



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



KRIMINALOMSORGEN

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
19/341

Vår referanse:
201804756-12 074.02

Sted, Dato
Oslo, 03.06.2019

OPPDRAK - UTREDNING AV SAMMENSLÅING MELLOM KRIMINALOMSORGENS HØGSKOLE OG UTDANNINGSSENTER OG POLITIHØGSKOLEN

Det vises til oppdragsbrev fra departementet av 28.1.2019 til Politidirektoratet (POD) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) om utredning av sammenslåing mellom Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS) og Politihøgskolen (PHS). Vedlagt følger utredningen i sin helhet, bestående av to delrapporter. POD og KDI gir i hovedsak sin tilslutning til de anbefalingene som fremkommer, disse er nærmere omtalt nedenfor.

Bakgrunn

I oppdragsbrevet ble KDI og POD bedt om å utrede følgende punkter:

1. Sammenslåing av PHS og KRUS med det formål å opprette en høgskole. Fordeler, ulemper, gevinster, ulike styringsmodeller og økonomiske og administrative konsekvenser ved en sammenslåing må identifiseres. Konsekvenser for lover, forskrifter og avtaleverk må også identifiseres.
2. Vurderer hvordan høgskolens forskningsmiljøer kan videreutvikles i tråd med regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning, JDs overordnede føringer og sektorens behov for forskning.
3. Vurderer et kunnskapssenter for justissektoren. Hvilken rolle, ansvar og oppgaver bør et kunnskapssenter ha? Hvilken tilknytning til høgskolen bør senteret ha? Hva kan fremdriften i en slik etablering være?

Frist for utredning av punkt 1 i oppdraget var satt til 1. mai 2019, mens fristen for å utrede punkt 2 og 3 var innen 1. juni 2019. I brev av 12. april ble fristen for punkt 1 forlenget til 1. juni 2019.

Prosess og involvering

Utredningen ble besluttet inndelt i to ulike utredninger, hvor arbeidsgruppe 1 fikk ansvar for punkt 1. Arbeidet skulle ta utgangspunkt i tidligere gjennomført utredning fra 4.9.2017 og ha et særlig fokus på organisering, styring og økonomi. Arbeidsgruppe 1 ble ledet av KRUS.

Arbeidsgruppe 2 fikk ansvar for utredningens punkt 2 og 3, og skulle også se hen til resultatet av utredning av arbeidsgruppe 1. Arbeidsgruppe 2 ble ledet av POD.

Det ble nedsatt en styringsgruppe, som ble ledet av POD og har for øvrig bestått av KDI, KRUS, PHS, vernetjenesten og tjenestemannsorganisasjonene fra begge etater. Styringsgruppen har avholdt 3 møter.

Tjenestemannsorganisasjonene og vernetjenesten i kriminalomsorgen og politiet har vært involvert i arbeidet med utredningen, jf. bestemmelsene i Hovedavtalen i staten. De har deltatt i styringsgruppen, samt at de lokale tillitsvalgte og lokal vernetjeneste har blitt involvert gjennom referansegrupper og løpende orientering i det ordinære IDF for de respektive etater.

Tilbakemeldingen fra styringsgruppen er at utredningen er blitt gitt for kort tidsfrist, noe som har ført til at mulighet for medvirkning fra tjenestemannsorganisasjonene oppleves mangelfull, og ikke kan stille seg bak alle forslagene. Den korte utredningsfristen som ble gitt har heller ikke muliggjort en høring av den endelige utredningen. Det vil bli ettersendt kommentarer fra Norsk fengsel- og friomsorgsforbund (NFF).

Utredningens anbefalinger og direktoratenes tilrådninger

I tillegg til de føringer som er nedfelt i oppdragsbrevet, er det lagt til grunn tre premisser for sammenslåing av høyskolene, og begrunnelsen for disse er nærmere omtalt i utredningen:

- a) Høyskolen skal være organisert direkte under JD
- b) Høyskolen skal ha ett felles budsjettkapittel
- c) Forskningsressursene skal være en del av høyskolen

Følgende sentrale problemstillinger er utredet:

1. Styring av en samlet høyskole

- a) Valgt eller ansatt rektor

Arbeidsgruppen anbefaler en ledelsesmodell med ansatt rektor framfor valgt rektor ved den nye høyskolen. I vurderingen av ledelsesmodell har arbeidsgruppen sett hen til argumenter om legitimitet og klare roller, vektlagt enhetlig ledelse og at ansettelse av rektor og utpeking av eksternt styreleder sikrer en mer grundig og åpen rekrutteringsprosess enn ved valgt rektor.

Direktoratene støtter anbefalingen.

- b) Styrets sammensetning

Ved vurderingen har arbeidsgruppen hatt som utgangspunkt at den nye høyskolen skal følge hovedregelen om 11 styremedlemmer og ansatt rektor. For å sikre nærhet til politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgsetaten, er det viktig at styret har styremedlemmer med erfaring fra de to etatene. Arbeidsgruppen er delt i sitt syn på sammensetning av styret, hvor flertallet anbefaler at departementet utnevner styret på fritt grunnlag, i tråd med praksis i universitets- og høyskolesektoren. Mindretallet anbefaler at direktørene i de to fagdirektoratene, eller den de måtte beskikke for oppgaven, skal inneha vervet som henholdsvis styreleder og nestleder i en rulleringsordning. Sekundært anbefaler mindretallet en modell hvor det er to faste medlemmer i styret fra direktoratene, da deltakelse i styret er et sentralt virkemiddel for å sikre direktoratene tilstrekkelig påvirkning over egne profesjonsutdanninger og etatsnærhet.

Direktoratene støtter mindretallets anbefaling. POD og KDI mener at en slik løsning vil gi en trygghet for at høyskolens tilknytning til etatene opprettholdes. Et rullerende lederskap mellom

de to direktoratene vil også kunne bidra til en helhetstenking for justissektoren, og vil ivareta en god dialog mellom JD, direktoratene og styret.

2. Organisering av EVU

Arbeidsgruppen anbefaler at tilbudet av etter- og videreutdanning (EVU) samles i en felles avdeling. Større faggrupper vil kunne gi økt kapasitet både til mer langsiktig planlegging av EVU-tilbud og til å utvikle felles digitale løsninger som kan gi grunnlag for mer fleksible EVU-tilbud. En felles avdeling forventes å gi et mer robust fagmiljø og styrket studiekvalitet, hvor det kan tilbys flere videreutdanningstilbud med studiepoeng. En slik løsning vil også kunne legge til rette for en mer ressurseffektiv drift enn to adskilte, med mulighet for å benytte kompetanse og ressurser på tvers.

Direktoratene støtter anbefalingen.

3. Organisering av forskning

Delutredning 1 anbefaler ikke en egen forskningsavdeling, men at forskningsressursene bør integreres i fagavdelingene, og sikre de kriterier som ligger til grunn for en akkreditert høgskole iht. universitets- og høyskoleloven. Det vil gi en sterkere og nødvendig kobling mellom forskning og undervisning. Fagmiljøene vil styrkes og det gir en effektiv ressursutnyttelse av fagkompetansen. Selv om det ikke opprettes en felles forskningsavdeling, sikres økt forskningssamarbeid gjennom felles ledelse, felles forskningsgrupper og felles FoU-utvalg.

Delutredning 2 mener derimot at en slik løsning kan være et hinder i den ønskede utviklingsretning som departementet legger til grunn. Samtidig påpekes det at en sammenslåing i seg selv ikke vil være utslagsgivende for et mål om både økt og mer kvalitet i forskning, men at det er faktorer ved en sammenslåing som vil kunne gi positive resultater. Dersom anbefalingen fra delutredning 1 følges foreslås det også i denne utredningen ulike kompensere tiltak for å sikre mer forskning på tvers av sektorene og i hele straffesakskjeden. Det foreslås å skape arenaer for forskningssamarbeid på tvers av både lokasjoner og undervisningsavdelinger, legge forutsigbare og stimulerende rammer for forskningen, etablere gode administrative støtteordninger, ivareta behovet for forskningsledelse, samt etablere en arena for samhandling mellom bestillere og leverandører av forskning. Det er lagt vekt på at vurderinger og forslag som utredningen kommer opp med skal være innenfor de kriterier som ligger til grunn for en akkreditert høgskole iht. universitets- og høyskoleloven.

Direktoratene støtter anbefalingen fra delutredning 1, og støtter de tiltak som nevnes i delutredning 2. For å underbygge disse vises det også til hva som er uttalt i sentrale regjerings- og stortingsdokumenter om sentrale føringer for høyere utdanning og forskning. Det er lagt til grunn i disse dokumentene at forskning og høyere utdanning av høy kvalitet er avgjørende for å fremme omstilling og verdiskaping i samfunnet og for å videreutvikle kunnskapssamfunnet. Samtidig som det pekes på at justissektoren er et forskningssvakt område, samt at Justis- og beredskapsdepartementet har et sektoransvar for dette området.

4. Etablering av et kunnskapssenter

Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes et kunnskapssenter for straffesakskjeden. Grunnet tilknytning til en allerede eksisterende nasjonal fagkoordinatorrolle, samt behovet for å sikre nærhet til faget og de to etatene, bør et kunnskapssenter ligge ved den nye sammenslåtte høyskolen. Forskningsmiljøet ved en sammenslått høyskole vil måtte samarbeide med kunnskapssenteret. Arbeidsgruppen har også vurdert om det bør etableres et mer spisset

analytisk miljø i tillegg til et kunnskapssenter for bedre å ivareta bestillinger fra departementet og direktoratene, men kommet til at det anbefales etablert et faglig styrket kunnskapssenter med oppgaver også knyttet til slike bestillinger.

Direktoratene støtter anbefalingen, men presiserer at bestillinger til et kunnskapssenter må følge de ordinære styringslinjer og prosedyrer ved tildelings- og oppdragsbrev.

5. Organisering av administrative funksjoner

Arbeidsgruppen legger til grunn at de administrative funksjonene ved høyskolen, inkludert forskningsadministrasjon, skal være felles og organiseres samlet. Felles administrative funksjoner vil øke kvaliteten, bidra til trygge leveranser, sikre effektiv ressursbruk og profesjonalisere tjenestene.

Direktoratene støtter anbefalingen.

6. Konsekvenser for lov, forskrift og avtaleverk

Det påpekes i utredningen at en sammenslått høyskole må opprettholde tilknytning til både kriminalomsorgsetaten og politi- og lensmannsetaten. For å sikre at høyskolen har de nødvendige fullmakter og myndighet til å gjennomføre utdanningsløpene vil det være nødvendig med større lovendringer som omtalt i utredningen. I tillegg vil det være behov for å endre gjeldende forskrifter som direkte regulerer virksomheten ved PHS og KRUS.

7. Økonomiske konsekvenser

Utredningen viser at det ikke kan forventes vesentlige reduksjoner av de administrative, studieadministrative og driftsmessige kostnadene. En felles organisering av administrative, studieadministrative og driftsoppgaver samt etter- og videreutdanning og forskning vil på sikt kunne gi en effektiviseringsgevinst i form av færre stillinger innenfor administrasjon og ledelse. Omfanget vil ikke være klart før en fremtidig organisering er besluttet. Eventuelle besparelser som følge av effektivisering av administrative funksjoner og en reduksjon av antall ledere vil kunne bidra til å finansiere et merbehov for midler på etter- og videreutdanning og forskning ved den nye høyskolen.

Videre har utredningen vurdert de økonomiske konsekvensene som berører forskning og kunnskapssenter. For å sikre en økt og mer kvalitativ forskning ved en sammenslått høyskole anbefales det at grunnbevilgning til forskning økes med 10 prosent alternativt 20 prosent, at det opprettes et nytt rammeprogram for straffesakskjeden med en startbevilgning 50 millioner kroner fordelt over 5 år, en økning av FoU-andelen i Justis- og beredskapsdepartementet, samt kjøp av tjenester fra Kunnskapssenter for helsetjenester. Det er lagt til grunn at antall forskere ikke skal økes som en forutsetning i oppdraget, men det er for øvrig anslått en økning av personalkostnader tilsvarende om lag 8 millioner kroner.

Type ressurs	Antall	Årsvervskostnad per stilling	Total
Analytikere kunnskapssenter	5	1 028 777	5 143 885
Bibliotekar med forsknings- bibliotekarkompetanse	1	1 028 777	1 028 777
Prorektor	1	1 216 235	1 216 235
Administrativ støttestilling	1	858 367	858 367
Totalt			8 247 264

For at sammenslåingen skal bli vellykket må det i tillegg tas høyde for omstillingsmidler.

Ved en sammenslåing vil profesjonsutdanningene for politiet og kriminalomsorgen kunne ses samlet under Justis- og beredskapsdepartementets ledelse og ansvar. Dette vil kunne bidra til at departementet kan utøve en langsiktig og helhetlig styring av justissektoren. Parallelt vil de respektive direktoratene få svekket sine styringsmuligheter. Direktoratene vil ha behov for å fortsatt se høyskolen i sammenheng med egen etat når det gjelder utvikling og styring. Både POD og KDI påpeker betydningen av at det derfor må etableres rutiner som ivaretar den faglige dialogen mellom direktoratene og høyskolen, samt at de kompensierende tiltak for en svekket styringsposisjon som nevnt i utredningen hensyntas ved en eventuell sammenslåing av høyskolene.

Avslutningsvis vil direktoratene bemerke at de stiller seg positive til en sammenslåing av PHS og KRUS, og anser at det gjennom en tett dialog mellom departement, fagdirektoratene og én felles høyskole kan fremme samhandling i justissektoren, bidra til realisering av regjeringens ambisjoner for utdanning og forskning, og til en langsiktig og helhetlig styring av justissektoren.

Med hilsen

Karin Aslaksen

Avdelingsdirektør

Heidi Bottolfs

Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

2 Vedlegg