetjentyrket. Situasjonen et annet sted i landet fremheves som den rake motsetningen: «der er det fengsler som det vokser paddehatter», noe som ifølge informanten også påvirker rekrutteringsgrunnlaget.

Fengselet er en stor institusjon. Lenge etter etableringen sliter man fortsatt med rekruttering av fengselsbetjenter. I fengselets oppstartsfase ble det hentet inn betjenter fra andre institusjoner, samtidig som man har vært veldig avhengig av pliktåret ved utdanningen. Fengselet hadde også et samarbeid med KRUS og departementet, der interesser-

te og/eller vikarer i området fikk tilbud om å søke opptak på KRUS. En egen klasse ble opprettet for disse elevene, men tilbudet var et engangsfenomen.

Fengselet har særlig problemer med å ansette betjenter i vakante stillinger, men har også visse problemer med å holde betjenter etter endt pliktjenesten. Fengselet har også en utfordring i forhold til arbeidsstokkens aldersmessige sammensetning. Dette var særlig et problem i fengselets første fase, da de aller fleste betjentene var nyutdannede. Manglende erfaring ble en utfordring både for ansatte og innsatte. Samtidig hadde dette også en annen effekt – det ble mange graviditeter:

«De nye betjentene var unge i etableringsfasen. I løpet av disse ni årene er det født om lag 100 barn i alt. Det har jo konsekvenser for fravær og permisjoner, noe som skaper et enda større press og ytterligere behov for vikarer. I løpet av disse åra tror jeg vi har tømt området for aktuelle vikarer.»

Dette fengselet hadde i fjor mellom 1000 og 1500 udekkede vakter. Problemet med å rekruttere fengselsbetjenter, bruk av vikarer og turnover er et problem i forhold til den rehabiliteringen som skal foregå innenfor Kriminalomsorgen. Når dette er situasjonen i fengsler som huser de tyngste kriminelle med lange dommer, blir dette enda mer problematisk: Det tar tid å bygge opp relasjoner preget av tillit.

### **Nye fengsler ikke nødvendigvis attraktive**

Det fremstår som noe overraskende at nye institusjoner – slik vi har sett eksempler på ovenfor – ikke i seg selv fungerer som trekkplaster for fengselsbetjenter.

I utgangspunktet skulle vi anta at nye institusjoner ville kunne være attraktive arbeidsplasser fordi betjentene i større grad kan være med på å forme institusjonen enn det man har mulighet for i et innarbeidet fengsel. Vi har sett to eksempler på at så er tilfellet. Det kan være flere årsaker til dette. Lokalisering vil selvsagt også ha betydning i denne sammenheng. En annen mulig forklaring kan imidlertid være at fengselsbetjentenes mulige påvirkningskraft er liten, på grunn av for blant annet fastlagte sikkerhetsrutiner. Tidligere i dette kapittelet så vi at noen tidligere fengselsbetjenter var misfornøyd med *rutinepregede arbeidsoppgaver med til dels lite rom for variasjon*. En annen forklaring kan imidlertid være at anstaltens omdømme eller rykte har betydning for rekrutteringen. En fengselsleder vi intervjuet kommenterer kombinasjonen nyhet og rekruttering slik::

«Vi får en del henvendelser fra folk som kunne tenke seg å jobbe her. Men ting tar litt tid før de får satt seg – mange sitter på gjerdet i forhold til å søke seg hit. Ryktet til et fengsel er viktig for søkningen, og dette er vel såpass nytt at ryktene ikke har begynt å svirre. Men tilbakemeldingene fra rekruttene er at dette er et travelt, men bra sted å være.»

Dette kan indikere at ikke bare nærhet til hjemsted og/eller by er avgjørende for søkningen. Også «ryktet» som fengselet har som arbeidsplass vil kunne ha betydning for om fengselsbetjenter søker om arbeid ved institusjonen. Dette tyder på at hver anstalt, i egenskap av å være en arbeidsorganisasjon, kan gjøre viktige grep for å tiltrekke seg arbeidskraft. Det skal vi omtale senere i dette kapittelet.

## Høgskoleutdanning og rekruttering

Vi har omtalt at opprettelsen av Politihøgskolen, bortfall av finansiert etatsutdanning og pliktår ikke ser ut til å ha hatt særlig innvirkning på søkertallet til utdanningen.

Hva med søkningen til en eventuell høgskoleutdanning for fengselsbetjenter? I 2004 fant Fafo at holdninger blant aspiranter ved KRUS indikerer at lønn under studietiden tillegges stor betydning. Det ble videre konkludert med at en omlegging til en lånefinansiert høgskoleutdanning trolig vil virke negativt inn på rekrutteringen. Dette trenger imidlertid ikke bety at man vil få dårligere studenter og fremtidige betjenter. På dette punkt kan vi imidlertid ikke støtte oss for mye på erfaringene fra opprettelsen av Politihøgskolen i 1992, ettersom søkerne til den har gjennomgående bedre karakterer fra formell utdanning enn de som søker opptak ved KRUS.

Vi har forøvrig sett at søkningen synes å være konjunkturavhengig, noe som også kan tyde på at en større eller mindre andel av søkerne i utgangspunktet ikke er særlig dedikert til yrket som sådant. Det trenger imidlertid ikke å bety at de i løpet av studietiden forblir distansert til yrket, men statistikken forteller at det fra år til år er stor avstand mellom antall søkere og antall rekrutterte aspiranter ved KRUS. I 2004 var det eksempelvis ti ganger flere søkere enn det ble tatt opp på skolen. Hvorvidt søkningen vil gå ned, og om dette i så fall vil utgjøre et reelt rekrutteringsproblem, vil avhenge av flere faktorer. Et forhold som vil kunne innvirke, er hvilken profil et høgskolestudium vil få. Uansett argumenterer vi i del 1 av denne rapporten for at en omlegging trolig vil påvirke alderssammensetningen av de framtidige studentene.

## Mot en mer horisontal utdanning

En mer åpen utdanning i form av et høgskolestudium vil få et langt mer horisontalt preg, der antall yrkesløp og karrieremuligheter vil øke. La oss se hvordan våre informanter vurderer en eventuell omlegging av utdanningen.

*«Vi har behov for enda bedre betjenter»*

Overskriften er en setning som går igjen i våre intervjuer med fengselslederne. Og følgende sitat er i stor grad dekkende for hva våre informanter mener om en omlegging av utdanningen:

«Jeg synes det er svært positivt. Kompetansen er god i dag, men kan bli enda bedre. Jeg tror også yrket vil bli mer attraktivt ved en omlegging. Vi vil rett og slett kunne få bedre betjenter. Og så tror jeg det er rette veien å gå med hensyn til å bedre kommunikasjonen mellom de ulike etatene som vi i dag samarbeider med.»  
(Fengselsleder)

Det vises blant annet til at Kriminalomsorgen i dag er en *for* lukket etat, noe som påvirker grad av nytenkning, alternative perspektiver og kommunikasjon mellom øvrige virksomheter man skal samarbeide med. Ett av fengslene har, som allerede omtalt, en hospiteringsordning med høgskolestudenter. Dette er en ordning som denne institusjonen er svært fornøyd med, fordi det åpner for selvrefleksjon, ganske enkelt fordi noen stiller

spørsmål ved innarbeidede måter å jobbe på. Samtidig øker dette også kunnskapen om sentrale tjenester som Kriminalomsorgen må forholde seg til.

En av informantene trekker frem at et høgskolestudium vil kunne bidra til at fremtidens fengselsbetjenter i enda større grad vil vektlegge de innsattes situasjon og fremtidsutsikter etter endt soning:

«Vi har den tradisjonelle betjentrollen og den nye rollen. Sistnevnte er mye mer fokusert på de innsatte og deres situasjon – både under soning og i forhold til å forberede den innsatte til et liv utenfor. Det er en del som ikke er så interessert i å jobbe med de innsatte som mennesker, samtidig som vi har dem som befinner seg i den motsatte enden av skalaen.» (Fengselsleder)

Det er de i den motsatte enden av skalaen denne informanten håper det vil bli flere av. Særlig synes kombinasjonen av de to rollene å være en utfordring i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Informanter forteller at dette ofte ikke regnes som attraktive arbeidsplasser blant betjentene. Begrunnelser som trekkes frem er at man kan føle det som belastende med tett kontakt med tungt kriminelle. En annen forklaring er at det i mindre fengsler er mer oversiktlige forhold, og sett fra et arbeidstakerperspektiv er det gjerne lettere å få til «grie skiftordninger og andre former for tilpasninger». Dette er vanskeligere når sikkerhetsnivået er høyt.

#### *Hva hvis turnover øker?*

Rekrutteringssituasjonen kan også bli påvirket av hvor *varig* et yrke som fengselsbetjent vil fortone seg i fremtiden. Vi kan derfor tenke oss en kriminalomsorg med større turnover enn i dag; både inn- og utstrømmen vil kunne øke. De fengselslederne vi har intervjuet ser imidlertid positivt på en slik omlegging, og i utgangspunktet frykter de ikke økt turnover – snarere tvert imot. Informantene tror fengslene vil ha god nytte av større utskiftninger av ansatte – selv om dette selvsagt også har en grense. Det at fengselsbetjenter søker seg over til andre etater og jobber der noen år, for så å vende tilbake med ny kunnskap, betraktes som en mulig gevinst. Fengselslederne ser også for seg en motsatt bevegelse – der arbeidstakere med en fengselsbetjentutdanning på høgskolenivå starter i andre etater og søker seg over til fengslene etter hvert:

«Det er positivt med økt turnover, selv om det selvsagt er en grense. Et visst nivå sikrer at vi har en bra blanding i alder blant betjentene og det er veldig viktig, og at begge kjønn er representert. Og det vil være berikende å få inn folk med erfaring fra andre fengsler og etater.»

Samtidig er fengselslederne opptatt av at det tar en viss tid å opparbeide seg faglig tyngde i jobben. Det fremheves at dersom dagens praksis med å rekruttere spesialister fra «interne rekker» skal videreutvikles, er det en forutsetning at turnover ikke blir for høy.

En av informantene påpeker imidlertid at en omlegging av utdanningen vil kunne skape klare utfordringer i forhold til å håndtere skille mellom de etatsutdannede og de høgskoleutdannede:

«Vi vil kunne få et klaseskille. Samtidig besitter de som har vært her en del år svært viktig kompetanse. I en omlegging blir det svært viktig å tenke seniorpolitikk, slik at de eldre føler seg verdsatt og deres kompetanse blir mangfoldiggjort i systemet.»

Informanten peker på et helt vesentlig trekk: det kan bli en utfordring å forhindre: utstøting av eldre arbeidstakere. Funn fra forskningsprosjekter gjennomført i statlig sektor viser at seniorpolitikk i beskjedent grad vektlegges. I politi- og lensmannsetaten og i Tollvesenet overflyttes seniorer fra administrative oppgaver til turnustjeneste. En slik personalpolitikk vitner om begrenset tilrettelegging overfor eldre arbeidstakere som nærmer seg eller er i arbeidskarrierens siste fase (Moland og Trygstad, Fafo-notat under utgivelse). Dette peker i retning av et behov for en mer aktiv og tilretteleggende arbeidsgiverpolitikk.

#### *Hva hvis pliktåret forsvinner?*

Et annet sentralt tema er om omlegging fra etatsbetalt utdanning med pliktår til en lånefinansiert høgskoleutdanning vil påvirke rekrutteringen. Dersom vi tar utgangspunkt i at pliktåret forsvinner ved omlegging til høgskoleutdanning, vil dette kunne få konsekvenser for rekrutteringen til mer avsidesliggende strøk.

Laudal og Hauge (2004) har studert effektene av lokaliseringspolitikken for statlige arbeidsplasser, og selv om det ikke kan dras direkte paralleller til en endret utdannings situasjon for fengselsbetjenter, presenterer de noen interessante funn som kan ha relevans for vår drøfting.

Laudal og Hauge finner at hvorvidt ansatte flytter med virksomhetene blant annet har sammenheng med avstanden til hjemstedet. Jo kortere avstanden er, jo flere ansatte følger med. Illustrerende nok følger 47 av 110 ansatte i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med virksomheten fra Oslo til Tønsberg (Dagens Næringsliv 23.05.05).<sup>3</sup> At over 40 prosent velger å bli med, er trolig også en konsekvens av de ansattes kompetanse, som i denne forbindelsen viser seg å være nok en viktig faktor. Jo mer spesialisert utdannelse arbeidstakerne har, jo større er sannsynligheten for at de også vil følge med virksomheten. Dette *kan* peke i retning av at jo mer horisontal kompetanse virksomheten benytter seg av, desto større er sjansene for at arbeidstakerne heller velger å se seg om etter annet arbeid enn å flytte til en avsidesliggende arbeidsplass. Den store andelen som slutter som følge av at de ikke ønsker å flytte på seg, skaper store utfordringer med hensyn til å opprettholde det faglige miljøet, og det resulterer i at virksomhetene må bruke ekstra ressurser både for å beholde kompetanse og rekruttere ny. Spørsmålet er om fengslene har tilstrekkelig ressurser til å kunne ta i bruk ekstra virkemidler for å tiltrekke seg arbeidskraft.

Det som i dag er KRUS' ønskede rekrutteringsgrunnlag er «modne» studenter, det vil si de som ikke kommer direkte fra videregående skole (Fafo-notat 2004:34). Ved etableringen av Politihøgskolen økte alderen på søkere, noe som betraktes som positivt. Dersom også alderen på fengselsbetjentstudentene skulle øke, *kan* dette imidlertid få

---

<sup>3</sup> Flere av disse dagpendler.

konsekvenser for mobiliteten. Økt alder øker sjansen for at studentene har stiftet familie, noe som kan begrense viljen til å flytte. Denne effekten kan tenkes å bli forsterket av alternative yrkesløp, fordi jobbmuligheter vil kunne finnes der utdanningsinstitusjonene er lokalisert.

Blant fengselslederne vi intervjuet er det to som frykter effektene dersom pliktåret skulle forsvinne. Begge rekrutterer i stor grad fra de utplasserte aspirantenes rekker, og det er ikke alle som hadde det aktuelle fengselet som førstevalg. En fengselsleder forteller at de rett og slett er avhengige av pliktåret til fengselsbetjentene for å holde hjulene i gang:

«Det oppfatter jeg som en slags trussel. Vi trenger pliktåret for å holde hjula i gang. Vi vil ikke klare å få inn nok vikarer fra nærmiljøet her, og det er jo ikke nok folk til at de vil kunne utgjøre en betydelig andel dersom disse søkte et høgskolestudium.»

Dersom KRUS omlegges i tråd med endringene ved Politihøgskolen, vil man likevel få tilsendt betjenter. På Politihøgskolen er andreåret et praksisår, og studentene deltar i aktiv polititjeneste. Men ikke alle politidistrikter kan regne med å få praksisstudenter, de må godkjennes av Politihøgskolen. Ifølge Brandt (2005) er dette med på å gi et distrikt status, noe som er særlig viktig i mindre sentrale strøk.

## **Høgskoleutdannede studenter og forventninger**

Et sentralt spørsmål er:

- I hvilken grad vil en omlegging av utdanningen endre de nyutdannedes forventninger?

Bakgrunnen for en omlegging til et høgskolestudium er begrunnet ut fra økte krav til fengselsbetjentenes kompetanse. Utvalget trekker frem fire kunnskaps- og ferdighetsområder som ønskes vektlagt: a) sikkerhet, b) endring, c) relasjoner, d) internasjonale forhold.

Tidligere besto fengselsbetjentenes oppgaver for det meste av rene sikkerhetsoppgaver, visitering, følging, transport med mere. Nå har betjentene fått mer sosiale og pedagogiske oppgaver, og de erstatter oftere bruk av sosialarbeideren. Dette stiller økte krav om kjennskap til lovverk, institusjoner, språklige ferdigheter og relasjoner.

Gjennom rollen som kontaktbetjent får arbeidstakerne et større ansvar for å følge opp enkelte fanger. I dette arbeidet brukes blant annet individuelle planer. Kontaktbetjenter får i økende grad en koordinerende rolle mellom den innsatte og forvaltningsapparatet for øvrig og ikke minst for relasjonene til områder som helse, skole, arbeide, familie, fritid (Innstilling til Justis- og politidepartementet om utdanning for fengselsbetjenter, 2004). Et økende fokus på disse temaene vil kunne medføre endrede forventninger til en jobb i kriminalomsorgen.

## Rekruttering og bibehold av de høgskoleutdannede

Vi legger til grunn at utvalgets fremstilling av kompetansebehovene i fengslene er dekkende. Dermed er det vanskelig å se faglige begrunnelser for å la være å oppgradere fengselsbetjentutdanningen til høgskolenivå.

Spørsmålet er imidlertid hvor omfattende behovet for denne kompetansen er. Hvor stor del av de innsatte har behov for et kompetansekrevenne oppfølgingstilbud, og hvor stor del kan klare seg med tilsyn av enklere art? Flertallet av fanger trenger kanskje ikke tilsyn og oppfølging av en slik art at de fremtidige fengselsbetjentene kan få brukt hele sitt kompetansespekter? I forlengelsen av dette resonnementet kan man spørre seg om planene om høgskoleutdanning er begrunnet i behov hos et mindretall av fangene. Dette mindretallet forventes å øke, men det vil neppe noen gang utgjøre hele fangebefolkningen. I siste instans beror dette på hvor mye ressurser som kanaliseres til rehabilitering av innsatte. Friestad (2005) avdekker betydelige udekkede behandlingsbehov blant volds-, og sedelighetsdømte, samt blant dem med rusproblemer. Hvis fengselsbetjentene i økende grad skal spesialisere seg som ledd i rehabiliteringen av slike grupper innsatte, synes det å være liten fare for at høgskoleutdanningen vil utdanne overkvalifiserte.

Behovet for tjenester utført av fengselsbetjenter vil derfor spenne over et felt fra helt enkle oppgaver til oppgaver som fordrer både høgskoleutdanning og omfattende erfaring. Dermed vil det bli en utfordring for fengselsmyndighetene å fordele oppgavene slik at fengselsbetjentene i minst mulig grad opplever situasjoner der de er over- eller underkvalifisert. Vi har stilt spørsmål til våre informanter om hva de tenker om forventningene til morgendagens nyutdannede fengselsbetjenter:

«I dag er det litt sånn at man stagnerer etter endt utdanning. Det er lite etterutdanning å snakke om. Det er noen ukers kurs hist og her, men ikke noen samordnet plan, og avansemulighetene for de fleste er små. Ved en omlegging vil det være mulig å ta andre studier – påbygge – og dette kan gi muligheter for flere. Og jeg tror at høgskoleutdannede vil ha forventninger om å bruke faget sitt, og kanskje ha andre forventninger til karriereløp.»

Vi har også tidligere sett at manglende etterutdanningsmuligheter er et av trekkene som forhenværende fengselsbetjenter fremhever som betegnende for fengslene i dag. Det kan med andre ord se ut til at fengselslederne ser for seg fremtidige nyutdannede fengselsbetjenter med større faglige forventninger til arbeidet. Og det er grunn til å tro at lederne har rett i sine antakelser. En utdanning som gir større valgmuligheter på arbeidsmarkedet vil også kunne gjøre studentene mer kritiske til både valg av yrke og institusjon. Det kan derfor hevdes at mange av arbeidsgiverne i Kriminalomsorgen til nå har en forholdsvis enkel oppgave med å rekruttere arbeidstakere. Hva fengslene *selv* kan gjøre for å rekruttere og beholde arbeidstakere med andre forventninger til arbeidet, skal vi komme tilbake til når vi tar for oss den siste problemstillingen. Her skal vi se nærmere på hva forventningene kan bestå av.

### Interessant arbeid, arbeidsmiljø og karriere

I en studie om høgskolestudenters og unge kommunalt ansattes holdninger og krav til arbeid og arbeidsorganisasjoner finner Rødvei (2002) at hypotesen om status, image og materielt utbytte i form av lønn og frynsegoder til en viss grad kan tilbakevises som forklaring bak respondentenes arbeidsvalg. Isteden viser undersøkelsen at aspekter som interessant arbeid, medbestemmelse, godt arbeidsmiljø, trivelige kolleger, gode utviklingsmuligheter, frihet og tid til familien fremstår som sentrale komponenter. Trivsel og godt arbeidsmiljø danner den fundamentale basispreferansen for alle. I denne sammenheng er det likevel interessant å trekke frem at både studenter og unge kommuneansatte er skeptiske til en karriere i kommunal sektor (Rødvei, 2002:5). Rødvei relaterer dette til en generell og negativ oppfatning av kommunal sektor som arbeidssted: «Den oppfattes som umoderne, ulønnsom og byråkratisk» (*ibid.*).

Selv om denne undersøkelsen har kommunal sektor som referanseramme, er det grunn til å tro at funnene også har relevans for dagens studenter ved KRUS, og ikke minst fremtidens høgskolestudenter. I den forbindelse fremstår ryktet eller omdømmet som et sentralt tema. Omdømme handler ikke bare om markedsføring av egen fortreffelighet. Det dreier seg om en lovlig, legitim, etisk og forsvarlig drift.<sup>4</sup> Det handler om en god og rettferdig behandling av brukere, ansatte og samarbeidspartnere. Og det har å gjøre med åpne kommunikasjonsforhold og gjennomsiktighet.<sup>5</sup>

Et sted å starte for å komme forventningene i møte, er å gjøre et anslag over fordelingen av enklere og mer krevende oppgaver. Ønsker man i enda større grad spesialiserte fengsler eller fengsler som kan yte alle typer av oppgaver/tjenester? Trekkesspesialiseringen langt, vil det lett utvikle seg A- og B-lagsfengsler (sett fra de ansattes ståsted).

Dernest bør det frembringes en oversikt over hvordan kompetansebehov er fordelt på de ulike fengslene. Er det slik at noen fengsler bare har enklere oppgaver, mens de mer kompetansekrevene oppgavene først og fremst er å finne ved et fåtall av de større fengslene? Er det videre slik at noen fengselsbetjenter skal konsentrere seg om de mest faglig utfordrende oppgavene, mens andre kun skal gjøre de enkleste oppgavene? Fengselsmyndighetene må vurdere om en ønsker spesialiserte fengselsbetjenter. Trekkesspesialiseringen langt kan det, som for fengslene, utvikle seg A- og B-lagsbetjenter En av våre informanter trekker frem muligheten av å ha to utdanningsløp:

«Jeg har tro på at det kunne gå an å ha to utdanningsløp. Vi trenger noen som kan ta de klare vekteroppgavene. De kunne ha hatt et mye kortere utdanningsløp. Og så kunne vi ha hatt de høgskoleutdannede. Noen må frigjøres fra eksempelvis rene luftenoppgaver. Studiet bør også gjøres så bredt at man har overgangsmulig-

---

<sup>4</sup> I en undersøkelse gjennomført innenfor kommunal sektor fremgår det at forekomsten av ulovlige, illegitime og umoralske forhold – såkalte kritikkverdige forhold – er omfattende (Skivenes og Trygstad 2006)

<sup>5</sup> Nils M. Apeland sier til Ledernet: En nyttig kontrollspørsmål i forretningsdrift er å spørre seg selv: Ville jeg vært komfortabel med å forsvare dette på TV? (<http://www.ledernet.no/art/?id=946>)

heter. Så kunne man arbeidet noen år i fengsel, arbeidet innen rusomsorg noen år, for så å komme tilbake. Det ville ha høynet kompetansen.»Det er selvsagt en be-  
snærende tanke å legge opp til et slikt dobbelt utdanningsløp. Det ligger imidlertid  
en mulig mine begravet her: muligheten for å etablere et A- og B-lag preget av  
profesjonskonflikter. Det er nærliggende å trekke paralleller til forholdet mellom  
sykepleiere og hjelpepleiere, et forhold som tidvis har vært preget av profesjons-  
kamp og manglende kommunikasjon. Dessuten tolker vi delinnstilling 2, fra ar-  
beidsgruppen som utredet framtidig utdanning for fengselsbetjenter, slik at det  
ikke er aktuelt å starte kortvarig utdanning i en såkalt «sikkerhetsmodul». En slik  
modul ville trolig dekke de viktigste vekteroppgavene.

### **Ulike fengsler – ulike utfordringer**

Fangesammensetningen i de ulike fengslene har betydning både for arbeidsoppgaver,  
arbeidsbelastninger, kompetansebehov og ressursutnyttelse.<sup>6</sup> Dette er forhold som har  
relevans både for rekruttering og bibehold av arbeidskraften.

Fengslene utgjør i utgangspunktet fengselsbetjentenes arbeidsmarked. Dersom det  
kun er et fåtall fengsler som har oppgaver som krever høgskoleutdanning, vil arbeids-  
markedet for en høgskoleutdannet fengselsbetjent bli svært lite. Vi antar at få vil ta en  
utdanning som gjør dem overkvalifiserte i forhold til de oppgaver som ligger og venter  
etter endt utdanning. Dersom fordelingen av fanger og oppgaver ikke tar hensyn til det-  
te, kan det enten komme til å begrense rekrutteringen til høgskoleutdanningen, eller føre  
til at de nyutdannede søker seg til andre steder enn fengslene.

Det kan tenkes et scenario der ungdom fra distriktene skyr unna et krevende høgsko-  
lestudium som fordrer egenfinansiering. Hvis en dertil samler høgskolerelevante oppga-  
ver i sentrale strøk, svekkes antakelig ytterligere distriktsungdommens motivasjon for å  
velge et yrke som fengselsbetjent.

Skal høgskoleutdannede fengselsbetjenter få brukt sin utdanning, bør enkle og kre-  
vende oppgaver være fordelt på samtlige fengsler. Videre bør en antakelig organisere  
arbeidet slik at alle gjør både enkle og krevende oppgaver. Dette vil lettere sikre at alle  
fengselsbetjenter opplever mening og utvikling i arbeidet. Det vil dessuten bidra til å gi  
en mer robust og fleksibel organisasjon. Fengsler med et bredt spekter av oppgaver gir  
større mulighet for variasjon, utvikling, fordeling av arbeidsbelastninger og tilretteleg-  
ging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne (jf. Inkluderende Arbeidsliv, seniorpoli-  
tikk m.v.). Dermed kan de lettere tilby et arbeidsinnhold som reduserer uønsket perso-  
nalgjennomtrekk og utstøting. Ligger slike fengsler i distriktene, økes antakelig  
rekrutteringsmulighetene, samtidig som en unngår å miste de beste til sentrale strøk.

### **Hva kan fengslene selv gjøre?**

Vi har så langt hevdet at vi trolig vil kunne se et endret rekrutteringsmønster i fremti-  
den. Morgendagens fengselsbetjenter vil antakelig i mindre grad enn tidligere føle at

---

<sup>6</sup> andre forhold, som fangemiljø og lokalsamfunnsproblemer, tas ikke opp her

yrket er et livslangt prosjekt. Kan hende vil de i sin yrkeskarriere helt skifte beite, eller være ute av etaten for så å komme tilbake igjen. Vi har også sett at bortfall av pliktår betraktes som en utfordring for to av våre fengselsledere. Dette har i stor grad vært en effektiv rekrutteringskanal. Spørsmålene blir da:

- Hvordan skal fengslene møte i) et endret rekrutteringsmønster, ii) endrede forventninger blant de nyutdannede?

Vi tror at mye av svaret ligger i å etablere en mer aktiv arbeidsgiverpolitikk. For ikke å skjære alle over én kam: vi vet at det er klare variasjoner med hensyn til fokus på tilrettelegging, kommunikasjon, kompetanseoverføring og veiledning i de ulike fengslene i dag. Like fullt finner vi det interessant at blant de intervjuede fengselslederne er det ingen som umiddelbart nevner arbeidsmiljøet og arbeidsgiverpolitikkenes rolle når temaet er rekruttering. Det som imidlertid fremheves, er å ”markedsføre stedet”. Det er selvsagt viktig, men som påpekt tidligere, kan det også se ut til at fengselsbetjentene ønsker seg til fengsler med et godt omdømme blant dem som arbeider der, og ikke primært til ansalter som er flinke i ekstern markedsføring.

Kriminalomsorgen kan imidlertid på dette punktet lære noe av erfaringer i kommunal sektor, som også har slitt og sliter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Særlig vanskelig er dette for kommuner i mer avsidesliggende strøk.

### **Attraktive arbeidsplasser**

For å løse morgendagens velferdsoppgaver må arbeidskraften være tilgjengelig med tilstrekkelig volum og riktig kompetanse. Arbeidet med å beholde, nyttiggjøre seg og rekruttere arbeidskraft med ønsket kompetanse må rettes mot flere hold samtidig. Utdanning er kun ett av flere forhold som innvirker på rekruttering og offentlige institusjoners evne til å levere tjenester. I rapporten ”Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft” (Moland og Egge 2000) ble følgende forhold trukket frem som viktige for å sikre tilstrekkelig arbeidskraft:

1. Skape attraktive arbeidsplasser for å beholde attraktiv arbeidskraft (stabiliserende personalpolitikk)
2. Bedre nyttiggjøring av arbeidskraften (økt yrkesdeltakelse, rett person på rett plass og rett kompetanse til rett funksjon)
3. Ulike rekrutteringstiltak, systematisering av belønningssystemet
4. Utdanningens innhold, (relevant kompetanse)
5. Rekrutteringsgrunnlaget

Vi ser at noen av disse er sammenfallende med det Rødvei (2002) finner når han har kartlagt studenters holdninger og forventninger til fremtidige yrkesvalg.

De tre første punktene kan sorteres under begrepet «strategisk arbeidsgiverpolitikk». Innen flere offentlige virksomheter har arbeidsgivere det siste tiåret måttet ruste seg til å møte unge arbeidstakere som stiller betingelser for å jobbe. Samtidig har en måttet forholde seg til at en økende andel av de erfarne medarbeidere har fått høy verdi på det

eksterne arbeidsmarkedet. Den attraktive arbeidskraften har flere valgmuligheter. Arbeidsgiverne må derfor i langt større grad enn tidligere strekke seg for å imøtekomme arbeidskraftens ønsker. Til gjengjeld må arbeidskraften kunne brukes mer strategisk for å nå virksomhetsmål.

Kommunesektoren har de siste årene gjennomgått betydelige organisasjonsendringer for å drive mer effektivt. Dette ville neppe vært mulig uten en betydelig heving av ledere og ansattes organisasjonskompetanse, og parallelt med dette økt myndiggjøring av de ansatte. Det stilles med andre ord økte krav både til arbeidsgiver og arbeidstaker.

### **Hva kjennetegner en attraktiv arbeidsplass?**

Attraktive arbeidsplasser og miljøer med høy trivselsfaktor har betydelige innslag av disse momentene:

- Faglig stimulerende oppgaver som er utviklende og interessante, ikke bare "viktige". Mulighet for å jobbe selvstendig, ta ansvar («myndiggjøring»)
- Godt arbeidsmiljø, rimelig arbeidspress, mulighet til å gjøre en god jobb. Ikke fremstå som «taper» i forhold til kvalitetsnormer
- Faglig og sosial støtte og tilbakemelding fra ledere og kolleger
- Tydelige ledere og klart formulerte oppgaver. Kunne vite når en gjør en god jobb
- Kunne kombinere jobb med private forpliktelser
  - For oppfatning av yrkets, sektorens og egen status tillegges samfunnets omtale og eventuelle anerkjennelse samt en rettferdig avlønning også stor verdi

Det er gjort en rekke undersøkelser i kommunesektoren innen tema rekruttering, bibehold av arbeidskraft og deltidspromatikk (Rødvei, Per-Harald; 2002). På spørsmål om hva arbeidsgiver må satse på, eksempelvis for å redusere en uønsket høy personalgjennomtrekk, nevnes ofte følgende: Økt vekt på faglig utvikling i arbeidet og intern opplæring, økt lønn og redusert arbeidspress (flere ansatte på jobb). Disse forholdene har ett fellesstrekk: De er kostnadskrevene, og de forutsetter planmessige investeringer og tålmodige arbeidsgivere.

Attraktive arbeidsplasser har en aktiv personalpolitikk myntet på å støtte og utvikle personalet til å jobbe kreativt og kvalitetsmessig. Høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning, men ikke tilstrekkelig. Høy personalkompetanse og organisasjonsforståelse er også nødvendig for å oppnå både kvalitet, trivsel og effektivitet.

Coaching er en metodikk som kan bidra til å utvide kunnskaps- og ferdighetsområder. Dette er en arbeidsform/metodikk som blir stadig mer utbredt i arbeidslivet for øvrig. I utgangspunktet er coachen en støtte og stimulator for ledere. I noen grad kan coachen fylle det tomrommet som mange steder oppstår som følge av at antall ledernivåer og antall ledere reduseres i «moderne» organisasjoner. I fengselsammenheng kan antakelig coachmetodikken med fordel trekkes inn i samspillet mellom fengselsbetjent og fanger, men også mellom nye fengselsbetjenter og mer erfarne eller spesialiserte arbeidstakere.

### **Høgskoleutdanning og kulturendringer i politi- og lensmannsetaten**

For cirka 15 år siden sto politi- og lensmannsetaten overfor den samme valgsituasjonen som fengselsmyndighetene nå. Etter dette har politi- og lensmannsetaten vært gjennom flere store organisatoriske endringer. I polititjenesten er det skjedd en økt delegering av myndighet, økt samarbeid mellom de to tidligere etatene og ikke minst økt samarbeid mellom nabokontorer. En del av de organisasjonsstrukturelle endringene (eksempelvis sammenslåing av distrikter og regionalisering), avspeiler organisasjonsmoter som rir offentlig sektor, og ville nok kommet til politiet uavhengig av hvordan utdanningsinstitusjonen ble formet. Derimot kan det være god grunn til å anta at flere av endringsprosessene i etaten ville vært langt vanskeligere å gjennomføre dersom en ikke hadde etablert Politihøgskolen ti år i forveien. Gjennom den nye utdanningen ble politiaspirantene studenter til forskjell fra rekrutter. Den gamle kommandokulturen måtte dele plass med mer «sivile verdier». Økte krav til god ledelse og «ett kompetanse på rett sted» utfordret gamle og mindre effektive ledelsesformer der ansiennitet kunne komme til å stå i veien for kompetanse. (Moland, Leif og Trygstad, Sissel; 2006). I utdanningen er de sivile verdiene å finne igjen i arbeidsmetodikken. Forhold som vektlegges er veiledning, stor grad av refleksjon, rapportskriving og refleksjonslogg. Dette kan sies å være en tydelig bevegelse bort fra mester-svenn modellen som var sentral på Politiskolen (Brandt 2005), i retning av mer selvstendigjøring i utdanningssituasjonen.

Poenget med å nevne dette er at vi tror at etableringen av en høgskoleutdanning vil øke fengselsvesenets endringskompetanse. Gjennom rekruttering av nye kandidater med en mer sammensatt bakgrunn vil en også lettere få impulser til arbeidet med å utvikle en personal- og arbeidsgiverpolitikk med sikte på å skape mer attraktive arbeidsplasser.

Brandt (2005) viser blant annet til at det å få kritiske studenter i praksis medfører at man i politidistriktene må skjerpe seg for å besvare kritiske spørsmål som «hvorfor ting gjøres slik, og hva er hjemmelen for dette?» (Brandt 2005:70). Dette kan bidra til en selvrefleksjon på den enkelte arbeidsplass. Selvrefleksjon, kritiske spørsmål og diskusjoner er avgjørende faktorer for å utføre arbeidsoppgaver av høy kvalitet.

### **OPPSUMMERING OM REKRUTTERING TIL ANSTALTER UTENFOR BY OG TETTBYGDE STRØK**

Tre problemstillinger er diskutert i dette kapittelet. Avslutningsvis oppsummerer vi kort hver av disse.

- Hvordan er rekrutteringen i dag, og i hvilken grad vil en omlegging av utdanning påvirke rekrutteringen?

Dersom vi ser hele landet under ett, preges ikke Kriminalomsorgen av noen akutte rekrutteringsproblemer. Det har riktignok vært en viss økning i turnover, men selv i de siste år – med økende konkurranse om arbeidskraft har søkningen til KRUS vært god. Vi har derimot sett at det er variasjoner fra fengsel til fengsel. Problemer med å rekruttere relateres først og fremst til lokalisering. Nærhet til by og tettbefolkede områder omtales som svært viktig. I tillegg trekkes det fram at veletablerte fengsler med tilknytning til lokalmiljøet har lettere for å rekruttere enn nye anstalter. Ytterligere et moment er at

fengselets størrelse synes å ha en viss betydning, særlig dersom fengselet huser tunge kriminelle. Det oppfattes som slitsomt og tungt å arbeide med denne type innsatte.

Når det gjelder en omlegging til høyskoleutdanning, er våre informanter jevnt over positive. De tror dette vil høyne etatens anseelse og kvaliteten i tjenestene fengselsbetjentene utfører. Det er ingen som frykter en forverret rekrutteringssituasjon kun av å legge om til lånefinansiert utdanning. Snarere er det de som fremhever at man da i større grad vil tiltrekke seg studenter som er genuint opptatt av å jobbe med mennesker.

To av fengselslederne frykter imidlertid effektene dersom pliktåret forsvinner. For disse fengslene fungerer pliktåret som en viktig rekrutteringskanal. Den ene fengselslederen forteller at de til en viss grad klarer å få «tvangssendte» til å bli værende etter endt pliktjeneste, noe de også er avhengige av. Det samme fremheves også av den andre fengselslederen, men her understrekes det også at uten aspiranter i pliktjeneste kan det bli vanskelig å opprettholde dagens tilbud – man er svært avhengig av disse for å holde hjula i gang.

Det er grunn til å anta at avhengigheten av pliktåret som rekrutteringskanal ikke er begrenset til disse to fengslene. Det er trolig en situasjon som gjelder flere – særlig for fengsler på mer avsidesliggende strøk. Som kompensasjon vil fengslene kunne få praksisstudenter, etter modell av Politihøgskolen, men i så fall er det langt fra sikkert at *alle* fengslene vil få status som praksisinstitusjoner. Det er derfor grunn til å anta at et eventuelt bortfall av pliktåret vil få konsekvenser for rekrutteringen til avsidesliggende fengsler.

- I hvilken grad vil en omlegging av utdanningen endre de nyutdannedes forventninger?

Det er grunn til å tro at fengslene som arbeidsplass vil møte utfordringer knyttet til endrede forventninger blant de høyskoleutdannede fengselsbetjentene. Dersom utdanningen blir mer horisontal ved at flere utdanningsløp fører fram til fengselsbetjentyrket, vil også yrkesmulighetene bli flere.

Økte valgmuligheter vil kunne medføre større krav til hva arbeidsplassen kan tilby av karrieremuligheter, påvirkningsmuligheter og arbeidsmiljø; kort sagt en interessant jobb. Dette er forhold som inngår i studenters betraktninger om yrkesvalg.

I del 2 av dette notatet har vi gjengitt oppfatninger fra tidligere fengselsbetjenter om at fengslene som arbeidsplass kan være preget av toppstyrt ledelse, rutinepreget arbeidsdag, knappe ressurser og manglende muligheter for faglig oppdatering og spesialisering. Hvis dette er synspunkter med større utbredelse enn blant noen misfornøyde som har forlatt etaten, er det viktig å ta høyde for slik misnøye når kriminalomsorgens utdanning omlegges. Viktige spørsmål vil da være hvordan man skal nyttiggjøre seg de nye fengselsbetjentenes kompetanse, og hvordan man samtidig skal videreutvikle erfaringene hos dem som har sin bakgrunn fra etatsutdannelsen.

Vi har fremhevet viktigheten av at man foretar en analyse av fordelingen av oppgaver og av kompetansebehov innenfor etaten. Man må også foreta visse valg. Skal alle fengsler og fengselsbetjenter gjøre alle typer oppgaver, eller skal en større andel enn i dag spesialiseres? Dersom fengselsbetjentene skal få brukt sin kompetanse, vil det trolig være

mest hensiktsmessig at både enkle og krevende oppgaver fordeles på samtlige fengsler, og at disse fordeles innenfor de ulike vaktlag. Dette vil gi mer robuste og fleksible organisasjoner. Dette betyr at arbeidsgiverne står overfor utfordringen med både å rekruttere fremtidige fengselsbetjenter og beholde dem.

- Hvordan skal fengslene møte i) et endret rekrutteringsmønster, ii) endrede forventninger blant de nyutdannede.

Vi har fremhevet at arbeidsgiverrollen må oppjusteres og bli mer tydelig dersom fengslene i fremtiden skal kunne møte et endret rekrutteringsmønster og andre forventninger blant de nyutdannede. Vi har hevdet at rekrutteringen til nå i mange tilfeller har skjedd av seg selv. Dette kan ha nøret opp under forestillinger om at attraktive arbeidsplasser skapes av seg selv. Dersom rekrutteringssituasjonen endres og de nyutdannede kommer til etaten med andre forventninger, vil dette kunne føre til at arbeidsgiverne i fremtiden må bli mer aktive ledere. I denne lederrollen inngår det å tilby faglig stimulerende arbeidsoppgaver, tilrettelegge for påvirkningsmuligheter og gi faglig og sosial støtte. Klare, tydelige og tilstedeværende ledere bør utvikles innenfor etaten. Utviklingen innenfor politi- og lensmannsetaten har vist at personalpolitikken på vesentlige områder er endret etter at utdanningen ble omlagt. En tidligere kommandokultur er erstattet med en lederstil preget av mer sivile verdier.

Erfaringer fra småkommuner med formulert mål å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft har vist at de gjennom sin arbeidsgiverrolle har et handlingsrom. Her har kriminalomsorgens avsidesliggende anstalter trolig noe å lære. Erfaringer fra offentlige etater i omstilling tilsier at selv et avgrenset tiltak, som det å legge om en etatsutdanning, er ressurskrevende; både menneskelig og økonomisk.

## Vurdering av data og metode

### RAPPORTENS DEL 1: Intervjuer med nåværende og tidligere studenter ved Kriminalomsorgens Utdanningscenter

Det er gjennomført i alt 145 telefonintervjuer med nåværende og tidligere studenter fra til sammen fem kull ved KRUS. Kun de som fortsatt arbeider som fengselsbetjenter er intervjuet. For å komme fram til et mest mulig representativt utvalg blant studenter i kullene fra 2002 til og med 2006, fordelte vi studentene på kategoriene «eldre» og «nye». «Nye studenter» vil si de som har/hadde avgangår i 2005 eller 2006, mens «eldre studenter» består av dem som gikk ut i 2002, 2003 eller 2004.

Fafo fikk lister over alle studenter i hvert kull uteksaminert ved KRUS, med til sammen 696 navn. Det lot seg bare gjøre å skaffe telefonnummer til rundt 400 personer. Dette skyldes tidspress samt det forhold at adresseopplysningene på studentlistene var bosteds-/oppholdsadressen i studieåret, som ofte ikke stemte med adressen per i dag.

Etter en kvalitetskontroll satt vi igjen med 339 tidligere og nåværende studenter, det vil si alle fra 2003-, -04-, -05- og -06-kullene som vi fant kontaktopplysninger på, samt halvparten av 2002-kullet.

Til de 339 potensielle intervjuobjektene sendte vi i forkant ut et kort informasjonsbrev om undersøkelsen. Det ble oppnådd kontakt med 171 personer. 145 ønsket å være med på undersøkelsen, mens 26 ikke ønsket det. I 168 tilfeller ble det ikke oppnådd kontakt. Dette siste tallet er høyt og henger delvis sammen med at intervjuene ble foretatt i feriemåneden juli, og delvis med at respondentene tilhører en yrkesgruppe som arbeider turnus, og som dessuten i svært få tilfeller har mulighet til å bruke privat mobiltelefon på jobb.

Intervjuene ble foretatt i perioden 3. juli til 3. august 2006. Fordelingen av intervjuer og frafall av personer som ikke ønsket å være med på undersøkelsen, går frem av tabellen under.

Fordeling av intervjuer og frafall

	Antall intervjuede	Frafall	Sum
Nye studenter	71	8	79
Eldre studenter	74	18	92
Sum	145	26	171

Frafallet av personer som ikke ønsket å være med på undersøkelsen er på gjennomsnittlig 15 prosent. Dette er lavt for telefonintervjuer. At motivasjonen for å være med på undersøkelsen var høy, illustreres blant annet av at alle 2006-studentene vi oppnådde kontakt med, ønsket å være med.

### **Representerer de som er intervjuet et tilfeldig utvalg?**

Av teksten ovenfor framgår det at vi satt igjen med et utvalg på 339 av 635<sup>7</sup>, det vil si vel halvparten av studentene fra 2002—06 kullene. Vår pragmatiske, det vil si usystematiske, utvelgelse av de 339 potensielle intervjuobjektene kan i seg selv gi et skjevt utvalg. Det er likevel grunn til å tro at de vi fikk tak i representerer et tilnærmedesvis representativt utvalg. Karakteristika som kjønn, alder og avgangår i det faktiske utvalget stemmer nemlig godt overens med totalpopulasjonen. Eksempelvis er 66 prosent av informantene menn, 34 prosent er kvinner. Blant alle studentene i de fem kullene er andelen 60 prosent menn og 40 prosent kvinner, mens blant dem som vi fant telefonnummer til, var forholdet 64 prosent og 36 prosent. En sannsynlig årsak til at det ble funnet kontaktopplysninger til en større andel menn enn kvinner, er navnebytte ved endring av sivilstatus.

En annen potensiell feilkilde har å gjøre med at det var enklere å finne korrekte kontaktopplysninger blant 2005—6 kullene enn blant 2002—4 kullene. Dessuten førte tidspress på slutten av intervjuperioden til at vi kun ringte halvparten av dem i 2002-kullet som vi hadde kontaktopplysninger på. Når det gjelder faren for at noen kull ble overrepresentert i totalutvalget, mener vi den er liten, ettersom vi klarte å opprettholde en korrekt totalfordeling av intervjuede blant nye versus gamle studenter, jf. tabellen ovenfor, som viser en fordeling på 71/74.

Samlet sett vurderer vi derfor datagrunnlaget for survey 1 som rimelig godt, og vi gengir resultatene i del 1 av dette notatet uten store forbehold.

## **RAPPORTENS DEL 2: Intervjuer med tidligere fengselsbetjenter og i kriminalomsorgens regionale administrasjon**

Det er gjennomført ni kvalitative telefonintervjuer med fengselsbetjenter som har gått ut av yrket. Intervjuene er gjennomført i perioden 1.7.06 – 10.8.06, og hvert intervju har tatt fra 25 til 40 minutter. Det var utarbeidet en halvstrukturert intervjuguide på forhånd, uten forhåndskodede svar. I tillegg er representanter for direktørnivået i fire av de seks regionene i kriminalomsorgen telefonintervjuet i perioden 19.7.06 – 11.8.06. Det var utarbeidet en halvstrukturert guide for samtalene, men direktørene har reflektert nokså fritt i forhold de spørsmålene som skal belyses i delarbeid II.

---

<sup>7</sup> Det viste seg at det på den opprinnelige lista med 596 navn var navn som ikke skulle være med i utvalget. Eksempel: personer som hadde sluttet før pliktåret med videre.

I utgangspunktet var det ønskelig å intervju et utvalg på 20 tidligere betjenter som hadde sluttet i løpet av årene 2000—2003. Det viste seg imidlertid vanskelig å fremskaffe opplysninger om sluttår, adresse og telefonnummer på aktuelle kandidater innenfor tidsrammen. Det ble derfor nødvendig å redusere ambisjonen om å foreta 20 intervjuer, og det endelige antallet ble altså ni. Rekrutteringen av intervjuobjektene har delvis sitt grunnlag i KRUS sin liste over betjenter som har sluttet, og delvis i den enkelte regions oversikt. I tillegg er det rekruttert informanter via delarbeid I, hvor vi traff på enkelte betjenter som hadde sluttet i yrket. Det kunne vært ønskelig med en mer systematisk utvelging av intervjuobjekter, men det utvalget som er intervjuet representerer likevel variasjon på en del indikatorer av betydning; nemlig kjønn, alder, fartstid i Kriminalomsorgen, samt hvilken karriere de har valgt etterpå. De ni informantene har arbeidet ved fengsler spredt i hele landet, med hovedvekt på store enheter på Østlandet, hvilket også er representativt i forhold til opplysninger vi har om turnover. Det er også variasjon i hvilke sluttårsaker de legger vekt på. Alle de tidligere betjentene som det ble oppnådd kontakt med, var villige til å være med på undersøkelsen.

Et utvalg på ni informanter gir et spinkelt grunnlag for å generalisere om hvilke sluttårsaker andre betjenter har hatt. Utvalget har likevel gitt beskrivelser, og fortalt om opplevelser, som det er grunn til å anta vil gå igjen hos andre tidligere betjenter, og som dermed kan være av generell interesse for denne undersøkelsen.

I og med at det var vanskelig å oppnå kontakt med det ønskelige antallet betjenter som har sluttet, ble det besluttet å bruke samtaler med representanter for regionnivået som en ytterligere datakilde. Fire av seks regioner er representert med assisterende direktør. Ved en anledning intervjuet vi også en direktør. Intervjuperioden var så kort at vi ikke kunne foreta intervjuer i de to siste regionale administrasjonene.

Det begrensede antall intervjuede tidligere fengselsbetjenter som vi klarte å oppspore, gjør at vi må vokte oss for å trekke generelle slutninger av enkeltutsagn. De mange kildene vi benyttet for å komme i kontakt med fengselsbetjenter som har sluttet, samt deres varierte bakgrunn, tilsier imidlertid at intervjuobjektene representerer relevante erfaringer. Sammen med intervjuene i den regionale administrasjonen, der vi særlig fanget opp personalpolitiske erfaringer, gir våre i alt fjorten intervjuer verdifull informasjon om turnover i fengselsbetjentyrket. Det spinkle empiriske grunnlaget for denne informasjonen gjør imidlertid at den i størst mulig grad bør kobles til andre informasjonskilder før den blir fundamentet i beslutninger.

### **RAPPORTENS DEL 3: Intervjuer med fengselsledere og drøfting av erfaringer fra offentlig virksomhet under omstilling**

Denne delen av rapporten bygger på intervjuene med de samme ni tidligere fengselsbetjenter som vi refererte til i del 2. Dessuten er fire fengselsledere ved anstalter utenfor sentrale strøk i Sør-Norge blitt intervjuet over telefon. En tredje hovedkilde er forsknings- og evalueringsrapporter fra offentlig virksomhet med tilsvarende utfordringer

som dem kriminalomsorgen står overfor. Materialet som benyttes i del 3 av rapporten er derfor rent kvalitativt og benyttes for å drøfte rekruttering til kriminalomsorgen langs en regional dimensjon.

## KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Konklusjonene tar utgangspunkt i hovedelementene fra arbeidsgruppen som høsten 2004 la fram for Justis- og politidepartementet en delinnstilling 2 om utdanning for fengselsbetjenter.

Vi skal konkludere ved å følge de tre hovedspørsmålene som hele notatet er bygget opp rundt. For det første:

1. Er det sannsynlig at KRUS vil få tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere ved omlegging til høgskoleutdanning?

Idag rekrutterer kriminalomsorgen en del erfarne søkere som har kjennskap til de to viktigste komponentene i yrket, nemlig rehabilitering og/eller sikkerhet. Vi tror at omlegging av utdanningen til et treårig løp som gir studiepoeng, vil gi fortsatt stabilt eller sågar økende tilfang av søkere. Overgangen fra toårig etatsutdanning til treårig høgskoleutdanning kan innebære en faglig styrking av utdanningen og gjøre den mer forskningsbasert. Hvis praksisfeltet som i avgjørende grad former fengselsbetjentyrket, blir styrket uten å overteoretiseres, vil utdanningen bli mer attraktiv.

Det er særlig unge søkere i begynnelsen av tjuårene som kan tiltrekkes av en studiepoengbasert utdanning. Denne aldersgruppen er innstilt på å finansiere utdanningen med studielån. Derimot er det sannsynlig at innslaget av søkere på slutten av tjuårene, som tradisjonelt har gitt kriminalomsorgen aspiranter med erfaring fra tidligere arbeid eller annen utdanning, vil gå ned. Våre intervjuer med ansatte fra 27 år og oppover tyder på at dette alderssegmentet tillegger betalt utdanning større vekt, samtidig som de anser det aktuelle lønnsnivået i yrket som mer urettferdig enn deres yngre kolleger.

Rekrutteringen av alderssegmentet 27+ vil imidlertid avhenge av det framtidige lønnsnivået i yrket. Uansett antar vi at denne aldersgruppen også i framtiden ønsker seg uttelling for erfaringene de har ervervet. Blant søkere i slutten av tjuårene bidrar dagens ordning med betalte etatsutdanning til å senke terskelen for å ta utdanning ved KRUS. Hvis det innføres høgskoleutdanning som markedsføres godt overfor søkere med interesse for rehabiliteringsdelen i yrket, kan kanskje unge søkere komme til å kompensere for frafallet av de erfarne. Det er imidlertid en utbredt oppfatning i etaten at rekruttering av erfarne søkere er viktig. Vi anbefaler derfor at utformingen av stipendordninger som skisseres i innstillingen om utdanning for fengselsbetjenter, spesielt innrettes på søkere med tidligere erfaring fra utdanning eller arbeid.

2. Kan det forventes at turnover øker ved overgang til høgskoleutdanning?

Selv om det er enkelte tegn på en svak økning i antall fengselsbetjenter som går over i andre yrker, er turnover ikke noe problem i kriminalomsorgen. Intervjuer vi har gjennomført kan tyde på noe økende turnover i framtiden. En bieffekt ved omlegging til høgskoleutdanning med studiepoeng kan bli at den gjøres mer åpen, ved at flere veier fører inn og ut av utdanningsløpet fram mot fengselsbetjentyrket. Vi forventer derfor at en åpnere utdanning vil innvirke på inn- og utstrømmene i arbeidsmarkedet for fengselsbetjenter. Isolert sett må det derfor i framtiden påregnes økt turnover, både inn og ut av etaten, men dette henger også sammen med en generell trend bort fra etatsutdanning og i retning større mobilitet i arbeidsmarkedene.

Vi antar at etatens karrierestruktur har større innvirkning på turnover i yrket enn en omlegging til høgskoleutdanning. Den hierarkiske karriereveien representerer i dag begrensede opprykksmuligheter. Langs den faglige karriereveien er det for tiden få spesifikke faglige stillinger, samt begrensede muligheter for at faglig fordypning leder til endrede arbeidsoppgaver. Det synes derfor aktuelt å benytte anledningen til faglig fordypning som følger av omlegging til treårig utdanning, til å utvikle flere interne stillinger der fengselsbetjentene kan anvende mer av sin rehabiliteringskompetanse.

Også for å unngå forsterket misnøye blant betjenter som ikke får brukt den kompetansen utdanningen vektlar, bør den faglige karriereveien utvikles. Dermed begrenses faren for økt turnover som følge av at betjentene opplever manglende samsvar mellom utdanningens innhold og selve yrkesutøvelsen.

3. Hvor viktig for framtidig rekruttering er anstaltenes nærhet til by eller tettbygde strøk? Og hvilke erfaringer fra annen offentlig virksomhet er i denne sammenheng relevante for kriminalomsorgen?

På tross av at det for tiden er moderat turnover i yrket sett under ett, opplever enkelte anstalter problemer med å rekruttere fengselsbetjenter. Dette gjelder fengsler som ligger et stykke unna by eller tettbygde strøk i Sør-Norge, og som er så nyopprettede at de ikke har glidd inn i lokalmiljøet. For slike anstalter fungerer nå aspirantenes pliktår som en rekrutteringskanal. Innføring av høgskoleutdanning med bortfall av pliktåret vil trolig bremse rekrutteringen til anstalter som allerede har vansker med å fylle de faste stillingene.

Sannsynligvis vil høgskoleutdannede fengselsbetjenter ha andre forventninger til yrket enn deres kolleger som er i tjenesten i dag. Vi har gjennom intervjuer fanget opp misnøye blant tidligere fengselsbetjenter når det gjelder toppstyrt ledelse, rutinepreget arbeidsdag, knappe ressurser og manglende muligheter for faglig oppdatering og spesialisering. Vi har i denne rapporten ikke undersøkt hvor utbredt slike synspunkter er, men gitt at det i denne etaten – som forøvrig er preget av lite turnover – skulle finnes slik misnøye, er det viktig å ta hensyn til den når kriminalomsorgens utdanning omlegges. Ikke minst har dette betydning for avsidesliggende anstalter som må legge seg ekstra i selen for å rekruttere fengselsbetjenter.

Vi anbefaler derfor at det foretas en analyse av fordelingen av oppgaver og kompetansebehov innenfor etaten. Et viktig spørsmål i den sammenheng er om alle fengsler og fengselsbetjenter skal utføre alle typer oppgaver, eller om en i større grad skal spesialisere etaten. Dersom fengselsbetjentene skal få brukt sin kompetanse, vil det trolig være mest hensiktsmessig at både enkle og krevende oppgaver fordeles på samtlige fengsler, og at disse fordeles innenfor de ulike skiftlag. Dette vil gi en mer robust og fleksibel arbeidsorganisering.

Når kriminalomsorgen ved omlegging til høyskoleutdanning vil stilles overfor endrede rekrutteringsmønstre, og vil få i hende nyutdannede med andre forventninger enn dagens betjenter, kan det være av betydning å lære av rekrutteringsstrategier utviklet i annen offentlig virksomhet. En lærdom er at arbeidsgiverrollen i etaten bør videreføres slik at det utvikles bedre ledere på alle nivåer, særlig på personalsiden. Innenfor kommunal virksomhet er det eksempler på at besluttsomme småkommuner i utkantstrøk har klart å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som resultat av en mer profesjonell arbeidsgiverrolle. Nøkkelen her er å tilby attraktive arbeidsplasser med rom for utvikling og karriere. Slike bevisste satsinger krever imidlertid aktiv oppfølging og er menneskelig og økonomisk ressurskrevende.

En samlet vurdering av de tre hovedspørsmålene som vi har drøftet i dette notatet, tilsier at rekruttering til fengselsbetjentyrket bør ses i sammenheng med den kompetansen som utvikles i hele kriminalomsorgen, ikke bare ved utdanningsinstitusjonen KRUS. Å rekruttere og holde på ansatte er et spørsmål om organisering av kompetanseutviklingen i hele organisasjonen. Vi har for eksempel vist den nære sammenhengen mellom innholdet i utdanningen og etatens stillingsstruktur. Derfor kan det være fordelaktig å se en omlegging av etatsutdanningen i sammenheng med andre endringer innenfor kriminalomsorgen.

Vi ble opprinnelig bedt om å se på hvorvidt noen konsekvenser av omlegging til høyskoleutdanning kunne ha langvarig effekt, mens andre konsekvenser ville manifestere seg over kortere tid. Vi har funnet det vanskelig å foreta et slikt skille fordi holdningene til utdanning og yrke som intervjuene har avdekket, synes å være lite etatsspesifikke. Forventninger om studiepoeng, faglig spesialisering og utvikling, avlønning – for bare å nevne noe – er av generell art og kan trolig ikke knyttes til en kortere tidsperiode.

## Litteratur

- Arnesen, Clara Åse og Støren, Liv Anne (2003): Et kjønnsdelt utdanningssystem. I Utdanning 2003.
- Berg, Lisbet, Bremer, Lisbet Nebben og Seip, Åsmund Arup (1999): *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268, Oslo
- Brandt, Ellen (2005): *Kartlegging av praksisbasert høyere utdanning*. NIFU-STEP Skriftserie 8/2005
- Innstilling 2004. *Utdanning for fengselsbetjenter*. Delinnstilling 2 fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet 5.10.2003. Avgitt til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 27.10.04.
- Friestad, Christine (2005): *Tilbudet til volds- og sedelighetsdømte. En gjennomgang av fem tiltak*, Fafo-rapport 488, Oslo
- Friestad, Christine og Skog Hansen, Inger Lise (2004): *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429, Oslo
- Moland, Leif og Egge, Marit (2000): *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Fafo-rapport 337:2000
- Moland, Leif og Trygstad, Sissel (2006): ikke utgitt manus fra undersøkelse i Tolletaten.
- Rødvei, Per-Harald (2002): *Generasjon: Finnes det gode arbeid i kommunesektoren?* Rapport nr. 11 2002. Nordlandsforskning
- Skivenes, Marit og Trygstad, Sissel (2006): *Varslere. Om arbeidstakere som sier ifra!* Oslo:Gyldendal Akademisk.
- Ure, Odd Bjørn (2004): *Bortfall av betalt etatsutdanning og opparbeidelse av studiepoeng? Framtidig rekruttering til Kriminalomsorgen*. Fafo-notat 30:2004

### Andre kilder:

[www.avinor.no](http://www.avinor.no)

[www.ledernet.no/art./?id=946](http://www.ledernet.no/art./?id=946)

<http://www.kriminalomsorgen.no/>

<http://www.krus.no/>

[www.sbl.no](http://www.sbl.no)

Årsmeldinger for KRUS 2002—2005

Dagens Næringsliv 23.05.05



# Etats- eller høgskoleutdanning i norsk kriminalomsorg

Blant sakene som lå over fra den forrige regjeringen, var et forslag om å omgjøre dagens betalte etatsutdanning for fengselsbetjenter til treårig høgskoleutdanning. Den nye ledelsen i Justisdepartementet ønsket å se nærmere på konsekvenser av en eventuell bachelorutdanning for rekrutteringen til yrket. Samtidig var det behov for å se på turnover i yrket og ta for seg problemer med å besette stillinger i anstalter utenfor by- og tettbygde strøk. Disse tre spørsmålene behandles i dette notatet, som bygger på intervjuer i kriminalomsorgen.

