



POLITIET



KRIMINALOMSORGEN

Styrket samhandling, bedre kvalitet i utdanning og forskning i justissektoren

SAMMENSLÅING PHS OG KRUS

13.05.2019

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Oppdraget og arbeidsgruppens mandat	6
1.3 Problemstillinger og avgrensninger.....	6
1.4 Kriterier som er lagt til grunn for arbeidsgruppens vurderinger.....	7
1.5 Begrepsbruk og definisjoner	7
1.6 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsform	8
1.7 Rapportens oppbygging	8
2 Dagens rammebetingelser og styringsmodeller for de to høyskolene	10
2.1 Overordnet styring av PHS og KRUS.....	10
2.2 Felles rammebetingelser og felles trekk ved styringsmodellene for de to høyskolene.....	10
2.2.1 Rammebetingelser og styringsmodell for Politihøgskolen.....	11
2.2.2 Rammebetingelser og styringsmodell for KRUS.....	12
3 Kort om høyskolenes organisering	13
3.1 Politihøgskolen	13
3.1.1 Organisering av den faglige aktiviteten.....	13
3.1.1.1 Grunnutdanningen	13
3.1.1.2 Masterutdanning.....	13
3.1.1.3 Etter- og videreutdanningstilbudet	14
3.1.1.4 Forskningen ved PHS	14
3.1.2 Organisering av de administrative funksjonene.....	15
3.2 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS.....	16
3.2.1 Organisering av den faglige aktiviteten.....	16
3.2.1.1 Grunnutdanningen	16
3.2.1.2 Etter- og videreutdanningstilbudet	17
3.2.1.3 Forskningen	18
3.2.2 Organisering av de administrative funksjonene.....	18
4 Styrings- og ledelsesmodell for den nye høyskolen	20
4.1 Premisser for styringsmodellen.....	20
4.2 Hensyn som må ivaretas i styringsmodellen	21
4.2.1 Etatsnærhet og evne til rask endring	21
4.3 Ledelsesmodell og styresammensetning ved den nye høyskolen	22
4.3.1 Universitets- og høyskolelovens regler om ledelsesmodell	22
4.3.1.1 Ansatt rektor.....	22
4.3.1.2 Valgt rektor.....	23

4.3.2	Anbefaling om ledelsesmodell i sammenslått høyskole	23
4.3.3	Universitets- og høyskolelovens regler om styresammensetning	23
4.3.4	Anbefaling om sammensetning av styret i sammenslått høyskole	24
5	Organisering av den nye høyskolen	26
5.1	To utdanningsavdelinger	26
5.2	Organisering av etter- og videreutdanningen	26
5.2.1	Spesielt for EVU i kriminalomsorgen	27
5.3	Organisering av forskningen.....	28
5.4	Organisering av administrative funksjoner	29
6	Konsekvensvurdering	30
6.1	Økonomiske konsekvenser.....	30
6.2	Administrative konsekvenser	31
6.2.1	Konsekvenser for departementet og direktoratene	31
6.2.2	Andre administrative konsekvenser.....	32
6.3	Konsekvenser for lover, forskrifter og regelverk.....	32
6.3.1	Forholdet til universitets- og høyskoleloven og regler om høyskolestyret.....	32
6.3.2	Regelverk om studier og eksamen	33
6.3.3	Regelverk om studentene og aspirantene – skikkethetsaker og disiplinærsaker	33
6.3.3.1	Særlig om aspirantenes ansettelsesforhold i kriminalomsorgen	34
6.3.4	Kort om myndigheten til direktøren for KRUS	34
6.3.5	Særlig om KRUS' forankring i kriminalomsorgen	34
6.3.6	Kort om myndigheten til rektor ved Politihøgskolen	35
6.3.7	Særlig om Politihøgskolens forankring i politiet.....	35
6.3.8	Ansattes rettigheter	36
6.3.9	Konsekvenser av en sammenslåing som bør håndteres av den nye høyskolen	36
6.3.10	Oversikt over nødvendige lov- og forskriftsendringer	37
7	Oppsummerende vurdering	38
7.1	Fordeler og ulemper med sammenslåing.....	38
7.1.1	Fremme samhandling i justissektoren	38
7.1.2	Særlige fordeler for kriminalomsorgen	38
7.1.3	Ivareta etatsnærhet og sikre evne til å rask endring.....	39
7.1.4	Økt studiekvalitet, mer robuste fagmiljøer og effektiv ressursbruk	39
7.2	Forutsetninger for en vellykket sammenslåing	40

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ga Politidirektoratet (POD) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i brev av 28. januar 2019 i oppdrag å utrede sammenslåing av Politihøgskolen (PHS) og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS (KRUS) til én høyskole. Direktoratene nedsatte to arbeidsgrupper bestående av representanter fra direktoratene og høyskolene til å gjennomføre utredningen.

Arbeidsgruppen har i utredningen vurdert fordeler og ulemper ved å slå sammen dagens to høyskoler til én høyskole. Basert på denne vurderingen anbefaler arbeidsgruppen at en sammenslåing blir gjennomført. En viktig fordel med en sammenslåing er styrking av samspillet mellom de to aktørene i straffesaksjeden og en mer helhetlig tilnærming til kriminalitetsbekjempelse. I tillegg vil høyskolen legge grunnlaget for å utvikle ny kunnskap som kan gi felles tilnærminger til forebygging og bekjempelse av kriminalitet. En felles høyskole vil gi økt studiekvalitet, mer robuste fagmiljøer og legge grunnlaget for å styrke forskningen.

Arbeidsgruppen har i utredningen lagt til grunn at den nye sammenslåtte høyskolen skal være direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og ha et felles budsjettkapittel. Ved å være organisert direkte under Justis- og beredskapsdepartementet legges det best til rette for at styringen av høyskolen skjer samlet og koordinert. Det gir et godt grunnlag for styrket samhandling i justissektoren. Et eget felles budsjettkapittel sikrer både at kompetanse- og kunnskapsbehovene på tvers av etatene ses i sammenheng, og at utdanning, forskning og formidling ikke må konkurrere med oppgaver fagdirektoratene har ansvaret for. Videre har arbeidsgruppen lagt til grunn at dagens forskningsressurser ved de to høyskolene skal være en del av den nye høyskolen.

Styringsmodellen for høyskolen må hensynta myndighetenes behov for styring av, og tett faglig dialog med høyskolen og sikre en tilfredsstillende fagdialog mellom fagdirektorat og avdelingene ved høyskolen. For å sikre direktoratenes faglige påvirkning er det lagt til grunn at det etableres formelle strukturer for fagdialog mellom direktoratene og høyskolen, og at direktoratene skal ha en rolle i departementets formelle styringsdialog, herunder fastsetting av mål og resultatkrav i tildelingsbrev.

Arbeidsgruppen anbefaler en ledelsesmodell med ansatt rektor ved den nye høyskolen, og at styret for høyskolen består av 11 medlemmer. Styret bør blant annet ha styremedlemmer med erfaring fra de to etatene. Arbeidsgruppen er imidlertid delt i sitt syn på hvorvidt disse styremedlemmene skal være oppnevnte representanter fra direktoratene og om de skal inneha henholdsvis leder- og nestledervervet.

Mandatet angir at det skal være to utdanningsavdelinger. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at profesjonsutdanningene (bachelor i politiutdanning og høgskolestudiet i straffegjennomføring og bachelorpåbygget i straffegjennomføring), inkludert forskerne, inngår i utdanningsavdelingene. Organisering av utdanningene i hver sine avdelinger gjenspeiler at de to utdanningene er basert på ulike samfunnsoppdrag, at utdanningenes særpreg bevares og at etatsidentiteten beholdes.

Arbeidsgruppen anbefaler at tilbudet av etter- og videreutdanning (EVU) samles i en felles avdeling. Større faggrupper vil kunne gi økt kapasitet både til mer langsiktig planlegging av EVU-tilbud og til å utvikle felles digitale løsninger som kan gi grunnlag for mer fleksible EVU-tilbud. En felles avdeling forventes å gi et mer robust fagmiljø og styrket studiekvalitet.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke en egen forskningsavdeling. Forskningsressursene bør integreres i fagavdelingene. Det vil gi en sterkere og nødvendig kobling mellom forskning og undervisning. Fagmiljøene vil styrkes og det gir en effektiv ressursutnyttelse av fagkompetansen.

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

En helt nødvendig forutsetning for å lykkes med sammenslåingen er at en sammenslått høyskole kan opprettholde tilknytning til både kriminalomsorgsetaten og politi- og lensmannsetaten, og at profesjonsutdanningenes egenart beholdes. For å sikre at høyskolen har de nødvendige fullmakter og myndighet til å gjennomføre utdanningsløpene vil det være nødvendig med større lovendringer. En fortsatt tilknytning til etatene forutsetter at de nødvendige lov- og forskriftsendringer er gjennomførbare.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Politi- og høyskolesektoren og Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS er begge underlagt Justis- og beredskapsdepartementet som fagdepartement, og samfunnsoppdraget er definert gjennom henholdsvis politiloven og straffegjennomføringsloven. Samhandling i justissektoren er avgjørende for å bygge opp om sektorens tre hovedmål: redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebygging av kriminalitet og mer effektiv straffesakskjede. I tillegg til at høyskolene er viktige institusjoner i justissektoren, er de begge underlagt Kunnskapsdepartementet (KD) gjennom delvis innlemming i Lov om universiteter og høyskoler (uhl). Sammenlignet med andre institusjoner er PHS og KRUS små høyskoler.

Universitets- og høyskolesektoren er i endring. Det stilles gjennomgående krav om økt kvalitet i utdanningen, økt forskningsinnsats, økt samarbeid, bedre arbeidsdeling og større konsentrasjon (jf. Meld.St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren). Kravene har resultert i en rekke sammenslåinger i høyskolesektoren for å skape sterkere fagmiljøer og mer robuste institusjoner. Faglige argumenter er den viktigste begrunnelsen for sammenslåingene i universitets- og høyskolesektoren, men økonomi er også en sentral faktor. Det er kostbart og kompetansekrevende å drifte og administrere digitale læringsplattformer og elektroniske eksamener, høyskolebibliotekers databaser, felles studieadministrasjon og å utvikle nettbaserte utdanninger.

Små fagmiljøer er sårbare og kan være et hinder for faglig utvikling og innovasjon. Særorganutvalget som vurderte organisering av særorganene i politiet (NOU 2017:11), anbefalte Justis- og beredskapsdepartementet å vurdere muligheter for sammenslåing av PHS og KRUS. Utvalget fremhevet at ved en sammenslåing vil *«styrkeproduksjonen for politietaten og kriminalomsorgen kunne ses samlet under Justis- og beredskapsdepartementets ledelse og ansvar, og utvalget mente det ville gi gode samordningseffekter både innen arealforvaltning, undervisning og forskning dersom disse samles. Ikke minst vil et større forskermiljø kunne gi et løft for fremtidig akademisk utvikling av fagområdene. I tillegg til styrking av forskningsmiljøet vil det også kunne gi samordningseffekter mellom studentene – og mellom lærekrefter – innen flere felles fagområder, eksempelvis innen forebygging av kriminalitet og kunnskap om minoritetsfeltet»*.

I 2017 ble det gjennomført et forprosjekt for å utrede samarbeidsformer mellom PHS og KRUS. I den felles utredningen fra PHS, POD, KRUS og KDI, datert 28.2.2017, ble tre modeller beskrevet og diskutert. Arbeidsgruppen konkluderte med at *«...det er felles grunnlag for samarbeid mellom KRUS og PHS og (arbeidsgruppen) anbefaler at dette samarbeidet utredes videre»*. Arbeidsgruppen fremhevet at det er viktig for *«justissektoren med et tettere samarbeid som styrker store deler av straffesakskjeden»* og at *«En videre utredning av en eventuell sammenslåing av PHS og KRUS må særlig hensynta behovet for etatsnærhet, styringsaspektet og faglig autonomi. Den må også gjennomføres en analyse av de økonomiske konsekvensene av alternativene, da det ikke er gjort her. En videre utredning må også se hen til særorganutvalgets utredning og den påfølgende høringsrunden. Arbeidsgruppen anbefaler ikke en sammenslåing av campusene»*.

I Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028, er de overordnede målene styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, evne til å møte samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende karakter. I langtidsplanen fremheves det at flere av områdene i justis- og beredskapssektoren er forskningssvake. Det gjelder både samfunnssikkerhet, migrasjon og kriminalitetsbekjempelse. Langtidsplanen understreker at dette er områder regjeringen vil prioritere, og at regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om

utviklingen i kriminalitetsbildet og fremtidige behov for kompetanse og kapasitet i politi- og påtalemyndighet. Forskningsinnsats er blant de spørsmålene meldingen vil omtale.

Oppsummert betyr dette at målene og ambisjonene både i justissektoren og i universitets- og høyskolesektoren aktualiserer behovet for å etablere en felles høyskole i justissektoren.

1.2 Oppdraget og arbeidsgruppens mandat

JD har gitt POD og KDI i oppdrag å utrede sammenslåing av PHS og KRUS til en høyskole, jf. oppdragsbrev av 28. januar 2019. Oppdraget fra departementet er tredelt:

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

POD og KDI besluttet at oppdragene skal organiseres og utredes av to ulike arbeidsgrupper. Denne rapporten omhandler oppdrag 1. Oppdrag 2 og 3 utredes av en egen arbeidsgruppe (arbeidsgruppe 2). Utvikling av forskningsmiljøene og vurderingen av etablering av kunnskapssenter vil være hovedtemaene i rapporten fra arbeidsgruppe 2, og omtales derfor ikke i denne rapporten. Organisering av forskning er imidlertid relevant for å besvare oppdrag 1 og vurderinger av dette inngår derfor i denne rapporten.

Følgende rammer er satt for utredningen, jf. oppdragsbrevet fra JD av 28. januar 2019:

- Det skal i arbeidet legges til grunn at høyskolen skal ha tilknytning til Justis- og beredskapsdepartementet
- Høyskolen skal etableres med to utdanningsavdelinger: politiutdanningen og kriminalomsorgsutdanningen
- Utredningen skal vurdere om det skal etableres en felles avdeling for etter- og videreutdanning
- Det skal i hovedsak ikke gjøres endringer i lokalisering.
- Lønn for fengselsbetjentene under utdanning er ikke en del av dette mandatet

I tillegg har POD og KDI fastslått i arbeidsgruppens mandat at det er av sentral betydning at grunn- og etterutdanningen i en sammenslått høyskole fortsatt oppleves som etatsnær og har tilfredsstillende responsevne til fagdepartement og fagdirektorat.

1.3 Problemstillinger og avgrensninger

Arbeidsgruppen belyser følgende områder i utredningen:

1. Beskrivelse og vurdering av styringsmodell og ledelsesmodell ved høyskolen.
2. Beskrivelse av innholdet i avdeling for politiutdanning og avdeling for kriminalomsorg.
3. Vurdering av om det bør etableres en felles EVU-avdeling.
4. Vurdering av hva som er en hensiktsmessig organisering av forskning ved høyskolen.

5. Beskrivelse av de administrative tjenester og funksjonene og en overordnet vurdering av hvordan de bør organiseres¹.
6. De økonomiske og administrative konsekvenser av sammenslåingen, herunder behovet for endringer i lover, forskrifter og avtaleverk.²

I tråd med mandatet, har arbeidsgruppen ikke vurdert lokalisering eller lønn for fengselsbetjenter under utdanning.

1.4 Kriterier som er lagt til grunn for arbeidsgruppens vurderinger

JD har i oppdragsbrevet slått fast at en sammenslåing «*ville fremme samhandling i justissektoren og bygge opp under de tre hovedmålene for justissektoren; redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og mer effektiv straffesakskjede*». Departementet uttaler at en slik løsning kan være hensiktsmessig både med tanke på effektiv ressursbruk og mer robuste fagmiljøer, og viser særlig til Meld St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028 hvor de tre overordnede målene er; styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, evne til å møte store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.

Basert på føringene og målene i JDs oppdragsbrev og arbeidsgruppens mandat har arbeidsgruppen lagt følgende kriterier til grunn i vurderingen av fordeler/gevinster og ulemper i denne rapporten:

- Fremme samhandling i justissektoren
- Økt studiekvalitet
- Mer robuste fagmiljøer
- Effektiv ressursbruk
- Ivareta etatsnærhet
- Tilfredsstillende responsevne til JD og fagdirektoratene

Arbeidsgruppen har ikke skilt mellom fordeler og gevinster. Det er lagt til grunn at det er en fordel/gevinst når effekten er positiv for minst én interessent. En *interessent* er en person, gruppe eller organisasjon som kan påvirke eller vil bli påvirket av tiltakets gjennomføring eller resultater. De viktigste interessenter med hensyn til sammenslåing av høyskolene er samfunnet, etatene, Justis- og beredskapsdepartementet, ansatte, studenter, domfelte/innsatte og samarbeidspartnere.

1.5 Begrepsbruk og definisjoner

Nedenfor gis en forklaring på enkelte sentrale begreper benyttet i rapporten.

Utdanningsavdeling: I oppdragsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet brukes betegnelsen utdanningsavdelinger. Arbeidsgruppen har derfor brukt denne betegnelsen som arbeidstittel på de to utdanningsavdelingene: politiutdanning og kriminalomsorgsutdanning, samt EVU-avdelingen. Arbeidsgruppen har med dette ikke tatt stilling til fremtidige navn på høyskolens avdelinger.

Etatsnærhet: Med etatsnærhet menes høyskolens evne til å balansere teori og praksis i spennet grunnutdanning, praksisutøvelse og etter- og videreutdanning i de respektive etatene. Høyskolen vil skape legitimitet ved å innlemme tidsriktige prinsipper og behov fra etatene, følge

¹ Arbeidsgruppen har ikke vurdert eller gitt anbefalinger til hvordan administrative tjenester og funksjoner bør organiseres i detalj, men har lagt til grunn at disse, så langt det er praktisk og formålstjenlig, bør være felles for å øke kvaliteten, sikre trygge leveranser, effektiv ressursbruk og profesjonalisere tjenestene.

² De administrative og økonomiske konsekvensene av å etablere et kunnskapssenter vil beskrives i rapporten fra arbeidsgruppe 2.

samfunnsutviklingen (særlig kriminalitetsbildet) og videreutvikle det i et faglig og akademisk perspektiv.

Responsevne: Med tilfredsstillende responsevne menes høyskolens evne til å respondere tilstrekkelig hurtig på utviklingstrekk og endringer i justissektoren, og som vil ha betydning for høyskolens virksomhet. Det kan være behov for endret skalering av utdanningskapasitet, innhold i utdanningen og annen kompetanseutvikling for de to etatene, samt håndtere bestillinger fra departement og direktorater.

Studiekvalitet: Studiekvalitet inkluderer eksempelvis faglige, pedagogiske og studieadministrative forhold. Studiekvaliteten skal tilfredsstille de krav som er beskrevet i lov og forskrifter for akkrediterte universitet og høyskoler.

1.6 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsform

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Hans-Jørgen Brucker, KRUS (leder)
- Nina Skarpenes, PHS
- Elisabeth Rise, POD
- Marianne Kylstad Øster, KDI
- Kjersti Hove, KRUS
- Jostein Skjørberg, KRUS
- Elisabeth H. Sæten, PHS (sekretær)
- Berit Stensbye Sjølie, KRUS (sekretær)

I tillegg har Per Roar Solstrand, økonomisjef ved PHS, deltatt i arbeidsgruppen. Innspill til juridiske betraktninger er utarbeidet av Ivar Flø, PHS og Helge E. Hansen, KDI. Arbeidsgruppen har til sammen gjennomført fem arbeidsmøter. Leder av arbeidsgruppe 2 har deltatt på ett av møtene. Både PHS og KRUS har hatt referansegrupper med deltakere fra tjenestemannsorganisasjonene og vernetjenesten. Arbeidsgruppens rapport er drøftet med lokale tjenestemannsorganisasjoner før oversendelse til styringsgruppen.

1.7 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver dagens rammebetingelser og styringsmodeller for PHS og KRUS. Innledningsvis beskrives den overordnede styringen av PHS og KRUS, felles rammebetingelser for de to høyskolene og felles trekk ved styringsmodellene. Deretter beskrives rammebetingelser og styringsmodellen spesifikt for hver av høyskolene.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av dagens organisering av PHS og KRUS. Det gis en overordnet beskrivelse av hvordan den faglige aktiviteten er organisert og deretter beskrives de ulike utdanningstilbudene, forskningen og de administrative funksjonene ved høyskolene.

I kapittel 4 drøftes styrings- og ledelsesmodell for en ny sammenslått høyskole. Fordeler og ulemper ved ansatt rektor og valgt rektor, universitets- og høyskolelovens regler om styresammensetning og hensyn som må ivaretas drøftes.

I kapittel 5 redegjøres det for ulike organisasjonsmodeller for en sammenslått høyskole. Det redegjøres spesielt for organisering av etter- og videreutdanningen jf. oppdragsbrevet, men kapittelet omfatter også en drøfting av organisering av forskningen, og organisering av de administrative funksjonene blir kort beskrevet.

I kapittel 6 beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene av sammenslåing. Spesielt blir konsekvensene for JD, POD og KDI drøftet. Til slutt redegjøres det for konsekvenser for lover, forskrifter og avtaleverk ved en sammenslåing.

I kapittel 7 gis det en oppsummerende vurdering og drøfting av fordeler og ulemper med en sammenslåing av PHS og KRUS. Avslutningsvis redegjøres det for forutsetninger for en vellykket sammenslåing.

2 Dagens rammebetingelser og styringsmodeller for de to høyskolene

Dette kapitlet beskriver Justis- og beredskapsdepartementets og direktoratenes overordnede styring av PHS og KRUS, høyskolenes rammebetingelser og styringsmodellen ved hver av høyskolene.

2.1 Overordnet styring av PHS og KRUS

Både PHS og KRUS er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, men styres av hvert sitt direktorat. Departementet har ansvaret for straffesakskjeden som inkluderer blant annet forebygging, etterforskning, påtale, domstolsbehandling, straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet. Politiet og påtalemyndigheten utgjør de to første leddene i straffesakskjeden.

I departementet er det avdeling for kriminalitetsforebygging som har etatsstyringsansvaret for KDI og for Sekretariatet for konfliktrådene. Avdelingen bidrar også til styringsdialogen med Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste og Den høyere påtalemyndighet. Avdelingen bidrar til utvikling av politikk innen kriminalitetsforebygging og straffesakskjeden for øvrig. Avdelingen skal sikre at departementet har et kunnskapsbasert, helhetlig og langsiktig perspektiv på arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet.

Politiavdelingen i departementet har etatsstyringsansvaret for Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste, Den høyere påtalemyndighet og Generaladvokaten, og bidrar også til styringsdialogen som de øvrige avdelinger i departementet har med sine respektive etater på grunn av politiets ansvar innenfor blant annet innvandrings-, samfunnsikkerhets- og forebyggingsfeltet. Avdelingen skal trekke opp hovedlinjene for utvikling og styring av politiet.

KDI og POD er ansvarlige for å sette regjeringens politikk ut i praksis gjennom faglig styring, ledelse og oppfølging av etatene. Med utgangspunkt i de rammer, krav og overordnede mål som er gitt av departementet er direktoratene ansvarlige for valg av strategier, virkemidler og utvikling som anses nødvendig for å realisere føringer fra departementet.

2.2 Felles rammebetingelser og felles trekk ved styringsmodellene for de to høyskolene

Begge høyskolene er delvis underlagt Kunnskapsdepartementet og er delvis innlemmet i universitets- og høyskoleloven. Formålet med innlemmingen er å sidestille høyskolene med øvrige institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Det innebærer blant annet at lovens generelle bestemmelser om *faglig frihet og ansvar, kvalitetssikring og faglige fullmakter* gjelder og at kravene til studietilbud og fagmiljø må være oppfylt.³ For eksempel må Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk være hensyntatt for alle studietilbudene. Studietilsynsforskriften forutsetter at akkrediterte studietilbud er faglig oppdatert og har tydelig relevans for videre studier og arbeidsliv, samt at studiene skal ha relevante koblinger til forskning. For studietilbud med praksis skal det foreligge praksisavtaler mellom høyskolene og praksissted. I kravene til fagmiljø understrekes både den undervisningsfaglige

³ Uhl stiller krav til institusjonene om et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring som har til hensikt å sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningene (§1-6). Loven gir NOKUT ansvar for å føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid (§ 2-1 (3)), i henhold til egen forskrift (studiekvalitetsforskriften). Kunnskapsdepartementets forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning utfyller lovens bestemmelser om dette. NOKUTs egen forskrift, Studietilsynsforskriften, regulerer det systematiske kvalitetsarbeidet i institusjonene. I kapittel 4 presiseres krav til at institusjonene har ordninger for det systematiske kvalitetsarbeidet, mens kapittel 2 stiller de krav som institusjonene må ha oppfylt for bli akkreditert, enten på institusjonsnivå eller programnivå.

kompetansen i §2-3 (2), men også et tydelig krav til fagmiljøet at det skal gjennomføres forskning ved institusjonen i §2-3 (5).

Både PHS og KRUS er underlagt samme fagdepartement og hvert sitt fagdirektorat, og de er de eneste utdanningsinstitusjonene innenfor sine fag. Utover disse felles rammebetingelsene og fellestrekkene i styringslinjene er det ulike styringsmodeller som ligger til grunn for dagens høyskoler.

2.2.1 Rammebetingelser og styringsmodell for Politihøgskolen

Politihøgskolen er et særorgan underlagt Politidirektoratet. Politihøgskolen tilhører samme organisatoriske nivå som politidistriktene. Rektor ved Politihøgskolen har politimyndighet og inngår i politidirektørens nasjonale ledergruppe sammen med politimesterne og de øvrige særorgansjefene. Som etatsstyrer skal POD påse at PHS til enhver tid tilbyr en politiutdanning som er tilpasset nasjonale behov og krav til dimensjonering av politiet. PHS gis oppdrag gjennom disponeringsskrivet, som er Politidirektoratets sentrale styringsdokument gjennom året. Oppdragene kan være krav til antall utdanninger for innsatspersonell, bestillinger for utarbeiding av fagplaner og studieplaner og ulike typer utredningsoppdrag. Hovedinstruksen til Politidirektøren⁴ pkt. 3.2.2 redegjør for politidirektørens ansvar for styring og ledelse for alle underlagte enheter, inkludert særorganene. POD sin styringsdialog med politimesterne, sjefene for særorganene og sjefene for underliggende enheter skal sikre at de sentrale mål og resultatkrav blir ivaretatt, i tillegg til å omhandle lokale forhold.

PHS har et styre som øverste organ i tråd med bestemmelsene i uhl. Styret har 11 medlemmer hvorav fire eksterne medlemmer oppnevnes av JD, herunder leder og nestleder.⁵ Av de fire eksterne skal to ha erfaring fra politi- og lensmannsetaten og to skal ha erfaring fra universitets- og høyskolesektoren. 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. Styret godkjenner fagplanene som evalueres årlig, samt studieplanene som revideres hvert tredje år. Kontinuerlig utvikling av disse planene er viktig for å bidra til oppdaterte utdanninger med relevante læringsutbytter som sikrer studentene de kunnskaper og ferdigheter som de må ha med seg inn i yrkeslivet. Politihøgskolen har et utdanningsutvalg (UU) som har som hovedoppgave å systematisk kontrollere at alle studietilbud tilfredsstillende kravene i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning, jf. § 3-1 til § 3-4 og kapittel 2 i studietilsynsforskriften, samt eventuelle tilleggskrav fastsatt av institusjonen. Utvalget ledes av assisterende rektor. Styret godkjenner videre PHS sin årlige kvalitetsrapport, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

PHS får sin ramme tildelt av Stortinget i eget budsjettkapittel i Prop. 1 S (kap 442). Antall studenter til bachelorstudiet har de to siste årene ikke vært spesifisert i Prop. 1 S, men er gitt i tildelingsbrevet til POD og videre i disponeringsskrivet til virksomheten. PHS tilføres også årlig midler fra POD for å gjennomføre enkelte etter- og videreutdanninger som direktoratet ønsker gjennomført.

POD gjennomfører styringsdialog med PHS minst en gang i året og ved behov. Avdeling for etter- og videreutdanning har jevnlig fagmøter med POD hvor relevante saker av faglig karakter avklares og følges opp. PHS har tett kontakt med etaten hvor avklaringer av behov for ulike kurs gjøres. I tillegg

⁴ Hovedinstruks til politidirektøren av 16. jan 2018.

⁵ Styrets sammensetning er regulert i forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 2 nr. 2. I tillegg til de 4 eksterne skal det være 5 medlemmer valgt blant de ansatte og 2 studenter. Rektor er ikke valgbar til styret.

har PHS ansvaret for å sette opp temalister for årlig fast trening for innsatspersonellet til politiet. Temalistene består av den obligatoriske treningen samt spesifikke behovsrelaterede tema som kan variere fra år til år, listen godkjennes av POD.

2.2.2 Rammebetingelser og styringsmodell for KRUS

KRUS er en del av kriminalomsorgen og er underlagt KDI. KRUS tilhører samme organisatoriske nivå som regionene i kriminalomsorgen. Direktøren ved KRUS deltar i etatsledergruppen sammen med regionsdirektørene. For studiene ved KRUS fungerer KDI som styre, og der uhl gir myndighet til rektor, er det direktøren ved KRUS som innehar denne myndigheten.⁶ KDI fastsetter mål og oppdrag til KRUS i årlige disponeringsbrev. Oppdragene kan være ulike typer utredningsoppdrag, forskningsoppdrag, fagutviklingsoppdrag mv. Disponeringsbrevene til henholdsvis KRUS og regionene utarbeides i en parallell prosess, noe som sikrer samhandling mellom KRUS og etaten for øvrig. Gjennom den løpende styringsdialogen utveksles erfaringer og innspill som er kommet frem i tilsvarende dialog med regionene, og KDI tar også med seg tilsvarende signaler fra KRUS i styringsdialogen med regionene. KRUS rapporterer tertialvis til KDI og det avholdes jevnlig styringsdialogmøter mellom KDI og KRUS.

Direktøren har på vegne av KDI ansvar for at den faglige virksomheten holder god kvalitet. På vegne av direktør har dekan ansvar for at studiene drives og utvikles i henhold til gjeldende lover og forskrifter. KDI som styre gir rammeplaner og godkjenner studieplaner. KDI godkjenner også utviklingsplan og forskningsplan som gir videre føringer for arbeidet ved KRUS. Direktøren godkjenner årlige, mindre endringer i planene. Et rådgivende studieutvalg for direktør har som hovedoppgave å kvalitetssikre de reviderte studieplaner i henhold til forskrifter om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning samt studietilsynsforskriften. Studieutvalget ledes av dekan. Studieutvalget behandler den årlige kvalitetsrapporten for studiene før den oversendes direktør og KDI for godkjenning.

KRUS gjennomfører årlig en spørreundersøkelse blant enhetene i kriminalomsorgen for å innhente kompetansebehov. På bakgrunn av dette utarbeides KRUS-katalogen i samarbeid med KDI, kriminalomsorgens regioner og de sentrale tjenestemannsorganisasjonene.

KRUS får sin ramme tildelt av Stortinget i eget budsjettkapittel i Prop. 1 S (kap 432). Antall aspiranter til høgskolekandidatstudiet er spesifisert i Prop. 1 S. KRUS tilføres også årlig noen midler fra KDI i form av belastningsfullmakter for å gjennomføre enkelte ekstra oppdrag.

⁶ Forskrift om delvis innlemming av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler

3 Kort om høyskolenes organisering

PHS og KRUS har ulik organisering og er vesentlig forskjellig i størrelse. Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av organisering og utdanningstilbudet ved de to høyskolene.

3.1 Politihøgskolen

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten under Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Politihøgskolens hovedoppgaver er utdanning, forskning og formidling. Gjennom bachelorutdanning, masterutdanninger og en rekke etter- og videreutdanninger skal høyskolen være en sentral kunnskapsleverandør, fag- og metodeutvikler og forskningsinstitusjon for politiet.

Politihøgskolen ledes av en rektor og en assisterende rektor, og består av rektors stab, kommunikasjonsavdeling, avdeling for strategi- og virksomhetsstyring, driftsavdeling, studieavdeling, bacheloravdelinger, etter- og videreutdanningsavdeling og forskningsavdeling. PHS har totalt ca 440 årsverk og er lokalisert i Oslo, Bodø, Stavern og Kongsvinger.

3.1.1 Organisering av den faglige aktiviteten

Den faglige aktiviteten ved Politihøgskolen er delt inn i ulike avdelinger. Politihøgskolen tilbyr Bachelor i politiutdanning på tre studiesteder; Oslo, Bodø og Stavern. Disse ledes av lokale avdelingsledere som alle sitter i rektors ledergruppe. Det er avdelingsleder i Oslo som har det overordnede programansvaret for studieprogrammet. Videre tilbyr Avdeling for etter- og videreutdanning (EVU) kurs og studier i Oslo, Stavern og Kongsvinger, samt en masterutdanning. Forskningsavdelingens primære fokus er Politihøgskolens forskningsaktivitet, i tillegg til ansvaret for to masterutdanninger.

3.1.1.1 Grunnutdanningen

Utdanningstilbudet ved Politihøgskolen skal bidra til kunnskapsbaserte polititjenester i alle politidistrikt. Bachelorutdanningen er et treårig studieprogram, som gir en generell kompetanse som kvalifiserer for ansettelse i Politi- og lensmannsetaten.

Studieprogrammet Bachelor – Politi er inndelt i fem hovedområder; Forebyggende, Politi og samfunn, Metode, Orden og beredskap, Etterforskning.⁷ Politihøgskolens bacheloravdelinger har til sammen 156 ansatte, hvorav 131 er fagansatte (i undervisningsstillinger⁸). Av disse er 87 (hvorav 78 er fagansatte) i Oslo, 35 (hvorav 26 er fagansatte) i Bodø og 34 (hvorav 27 er fagansatte) i Stavern. Studentene ved de tre studiestedene følger samme ramme- og fagplan, men det er lagt opp til variasjon når det gjelder undervisnings- og læringsaktiviteter.

Studentene i første (B1) og tredje (B3) studieår deltar i undervisnings- og læringsaktiviteter på sine respektive studiesteder. Annet studieår (B2) er viet praksisstudier der studentene blir utplassert i de 12 politidistriktene. Totalt er det 2010 politistudenter fordelt på alle studiesteder og over tre år, 1080 i Oslo, 442 i Bodø og 488 i Stavern.

3.1.1.2 Masterutdanning

Politihøgskolen tilbyr tre masterutdanninger. Master i politivitenskap ble etablert i 2005. Masteren tilbys annethvert år med et opptak på 30 studenter. Denne masteren gir 120 stp og kvalifiserer for

⁷ Opplysningene bygger på fagplan bachelor – politiutdanning pr. 1.5.19. Fra og med studieåret 2019-2020 innføres en ny plan for studiet med ny organisering av emner og 4 kunnskapsområder.

⁸ Ansatte i undervisningsstillinger er en samlebetegnelse på fagansatte som underviser i Bachelorprogrammet, men som også kan ha store deler av sin portefølje på forskningsoppgaver.

opptak ved PhD. Den erfaringsbaserte masteren i etterforskning (90 stp) er relativt nyopprettet, har hittil hatt opptak to ganger og har 30 studieplasser. For denne masterutdanningen planlegges det opptak annethvert år. Ved opptaket i 2018 var det en økning på 14 % i antall søkere fra 2012 for master i politivitenskap og nesten 35 % fra 2016 for den erfaringsbaserte masteren i etterforskning. Videre samarbeider Politihøgskolen med NTNU på Gjøvik om en erfaringsbasert master i digital forensics and cybercrime investigation. Masteren gir fordypning i hvordan etterforskning gjennomføres i cyberdomenet og hvordan den skal gjennomføres for å ivareta kriminaltekniske hensyn, rettssikkerhet og personvern.

Det planlegges oppstart av en erfaringsbasert Nordisk master i politiledelse (90 stp) i januar 2020. Master tilbys i samarbeid med Linnéuniversitetet i Sverige og Copenhagen Business School i Danmark.

3.1.1.3 Etter- og videreutdanningstilbudet

Ved avdeling for etter- og videreutdanning (EVU) tilbys i hovedsak utdanninger innenfor etterforskning, operativt politiarbeid, utdanninger for politiets påtalejurister, utdanninger innen den sivile rettspleie, lederutdanninger, pedagogiske utdanninger, samt utdanninger innenfor mangfold og forebygging. Porteføljen består i hovedsak av videreutdanninger i form av studier med studiepoeng, men også noen etterutdanninger bestående av kurs. Det er stor oversøking på en rekke av studiene som tilbys, og det er i overkant av 3000 tjenestepersoner som hvert år gjennomfører en eller flere etter- og videreutdanninger. Avdelingen har rundt 85 årsverk. For å gjennomføre opplæringsaktiviteter i bachelorutdanningen og etter- og videreutdanningene innbeordres ansatte fra politidistrikt og særorgan. Beordringen er omfattende, mellom 1500-2000 ukeverk.⁹ I tillegg til den nevnte porteføljen, får EVU oppdrag med finansiering fra POD.

3.1.1.4 Forskingen ved PHS

Politihøgskolen har utstrakt forskningsaktivitet i alle fagavdelinger, med størst tyngde i Forskningsavdelingen. Totalt har PHS 55 ansatte i førstestillinger, hvorav 9 professorer og 3 professor II-stillinger. PHS har også 20 ansatte i doktorgradsløp eller førstelektorløp.

Forskningsavdelingen har i dag 37 ansatte. Ut over avdelingsleder utgjør dette 7 professorer, 4 professor II, 12 førsteamanuenser, 8 stipendiater, 1 juniorforsker og 4 administrativt ansatte. Avdelingen har egen kompetanse på utarbeidelse av vitenskapelige søknader, og har faglig og administrativt ansvar for alle i dag eksisterende eksternfinansierte forskningsprosjekter ved PHS. Avdelingen har hatt et hovedansvar for å bygge opp politiforskningen ved institusjonen, herunder å definere politivitenskapen. I denne prosessen har Forskningsavdelingen etablert et eget nordisk tidsskrift for politiforskning, som PHS er hovedeier av i dag, i samarbeid med andre nordiske politiforskningsinstitusjoner. Avdelingen publiserer både i meritterende tidsskrifter og i rapportserier som PHS Forskning. Den har også et nasjonalt og internasjonalt nettverk, noe som er helt nødvendig for å være i front i dag. Ansatte ved Forskningsavdelingen har også hatt ansvaret for å utvikle og drifte 120 studiepoengs master i politivitenskap, etablert i 2005, og 90 studiepoengs erfaringsbasert master i etterforskning, etablert i 2016.

Politihøgskolen har et eget rådgivende FoU-utvalg innen forskningsrelaterte strategiske spørsmål. Forskningsutvalget vurderer og innvilger også søknader om Forskningsprosjekter, doktorgradsløp og førstelektorløp.

Politihøgskolen har etablert tre kvalifiseringsgrupper. Disse gjennomføres i samarbeid med KRUS, Forsvarets høgskole (FHS) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Disse er stipendiatgruppen

⁹ De innbeordres fra 1 til 3 uker, og en og samme person kan korttidsinnbeordres flere ganger i et år.

(doktorgradsløp), førstelektorgruppen (førstelektorløp) og kvalifiseringsgrupper til professor- og dosentløp.

Forskningen er strukturert i forskergrupper på tvers av avdelinger. Eksisterende forskergrupper er (1) Operativt politiarbeid; (2) Organisasjon og ledelse; (3) Politifaglig undersøkelsesmetodikk; (4) Politimetoder i endring; (5) Politireform; (6) Politi, rett og samfunn; (7) Politiet i det digitaliserte samfunn; (8) Politiets registre; og (9) Politiutdanning, læringsmiljø og studenter (PULS). Disse forskergruppene har deltagere også fra andre universiteter og høyskoler og fra Politietaten¹⁰. I tillegg har Politihøgskolen fokus på samhandling med resten av politietaten og formidling av forskning til disse. I den sammenheng ble det etablert en fagkoordinatorrolle for straffesaksfeltet 1.1.19. Denne fagkoordinatoren skal fungere i en kunnskapssenterrolle inn mot justissektoren.¹¹

Politihøgskolens forskningsaktivitet er preget av økende antall publikasjonspoeng, og sterk internasjonal samhandling.¹²

Politihøgskolens forskningsaktivitet har sin hovedfinansiering gjennom grunnbudsjettet. Størst andel forskning gjennomføres på basismidler. Dette er lønn til fast ansatte og FoU-midler tildelt gjennom FoU-utvalget. Noe midler tildeles også fra Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Politihøgskolen har også en økende andel eksterne midler fra Norges forskningsråd, Nordforsk og EU. Disse finansieringskildene utgjør den største kilden til økt forskningsaktivitet i dag.

3.1.2 Organisering av de administrative funksjonene

Politihøgskolens administrative funksjoner ligger i rektors stab, i avdeling for Strategi- og virksomhetsstyring, Driftsavdelingen og i Studieavdelingen. I tillegg har fagavdelingene administrative ressurser for å ivareta de administrative oppgavene som må løses i avdelingene.

Pr. 01.05.19 er det til sammen 182 ansatte som ivaretar administrative funksjoner og driftsoppgaver. Av disse er 25 ledere. I tillegg er det syv som er ansatt i andre avdelinger som ivaretar studieadministrative oppgaver, to stillinger i driftsavdelingen som ivaretar regnskapsoppgaver, og en stilling i forskningsavdelingen som ivaretar forskningsadministrative oppgaver, syv lærlinger, samt innleie av ekstrapersonell i kantinene og for opptaket av bachelorstudenter.

I forbindelse med politireformen har politi- og lensmannsetaten gjennomgått en stor omorganisering. For de administrative funksjonene har dette medført at oppgaver, ansvar og personell er flyttet fra politidistrikt og særorgan til Politiets fellestjeneste (PFT) for materiell, eiendom, bygg og anlegg (EBA), anskaffelse, lønn og regnskap. Prosessene for anskaffelser, lønn og regnskap er avsluttet for Politihøgskolen. I dag er PHS inne i en prosess hvor driftsoppgaver skal flyttes over i tre faser. For en fremtidig sammenslåing av PHS og KRUS forutsettes at PFT kan levere de tjenester som er løftet ut, og at det inngås tjenesteavtaler for leveranse for opprettholdelse av de oppgaver som er løftet ut. Alternativt må ressurser og kompetanse tilbakeføres til en ny høyskole.

¹⁰ Se <https://www.phs.no/forskning/forskergrupper/>

¹¹ Fagkoordinatorrollen blir mer utførlig omtalt i rapporten fra arbeidsgruppe 2.

¹² Oversikt over vitenskapelig og faglig/populærvitenskapelig produksjon og antall publikasjonspoeng ved PHS for de siste årene fremgår av rapporten fra arbeidsgruppe 2.

3.2 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS

KRUS er den sentrale utdanningsinstitusjonen for kriminalomsorgen under KDI og Justis- og beredskapsdepartementet. Målsettingen for KRUS er å bidra til kunnskap og kompetanseutvikling i samarbeid med praksisfeltet og relevante utdannings- og forskningsmiljø. KRUS gjennomfører grunnutdanning for fengselsbetjenter gjennom høgskolekandidatstudiet i straffegjennomføring, et bachelor påbygg samt etter- og videreutdanning for fengselsbetjenter og andre profesjonsgrupper. KRUS er et kompetansesenter for kriminalomsorgen og samarbeidende etater og driver også forsknings- og utviklingsarbeid. KRUS bidrar også sentralt i internasjonalt utviklingsarbeid av europeisk kriminalomsorg.

KRUS ledes av en direktør og består av en stab og fire avdelinger: studieavdeling, etter- og videreutdanningsavdeling, forskningsavdeling og administrasjonsavdeling. KRUS har totalt 62 årsverk og er lokalisert i Lillestrøm.

3.2.1 Organisering av den faglige aktiviteten

KRUS består av tre fagavdelinger¹³. Fagmiljøet ved KRUS har 30,8 årsverk¹⁴ som driver undervisning, FoU og informasjonsaktivitet. Avdelingslederne sitter i direktørens ledergruppe. Studieavdelingen har det overordnede programansvaret for bachelorprogrammet i straffegjennomføring, herunder grunnutdanningen som fører frem til graden høgskolekandidat i straffegjennomføring. Administrasjonsavdelingen har ansvar for personaloppfølgingen av aspirantene, inkludert skikkethetsvurdering. Halvparten av grunnutdanningens studietid gjennomføres i dedikerte opplæringsenheter der lokalt ansatte aspirantledere og aspirantveiledere organiserer praksisstudiene i samarbeid med KRUS. Etter- og videreutdanningsavdelingen har ansvar for utviklingsoppdrag og utadrettet kurs- og utdanningsvirksomhet for alle profesjonsgrupper som bidrar i kriminalomsorgsfeltet. Flere ansatte bidrar med undervisning og veiledning i studiene. Forskningsavdelingen har ansvar for pønologisk¹⁵ forskning tett knyttet opp til utdanningsinnholdet i store deler av bachelorstudiet. Avdelingens ansatte bidrar også i undervisning og veiledning i studiene, i kursvirksomhet og i veiledning av andre ansatte.

3.2.1.1 Grunnutdanningen

Studiene ved KRUS skal bidra til at fengselsbetjentene bidrar til kunnskapsbasert kriminalomsorg i tråd med gjeldende rammeplaner gitt av KDI. Grunnutdanningen, høgskolekandidatstudiet i straffegjennomføring, er et toårig studieprogram som gir en bred, generell kompetanse for arbeid som fengselsbetjent i kriminalomsorgen. Etter to års lønnet studium gjennomfører aspirantene et pliktår før de kan søke fast stilling som fengselsbetjent. I det siste kullet som startet opp våren 2019 ble det tatt opp 155 aspiranter.

Grunnutdanningen betraktes som en generalistutdanning. Fengselsbetjentene skal gjennom sitt arbeid bidra i kriminalomsorgens virksomhet som på den ene siden er knyttet til sikkerhet og samfunnsbeskyttelse for innsatte/domfelte, ansatte og samfunnet og på den andre siden rehabilitering og tilbakeføring for innsatte/domfelte. Utdanningen bygger på grunnleggende pilarer for kriminalomsorgen som det er tverrpolitisk enighet om; et humanistisk menneskesyn, prinsippet

¹³ En mer utførlig beskrivelse av organiseringen av de faglige aktivitetene er beskrevet i akkrediteringssøknaden til NOKUT om opprettelse av Bachelorstudium for fengselsbetjenter av 15.9.2017 og NOKUTs tilsynsrapport for søknaden av fra NOKUT av 23.2 2018

https://www.nokut.no/contentassets/b0910825ceff4794999a93e815683ce8/straffegjennomforing_krus_bachelor_2018.pdf

¹⁴ Jf KRUS sin akkrediteringssøknad til NOKUT av 15.9.2017

¹⁵ Pønologi: «studie av samfunnsmessige reaksjoner mot lovbrytere/siktede med særskilt fokus på kriminalomsorg og straffegjennomføring», jf. www.kriminalomsorgen.no

om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at domfelte har gjort opp for seg når straffen er gjennomført og normalitetsprinsippet.¹⁶ Utdanningsinnholdet er tverrfaglig og bygger på juridisk, samfunnsvitenskapelig og fengselsfaglig kunnskap som belyser sikkerhets- og kriminalitetsforebyggende tematikk. Profesjonskunnskap og etikk står sentralt¹⁷. Studiet er basert på praksisnær forsknings- og erfaringsbasert kunnskap. Studiet trekker veksler på undervisning og veiledning på campus i Lillestrøm og undervisning og veiledet praksis ute i praksisfeltet i en av i alt 11 opplæringsenheter.

KRUS gjennomfører en samlingsbasert grunnutdanning for verksbetjenter, VBU. Det er normalt 25 deltakere pr år som gjennomfører denne utdanningen.

3.2.1.2 Etter- og videreutdanningstilbudet

EVU-avdelingens ansvarsområder er etterutdanninger bestående av kurs, lengre programopplæringer, fag- og erfaringsamlinger, nasjonale konferanser og fagutvikling. Det tilbys etterutdanning innen blant annet programvirksomhet og samtalekompetanse, straffegjennomføring i samfunnet, lederutvikling, radikaliseringsprosjekt, barn og unge, rus, psykiske lidelser og sikkerhet. EVU-avdelingens ansvarsområder fyller en sentral del av KRUS sin funksjon som kompetansesenter for etaten og samarbeidspartnerne. Etterutdanningstilbudene er et resultat av en årlig behovskartlegging og drøfting med tjenestemannsorganisasjonene og hovedverneombud for kriminalomsorgen. EVU-avdelingen utarbeider med bakgrunn i dette kurskatalogens¹⁸ innhold, og planlegger og gjennomfører kurskatalogens innhold, hvorav en del i samarbeid med KDI. I 2018 ble det avholdt i overkant av 70 ulike arrangementer med totalt 2505 deltakere fordelt på etatens fem regioner. Avdelingen har et samlet budsjett for 2019 på 11 MNOK.

KRUS er pr i dag ikke institusjonsakkreditert som høyskole og har derfor ikke anledning til å tilby andre studier enn de som er godkjent av NOKUT (kun grunnutdanningen og bachelor påbyggingsstudiet er akkrediterte studier). KRUS vil anmode KDI om å søke institusjonsakkreditering når bachelorpåbygget er gjennomført i tre år, tidligst i 2021, ref. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.¹⁹ EVU-avdelingen har i samarbeid med andre høyskoler tidligere tilbudt studiepoengbaserte kurs, og har startet forberedende arbeid for å utvikle videreutdanninger i form av studier som gir studiepoeng. Avdelingen har videre ansvar for fagutviklingsoppgaver for etaten, for eksempel utvikling av faglig innhold i ulike straffegjennomføringsformer som Program mot ruspåvirket kjøring og Russamtalen, og utarbeidelse av programmer, håndbøker, nettsider mv innenfor ulike fagområder til bruk ved fengsler og friomsorgskontorer. KRUS er også ansvarlig for kvalitetssystemet for programvirksomheten ved enhetene, og har etterspurt kompetanse som gir inntekter fra eksterne kilder, blant annet fra overdoseforebyggingsprosjektet og kurs som tilbys eksterne aktører mot betaling. Majoriteten av utviklingsoppgavene pålegges KRUS i disponeringsbrev og oppdragsbrev fra KDI.

Instruktørutdanningen innen fysisk maktanvendelse består av sju moduler og gjennomføres årlig for 20 deltakere.

¹⁶ Normalitetsprinsippet innebærer at innsatte skal ha de samme rettighetene som andre borgere, og hverdagen i fengsel skal så langt det er mulig skal tilsvare tilværelsen ellers i samfunnet. Frihetsberøvelsen utgjør straffen, og den skal ikke være mer tyngende eller innebære strengere kontrolltiltak enn hva som er nødvendig av hensyn til sikkerheten i et fengsel, St.meld. nr 37 (2007-2008) side 22.

¹⁷ <https://www.kriminalomsorgen.no/om-kriminalomsorgen.237840.no.html>

¹⁸ Kurstilbudet fremkommer av den årlige KRUS-katalogen som er tilgjengelig på <http://www.krus-katalogen.no>. I tillegg til oppførte arrangementer i katalogen, tilbys også diverse lokal opplæring på forespørsel fra enheter eller regionalt nivå.

¹⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96>

Bachelor påbyggingsstudium

KRUS' videreutdanningstilbud er et deltidsbasert påbyggingsstudium for fengselsbetjenter som fører frem til graden Bachelor i straffegjennomføring.²⁰ Bachelorstudiet ble godkjent av NOKUT i 2018.²¹ Studiet ble igangsatt våren 2019 med 33 studenter. Studiet består av tre teoretiske fellesemner. Et av disse er bacheloroppgaven. I tillegg skal studentene gjennomføre et valgfritt emne. De valgfrie emnene i påbyggingsstudiet blir tilbudt som etterutdanninger for alle fengselsbetjenter og andre profesjonsgrupper i kriminalomsorgen fra og med våren 2020.²² Det planlegges å gjennomføre fire valgfrie emner med 30 studenter pr. emne.

Påbyggingsstudiet ledes av dekan i studieavdelingen. De øvrige etterutdanningene ledes av avdelingsleder i Etter- og videreutdanningsavdelingen.

3.2.1.3 Forskingen

KRUS har forskningsaktivitet i alle fagavdelinger, med størst tyngde i Forskningsavdelingen.

KRUS har pr 1.5.19 ti ansatte (8,4 årsverk) med førstekompetanse, hvorav sju i Forskningsavdelingen og tre i Studieavdelingen. Tre ansatte er forsker I²³, fem er førsteamanuenser og to er førstelektorer. Syv av de ti er kvinner. Forskningsavdelingen har sju ansatte og to ansatte i toerstilling. To av de ansatte er 50 % i Studieavdelingen og 50 % i Forskningsavdelingen og begge er i Phd-løp. Ansatte i Forskningsavdelingen har mellom 20 og 50 % undervisningsplikt i høgskolekandidatstudiet og bachelor påbyggingsstudium. Ansatte med førstestillingskompetanse i Studieavdelingen har normalt 35 % FoU-tid. Fra 2015 har alle vitenskapelig ansatte i studieavdelingen mulighet til å søke FoU-midler. 20 % ressurs fra de vitenskapelige stillingene utgjør en samlet ressurs som fordeles av et FoU-utvalg ledet av dekan. For 2019 tilsvarer dette en stillingsressurs på 360 %.

Til grunn for forskningsaktiviteten ligger Forskningsplan KRUS 2016-2020.²⁴ Det henvises til rapporten fra arbeidsgruppen som utreder mandatets oppdrag 2 og 3 om den videre forskningsaktiviteten.

Det er nylig opprettet FoU-grupper på tvers av avdelingene for å stimulere til bedre forskningssamarbeid. Eksisterende forskergrupper er 1) Rus (samarbeid med Seraf), 2) Barn og unge, 3) Seksuallovbrudd (samarbeid med Sifer), 4) Desistance, beredskap og det uforutsette i kriminalomsorgen og 5) Teoriutvikling i fengselsforskningen.

KRUS driver systematisk kompetanseheving gjennom kvalifiseringsgrupper i samarbeid med PHS og Forsvarets høgskole. Disse er førstelektorgruppe (førstelektorløp) og kvalifiseringsgrupper til professor- og dosentløp.

3.2.2 Organisering av de administrative funksjonene

KRUS' administrative funksjoner er fordelt på direktørens stab, Administrasjonsavdelingen og Studieavdelingen. Ansvar for HR, økonomi, kommunikasjon og internasjonal koordinatør ligger i

²⁰ Påbyggingsstudiet strekker seg over to år (fire semestre) og gir 60 studiepoeng som tilsvarer ett års fulltidsstudium. Studiet er ikke lønnet. For å bli tatt opp i studiet settes krav om bestått fengselsbetjentutdanning tilsvarende dagens akkrediterte høyskolekandidatutdanning i kriminalomsorgen. Studiet skal tilføre fengselsbetjenter dybdekompetanse i straffegjennomføring.

²¹ Det var stor tilgang på søkere til det første kullet som startet påbyggingsstudiet januar 2019. I alt 350 søkte opptak til de 34 studieplassene som var satt opp.

²² Det planlegges å tilby fire emner for 30 studenter pr emne i 2020 hvis styret (KDI) godkjenner dette.

²³ Fordi KRUS ikke er en akkreditert høyskole kan ikke professortittelen brukes. KRUS' opprykksreglement til forsker I tilsvarer imidlertid opprykk til professor.

²⁴ <http://www.krus.no/forsking.291014.no.html>

direktørens stab. Ansvar for bibliotek og studieadministrasjon og opptak for bachelorpåbygget ligger i Studieavdelingen. Forskningsadministrasjon tilsvarer 0,5 stilling og ligger i Forskningsavdelingen. Øvrige administrative funksjoner som ivaretagelse av personalansvaret og personaladministrasjon for aspirantene, opptak til grunnutdanningen, IT, drift, EBA, lønnskontroll, kursadministrasjon mv er plassert i Administrasjonsavdelingen. Pr. 1.5.19 er det totalt 24 ansatte som ivaretar administrative funksjoner og driftsoppgaver. Kantine-, renholds- og vaktmesterfunksjoner ivaretas av et eksternt firma.

4 Styrings- og ledelsesmodell for den nye høyskolen

Dette kapitlet omhandler arbeidsgruppens anbefalinger for overordnet styring av den nye høyskolen, hvilke hensyn som må ivaretas og ledelses- og styringsmodell ved høyskolen.

4.1 Premisser for styringsmodellen

Arbeidsgruppen har i tillegg til de føringer som er nedfelt i oppdragsbrevet, lagt til grunn tre premisser for sammenslåing av høyskolene:

1. Høyskolen skal være organisert direkte under JD
2. Høyskolen skal ha ett felles budsjettkapittel
3. Forskningsressursene skal være en del av høyskolen

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at høyskolen skal være organisert direkte under JD.

Arbeidsgruppen har vurdert om ett av fagdirektoratene burde ha styringsansvaret for høyskolen. Dette alternativet har arbeidsgruppen vurdert som lite formålstjenlig fordi høyskolen skal dekke et etaters behov for utdanning og forskning. Dersom ett av fagdirektoratene får styringsansvaret for høyskolen vil det være en risiko for at det andre direktoratets fagområder kan bli nedprioritert.

Arbeidsgruppen har også vurdert en modell hvor begge direktoratene har det direkte styringsansvaret for høyskolen. Dette vurderes også som lite formålstjenlig fordi det anslås å føre til uklare og doble styringslinjer. Etter en samlet vurdering har arbeidsgruppen derfor lagt til grunn at en direkte styringslinje fra JD best legger til rette for at styringen av høyskolen skjer samlet og koordinert, og er underlagt en helhetlig prioritering. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering gi grunnlag for gode samordningseffekter og styrket samhandling.

At to høyskoler med ulik etatstilhørighet blir til én felles høyskole direkte underlagt JD innebærer utfordringer med hensyn til å beholde tilknytningen til både kriminalomsorgen og politi- og lensmannsetaten. Arbeidsgruppen mener det vil ha en avgjørende betydning at høyskolen også i fremtiden har en tilknytning til de to etatene.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at høyskolen skal ha ett felles kapittel i statsbudsjettet slik at kompetanse- og kunnskapsbehovene i begge etatene ses i sammenheng. En tildeling på et eget budsjettkapittel vil sikre at de midler som stilles til disposisjon for høyskolen kan disponeres til utdanning, forskning og formidling og ikke må konkurrere med oppgaver som politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgsetaten har ansvaret for. Dette vil bidra til økt forutsigbarhet og vil kunne bidra til fornying og utvikling av utdanningene, forskningen og formidlingen.

Sist, men ikke minst, er det et avgjørende premiss at forskningsressursene ved dagens høyskoler skal være en del av den sammenslåtte høyskolen. Forskning er en forutsetning for å kunne drive utdanning på høyskolenivå og studietilsynsforskriften²⁵ stiller krav som skal oppfylles for at utdanningene kan akkrediteres av NOKUT. For å oppfylle disse kravene må høyskolen ha en viss prosentandel ansatte med førstestillingskompetanse. Videre påpekes det i forskriften at «Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal drive forskning (...)». Forskning og utdanning er to sider av samme sak: «norsk høyere utdanning skal være forskningsbasert, det vil si at den utarbeides og gis av fagmiljøer der de ansatte har forskerkompetanse, og der mange er forskere selv» (Meld. S nr 4 (2018-2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning*). Den tette koblingen mellom å drive undervisning og forskning understrekes også i Underdalsutvalgets rapport²⁶ om stillingsstrukturen for faglige stillinger

²⁵ Forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning

²⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/718a967d80c74517a38f6dba7e61e524/2018-05-08-utvalgsrapport.pdf>

ved universiteter og høyskoler. Pr. i dag er begge høyskolene på et minimumsnivå når det gjelder antall ansatte på førstestillingsnivå.

4.2 Hensyn som må ivaretas i styringsmodellen

Ved en sammenslåing vil høyskolen være en akkreditert høyskole med nødvendig akademisk frihet, og skal samtidig ivareta to etatsspesifikke profesjonsutdanninger. De to etatsspesifikke profesjonsutdanningene gjør at man særlig må hensynta myndighetenes behov for styring av, og tett dialog med høyskolene for å ivareta hensiktsmessig kompetanseutvikling i tråd med overordnede mål for justissektoren. Høyskolen vil også være avhengig av et tett samspill med de to respektive etatene for å gjennomføre utdanningene med den nødvendige kvalitet, relevans og effektivitet.

Modell og organisasjonskart for ny sammenslått høyskole må sikre god styring fra departementet til høyskolen, men også sikre en tilfredsstillende fagdialog mellom fagdirektoratene og avdelingene ved høyskolen. Videre må det legges til rette for et nødvendig handlingsrom i de enkelte avdelingene slik at de hver for seg kan ta høyde for de føringer og behov som fremkommer i fagdialogen. Det innebærer at styringsmodellen må sikre helhetlig og god faglig styring som ivaretar Justis- og beredskapsdepartementets og fagdirektoratenes kunnskaps- og kompetansebehov samtidig som høyskolen må sikres den akademiske friheten som følger av å være en høyskole.

4.2.1 Etatsnærhet og evne til rask endring

Som to høyskoler med eiansvar for utdanning til særskilte profesjoner i maktutøvelse er det viktig å beholde nærheten til politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgsetaten. Utdanningene gjennomføres i et tett samspill med etatene. Dette er den viktigste begrunnelsen for at en ny sammenslått høyskole skal ligge under Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig fagdepartement, og ikke under Kunnskapsdepartementet som andre universiteter og høyskoler.²⁷ Etatsnærhet er viktig for å sikre at styringssignaler fra fagdirektorat og departement når ut til praksisfeltet, og at erfaringer fra praksisfeltet styrker direktoratenes og departementets bestillerkompetanse og forståelse for kompetanseutvikling. I tillegg vil opprettholdelse av en praksisnær utdanning være sentralt for å sikre relevans i de respektive utdanningene. Direktoratenes fagdialog med høyskolen blir svært viktig for å sikre både tilfredsstillende responsevne og etatsnærhet. For å sikre direktoratenes faglige påvirkning må det etableres formelle strukturer for en god fagdialog mellom direktoratene og høyskolen. Etablering av fagråd kan være en måte å gjennomføre dette på. Hver institusjon har i dag tett og direkte kontakt med fagdirektorat, noe som er viktig for å kunne respondere raskt på bestillinger, i tillegg til å imøtekomme etatens behov for kompetanseutvikling. Dette må også ivaretas i en sammenslått høyskole.

Det er lagt til grunn i oppdragsbrev fra JD at det skal være to utdanningsavdelinger ved den nye høyskolen, en for kriminalomsorgsutdanning og en for politiutdanning. Disse utdanningsavdelingene må sikres en viss autonomi, faglig og økonomisk, til å prioritere egne etatsspesifikke mål i tråd med overordnede sektormål. Et slikt handlingsrom er viktig for at føringer og behov fra fagdialogen mellom direktorat og høyskolen kan gjenspeiles i de enkelte utdanningsavdelingene og at avdelingene har evne til å respondere raskt på disse. Sammenslåing av to høyskoler tilhørende to ulike etater må bygge på likestilling og gjensidig respekt for hverandres etatsspesifikke behov.

Et virkemiddel for å sikre etatsnærhet og rask responsevne er å sikre at direktoratene har innflytelse på hvem som sitter i styret og at det er representasjon fra etatene i styret. Dette beskrives og drøftes nærmere i punkt 4.3.4. Etter arbeidsgruppens vurdering er det imidlertid behov for flere virkemidler for å sikre tilfredsstillende responsevne og etatsnærhet i en sammenslått høyskole. Arbeidsgruppen

²⁷ Med unntak av Forsvarets høyskole som er underlagt Forsvarsdepartementet.

anbefaler derfor at direktoratene deltar i utforming av tildelingsbrev til høyskolen og at det etableres fagråd mellom direktorat og høyskole.

De ansattes organisasjoner utgjør en viktig del av dialogen mellom direktorat og etat, og bidrar til å fremme en etatsnær utdanning. Det blir derfor viktig å sikre representasjon fra de ansattes organisasjoner i ny sammenslått modell, i henhold til Hovedavtalen.

4.3 Ledelsesmodell og styresammensetning ved den nye høyskolen

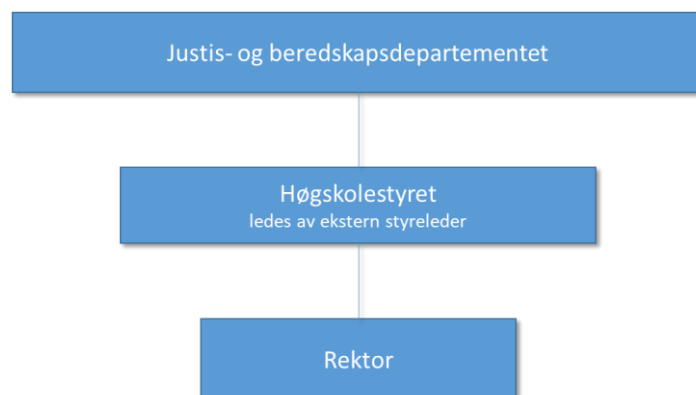
Universitet- og høyskoleloven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter loven eller som har oppnådd akkreditering som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole. Reglene i lovens kapittel 9 og 10 regulerer institusjoners styre og rektormodell. Vurderingene i denne rapporten knyttet til ledelsesmodell og sammensetningen av høyskolestyret ved den nye høyskolen vil derfor ta utgangspunkt i reglene i uhl.

4.3.1 Universitets- og høyskolelovens regler om ledelsesmodell

Uhl beskriver to alternative modeller for styring og ledelse ved institusjonene: valgt rektor som også er styrets leder, eller ansatt rektor med en ekstern styreleder. I førstnevnte tilfelle skal institusjonene ha en administrerende direktør som leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonene. I [Meld.St.18 \(2014–2015\)](#) gikk regjeringen inn for at ekstern styreleder og ansatt rektor bør være hovedmodellen, men at det fortsatt skal være mulig for institusjonene selv å velge å ha en modell med valgt rektor som styrets leder, dersom et flertall av styrets medlemmer ønsker dette. Regjeringen begrunnet dette med at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen. Det ble også pekt på at valgt rektor som også er styreleder, innebærer at mye myndighet og ansvar samles på én hånd. Det ble fremhevet at dette vil kunne gå ut over institusjonens og styrets legitimitet og resultere i uklare roller. Videre ble det fremhevet at *en* rektor på valg vil kunne ha utfordringer med å fatte avgjørelser som er upopulære, men nødvendige, for institusjonens videre utvikling.

4.3.1.1 Ansatt rektor

Høyskolen kan ha en modell med ansatt rektor, jf. uhl § 10-1. Rektor er da ansatt på åremål og er daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet i samsvar med de rammer og pålegg som styret fastsetter. Rektor er sekretær for styret og skal i samråd med styrets leder forberede og gi tilrådning i de sakene som legges frem for styret.



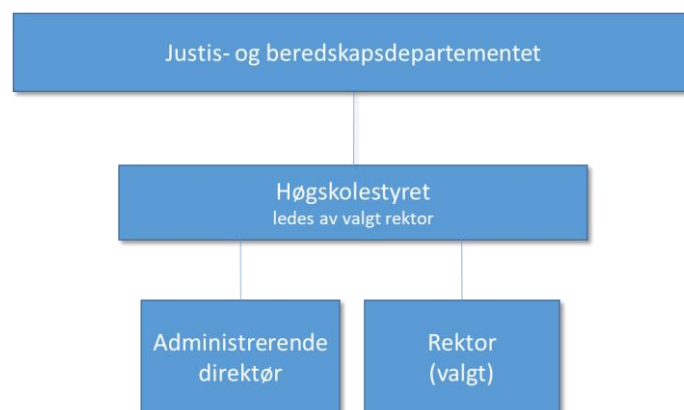
Figur 1 - ansatt rektor

4.3.1.2 Valgt rektor

Høgskolen kan ha en modell med valgt rektor, jf. uhl § 10-2. Rektor kan utpekes ved valg dersom styret fatter vedtak om dette. Hvis rektor er valgt er rektor styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne, jf. uhl § 10-2 (1). Valgperioden er normalt på fire år.

Dersom styret har vedtatt at rektor skal velges, skal det ved hver institusjon være en administrerende direktør. Direktøren er øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonene, innenfor de rammer styret fastsetter.

En valgt rektor som også er styrets leder, er sammen med administrerende direktør ansvarlig for forberedelse av styresaker, ledelse av styremøter og gjennomføring av styrets vedtak.



Figur 2 - valgt rektor

4.3.2 Anbefaling om ledelsesmodell i sammenslått høyskole

Arbeidsgruppen anbefaler en modell med ansatt rektor ved den nye høyskolen. I vurderingen av ledelsesmodell, har arbeidsgruppen sett hen til argumentene i [Meld.St.18 \(2014–2015\)](#). I tillegg til argumentene om legitimitet og klare roller, har arbeidsgruppen vektlagt enhetlig ledelse og at ansettelse av rektor og utpeking av ekstern styreleder sikrer en mer grundig og åpen rekrutteringsprosess. Rekrutteringsgrunnlaget vil også være bredere og det vil være flere kandidater å velge mellom. I tillegg vil Justis- og beredkapsdepartementet, når det er ansatt rektor, ha en sterkere påvirkningsmulighet på sammensetningen av styret ved høyskolen gjennom utpeking av ekstern styreleder.

4.3.3 Universitets- og høyskolelovens regler om styresammensetning

Det følger av uhl § 9-1 at styret er det øverste organ ved institusjonen. Det 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. Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av loven at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.

Uhl § 9-3 beskriver styrets sammensetning: Styret skal ha 11 medlemmer og bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.

Departementet utpeker et av de fire eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. Hvis rektor er valgt, er imidlertid rektor styrets leder, og trer inn i styret i stedet for et medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling.

Forslag til eksterne styremedlemmer fremmes av institusjonens styre, jf. § 9-4 (6). Departementet utpeker på fritt grunnlag et av de fire eksterne styremedlemmene til å være styrets leder, med mindre rektor er valgt og dermed skal være styrets leder. Departementet kan vurdere andre kandidater enn de som er foreslått av institusjonen. Imidlertid ligger det ofte mye bak en vurdering av kandidater fra institusjonens side.

Styret kan sammensettes på annen måte enn beskrevet over, men dette krever vedtak fra styret selv. Reglene for dette følger av uhl § 9-3 (3) og (4). Departementet kan også i særlige tilfeller fastsette en annen styresammensetning, jf. § 9-3 (6).

4.3.4 Anbefaling om sammensetning av styret i sammenslått høyskole

Arbeidsgruppen har vurdert ulike sammensetninger av styret ved den nye høyskolen. Ved vurderingen har arbeidsgruppen hatt som utgangspunkt at den nye høyskolen skal følge hovedregelen i uhl § 9-3 (1) om 11 styremedlemmer og ha ansatt rektor jf. vurderingen i pkt. 4.3.3.

Som nevnt i punkt 4.3.3 skal styret etter § 9-3 (1) bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer. Sju av medlemmene i styret til den nye høyskolen vil derfor bli valgt inn i styret gjennom en valgprosess. De øvrige fire medlemmene vil bli oppnevnt. Det er sammensetningen av de fire eksterne medlemmene som arbeidsgruppen har konsentrert seg om i sin vurdering.

For å sikre at styret har nødvendig bredde i sin kompetanse er det avgjørende at styret består av minst en representant fra UH-sektoren. Det bør også være representasjon fra Den høyere påtalemyndighet. For å sikre nærheten til politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgsetaten, er det viktig at styret har styremedlemmer med erfaring fra de to etatene. Dette vil bidra til å ivareta samfunnets og etatenes interesser og bidra til å styrke samspillet mellom institusjonen og etatene. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at direktoratene får komme med forslag til styret om hver sin styrerepresentant fra etatene. Styret sender deretter sitt forslag om styresammensetning til departementet. Departementet oppnevner styret på fritt grunnlag. Flertallet i arbeidsgruppen anbefaler denne modellen, fordi den er mest i tråd med praksis i universitets- og høyskolesektoren. Arbeidsgruppens medlemmer fra KDI og POD mener imidlertid at en slik modell ikke er tilstrekkelig for å ivareta etatsnærheten, og anbefaler derfor en modell hvor det er to faste medlemmer i styret fra direktoratene. Det er viktig å sikre direktoratene tilstrekkelig påvirkning over egne profesjonsutdanninger og etatsnærhet, og POD og KDI mener at deltakelse fra direktoratene i styret kan være et virkemiddel for å oppnå dette.

Etter POD og KDI sitt syn vil det være en ytterligere forsterkning av etatsnærheten dersom de to faste medlemmene i styret innehar vervet som henholdsvis styreleder og nestleder. Direktoratene mener at direktørene i de to fagdirektoratene, eller den de måtte beskikke for oppgaven, bør inneha disse to vervene i en rulleringsordning. En slik løsning vil være et kompensierende tiltak for direktoratenes reduserte mulighet for styring med høyskolen og gi en trygghet for at høyskolens tilknytning til etatene opprettholdes. Et rullerende lederskap mellom de to direktoratene vil også kunne bidra til en helhetstenking for justissektoren, og vil ivareta en god dialog mellom JD, direktoratene og styret.

Argumentene mot at etatsdirektørene skal ha faste lederverv, eventuelt at det alltid oppnevnes to medlemmer fra direktoratene, i styret, er at man vil binde opp styresammensetningen med to av fire

faste representanter. Dermed vil det være umulig å i tillegg få inn representanter fra ytre etat, Den høyere påtalemyndighet og UH-sektoren – med mindre man fraviker hovedregelen i uhl og øker antall eksterne medlemmer i styret. Fastsetting av faste representanter i styret vil i tillegg redusere departementets mulighet for fri styresammensetning. En risiko med at styreleder og nestleder er direktoratsrepresentanter er at det kan svekke styrets rolle som kollegialt organ. I den sammenheng vises det til rammene for universitets- og høyskolestyrene som er utdypet i Kunnskapsdepartementets veileder av 8. november 2018. I veilederen er det understreket at selv om styremedlemmene er rekruttert på forskjellig grunnlag, har alle medlemmene et likt ansvar for å treffe beslutninger til beste for institusjonen samlet sett. Styremedlemmene fra etatene har viktig kompetanse for å sikre at institusjonen er relevant og utvikler seg i tråd med samfunnsmandatet. Styremedlemmene fra etatene har likevel ikke et annet mandat og departementet kan heller ikke ha andre forventninger til dem enn til de andre styremedlemmene. I utøvelsen av styrevervet skal styremedlemmene ikke representere bestemte interesser eller grupper. Etter en samlet vurdering kan flertallet i arbeidsgruppen derfor ikke slutte seg til en slik anbefaling. Flertallet mener også at en rulling av ledervervene innenfor styrets oppnevningsperiode vil kunne gi et for kortsiktig perspektiv på styringen og hvordan styret fungerer som kollegialt organ.

Flere eksterne styremedlemmer kan sikres ved å utvide styret. For eksempel er antall eksterne styremedlemmer i styret for Forsvarets høyskole utvidet til fem.²⁸ Styret har representanter fra Forsvaret ved de tre styrkesjefene i tillegg til to eksterne medlemmer som ikke skal være ansatt i Forsvarsdepartementet eller underliggende etater. Det er også slått fast at styrets leder og minst en av de eksterne styremedlemmene skal ha solid akademisk kompetanse og ledererfaring, lang erfaring fra universitet- og høyskolesektoren og erfaring fra forskningsarbeid. Eksterne styremedlemmer fra utenfor forsvarssektoren skal sikre at Forsvarets høyskole tilføres impulser, innflytelse og relevant kompetanse fra andre akademiske miljøer. At styrets leder og minst ett eksternt styremedlem skal ha slik kompetanse er begrunnet med at de tre militære styrkesjefene er representert i styret og representerer den militære kompetanse.²⁹ Gitt den nye høyskolens størrelse anbefaler ikke arbeidsgruppens flertall å utvide antall eksterne medlemmer. Hovedregelen i uhl om at det skal være 11 medlemmer i styret bør legges til grunn.

Det må fastsettes en styreforskrift som regulerer styresammensetningen mm. Denne forskriften må også beskrive valg av medlemmene fra de ansatte, slik at man sikrer at ansatte fra både kriminalomsorgen og politiet er representert.

²⁸ Forsvarets seks akkrediterte høyskoler (Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen, Forsvarets ingeniørhøyskole, Forsvaret etterretningshøyskole og Forsvarets høyskole) ble samlet i en høyskole fra 1. januar 2018 og er del av Forsvaret og underlagt Forsvarssjefen.

²⁹ Dette skal sikre strategisk styring og reell innflytelse fra Forsvaret og bidra til at Forsvarets utdanning skjer i tråd med målsettingene for forsvarssektoren.

5 Organisering av den nye høyskolen

I dette kapittelet beskrives og drøftes den overordnede organiseringen av en sammenslått høyskole, herunder hvordan etter- og videreutdanningen og forskningen bør organiseres.

5.1 To utdanningsavdelinger

I oppdragsbrevet har Justis- og beredskapsdepartementet lagt til grunn at det skal være to utdanningsavdelinger ved den nye høyskolen. Det skal være en avdeling for politiutdanning og en avdeling for kriminalomsorgsutdanning. Dette er et viktig premis for sikre profesjonsutdanningenes egenart. Arbeidsgruppen vil fremheve at de to utdanningene er basert på ulike samfunnsoppdrag, og at det er viktig at utdanningenes særpreg bevares fordi rollen til fengselsbetjenter og politiet er ulike. For begge profesjonsutdanningene er det derfor viktig at etatsidentiteten beholdes.

Arbeidsgruppen mener at avdeling for politiutdanning skal inneholde bachelor i politiutdanning og master i politivitenskap. Avdelingen må deles inn i seksjoner og vil være på flere lokasjoner slik som ved PHS i dag. Avdeling for kriminalomsorgsutdanning skal inneholde høgskolestudiet i straffegjennomføring og bachelor påbyggingsstudium.

5.2 Organisering av etter- og videreutdanningen

Arbeidslivet endrer seg raskt og stiller økende krav til kompetanse. Alle har behov for påfyll av kunnskap underveis i karrieren. Regjeringens kompetansereform, Lære hele livet³⁰, tydeliggjør en ambisjon om at det skal legges til rette for bedre kompetanse- og karriereutvikling på ulike arenaer og gjennom hele livet. Et viktig grep i reformen er å stimulere til utvikling av fleksible etter- og videreutdanningstilbud som kan kombineres med jobb. Universiteter og høyskoler vil bli en sentral del av kompetansereformen som tilbydere av EVU.

Det følger av oppdragsbrevet at det skal gjøres en vurdering av om det bør etableres en felles avdeling for etter- og videreutdanning. Begge høyskolene har i dag egne EVU-avdelinger. Avdelingene er svært ulike i størrelse. EVU-avdelingen ved PHS har 85 årsverk, mens EVU-avdelingen ved KRUS har 10 årsverk. Etter- og videreutdanningstilbudet som gis ved høyskolene er også grunnleggende forskjellige. PHS sin portefølje består i hovedsak av videreutdanninger i form av studier med studiepoeng, men skolen har også noen etterutdanninger bestående av kurs. KRUS tilbyr bachelorpåbygg som videreutdanning for en liten gruppe studenter, men tilbyr for øvrig kun etterutdanning bestående av kortvarige kurs, programopplæringer, fag- og erfaringsamlinger og nasjonale konferanser. EVU-avdelingen ved KRUS har også ansvar for utvikling av faglige programmer og etattiltak på vegne av KDI.

Arbeidsgruppen har vurdert fordeler og ulemper med ulike modeller for organisering av EVU-tilbudet. Det er vurdert om det bør opprettes en EVU-avdeling der etter- og videreutdanning fra dagens to høyskoler plasseres i samme avdeling, eller om etter- og videreutdanningen bør integreres separat i de to utdanningsavdelingene.

En fordel med å organisere EVU-tilbudet integrert i hver av utdanningsavdelingene er at det legger til rette for et tett samarbeid og en effektiv ressursutnyttelse mellom grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen. Samling av all etatsspesifikk utdanning i samme avdeling (både grunnutdanning og EVU) kan bedre legge til rette for å ivareta etatenes særegenhet, sikre utvikling av relevante etterspurte EVU-tilbud og gi gode muligheter for etatenes og direktoratenes faglige påvirkning, fordi de vil være primærretterspøreren av EVU-tilbud. Det vil imidlertid være mer krevende å ta ut faglige

³⁰ https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/innsiktsartikler/lare-hele-livet/id2600403/

synergier som ligger i å være én høyskole. Størrelsen på EVU-avdelingen på PHS innebærer i seg selv at det ikke vil være hensiktsmessig at denne integreres i avdeling for politiutdanning.

En organisasjonsmodell hvor etter- og videreutdanningen samles i en felles avdeling vil på den andre side kunne gi en tydeligere satsing på etter- og videreutdanningsporteføljen ved høyskolen. Å samle ansatte i større faggrupper vil kunne gi økt kapasitet både til mer langsiktig planlegging av EVU-tilbud og til å utvikle felles digitale løsninger som kan gi grunnlag for mer fleksible EVU-tilbud. En felles avdeling forventes å gi et mer robust fagmiljø og styrket studiekvalitet. Det må også forventes at en felles avdeling vil gjøre det mulig å drive mer effektiv ressursutnyttelse. At fagansatte fra ulike fagområder og med erfaring fra ulike deler av straffesaksjeden er organisert i samme avdeling, vil også kunne gi synergieffekter for begge etater. Fagansatte vil kunne utfylle hverandres kompetanse innen etablert tematikk og det må forventes at det vil legge bedre til rette for videreutvikling av etablerte kurs- og utdanningstilbud og i utvikling av nye.

Det er uttrykt bekymring fra ansatte ved KDI og KRUS at kriminalomsorgens fagområder og utviklingsoppgaver kan bli usynliggjort i en felles avdeling for etter- og videreutdanning siden de er så små i forhold til politiets fagområder. Det pekes også på kulturelle forskjeller mellom etatene og de utfordringer dette kan utgjøre i en felles etter- og videreutdanningsavdeling. På fagområder med få ansatte vil imidlertid en sammenslåing kunne gjøre undervisningen og utviklingsarbeidet mer robust ved å inkludere ulike faglige og pedagogiske tradisjoner, flere vil kunne dele på porteføljen og det blir mindre sårbarhet ved fravær.

Et av kriteriene for vurdering av en sammenslått høyskole er behovet for bedre samhandling i justissektoren. Det pekes på behovet for mer forskningsbasert kunnskap og studier innen tematikk som ikke kun eies av en av etatene. Et bredere fagmiljø, hvor også forskere inngår, kan styrke mulighetene for å utvikle flere felles tverretatlige EVU-tilbud på fagområder som for eksempel radikaliserings, kulturforståelse, barne- og ungdomskriminalitet, ledelse og konflikthåndtering. Dagens utfordrende gjengangere blant unge lovbytere krever en forskningsbasert tilnærming som inkluderer flere etater og fagmiljø. Dette er eksempler på kriminalitetsforebyggende tematikk som det vil være formålstjenlig å samarbeide om.

Ut fra en samlet vurdering av momentene over anbefaler arbeidsgruppen at det ved den nye høyskolen velges en modell der EVU-tilbudet samles i en felles avdeling. I en felles EVU-avdeling kan det vurderes å legge de erfaringsbaserte masterutdanningene som i dag finnes ved PHS. Det kan også gi et godt grunnlag for å utvikle nye tverretatlige masterutdanninger. Det vil dessuten være forskere fra begge miljøene i avdelingen, og dette vil kunne bidra til å styrke samhandlingen med grunnutdanningen. Dette vil igjen styrke fagmiljøene, gi økt studiekvalitet og gi mulighet for en mer effektiv ressursutnyttelse.

5.2.1 Spesielt for EVU i kriminalomsorgen

EVU ved KRUS gjennomfører i dag et omfattende antall kurs, konferanser og fag- og erfaringsksamlinger, samt fagutviklingsoppgaver. KRUS er også et kompetansesenter for etaten og utfører derfor disse oppgavene ved siden av høyskoleutdanningen. Kursene har en varighet på 1 - ca 14 dager (fordelt på samlinger). Dette tilbudet sikrer en løpende kompetanseutvikling og etatsnærhet. Når KRUS blir institusjonsakkreditert og kan tilby videreutdanninger med studiepoeng, vil det bli nødvendig med en reduksjon av antall kurs og samlinger. Enkelte kurs, konferanser og samlinger som i dag inngår i KRUS' kurskatalog, er KDI sitt ansvar, men KRUS ivaretar av praktiske årsaker den tekniske og administrative delen av arrangementene (påmeldinger, rombooking mv). KDI har ansvar for gjennomføringen av det faglige. I politi- og lensmannsetaten er det POD som har hovedansvaret for denne typen etatsspesifikk opplæring (selv om PHS utfører noen av oppgavene på oppdrag fra POD). Kortvarige kurs, fag- og erfaringsksamlinger og fagutviklingsoppgaver er typer

oppgaver som normalt ikke tilligger en høyskole. Ved en sammenslåing til ny høyskole er det imidlertid av stor betydning for kriminalomsorgen at de oppgavene KRUS ivaretar i dag også kan løses ved den nye høyskolen. Dette kan den nye EVU-avdelingen ivareta, for eksempel organisert i en seksjon. Oppdrag til høyskolen om å ivareta denne typen oppgaver for direktoratene bør fremgå av tildelingsbrevet og følges av egne midler (spesielt gjelder dette kurs hvor KRUS bistår med teknisk og administrativ bistand). For kriminalomsorgens del bør derfor noe budsjettmidler overføres fra kap. 432 til kap. 430, som KDI kan benytte til å bestille slike oppdrag. En slik løsning vil i tillegg til nevnte gevinster sikre ivaretagelse av etatsnærheten og bidra til å opprettholde en rask responsevne. For å synliggjøre direktoratenes behov for etatssinterne kurs og utviklingsoppgaver i en felles EVU-avdeling, bør avdelingens ansvarsområder derfor spesifiseres, og det bør etableres rutiner for fagdialog mellom høyskolen og direktoratene om oppgavene. På lenger sikt kan det imidlertid være at det bør foretas en vurdering av om deler av denne typen oppgaver KRUS utfører i dag (med tilhørende bevilgning/ressurser) bør overføres til KDI. Disse problemstillingene må utredes og konsekvensvurderes nærmere.

5.3 Organisering av forskningen

Det følger av oppdragsbrevet fra JD at det skal vurderes hvordan den nye høyskolens forskningsmiljøer kan videreutvikles og om det bør etableres et kunnskapssenter for justissektoren. Disse spørsmålene utredes av arbeidsgruppe 2. I denne rapporten har arbeidsgruppen imidlertid ansett det å være innenfor sitt mandat å vurdere organiseringen av forskningen ved en sammenslått høyskole, jf. punkt [1.2](#).

Arbeidsgruppen vil understreke innledningsvis at gode rammebetingelser for forskere og nødvendig tid til å forske er grunnleggende forutsetninger for å utvikle sterke og robuste forskningsmiljøer ved høyskolen. Det er arbeidsgruppens vurdering at det er behov for å styrke forskningen i justissektoren og øke fokus på tverrgående forskningstemaer. Sammenslåing av høyskolene er ett virkemiddel for å styrke og øke oppmerksomheten på forskning.

Begge høyskolene har i dag egne forskningsavdelinger og i tillegg ansatte med forskerkompetanse og tildelt forskningstid i utdanningsavdelingene.

Arbeidsgruppen har vurdert to modeller for organisering av forskning ved den nye sammenslåtte høyskolen:

- En egen forskningsavdeling der forskningsmiljøet fra dagens to høyskoler inngår
- Integre forskningsmiljøene i de tre utdanningsavdelingene (politiutdanning, kriminalomsorgsutdanning og EVU).

Det er fordeler med begge modellene. Ved å opprette en felles forskningsavdeling, hvor forskere fra dagens PHS og dagens KRUS blir organisert i én avdeling, vil alle forskerne være i samme avdeling, noe som vil kunne øke samhandlingen innen forskning på tvers av etatene. En slik avdeling vil også gi et mer robust forskningsmiljø enn om forskningen spres i de ulike utdanningsavdelingene. I møtet mellom forskere på PHS og KRUS kan det utvikles nye forskningsprosjekter som omhandler hele straffesakskjeden. Avdelingen vil også kunne ha en forskningsadministrasjon som kan håndtere store søknader om eksterne midler, for eksempel EU-midler – noe som krever en viss form for administrativ ekspertise. En felles forskningsavdeling vil videre kunne bidra til å gi ledelsen ved skolen bedre oversikt over høyskolens samlede forskningsressurser.

Et avdelingsvis skille mellom vitenskapelige ansatte som i hovedsak driver forskning og en mindre andel undervisning og vitenskapelig ansatte som driver forskning og en større andel undervisning har uheldige sider. Ved å innlemme alle forskningsressurser inn i utdanningsavdelingene vil man kunne

oppnå en sterkere og nødvendig kobling mellom de forventninger som uhl stiller til vitenskapelige ansatte; forskning, undervisning og formidling. I en egen forskningsavdeling vil forskningen kunne bli fjernere fra undervisningen og fagene, dette vil man unngå ved å plassere forskningsressursene inn i de enkelte utdanningsavdelingene. Ved en slik organisering vil fagmiljøene styrkes, og det gir en effektiv ressursutnyttelse av fagkompetansen og all forskningsaktivitet kan ses i sammenheng. En slik organisering er et viktig bidrag til at utdanningene tilfredsstiller kravene i studietilsynsforordningen.

Dagens forskere i forskningsavdelingene har viktig kompetanse som bør komme alle ansatte og studenter til gode. Forskerne, og kanskje særlig seniorforskerne og professorene, er viktige forbilder og kan bidra til å stimulere andre til forskningsinnsats. Ved å integrere forskerne fra forskningsavdelingene i utdanningsavdelingene kan derfor fokuset på forskning for alle ansatte bli større, og undervisningen mer forskningsbasert.

Ut fra en samlet vurdering anbefaler arbeidsgruppen at det ved den nye høyskolen velges en modell der alle forskningsressurser integreres i utdanningsavdelingene. Arbeidsgruppen mener det er viktig og nødvendig med en tettere kobling mellom forskning og utdanning enn det er i dag. Arbeidsgruppen ser det også som nødvendig at forskningsadministrasjon er en tverrgående funksjon som betjener alle avdelingene ved høyskolen.

Selv om man ikke oppretter en felles forskningsavdeling, ivaretas tverrgående samhandling gjennom felles ledelse ved høyskolen. Prioritering innen forskningsområdene fastsettes av styret, og det vil være naturlig å opprette et felles FoU-utvalg som prioriterer forskningsprosjekter som skal tildeles midler. Dette vil sikre samhandling på tvers av utdanningsavdelingene og legge til rette for å se fagporteføljen i et større perspektiv enn tidligere. Alle forskere vil måtte søke FoU-utvalget for midler ut over det de vil få i sin grunnfinansiering og gis mulighet til å jobbe på tvers av fagfeltene. Dagens erfaring fra begge høyskolene tilsier også at vitenskapelig ansatte som driver undervisning og forskning finner nødvendige samarbeidsarenaer uavhengig av organisasjon og formelt organisasjonskart. I dag er det allerede etablert felles forskningsgrupper med medlemmer fra begge høyskolene. Disse gruppene er ikke statiske, og det kan opprettes nye forskergrupper når relevante forskningstemaer aktualiserer seg (for eksempel gjengravningsprosjekter). Alle ansatte med definert forskningstid vil måtte være medlem av en slik forskningsgruppe. Ved en integrert modell, må kompetansen på forskningsledelse styrkes ytterligere. Videre må det sikres at institusjonen har en forskningsadministrasjon, gjerne knyttet til FoU-utvalget.

5.4 Organisering av administrative funksjoner

Arbeidsgruppen legger til grunn at de administrative funksjonene ved høyskolen skal være felles og organiseres samlet. Felles administrative funksjoner vil øke kvaliteten, bidra til trygge leveranser, sikre effektiv ressursbruk og profesjonalisere tjenestene. Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til om det bør være en eller flere administrative avdelinger, om det er behov for en stab og eller hva som er en hensiktsmessig seksjonering av avdelingen(e), men det vil sannsynligvis være behov for noe stedlig administrasjon på begge lokasjoner. Det som er vesentlig for å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene er at de administrative funksjonene, tjenestene og systemene skal være felles for hele høyskolen. Detaljeringen av hvordan administrasjonen skal organiseres kan gjøres etter at beslutning om sammenslåing er truffet.

6 Konsekvensvurdering

I dette kapitlet beskrives de økonomiske, administrative og juridiske konsekvensene av en sammenslåing av PHS og KRUS.

6.1 Økonomiske konsekvenser

En forutsetning for sammenslåingen av PHS og KRUS er at det ikke skal gjøres endringer i lokaliseringen. Det vil derfor ikke være besparelser for husleie og drift av de lokasjoner som i dag inngår hos PHS og KRUS.

Det kan ikke forventes vesentlige reduksjoner av de administrative, studieadministrative og driftsmessige kostnadene, men en felles oppgaveløsning vil trygge kvaliteten, sårbarheten og oppgaveløsningen ved at det blir et større fagmiljø.³¹ På sikt vil det kunne være mulig å redusere kostnadene innenfor det administrative området, og her vil det være naturlig å se nærmere på hvilke systemer og lisenser som kan slås sammen som vil gi effektiviseringsgevinster.

To utdanningsavdelinger som ivaretar politiutdanningen og fengselsbetjentutdanningen, vil heller ikke gi besparelser på fagsiden. Det kan antas at det kan gi besparelser innenfor det studieadministrative området hvis det er prosesser som kan effektiviseres og forenkles. Dette har arbeidsgruppen ikke hatt mulighet til å utrede på grunn av den korte tidsrammen for utredningen.

Etter- og videreutdanningen ved de to høyskolene er vesentlig forskjellig. Oppdrag til høyskolen om å utføre oppgaver som i utgangspunktet er direktoratenes ansvar bør fremgå av tildelingsbrevet, eventuelt fremkomme i fagdialog, og følges av egne midler. Som nevnt bør det derfor for kriminalomsorgens del overføres noe budsjettmidler fra kap. 432 til kap. 430 for bestilling av slike oppdrag fra høyskolen, ettersom KRUS tildeles disse midlene i dag. Problemstillingen må utredes og konsekvensvurderes nærmere.

Det er et mål å styrke forskningen i justissektoren. Erfaringen ved PHS er at det tar tid og er ressurskrevende å bygge opp et robust forskningsmiljø og bygge opp ansatte med førstekompetanse slik at kravene til NOKUT opprettholdes. For å lykkes med dette arbeidet er det viktig at finansieringen av dette arbeidet styrkes enten gjennom den bevilgningen som stilles til disposisjon i Prop. 1 S, eller ved egen finansiering gjennom belastningsfullmakter. På dette området er det viktig med langsiktighet og forutsigbarhet.

En felles organisering av administrative, studieadministrative og driftsoppgaver samt etter- og videreutdanning og forskning vil på sikt kunne gi en effektiviseringsgevinst i form av færre stillinger innenfor administrasjon og ledelse. Omfanget vil ikke være klart før en fremtidig organisering er besluttet.

PHS har i dag fullmakt til å nyttiggjøre seg de merinntekter som regnskapsføres på kap. 3442 post 02 og kap. 3442 post 03 (bare for Justissektorens kurs- og øvingscenter). Dette er salgsinntekter for salg fra kantinene, depot, overnatting, kurs og konferanser samt salg av utdanninger til eksterne. Så lenge virksomheten i fremtiden er bruttobudsjettet forutsettes at fullmakten på kap. 3442 post 02 opprettholdes. I dag er både PHS og KRUS bruttobudsjettet, mens de øvrige statlige universiteter og høyskoler er nettobudsjettet. Dagens inntekter er relativt små sammenlignet med resten av universitets- og høyskolesektoren. Hvis det i fremtiden blir lagt opp til at inntektene skal øke

³¹ Dette støttes også av evalueringer som er gjennomført av andre fusjoner i UH-sektoren, se for eksempel NIFU-rapport 41/2015.

gjennom salg av utdanninger, kan det vurderes om finansieringen av en høyskole for justissektoren bør nettobudsjetteres.³²

En realisering av fase 2 hvor Justissektorens kurs- og øvingssteder overføres til Politiets fellestjeneste (PFT) vil medføre en overføring av kap. 3442 post 02.

Arbeidsgruppen har ikke kvantifisert besparelser og merkostnader. Eventuelle besparelser som følge av effektivisering av administrative funksjoner og en reduksjon av antall ledere vil kunne bidra til å finansiere et merbehov for midler på etter- og videreutdanning og forskning ved den nye høyskolen.

6.2 Administrative konsekvenser

6.2.1 Konsekvenser for departementet og direktoratene

Høyskolen er foreslått organisatorisk direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Samtidig vil høyskolen i tillegg være underlagt Kunnskapsdepartementet gjennom delvis innlemming i uhl, og er pålagt å ha et kvalitetssystem under tilsyn av NOKUT. I en slik modell vil Justis- og beredskapsdepartementet styre gjennom årlige tildelingsbrev til høyskolen og gjennom ett felles budsjettkapittel. Styringsdialogen foregår mellom departementet og høyskolens styre. I forslag om styrings- og ledelsesmodell i punkt [4.3.2](#) og [4.3.4](#) er det anbefalt at rektor skal ansettes, og departementet skal oppnevne medlemmer til skolens styre og styreleder.

Ved en sammenslåing vil profesjonsutdanningene for politiet og kriminalomsorgen kunne ses samlet under Justis- og beredskapsdepartementets ledelse og ansvar. Dette vil kunne bidra til at departementet kan utøve en langsiktig og helhetlig styring av justissektoren. Slik styring samsvarer med målsetningen for avdeling for kriminalitetsforebygging i JD, som skal sikre at departementet har et kunnskapsbasert, helhetlig og langsiktig perspektiv på arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet. Slik arbeidsgruppen ser det, vil en sammenslått høyskole direkte underlagt JD innebære både en sterkere og mer kompleks styringsform for departementet. Det anbefales derfor at styringen holdes strategisk og overordnet, og at høyskolens tildelingsbrev er godt koordinert med de to fagdirektoratene og gjenspeiles i deres respektive tildelingsbrev. Dette vil styrke målsettingen om å fremme samhandling i justissektoren.

Parallelt med at JD vil få økt styringsmulighet for en sammenslått høyskole, vil de respektive direktoratene få svekket sine styringsmuligheter. Dette vil være særlig merkbart i prosessen med den direkte styringen med både PHS og KRUS, som i dag foregår gjennom utforming av årlig disponeringsskriv/-brev og styringsdialog, og hvor JD er en overordnet bestiller gjennom direktoratet.

I departementet er det avdeling for kriminalitetsforebygging som KDI rapporterer til, mens POD som hovedregel rapporterer til politiavdelingen.

En sammenslått høyskole direkte underlagt departementet vil kreve at høyskolen gjennomfører egne fagmøter med departementet, og det er formålstjenlig at også direktoratene deltar i møtene. For politiets del vil ulike rapporteringslinjer til flere avdelinger i departementet gi behov for etablering av rutiner for hvordan kommunikasjon og rapportering på alle områdene, også ved en eventuell sammenslått høyskole, skal foregå i fremtiden. Dette er avgjørende for å sikre en enhetlig utvikling av etaten.

³² Nettobudsjettering vil innebære at høyskolen disponerer alle sine egeninntekter (eksempelvis kan oppdragsinntekter finansiere ny aktivitet), og kan bestemme hvor mye som brukes på drift og investeringer såfremt ikke noe annet er bestemt av overordnet departement. Det gir adgang til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår, men virksomheten er samtidig ansvarlig for å dekke et merforbruk.

Både PHS og KRUS får i dag direkte innspill fra politidistrikt og kriminalomsorgens regioner og enheter om behov for utdanning og kurs. Dette bidrar til en etatsnærhet i både fag og utdanning, samt at det bidrar til å utvikle en rask endringstakt ved behov for kompetanse innenfor nye fag- eller virksomhetsområder. Dette vil også kreve at høyskolen har behov for en faglig dialog med departementet for å fremme utviklingstiltak som de vurderer i samråd med de respektive etatene for å utvikle utdanningene for politiet og kriminalomsorgen. Dersom denne dialogen foregår i direkte linje utenom direktoratene, kan det svekke etatenes totale prioritering og helhetsbilde.

Det bør etableres rutiner som ivaretar den faglige dialogen mellom direktoratene og høyskolen. Direktoratene vil ha behov for å se høyskolen i sammenheng med egen etat når det gjelder utvikling og styring. Det må sikres at informasjon, styringssignaler og rammebetingelser for høyskolen blir kjent for direktoratene slik at de kan påvirke den faglige utviklingen, men også sikre et enhetlig bilde på etatene ut fra rammebetingelsene.

6.2.2 Andre administrative konsekvenser

En sammenslåing vil gi kvalitative gevinster på flere områder. Det er forholdsvis kort tid siden høgskolekandidatstudiet i straffegjennomføring ble akkreditert, og bachelor påbyggingsstudium ble godkjent i 2018. Som følge av dette har KRUS behov for å bygge opp kompetanse for enkelte funksjoner for å tilfredsstille kravene i Studietilsynsforskriften. Dersom det fortsatt blir redusert opptak av aspiranter og redusert budsjett vil det bli utfordrende å ha nok ressurser til slike funksjoner. I en sammenslått høyskole vil derfor avdeling for kriminalomsorgsutdanning kunne dra nytte av ressurser dagens PHS har innenfor blant annet opptak, studentutveksling og forvaltningsjuss.

Politi- og lensmannsetaten har i forbindelse med Nærpolitireformen omorganisert oppgaver innenfor lønn, regnskap, anskaffelser, eiendom, bygg og anlegg (EBA) og materiell. Oppgaver og ansvar som politidistrikt og særorgan hadde ansvar for er i dag flyttet til Politiets fellestjenester. For KRUS er det også oppgaver (lønn, regnskap og deler av IT og eiendomsforvaltning) som løses av direktoratet. Det må utredes nærmere hvordan dette skal løses i en fremtidig organisering under en høyskole for justissektoren. I den grad oppgaver og ansvar må flyttes til en fremtidig høyskole, må det overføres ressurser til dette.

6.3 Konsekvenser for lover, forskrifter og regelverk

Det er angitt i oppdragsbrevet fra JD at konsekvenser for lover, forskrifter og avtaleverk ved en sammenslåing av høyskolene skal vurderes. PHS og KRUS har begge høyskolestatus – PHS som en akkreditert høyskole og KRUS som en høyskole med akkrediterte utdanninger. Begge høyskolene er underlagt JD som fagdepartement, og deres samfunnsoppdrag er definert gjennom henholdsvis politiloven og straffegjennomføringsloven.

6.3.1 Forholdet til universitets- og høyskoleloven og regler om høyskolestyret

Både KRUS og PHS er i forskrift delvis innlemmet i, og regulert av, uhl. Formålet med innlemmingen er å sidestille høyskolene med øvrige institusjoner loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter mm. Forskjellene av særlig betydning ved en sammenslåing er at Politihøgskolens øverste organ er et styre, og sammensetningen av styret er regulert i egen forskrift, mens KDI er øverste organ for KRUS.

For KRUS er innlemming i uhl regulert i forskrift 26. oktober 2012 nr. 993 om delvis innlemming av Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter, KRUS, under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høgskoler. I henhold til forskriften er KDI definert som styre for KRUS i de tilfeller der uhl gir myndighet til styret. Der loven gir myndighet til rektor er myndigheten gitt til direktøren ved KRUS. Det følger av forskrift 22. februar 2002 om straffegjennomføring § 2-2 at KDI gir forskrift om

opptak av aspiranter og innholdet i utdanningen, herunder avleggelse og gjennomføring av eksamen og prøver. I medhold av forskriften har KDI gitt henholdsvis forskrift 26. april 2018 om aspiranter i kriminalomsorgen (aspirantforskriften) og forskrift 23. juni 2011 om eksamen i fengselsbetjentutdanningen. Studiet bachelor i straffegjennomføring er regulert i forskrift 16. november 2018.

For PHS er innlemming i uhl regulert i forskrift 16. desember 2005 om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Det følger av forskrift 25. november 2005 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 4 første ledd at POD kan fastsette rammeplaner, opptakskrav til bachelorutdanningen og regler om skikkethetsvurdering. Etter bestemmelsens andre ledd skal Justis- og beredskapsdepartementet godkjenne det POD fastsetter etter første ledd. Det følger antititisk av bestemmelsen at øvrige beslutninger knyttet til utdanninger, innhold i utdanninger og regelverk tilligger Politihøgskolens styre.

Justis- og beredskapsdepartementet er øverste myndighet i saker etter uhl for begge institusjonene, i motsetning til andre universiteter og høyskoler som normalt sorterer under Kunnskapsdepartementet. For begge institusjonene følger det av innlemmingsforskriftene at uhl kun gjelder der det er angitt i de respektive forskriftene.

En sammenslåing nødvendiggjør en ny forskrift etter uhl som regulerer både forholdet til loven generelt, men også styreform og styresammensetning spesielt jf. kap 4. Videre vil det både for regelverk der KDI og POD er tillagt kompetanse pr. i dag være nødvendig å overføre denne kompetansen til Justis- og beredskapsdepartementet eller til den nye høyskolens styre.

6.3.2 Regelverk om studier og eksamen

Både KRUS og PHS har forskrifter og utfyllende regelverk som regulerer studentenes forhold til utdanningsinstitusjonen. For studentene ved PHS reguleres dette hovedsakelig av forskrift 7. desember 2016 nr. 1957 om studier og eksamen ved PHS. For aspirantene ved KRUS reguleres dette av aspirantforskriften og for studentene på bachelorutdanningen reguleres dette av forskrift 16. november 2018 nr. 1811 om studiet bachelor i straffegjennomføring. De formelle rammene rundt den enkelte students studierett avviker vesentlig og lar seg ikke harmonisere, derfor må ny forskrift om studier og eksamen ivareta begge studentgruppene.

Den største forskjellen mellom studentgruppene er at aspirantene på KRUS har et ansettelsesforhold ved utdanningsinstitusjonen.

Selve utdanningsløpet avviker også mellom utdanningsinstitusjonene, der dagens grunnutdanning på KRUS er en høyskolekandidatutdanning (studiet bachelor i straffegjennomføring er en videreutdanning), mens PHS tilbyr bachelorutdanning og masterløp. Disse forskjellene er begge av en slik karakter at en harmonisering av dagens regelverk vanskelig vil kunne skje, uten at en felles forskrift viderefører bestemmelsene fra dagens to forskrifter.

6.3.3 Regelverk om studentene og aspirantene – skikkethetsaker og disiplinærsaker

I tillegg til reglene nevnt over er studenter ved Politihøgskolen regulert av politiloven, politiinstruksen og skikkethetsforskriften³³ under utdanningen. Det følger også av politiregisterloven og tilhørende forskrift at politidistriktene har plikt til å varsle Politihøgskolen om relevante hendelser der studenter har vært involvert.

³³ Forskrift om skikkethetsvurdering, utvisning, bortvisning og utestengning av studenter ved Politihøgskolen – fastsatt av POD

Politihøgskolen har etter politilovens § 24b en rett og plikt til å vurdere om den enkelte student er skikket for tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Skikkethetsaker behandles av Politihøgskolens styre som øverste organ som kan terminere studenters studierett. Klager i skikkethetsaker behandles av Justis- og beredskapsdepartementet. Etter § 24b er det departementet som har forskriftskompetanse for regler om skikkethetsnemdas sammensetning og saksbehandling og om skikkethetsvurderingen.

Aspirantene ved KRUS har et ansettelsesforhold ved KRUS under utdanningen. Det følger av forskrift om aspiranter i kriminalomsorgen § 12 at det er en aspirantnemd som er oppnevnt i medhold av Personalreglement for kriminalomsorgen som foretar ansettelser av aspirantene. Aspirantnemda er tillagt myndigheten til å behandle disiplinærsaker under utdanningen, og kan i henhold til aspirantforskriften § 17 avslutte ansettelsesforholdet og gjennom dette terminere studieretten. Klageinstansen for vedtak truffet i aspirantnemda er sentralt ansettelsesråd i kriminalomsorgen.

På dette området utgjør forskjellene i studentenes tilknytning til institusjonene en så markant forskjell at det vanskelig kan opprettes et felles system for behandlingen av disiplinærsaker og skikkethetsaker. Det ovennevnte regelverket må imidlertid endres slik at det samsvarer med den nye høyskolens ansvar, myndighet mv.

6.3.3.1 Særlig om aspirantenes ansettelsesforhold i kriminalomsorgen

Slik høgskolekandidatstudiet ved KRUS er organisert, er aspirantene midlertidig ansatt i kriminalomsorgen, jf. aspirantforskriften § 14 første ledd. Etter en sammenslåing vil aspirantene ikke ha et ansettelsesforhold til kriminalomsorgen, men til en frittstående høyskole. Det må imidlertid forutsettes at en vesentlig del av utdanningen slik som i dag vil bestå av praksis i fengslene. Det må vurderes om dette innebærer behov for endringer i flere bestemmelser i straffegjennomføringsloven. Som eksempel kan nevnes § 7 bokstav h, som pålegger taushetsplikt om sikkerhetsmessige forhold overfor enhver som er tilsatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen. Et annet eksempel på en bestemmelse som må vurderes i lys av den foreslåtte endringen er strgf. § 8 siste ledd, som gir hjemmel for å flytte ansatte i kriminalomsorgen dersom hensynet til tjenesten tilsier det. I henhold til strgf. § 27 annet ledd kan en person i visse tilfeller holdes tilbake av tilsatte inntil politiet ankommer. Det er generelt et behov for å sikre at aspiranter som er i kontakt med innsatte og domfelte har hjemmel til å forestå den maktanvendelse som loven gir kriminalomsorgen.

6.3.4 Kort om myndigheten til direktøren for KRUS

Det spesielle ved stillingen til direktøren for KRUS i nåværende modell er at den er tillagt arbeidsgiveransvaret for aspirantene. Dette kommer blant annet til uttrykk i aspirantforskriften § 17 annet ledd, som gir direktøren myndighet til å treffe vedtak om suspensjon eller overføring til annen tjeneste dersom saken krever rask avgjørelse.

6.3.5 Særlig om KRUS' forankring i kriminalomsorgen

Direktøren ved KRUS er medlem i etatsledergruppen i kriminalomsorgen. Etatsledermøtene er en arena for dialog om det kompetansebehov som etaten ser, både når det gjelder grunnutdanning, etter- og videreutdanning og forskning. Videre er etatsledermøtene en arena for direktøren ved KRUS til å ta opp forhold av direkte betydning for høyskolen og studiene, for eksempel fordeling av pliktårsbetjenter og valg av praksisfengsler. Ved en sammenslått høyskole må det etableres fagråd og andre formelle strukturer som sikrer at denne dialogen opprettholdes, og helst bør rektor ved høyskolen fortsatt møte fast i etatsledermøtene i kriminalomsorgen.

Aspirantene ved høgskolekandidatstudiet (fengselsbetjentutdanningen) er gjennom sitt ansettelsesforhold ved KRUS også ansatt i kriminalomsorgen. Som det er redegjort for under punkt

[6.3.3.1](#) innebærer dette at det må ses nærmere på aspirantenes hjemmelsgrunnlag for å forestå de oppgaver som vanlig tjeneste ved et fengsel krever, herunder anvendelse av tvang og makt.

En annen problemstilling følger av ordningen med plikttjeneste. I henhold til dagens ordning har en aspirant som har fullført og bestått fengselsbetjentutdanningen, rett og plikt til å gjøre tjeneste i full stilling i kriminalomsorgen i ett år etter avsluttet utdanning. I dagens situasjon innebærer plikttjenesten en videreføring av ansettelsesforholdet i kriminalomsorgen. Det er presisert i aspirantforskriften at pliktårsbetjentene er underlagt straffegjennomføringslovens bestemmelser om plikt til forflytning. Det må ses nærmere på de juridiske konsekvensene, spesielt de arbeidsrettslige konsekvensene, av en ordning der aspirantene har et ansettelsesforhold til en sammenslått høyskole, dersom det blir den aktuelle løsningen, som forutsettes å opphøre når utdanningen avsluttes, og som så skal erstattes med et nytt ansettelsesforhold i kriminalomsorgen under en plikttjeneste.

Videre kan direktøren ved KRUS med hjemmel i aspirantforskriften § 8 siste ledd flytte aspiranter til et annet tjenestested dersom hensynet til tjenesten tilsier det. I en situasjon der det er behov for beredskap, vil aspirantene kunne beordres til tjeneste i denne forbindelse. Dersom det er ønskelig at denne adgangen skal opprettholdes, vil dette kreve en lovendring.

[6.3.6 Kort om myndigheten til rektor ved Politihøgskolen](#)

Det følger av forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 1 nr. 1 jf. Politilovens § 16 andre ledd nr. 1 at Politihøgskolen har status som et sentralt politiorgan. Som følge av dette har rektor ved Politihøgskolen samme myndighet som en politimester. At rektor har slik myndighet har betydning for forholdet til politilovens § 20 og tildeling av begrenset politimyndighet, blant annet til instruktører under utrykningskjøring. Den begrensede politimyndigheten som tildeles til studentene i andre utdanningsår, tildeles imidlertid av lokal politimester og vil ikke påvirkes av en endret organisering.

[6.3.7 Særlig om Politihøgskolens forankring i politiet](#)

I medhold av forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 1 nr. 1 første punktum har Politihøgskolen status som et sentralt politiorgan, jf. politiloven § 16 andre ledd. Betydningen av at Politihøgskolen er et særorgan har konsekvenser utover den rent organisatoriske innplasseringen av Politihøgskolen i politi- og lensmannsetaten. Gjennom å være et sentralt politiorgan, kan rektor for Politihøgskolen tildele politimyndighet etter politilovens § 20. At Politihøgskolen er et særorgan gir også hjemmel til å innbeordre personell fra politidistriktene i medhold av politilovens § 21 annet ledd, noe som gjøres i stor utstrekning for å dekke behov for instruktører knyttet til blant annet operativ trening. Slik myndighet er avgjørende for gjennomføring av flere av utdanningene ved Politihøgskolen. Endelig innebærer dette også at rektor for Politihøgskolen er en del av Politidirektoratets nasjonal ledergruppe i politiet, som sikrer nærhet til strategiske beslutninger i politietaten. Dette gjør at Politihøgskolen både kan bidra med forskning som en del av det strategiske grunnlaget for beslutninger i den nasjonale ledergruppen og bidrar til at utdanningsporteføljen kan være avstemt opp mot både dagens og fremtidens behov for norsk politi.

Politi høgskolen har også en egen lokal responsenhet, og grunnlaget for kapasiteten til en slik enhet er forankret i at Politihøgskolen er en del av politi- og lensmannsetaten. Dette sikrer både at mannskapene kan sertifiseres og at mannskapene har kapasitet.

Politi høgskolen har eget sertifisert personell i tillegg til innbeordrede instruktører fra distriktene. Gjennom dette sikrer man at det undervises i én praksis, i motsetning til de risikoene det vil kunne være ved at man utelukkende innbeordrer fra distriktene, eller at operativ trening flyttes ut til de enkelte distriktene. En lang rekke av etter- og videreutdanningene ved Politihøgskolen krever også at instruktørene har godkjenninger som krever ansettelsesforhold i politi- og lensmannsetaten.

Ved en sammenslåing hvor Politihøgskolen skal være en del av en ny høyskole, direkte under Justis- og beredskapsdepartementet, må det sikres at høyskolen har de nødvendige fullmakter og myndighet til å kunne ivareta politiutdanningen. Dersom den nye høyskolen, som blant annet skal ha ansvar for politiutdanningen, ikke skal være en del av politi- og lensmannsetaten og rektor ikke skal ha samme myndighet som i dag, vil det skape flere utfordringer. Det vil for eksempel være en utfordring for den operative treningen, herunder IP-godkjenning av eget personell. I tillegg vil det ikke automatisk følge en innbeordringsrett, eller mulighet til å tildele begrenset politimyndighet. Disse forholdene er som før nevnt av avgjørende betydning for at undervisningen kan gjennomføres. Arbeidsgruppen mener at disse forholdene vil kunne løses ved at departementet sikrer at den nye høyskolen gis nødvendig myndighet og fullmakter i lovs form. Det må i denne forbindelse foretas en vurdering av hvilken tilknytning den nye høyskolen og dens ansatte skal ha til henholdsvis politi- og lensmannsetaten og til kriminalomsorgsetaten. En mulig løsning kan være at den nye høyskolen organiseres etter mønster av PST (kap. IIIa i politiloven), men slik at man også sikrer nødvendig tilknytning til kriminalomsorgsetaten. En forankring i politiet etter mønster av PST, der man administrativt er plassert direkte under Justis- og beredskapsdepartementet, men likevel har en forankring mot Politidirektoratets Nasjonale ledergruppe og politidistriktene, vil ivareta behovet for kontaktflater mot både praksisfeltet og strategisk nivå i politi- og lensmannsetaten.

Arbeidsgruppen har ikke hatt tid til å gå grundig inn i de ovennevnte problemstillingene, men understreker at det er nødvendig å løse disse forholdene for å kunne gjennomføre utdanningsløpene. Disse momentene må derfor utredes nærmere.

6.3.8 Ansattes rettigheter

En organisering utenfor politiet vil få betydning for ansatte i politioverbetjentstillinger ved Politihøgskolen, hvor de i dagens organisasjon har opparbeidet seg rettigheter knyttet til særaldersgrense med betydning for pensjonsrettigheter. Det samme gjelder ansatte i stillinger som fengselsførstebetjent/fengselsinspektør ved KRUS, som omfattes av særaldersgrensen for uniformert personell i kriminalomsorgen. Disse vil etter en overføring til en ny felles høyskole heller ikke være omfattet av kriminalomsorgens uniformsreglement, og det må vurderes hvorvidt stillingsbetegnelser må endres.

Både ansatte og studenter ved PHS og KRUS benytter uniformering under utdanningen. Det kreves hjemmel for å benytte uniform det er knyttet offentlig myndighet til. En sammenslåing som innebærer at den nye høyskolen ikke er en del av politi- og lensmannsetaten eller kriminalomsorgsetaten vil nødvendigvis gjøre en endring av reglementet.

Det kreves plettfri vandel for ansettelse i politiet. Det følger av politiloven § 24b jf. politiregisterlovens § 41 at søkere plikter å legge frem uttømmende og utvidet politiattest før ansettelse. Vandelskravet i kriminalomsorgen følger av strgfjlf § 8, der det fremgår at det ikke må være noe å utsette på vandelen til tilsatte i kriminalomsorgen eller til arbeidstakere som utfører arbeid der som ledd i forvaltningssamarbeidet. Uavhengig av tilknytningsform en ny høyskole vil ha til politi- og lensmannsetaten eller kriminalomsorgsetaten, vil vandelskrav og forhold til politiregisterlov fremtvinge endringer i lov eller forskrift.

Politiinstruksen gjelder per i dag, helt eller fragmentert, for alle ansatte ved PHS inkludert de sivilt ansatte. Ved opprettelse av en ny høyskole må dette vurderes ivaretatt ved særhjemler.

6.3.9 Konsekvenser av en sammenslåing som bør håndteres av den nye høyskolen

De mulige konsekvenser som er knyttet til eventuell overtallighet og/eller endring av tjenestested som følge av en sammenslåing, er problemstillinger som vil følge samme lov- og avtaleverk som ved

annen sammenslåing i staten. Det bør overlates til den nye høyskolen å løse denne type problemstillinger hvis disse materialiserer seg.

KRUS og PHS har forskjellige stillingskategorier på de fagansatte, men også dette antar en best løst av den nye høyskolen.

6.3.10 Oversikt over nødvendige lov- og forskriftsendringer

Det er foran skissert en rekke områder hvor en sammenslåing av KRUS og PHS til en ny høyskole vil medføre behov for endring av lov, forskrift eller annet regelverk. Det vil være behov for å videreføre dagens gjeldende regelverk i en overgangsperiode, blant annet knyttet til opptak, studieforskrifter, skikkethetsaker/disiplinærsaker og dagens utfyllende regelverk.

En sammenslått høyskole må opprettholde tilknytning til både kriminalomsorgsetaten og politi- og lensmannsetaten. For å sikre at høyskolen har de nødvendige fullmakter og myndighet til å gjennomføre utdanningsløpene vil det være nødvendig med større lovendringer. En fortsatt tilknytning til etatene forutsetter at de nødvendige lov- og forskriftsendringer er gjennomførbare. Arbeidsgruppen har diskutert ulike alternativer som sikrer en fortsatt tilknytning til etatene. Disse alternativene er ikke utredet i sin helhet og må utredes nærmere, jf. siste avsnitt i pkt. [6.3.7](#). Utover de konkrete endringene i lover og forskrifter som er nevnt i punktene over, vil det være nødvendig med endringer i:

- Politiloven med tilhørende forskrifter og regelverk
- Straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer
- Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler §§ 29 (PHS) og 30 (KRUS), gitt i medhold av universitets- og høyskoleloven
- Politiregisterforskriften §§ 1-3 første ledd nr. 1 og 10-6 andre ledd
- Straffeprosessloven § 67 siste ledd med tilhørende påtaleinstruks § 34-1 siste ledd, samt forskrift om tilrettelagte avhør §§ 3 og 4
- Domstolloven § 71 nr. 7
- Lov om konfliktrådsbehandling § 7
- Våpenforskriften § 14 gitt i medhold av våpenloven
- Utrykningsforskriften §§ 5, 7 og 17 gitt i medhold av vegtrafikkloven
- Instruks for politiets sikkerhetstjeneste § 20 gitt i medhold av politiloven
- Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer § 10-1 gitt i medhold av lov om kulturminner.

Videre vil det være behov for å endre gjeldende forskrifter som direkte regulerer virksomheten ved PHS og KRUS.

7 Oppsummerende vurdering

I dette kapittelet gir arbeidsgruppen en oppsummerende vurdering av fordeler, gevinster og ulemper ved sammenslåing av de to høyskolene. Avslutningsvis pekes det på sentrale forutsetninger for at sammenslåingen skal være vellykket.

7.1 Fordeler og ulemper med sammenslåing

7.1.1 Fremme samhandling i justissektoren

Viktige deler av straffesakskjeden vil være representert på høyskolen. Styrkeproduksjonen for politietaten og kriminalomsorgsetaten kan ses samlet under Justis- og beredskapsdepartementets ledelse og ansvar, og bidra til at departementet kan utøve en langsiktig og helhetlig styring av denne delen av justissektoren. Helheten i justissektoren vil i større grad bli ivaretatt og begge etatene kan være representert sammen i ulike fora. En sammenslåing vil styrke samspillet mellom de to aktørene i straffesakskjeden og gi en mer helhetlig tilnærming til kriminalitetsbekjempelse. I tillegg vil høyskolen legge grunnlaget for å utvikle ny kunnskap som kan gi felles tilnærminger til forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

Departementet vil få en sterkere styringsposisjon overfor en sammenslått høyskole. En ulempe er at direktoratenes styringsposisjon svekkes sammenlignet med den de har i dag for sine respektive utdanningsinstitusjoner. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at en sammenslåing også kan gi noen fordeler for direktoratenes rolle, gitt at det etableres kompensierende tiltak som beskrevet i kapittel 4. Hele justissektoren, herunder direktoratene, vil profitere på en mer langsiktig, helhetlig og samordnet styring av utdanningsinstitusjonene. En langsiktig og helhetlig styring vil styrkes gjennom en tett dialog mellom departement, fagdirektoratene og høyskole.

Videre vil direktoratene, ved en sammenslått høyskole med tilhørende forskning og EVU-tilbud, i større grad ha tilgang til en tverrfaglig kompetanse for justissektoren som kan styrke direktoratenes totale fagutvikling- og policyarbeid.

7.1.2 Særlige fordeler for kriminalomsorgen

Som nevnt kan KRUS søke om å bli institusjonsakkreditert tidligst i 2021. Det er først ved en godkjenning av en slik søknad at KRUS kan tilby videreutdanninger med studiepoeng utover påbyggingsstudiet til grunnutdanningen. En ny sammenslått høyskole vil være institusjonsakkreditert som følge av PHS sin akkreditering. Ansatte i kriminalomsorgen vil få tilgang til et større antall videreutdanninger enn i dag, og det kan bli større muligheter for å utvikle etter- og videreutdanninger og muligens også øke opptaket til bachelorpåbygget i kriminalomsorgen. Dette vil bidra til et kompetanseløft for hele kriminalomsorgsetaten og styrke justissektoren.

Ut fra de økonomiske prognosene for KRUS fra 2021, vil det være utfordrende for KRUS som en liten høyskole å ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å møte de økte kravene til høyskoler, dersom KRUS fortsetter som selvstendig høyskole. En sammenslåing av PHS og KRUS kan dessuten gjøre KRUS til en mer attraktiv arbeidsgiver fordi det vil gi flere karrieremuligheter for ansatte enn det er i en liten høyskole som KRUS er i dag, og dette kan bedre rekrutteringsgrunnlaget.

Regjeringens satsing på etterutdanning følges av tydelige ambisjoner om digitaliserte virksomheter. Digitaliseringsstrategi for universitets- og høyskolesektoren 2017-2021³⁴ påpeker at høyere utdanning og forskning skal ta i bruk potensialet som ligger i teknologien. I et langstrakt land som Norge er det kostbart å sende ansatte på kurs og studier til campus. KRUS har i liten grad tilstrekkelig

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsstrategi-for-universitets--og-hoyskolesektoren---/id2571085/sec1>

med ressurser til å etablere e-læringstilbud, mens PHS har en større kapasitet til å utvikle digitaliserte studietilbud. En sammenslåing vil gi synergieffekter på dette området.

7.1.3 Ivareta etatsnærhet og sikre evne til å rask endring

Begge profesjonsutdanningene har viktige samfunnsroller og en sterk etatsidentitet. En ulempe ved en sammenslåing er at det kan være en fare for at utdanningene kan bli mindre etatsnære og at etatsidentiteten kan svekkes.

Organisering av grunnutdanningen i hver sin avdeling sikrer imidlertid at egenarten til profesjonsutdanningene beholdes og at utdanningene dimensjoneres og gjenspeiler kompetansebehovet i de to etatene. I tillegg vil grunnutdanningenes etatsspesifikke autonomi sikres gjennom ulike fagråd mellom direktoratene og høyskolen. Hver av utdanningsavdelingene vil inneha forskerkompetanse som er grunnlaget for institusjonsakkrediteringen. Videre vil utdanningsavdelingene ha tett kobling til den praksisbaserte, etatsspesifikke kunnskapen. Begge grunnutdanningene nyter dessuten godt av tett og god dialog med praksisfeltet gjennom lengre praksisstudier. Denne etatsnærheten er det viktig for begge etater og for høyskolen å beholde. Det er også lagt til grunn at det skal iverksettes tiltak som sikrer fagdirektoratenes faglige påvirkningsmulighet.

EVU-tilbudet ved dagens høyskoler bidrar også til god etatsnærhet. Det er derfor viktig at dette opprettholdes ved en felles EVU-avdeling. Det er en fare for at antall kortvarige kurs i kriminalomsorgen blir redusert i en felles høyskole, og det kan føre til at færre ansatte fra etaten deltar på kurs, og dermed redusert etatsnærhet.

Det kan være en risiko for at en sammenslått høyskole for justissektoren vil kunne skape en uklar identitet for de respektive profesjonsutdanningene, med fare for at de klare rollene og mandat for henholdsvis politi og fengselsbetjenter kan viskes noe ut. Det vil kunne påvirke den status og søkertilgang høyskolene har i dag og være en ulempe både for samfunnet, departementet og etatene. Ansatte kan også oppleve redusert identitetsfølelse. Skolenavnet, særlig for Politihøgskolen, er en kjent og viktig merkevare. Det at de to profesjonsutdanningene vil bestå og organiseres i to ulike avdelinger sikrer at profesjonenes egenart kan bevares og reduserer disse risikoene.

7.1.4 Økt studiekvalitet, mer robuste fagmiljøer og effektiv ressursbruk

Myndighetenes økte krav til høyere utdanning gjør det mer utfordrende å være en liten høyskole. Det vil bli særlig utfordrende for KRUS, som høyskole med 62 ansatte, å ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å ivareta kravene til for eksempel innovasjon, økt forskningsinnsats, digitalisering og informasjonssikkerhet/personvern. Ved en sammenslåing med PHS vil KRUS få tilgang til ressurser og kompetanse for bedre å kunne møte disse kravene. Ansatte i kriminalomsorgen vil få tilgang til et større utvalg av videreutdanninger enn i dag, og i en sammenslått høyskole kan det bli større rom for å utvikle etter- og videreutdanninger og muligens øke opptaket til bachelorpåbygget i fengselsbetjentutdanningen. Dette vil kunne gi et kompetanseløft til kriminalomsorgsetaten, som igjen vil styrke justissektoren. En nedskalering av det omfattende tilbudet av kortere kurs EVU tilbyr i dag, kan imidlertid medføre at det er færre ansatte som får opplæring i form av kortere kurs.

Grunnutdanningene vil bevare sin egenart gjennom å være organisert i hver sin utdanningsavdeling, samtidig som det er gevinster og synergier i at utdanningene er underlagt samme overordnede ledelse og at det er en styringslinje fra JD. En felles høyskole legger til rette for et tettere samarbeid enn i dag og kan bidra til å videreutvikle utdanningenes kunnskapsgrunnlag. Dette er en fordel både for samfunnet, samarbeidspartnere, departementet, etatene, de ansatte, aspirantene og studentene.

En felles EVU-avdeling vil styrke EVU-tilbudet. Det vil kunne sikre at det kan tilbys flere videreutdanningstilbud med studiepoeng. Dette vil øke ansattes tilgang på relevante etter- og videreutdanninger, og kunne føre til en heving av ansattes kompetanse. Dette vil igjen være en gevinst både for samfunnet, ansatte og innsatte/domfelte. Dette vil også være i tråd med hva som tilbys ved andre universiteter og høyskoler, og først og fremst innebære en kvalitativ forbedring. En felles EVU-avdeling vil kunne legge til rette for en mer ressurseffektiv drift enn to adskilte, med mulighet for å benytte kompetanse og ressurser på tvers.

Forskningen på hele justisfeltet vil kunne styrkes gjennom sammenslåingen. Selv om det ikke opprettes en felles forskningsavdeling, sikres økt forskningssamarbeid gjennom felles ledelse, felles forskningsgrupper og felles FoU-utvalg. Et større forskningsmiljø med muligheter for tverretattlig forskning kan tiltrekke seg gode og interessante forskere.

I tillegg vil et større fagmiljø kunne fremme digitale løsninger, trygge leveranser og bidra til større og mer robuste fagmiljø. KRUS har for eksempel pr. i dag ikke tilstrekkelig ressurser til å ivareta alle funksjoner på en optimal måte og er sårbare for fravær og turnover.

Oppsummert er det arbeidsgruppens vurdering at en sammenslåing av PHS og KRUS kan fremme samhandling i justissektoren, bidra til realisering av regjeringens ambisjoner for utdanning og forskning og gi en mer effektiv ressursbruk.

7.2 Forutsetninger for en vellykket sammenslåing

En helt nødvendig forutsetning for å lykkes med sammenslåingen er at høyskolen opprettholder tilknytning til de to etatene og at profesjonsutdanningenes egenart beholdes. Dette er nødvendig for å sikre samfunnsoppdragene slik de er nedfelt i henholdsvis politiloven og straffegjennomføringsloven. Det innebærer at det må sikres løsninger, herunder lovhjemler, som gir de nødvendige etatsspesifikke fullmaktene til høyskolen.

Høyskolens navn blir viktig for å bevare og bygge identitet, merkevare, sikre høy søkertilgang og god rekruttering. Valg av navn og prosessen knyttet til dette er viktig for at sammenslåingen skal være vellykket.

En vellykket sammenslåing forutsetter forutsigbar og langsiktig styring fra Justis- og beredskapsdepartementet, samtidig som det sikres at høyskolen fortsatt er etatsnær og har en rask responsevne. Skal sammenslåingen være vellykket, må direktoratene kunne se høyskolen i sammenheng med egen etat, og det må legges til rette for god faglig dialog mellom høyskolen og det enkelte direktorat. Det forutsetter at det etableres formelle strukturer og rutiner for dette for at sammenslåingen skal oppfattes som vellykket. Samtidig må dialogen mellom direktoratene og høyskolen være ryddig og profesjonell. Et virkemiddel for å sikre dette er at særskilte bestillinger følges av egen finansiering.

En vellykket sammenslåing forutsetter også at de nasjonale krav til kvalitet i utdanning er sikret.

Det er et mål om å styrke forskningen i justissektoren, og dette er også en forutsetning for en vellykket sammenslåing. For å lykkes er det viktig at finansieringen av dette arbeidet styrkes enten gjennom den bevilgningen som stilles til disposisjon i Prop. 1 S eller ved egen finansiering gjennom belastningsfullmakter.

Oppslutning fra de ansatte om begrunnelsen og målene for sammenslåingen øker sannsynligheten for en vellykket sammenslåing. Det må settes av nok tid til å ha gode medvirkningsprosesser med de ansatte, og tid og rom til at fagmiljøene kan bli kjent med hverandre og utvikle samhandlingsformer.

Gevinstene med sammenslåing forutsetter gode rammebetingelser, evne og vilje til satsing og samarbeid.

Effektene av sammenslåingen vil ikke komme umiddelbart. En sammenslåingsprosess vil kunne medføre redusert fokus på den primære tjenesteproduksjonen, og erfaringer viser at det kan ta flere år før en ny organisasjon fungerer fullt ut. For at sammenslåingen skal bli vellykket må det tas høyde for omstillingsmidler.