

Odd Bjørn Ure

Bortfall av betalt etatsutdanning og opparbeidelse av studiepoeng?

Framtidig rekruttering til Kriminalomsorgen

Odd Bjørn Ure

**Bortfall av betalt etatsutdanning og
opparbeidelse av studiepoeng?**
Framtidig rekruttering til Kriminalomsorgen

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

Sammendrag	5
Forord	6
Innledning	6
Yrke og arbeidsmarked for fengselsbetjenter	7
Foreliggende kunnskap om ungdommers utdannings- og yrkesvalg	11
Erfaringer fra andre statlige virksomheter som har lagt om sin etatsutdanning	17
Utdanningen ved KRUS i lys av erfaringer fra andre etatsutdanninger	24
Vurdering av data og metode	34
Konklusjoner	35

Sammendrag

En omlegging fra betalt etatsutdanning til lånefinansiert utdanning, med tildeling av studiepoeng, vil trolig virke negativt inn på rekrutteringen til Kriminalomsorgens Utdanningscenter (KRUS). Det forhold at stadig flere studenter egenfinansierer sin utdanning på høyere nivå, bringer neppe praksisrelaterte etatsutdanninger inn i den samme fold som de fleste høyskoleutdanningene. Uten å være en profesjon, har fengselsbetjentyrket fellestrekk med profesjonsutdanningenes situasjon under ”høgskolereformen” på slutten av 1990-tallet. Også for disse var, og er, praksisfeltet en viktig læringsarena. Det spesielle for etatsutdanningene er ellers at betaling under studietiden har bidratt til å kompensere for pliktjeneste og bindingstid etter fullført utdanning.

For det første forsøker vi i denne utredningen å forstå rekrutteringsmekanismer til KRUS i lys av egenskaper ved det arbeidsmarkedet fengselsbetjentyrket inngår i. På dette punkt konkluderes det med 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, bidrar til å forme et arbeidsmarkedssegment som virker avgjørende inn på rekrutteringen til fengselsbetjentyrket. Yrket har en rekke særpreg som det er viktig å innreflektere hvis utdanningen skal omlegges.

For det andre klargjøres rekrutteringsmekanismer til KRUS ved å se på foreliggende studier om generelle forhold som påvirker unges utdannings- og yrkesvalg. Vår gjennomgåelse av slike studier viser at fengselsbetjentutdanningen, f.eks. med sin praktiske yrkesinnretning og vektlegging av menneskekontakt gjennom rehabilitering, kan appellere til brede grupper av utdanningsøkende.

Det er altså rekrutteringsmekanismer med utgangspunkt i arbeidsmarkedet og utdanningsfeltet som avdekkes i denne rapporten. Vi har ikke forsøkt å kartlegge holdninger rundt betalt fengselsbetjentutdanning så grundig, at det kan sies noe om *hvor stor* innvirkning en omlegging av utdanningen vil ha på rekrutteringen. Holdninger blant aspiranter ved KRUS indikerer at lønn under studietiden tillegges stor betydning, uten at vi kan trekke klare slutninger om denne ordningen aktivt styrer søkerens utdanningsvalg.

Vi påpeker behov for tiltak som kan bidra til å utforme et utdanningsopplegg som videreutvikler de attraktive sidene ved en etatsutdanning, og dermed gjør den mer robust til å møte en forventet nedgang i rekrutteringen. Våre observasjoner omkring det sterke innslag av yrkespraksis i utdanningen peker f.eks. fram mot et gratis etter- og videreutdanningstilbud som foredrer det spesifikt fengselsfaglige. Da Politihøgskolen avsløste politityrkets etatsutdanning i 1992, ble det igangsatt en rekke tiltak for å motvirke rekrutteringssvikt. Det ligger fortsatt en faglig utfordring i å benytte allmennfagene til å støtte opp om det politifaglige. Det synes altså som om en avviklet etatsutdanning må bevare sin identitet, og samtidig definere seg i forhold til tilgrensende enkeltfag og hele utdanningsløp.

Forord

Vår utredning kunne ikke ha blitt til uten velvillig medvirkning fra Kriminalomsorgens Utdanningssenter, Politihøgskolen og Avinors Flygelederutdanning. Den gode oppfølging fra Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet har også avgjørende bidratt til ferdiggjøringen av rapporten. Utvalget som er nedsatt til å se på KRUS' framtid, det såkalte Høyskoleutvalget, har gitt verdifulle kommentarer til en oppdragskisse og til et foreløpig utkast til rapport. Ved Fafo har forskningsleder Sveinung Skule vært involvert i arbeidet fra første stund.

Innledning

Denne rapporten er innspill til et prosjekt, nedsatt av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, for å utrede mulig omlegging av utdanningen ved Kriminalomsorgens Utdanningssenter (KRUS). Fafo ble valgt ut til å levere en rapport om rekruttering til fengselsbetjentutdanningen som konsekvens av ulike modeller for organisering av den framtidige utdanning av fengselsbetjenter. En mulighet kan være å gå fra betalt etatsutdanning med bindingstid til lånefinansiert utdanning på høyskolenivå. Fafo skulle særlig drøfte hvorvidt bortfall av lønn under utdanningsperioden og tildeling av studiepoeng, vil kunne virke inn på rekrutteringen.

Med bakgrunn i teori og empiri om det norske arbeidsmarkedet og utdanningssystemet, identifiserer vi viktige påvirkningsfaktorer. Spesielt vil drøftingen bygge på erfaringer fra tilsvarende omlegging i politiutdanningen, der det ikke oppstod rekrutteringsproblemer da studentene måtte lånefinansiere egen utdanning. Etter datainnsamling ved Politihøgskolen, satt vi igjen med inntrykk av at politiyrket – på tross av enkelte likhetstegn ved fengselsbetjentyrket – er så pass spesielt at det er vanskelig å anta at andre utdanninger vil kunne opprettholde samme rekruttering ved bortfall av betalt etatsutdanning. Hovedtyngden av analysearbeidet ble derfor rettet inn mot å avdekke faktorer som vil kunne gjøre utdanningsopplegget ved KRUS robust nok til å demme opp for mulig nedgang i rekrutteringen. Denne vinklingen henger også sammen med at det foreligger få historiske data som over tid fanger opp forhold av betydning for søkningen til KRUS.

Rapporten er oppbygd på følgende måte:

- yrke og arbeidsmarked for fengselsbetjenter
- foreliggende kunnskap om ungdommers valg av utdanning og yrke
- erfaringer fra andre statlige etater som har lagt om sin etatsutdanning
- utdanningen ved KRUS i lys av erfaringer fra andre etatsutdanninger
- vurdering av datagrunnlag og metode
- konklusjoner

Fafo gjennomførte arbeidet med rapporten i løpet av våren 2004. Rapporten bygger hovedsakelig på informasjon om Kriminalomsorgens Utdanningscenter overlevert av sekretariatet for ovennevnte utredning og på en spørreundersøkelse Fafo foretok overfor to kull ved KRUS. Vi har dessuten innhentet statistikk ved utdanningscenteret. Som del av sammenlikningsgrunnlaget med utdanninger som står overfor tilsvarende utfordringer som Kriminalomsorgens Utdanningscenter, gjennomførte vi intervjuer ved Politihøgskolen og ved Avinors Flygelederutdanning. Bakgrunnsinformasjon om generelle rekrutteringsmekanismer til høyere utdanning og om forhold ved arbeidsmarkedet, ble framskaffet gjennom studier av foreliggende utredninger. I rapportens nest siste kapittel vurderes datagrunnlag og metode.

Yrke og arbeidsmarked for fengselsbetjenter

ET YRKE INNENFOR KRIMINALOMSORGEN

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) har som oppgave å utdanne fengselsbetjenter, samt å etterutdanne ansatte i kriminalomsorgen. Yrket som fengselsbetjent karakteriseres av å kombinere frihetsberøvelse (som reaksjon på lovovertrедelse) og rehabilitering (med tanke på endret handlingsmønster). Denne reaksjonen stadfestes gjennom domsavsigelse¹.

Dette yrket avgrenses i forhold til andre yrker involvert i rehabilitering av fanger. Et spørsmål i den forbindelse er i hvilken utstrekning fengselsbetjentene i framtiden skal utføre arbeidsoppgaver som totalt sett rehabiliterer fangene (jfr. 'kontaktbetjentene' som i større grad er involvert i slike arbeidsoppgaver). Under disse overveielserne bør det legges til grunn at de medisinske tjenester som fangene har behov for, fortsatt vil leveres av yrkesgrupper som ikke er ansatt ved fengslene (blant annet psykologer, psykiatere, leger og sykepleiere). Ettersom kandidater fra liknende yrkesgrupper kan være aktuelle søkere til fengselsbetjentutdanningen, vil vi undersøke i hvilken utstrekning slike yrkesgrupper faktisk inngår i rekrutteringsgrunnlaget til KRUS.

Yrket som fengselsbetjent kan sies å ligge i et skjæringspunkt mellom sikkerhet og frihetsberøvelse på den ene siden, og rehabilitering av fangene på den andre siden. Innenfor helse- og sosialsektoren finnes det en rekke "rehabiliteringsyrker" som har felles trekk med fengselsbetjentene. Noen slike yrker er nevnt ovenfor. Yrker som befatter seg med sikkerhet og frihetsberøvelse er politiyrket og militært befall, men også vektene kan sies å utføre oppgaver som sammenfaller med deler av fengselsbetjentenes yrkesutøvelse. Vi velger å kalle sikkerhetssektorens yrker for "sikkerhetsyrker". Yrker innenfor helse- og sosialsektoren har blitt underkastet mange analyser, særlig fordi *legeprofesjonen* framstår som en skarpstilt profesjon med egendefinert pensum og betydelig intern og

¹ jfr. St. meld. 27 (1997-98) "Om kriminalomsorg", s. 6.

ekstern maktkontroll². Derimot er ”sikkerhetsyrkene” lite utforsket; også innenfor forskning som har gitt seg i kast med den mangslungne tjenestesektoren, som disse yrkene må sies å tilhøre.

ET YRKE INNENFOR SEGMENTER AV ARBEIDSMARKEDET?

En innfallsvinkel for å prøve ut hvor holdbart det er å operere med betegnelsene ”sikkerhetsyrker” og ”rehabiliteringsyrker”, kan være å se nærmere på inndelingen av arbeidsmarkedet i henhold til *Standard for yrkesklassifisering*³. I den norske tilpasning til den internasjonale standard ISCO-88 forekommer strukturen *yrkesfelt, yrkesgruppe* og *yrkestittel*. For å belyse ”sikkerhetsyrkene” har vi funnet fram klassifiseringen av:

Yrkesgruppe 516: Rednings- og vaktyrker

Bl.a. inneholdende:

- Fengselsbetjenter
- Vektene og liknende (inkl. sikkerhetsvakter)
- Annet sikkerhetspersonale

Yrkesgruppe 345: Polititjenestemenn

Bl.a. inneholdende:

- Politiførstebetjenter
 - Lensmannsbetjenter
- (jurister innen politi og påtalemyndighet er klassifisert i en gruppe for seg)

Yrkesfelt 0: Militære yrker og uoppgitt

Bl.a. inneholdende både befal og menige.

Samlet sett kunne yrkesgruppe 516, 345 og yrkesfelt 0 klassifiseres som sikkerhetsyrket ut fra et (visst) sammenfall i yrkesoppgaver. Sterkt styrende for inndelingen i Statistisk Sentralbyrås standard er imidlertid lengden på utdanningen som fører fram til yrkene. Således klassifiseres polititjenestemenn sammen med andre som har 1-3 års høyskoleutdanning, og politijurister med enda flere studieår bak seg, havner i en klasse for seg. Vårt perspektiv er imidlertid å bestemme segmenter på bakgrunn av hvordan yrker og profesjoner agerer i en arbeidsmarkeds kontekst.

Ovennevnte standard for yrkesklassifisering kan også indikere hvor fruktbart det er å benytte betegnelsen ”rehabiliteringsyrker” med utspring i helse- og sosialsektoren. Følgende yrker kan trekkes ut av denne klassifiseringen:

² Terence Johnsons etterhvert klassiske bok: ”Professions and Power” (Macmillan Press, 1972) legger nettopp vekt på kontroll- og maktaspektet i analyser av profesjoner og yrker.

³ Statistisk Sentralbyrå: ”Standard for yrkesklassifisering”, 1998.

Yrkesgruppe 323: Sykepleiere og vernepleiere

Her finnes yrkeskoden ”vernepleier” hvor bl.a yrkestittelen *miljøarbeider* inngår.

Yrkesgruppe 346 sosionomer, barnevernspedagoger o.l.

Det presiseres at det i arbeidsoppgavene for disse kan inngå å:

”arbeide med å forebygge kriminalitet eller rehabilitering av kriminelle ved å organisere og overvåke sosiale aktiviteter for individer eller grupper”.

Yrkesgruppe 5132 omsorgsarbeidere og hjelpearbeidere

Det nevnes at disse kan arbeide med mennesker som har sosiale problemer og bistå dem med trening og rehabilitering

SSBs yrkesklassifisering er primært laget for statistiske formål og legger altså stor vekt på utdanningslengde ved inndeling av yrkene. Ved siden av at systematikken i seg selv kan virke klargjørende, er det interessant at aktiviteter rundt kriminalomsorgen faktisk klassifiseres innenfor to felter; det ene kalt rednings- og vaktyrker, det andre i tilknytning til forebyggende arbeid. Når vi opererer med en inndeling i ”sikkerhetsyrker” og ”rehabiliteringsyrker”, fanger vi derfor trolig opp at kriminalomsorgen befinner seg i et yrkesmessig grensefelt, eller i et spenningsforhold mellom to sektorer: sikkerhetssektoren og helse- og sosialsektoren. Sammenliknet med en statistisk yrkesklassifisering er vi mer opptatt av hvordan utøvelsen av yrker, og det kunnskapsmessige grunnlaget for dem slik det formidles i en utdanningsfase, danner former for *yrkespraksis* som skiller yrkene fra hverandre i arbeidsmarkedet.

Vi vil derfor formulere en hypotese om at ”sikkerhetsyrkene” og ”rehabiliteringsyrkene” danner segmenter i arbeidsmarkedet såfremt det kan etterspores betydelig interaksjon og overgang mellom dem, både i løpet av utdanningsperioden og etter fullført utdanning. Vi vil drøfte denne hypotesen underveis i rapporten og konkludere i siste kapittel.

Teorier om arbeidsmarkedet opererer av og til med en grovinndeling i det primære og sekundære arbeidsmarkedet, der det siste sies å bestå av lavtlønnsyrker og yrker hvor arbeidsmiljøet ofte er dårlig. En annen todelt struktur er interne vs. eksterne arbeidsmarkeder, der det første kan karakteriseres av interne rekrutterings- og karriereveier, f.eks. innenfor et yrke eller et håndverk⁴. I fengselsbetjentyrket finnes det en karrierevei der ekstrabetjenter ved anstaltene kan videreutdanne seg til fengselsbetjenter. Det stilles imidlertid samme krav til disse som til de øvrige søkerne.

PROGNOSE FOR FENGSELSBETJENTENES ARBEIDSMARKED

Generelt vil søkning til ulike utdanninger påvirkes både av arbeidsmarkedssituasjonen til de yrker utdanningen leder fram mot, og stramheten i arbeidsmarkedet som hel-

⁴ Se f.eks. arbeidene til Michael Piore ved MIT, bl.a. i samarbeid med Peter Doeringer: ”*Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*”, Ink Armonk, New York 1985.

het. For å belyse den framtidige rekrutteringen til fengselsbetjentyrket, er det derfor viktig å legge til grunn kunnskap om utviklingstrekk i arbeidsmarkedet generelt. Av like stor betydning er det å fange opp utviklingen innenfor de yrkene som ligger nært opp til fengselsbetjentyrket, og som fengselsbetjentyrket konkurrerer med når det gjelder rekruttering. Dette krever også en drøfting av fengselsbetjentyrkets særtrekk og profil.

Når det gjelder generelle trender beregner Statistisk Sentralbyrå (SSB) en fortsatt sterk tilstrømning til arbeidsmarkedet av kandidater med universitets- og høyskoleutdanning av høyere eller lavere grad. Økningen vil likevel ikke bli like stor som på 1990-tallet⁵

Den demografiske utviklingen, samt problemer med å utvikle ordninger som gjenintegrerer langtidssykmeldte og uføretrygdede, gjør at det ventes et fortsatt stramt arbeidsmarked i helse- og sosialsektoren. Blant yrker som grenser tett opp mot fengselsbetjentyrket, d.v.s. hva vi grovt sett har kalt ”rehabiliteringsyrker”, regner SSB med mangel på hjelpepleiere, ergoterapeuter og vernepleiere. Derimot forutses et mulig overskudd av barnevernspedagoger, sosionomer og aktivører⁶.

Vi har ikke klart å finne fram til liknende framskrivninger for ”sikkerhetssektorens” yrker. Det kan imidlertid spores en generelt økende etterspørsel etter slike tjenester, som følge av strengere rutiner i samferdselssektoren (særlig ved flyplassene), i varehandelen og ved serveringssteder. Enkeltkandidater i sikkerhetsyrker som har interesse for de rehabiliteringsfaglige sider ved KRUS, vil trolig utgjøre en del av rekrutteringsgrunnlaget til yrket som fengselsbetjent.

Vi vil imidlertid understreke at prognoser over utdannings- og yrkesvalg, selv når de bygger på framskrivninger justert for visse modifierende forhold, har en lei tendens til å feile⁷. Uforutsette hendelser (flytrafikken etter 11.9.2001), samt individuelle preferanser beroende på kulturelle trender (sykkelbud i hovedstaden eller bedriftskonsulent hos McKinsey?), gjør at prognosene vil være usikre. Det kan likevel være instruktivt å ta prognosene med som bakgrunnsinformasjon.

En siste bakgrunnsfaktor av betydning for fengselsbetjentenes arbeidsmarked er endringer i utdanningssystemet. Nedbygging av etatsutdanninger og innlemming av noen av dem i universitets- og høyskolesystemet er en trend som særlig har pågått det siste tiåret. Kvalitetsreformen stadfester denne strømlinjeformingen av utdanning på høyere nivå, og de siste konturene tegnes i Lov om fagskoleutdanning⁸ der utdanningsnivået ”mellom” videregående skoler og universiteter/høyskoler struktureres. En bærende ide bak tildeling av studiepoeng og standardisering av disse i forhold til den felleseuropeiske standard ECTS, er å skape mer gjennomsiktlige forhold mellom fagene slik at de lettere kan inngå i en grad (høyskolekandidat, bachelor, master, PhD). En implikasjon i forhold

⁵ P.O. Aamodt, N.M. Stølen: ”Vekst i utdanningssystemet” i artikkelsamlingen ”Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater”, SSB 2003.

⁶ Kilde: <http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2002-08-26-01.html>

⁷ ”Anticipating future skill need: Can it be done? Does it need to be done?”. Research paper to the UK National Skills Task Force, Department for Education and Employment, London 1999.

⁸ Jfr. Innst. O.nr. 78 (2002-2003).

i forhold til arbeidsmarkedet er at studiepoeng, sammen med fagenes krav til å redegjøre for hvordan de passer inn i fagkombinasjoner, bidrar til å definere karriereveier til fagene, og ut fra dem. Flere fagkombinasjoner fører fram til en bestemt utdanning og studenten får et vitnemål som lettere kan brukes inn mot andre utdanninger. I følge denne tankegang vil alt for smale etatsutdanninger gi få horisontale karrieremuligheter, mens høyskoleutdanninger - utformet med tanke på gjensidig godkjenning og gjennomsiktighet - vil kunne gi adgang til flere yrker og dermed fremme omskolering. På den ene side kan dette styrke den enkeltes sysselsettingsmuligheter i et omskiftelig arbeidsmarked. På den annen side kritiseres av og til slike resonneringer for å inngå i et teknokratisk prosjekt for å gjøre arbeidstakerne omstillbare (jfr. diskusjonen om ”employable” og ”adaptable” arbeidstakere⁹).

Foreliggende kunnskap om ungdommers utdannings- og yrkesvalg

I dette kapitlet skal vi oppsummere undersøkelser om utdannings- og yrkesvalg av relevans for yrket som fengselsbetjent. Utvalget av undersøkelser som omtales nedenfor er gjort ut fra hensynet om å finne fram til omtrent samme aldersgruppe som KRUS ønsker å rekruttere fra (d.v.s. et stykke opp i tjueårene). Vi har også lett etter undersøkelser over elever/studenter som ligger tett faglig opp til utdanningen ved KRUS. Ettersom det foreligger få studier som oppfyller en streng fortolkning av disse kravene, har vi måttet lempe litt på dem, slik at også en del indirekte kunnskap av betydning for KRUS er fanget opp under vår gjennomgåelse av undersøkelsene. Vi gjengir nedenfor poenger fra tre undersøkelser og antyder for hver av dem noen mulige implikasjoner for KRUS.

UTDANNINGS- OG KARRIEREVALG BLANT ELEVER MED HELSE- OG SOSIALFAG I VIDEREGÅENDE SKOLE

Med tanke på å identifisere faglige utdanninger som ligger faglig tett opp til KRUS, har vi ikke klart å oppdrive offentlig tilgjengelige undersøkelser om karrierevalg blant studenter som spesifikt har valgt helse og sosialfag. Til gjengjeld foreligger det en del undersøkelser om utdannings- og karrierevalg blant *elever* i videregående skole som har valgt slike fag. På vegne av Sosial- og helsedepartementet har Opinion a.s. gjort en kartleggingsundersøkelse hvor de viktigste av disse arbeidene er gjengitt¹⁰. Holdninger til utdannings- og karrierevalg blant elever i videregående kurs I og II er av betydning for deres faktiske valg i 20-års alderen. Dessuten kaster disse undersøkelsene lys over elevers og studenters tenkning omkring yrkeslivet og illustrerer derfor mulighetsrommet

⁹ Se f.eks. P. Brown: ”The opportunity trap: education and employment in a global economy”, European Educational Research Journal, vol.2, no.1.

¹⁰ ”Rekruttering av ungdom til helse- og sosialfag ved videregående skoler. En kartleggingsundersøkelse”, se: <http://balder.dep.no/sos/norsk/publ/rapporter/030081-220004/index-dok000-b-n-a.html>

for å påvirke utdannings- og karrierevalg, og på hvilket aldersnivå slik påvirkning er mest relevant.

I sin kartleggingsundersøkelse oppsummerer Opinion sekundærmateriale som bl.a. omfatter tallmateriale fra NIFU. Av disse framgår det at andelen av grunnkurselevne i videregående skole med grunnkurs i helse- og sosialfag som planlegger en høyere utdanning, har økt i løpet av 1990-årene. Økningen har først og fremst skjedd blant jentene, hvor andelen har økt fra 58 % til 67 % i perioden 1991 til 1995, mens guttene har en mer beskjeden økning fra 47 % til 50 %. Hele 27 % av elevene på grunnkurs yrkesfag har planer om å ta høyere utdanning. Blant jenter er denne andelen 37 %, hvorav hele 86 % ser for seg en høyskoleutdanning. I følge NIFU tar mange av jentene med høyskoleambisjoner utdanning innenfor helse- og sosialfag.

Opinion rapporterer videre at mange av elevene fra grunnkurset i helse- og sosialfag i Videregående Kurs I/II, faller fra underveis. I en annen undersøkelse utført av Opinion og Fafo på vegne av Fellesforbundet¹¹, vises det hvor stor andel av dem som begynner på grunnkurset som egentlig har planer om å gå inn i og/eller bli i yrkene som helse- og sosialfaget utdanner til. Kun hver tredje elev på helse- og sosialfag vurderer yrket som passe eller mindre interessant.

Av alle 16-17 åringene i et landsrepresentativt utvalg intervjuet for Fellesforbundet, svarte 3/4 at de hadde planer om å ta høyere utdanning etter videregående skole. Andelen var klart høyest blant de allmennfaglige elevene, der 89 % hadde slike planer, men også blant yrkesfaglige elever oppga nær 2/3 at de hadde planer om dette. Blant dem som gikk på helse- og sosialfag var denne andelen 60 %.

Dette bekreftes også av svarene Opinion/Fafo fikk på spørsmål om hvilket yrke elevene hadde tenkt å satse på i framtiden. Alt i alt oppga 51 % å ha bestemt seg for et yrke. Blant helse- og sosialfagelevne var andelen som hadde bestemt seg 72 %. Dette er imidlertid bare 32 % av dem som hadde bestemt seg for en av de yrkestitlene helse- og sosialfaget utdanner til. Omtrent alle de øvrige som hadde bestemt seg, oppga yrkestitler som krever høyere utdanning.

De fleste som velger helse- og sosialfag hadde ønske om å jobbe innenfor helse- og omsorgssektoren. 28 % hadde ikke bestemt seg ennå, mens 16 % hadde bestemt seg for yrker utenfor helse- og omsorgssektoren. Blant dem som ennå ikke hadde bestemt seg for yrke, gikk hele 70 % med planer om å ta høyere utdanning.

Opinion påpeker at en forskjell mellom helse- og sosialfagelevne og de av rekrutteringspotensialet som ikke hadde valgt helse- og sosialfag, var at en større andel av de sistnevnte ennå ikke hadde bestemt seg for yrke (39 %). 30 % av rekrutteringspotensialet har imidlertid bestemt seg for å satse på et yrke innen helse- og omsorg. Sykepleier og psykolog ble hyppigst nevnt blant disse.

Opinion bemerker at kvalitative data fra Håkon Høst ved Rokkansenteret/Universitetet i Bergen bekrefter dette bildet. Det samme gjør søkerdata til høyere

¹¹ ”Kappløpet – om kompetanse, fagutdanning og ungdom i Fellesforbundets bransjer”, Opinion/Fafo 1999.

utdanning bearbeidet av NIFU. Mange av elevene på grunnkurset i helse- og sosialfag ønsker ikke å fortsette videre mot de yrkene utdanningen kan kvalifisere til. Ikke minst er det en betydelig overgang til allmennfaglig påbygning.

Implikasjoner for KRUS er at elevene i videregående skole utgjør et betydelig rekrutteringspotensial til helse- og sosialfaglige yrker. Både søking til helse- og sosialfag i videregående skole og elevenes interesse for å ta disse fagene etter fullført utdanning på videregående nivå, tyder på at utdanninger som inneholder slik faglige komponenter framstår som attraktive. Så vel frafallet underveis for elever med helse- og sosialfag i videregående skole og tendensen til at elevene ikke har foretatt endelige yrkesvalg innenfor helse- og sosialfeltet, tyder på at elevene ikke umiddelbart staker ut kursen mot ett bestemt yrke. Her kan altså påvirkningsmulighetene være store.

MOTIVASJON BLANT STUDENTER SOM HAR PÅBEGYNT HØYERE UTDANNING

Hvilke faktorer er det så som påvirker studentenes yrkesvalg? Med tanke på mulighetene for å drive målrettet rekruttering til KRUS, er det relevant å gjengi resultater om hvilken betydning ulike informasjonskilder har:

Resultatene framkommer i en undersøkelse av rekruttering til private høyskoler utført av NIFU¹². Målgruppen i NIFUs undersøkelse var studenter som nylig hadde påbegynt to- eller treårige fagutdanninger innen IT, økonomi, markedsføring eller journalistikk. I forhold til de andre studiene som vi har referert til, omfatter denne undersøkelsen studenter i samme aldersgruppe som KRUS rekrutterer. De fagene disse studentene utgår fra har imidlertid ikke klare likhetstrekk med innholdet i utdanningen som møter studenter ved KRUS. Vi velger likevel å gjengi fire tabeller som belyser informasjon om og motivasjon for valg av studiested, studium og hvordan studentene vurderer framtidig arbeid.

12 NIFU skriftserie nr 2/2002 "Rekruttering til private høyskoler", forfattet av Synnøve Skjersli.

Tabell 1: Ulike informasjonskilders betydning for valg av studiested (N= 1490-1542) ¹³					
TYPE INFORMASJON	STOR BETYDNING	NOE BETYDNING	LITEN BETYDNING	INGEN BETYDNING	TOTALT (%)
Familie/venner	30	38	20	12	100
Utdanningsmesser	11	27	25	37	100
Annonser, reklame (kino/TV)	3	19	39	40	100
Studieveiler, rådgiver, lærer på VGS	9	18	24	50	100
Tilsendt materiell	32	44	13	11	100
Infomøte på høyskolen	10	20	22	49	100
Internett	21	35	20	25	100

Hovedfunnet er at tilsendt materiell, ved siden av informasjon fra familie og venner, har størst betydning. Annonser og reklame samt veiledning og rådgivning peker seg ut som de minst viktige informasjonskildene. En tolkning kan være at familie og venner bidrar med bakgrunnsinformasjon, mens det tilsendte materialet (underforstått fra studiestedene) er mye mer målrettet og informativt enn generell informasjon gjennom annonser og reklame.

Når det gjelder motivasjon for å velge studiested, har vi tatt ut de åtte viktigste faktorer fra samme undersøkelse. En niende motivasjonsfaktor omkring utgiftsdekning er også tatt med.

Tabell 2: Studentenes bakgrunn for valg av studiested ¹⁴ . (N=1482-1540) Horisontal prosentnering.				
VALG AV STUDIESTED	STOR BETYDNING	NOE BETYDNING	LITEN BETYDNING	INGEN BETYDNING
Bare denne skolen har utdanningen jeg ønsker å ta	36	35	16	12
Skolen tilbyr fleksible kursopplegg	21	34	29	17
Skolen er nær mitt hjemsted	37	22	11	29
Skolen skal være godt kjent blant arbeidsgivere	50	36	9	5
Det er enkelt å søke skolen	22	34	27	16
Skolen har godt rykte	46	42	9	3
Skolen skal ha godt studiemiljø	30	44	19	8
Skolen anbefales av familie/venner	22	34	24	21
Arbeidsgiver dekker utdanningen ved denne skolen	4	3	4	90

¹³ tabell 4.3. i NIFU 2/2002.

¹⁴ jfr. tabell 4.4. i NIFU 2/2002.

Angående måling av utgifter til utdanningen presiseres det ikke i rapporten hva som menes med å ”dekke utdanningen”. Det er formodentlig nærliggende å anta at det henpeiles på dekning av skolepenger. I så fall er det iøynefallende at hele 94 % tillegger dette liten eller ingen betydning. Dette høye tallet kan skyldes at intervjuobjektene var søkere til private høyskoler som kan være mer motiverte og mer bemidlede enn gjennomsnittet av studentmassen. Forøvrig er det arbeidsmarkedet som virker bestemmende når 86 % av studentene melder at det har stor/noe betydning at ”skolen har et godt rykte” og ”skolen skal være godt kjent blant arbeidsgivere”. Blant annet skolens nærhet til hjemstedet og kursopplegg teller mindre enn dens relevans for framtidig jobb.

Ettersom det i undersøkelsen vi refererte til, ble fanget opp studiesteder som tilbyr valg mellom flere studier, i motsetning til KRUS som bare rommer ett studium, er det viktig å koble opplysningene om valg av studiested med valg av konkret studium. Nedenstående tabell forteller om det siste.

Tabell 3: Studentenes motivasjon for valg av studium¹⁵.				
Horizontal prosenttuing. (N=1525-1542)				
MOTIVASJON FOR VALG AV STUDIUM	STOR BETYDNING	NOE BETYDNING	LITEN BETYDNING	INGEN BETYDNING
Jeg ville ta en utdanning i tråd med mine interesser	76	22	2	0
Jeg ønsket meg en relativt kort utdanning	10	30	32	29
Jeg ønsket en utdanning i tråd med tidligere arbeidserfaring	11	18	29	43
Jeg ønsket meg en spesialisert utdanning	21	37	29	13
Jeg ønsket meg en utdanning med gode jobbmuligheter	80	18	2	1
Jeg ønsket meg en yrkesrettet utdanning	46	35	14	5
Jeg ønsket meg en utdanning med gode muligheter for videreutdanning	38	40	17	5

Bortsett fra det litt selvsagte i at nesten alle vil ha en utdanning med gode jobbmuligheter, er det verdt å merke seg at 81 % tillegger yrkesinnretningen stor eller noe betydning. Nesten like mange (78 %) valgte studiet ut fra motivasjonen om å få gode muligheter til videreutdanning. Når hele 72 % mener at det har liten/ingen betydning at utdanningen er i tråd med tidligere arbeidserfaring, skyldes vel det at intervjuobjektene er førstestårs studenter uten arbeidserfaring innenfor det feltet de nylig har begynt å utdanne seg.

¹⁵ jfr. tabell 4.5. i NIFU 2/2002.

Respondentene ble også spurt om hva som vil ha betydning ved valg av jobb etter endt utdanning.

Tabell 4. Påvirkningsfaktorer for valg av framtidig jobb				
Horisontal prosenttuering (N= 1493-1521) 16				
PÅVIRKNINGSFAKTORER	STOR BETYDNING	NOE BETYDNING	LITEN BETYDNING	INGEN BETYDNING
Mulighet for faglig spesialisering/fordypning	29	52	13	5
Muligheter for høy inntekt	48	40	5	7
Jobbe for et anerkjent firma/organisasjon	23	48	24	5
Jobbe i trygge ansettelsesforhold	51	34	8	7
Jobbe på et bestemt geografisk sted/område	23	43	23	11
En jobb som gir et bredt erfaringsgrunnlag	41	45	10	5
Karrieremuligheter	51	35	7	7
Stor grad av frihet i jobben	43	41	10	5
En jobb som gir mye kontakt med andre mennesker	42	42	10	6
Mulighet for å kombinere jobb med familieliv	50	32	11	7

Trygge ansettelsesforhold, karrieremuligheter og muligheter for å kombinere jobb med familieliv, har størst betydning. Hvis vi ser samlet på hva som tillegges stor eller noe betydning, scorer høy inntekt høyest. Nest høyest scorer alternativene ”en jobb med bredt erfaringsgrunnlag” og ”karrieremuligheter”, begge med 86 %. 85 % mener det har noe eller stor betydning å ha trygge ansettelsesforhold. 84 % vektlegger stor grad frihet i jobben og like mange vil ha en jobb som gir mye kontakt med mennesker.

Implikasjoner for KRUS er at utdanningsvalget i stor grad foretas etter å ha lyttet til familie og venner. Faglige aspekter ved framtidig yrke synes å telle mer enn selve avløningen. Karrieremuligheter og muligheter til etter- og videreutdanning er også viktige motivasjonsfaktorer når utdanning og yrke skal velges. Det store antall respondenter som vektlegger ”trygge ansettelsesforhold” og ”mye kontakt med andre mennesker”, kan kanskje ha en potensiell interesse i å søke KRUS.

SAMMENHENGER MELLOM ALDER, HJEMSTED OG STUDIEVALG

NIFU har analysert hvor mobile studentene er ved opptak til høyere utdanning¹⁷. Datamaterialet fanger opp nesten alle som i år 2000 søkte opptak til høyere utdanning gjennom Samordna opptak, i alt 75800 søkere. I undersøkelsen sammenliknes bl.a. unge og gamle, kvinnelige og mannlige søkere. Med økende alder er det en stigende tendens til å

¹⁶ tabell 4.15 i NIFU 2/2002.

¹⁷ NIFU skriftserie nr 2/2003: ”BORTE BRA, HJEMME BEST”, forfattet av Vibeke Opheim.

til å kun søke opptak lokalt. Tendensen til å søke hjemfylket er noe sterkere blant kvinner enn blant menn. Det er altså først og fremst yngre søkere som er villige eller har mulighet til å flytte for å studere. NIFU ser dette i sammenheng med familieforpliktelser og omsorgsansvar.

Undersøkelsen relaterer også andelen mobile søkere til ulike utdanninger, og finner på dette punkt ut at utdanninger som tilbys ved få læresteder, som regel har høyere andel mobile søkere enn utdanninger som tilbys i de fleste fylker. Søkere bosatt i universitetsfylkene søker jevnt over hyppigere opptak ved læresteder i hjemfylket enn søkere bosatt i andre fylker. NIFU anfører at det trolig ikke bare er selve studietilbudet, men også andre forhold ved universitetsfylkene (bredt aktivitets- og fritidstilbud) som gjør at disse er attraktive.

Et annet funn er at søkere som primært er orientert mot ett bestemt studium, søker opptak en rekke steder, og de har i mindre grad et lærested i hjemfylket som førsteønske. NIFU rapporterer ellers at mens lokale søkere bosatt i universitetsfylkene gjerne har kortere utdanninger innenfor humaniora og samfunnsvitenskap som førstevalg, har lokale søkere fra andre fylker ofte allmennlærer og 2-3 årige økonomi/-administrasjonsstudier som førsteønske. Det kan også spores en tendens til at søkere bosatt i fylker med et begrenset studietilbud er mer mobile enn søkere som har et bredere utdanningstilbud i nærmiljøet. NIFU forklarer dette med at terskelen for å flytte for å studere kan være noe høyere dersom man har kommet inn på et relativt åpent studium, enn om man har kommet inn på en mer strukturert høyskoleutdanning.

Implikasjonene av denne undersøkelsen for rekruttering til KRUS kan være at en eventuell sterkere vektlegging av å rekruttere modne studenter kan komme til å gå på bekostning av søkertallet. På den annen side er studenter som sikter seg inn mot en bestemt utdanning som jo KRUS' utdanningstilbud må sies å være, tradisjonelt mer mobile. Studier som tilbys ved få studiesteder trekker også til seg mobile studenter. Samlet sett er det vanskelig å se at disse sammenhengene mellom alder, hjemsted og studievalg skulle ha vesentlig innvirkning på rekrutteringen til KRUS.

Erfaringer fra andre statlige virksomheter som har lagt om sin etatsutdanning

Omleggingen av utdanningen ved KRUS kommer like etter at det er utarbeidet forskrifter for delvis innlemming av Politihøgskolen¹⁸ og Forsvarets høyskoler¹⁹ under lov om universiteter og høyskoler. For befalsutdanningen er de nye forskriftene vedtatt, mens prosessen i skrivende stund ikke er fullført i politiutdanningen. Utdanningen til Forsvaret vil fortsatt foregå ved egne utdanningsinstitusjoner og kan følgelig ikke fritt

¹⁸ <http://www.dep.no/ufd/norsk/publ/hoeringsnotater/045061-080020/index-dok000-b-n-a.html>

¹⁹ <http://www.dep.no/ufd/norsk/publ/hoeringsnotater/045061-080015/index-dok000-b-f-a.html>

tilbys av konkurrerende institusjoner. En mulig omforming av utdanning til fengselsbetjent kan få visse fellestrekk med utviklingen innen forsvar og politi. Samtlige tre etater hadde opprinnelig etatsutdanninger utgått fra hva som kan sies å være kjernen i statens maktutøvelse. Dette særpreget gjør dessuten at det reiser seg et spørsmål om bare norske statsborgere bør kunne søke til disse utdanningene.

Ettersom Politihøgskolen har avskaffet betalt utdanning og nå gir studiepoeng, er det særlig relevant å se på denne utdanningen. Dessuten har Fafo innhentet opplysninger fra Avinors flygelederutdanning der det vurderes å gå bort fra betalt utdanning under studietiden.

ERFARINGER FRA POLITIHØGSKOLEN

Vi gjennomførte tre intervjuer blant skolens administrative og faglige personale. Første informant arbeidet ved skolen allerede under omleggingen fra etatsutdanning til høyskoleutdanning i 1992, informant nr. 2 kom tilbake til skolen i 1993 etter å ha vært ute i permisjon. Vår tredje informant begynte å arbeide ved skolen høsten-92.

Studentopptaket

Statistikk over utviklingen av rekrutteringen til skolen er gjengitt i nedenstående tabell.

Tabell 5. Søkning til Politihøgskolen og antall aspiranter/studentert tatt opp 1988-2004.		
År	Antall søkere	Studenter tatt opp
1988	1641	305
1989	2371	380
1990	3624	350
1991	3759	350
1992	4742	250
1993	3659	250
1994	3600	207
1995	2980	250
1996	3295	384
1997	3165	432
1998	2582	432
1999	2076	248
2000	1868	240
2001	1768	240
2002	1941	240
2003	2023	240
2004	2398	288

Kilde: Politihøgskolens egen statistikk

Ifølge en av våre informanter, hadde økningen i antall søkere samtidig med overgang til høyskoleutdanning i 1992 (26 prosent i forhold til foregående år), sammenheng med den store medieomtalen dette førte til. I utlysningsteksten var det ikke klart presisert at betalt utdanning ville falle bort. Dette skyldes sen avklaring av en del forhold under omleggingen, samt fagforeningenes håp om at det allerede rekrutterte kullet likevel kunne få lønn. Etter avklaring om at studentene måtte lånefinansiere sin utdanning og etter at

regler for lønnskompensasjon ble etablert, viste søkertallene imidlertid ingen nedgang i forhold til perioden med betalt etatsutdanning.

Studentene må ved opptak være minst 20 år. Dette tilsvarer det alderssegmentet som KRUS ønsker å sikte seg inn mot. I 2004 var gjennomsnittsalder ved opptak ved Politihøgskolen eksepsjonell høy (24 år). De siste årene har den svinget rundt 22-23 år, hvilket er høyere enn i perioden med betalt etatsutdanning.

Ved Politihøgskolen framheves det at viktigere enn alder er den endring i profil som de nye studentene nå har, hvorav flere har annen høyere utdanning, og dermed er mer egnet til å arbeide med kompliserte saker innenfor for eksempel data- og økonomisk kriminalitet.

Arbeidsmarkedet for politiansatte

Statistisk materiale fra Politihøgskolen, og intervjuer foretatt ved samme institusjon, gir et visst grunnlag for å drøfte vår hypotese om at politiyrket kan inngå i et segment av 'sikkerhetsyrker'. Ettersom vi kun har data for 2003²⁰, kan det ikke trekkes vidtrekkende konklusjoner. Våre informanter ved Politihøgskolen (Phs) mener imidlertid at året 2003 ikke skiller seg ut fra de foregående år.

Ved opptaket i 2003 var 161 av 240 søkere ute i arbeid. De fordelte seg på følgende yrker:

Tabell 6. Politistudenter fra hyppigst forekommende yrker (fire eller flere forekomster). År: 2003. Totalt: 161		
Yrke:	Antall:	% av totalpopulasjonen
Befal i forsvaret	31	19
Vekter	11	7
Fengselsbetjent	8	5
Lærervikar	8	5
Ekspeditør	5	3
Løytnant (har Krigsskolen)	4	2,5
Miljøarbeider	4	2,5
Midlertidig politibetjent	4	2,5
Miljøarbeider	4	2,5
Pleieassistent	4	2,5
IT-konsulent	4	2,5
I alt	87	54

Kilde: Politihøgskolens egen statistikk

Selv om det er mange søker med bakgrunn fra forsvaret, presiseres det ved Politihøgskolen at andelen har vært enda høyere tidligere år. I forhold til vår tese om et arbeidsmarkedssegment som kan utgjøres av "sikkerhetsyrker" (forsvarsbefal, vektere og fengselsbetjenter osv.), ser vi at slike yrker topper lista over søkere med yrkesbakgrunn.

²⁰ På grunn av den grundige opptaksprosedyren er Politihøgskolen ikke underlagt Samordna opptak. Dermed kan heller ikke statistikk derfra benyttes i denne utredningen.

Vår tese kan også testes ut på data over politihøgskolestudenter som ved opptak i 2003 kom fra annen høyere utdanning.

Tabell 7: Politistudenter fra hyppigst forekommende fagutdanninger på høyere nivå (fire eller flere forekomster). År: 2003. Totalt:87		
Fag	Antall	% av totalpopulasjonen
Idrett	13	15
Juss	11	13
Kriminologi	9	10
Psykologi	9	10
Lærerutdanning	5	6
Økonomi	4	4,5
I alt	51	58,5

Kilde: Politihøgskolens egen statistikk

Med et mulig unntak av lærerutdanningen, ser vi her at fag som inngår i grunnutdanningen eller i etter- og videreutdanningstilbudet ved Politihøgskolen gir fra seg studenter til politiutdanningen. Vi ser derimot ikke noen tendens til overgang fra KRUS (2 studenter) og slett ikke fra Befalsskolen (0). 2003-statistikken over rekruttering av studenter fra annen høyere utdanning synes derfor å svekke hypotesen om forekomsten av et arbeidsmarkedssegment bestående av sikkerhetsyrker.

Det er også relevant å se om endt utdanning ved Politihøgskolen fører fram til et arbeidsmarkedssegment, bestående av flere like yrker, der kandidatene beveger seg i ulike retninger. Alternativt kan de gå inn i ett bestemt yrke. Våre informanter mener at høyskolen utdanner til ett yrke. Dette underbygges av opptakstallene for 2003: bare 19 av 240 som fikk førstegangstilbud takket nei. Mønsteret skal ha vært liknende i foregående år.

Dessuten tar svært få etter- og videreutdanning umiddelbart etter Politihøgskolen. En informant anslår dette til å gjelde anslagsvis 5 av de 240 som ble uteksaminert i 2003. Studentene sies å ha et klart ønske om å praktisere polityrket etter tre år ved Politihøgskolen. De aller fleste synes derfor å gå bevisst inn i polityrket, som altså ikke benyttes som springbrett til andre utdanninger.

Hverken Politihøgskolen eller Politiets Fellesforbund har statistikk over frafall fra yrket, men våre intervjuobjekter anslår dette til å være lavt. Forsikringsbransjen rekrutterer noen, enda færre blir privatetterforskere. Det framholdes at veksten i antall vaktelskaper kanskje hadde vært mindre dersom politiet hadde hatt flere ressurser til å drive patruljering, eller valgte å prioritere slike oppgaver. På dette punkt ser vi kanskje konturene av noe som minner om et arbeidsmarked av 'sikkerhetsyrker'. En av våre informanter påstår at framveksten av beslektede yrker først og fremst kan tilskrives generelle trekk ved samfunnsutviklingen: økte kontrolloppgaver (vaktelskaper), kompliserte kontrolloppgaver for å avdekke forsikringssvindler ('forsikringsutredere') og ulike behov for å igangsette privatetterforskning.

Så langt kan vi derfor oppsummere at hypotesen om forekomsten av et segment av 'sikkerhetsyrker' støttes av rekrutteringsmønsteret blant yrkesaktive som søker opptak ved Politihøgskolen. Rekrutteringsmønsteret blant søkere fra andre former for høyere utdanning underbygger i liten grad vår hypotese. Videre indikerer de mange ferdige kandidater som går direkte inn i politiyrket, de få som umiddelbart tar etter- og videreutdanning, samt en formodentlig moderat avgang fra yrket, at Politihøgskolen ikke er en inngangsport til beslektede yrker. Atter en gang må vi imidlertid presisere at det statistiske underlaget for denne drøftingen er noe spinkelt.

Arbeidsmarkedet for polititjenestemenn er regulert gjennom en form for sysselsettingsgaranti ettersom Regjeringen, i sin årlige budsjettproposisjon, foreslår overfor Stortinget hvor mange kandidater som skal tas opp ved Politihøgskolen. I det siste har denne garantien blitt enda mindre absolutt, bl.a. fordi enkelte politidistrikter har begynt å bruke stillingsmidler til finansiering av vakanser. I skrivende stund er det imidlertid ikke noe stort problem å få jobb etter endt utdanning ved Politihøgskolen, såfremt de ferdigutdannede er villig til å flytte på seg.

Det er vanskelig å se at rekrutteringen har vært vesentlig påvirket av overgangen til høyskoleutdanning. Våre informanter påpeker at Politihøgskolen har tilpasset seg en trend bort fra etatsutdanning over til lånefinansiering²¹. Det forhold at politiyrket er klart avgrenset og regulert, ved siden av å være svært populært, har trolig bidratt til å motvirke negative rekrutteringseffekter av overgang til lånefinansiert utdanning. Et yrke med en sterk identitet har ikke tapt terreng, men heller styrket seg gjennom økt rekruttering av søkere med relevant yrkeserfaring eller annen utdanning på høyere nivå.

Tilbud om etter- og videreutdanning

I perioden da politibetjentene gjennomgikk en etatsutdanning, fikk de jevnlig tilbud om faglig oppdatering i form av kurs avholdt på lokalt nivå. Etter at Politihøgskolen ble opprettet i 1992, har det blitt utviklet flere og mer langvarige etter- og videreutdanningstilbud. Disse tilbys sentralt i Oslo, ved høyskolens avdeling i Bodø eller ved lokale politikamre/lensmannskontorer. Tjenestemennene får full betaling, samt gratis kost og losji, under opplæringen. Sammenliknet med andre offentlig ansatte har politiansatte gunstige vilkår for etter- og videreutdanning (EVU). Etter- og videreutdanningstilbudet brukes da også som trekkplaster i skolens informasjonsmateriell overfor potensielle kandidater. Våre informanter rapporterer at studenter som er inne til opptaksintervjuer, ofte nevner dette tilbudet som en av motivasjonsfaktorene for å søke til høyskolen. For tiden gir ingen av EVU-kursene studiepoeng, men dette vil endre seg når forskriften om delvis innpassing av Politihøgskolen i universitets- og høyskolesystemet trer i kraft.

Fra 1992 og framover ble etter- og videreutdanningstilbud benyttet til å løse en del lønsmessige skjjevheter i kjølvannet av politiuutdanningens omlegging. For å kompensere

²¹ Se også Fafo-rapport 268, L. Berg m/fl: "Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter", 1999 og NOU 2000:5 om ulike utdanninger på mellomnivå.

re for bortfall av betalt etatsutdanning, fikk nemlig de nyutdannede en høyere lønnsramme. Dermed oppstod et lønns-gap i forhold til tjenestemenn med bakgrunn i den tidligere etatsutdanningen. Fagforeningene fikk da forhandlet fram en ordning der tjenestemenn fra det gamle regimet fikk lønnsuttelling for EVU-kurs som de gjennomgikk. Det oppståtte lønns-gapet skapte imidlertid betydelig intern misnøye som vedvarte til slutten av 1990-tallet.

Klarhet omkring forhold for studenter og lærere under omlegging til høyskoleutdanning

Som omtalt ovenfor, fikk politiutdanningen høyskolestatus og gikk over til å bli lånefinansiert uten at de nye økonomiske betingelsene for studentene var helt avklart. Blant annet hersket det uklarhet omkring når utbetalingen for lønnet utdanning skulle opphøre. I tillegg til at det ble problematisk å ha to ulike lønnsrammer for praktiserende politibetjenter, var det vanskelig å ha to kull med ulike vilkår gående ved skolen på samme tid: det ene lånefinansiert, det andre med lønnsutbetaling under studietiden.

Våre informanter påpeker at ordninger for å kompensere lønnsforskjeller, må være utformet ut fra klare regler og at de må oppfattes som rettferdige. Det er viktig å informere krystallklart om bortfall av betalt utdanning, slik at studenter vet hva de går til. Framfor å ta opp fullt studielån begynte mange studenter etter omleggingen å finansiere utdanningen ved å ta ekstravakter.

Oppbyggingen av en høyskole for politiutdanning avfødte lønnsforskjeller mellom lærere i politifag og høyskolelærere i språk-/samfunnsfag, samt i juss. Språk- og samfunnsfagene ble styrket ved overgangen fra to- til treårig utdanning, og fikk lærere med formell akademisk utdanning. Undervisningen i juridiske emner ble i realiteten svekket. Opplæring i det politifaglige foretas primært av lærere rekruttert fra politiets rekker eller spesialforelesere med politibakgrunn. Det har vist seg vanskelig for disse å få godkjent sin realkompetanse, samt å rekruttere politifaglærere som oppfyller krav til formell akademisk utdanning. Inntil nylig har ikke politifaglærerne hatt fast stilling. Lønnsnivået for de tre lærergruppene har vært ulikt; med lærere i juridiske fag på lønnstoppen, etterfulgt av politifaglige lærere og med språk-/samfunnsfaglige lærere nederst på lønnsstigen.

I seg selv kan det være problematisk å ha en tredelt lærerstab som avlønnes ulikt. Dessuten viser erfaringene fra høyskolereformen en allmenn tendens til akademisering, som for Politihøgskolen kunne innebære at det politifaglige i utdanningen ble nedprioritert. Det siste vil kunne virke inn på rekrutteringen til yrket: et utdanningsløp som ikke forbereder studentene til å møte politiets hverdag, kan virke demotiverende. Som det framgår av statistikken gjengitt ovenfor, borger ikke søknadstallene for at dette gjelder for Politihøgskolen. Våre intervjuobjekter har heller ikke oppfanget klager fra studenter eller fra politietaten om et misforhold mellom de ferdigutdannedes kunnskapsprofil og politiyrkets oppgaver.

Forhold omkring utdanningens innhold av betydning for rekruttering

Med henblikk på en omlegging av KRUS, kommenterte to av våre informanter at definisjonen av utdanningens faglige kjerne er viktig. Erfaringer fra Politihøgskolen viser at omleggingen avfødte diskusjoner om hva som er politiutdanningens faglige kjerne. Forlengelsen av studietiden fra to til tre år innebar en styrking av språk- og samfunnsfag, men mindre juss. Dette aksentuerte en debatt som særlig gikk på hvordan samfunnsfagene skulle yrkesrettet mot det politifaglige. Dette er fremdeles en aktuell problemstilling ved Politihøgskolen, og våren 2004 ble det utredet å legge om utdanningen i retning temaer som fordrer samarbeid mellom språk-/samfunnsfagene, juss og det politifaglige. Våre informanter påpeker at det er viktig å tenke rekruttering ut fra hvilken faglig kjerne som tilbys og hvilket omdømme utdanningen dermed får. For tiden foreligger det planer om å tilby utdanning på masternivå ved Politihøgskolen.

Spørsmålet om utdanningens faglige kjerne er også viktig i forhold til de økte akademiske krav til undervisningspersonalet som vil følge av omlegging til høyskoleutdanning. Dette har altså vist seg vanskelig å innfri for den politifaglige del av undervisningen, i hvert fall hva angår rekruttering av lærere med formell akademisk bakgrunn. Den politifaglige kjernen i faget måtte ekspliseres. Den nye politiutdanningen fikk en egen forskningsavdeling og ble dermed mer lik andre høyskoler. Det synes som om den nye avdelingen ikke har maktet å videreutvikle den politifaglige komponenten i utdanningen. Forklaringen på dette kan ligge i manglende ressurser. Generelt sett må det etatsfaglige og det allmennfaglige integreres for at undervisningen skal bli solid og virke attraktiv for studentene. Våre informanter mente at Politihøgskolen har en permanent utfordring med å finne fram til et godt blandingsforhold mellom det etatsfaglige og det allmennfaglige i undervisningen.

I 1996 søkte Politihøgskolen om å bli godkjent som høyskoleutdanning. I likhet med andre utdanninger med sterkt innslag av praksis (f.eks. sykepleiere), ble treårig utdanning bare tilgodesett med 40 vekttall framfor 60, hvis hele studietiden skulle telle med. I år 2000 ble praksisperioden ved Politihøgskolen godkjent fullt ut. Våren 2004 bearbejdes høringsuttalelsene i forbindelse med forslag om å delvis innpasse Politihøgskolen i Universitets- og høyskoleloven. Dette betyr blant annet at politiutdanningen fortsatt bare kan skje ved én høyskole.

ERFARINGER FRA AVINORS FLYGELEDEROPPLÆRING

Vi har telefonintervjuet skolesjefen ved Avinors Flygelederutdanning. I dag er utdanningen til flygeleder helt og holdent betalt av Avinor, men det pågår et utredningsarbeid for å vurdere andre finansieringsmodeller. Motivasjonen er at utdanningen er en vesentlig kostnad for Avinor. Dessuten konstateres det at stadig flere utdanninger på høyere nivå lånefinansieres og innpasses i universitets- og høyskolesystemet. Arbeidet er foreløpig i en oppstartsfase og studenter/fagforeninger vil bli trukket med etter hvert.

Foreløpig tenkes to alternative finansieringsmodeller:

- a) Ta bort aspirantlønn, slik at studentene må lånefinansiere utdanningen (etter om-lag 2 år med undervisning + praksis, tildeles sertifikat som flygeledere). Denne modellen innebærer at det ikke kan kreves plikttjeneste. Idag varer denne tre år.
- b) Ulønnet utdanning inntil praksistiden begynner etter 14-15 måneder, d.v.s. etter at den ”institusjonelle utdanningsdelen” er fullført.

Det pågår for tiden et prosjekt om å lage en skandinavisk skole for flygeledere og den framtidige modulering av undervisning/praksis avhenger av dette prosjektet. Avinors styre har gitt sin foreløpige tilslutning til en felles skandinavisk flygelederutdanning. En innpassing av utdanningen i universitets- og høyskolesystemet diskuteres parallelt med det skandinaviske prosjektet. Hvis betaling bortfaller, må studentene få en formell status overfor Lånekassen. Av dette følger en eller annen innpassing i universitets- og høyskolesystemet, i framtiden også i forhold til European Credit Transfer System (ECTS). Det framholdes at hvis studiepoeng skal gis, kan kandidatene søke flere jobber. Idag er utdanningen svært spisset og man kvalifiseres bare for ett yrke. En modell som diskuteres er å ha et første basisår sammen med andre luftfartsyrker, ikke nødvendigvis piloter, men det er ikke avklart hvilke yrker som bør ha et felles førsteår.

Det har ikke vært diskutert å kompensere for bortfall av betalt utdanning ved å gi høyere lønn, da denne i utgangspunktet anses som høy. AVINOR betaler idag oppdatering av kunnskap. Det har heller ikke vært diskutert å oppskalere etter- og videreutdanningstilbudene som kompensasjon for bortfall av betalt utdanning.

I 2004 blir det ikke tatt opp nye studenter. Lønn under utdanning er idag et argument for å trekke til seg søkere. Ved siste opptak ifjor søkte ca. 500, hvorav halvparten ikke tilfredsstilte de formelle krav. Av hele søknadsmassen pleier bare 7-8 % å bli tatt opp. Ved opptak må søkerne være mellom 20 og 30 år. I snitt ligger alderen ved opptak på 23-25 år. Mange søkere har noe utdanning på høyere nivå.

Utdanningen ved KRUS i lys av erfaringer fra andre etatsutdanninger

Selv om politi- og flygelederutdanningene er svært ulike, også sammenliknet med utdanningen til fengselsbetjent, bidrar de til å skarpstille en del utfordringer omkring rekruttering til KRUS. Vi skal drøfte dette etter en gjennomgåelse av utdanningen til kriminalomsorg, og etter en presentasjon av en spørreundersøkelse ved KRUS.

UTDANNINGSOPPLEGGET VED KRUS

Utdanningen ved KRUS er i utgangspunktet toårig, etterfulgt av et pliktår. Nye aspiranter gjennomgår først et 4-6 ukers teoretisk forkurs, før de fullfører et 42 ukers praksisår (inkl. 6 ukers sommertjeneste). Det andre året, ”teoriåret”, består av 44 ukers un-

dervisning og seks ukers sommertjeneste. I 2003 ble det for første gang tatt opp et aspirantkull som i utgangspunktet hadde noe høyere utdanning og/eller yrkespraksis, og som av den grunn fikk avkortet studiet med ett år. Denne ordningen ble videreført i 2004. Ved KRUS opplyses det at det ikke er aldersforskjell mellom ettårs- og toårskullene ved skolen. Det er heller ikke vesentlige forskjeller i utdanningsnivå mellom de kategorier kull.

Erfaringene med de ekstraordinære rekrutteringstiltakene har vært at totalantallet søkere har økt. Dette indikerer at det er mulig å nå flere potensielle søkere ved å tilrettelegges spesielle studieløp, for eksempel ett års avkortet studietid gitt visse forhåndskvalifikasjoner.

ASPIRANTOPPTAK OG UTEKSAMINERING VED KRUS

Med utgangspunkt i statistisk materiale fra administrasjonen ved KRUS og data publisert i årsmeldinger, kan følgende tabell oppstilles.

Tabell 8: Søkning til KRUS og antall aspiranter tatt opp 1988-2004.				
År	Antall søkere	% kvinnelige søkere	Aspiranter tatt opp	Ferdigutdannede betjenter
1988	704	49	96	65
1989	2800	50	125	95
1990	2078	30	95	189
1991	2020	30	100	164
1992	2824	-	125	167
1993	(kun internt opptak)		100	219
1994	2200	-	125	169
1995	1375	-	-	67
1996	1089	-	100	94
1997	1060	-	100	74
1998	731	-	142	92
1999	724	-	135	84
2000	606	-	150	129
2001	802	40	150	92
2002	1872	40	206	140
2003	867	41	46	142
2004	1722	43	159	

Kilde: egen statistikk fra KRUS.

I perioden 1991-2000 ble i gjennomsnitt 30,4 % kvinnelige betjenter uteksaminert. Denne prosentatsen tilsvarer omtrent andelen kvinner som i samme periode ble tatt opp ved Politihøgskolen. Enkelte år har det vært egne opptak for ekstrabetjenter med fengselspraksis. I 1993 var det bare denne kategorien som ble tatt opp ved KRUS.

Det synes å være en viss sammenheng mellom store søkertall til KRUS og slapphet i arbeidsmarkedet. Både de høye søkertall rundt 1990 og fra og med 2002, faller sammen med økende arbeidsledighet. Denne tendensen sammenfaller med den generelle søkning til høyere utdanning som pleier å svinge i takt med arbeidsmarkedet. Det er interessant å se at politiyrket er mindre påvirket av konjunktorene i arbeidsmarkedet. Således så vi i tabell 5 at det i de to periodene med størst økning i søkere til KRUS, ikke var tilsvarende økning ved Politihøgskolen. Dette bekrefter våre inntrykk fra intervjuene ved denne

høyskolen: politiyrket har en sterk identitet, og kanskje en aura, som gjør at rekrutteringen i mindre grad påvirkes av konjunktursvingninger. Disse observasjonene nyanse-res imidlertid noe av at det ved KRUS fant sted ekstraordinære søknadsrunder i 2002 og 2003.

Fafo har fått adgang til materiale om utdanningsbakgrunnen til to kull ved KRUS som, p.g.a. basiskompetanse fra høyere utdanning og evt. i kombinasjon med yrkesprak-sis, fikk avkortet utdanningen med ett år²². Til sammenlikning tar vi med hvordan poli-tistudenter med tilsvarende kvalifikasjoner fordeler seg på de samme fagene (jfr. tabell 6). Sammenlikningsåret er for øvrig det samme.

Tabell 9. Bakgrunnen til studenter som ved opptak hadde utdanning på høyere nivå. %.		
UTDANNINGSBAKGRUNN	Aspiranter KRUS	Politihøgskolestudenter
sosionom/vernepleier/barnevern/psykologi	31	10
lærer/førskolelærer/faglærer/idrett	24	21,0
sosiologi/kriminologi	20	10,0
humaniora	15	0
økonomi	4	4,5
juss	4	13,0
andre fag	2	41,5
%	100	100
N=	45	87

Hovedfunnet er at knapt en tredel av aspirantene ved KRUS er utdannet innen noen av de yrkene vi i denne rapporten kaller 'rehabiliteringsyrker'; det vil si sosionom/vernepleier/barnevern/psykologi. 1/4 av aspirantene har bakgrunn innen noen av de fag som er sentrale ved KRUS; nemlig juss, sosiologi og kriminologi. 1 av 5 aspiranter har utdanning, og har ofte praktisert, innen pedagogiske yrker (lærer/førskolelærer/faglærer). Vi vil imidlertid presisere at utlysningsteksten for de to kullene eksplisitt henvendte seg til søkere med "fullført relevant profesjonsutdanning eller studier innenfor psykologi, sosiologi, kriminologi, pedagogikk m.v.". Derfor kan det være at aspiranter som følger et vanlig, toårig utdanningsløp, men som likevel har utdanning fra høyere nivå, vil ha en noe annen fagbakgrunn enn de to intervjuede kullene.

Av totalpopulasjonen på 45 har noen få hatt vikariater i fengsler; men det er påtake-lig at ingen av dem kommer fra andre 'sikkerhetsyrker' (politi, vokter, militær). Vi antar imidlertid at det blant kullene som følger et toårig studieløp, kan være innslag av vokte-re, samt befalsutdannede som forlater forsvaret i den aktuelle nedbemanningsperioden. Som vi kommenterte i omtalen av Politihøgskolen, er det minimalt frafall av studenter derfra og vi fant heller ikke noe signifikant antall frafalne aspiranter fra KRUS (bare 2 av 87).

Sammenlikningen med politistudentene viser forøvrig at rekrutteringsgrunnlaget er mye det samme som ettårskullet ved KRUS. Mange av de samme fagene er sentrale ved de to institusjonene og studenter fra disse tenderer til å søke seg til fengsels- eller politi-yrket. Det er også mange med ulike former for lærerutdanning som rekrutteres.

Flere med bakgrunn innenfor juss har imidlertid hang til å søke Politihøgskolen enn til å velge KRUS. Når vi tar i betraktning at flere av de lærerutdannede som ble rekrut-

²² Det foreligger ikke historisk statistikk over utdannings- og yrkesbakgrunn for aspiranter ved KRUS.

tert til KRUS har bakgrunn i idrettsfag, utjevnes den tilsynelatende forskjellen i forhold til Politihøgskolen, hvor hele 13 % kom fra idrettsfag.

En foreløpig slutning kan være at det er lite mobilitet mellom *studenter* innenfor 'sikkerhetsyrker', men studentene synes å velge politi- og fengselsyrket ut fra fellestrekk mellom egen *utdanningsbakgrunn* og de kjernefag som møter dem under yrkesutdanningen. Det kan være noe større mobilitet blant søkere med *arbeidserfaring*, som søker seg til sikkerhetsyrker som ledd i et jobb- eller kanskje yrkesskifte. I denne rapportens tabell 7 så vi nemlig at 5 % av politistudentene med yrkesbakgrunn nettopp kom fra fengselsbetjentyrket. Samlet sett synes studenter innenfor "sikkerhetsyrker" imidlertid ikke å utgjøre noe distinkt arbeidsmarkedssegment med mye interaksjon. Vi må imidlertid presisere at ovennevnte observasjoner bygger på materiale over søkerprofil ved KRUS og Politihøgskolen for ett enkelt år. Selv om våre kontaktpersoner ved skolene ikke mener at profilen i 2003 var vesentlig forskjellig fra foregående år²³, er det selvsagt dårlig grunnlag for å trekke vidtrekkende slutninger av dette materialet.

SPØRREUNDERSØKELSEN VED KRUS

For å kartlegge studentenes motivasjon til å søke opptak ved KRUS, gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant to av kullene som fulgte det ettårige studieløpet. Ettersom disse studentene har erfaring både med lånefinansiert utdanning på høyere nivå og med betalt utdanning ved KRUS, antok vi at de to utvalgte kull hadde gode forutsetninger for å uttale seg om betydningen av en evt. avvikling av ordningen med betalt etatsutdanning.

Kullet som var ved skolen våren 2004, fikk utdelt et spørreskjema som ble utfylt i en klasesituasjon. Et kull fra 2003 som hadde pliktår våren 2004, fikk stilt de samme spørsmål over telefon. Denne metoden skulle sikre at begge kull hadde like muligheter til å respondere på spørsmålene og til å komme med utfyllende kommentarer til noen av dem. De to kullene teller i alt 43 aspiranter. Blant disse var det 33 som besvarte spørreskjemaet. Svarfrekvensen var 100 % for kullet som var inne ved KRUS og 63 % for kullet som hadde pliktår. Mellom de to kullene er det bare små variasjoner i svarprofil. Vi velger derfor å presentere svarene i samlede tabeller, men vi kommenterer variasjoner som er relevante for de viktigste problemstillingene i vår studie.

RESULTATER AV SPØRREUNDERSØKELSEN

Nedenfor gjengis resultatene for hvert spørsmål, etterfulgt av kommentarer som også påpeker mulige implikasjoner for KRUS.

1. Hva var viktigste motivasjon for deg da du søkte om å bli opptatt ved KRUS? (vurdér utsagnene a-d):

²³ unntatt tidligere merknad om at de mange søkere til Politihøgskolen med befalsbakgrunn skyldes pågående nedbygging av Forsvaret.

a) Jeg utdannes til ett bestemt yrke (i motsetning til en utdanning som er mindre yrkesspesifikk)		
<input type="checkbox"/> avgjørende	6	18 %
<input type="checkbox"/> viktig	13	39 %
<input type="checkbox"/> relativt viktig	7	21 %
<input type="checkbox"/> uviktig	7	21 %
N=	33	99 %

Like mange finner det yrkesspesifikke *avgjørende* som dem som mener det er *uviktig* å bli utdannet til ett bestemt yrke. 60 % uttrykker at dette er viktig eller relativt viktig. En mulig tolkning, som vi senere skal utdype, er at det ikke er de klare kjennetegn ved et spesifikt yrke som motiverer studenter til å søke opptak ved KRUS.

b) Jeg får lønn under utdanningen:		
<input type="checkbox"/> avgjørende	18	55 %
<input type="checkbox"/> viktig	8	24 %
<input type="checkbox"/> relativt viktig	4	12 %
<input type="checkbox"/> uviktig	2	6 %
Annet (avgjørende/viktig)	1	3 %
N=	33	100 %

I vurderingen av dette utsagnet viser det seg å være betydelig flere aspiranter ved skolen som tillegger lønnet utdanning avgjørende betydning enn blant dem som har pliktår. Selv om vi tar hensyn til at svarprosenten blant pliktårskullet var lavere, er vurderingene signifikant forskjellige.

c) Jeg tilbys en kombinasjon av utdanning og praksis:		
<input type="checkbox"/> avgjørende	5	15 %
<input type="checkbox"/> viktig	14	42 %
<input type="checkbox"/> relativt viktig	13	39 %
<input type="checkbox"/> uviktig	1	3%
N=	33	99%

Svarene viser at aspirantene vurderer positivt den kombinasjon av utdanning og praksis som nettopp kjennetegner etatsutdanningene. For hele 82 % er denne kombinasjonen viktig eller relativt viktig. Denne positive vurderingen kan indikere at KRUS kan videreutvikle kombinasjonen til å bli enda mer attraktiv enn i dag. Noen aspiranter oppga selv at dagens utdanningsopplegg kan forbedres ved at praksisperioden blir mindre oppsplittet og at praksisen bedre tilpasses arbeidssituasjonen som aspirantene møter, bl.a. med hensyn på sikkerhet (se spørsmål 7 nedenfor).

d) Etter fullført utdanning får jeg tilbud om gratis etterutdanning:		
<input type="checkbox"/> avgjørende	1	3 %
<input type="checkbox"/> viktig	11	33 %
<input type="checkbox"/> relativt viktig	15	46 %
<input type="checkbox"/> uviktig	5	15 %
Annet (tilbudet var ukjent for meg)	1	3 %
N=	33	100 %

Nesten 80 % mener at tilbudet om gratis etterutdanning er viktig eller relativt viktig. Her viser det seg at det er pliktårskullet som tillegger etterutdanningstilbudene størst vekt. Det er kanskje ikke så oppsiktsvekkende at kullet som er i en undervisningssituasjon er mindre opptatt av videreutdanning. Generelt sett er oppmerksomheten om dette tilbudet noe begrenset. Enkelte spontane kommentarer under telefonintervjuene gikk ut på at dette er viktig, men aspirantene fikk ikke vite så mye om det.

e) Annen motivasjon for å søke opptak ved KRUS (angi selv):

Kan jobbe med mennesker på annen måte enn jeg gjorde før	3	27 %
Yrket appellerer til meg	2	18 %
Liker kombinasjonen utdanning/pliktår	2	18 %
Tilbys sikker jobb i utrygt arbeidsmarked	2	18 %
Har erfaring fra arbeid i fengsel	1	9 %
Kan bygge videre på andre erfaringer og fra annet yrke	1	9 %
N=	(11)	101 %

2. Du tilhører et kull ved KRUS som i utgangspunktet hadde utdanning på høyere nivå. Lot du være å søke opptak ved annen form for høyere utdanning fordi du ikke ville ta opp mer studielån?

<input type="checkbox"/> ja	12	36 %
<input type="checkbox"/> nei	15	46 %
<input type="checkbox"/> dette var uaktuelt for meg	5	15 %
Annet	1	3 %
N=	33	100 %

Dette spørsmålet belyser betydningen av betalt utdanning fra en annen synsvinkel enn den vi drøftet ovenfor. Vi var ute etter å vite om betalt utdanning er så viktig at det aktivt styrer utdanningsvalg i bestemte retninger. Et lite flertall svarer nei til dette. Hvis vi trekker inn de spontane tilleggs kommentarer fra dem som uttalte at dette var uaktuelt for dem da de søkte opptak ved KRUS, tilføyde mange av disse at *de ikke var i en situasjon* som gjorde at lønn under utdanning var avgjørende. Dette kan skyldes at de to intervjuede kullene bestod av mange med yrkeserfaring, som eventuelt hadde nok oppsparte midler til å kunne ta ett års utdanning uten å måtte ta opp mer studielån. Imidlertid skiller atter en gang kullet som er i en undervisningssituasjon seg ut ved i større grad å svare ja på spørsmål 2. Og det er vel grunn til å anta at de kullene ved KRUS som tar et fullt utdanningsløp, i større grad lar sitt utdanningsvalg styres av studielånets størrelse; etter-

som disse er yngre - og dermed har hatt mindre mulighet til oppsparing gjennom yrkespraksis, - og dessuten må finansiere hele to studieår.

3. Utdanningen til fengselsbetjent gir for tiden ikke studiepoeng som kan benyttes i forhold til andre former for høyere utdanning. Hvilken vekt tillegger du dette?

<input type="checkbox"/> klart uheldig	5	15%
<input type="checkbox"/> uheldig	11	33 %
<input type="checkbox"/> av mindre betydning	14	42 %
<input type="checkbox"/> likegyldig	3	9 %
N=	33	99 %

Med dette spørsmålet berører vi et sentralt premiss for Kvalitetsreformen, nemlig at flest mulig utdanninger på høyere nivå skal gi studiepoeng som kan sikre overganger mellom utdanningsløp. Halvparten av respondentene tillegger imidlertid studiepoeng mindre betydning eller er likegyldig til slik tildeling. En mulig tolkning er at aspirantene har siktet seg inn mot et yrke med spesifikke kjennetegn og at de (for tiden) er lite opptatt av hvorvidt utdanningen teller i forhold til andre utdanningsløp.

4. Kryss av det yrket som du tror har flest arbeidsoppgaver som likner din framtidige jobb som fengselsbetjent? (flere enn ett yrke ble avkrysset)

<input type="checkbox"/> vekter	6	16 %
<input type="checkbox"/> politibetjent	5	13 %
<input type="checkbox"/> sosialarbeider	22	58 %
Kombinasjonen av alle tre	2	5 %
Kombinasjon av politi og sosialarbeider	1	4 %
Kombinasjoner av sosialfaglige yrker	2	5 %
N=	38	101 %

Respondentenes vegring mot å bare avkrysse ett yrke skyldes at de ikke forbinder fengselsbetjentyrket med rent sosialarbeid. Spontane kommentarer omkring svarene gikk ut på at utdanningen ved KRUS er tungt sosialfaglig, men arbeidssituasjonen ved fengslene gjør at yrkesutøvelsen får fellestrekk med andre yrker. Noen respondenter med fengsels erfaring før opptak ved KRUS, kommenterte at yrkesutøvelsen varierer fra fengsel til fengsel, avhengig av hvor spesialiserte anstaltene er.

5. Hvordan oppfatter du din avlønning etter fullført utdanning i forhold til yrker som likner mest på fengselsbetjentyrket? Min framtidige lønn er:

<input type="checkbox"/> helt korrekt	1	3 %
<input type="checkbox"/> rettferdig	3	9 %
<input type="checkbox"/> akseptabel	20	61 %
<input type="checkbox"/> urettferdig	8	24 %
Vet ikke	1	3 %
N=	33	100 %

En viktig premiss bak spørsmålet var at vurdering av lønna skulle skje i forhold til liknende yrker, i motsetning til en generell lønsvurdering. Ved behov kunne denne presiseringen gjøres under telefonintervjuene, mens studentene som ga skriftlige svar i større utstrekning var mer overlatt til å tolke spørsmålet ut fra sin egen bakgrunn. Det

viste seg imidlertid å være ubetydelig forskjell i svarene fra de to kullene. En spontan tilleggskommentar fra noen respondenter var at det er skifttilleggene som gjør lønna akseptabel.

6. I hvor stor grad mener du utdanningen ved KRUS kan brukes i forhold til yrker som likner fengselsbetjentyrket?

Jeg mener at utdanningen er:		
<input type="checkbox"/> svært anvendelig	2	6 %
<input type="checkbox"/> anvendelig	22	67 %
<input type="checkbox"/> lite anvendelig	7	21 %
<input type="checkbox"/> uanvendelig	2	6 %
N=	33	100 %

I dette spørsmålet vender vi tilbake til fengselsbetjentyrkets egenart og til hvorvidt dagens utdanning ved KRUS oppfattes som anvendelig inn mot andre utdanningsløp. Dette siste er som kjent et sentralt punkt hvis utdanningen i framtiden kommer til å innpasses i Universitets- og høyskoleloven. Det forhold at hele 72 % bedømmer utdanningen som svært anvendelig eller anvendelig, indikerer at aspirantene nødvendigvis ikke anser den som svært spesifikk. Sett i sammenheng med svarene på spørsmål fire der vi rapporterte at mange studenter synes fengselsbetjentyrket kombinerer elementer fra andre yrker, synes det som om aspirantene har blikk for utdanningens og yrkets berøringspunkter med andre kunnskapsformer og med andre yrker. I så fall kan dette ha to implikasjoner: På den ene siden er ikke fengselsbetjentyrket spesielt egenartet og den framtidige 'markedsføring' av KRUS overfor nye studenter må ta høyde for dette. Den andre implikasjonen kan være at undervisningen ved KRUS allerede inneholder elementer som gjør at den er anvendelig og (attraktiv) for studenter som kommer fra andre fag. Dette siste er som kjent en sentral idé i Kvalitetsreformens opplegg for gjennomstrømning og transparens.

7. På hvilket område er det størst behov for å forbedre utdanningsopplegget ved KRUS? (flere enn ett alternativ ble avkrysset)

<input type="checkbox"/> å koble teoretisk pensum til innføring i praktiske fengselsoppgaver	13	37 %
<input type="checkbox"/> å forankre pensum i forskning	6	17 %
<input type="checkbox"/> å unngå teoretisering av praktisk kunnskap	8	23 %
<input type="checkbox"/> å utvikle flere etterutdanningskurs som jeg senere kan ha nytte av	8	23 %
N=	(35)	100 %

<i>Andre forbedringsområder som aspirantene selv oppga:</i>		
Fikk for lite praksis under det ene året, splitte den mindre opp	4	40 %
Flere undervisningstimer for å kunne gå i dybden	2	20 %
Bedre tilpasning til praksis ved anstaltene og til sikkerhetssituasjon der	2	20 %
Inkludere fag som styrker det rent fengselsfaglige	1	10 %
Bredere undervisningsopplegg som er anvendelig i f.t. flere yrker	1	10 %
N=	(10)	100 %

Uten å ville evaluere utdanningsopplegget ved KRUS, forsøkte vi med dette spørsmålet å fange opp noen viktige aspekter ved undervisningen som synes å virke inn på rekrutteringen til yrket. Derfor spurte vi hvordan utdanningsopplegget kan forbedres og anga svaralternativer som kretset rundt aspekter som vi antar gjør opplæringen attraktiv, slik som avveksling teori/praksis og kobling av pensum til forskning.

Blant svaralternativene førte vi også opp som et forbedringsområde ved KRUS å utvikle flere etterutdanningskurs. Knappt en fjerdedel av respondentene anser dette som mulig forbedring av utdanningsopplegget. Vi rapporterte for spørsmål 1 at 80 % bedømmer gratis etterutdanningstilbud som viktig eller relativt viktig. Med tanke på å sikre en solid rekruttering til KRUS, kan det være aktuelt å systematisere etterutdanningstilbudene på en slik måte at muligheten for faglig oppdatering framstår som en attraktiv side ved yrket og ved KRUS som institusjon.

Svarene viser ellers at koblingen mellom teori og praksis er viktig både i selve undervisningen og i aspirantens praktiske yrkesutøvelse ved anstaltene. Det siste aspektet ble nevnt av seks respondenter da de selv fikk angi forbedringsområder. Åtte respondenter (d.v.s. 24 %) finner det viktig å unngå teoretisering av praktisk kunnskap, mens seks av de spurte mener at utdanningsopplegget kan forbedres ved fastere forankring av pensum i forskning. Det siste inngår som et viktig kriterium for ethvert utdanningsopplegg som skal innpasses i universitets- og høyskoleloven. Det kan tenkes at en klarere forankring av pensum i forskning kan gjøre studiet mer attraktivt blant søkere som allerede har utdanning på høyere nivå. I motsatt fall kan en lite vellykket integrasjon av forskning og pensum føre til at praktisk kunnskap bare teoretiseres, uten at det fengselsfaglige videreutvikles.

Dette er en sentral problemstilling i litteratur som drøfter yrkesgruppers og profesjoners konstituering og videreutvikling. Hva avgrenser én yrkesgruppes kunnskapsfelt fra andre yrker, og hvordan bidrar denne kunnskapen til å definere distinkte former for yrkespraksis? Overført til denne studien kan spørsmålet omformuleres til hvordan en solid teoretisk forankring av det fengselsfaglige, innenfor en evt. framtidig høyskolemodell, kan bidra til å gjøre utdanningen attraktiv.

SAMMENLIKNING MELLOM TRE UTDANNINGER OG IMPLIKASJONER FOR KRUS

Felles for utdanningene som fører fram til yrkene som politibetjent, fengselsbetjent og flygeleder er at deres allerede gjennomførte eller potensielle overgang fra betalt etatsutdanning til lånefinansiert utdanning er en del av en allmenn trend. Et spørsmål som da melder seg, er om det å ta høyere utdanning på en campus i den grad faller naturlig inn i ungdomsgenerasjonens levemåte ("rite de passage"), at nye studenter i de gamle etatsutdanninger ikke vegrer seg for å ta opp studielån. Et annet forhold er at betalt utdanning i en viss grad har kompensert for plikttjenesten, som ved Avinors flygelederskole idag varer i tre år mens den ved KRUS er ettårig. Et tredje forhold har å gjøre med jobbutsiktene for de nyutdannede. Inntil nylig har veksten i flytrafikken gjort flygeledere svært etterspurte. For politiyrket og fengselsbetjentyrket fastlegges det hvert år i Statsbudsjettet hvor mange som skal tas opp ved de to utdanningsinstitusjonene. De ferdige kandidatene ved Politihøgskolen har inntil det siste hatt en form for jobbgaranti. En liknende garanti gjelder for ferdigutdannede aspiranter fra KRUS.

Noe som synes å skille de tre utdanningene fra tradisjonelle akademiske studier er det sterke innslag av praksis. Dette bidrar til å gjøre utdanningene relevante og gjør dem populære. I tillegg har kombinasjonen teori/praksis vist seg å være en populær pedagogisk tilnærming, også i mer rendyrkede akademiske yrker (jfr. utbredelsen av utplasseringer, trainee-ordninger for ingeniører, siviløkonomer etc.). Skal dette rekrutteringsfremmende virkemidlet videreføres og foredles i KRUS, er det naturlig å gjøre det på en slik måte at praksisperioden ikke bidrar til å kutte ned antall studiepoeng. En erfaring fra omformingen av politiutdanningen er at fagene som bringes inn i en høyskoleutdanning, bør støtte godt opp om den yrkespraksis som er utdanningens kjerne. Det synes viktig å tenke rekruttering ut fra hvilken faglig kjerne som tilbys og hvilket omdømme utdanningen dermed får.

Spørsmål om undervisningsformer i spenningsfeltet mellom teori og praksis ble forøvrig diskutert i evalueringen av høyskolereformen²⁴. Her ble det påpekt at betydningen av praksisfeltet som læringsarena er særlig viktig i helse- og sosialfagutdanningene, men alle profesjonsutdanninger er per definisjon koblet til et praksisfelt. I evalueringsrapporten refereres det til en 1999-undersøkelse, som viste at halvparten av det totale fagpersonalet ved høyskolene mente at omfanget av praksisorientert undervisning burde styrkes. En femtedel ville øke omfanget av teoriorientert undervisning²⁵.

Alle tre utdanningsinstitusjoner rekrutterer mange kandidater som ikke kommer direkte fra videregående skole. Slike "modne" kandidater anses som viktige i utøvelsen av de tre yrkene, som alle stiller strenge krav til god vurderingsevne. Det er også mange søkere til de tre utdanningene; flygeledernes lønninger er i seg selv et trekkplaster og søkingen til politiyrket har tradisjonelt vært stor, blant annet på grunn av varierte arbeidsoppgaver kombinert med en sterk yrkesidentitet.

²⁴ Svein Kyvik (red.): Evaluering av høyskolereformen. Sluttrapport, Norges forskningsråd 1999.

²⁵ *ibid.* s. 322

Vi så i tabell 6 at 5 % av politistudentene med yrkesbakgrunn hadde vært fengselsbetjenter. Blant de to kullene ved KRUS som vi fikk data for, fant vi ingen overganger fra politi- til fengselsyrket. Våre indikasjoner på de to yrkenes attraktivitet tyder på at det er flere avslåtte søknader om opptak ved KRUS enn ved Politihøgskolen. Vi har for det første sammenliknet forholdet mellom søker- og opptakstall for perioden 1988-91. Dermed fanger vi opp søkningen før den betalte etatsutdanningen i politiet ble avskaffet, samtidig som vi ikke inkluderer det eksepsjonelle året 1992 da medieomtalen førte til søkerrekord. I denne perioden ble 12,2 % av søkerne tatt opp ved politiutdanningen mens bare 5,45% fikk adgang til KRUS. Tallene er jevnere for perioden 2000-2004, da 12,5 % av søkerne ble tatt opp ved Politihøgskolen i forhold til 12,1 % ved KRUS. For flygelederutdanningen ligger opptaksprosenten rundt 7-8 %. Det springende punkt er imidlertid om KRUS, etter en eventuell omlegging av kriminalomsorgsutdanningen, vil klare å opprettholde samme tilsig av nye søkere som Politihøgskolen har lyktes med.

Vurdering av data og metode

Det begrensede omfanget av denne utredningen gjorde at det ikke kunne gjennomføres omfattende intervjuer ved KRUS. Bare to kull ble intervjuet og disse ble valg ut, i samarbeid med oppdragsgiver, fordi de hadde høyere utdanning i utgangspunktet. Dermed kunne vi innhente svar fra aspiranter som hadde gode forutsetninger for å vurdere KRUS i forhold til andre utdanninger. På den andre siden avspeilte våre intervjuobjekter nødvendigvis ikke bredden i aspirantmassen ved KRUS. Selv om metoden ved intervjuing av de to kullene var ulik (telefonintervju og utdelt spørreskjema), var det lagt opp til tilnærmet like muligheter for å avklare spørsmålene med intervjuer.

Oppdragsgiver ønsket naturlig nok å sammenlikne KRUS med tilsvarende etatsutdanninger, særlig politiet. Både Politihøgskolen og KRUS har data over globale tall om søkning og rekruttering, mens det er lite statistikk over søkerens alder og utdannings-/yrkesprofil. Det siste gjør at en del av drøftingen må foretas med mange forbehold og slutningene blir mer antydende. Vi har også trukket vekslere på foreliggende arbeidere om ungdoms utdannings- og yrkesvalg. Ettersom disse arbeidene ikke dekker det segment av ”modne” (20++) søkere som er KRUS’ ønskede rekrutteringsgrunnlag, er det først og fremst *holdningene* til utdanning og yrke blant elever i videregående skole som vi har trukket inn i drøftingen.

Alt i alt vurderer vi det slik at innhenting og bearbeiding av data har gitt grunnlag for en rimelig underbygd drøfting av de forhold som rapporten skulle ta opp.

Vår metodiske tilnærming har ellers bestått i å bruke arbeidsmarkeds- og profesjonsteori til å forstå egenskaper ved yrket som fengselsbetjent og hvordan det konstitueres i en trekant mellom utdanning, arbeidsmarked og stat.

Konklusjoner

Gitt rapportens sentrale problemstilling om å utrede forhold som vil påvirke rekruttering til KRUS ved eventuell omlegging fra betalt etatsutdanning til lånefinansiert høyskoleutdanning, har vi vinklet drøftingen rundt følgende spørsmål: *Hvordan kan det framtidige utdanningsopplegget ved KRUS gjøres så robust at rekrutteringen ikke svekkes av at potensielle søkere vegrer seg for å ta lånefinansiert utdanning?* For å belyse dette måtte vi først få et bedre grep om hvilken type yrke fengselsbetjentene utgjør og hvordan det inngår i arbeidsmarkedet.

Fengselsbetjentyrket utgår fra hva som kan sies å være kjernen i statens maktutøvelse, og har derigjennom fellestrekk med f.eks. politiyrket. Fengselsbetjentyrket inngår klart i statlig politikk, især på områdene justis og kriminalomsorg. I forhold til profesjoner som konstitueres gjennom betydelig intern og ekstern maktkontroll, har yrkesgruppen derfor begrenset frihetsrom til å definere utdanningens innhold (yrkets kunnskapsgrunnlag) og de praksisformer som kjennetegner yrket.

Vi har sett enkelte tegn på forekomsten av et segment av ”sikkerhetsyrker” hvor for eksempel fengselsbetjentyrket og politiyrket kan inngå. Det er en viss mobilitet mellom sikkerhetsyrkene, særlig til politiyrket, men disse yrkene synes ikke å inngå i et klart avgrenset arbeidsmarkedssegment. Heller enn å framstå som yrker med betydelig interaksjon, har de sin egen identitet. Dette gjelder særlig politiyrket. Vår spørreundersøkelse indikerer derimot at det et ikke er de klare kjennetegn ved fengselsbetjentyrket som motiverer søkningen til KRUS. Studentene synes at fengselsbetjentyrket kombinerer elementer fra flere yrker, både fra ”sikkerhetsyrkene” og ”rehabiliteringsyrker”, de siste med utspring i helse- og sosialsektoren.

Det forhold at det i 2003 var mange søkere fra ”rehabiliteringsyrker” til KRUS kan mye skyldes utlysningsteksten for de to kull som vi intervjuet. Uansett har vi ikke tilstrekkelig holdepunkter for å bekrefte vår tidligere formulerte hypotese om forekomsten av et arbeidsmarkedssegment for rehabiliteringsyrker: vi har ikke klart å etterspore betydelig *interaksjon og overgang mellom dem, både i løpet av utdanningsperioden og etter fullført utdanning*. Den samme konklusjon kan altså trekkes om fengselsbetjentenes tilhørighet til et segment av ”sikkerhetsyrker”.

Denne skissen av fengselsbetjentyrkets egenart gir bedre holdepunkter for å vurdere faktorer som bestemmer hvor attraktivt yrket er, samt utdanningen som fører fram til yrket. Etatsutdanningene har tradisjonelt hatt et betydelig innslag av praksis og har dermed skilt seg ut fra mer rendyrkede akademiske utdanninger. Her ligger også noe av deres attraktivitet. Hvis alle utdanninger på høyere nivå i framtiden vil preges av horisontale karrieremuligheter inn mot andre utdanningsløp, slik Kvalitetsreformen legger opp til, kan det imidlertid tenkes at en alt for særpreget utdanning vil oppfattes som noe ”lukket” og eksklusiv blant studenter flest.

Innpassing av etatsutdanningene i universitets- og høyskolesystemet, og dermed strengere krav til forskningsbasert undervisning, representerer en utfordring når det gjel-

der å forene teori og praksis i nye utdanningsopplegg. Integrasjon av praksisorienterte utdanninger i universitets- og høyskolesystemet har tradisjonelt medført en akademisering av utdanningsopplegget. På dette punkt kan KRUS trekke lærdommer fra Politihøgskolens sterkere vektlegging av å benytte allmennfagene til å styrke det yrkesfaglige i undervisningen. Vår spørreundersøkelse viste at åtte av ti vurderte kombinasjonen av teori og praksis som viktig eller relativt viktig da de søkte opptak ved KRUS. Denne kombinasjonen kan eventuelt videreutvikles til bli et trekkplaster til fengselsbetjentutdanningen.

Gitt at politiyrket har en særegen identitet og en popularitet som gjør det mer uavhengig av svingninger i søkertall i takt med arbeidsløsheten, kan det være grunn til å dvele ved tiltak som kan bygge opp noe tilsvarende i fengselsbetjentyrket. I den sammenheng er det nærliggende å se på hvordan veksten i data- og økonomisk kriminalitet har ført med seg nye kompetansebehov i politiet. Dette er spesialiserte oppgaver som dekkes ved intern opplæring og delvis ved ekstern rekruttering. Hvis KRUS innpasses i høyskolesystemet og dermed må satse sterkere på forskningsbasert utdanning, kan det f.eks. åpne seg tilsvarende muligheter for å trekke til seg flere fagfolk for å utvikle det fengselsfaglige i forhold til det rehabiliteringsfaglige. Det kan bygges opp et attraktivt, tverrfaglig miljø der kriminalomsorgen utmeisles i skjæringspunktet mellom rehabiliteringsteori og fengselsfaglig yrkespraksis.

Tilbudet om fullfinansiert etter- og videreutdanning brukes i dag i informasjonsmateriellet om politiutdanningen. Det framgår av vår spørreundersøkelse at et klart flertall av aspirantene ved KRUS anser tilbud om gratis etterutdanning som viktig eller relativt viktig, og at en fjerdedel ser på utvikling av flere etterutdanningskurs som en mulig forbedring ved KRUS. Det kan derfor være aktuelt å satse på videreutvikling av et systematisk og gratis etter- og videreutdanningstilbud som en integrert del av fengselsbetjentes yrkespraksis.

Gjennom vår spørreundersøkelse forsøkte vi også å få rede på om betalt utdanning var så viktig at det aktivt styrte søkerens utdanningsvalg da de søkte opptak ved KRUS. Et lite flertall av de spurte avsannet dette, men resultatet kan skyldes at vi bare intervjuet aspiranter som fulgte et ettårig studieløp. Tilsvarende spørsmål stilt til aspiranter i toårig utdanning kunne kanskje ha nyansert oppfatningen av hvilken effekt betalt utdanning har på rekrutteringen. Politihøgskolen ble ikke rammet av rekrutteringssvikt ved overgang til lånefinansiert utdanning. Et scenario for Avinors flygelederutdanning er at det høye lønnsnivået i dette yrket vil hindre søkersvikt hvis utdanningen i fremtiden blir lånefinansiert.

Selv om Politihøgskolen altså ble forskånet fra søkersvikt, er det ikke garantert at Avinor og KRUS vil oppleve det samme ved en eventuell overgang til lånefinansiert utdanning. Erfaringene fra politiutdanningens avvikling av betalt etatsutdanning tilsier at dette må gjøres med varsomhet. Det var problematisk å ha to kull med ulike utdanningsvilkår gående ved skolen på samme tid. I tillegg rådet det en viss usikkerhet om når betalt utdanning faktisk ville bortfalle. Ordningen med å gi lønnskompensasjon til de nye kullene ledet til flere års uro omkring ulike lønnsrammer. Selv i ettertid er det

vanskelig å vurdere effekter på søker tallene av den lønnskompensasjon som ble gitt til de nye studentene ved Politihøgskolen. Den sikreste konklusjon som kan trekkes er at omlegging i politiutdanningen førte til en del intern usikkerhet, og at tilsvarende overgang til lånefinansiert utdanning bør skje i henhold til klare retningslinjer slik at alle vet hvilke vilkår som gjelder.

Selv om det kan sies å være en trend bort fra etatsfinansiert utdanning, er det ikke sikkert at etablerte etatsutdanninger sporenstreks vil falle inn i den samme fold som tradisjonelle utdanningsløp på høyere nivå. Etatsutdanningenes særpreg med sterke innslag av yrkespraksis i pensum, samt praksisperioder og pliktjeneste som kompensasjon for betalt utdanning, gjør at en omlegging til lånefinansiert utdanning framstår som et komplisert puslespill. Ut fra et rekrutteringsperspektiv kan det derfor være hensiktsmessig å vurdere for eksempel en opptrapping av etter- og videreutdanningstilbudene ved KRUS, samt en solid forankring av det reviderte teoretiske pensum i fengselsbetjentenes yrkespraksis, som parallelle tiltak ved en eventuell omlegging. Det hele kan få karakter av en liten omstillingspakke, og her ligger det en utfordring i å utforme tiltakene i krysstallklare former.

Vår gjennomgåelse av studier omkring ungdommers valg av utdanning og yrke kan kaste ytterligere lys over motivasjonsfaktorer og hva som oppfattes som attraktivt for utdanningssøkende. Selv om disse studiene i hovedsak er utført blant elever i videregående skole, altså i en lavere aldersgruppe enn KRUS' rekrutteringsgrunnlag, kommer det fram relevant informasjon. Ett funn er en betydelig interesse for helse- og sosialfaglige utdanninger, men elevenes oppfatninger om endelig yrkesvalg innenfor helse- og sosialsektoren er lite fasttømret. Et annet funn er at faglige aspekter ved framtidig yrke synes å telle mer enn selve avlønningen. Videre karrieremuligheter og tilgang til etter- og videreutdanning motiverer også.

Hvis KRUS skulle velge å påvirke utdanningssøkende under det alderssegment som i dag utgjør grunnstammen i søker massen, kan det være naturlig å bearbeide disse og andre holdninger blant de utdanningssøkende. Til tross for at oppfatninger om framtidig yrke kan endres i løpet av tiden som tilbringes på skolebenken, tyder mange undersøkelser på at hovedretningen stakes ut i ung alder.

Bortfall av betalt etatsutdanning og opparbeidelse av studiepoeng?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2004:30
Bestillingsnummer 754
ISSN 0804-5135