



**POLITIET**  
POLITIDIREKTORATET

## STYRING AV POLITIHØGSKOLEN

— utfordringer, dilemmaer og modeller



## **Til politidirektøren**

Politidirektoratet nedsatte den 17. desember 2013 et utvalg for å gjennomgå Politihøgskolens styringsmodell. Formålet med utvalgets arbeid er å styrke Politihøgskolens rolle og posisjon i etaten samt tydeliggjøre ansvar, rolle og styringsrelasjoner mellom Politihøgskolen, Politidirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet og øvrige deler av etaten.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utredningens innhold, konklusjoner og anbefalinger er enstemmige blant utvalgets medlemmer.

Oslo 23. april 2014

Per Sefland

leder

Bjørge Aase

Rita Kilvær

Jan Ole Vanebo

Håkon Skulstad

Marit Helene Stigen

---

Silja Pettersen

Morten Holmboe

Anne Kristine Aure

## Sammendrag

Politidirektoratet har nedsatt et utvalg som skal vurdere styringsmodellen for Politihøgskolen. Denne rapporten er utvalgets svar på direktoratets bestilling. Rapporten er delt inn i fire deler med en oppsummering på slutten av hver del.

I rapportens første del redegjør utvalget for forståelsen av sitt mandat. Utvalget har valgt følgende avgrensede problemstilling for sin utredning:

**Hvilken styringsmodell vil gjøre Politihøgskolen i stand til å løse oppdraget sitt på en best mulig måte i fremtiden?**

Styringsmodellen må være robust og bærekraftig. Utvalget har satt krav til at den må sikre mål- og resultatoppgjør, den må være resultat effektiv og den må skape tillit.

Utvalget erfarte tidlig i arbeidet at det var behov for en grundig redegjørelse for nåsituasjonen. Denne fremkommer i rapportens del 2. Den beskrivende delen er blitt omfattende, men utvalget antar at behovet for en slik gjennomgang også er tilstede for andre lesere.

I rapportens del 3 har utvalget identifisert følgende områder hvor utfordringene ved dagens styringsmodell synes å være størst:

- Det har oppstått styringsutfordringer som følge av at politiutdannelsen har beveget seg fra å være en etatskole til en akkreditert høyskole. Dette har ført til et spenningsforhold mellom høyskolens faglige uavhengighet og etatsleders behov for å styre faglig retning og prioriteringer.
- Ved en strukturreform bør Politihøgskolen organisatorisk likestilles med de nye politidistriktene (regionene) og særorganene for å få samsvar mellom ansvar og myndighet.
- Det er uklare roller, ansvar og myndighet innenfor de ulike virksomhetene og nivåene i styringsmodellen.
- Etats- og virksomhetsstyringen av Politihøgskolen har ikke fungert tilfredsstillende.
- Det har ikke vært en tilfredsstillende kompetansestyring i politiet.

Kvalitetsreformen skal bidra til et kunnskapsbasert og effektivt politi. Utvalgets anbefalinger må ses som innspill i det pågående reformarbeidet. Anbefalingene har som målsetning å svare på de utfordringene som utvalget har identifisert. Anbefalingene er gruppert i tre hovedområder i rapportens del 4:

1. En videreføring av en **hybrid modell** mellom en etatskole og en fristilt høyskole vil sette Politihøgskolen best i stand til å løse oppdraget sitt i fremtiden. Utvalget er kommet frem til at dette alternativet i størst grad vil tilfredsstillende de tre kravene som utvalget har satt til en fremtidig styringsmodell. Det er også det eneste alternativet som vil balansere behovene knyttet til etatens kortsiktige og langsiktige kompetanseutvikling og den nødvendige akademiske friheten.

2. Det er behov for å **avklare roller, ansvar og myndighet** i et svært komplekst styringsbilde. Utvalgets anbefalinger skal bidra til å reddyke styringslinjene og avklare og støtte opp under de etablerte styringsprosessene. Det er blant annet behov for å utvikle en helhetlig styrket styringsdialog hvor fundamentet er en klar visjon om etatens overordnede oppgaver og målsetninger. Styringsdialogen må legge til rette for et godt samspill mellom aktørene på alle nivåer, og den bør ha et kreativt, reflekterende og lærende aspekt. Utvalget anbefaler at høyskolens styre beholdes i en fremtidig styringsmodell, og at styrelederen deltar i styringsdialogmøtene med Politidirektoratet.
3. En fremtidig styringsmodell må sikre god **faglig utvikling**. Politiet vil fremover ha kontinuerlig behov for utvikling og endring. Et sterkt kunnskaps- og kompetanseutviklingsmiljø er da nødvendig. Det har vært viktig for utvalget å komme med anbefalinger som legger til rette for at Politidirektoratet kan utnytte det styringspotensialet som ligger i styringsmodellen. Samfunnsutviklingen stiller krav til den strategiske styringen av etaten. En realisering av utvalgets anbefalinger vil styrke Politidirektoratets styringsmuligheter som etatsleder av Politihøgskolen gjennom å etablere langsiktige strategiske mål og planer for etatens kunnskapsutvikling og kompetanseutvikling.

Utvalget tror at strategisk kompetansestyring vil bli et av de viktige satsingsområdene for kvalitetsreformen, og det vil være et avgjørende virkemiddel for at Politidirektoratet skal kunne utøve en helhetlig styring. Utvalget ser også at det vil bli svært viktig med en god dialog med de som stiller faglige krav til kompetanseutviklingen. Utvalget anbefaler derfor at det etableres et strategisk kompetanseråd som skal fange opp det langsiktige kompetansebehovet i etaten og som skal fungere som et rådgivende organ for politidirektørens strategiske ledergruppe i utviklingen av etatens strategi for kompetanseutvikling.

Utvalget anbefaler også at forskningsvirksomheten utnyttes bedre i etaten, at forskning og ny kunnskap blir tilgjengelig for flere, og at forskning og ny kunnskap omsettes til praktisk anvendbar kompetanse som gis til de som trenger den.

# Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG.....	3
<b>DEL 1 INNLEDNING.....</b>	<b>8</b>
1 BESTILLINGEN .....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Utvalgets oppnevning og sammensetning .....	9
1.3 Mandatet .....	9
1.4 Utvalgets forståelse av mandatet .....	10
1.4.1 Forutsetninger.....	10
1.4.2 Rammer for utvalgets arbeid .....	11
1.4.2.1 Avgrenset problemstilling.....	12
1.5 Krav til styringsmodellen .....	13
1.5.1.1 Styringsmodellen skal sikre mål- og resultatopnåelse.....	13
1.5.1.2 Styringsmodellen skal være ressurseffektiv .....	13
1.5.1.3 Styringsmodellen skal være tillitvekkende .....	14
1.6 Utvalgets arbeid.....	14
1.7 Oppsummering av del 1.....	15
<b>DEL 2 POLITIHØGSKOLEN OG DAGENS STYRINGSMODELL.....</b>	<b>16</b>
2 POLITIUTDANNINGEN I NORGE .....	16
2.1 Dagens organisering av politi- og lensmannsetaten .....	16
2.2 Politihøgskolen.....	17
2.2.1 Bachelorutdanningen.....	17
2.2.1.1 Særlig om opptaksprosessen til bachelor-utdanningen .....	20
2.2.2 Etter- og videreutdanningen .....	20
2.2.3 Forskningsavdelingen.....	22
2.2.4 Samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner .....	22
2.3 De rettslige rammene for Politihøgskolen.....	23
2.3.1.1 Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.....	24
2.3.1.2 Forskrift om skikkethetsvurdering, utvisning, bortvisning og utestenging av studenter ved Politihøgskolen .....	24
2.4 Grunntrekkene ved den akademiske friheten.....	24
2.4.1 Bakgrunn og historikk .....	24
2.4.2 Rollen som forsker, lærer og formidler .....	27
2.4.3 Styringsmuligheter under hensyn til den akademiske frihet .....	28
2.4.4 Mulighet til å styre ved bevilgninger.....	28
3 HVORDAN STYRES POLITIHØGSKOLEN I DAG? .....	30
3.1 To styringslinjer .....	30
3.2 Justislinjen.....	30
3.2.1 Justis- og beredskapsdepartementet.....	30
3.2.2 Politidirektoratet.....	31
3.2.2.1 Etatsstyringen av Politihøgskolen.....	31
3.2.2.2 Budsjettstyring.....	32
3.2.3 Tilsyn .....	32
3.2.4 Rektors ansvar og fullmakter.....	33
3.2.4.1 Rektors fullmakter etter universitets- og høyskoleloven.....	33
3.2.4.2 Politihøgskolens rektors fullmakter .....	34
3.2.5 Nasjonale referansegrupper .....	35
3.2.6 Det to-sporede system – Riksadvokatens plass i styringsmodellen .....	35
3.3 Utdanningslinjen .....	37
3.3.1 Kvalitetssikringssystem.....	37
3.3.2 Universitets- og høyskolerådet .....	38
3.3.3 Politihøgskolens styre.....	38

3.3.3.1	Styrets sammensetning .....	39
3.3.3.2	Styrets rolle ved strategiske beslutninger og kontroll .....	39
3.3.3.3	Skikkethetssaker .....	40
3.3.3.4	Øvrige enkeltvedtak .....	40
3.3.3.5	Saker behandlet i styret i perioden 2009–2013 .....	40
4	UTVALGETS SPØRREUNDERSØKELSE .....	41
4.1	<i>Distrikter og særorganers tilbakemeldinger på Politihøgskolens utdanningstilbud</i> .....	42
4.2	<i>Distrikters og særorganers samarbeid med Politihøgskolen</i> .....	1
4.3	<i>Hvordan utdanningstilbud og kompetansehevingstiltak får betydning for ressursituasjonen i politidistrikter og særorganer</i> .....	44
4.4	<i>Strategisk kompetansestyring i distriktene</i> .....	1
4.5	<i>Oppsummering av undersøkelsen</i> .....	47
5	ANDRE SAMMENLIGNBARE PROFESJONSUTDANNINGER I NORGE .....	47
5.1	<i>Forsvarets høyskoler</i> .....	48
5.1.1	Styringslinjer .....	48
5.1.2	Faglinjer .....	48
5.1.3	Delvis innlemming i universitets- og høyskoleloven .....	48
5.1.3.1	Forskrift for Forsvaret .....	48
5.1.3.2	Akkreditering .....	49
5.1.3.3	Forsvarets faglige rådsstruktur .....	49
5.2	<i>Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)</i> .....	50
5.3	<i>Sykepleierutdanningen, eksemplifisert ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold</i> .....	51
6	POLITUTDANNINGEN I NOEN UTVALGTE LAND .....	53
6.1	<i>Sverige</i> .....	54
6.2	<i>Danmark</i> .....	54
6.3	<i>Finland</i> .....	54
6.4	<i>Nederland</i> .....	55
7	OPPSUMMERING AV DEL 2 .....	55
<b>DEL 3 UTFORDRINGER OG VURDERINGER .....</b>		<b>57</b>
8	FRA ETATSSKOLE TIL HØGSKOLE .....	57
9	ROLLER, ANSVAR OG MYNDIGHET .....	59
9.1	<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> .....	60
9.2	<i>Politidirektoratet</i> .....	60
9.3	<i>Styret</i> .....	63
9.4	<i>Politihøgskolen</i> .....	64
9.4.1	Rektors ansvar og fullmakter .....	66
9.4.2	Særlig om opptak .....	67
10	ÉTATS- OG VIRKSOMHETSSTYRING .....	67
10.1.1	Styringsdialogen .....	68
10.1.2	Belønning, incentiver og sanksjoner .....	70
11	STRATEGISK KOMPETANSESTYRING .....	70
11.1	<i>Hva er strategisk kompetansestyring</i> .....	71
11.1.1	Kompetansetiltak .....	72
11.2	<i>Manglende helhetlig og strategisk styring av kompetanseutvikling</i> .....	73
11.2.1	Roller, ansvar og myndighet .....	74
11.2.2	Gevinstrealisering .....	75
12	FAGLIG STYRING .....	75
12.1	<i>FoU-strategi</i> .....	76
12.2	<i>Nasjonal strategi for kompetanseutvikling</i> .....	77
12.3	<i>Faglig utvikling ved Politihøgskolen</i> .....	77
12.4	<i>Fastsetting av standardiserte arbeidsprosedyrer i politiet</i> .....	78
12.5	<i>Bachelorutdanningen</i> .....	79
12.6	<i>Etter- og videreutdanning</i> .....	80

12.7	<i>Forskning og utvikling</i> .....	80
13	OPPSUMMERING AV DEL 3 .....	80
<b>DEL 4 ANBEFALINGER</b> .....		<b>82</b>
14	UTVALGETS ANBEFALINGER.....	82
14.1	<i>Videreføre hybridmodellen</i> .....	82
14.2	<i>Avklare roller, ansvar og myndighet</i> .....	82
14.2.1	Helhetlig styrket styringsdialog .....	83
14.2.2	Styrke kompetansen i Politidirektoratet.....	84
14.2.3	Rektor del av politiets strategiske ledergruppe .....	84
14.2.4	Styrke styrings- og ledelseskompetansen blant lederne i politiet.....	85
14.2.5	Budsjett for etter- og videreutdanning inn i kapittel 440 .....	85
14.2.6	Videreføre styret.....	85
14.2.7	Endre opptaksreglementet .....	86
14.3	<i>Faglig utvikling</i> .....	86
14.3.1	Etablere en FoU-strategi på sektornivå.....	87
14.3.2	Etablere en strategi for kompetanseutvikling.....	87
14.3.3	Opprette et strategisk kompetanseråd .....	87
14.3.4	Etablere en modell for strategisk kompetansestyring .....	88
14.3.5	Forankre rammeplanen .....	89
14.3.6	Utnytte forskningsvirksomheten bedre .....	89
14.3.7	Gjøre eksisterende kunnskap tilgjengelig .....	90
14.3.8	Klargjøre ansvar for standarder for politiet oppgaveutførelse .....	90
15	FORSLAG TIL REGELENDRINGER .....	91
15.1	<i>Lovendringer</i> .....	91
15.1.1	Politi-loven § 24c.....	91
15.2	<i>Forskriftsendringer</i> .....	91
15.2.1	Styrets sammensetning .....	91
15.2.2	Endringer i skikkethetsforskriften .....	92
15.3	<i>Endringer i reglementer</i> .....	92
15.4	<i>Administrative og økonomiske konsekvenser</i> .....	92
16	OPPSUMMERING AV DEL 4 .....	92
17	AVSLUTNING .....	94
REFERANSER .....		96
VEDLEGG .....		100
<i>Vedlegg 1. Liste over personer utvalget har hatt samtaler med</i> .....		100
<i>Vedlegg 2. Spørreskjema for utvalgets elektroniske undersøkelse</i> .....		101
<i>Vedlegg 3. Forsvarets høgskoler</i> .....		101

# DEL 1 INNLEDNING

---

## 1 Bestillingen

### 1.1 Bakgrunn

Organiseringen og styringen av Politi- og lensmannsetaten er stadig under vurdering og utvikling. Hvilket rolle politiet skal ha, hvilke tjenester politiet skal levere og hvilken kompetanse politiet skal ha er spørsmål som er av stor offentlig interesse. Også beslutninger knyttet til politiets organisering vekker stort engasjement, som hvor mange politidistrikter det skal være, antall tjenestesteder og antall ansatte.

I de senere årene har politi- og lensmannsetaten vært igjennom svært grundige analyser og evalueringer, særlig kan nevnes 22.-juli kommisjonens rapport (NOU: 2012: 14) og Politianalysen (NOU: 2013: 9). Politidirektoratets funksjon og rolle har også blitt evaluert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2013 (Difi 2013). Som følge av de vurderingene som er gjort er politi- og lensmannsetaten ved starten av en betydelig endringsprosess, både organisatorisk (struktureformen) og kvalitetsmessig (kvalitetsreformen).

Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling (NOU 2013: 9, s. 9). Politihøgskolen vil være en avgjørende premissgiver for gjennomføringen av en slik kvalitetsreform. Politiets fremtidige organisering (struktureformen) vil ha betydning for styringen av etatens kompetanseutvikling, og for samarbeidet mellom Politihøgskolen og resten av etaten i arbeidet med å utvikle et kunnskapsbasert politi.

22. juli-kommisjonens rapport anbefaler at Politidirektoratet etablerer et tydelig målstyringsystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og at direktoratet tar et sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge. Politianalysen stiller flere viktige spørsmål knyttet til dagens styringsmodell for Politihøgskolen og for kompetanseutviklingen i etaten. I Politianalysen heter det (NOU 2013: 9, s. 138, fotnote utelatt):

”Politihøgskolen bør videreføres, men tilknytning og styringsrelasjon bør videreutvikles og tilpasses virksomhetens egenart. Utvalget mener at nødvendigheten og hensiktsmessigheten av dagens styringsmodell med et eget styre for Politihøgskolen må vurderes. Utvalget kan ikke se at det er særlige grunner ved Politihøgskolens virksomhet som tilsier at en modell med et styre verken er nødvendig eller gir en bedre styring av virksomheten. Styrets oppgaver knyttet til faglig kvalitetssikring vil eventuelt kunne ivaretas av et faglig råd eller tilsvarende ordninger. Styringen av Politihøgskolen bør videre knyttes nærmere til HR-funksjonen i Politidirektoratet. Dette for å sikre en tettere strategisk styring av politiutdanningen og generell kompetansestyrking i politiet ved at Politidirektoratet gis en mer direkte rolle i styringen enn hva dagens ordning legger opp til.”

I sin høringsuttalelse til Politianalysen uttalte Politidirektoratet:

”Politihøgskolen (PHS) er etatens sentrale utdanningsinstitusjon og spiller en sentral rolle innen rekruttering, utdanning og kunnskapsutvikling. Politidirektoratet har i dialog med Politihøgskolens

ledelse konkludert med å starte et arbeid for å se nøyer på behovet for utviklings- og forbedringsområder knyttet til PHS sin styringsmodell.”

Som følge av dette nedsatte Politidirektoratet et utvalg.

## 1.2 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Utvalget ble oppnevnt i Politidirektoratets brev av 17. desember 2013. I mandatet ble det gitt frist til 31. mars 2014. Denne fristen ble senere forlenget til 23. april 2014.

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

Politimester Per Sefland, Politidirektoratet, leder av utvalget  
Politimester Rita Kilvær, Telemark politidistrikt  
Flaggkommandør Bjørge Aase, Sjøforsvarets skoler  
Rektor Håkon Skulstad, Politihøgskolen  
Professor Jan Ole Vanebo, Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Lensmann Marit Helene Stigen, Nord-Trøndelag politidistrikt

Utvalgets sekretariat har bestått av seniorrådgiver Silja Pettersen (sekretariatsleder), Politidirektoratet, seniorrådgiver Morten Holmboe, Politihøgskolen og seniorrådgiver Anne Kristine Aure, Politihøgskolen.

## 1.3 Mandatet

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

”Politidirektoratet har besluttet å nedsette et utvalg for gjennomgå Politihøgskolens styringsmodell. Formålet med utvalgets arbeid er å styrke Politihøgskolens rolle og posisjon i etaten samt tydeliggjøre ansvar, rolle og styringsrelasjoner mellom Politihøgskolen, Politidirektoratet, Justisdepartementet og øvrige deler av etaten.

Utvalget skal gjennomgå alle sider ved styringen av Politihøgskolen, herunder styrets mandat og fullmakter, oppnevning og sammensetning, rektors ansvar og fullmakter, samt virksomhetsstyring og oppdragsstyring av skolen. Hvordan mål- og resultatstyring praktiseres inngår også i dette. Utvalgets oppdrag er å foreslå punkter for forbedring og videreutvikling på disse områdene.

Utvalget skal spesielt vurdere eksisterende styringsmodell opp mot Politihøgskolens funksjon som offentlig høgskole med nivågivende utdanning på master- og bachelornivå samt Politihøgskolens oppgaver knyttet til rekruttering, etter- og videreutdanning, fagutvikling og eventuelle andre forvaltningsfunksjoner som utføres på vegne av resten av etaten, herunder opptak til etter- og videreutdanning. Det er sentralt at utvalget grundig vurderer og balanserer hensynet til Politihøgskolens faglige uavhengighet som høgskole og skolens sentrale rolle innen kunnskapsutvikling og kompetanseforvaltning i etaten. Politidirektoratets behov for styring og innflytelse når det gjelder de forvaltningsfunksjoner skolen utfører på vegne av resten av etaten må også vurderes særlig. Det må også vurderes roller og ansvar knyttet til opptak av studenter (opptaksreglementet) og behandling av skikkethetsaker (forskrift om skikkethet mv)

Eventuelle behov for endringer knyttet til styringsmodellen vil også være betinget av hvilke oppgaver høgskolen skal utføre i fremtiden. Forslag til endringer knyttet til styringsmodell og praksis må derfor også ses i forhold til hvilke oppgaver det vil være aktuelt at høgskolen kan og bør utføre på vegne av etaten fremover.

For utvalgets arbeid skal det legges til grunn at Politihøgskolen skal videreføres som en offentlig høgskole innenfor de rammer som gis av universitets- og høyskoleloven. Det skal legges til grunn at Politihøgskolens eksisterende tilknytning til etaten og formelle rolle som et politiorgan skal videreføres.

Utvalget skal levere sin innstilling til Politidirektoratet innen 31. mars 2014.

Utvalget ledes av politimester Per Sefland og består i tillegg av Flaggkommandør Bjørge Aase, Politimester Rita Kilvær, Rektor Håkon Skulstad, Professor Jan Ole Vanebo og Lensmann Marit Helene Stigen.

Utvalget støttes av et sekretariat bemannet fra Politidirektoratet og Politi­høgskolen.”

## 1.4 Utvalgets forståelse av mandatet

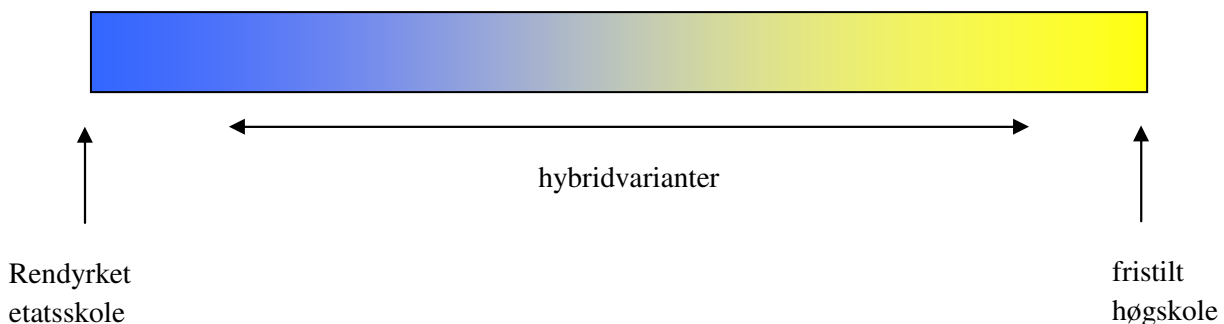
Ifølge mandatet har utvalget to formål:

1. Å styrke Politi­høgskolens rolle og posisjon i etaten
2. Å tydeliggjøre rolle, ansvar og styringsrelasjoner mellom de ulike aktørene.

Utvalgets oppdrag er å foreslå punkter for forbedring og videreutvikling knyttet til dagens styringsmodell.

Det eksisterer et strategisk spenn mellom hva som er teoretisk mulig for en styringsmodell, illustrert i figur 1 som en skala. Dette strategiske spennet vil danne rammene for utvalgets drøftinger.

Figur 1



På den ene siden av skalaen står den rendyrkede etatsutdanningen. Dette er et utgangspunkt som innebærer en sterkere integrering av politiutdanningen i politi- og lensmannsetaten sammenliknet med i dag. Politiskolen, slik den var organisert frem til begynnelsen av 1990-tallet kan plasseres til venstre på en slik skala. Politianalysens anbefaling om å finne en styringsmodell som gir en nærere og mer direkte styring av Politi­høgskolen fra Politidirektoratet og hvor det stilles spørsmål ved nødvendigheten og hensiktsmessigheten av et eget styre for Politi­høgskolen, vil ligge et eller annet sted mellom de to ytterpolene, med andre ord en form for hybridmodell (NOU 2013: 9).

På den andre siden av det strategiske spennet står et alternativ hvor politiutdanningen styringsmessig fristilles fra politi- og lensmannsetaten og hvor det tilbys en profesjonsutdanning som en hvilken som helst annen høyskole – som innenfor sykepleien, psykologi, ingeniørutdanning mv. I et slikt alternativ vil en fullstendig innlemming av Politi­høgskolen under universitets- og høyskoleloven legges til grunn for virksomheten.

### 1.4.1 Forutsetninger

Ifølge utvalgets mandat skal det ligge tre forutsetninger til grunn for utvalgets vurderinger og anbefalinger:

1. Politi­høgskolen skal videreføres som en offentlig høyskole innenfor de rammene som gis av universitets- og høyskoleloven.

2. Politihøgskolens eksisterende tilknytning til etaten skal videreføres.
3. Politihøgskolens formelle rolle som et politiorgan skal videreføres.

De tre forutsetningene legger klare begrensninger for hvor utvalgets anbefalinger kan ligge på skalaen i figur 1. De legger blant annet føringer om at Politihøgskolens hovedoppgaver – utdanning, forskning og formidling skal ivaretas i henhold til universitets- og høyskoleloven, samtidig som høgskolens tilbud også skal utformes basert på funksjonelle behov definert av politi- og lensmannsetaten. Forutsetningene utelukker dermed en styringsmodell som plasserer seg på ett av de to ytterpunktene i det strategiske spennet, slik at utvalgets anbefalinger må plassere seg et sted imellom – som en hybridvariant.

Utvalget vil i kapittel 3 gi en beskrivelse av hvordan Politihøgskolen styres i dag. En slik beskrivelse vil angi hvor på skalaen dagens styringsmodell hører hjemme. Man kan si at historisk har styringsmodellen beveget seg fra venstre mot høyre på skalaen.

#### 1.4.2 Rammer for utvalgets arbeid

Forutsetningene som følger av utvalgets mandat, legger noen rammer som utvalget har arbeidet etter. En fremtidig styringsmodell skal bidra til at politi- og lensmannsetaten løser sitt samfunnsoppdrag og ivaretar sine kjerneoppgaver. Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet, og gjennom dette skape trygghet (jf. Prop. 1 S, (2013–2014), s. 85). Politiloven sier følgende om politiets ansvar og mål, jf. politiloven § 1:

”Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.”

Politiets oppgaver fremkommer i politiloven § 2, og har i realiteten et meget bredt spekter oppgaver. Politianalysen har lagt til grunn følgende fire punkter som politiets kjerneoppgaver og som skal tillegges vekt med hensyn til langsiktig utvikling, kvalitet og kompetanseutvikling (NOU 2013: 9, s. 26):

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet
- etterforske og straffeforfølge lovbrudd

Etter utvalgets mening er det i tillegg naturlig å legge til et femte punkt, som omhandler politiets hjelpefunksjon til innbyggerne. Forskning har vist at denne delen av politirollen utgjør en ikke ubetydelig andel av politiets oppgaver og er en viktig del av politiets samfunnsoppdrag

- yte borgerne hjelp og service i faresituasjoner

Politiet har i de ovennevnte punktene en monopolrolle, hvor et sentral element er politiets rolle som samfunnets eneste legale maktutøver i fredstid. Dette fordrer spesielle krav til den som skal utøve oppgavene, noe som i tillegg til en tung faglig profesjonskompetanse innebærer at polititjenestemenn og -kvinner har et felles verdigrunnlag som er institusjonalisert gjennom profesjonskulturen og -identiteten.

Utvalget legger således til grunn at kompetanse og verdigrunnlag er viktige forutsetninger for at etaten skal løse sitt samfunnsoppdrag og ivareta sine kjerneoppgaver. Politihøgskolen er den sentrale leverandøren av utdanning for etaten.

I tillegg til at en styringsmodell skal ivareta politi- og lensmannsetatens kompetansebehov, må en fremtidig styringsmodell også bidra til å dekke samfunnets behov for politikraft og erfarings- og forskningsbasert kunnskap om kriminalitet og kriminalitetsforebyggende tiltak, både på kort og lang sikt.

Politihøgskolens samfunnsoppdrag er å være en profesjonshøyskole som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger politiet må ha for å sikre trygghet, lov og orden. Gjennom utdanning og forskning skal høgskolen bidra til at politiet kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettssikkerhet og trygghet og samfunnets interesser for øvrig. For at staten skal kunne sørge for den polititjenesten som samfunnet har behov for, må det etableres et sentralt miljø for kunnskapsutvikling innenfor politifaget med et 10 – 15 års framtidsperspektiv. Dette vil være kunnskap som favner utover dagens behov, og antakelig utover hva som nå er mulig å forutse.

#### **1.4.2.1 Avgrenset problemstilling**

Utvalget har valgt følgende avgrensede problemstilling for sin utredning:

**”Hvilken styringsmodell vil gjøre Politihøgskolen i stand til å løse oppdraget sitt på en best mulig måte i fremtiden?”**

Utvalget har sett hen til Politihøgskolens strategiske plan for 2012-2016 i forståelsen av hva som er høgskolens oppdrag. Gjennom utdanning og forskning skal Politihøgskolen bidra til at politiet kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettssikkerhet og trygghet og samfunnets interesser for øvrig (Politihøgskolen, 2012b). Politihøgskolen har som oppgave å gi grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten og etter- og videreutdanning til de ansatte i etaten. Politihøgskolen driver forsknings- og utviklingsarbeid og faglig formidling innenfor fagområdene sine. I rapportens del 2 redegjør utvalget nærmere for Politihøgskolens innhold og rettslige rammer.

Politihøgskolen har følgende strategiske mål:

- Mål 1: En utdanning i front av profesjonsfeltet
- Mål 2: Et ledende miljø innen politiforskning
- Mål 3: En samfunnsengasjert og synlig politihøgskole
- Mål 4: Et attraktivt studie- og arbeidsmiljø
- Mål 5: Tydelig organisering og effektiv ressursbruk

I forståelsen av ”styringsmodell” har utvalget tatt utgangspunkt i mandatet, hvor det fremkommer at utvalget skal gjennomgå alle sider ved styringen av Politihøgskolen, herunder:

- Styrets mandat, fullmakter, oppnevning og sammensetning
- Rektors ansvar og fullmakter

- Virksomhets- og oppdragsstyring av høgskolen. Utvalget har sett på hele styringslinjen fra departementet og ned til Politihøgskolen.
- Mål- og resultatstyring

## 1.5 Krav til styringsmodellen

Utvalget har identifisert tre krav til en robust og bærekraftig styringsmodell for Politihøgskolen. Den må sikre mål- og resultatoppnåelse, den må være resultateffektiv og den må skape tillit.

### 1.5.1.1 Styringsmodellen skal sikre mål- og resultatoppnåelse

Styringsmodellen må rettes mot de formål, mål og strategier som er besluttet og forankret for å løse Politihøgskolens oppdrag. Det er flere forutsetninger som må være på plass for å sikre en vellykket mål- og resultatstyring.

En bærekraftig styringsmodell krever at det strategiske grunnlaget for en målrettet og langsiktig utvikling av politiet er tydelig (jf. NOU 2013: 9, s. 144). Dette krever en langsiktig strategisk planlegging mot de ønskede mål. Målene for gjennomføringsåret skal komme som en naturlig følge av det som er nedfelt i langtidsplanen. Målformuleringene på både kort og lang sikt spiller en sentral rolle i den årlige styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter at det utvikles bedre og mer sammenlignbare måleparametere for virkningen av de iverksatte tiltakene. Det må finnes frem til gode parametere (måleangivelser) på de resultater som ønskes målt, dvs. mulighet for å kunne måle den virkelige effekten av tiltakene som iverksettes.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter en ledelse som har evne til å formulere mål og følge opp resultatene. Det krever samarbeidsevne innad i egen organisasjon og utad overfor høyere styringsnivå. I tillegg til å videreutvikle etatsstyringsmodellen og styringsformen generelt må det utvikles og tilpasses både ledelsesopplæring og personalpolitikk.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter en aktiv dialog om mål og resultat fra øverste til laveste ansvarlige nivå. Involveringen må inkludere ansatte i de enkelte driftsenheter i distriktet. Det må være tydelig hvilken rolle, hvilket ansvar og hvilken myndighet de ulike nivåene i organisasjonen er tildelt og at de er gjort gjeldende. Ansvar og myndighet bør delegeres så langt det er mulig.

Vellykket mål- og resultatstyring krever organisatorisk tilpasning på en rekke områder. Systemdelen er viktig; systemene må være enkle og lett tilgjengelige, og dekke selve målutviklingen, resultatoppfølgingen, økonomirapporteringen, lønns- og incentivsystemer. Standardisering og synkronisering av IKT-systemene vil gjøre det mulig å foreta en mest mulig enhetlig resultatoppfølging.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter at evaluering av resultater skal gi læring for ledere og for alle ansatte som har vært involvert i oppgaveutførelsen. Et evalueringssystem med læringseffekt representerer en videreutvikling av mål- og resultatstyring som et integrert styringsverktøy og må foretas både på sentralt og lokalt nivå.

### 1.5.1.2 Styringsmodellen skal være ressurseffektiv

Styringsmodellen må ivareta en effektiv forvaltning av etatens ressurser. Modellen må etablere styringsprosesser som er rasjonelle og effektive, og som følger de etablerte linjer for rolle, ansvar og myndighet. Styringsprosessene må ha en oversiktlig struktur som ikke innebærer unødvendige møter

og parallelle prosesser. Modellen må sikre at de nødvendige ressursmessige konsekvenser ved besluttede mål og tiltak vurderes. Det innebærer at modellen må legge til rette for at der hvor ansvar og myndighet er tildelt, ligger også muligheten for å kunne ivareta helheten innenfor sitt ansvarsområde. Som eksempel innebærer dette at styringsmodellen for Politihøgskolen både ivaretar Politidirektoratets ansvar for helheten i politi- og lensmannsetaten og Politihøgskolens ansvar overfor universitets- og høyskolesystemet. Krav om mål og resultater innenfor Politihøgskolens ansvarsområde, må vurderes både ut fra konsekvensene dette får for resten av etaten og overfor det ansvar som ligger i å være en akkreditert høyskole.

### **1.5.1.3 Styringsmodellen skal være tillitvekkende**

Styringsmodellen må skape tillit overfor ansatte, eier, samarbeidende aktører i og utenfor politietaten og i det åpne samfunn. Å benytte tillitsbegrepet som suksesskriterium ved analyse av en styringsmodell kan være vanskelig. Utvalget har valgt å bryte tillitsbegrepet ned i fire termer for legitimitet:

**Pragmatisk legitimitet** er basert på et nytteperspektiv. Politihøgskolen får legitimitet fordi den tilfredsstiller de overordnede kravene til styringsmodell. Den dekker etatens behov for kompetanse og kapasitet, og den bidrar til å tilføre samfunnet politikraft. Politihøgskolen oppnår pragmatisk legitimitet når virksomheten er effektiv og sikrer måloppnåelse.

**Legal legitimitet** er knyttet til at Politihøgskolen overholder de lover og regler som gjelder i samfunnet generelt og for etaten og høyskolen spesielt.

**Normativ legitimitet** er knyttet til at Politihøgskolen driver sin virksomhet innenfor de aksepterte normer. Politihøgskolen skal gjennom utdanning, forskning og formidling skape bevissthet om etiske dilemmaer og verdivalg i politiets arbeid. Følgende verdier gjelder for utvikling av studie- og arbeidsmiljø ved Politihøgskolen: åpenhet i kommunikasjon, samarbeid og støtte, tillit og respekt for hverandre, medansvar og etisk bevissthet. Gjennom evaluering av den måten (praksisen) virksomheten utøver sin virksomhet på og de konsekvensene som denne praksisen har for andre, oppnår virksomheten en normativ legitimitet.

**Kognitiv legitimitet** oppnås når Politihøgskolens virksomhet eller deler av den tas for gitt. Det stilles da ikke spørsmål ved om organisasjonen fortjener legitimitet. Et eksempel kan være at Politihøgskolen er en del av høyskolesystemet. Da tas det for gitt at virksomheten oppfyller kvalitetskravene og sikrer fri forskning og utvikling i samsvar med de normer som gjelder for dette.

## **1.6 Utvalgets arbeid**

Utvalget har gjennomført 10 heldagsmøter. Utvalget har hatt samtaler med sentrale personer og aktører fra internt i politiet, fra eksterne samarbeidspartener både fra justissektoren, andre sektorer og universitets- og høyskolemiljøet. Det er også gjennomført samtaler med Politihøgskolens styre, de sentrale tjenestemannsorganisasjonene og hovedverneombudet, samt med rektor for den finske Polisyrrkeshögskolan. Listen over møter og samtaler fremkommer i sin helhet i vedlegg 1.

Utvalget har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant politimesterne, særorgansjefene, administrasjonssjefene, personalsjefene, ledere av praksisansvarlige, utvalgte ledere i Politidirektoratet og ved Politihøgskolen. Utvalget ønsket å gjennomføre denne undersøkelsen for å forsikre seg om at den virkelighetsforståelsen som danner grunnlaget for utvalgets arbeid, er i overensstemmelse med virkelighetsforståelsen i resten av etaten. Det var også viktig for utvalget at de som i størst grad berøres av Politihøgskolens virksomhet og den styringsmodellen som etableres, får anledning til å komme med uttalelser til utvalget, og dermed sikre en bred forankring av utvalgets arbeid.

## 1.7 Oppsummering av del 1

I denne delen har utvalget gjennomgått Politidirektoratets bestilling til utvalget, bakgrunnen for bestillingen, utvalgets sammensetning og mandat. Utvalget har redegjort for sin forståelse av mandatet, inkludert de forutsetninger og rammer som utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid.

En fremtidig styringsmodell for Politihøgskolen må bidra til at politi- og lensmannsetaten løser sitt samfunnsoppdrag og ivaretar sine kjerneoppgaver. Styringsmodellen skal også sikre ivaretagelse av samfunnets behov for erfarings- og forskningsbasert kunnskap om kriminalitet og kriminalitetsforebyggende tiltak .

Utvalget har valgt følgende avgrensede problemstilling for sin utredning:

**Hvilken styringsmodell vil gjøre Politihøgskolen i stand til å løse oppdraget sitt på en best mulig måte i fremtiden?**

Politihøgskolens samfunnsoppdrag er å være en profesjonshøyskole som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger politiet må inneha for å sikre trygghet, lov og orden.

Utvalget har identifisert tre krav til en robust og bærekraftig styringsmodell for fremtiden:

- den må sikre mål- og resultatoppnåelse
- den må være resultateffektiv
- den må vekke tillit

# DEL 2 POLITIHØGSKOLEN OG DAGENS STYRINGSMODEL

## 2 Politiutdanningen i Norge

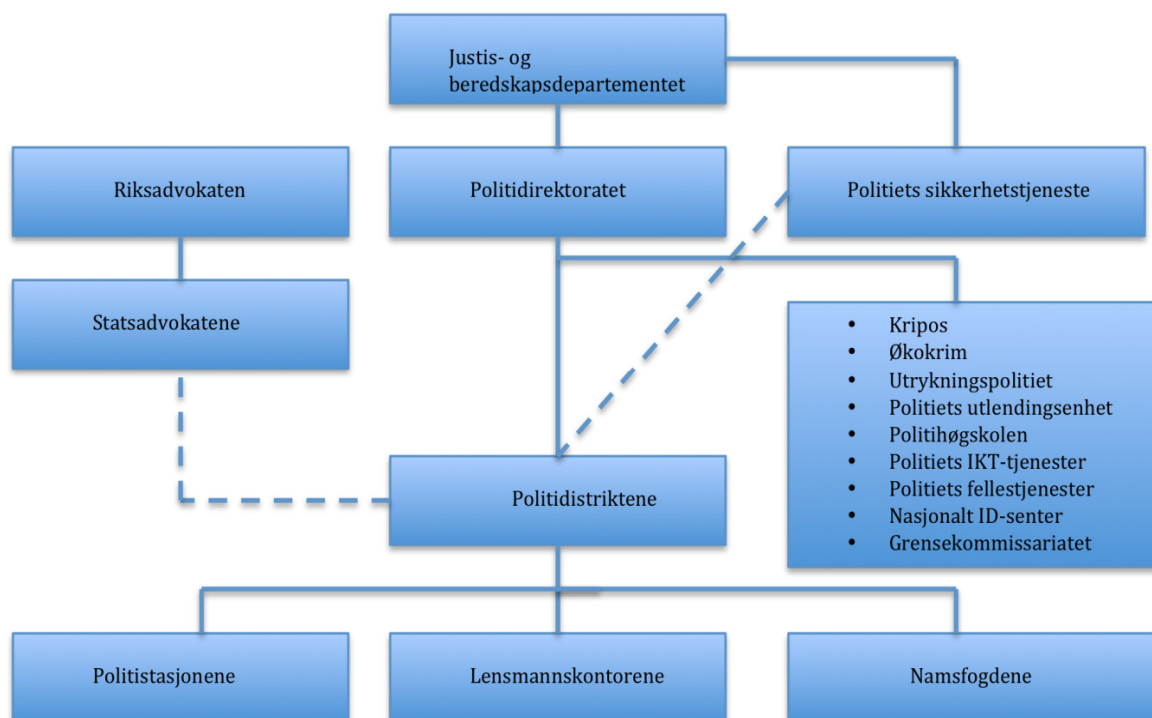
### 2.1 Dagens organisering av politi- og lensmannsetaten

Justis- og beredskapsdepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet, og legger rammene gjennom planer, mål og føringer. Departementet har delegert store deler av ansvaret til Politidirektoratet, som har ansvar for den faglige ledelsen, mål- og resultatstyringen samt oppfølging og utvikling av politidistrikt og særorgan.

Politi- og lensmannsetaten er delt inn i 27 politidistrikter. Hvert politidistrikt ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjett og resultat i sitt distrikt. Den norske politistyrken bygger på en allsidig politiutdanning som skal sette politifolkene i stand til å løse alle typer politioppgaver, alt fra etterforskning, patruljering og ordenstjeneste. I tillegg har politiet spesialister og spesialenheter innenfor ulike fagfelt. I 2013 var det rundt 14 000 ansatte i politiet, av disse var rundt 8 300 politiårsverk, 700 juristårsverk og 5 100 sivile årsverk (Politidirektoratet, 2014).

Etaten har fem nasjonale særorganer – Kripas, Økokrim, Utrykningspolitiet (UP), Politiets utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen (PHS). I tillegg er Politiets IKT-tjenester, Politiets fellestjenester, Nasjonalt ID-senter og Grensekommisariatet administrativt organisert under Politidirektoratet.

Figur 2 Organisering av politi- og lensmannsetaten

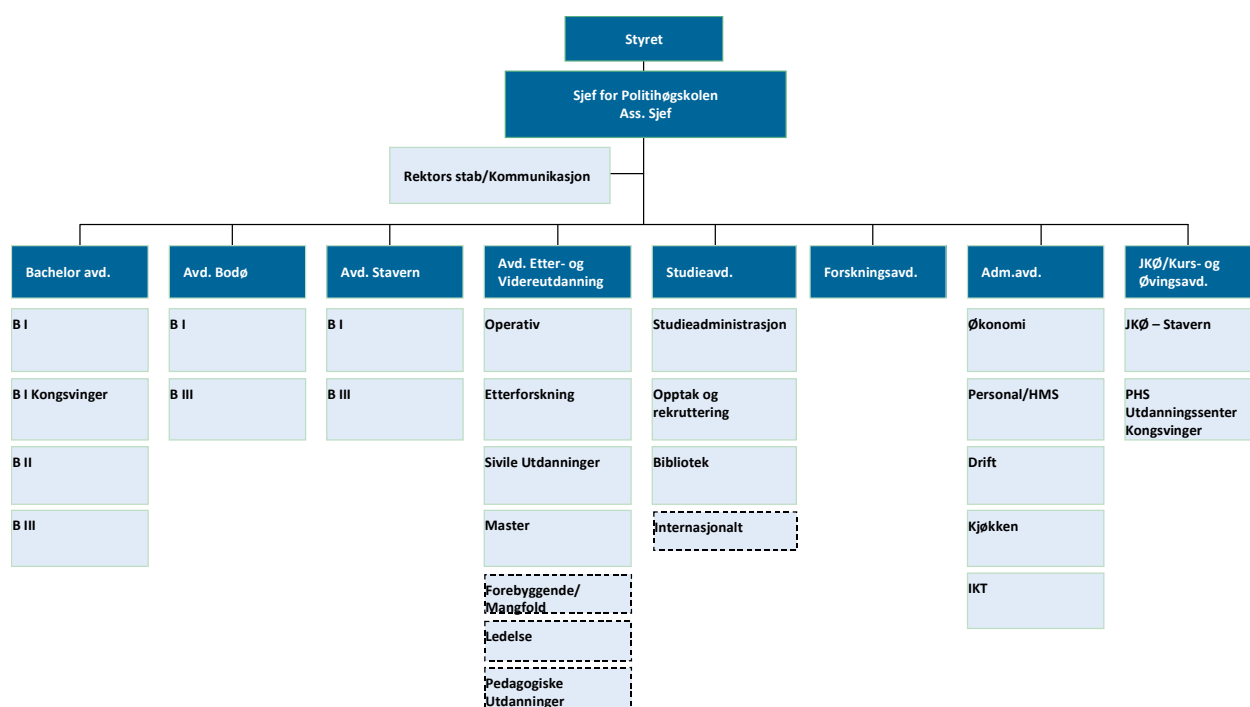


## 2.2 Politihøgskolen

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet i Norge. Politihøgskolen er en videreføring av Statens politiskole, som ble opprettet i 1920 etter at det i 1919 ble vedtatt at politiutdanningen skulle være sentral og statlig (Hove, 2012, s. 7). Frem til 1992 var politiutdanningen en 2-årig etatsutdanning. I 1992 ble Politihøgskolen etablert, og samme høst startet det første kullet ny 3-årig grunnutdanning. 18. juni 2004 ble Politihøgskolen akkreditert som høyskole med rett til å tildele bachelorgrad. Politihøgskolens hovedoppgaver er utdanning, forskning og formidling.

Antall ansatte har økt fra 212 i 2006 til ca. 430 i 2014. Økningen de siste årene har i hovedsak bestått av undervisningspersonell, men også av en betydelig andel ansatte i drifts- og lederstillinger som følge av utvidelser med to nye studiesteder i Kongsvinger og Stavern. I samme periode har Politihøgskolen hatt en budsjettmessig økning fra NOK 245,1 millioner i 2006 til 560,737 millioner i 2014.

Figur 3 Politihøgskolens organisasjonskart.



### 2.2.1 Bachelorutdanningen

Siden 2006 har høgskolen hatt en betydelig vekst som følge av økt studentopptak til bachelorutdanningen. Antall studenter som tas opp ved Politihøgskolens bachelorutdanning bestemmes av Stortinget og fremkommer i Prop. 1 S, budsjettproposisjonen. I 2014 vil det bli tatt opp 720 studenter.

Tabell 1: Antall søkere og opptak ved bachelorutdanningen, 2006–2014<sup>1</sup>.

År	Antall søkere	Opptak
2014	4229	opptak pågåår
2013	4052	720
2012	3442	720
2011	3369	720
2010	3844	720
2009	3423	552
2008	1990	432
2007	1889	432
2006	1961	360

Bachelorutdanning gjennomføres i Oslo, Bodø, Kongsvinger og Stavern. Avdelingen i Bodø ble etablert i 1997. På grunn av økt studentopptak på Politihøgskolen har politiets utdanningscenter på Kongsvinger tatt imot første års studenter siden 2009. Disse studentene tar det siste og avsluttende studieåret i Oslo. Avdelingen i Stavern ble etablert i 2010 som følge av regjeringens beslutning om ytterligere økt studentopptak.

Det andre året i bachelorutdanningen gjennomføres i et politidistrikt. Det er i dag opplæringsenheter i alle politidistrikter, hvor det som regel er to praksisansvarlige. De praksisansvarlige er faglig underlagt Politihøgskolen, men administrativt underlagt det politidistriktet som de er ansatt i. Praksisansvarlige har ansvar for studentene og skal påse at fagplanen følges. De har også et veilederansvar overfor praksisveilederne og skal følge opp disse. Hver student tildeles en praksisveileder som følger studenten gjennom studieåret. Avdeling for bachelorutdanningen i Oslo er faglig ansvarlig for annet studieår.

Rammeplan for bachelorutdanningen fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Kunnskapsdepartementet. Rammeplanen har i løpet av 2013 vært igjennom en justeringsprosess og ny rammeplan ble godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet 13. januar 2014. Justert rammeplan vil bli implementert i fag- og emneplanene for første studieår fra høsten 2014, deretter for annet studieår i 2015 og tredje studieår i 2016.

Formålet med bachelorutdanningen er å utdanne reflekterte og handlekraftige polititjenestemenn som kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettssikkerhet og trygghet og samfunnets interesser for øvrig. Bachelorutdanningen har et samlet omfang på 180 studiepoeng og utdanningen organiseres slik:

- Første studieår gjennomføres ved høgskolen. Studentene tilegner seg grunnleggende forståelse av yrket og utvikler en faglig plattform for videre læring.
- Det andre studieåret er et praksisår og gjennomføres i et politidistrikt. Studentene deltar i ulike deler av politiets arbeid og får opplæring og veiledning i arbeidet.
- Tredje studieår gjennomføres ved høgskolen. Studentene bearbeider og videreutvikler sine erfaringer og gis mulighet for faglig fordypning, kritisk refleksjon og bevisstgjøring av holdninger og verdier.

<sup>1</sup> Fra 2009 ble Politihøgskolen en del av Samordna opptak. Dette medførte at søknadsprosessen ble omgjort. Søkertall fra og med 2009 kan derfor ikke sammenliknes med tidligere år.

I justert rammeplan er utdanningens innhold organisert i 5 hovedområder: politi og samfunn, metode, orden og beredskap, forebyggende oppgaver og etterforskning.

Tabell 2. Oversikt over hovedområder og emner (emner i det 2. studieåret - praksisstudier, er markert i kursiv)<sup>2</sup>

<b>1. Politi og samfunn - 27 studiepoeng</b>
Politilære Sosiologi Yrkesetikk Forvaltningsrett <i>Politilære</i> <i>Yrkesetikk</i> <i>Forvaltning</i>
<b>2. Metode - 22 studiepoeng</b>
Vitenskapsteori og forskningsmetode Digitalt politiarbeid Bacheloroppgave <i>Digitalt politiarbeid</i>
<b>3. Orden og beredskap - 67 studiepoeng</b>
Ordenstjeneste og ordensjus Vegtrafikkrett Psykologi Kommunikasjon og konflikthåndtering IP-trening Arrestasjonsteknikk Fysisk trening <i>Ordenstjeneste</i> <i>Arrestasjonsteknikk</i> <i>Fysisk trening</i> <i>IP-trening</i> <i>Trafikktjeneste</i> <i>Utrykningskjøring</i>
<b>4. Forebyggende oppgaver - 20 studiepoeng</b>
Kriminalitetsforebyggende politiarbeid Forebyggende politiarbeid Kriminologi Juridiske emner <i>Kriminalitetsforebyggende politiarbeid</i>
<b>5. Etterforskning - 44 studiepoeng</b>
Strafferett og straffeprosess Rapport og etterforsningslære Kriminalteknikk Psykologi <i>Etterforskning</i>

<sup>2</sup> Rammeplan for bachelor-politiutdanning. Godkjent av høgskolestyret 11. September. Godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet 23. Januar 2014.

Inndelingen systematiserer kunnskapen og speiler hovedoppgavene som politigeneralisten skal utføre. Hovedområdene vil i praksis overlappe hverandre for å sikre at utdanningsinnholdet profesjonsrettes. Studentene skal i løpet av studiet levere en bacheloroppgave.

Det er utarbeidet fagplan for hvert studieår, som revideres årlig. Ny fagplan for hele bachelorutdanningen skal forelegges Politihøgskolens styre i april 2014, og vil bli implementert i bachelorutdanningen parallelt med justert rammeplan henholdsvis høsten 2014, 2015 og 2016.

### **2.2.1.1 Særlig om opptaksprosessen til bachelor-utdanningen**

Reglene om opptak til Politihøgskolen følger av politiloven § 24b, som lyder:

«Opptak av studenter til Politihøgskolens grunnutdanning foretas av en opptaksnemnd oppnevnt av styret. Opptak forutsetter at søkeren har plettfri vandel, oppfyller fastsatte formelle krav og fremstår som skikket for tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Søkerne må fremlegge uttømmende politiattest. Det kan også innhentes opplysninger om henlagte straffesaker eller andre forhold som kan ha betydning for søkerens skikkethet. Departementet gir nærmere regler om opptaksnemndas sammensetning, saksbehandling, spesielle opptakskrav, opptaksprøve og nærmere kriterier for opptak og rangering av søkere.

Opptak til videreutdanning og høyere grads studier foretas av Politihøgskolen. Departementet gir nærmere regler om saksbehandling og opptakskrav, herunder dokumentasjon av kompetanse.

Vedtak om avslag på søknad om opptak kan påklages til Politihøgskolens styre eller til en klagenemnd oppnevnt av styret. Klagen behandles etter reglene i forvaltningsloven. Tildeling av studiested er ikke gjenstand for klage.»

Regler om opptak til bachelorutdanningen er fastsatt av Politidirektoratet 4. juli 2008. Her fremgår det blant annet hvilke spesielle opptakskrav som gjelder, opptaksnemndenes rolle osv.

I praksis anses opptaksnemndene som underlagt styret, men ikke rektor. Det er imidlertid utarbeidet retningslinjer for vurdering av vandel og personlig egnethet i samarbeid mellom administrasjonen og opptaksnemndene.

Siden 2012 er opptaksprosessen lagt om for å søke å sikre at vurderingen av personlig egnethet knytter seg til konkrete kriterier (Abraham, 2012).

Styringen av opptaksnemndenes skjønnskriterier skjer i to spor: Generelle regler kan gis i medhold av politiloven § 24b, mens praksis i klagesaker også er normerende for opptaksnemndene som førsteinstans. Nemndene plikter altså – på samme måte som i forvaltningen ellers – å iaktta prinsipielle klageavgjørelser og vurdere betydningen for nemndenes fremtidige praksis.

### **2.2.2 Etter- og videreutdanningen**

Avdeling for etter- og videreutdanning ligger i Oslo. Utdanningene gjennomføres i Oslo, på Kongsvinger og i Stavern. I studieåret 2012–2013 hadde Politihøgskolen 55 studieplaner for videreutdanning og 19 kursplaner for etterutdanning. Tilsvarende tall for studieåret 2013-2014 er 63 studieplaner og 18 kursplaner. I tillegg har Politihøgskolen to utdannings-/opplæringsprogrammer (Stabs- og lederutviklingsprogrammet, og topplerkandidatprogrammet).

Tabell 3: Antall søkere og opptak ved etter- og videreutdanningen, 2009–2013

	studieår							
	09/10		10/11		11/12		12/13	
	søkere	tatt opp	søkere	tatt opp	søkere	tatt opp	søkere	tatt opp
videreutdanninger	1652	754	1778	800	1643	877	1799	1104
etter- og spesialistutdanninger	x	486	x	476	x	299	x	770
alle etter- og videreutdanninger	x	1240	x	1276	x	1425	x	1874

I studieåret 2012–2013 var det totalt 1799 søkere til videreutdanninger ved Politihøgskolen og 1104 studenter ble tatt opp. Det samme studieåret var det 770 deltakere i etter- og spesialistutdanningene.

Det gis også tilbud til ansatte i samarbeidsinstitusjoner som for eksempel Forsvaret, Brannvesenet, Tolletaten, Skatteetaten og Fiskeridirektoratet og nordiske polititjenestepersoner. I 2012 utviklet Politihøgskolen og Forsvarets Høgskole et felles studium i nasjonal beredskap og krisehåndtering. Studieplanen ble godkjent i Politihøgskolens styre i april 2014.

Formålet med etter- og videreutdanningene er å bidra til at kompetanse i politiet blir tilegnet, vedlikeholdt og utviklet i tråd med gyldig kunnskap og nye krav til yrkesutøvelsen. Gjennom etter- og videreutdanningstilbudene skal Politihøgskolen også bidra til kompetanseheving hos samarbeidende instanser.

Særlig innenfor det politifaglige feltet er Politihøgskolen den eneste høgskolen som tilbyr en rekke av disse etter- og videreutdanningene. Det er arbeidsgiveren som innstiller søkere til opptak i studier. Det er ikke anledning til å søke studieplass direkte til høgskolen, med unntak av søknad til masterstudiet. Alle videreutdanningene er deltidsstudier som organiseres med fysiske samlinger og perioder med studiearbeid hjemme. De aller fleste studentene er i full jobb ved siden av studiet.

Våren 2014 har Politihøgskolen studieplaner for *videreutdanninger* med et omfang på mellom 5 og 30 studiepoeng. Utdanningene fordeler seg på ulike områder som følger:

- Etterforskerutdanninger (29 studier)
- Lederutdanninger (2 studier)
- Operativt politiarbeid (15 studier)
- Pedagogiske utdanninger (12 studier)
- Sivile gjøremål og jurister (8 studier)
- Øvrige (3 studier)

*Etterutdanningene* er hovedsakelig samlingsbaserte og har vekt på ferdighetstrening. De fleste kursene finnes innenfor operativt politiarbeid. Det gis ikke studiepoeng for etterutdanningskursene.

Politihøgskolen analyserer løpende de uttalte kravene som stilles til etaten og de definerte behovene for kompetanseheving. På bakgrunn av dette utvikles nye studier og de eksisterende revideres. Eksisterende studieplaner blir revidert fortløpende i forbindelse med implementeringen av kvalifikasjonsrammeverket<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning ble fastsatt og sendt ut til alle høyere utdanningsinstitusjoner i brev av 20. mars 2009. Kvalifikasjonsrammeverket beskriver det læringsutbyttet det forventes at alle kandidater som har fullført utdanning på det aktuelle nivået skal ha ved endt utdanning.

For etter- og videreutdanningene har det de siste årene vært arbeidet med å tilby en mer fleksibel gjennomføring av studier enn tidligere, gjennom økt grad av nettbaserte løsninger og lokale gjennomføringer.

### 2.2.3 Forskningsavdelingen

Siden Politihøgskolen ble etablert i 1992 har høgskolen hatt en egen forskningsavdeling. Forsknings- og utviklingsarbeid (FoU-arbeid) skjer i dag ved alle fagavdelinger. I utdanningsavdelingene avsettes 20 % av hver faste fagstilling til FoU-arbeid. Hoveddelen av forskningen skjer likevel ved forskningsavdelingen. De fleste ansatte ved denne avdelingen har forskning som sin primæraktivitet.

Opprettelsen av en egen forskningsavdeling var blant annet begrunnet med ønsket om å sikre konsentrasjon om politiforskningen. Politivitenskap som forskningsfelt er et nytt område, og Politihøgskolen har valgt å organisere arbeidet i en egen avdeling for å sikre systematisk oppbygging og utvikling av fagfeltet.<sup>4</sup>

Politihøgskolen har fire satsingsområder for forskning:

- Politiet som samfunnsinstitusjon
- Politiets organisasjon, kultur og atferd
- Politiets strategier, praksis og metoder
- Politiets utfordringer

Siden høsten 2006 har Politihøgskolen tilbudt en masterutdanning i politivitenskap på 120 studiepoeng. Våren 2013 ble det gjennomført en ekstern evaluering av masterutdanningen (Stensaker & Lomell, 2013). Evalueringen konkluderer med at masterutdanningen på Politihøgskolen er blitt et tilbud som holder et høyt akademisk nivå, med høye faglige ambisjoner og hvor forskningsbasert kunnskap kjennetegner både undervisningen og resultatene som produseres (Stensaker & Lomell, 2013, s. 8). Evalueringen kom med en rekke anbefalinger som Politihøgskolen nå vurderer. Politihøgskolen har satt i gang et arbeid for å utvikle et erfaringsbasert mastertilbud i etterforskning på 90 studiepoeng. Det vil også bli vurdert å utvikle andre masterprogrammer. Masterutdanningen har ligget under avdeling for etter- og videreutdanning, men er nå flyttet til forskningsavdelingen.

### 2.2.4 Samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner

Samfunnsutviklingen gir politiet utfordringer som må møtes med god og oppdatert kunnskap og kompetanse. For å være best mulig rustet til å møte disse utfordringene er det viktig at Politihøgskolen i størst mulig grad gjør seg kjent med de stadige endringene innenfor teknologi og samfunn. Fordelen er at ingen av disse utfordringene gjelder kun for Norge, så ved at høgskolen har tett kontakt med andre utdanningsinstitusjoner og kompetansemiljøer både nasjonalt og internasjonalt vil læringspotensialet være stort.

Høgskolen har blant annet inngått avtale om utveksling av politihøgskolestudenter med politiutdanningsinstitusjonene i Danmark, Finland, Sverige, Island, Romania og i fire ulike delstater i Tyskland. Studenter ved Politihøgskolen kan søke om å ta deler av utdanningen (tre uker) i et av disse landene i løpet av det andre studieåret. Studieoppholdet vil bli godkjent som en del av politiutdanningen i annet studieår.

---

<sup>4</sup> Politihøgskolen har gitt ut oversikter over forskningen i de senere år (Politihøgskolen, 2011, 2012, 2013a). En oversikt over nordisk politiforskning er laget for årene 2004 til 2009 (Valland, 2011).

For å sikre riktig innhold innenfor utdanningstilbudene, for eksempel innenfor elektroniske spor og datakriminalitet, deltar Avdeling for etter- og videreutdanning (EVU) aktivt i europeiske fora hvor harmonisering av utdanninger står sentralt. Videre sikres riktig nivå ved å ha et samarbeid med akademiske institusjoner utenfor Norge. Ved å samle studenter fra forskjellige land og etater, skaper Politihøgskolen en arena som styrker samarbeidet mellom deltakerne, uavhengig av hvor de tilhører. Dette er spesielt effektivt for de som senere vil måtte samarbeide både over landegrensene og tverrfaglig.

Det er også etablert et felles masterprogram med Høgskolen i Gjøvik i informasjonssikkerhet med fokus på etterforskning av datakriminalitet og digitale spor. Politihøgskolen bidrar i denne masteren gjennom et fokus på metodikk og etterforskning. Gjennom det innledende samarbeidet, samt partnerskap i etableringen av Center for Cyber and Information Security (CCIS), har mulighetene for styrking og utvidelse av dette samarbeidet blitt tydeligere.

Politihøgskolen tilbyr en rekke lederutdanninger for politiet. I tillegg har høgskolen i de siste årene vært involvert i spesialtilpassede lederutdanning- og utviklingsprogrammer i flere politidistrikter som har satset på utvikling av egne ledere. Utdanningstilbudene har vært under stadig revisjon og videreutvikling. Offentlige utredninger og analyser, som Gjørv-rapporten og Politianalysen, har pekt på behovet for en kraftig satsing på og forbedring av ledelsesutøvelse i politiet. I den forbindelse har det vært viktig for Politihøgskolen å ha et høyt kompetent fagmiljø. For å møte disse utfordringene, og for å styrke fagmiljøet ytterligere, har Politihøgskolen ansett det som viktig å opprette en professor II-stilling. En slik stilling vil gi et løft i arbeidet med å styrke og videreutvikle lederutdanningen ved Politihøgskolen.

### 2.3 De rettslige rammene for Politihøgskolen

Politihøgskolens oppdrag er definert i politiloven § 24a:

«Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjon for politiet. Politihøgskolen er underlagt Justisdepartementet og har et styre som øverste organ. Sjefen for Politihøgskolen har på vegne av styret det overordnede ansvaret for og ledelsen av høgskolens virksomhet. Departementet gir nærmere regler om valg til styret, styremedlemmenes oppnevning, sammensetning og oppgaver, og om høgskolens oppgaver, organisering og virksomhet.»

Politihøgskolen har status som sentralt politiorgan etter politiloven § 16 andre ledd nr. 1.<sup>5</sup> Sjefen for Politihøgskolen er beskikket på åremål etter politiloven § 19 tredje ledd. Embets- og tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten kan beordres til midlertidig å gjøre tjeneste ved Politihøgskolen, og til å gjennomgå kurs ved Politihøgskolen. Formålet med ordningen er å sikre fleksibilitet for å dekke etatens utdanningsbehov og Politihøgskolens kompetansebehov i den forbindelse. Ordningen sikrer Politihøgskolen tilgang på oppdatert kompetanse fra praksisfeltet samtidig som etaten får tilbake instruktører med den nyeste kunnskapen på et område. Innbeordringsinstituttet er derfor kompetansegivende begge veier.

Universitets- og høyskoleloven gjelder i utgangspunktet for Politihøgskolen, men med en del unntak fastsatt i forskrift.<sup>6</sup> En del av de reglene i universitets- og høyskoleloven som ikke gjelder formelt for Politihøgskolen, gjelder (med noen tilpasninger) for Politihøgskolen i medhold av politilovens kapittel IVa og forskrifter. Formålet var å skape et klarere hjemmelsgrunnlag for virksomheten, og tilpasse

<sup>5</sup> FOR-2005-11-30 nr. 1330 § 1 nr. 1.

<sup>6</sup> FOR 2005-12-16 nr. 1576: Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

regelverket til at studentene ikke lenger var ansatt i politietaten. Noen regler er annerledes, f.eks. reglene om skikkethetsaker.

Politidirektoratet har fastsatt forskrift om skikkethetsvurdering ved Politihøgskolen som er godkjent av Justisdepartementet. Politihøgskolens styre har fastsatt forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen.<sup>7</sup>

I forskriften om universitets- og høyskolelovens anvendelse for Politihøgskolen er det fastsatt i § 2:

«Der loven gir myndighet til departementet, forstås i denne forskrift Justis- og politidepartementet i saker etter lovens § 3-2 annet ledd, § 3-6 femte ledd, § 4-7 tredje ledd og § 12-2.»

Regelverkssituasjonen er i teorien sammenfattet slik (Auglend, Mæland & Røsandhaug, 2004, s. 149):

«Situasjonen er følgelig den at skolen er underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet [Kunnskapsdepartementet] og NOKUT i pedagogisk og høyskolefaglig henseende, mens den for øvrig er underlagt Justisdepartementet/politidirektorat.»

### **2.3.1.1 Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet**

Forskriften fastsetter at Politihøgskolen er et sentralt politiorgan, og inneholder de grunnleggende reglene om styrets virksomhet. Reglene er langt på vei sammenfallende med universitets- og høyskolelovens regler om styret, også med hensyn til fordelingen mellom eksterne og ansatte representanter, studenter osv. Det er likevel fastsatt at to av de eksterne representantene skal ha erfaring fra politi- og lensmannsetaten og to ha erfaring fra universitets- og høyskolesektoren.

Et særpreg ved styrets rolle er at man ikke har noen klagenemnd, slik det er fastsatt i universitets- og høyskoleloven § 5-1. Det følger likevel av politiloven § 24b siste ledd at styret kan oppnevne en klagenemnd for opptak. I praksis er det styrets arbeidsutvalg, der også rektor deltar, som behandler slike klager. Det er også fastsatt i styreforskriften at en rekke andre sakstyper behandles av Utvalg for vurdering av studentsaker. Utvalget behandler saker på vegne av høgskolestyret.

### **2.3.1.2 Forskrift om skikkethetsvurdering, utvisning, bortvisning og utestenging av studenter ved Politihøgskolen**

Skikkethetsregelverket er under revisjon.

Etter universitets- og høyskoleloven § 4-10 kan Kongen fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket. Regelen gjelder ikke for Politihøgskolen, som har egne regler om skikkethetsvurdering i politiloven § 24b og skikkethetsforskriften.

Politihøgskolen er pålagt å vurdere studentenes skikkethet gjennom hele studiet (politiloven § 24b). På grunn av de strenge kravene som stilles til polititjenestemenns yrkesutøvelse, er det flere momenter som er relevante i vurderingen enn ved universiteter og høyskoler ellers.

## **2.4 Grunntrekkene ved den akademiske friheten**

### **2.4.1 Bakgrunn og historikk**

Den akademiske frihet er et grunnfestet prinsipp i universitets- og høyskolesektoren, og er nå lovfestet i universitets- og høyskoleloven § 1-5 (Ot.prp. nr. 67 (2006–2007); Ot.prp.nr.79 (2003-2004)). Den springer ut av opplysningstiden og bygger på ideen om sannhetssøken. Denne friheten er ikke først og

---

<sup>7</sup> FOR-2011-05-31-697.

fremst gitt av hensyn til den enkelte forsker eller institusjon, men av hensyn til samfunnet: Bare der det råder en akademisk frihet, vil det være grobunn for å tenke nye tanker som bryter med den rådende oppfatning (Benum, 2003). Det er vanlig å tilskrive prinsippet til Wilhelm von Humboldt, som fremholdt idealet var «*Einsamkeit und Freiheit, Lehrfreiheit und Lernfreiheit*» (Olsen, 2000, s. 232; Collett, 2004; Lindbekk, 2004; Olsen, 2007, s. 271). Man kan se den akademiske frihet i sammenheng med den alminnelige regelen om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 (Giertsen, 2006b). Denne friheten kan også ses i sammenheng med selve kunnskapsbegrepet: en robust kunnskap forutsetter nettopp at den etablerte kunnskapen hele tiden utvikles ved å bli utfordret.

Universiteter og høyskoler lever likevel i et spenn mellom selvstyre og rollen som leverandør av tjenester til samfunnet (Fure, 2011b, s. 62):

«Et statsopprettet og statsfinansiert universitet må alltid balansere mellom to funksjoner: forvaltningen og forsvaret av sin institusjonelle egenart og sitt indre selvstyre på den ene siden, og funksjonen som tjenesteproduserende, statlig forvaltningsenhet underlagt politisk styring og skiftende politiske oppfatninger av institusjonens samfunnsoppdrag på den andre.»

Lucy Smith beskriver problemstillingen slik (s. 791):

«Den institusjonelle autonomi har alltid vært begrenset for universiteter som er helt eller delvis finansiert av offentlige midler. Staten styrer som kjent institusjonene på to måter, dels direkte gjennom lover og forskrifter for institusjonenes virksomhet, og dels indirekte gjennom budsjettene. Budsjettene gir for en stor del en ramme for virksomheten.»

Underdal-utvalget beskrev prinsippet slik (NOU 2006: 19, s. 9):

«*Akademisk frihet* er en innarbeidet samlebetegnelse på et sett nært beslektede ideer som har det til felles at de betoner tenkefrihet og ytringsfrihet som grunnleggende for søking etter sann kunnskap og forståelse. Friheten knyttes dels til den enkelte institusjon, og forstås da som universitetets eller høyskolens rett til selvbestemmelse i faglige spørsmål. I Norge er denne retten fastslått i lov om universiteter og høyskoler § 1-5. Idealet har imidlertid også en videre tolkning som verner den enkelte forskers og lærers faglige og profesjonelle integritet.»

Prinsippet har dels fått utslag i en materiell bestemmelse om den akademiske frihet (universitets- og høyskoleloven § 1-5), dels i regler om i hvilken grad departementet eller direktoratet kan fastsette det faglige innholdet i undervisningen eller forskningen (§§ 3-2 og 3-3). Bestemmelsen i § 1-5 ble utvidet og klargjort i 2007. Den må ses i sammenheng med universitets- og høyskolelovens formålsbestemmelse i § 1-1 om at norske universiteter og høyskoler skal holde et høyt internasjonalt nivå (Bernt, 2012). – I diskusjonen om den akademiske frihet skiller det for øvrig heller ikke mellom universiteter og høyskoler i denne henseende.

Underdal-utvalget beskrev problemstillingen slik (NOU 2006: 19, s. 12):

«Frihetsbegrepet må forstås i denne institusjonelle sammenhengen. Det er ikke tale om et privat privilegium for bestemte personer. Det er heller ikke tale om en ubetinget rett for den enkelte forsker og lærer til å handle helt etter eget forgodtbefinnende. Friheten er både begrunnet i og begrenset av *Akademias* konstituerende formål og internasjonale verdi- og normgrunnlag, og forutsettes brukt til å bidra til god forskning, undervisning og andre former for kunnskapsformidling. Dette er institusjonelle standarder som setter høye krav til kompetanse, arbeidsinnsats og kvalitet. Standardene gir derfor ikke bare den enkelte beskyttelse mot illegitime inngrep i sitt arbeid, men rettferdiggjør også krav om kompetanse og inngrep mot atferd som bryter med *Akademias* grunnleggende normer eller ikke tilfredsstillende anerkjente kvalitetskrav (se punkt 3.3).

Frihet til å søke etter og formidle kunnskap har vært begrunnet først og fremst ut fra et samfunnsmessig behov for en felles, forskningsbasert kunnskapsbase.»

Mens det er stor grad av enighet om kjernen i den akademiske frihet er grensene mer omdiskutert.<sup>8</sup>

Denne akademiske friheten har også flere sider. For det første vernes den enkelte institusjon mot urimelig innblanding fra myndighetenes side.<sup>9</sup>

For det andre vernes den enkelte forsker mot at institusjonen setter for stramme rammer rundt forskerens tenkning og ytringer. Men i praksis er ressurstilgangen viktig: Det hjelper lite å ha en formell frihet til å forske eller undervise på et område dersom det ikke gis ressurser til det. Underdal-utvalget sa det slik (NOU 2006: 19, s. 13):

«Både på institusjons- og individnivå vil det i enkelte sammenhenger være viktig å skille mellom frihet som *formell rett* til selvstyre og frihet som *reelt handlingsrom*. Dette er to forskjellige størrelser. Knapphet på viktige ressurser (for eksempel forskningstid og driftsmidler) vil ofte begrense en forskers mulighet til å gjøre god bruk av sin rett til selv å velge problemstillinger og metode. Andre ganger vil lov, forskrift eller forskningsetiske normer utelukke prosjekter som en forsker har de nødvendige ressurser til å gjennomføre. Kombinerer vi disse to dimensjonene, får vi følgende matrise å forholde oss til; se tabell 2.1

Tabell 2.1 Frihet som formell rett til selvstyre og frihet som reelt handlingsrom

	Formell rett til selvstyre	Reelt handlingsrom
For institusjonen	Ivaretatt gjennom universitets- og høyskoleloven § 1-5, § 3-2 og § 3-3	Avhenger av ressurstilgang, styringspraksis og andre forhold som ikke er regulert i loven
For individet	Ikke eksplisitt regulert i loven <sup>10</sup>	Avhenger av blant annet ressurstilgang og styringspraksis

Grunnproblemstillingen i denne delen kan formuleres slik: Hvem bør ha frihet til – eller fra – hva? Knytter det seg bestemte betingelser til denne friheten, og i så fall hvilke?

For å få et grep på spørsmålet om hvem som bør tilkjennes akademisk frihet, kan det være hensiktsmessig å knytte prinsippet om individuell akademisk frihet til bestemte roller. En første distinksjon kan trekkes mellom rollen som samfunnsborger på den ene siden, og rollene som forsker, lærer og student («akademikere») på den andre siden. Alle akademikere er også samfunnsborgere og har, med mindre annet skulle være særskilt bestemt, i kraft av det de rettigheter og plikter som gjelder for samfunnsborgere allment. Tilsvarende gjelder at ansatte ved universiteter og høyskoler også er arbeidstakere, med de rettigheter og plikter som gjelder for arbeidstakere generelt (se kapittel 5 for nærmere omtale). Utvalget er imidlertid gitt i oppdrag å vurdere nærmere de rettigheter og plikter som er knyttet spesifikt til den akademiske virksomhet og derved først og fremst til rollene som forsker,

<sup>8</sup> En oversikt over internasjonal litteratur om prinsippet ble utarbeidet til Underdal-utvalgets arbeid (E. Kallerud, 2006). Utredningen inneholder også et vedlegg om det samme emnet (Giertsen, 2006c).

<sup>9</sup> Den institusjonelle frihet omfatter også hvem som skal brukes til sensorer ved eksamen (Fure, 2004, s. 240; Hem, 2012, s. 487–490).

<sup>10</sup> Underdal-utvalget hadde i oppdrag å vurdere om den individuelle akademiske frihet skulle lovfestes, og loven ble endret slik i 2007. I dag vil det altså være riktig å føre inn «universitets- og høyskoleloven § 1-5» i dette feltet i tabellen.

lærer og formidler. Disse rettighetene og pliktene er i hovedsak begrunnet i den akademiske virksomhetens formål og karakter.»<sup>11</sup>

Ofte vil institusjonens og forskerens akademiske frihet falle sammen: Myndighetene kan verken pålegge institusjonen eller forskeren hva slags resultater de skal komme til. Men stundom står de i konflikt med hverandre: Selv om institusjonen har et bestemt grunnsyn, kan den ikke uten videre styre den enkelte forsker eller lærer (Nagell, 2005).

I American Association of University Professors prinsipperklæring fra 1940 heter det: «Freedom in research is fundamental to the advancement of truth» (s. 3). Politihøgskolen har selv presisert betydningen slik (Politihøgskolen, 2013b):

«(1) Kompetanse i fri utfoldelse er den beste oppskrift vi i dag kjenner for utvikling av ny kunnskap. (2) For «brukere» av forskningsbasert kunnskap og av kandidater fra høyere utdanning er det viktig å kunne stole på at de konklusjoner fagmiljøene presenterer og går god for faktisk er beste tilgjengelige kunnskap. (3) For et demokratisk politisk system er en opplyst offentlig debatt meget viktig, både for innholdet i den politikk myndighetene utformer og for utviklingen av en demokratisk politisk kultur.»

Eksempelvis betyr det at Politihøgskolen til enhver tid må undervise studentene i gjeldende rett, men høgskolen kan ikke gripe inn dersom en fagansatt ved skolen gir uttrykk for at en lov bør endres. – Dersom en fagansatt skulle komme til f.eks. at en norsk regel må tolkes på en annen måte enn det som har vært vanlig å anta, kan det føre til en faglig diskusjon, men kan ikke sanksjoneres selv om fagfellesskapet skulle se annerledes på det. Det hører imidlertid med til en faglig forsvarlig fremstilling at en fagansatt som gjør gjeldende et uvanlig syn, også gjør rede for at dette ikke er den allment rådende oppfatning, eller at spørsmålet er omstridt.

Det samme prinsippet gjelder selvsagt på alle områder: F.eks. har ansatte ved Politihøgskolen avdekket at politiets øving i arrestasjonsteknikk ikke er tilfredsstillende, noe som til dels har ført til endringer i praksis (Lie, 2010). Dårligere ferdigheter i arrestasjonsteknikk kan føre til at polititjenestemennene hyppigere må bruke batong eller pepperspray (Andresen, 2014).

Diskusjonen i litteraturen om den akademiske frihet har i liten grad dreid seg om politiutdanningen spesielt. Men allerede etter den første utredningen om politirollen fremholdt Stein Ulrich (s. 249):

«Av det som er sagt følger to ting:

1. Politiet kan ikke selv styre søkelyset. Da blir det neppe så kritisk som vi ønsker det og troverdigheten vil mangle.
2. Søkelyset må styres av kyndige folk – slike som kan sitt fag. Politiet er ingen lett institusjon å granske. Det vil være lettsindig å overlate dette til journalistikken og debattbøkene.

Politiet bør innse at den frie forskningen kan hjelpe oss til å være i takt med samfunnet, og ikke stivne, ikke bli selvtilfredse og ikke isolert.»

#### **2.4.2 Rollen som forsker, lærer og formidler**

Underdal-utvalget skiller videre mellom rollen som forsker, lærer og formidler: Den største frihet har man som forsker, mens en lærer må formidle «det fagfellesskapet anser som beste tilgjengelige kunnskap». Men også lærerrollen «gir betydelig rom for individuell faglig og pedagogisk frihet, og at det som hovedregel vil være både i institusjonens og samfunnets interesse at den enkelte lærer gjør god bruk av disse mulighetene» (NOU 2006: 19, s. 15).

---

<sup>11</sup> Også studenter er i utgangspunktet vernet av den akademiske frihet (NOU 2006: 19, s. 15 f.).

Politihøgskolen tilbyr både grunnutdanning (bachelorgrad) og etter- og videreutdanning.<sup>12</sup> Dette er ikke spesielt for Politihøgskolen; universitets- og høyskoleloven § 1-3 pålegger alle institusjoner å tilby begge deler. Det er ikke holdepunkter for at den akademiske frihet har andre grenser ved etter- og videreutdanning enn ved grunnutdanning. Det ville da også være underlig når utgangspunktet er at den akademiske frihet skal bidra til høy kvalitet også i undervisningen.

### 2.4.3 Styringsmuligheter under hensyn til den akademiske frihet

Den akademiske frihet skal altså bidra til at det utvikles nye tanker og ideer, også når disse står i motstrid til det som hittil har vært ansett som den rådende oppfatning. Samtidig er det – på alle samfunnsområder – behov for overordnede strategier for forskning (Meld. St. 18 (2012–2013)).

Det følger også av universitets- og høyskoleloven § 3-2 at departementet kan gi forskrift blant annet om et nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner. Som det fremgår av redegjørelsen for sykepleierutdanningen nedenfor, kan sentrale myndigheter f.eks. gi forholdsvis detaljerte forskrifter om hvor mange studiepoeng hvert fag skal ha.<sup>13</sup> Det er også adgang til å fastsette overordnede mål for hva studentene skal kunne etter endt utdanning, f.eks. om at studentene skal være i stand til å vurdere bestemte risikofaktorer, være i stand til å møte publikum på en adekvat måte i forskjellige situasjoner, håndtere våpen forsvarlig osv.

Derimot kan ikke departementet – eller direktoratet – bestemme det nærmere innholdet av studieplanene (Bernt, 2006, s. 29). Forskningsfriheten – og, må det legges til, undervisningsfriheten – har en kjerne som en arbeidstaker ikke rettsgyldig kan fraskrive seg (Giertsen, 2006a, s. 55):<sup>14</sup>

«Forskningsfriheten er kjernen i de individuelle akademiske rettigheter. Denne må være ufravikelig i ansettelsesforholdet mellom arbeidsgiveren og de tilsatte i forsknings- og undervisningsstillinger ved universiteter og høyskoler. Denne kjernen er friheten til å formulere problemene, friheten til å anvende den metode forskeren anser riktig eller hensiktsmessig, og friheten til om, og eventuelt hvor, resultatet skal publiseres. ...

Innenfor avtalens ramme har den enkelte ansatte rett til å forske uten inngrep fra arbeidsgiver eller andre, og kan blant annet ikke hindres i å angi konklusjoner som kan stride mot oppdragsgivers interesser.»

I praksis betyr dette at departementet eller direktoratet kan fastsette at Politihøgskolen skal undervise i bestemte fag, og til en viss grad hvor mye, men det er grenser for hvor detaljert dette kan gjøres. Det gjelder enda mer for hva det skal forskes i. Det er også en del av den akademiske frihet for den enkelte forsker å avgjøre hvor han eller hun vil publisere sine funn (Meld. St. 18 (2012 – 2013), s. 37):

«Prinsipielt mener regjeringen at all forskning som er helt eller delvis offentlig finansiert, skal være åpent tilgjengelig. Prinsippet skal likevel ikke komme i konflikt med forskernes akademiske frihet til å velge de faglig foretrukne publiseringskanalene.»

### 2.4.4 Mulighet til å styre ved bevilgninger

Spørsmålet om hva som skal være norsk forskningspolitikk på et område, er et politisk og ikke et juridisk spørsmål (Bernt, 2006, s. 27).

For Politihøgskolen kan man dele inn virksomheten i tre: grunnutdanning (bachelor), forskning og etter- og videreutdanning.

---

<sup>12</sup> Jf. punkt 2.2 ovenfor.

<sup>13</sup> Jf. punkt 5.3 nedenfor.

<sup>14</sup> Jf. også Holst (2005, s. 332), som Giertsen viser til.

Politihøgskolen har egen post på statsbudsjettet, og det følger dermed direkte av Stortingets bevilgningsvedtak hvor mange studenter høgskolen skal ta opp på grunnutdanningen.

Det er heller ikke i strid med prinsippet om den akademiske frihet om det gis bevilgninger til bestemte typer utdanninger. Men om man ved bevilgningsvedtaket eller disponeringsskrivet knytter vilkår til det nærmere faglige innholdet (utover en ramme- og ferdighetsbeskrivelse) eller til hvem som skal tilsettes i faglige stillinger, ville den akademiske friheten trås for nær.

Den akademiske frihet er, rett forstått, ikke til for de akademiske institusjonenes skyld, men for samfunnet: Bare der denne friheten holdes i hevd, er det grunnlag for at noen tenker de nye tankene som kan forandre grunnfestede oppfatninger. Det ligger i det at den akademiske frihet også kan bidra til ny innsikt når den som ytrer seg, tar feil eller ikke får gjennomslag: Ytringen kan føre til motinnlegg som klargjør de faglige debattene og dermed bringer dem videre.

Det innebærer at direktoratet ikke kan instruere om innholdet i undervisning eller forskning.

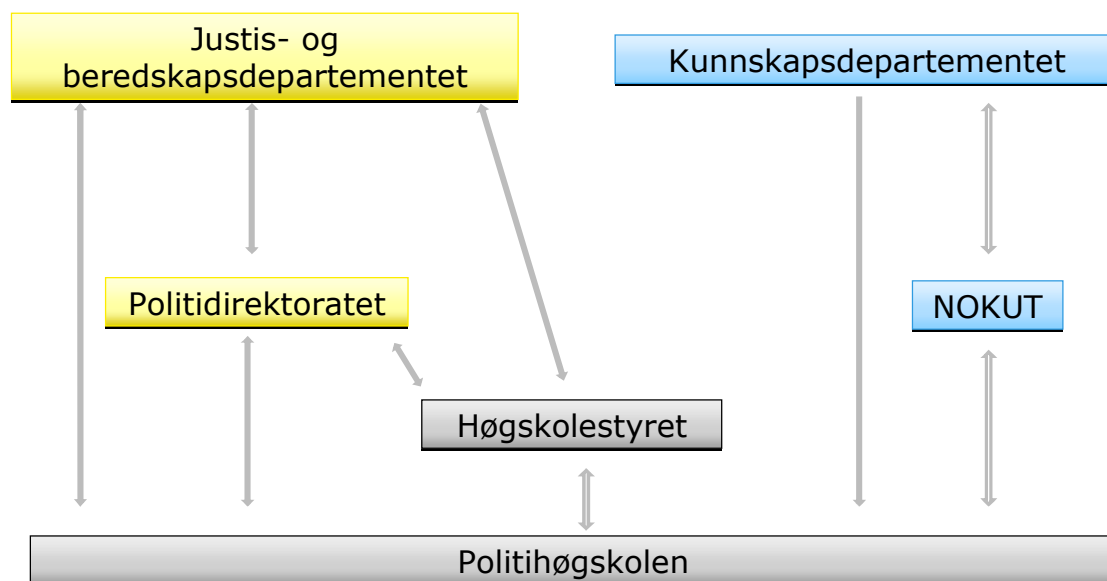
### 3 Hvordan styres Politihøgskolen i dag?

#### 3.1 To styringslinjer

Politihøgskolen sorterer under Justisdepartementet (etatsstyring) og under Kunnskapsdepartementet (krav til kvalitet i høyere utdanning). Politihøgskolen skal dermed forholde seg til regelverk, krav og føringer fra to departementer. Høgskolen får sin økonomiske bevilgning over et eget kapittel under Justis- og beredskapsdepartementets del av statsbudsjettet.

Politihøgskolens styre er øverste organ ved høgskolen. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Styringsdialogen finner sted mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet etter prinsippene for mål- og resultatstyring som skal bidra til at virksomhetene utvikles og forbedres.

Figur 4: Dagens styringsmodell for Politihøgskolen



#### 3.2 Justislinjen

##### 3.2.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for politi- og lensmannsetaten og har etatsstyringsansvaret for Politidirektoratet (Hovedinstruks til Politidirektoratet, pkt. 1.1).

Departementet fastsetter overordnede mål og hovedstrategier innenfor de rammene som Stortinget fastlegger gjennom lov- og budsjettvedtak.

De overordnede, politisk fastsatte mål for politiet konkretiseres som resultatkrav i tildelingsbrevet til Politidirektoratet. Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

skal sikre en god utforming, formidling og oppfølging av resultatkravene. Styringsdialogen skal blant annet sørge for at det er samsvar mellom de krav som stilles fra departementet, og de rammebetingelser og fullmakter som gis til Politidirektoratet.

### **3.2.2 Politidirektoratet**

Politidirektoratet er ansvarlig for å sette regjeringens kriminalpolitikk ut i praksis gjennom faglig ledelse, styring og oppfølging av etaten. Politidirektøren er virksomhetsleder i politi- og lensmannsetaten, med overordnet ansvar for all aktivitet og alle resultater og med budsjett disponeringsmyndighet i henhold til tildelingsbrevet. Med utgangspunkt i de legale og økonomiske rammer og krav som er gitt av departementet, har politidirektøren ansvar for valg av strategier, virkemidler og organisatorisk utvikling som anses nødvendig for å realisere krav og føringer fra departementet.

I hovedinstruksen til Politidirektoratet, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet av 18.12.12, stilles det krav om at det skal utarbeides en strategisk plan for politi- og lensmannsetaten som skal ha et tidsperspektiv på tre til fem år. Planen skal konkretisere de overordnede mål- og styringssignaler og politiets egne behov, og må ta utgangspunkt i relevante proposisjoner og meldinger fra regjeringen, innstillinger fra Stortinget og stortingsvedtak.

#### **3.2.2.1 Etatsstyringen av Politihøgskolen**

På grunnlag av styringsdokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementet, i hovedsak Prop. 1 S og Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet, utarbeider politidirektøren et årlig disponeringsskriv til politidistriktene, særorganer og underliggende etater i samsvar med sentrale mål og styringssignaler. Disponeringsskrivet har en generell del som gjelder for hele virksomheten, og en særskilt del hvor spesifikke mål og resultatkrav til det enkelte distrikt, særorgan eller enhet fremkommer. Disponeringsskrivet viderefremidler, konkretiserer og operasjonaliserer føringer, oppgaver og tiltak fra tildelingsbrevet og eventuelt supplerende tildelingsbrev.

Politidirektøren skal i samråd med virksomhetene fastsette form og innhold for en styringsdialog med virksomhetslederne. Politidirektøren har ansvar for at systemer og rutiner som sikrer god styring, kontroll og oppfølging av politi- og lensmannsetaten er etablert.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorgan. Politidirektoratet har i tillegg ansvaret for å gjennomføre regjeringens politikk i henhold til tildelingsbrev, oppdragsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen, herunder også ansvar for faglig utvikling, kultur og ledelse av hele politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet styrer politidistriktene og særorganenes virksomhet ved mål- og resultatstyring gjennom den løpende styringsdialogen. Styringsdialogen med politimesterne og sjefene for særorganene skal sikre at de sentrale mål og resultatkrav blir ivaretatt, i tillegg til å omhandle lokale forhold. Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen består av to etatsstyringsmøter, disponeringsskriv med virksomhetsmål og særskilte oppdrag samt årsrapport. I tillegg deltar rektor på politisjefsmøter fra seks til åtte ganger i året der virksomhetslederne og ledelsen i Politidirektoratet møter.

På bakgrunn av den interne prosessen for virksomhetsplanlegging ved Politihøgskolen fremmes det et forslag for neste driftsår overfor Politidirektoratet i november hvert år. Virksomhetsmålene og særskilte oppdrag til Politihøgskolen drøftes i høstens styringsdialogmøte med Politidirektoratet. For året 2014 ble det gjennomført et eget dialogmøte for diskusjon av særskilte oppdrag til

Politi­høgskolen. Virksomhetsmål­ene presenteres for høgskolestyret i desember, og legges endelige frem for styret i februar. Eventuelle endringer som følge av behandling av virksomhetsmål ved høgskolestyret meddeles Politidirektoratet slik at dette blir korrigert før disponeringsskrivet mottas.

Politi­høgskolen rapporterer tertialvis til Politi­høgskolens styre og Politidirektoratet om budsjett, innfrielse av virksomhetsmål og særskilte oppdrag.

### **3.2.2.2 Budsjettstyring**

Politi­høgskolen får sin økonomiske bevilgning over eget kapittel i statsbudsjettet (utgiftskapittel 0442 og inntektskapittel 3442). I tillegg belastes en rekke prosjekter og oppgaver på politiets budsjettkapittel 0440.

I budsjettproposisjonen Prop. 1 S, under programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet, inngår Politi­høgskolen sammen med Politidirektoratet – politi- og lensmannsteten, Politiets sikkerhetstjeneste, Den høyere påtalemyndighet, Den militære påtalemyndighet og Grensekommisæren. Inntil 2014 hadde også Oslo politidistrikt et eget kapittel i statsbudsjettet.

I kategoriomtalen redegjøres det for hovedutfordringer og budsjettmessige prioriteringer samt hovedmål med underliggende delmål for hele programkategorien som Politi­høgskolen er en del av. I kapittelomtalen redegjøres det for bevilgningene på de enkelte kapitlene med tilhørende post, og teksten er rettet direkte mot det som vedrører Politi­høgskolen.

Antallet studenter som skal tas opp ved Politi­høgskolens grunnutdanning fastsettes i budsjettproposisjonen. Det gis også føringer for hvilke utdanninger Politi­høgskolen skal prioritere innenfor etter- og videreutdanning. Budsjettet på Kap. 442 post 01 er derfor dimensjonert i forhold til opptaket av bachelorstudenter og et grunnivå for etter- og videreutdanninger. Endringer i studentantallet reguleres i den bevilgningen som stilles til disposisjon i Prop. 1 S. Økning i antall studenter eller omfang av etter- og videreutdanningsaktiviteter finansieres i dag over Kap. 440 post 01.

Politi­høgskolen skiller seg fra politidistriktene og de andre særorganene ved at bevilgningen som tilhører høgskolen fremgår i Prop. 1 S. Den skal ikke fordeles for så å drøftes med organisasjonene før den kan tildeles i disponeringsskrivet. Planleggingsrammen for neste budsjettperiode er derfor kjent primo oktober forut for neste budsjettperiode og er derfor i liten grad tema i høstens etatsstyringsmøte. Politi­høgskolen fremmer sine forslag om budsjettendringer i innspill for rammefordeling.

Regjeringens hovedutfordringer og mål for neste budsjettperiode spesifiseres i kategoriomtalen. I denne delen av Prop. 1 S spesifiseres opptak av bachelorstudenter, satsingsområder, strategier samt prioriteringer sammen med resten av etaten.

Teksten til Prop. 1 S er utformet blant annet på grunnlag av innspill gitt fra Politi­høgskolen i forbindelse med forberedelsene til Prop. 1 S. Innspillene gis via Politidirektoratet. Politi­høgskolen har gitt innspill om Hovedutfordringer for budsjettperioden, tilstandsvurderinger og mål for Politi­høgskolen, samt oppnådde resultater.

### **3.2.3 Tilsyn**

Intern kontroll er en integrert del i virksomhetsstyringen, og innenfor etatsstyringsmodellen har tilsynsvirksomheten en viktig funksjon. Politidirektoratets tilsynsordning er organisert i en egen stabsenhet direkte underlagt politidirektøren. Tilsynets formål og ansvar er regulert i egen instruks der det fremgår i pkt.1:

«Stabsenhet tilsyn er politidirektørens tilsynsorgan og er en uavhengig og objektiv kontroll-, bekræftelses- og rådgivningsfunksjon »

Det fremgår også av instruksene at:

«Enhetens arbeid skal være både kontrollerende, informerende og rådgivende. Tilsynet skal gi råd og veiledning innenfor sine saksområder og kompetanseområder og på denne måte spille en positiv rolle i utviklingen av etaten og i forhold til å forebygge avvik.»

Gjennom tilsyn kan den sentrale politiledelsen kontrollere oppgaveutførelsen og ressursdisponeringen i politidistrikt og særorgan, samtidig som det legges til rette for gode samarbeidsrelasjoner, idéskapning og initiativ til nye arbeidsmetoder, effektive rutiner o.a.

Det gjennomføres tilsyn/inspeksjoner både av statsadvokatembetene og Politidirektoratet. Departementet og påtalemyndigheten tilstrebet samarbeid om tilsynsvirksomheten. Dette har i noen grad motvirket de muligheter for fragmentering som ulike rapporteringslinjer kan medføre.

Politidirektoratet har aldri gjennomført tilsyn av Politihøgskolen.

### 3.2.4 Rektors ansvar og fullmakter

Universitets- og høyskoleloven har regler om styret i kapittel 9, som ikke gjelder for Politihøgskolen. Det er imidlertid fastsatt regler om styret i politiloven § 24a og i forskrift om styrets virksomhet og sammensetning. Meningen har vært å lage reglene så like universitets- og høyskoleloven som mulig (Ot.prp. nr. 61 (2003–2004), s. 28):

«Både hensynet til å gi et helhetlig og klart regelverk, samt ønsket om å skape større likhet med de øvrige høyskolene tilsier at de foreslåtte bestemmelsene inntas i politiloven. Det er tatt utgangspunkt i sentrale bestemmelser i universitetsloven.»

Det samme formålet fremgår av forskriften om delvis innlemmelse av Politihøgskolen i universitets- og høyskoleloven § 1 annet punktum.

For Politihøgskolen gjelder derfor – som for øvrige høyskoler – at det er styret som er institusjonens øverste organ. Rektors ansvar og fullmakter må ses i lys av dette.

#### 3.2.4.1 Rektors fullmakter etter universitets- og høyskoleloven

Etter universitets- og høyskoleloven finnes det to modeller for utpeking av rektor: Han eller hun kan være valgt (universitets- og høyskoleloven § 10-1) eller ansatt på åremål (§ 10-4). En valgt rektor er leder av styret, mens en ansatt rektor ikke er medlem av styret. Politihøgskolens rektor er beskikket på åremål, og ligger således nær opp til en ansatt rektor etter § 10-4. Det har likevel interesse å se på situasjonen også for den valgte rektor.

Etter universitets- og høyskoleloven § 10-1 er den *valgte* rektors fullmakter angitt slik:

«Med mindre styret har truffet vedtak i medhold av § 10-4, gjelder følgende regler om rektor:

- a) Rektor er styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne. Rektor, og i dennes sted, prorektor, har rett til å delta i møter i alle institusjonenes styre og utvalg.
- b) Rektor avgjør saker i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte. Rektor kan også gis fullmakt til å avgjøre løpende saker som bør avgjøres før neste ordinære styremøte, og som ikke anses som viktige nok til at ekstraordinært møte innkalles. I sak om avskjed eller suspensjon kan rektor bare beslutte kortvarig suspensjon i tjenesten, i påvente av styrets behandling.»

For en *ansatt* rektor fastsetter universitets- og høyskoleloven § 10-4:

«(2) Ansatt rektor er daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet i samsvar med de rammer og pålegg som styret fastsetter.

(3) Ansatt rektor er sekretær for styret og skal, i samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i de faglige og administrative saker som legges frem for dette. Ansatt rektor har rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer, råd og utvalg.

(4) Ansatt rektor er ansvarlig for iverksetting av de faglige og administrative vedtak som treffes i styret, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er truffet av styret.

(5) Ansatt rektor skal på styrets vegne påse at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger.

(6) Ansatt rektor utarbeider og legger frem for styret budsjettforslag og årsregnskap og holder styret løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.»

#### **3.2.4.2 Politihøgskolens rektors fullmakter**

Styrets og rektors rolle er slått fast i politiloven § 24a:

«Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjon for politiet. Politihøgskolen er underlagt Justisdepartementet og har et styre som øverste organ. Sjefen for Politihøgskolen har på vegne av styret det overordnede ansvaret for og ledelsen av høgskolens virksomhet. Departementet gir nærmere regler om valg til styret, styremedlemmenes oppnevning, sammensetning og oppgaver, og om høgskolens oppgaver, organisering og virksomhet.»

Regler om styrets og rektors rolle er fastsatt i forskrift av 25. november 2005 nr. 1130. Forskriftens § 3 lyder:

«1. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og den daglige ledelse av institusjonens faglige og administrative virksomhet.

2. Rektors myndighet omfatter ikke saker som er av prinsipiell eller stor praktisk betydning. Rektor kan bare treffe enkeltavgjørelser i slike saker når styret har gitt myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for institusjonens virksomhet. Styret skal i så fall snarest underrettes om saken.

3. Rektor skal, i samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i alle de saker som legges frem for styret.

4. Rektor er ansvarlig for iverksetting av de vedtak som treffes av styret, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.

5. Rektor skal på styrets vegne påse at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med gjeldende bestemmelser som økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildelinger av bevilgninger.

6. Rektor utarbeider og legger frem for styret budsjettforslag og årsregnskap, og holder styret løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.»

### 3.2.5 Nasjonale referansegrupper

Kunnskap fra erfaring er et sentralt element i FoU-arbeidet og fagutviklingen ved Politihøgskolen. De ulike fagmiljøene ved Politihøgskolen inngår i nasjonale fagmiljøer på sine respektive områder. I tillegg har Politihøgskolen etablert nasjonale referansegrupper innen noen utvalgte områder til bruk i forbindelse med utvikling av fagplaner. Retningslinjene er nylig blitt revidert, og gruppens rolle, mandat, sammensetning og kompetanse er ytterligere tydeliggjort<sup>15</sup>. Formålet med referansegruppene er å sikre høy relevans i utdanningstilbudene på alle nivåer. Utdanningene skal bidra til at politiet har kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som er nødvendig for å utøve politiyrket. Utvikling av utdanningstilbud skjer i kommunikasjon med fagmiljøene i etaten (politi og påtalemyndighet), og med andre høyskoler og universiteter, nasjonalt og internasjonalt. Politihøgskolen har i flere år hatt nasjonale referansegrupper innenfor fagområder som operative disipliner, arrestasjonsteknikk (AT), hundetjeneste og sivil rettspleie. Politihøgskolen er i ferd med å etablere slike grupper også innenfor fagfeltene etterforskning, kriminalteknikk og forebyggende politiarbeid.

Referansegruppene skal gi råd til Politihøgskolen om:

- Revisjon av eksisterende fag- og emneplaner, kurs- og studieplaner, samt utvikling av nye læreplaner for å bidra til at disse ivaretar krav og behov i etaten. Referansegruppen skal være høringsinstans i planprosessene
- Faglige spørsmål med relevans for de aktuelle utdanningene
- Nye metoder som er utviklet innenfor fagfeltet og som bør implementeres i utdanningene
- Innholdet i digitale læringsressurser

Referansegrupper innenfor det politioperative fagfeltet/orden og beredskap skal i tillegg gi råd om:

- Utvikling og revisjon av læremidler, herunder emnehefter, som skal benyttes i utdanninger ved Politihøgskolen
- Innholdet i det årlige opplæringsprogrammet for innsatspersonell (temalistene for IP3-IP5) som Politihøgskolen fremmer overfor Politidirektoratet

Både Bacheloravdelingen og Avdeling for etter- og videreutdanning skal delta i de nasjonale referansegruppene. Referansegruppenes formål er å sikre relevans fra praksisfeltet, for både grunnutdanning og etter- og videreutdanning.

### 3.2.6 Det to-sporede system – Riksadvokatens plass i styringsmodellen

Norsk politi- og påtalemyndighet er organisert i et tosporet system. Det innebærer at ansvaret for kriminalitetsbekjempelsen er delt mellom Justisdepartementet og Riksadvokaten. Prinsippet er at påtalemyndigheten skal være uavhengig i sine avgjørelser av enkeltsaker. Ingen andre fagmyndigheter, heller ikke justisministeren, har anledning til å instruere påtalemyndigheten. Kun Kongen i statsråd kan instruere påtalemyndigheten når det gjelder avgjørelser i straffesaker, men denne adgangen benyttes av prinsipielle grunner ikke i praksis (Dorenfeldt, 1982, s. 92; Rieber-Mohn, 1990, s. 291; Torgersen, 2011, s. 60; Kallerud, 2012, s. 412).

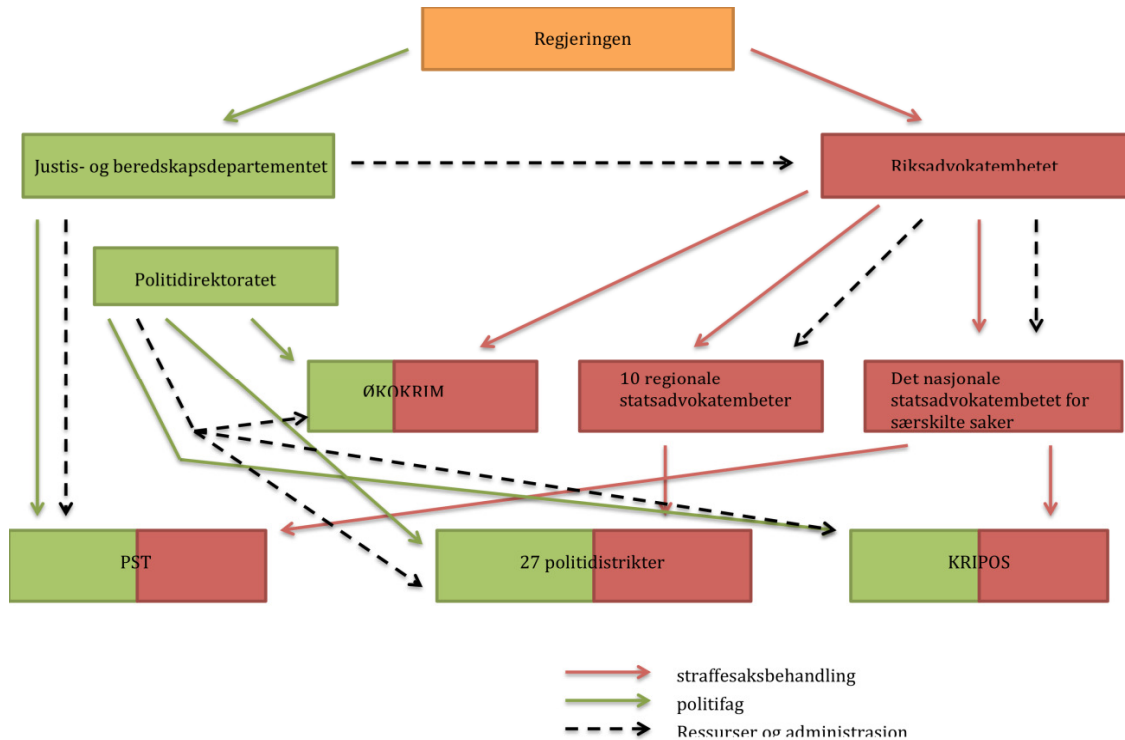
Den nåværende riksadvokat har uttrykt det slik (Busch, 2002, s. 157):

---

<sup>15</sup> Retningslinjer for nasjonale referansegrupper. Fastsatt av rektor 2. April 2014.

«Politiets virksomhet er enten underlagt Justisministeren eller Riksadvokaten. Alternativer i form av mellomløsninger finnes ikke. Klargjøringen av det to-sporede system har vært en viktig premis for diskusjonen, debatten og ikke minst ansvaret.»

Diagram 5: Politi- og påtalemyndigheten



Riksadvokaten leder påtalemyndigheten og har det faglige ansvaret for politiets etterforskning og straffesaksbehandling. De øvrige politioppgavene er Justisdepartementets ansvar, og dette ansvaret er i hovedsak delegert til Politidirektoratet. Riksadvokaten behandler også klager over statsadvokatenes avgjørelser. Riksadvokaten avgjør tiltalespørsmål i saker som gjelder alle forbrytelser som kan straffes med inntil 21 års fengsel, og enkelte andre alvorlige forbrytelser.

Det tosporede system med det laveste trinnet av påtalemyndigheten integrert i politiet, og Riksadvokatens faglige ansvar for politiets straffesaksbehandling, innebærer at påtalemyndigheten har stor innvirkning på et av de viktigste virksomhetsområdene i politiet. Riksadvokaten stiller løpende krav til politiets straffesaksbehandling. Det er derfor viktig å synliggjøre Riksadvokatens styringssignaler overfor politiet.

Riksadvokaten utgir hvert år et rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet. I St.meld. 42, «Politiets rolle og oppgaver», gir Riksadvokaten en skriftlig redegjørelse for den overordnede påtalemyndighets styringssignaler for politiets straffesaksbehandling (St. meld. 42, 2004–2005, s. 65). Det fremkommer at det har vært en ønsket dreining av tyngdepunktet i Riksadvokatembetets virksomhet fra enkeltsaksbehandling til overordnet faglig ledelse. Det legges vekt på tydelig angivelse av mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen og på oppfølgingen av denne, både når det gjelder resultater og kvalitet på etterforskning og påtaleavgjørelser.

Før utsendelse av disponeringsskrivet til politidistriktene og særorganene forutsettes det at Politidirektoratet har god dialog med Riksadvokaten om straffesaksbehandlingen.

Riksadvokatens rolle i de styringsmessige forholdene til Politihøgskolen er i liten grad formell. Riksadvokaten er ikke representert i Politihøgskolens styre og deltar ikke i styringsdialogen som høgskolen har med Politidirektoratet. Riksadvokaten har i liten grad noen rolle i forbindelse med utarbeidelse av studieplaner ved Politihøgskolen (kan være representert i enkelte referansegrupper). Riksadvokaten stiller derimot opp i arrangementer og bidrar med undervisning når de blir anmodet om det.

Riksadvokatens årlige Mål- og prioriteringsrundskriv og øvrige direktiver er Politihøgskolen ikke formelt bundet av. Riksadvokaten har ingen sanksjonsmulighet dersom skriv og direktiver ikke følges opp av Politihøgskolen. Det er et uttalt ønske om mer formelt samarbeid mellom Politihøgskolen og Riksadvokaten i fremtiden.

### 3.3 Utdanningslinjen

#### 3.3.1 Kvalitetssikringssystem

Lov om universiteter og høyskoler § 1-6 første ledd krever at universiteter og høyskoler skal ha «et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring». Bestemmelsen gjelder for Politihøgskolen, jf forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov om universiteter og høyskoler § 3. Kvalitetssikringssystemet er utdanningsinstitusjonenes redskap for å skaffe til veie kunnskap for å kunne vurdere kvaliteten i egen utdanning.

Kunnskapsdepartementet fastsatte 01.02.2010 Forskrift om kvalitetssikring av kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning som stiller krav til utdanningsinstitusjonenes kvalitetssikringssystem.

Politihøgskolens årsrapport for kvalitetsutvikling redegjør for arbeidet med fjorårets prioriterte tiltak i kvalitetsarbeidet, og for hvilke satsingsområder som skal prioriteres i det kommende året. Undervisningsavdelingene, administrasjonsavdelingen og studieavdelingen avgir egne avdelingsvise årsrapporter.

I henhold til lov om universiteter og høyskoler § 2-1 er det Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUTs oppgave å evaluere utdanningsinstitusjonenes systemer for kvalitetssikring av utdanningsvirksomheten etter de kriterier NOKUT fastsetter. Politihøgskolen har utviklet et kvalitetssikringssystem som skal sikre at utdanningene ved høgskolen holder høy faglig kvalitet.<sup>16</sup> Kvaliteten skal vurderes i forhold til et vidt felt av oppgaver og prosesser, og det er valgt fem kvalitetsområder: inntakskvalitet, rammekvalitet, programkvalitet, undervisningskvalitet og resultat-kvalitet. Politihøgskolens kvalitetssikringssystem er evaluert og godkjent av NOKUT i 2006 og i 2012.

Politihøgskolen har ved flere anledninger innhentet kunnskap om hvordan nyutdannede politibetjenter og deres ledere vurderer kvaliteten på politiutdanningen. De nyutdannede vurderer sin utdanning opp mot arbeidsoppgavene i yrket og sett i lys av yrkeserfaring, mens lederne kan si noe om hvordan de nyutdannede fungerer i yrkesutøvelsen. Det er grunn til å tro at de nyutdannedes funksjonsevne reflekterer politiutdanningen i rimelig grad.

Kvalitetsundersøkelsene fra 2006 og 2010 ble gjennomført med spørreskjemaer (questback - undersøkelse gjennom politinettet). Kvalitetsundersøkelsen fra 2014 baserte seg på kvalitative gruppeintervjuer av ledere og nyutdannede om deres syn på politiutdanningen. Hensikten med den

---

<sup>16</sup> Politihøgskolens håndbok for kvalitetssikring, senest revidert i 2009.

sistnevnte undersøkelsen var å frembringe polititøverenes egne refleksjoner på en dypere og mer helhetlig måte. Til forskjell fra questback-undersøkelsene, som har hatt hele polititjenesten som siktemål, har de kvalitative gruppeintervjuene bare fokusert på operativ polititjeneste.

I tillegg gjennomfører Etter- og videreutdanningen jevnlig dialogmøter med alle politidistriktene og særorganene. Formålet med møtene er å ha dialog for å kartlegge kompetansebehov og gi informasjon om Politihøgskolens ulike utdannings- og utviklingstilbud. Samtidig gjennomfører Bacheloravdelingen årlige møter med politidistriktene om gjennomføringen ute i distriktene av andre studieår i bachelorutdanningen.

NOKUT har lansert en nasjonal spørreundersøkelse om studentenes opplevde studiekvalitet, Studiebarometeret, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Som akkreditert høyskole er Politihøgskolen invitert til å delta i spørreundersøkelsen. Høgskolen vil delta i 2015.

Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) har etablert en Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) som inneholder et bredt spekter av informasjon om hele den tertiære utdanningen i Norge og inkluderer universiteter, høyskoler og fagskoler. Politihøgskolen sender statistikk til DBH. Datatilbudet er åpent tilgjengelig for forskning på sektoren, for planlegging både sentralt i departementer og lokalt ved hver enkelt institusjon. På grunnlag av informasjonen i databasen har NOKUT i samarbeid med NSD utviklet NOKUT-portalen. Dette er en portal som inneholder indikatorer som er relevante og viktige for å kunne vurdere kvaliteten i høyere utdanning, og utgjør en viktig del av datagrunnlaget NOKUT trenger i tilsynsarbeidet sitt.

### **3.3.2 Universitets- og høgskolerådet**

Som akkreditert høyskole er Politihøgskolen medlem av Universitets- og høgskolerådet (UHR). Rådet er et samarbeidsorgan for institusjonsakkrediterte høyskoler, vitenskapelige høyskoler og universiteter i Norge, og skal bidra til utviklingen av Norge som en kunnskapsnasjon på høyt internasjonalt nivå. UHR skal være en sentral premissleverandør til Storting og regjering, og er en viktig utdannings- og forskningspolitisk aktør. Samarbeidet griper ikke inn i utdanningsinstitusjonenes myndighetsområde slik dette er fastlagt i lov og reglement. Vedtak i styringsorganer og utvalg binder derfor ikke medlemsinstitusjonene.

### **3.3.3 Politihøgskolens styre**

Politihøgskolens styre er øverste organ ved høgskolen.<sup>17</sup> Styret har følgende ansvar:

- Strategi, kvalitet, utvikling og organisering
- Institusjonens egne mål- og resultatsystemer
- Ressursdisponering, effektiv drift, tilsyn med daglig ledelse og rapportering
- Oppgaver kan delegeres, ikke ansvar

Styret har ansvar for at institusjonen drives i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Styret og dets virksomhet er regulert i Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.

---

<sup>17</sup> Politiloven § 24a og FOR-2005-11-25-1330 § 2 nr. 1.

### **3.3.3.1 Styrets sammensetning**

Styrets sammensetning er regulert slik i forskriften om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 2 nr. 2:

«Styret skal ha elleve medlemmer. Styret består av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, hvorav ett medlem fra avdeling Bodø, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene i henholdsvis Oslo og Bodø og fire eksterne medlemmer oppnevnt av departementet etter forslag fra styret, hvorav to med erfaring fra politi- og lensmannsetaten og to med erfaring fra universitets- og høyskolesektoren. Samtlige medlemmer skal ha et personlig varamedlem. Rektor er ikke valgbar til styret. Styrets leder og nestleder utpekes av departementet blant de eksterne medlemmene.»

Når det gjelder valg av styrets medlemmer og deres funksjonstid, er dette regulert i forskriften § 2 nr. 3, som lyder:

«Styremedlemmer som er ansatt, og varamedlemmer for disse, velges for fire år. Valget foretas særskilt for ansatte i undervisnings- og forskerstilling og ansatte i teknisk eller administrativ stilling. Styremedlemmer fra studentgruppen, og varamedlemmer for disse, velges for ett år. Eksterne styremedlemmer, herunder styrets leder og nestleder, og varamedlemmer for disse oppnevnes av departementet for fire år. Ingen kan gjenvelges som styremedlem hvis vedkommende vil ha fungert i dette verv i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved begynnelsen av den nye valgperioden.»

### **3.3.3.2 Styrets rolle ved strategiske beslutninger og kontroll**

I forskriften § 2 nr. 1 fremkommer det at:

”Styret er det øverste organ ved Politihøgskolen. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.”

Styrets oppgaver fremkommer i forskriften §2 nr. 4:

- a) å vedta strategier for Politihøgskolens utdannings-, forskings- og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utviklingen i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet
- b) å fastsette mål og resultatkrav for virksomheten og ha ansvar for at Politihøgskolens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak
- c) å føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten
- d) å fastsette fagplaner for studier som er regulert av rammeplaner og studieplaner for videreutdanninger som gir studiepoeng
- e) å behandle klagesaker
- f) å avgi årsregnskap årlig, etter nærmere retningslinjer gitt av overordnet myndighet, med redegjørelse for resultatene av virksomheten og legge frem forslag til budsjett for kommende år

### **3.3.3.3 Skikkethetsaker**

Etter politiloven § 24c er det Politihøgskolens styre som i første instans avgjør om en student skal utvises. Saker som gjelder studenter ved grunnutdanningen (bachelorstudenter) behandles først av en skikkethetsnemnd. Dersom denne nemnda finner studenten uskikket, går saken til styret. Studenten har anledning til å møte både skikkethetsnemnd og styre, og til å la seg bistå av advokat på Politihøgskolens regning.

Etter de alminnelige reglene i universitets- og høyskoleloven kan institusjonen velge mellom å behandle utestengingssaker i en egen klagenemnd eller i styret. Ordningen avviker dermed ikke i seg selv fra universitets- og høyskolelovens system.

Den samlede skikkethetsvurderingen etter politiloven § 24c gjøres på grunnlag av en bredere vurdering enn på de fleste universiteter og høyskoler. Bl.a. kan straffbare handlinger eller annen klanderverdig atferd føre til utvisning.

### **3.3.3.4 Øvrige enkeltvedtak**

Etter vedtak i høgskolestyret 08.02.2011 ble Utvalg for vurdering av studentsaker opprettet. Utvalget har sitt mandat fra styret og skal behandle saker om enkeltstudenter og fatte vedtak på vegne av styret. Utvalget er sisteinstans i behandling av flere typer søknader og klagesaker.

I Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 2 nr 4 bokstav e fremkommer det at en av styrets oppgaver er å behandle klagesaker. I henhold til universitets- og høyskoleloven § 5.1 skal saksbehandling av klager bli behandlet av en egen instans. Politihøgskolen er bare delvis innlemmet i Universitets- og høyskoleloven, og er unntatt § 5.1 i loven. Det vil si at Politihøgskolen ikke er pliktig til å opprette egen klagenemnd, men styret har valgt å opprette utvalget for vurdering av studentsaker, herunder klagesaker.

Etter at utvalget ble opprettet, behandler høgskolestyret i dag skikkethetsaker, klage på formelle feil på eksamen, og klage på inndratt studierett med mer.

Klager fra søker på vedtak om avgjørelse om opptak (typisk avslag på søknad om opptak) til Politihøgskolens bachelorutdanning behandles av styrets arbeidsutvalg. Arbeidsutvalget består av styreleder, nestleder, studentrepresentant og rektor ved Politihøgskolen.

### **3.3.3.5 Saker behandlet i styret i perioden 2009–2013**

Utvalget har gjennomgått styrets saker i perioden 2009 til 2013. Gjennomgangen fra denne perioden viser at høgskolestyret behandler saker innenfor sitt ansvarsområde, slik disse er beskrevet i forannevnte regelverk, se pkt 5.3.3.2.

Styret godkjente justert rammeplan, fagplaner for bachelorutdanningen og til sammen ca. 80 nye eller gjennomgripende reviderte og videreutviklede studieplaner for etter- og videreutdanningen i den aktuelle femårsperioden. Disse planene gir strategiske føringer for utdanningsvirksomheten ved Politihøgskolen. Det høye antall studieplaner for etter- og videreutdanningen må sees i sammenheng med tilpassing av eksisterende planer til kravene i kvalifikasjonsrammeverket i UH-sektoren i denne perioden. Styret har fått forelagt årsrapporter for kvalitetsutvikling for Politihøgskolen, både på avdelingsnivå og på institusjonsnivå. Styret har videre engasjert seg i høgskolens forskningsaktivitet gjennom å bli forelagt årlige forskningsmeldinger. Styret har også gitt klare signaler til Politihøgskolen om studieplan for masterstudiet i politivitenskap og om retningslinjer for opptak til masterstudiet.

I perioden utarbeidet Politihøgskolen en ny strategisk plan for 2012–2016 . Den strategiske planen omhandler i stor grad høgskolens oppgaver innenfor utdanning, forskning og formidling. Styret ble invitert inn i prosessen gjennom flere styremøter, og kom med innspill og viste stor interesse for dette arbeidet. Under utvalgets møte med styret kom det tilbakemelding om at styret i slike større strategiske utviklingsoppgaver ønsker å involveres på et tidligere tidspunkt.

Fastsetting av mål og resultatkrav og kontroll av forvaltning av økonomiske ressurser og eiendom er faste oppgaver styret får seg forelagt for godkjenning ved flere styremøter hvert år. Det samme gjelder årsregnskap og forslag til budsjett.

Styret behandler hvert år klager fra studentene over formelle feil ved eksamen, klage over inndratt studierett, klage over styrets egne vedtak i saker etter skikkethetsreglementet m.m. Antall klagesaker til styret har blitt vesentlig redusert etter at Utvalg for vurdering av studentsaker ble opprettet<sup>18</sup>.

Proessen i skikkethetsaker kan være tidkrevende for styret. For det første må det samlede styret med elleve medlemmer forberede seg og behandle den enkelte sak, som av hensyn til studenten bør behandles så raskt som mulig. I tillegg kommer at styret kan måtte behandle samme sak flere ganger (oppretholdelse av rektors midlertidige vedtak om ut/bortvisning, klage på dette vedtaket, ordinær behandling, og endelig klage på styrets vedtak om ut/bortvisning). Styrets vedtak er retningsgivende for hvilken praksis som skal følges ved høgskolen. Antall klagesaker til styret har blitt vesentlig redusert etter at Utvalg for vurdering av studentsaker ble opprettet.

Styret har i perioden for øvrig ført tilsyn med rektors ledelse av virksomheten, blant annet gjennom rektors forslag til styrevedtak i en rekke saker, for eksempel oppnevning av medlemmer til opptaksnemndene, forskriftsendringer, orientering om justerte og nye arbeidsformer for opptak til Politihøgskolens bachelorutdanning, aktuelle og viktige saker som påvirker Politihøgskolens fremtidige drift og prioriteringer (f.eks 22. juli-kommisjonens rapport og Politianalysen), og gjennom orienteringer om saker som ligger under rektors ansvar.

Utvalget kan ikke se at styret i den aktuelle perioden har behandlet saker som ligger utenfor styrets oppgaver, slik disse er definert i forskriften. En gjennomgang av styrets saker vil for øvrig ikke vise de sakene som *ikke* er forelagt styret, men som kanskje burde vært det. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om flere av de sakstypene som i dag behandles av styret, i fremtiden bør delegeres til rektor eller til en annen egnet instans, slik at styret i større grad kan disponere tiden til strategiske spørsmål og til saker av mer prinsipiell karakter.

## 4 Utvalgets spørreundersøkelse

Utvalget valgte å gjennomføre en elektronisk undersøkelse som et supplement til Politihøgskolens egen kvalitetsundersøkelse (kap 3.3.1) for å få et enda bedre innblikk i hvordan politidistrikt og særorgan vurderer Politihøgskolens tilbud, og tilbakemelding på kompetanseforvaltningen i etaten og i eget distrikt/organ. Undersøkelsen ble sendt til politimesterne, særorgansjefene, administrasjonssjefene, personalsjefene, ledere av praksisansvarlige og utvalgte ledere i Politidirektoratet og ved Politihøgskolen. 210 personer mottok undersøkelsen, og den hadde en svarprosent på 48 prosent. For å fange opp eventuelle utfyllende synspunkter ble det gitt mulighet for å legge inn kommentarer til hvert spørsmål. Undersøkelsen ble gjennomført for å sikre forankring av utvalgets vurderinger og anbefalinger. Spørreskjema følger som vedlegg 2 til rapporten.

---

<sup>18</sup> jf. pkt 3.3.3.4

Politihøgskolen er en sentral aktør for å videreutvikle politietaten, ha kompetente medarbeidere og sikre faglig forankring for polititjenestens ulike oppgaver. Politihøgskolens valg og satsninger får direkte betydning for politidistriktene- og særorganenes tjeneste på innhold, kvalitet og ressursbruk. Utvalget har valgt å bruke et par eksempler fra både politidistrikts- og driftsenhetsnivå, for å synliggjøre noen av de daglige utfordringsbildene når resultatene fra den kvantitative questbackundersøkelsen beskrives.

#### **4.1 Distrikter og særorganers tilbakemeldinger på Politihøgskolens utdanningstilbud**

Det er et generelt inntrykk blant ledere i politiet at B3-studentene er godt forberedt på hva som venter dem når de kommer ut i etaten som nyutdannede. 79 prosent av respondentene svarer at bachelorutdanningen ved Politihøgskolen i stor grad eller i svært stor grad ivaretar politi- og lensmannsetatens behov for kompetanse. Det synes imidlertid å være en utbredt oppfatning at teoretiske fag er bedre ivare tatt enn praktisk-operative fag, der det i sistnevnte kategori meldes om noe svakere ferdigheter. Det meldes generelt om behov for økt prioritering av operative fag på bekostning av samfunnsfag, og fra respondenter tilknyttet Politihøgskolen pekes det på behov for økt kompetanse innenfor etterforskning. Inntrykket er i tråd med oppfatningen i distriktene om at Politihøgskolen gir god opplæring om samfunnsoppdraget og politiets rolle, samtidig som det stilles spørsmål ved om utdannelsen er for overflatisk og generell, og at dette går på bekostning av kompetanse på mer spissede områder som studentene kan tenkes å få mer bruk for i utførelsen av tjenesten. Generelt etterlyses en tettere dialog mellom Politihøgskolen og politidistriktene omkring behov for kompetanse.

Allikevel er det delte oppfatninger i etaten og ved Politihøgskolen om hvordan man bør vekte de forskjellige fagområdene i politiutdanningen. Det signaliseres også at Politihøgskolen på en god måte klarer å balansere de forskjellige hensyn og også fange opp signaler om behov for justeringer. Avgangsstudentene vurderes som godt i stand til å kunne mestre de fleste generalistoppgaver, og vil slik sett ha et tilfredsstillende utgangspunkt for videre læring. At erfaring og trygghet i politirollen således kan utvikles over tid, er blant synspunktene som kommer frem i undersøkelsen.

Spørsmålet om generalistkompetanse versus spesialistkompetanse berøres også i Politihøgskolens Kvalitetsundersøkelse for 2013/2014 som er gjennomført av Geir Aas, der han blant annet drøfter politiutdanningens primære siktemål<sup>19</sup>. Dersom man har generalisten i fokus, vil de nyutdannede fremstå som bedre rustet for yrkeslivet enn om de måles ut fra mer spesielle ferdigheter.

Man ser sammenfallende tendenser i de to undersøkelsene også i oppfatninger knyttet til teori- og kommunikasjonsfaglig kompetanse kontra rene operative ferdigheter. I begge undersøkelsene er tendensen fra respondentene at de førstnevnte fagområdene er godt dekket, men at man opplever mangler i den praktisk-operative delen av politiutdanningen

---

<sup>19</sup> Rapporten er under utarbeidelse.

### **Praksisåret for studentene i Telemark politidistrikt**

*I Telemark politidistrikt er det 28 politistudenter og 28 praksisveiledere. Distriktet legger opp til 3 samlinger pr. år for praksisveiledere. 2 av samlingene er 1-dagssamlinger. Den tredje samlingen er en 2-dags samling. Det er et mål å få tatt ut alle veiledere til samlingene, men det lar seg gjerne ikke gjøre, primært av tjenstlige eller noen ganger private årsaker. Status for 2014 er at det gjennomføres to samlinger i to omganger, og selv da er det vanskelig å få tatt ut alle veilederne av daglig tjeneste, på grunn av ivaretagelse av generell bemanning.*

*I de siste årene har det blitt gjennomført en 3-dagers opplæring for nye praksisveiledere. Alle veiledere har gjennomført denne opplæringen. Samtlige veiledere oppfordres til å søke utdanning innenfor veiledningspedagogikk. I tillegg til veiledning i den daglige tjeneste, skal alle veiledere gjennomføre minst 6 forhåndsplanlagte samtaler med studentene pr. år. Dette krever at de setter av tid. Varigheten av samtalen er varierende (vi anbefaler minst 1 time). Praksisveilederen innkalles også til samtale med praksisansvarlig og student 2 ganger pr. år. Varighetene av disse samtalene er 2–3 timer.*

*Det lokale opplæringsprogrammet for studenten krever uttak av instruktører lokalt. Instruktørene tas ut av den daglige tjenesten. Distriktet kompenseres økonomisk for denne avgivelsen, etter faste satser fra PHS (1922 kroner pr.dag).*

- Våpenopplæring: inntil 42 dagsverk
- Taktikk: inntil 12 dagsverk
- AT: 3-6 dagsverk
- Ordenstjeneste: ca. 2-3 dagsverk
- Kjøreopplæring: ca. 96 dagsverk

*Studentene er i stor grad på ulike hospiteringer som krever at det settes av tid og ressurser til oppfølging av studentene. Dette gjelder både på etterforskning, Felles Kriminalenhet, Felles Operativ Enhet (operasjonssentral/arrest). Vi bruker også en del lokale tjenestemenn som foredragsholdere på temadager/temauke, men ressursbruken pr. ansatt for dette blir ikke veldig betydelig. Unntaket er for etterforskere som følger opp når studentene er på hospitering. Hver student er i gjennomsnitt 5–6 uker på hospitering på etterforskning på politistasjonene, og det er ressurskrevende for tjenestemenn å følge opp disse.*

## **4.2 Distrikters og særorganers samarbeid med Politihøgskolen**

Respondentene opplever en treghet fra Politihøgskolens side med hensyn til å tilpasse seg styringssignaler fra Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet. Politihøgskolen omtales blant annet som reaktiv overfor nye krav. Samtidig peker enkelte respondentkommentarer i retning av at misnøyen går begge veier, idet Politihøgskolen etterlyser tydeligere styringssignaler fra Politidirektoratet. Det gis også uttrykk for at samarbeidet er tilfredsstillende. Det er altså et visst sprik i oppfatningene her, noe for øvrig prosentfordelingen i svarene gjenspeiler.

Det generelle inntrykket er at dialogen med distriktene kunne ha vært bedre, men at det har skjedd en utvikling i positiv retning. Etaten opplever en økt bevissthet rundt dette fra Politihøgskolen sin side, men igjen etterlyses det en sterkere vektlegging av praktisk-operative politifag. Avgivelse av instruktører til Politihøgskolen synes å være et temaområde som opptar etaten, idet man opplever at dette har stor betydning for ressurs situasjonen i distriktene. Det stilles spørsmål om det hadde vært hensiktsmessig at Politihøgskolen hadde hatt fast ansatte instruktører, da skolens behov for instruktører tapper distriktene for ressurser. Det synes å være en allmenn oppfatning i politidistriktene at denne ressurstappingen er problematisk, og at den har stor innvirkning på ressursdisponeringen.

#### **Telemark politidistrikt sin instruksjonsvirksomhet**

*Politidistriktene bruker mye tid og ressurser på flere nivåer lokalt for å finne nok og kompetente instruktører til PHS. Det fører i de aller fleste tilfeller til hull på listene og påfølgende bruk av overtid. På grunn av den økonomiske utfordringen ønsker ledere ofte ikke å avgi sine ansatte til instruksjon. Her ligger det en kime til konflikt. Slik det fungerer i dag, sender skolen ut forespørsler til hver enkelt instruktør når behovene dukker opp. Det er opp til lederne å godkjenne dette. Det blir bare mer og mer instruksjonsvirksomhet etter som IP-kravene øker og opptaket av studenter øker. Politidistriktet tappes for ressurser når instruktørene innbeordres og det er vanskelig å takle situasjonen for både instruktører og ledere. Dette skaper igjen en litt ugrei holdning til skolen. Politidistriktet opplever et misforhold mellom sentrale føringer og hvordan de lokalt skal kunne innfri.*

*Sitat leder UEH, Telemark politidistrikt:*

*"For eksempel planlegger PHS med til sammen 10 instruktører fra Telemark for å gjennomføre den økte grunnutdanningen til UEH. Skal politidistriktet samtidig klare egen IP-trening betinger dette at vi bruker andre tjenestemenn som ikke er instruktører til daglig. PHS er opptatt av godt kvalifiserte instruktører fra distriktene og fagansvarlige i PHS uttrykker bekymring over at de får en del "lette" og unge instruktører. Dette kan for Telemark sin del også ha sin årsak at vi ikke har utdannet nye instruktører på flere år.*

*Jeg ser også at dagens ordning ved at det er en kommunikasjon direkte mellom PHS og den enkelte lokale instruktør i forkant av en beordring, gjør det lite forutsigbart for oss lokalt. Det kan se ut som om man kan bestille en beordring og at distriktet derved kan få utfordringer med å gjennomføre egen instruksjonsvirksomhet.*

*På den annen side; hvis vi hadde nok instruktører til å ivareta egen IP trening og avgi til PHS sikrer dette faglig påfyll og en kalibrering av instruksjonsvirksomheten mellom distriktet og PHS."*

*Temalistene til PHS stiller ofte krav om spesifikt utstyr og fasiliteter for at IP treningen skal kunne gjennomføres iht plan. Politidistrikt og særorgan må investere i økt bruk av ammunisjon, nattoptikk til skyting i mørket, bruk av bryteverktøy og buss det kan trenes på for å imøtekomme temalisten for 2014.*

*I tillegg kommer tilgang på godkjente skytebaner og bygninger som skaper en realistisk ramme rundt treningene. Svært mange politidistrikter har ikke tilgang til slike fasiliteter og må år for år finne kreative løsninger på dette, med minst mulig kostnader.*

### **4.3 Hvordan utdanningstilbud og kompetansehevingstiltak får betydning for ressursituasjonen i politidistrikter og særorganer**

50 prosent av respondentene melder at Politihøgskolens etter- og videreutdanningstilbud i stor grad ivaretar politi- og lensmannsetatens behov for kompetanse. Bildet nyanseres noe idet det meldes om gode tilbud på noen felt, mens det er mangelfullt på andre. Det etterspørres både økt kapasitet på de tilbudene som eksisterer, og det etterspørres tilbud på fagområder som ikke dekkes per i dag.

Det pekes særlig på mangler knyttet til etter- og videreutdanninger innenfor operative disipliner. Innsatsledelse og IP3-utdanning trekkes frem i denne sammenhengen. Det pekes også på mangler innenfor områdene forvaltning, ledelse og administrasjon. Veiledningspedagogikk, dommeravhør og strafferett er også fagområder som etterlyses.

Det er en generell oppfatning at det er tilbudet som styrer kompetanseutviklingen. Det oppleves også som en utfordring at etter- og videreutdanning er kostbart, da det blant annet medfører fravær fra jobb. Samtidig meldes det at det er for få studieplasser i forhold til behovet ute i etaten. Kvaliteten på den utdanningen som tilbys, vurderes jevnt over som god.

**Konsekvenser av beredskapstiltak – sett fra en driftsenhets perspektiv**

Driftsenhet Sør i Nord-Trøndelag politidistrikt består av Frosta, Meråker og Stjørdal lensmannskontor, totalt ca. 50 ansatte. Driftsenheten er organisert i 4 funksjoner: etterforskning, sivilforvaltning, grensekontroll og vakt- og patrulje. Samtlige politiansatte, uavhengig av funksjon, deltar i vakt- og patruljesystemet hver tredje helg, samt kveldstid, for at kommunene skal ha tilfredstillende beredskap.

Følgende politiske beslutninger, som skal følges opp ute på lensmannskontorer og politistasjoner, har fått betydning for drift og prioriteringer:

- Økte kull på bachelorutdanningen
- Økt antall timer trening IP 4
- Økt antall IP 3-mannskap

På denne driftsenheten er det vakt- og patruljefunksjonen som i det daglige håndterer og drifter alt fra instruksjonsvirksomhet, samt har IP 3-ansatte i sin funksjon. Det er 17 ansatte i vakt- og patruljesystemet som går i turnus ledet av en funksjonsleder. Utviklingen fra 2011 til 2014 kan synliggjøres i følgende tabell:

Tiltak som er iverksatt	2011	2013/2014	Endret ressursbruk per år
Økt opptak til PHS til 720 studenter per år.  Økt instruksjon lokalt B2	3 praksisveiledere	6 praksisveiledere	<b>Dobling av ressursbruk</b> (samlinger og veiledningssamtaler.)  Sterk økning i antall timer kjøre, taktikk- og våpeninstruksjon.
Økt antall IP 3	2 ansatte	6 ansatte	<b>412 timer økning</b> for vedlikeholdstrening.  Pluss IP 3 kurs sentralt <b>210 timer økning.</b>
Økt antall instruksjonstimer til IP 3 og 4  Høyere kvalitetskrav – utstyr/innhold	Ca 1 årsverk til instruksjon.	Ca 2,5 årsverk til lokal instruksjon IP 3 og 4.	<b>1, 5 årsverk økning.</b>  Behov for materielle investeringer.
Økt antall treningstimer IP 4	40 timer per år	48 timer per år	Økt grad av fravær fra ordinær drift.  <b>240 timer flere</b> treningstimer.
Økt antall IP 3 kurs sentralt	Bidro aldri/sjelden med instruktører	100 timer sentral instruksjon	<b>100 timer økning</b> i sentral instruksjon

Forsetter neste side.

*Oppsummert får driftsenheten høyere kompetansekrav og større grad av styrt kompetanseheving. Fraværet fra tjenestestedet har økt betydelig. Fordelen med tiltakene er økt kompetanse, både for instruktører og deltakere av operativ trening. Ulempene er daglig drift, oppgaveløsning og tjenesteplanlegging.*

*Politidistriktet har en ambisjon om å unngå dobbeltroller. Med styrkning av beredskapen gjennom flere treningstimer per ansatt, samt flere ansatte som trener mer, blir dette matematisk umulig i forhold til noen av rollene. IP 3 og innsatsledelse er ikke forenlig, og disse rollene blir ikke kombinert. Når det gjelder IP 3 og praksisveiledere, blir denne kombinasjonen benyttet pga. at det ikke er flere ansatte tilgjengelig. Dette betyr fravær fra praksisveileder i forbindelse med lokal IP 3-trening, samt sentralt IP 3-kurs og benyttelse av IP 3-mannskap til instruksjon ved Politihøgskolens bachelor.*

*Når 17 ansatte i vakt- og patruljesystemet skal fylle følgende roller i løpet av 2014 uten at innsatsledere kan inneha IP 3-godkjenning, blir dette en krevende øvelse:*

- 6 praksisveiledere
- 6 IP 3-godkjent
- 3 faste instruktører til lokal IP
- 4 innsatsledere
- Forebyggende koordinator

*Til sammen blir dette 20 roller fordelt på 17 ansatte. I tillegg skal den daglige drift og beredskap opprettholdes, samt at den målstyrte tjeneste skal bidra til kriminalitetsforebygging og bekjemping 24 timer i døgnet. Handlingsrommet til målstyrt tjeneste har blitt redusert betraktelig i 2014. Målet er økt kvalitet på beredskapen politiet leverer. Tidvis er utfordringen å få den daglige beredskapen til å være tilfredstillende på grunn av det økte fraværet.*

#### **4.4 Strategisk kompetansestyring i distriktene**

Det er bare i begrenset grad at respondentene opplever at det eksisterer en overordnet strategisk kompetanseplan for etaten som helhet. Bare 28 prosent svarer at de er enige eller helt enige i at en slik plan eksisterer. Her synes det å være en utbredt misnøye blant respondentene.

På distriktsnivå synes trenden å være en annen. 61 prosent melder at kompetansestyring finner sted. Det meldes om at strategiske kompetanseplaner helt eller delvis er på plass. Imidlertid går det frem av respondentenes kommentarer at disse planene ikke alltid følges opp slik intensjonen er. Det kan dessuten synes som at det er variasjoner i de ulike distriktene, da det er visse sprik i respondentenes situasjonsbeskrivelser. For øvrig trekkes det også i denne sammenhengen inn et ønske om en strategisk kompetanseplan utarbeidet av Politidirektoratet, jf. respondentenes opplevelse av at en overordnet plan ikke eksisterer.

#### **Muligheter for styring av etter- og videreutdanning – Lønn og personalseksjonen i Telemark politidistrikt**

*Etter- og videreutdanningstilbudet på PHS er omfattende og en styrke for politietaten. Men det kan synes som at potensialet for utdanningstilbud og innhold ikke utnyttes fullt ut*

*I politidistriktet settes det ikke tilstrekkelig fokus på etter- og videreutdanningstilbudene på Politihøgskolen (33 stk.), og behovene vurderes kun i noen grad samlet i virksomhetene. For noen fagområder er det et utnyttet potensial for en samlet vurdering av kompetansebehov i tilleggende politidistrikter. Politiet mangler verktøy for en systematisk planlegging av kompetanseutvikling. Manglende struktur på den strategiske kompetanseplanleggingen med utgangspunkt i gapanalyser, gir utfordring for ledere på alle nivåer. Det burde også vurderes bindingstid for enkelte fagområder dersom man får tilbud om utdanning. Systemet åpner for muligheten til å sanke studiepoeng som igjen forventes å gi uttelling på lønn. I dagens system er det lite samarbeid mellom politidistrikt/særorgan og POD og PHS for å vurdere behovet for etter- og videreutdanning.*

#### **4.5 Oppsummering av undersøkelsen**

Ser man på fordelingen av svarene i undersøkelsen, er det et gjennomgående trekk at det eksisterer til dels sterke meningsbrytninger blant deltakerne. Dette gjelder alle de ovenfor omtalte hovedtemaene, muligens med unntak av i hvilken grad det eksisterer en overordnet strategisk plan for kompetanseutvikling.

Et solid flertall av respondentene mener at Politihøgskolen gjennom bachelorutdanningen ivaretar politi- og lensmannsetatens behov for kompetanse. Det samme kan sies om svarene knyttet til etter- og videreutdanningstilbudet. Imidlertid eksisterer det meningsbrytninger omkring vektlegging av fagområder, og det synes å være en tendens til at man mener at de praktisk-operative fagene er svakere ivare tatt enn teori- og kommunikasjonsfagene. Det er her interessant å se hvordan dette samsvarer med Geir Aas' funn i den tidligere nevnte undersøkelsen. Ankepunktet når det gjelder etter- og videreutdanningene, synes å være knyttet til tilbuds- og kapasitetsmangler.

Det kan også se ut til at det finnes et forbedringspotensial når det gjelder dialog og samarbeid mellom Politihøgskolen og distrikter/særorganer.

Politihøgskolen er en viktig aktør i politidistriktenes mulighet for kunnskapsutvikling og kompetanseheving. Samtidig påvirker Politihøgskolens aktivitet i stor grad ressursene i det enkelte politidistrikt. Det er et potensial for å bedre styringen med kompetanseutvikling/styring i politidistriktene. Samarbeidet med mellom politidistriktene, Politihøgskolen og Politidirektoratet om innholdet i videreutdanningen, temalistene for IP-trening, konsekvenser for ressursuttak og skolens plass i etaten bør bli mer systematisk.

Politiske beslutninger som Politihøgskolen skal bidra til å gjennomføre på vegne av politidirektoratet, må for framtiden konsekvensutredes for etaten, før beslutningen iverksettes.

#### **5 Andre sammenlignbare profesjonsutdanninger i Norge**

For å kunne vurdere Politihøgskolens styringsmodell har utvalget hatt behov for å se nærmere på ulike styringsmodeller som benyttes for andre og sammenliknbare profesjonsutdanninger. Utvalget har

valgt å se nærmere på Forsvarets høyskoler, Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og sykepleierutdanningen, eksemplifisert ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold.

## 5.1 Forsvarets høyskoler

I Forsvaret er seks høyskoler akkreditert gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Dette er Forsvarets høgskole (mastergrad), Krigsskolen (bachelor), Sjøkrigsskolen (bachelor), Luftkrigsskolen (bachelor), Forsvarets ingeniørhøgskole (bachelor) og Forsvarets etterretningshøgskole (bachelor).

Forsvaret skiller mellom henholdsvis styringslinjer og faglinjer. Mens styringslinjene følger de vertikale styringslinjene i Forsvarets organisasjon, så er faglinjene uavhengig av den organisatoriske strukturen.

### 5.1.1 Styringslinjer

Forsvarets virksomhetsstyring følger de vertikale styringslinjene i Forsvaret. Styringen legger klare og entydige styringslinjer mellom overordnet og underordnet sjef basert på følgende styringsprinsipper:

- Klargjør ansvar og myndighet
- Deleger ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- Ansvar og myndighet følges ad
- Ansvar gjøres gjeldende

Den grunnleggende filosofien er at ressurstildelingen må følge oppdragene. Dette innebærer at den enkelte avdeling, herunder også den enkelte høyskole, får oppdrag, resultatkrav og ressurser fra én overordnet sjef, og rapporterer resultatoppnåelse tilbake.

### 5.1.2 Faglinjer

Kompleksitet i en militær organisasjon gjør at de faglige kravene til virksomheten er fordelt til det fagmiljøet hvor det best hører hjemme, henholdsvis fagmyndighet og fagansvar. Fagmyndigheten kan dermed anses å dekke et større område, mens fagansvar dekker en delegert del av et fagmyndighetsområde.

Sjef Forsvarsstaben/Personellavdeling (Personelldirektøren i Forsvaret) har fagmyndighetsansvaret for personell og kompetanse (HRM), herunder å se dette integrert i ledelsen og styringen i Forsvaret og HR-verdikjede bestående av å rekruttere, utvikle, anvende og avvikle (avgang og opprettholde kontakt med tanke på eventuell re-rekruttering). Utdanning er således å anse som en del av HR-verdikjede, primært knyttet til å utvikle medarbeidere.

Sjef Forsvarets høyskole (FHS) har, innenfor fagmyndighetsområdet HRM, fått delegert fagansvaret for det helhetlige utdannings- og opplæringssystemet i Forsvaret. Sjef FHS er Forsvarssjefens øverste rådgiver i utdanningsspørsmål, noe som primært gjøres i samarbeid med og gjennom Personelldirektøren.

### 5.1.3 Delvis innlemming i universitets- og høyskoleloven

#### 5.1.3.1 Forskrift for Forsvaret

Forsvaret høyskoler er delvis innlemmet i universitets- og høyskoleloven. En egen forskrift gir de nødvendige unntakene for Forsvaret. Unntakene gjelder blant annet følgende områder:

- Ansettelser, hvor det i Forsvaret i stor grad er militært personell som bekler stillinger
- Opptakssystem av studenter som følger Forsvarets eget seleksjons- og opptaksregime
- Utestengning og klagenemnd som følger Forsvares egne regler
- Rollene og funksjonene som henholdsvis styre, rektor og administrerende direktør ivaretas av den enkelte skolesjef.

Forsvarets høyskoler har i tillegg en dekan som er den øverste faglig ansvarlige ved den enkelte skole. Vedkommende rapporterer til skolesjefen.

Forsvaret må følge kravene fra UH-loven med tilhørende unntaksforskrift. De kvalitetsmessige kravene følges opp av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Dette innebærer at Forsvaret har utarbeidet et kvalitetssikringssystem som ivaretar kravene, og som legges til grunn ved kontroll og revisjon fra NOKUT.

### 5.1.3.2 Akkreditering

Forsvarets ulike høyskoler er delvis innlemmet under UH-loven som høyskoler. Unntaket fra loven er først og fremst bestemmelsene om styring av institusjonen. For høyskolene i Forsvaret er følgende definert i *Forskrift om delvis innlemming av Forsvarets høyskoler* under UH-loven:

- Der loven omtaler rektor, betyr det skolesjefen
- Der loven omtaler direktør, betyr det skolesjefen
- Der loven omtaler departementet, betyr det Forsvarsdepartementet.

Høyskolene i Forsvaret er akkrediterte institusjoner for første syklus i høyskolesystemet. De har dermed fullmakter som andre høyskoler under loven:

- Tildele graden bachelor
- Opprette nye studier på bachelornivå
- Vurdere andres utdanning opp mot egen utdanning.

### 5.1.3.3 Forsvarets faglige rådsstruktur

Samtidig med at kravet til akkreditering skal ivaretas, så har Forsvaret et behov for å sikre helheten og sammenhengen i utdanningssystemet. På øverste nivå er det rådsstrukturen som sikrer koordinering og ivaretagelse av sjef FHS ansvar. Rådsstrukturen er som følger:

- Forsvarets råd for utdanning. Et råd som ledes av sjef FHS, og deltakere er i utgangspunktet generalinspektørene for forsvarsgrenene og andre relevante aktører innenfor utdanning i Forsvaret.
- Forsvarets høyskoleråd. Et råd som ledes av sjef FHS, og deltakere er i utgangspunktet skolesjefene ved de ulike høyskolene i Forsvaret og andre relevante aktører innenfor utdanning i Forsvaret.
- Forsvarets råd for befalsutdanning. Et råd som ledes av sjef FHS, og deltakere er i utgangspunktet sjefene for befalsskolene og andre relevante aktører innenfor utdanning i Forsvaret.

Det er også et behov å ivareta definerte krav fra henholdsvis fagmyndigheter, fagansvarlige og brukere. For eksempel ivaretar Sjøkrigsskolen dette gjennom fire fagråd som inngår i

kvalitetsstyringssystemet. Disse fagrådene skal følge opp innholdet innenfor utdanningen i fagområdene «Logistikk», «Operativ», «Sjømakt og lederskap» og «Teknisk».

Det er etablert et skoleråd ved hver utdanningsinstitusjon. Skolerådet skal fungere som et rådgivende organ for skolesjefen i saker vedrørende elever/kadetter/studenter. Dette kan være spørsmål angående frabeordning, relegering, avbrutt utdanning, disiplinære forhold, klage på karakterer/eksamen og andre saker skolesjefen forelegger Rådet. Rådet bør innhente skriftlige eller muntlige redegjørelser for å belyse en sak best mulig. I saker som angår den enkelte elev/kadett/student, har denne rett til å uttale seg og rett til å la seg bistå av for eksempel representant for fagforening, advokat, medstudent. Det skal være en varslingstid på minst fire arbeidsdager for innkalling av skoleråd.

En utfyllende beskrivelse av Forsvarets høyskoler finnes i vedlegg 3.

## **5.2 Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)**

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) er en etatsskole som utdanner fengselsbetjenter, leverer etter- og videreutdanning til fengselsanstalter, friomsorgen og regionskontorer og driver forskning innenfor kriminalomsorgsvitenskap. KRUS er underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet sammen med de fem kriminalomsorgsregionene. Direktøren for KRUS deltar i regiondirektørmøtene med direktoratet og har også jevnlig egne møter med direktoratet.

Kriminalomsorgsdirektoratet er styret for KRUS. De månedlige møtene med direktoratet fungerer også som styringsdialog. KRUS har et eget budsjettkapittel fra justisdepartementets tildelingsbrev. Direktoratet har ingen muligheter til å omdisponere fra KRUS' budsjetter.

KRUS er delt inn i fire avdelinger: administrasjonsavdeling, studieavdeling, etter og videreutdanningsavdeling og forskningsavdeling. Aspirantene (studentene) er midlertidig ansatt hos KRUS, aspirantlederne er ansatt hos fengslene. Aspirantlederne har dels arbeidsoppgaver for KRUS og dels egne arbeidsoppgaver for fengslene. KRUS' toårige utdanning er nå akkreditert som høyere utdanning. De har to hovedunntak fra høyskolelovgivningen; det er ikke krav til et styre, og studentene mottar betaling under utdanningen. KRUS har etablert en arbeidsgruppe som har fått i mandat å vurdere det videre arbeidet for at KRUS skal få institusjonsakkreditering, da vil behovet for styre dukke opp.

KRUS har en egen aspirantnemnd som blant annet behandler opptak til studiene. For 2014 hadde de 1200 søkere til 175 plasser. Nemnda er et sammensatt organ med representasjon fra arbeidsgiversiden og de sentrale organisasjonene. Ved klage går saken til kriminalomsorgsdirektoratet for videre behandling. Opptakskriteriene er regulert i forskrift.

Av 153 studenter var det 146 som besto siste studieår. Studentene får midlertidig ansettelse i to år under studiene. Aspirantnemnda behandler også personalsaker (skikkhethetsaker). Det er 10 praksisfengsler med aspirantledere og veiledere. Hver veileder har 4 aspiranter. Det er tett oppfølging underveis, og manglende egnethet rapporteres til KRUS. Rapporteringene vurderes fortløpende og behandles i nemnda etter behov. Dokumentasjonen er god, på samme måte som i vanlige personalsaker i staten. Det rettslige grunnlaget er tjenestemannsloven. Det betyr at det ligger en oppsigelse som siste mulighet. Studiene tar to år, og det er ett års pliktjeneste etterpå.

Kurstilbudet på etter- og videreutdanning (også kalt KRUS-katalogen) kommer i stand etter innspill fra hele virksomheten og drøftes i direktoratet sammen med KRUS, representant fra regionene og fagforeningene. KRUS-katalogen er således omforent i hele virksomheten.

Alle som har arbeidet i 5 år eller mer i kriminalomsorgen, gjennomgår nå et generelt kompetanseløft. Kompetanseløftet har kommet som følge av ovennevnte drøftinger. Målsettingen er å heve kompetansenivået på områder som lovverk, flerkulturell forståelse og andre aktuelle fagområder. Dette gjelder alle ulike yrkesgrupper i fengsel og friomsorg og regionskontor som jurister, betjenter, sosionomer, verksbetjenter m.m.

Det er kriminalomsorgsdirektoratet som fastsetter retningslinjer for driften av fengsel og friomsorgskontorer. Retningslinjer for operativ praksis utarbeides vanligvis av KRUS, besluttet senere av direktoratet og iverksettes i enhetene.

I etatsledermøtene hvor regionene, KRUS og direktoratet er tilstede, kommer temaer som strategisk kompetansestyring og utdanningsbehov opp.

Kriminalomsorgen har ingen FoU-strategi. Det utarbeides i disse dager en virksomhetsstrategi i kriminalomsorgen; når denne besluttet rundt påske 2014 vil det utarbeides andre delstrategier innenfor virksomheten basert på dette, blant annet en kompetansestrategi.

Norsk kriminalomsorg har svært godt renommé internasjonalt, og utdanningen holder høy kvalitet sammenlignet med de fleste andre land. KRUS ligger i forkant internasjonalt i straffegjennomføring. De deltar i en rekke internasjonale utvekslingsprogrammer og driver opplæring i en rekke andre land.

### **5.3 Sykepleierutdanningen, eksemplifisert ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold**

Som det fremgår, legger utvalget til grunn at Politihøgskolen i dag er plassert mellom ytterpunktene vanlig høyskole og etatsskole. I avsnittene ovenfor har utvalget sammenlignet Politihøgskolens situasjon med Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og Forsvarets høyskoler, som begge er delvis innlemmet i universitets- og høyskoleloven.

Utvalget finner det også naturlig å sammenligne politiutdanningen med utdanningen i sykepleie som ikke har unntak fra universitets- og høyskoleloven. Dette er et naturlig eksempel fordi begge er profesjonsutdanninger og utøvelsen av yrkene kan ha store konsekvenser for liv og helse. Utdannede sykepleiere skal også kunne kombinere en teoretisk forståelse med praktisk profesjonsutøvelse (Alteren, 2012; Løviknes & Struksnes, 2013).

Formålet med sammenligningen er å vise i hvilken grad sentrale myndigheter kan gi regler om innholdet i sykepleierutdanningen. – Det er utvalgets mandat å utrede en styringsmodell for Politihøgskolen. Utvalget har ikke mulighet til å gå dypt inn i hvordan styringen foregår, men vil kun peke på strukturene og de mulighetene og begrensningene som foreligger.

Utgangspunktet etter universitets- og høyskoleloven § 3-2 er at departementet kan gi nasjonale rammeplaner. Det hører derimot til den enkelte institusjon å fastsette de nærmere fagplanene om hvordan rammeplanen skal gjennomføres (Bernt, 2006; Flateland, Kristiansen & Söderhamn, 2011).

Den gjeldende rammeplanen er fra 2008. Arbeidet med den ble påbegynt ved at Kunnskapsdepartementet i 2006 gav Universitets- og høgskolerådet i oppdrag å utarbeide forslag til rammeplan. Universitets- og høgskolerådet oversendte et slikt utkast i 2007, som deretter ble sendt på høring.

I rammeplanen gjennomgås felles mål for utdanningen, men også temmelig detaljerte redegjørelser for hvor mange studiepoeng de enkelte fagene skal ha.

«Rammeplanen angir mål og formål for utdanningene, viser utdanningenes omfang og innhold og gir retningslinjer for organisering, arbeidsmåter og vurderingsordninger. Rammeplanen er forpliktende for institusjonene, de tilsatte, studentene og representantene for praksisopplæringen og skal sikre et nasjonalt likeverdig faglig nivå, slik at utdanningene framstår som enhetlige og gjenkjennelige, uavhengig av institusjon.»

Deretter listes det opp en del mål om hva studentene skal kunne etter endt utdanning, men også en temmelig detaljert fastsetting av fag og studiepoeng (*Forskrift til rammeplan for sykepleierutdanning (FOR-2008-01-25-128 KD)*, 2008):

### «§ 1. Innhold

3-årig sykepleierutdanning skal bestå av følgende hoved- og delemner på til sammen 180 studiepoeng:

1 Sykepleiens faglige og vitenskapelige grunnlag	33 studiepoeng
Sykepleiens historie, tradisjon og yrkesetikk	9 studiepoeng
Sykepleiens vitenskapsteoretiske grunnlag, fagutvikling og forskning i sykepleie	9 studiepoeng
Vitenskapsteori og forskningsmetode	6 studiepoeng
Etikk	9 studiepoeng
2 Sykepleiefaget og yrkesgrunnlaget	72 studiepoeng
Sykepleierens funksjon og oppgaver i spesialisthelsetjenesten	36 studiepoeng
Sykepleierens funksjon og oppgaver i kommunehelsetjenesten	36 studiepoeng
3 Medisinske og naturvitenskapelige emner	45 studiepoeng
Anatomi, fysiologi og biokjemi	12 studiepoeng
Generell patologi, sykdomslære og farmakologi	24 studiepoeng
Mikrobiologi, infeksjonssykdommer og hygiene	9 studiepoeng
4 Samfunnsvitenskapelige emner	30 studiepoeng
Psykologi og pedagogikk	9 studiepoeng
Kommunikasjon, samhandling og konfliktløsning	6 studiepoeng
Sosiologi og sosialantropologi	6 studiepoeng
Stats- og kommunalkunnskap, helse- og sosialpolitikk	9 studiepoeng
Sum	180 studiepoeng»

I rammeplanens forklaringsdel heter det videre:

«Bestemmelser om faglig innhold, praksisopplæring, organisering, arbeidsformer og vurderingsordninger utover det som følger av rammeplanen, fastsettes av institusjonens styre og tas inn i fagplanen. Det skal framgå av fagplanen i hvilke deler av studiet det er krav til studiedeltaking.»

Høgskolen i Buskerud og Vestfold har i tråd med dette fastsatt studieplan for bachelorstudiet i sykepleie (Høgskolen i Buskerud og Vestfold, 2014). Etter at de har vist til rammeplanen, heter det:

«Studiet er organisert i 6 semestre med ulike faglige fokus. Semestrene har et omfang på 30 studiepoeng. Semestrene bygger på hverandre. Hvert semester inneholder 2–3 emner av ulik varighet.

Over 50 % av studiene er organisert som praksisforberedende studier i øvingsavdeling, og som studier i det kliniske felt. Alle emnene gir studiepoeng.»

Deretter redegjøres det mer detaljert for innholdet i hvert semester. F.eks. heter det om første studieår:

«1. semester består av 2 emner: Sykepleie 1 og anatomi og fysiologi. Sykepleieemnet består både av teoretiske og praktiske studier og har fokus på pasientens opplevelse av å være hjelpetrengende. Emnet anatomi og fysiologi skal være en forberedelse til å forstå patologiske forandringer ved sykdom.

2. semester består av 2 emner: Sykepleie 2 og sykdomslære 1. Sykepleieemnet består av teoretiske studier, og studier i preklinikken, hvor utvikling av praktiske ferdigheter vektlegges. Emnets fokus er å utvikle dyktighet i kliniske vurderinger av pasienter med ulike lidelser. Alle temaene blir belyst ut i fra ulike aldersperspektiv, med særlig vekt på den eldre pasient. Emnet sykdomslære 1 legger vekt på kunnskaper i patologi, mikrobiologi og ulike sykdommer.»

Utvalget bemerker at sontringen mellom *handlingskompetanse* og *handlingsberedskap* kan være nyttig også for politiutdanningen. Det er ingen som kan forvente at nyutdannede polititjenestemenn eller -kvinner skal «kunne alt», men de skal være satt i stand til å lære det de trenger å lære. Siden utvalgets mandat ikke er innholdet i utdanningen, men hvordan Politihøgskolen skal styres, går ikke utvalget nærmere inn på dette spørsmålet.

Hvert år gir Kunnskapsdepartementet tildelingsbrev til hver enkelt statlig høyskole. I tildelingsbrevet til Høgskolen i Buskerud og Vestfold berøres ikke studiet i sykepleie spesielt, men det innkalles til ordinær etatsstyringsdialog (Kunnskapsdepartementet, 2013). Utvalget forstår dette som at departementet anser seg å ha tilstrekkelig styring ved rammeplanen kombinert med etatsstyringsdialogen. – Utvalget peker for øvrig på departementets avsluttende merknad:

«Departementet ber om at styret selv setter sammen en delegasjon fra styret på inntil sju representanter hvorav styreleder og styremedlem valgt av studentene er obligatoriske deltakere. Departementet ønsker å møte et representativt utvalg av styret og ber styret legge vekt på dette ved sammensetningen av delegasjonen til møtet. I tillegg til styrets medlemmer ønsker departementet at styrets sekretær (dvs. direktør eller rektor) deltar.»

Departementet sikrer seg altså at man får en dialog med en representativ delegasjon fra styret, ikke bare med styrelederen.

## 6 Politiutdanningen i noen utvalgte land

Det er ikke bare i Norge det skjer store politireformer både på strukturelt og kvalitativt nivå. Det er flere politiforskere som påpeker at det internasjonalt er en tid for endring av politiets virksomhet (Fyfe, Terpstra og Tops (Eds.), 2013). Peter Neyroud har blant annet skrevet:

”States both old and new, across [the] developed and developing world, are undertaking police reforms to transform policing. Sometimes this is because the money has run out, sometimes because the government recognizes a need to rebuild the legitimacy of police forces tarnished by corruption and ineffectiveness. This is both an age of ‘austerity’ and of reform.”(Neyroud (2012) s. 315; også sitert i Fyfe, Terpstra og Tops, 2013, s. 1)

Endringene kan variere både i type og innhold, og bakgrunnen for endringene kan være konkrete hendelser i form av kriser og katastrofer, som delvis kan forklare den norske politireformen, til mer generelle sosiale endringer som er politiske, kulturelle eller økonomisk begrunnet. Slike endringer får selvsagt også betydning for politiets utdanningsinstitusjoner. Utvalget har hatt behov for sette den

norske styringsmodellen inn i et litt større internasjonalt perspektiv og har valgt å se nærmere på politiutdanningene i fire utvalgte europeiske land.

## 6.1 Sverige

Politiutdanningen i Sverige består av grunnutdanning og videreutdanning. Grunnutdanningen gjennomføres på fem semester. Den finner sted ved Polishögskolan i Stockholm, og ved universitetene i Umeå og Växjö. Siden 2002 har politiutdanningen også blitt tilbudt som nettbasert politiutdanning, såkalt «utdanning på distanse». Grunnutdanningen er ikke akkreditert som en bachelorutdanning. Fra høsten 2015 legges all grunnutdanning ut til universitetene. Utdanningen vil heller ikke etter dette være en bachelorutdanning. Polishögskolan vil fremover kun tilby etter- og videreutdanning.

Politiforskning drives ved flere universiteter og høyskoler.

Politiutdanningen i Sverige er organisatorisk direkte underlagt Rikspolisjefen, på lik linje med de andre særorganene. Rektor er underlagt et politisk sammensatt styre, som ledes av Rikspolisjefen.

Lederne for særorganene har ledermøter med Rikspolisjefen en gang i uken. En gang i måneden innkalles lederne for de 21 länspolismästermyndighetene til dette ledermøtet.

## 6.2 Danmark

Politiskolen i Danmark tilbyr en treårig yrkesrettet grunnutdanning. Utdannelsen er akkreditert som en profesjons bachelorutdannelse og inngår i det alminnelige utdannelsessystemet i Danmark. Den nye studieordningen trådte i kraft fra januar 2014. Skolen ledes av en politiinspektør. Politiskolen er en del av Rikspolisjefen ved Koncern HR. Rigspolitchefen har i stor grad de tilsvarende oppgaver som Politidirektoratet i Norge..

I Danmark har man valgt en annen modell, hvor sjefen for Politiskolen kun har ansvaret for bachelorutdanningen. Etter- og videreutdanningen er organisert i en egen avdeling også underlagt Rigspolitchefen ved Koncern HR, mens forskning gjennomføres ved de sivile universiteter og høyskoler. Sjefen for den danske Politiskolen har altså et betydelig mindre ansvar enn rektorene ved Politihøgskolen i Norge og Finland.

Politiskolen i Danmark har ikke noe styre.

De danske politistudentene er midlertidig ansatt i politiet når de starter politiutdanningen, og de får lønn under veiledet praksis. Det er derfor en naturlig ordning at den danske politiskolen er langt inn under HR hos Rikspolisjefen.

## 6.3 Finland

Politiutdanningen i Finland ble akkreditert som en bachelorutdanning fra 2014. Høgskolen vil tilby grunnutdanning, videreutdanning (inkluder masterutdanning) og forskning. Rektor for Politihøgskolen inngår i politidirektørens strategiske ledergruppe sammen med politimesterne.

Den finske Politihøgskolen har to interne styrende «organer»: rektor og styret. Rektor er leder av styret, og styret godkjenner forskrifter og læreplaner for politiopplæringsprogrammer. I alle andre saker har rektor den utøvende makt alene, men med en stab til støtte for rektor. I tillegg har innenriksdepartementet utpekt et bredt sammensatt råd med representanter både fra universitets- og høgskolesektoren og samfunnslivet for øvrig. Rådet er et konsultativt organ for rektor.

Innenriksdepartementet er ansvarlig for veiledning og tilsyn av politiet. Innenriksdepartementet

oppnevner rektor for den finske Politihøgskolen.

Rikspolisstyrelsen, som er organisert under innenriksdepartementet, styrer og veileder den finske Politihøgskolen. Rektor inngår i rikspolisjefens ledergruppe. Rikspolisstyrelsen oppnevner medlemmene av styret i den finske Politihøgskolen.

## 6.4 Nederland

Politiutdanningen i Nederland (the Police Academy of the Netherlands) gir politiutdanning på flere nivå:

- «Assistent Police Officer» Level 2 = 18 måneder (60 ECTS)
- «Allround Pollice Officer» Level 4 = 36 måneder (180 ECTS). Her kan man avslutte etter 28 måneder (140 ECTS) som “Basic Police Officer” Level 3
- «Bachelor of Policing» = 48 måneder (240 ECTS)
- “Master of Science in Policing” = 24 måneder (180 ECTS)

Etter- og videreutdanning og Forskning er en del av utdanningsinstitusjonens virksomhet. Skolen ledes av et styre som igjen er underlagt departementet (Ministry of Security and Justice). Det er ikke noe politidirektorat mellom skolen/styret og departementet.

## 7 Oppsummering av del 2

Utvalget har hatt behov for å redegjøre for nåsituasjonen på flere ulike områder. For å kunne gi anbefalinger for en fremtidig styringsmodell har det vært nødvendig å etablere et bilde av Politihøgskolens virksomhet og de rettslige rammene for denne. Det har også vært helt nødvendig å gå grundig inn i dagens styringsmodell. Redegjørelsen har etter hvert dannet et bilde av en komplisert styringsmodell, med svært mange interessenter. En hovedutfordring er at styringsmodellen skal ivareta og balansere to ulike styringslinjer mellom politilinja på den ene siden og utdanningslinja på den andre.

Politihøgskolen har en nær tilknytning til politietaten, og høgskolens virksomhet har stor betydning for resultatoppnåelsen i politidistrikt og særorgan. En fremtidig styringsmodell må ta hensyn til denne sammenhengen, og dette ønsket utvalget å få tydelig frem. Utvalget valgte derfor å gjennomføre en elektronisk spørreundersøkelse i politidistrikt og særorgan. Undersøkelsen viser at et solid flertall av respondentene mener at Politihøgskolen gjennom bachelorutdanningen ivaretar politi- og lensmannsetatens behov for kompetanse. Samtidig påvirker politihøgskolens aktiviteter i stor grad ressursene i det enkelte politidistrikt. Det er et potensial for bedre kompetanseutvikling og kompetansestyring i politidistriktene. Samarbeidet mellom Politihøgskolen og politidistriktene kan også bli mer systematisk.

For å vurdere Politihøgskolens styringsmodell har utvalget sett nærmere på styringsmodeller som benyttes for andre og sammenliknbare profesjonsutdanninger. Utvalget har sett på Forsvarets høyskoler og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) som i likhet med Politihøgskolen har unntak fra universitets- og høyskoleloven. Utvalget har også sett litt på sykepleierutdanningen, eksemplifisert ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold. Sykepleierutdanningen er en profesjonsutdanning som ikke har unntak fra universitets- og høyskoleloven, men som likevel har en

ganske tydelig styring gjennom mål og krav til handlingskompetanse og handlingsberedskap nedfelt i rammeplanen fra Kunnskapsdepartementet.

Det er ikke bare i Norge det skjer store reformer innenfor politiorganisasjonen og politiets utdanningsinstitusjoner. Våre naboer har de senere årene vært igjennom liknende prosesser. For å sette den norske styringsmodellen inn i et litt større perspektiv har utvalget også valgt å se nærmere på politiutdanningene i fire utvalgte europeiske land; Sverige, Danmark, Finland og Nederland.

# DEL 3 UTFORDRINGER OG VURDERINGER

---

Politianalysens anbefalinger ledet opp til oppnevningen av utvalget. I Politianalysen står det at høgsolen bør videreføres men at tilknytning og styringsrelasjon bør videreutvikles og tilpasses Politihøgskolens egenart (NOU 2013: 9, s. 138). Utvalget anbefaler at nødvendigheten og hensiktsmessigheten med dagens styringsmodell, med et eget styre, vurderes (NOU 2013: 9, s. 36).

Med utgangspunkt i utvalgets mandat, og med Politianalysens vurderinger som et bakteppe, har utvalget gjennomført en systematisk informasjonsinnhenting gjennom litteratur, rapporter, intervjuer og spørreundersøkelse. Målet med informasjonsinnhenting var å avdekke hva som er utfordringene med dagens styringsmodell. På grunnlag av informasjonen som er innhentet, har det utkrystallisert seg fem områder hvor utfordringene synes å være størst.

## 8 Fra etatsskole til høgscole

En sentral, statlig politiutdanning ble vedtatt opprettet i 1919. Det første kurset ble avholdt våren 1920 ved Politiskolen i Kristiania. Fra 1990-tallet skulle utdanningen kvalifisere for en bredere politirole enn tilfellet var da utdanningen ble etablert i 1919. Ifølge Kyvik representerer høyskolereformen i 1994 en dreining av profesjonsutdanningenes innhold (Kyvik (red.), 2002). Han hevder at reformen førte til en institusjonell statusheving og mer vekt på teoretisk kunnskap i yrkesutdanningene (Heggen, 2010). Det var en vitenskapelig legitimeringsstrategi som lå bak det å løfte yrkesutdanningene inn i et vitenskapelig profesjonalisert høyskolesystem (Slagstad, 2000, s. 98). De samme trekkene finner vi i politiutdanningens høyskoleprosjekt. Da politiutdanningen ble opprettet i 1919, var utdanningens innhold legitimert gjennom et juridisk og positivistisk vitenskapsideal (Leonardsen, 1972). På 1990-tallet ble det etablerte, disiplinbaserte juridiske og de nye, samfunnsvitenskapelige fagene som legitimerte Høyskoleprosjektet. Justisdepartementets og Norsk Politiforbunds innledende utredninger om en politihøyskole tuftet på utvidelse av erfaringslæring vant ikke frem.

Institusjonen Politihøgskolen er et resultat av en lang historie som har bidratt til å utvikle institusjonens distinkte karaktertrekk eller identitet. Som rapporten har redegjort, for kan man si at i dag har Politihøgskolen to markante identiteter: den er både en POLITIHøgskole (et politiorgan som er etatens egen utdanningsinstitusjon) og en politiHØGSKOLE (vitenskapeliggjort utdanningsinstitusjon). Dagens styringsmodell kan altså beskrives som en hybrid modell som ligger mellom en ren etatsskole på det ene ytterpunktet av skalaen og en helt fristilt høyskole på den andre.

Utvalget har drøftet om styringsmodellen bør gå i retning av sterkere styring fra Politidirektoratet slik Politianalysen anbefaler, eller om den bør ligge nærmere en fristilt høyskole og tilstrebe størst mulig likhet med andre profesjonsutdanninger. Hvilken styringsmodell vil gi størst mål- og resultateffektivitet, ressurseffektivitet og tillit?

Tabell 4: Konsekvenser av tre alternative styringsmodeller

Krav		Alternativer		
		«Hybrid»	Sterkere etatsintegrering	Fristilt høyskole
Sikre mål- og resultatoppnåelse		Oppfyller kravene	Kan svekkes	Kan svekkes
Ressurseffektiv		Uendret	Uendret	Uendret
Tillit	i) Legal legitimitet	Oppfyller kravene	Uendret	Må tilpasse seg UH-loven fullt ut
	ii) Normativ legitimitet	Oppfyller kravene	Krever rettslige grep for å trygge den faglige uavhengigheten	Uendret
	iii) Kognitiv legitimitet	Oppfyller kravene	Svekkes – ikke lenger høyskole	Styrkes som <b>høyskole</b> – svekkes som etatens egen utdanningsinstitusjon
	iv) Pragmatisk legitimitet	Oppfyller kravene. Balanserer etatsspesifikke krav til kunnskaper, ferdigheter med akademisk profil (utvikling av analytiske ferdigheter og situasjonell intelligens) «Den reflekterte praktiker».	Kan bli styrket	Svekkes hvis akademiseringen blir for sterk og ferdighetstreningen nedprioriteres

Tabellen er en enkel analyse for å se på konsekvensene som de tre alternativene vil gi i forhold til de tre kravene som utvalget har satt for fremtidens styringsmodell.

Utvalget ser det slik at hybridmodellen i størst grad vil sikre mål- og resultatoppnåelse. Så lenge de besluttede og forankrede formål, mål og strategier for Politihøgskolens virksomhet følger både justislinjen og utdanningslinjen, så vil en styringsmodell i retning av sterkere etatsintegrering potensielt svekke den frie akademiske kunnskapsutviklingen som vil være nødvendig for at samfunnet skal få den politikraft som det har behov for. På motsatt siden vil en modell i retning av fristilt høyskole kunne svekke den nærhet som utvalget mener Politihøgskolen må ha til profesjonen, slik at høyskolen best mulig bidrar til at politiet kan løse sitt samfunnsoppdrag og ivareta sine kjerneoppgaver.

Utvalget legger til grunn at det samme styringsregimet, med etats- og virksomhetsstyring og styringsdialog, gjelder for alle de tre alternativene. Dermed vil kravet om ressurseffektivitet også komme likt ut. Utvalgets anbefalinger knyttet til utøvelsen av det eksisterende styringsregimet vil dermed også potensielt styrke modellens ressurseffektivitet uavhengig av valgt alternativ.

Som beskrevet i kapittel 1.5.1.3 er tillit operasjonalisert til fire former for legitimitet. Det er kun en hybridmodell som oppfyller kravene til alle de fire formene for legitimitet. For å sikre en normativ legitimitet i alternativet mot en sterkere etatsintegrering vil det kreve rettslige grep for å trygge den faglige uavhengigheten. Dette alternativet vil også kunne svekke den kognitive legitimiteten ved at det ikke lenger er en del av høyskolesystemet, og dermed tas det ikke for gitt at virksomheten fyller de kvalitetskravene som følger av dette. På den andre siden vil dette alternativet kunne styrke den pragmatiske legitimiteten ved at den gjennom å tilfredsstille de overordnede kravene til styringsmodell dekker etatens definerte behov for kompetanse og kapasitet og bidrar til å tilføre samfunnet politikraft.

En fristilt høyskole vil på sin side måtte tilpasse seg universitets- og høyskoleloven fullt ut for å sikre en legal legitimitet. Den kognitive legitimiteten knyttet til universitets- og høyskolelinjen vil i dette alternativet styrkes, mens den vil kunne svekkes som etatens egen utdanningsinstitusjon. Det kan også

tenkes at den pragmatiske legitimiteten vil svekkes i dette alternativet dersom det innebærer at akademiseringen blir sterkere, og det oppleves at dette går på bekostning av ferdighetstreningen for profesjonsutøvelsen.

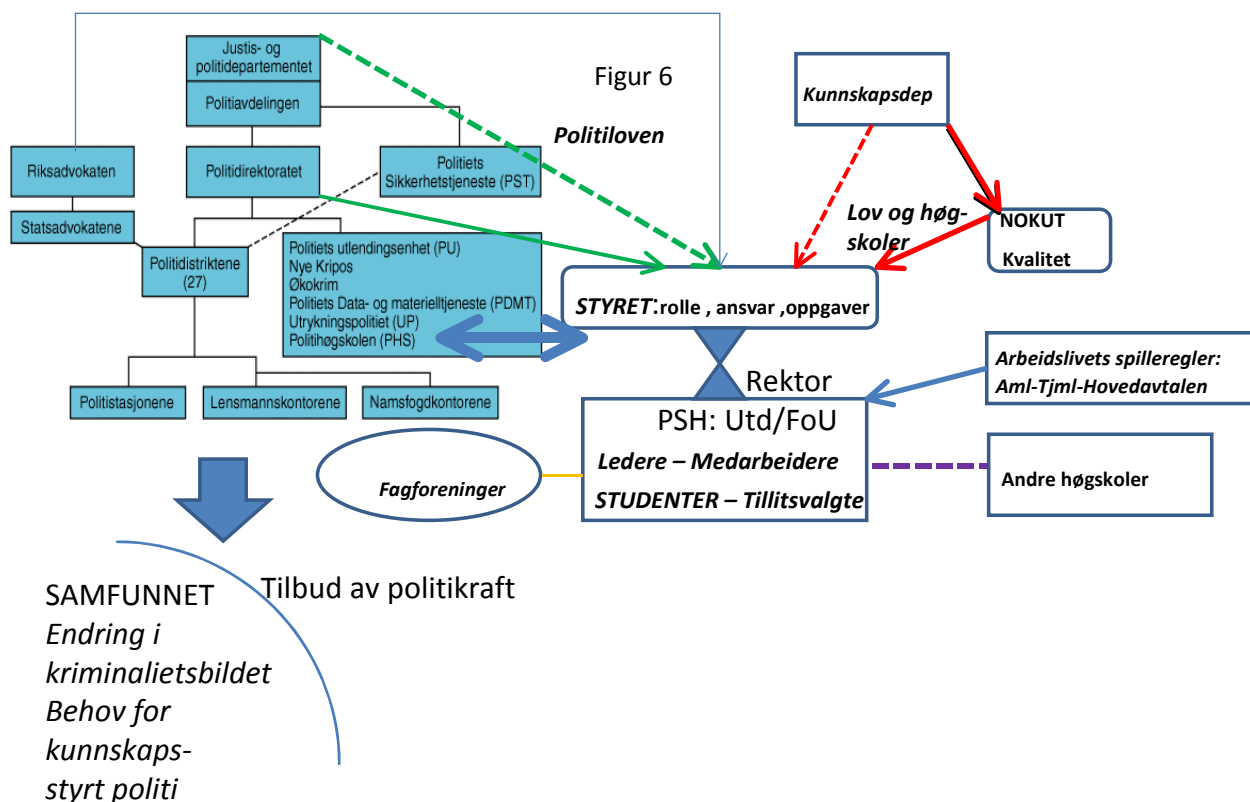
Som følge av utvalgets mandat har utvalget allerede innledningsvis i rapporten påpekt at det ligger begrensninger for hvor langt utvalgets anbefalinger kan gå på den ene eller den andre siden av skalaen mellom en etatsskole og en fristilt høyskole. Det skal legges til grunn at Politihøgskolen skal videreføres som en offentlig høyskole innenfor de rammene som gis av universitets- og høyskoleloven, og det skal også legges til grunn at den eksisterende tilknytningen til etaten og høyskolens formelle rolle som et politiorgan skal videreføres. Med utgangspunkt i tabell 3 kan man uavhengig av dette også argumentere for at en hybrid modell trolig er å foretrekke.

En videreføring av en hybrid modell vil medføre at Politihøgskolen også i fremtiden vil måtte underkaste seg to forskjellige styringssystemer som må håndteres og balanseres. Håndtering av denne balansegangen vil være den største utfordringen for en fremtidig styringsmodell for Politihøgskolen.

## 9 Roller, ansvar og myndighet

Dagens styringsbilde er beskrevet i del 2 av rapporten. Figur 6 viser hvor komplekst dette styringsbildet er, og gir en oversikt over de svært mange interessenter og aktører som berøres.

Figur 6: Styringsbilde for Politihøgskolen



Ansvar og myndighet er knyttet til den rolle og funksjon som den enkelte aktør innehar. I et så komplekst styringsbilde er det avgjørende at dette er tydelig definert, blant annet for å unngå

konflikter og dobbeltarbeid. Samtidig er det et poeng å være bevisst på skillet mellom virksomhetsstyring på den ene siden og faglige styring på den andre siden.

## 9.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Rollefordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet er uklar på flere områder. I organisasjonsmodellen kan det fremstå som at det er klare skiller, men de blir ikke etterlevd. Det er behov for å gjøre rolle- og ansvarsfordelingen enda tydeligere.

Årsaken til at Politihøgskolens budsjett tildeles over et eget kapittel i statsbudsjettet kan ligge i at Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å formulere en politikk for Politihøgskolen, og på den måten gi konkrete rammebetingelser og tydelige strategiske, overordnede signaler gjennom tildelingsbrevet. For utvalget er det ikke tydelig hvilken politikk departementet ønsker for den norske politiutdanningen.

Det fremkommer få føringer i tildelingsbrevet til Politidirektoratet med få krav til mål og resultater. Det er vanskelig å finne Politihøgskolens virksomhet i departementets målstruktur for politi- og lensmannsetaten. Det forekommer ingen direkte styringsdialog mellom departementet og Politihøgskolen.

Departementets styring av Politihøgskolen er delvis preget av spenningen mellom budsjett- og virksomhetsstyring og politikk. Enkelte større aktuelle saker som har hatt store budsjettmessige konsekvenser, og som dessuten i stor grad har påvirket høgskolens interne prioriteringer, har blitt besluttet utenom den ordinære styringsdialogen og utenom den ordinære budsjetttildelingen. Som eksempel kan nevnes opprettelse av ny avdeling for bachelorutdanning i Stavern som følge av regjeringens vedtak om økt opptak av studenter til Politihøgskolens grunnutdanning. Videre kan nevnes styringssignaler om betydelig økt antall IP3-mannskaper.

## 9.2 Politidirektoratet

Politidirektoratet ble opprettet i 2001 for å styrke den sentrale ledelsen av politiet og for å møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen. Direktoratet ble etablert på grunnlag av at det var et behov for å klargjøre ansvar og myndighet og for å skape en helhetlig operativ og faglig ledelse med sikte på best mulig utnyttelse av ressursene. I Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) står det at det nye direktoratet skulle delta aktivt i det kriminalitetsbekjempende arbeid og bidra til forbedringer når det gjaldt koordinering og styring av den samlede politiinnsatsen. De fleste politilederne støttet opprettelsen av et Politidirektorat, flere skrev i sin høringsuttalelse at det var et behov for at etatsstyringen og styringsdialogen styrkes og videreutvikles, og at man måtte få en mer direkte styring av politidistriktene fra den sentral ledelsen (Ot.prp. nr. 7 (1999–2000), s. 40).

Politidirektoratet har vært evaluert to ganger av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) siden opprettelsen, første gang i 2004 og deretter i 2013 (Difi-rapport 2004: 3, Difi-rapport 2013: 3). I forhold til direktoratets rolle og styring er konklusjonene i begge evalueringene svært like, bare forsterket i den siste. Evalueringene viser at det er behov for en tydeligere og mer differensiert styring og ledelse av politidistrikter og særorganer. Det er også behov for å styrke Politidirektoratets faglige rolle, som kan danne grunnlag for utvikling av etaten. Evalueringen konkluderer med at Politidirektoratet må ta et overordnet ansvar for samordning, prioritering og oppgavegjennomføring i etaten.

Politianalysen retter kritikk mot Politidirektoratets styring av etaten som fremstår fragmentert, hendelsesstyrt og kortsiktig. Det er flere blant de som utvalget har pratet med som påpeker at den kapasiteten som direktoratet har lagt ned i etatsstyringen, har vært for lav. Direktoratet har ikke evnet å

samordne de økonomiske forpliktelsene med de faglige behovene. Dette gjelder både innenfor styringen av den enkelte enhet og mellom enhetene. Som følge av dette får man eksempler på at mål for og krav til Politihøgskolen får store uforutsette faglige, økonomiske og administrative konsekvenser for andre underliggende enheter. Noe som igjen får betydning for deres måloppnåelse og resultater.

En annen konsekvens av manglende styring og uklare roller og uklare myndighet er at etaten iverksetter kompensierende tiltak for å dekke de behovene som etatslederen ikke evner å tilby. Utvalget vil trekke frem to eksempler på kompensierende tiltak på fagområder som ligger i kjernen av politiets virksomhet.

**Kompenserende tiltak. Eksempel 1:**

*Kriminalitetsforebygging er en hovedoppgave for politiet, og kriminalitetsforebygging er politiets hovedstrategi for å skape større trygghet og mindre kriminalitet (Prop 1S (2012-2013)). På dette helt sentrale arbeids- og metodeområdet for politiet er interesseorganisasjonen, som er en medlemsorganisasjon, Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum (PKF) den sentrale aktøren i politiet.*

*"PKF's formål er å befeste det kriminalitetsforebyggende arbeidet i samfunnet, og sikre at det gir status og anerkjennelse. PKF skal bidra aktivt for å videreutvikle strategier, metoder og tiltak innen forebyggende polititjeneste. PKF skal jobbe aktivt for å få etablert et formalisert tverretattlig samarbeid mellom politiet og kommunale etater/andre samarbeidspartnere for å forebygge kriminalitet."(PKFs vedtekter § 1-2, [www.pkforum.no](http://www.pkforum.no))*

*Forumet driver egen nettside ([www.pkforum.no](http://www.pkforum.no)) og gjennomfører en årlig nasjonal konferanse med 200–300 deltakere fra politi og samarbeidspartnere i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.*

*Organisasjonen er en pådriver og støtte i metodeutvikling og deler «best practice». Kunnskaps- og metodeutviklingen har både et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Alle sentrale aktører som jobber med kriminalitetsforebygging, deltar på denne ene årlige nasjonale kunnskapskonferansen – også sentrale personer fra Politidirektoratet som er ansvarlig for politiets kunnskaps- og metodeutvikling på nasjonalt nivå.*

**Kompenserende tiltak. Eksempel 2:**

*Bekjempelse av narkotikakriminalitet er en sentral og høyt prioritert arbeidsoppgave for politiet. Arbeidet er omfattende og metodemessig krevende. På nasjonalt nivå er Norsk narkotikapolitiforening (NNPF) den ene og synlige aktøren. NNPF arbeider "for å styrke kampen mot narkotika ved å fremme utdanning, forebyggende arbeid og forskning. Foreningen har også som mål å samle, systematisere og formidle informasjon og kunnskap om narkotika. NNPF arbeider for et styrket samarbeid, såvel innad som mellom de ulike etatene. Foreningen er en ideell organisasjon som drives på frivillig basis og har ca. 2 700 medlemmer fra Politiet, Tollvesenet, Påtalemyndigheten, Forsvaret og andre naturlige samarbeidspartnere."([www.nnpf.no](http://www.nnpf.no)).*

*Foreningen driver egen nettside ([www.nnpf.no](http://www.nnpf.no)) og foreningen har utviklet et opplæringsprogram - «Bry deg» som er rettet mot ansatte i politiet, lokalmiljø, skole, foreldre og ungdom. <sup>2</sup>Bry Deg - si nei til narkotika<sup>2</sup> er Norsk Narkotikapolitiforenings rus- og kriminalitetsforebyggende prosjekt.» ([www.nnpf.no](http://www.nnpf.no)). I tillegg gjennomfører foreningen en årlig nasjonal utdanningskonferanse med ca. 300–400 deltakere fra politi og samarbeidspartnere som arbeider med å bekjempe narkotika. Organisasjonen er en pådriver og støtte i metodeutvikling og deler «best practice».*

*Kunnskaps- og metodeutviklingen har både et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. Alle sentrale aktører som jobber med kriminalitetsforebygging, deltar på denne ene årlige nasjonale kunnskapskonferansen – også sentrale personer fra Politidirektoratet som er ansvarlige for politiets kunnskaps- og metodeutvikling på nasjonalt nivå.*

I Politianalysen står det også at direktoratet ikke er gitt de nødvendige fullmakter og myndighet til å kunne ivareta den tiltenkte rollen. Et eksempel er når det legges klare begrensninger på politiets handlefrihet knyttet til disponering av ressurser. Eksempler på dette i styringen av Politihøgskolen er at departementet beslutter hvor mange studenter som skal tas opp ved høgskolen, at departementet legger føringer for antall timer for etterutdanning, føringer om antall ansatte som skal gjennomføre etterutdanning osv.

Et annet eksempel er at høgskolen har et eget budsjettkapittel. Budsjettet fordeles dermed direkte til Politihøgskolen, uten at det inngår i politiets samlede driftsbudsjett. Ifølge Politianalysen legger dette begrensninger på politiets handlefrihet til å disponere etatens ressurser opp mot etatens mål. Det innebærer i praksis at Politidirektoratet ikke kan endre eller omdisponere disse midlene til andre formål eller til andre deler av etaten uten å måtte gå via Justis- og beredskapsdepartementet. Dette bidrar til å gjøre Politidirektoratets rolle som etatsleder uklar. På den andre siden sikrer et eget kapittel en langsiktig gjennomføring av Politihøgskolens oppdrag i større grad.

I Politianalysen fremkommer det også at det fortsatt er knyttet utfordringer til tillit og kommunikasjon mellom Politidirektoratet og politidistrikter og særorganer. Det er mye som tyder på at slike utfordringer har en tett sammenheng med uklare roller og ansvar. Politianalysen fant også at det faglige grunnlaget for direktoratets beslutninger fremsto som svakt, noe som sannsynligvis ikke bidrar til å styrke tilliten til direktoratet.

Utvalget finner at de samme konklusjonene kan sies å gjelde i styringsprosessene mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen. I tillegg eksisterer det spesielle utfordringer i styringsmodellen for Politihøgskolen. Det ser ut til at Politidirektoratet ikke finner sin rolle som etatsleder opp mot de to overordnede departementene. Det fremstår som uklart hva som er direktoratets myndighet i styringsdialogen. På hvilke områder kan direktoratet gi klare føringer og krav, og når kan de ikke gjøre det? En av hovedutfordringene synes for utvalget å ligge på uklarheter knyttet til virksomhetsstyringen på den ene siden og den faglige styringen på den andre. Det er behov for å etablere roller, ansvar og myndighet til begge disse styringslinjene.

Politidirektoratet er i gang med å utvikle organisasjonen for å møte den kritikken som er kommet. Det er allerede etablert en ny organisering. Fremover skal direktoratet avklare nye roller, nye prosesser og styrke og endre kompetansen i direktoratet slik at direktoratet blir i stand til å ivareta sin rolle. Et av grepene som direktoratet har gjort er å flytte ansvaret for etatsstyringen av særorganer til den avdelingen som har de beste faglige forutsetningene. Tidligere har disse oppgavene i sin helhet ligget i Avdeling for strategi og virksomhetsstyring. Det er ikke like enkelt å legge de samme prinsippene til grunn for etatsstyringen av Politihøgskolen. Politihøgskolens rolle og oppgaveportefølje treffer flere avdelinger i direktoratet. Politihøgskolen har åpenbart en sentral rolle i etatens strategiske kompetanseutvikling og kompetanseforvaltning og hører på dette området naturlig under en HR/HMS-avdelingen. Samtidig er det flere andre avdelinger som vil være sentrale samarbeidspartnere med etatsfaglig ansvar. De mest sentrale vil være Politifagavdelingen og Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering. I tillegg vil det også være behov for faglig samarbeid med både Avdeling for strategi og virksomhetsstyring, IKT-avdelingen og Kommunikasjonsstaben. Spørsmålet blir hvor etatsstyringsansvaret bør plasseres for å bidra til en mer helhetlig fag- og virksomhetsstyring av Politihøgskolen. Politianalysen anbefaler at ansvaret for etatsstyringen av Politihøgskolen flyttes til HR/HMS-avdelingen i Politidirektoratet. Så langt utvalget er kjent med, er det ikke fattet en beslutning om dette ennå.

Utvalget er ikke sikker på om direktoratets svake styring av Politihøgskolen i hovedsak dreier seg om et behov for å endre den formelle tilknytning og styringsrelasjon mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen, slik Politianalysen synes å anbefale. Det kan se ut til at det ligger et potensial for å utnytte det rommet som finnes i den eksisterende modellen. For at dette skal kunne være mulig, er det behov for at aktørenes rolle, ansvar og myndighet er tydelig avklart.

### 9.3 Styret

Politihøgskolen hadde et styre allerede før politiutdanningen ble en høyskole. Styret var altså ikke et nytt styringselement i styringsmodellen ved akkrediteringen av Politihøgskolen i 2004. Politianalysen stiller spørsmål ved nødvendigheten og hensiktsmessigheten av et eget styre for Politihøgskolen. Det anbefales at det vurderes en løsning som gir en nærere og mer direkte styring av Politihøgskolen fra Politidirektoratet.

I alle intervjuer og samtaler som utvalget har gjennomført i forbindelse med arbeidet, både blant de med intern og de med ekstern tilknytning til politi- og lensmannsetaten, så var det ingen som støttet en anbefaling om at Politihøgskolens styre bør fjernes og eventuelt erstattes av et faglig utvalg. Dette til tross for at enkelte støttet Politianalysens konklusjon om at det er et behov for en nærere og mer direkte styring av høgskolen fra Politianalysen. Derimot er det flere som gir uttrykk for et behov for å se både på styrets sammensetning og mandat for å sikre at de gjør "de riktige tingene" i stedet for "å gjøre tingene riktig".

Styret er Politihøgskolens øverste organ. I hvilken grad styret er i stand til å ivareta den intenderte rolle og de intenderte oppgaver, har sammenheng med hvem som er representert i styret, og hvilke saker som forelegges styret for behandling.

Utvalget har diskutert hvorvidt gjeldende styresammensetning er den beste og mest hensiktsmessige. Flere av de personene utvalget har intervjuet, har omtalt alternative styresammensetninger og kommet med forslag til mulige endringer. Blant annet har det kommet innspill om deltakelse fra næringslivet, fra eieren ved Politidirektoratet eller Justis- og beredskapsdepartementet, og fra Riksadvokatembetet.

Utvalget har drøftet mulig deltakelse fra Politidirektoratet og/eller Justis- og beredskapsdepartementet, og har kommet frem til at dette trolig vil gjøre rollefordelingen enda mer uklar. Det fremstår som underlig om disse representantene først skal sitte i styret og fremme forslag til direktoratet og departementet om mål, budsjett m.m., for deretter å behandle saken som direktorat/departement.

Påtalemyndigheten ved Riksadvokaten har ingen direkte styringsrelasjon mot Politihøgskolen. Det har imidlertid vært diskutert hvorvidt riksadvokatembetet, med sitt faglige ansvar for sentrale deler av det Politihøgskolen underviser i, og for politiets oppgaver forøvrig, burde være representert i styret. Deltakelse av riksadvokatembetet vil sikre at den strategiske styringen av Politihøgskolen blir forankret i en av de viktigste premissleverandørene for politiutdanningen.

I utvalgets møte med styret gav styremedlemmenes uttrykk for at styrets rolle innenfor den strategiske utviklingen av høgskolen kunne styrkes. Det er utvalgets forståelse at en rekke av de større og prinsipielle sakene blir styrebehandlet uten at styret har vesentlige merknader eller innvendinger mot de fremlagte forslagene. Utvalget spør seg om Politihøgskolen inviterer styret til en reell involvering og behandling i slike saker, for eksempel ved å involvere styret tidlig nok inn i prosessen. Dersom styret får seg forelagt saken på et sent tidspunkt når den fremstår som ferdig behandlet, kan man stille spørsmål ved hvilken reell påvirkningsmulighet styret får, for eksempel ved utvikling av ny rammeplan. Styret selv oppfatter det som at de i de strategiske sakene kommer for sent på banen, og at de behandler slike saker på et for lavt detaljeringsnivå.

Utvalget stiller spørsmål ved om styrets involvering i enkelte av kontrolloppgavene og da særlig knyttet til studentsakene, som skikkethetsaker som styret bruker mye tid på i dag, fører til at styret i for liten grad bruker tid på de strategiske sakene. Dersom disse oppgavene delegeres til rektor og behandles i et underutvalg eller lignende, vil styret kunne rette et sterkere fokus på strategiske saker og saker av prinsipiell betydning.

Utvalget har også fått informasjon om at enkelte saker av stor strategisk betydning for Politihøgskolen *ikke* har blitt forelagt styret. Dette har, slik utvalget forstår det, dreid seg om saker som har hatt høy politisk oppmerksomhet og svært korte frister, gjerne knyttet til arbeidet med fremleggelse av statsbudsjettet eller lignende. Beslutningen om å opprette Bacheloravdelingen i Stavern har ifølge den informasjonen som utvalget har fått, ikke blitt behandlet i Politihøgskolens styre.

Styret behandler hovedsaklig saker som fremmes av Politihøgskolen selv. Utvalget spør i hvilken grad Politihøgskolen setter styret i stand til selv å etterspørre strategiske og prinsipielle saker og diskusjoner. Politihøgskolen har redegjort for at de i større grad vil gjøre dette i fremtiden, for eksempel gjennom styreseminarer og gjennom å invitere aktuelle foredragsholdere til styremøtene og dermed orientere om aktuelle problemstillinger som kan være av interesse for Politihøgskolens styre.

Universitets- og høyskolelovens regler om styre gjelder ikke direkte for Politihøgskolen. En tilsvarende organisering av Politihøgskolen er imidlertid rettslig forankret i politiloven § 24a, som er begrunnet med ønsket om å skape større likhet med de øvrige høgskolene. Det er tatt utgangspunkt i sentrale bestemmelser i universitetsloven (Ot.prp. nr. 61 (2003–2004), s. 28).

Ved universitets- og høyskoleloven av 2005 ble styrenes stilling styrket for å styrke kvaliteten ved forskningen og utdanningen og for å sikre den akademiske frihet (Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), s. 74):

«Departementet mener det er behov for en ytterligere styrking av styrenes strategiske rolle. Organiseringen av institusjonens ledelse må etter departementets syn bidra til å verne om faglig autonomi og akademiske verdier og tradisjoner, samt å utvikle universitetene og høyskolene som kritiske samfunnsinstitusjoner. Samtidig må den være robust og i stand til å reagere raskt på endringer i omgivelsene og bidra til at institusjonene forholder seg aktive til slike endringer.

En evaluering av styrenes arbeid, som ble gjennomført av Statskonsult i 2003, og uttalelser i høringssvarene viser at styrene så langt ikke har utnyttet sitt nye handlingsrom fullt ut. Da er det nødvendig å legge ytterligere til rette for at institusjonene får arbeidsvilkår som reelt setter dem i stand til å utnytte det handlingsrommet de har fått. Samtidig er det viktig at institusjonene får en styringsform som medvirker til at institusjonens ressurser utnyttes formåls effektivt.

Departementet mener at styret skal være det øverste organ ved institusjonen og ha det overordnede ansvar for at den faglige virksomhet holder høy kvalitet. Loven bør synliggjøre styrets ansvar for både å opprettholde den faglige autonomi og for å legge til rette for at de akademiske verdier og tradisjoner kan føres videre i møte med de omstillingsbehov stadige samfunnsendringer medfører.» (Ot.prp. nr.79 (2003-2004) s. 74.)»

Utvalget legger derfor til grunn at det ligger en gjennomtenkt lovgivervilje bak at Politihøgskolen skal ha et styre i tråd med reglene i universitets- og høyskoleloven.

## 9.4 Politihøgskolen

Politianalysen anbefaler en ny organisasjonsstruktur for politiet som innebærer en betydelig reduksjon i antall politidistrikter og en endring i særorganstrukturen. Politihøgskolen faller utenfor Politianalysens definisjon av et særorgan (NOU 2013: 9, s. 137). På grunnlag av den nye strukturen skal det etableres en strategisk ledelse av politiet bestående av sentrale ledere i Politidirektoratet,

politimestrene og eventuelt særorganssjefer. Rektor for Politihøgskolen inngår ifølge forslaget ikke i den nye ledergruppen for politiet. Politianalysen anbefaler at Politihøgskolens tilknytning og styringsrelasjon videreutvikles, og foreslår at HR/HMS-avdelingen i Politidirektoratet, som har ansvar for personellstyring, utdanning og organisasjonsutvikling, får ansvaret for styringen av Politihøgskolen.

I mandatet for utvalget fremgår det at Politihøgskolen fortsatt skal være et politiorgan. Utvalget mener at det er flere grunner til at tilknytningen som politiorgan bør videreføres. Politiet er samfunnets eneste legale maktutøver i fredstid. Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet og dagens tilknytningsform underbygger dette samtidig som den viser at utdanningen har en justisfaglig forankring. Det kan ha betydning for tilliten til politiet.

Politihøgskolen er en profesjonshøgskole som er helt avhengig av nærhet til profesjonen også gjennom rekruttering av fagpersonale fra etaten. Fagansatte i etaten tjenestegjør i dag i faste undervisningsstillinger, eller midlertidig og i perioder ved behov gjennom en innbeordringsordning. De fagansatte beholder politigraden og taper ikke tjenesteansiennitet. Ordningen er fleksibel og legger godt til rette for en profesjonsnærhet og strategisk utnyttelse og videreutvikling av etatens kompetanse, samtidig som den gjør det attraktivt å arbeide ved Politihøgskolen. Det er utvalgets oppfatning at et betydelig innslag av politiutdannere med solid og fersk erfaring fra etaten er nødvendig for å sikre faglig kvalitet og legitimitet til utdanningen. Tilsvarende antas også å gjelde for rekruttering til stillingen som sjef for Politihøgskolen/rektor. Dersom Politihøgskolen forblir et politiorgan på samme organisatoriske nivå som Kripos og Økokrim og hvor sjef-stillingen er på tilsvarende nivå og tillagt politimyndighet, vil det kunne ha betydning for rekruttering til stillingen.

Ansatte og studenter ved Politihøgskolen er underlagt politiinstruksens regler med klart strengere krav enn for andre studenter og ansatte i staten. Studentene er også undergitt et eget skikkethetsregime som er nært knyttet til kravene som stilles til en polititjenesteperson. Håndhevingen av politiinstruksens regler følger myndighetskjeden i politiet der rektor vil være øverste leder.

Politihøgskolens rolle, ansvar og myndighet vil være viktige elementer i en vurdering om organisatorisk innplassering i politiet. Høgskolen står sentralt i kunnskaps- og kompetanseutviklingen i politiet. Med tett kobling til særorganene, politidistriktene og akademiske miljø nasjonalt og internasjonalt, er Politihøgskolen på mange måter navet i kunnskapsutviklingen i norsk politi. Kunnskaps- og kompetanseutvikling fremholdes i politianalysen som sentralt for å videreutvikle politiet og for å gjennomføre den foreslåtte kvalitetsreformen.

Utdanning av nye politibetjenter og leveranse av etter- og videreutdanning er kun en del av oppgavene til Politihøgskolen. Fremover vil det være naturlig at strategisk kunnskaps- og kompetanseutvikling, styringsspørsmål for kjerneoppgavene forebygging, ordenstjeneste, beredskap og etterforskning i langt større grad bringes inn i diskusjonene på strategisk nivå i politiet. Med en ny, mindre og mer strategisk ledergruppe vil denne type spørsmål være viktige diskusjonstemaer. Samtidig er det krevende å finne balansen mellom utvikling og drift i en tid med betydelige forventninger til videreutvikling av politiet. Flere politimestere uttrykker bekymring for at de samlede utviklingsaktivitetene er for store og går utover nødvendig operativ tjeneste. Dette bekreftes også i utvalgets spørreundersøkelse, se kapittel 4. Det understreker at Politihøgskolens virksomhetsområde står sentralt i fremtidig ledelse av et kunnskapsbasert politi.

Ser vi hen til de andre nordiske landene, står Finland overfor en politireform tilsvarende den norske. I den finske reformen reduseres antall politidistrikter til 11, og utrykningspolitiet nedlegges. Politiutdanningen ble akkreditert som en bachelorutdanning fra 2014. Høgskolen vil tilby

grunnutdanning, etter- og videreutdanning (inkludert masterutdanning) og forskning. Sjefen for Politihøgskolen inngår i Politidirektørens strategiske ledergruppe sammen med politimesterne. I Danmark har man valgt en annen modell, der sjefen for Politiskolen kun har ansvaret for den akkrediterte bachelorutdanningen. Grunnutdanningen er lagt til Politiskolen og etter- og videreutdanningen er lagt som en egen avdeling, begge under Rigspolitichefen ved Koncern HR. Politiskolen har heller ikke ansvar for forskning og utvikling. Sjefen for den danske Politiskolen har altså et betydelig mindre ansvar enn Sjefen for Politihøgskolen og Skolesjefen i Finland.

Politihøgskolens har en sentral rolle i både drift og videreutvikling av politiet og det er naturlig at Politihøgskolen organisatorisk likestilles med de nye politidistriktene (regionene) og særorganene for å få samsvar mellom ansvar og myndighet. Rektors kompetanse knyttet til kunnskaps- og kompetanseutvikling vil bli svært viktig i videreutviklingen av politiet.

#### **9.4.1 Rektors ansvar og fullmakter**

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere «rektors ansvar og fullmakter». Utvalget finner det naturlig å sammenligne rektors ansvar og fullmakter med stillingen etter universitets- og høyskoleloven, og deretter vurdere om eventuelle forskjeller er velbegrunnede, og om det bør foreslå endringer i regelverket.

Etter hva utvalget kan se, er det ikke vesentlige forskjeller mellom reglene om rektors fullmakter. Selv en valgt rektor etter universitets- og høyskoleloven kan ikke avgjøre saker som ikke haster. Styret kan etter universitets- og høyskoleloven § 9-1 nr. 2 gi fullmakt til å behandle andre saker:

«Styret kan delegeres sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne lov at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.»

I teorien er det imidlertid antatt at denne delegasjonsadgangen bare gjelder saker som anses som «mindre viktige» (Bernt, 2006, s. 158 og 188).

Som det fremgår ovenfor, kan rektor ved Politihøgskolen i utgangspunktet ikke behandle saker av «prinsipiell eller stor praktisk betydning». Men det er gjort unntak der styret har gitt rektor slik myndighet, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for institusjonens virksomhet.

En del typer avgjørelser er nærmere regulert i annet regelverk. F.eks. kan rektor ikke endelig utvise en student, men kan treffe vedtak om midlertidig utvisning.

Regelen i § 3 nr. 2 om at rektors myndighet ikke omfatter saker av prinsipiell eller stor praktisk betydning, går neppe lenger enn det som ellers ville følge av reglene om styrets ansvar. Med de unntak som er fastsatt, ser utvalget det slik at rektor ved Politihøgskolen i hvert fall ikke har snevrere fullmakter enn rektor har etter de alminnelige reglene i universitets- og høyskoleloven.

Slik utvalget ser det, vil en utvidelse av rektors fullmakter medføre at Politidirektoratet ville få utvidet sin myndighet tilsvarende. Det er imidlertid viktig å merke seg at hensynet til den akademiske frihet i universitets- og høyskoleloven blant annet er søkt ivaretatt ved at en institusjon skal ha et uavhengig styre. Dersom styrets myndighet innskrenkes vesentlig, kunne det svekke Politihøgskolens legitimitet som akademisk institusjon.

Utvalget ser heller ikke helt hva man ville oppnå ved en slik endring. Ved direktoratets mulighet til å sette retning for kunnskaps- og kompetanseutvikling, gi føringer for rammeplanarbeid og

videreutdanninger, og gjennom årlige disponeringsskriv, er det allerede en vid adgang til å stake ut kursen for utdanningstilbud osv. Det er også viktig å merke seg at det uansett finnes en kjerne av akademisk frihet for den enkelte fagansatte som verken direktoratet, rektor eller styret kan gripe inn i.<sup>20</sup>

#### 9.4.2 Særlig om opptak

Opptaksprosessen er kort beskrevet under punkt 2.2.1.1.

Det særegne ved Politihøgskolen sammenlignet med de fleste andre høyskoler, er at de aller fleste studentene som uteksamineres, får arbeid i politi- og lensmannsetaten. Beslutningene om opptak får derfor stor betydning for sammensetningen av etatens personell.

Selv om det kreves plettfri vandel både for opptak til Politihøgskolen og for ansettelse i etaten, er det ikke gitt at vurderingene alltid vil være helt sammenfallende. Det er heller ikke fastsatt nasjonale regler for vandelskrav ved tilsetting. En søker som ikke får ansettelse i ett distrikt, kan derfor få det i et annet.

De studentene som uteksamineres fra Politihøgskolen, er generalister, dvs. at de i prinsippet skal kunne fylle alle typer stillinger. Det er likevel naturlig at sammensetningen av studentmassen endrer seg over tid (Larsson, Strype & Thomassen, 2006; Larsson, 2010), og det kan være behov for at man over tid forandrer vektleggingen av hva slags kompetanse etaten trenger, i lys av samfunnsutviklingen. Dette kan gjøres ved at man forandrer formelle kriterier vedrørende utdanningskrav, fysiske prøver, vandel osv., men også ved at man gir instruksjoner om betydningen av forskjellige momenter i opptaksintervjuene.

Opptaksreglementet går i liten grad inn på dette, og det må antas å følge av nemndenes uavhengige stilling at rektor ikke uten videre kan gi instruksjoner. Det er behov for klargjøring av ansvar og roller om opptak av studenter. Det bør fremkomme tydelig i instruksjonen klare kriterier og krav for den skjønnsutøvelsen som nemndene skal utøve under opptaket. Kriteriene for opptak må forankres hos Politidirektoratet. Som eier bør Politidirektoratet styre hvem som skal opptas og senere ansettes i etaten.

## 10 Etats- og virksomhetsstyring

Dagens styring av politiet fungerer ikke tilfredsstillende (NOU 2013: 9). Det er flere ulike årsaker til dette. Blant annet, som også denne rapporten har vært inne på, er uklarheter knyttet til roller, ansvar og myndighet av betydning. Utvalget ser også at det er behov for å etablere helhetlige og gjennomgående styringsprosesser med god kvalitet basert på statens bærende prinsipp om mål- og resultatstyring.

**Virksomhetsstyring** består av den totale prosessen som omfatter arbeidet med å fastsette mål og resultatkrav, planlegge hvordan disse skal nås, løpende rapportering av status, analyser av situasjonen samt utforming og iverksettelse av korrigerende tiltak. Virksomhetsstyring omfatter derfor både styring, ledelse og kontroll og skjer gjennom årlige gjentakende prosesser for planlegging, gjennomføring og oppfølging. Intern kontroll er en integrert del i virksomhetsstyringen.

**Etatsstyring** er den aktivitet politiets sentrale ledelse utøver for å:

- sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske mål og prioriteringer

---

<sup>20</sup> Jf. punkt 2.4 ovenfor.

- sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- sikre at virksomheten opererer innenfor de lovene, reglene og rammene som er satt for virksomheten
- bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensial

**Mål- og resultatstyring** er det overordnede styringsprinsippet for statlig virksomheter og er fundamentet for de etatsstyringsaktiviteter som utøves fra Justisdepartementets og Politidirektoratets side. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har definert mål- og resultatstyring slik:

*Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll, læring og utvikling og forbedring av virksomheten.*

Styringsprinsippet er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og reglement for økonomistyring hvor det heter at alle virksomheter skal:

- fastsette mål- og resultatkrav
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon
- tilpasse styringen til virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet

Metodikken for mål- og resultatstyringen forutsetter at virksomheten tar utgangspunkt i overordnede mål og strategier fra myndighetene, virksomhetsideen samt samfunnsoppdraget til virksomheten.

### 10.1.1 Styringsdialogen

Det er en forutsetning for god virksomhetsstyring at det er fastsatt langsiktige strategiske mål og planer. Det finnes ikke i dag en politisk forankret plan eller strategi som trekker opp mål, retning og prioriteringer for politiets virksomhet. Dette får betydning for den strategiske ledelsen av etaten også på direktoratsnivå. Politianalysen konkluderer med at fraværet av langsiktig strategiske mål og planer bidrar til en kortsiktig og hendelsesstyrt styring av politiet (NOU 2013: 9, s. 41). Det er utvalgets oppfatning at dette også i stor grad preger styringen av Politihøgskolen.

En langsiktig strategi for politiet må være kunnskapsbasert. Samtidig må man sikre at den fremtidige kunnskapsutviklingen blir ivaretatt i de strategiske planene. Det finnes ingen strategi på FoU-området for justissektoren, og det foreligger heller ikke noen nasjonal kompetanseutviklingsstrategi for etaten, noe som får betydning for Politihøgskolens muligheter til å legge langsiktig strategi og planer for sin virksomhet.

Styringsdialogen er en viktig del av styringssystemet i politi- og lensmannsetaten. Dialogen skal bidra til å sikre sammenheng mellom politiets nasjonale og lokale mål, evaluere resultater og trekke lærdom av den. Det er behov for å fastsette mål- og resultatkrav som er rettet mot å forvalte og utvikle politiet som etat. Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistrikter/særorganer må i økende grad dreie seg om overordnede mål og rammer, og mindre om ressursdisponeringer og operative prioriteringer. Innenfor gitte rammer er det politidistriktene og særorganene som på egen hånd skal foreta sine prioriteringer og disposisjoner. Fundamentet for styringsdialogen skal være en klar visjon om etatens overordnede oppgaver og målsettinger.

En grunnleggende utfordring i et slikt styringssystem er hvordan underliggende virksomheter kan gis tilstrekkelig frihet til effektiv oppgaveutførelse uten at styring og innflytelse fra overordnet nivå svekkes. Det er utvalgets forståelse at de overordnede målene med tilhørende delmål for politi- og lensmannsetaten som fremgår av Prop. 1 S, i liten grad brukes som føringer/sectormål i mål- og resultatstyringen for Politihøgskolen. Heller ikke i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet eller i disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til politi- og lensmannsetaten fremkommer det overordnede mål som kan legges direkte til grunn for utarbeidelse av virksomhetsmål for Politihøgskolen.

I 2014 opererer Justis- og beredskapsdepartementet med åtte hovedmål for justissektoren. Fire av hovedmålene er rettet mot politi- og lensmannsetaten. Ut fra de fire hovedmålene følger det 12 delmål, 24 styringsparametere, 23 rapporteringskrav og 17 oppgaver. I tillegg følger et eget statistikkvedlegg med ytterligere rapporteringskrav på 18 områder. 22. juli-kommisjonens rapport peker på at et høyt antall mål vanskeliggjør god ledelse og dermed utvikling av etaten. Det stilles spørsmål ved om de fastsatte målene er de rette (NOU 2012: 14, s. 311). Hvert enkelt politidistrikt/særorgan har de siste årene i tillegg blitt utfordret på å utvikle lokale mål, for å synliggjøre sine utfordringsbilder overfor Politidirektoratet samt internt i egen organisasjon. Dette skal gi et mer helhetlig målbylde, og dermed bidra til å gi styringsinformasjon til overordnet nivå. Politidirektoratet etterspør i liten grad begrunnelser for eller resultater på lokalt definerte mål. Dette vil gjenspeile dialogen mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Om målstrukturen for politi- og lensmannsetaten ikke treffer, så vil den formelle styringsrelasjonen bare delvis dekke departementets behov for styring. Dette innebærer at viktige styringsområder som ikke dekkes av målstrukturen må følges opp i en mer uformell styring, noe som bidrar til utydelige roller og uklar ansvarsdeling mellom departementet og direktoratet (NOU 2013: 9).

Utvalget har fått informasjon om at styringsdialogen innenfor universitets- og høyskolesektoren er løftet opp på et mer strategisk nivå i de senere årene. I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til universiteter og høyskoler står det blant annet:

”Etatsstyringsmøtene skal være en strategisk dialog mellom departementet og institusjonens styre om institusjonens utvikling. Sentrale punkter vil være profil og ambisjoner, strategiske prioriteringer og utfordringer, sett i lys av nasjonale mål og prioriteringer, samt institusjonens resultater og rammebetingelser. En del av denne dialogen vil være videre utvikling av målstrukturen og bruk av denne som styringsverktøy.”

Til sammenlikning med Justissektoren opererer Kunnskapsdepartementet med en målstruktur på fem sektormål for hele universitets- og høyskolesektoren, og til sammen 15 kvalitative og kvantitative styringsparametere. Kunnskapsdepartementet ønsker å forenkle og tydeliggjøre målstrukturen ytterligere. Sektoren vil bli involvert i dette arbeidet (Tildelingsbrev 2014).

Også Justis- og beredskapsdepartementet har satt i gang et arbeid med å revidere målstrukturen for justis- og beredskapssektoren. Det er en målsetting for dette arbeidet at det skal være færre og tydeligere mål som skal danne grunnlag for en bedre gjennomføringsevne og en målstruktur som i større grad gjenspeiler de politiske prioriteringene.

Det er vanskelig å finne plass for Politihøgskolens virksomhet i dagens målstruktur, og den har i liten grad fungert som førende for mål- og resultatstyringen av Politihøgskolen. Heller ikke i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet eller disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til politi- og lensmannsetaten er det utformet overordnede mål som fungerer som gode rettesnorer for utarbeidelse av virksomhetsmål for Politihøgskolen.

Utvalget har fått et inntrykk av at det er lav kunnskap i Politidirektoratet om hvordan direktoratet bør drive etatsledelse av en utdanningsvirksomhet og hva det innebærer å være en akkreditert høyskole. Dette mener utvalget er nødvendig kunnskap for at Politidirektoratet som etatsleder best mulig skal stille krav til hvordan virksomhetsmålene skal utformes, og hvordan sikre tilstrekkelig styringsinformasjon.

### **10.1.2 Belønning, incentiver og sanksjoner**

Innenfor etatsstyringen har det hittil i svært begrenset utstrekning vært benyttet noen former for belønning, incentiver og sanksjoner for å anspore til ytterligere forbedringer. Utgangspunktet er at gode resultater som fremkommer gjennom målrettet arbeid i etaten, skal belønnes. Belønningen kan rettes mot resultatenheten, mot lederen eller mot medarbeiderne.

Ideelt sett bør effektivitet i måloppnåelsen gi positive konsekvenser for hva virksomheten (enheten) får tildelt av midler eller belønning. Konsekvensen av effektiv resultatrettet atferd bør være at virksomheten får større oppgaver og mer ressurser slik at resultatene ytterligere kan forbedres. En annen konsekvens bør være at medarbeidere som bidrar til gode resultater i prinsippet får en belønning som i en viss grad reflekterer verdien av det de yter for å nå virksomhetens mål.

Sanksjoner i ulike former må også benyttes når ting går i en helt annen retning enn hva man med rimelighet bør kunne forvente. Sanksjoner har til hensikt å virke strukturerende og oppdragende med hensyn til bruk av budsjettmidler og resultatoppnåelse, og skal basere seg på de samme evalueringsprinsippene som for belønning. Sanksjonsformen har til nå vært benyttet kun ved større uhjemlede budsjettoverskridelser, hvor politidistrikt har måttet overføre hele eller deler av overskridelsen til neste år.

## **11 Strategisk kompetansestyring**

De ansatte er politiets viktigste ressurs. De er politiets ansikt utad, og de er avgjørende for å lykkes med å forebygge og bekjempe kriminalitet. Politiet har utvilsomt stor kompetanse i sin organisasjon for å kunne løse bredden av oppgaver. Spørsmålet blir hvorvidt kompetansestyring er satt tilstrekkelig på dagsordenen gjennom ledelse, styring og systematikk. Politianalysen slår fast at politiet mangler en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse (NOU 2013:9, s. 206). Kvalitetsreformen fordrer således at strategisk kompetansestyring blir et av de sentrale satsingsområdene. Utdanning, det være seg grunnutdanning og etter-/videreutdanning, samt forskning og utvikling med kunnskapsdeling, må bli en del av denne satsingen. Strategisk kompetansestyring er et avgjørende virkemiddel for at Politidirektoratet skal kunne utøve en helhetlig styring, og må ses som del av den samlede virksomhetsledelsen av politiet. Som etatsleder er det behov for at Politidirektoratet har en tydeligere rolle i styringen av kompetanseutviklingen. Utvalget har valgt å se kunnskapsutviklingsbehov, kompetanseutviklingsbehov, kompetansestyring og kompetanseforvaltning i sammenheng.

Det er en overordnet målsetting at politiets virksomhet i vid forstand skal være kunnskapsbasert. I Politianalysen står det at utviklingstrekkene i samfunnet gir politiet et utfordringsbilde som krever tydelige prioriteringer og klare mål (NOU 2013: 9, s. 18). Å møte disse utfordringene vil kreve at et strategisk utfordringsbilde beskrives med utgangspunkt i politiets samfunnsoppdrag. Bildet må skissere utfordringer på kort og lang sikt. Det ligger til Politidirektoratets etatslederrolle å trekke opp og eie et slikt bilde. Av dette bildet er det naturlig å utlede et overordnet kunnskapsutviklingsbehov for etaten. Nødvendig kunnskap om kriminaliteten (status og utviklingstrekk), politiets metoder og

politiets organisering i oppgaveløsningen må ligge til grunn for en slik beskrivelse. Behovet og hvordan dette tenkes ivaretatt, kan skisseres gjennom en FOU-strategi.

### 11.1 Hva er strategisk kompetansestyring

Kompetanse har vokst frem som et stadig mer fremtredende strategisk satsingsområde i så vel private som offentlige virksomheter. En systematisk satsing på kompetanse er nødvendig dersom en organisasjon skal klare å møte det økte kompetansekravet på kortere og lengre sikt. De fleste større organisasjoner har derfor satt kompetanseutvikling på agendaen. Politianalysen beskriver også dette som et av de områdene hvor politi- og lensmannsetaten har et stort potensial for å videreutvikle.

Stadig flere virksomheter er helt avhengig av sin kompetansebeholdning for å lykkes, og må sies å være kompetanseintensive. For enkelte virksomheter er kompetanse så avgjørende at de prioriterer kompetanse fremfor alt annet, og disse virksomhetene benevnes ofte som «kompetanseorganisasjoner». Kompetanseorganisasjoner har noen felles karakteristika som skiller dem fra kompetanseintensive organisasjoner; den prinsipielle forskjellen er hvor sentralt kompetanse er i mål, strategier og praktisk arbeid.

I kompetanseorganisasjoner gjennomsyrrer fokuset på kompetanse hele organisasjonen. En kompetanseorganisasjon legger til grunn at kompetanse er en kritisk suksessfaktor for å nå sine mål. Videre legger kompetanseorganisasjoner til grunn at den enkelte medarbeiders kompetanse må ivaretas og utvikles fordi den skaper verdi. Denne typen organisasjoner integrerer fokuset på kompetanse med ledelsesfilosofi, strategi og kultur. Videre reflekterer resultatoppfølgings- og belønningssystemene satsingen på kompetansestyring.

Det er virksomheten som definerer kompetansebehovet og som iverksetter de nødvendige tiltak for å dekke behovet. Den enkelte medarbeider er selv ansvarlig for å tilegne seg kompetansen. Fordi kompetanse er definert som avgjørende for å nå virksomhetens mål, blir alle ledere på alle nivåer målt på i hvilken grad de bidrar til kompetanseutvikling. Den enkelte medarbeider måles på hvordan vedkommende bidrar til kompetanseutviklingen i virksomheten. Den enkelte medarbeiders bidrag innebærer mer enn forpliktelsen til å ivareta egen kompetanse. Hver medarbeider er også forpliktet til å dele med andre gjennom å være instruktør, dokumentere arbeidsmetodikk og resultater osv. Det siste fordrer en kulturell forståelse og endring i organisasjonen.

Investeringene i kompetanse betraktes på lik linje med øvrige investeringer. Kompetanse kan anta mange former, og ulike oppgaver innebærer høyst varierende kompetansekrav. Ofte er det naturlig å skille mellom formell kompetanse og realkompetanse. Formell kompetanse sikter til kompetanse som kan dokumenteres gjennom utdanningssystemet eller godkjente sertifiseringsordninger. Realkompetanse derimot sikter til den samlede kompetanse en person har ervervet gjennom formell utdanning, arbeidserfaring og annen organisasjonsdeltakelse, samt gjennom ens privatliv. Realkompetansen blir dermed summen av formell og uformell kompetanse.

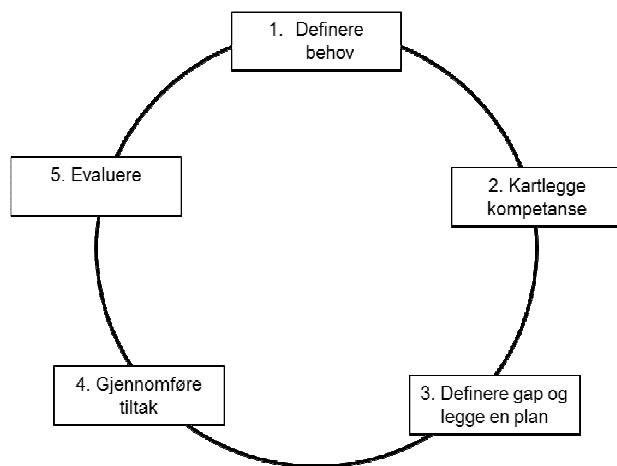
Linda Lai beskriver strategisk kompetansestyring som en tilnærming til denne kompetansesatsingen. Slik definerer Lai (2004, s. 14) begrepet strategisk kompetansestyring:

”Strategisk kompetansestyring innebærer planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre organisasjonen og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål.”

Strategisk kompetansestyring er en prosess, som starter med å planlegge og definere behov, dernest må det kartlegges hvilken kompetanse organisasjonen har for å identifisere kompetansegapet. Dette

gapet danner grunnlaget for å iverksette prioriterte tiltak, som deretter evalueres og følges opp med vekt på å avdekke resultater i forhold til definerte mål. Dette kan illustreres slik:

Figur 7 Prosess for strategisk kompetansestyring



Strategisk kompetansestyring forutsetter god kunnskap om egen organisasjon og dens omgivelser, herunder fremtidig utvikling i både organisasjonen og omgivelser. Videre forutsetter kompetansestyringen kunnskap innenfor HR-området for å vurdere ulike tiltak som kan brukes hver for seg eller i samvirke for å fylle kompetansebehovet. Det er aldri bare én måte å dekke fremtidig kompetansebehov på. Det er summen av tiltak, sammen eller hver for seg, som er avgjørende. I tillegg forutsetter strategisk kompetansestyring evne til å jobbe systematisk og metodisk med problemstillingen.

Men den viktigste kritiske suksessfaktoren for å lykkes med strategisk kompetansestyring er ledelsesengasjement og involvering.

### 11.1.1 Kompetansetiltak

Strategisk kompetansestyring omfatter tiltak i en bredere betydning enn rekruttering og utdanning. Kompetansetiltak utgjør investeringer for enten å anskaffe, utvikle, mobilisere eller avvikle kompetanse (Lai, 2004, s.16).

Ulrich (2008) har definert seks alternative tiltak for hvordan en organisasjon kan skaffe seg kompetanse (the 6 Bs) som angitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5. Tiltak for hvordan en organisasjon kan skaffe seg kompetanse (Ulrich, 2008)

Tiltak	Sentrale spørsmål
Buy ("rekruttere")	I hvilken grad lykkes vi med å velge blant kandidater og ansette dem vi ønsker mest? I hvilken grad lykkes vi med å integrere dem i organisasjonen?
Build ("utvikle")	Hvor gode er vi til å utvikle de som allerede arbeider i organisasjonen? Hvor godt styrt er kompetanseutviklingen?
Borrow (samarbeide)	Hvor godt lykkes vi med å flytte medarbeidere mellom enheter og med å utfylle våre interne ressurser med eksterne ekspertise? I hvilken grad utvikles kompetanse gjennom samarbeid og allianser med andre I hvilken grad er det lagt til rette for toveis kompetanseflyt mellom egen organisasjon og andre aktører?
Boost ("forsterke")	I hvilken grad lykkes vi med å utvikle medarbeidere som systematisk og over tid leverer over forventningene, for å sette dem i stand til fremtidige oppgaver? I hvilken grad finnes karriere- og talentprogrammer?
Bind ("beholde")	Hvor godt lykkes vi med å beholde medarbeidere som systematisk og over tid presterer over forventningene?
Bounce ("avskjedige")	Hvor godt lykkes vi med å håndtere, og i noen tilfeller også avskjedige, medarbeidere som systematisk og over tid ikke presterer i henhold til forventningene?

Et hovedpoeng er at kompetansestyring er noe mer enn å rekruttere og beholde medarbeidere. Det må tenkes i en større bredde. Å finne balansen mellom disse seks alternative tiltakene er et strategisk valg, der langsiktige konsekvenser for organisasjonen må vurderes.

Utdanning og opplæring er helt klart et virkemiddel for å lukke kompetansegap. Strategisk kompetansestyring, og spesielt å identifisere gap gjennom kompetanseanalyser, blir en viktig inngangsparameter både for å definere innholdsmessig og volummessig behov for Politihøgskolen. I strategisk kompetansestyring er således rekruttering til politi- og lensmannsetaten gjennom Politihøgskolen, samt etter- og videreutdanning, en funksjon av politi- og lensmannsetatens behov. Når det utdannes rundt 720 nye polititjenestemenn og -kvinner årlig, så gir dette effekt. Men etter- og videreutdanningen av disse i et livslangt perspektiv er også viktig. Imidlertid blir det for snevert å bruke dette som virkemiddel isolert. Diskusjonene som følger av strategisk kompetanseanalyser må også inkludere tiltak som omfatter andre virkemidler som etaten kan benytte for å beholde og utvikle sine medarbeidere. Dette innebærer at satsingen på strategisk kompetansestyring har konsekvenser for etatens ledere, medarbeidere og HR-organisasjon.

## 11.2 Manglende helhetlig og strategisk styring av kompetanseutvikling

På tross av at strategisk kompetansestyring har vært et hovedområde innenfor Politidirektoratets overordnede personalpolitikk siden 2008,<sup>21</sup> mangler politiet en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse (NOU 2013: 9, s. 209).

I direktoratets egen vurdering av etatens fremtidige bemannings- og kompetansebehov i 2008 fremkommer det at det er behov for en mer analytisk og langsiktig tilnærming til kompetansestyring basert på de utfordringene som etaten vil stå overfor i fremtiden (POD, 2008). Som følge av dette nedsatte direktoratet en prosjektgruppe i august 2008 som skulle utvikle et verktøy for kompetanseforvaltning i politi- og lensmannsetaten, med særlig fokus på å rekruttere, videreutvikle og

<sup>21</sup> Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten 2008–2013 som er gjeldende inntil ny HR-strategi er på plass, jf. Disponeringsskriv for 2014.

beholde kritisk kompetanse. Arbeidet inkluderte utvikling av modell, plan for implementering og uttesting i seks pilotdistrikter og i Kripos. Prosjektgruppen leverte sin innstilling i september 2010, hvor de anbefaler at modellen for kompetanseforvaltning implementeres. Ansvar for gjennomføring og oppfølging anbefales lagt til Politidirektoratet, og kompetanseforvaltning foreslås som fast punkt i styringsdialogen mellom POD og distrikter og særorganer.

Politidirektoratet fulgte opp dette arbeidet i disponeringsskrivet for 2011, hvor det står:

”Alle politidistrikt og særorgan skal ha en strategisk kompetanseplan. Politidirektoratet har utviklet en helhetlig modell for kompetanseforvaltning som ser kompetanseplanen i sammenheng med strategisk planlegging og ledelse. Politidirektoratet vil kunne gi noe støtte og bistand til utarbeidelse av strategisk kompetanseplan i henhold til modellen.”

Det samme avsnittet er å finne i disponeringsskrivet for 2012, mens kompetanseforvaltning ikke blir nevnt i disponeringsskrivet for 2013. Så langt utvalget kjenner til, har ikke Politidirektoratet fulgt opp disse føringene i styringsdialogen, og har følgelig ikke oversikt over i hvilken grad pålegget ble fulgt opp. Politidirektoratet har ikke fremstått som en premissgiver for strategisk kompetansestyring og heller ikke benyttet modellen i sin egen organisasjon. Det kan synes som at evnen til å gjennomføre har vært for svak. Det er skapt noen forventninger i etaten som ikke er innfridd, og man kan stille spørsmål ved om den innsatsen som politidistrikt og særorgan har nedlagt i arbeidet, kan forsvares.

Dette blir også langt på vei dokumentert i utvalgets undersøkelse blant politidistrikter og særorganer, hvor det fremkommer at rundt 60 prosent av de som har svart på undersøkelsen, svarer at distriktet/organet har utarbeidet en kompetanseplan, men det er svært variabelt i hvilken grad planene er fulgt opp. Det er rundt 50 prosent som svarer at distriktet/organet har kartlagt hvilken kompetanse som mangler, i lys av kompetanseplanen. Og igjen er det flere som svarer at det ikke har vært en systematisk oppfølging for å fylle kompetansebehovet.

I disponeringsskrivet for 2014, under hovedmål 5 ”Fornyelse og forbedring av politi- og lensmannsetaten”, delmål 5.4 ”Styrke HR i politiet”, står det:

”Videreutvikling av strategisk kompetanseplan som verktøy for kompetanseplanlegging på enhets- og individnivå skal arbeides med i 2014. Alle distrikter skal i løpet av 2014 ha gjennomført kartlegging av nåværende kompetanse som forberedelse til strategisk kompetanseplanlegging. Arbeidet vil bli fulgt opp i styringsdialogen.”

Som følge av dette pålegget er det flere i utvalgets undersøkelse som svarer at distriktet/organet har planer om å utarbeide en strategisk kompetanseplan i løpet av 2014.

### **11.2.1 Roller, ansvar og myndighet**

Kjernen i virksomhetsstyring er tildeling av oppdrag, resultatkrav og rammefaktorer, som avklares gjennom styringsdialogen, og hvor det rapporteres tilbake på oppnådde resultater. Strategisk kompetansestyring vil naturlig følge de samme styringslinjene ved at det må være avklart hvem som innehar det helhetlige HR-ansvar, herunder ansvaret for strategisk kompetansestyring i politi- og lensmannsetaten.

Utvalget mener at det er naturlig at Politidirektoratet har det overordnende premissgivende ansvaret for strategisk kompetansestyring. Politidirektoratet vil dermed vurdere behovet for volummessig rekruttering og utdanning til politi- og lensmannsetaten basert på kompetanseanalyser og vurdering av ulike tiltak. Av dette følger det at Politidirektoratet må avklare dette styringsmessig i sin styringsdialog med Justis- og beredskapsdepartementet, og dernest gi det videre som oppdrag og

resultatkrav med tilhørende rammebetingelser til rektor/styret for Politihøgskolen. Det må understrekes at Politihøgskolen representerer en kapasitet som må utnyttes optimalt, derfor bør kompetanseanalysen legge til grunn en relativ stabil utdanningsproduksjon over tid. Dette vil bidra til at Politihøgskolen gjør sitt til å lukke kompetansegapet og til at Politihøgskolen er en kosteffektiv utdanningsvirksomhet for etaten.

Samtidig er det en erkjennelse at den faglige styringen ikke følger de vertikale styringslinjene. For en kompetanseorganisasjon som Politihøgskolen, består dette av et sett av aktører. De styrings- og ressursmessige premisene gis i den vertikale styringsaksen. Her vil de kvalitetsmessige kravene også være gitt. Samtidig er det rektor for Politihøgskolen som må løse dette oppdraget gjennom å levere en høykvalitets politiutdanning, inkludert videre- og etterutdanning og opplæring, basert på ulike aktørers behov og interesser. I lys av prinsippet om rammestyring i offentlig sektor, skal rektor for Politihøgskolen ha frihet til å finne ut hvordan han/hun skal løse sine oppdrag. Her gjelder det å finne balansen mellom kravene til akkreditering og akademisk frihet, til samtidig å ivareta de innholdsmessige behovene for å utdanne til politiprofesjonen.

### 11.2.2 Gevinstrealisering

I Politianalysen fremkommer det at politiet bruker om lag 350 millioner kroner på ulike kompetansehevingstiltak hvert år. I tillegg belaster kompetansehevingstiltak politidistrikt og særorgan ved at personell blir borte fra tjenestelistene for en periode. Fravær av strategisk kompetansestyring gjør at disse investeringene ikke utnyttes til fulle og dermed ikke gir ønsket verdi. Med dagens system er det svært begrenset oppfølging av resultater og prestasjoner. Politiet har dermed ikke oversikt over hvilke resultater som de årlige 350 millioner kronene gir etaten.

Det mangler oppfølging og analyser av eksisterende kompetanseplaner som avdekker hvilket behov som eksisterer. Det kan synes som om det i mange distrikter er opp til den enkelte ansatte hvilken etterutdanning som gjennomføres. Det kan også tyde på at det i liten grad settes krav til den ansatte som har gjennomført videreutdanning, om at utdannelsen skal benyttes i etterkant. Enkle kartlegginger har vist at distriktenes evne til å ta i bruk og forvalte ervervet kompetanse varierer sterkt. Noen distrikter kan sende mange tjenestepersoner til f.eks dommeravhør over en kort periode og samtidig ha mangel på slik kompetanse fordi personene går over i andre stillinger og da ikke brukes til å gjennomføre avhør. Andre sender personer på videreutdanning uten at de er tiltenkt funksjoner der de får tatt i bruk kompetansen. Etter- og videreutdanning kan også kvalifisere for opprykk eller andre stillinger, hvor utdannelsen ikke blir utnyttet. Etaten mangler også systemer som viser tilgjengelig kompetanse og på den måten legger til rette for bruk av kompetanse på tvers av distrikter. En konsekvens av at politiet ikke utnytter ervervet og tilgjengelig kompetanse godt nok, er at Politihøgskolen må tilby en større utdanningskapasitet enn nødvendig. Det går utover andre områder.

For å sikre at politiet henter ut gevinstene av investeringer knyttet til kompetanseutvikling, må det iverksettes evaluering, siste ledd i modellen for strategisk kompetansestyring, iverksettes. Det er nødvendig at resultater av de tiltak og investeringer som er gjennomført, blir fulgt opp i styringsdialogen. I denne sammenhengen kan det være aktuelt å evaluere finansieringsmodellen for henholdsvis grunnutdanningen og videre-/etterutdanningen ved Politihøgskolen.

## 12 Faglig styring

Det er et grunnleggende trekk ved en høyskole at den faglige uavhengigheten er sikret. Samtidig er det flere muligheter for en eier til å påvirke faglig retning og prioriteringer. Utvalget har sett nærmere på

eiers handlingsrom innenfor en høyskoles faglige uavhengighet, og har vurdert i hvilken grad dette rommet er utnyttet.

Politi­høgskolen er godkjent av NOKUT til å gi bachelorutdanning og masterutdanning. NOKUT skal evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring, akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering (universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd). Styringen fra NOKUTs side retter seg ikke mot innholdet i forskningen eller undervisningen, men mot systemer for å sikre uavhengigheten og kvalitetssikringen.

Høyskolens faglige uavhengighet er materielt søkt sikret bl.a. ved universitets- og høyskoleloven § 1-5. Institusjonelt følger det av universitets- og høyskolelovens regler at en institusjon som er underlagt loven, skal ha et styre. Det følger videre av universitets- og høyskoleloven at godkjenning av NOKUT forutsetter at institusjonen følger reglene i universitets- og høyskoleloven.

Universitets- og høyskolelovens regler om styre gjelder ikke direkte for Politi­høgskolen. Imidlertid følger det av politiloven § 24a at Politi­høgskolen skal ha et styre. I styreforskriften er det videre fastsatt regler om styrets sammensetning og oppgaver som er svært like de reglene som følger direkte av universitets- og høyskoleloven.

Utvalget antar at det neppe er et absolutt krav for å beholde NOKUT-godkjenningen at Politi­høgskolen opprettholder et eget styre, i og med at vi har to eksempler på det motsatte. Utvalget har likevel merket seg at den sakkyndige komiteen anbefalte at KRUS skulle pålegges å ha et styre (NOKUT, 2012a). Dersom man skulle velge å endre politiloven slik at Politi­høgskolen ikke lenger skulle ha et styre som oppfylte de grunnleggende kravene i universitets- og høyskoleloven, er det antakelig ekstra viktig å dokumentere på annen måte at den faglige uavhengigheten er sikret også strukturelt.

Etter dagens system kan departementet fastsette rammeplan for utdanningene, mens det er opp til Politi­høgskolen å fastsette mer konkret hvordan målet i rammeplanen skal nås. Det er på samme måte som for universiteter og høyskoler ellers. Utvalget har ikke funnet eksempler på at departementet eller direktoratet har forsøkt å pålegge Politi­høgskolen oppgaver, men møtt motstand.

Oppdraget til Politi­høgskolen er utdanning, forskning og formidling som har relevans for politi- og lensmannsetaten. Samfunnet investerer betydelige beløp direkte og indirekte i Politi­høgskolens kunnskaps- og utdanningsvirksomhet. Det er naturlig at eieren ønsker å styre virksomheten for å sikre ønskede leveranser. Politianalysen anbefaler en løsning som gir en nærere og mer direkte styring av Politi­høgskolen fra Politidirektoratet (NOU 2013:9 s. 50).

I Politianalysen står det: ”Det er grundig dokumentert gjennom både interne og eksterne evalueringer at dagens styring av politiet ikke fungerer tilfredsstillende” (NOU 2013: 9, s. 144). Et av kjennetegnene ved den overordnede styringen av politiet er at det strategiske grunnlaget for en målrettet og langsiktig utvikling og styring av politiet er svakt. Det vil derfor være naturlig å se nærmere på de ulike elementene i Politi­høgskolens oppdrag og vurdere ønsket om sterkere styring opp mot hvilke styringsmuligheter dagens styringsmodell gir, og om styringsmulighetene har vært utnyttet.

## 12.1 FoU-strategi

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har over tid hatt en hovedmålsetting om at politiets virksomhet i større grad må kunnskapsbaseres. Rapportene i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011 har konkludert med at målsettingen ikke er nådd.

I Politianalysen står det (NOU 2013: 9, s. 44):

“Å arbeide kunnskapsbasert har vært et uttalt mål i politiet i flere år. Planlegging og gjennomføring av politiets oppgaveutøvelse bør være basert på data og analyser, f.eks. av kriminalitetsutviklingen og når og hvor kriminaliteten finner sted, og på kunnskap om beste praksis og tilgjengelige metoder. Valg av strategier og virkemidler bør baseres på grundige analyser, relevant forskning og god kjennskap til kunnskapsfronten internasjonalt.”

For å utvikle et politi som kan møte fremtidens behov, anbefaler Politianalysen at politiet blant annet gjennomgår en kvalitetsreform. Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling (NOU 2013:9 s. 51). Politianalysen foreslår en rekke tiltak for å styrke kunnskapsutviklingen i politiet. Et av tiltakene er å utvikle en FoU-strategi for justissektoren, samt gradvis styrke ressursinnsatsen på dette området. Også i Meld. St. 18 (2012–2013), *Lange linjer – Kunnskap gir muligheter* fremkommer det at Justis- og beredskapsdepartementet må målrette den samlede forskningsinnsatsen i justissektoren og at departementet derfor vil utarbeide en egen forskningsstrategi. Departementet påbegynte i 2013 arbeidet med en FoU-strategi for å målrette departementets og sektorens bruk av forskning som grunnlag for politikktutvikling (Prop. 1 S (2013–2014), s. 36). Det er en målsetting å styrke FoU-miljøet i departementet og i underliggende virksomheter for å sikre bedre analyser av tilstanden i sektoren. En slik strategi vil gi faglige føringer for både styret og rektor når rammene for Politihøgskolens FoU-virksomhet skal fastsettes.

## 12.2 Nasjonal strategi for kompetanseutvikling

Betydningen av kompetanse vil bare øke i fremtiden, og i et mer spesialisert arbeidsmarked vil en strategisk tilnærming for å sikre at man rekrutterer, utvikler og beholder medarbeidere med riktig kompetanse være avgjørende. Som utvalget allerede har påpekt, mangler imidlertid politiet en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse.

En nasjonal strategi for kompetanseutvikling for politiet ville være en viktig faglig føring til Politihøgskolens styre og rektor for hele virksomhetsutøvelsen. Det foreligger ikke en slik strategi i dag, og styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen har heller ikke drøftet en helhetlig kompetanseutvikling for politiet.

Som et eksempel på at dette gjøres i universitets- og høyskolesektoren generelt, viser utvalget til arbeidet med en nasjonal rammeplan for sykepleierutdanning og hvordan denne er implementert i den enkelte høyskole.<sup>22</sup> Prosessen begynte med at Kunnskapsdepartementet i 2006 bad Universitets- og høyskolerådet om å utarbeide et utkast. Dette utkastet ble oversendt departementet i 2007 og sendt på alminnelig høring før departementet fastsatte rammeplan for sykepleiestudiet i 2008.

## 12.3 Faglig utvikling ved Politihøgskolen

Faglig utvikling ved Politihøgskolen er en kontinuerlig prosess basert på et bredt kunnskapsgrunnlag: forskning og utvikling, erfaringsbasert tverrsektoriell kunnskap nasjonalt og internasjonalt, etatens behov, nye lover og regler, samt styringssignaler og føringer fra Politidirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet på respektive områder.

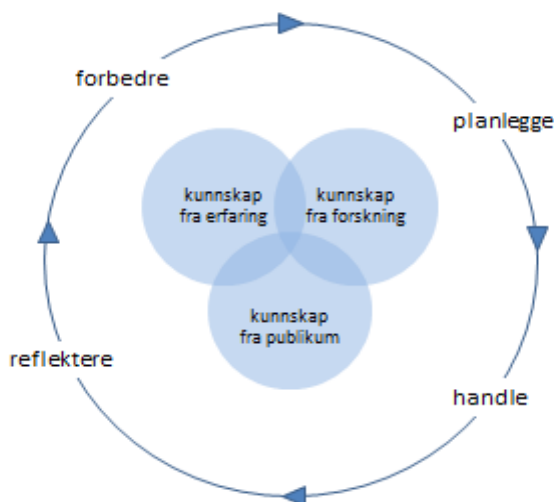
Dette kan fremstilles som en syklisk læringsprosess bestående av de fire fasene planlegge, handle, reflektere/vurdere og forbedre. Modellen er en integrert del av kvalitetssikringssystemet ved

---

<sup>22</sup> jf. ovenfor under punkt 5.3

Politi­høgskolen og danner basis for kontinuerlige forbedringsprosesser og for systematisk læring på alle nivåer.

Figur 8 Faglig utvikling vist som en syklisk læringsprosess (Endringsprogrammet, 2014, s. 22).



#### 12.4 Fastsetting av standardiserte arbeidsprosedyrer i politiet

Et viktig element i både grunn-, etter- og videreutdanning er å gi kunnskap om ulike arbeidsmetoder og prosedyrer. På enkelte områder fungerer en detaljert lov- og forskriftsregulering som tilstrekkelig beskrivelse. På andre områder foreligger det detaljerte prosedyrebeskrivelser ved rundskriv og retningslinjer fra enten Politidirektoratet eller Riksadvokaten. Fortsatt er det likevel mange områder der ”beste praksis” er bestemmende for standarder (tiltakskort).

Flere har overfor utvalget gitt uttrykk for at det er uklart hvordan ”beste praksis” fastsettes i politiet og av hvem. Det synes heller ikke å være noen systematisk vurdering når direktoratet eller Riksadvokaten velger å gi nasjonale retningslinjer som fastsetter arbeidsprosesser på et område. Det påpekes også at de økonomiske og administrative konsekvensene av ny praksis i liten grad vurderes. En prosjektgruppe i regi av Endringsprogrammet har sett på hvordan man kan gjøre en systematisk kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL) mulig i politiet. Prosjektgruppen anbefaler å bruke et sett med kriterier som tar utgangspunkt i helsesektorens lange erfaring med bruk av fagprosedyrer for vurdering av hvilke arbeidsprosesser som bør standardiseres (Endringsprogrammet, 2014, s. 70):

- Hvilke arbeidsprosesser har flest avvik eller klager (jf. spesialenhetens rapporter)?
- Hvilke arbeidsprosesser benyttes oftest (effektivisering av daglige rutiner)?
- Hvilke arbeidsprosesser er det vanskeligst å samkjøre når man skal ta raske avgjørelser og mange skal være involvert (jf. 24 taktiske emner i Oslo politidistrikt)?
- Hvilke arbeidsprosesser gir høyest risiko for publikum og tjenestemenn?
- Hvilke arbeidsprosesser er dyrest å gjennomføre?
- Hvilke arbeidsprosesser skrives det mest kritisk om i media?

Prosjektgruppen presiserer betydningen av å være varsom med å utarbeide for mange nasjonale standarder.

Prosjektgruppen fremholder videre ”at det haster med å opprette en arbeidsgruppe som får i oppdrag å utarbeide felles metodikk for utarbeidelse av kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer i politiet”.

Prosjektgruppen anbefaler at oppdraget organiseres av prosessansvarlig for KEL i POD, og at det opprettes en arbeidsgruppe med bred representasjon av fagansatte fra ulike arbeidsfelt som har erfaring med utvikling av ulike arbeidsprosedyrer (tiltakskort/standarder), taktisk og teknisk etterforskning, forebygging og operativt arbeid. Arbeidsgruppen må spille aktivt på eksterne fagmiljøer som har erfaring med denne type prosedyrearbeid, både nasjonale og internasjonale (Endringsprogrammet 2014, s. 71). Utvalget tiltrer denne anbefalingen og peker på at det vil være naturlig at Politihøgskolen inngår i arbeidsgruppen. De nasjonale prosedyrene og de øvrige kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrene vil være sentrale innholdselementer i hele utdanningsporteføljen til Politihøgskolen.

Faglig styring av politiet gjennom å vurdere når det skal fastsettes nasjonale arbeidsprosedyrer og fastsette innhold, er et sentralt element i utøvelse av etatsledelsen (eierstyring). Denne styringsmuligheten er kun i begrenset grad brukt.

## 12.5 Bachelorutdanningen

Innholdet i Bachelorutdanningen fastsettes på flere nivåer: En rammeplan angir de overordnede målene for utdanningen og inneholder målsettinger om kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. Samtidig beskriver den mål og krav til ferdigheter for de fem hovedområdene utdanningen er delt inn i. Rammeplanen oversendes Politidirektoratet før den godkjennes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Rammeplanen legger føringer for de fagansatte når de skal utarbeide forslag til fagplaner som skal godkjennes av styret. Styret må kvalitetssikre at fagplanene dekker målsettingene og kravene til innholdselementer før de godkjennes. Rektor er videre ansvarlig for at emneplanene dekker målsettingene og innholdselementene som er beskrevet i fagplanene.

Dermed er både Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet involvert i de overordnede vurderingene, mens den nærmere faglige utformingen fastsettes av styret. Også i universitets- og høyskolesektoren ellers kan departementet fastsette rammeplaner, mens institusjonen fastsetter de mer detaljerte studieplanene (universitets- og høyskoleloven § 3-2).

Siden bachelorutdanningen er sammensatt for å gi de uteksaminerte kandidatene en generalistkompetanse, vil et ønske om mer av et bestemt fag føre til at man må knipe inn på noe annet. Det kan derfor være en omstendelig prosess å endre rammeplanen og fagplanene.

Rammeplanen er det sentrale styringsdokumentet for direktoratet og departementet til å legge føringer for målsettinger og innholdselementer i utdanningen. Verken departementet eller direktoratet legger i dag føringer for revisjon av rammeplanen når arbeidet starter opp. De involveres kun ved at forslag til rammeplan sendes frem fra Politihøgskolen. Etter det utvalget har fått opplyst, har Politidirektoratet videresendt utkastet til departementet uten realitetsbehandling. Departementet har heller ikke foretatt endringer eller bedt om noen nærmere redegjørelse før rammeplanen har blitt fastsatt.

Prosessen med å fastsette rammeplan er en betydelig styringsmulighet som synes å være utnyttet.

## 12.6 Etter- og videreutdanning

Rettslig sett er fordelingen av myndighet mellom departementet, direktoratet og Politihøgskolen den samme ved etter- og videreutdanning som for bachelorutdanningen. Men i praksis kan endringer skje raskere. Etter- og videreutdanningen består av en rekke kurs og utdanninger, og en ny utdanning vil ikke per definisjon måtte kompenseres med mindre av en annen. (En annen sak er at en vesentlig økning av ressursbruken på ett område kan føre til behov for innsparinger på et annet område.) Politianalysen påpeker at et eget budsjettkapittel for Politihøgskolen legger begrensninger for politidirektørens fullmakt og myndighet til å utvikle egen virksomhet (NOU 2013: 9, s. 147). Knyttet til utvikling av Politihøgskolens etter- og videreutdanning kan et eget budsjettkapittel legge begrensninger for Politidirektoratets mulighet til å gi mål og prioriteringer i utøvelsen av sin bestillerrolle overfor Politihøgskolen.

Bestilling av etter- og videreutdanning og føringer for målsettinger og innholdselementer skjer noe ulikt mellom ulike fagområder. Noen bestillinger skisserer et utdanningsbehov over flere år, andre er mer kortsiktige og fastsettes år for år i særskilt vedlegg til det årlige disponeringskrivet. Og noen bestillinger kommer midt i året utenfor styringsdialogen. Dialogen med fagavdelingene er svært ulik og synes å være påvirket av enkeltmedarbeidere i direktoratets interesse og engasjement for et område. Styringen fremstår som fragmentert og tilfeldig og bærer preg av at det ikke foreligger en samlet kompetanseutviklingsstrategi for etaten.

## 12.7 Forskning og utvikling

Som nevnt vil hensynet til den akademiske frihet begrense Justis- og beredskapsdepartementets og Politidirektoratets adgang til å gi instruksjoner om innholdet i forskningen. Men ved en strategisk kunnskapsstyring kan man søke å sikre at det forskes på områder der etatens og samfunnets behov for ny kunnskap er størst.

I Politianalysen etterlyses en strategi for forskning og utvikling for justissektoren, noe også Politihøgskolen har sluttet seg til i sin høringsuttalelse. Utvalget er enig i at en slik strategi vil være hensiktsmessig.

## 13 Oppsummering av del 3

Utvalget har på grunnlag av gjennomførte intervjuer og samtaler, spørreundersøkelse og annen informasjonsinnhenting kommet frem til seks punkter hvor utfordringene synes å være størst.

1. Styringsutfordringene som følge av at politiutdannelsen har beveget seg fra å være en etatskole til en akkreditert høyskole. En analyse utvalget har gjennomført, viser at en hybrid modell i størst grad også tilfredsstillende de tre kravene som utvalget har satt til en fremtidig styringsmodell.
2. Uklare roller, ansvar og myndighet innenfor de ulike virksomhetene og nivåene i styringsmodellen. Dette er en viktig forklaringsfaktor for hvorfor styringen av Politihøgskolen fremstår som utfordrende i dag. Entydige styringslinjer er en forutsetning for en robust og funksjonell styringsmodell.
3. Politihøgskolens organisatoriske plass. Politihøgskolen har en sentral rolle i både drift og videreutvikling av politiet. Ved en strukturreform bør derfor Politihøgskolen organisatorisk likestilles med de nye politidistriktene (regionene) og særorganene for å få samsvar mellom

ansvar og myndighet. Rektors kompetanse knyttet til kunnskaps- og kompetanseutvikling vil bli svært viktig i videreutviklingen av politiet.

4. Etats- og virksomhetsstyringen av Politihøgskolen. Styringsdialogen må dreie seg om overordnede mål og rammer, og mindre om ressursdisponeringer og operative prioriteringer. Politihøgskolens virksomhet har ingen plass i dagens målstruktur for politi- og lensmannsetaten, og strukturen har som følge av dette i liten grad fungert som førende for mål- og resultatstyringen av Politihøgskolen.
5. Strategisk kompetansestyring ikke er satt tilstrekkelig på dagsordenen i politiet. Utviklingstrekkene i samfunnet gir politiet et utfordringer som krever tydelige prioriteringer og klare mål innenfor kompetanseutvikling. De ansattes kompetanse er avgjørende for å lykkes med å forebygge og bekjempe kriminalitet og i en kvalitetsreform vil strategisk kompetansestyring bli et av de sentrale satsingsområdene. En konsekvens av manglende styring er at de investeringene som etaten gjør på kompetanseområdet ikke utnyttes til fulle og dermed ikke gir ønsket verdi.
6. Den faglige styringen av Politihøgskolen. Det ligger et spenningsforhold mellom den faglige uavhengigheten som en akkreditert høyskolen skal ha, opp mot eierens og etatslederens behov for å påvirke faglig retning og prioriteringer. Utvalget har kommet frem til at eieren ikke har benyttet seg av de styringsmulighetene som foreligger i dagens styringsmodell. Hovedforklaringen ligger i at politiet har manglet langsiktige strategiske mål og planer. Det ligger et styringspotensial i å gi retning og rammer i en overordnet FoU-strategi og gjennom en nasjonal strategi for kompetanseutvikling. Det ligger også et styringspotensial gjennom prosessen med å fastsette rammeplan for grunnutdanningen som synes uutnyttet. Også på etter- og videreutdanningsområdet ligger det til rette for mer styring gjennom å etablere et enhetlig system med avklaring av ansvar og myndighet for fastsetting av standardiserte arbeidsprosedyrer. Den faglige styringen må også ses i sammenheng med utøvelsen av virksomhetsstyringen av Politihøgskolen.

# DEL 4 ANBEFALINGER

---

## 14 Utvalgets anbefalinger

Politi- og lensmannsetaten skal igjennom betydelige endringsprosesser. Arbeidet er allerede i gang, og det legges opp til endringsprosesser gjennom en strukturreform og en kvalitetsreform. Det er enda mye som er uavklart, særlig knyttet til strukturreformen. På tross av dette legger utvalget til grunn at strukturreformen vil bli gjennomført, at antall politidistrikter skal reduseres, og at det etableres en nasjonal strategisk ledergruppe for politiet.

Kvalitetsreformen er i gang. Reformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling (NOU 2013: 9). Kvalitetsreformen vil kreve forbedringer i styring og ledelsesprosesser. Utvalget ser på sine anbefalinger som et innspill i det pågående reformarbeidet.

For å kunne drive strategisk ledelse vil det være behov for å bruke forsknings- og utviklingsarbeid aktivt. Det vil da bli viktig med en robust og bærekraftig institusjonell styringsmodell for Politihøgskolen som legger til rette for en fremtidsorientert kunnskapsutvikling. Det er identifisert en rekke anbefalinger som utvalget mener bør vurderes for en fremtidig styringsmodell for Politihøgskolen. Anbefalingene er gruppert i tre hovedområder.

### 14.1 Videreføre hybridmodellen

Utvalget har gjennom sitt arbeid kommet frem til at en hybrid modell i størst grad vil tilfredsstillere kravene som utvalget har satt til en fremtidig styringsmodell. For at en slik modell skal fungere, mener utvalget at det er fire forutsetninger som må være tilstede:

1. Styringsmodellen må reddykke *entydige styringslinjer* mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og Politihøgskolen.
2. Styringsmodellen må gi Politihøgskolen *handlingsrom* i samsvar med de kravene som følger av universitets- og høyskoleloven og virksomhetsstyringen som utøves av Politidirektoratet.
3. Styringsmodellen må sikre en *helhetlig og god faglig styring* som både ivaretar politiets langsiktige kunnskaps- og kompetansebehov og samtidig Politihøgskolens faglige autonomi innen rammene av den akademiske frihet.
4. Styringsmodellen må legge til rette for et langt bedre *samspill* på alle nivåer, internt ved Politihøgskolen, mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet og mellom Politihøgskolen og høgskolens interessenter.

### 14.2 Avklare roller, ansvar og myndighet

Utvalget har redegjort for et svært komplekst styringsbilde. Siden utvalget ikke anbefaler store endringer i dagens styringsmodell, blir det desto viktigere å ta inn over seg den kompleksiteten som styringsmodellens aktørbilde utgjør, og tydeliggjøre hvem som skal gjøre hva. Det er etter utvalgets mening ikke kompleksiteten i seg selv som er hovedutfordringen, men at ansvaret og myndigheten

som er knyttet til den enkelte aktørs rolle og funksjon, er utydelig. Utvalget har i arbeidet skilt mellom virksomhetsstyring som en vertikal toveis prosess og faglig styring som skjer på tvers.

#### 14.2.1 Helhetlig styrket styringsdialog

Styringsdialogen er en viktig del av styringssystemet i politi- og lensmannsetaten. Dialogen skal bidra til å sikre sammenheng mellom politiets nasjonale og lokale mål, evaluere resultater fra tjenesteutøvelsen og trekke lærdom av den. Utvalget anbefaler at styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen i større grad dreier seg om overordnede mål og rammer, og mindre om ressursdisponeringer og operative prioriteringer. Innenfor gitte rammer skal Politihøgskolen kunne foreta sine prioriteringer og disposisjoner. Fundamentet for styringsdialogen skal være en klar visjon om etatens overordnede oppgaver og målsettinger.

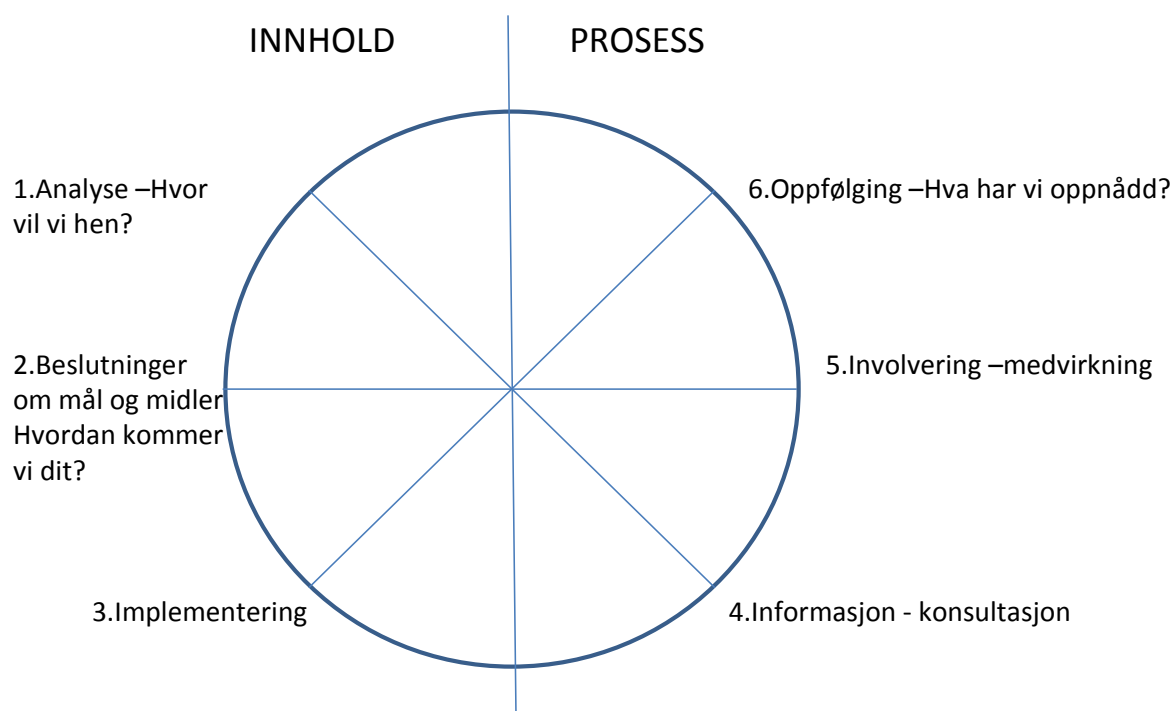
Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen bør i tillegg til kontrollaspektet også ha et kreativt, reflekterende og lærende aspekt. Den bør være sentrert om tre sentrale problemstillinger:

- Hva ønsker vi å oppnå (sammen)?
- Hvordan kommer vi dit (sammen)?
- Hva har vi oppnådd (sammen)?

En slik tilnærming bygger styring og ledelse som et strategifokusert, resultatrettet og forpliktende samspill. For at styringsdialogen skal bli strategifokusert, er innholdet både i dialogen og informasjons- og kommunikasjonsprosessene av avgjørende betydning.

Ledelseskommunikasjon dreier seg om kommunikasjon om strategi (mål og midler), implementering (iverksetting) av strategier (oppgaveløsning) og resultater og måloppnåelse. Dette kan illustreres med følgende figur:

Figur 9 Strategifokusert styringsdialog



Meningsskaping i virksomhetsstyringen stiller krav til utvikling av felles forståelsesrammer for mål og midler og sammenhengen mellom mål og midler. Gjennom en intensiv toveis styringsdialog som tar hensyn til både innhold og prosess og er preget av ledelseskommunikasjon, sikrer man felles virkelighetsoppfatninger og klarhet, forståelse og aksept av mål, midler, resultater og måloppnåelse.

Møtestrukturen for styringsdialogen må tilpasses begge parter behov.

Utvalget mener det er behov for flere styringsdialogmøter mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen hvert år. Det bør gjennomføres ett møte hver vår, med fokus på analyse og overordnede føringer. Neste møte bør gjennomføres tidlig høst, for diskusjon av virksomhetsplan for kommende år. I forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet i oktober, bør siste dialogmøte gjennomføres, for å bli enige om neste års virksomhetsmål. Styringsdialogen må gi handlingsrom og tillate korrigerende av kursen underveis.

En helhetlig styringsdialog dreier seg også om å ha et helhetsperspektiv på etatsnivå. Det innebærer at Politidirektoratet må være i stand til å vurdere hvilke konsekvenser føringer, mål og krav til Politihøgskolen får for resten av etaten. Videre må styringsdialogen ta hensyn til etatens faglige behov. Det forutsettes derfor at et strategisk kompetanseråd er i tett dialog med Politihøgskolen og Politidirektoratet i tilknytning til dialogmøtene.

Utvalget foreslår videre at høgskolestyres leder, som leder for øverste organ ved Politihøgskolen, deltar i dialogmøtene med direktoratet. Dette er en praksis som følges ved andre utdanningsinstitusjoner. En løsning der ytterligere medlemmer fra styret deltar i styringsdialogen kan også vurderes. Utvalget viser her til den praksis Kunnskapsdepartementet følger eksempelvis overfor Høgskolen i Buskerud og Vestfold, beskrevet i kapittel 5.3. Direktoratet kan altså sikre seg en dialog med en representativ delegasjon fra styret, ikke bare med styrelederen.

#### **14.2.2 Styrke kompetansen i Politidirektoratet**

En videreføring av en hybrid modell vil medføre at Politihøgskolen også i fremtiden må balansere to ulike styringslinjer. En helhetlig styrket styringsdialog skal ivareta høgskolens to styringslinjer. Dette bør også være synlig i mål- og resultatstyringen av høgskolen, og bør også reflekteres i styringsdialogen mellom direktoratet og høgskolen. Politidirektoratet har ikke klart å håndtere denne tosidigheten i styringsdialogen til nå. Utvalget har et inntrykk av at Politidirektoratet mangler kunnskap om hvordan virksomhetsstyre en utdanningsvirksomhet og hvilke krav som følger av å være en akkreditert høyskole. Dette mener utvalget er nødvendig kunnskap for at Politidirektoratet skal kunne stille korrekte krav til hvordan virksomhetsmålene skal utformes. Politidirektoratet bør se hen til styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og universitets- og høyskoleinstitusjonene.

#### **14.2.3 Rektor del av politiets strategiske ledergruppe**

Ved gjennomføringen av strukturreformen skal det etableres en nasjonal strategisk ledergruppe. Politihøgskolens har en sentral rolle i både drift og videreutvikling av politiet og det er naturlig at Politihøgskolen organisatorisk likestilles med de nye politidistriktene (regionene) og særorganene for å få samsvar mellom ansvar og myndighet. Rektors kompetanse knyttet til kunnskaps- og kompetanseutvikling vil bli svært viktig i videreutviklingen av politiet. Utvalget anbefaler at denne kompetansen inngår i politidirektørens strategiske ledergruppe. Finsk politi har gjennomført en politireform som har mange fellestrekk med forslagene i Politianalysen og de har etablert en

akkreditert politihøgskole. I Finland inngår rektor i rikspolisjefens ledergruppe. Svensk politi har tilsvarende løsning med rektor i rikspolisjefens ledergruppe, mens dansk politi har valgt en annen løsning som er en naturlig konsekvens av at de har valgt å splitte ansvaret for grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen.

#### **14.2.4 Styrke styrings- og ledelseskompetansen blant lederne i politiet**

For å sikre en robust styringsmodell er det behov for at lederne i etaten har nødvendig styrings- og ledelseskompetanse. Lederne må kjenne til det institusjonelle systemet og hvordan styringsmodellen fungerer. Dette er også av betydning for at politiledelsen skal være i stand til å drive strategisk ledelse.

#### **14.2.5 Budsjett for etter- og videreutdanning inn i kapittel 440**

Politihøgskolen har et eget kapittel i statsbudsjettet. Kapittel 442 inneholder i dag bevilgninger til grunnutdanningen, til en viss andel av etter- og videreutdanningen og til forskningsvirksomheten. Noe av etter- og videreutdanningen finansieres fra kapittel 440 i statsbudsjettet som oppdrag fra Politidirektoratet (mellom 20 og 40 millioner kroner årlig). Utvalget understreker etatens behov for et langsiktig arbeid med kunnskapsutvikling gjennom forskning, men også ved utvikling av nye utdanningstilbud og nytt utdanningsinnhold. Et eget kapittel i statsbudsjettet vil være en garanti for at det langsiktige arbeidet ivaretas i konkurranse med Politidirektoratets behov for å dekke dagsaktuelle og kortsiktige behov. For detaljert og kortsiktig budsjettstyring vil også kunne bidra til å innskrenke den frie kunnskapsutviklingen og formålet med den akademiske frihet. Det hjelper lite å ha en formell frihet til forskning og utvikling dersom det ikke gis ressurser til det.

Grunnutdanningen er regjeringens hovedoppdrag til Politihøgskolen, mens etter- og videreutdanningen er behovsstyrt. Etter- og videreutdanningen har aldri hatt en tydelig finansieringsmodell. Utvalget har diskutert om det bør være to finansieringsmodeller for de to virksomhetene. Et aktuelt utgangspunkt for ulike finansieringsmodeller kan være å skille mellom henholdsvis grunnutdanning (bevilgningsfinansiert) og etter-/videreutdanning (kundefinansiering fra politimester/tilsvarende eller basert på kompetanseanalyser fra POD), og mellom grunnforskning (bevilgningsfinansiering) og oppdragsforskning (styrt av POD basert på behov).

Utvalget anbefaler at ny finansieringsmodell for etter- og videreutdanning vurderes. Utvalget mener at midlene til gjennomføring av etter- og videreutdanning naturlig bør inngå i politidirektørens ramme og ressursforvaltning under kapittel 440. Samtidig må det sikres langsiktighet og forutsigbarhet i gjennomføringsplanene for etter- og videreutdanningene slik at Politihøgskolen kan etablere og utvikle fagmiljø i en fast stab på relevante områder. Et slikt fagmiljø er avgjørende for å sikre kontinuerlig utvikling og kvalitet i utdanningene. En fast stab vil også være viktig for å kunne gjennomføre behovsanalyser for nye utdanninger og nytt utdanningsinnhold. Det bør vurderes om finansiering av oppdragsforskning også bør inn i kapittel 440. Oppdragsforskningen kan dels være styrt av departementet gjennom føringer til Politidirektoratet og dels være frie midler – alt under kapittel 440. Kapittel 442 bør forbeholdes finansiering av grunnutdanningen, utviklingskostnader til etter- og videreutdanning og den frie forskningsvirksomheten. Videre bør Politihøgskolen kunne søke om eksterne forskningsmidler som andre akademiske institusjoner.

#### **14.2.6 Videreføre styret**

Utvalget mener at Politihøgskolens styre er nødvendig for å sikre legitimitet i samfunnet, kvaliteten ved forskningen og utdanningen og den akademiske frihet. Utvalget foreslår at Politihøgskolens styre i større grad enn i dag behandler saker av strategisk og prinsipiell karakter. Utvalget ser at styret bruker mye tid på saker som kunne delegeres til andre egnede utvalg eller til høgskolens rektor. Dette er allerede gjort i en viss utstrekning, men bør også vurderes for flere saker, som for eksempel

skikkethetsaker, som i dag er gjenstand for en svært omstendelig prosess som tar uforholdsmessig mye tid. Dette fordrer en endring av mandatet slik at styret har en strategisk funksjon, mens andre saker flyttes ut i linjefunksjoner, for eksempel til rektor for Politihøgskolen.

For å sikre at styret arbeider på et tilstrekkelig overordnet strategisk nivå bør det vurderes om det skal oppnevnes et utdanningsutvalg som skal godkjenne studieplaner. Flere andre utdanningsinstitusjoner har egne utdanningsutvalg som godkjenner studieplaner og emneplaner, samt kvalitetssikrer studiene. Dersom det opprettes et utdanningsutvalg ved Politihøgskolen, bør det i så fall tilligge styret å opprette nye studier.

Utvalget mener at styrets sammensetning bør være mest mulig lik sammensetningen ved andre høyskoler. Dette gir legitimitet til styrets arbeid. Ordningen, slik den er regulert i universitet- og høyskoleloven sikrer at ingen gruppe alene har flertall. Ordningen med to eksterne representanter fra universitet- og høyskolesektoren sikrer legitimitet i sektoren, etaten og samfunnet for øvrig. De to representantene fra politi- og lensmannsetaten sikrer ivaretagelse av politietatsens behov. Utvalget foreslår imidlertid at ett av styrets eksterne medlemmer bør ha erfaring fra den høyere påtalemyndighet. Forslaget er begrunnet med den høyere påtalemyndighets rolle som leder av etterforskning. Etterforskning er et sentralt fagfelt på Politihøgskolen, hvilket bør gjenspeiles i styrets sammensetning.

Utvalget anbefaler at dagens ordning knyttet til oppnevning av styrets medlemmer videreføres. Dette innebærer blant annet at eksterne medlemmer utpekes av Justis- og beredskapsdepartementet. Forslaget om å bringe inn erfaring fra den høyere påtalemyndighet i styret understøtter også en videreføring av dagens ordning med oppnevning av styret. Dagens ordning er da i samsvar med universitets- og høyskoleloven, som regulerer ordningen for universitets- og høyskolesektoren for øvrig.

#### **14.2.7 Endre opptaksreglementet**

Ansvar og roller knyttet til opptak av studenter fremstår som uklare. Det er behov for en nærmere regulering av mulighetene til å gi generelle føringer for nemndenes skjønnsutøvelse i opptaksreglement – både i vurderingen av en søkersandel og om en søker er egnet. Utvalget foreslår at det vurderes å regelfeste at Politidirektoratet, eller rektor etter delegasjon, kan gi instruksjoner til opptaksnemndene om kriterier for skjønnsutøvelsen. Det kan gjelde en klargjøring av den foreliggende praksis, utfylling der praksis ikke gir noe svar, eller at man skal endre praksis fremover. Kriteriene for opptak må forankres hos Politidirektoratet, som har et overordnet ansvar for hvem som skal opptas og senere ansettes i etaten. De nye retningslinjene må ses i sammenheng med de generelle kriterier for ansettelser i etaten og for disiplinærsaker i ansettelsesrådet.

Utvalget antar at det er rom innenfor den gjeldende regelen i politiloven § 24b for å endre opptaksreglementet slik.

### **14.3 Faglig utvikling**

Samfunnsutviklingen medfører et utfordringsbilde for politiet som stiller store krav til kunnskapsutvikling og kompetanseutvikling. Endringene skjer raskt. Skal politiet være i stand til å møte disse utfordringene, vil dette kreve at politiet etablerer et strategisk grunnlag for en målrettet og langsiktig utvikling og styring. Gjennom utredningsarbeidet har utvalget kommet frem til at Politidirektoratet ikke har utnyttet de styringsmulighetene som ligger i dagens styringsmodell. Utvalgets anbefalinger skal legge til rette for at Politidirektoratet etablerer det nødvendige strategiske grunnlaget for å kunne styre den faglige utviklingen på et riktig og overordnet nivå.

### 14.3.1 Etablere en FoU-strategi på sektornivå

Utvalget støtter Politianalysens anbefaling om å utvikle en FoU-strategi for justissektoren og for politiet. Dette vil være et nødvendig grep for å ivareta den langsiktige innsatsen som skal sikre utvikling av kunnskapsfronten innenfor politiets kjerneoppgaver. Utvalget mener også at en FoU-strategi vil gjøre det mulig for eieren, herunder Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, å angi retning og prioriteringer innenfor arbeidet med forskning og utvikling på sektorens ansvarsområder.

### 14.3.2 Etablere en strategi for kompetanseutvikling

Samfunnsutviklingen gir politiet utfordringer som krever god og oppdatert kunnskap og kompetanse. For å møte disse utfordringene må det utformes et strategisk utfordringsbilde som skisserer politiets fremtidige kompetansebehov på kort og lang sikt. På grunnlag av dette bilde bør det utledes en strategi for kompetanseutvikling for etaten. Strategien skal beskrive hvordan gapet mellom det fremtidige kompetansebehovet og den faktiske kompetansesituasjonen skal fylles, med en målsetning om å styrke politikraften i samfunnet. En slik strategi vil gi retning for styringen av Politihøgskolen, og vil innebære en betydelig styringsmulighet.

### 14.3.3 Opprette et strategisk kompetanseråd

Utvalget anbefaler at det etableres et strategisk kompetanseråd som skal fange opp det langsiktige kompetansebehovet i etaten. Det er behov for å etablere et organ hvor dialogen med de som er faglige kravstillere ivaretas.

Det strategiske kompetanserådet bør ledes av Politidirektoratet, og Politihøgskolen bør ha ansvar for sekretariatet. I rådet må det sikres nødvendig representasjon fra politidistrikter og særorganer som dekker etatens kompetansebehov ut fra et bredt faglig perspektiv, og som ivaretar de mange variasjonene både når det gjelder størrelse, oppgaver og organisering.

Det strategiske rådet skal fungere som et rådgivende organ for politiets nasjonale strategiske ledergruppe i utviklingen av etatens strategi for kompetanseutvikling. Den vedtatte strategien skal gi retning og rammer som det strategiske kompetanserådet skal ta hensyn til. Anbefalingene fra kompetanserådet i oppfølging av den overordnede strategien behandles i politiets nasjonale strategiske ledergruppe før eventuelle føringer inngår i styringssignalene til Politihøgskolen gjennom den formaliserte styringsdialogen. Rådet skal forankre hvilke fagområder hvor det er behov for kunnskap. Rådet bør omfatte alle de tre områdene: grunnutdanningen, etter og videreutdanningen og forskningsvirksomheten. Det er likevel særlig etter- og videreutdanning som det vil være nærliggende for rådet å behandle. Rådet bør ha ansvar for å utarbeide forslag til hvilke fagområder det er behov for ny kunnskap og ny eller mer kompetanse på. Rådet vil bidra til å gi retning og rammer for den fremtidige kompetanseutviklingen. Dette må ivaretas i Politihøgskolens strategi, slik at disse bestillingene virkeliggjøres. Deretter skal Politihøgskolens referansegrupper og fagråd utvikle det faglig innholdet og utarbeide fagplaner. Det er viktig at referansegruppene og fagrådene har legitimitet og forankring.

Samtidig er det viktig at det trekkes opp en klar grense mot Politihøgskolens styres kompetanse til å opprette nye utdanninger. Det strategiske kompetanserådet skal ikke erstatte Politihøgskolens nasjonale referansegrupper og faggrupper for utvikling av nye studier (videreutdanning med studiepoeng), fag- og emneplaner (grunnutdanningen/bachelor).<sup>23</sup> Det er en forutsetning at disse videreføres og videreutvikles.

---

<sup>23</sup> Studier, fagplaner mv er definert i [Forskrift om studier og eksamen ved Politihøgskolen](#) FOR-2011-05-31-697

For grunnutdanningen legger rammeplanen føringer for innholdet. Her er det naturlig at det strategiske kompetanserådet gir sine anbefalinger når mandatet for rammeplanarbeidet utformes, i sluttfasen av arbeidet og eventuelt avgir høringsuttalelse når et forslag til ny rammeplan foreligger. Utarbeidelse av fagplaner innenfor rammene av rammeplanen ligger til rektors ansvar og myndighet å utarbeide. Fagplanene godkjennes i styret eller et utvalg som utgår fra styret.

Etablering av et strategisk kompetanseråd vil skape en rød tråd fra etaten og opp til politidirektøren og deretter helt ned til de som utvikler de konkrete utdanningstilbudene. Rådet skal bidra til å utvikle og styrke samspeillet knyttet til kompetanseutvikling mellom Politidirektoratet, Politihøgskolen og politidistrikter og særorganer.

#### **14.3.4 Etablere en modell for strategisk kompetansestyring**

Det er behov for en tydeligere ledelse, styring og systematikk rundt politiets kompetanseutvikling. Politianalysen slår fast at politiet mangler en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse (NOU 2013:9, s 206). Strategisk kompetansestyring vil bli ett av de sentrale satsingsområdene for kvalitetsreformen, og vil være et avgjørende virkemiddel for at Politidirektoratet skal kunne utøve en helhetlig styring. En økt satsing på strategisk kompetansestyring vil ha konsekvenser for ledere, medarbeidere og HR-organisasjonen. Det er således nødvendig å få både en kompetanseendring og en kulturendring i etaten.

For å kunne etablere en strategi for kompetanseutvikling er det behov for å skaffe seg en nasjonal oversikt over kompetansebehovet i politidistrikt og særorgan. Politidirektoratet må ta en tydeligere rolle i styringen av kompetanseutviklingen, både når det gjelder analyse og virkemidler. Direktoratet nedsatte og ledet selv en prosjektgruppe som skulle sikre en effektiv kompetanseforvaltning i etaten i 2010 (Politidirektoratet, 2010). Utvalget støtter prosjektgruppens anbefaling om å implementere en modell for kompetanseforvaltning i politiet og at forvaltning av kompetanse blir et tema i styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistrikter og særorganer. Utvalget har ikke vurdert den modellen som er foreslått og uttestet av prosjektgruppen.

En modell for strategisk kompetansestyring som er effektiv og ivaretar helheten, forutsetter gode arenaer som legger til rette for nødvendige oppstrøms- og nedstrømsprosesser. Utvalget ser for seg at følgende arenaer vil være involvert i dette strategiske arbeidet:

- Politihøgskolens styre
- Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen, hvor rammefaktorer knyttet til utdanningsvolum for grunnutdanningen, rammer for videre-/etterutdanning og føringer for FoU-arbeidet må fastlegges.
- Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistrikt/særorgan
- Nasjonal strategisk ledergruppe for politiet
- Strategisk kompetanseråd
- IDF-møte med sentrale tillitsvalgte<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Møtearena mellom de sentrale tillitsvalgte og Politidirektoratet som arbeidsgiver. IDF står for Informasjon, Drøfting og Forhandling

En satsing på kompetansestyring vil kreve videreutvikling av dagens ledere, medarbeidere og HR-organisasjon, både hva angår kunnskap innenfor HR-området og de kulturelle konsekvensene av reell kompetansestyring. HR-avdelingen i Politidirektoratet må eie og drive fram denne utviklings- og endringsprosessen.

#### **14.3.5 Forankre rammeplanen**

En god faglig styring innenfor en hybrid modell med to styringslinjer innebærer at eieren, ved Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, legger retning, rammer og føringer for arbeidet med å utvikle rammeplan for grunnutdanningen. Her ligger det en styringsmulighet som eieren ikke benytter seg av i dag.

For resten av universitets- og høyskolesektoren er dette en prosess som styres av departementet med medvirkning fra sektoren. Føringer kommer fra politisk ledelse via stortingsmeldinger og fra departementets ulike direktoratsfunksjoner. Arbeidet innledes med at Kunnskapsdepartementet sender et oppdragsbrev til sektoren.

Utvalget anbefaler at også innenfor justissektoren bør eieren utnytte den styringsmuligheten som ligger i styringsmodellen og ta eierskap i dette utviklingsarbeidet. Det er behov for å etablere en prosess som setter eieren i stand til å spille inn sine føringer, og som sikrer at alle nødvendige parter blir involvert.

#### **14.3.6 Utnytte forskningsvirksomheten bedre**

En robust og bærekraftig styringsmodell for Politihøgskolen vil også gjøre politiet bedre rustet til å utnytte den forskningsvirksomheten som utøves på Politihøgskolen og fra andre forskningsmiljøer nasjonalt og internasjonalt. Forskningsvirksomheten må danne et kunnskapsgrunnlag for den strategiske ledelsen av etaten. Kunnskapsutvikling dreier seg om å kjenne til hvilke områder hvor det er behov for mer kunnskap, noe som igjen vil stimulere til forskningsvirksomhet.

Utvalget er ikke i tvil om at den akademiske friheten er en nødvendig forutsetning for at Politihøgskolen skal kunne drive sin virksomhet med den kvalitet og tillit som kreves i dagens situasjon. Ved siden av at forskningsvirksomhet er en forutsetning for akkrediteringen av høgskolen, er det også utvalgets oppfatning at det kun er gjennom den akademiske friheten at kunnskapsutviklingen vil ivareta det nødvendige fremtidsperspektivet, og på den måten sikre den nødvendige kunnskapsberedskapen som samfunnet har behov for. Utvalget tror ikke at Politidirektoratet som etatsleder vil være i stand til eller ha kapasitet til å ivareta dette perspektivet.

Det er utvalgets mening at det ligger et stort potensial i bruken av kunnskapen i etaten. Forskingen skal ikke eksistere for seg selv. Det gjelder både å utnytte den forskningen som allerede foreligger, og å benytte forskningen som virkemiddel i den strategiske ledelsen av politiet. For å kunne gjøre dette må ledelsen i politiet initiere mer målrettet oppdragsforskning.

Eieren av en utdanningsinstitusjon, i dette tilfellet Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, har innenfor prinsippet om den akademiske friheten, mulighet til å påvirke forskningsvirksomheten gjennom retning og rammer i en FoU-strategi og gjennom finansiering. I melding til Stortinget om forskning for fremtiden (Meld. St. 18 (2012–2013), s. 146) fremkommer det at:

”Departementet vil både videreføre bidrag til forskningsrådssatsinger og oppdragsforskning for å bidra til et mål om kunnskapsoppbygging for å videreutvikle en kunnskapsbasert justisforvaltning. Det er ambisjoner om en større målretting og helhetstenkning i sektorens samlede forskningsportefølje.”

Det kan stilles spørsmål om hvor mye av virksomheten som skal gå til fri forskning, og hvor mye som skal være oppdragsforskning. Dette vil igjen lede til en diskusjon om i hvilken grad forskningen produserer relevant kunnskap, og hvordan denne kapasiteten skal utnyttes og brukes. Her ligger det et naturlig spenningsforhold som må løses i dialog mellom eieren og Politihøgskolen, og naturlige arenaer vil være styringsdialogen og det strategiske kompetanserådet. Generelt mener utvalget at det er behov for tydeligere retning for hvilke områder som det er behov for kunnskap på, men at det må være opp til utdanningsinstitusjonen å vurdere og beslutte det konkrete innholdet. Det vil videre følge av prinsippet om den akademiske frihet at den enkelte forsker ikke kan instrueres om innholdet eller konklusjonene i forskningen.

#### 14.3.7 Gjøre eksisterende kunnskap tilgjengelig

Politiet har en målsetting om å arbeide kunnskapsbasert. Dette ligger også i kjernen av formålet for Kvalitetsreformen. I en organisasjon hvor de ansatte er den viktigste ressursen blir kunnskap og kompetanse av helt avgjørende betydning for hvor gode politiet er til å løse sine kjerneoppgaver.

For å kunne arbeide kunnskapsbasert må kunnskap og informasjon gjøres praktisk anvendbar og spres til de som trenger den. Politianalysen påpeker også at det er behov for rutiner og verktøy for å kunne omsette analyser og teoretisk kunnskap til praktisk arbeid. Endringsprogrammets prosjekt *Systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring* har akkurat levert sin rapport med konkrete tiltak for å muliggjøre en systematisk kunnskapsbasert erfaringslæring i politiet (Endringsprogrammet, 2014). Blant tiltakene er et forslag om å etablere et kunnskapscenter for forskning og forskningsformidling.

Utvalget støtter at det er et behov for å gjøre forskning tilgjengelig og anvendbar for et bredere publikum. Dette vil kunne sikre en mer evidensbasert tjenesteutvikling. En av Politihøgskolens hovedoppgaver er formidling av kunnskap. Et kunnskapscenter vil være et virkemiddel for å realisere formidlingsoppdraget. Det blir et virkemiddel for å sikre at god kunnskap ikke havner i skuffen. Et kunnskapscenter vil kunne tilby lik tilgang til kunnskapsressurser for hele etaten, på alle nivåer. Tjenester som et slikt center kan levere vil være formidling av forskningsresultater, kunnskapsoppsummeringer, systematiske litteratursøk. Centeret vil også bidra med raske innspill til kunnskapsutviklingen knyttet til politikktutforming innenfor justissektoren.

Helsesektoren har allerede utviklet et tilsvarende kunnskapscenter.<sup>25</sup> Engelsk politi har også et tilsvarende kunnskapscenter som skal støtte det operative fagmiljøet med forskningsbasert kunnskap om effektive metoder for kriminalitetsbekjempelse.<sup>26</sup> Utvalget har ikke gått inn i detaljer rundt et slikt kunnskapscenter og hva det skal tilby av tjenester. Utvalget anbefaler at etablering av et kunnskapscenter utredes videre. Politiets felles kunnskaps- og erfaringsdatabase KO:DE er et viktig bidrag til kunnskapsdeling, men sammenlignet med hva som tilbys på andre sektorer er det et betydelig utviklingspotensial i hvordan etaten gjør kunnskap tilgjengelig. Det vil være naturlig at Politihøgskolen er sterkt involvert i en nærmere utredning av et kunnskapscenter i kraft av at blant annet politietatens nasjonale biblioteksfunksjon er lagt til høgskolen.

#### 14.3.8 Klargjøre ansvar for standarder for politiet oppgaveutførelse

Utvalget støtter Endringsprogrammets prosjektgruppes anbefaling om å opprette en arbeidsgruppe som får i oppdrag å utarbeide felles metodikk for utarbeidelse av kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer i politiet. Utvalget mener at Politihøgskolen må inngå i denne arbeidsgruppen, da dette er sentrale innholdselementer i hele utdanningsporteføljen til høgskolen.

<sup>25</sup> <http://www.kunnskapscenteret.no>

<sup>26</sup> <http://www.college.police.uk>

## 15 Forslag til regelendringer

### 15.1 Lovendringer

#### 15.1.1 Politiloven § 24c

Utvalget foreslår, som det fremgår ovenfor, at det skal åpnes adgang til å behandle skikkethetsaker i styrets arbeidsutvalg. Etter den gjeldende bestemmelsen er det «styret» som skal treffe vedtak i skikkethetsaker. Om styret skal kunne delegerer sin myndighet her, er ikke regulert i forarbeidene.

Slik utvalget ser det, er det et spørsmål om ikke lovgiveren har ment at det er det samlede styret som skal treffe vedtak i skikkethetsaker. Etter den tilsvarende bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-10 er det «styret selv eller institusjonens klagenemnd» som skal treffe slike vedtak. I tillegg kommer at det i bestemmelsen om opptak i politiloven § 24b er fastsatt at klager behandles «av styret selv eller en klagenemnd oppnevnt av styret».

Utvalget finner det ikke naturlig å ta endelig standpunkt til dette tolkingsspørsmålet. Men dersom man finner at en lovendring er nødvendig, kan politiloven § 24c f.eks. lyde slik (endringer markert)<sup>27</sup>:

«Gjennom studiet skal Politihøgskolen vurdere om den enkelte student i grunnutdanningen er skikket for tjeneste i politiet. Styret oppnevner en egen skikkethetsnemnd. *Styret eller et utvalg oppnevnt av styret* kan etter innstilling fra denne nemnda vedta å utvise en student som er funnet uskikket. I særlig alvorlige tilfelle kan sjefen for Politihøgskolen treffe vedtak om midlertidig utvisning. Slikt midlertidig vedtak skal uten unødig opphold forelegges for styret *eller utvalget*. Etter særlig vurdering kan styret *eller utvalget* gi en student som er vurdert som uskikket, anledning til å fullføre siste studieår. Departementet gir nærmere regler om skikkethetsnemndas sammensetning og saksbehandling, og om skikkethetsvurderingen.

Studenter i videreutdanning eller i høyere grads studier, som tross skriftlig advarsel fra styret *eller utvalget* igjen opptrer grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, kan etter vedtak av styret *eller utvalget* bortvises fra studiet for inntil ett år. En student kan etter vedtak av styret *eller utvalget* utestenges for inntil tre år ved grov klanderverdig adferd som skaper fare for liv eller helse for personer som studenten kommer i kontakt med i undervisningen, eller ved grove brudd på taushetsplikt.

Studenter som gjør seg skyldig i fusk eller forsøk på fusk, kan utvises eller bortvises for inntil ett år.

Studentene plikter å avlegge dopingprøve etter nærmere regler gitt av departementet. Bruk av ulovlige dopingmidler eller nektelse av å medvirke til dopingkontroll kan føre til utvisning eller utestengning for inntil tre år.

Vedtak om utvisning, bortvisning eller utestengning kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven. Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen medhjelper fra skikkethets sak eller sak om bortvisning eller utestengning er reist, eventuelt etter at advarsel etter annet ledd er gitt.»

### 15.2 Forskriftsendringer

#### 15.2.1 Styrets sammensetning

Som det fremgår av punkt 15.2.5, foreslår utvalget at ett av de eksterne medlemmene i styret bør ha erfaring fra Den høyere påtalemyndighet.

---

<sup>27</sup> Et par skrivefeil i den gjeldende lovteksten er rettet her, uten markering. De bør for ordens skyld med i et eventuelt endringsvedtak.

Forskrift 25. november 2005 nr. 1330 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 2 nr. 2 bør i så fall lyde slik (endringer er kursivert):

«Styret skal ha elleve medlemmer. Styret består av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, hvorav ett medlem fra avdeling Bodø, ett medlem valgt blant de tekniske og administrative ansatte, to medlemmer valgt blant studentene i henholdsvis Oslo og Bodø og fire eksterne medlemmer oppnevnt av departementet etter forslag fra styret, hvorav *ett* med erfaring fra politi- og lensmannsetaten, *ett med erfaring fra Den høyere påtalemyndighet* og to med erfaring fra universitets- og høyskolesektoren. Samtlige medlemmer skal ha et personlig varamedlem. Rektor er ikke valgbar til styret. Styrets leder og nestleder utpekes av departementet blant de eksterne medlemmene.»

### 15.2.2 Endringer i skikkethetsforskriften

Den gjeldende skikkethetsforskriften § 5 fastslår at det er styret selv som skal avgjøre skikkethetsaker. Dersom skikkethetsaker skal kunne avgjøres av et utvalg oppnevnt av styret, må skikkethetsforskriften endres. Utvalget er kjent med at det allerede er igangsatt et arbeid med å revidere skikkethetsforskriften, og finner derfor ikke grunn til å gå detaljert inn på hvilke endringer som ville være nødvendige.

### 15.3 Endringer i reglementer

Utvalget foreslår at opptaksreglementet endres slik at sjefen for Politihøgskolen kan gi bindende retningslinjer for opptaksnemndenes skjønnsutøvelse.

### 15.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalgets forslag vil innebære enkelte administrative konsekvenser, men ikke nødvendigvis økte kostnader. Forslagene vil kunne føre til en mer effektiv styring av Politihøgskolen som vil bidra til å målrette etatens investering i kompetanse, samtidig som feilinvestering i kompetanse reduseres. For å realisere mulighetene til å heve kvaliteten på etatens kompetanseinvestering kreves helhetlige tiltak som favner bredere en kun endret styring av Politihøgskolen.

## 16 Oppsummering av del 4

Kvalitetsreformen skal bidra til et kunnskapsbasert og effektivt politi. Utvalgets anbefalinger må ses som innspill i det pågående reformarbeidet. Utvalget har identifisert en rekke anbefalinger for en robust og bærekraftig styringsmodell for Politihøgskolen. Anbefalingene er gruppert i tre hovedområder.

### 1. Videreføring av en hybrid modell

En videreføring av en *hybrid modell* vil være den styringsmodellen som vil gjøre Politihøgskolen best i stand til å løse oppdraget sitt i fremtiden, og det er det eneste alternativet som både klarer å ivareta politiets langsiktige kompetansebehov og den nødvendige akademiske friheten. Styringsmodellen må gi handlingsrom knyttet til kravene både i universitets- og høyskoleloven og til virksomhetsstyringen i politiet, samtidig som den må legge til rette for et langt bedre samspill mellom aktørene på alle nivåer. Det er en forutsetning at styringsmodellen må rendyrke entydige styringslinjer.

### 2. Avklare roller, ansvar og myndighet

Det er nødvendig å *avklare roller, ansvar og myndighet* i et svært komplekst styringsbilde. Det må etableres en helhetlig styrket styringsdialog hvor fundamentet er en klar visjon om

etatens overordnede oppgaver og målsettinger. Det er behov for bedre samspill mellom aktørene, og den bør ved siden av kontrollaspektet ha et kreativt, reflekterende og lærende aspekt. I en strategifokusert styringsdialog er både innhold og prosess av avgjørende betydning. Styringsdialogen må være toveis, og den må gi handlingsrom. For å lykkes er det nødvendig at lederne i etaten har nødvendig styrings- og ledelseskompetanse. Styringsdialogen må ivareta høgskolens to styringslinjer, og utvalget anbefaler som følge av dette at styrelederen deltar i dialogmøtene. Det er også nødvendig at Politidirektoratet har nødvendig kunnskap om hva det vil si å styre en utdanningsvirksomhet og hvilke krav som følger av å være en akkreditert høyskole.

Utvalget anbefaler videre at rektor for Politihøgskolen inngår i politidirektørens strategiske ledergruppe. Utvalget tror også at det er behov for at lederne i etaten styrker sin styrings- og ledelseskompetanse, og at de kjenner godt til det institusjonelle systemet og hvordan styringsmodellen fungerer.

Utvalget anbefaler at ny finansieringsmodell for etter- og videreutdanning vurderes, og at alle midlene til gjennomføring av etter- og videreutdanning går inn i politidirektørens ramme og ressursforvaltning under kapittel 440. Politiets strategiske ledere må som kunder ha en rolle i behovsvurderingen av etter- og videreutdanning. Det bør vurderes om også finansiering av oppdragsforskning også bør inn i kapittel 440. Kapittel 442 bør forbeholdes finansiering av grunnutdanningen, utviklingskostnader til etter- og videreutdanning og den frie forskningsvirksomheten.

Utvalget mener at Politihøgskolens styre er nødvendig for å sikre kvaliteten ved forskningen og utdanningen, den akademiske frihet og legitimitet i samfunnet. Utvalget foreslår at Politihøgskolens styre i større grad enn i dag behandler saker av strategisk og prinsipiell karakter. Utvalget mener at styrets sammensetning bør være mest mulig lik sammensetningen ved andre høyskoler, slik det er i dag. Utvalget foreslår imidlertid at ett av styrets eksterne medlemmer bør ha erfaring fra den høyere påtalemyndighet. Utvalget anbefaler at dagens ordning knyttet til oppnevning av styrets medlemmer videreføres.

Utvalget anbefaler at det gis en nærmere regulering av mulighetene for å gi generelle føringer for den skjønnsutøvelsen som utøves i tilknytning til hvem som skal opptas ved Politihøgskolen og senere ansettes i etaten. Utvalget foreslår at det vurderes å regelfeste at Politidirektoratet, eller rektor etter delegasjon, kan gi instruksjer til opptaknemndene om kriterier for skjønnsutøvelsen.

### **3. Sikre god faglig utvikling.**

Styringsmodellen må sikre *nødvendig faglig utvikling*. Det har vært viktig for utvalget at anbefalingene skal legge til rette for at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet utnytter det styringspotensialet som ligger i styringsmodellen. En FoU-strategi på sektornivå vil gi langsiktig retning og langsiktige rammer for Politihøgskolens virksomhet. Videre mener utvalget at en strategi for kompetanseutvikling som legger langsiktige planer for å dekke gapet mellom det fremtidige kompetansebehovet og den faktiske kompetansesituasjonen, vil gi Politidirektoratet en betydelig styringsmulighet. Konkret mener utvalget at Politidirektoratet bør ta eierskap i arbeidet med å utvikle rammeplanen for grunnutdanningen og gi mer helhetlig styringssignal for etter- og videreutdanningsområdet.

Det er behov for å sikre dialogen med de som er faglige kravstillere til kompetanseutviklingen. Utvalget anbefaler at det opprettes et strategisk kompetanseråd som skal fange opp det langsiktige kompetansebehovet i etaten. Rådet må ha nødvendig representasjon fra politidistrikt og særorgan ut fra et bredt faglig perspektiv. Det strategiske rådet skal fungere som et rådgivende organ for politiets nasjonale strategiske ledergruppe i utviklingen av etatens strategi for kompetanseutvikling. Rådet skal forankre hvilke fagområder hvor det er behov for kunnskap, og vil bidra til å gi retning og rammer for den fremtidige kompetanseutviklingen.

Utvalget tror at strategisk kompetansestyring vil bli et av de viktige satsingsområdene for kvalitetsreformen, og det vil være et avgjørende virkemiddel for at Politidirektoratet skal kunne utøve en helhetlig styring. Utvalget anbefaler at det innføres en modell for strategisk kompetansestyring i etaten som er effektiv, som ivaretar behovene på ulike nivåer, og som sikrer helheten. Økt satsing på strategisk kompetansestyring vil ha konsekvenser for ledere, medarbeidere og HR-funksjonen.

Utvalget mener at det ligger et stort potensial i å utnytte forskningsvirksomheten bedre for å øke kunnskapsbaseringen av etatens virksomhet. For å kunne gjøre dette må ledelsen i politiet initiere mer målrettet oppdragsforskning. For å kunne arbeide kunnskapsbasert må kunnskap og informasjon gjøres praktisk anvendbar og spres til de som trenger den. Utvalget anbefaler å utrede nærmere etablering av et kunnskapssenter som skal sikre lik tilgang til kunnskapsressurser for hele etaten, på alle nivåer. Utvalget støtter også en anbefaling om å opprette en arbeidsgruppe som skal utarbeide felles metodikk for utarbeidelse av kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer i politiet.

## 17 Avslutning

Politi­høgskolen har gjennom sin etablering som høgskole utviklet et utdannings- og forskningsmiljø preget av gjennomgående høy kvalitet. Politihøgskolen tiltrekker seg og utvikler kompetanse på høyt nivå og høster i dag anerkjennelse både nasjonalt og internasjonalt. Det har vært lærerikt for utvalget å studere høgskolen nærmere. Utvalget sitter tilbake med et inntrykk av at Politihøgskolens omfattende bidrag til politi- og lensmannsetatens samlede kompetanse synes lite kjent i etaten. Politihøgskolen fremstår for utvalget som selve navet i en etat som skal være kunnskapsbasert og som dermed utgjør den kritiske suksessfaktoren for fag- og etikkutforming i politi- og lensmannsetaten.

Utvalget har pekt på enkelte utfordringer knyttet til dagens styringsmodell. Utvalget har formulert forslag til justeringer med sikte på å utvikle Politihøgskolen videre som en kvalitativt god høgskole som sikrer ansatte og studenter trivsel, faglig stimulans og en fremtidsrettet innstilling til tjeneste i etaten. Samtidig vil forskningsaktiviteten ved Politihøgskolen kunne få en enda sterkere betydning i samfunnsdebatten. Det har vært avgjørende for utvalgets anbefalinger at styringsmodellen skal legge til rette for at Politihøgskolen vil være i stand til å løse oppdraget sitt på en best mulig måte i fremtiden.

Enkelte lesere kan tenke at utvalget gjennom å videreføre en hybrid modell uten de store endringene fra dagens styringsmodell har valgt den minste motstands vei. Utvalget har ikke tenkt slik. Det ble tydelig allerede på et tidlig tidspunkt at dette var eneste farbare vei, og det er utvalgets klare oppfatning at det særegne ved politiutdanningen, nemlig det strategiske spenningsforholdet mellom å være en profesjonsutdanning med en tett tilknytning til etaten på den ene siden og den akademiske friheten som en kritisk samfunnsinstitusjon på den andre, også er dens styrke. Utvalget mener at dette

spenningsforholdet danner de beste forutsetningene for å gi samfunnet den politikraften som det har behov for samtidig som politiet kontinuerlig videreutvikles.

## Referanser

- Andresen, A. H. (2014). *Politiets trening på bruk av fysisk makt* (PHS Forskning). Oslo: Politihøgskolen.
- Auglend, R., Mæland, H. J. & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Benum, E. (2003). Universiteter, akademisk integritet og kommersialisering. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20(1), 54-71.
- Bernt, J. F. (2006). *Universitets- og høyskoleloven av 2005: med kommentarer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bernt, J. F. (2012). Lov om universiteter og høyskoler. I S. Tjomsland, A. Bårdsen & A. T. Falkanger (Red.), *Norsk lovkommentar (elektronisk versjon)*. Oslo: Gyldendal rettsdata.
- Busch, T.-A. (2002). Påtalemyndighetens uavhengighet - bl.a. om forholdet mellom politiske myndigheter og riksadvokaten for så vidt gjelder mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen. I: P. Lødrup, S. Tjomsland, M. Aarbakke & G. Aasland (Red.), *Retts teori og rettsliv: festskrift til Carsten Smith til 70-årsdagen 13. juli 2002* (s. 155-165). Oslo: Universitetsforlaget.
- Collett, J. P. (2004). Frihetens tunge bær. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(2), 182-193.
- Difi (2013): *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013: 3
- Difi (2004): *Nytt direktorat – nye roller*. Difi-rapport 2004: 3:
- Dorenfeldt, L. J. (1982). Påtalemyndigheten og de politiske myndigheter. I: A. Bratholm, N. Christie & T. Opsahl (Red.), *Lov og frihet. Festskrift til Johs. Andenæs på 70-årsdagen, 7. september 1982* (s. 91-98). Oslo: Universitetsforlaget.
- Endringsprogrammet (2014): *Kunnskapsbasert erfaringslæring*. Oslo: Politidirektoratet
- Fure, J. S. (2004). Vitenskap og totalitær statsmakt. Universitetenes vilkår under nasjonalsosialistisk herredømme 1933-1943. *Historisk tidsskrift*, 83(2), 207-243.
- Fure, J. S. (2011a). *1940-1945: Universitetet i kamp* (bind 4) (Universitetet i Oslo 1811-2011). Oslo: Unipub.
- Fure, J. S. (2011b). *1911-1940: Inn i forskningsalderen* (bind 3) (Universitetet i Oslo 1811-2011). Oslo: Unipub.
- Fyfe, Terpstra og Tops (Red.) (2013): *Centralizing forces. Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing

- Giertsen, J. (2006a). Akademisk frihet vs. arbeidsgivers styringsrett. I: *NOU 2006: 19 Akademisk frihet* (s. 53-56).
- Giertsen, J. (2006b). Akademisk yringsfrihet. I: *NOU 2006: 19 Akademisk frihet* (s. 50-52).
- Giertsen, J. (2006c). Akademiske rettigheter i internasjonalt lys. I: *NOU 2006: 19 Akademisk frihet* (s. 57-61).
- Hem, P. E. (2012). *Megleren: Paal Berg, 1873-1968*. Oslo: Aschehoug.
- Holst, C. (2005). Sosiologi, kritikk og politikk. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 22(3), 327-333.
- Hove, K. (2012). *Politiutdanning i Norge : fra konstabelkurs til bachelorutdanning*. Oslo: Politihøgskolen.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012): *Hovedinstruks til Politidirektoratet. Om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten*. Fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 18.12.12.
- Kallerud, E. (2006). *Akademisk frihet: en oversikt over spørsmål drøftet i internasjonal litteratur* (bind 18/2006). Oslo: NIFU STEP.
- Kallerud, K. H. (2012). "Ikke ... en dommers uavhengighet...": Noen betraktninger om påtalemyndighetens stilling sammenlignet med domstolenes. I: N. A. Engstad, A. L. Frøseth & B. Tønder (Red.), *Dommernes uavhengighet. Den norske dommerforening 100 år* (s. 403-424). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kyvik, S. (Red.). (2002). *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høgskolesektoren*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lai, L. (2004), *Strategisk kompetansestyring*, 2.utg., Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Leonardsen, D. (1972). *Politiet og utdannelsesspørsmålet*. Mellomfagsoppgave i kriminologi, Institutt for kriminologi og strafferett, Universitetet i Oslo.
- Lie, A. L. (2010). *Politiets bruk av fysisk makt* (PHS Forskning). Oslo: Politihøgskolen.
- Lindbekk, T. (2004). Gjensyn med Humboldts prosjekt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(2), 156-166.
- Meld. St. 18 (2012 – 2013). *Melding til Stortinget: Lange linjer – kunnskap gir muligheter*.
- Nagell, H. W. (2005). Ideologi, teologi og grenser for akademisk frihet. *Kirke og Kultur*, 110(3), 447-457.
- Neyroud (2012). Reinventing policing – a call for debate. *Policing: A journal of Policy and Practice*, 6 (4), 315-316.
- NOKUT. (2012). *Fengselsbetjentutdanning; straffegjennomføring: Høgskolekandidat ved Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS*. Oslo: NOKUT.

- NOU 2006: 19. *NOU 2006: 19 Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov.*
- NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen.*
- Olsen, J. P. (2000). Organisering og styring av universiteter: En kommentar til Mjøs-utvalgets reformforslag. *Nytt Norsk Tidsskrift*(3), 231-249.
- Olsen, J. P. (2007). Mellom økonomi og kultur: Det europeiske universitetet i endring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 23(3), 267-284.
- Ot.prp. nr. 7 (1999-2000): *Om lov om endringer i politiloven*
- Ot.prp. nr. 61 (2003-2004). *Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) Om lov om endringer i politiloven (vurdering av helsetilstanden ved innsetting i arrest, politimyndighet, Politihøgskolen mv.).* Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 67 (2006-2007). *Ot.prp. nr. 67 (2006-2007) Om lov om endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.*
- Ot.prp.nr.79 (2003-2004). *Ot.prp.nr.79 (2003-2004) Om lov om universiteter og høyskoler.*
- Politidirektoratet (2008a): *Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten 2008-2013*
- Politidirektoratet (2008b): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet* Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2010, 9. september): *Effektiv kompetanseforvaltning. Oslo:* Politidirektoratet
- Politidirektoratet (2014): *Ressursanalyse 2013. Utgifter og bemanning i Politi- og lensmannsetaten.* POD-publikasjon nr. 20/2014 Oslo: Politidirektoratet.
- Politihøgskolen. (2011). *Forskningen ved Politihøgskolen 2005-2010.* Oslo: Politihøgskolen.
- Politihøgskolen. (2012a). *Forskningen ved Politihøgskolen 2011.* Oslo: Politihøgskolen.
- Politihøgskolen. (2012b). *Strategisk plan 2012-2016.* Oslo: Politihøgskolen.
- Politihøgskolen. (2013a). *Høring - NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer.*
- Politihøgskolen. (2013b). *Forskningen ved Politihøgskolen 2012.* Oslo: Politihøgskolen.
- Rieber-Mohn, G. F. (1990). Påtalemyndighetens 100-års jubileum. *Lov og Rett*, 290-294.
- Slagstad, R. (2000): *Kunnskapens hus. Fra Hansteen til Hanseid.* Oslo: Pax Forlag

- Smith, L. (2002). Den første kjærligheten - universitetet den gang og nå. I: P. Lødrup, S. Tjomsland, M. Aarbakke & G. Aasland (Red.), *Rettsteori og rettsliv: festskrift til Carsten Smith til 70-årsdagen 13. juli 2002* (s. 777-797). Oslo: Universitetsforlaget.
- Stensaker, Bjørn og Lomell H. M. (2013): *Evaluering av masterutdanning i politivitenskap*. Oslo, juni 3013.
- St.meld. nr. 42 (2004-2005): *Politiets rolle og oppgaver*
- Torgersen, R. (2011). Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden. *Lov og Rett*, 50(1-2), 42-62.
- Ulrich, D. O. (2008) Not-So-Standard Deviation. *People Management*, 7 August.
- Ulrich, S. (1981). Politiforskning - hvilken kunnskap har vi behov for og hvem skal skaffe den? I: H. Lorentzen & H. Koch (Red.), *Politiseleksjon. Politiprævention. Nordisk kontaktseminar mellom kriminologien og politiet, 12.-15. maj 1980, Næstved, Danmark* (s. 240-249). Oslo: Nordisk samarbeidsråd for kriminologi.
- Valland, T. C. B. D. (2011). *Nordisk politiforskning 2004-2009*. Oslo: Politihøgskolen.

## Vedlegg

### Vedlegg 1. Liste over personer utvalget har hatt samtaler med

Utvalget har hatt møter med følgende personer:

Rektor og styreleder ved Høgskolen i Vestfold og Buskerud Petter Aasen

Avdelingsdirektør for HR- og HMS-avdelingen i Politidirektoratet Karin Aslaksen

Direktør for Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) Hans-Jørgen Brucker

Riksadvokat Tor-Aksel Busch

Sjef Forsvarets høgskole, kontreadmiral Louise Dedichen

Rektor ved den finske Polisyreshögskolan Kimmo Himberg

Politidirektør Odd Reidar Humlegård

Direktør for NOKUT Terje Mørland

Rektor ved Universitetet i Oslo og styreleder for Universitets- og høgskolerådet Ole Petter Ottersen

Assisterende politidirektør Vidar Refvik

Departementsråd i Justis- og beredskapsdepartementet Tor Saglie

Politimester i Oslo politidistrikt Hans Sverre Sjøvold

Tjenestemannsorganisasjonene

Politihøgskolens styre

Underveis i utvalgets arbeid har enkelte utvalgsmedlemmer også gjennomført samtaler med nøkkelpersoner i Politidirektoratet og ved Politihøgskolen.

**Vedlegg 2. Spørreskjema for utvalgets elektroniske undersøkelse**

**Vedlegg 3. Forsvarets høgskoler**