



Oslo

Kommunerevisjonen

2020

Overordnet styringsdialog om opplæring

Rapport 5

Byråden/Byrådsavdeling
for oppvekst og kunnskap
og Utdanningsetaten

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2019

- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingsystemet HMSREG
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skolen
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunale eiendommer
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
- Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter
- Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet
- Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid
- Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering
- Rapport 14/2019 Ansettelser i kommunen
- Rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann og avløpsetaten
- Rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner
- Rapport 17/2019 Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS

Kommunerevisjonens rapporter 2020

- Rapport 1/2020 Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
- Rapport 2/2020 To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
- Rapport 3/2020 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
- Rapport 4/2020 Saksbehandling og koordineringer av gravearbeider

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Overordnet styringsdialog om opplæring*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. januar 2019 (sak 11), og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22. juni 2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 23-3:


Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiverne Hanne Sophie Hem (prosjektleder) og Roar A. Kristensen.

Vi vil takke byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten og tidligere utdanningsdirektører og kommunaldirektør i undersøkelsesperioden for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

15. april 2020


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Hanne Sophie Hem
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger.....	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging	11
2. Byrådens/byrådsavdelingens formidling av styringssignaler	12
2.1 Revisjonskriterier	12
2.2 Faktabeskrivelse	12
2.3 Kommunerevisjonens vurderinger	18
3. Byrådens/byrådsavdelingens oppfølging av gitte styringssignaler	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.2 Faktabeskrivelse	19
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	20
4. Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Faktabeskrivelse	22
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	27
5. Byrådens opplysningsplikt overfor bystyret	29
5.1 Revisjonskriterium.....	29
5.2 Faktabeskrivelse	29
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	30
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	31
6.1 Konklusjoner	31
6.2 Anbefalinger.....	32
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	33
7.1 Byråden for oppvekst og kunnskap	33
7.2 Utdanningsetaten.....	35
7.3 Daværende kommunaldirektør.....	36
7.4 Tidligere direktør for Utdanningsetaten	37

Referanser.....	39
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	41
Vedlegg 2 Metode	47
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap	51
Vedlegg 4 Uttalelse fra Utdanningsetaten.....	55
Vedlegg 5 Uttalelse fra daværende kommunaldirektør i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	59
Vedlegg 6 Uttalelse fra direktør for Utdanningsetaten i perioden 1. januar til 30. november 2018	61

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt den overordnede styringsdialogen om opplæring mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten i perioden fra 2018 til første halvår 2019. Det er undersøkt om formidling og etterlevelse av styringssignaler var tilfredsstillende, og om byråden for oppvekst og kunnskap hadde ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret i fire bestemte tilfeller.

Det var etablert overordnet en styringsdialog med fastlagte elementer, men det var flere svakheter i dialogen, deriblant

- kontaktmøtenes rolle i formidlingen og oppfølgingen av styringssignaler
- dokumentasjon av hvilke vurderinger Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde gjort av Utdanningsetatens etterlevelse av styringssignaler
- Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler

Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon i de undersøkte tilfellene som kan bekrefte at byråden for oppvekst og kunnskap ikke hadde ivaretatt sin plikt til å opplyse bystyret.

Sammendrag

Det er av stor betydning for Oslo kommune at styringsdialogen mellom bystyret, byrådet, byråden/byrådsavdelingen og Utdanningsetaten fungerer tilfredsstillende, og at det er stor grad av tillit. Utdanningsetaten er kommunens største virksomhet – og forvalter store ressurser på vegne av kommunens innbyggere.

Bakteppet for undersøkelsen er hendelser som skjedde i 2018. Gjennom 2018 var det enkeltoppslag i media som kunne tyde på et dårlig samarbeidsklima mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten.

I begynnelsen av september 2018 sendte en anonym gruppe av ledere i Utdanningsetaten varslers mot byråd Inga Marte Thorkildsen til det sentrale varslingsrådet i Oslo kommune. Varlene omhandlet påstander om brudd på taushetsplikt, anskaffelsesregelverket, offentlighetsloven, arbeidsmiljøloven og opplysningsplikten overfor bystyrets organer.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om den overordnede styringsdialogen om opplæring har fungert tilfredsstillende, herunder om rutinene og praksisen har vært hensiktsmessig for å sikre god formidling og etterlevelse av styringssignaler, samt om byråden sikret at bystyret har blitt tilfredsstillende orientert. Et viktig formål har vært å bidra til videreutvikling og forbedring av styringsdialogen.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært denne:

- Har formidling og etterlevelse av styringssignaler og ivaretagelse av opplysningsplikten overfor bystyret vært tilfredsstillende ivaretatt?

Følgende spørsmål har belyst problemstillingen:

1. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende formidling av styringssignaler?
2. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende etterlevelse av styringssignaler?
3. Har Utdanningsetaten på tilfredsstillende vis fulgt opp lover, forskrifter, bystyrets vedtak og forutsetninger, samt byrådets og byrådets føringer og krav?
4. Har Utdanningsetatens rapportering vært tilfredsstillende?
5. Har byråden ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret?

For å svare på spørsmålene og illustrere styringsdialogen med eksempler har Kommunerevisjonen blant annet tatt utgangspunkt i følgende utvalgte saksområder/innsatser:

- tidligere innsats og oppfølging av strategi for Barnehjernernevet
- utvikling av strategisk rammeverk for Utdanningsetaten
- tillitsbasert styring og ledelse

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra kommuneloven, instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune og byrådsreglementet i Oslo kommune.

Undersøkelsesperioden omfattet 2018 og første halvår 2019.

Undersøkelsen er blant annet basert på gjennomgang av skriftlig dokumentasjon som budsjetter, tildelingsbrev, møtereferater, oppdragsbrev, rapporteringer og annen dokumentasjon/korrespondanse. Den bygger videre på informasjon fra intervjuer. Kommunerevisjonen har totalt intervjuet 18 personer som hadde tilknytning til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og ledelsen av Utdanningsetaten i undersøkelsesperioden.

I det følgende presenterer Kommunerevisjonen sine sentrale vurderinger:

Byrådets/byrådsavdelingens formidling av styringssignaler

Byråden for oppvekst og kunnskap hadde gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog sørget for formidling av styringssignaler, herunder å fastsette mål for etaten.

Det var svakheter i formidlingen av styringssignaler, herunder med hensyn til kontaktmøtenes rolle. Dette var møter mellom byrådsavdelingen og etaten som i utgangspunktet skulle gjennomføres hver 14. dag og ble ledet av byråden.

Det var delvis uklart hva som var styringssignaler, og hva som ikke var det. Det var videre svakheter knyttet til forklaring av enkelte oppdrag, herunder også forventningsavklaring mellom byrådsavdelingen og etaten.

Etatsstyringen skal bidra til at politiske vedtak og føringer blir realisert, noe som fordrer mest mulig omforent forståelse før disse operasjonaliseres nærmere.

Samlet sett var det omfattende kontakt, mange og til dels detaljerte styringssignaler og mange signaler for øvrig. Omfanget av, og detaljeringen i, tiltak og oppdrag synes å være i motstrid med prinsipper om mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse

Flere opplevde enkelte utsagn fra byråden i media i 2018 som negativt for samarbeidet mellom byråden/byrådsavdelingen og etaten, selv om disse i hovedsak ikke hadde blitt oppfattet som styringssignaler.

Byrådens/byrådsavdelingens oppfølging av gitte styringssignaler

Byråden for oppvekst og kunnskap hadde sørget for flere aktiviteter for å påse at Utdanningsetaten etterlevde de styringssignalene som var gitt gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

Det var likevel svakheter knyttet til

- dokumentasjon av hvilke vurderinger Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde gjort av Utdanningsetatens etterlevelse av styringssignaler
- risikovurderinger fra byrådsavdelingens side knyttet til Utdanningsetatens evne til å etterleve nye styringssignaler som grunnlag for prioriteringer av oppfølgingsaktiviteter
- kontaktmøtets rolle og funksjon vedrørende oppfølging av styringssignaler

Manglende avklaring av kontaktmøtenes funksjon i styringsdialogen, i både formidlingen og oppfølgingen av styringssignaler, synes å ha medført en ubalanse mellom etatsstyringsmøter og kontaktmøter. Etatsstyringsmøtene mellom byrådsavdelingen og etaten skulle gjennomføres hvert halvår, og ble ledet av kommunaldirektøren. Hyppigheten av kontaktmøtene kan ha forsterket denne ubalansen.

Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering

Utdanningsetaten hadde etablert rutiner og praksis for å sikre at styringssignaler ble fanget opp.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om praksisen knyttet til å fange opp nye styringssignaler var god nok. Etatens risikovurdering omfattet i 2018 ikke i tilstrekkelig grad risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at etaten i mindre grad ble stand til å iverksette korrigerende tiltak ved oppståtte eller forventede avvik fra måloppnåelse.

Etaten hadde et etablert system for å sørge for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden. Både informasjon fra intervjuer og risikoanalysen for 2018 tyder på svakheter i oppfølgingen av nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at byråden ikke fikk tilstrekkelig styringsinformasjon eller bistand til å se handlingsalternativer.

Byrådens opplysningsplikt overfor bystyret

Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon i de undersøkte tilfellene som kan bekrefte at byråden for oppvekst og kunnskap ikke hadde ivaretatt sin plikt til å opplyse bystyret, slik det ble framholdt i varslingen mot byråden i september 2018.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å

- gjennomgå styringsdialogens form og innhold for å sikre klare og tydelige styringssignaler, herunder sørge for tilstrekkelig forventningsavklaringer med Utdanningsetaten knyttet til de enkelte oppdragene
- dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler gitt Utdanningsetaten, herunder vurdere å utarbeide en samlet oversikt over oppdrag som er gitt
- vurdere om detaljeringsgrad i oppdrag kan reduseres

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å

- sikre god forståelse av intensjonen bak nye styringssignaler
- ta initiativ til forventningsavklaring ved opplevd uklarhet
- i tilstrekkelig grad fremme gode handlingsalternativer

Uttalelser til rapporten

Det er mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Begge har merknader til rapporten, og begge varsler også relevante tiltak til Kommunerevisjonens anbefalinger. Det er videre mottatt uttalelser fra kommunaldirektøren i undersøkelsesperioden og fra den tidligere direktøren. Også disse har merknader til rapporten, spesielt sistnevnte. Begge oppgir også at det er en nyttig rapport.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er av stor betydning for Oslo kommune at styringsdialogen mellom bystyret, byrådet, byråden/byrådsavdelingen og Utdanningsetaten fungerer tilfredsstillende, og at det er stor grad av gjensidig tillit. Utdanningsetaten er kommunens største virksomhet – og forvalter store ressurser på vegne av kommunens innbyggere. Siden Oslo både er kommune og fylkeskommune, er direktøren i Utdanningsetaten administrativ og faglig leder for kommunal og fylkeskommunal opplæring til over 90 000 elever fordelt på over 180 undervisningssteder. Utdanningsetaten har et brutto driftsbudsjett på nesten 17 milliarder kroner i 2020. Osloskolen skal gi alle barn og unge et godt grunnlag i livet, med faglige kunnskaper, sosial mestring og mot til å ta fatt på videre utdanning og arbeid.

Bakteppet for undersøkelsen er hendelser som skjedde i 2018. Gjennom 2018 var det enkelttoppslag i media som tydet på et dårlig samarbeidsklima mellom byråden/byrådsavdelingen og Utdanningsetaten.

I begynnelsen av september 2018 sendte en anonym gruppe av ledere i Utdanningsetaten varslers mot byråd Inga Marte Thorkildsen til det sentrale varslingsrådet i Oslo kommune. Varslene omhandlet påstander om brudd på taushetsplikt, anskaffelsesregelverket, offentlighetsloven, arbeidsmiljøloven og opplysningsplikten overfor bystyrets organer. Det kom senere varslers som også impliserte byrådslederen. Byrådslederen var ansvarlig for å undersøke varslene. Konklusjonen 9. november 2018 var at byrådslederen ikke hadde kunnet konstatere regelbrudd eller andre forhold som rokket ved hans tillit til byråden.

Kontrollutvalget mottok 25. september 2018 en anmodning fra bystyrets gruppeledere for Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre i bystyret om å sette i gang undersøkelser av et mulig brudd på byrådets opplysningsplikt overfor bystyret.

Kontrollutvalget behandlet 20. november 2018 sak 83/18, *Undersøkelser av varslers mot byråden for oppvekst og kunnskap*. I saken sammenfattet Kommunerevisjonen påstandene i varslene, byrådslederens behandling med vekt på hans konklusjoner 9. november 2018 og Kommunerevisjonens egen vurdering av behov og muligheter for ytterligere undersøkelser. Kommunerevisjonen konkluderte i saken blant annet med at formidling og etterlevelse av styringssignaler og ivaretagelse av opplysningsplikten overfor bystyret var mindre ivaretatt enn andre spørsmål i byrådslederens redegjørelse. Kontrollutvalget tok saken til orientering. Kommunerevisjonen fulgte opp saken ved å fremme forslag om forvaltningsrevisjon av overordnet styringsdialog om opplæring i forbindelse med sak om forvaltningsrevisjoner med oppstart første halvår 2019. Kontrollutvalget vedtok 29. januar 2019 (sak 11) at foreliggende undersøkelse skulle gjennomføres.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om den overordnede styringsdialogen om opplæring har fungert tilfredsstillende, herunder om rutinen og praksisen har vært hensiktsmessig for å sikre god formidling og etterlevelse av styringssignaler, samt om

byråden sikret at bystyret ble tilfredsstillende orientert. Et viktig formål har vært å bidra til videreutvikling og forbedring av styringsdialogen.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært denne:

- Har formidling og etterlevelse av styringssignaler og ivaretagelse av opplysningsplikten overfor bystyret vært tilfredsstillende ivaretatt?

Følgende spørsmål har belyst problemstillingen:

1. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende formidling av styringssignaler til Utdanningsetaten?
2. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende etterlevelse av styringssignaler til Utdanningsetaten?
3. Har Utdanningsetaten på tilfredsstillende vis fulgt opp lover, forskrifter, bystyrets vedtak og forutsetninger, samt byrådets og byrådets føringer og krav?
4. Har Utdanningsetatens rapportering vært tilfredsstillende?
5. Har byråden ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret?

For å svare på spørsmålene og illustrere styringsdialogen med eksempler har vi blant annet tatt utgangspunkt i følgende utvalgte saksområder/innsatser:

- tidligere innsats og oppfølging av strategi for Barnehjernernevet
- utvikling av strategisk rammeverk for Utdanningsetaten
- tillitsbasert styring og ledelse

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til en undersøkelse av styringsdialogen definert som ulike styringsdokumenter, rapporteringer og møter (med formål å formidle eller følge opp styringssignaler) mellom byråden/byrådsavdelingen og Utdanningsetaten.

Styringsdialogen skal være dokumenterbar og dokumentert.

Når det gjelder spørsmålet om byråden har overholdt sin opplysningsplikt, er dette kun undersøkt i de tilfellene som var omtalt i varsler, og som framkommer i kapittel 5.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra kommuneloven, instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune og byrådsreglementet i Oslo kommune.

Revisjonskriteriene presenteres i kapittel 2–5. Utledning av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsesperioden omfattet 2018 og første halvår 2019.

Undersøkelsen er blant annet basert på informasjon fra intervjuer, gjennomgang av en rekke dokumenter og av opptak fra bystyremøter og høring i bystyrets organer.

Dokumentasjonen har bestått av budsjetter, tildelingsbrev, møtereferater, oppdragsbrev, rapporteringer og annen dokumentasjon/korrespondanse.

Kommunerevisjonen har totalt intervjuet 18 personer som har eller har hatt tilknytning til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og ledelsen av Utdanningsetaten i undersøkelsesperioden. I løpet av perioden har kommunen hatt tre utdanningsdirektører, og disse er blant de intervjuede. Det ble konstituert ny direktør i Utdanningsetaten fra 1. desember 2018, og tilsatt ny direktør fra 1. juni 2019. Vi benytter begrepene «tidligere direktør», «konstituert direktør» og «direktør» i rapporten. Byrådsavdelingens daværende kommunaldirektør, det vil si byrådsavdelingens administrative leder, var den samme i hele undersøkelsesperioden, og omtales som kommunaldirektør.

I denne undersøkelsen har aktører ulik forståelse av flere faktiske forhold, og gjennomgått dokumentasjon har i de tilfellene i liten grad gitt klare svar. Det innebærer at rapporten på flere punkter ikke har en omforent faktabeskrivelse. Der vi er usikre på hva som er den korrekte framstillingen, har vi latt flere syn komme til orde, eller tatt forbehold på annen måte.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Utfordringene knyttet til faktabeskrivelsen er ytterligere utdypet der som følge av uttalelsene til rapporten.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 redegjør vi for byrådets/byrådsavdelingens formidling av styringssignaler til Utdanningsetaten, og i kapittel 3 redegjør vi for byrådets/byrådsavdelingens oppfølging av gitte styringssignaler til etaten.

I kapittel 4 redegjør vi for Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering.

I kapittel 5 redegjør vi for om byråden for oppvekst og kunnskap hadde ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret.

I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

I kapittel 7 oppsummerer og vurderer Kommunerevisjonen vesentlige momenter i mottatte uttalelser. Det er mottatt uttalelser fra byråden for oppvekst og kunnskap, Utdanningsetaten, kommunaldirektøren i undersøkelsesperioden og tidligere direktør i Utdanningsetaten.

2. Byrådets/byrådsavdelingens formidling av styringssignaler

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer om byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde sørget for tilfredsstillende formidling av styringssignaler til Utdanningsetaten.

2.1 Revisjonskriterier

- Byråden for oppvekst og kunnskap skal gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog sørge for klare styringssignaler, avklare forventninger og fastsette mål for Utdanningsetaten.
- Byråden for oppvekst og kunnskap skal sørge for at det føres en dialog med Utdanningsetaten om håndtering av nye eller endrede krav/føringer som kan påvirke forhold som etatens prioriteringer, budsjettammer og resultatkrav.

2.2 Faktabeskrivelse

Styringen av Utdanningsetaten skjedde gjennom budsjett, tildelingsbrev, oppdragsbrev og etatsstyringsmøte to ganger i året. I tillegg var det kontaktmøte med etaten om lag hver 14. dag og annen løpende kontakt. Strukturen hadde vært den samme i lang tid, også før «det nye» byrådet tiltrådte i 2015.

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten skal følge rutiner for budsjettoppfølging og faste rapporteringer 1. kvartal, 2. tertial og i årsberetningen fastsatt av Byrådsavdeling for finans.

2.2.1 Budsjett og tildelingsbrev for 2018 og 2019

Kommunens årlige budsjetter gir de overordnede føringene for opplæringsområdet. Byrådsavdelingen utarbeidet årlig et tildelingsbrev til Utdanningsetaten. Tildelingsbrevene inneholdt mål og føringer for etaten og var basert på det vedtatte budsjettet. Et eksempel på mål i budsjettet og som var fulgt opp i tildelingsbrevet for 2019, var at «elever skal ha et trygt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som er fritt for mobbing, vold og overgrep».

I tildelingsbrevene for 2018 og 2019 var det skissert flere fellesføringer (dvs. føringer som gjelder alle eller flere kommunale virksomheter) i tillegg til egne mål, tiltak, innsatsområder og satsinger for etaten. I 2018 ble det i tildelingsbrevet vist til 35 ulike innsatsområder som var viktig for måloppnåelsen. I 2019 ble det vist til 37 ulike satsinger i tildelingsbrevet. Innsatsområdene i 2018 og satsingene i 2019 kom i tillegg til mål og tiltak, og utledningen av områdene i tildelingsbrevet var omfangsrike.

Eksempelvis knyttet til Barnehjernernevetnet ble det i tildelingsbrevet for 2018 presisert at

Satsingen på Barnehjernernevetnet skal være tuftet på forskning, erfaringskunnskap, barnesynet og verdigrunnlaget fra det landsomfattende utviklingsarbeidet «Mitt liv». Medvirkning, lederforankring, kompetanseheving, helhetstenking gjennom samarbeid og samhandling, samskaping og dokumentasjon skal være sentrale grep. Alt arbeid skal være preget av et positivt og kjærlig syn på barn. Utdanningsetaten skal i løpet av skoleåret 2017–2018 sikre at skolens medarbeidere kjenner til strategien og utvikler kompetanse innenfor dette området på alle skoler med barnetrinn. Det er særlig viktig at Utdanningsetaten bidrar i arbeidet med kompetanseplattform for økt kompetanse i skolene innenfor dette området. Utdanningsetaten skal også være representert i fagnettverk for Barnehjernernevetnet.

Barnehjernevernet er kommunens satsing for å forebygge, oppdage og hjelpe barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. «Mitt liv» er et utviklingsarbeid som involverer ni storbyer i Norge der fagfolk tar utgangspunkt i kunnskapen fra barn for å utvikle nye arbeidsmåter på sine felt, som Forandringsfabrikken sto bak.

Barnehjernevernet var ikke omtalt som et innsatsområde i kommunebudsjettet for 2018 i kapitlene direkte rettet mot Utdanningsetaten. Det var omtalt i budsjettets kapittel 1 om budsjettets hovedprioriteringer og profil. Ifølge byrådens innledning i kultur- og utdanningskomiteens høring 10. januar 2019 ble føringene «imidlertid møtt med dyp skepsis fra etatsledelsen og omtalt med betegnelser som *målforskyvning*».

Kommunerevisjonen har sett at betegnelsen målforskyvning ble benyttet blant annet i tidligere direktørs e-post til kommunaldirektøren 25. februar 2018 der hun anbefalte at byrådsavdelingen var «obs på fare for målforskyvning». I den forbindelse viste tidligere direktør til at byrådet forventer at virksomhetsleder redegjør for risikobildet i saker. Hun viste til at det i byrådets *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* er et krav at virksomhetsleder iverksetter korrigerende tiltak og melder fra om forhold av betydning for måloppnåelse og overholdelse av lov og regelverk.

Etter byrådsskiftet i 2015 var det over tid en tendens til økende konkretisering av føringene i tildelingsbrevene. Kommunaldirektøren ga uttrykk for at en del av føringene som inngikk i tildelingsbrev, nok hadde vært for konkrete og kunne vært løftet mer til å beskrive målsettinger. Flere i byrådsavdelingen påpekte at den nye politiske ledelsen ønsket en ny politikk på utdanningsområdet og at det fordret mer spesifikke og konkrete tiltak enn tidligere. Manglende tillit til at Utdanningsetatens ledelse faktisk fulgte opp den nye politikken, ble også trukket fram av flere som en årsak til mer spesifikke og konkrete tiltak i føringene.

Tidligere direktør viste i intervju med Kommunerevisjonen til byråds sak 1055/17 om tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune, med vekt på få mål og redusert detaljstyring, økt tillit til ledere og medarbeidere, overføring av faglig myndighet og ansvar, åpenhet og dialog, respekt og redelighet. Tidligere direktør mente at byrådets omfattende detaljstyring verken var i samsvar med byrådets prinsipper om tillitsbasert ledelse eller øvrige verdier og prinsipper for styringen av virksomhetene.

I tildelingsbrevene var også styringsdialogen skissert. Eksempelvis var det i 2018 og 2019 beskrevet at det ville bli avholdt to etatsstyringsmøter, ett på våren i tilknytning til rapportering per første kvartal og ett på høsten i tilknytning til rapportering per andre tertial. Det framkom også av tildelingsbrevet for 2019 at Utdanningsetaten skulle gi status på tiltak og satsinger i tildelingsbrevet samtidig med øvrig rapportering per 2. tertial. Videre var det lagt opp til kontaktmøter mellom Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten annen hver uke.

2.2.2 Kontaktmøter

Kontaktmøtene ble ledet av politisk ledelse, dvs. byråden, og ble stort sett gjennomført hver 14. dag. Det var fast praksis at byrådsavdelingen sendte ut dagsorden til møtet om lag fem dager før, noe som ga både byrådsavdelingen og etaten anledning til å diskutere dagsordenens punkter internt i forkant av møtet. I forkant av utsendingen ble også etaten bedt om innspill til saker.

Det var flere faste deltakere i kontaktmøtene fra byrådsavdelingens side: byråden, byrådssekretæren, kommunaldirektøren, seksjonssjef for utdanning, kommunikasjonsrådgiver og enkelte andre rådgivere. Utdanningsetaten stilte også med faste deltakere, som hovedregel med direktøren, de to assisterende direktørene, kommunikasjonsdirektøren og en del av de øvrige avdelingslederne. Det var enkelte deltakere som kun deltok under presentasjonen av en bestemt sak.

Det ble avholdt totalt 27 kontaktmøter i undersøkelsesperioden. Gjennomsnittlig var det 15 deltakere per møte, med en liten overvekt av personer fra byrådsavdelingen.

Det ble ført korte referatet med konklusjons- og oppfølgingspunkter. I referatene framkom det på flere punkter enten at byrådsavdelingen skulle sende skriftlig tilbakemelding eller oppdrag til etaten, eller at byrådsavdelingen skulle gi tilbakemelding, uten at det gjennomgående var stadfestet hvordan dette skulle gjøres. Det var også en rekke tilfeller der det framkom av referatene at etaten skulle sende et notat eller redegjørelse til byrådsavdelingen. Det framgikk videre av referatene at etaten holdt flere presentasjoner om ulike temaer og satsinger i kontaktmøtene. I referatene etter slike presentasjoner kunne det stå at byrådsavdelingen hadde tatt saken til orientering, gitt tilslutning til, ville gi skriftlig tilbakemelding eller gitt presiseringer. I andre tilfeller framgikk det ikke noe spesifikt om byrådsavdelingens syn på forhold som var presentert. Byrådsavdelingen oppga at det forekom relativt ofte at det i kontaktmøtene ble foretatt avklaringer og gitt føringer knyttet til gjennomføring av oppdrag som var gitt i eget oppdragsbrev eller i tildelingsbrev. Vi så flere eksempler på dette i referatene fra kontaktmøtene.

Kontaktmøtene ble beskrevet som en arena som ikke hadde den samme klarheten i formål og den samme systematikken som etatsstyringsmøtene. Byrådsavdelingen fortalte at ulike byråder har over tid hatt ulike ønsker og behov knyttet til møtet. I undersøkelsesperioden var disse møtene ifølge byrådsavdelingen byrådets møte med etaten hvor formålet var å drøfte aktuelle saker og at byråden kunne holde seg orientert. Mediesaker var et fast tema på disse møtene.

Flere opplevde at formen og hyppigheten på kontaktmøtene kunne være utfordrende. Kommunaldirektøren fortalte at formen og hyppighet på møtene over tid hadde blitt drøftet flere ganger i byrådsavdelingen og med etaten, men formen og hyppigheten var uendret i undersøkelsesperioden. Tidligere direktør oppfattet at formen og innholdet i disse møtene i liten grad var drøftet eller forankret. Flere intervjuede, både i byrådsavdelingen og etaten, pekte på at det var mange/hyppige kontaktmøter. Flere stilte spørsmål ved om møtene ble holdt for hyppig, særlig fordi dialogen ofte ble direkte mellom politisk ledelse og etat. Ifølge flere ble dette i seg selv oppfattet som en utfordring i den aktuelle undersøkelsesperioden.

Intervjuene viste at grenseoppgangen mellom politikk og fag ble oppfattet noe ulikt mellom ansatte i byrådsavdelingen og etaten. Enkelte framhevet at den administrative ledelsen i byrådsavdelingen ikke fikk muligheten til å være tolk / fungere som buffer mellom politisk ledelse og fagetat i saker der det var uenighet. Tidligere direktør opplevde at etaten tok «støyten» med å presentere byråden for motforestillinger, selv om byrådsavdelingen kjente utfordringene.

Byråden viste til at dersom kontakten mellom byråden og etatens ledelse ikke var av en viss hyppighet, så kunne det by på utfordringer knyttet til kompetanseoverføring og informasjonsutveksling. Men det var, slik byråden så det, viktig at man snart fant ut av hvordan samarbeidsrelasjonen skulle være framover – både når det gjaldt hyppigheten av møtene, men først og fremst når det gjaldt innholdet i kontaktmøtene.

Flere av de intervjuede, både i etaten og byrådsavdelingen, påpekte utfordringer knyttet til å vite om et styringssignal faktisk var gitt, og eventuelt hva som var et gitt styringssignal i styringsdialogen. Flere knyttet dette til gjennomføringen av kontaktmøtene og innholdet i referatene fra disse.

Kommunaldirektøren oppga at hun aldri hadde sett på kontaktmøtet som et formelt styringsmøte eller som en del av den formelle styringsdialogen siden det i møtet ikke skulle trekkes konklusjoner eller gis nye føringer til etaten som ikke var dekket av tildelingsbrevet eller egne oppdrag. Det hadde ifølge henne vært en forståelse i byrådsavdelingen om at eventuelle nye bestillinger og oppdrag skulle gis i egne oppdragsbrev. Byrådsavdelingen hadde imidlertid ikke gjennomført denne praksisen fullt ut, påpekte kommunaldirektøren.

Ifølge tidligere direktør anså etaten kontaktmøtene som et ledd i styringsdialogen. Derfor refererte også direktøren fra kontaktmøtene i direktørmøtene i etaten. Hun sa videre at det ikke var sjelden at det kom utsagn over bordet som skapte usikkerhet i etterkant om de skulle oppfattes som styringssignaler eller var kommentarer som ikke var ment som styringssignaler. Byrådsavdelingen understreket at det var anledning til å korrigere eventuelle uklarheter ved at referatene fra møtene ble gjennomgått på neste møte for å sikre at byrådsavdelingen og etaten hadde en omforent forståelse av referatets konklusjoner og eventuelle oppfølgingspunkter. Møtereferatene bekrefter at dette var et fast, første punkt på dagsordenen. I flere referater ble enkelte momenter fra det forrige møtet presisert. Byrådsavdelingen har gitt uttrykk for at den opplevde forbedringer i samarbeid og dialog i kontaktmøtene etter tiltredelsen av ny konstituert direktør.

Kommunaldirektøren oppga at byrådsavdelingen i enkelte tilfeller med fordel kunne ha vært mer tydelig i møtereferater når det gjaldt forventninger overfor etaten. Byrådsavdelingen hadde i liten grad hatt prosesser som kunne bidratt til å klargjøre hva som ble definert som et styringssignal.

Alle som vi intervjuet i byrådsavdelingen, pekte på avklaringer knyttet til kontaktmøtenes form og innhold som et forbedringsområde framover. Byråden oppga at ledelsen i byrådsavdelingen og etaten sammen måtte finne ut hvordan kontaktmøtene skulle være framover, herunder referat, skriftlighet i etterkant i form av oppdrag, samt roller og ansvar. Flere pekte også på at det burde vurderes hvilke saker/temaer som det var naturlig at politisk ledelse tok del i og ikke. Det ble videre pekt på pågående arbeid ved en arbeidsgruppe nedsatt av Byrådslederens kontor, med fokus på retningslinjer for virksomhetsoppfølging og sikring av større grad av likhet i oppfølgingen av underliggende virksomheter på tvers av byrådsavdelingene. Ifølge tidligere direktør var et viktig forbedringsområde at det administrative lederskapet i byrådsavdelingen burde ta større ansvar for innhold, gjennomføring og oppfølging av kontaktmøtene.

2.2.3 Formidling av oppdrag

Byrådsavdelingen uttalte at den hadde vært opptatt av at oppdrag til Utdanningsetaten skulle gis enten gjennom tildelingsbrevet eller skriftlig i egne brev. Byrådsavdelingen oppga at praksisen var at alle oppdragsbrevene ble journalført i arkivsystemet og hadde en ansvarlig saksbehandler i byrådsavdelingen med ansvar for oppfølging. Oppdragene, den skriftlige kommunikasjonen rundt disse og sakshistorikken skulle man finne på ulike saksnummer i saksbehandlingssystemet, men det fantes ingen felles og samlet oversikt. Byrådsavdelingen oppga at mange av oppdragene som ble gitt utenom det årlige tildelingsbrevet, var knyttet til løpende oppfølging av saker og vedtak i bystyret. I vårt utvalg av saker der oppdraget ikke var omtalt i tildelingsbrev, var det gitt egne oppdragsbrev. Flere både i etaten og i byrådsavdelingen formidlet at det var enighet om at store oppdrag skulle gis i tildelingsbrev eller gjennom oppdragsbrev. Flere, også ledere i byrådsavdelingen, oppga at bestillingsforløpet som hovedregel var slik, men at det ikke alltid hadde foregått som forutsatt.

Det framkom i intervjuene at ansatte i både byrådsavdelingen og etaten ga noe ulike svar på hva som etter deres oppfatning inngikk i styringsdialogen, og at det ikke alltid var helt klart hva som var en del av styringsdialogen, og hva som ikke var det. Det var for eksempel ikke definert om kommunaldirektørens lederoppfølgingsamtaler med utdanningsdirektøren ble ansett som en del av styringsdialogen eller ikke. Kommunaldirektøren anså selv ikke lederoppfølgingen som en del av den formelle styringsdialogen, men som en del av personaloppfølging av ledere. Men hun så samtidig at det var vanskelig å skille oppfølgingen gjennom ledersamtalen fra styringsdialogen. Tidligere direktør mente at ledersamtalen var en del av styringsdialogen.

2.2.4 Formen på føringer

Intervjuer med ansatte i både byrådsavdelingen og etaten viser at det var en felles oppfatning at styringssignalene som ble gitt etaten, var detaljerte. Dokumentasjonen vi har sett, viser at det var gitt en rekke detaljerte føringer i hele undersøkelsesperioden. Ett eksempel er saken om Yrkesveien der Utdanningsetaten fikk oppdragsbrev som inneholdt 42 tiltak for oppfølging. Yrkesveien er Oslo kommunes strategi for fag- og yrkesopplæringen i Oslo. Hensikten med strategien er å øke barn og unges interesse for yrkesfag.

Representanter fra etaten oppga at detaljerte tiltak generelt ga etaten lite handlingsrom. Tidligere kom bestillingene på et mer overordnet og mindre detaljert nivå, mens det gradvis etter 2015 hadde blitt mer og mer detaljstyring, føringer på virkemiddelsiden og konkretisering av tiltak.

Vi har sett to eksempler på at detaljerte bestillinger var gitt per e-post fra saksbehandlere i byrådsavdelingen til avdelingsdirektører i etaten uten å bli journalført i byrådsavdelingen. Eksempelene er ikke hentet fra våre utvalgte saker. Bestillingene var ifølge byrådsavdelingen knyttet til oppdrag som var gitt i tildelings- og oppdragsbrev.

Flere vi intervjuet i byrådsavdelingen, var enige i at styringen av etaten var detaljert, og oppga at årsaken til dette var at den manglet tillit til at etaten faktisk forsto intensjonen bak oppdragene. Ideelt sett skulle byrådsavdelingen gjerne sett at den kunne gi etaten mer overordnede mål og føringer, men den var da redd for at etaten faktisk ikke ville følge intensjonene slik disse var satt politisk. Dette gjaldt for hele undersøkelsesperioden. Både politisk og administrativ ledelse i byrådsavdelingen pekte på at det ikke

var sikkert at samme grad av konkretisering trengtes framover. Byråden pekte på at det framover ville være viktig å finne en hensiktsmessig form på virksomhetsstyringen som kan både bygge på mål-/resultatstyringsprinsippene og på tillitsbasert styring og ledelse. Tidligere direktør oppga at etaten forsto hensikten med oppdragene, og at de politiske sakene ble levert i samsvar med føringene i 2018, samt at dette var dokumentert.

2.2.5 Håndteringen av nye eller endrede føringer

Byråden og byrådsavdelingen oppga å ha vært utålmodige med å få gjennomført og implementert endringer i sektoren. Flere i byrådsavdelingen viste til implementering av utviklingsarbeidet Barnehjernevernet som et tilfelle der byrådsavdelingen opplevde å møte motstand fra etaten. Kommunaldirektøren oppga at sett i ettertid kunne byrådsavdelingen vært bedre på å formidle overfor etaten hva som lå i strategien for Barnehjernevernet og kunnskapsgrunlaget bak den. Ifølge tidligere direktør var Barnehjernevernet en sak der Utdanningsetaten erfarte at den ble oppfattet som motvillig når den ba om presiseringer.

Et tema som ble tatt opp av flere både i byrådsavdelingen og etaten, var dialogen knyttet til konkrete oppdrag. Flere påpekte bedre dialog i forkant av et gitt oppdrag som et læringspunkt. Flere i Utdanningsetaten pekte på at etaten i for liten grad hadde fått være med og forme oppdragene i forkant, og så dette i sammenheng med en økt detaljstyring. Kommunaldirektøren oppga at oppdragsbrev etter byrådsavdelingens rutine skulle sendes som utkast til Utdanningsetaten for kommentarer før endelig oppdrag ble gitt. Det var få spor i dokumentasjonen i de utvalgte sakene av at utkast til oppdragsbrev var sendt til Utdanningsetaten. Oppdragene var i flere av disse sakene imidlertid gitt i tildelingsbrev. Byrådsavdelingen viste til at utkast til tildelingsbrev ble sendt til Utdanningsetaten for gjennomlesning før det ble oversendt formelt til etaten.

2.2.6 Medieutsagn

Byråden hadde flere utsagn i media i 2018 som ble oppfattet som kontroversielle av etaten. Et eksempel på det var et intervju i Dagsavisen 22. august 2018 hvor byråden ble sitert på at «vi skal snu et tankskip». Et annet eksempel var Dagsavisen 11. mai 2018 med overskrift på forsiden «Vi skal endre måten skolen styres på» og med intervju med byråden inne i avisen med tittel «Jeg har gitt henne klar beskjed». «Henne» var i denne sammenheng etatens daværende direktør. Ansatte både i byrådsavdelingen og etaten oppga at medieutsagn i 2018 var negativt for samarbeidsklimaet. Flere i Utdanningsetaten opplevde byrådens omtale av etaten i media som demotiverende.

Intervjuer i etaten viser at byrådens utsagn i media i hovedsak ikke ble oppfattet som styringssignaler. Informanter i byrådsavdelingen opplyste at det ikke ble gitt nye styringssignaler i media, men at byråden forsterket allerede gitte styringssignaler. Byråden selv opplevde at hun kommuniserte med en sektor som forventet endring vår og høst 2018, og at medieutsagnene ikke var kommunikasjon med etatens sentrale ledelse. Tidligere direktør opplevde at styringsdialogen, uformelt, også omfattet omtaler og vurderinger av etaten og etatsdirektøren, oppdrag/bestillinger som ble formidlet i komitemøter, spørretimer i bystyret og uttalelser i mediene i 2018.

Byrådsavdelingen framførte at særlig første del undersøkelsesperioden var en svært krevende og spesiell periode for de involverte, med blant annet stor oppmerksomhet fra media og politisk opposisjon. Fra politisk hold var det behov for å signalisere en ny kurs

basert på tillit og åpenhet, og behov for å understreke at det var ansvarlig byråd som bestemmer hvilken politikk som skal føres, ifølge byrådsavdelingen.

2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byråden hadde gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog sørget for formidling av styringssignaler, herunder å fastsette mål for etaten. Byråden hadde sørget for dialog om tildelingsbrev og i noen tilfeller oppdrag gitt på annen måte før disse ble fastsatt.

Det var svakheter i formidlingen av styringssignaler, herunder med hensyn til kontaktmøtenes rolle. Det var omfattende kontakt, mange og til dels detaljerte styringssignaler og mange signaler for øvrig. Det var delvis uklart hva som var styringssignaler, og hva som ikke var det.

Det var videre svakheter knyttet til forklaring av enkelte oppdrag, herunder også forventningsavklaring mellom byrådsavdelingen og etaten.

Dersom det er usikkerhet om styringssignaler, kan det på en negativ måte påvirke håndteringen av nye eller endrede krav/føringer. Etatsstyringen skal bidra til at politiske vedtak og føringer blir realisert, noe som fordrer mest mulig omforent forståelse før vedtak og føringer operasjonaliseres nærmere. Etter vår vurdering hadde ikke byråden/byrådsavdelingen i tilstrekkelig grad sørget for dette.

Omfanget av, og detaljeringen i, tiltak og oppdrag synes å være i motstrid med prinsipper om mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse.

Flere opplevde enkelte utsagn fra byråden i media i 2018 som negativt for samarbeidet mellom byråden/byrådsavdelingen og etaten, selv om disse i hovedsak ikke hadde blitt oppfattet som styringssignaler.

3. Byrådens/byrådsavdelingens oppfølging av gitte styringssignaler

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer om byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde sørget for tilfredsstillende etterlevelse av styringssignaler.

3.1 Revisjonskriterier

- Byråden for oppvekst og kunnskap skal påse at Utdanningsetaten etterlever de styringssignalene som er gitt gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Rutiner for oppfølging

Byrådsavdelingen hadde beskrevet styringsdialogen i det årlige tildelingsbrevet, men hadde ikke skriftlig nedfelt rutiner i avdelingen for oppfølging av styringsdialogen overfor etaten. Byrådsavdelingen hadde ikke sett behov for dette. Flere av dem vi intervjuet i byrådsavdelingen, oppga at avdelingen i for liten grad hadde reflektert over form og innhold i styringsdialogen.

Flere i byrådsavdelingen viste til at kommunaldirektøren fordelte oppfølging av byråds- og/eller bystyresaker til seksjonssjefene, som delegerte videre. For flere av sakene var det flere seksjoner som hadde ansvar. Det var ukentlige møter mellom politisk ledelse (byråd og byrådssekretær) og administrativ ledelse (kommunaldirektør/seksjonsledere og kommunikasjonsansvarlig). Avdelingen hadde også gjennom seksjonsmøter og ukentlige administrative ledermøter hatt oppfølging av oppdrag på dagsordenen. Større oppdrag var nedfelt i avdelingens arbeidsplan, som hadde vært et viktig styringsverktøy, ifølge avdelingsledelsen. Byrådsavdelingen oppga at status på oppdrag ble jevnlig gjennomgått gjennom administrative ledermøter, i seksjonsmøter og i de to årlige etatsstyringsmøtene med etaten. Som det framkommer i kapittel 2, hadde ikke byrådsavdelingen en felles og samlet oversikt over oppdrag og bestillinger.

Byrådsavdelingene hadde utført risikoanalyser av måloppnåelse senest i 2018. Byrådsavdelingen hadde ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til Utdanningsetatens evne til å etterleve nye styringssignaler, knyttet til for eksempel Barnehjernerne, tillitsbasert ledelse og frivillig skriftlig halvårsvurdering.

3.2.2 Etatsstyringsmøter

Kommunaldirektøren oppga at den viktigste arenaen for oppfølging av etaten knyttet til ivaretagelsen av føringer i tildelingsbrevene var etatsstyringsmøtene. Det var dialog i etatsstyringsmøter to ganger årlig (etter 1. kvartal og etter 2. tertial). Møtene ble ledet av kommunaldirektøren. Byrådsavdelingen hadde utarbeidet en agenda med faste temaer som ble tatt opp i møtene. Det var oppfølging av kvartals- eller tertialrapport, status for oppfølgingspunkter i tildelingsbrev, etatens risikoanalyse med vekt på hva den vurderer som de største risikofaktorene for måloppnåelse (første kvartal), og et nyere punkt om oppfølging av Kommunerevisjonens rapporter. Etatens rapportering om oppfølging av tiltak og satsinger i tildelingsbrevet per andre tertial utgjorde en vesentlig del av byrådsavdelingens grunnlag for styring av Utdanningsetaten når det gjaldt utføring av oppdrag.

Ifølge kilder i byrådsavdelingen og etaten fungerte dialogen i etatsstyringsmøtene godt. Det ble skrevet kortfattede referater fra møtene. Det var fire-seks personer som deltok i hvert av de tre møtene i undersøkelsesperioden fra byrådsavdelingen side, mens etaten deltok med om lag seks personer. I referatene etter disse møtene framkom det ingen kritiske merknader fra byrådsavdelingen til etatens statusrapporteringer eller risikovurderinger.

3.2.3 Annet knyttet til oppfølging av etaten

Kontaktmøtene ble blant annet brukt til oppfølging av ulike forhold og for å få status på aktuelle saker. For eksempel hadde byrådsavdelingen etterspurt presentasjoner i kontaktmøter som en del av oppfølgingen av etaten. Flere av presentasjonene framgikk av referatene som vedlegg. Ifølge tidligere direktør foreslo også etaten temaer som den ønsket å presentere for byråden. Som vist til i kapittel 2 var det eksempler på flere utfordringer knyttet til kontaktmøtene. Blant annet ble møtene beskrevet som en arena som ikke hadde den samme klarheten i formål og den samme systematikken som etatsstyringsmøtene, og flere opplevde at formen og hyppigheten kunne være utfordrende.

Byrådsavdelingen opplevde at etaten brukte lang tid på å gjennomføre oppdrag på nyere områder og endringer av praksis. Det ble vist til gjennomføring av føringer med hensyn til Barnehjernevernet, skriftlig halvårsvurdering og prøveplan samt implementering av nye føringer i etatens strategiske kart som eksempler. Dokumentasjonen viser at det i flere av disse sakene, men ikke i alle, hadde vært omfattende korrespondanse mellom byrådsavdelingen og etaten med e-poster og brevveksling fram og tilbake.

Byrådsavdelingen opplevde at etaten reiste en rekke problemstillinger som forsinket gjennomføringen unødig, noe som gjorde samarbeidet krevende og at samarbeidsklimaet i møter ikke alltid var godt i 2018. Tidligere direktør sa at omfattende detaljstyring og til dels motstridende signaler underveis fra byrådsavdelingen påvirket framdriften i saker, og at etaten måtte purre på byrådsavdelingen for avklaringer for at etaten kunne komme videre med gjennomføringen av oppdrag. Vår gjennomgang av dokumentasjon i utvalgte saker kan i liten grad bekrefte byrådsavdelingens eller tidligere direktørs beskrivelse av utfordringene i samarbeidet. Dokumentasjonen inneholder imidlertid eksempler som støtter begge beskrivelse til en viss grad. Det gjelder henholdsvis etatens brev til skolene med anbefaling om fortsatt skriftlig halvårsvurdering i enkelte fag til tross for føring i tildelingsbrevet 2018 om å avvike obligatorisk skriftlig halvårsvurdering på barnetrinnet i Osloskolen og byrådsavdelingens ulike styringssignaler over tid ved utviklingen av en trivselsundersøkelse for 1.-4. trinn.

Intervjuer viser at flere ledere i etaten ikke opplevde at etaten hadde brukt uforholdsmessig lang tid på sakene, og heller ikke at den trenerte implementering av vedtatt politikk. Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering er behandlet i rapportens kapittel 4.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byråden hadde sørget for flere aktiviteter for å påse at Utdanningsetaten etterlevde de styringssignalene som var gitt gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

Det var likevel svakheter knyttet til

- dokumentasjon av hvilke vurderinger byrådsavdelingen hadde gjort av etatens etterlevelse av styringssignaler, herunder av gjennomføring av oppdrag
- risikovurderinger fra byrådsavdelingens side knyttet til etatens evne til å etterleve nye styringssignaler som grunnlag for prioriteringer av oppfølgingsaktiviteter
- kontaktmøtets rolle og funksjon vedrørende oppfølging av styringssignaler

Manglende avklaring av kontaktmøtenes funksjon i styringsdialogen, i både formidlingen av styringssignaler behandlet i kapittel 2 og byråden/byrådsavdelingens oppfølging av styringssignaler som behandles i dette kapitlet, synes å ha medført en ubalanse mellom etatsstyringsmøter og kontaktmøter. Hyppigheten av kontaktmøtene kan ha forsterket denne ubalansen.

Byrådsavdelingen hadde ikke en felles og samlet oversikt over oppdrag og bestillinger. En slik praksis kan medføre risiko for at ikke alle styringssignaler blir tilstrekkelig fulgt opp.

4. Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer om Utdanningsetaten på tilfredsstillende vis hadde fulgt opp styringssignalene, og om etatens rapportering har vært tilfredsstillende.

4.1 Revisjonskriterier

- Utdanningsetaten skal ha rutiner og praksis som sikrer at styringssignaler fanges opp, herunder at etatsledelsen selv holder seg orientert både om føringer fra bystyret og byrådet/byråden som direkte gjelder eget ansvarsområde, og på sektorovergripende områder som berører flere eller alle virksomheter i kommunen.
- Utdanningsetatens ledelse skal sikre at styringssignaler følges opp internt i etaten og mellom etaten og byrådsavdelingen. Ved oppståtte eller forventede avvik skal etaten iverksette korrigerende tiltak.
- Utdanningsetaten skal ut fra risikonivå og egenart sørge for at byråden for oppvekst og kunnskap får tilstrekkelig styringsinformasjon.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Rutiner og praksis for å fange opp styringssignaler

I perioden fra byrådets budsjettforslag forelå i september, til tildelingsbrevet forelå i januar, var det en rekke aktiviteter i etaten for å fange opp de politiske signalene. Ledere i Utdanningsetaten oppga en felles praksis for hvordan styringssignaler skulle fanges opp, fordeling av ansvar for oppfølging, og ga uttrykk for at tilsvarende praksis hadde fungert over flere år. Etaten hadde ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner for dette. Etaten hadde et strategisk årshjul som hvert år ble revidert og lagt frem for ledergruppen. Årshjulet viser plan for det strategiske arbeidet i Utdanningsetaten. Det har flere underliggende detaljerte aktiviteter med ansvarsforhold.¹ Etter at tildelingsbrevet var mottatt i januar, utarbeidet økonomiavdelingen et forslag til fordeling av oppdrag i sak til direktørmøte. Fordelingen av ansvaret for oppfølgingen var dokumentert.

Alle konkrete oppdrag var fordelt til én eller flere avdelinger. Tildelingsbrevet i sin helhet, inkludert fellesføringer, skulle gjennomgås avdelingsvis. Det var den førstnevnte avdeling under hvert enkelt tiltak/oppdrag som var den ansvarlige avdelingen, og som skulle sørge for koordinering mellom eventuelle medansvarlige avdelinger og områdedirektører. Forslaget var sendt ut i forkant av direktørmøtet, og selve fordelingen ble gjort i møtet. Etaten hadde videre en praksis for fordeling av andre skriftlige oppdrag som ble gitt løpende.

Konstituert utdanningsdirektør hadde erfart at den enkelte avdelingsdirektør med ansvaret for avdelingens leveranser hadde god oversikt over oppdragene som lå på avdelingens bord. Også flere vi intervjuet i byrådsavdelingen, mente at etaten hadde god oversikt over oppdrag og gode prosesser for eksempel når etaten fikk tildelingsbrev, eller etter at en sak hadde vært behandlet i bystyret. Etaten hadde også hatt gode rutiner for videreformidling fra administrasjonen til skolene, mente kommunaldirektøren.

¹ De tre foregående setningene er satt inn etter vår vurdering av Utdanningsetatens uttalelse til rapporten, jf. kapittel 7.2.1.

Oppfølging av «nye» styringssignaler

Byrådsavdelingen stilte spørsmål ved hvordan signaler knyttet til tillit og åpenhet, samt tidligere innsats, herunder Barnehjernernevet, var blitt tatt ned av etaten. Det ble vist til at selv om nye føringer var videreformidlet til etaten, var det vanskelig å se de reelle endringene i etatens arbeid med strategisk kart/rammeverk. Utdanningsetaten viste til at dokumenter knyttet til saken «Utvikling av strategisk rammeverk» viser tydelige endringer i strategisk kart for Utdanningsetaten for årene 2018 og 2019. Byrådsavdelingen hadde kommet med flere detaljerte omskrivninger av målformuleringer i 2018 i det strategiske kartet. Videre ser vi at byrådsavdelingen i 2018 hadde etterlyst tilbakemelding på innsendte forslag, og at oppdraget var besvart skriftlig i flere omganger av etaten, med spørsmål og svar fram og tilbake mellom etat og byrådsavdeling.²

De vi intervjuet i byrådsavdelingen, mente at Utdanningsetaten kunne ha møtt de politiske styringssignalene i «nye» temaområder mer konstruktivt. Byråden understreket at kritikken hennes ikke dreide seg om styringen av etaten som sådan, men om etatens ledelses manglende vilje til å samarbeide og å endre på egen styring og ledelse av skolene. Derfor ble det også vanskelig å få gjennomført byrådets politikk fordi det var en del oppdrag og også en grunntanke som gikk på tvers av det ledelsen i etaten mente var riktig, og som hadde vært politikken over flere år. Én av lederne i byrådsavdelingen uttalte at etaten hadde et utviklingspotensial i å ha et apparat for å ta imot de nye politiske bestillingene. Ifølge tidligere direktør fikk ikke etaten tilbakemeldinger fra byrådsavdelingen om at politiske bestillinger, som tidligere innsats og liknende, ikke skulle være godt nok fulgt opp, eller at etaten ikke hadde et apparat for å ta imot bestillinger.

I intervjuer har enkelte ledere i etaten påpekt at direktørmøtet i liten grad drøftet implikasjonene av fellesføringene i Oslo kommune. Én av fellesføringene i tildelingsbrevet for 2018 var knyttet til tillitsbasert styring og ledelse og pekte på at innbyggernes behov skal danne utgangspunkt for hvordan kommunen utvikler og tilbyr tjenester. Én av fellesføringene i tildelingsbrevet for 2019 var knyttet til en ambisjon om en mer effektiv forvaltning.

Enkelte pekte på at direktørmøtet hadde vært mest opptatt av å drøfte spesifikke bestillinger og forventninger til leveranser fra etaten og sikre gode leveranser på disse. Det hadde ifølge dem vært en svakhet ved disse prosessene at ledergruppa samlet sett ikke hadde vært flinke nok til å stille spørsmål om hva nye styringssignaler faktisk betydde, spesielt fellesføringene, og til å avklare forventninger til leveransene knyttet til disse. I oversendelsen av forslaget til fordeling av ansvar til direktørmøtets deltakere i forkant av selve møtet sto det at: «I direktørmøte legges det opp til å drøfte hvordan vi skal sikre at innholdet i kapittel 2 Føringer for Utdanningsetaten ivaretas». Dagsordenen inneholdt ikke på samme måte et punkt om å sikre at innholdet i kapittel 1, fellesføringene ble ivaretatt, men det forelå forslag til vedtak om at avdelingsdirektørene skulle gjennomgå tildelingsbrevet i sine avdelinger for at den enkelte ansatte skulle få et forhold til helheten og oppdraget, inkludert fellesføringene. Ifølge etaten innebar dette at fellesføringer ble gjennomgått i alle avdelingene i utdanningsadministrasjonen.

² Presisering av årstall er satt inn etter vår vurdering av Utdanningsetatens uttalelse til rapporten, jf. kapittel 7.2.1.

Etter konstituert utdanningsdirektørs vurdering manglet etaten en grunnleggende diskusjon om hva bestillingene av nyere tema og av nyere dato dreide seg om, og hvordan organisasjonen skulle ta inn over seg de politiske signalene som kom. Slik konstituert utdanningsdirektør så det, så hadde ikke utdanningsadministrasjonen vært gode til å ta faglige debatter og presentere handlingsalternativer for byrådsavdelingen, herunder den politiske ledelsen. Den tidligere direktøren viser til at faglige innspill og kvalitetssikring i saker ikke var vrangvilje, trenering eller motstand, men tvert imot et ansvar som en fagetat hadde i utøvelsen av sin rolle som virksomhetsledelse.

Flere av lederne som vi intervjuet i etaten, viste til at det var utfordrende å fange opp bestillinger som kom til én enkelt leder på e-post. I ett av eksemplene på en slik bestilling, som også er omtalt i kapittel 2.2.3, hadde den aktuelle avdelingsdirektøren ikke oppfattet at selve e-posten faktisk var bestillingen. Bestillingen var ikke notert i etaten.

Når det gjelder spørsmålet om Utdanningsetatens iverksetting av nye føringer i de utvalgte sakene som Kommunerevisjonen har gjennomgått, gir vi enkelte eksempler på styringsdialogen nedenfor:

Om Barnehjernevernet

Tidligere direktør viste til at arbeidet i 2018 med å implementere Barnehjernevernet var dokumentert, og sa at det hadde vært et tett samarbeid mellom prosjektleder i etaten og i byrådsavdelingen. Dokumentasjonen synes å bekrefte dette for året som helhet. Som vist til i kapittel 2.2.1 oppga byråden at føringene om Barnehjernevernet ble møtt med skepsis fra etatsledelsen, noe som flere i byrådsavdelingen også oppga i intervjuer med oss. Nøkkelpersoner i Utdanningsetaten mente imidlertid at etaten ikke møtte Barnehjernevernet med skepsis, men at etaten hadde stilt faglige spørsmål som kreves av en fagetat. Dokumentasjonen viser at det hadde vært utvekslinger mellom etaten og byrådsavdelingen om dette, og at tidligere direktør kom med kritiske bemerkninger i flere e-poster til byrådsavdelingen i starten av 2018. I etatens interne strategiseminar i april 2018 var blant annet strategi for barnehjernevernet på dagsordenen.

Om skriftlig halvårsvurdering

I brev fra byrådsavdelingen 31. august 2017 fikk etaten i oppdrag å evaluere halvårsvurdering på barnetrinnet med utgangspunkt i forskrift til opplæringsloven og byråds føringer. Etaten gjennomførte en spørreundersøkelse rettet mot skolens rektorer og lærere høsten 2017. I et notat fra etaten 17. november 2017 til byrådsavdelingen ble resultatene av spørreundersøkelsen presentert, og det ble gitt en foreløpig oppsummering med anbefalinger til det videre arbeidet. Også i tildelingsbrevet til etaten for 2018 datert 15. januar 2018 var det gitt føring:

Dagens ordning med obligatorisk skriftlig halvårsvurdering på barnetrinnet i Osloskolen avvikes. Dagens formkrav omgjøres og dette innebærer at skolene selv skal ta stilling til om halvårsvurdering i fag skal gis skriftlig eller muntlig. Det er rektor på skolen, i samråd med skolens lærere, som tar beslutningen om formen på halvårsvurderingen. Omgjøring av formkravet trer i kraft fra 1. halvår 2018.

I brev til alle grunnskolene med barnetrinn 19. januar 2018 skrev etaten at den vil gjøre endringer i krav til skriftlighet for halvårsvurdering på barnetrinnet, gjeldende fra vårhalvåret 2018. I brevet framgikk det at et rundskriv ville bli utarbeidet, og at én av

anbefalingene som ville komme, var at halvårsvurdering i norsk og matematikk gjøres skriftlig på 5.-7.trinn. I tillegg ville skolene bli anbefalt å velge skriftlig halvårsvurdering i ett praktisk-estetisk fag.

I en e-post fra kommunaldirektøren til utdanningsdirektøren 31. januar 2018 ble det vist til tildelingsbrevet der byrådsavdelingen «er veldig tydelige på at formen på halvårsvurdering skal være frivillig, og sett i lys av dette er anbefalingen fra dere uheldig.» Etatens rundskriv om nye rutiner for halvårsvurdering på barnetrinnet ble utsendt 13. april 2018. I rundskrivet til skolene ble det ikke gitt anbefalinger på vurderingsformen. En av lederne i etaten uttalte at anbefalingene som ble gitt i brevet til skolen, var «innenfor», men anså det likevel nå som at det nok ikke hadde vært klokt.

Om prosjekt mot skolevold

I tildelingsbrevet for 2018 var prosjektet omtalt blant annet slik:

I forbindelse med bystyrebehandlingen av budsjettet for 2018, ble det bevilget 0,2 mill. til prosjekt mot skolevold i 2018. Midlene skal benyttes til medvirkningsprosesser, slik at elevene selv kan være delaktige i utviklingen av tiltak i utviklingsløypene som er igangsatt på et utvalg videregående skoler. Målet er at vi skal forstå mer, få ta del i de unges kunnskap og etablere et bedre tillitsforhold mellom unge selv og mellom unge og voksne. På den måten kan flere oppleve at det er tryggere å gå på skolen og at alle kan få del i et godt arbeidsmiljø. Prosjektet skal gjennomføres på to av skolene hvor det er satt i gang utviklingsløyper og i samarbeid med en ekstern samarbeidspartner eller at skolene finner noen ungdommer de stoler på.

I intervju med byråden oppga hun at dette oppdraget ble startet opp fort, og for fort. I intervju sa kommunaldirektøren at byråden reagerte på at Utdanningsetaten gikk altfor raskt fram ved bruk av disse midlene, og at byrådsavdelingen ikke ble involvert i den nærmere utformingen av oppdraget. Kommunaldirektøren oppga videre at hun hadde gitt muntlig beskjed til utdanningsdirektøren om at dette var en sak byråden var spesielt opptatt av. Byråden la vekt på at ideen var at alle skolene skulle lære noe, og at føringene var at etaten ledelse skulle avvente videre prosess. Dette framkom ikke av dokumentasjonen Kommunerevisjonen har gjennomgått. Pengene ble delt ut til skolene uten at etaten forsikret seg om at intensjonen bak forslaget ble forstått, oppga byråden. Flere i etaten understreket at oppdraget burde vært formulert på en annen måte i tildelingsbrevet eller at byrådsavdelingen på annen måte skulle ha gitt skriftlig beskjed om forventningen til etaten. I tillegg var det fra etatens side presisert i tilbakemelding på utkast til tildelingsbrev at oppdraget var «svært detaljert».

Flere i etaten påpekte at den hadde effektivt oppdraget raskt i tråd med bestillingen i tildelingsbrevet sitert ovenfor. Etter råd fra områdedirektøren for videregående skole hadde etaten valgt to skoler som hadde en del voldsproblematikk på den tiden, og skolene jobbet slik det framgikk av tildelingsbrevet. Fra etatens side var det overraskende at byråden hadde ønsket en dialog om gjennomføringen, slik det ifølge flere framkom da saken ble drøftet i kontaktmøte 28. februar 2018. I møtereferatet var det uttrykt forventning om at etaten skulle redegjøre i et eget notat. Etaten oversendte sin redegjørelse til byrådsavdelingen 6. mars 2018.

4.2.2 Oversikt over oppdrag og oppfølging internt

Utdanningsetaten hadde ikke én samlet oversikt over alle mottatte oppdrag. Det ble fortalt at det var krevende å vedlikeholde en slik oversikt. Etaten begynte med å utarbeide oversikt i Excel, trolig i 2016, men den ble lang og uoversiktlig, ifølge etaten.

Derfor var det en forventning i etaten om at hver enkelt avdeling med en viss mengde oppdrag holdt à jour egne oversikter. Vi så dokumenterte oversikter for de to med størst oppdragsmengde.

Både toppledelsen og avdelingsdirektører har fortalt at i 2018, som i tidligere år, hadde daværende utdanningsdirektør faste statusmøter, såkalte mappemøter med enkelte avdelingsdirektører – ukentlig eller hver 14. dag. Etatens to assisterende direktører hadde tilsvarende møter med andre avdelingsdirektører og områdedirektører. Ifølge daværende etatsdirektør var hensikten å få oversikt over status for oppfølgingen av oppdragene og diskutere fagspørsmål i saker det ble arbeidet med.

I tillegg var det slik at ved større oppdrag hadde etaten en styringsgruppe og arbeidsgruppe med orientering til direktørmøtene underveis. Flere, både i byrådsavdelingen og i etaten, påpekte at etaten var toppstyrt, og at lite av avgjørelser i praksis var delegert til avdelingsdirektørene. De ukentlige direktørmøtene ble blant annet benyttet til presentasjon av pågående eller nylig rapporterte oppdrag. Møtene ble benyttet til å orientere alle avdelingene og gi mulighet for innspill, samt at områdedirektørene skulle ivareta et skoleperspektiv på sakene.

Utdanningsetatens direktør fra juni 2019 pekte på at hennes erfaringer med styringsdialogen så langt viste blant annet at etaten kunne bli bedre på å følge opp bestillinger og å sikre en bedre forståelse for intensjonen. Hun var også opptatt av at byrådsavdelingen og etaten sammen skulle få til god dialog rundt oppdragene på administrativt nivå, noe hun oppfattet var et ønske fra begge parter. Direktøren oppga at det var viktig med en rolleavklaring for å levere godt som fagetat. Etter hennes vurdering var det viktig at en profesjonell styringsdialog ble videreutviklet ved at byrådsavdelingens administrasjon og etaten i fellesskap forankret viktige saker.

Som forbedringspunkter for styringsdialogen var det flere i etaten som pekte på at føringer og beslutninger, herunder oppdrag/bestillinger, må være ettersporbare og dokumenterte. Det ble pekt på at administrativ ledelse i byrådsavdelingen har et stort ansvar for å sikre ryddighet i styringsdialogen. Som det framgikk i kapittel 2, var det flere av etatens ledere som pekte på at etaten bør gis mer tillit og handlingsrom til å avgjøre tiltak og virkemidler, mens flere vi intervjuet i byrådsavdelingen, var enige i at styringen av etaten var detaljert. Disse oppga at årsaken til dette var at den manglet tillit til at etaten faktisk forsto intensjonen bak oppdragene.

4.2.3 Styringsinformasjon til byrådsavdelingen

Utdanningsetaten rapporterte på tildelingsbrevet første kvartal, andre tertial og i årsrapporten. Intervjuer både i etaten og byrådsavdelingen viser at det var en omforent forståelse at etatens rapportering var kvalitetsmessig god, og at den hadde vært det over tid.

Det var fast praksis at alle de ansvarlige avdelingene rapporterte på status for oppdragene i tildelingsbrevet per andre tertial. Statusrapporteringene ble så behandlet i direktørmøtet og deretter oversendt byrådsavdelingen. Rapporteringen var så et tema i etatsstyringsmøte på høsten. Rapporteringen dreide seg om tiltak og satsinger i tildelingsbrevet som var viktige for måloppnåelse, samt om status for oppfølging av verbalvedtak og flertallsmerknader knyttet til etatens ansvarsområde.

Det framkom både av enkelte intervjuer og i dokumentasjonen at etaten ble kritisert av byråden og byrådsavdelingen for at den la fram for få handlingsalternativer i saker hvor man kunne få forståelsen av at etaten faglig sett ikke ønsket en endring. Tidligere direktør sa i intervjuet at etaten hadde erfart at alternative faglige handlingsalternativer i saker ikke alltid ble satt pris på, og kunne bli oppfattet som motstand, noe som førte til at etatsledelsen lot være å ta opp forslag som den regnet med at politisk ledelse ikke ville like. Byrådsavdelingen oppga at forventningen om at faglige utredninger bør skissere ulike handlingsalternativer, var kommunisert fra politisk ledelse flere ganger. Ifølge tidligere direktør var vektning av alternativer en sentral del i alle saksforberedelser og i samhandlingen med byrådsavdelingen.

I de oppdragene som etaten fikk fra byrådsavdelingen, var det ofte krav til rapportering, både underveis og avslutningsvis. I tillegg var ofte større oppdrag også satt opp som tema på et kontaktmøte. I disse møtene kunne også etaten bli bedt om skriftlige oppsummeringer/rapporter. I de utvalgte sakene forelå det rapporteringer på oppdrag.

Etatens risikovurderinger

Etaten hadde årlig presentert sine risikovurderinger under årets første etatsstyringsmøte. Både i mai 2018 og mai 2019 presenterte etaten sine gjennomførte risikoanalyser og hva etaten vurderte som de største risikofaktorene for måloppnåelse. I referatene fra disse møtene vises det til at presentasjonen ble holdt, og at den fulgte referatene som vedlegg. Risikovurderingene for de to årene var relativt ulike innholdsmessig.

I etatens risikovurdering for 2018 pekes det på flere risikoer for måloppnåelsen, som kvaliteten på undervisningen av elever med svake norskerferdigheter, oppfølging av elever med krevende atferd, «fullføre og bestå», mobbeproblematikk, for mange elever med for svake grunnskolepoeng, for høyt elevfravær, for få elever som søker yrkesfag, samt manglende samhandling med bydelene «i laget rundt eleven». Videre framgikk oversikter over risikoreduserende tiltak.

I 2018 hadde etaten i liten grad dokumentert risikoanalyser knyttet til nye styringssignaler. Risikoanalysen i 2019 inneholdt i større grad risiko knyttet til nye styringssignaler. Mens risikoene knyttet til måloppnåelsen for 2018 primært var knyttet til skolene, gjaldt brorparten av risikoene for 2019 hele etaten, og enkelte også utdanningsadministrasjonen spesielt. Det vises til at det var risiko for at etaten ikke var godt nok organisert for å bidra til at flere elever fullfører og består. Det å nå byråds mål ville kreve nye tiltak og nye samarbeidsformer internt og eksternt, står det. Det ble i 2019 vist til risiko for mangelfull kompetanse og forståelse for kunnskapsgrunnlaget i Barnehjernet.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utdanningsetaten hadde etablert rutiner og praksis for å sikre at styringssignaler ble fanget opp. Etaten hadde ikke nedfelt rutinene skriftlig.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om praksisen knyttet til å fange opp nye styringssignaler var god nok. Etatens risikovurdering omfattet i 2018 ikke i tilstrekkelig grad risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler. En konsekvens

kan ha vært at etaten i mindre grad ble i stand til å iverksette korrigerende tiltak ved oppståtte eller forventede avvik fra måloppnåelse.

Etaten hadde et etablert system for å sørge for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden. Både informasjon fra intervjuer og risikoanalysen for 2018 tyder på svakheter i oppfølgingen av nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at byråden ikke fikk tilstrekkelig styringsinformasjon eller bistand til å se handlingsalternativer.

Svakheter i styringsdialogen beskrevet i kapittel 2 og 3 kan ha medført utfordringer for etaten med hensyn til forståelse av nye styringssignaler og dermed evnen til å gjennomføre og rapportere i tråd med de politiske intensjonene.

5. Byrådets opplysningsplikt overfor bystyret

I dette kapitlet redegjør vi for og vurderer om byråden for oppvekst og kunnskap har ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret i fire bestemte tilfeller.

5.1 Revisjonskriterium

- Byråden for oppvekst og kunnskap skal opplyse bystyret dersom byråden blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av politiske vedtak på byrådets ansvarsområde.

5.2 Faktabeskrivelse

I varselet mot byråden i september 2018 ble det påstått at byråden gjentatte ganger unnlot å informere bystyret og kultur- og utdanningskomiteen. Det ble hevdet at all dokumentasjon som ville sette leveransene eller arbeidet i utdanningsadministrasjonen eller Osloskolen i et positivt lys, ble holdt unna.

Følgende forhold ble trukket fram i varslingen når det gjaldt spørsmålet om byråden hadde overholdt sin opplysningsplikt:

- Byråden orienterte ikke bystyret 23. mai 2018 om Kommuneadvokatens konklusjon vedrørende tidligere utdanningsdirektørs overholdelse av taushetsplikten i høringen om yringskultur.
- Byråden orienterte ikke om tiltak som var igangsatt av Utdanningsetaten vedrørende yringskultur i bystyremøte 5. september 2018.
- Rapport fra Bls forskningsoppdrag *Osloskolen opp én divisjon* om Osloskolens bruk av tester ble ikke oversendt komiteens medlemmer til orientering fra byråden før det var gått flere måneder.
- Rapport fra Seksjon for internrevisjon om Utdanningsadministrasjonens system for tilsyn og oppfølging av opplæringslovens krav ble ikke oversendt komiteens medlemmer fra byråden.

Bystyremøte 23. mai 2018

I spørretimen informerte byråden om at Kommuneadvokaten hadde til vurdering spørsmålet om utdanningsdirektørens overholdelse av taushetsplikten i høringen om yringskultur, og at det forelå et svar hun ikke hadde sett. Ifølge artikkel i Dagbladet 20. september 2018 fikk byråden vurderingen 38 minutter før bystyremøte, men hadde ikke rukket å lese den. Byråden orienterte ikke bystyret om konklusjonen. Konklusjonen var at uttalelsene til utdanningsdirektøren i høringen ikke var i strid med hennes taushetsplikt etter forvaltningsloven.

Ved notat 69/2018 datert 28. mai 2018 fra byråden ble Kommuneadvokatens uttalelse oversendt til kultur- og utdanningskomiteen.

Bystyremøte 5. september 2018

Tidligere utdanningsdirektør utarbeidet på eget initiativ et «håndnotat» til byråden og kommunaldirektøren datert 4. september 2018. Notatet ga informasjon om gjennomførte og planlagte innsatser for å styrke yringskulturen i Utdanningsetaten. Den tidligere utdanningsdirektøren oppga at hun ville at byråden skulle ha oppdatert informasjon om etatens arbeid til bystyrets behandling av sak 269 *Åpen høring om*

ytringsfrihet i Osloskolen. Hun anså det som sannsynlig at spørsmål kom opp i bystyret siden saken skulle behandles og byråden skulle ha innlegg. Hun regnet med at byråden ville bruke informasjonen i håndnotatet – noe hun oppfattet at byråden ikke gjorde. I byrådets innlegg i saken ble ikke Utdanningsetatens arbeid nevnt. Det kom heller ingen spørsmål fra bystyret om Utdanningsetatens oppfølging.

Rapporten om Osloskolen opp én divisjon

Byrådsavdelingen oversendte BI-rapporten *Osloskolen opp én divisjon – mer tid til læring og oppfølging* til kultur- og utdanningskomiteen i notat 76 av 7. juni 2018. Rapporten dreide seg om Osloskolens bruk av tester. Rapporten var bestilt av den forrige byråden, og rapporten skulle etter planen være ferdigstilt høsten 2017, men ble først presentert for byrådsavdelingen 9. mars 2018. Rapporten ble mottatt av byrådsavdelingen 23. mars 2018. Det at rapporten ikke ble oversendt tidligere, men først ble oversendt i juni 2018, ble overfor Kommunerevisjonen omtalt av byråden som en forglemmelse. Samtidig sa byråden at byrådsavdelingen formelt sett ikke måtte oversende rapporten. Ifølge byrådsavdelingen hadde rapporten vært tilgjengelig på BIs nettsider før den ble oversendt komiteen.

Rapport fra internrevisjonen

Rapporten *Utdanningsetatens system for tilsyn og oppfølging av opplæringsloven* fra Seksjon for internrevisjon ble nevnt ved flere anledninger i bystyrets spørretime høsten 2018 og i høringen i kultur- og utdanningskomiteen 10. januar 2019. Rapporten fra internrevisjonen er datert 26. februar 2018. Byråden sa i intervju med Kommunerevisjonen at opplysningsplikten var godt nok ivaretatt i denne saken, og at det ikke var vanlig praksis å oversende rapporter fra Seksjon for internrevisjon verken til komite eller bystyre. Hovedkonklusjonen i rapporten var at Utdanningsetaten hadde etablert et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lov og forskrift overholdes på de undersøkte områdene. I sin redegjørelse om behandlingen av varslings sakene mot byråd Thorkildsen skrev byrådslederen: «Internrevisjonens rapporter oversendes ikke bystyrets organer.»

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon i de undersøkte tilfellene som kan bekrefte at byråden for oppvekst og kunnskap ikke hadde ivaretatt sin plikt til å opplyse bystyret, slik det ble framholdt i varslingen mot byråden i september 2018.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt den overordnede styringsdialogen om opplæring mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Det er undersøkt om formidling og etterlevelse av styringssignaler var tilfredsstillende, og om byråden for oppvekst og kunnskap hadde ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret i fire bestemte tilfeller.

6.1 Konklusjoner

En god styringsdialog forutsetter både at byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap er klar og tydelig i formidling av styringssignaler, og at Utdanningsetaten etterlever styringssignaler på en tilfredsstillende måte. Kommunerevisjonens samlede konklusjon er at det var etablert en overordnet styringsdialog om opplæring med fastlagte elementer, men at det var flere svakheter i styringsdialogen.

6.1.1 Byrådets/byrådsavdelingens formidling av styringssignaler

Byråden for oppvekst og kunnskap hadde gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog sørget for formidling av styringssignaler, herunder fastsatt mål for Utdanningsetaten.

Det var svakheter i formidlingen av styringssignaler, herunder med hensyn til kontaktmøtenes rolle. Det var omfattende kontakt, mange og til dels detaljerte styringssignaler og mange signaler for øvrig. Det var delvis uklart hva som var styringssignaler og hva som ikke var det. Det var videre svakheter knyttet til forklaring av enkelte oppdrag, herunder også forventningsavklaring mellom byrådsavdelingen og etaten.

Etatsstyringen skal bidra til at politiske vedtak og føringer blir realisert, noe som fordrer mest mulig omforent forståelse før vedtak og føringer operasjonaliseres nærmere.

Omfanget av, og detaljeringen i, tiltak og oppdrag synes å være i motstrid med prinsipper om mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse.

6.1.2 Byrådets/byrådsavdelingens oppfølging av gitte styringssignaler

Byråden for oppvekst og kunnskap hadde sørget for flere aktiviteter for å påse at Utdanningsetaten etterlevde de styringssignalene som var gitt gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

Det var likevel svakheter knyttet til

- dokumentasjon av hvilke vurderinger byrådsavdelingen hadde gjort av etatens etterlevelse av styringssignaler, herunder av gjennomføring av oppdrag
- risikovurderinger fra byrådsavdelingens side knyttet til etatens evne til å etterleve nye styringssignaler som grunnlag for prioriteringer av oppfølgingsaktiviteter
- kontaktmøtets rolle og funksjon vedrørende oppfølging av styringssignaler

Manglende avklaring av kontaktmøtenes funksjon i styringsdialogen, i både formidlingen og oppfølgingen av styringssignaler, synes å ha medført en ubalanse mellom etatsstyringsmøter og kontaktmøter. Hyppigheten av kontaktmøtene kan ha forsterket denne ubalansen.

6.1.3 Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler og rapportering

Utdanningsetaten hadde etablert rutiner og praksis for å sikre at styringssignaler ble fanget opp.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om praksisen knyttet til å fange opp nye styringssignaler var god nok. Etatens risikovurdering omfattet i 2018 ikke i tilstrekkelig grad risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at etaten i mindre grad ble i stand til å iverksette korrigerende tiltak ved oppståtte eller forventede avvik fra måloppnåelse.

Etaten hadde et etablert system for å sørge for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden. Både informasjon fra intervjuer og risikoanalysen for 2018 tyder på svakheter i oppfølgingen av nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at byråden ikke fikk tilstrekkelig styringsinformasjon eller bistand til å se handlingsalternativer.

6.1.4 Byrådets opplysningsplikt overfor bystyret

Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon i de undersøkte tilfellene som kan bekrefte at byråden for oppvekst og kunnskap ikke hadde ivaretatt sin plikt til å opplyse bystyret, slik det ble framholdt i varslingen mot byråden i september 2018.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å

- gjennomgå styringsdialogens form og innhold for å sikre klare og tydelige styringssignaler, herunder sørge for tilstrekkelig forventningsavklaringer med Utdanningsetaten knyttet til de enkelte oppdragene
- dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler gitt Utdanningsetaten, herunder vurdere å utarbeide en samlet oversikt over oppdrag som er gitt
- vurdere om detaljeringsgrad i oppdrag kan reduseres

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å

- sikre god forståelse av intensjonen bak nye styringssignaler
- ta initiativ til forventningsavklaring ved opplevd uklarhet
- i tilstrekkelig grad fremme gode handlingsalternativer

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 14. februar 2020 brev til byråden for oppvekst og kunnskap og til Utdanningsetaten med spørsmål som ble ønsket besvart. Samme dag sendte Kommunerevisjonen brev til kommunaldirektøren i undersøkelsesperioden, tidligere direktør for Utdanningsetaten og til konstituert direktør for Utdanningsetaten der vi informerte om at de fikk anledning til å uttale seg. Rapport til uttalelse var vedlagt i disse fem oversendelsene.

Kommunerevisjonen har mottatt svar fra de forespurte med unntak for konstituert direktør i Utdanningsetaten.

7.1 Byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådets uttalelse til rapporten er datert 5. mars 2020. Den ble mottatt av Kommunerevisjonen 16. mars 2020. Uttalelsen følger i sin helhet i rapportens vedlegg 3. Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste punktene.

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at rapporten oppfattes som nyttig, og at undersøkelsen har bidratt til en kritisk gjennomgang og refleksjon rundt byrådsavdelingens styring og oppfølging av Utdanningsetaten.

Byråden hadde ingen kommentarer til revisjonskriteriene som er benyttet i undersøkelsen. Byråden peker på at Kommunerevisjonens vurderinger og oppfølgingspunkter er basert på en vurdering av hele undersøkelsesperioden sett under ett, og finner grunn til å stille spørsmål ved om det kan være en svakhet ved undersøkelsen. Det pekes videre på at Utdanningsetaten i løpet av denne perioden hadde tre ulike direktører. Byråden vurderer det slik at det skjedde en betydelig positiv utvikling i dialog og samarbeid etter at tidligere direktør fratrådte sin stilling, og stiller spørsmål ved om dette burde ha fremkommet tydeligere i Kommunerevisjonens faktabeskrivelse, vurderinger og anbefalinger.

Byråden viser til at i den siste versjonen av rapporten, det vil si rapporten som ble sendt til uttalelse er det gjort noen endringer i teksten sammenlignet med tidligere utsendte faktabeskrivelser til verifisering. Som eksempel viser byråden til en setning som er tatt ut av kapittel 1. Byråden mener at det for å danne seg et helhetlig bilde av saken er viktig at det fremkommer at tidligere direktør i begynnelsen av september 2018 fikk beskjed av kommunaldirektøren om at det var ønskelig at hun skulle akseptere en avtale om frivillig overgang til annen stilling.

Byråden oppfatter de tre anbefalingene rettet mot seg som konstruktive. Byråden vil sikre at disse får en god oppfølging i tiden fremover, og at det vil igangsettes tiltak.

Når det gjelder den første anbefalingen om å gjennomgå styringsdialogens form og innhold, står det i uttalelsen at dette er et arbeid byrådsavdelingen allerede er i gang med. Det vises blant annet til at det fra 2020 er innført et tredje etatsstyringsmøte tidlig på året. På dette møtet legges det opp til en gjennomgang av Utdanningsetatens

årsberetning fra foregående år, samt en risikovurdering av oppfølging målene i sak 1, basert på en overordnet risikovurdering gjennomført av byrådsavdelingen.

Det vises også til at det pågår et arbeid i regi av Byrådslederens kontor, hvor det er utarbeidet felles retningslinjer for virksomhetsoppfølging på tvers av byrådsavdelingene. Avdelingen vil utarbeide egne interne rutiner for styringsdialogen i tråd med de nye retningslinjene. Som del av dette arbeidet, vil byrådsavdelingen også foreta en gjennomgang av rammene for kontaktmøtenes fremtidige form og innhold. I uttalelsen viser byråden videre til at byrådsavdelingen i disse dager diskuterer en mulig intern omorganisering. Et sentralt anliggende ved en eventuell endring av avdelingens interne organisering vil være å legge til rette for en fremtidig organisering som sikrer en god oppfølging av underliggende virksomheter, skriver byråden.

Når det gjelder den andre anbefalingen om å dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler gitt til Utdanningsetaten, mener byråden at det fremkommer av rapporten at byrådsavdelingen hadde et etablert system for oppfølging av styringssignaler. Det vil likevel foretas en grundig gjennomgang av eksisterende system, hvor det blant annet vil bli vurdert hvilke endringer som bør gjøres for å sikre en bedre oppfølging av de gitte styringssignalene. Dette arbeidet vil igangsettes i løpet av våren 2020.

Vedrørende den tredje anbefalingen skriver byråden at hun oppfatter at byrådsavdelingen allerede er på god vei med hensyn til å redusere detaljeringsgraden i oppdrag. Byråden viser i den forbindelse til at det er en nær sammenheng mellom tillit og behov for styring, og skriver at når «tilliten øker vil behovet for styring bli mindre». Byråden vurderer anbefalingen som viktig, og vil sikre at den følges opp videre i sentrale styringsdokumenter og oppdragsbrev.

Byråden viser til at Kommunerevisjonen påpeker svakheter i Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler. Byråden hadde forventet en anbefaling i retning av etaten skulle dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler.

Byråden hadde videre forventet at Kommunerevisjonen i noe større grad ville knytte kritiske vurderinger til Utdanningsetatens evne og vilje til å følge opp styringssignaler i første del av undersøkelsesperioden, basert på den dokumentasjonen som byrådsavdelingen hadde oversendt. Byråden skriver at Kommunerevisjonen har gjort enkelte endringer i faktagrunnlaget i rapporten som ble sendt til uttalelse, som til dels er av en slik art at det kan stilles spørsmål ved om disse kan påvirke leserens etterlatte inntrykk av rapporten. Det vises i den forbindelse blant annet til utsagn fra tidligere direktør som i rapporten får uttrykke at etaten forsto hensikten med oppdragene, at de politiske sakene ble levert i samsvar med føringene i 2018, samt at dette var dokumentert. Byråden finner det merkelig at denne type utsagn blir tatt inn i rapporten i siste runde, fordi påstanden ikke er dokumentert og fordi Kommunerevisjonen lar utsagnet stå uimotsagt i rapporten. Byråden peker videre på:

Etter min oppfatning kan dokumentasjonen byrådsavdelingen har oversendt til Kommunerevisjonen gi grunnlag for å trekke en annen konklusjon enn det tidligere direktør gjør i dette utsagnet, når det gjelder etatens oppfølging av politiske føringer.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Når det gjelder det at Kommunerevisjonen i hovedsak ikke har tidfestet sine vurderinger opp mot revisjonskriteriene, er det fordi vurderingene dekker hele undersøkelsesperioden. Videre er det i kapittel 2.2.2 beskrevet at ledere og ansatte i byrådsavdelingen ga uttrykk for at de opplevde forbedringer i samarbeid og dialog i kontaktmøtene etter tiltredelsen av ny konstituert direktør i Utdanningsetaten.

Beskrivelsen av hva som skjedde i møtet mellom kommunaldirektør og tidligere direktør i begynnelsen av september 2018 som tidligere lå inne i de to utsendt utkastene til faktabeskrivelse til verifisering, hadde ikke betydning for selve revisjonen. Beskrivelsen av møtet var i begge utkastene presentert i kapittel 1.1 om bakgrunn for undersøkelsen. Kommunerevisjonen fant ikke formuleringer som både daværende kommunaldirektør og tidligere direktør aksepterte og valgte da ikke å omtale møtet.

Kommunerevisjonen har merket seg at byråden oppfatter de tre anbefalingene rettet mot seg som konstruktive, og vurderer at de igangsatte og varslede tiltakene er relevante i lys av anbefalingene.

Byråden har en forventning om en anbefaling om at Utdanningsetaten bør dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler. Kommunerevisjonen har gitt etaten de anbefalingene som Kommunerevisjonen mener er de mest vesentlige gitt vurderinger og konklusjoner i rapporten.

Når det gjelder det nevnte utsagnet fra tidligere direktør som er tatt med i rapporten, er det plassert slik at det etter Kommunerevisjonens vurdering fremstår som et tilsvar på uttalelser fra andre og ikke som en uimotsagt påstand.

Kommunerevisjonen har mottatt omfattende dokumentasjon i utvalgte saker fra byrådsavdelingen, Utdanningsetaten og fra tidligere direktør. Dokumentasjon var i liten grad egnet til å bekrefte de beskrivelsene av utfordringene i samarbeidet eller hvorvidt gjennomføringen av politiske styringssignaler var tilfredsstillende som ulike kilder har gitt. I rapporten er det tydelig hvem som har uttalt hva, og det er flere utsagn – også fra byråden og byrådsavdelingen hvor dokumentasjonen verken avkrefter eller bekrefter utsagnene slik Kommunerevisjonen vurderer det.

7.2 Utdanningsetaten

Utdanningsetatens uttalelse til rapporten er datert 10. mars 2020. Uttalelsen følger i sin helhet i rapportens vedlegg 4. Nedenfor følger en kort oppsummering av de viktigste punktene.

7.2.1 Etatens uttalelse

Etaten oppgir at rapporten er nyttig og gir en grundig gjennomgang av styringsdialogen mellom Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten, som viser at det er rom for forbedring. Etaten skriver at den ikke har kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kunne ha betydning for rapportens vurderinger og konklusjoner. Etaten hadde videre ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

Etaten gir uttrykk for at bildet som tegnes av Utdanningsetatens rutiner for håndtering av styringssignaler er feilaktig. At det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av styringssignaler generelt er en misforståelse, ifølge etaten. Etaten viser til etatens

strategiske årshjul som hvert år blir revidert og lagt frem for ledergruppen. Årshjulet viser aktiviteter som omhandler strategisk arbeid i Utdanningsadministrasjonen og rettet mot skolene. Det har flere underliggende detaljerte aktiviteter med ansvarsforhold. Årshjulet må, ifølge etaten, ses på som en skriftlig rutine.

Etaten skriver at det er uklart hvilke styringssignaler Kommunerevisjonen viser til i vurderingen av at etatens risikovurdering i 2018 ikke i tilstrekkelig grad hadde omfattet risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler.

Etaten skriver også at den ikke kjenner seg igjen i fremstilling av dialogen for utarbeidelse av strategisk kart for 2019. Etaten skriver at blant annet at den la forslag til nytt strategisk kart for 2019 frem i kontaktmøte med byrådsavdelingen, og opplevde at den ble godt mottatt og byrådsavdelingens ønsker var noen få endringer og at dette umiddelbart ble fulgt opp av etaten. Etaten oppsummerer med at den har et innarbeidet system for mottak og oppfølging av styringssignaler, men at det kan være rom for forbedring.

Når det gjelder tiltak som følge av rapporten, vises det til at Utdanningsetaten våren 2020 er i ferd med å gjennomføre en omorganisering. I den forbindelse er muligheten for et effektivt mottak av føringer og signaler fra byrådsavdelingen brukt som et av designkriteriene for ny organisasjonsmodell. Etaten vil også i større grad ta initiativ til forventningsavklaringer og fremme gode handlingsalternativer overfor byrådsavdelingen. Utdanningsetaten opplever også at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap har iverksatt tiltak for å forbedre styringsdialogen, ved å vurdere form og innhold i faste møter. Utdanningsetaten vil bidra til dette arbeidet.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har lagt til enkelte setninger i faktabeskrivelsen om Utdanningsetatens strategiske årshjul (i kapittel 4.2.1). Kommunerevisjonen har lagt til grunn at årshjulet bare et stykke på vei ivaretok arbeidet med å sikre at styringssignaler ble fulgt opp, herunder oppdrag. Kommunerevisjonen har derfor ikke gjort endringer i vurderinger og konklusjoner.

Når det gjelder risikovurderinger og nye styringssignaler, viser Kommunerevisjonen til omtalen i kapitlene 3.2.1 og 4.2.1, der det eksempelvis er nevnt Barnehjernernevet, tillitsbasert ledelse og frivillig skriftlig halvårsvurdering som nye styringssignaler.

Når Kommunerevisjonen i kapittel 4.2.1 i rapport til uttalelse skrev «[v]idere ser vi at byrådsavdelingen hadde etterlyst tilbakemelding på innsendte forslag, og at oppdraget var besvart skriftlig i flere omganger av etaten, med spørsmål og svar fram og tilbake mellom etat og byrådsavdeling» så gjaldt dette 2018 og det er nå presisert i rapporten.

Kommunerevisjonen vurderer at etatens meldte tiltak er relevante i lys av anbefalingene.

7.3 Daværende kommunaldirektør

Daværende kommunaldirektør har gitt en uttalelse i e-post datert 12.03.2020. Den er i sin helhet referert nedenfor og dessuten inntatt i rapporten som vedlegg 5.

7.3.1 Daværende kommunaldirektørs uttalelse

Daværende kommunaldirektør Bente Fagerli uttaler følgende:

Kommunerevisjonens rapport gir nyttige anbefalinger når det gjelder videreutvikling av styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten. Jeg vil bemerke at møtестrukturen mellom byrådsavdelingen og etaten har ligget fast over mange år, også under tidligere byråder.

Jeg vil videre bemerke at Kommunerevisjonens undersøkelse dekker en begrenset periode som har vært særskilt utfordrende. Det er derfor grunn til å tolke rapportens faktabeskrivelse og anbefalinger i lys av dette. Byrådsavdelingen har de senere år hatt en grundig gjennomgang av styringsprinsipper, mål og resultater og dette arbeidet har vært forankret i instruks for virksomhetsstyring og tillitsbasert ledelse og styring. Formelle styringssignaler fra byrådsavdelingen har vært nedfelt i årlige tildelingsbrev og oppdragsbrev til etaten og disse har vært forelagt etaten i forkant. Jeg kommenterer dette da Kommunerevisjonens rapport gir et annet inntrykk.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Det framkommer av rapporten at byråden gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog hadde sørget for formidling av styringssignaler. Det framkommer videre at byråden hadde sørget for dialog om tildelingsbrev og i noen tilfeller oppdrag gitt på annen måte før disse ble fastsatt.

7.4 Tidligere direktør for Utdanningsetaten

Tidligere direktør Astrid Søgner har levert en uttalelse til rapporten datert 5. mars 2020. I sin uttalelse adresserer hun en rekke temaer. Uttalelsen følger i sin helhet i rapportens vedlegg 6. Her sammenfattes tidligere direktørs merknader til Kommunerevisjonens metode, presentasjon av datamaterialet og vurderinger.

7.4.1 Tidligere direktørs uttalelse

Etter tidligere direktørs vurdering har Kommunerevisjonen har levert en nyttig rapport om politisk og administrativ samhandling, styring og ledelse, men hun påpeker også at den krever utdypning på flere punkter.

Tidligere direktør skriver at byrådsavdelingen

påstår at etaten forsinket fremdrift i saker ved å stille spørsmål, eller peke på utfordringer og risiko i en sak. Det fremgår at ledere i etaten ikke deler oppfatningen om trenering av saker. Jeg understreker at etaten har gode bevis for det, og revisjonen på sin side har kunnet ta stilling til påstandene, ut fra den omfattende dokumentasjon som er overlevert fra etaten om gjennomføring og fremdrift i hver sak som undersøkes.

Tidligere direktør oppfatter at Kommunerevisjonen legger risikoanalysene 2018 og 2019 til grunn for å stille spørsmål ved om etaten godt nok fanget opp de nye styringssignaler i tre saker i 2018. Hun anbefaler at Kommunerevisjonen ser nærmere på begrunnelsen for å stille spørsmål ved om Utdanningsetaten godt nok hadde fanget opp de nye signalene vedrørende de sakene. Hun skriver at strategiarbeid og risikovurdering foregikk hele året.

Tidligere direktør viser videre til Kommunerevisjonens vurdering i kapittel 2.3 der det uttrykkes at dersom det er usikkerhet om styringssignaler, så kan det på en negativ måte påvirke håndteringen av nye eller endrede krav/føringer. Etatsstyringen skal bidra til at politiske vedtak og føringer blir realisert, noe som fordrer mest mulig omforent forståelse før vedtak og føringer operasjonaliseres nærmere, og at

byråden/byrådsavdelingen ikke hadde i tilstrekkelig grad sørget for det. Hun mener at denne vurderingen bør framkomme flere steder i rapporten.

Tidligere direktør skriver at:

Kommunerevisjonen har valgt å undersøke den overordnede styringsdialogen i tre saker, som revisjonen har gjennomgått, og omtaler disse som «nye føringer», pkt. 4.2 i rapporten. Sakene er: Barnehjernevernet, Prosjekt mot skolevold og Skriftlig halvårsvurdering. Kommunerevisjonen har lagt styringsdialogen i disse tre sakene til grunn for sine vurderinger og konklusjoner om den overordnede styringsdialogen. Derfor er det disse tre sakene jeg omtaler i min uttalelse.

Tidligere direktør bemerker at Kommunerevisjonen har mottatt flere hundre sider med detaljert informasjon om de tre sakene med tidslinjer fra oppdrag ble gitt til realisert oppdrag, saksbehandlingen og fremdrift underveis, hvor kommunikasjonen med byrådsavdelingen og andre instanser fremgår.

Etter hennes vurdering var de tre sakene, «nye føringer», iverksatt og fulgt opp i samsvar med prinsippene for virksomhetsstyring i Oslo kommune.

Tidligere direktør skriver at det kunne forventes flere spor/henvisninger i rapporten av den omfattende dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for Kommunerevisjonen. Rapporten hadde tjent på en bedre balanse i bruken av dokumentasjon/fakta og synspunkter fra intervjuer. Revisjonsrapporten hadde ellers tjent på at forhold knyttet til politisk og administrativ samhandling, styring og ledelse hadde vært drøftet mer analytisk og kunnskapsbasert.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonens gjennomgang av dokumentasjon i utvalgte saker kunne i liten grad bekrefte byrådsavdelingens eller tidligere direktørs beskrivelse av utfordringene i samarbeidet. Dokumentasjonen inneholder imidlertid eksempler som støttet begge beskrivelse til en viss grad. Betydelig flere saker enn de tre sakene som tidligere direktør viser til, er gjennomgått, herunder blant annet risikoanalysene 2018 og 2019. Kommunerevisjonens beskrivelse og vurderinger er også basert på intervjuer i byrådsavdelingen og i etaten. Kommunerevisjonens analyse av dokumentasjonen støttet ikke en annen vurdering enn den som framkommer i rapporten.

Kommunerevisjonen har ikke vurdert det nødvendig å endre rapporten på bakgrunn av uttalelsen fra tidligere direktør.

Referanser

Kommunerevisjonen lister her opp sentrale dokumenter mv. som er vist til i rapporten. Det er ikke en fullstendig oversikt over det kildematerialet som er benyttet.

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådsreglement av 2016 og revidering av byrådsreglementet vedtatt i bystyret i juni 2019 (bystyresak 187/19, jf. byrådssak 124/19)

b) Eksterne referanser

LOV 1992-09-25 nr 107: lov om kommuner og fylkeskommuner

Statsministerens kontor (2015) Om forholdet til Stortinget – Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget (ajourført pr. oktober 2015)

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen kommer revisjonskriteriene i hovedsak fra kommuneloven og føringer gitt i bystyre- og byrådsvedtak i Oslo kommune. De skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle undersøkelsesperioden.

Hovedproblemstillingen for denne undersøkelsen er:

- Har formidling og etterlevelse av styringssignaler og ivaretagelse av opplysningsplikten overfor bystyret vært tilfredsstillende ivaretatt?

Spørsmål som skal belyse problemstillingen, er:

1. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende formidling av styringssignaler?
2. Har byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sørget for tilfredsstillende etterlevelse av styringssignaler?
3. Har Utdanningsetaten på tilfredsstillende vis fulgt opp lover, forskrifter, bystyrets vedtak og forutsetninger, samt byrådets og byrådets føringer og krav?
4. Har Utdanningsetatens rapportering vært tilfredsstillende?
5. Har byråden ivaretatt opplysningsplikten overfor bystyret?

Formidling av styringssignaler

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterier knyttet til spørsmål 1:

- Byråden for oppvekst og kunnskap skal gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog sørge for klare styringssignaler, avklare forventninger og fastsette mål for Utdanningsetaten.
- Byråden for oppvekst og kunnskap skal sørge for at det føres en dialog med Utdanningsetaten om håndtering av nye eller endrede krav/føringer som kan påvirke forhold som etatens prioriteringer, budsjettammer og resultatkrav.

Vi legger videre til grunn at byrådsavdelingen bør ha kjente rutiner og legge til rette for prosesser med Utdanningsetaten som sikrer omforent forståelse for styringsdialogens form og innhold.

Utledning av kriteriene:

Siden 1987 har målstyring vært et grunnleggende element i styringsprinsippene i Oslo kommune, jf. bystyremelding 3/87. Oslo kommunes føringer for mål og resultatstyring er gitt i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, byrådssak 1070/15, heretter kalt instruks.

I byrådssaken ble kommunens prinsipper på dette området samlet i ett dokument.

Instruksen innebar i 2015 ingen nye plikter for virksomhetene, men var en tydeliggjøring av forventninger og krav til virksomhetsstyringen som også gjaldt før instruksen kom. Instruksens framhever at byrådsavdelingene på vegne av byrådet har ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter, jf. reglement for byrådet.

Det følger videre av saken at byrådsavdelingen skal legge til rette for en prosess med virksomheten som sikrer omforent forankring av og forståelse for styringsdialogens form og innhold, møtehyppighet samt mål, strategier, tiltak og forventninger til resultatoppfølging og rapportering. I byrådssak 1055/17 *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune* framkommer det at tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i kommunen.

I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* heter det om utfordringer i virksomhetsstyringen i Oslo kommune på s. 3:

Virksomhetsstyringen legger vekt på en best mulig anvendelse og videreutvikling av de ressurser, i videste forstand, som kommunen når over, for å realisere overordnede politiske vedtak og føringer. Den overordnede utfordring i virksomhetsstyringen er å sikre god styring langs to akser:

- Styring mot fastsatte mål/resultatkrav i budsjett og økonomiplan samt løpende oppfølging av politiske vedtak.
- Styring for å sikre at alle arbeidsprosesser skjer effektivt og i henhold til lover, regler, etiske normer og kvalitetskrav, slik at styringssvikt, feil og mangler m.v. i størst mulig grad unngås.

Videre heter det om styringsdokumentene og målstyring i Oslo kommune i pkt. 4 på s. 9:

Kommunens overordnede styringsdokumenter skal inneholde rammer, tydelige mål og krav og utgjøre grunnlaget for operasjonalisering og videre planlegging gjennom styringsdialogen.

I instruksens pkt. 5.1.1 er det gitt føringer for byrådsavdelingenes virksomhetsstyring:

Byrådsavdelingene skal gjennom årlige tildelingsbrev presisere bystyrets budsjettvedtak, avklare forventninger og fastsette mål og resultatindikatorer for alle virksomheter. Dette arbeidet skal gjennomføres ved dialog mellom byrådsavdeling og virksomhet.

Byrådets oppfølging av gitte styringssignaler

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterium knyttet til spørsmål 2:

- Byrådet for oppvekst og kunnskap skal påse at Utdanningsetaten etterlever de styringssignalene som er gitt gjennom tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

Vi legger her til grunn at byrådsavdelingen har rutiner og praksis for å kontrollere og følge opp gitte styringssignaler.

Utledning av kriteriene:

Byrådsavdelingens oppfølging av mål og resultater berøres også i instruksens pkt. 5.2.3:

Byrådsavdelingene har ansvar for at det føres en dialog om håndtering av nye eller endrede krav/føringer som kan påvirke virksomhetenes prioriteringer, budsjettammer og resultatkrav nedfelt i tildelingsbrev.

Videre gir instruksens pkt. 5.2.1 føringer for at byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha rutiner som sikrer at føringer fra byrådet og bystyret fanges opp:

Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha rutiner som sikrer at byråds- og bystyrevedtak, inklusive flertallsmerknader og verbalvedtak, systematisk fanges opp og følges opp.

Byrådsavdelingens behov og muligheter for styring av underliggende virksomhet påvirkes av flere forhold, som virksomhetens risikonivå og egenart. Styring og oppfølging skal derfor tilpasses den enkelte virksomhet.

Utdanningsetatens oppfølging av styringssignaler

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterier knyttet til spørsmål 3:

- Utdanningsetaten skal ha rutiner og praksis som sikrer at styringssignaler fanges opp, herunder at etatsledelsen selv holder seg orientert både om føringer fra bystyret og byrådet/byråden som direkte gjelder eget ansvarsområde, og på sektorovergripende områder som berører flere eller alle virksomheter i kommunen.
- Utdanningsetatens ledelse skal sikre at styringssignaler følges opp internt i etaten og mellom etaten og byrådsavdelingen. Ved oppståtte eller forventede avvik skal etaten iverksette korrigerende tiltak.

Utledning av kriteriene:

Instruksens pkt. 5.2.2 og pkt. 5.2.4 sier følgende:

- 5.2.2 Den enkelte virksomhetsleder skal holde seg orientert både om de vedtak som direkte gjelder eget ansvarsområde, og på sektorovergripende områder som berører alle virksomheter i kommunen.
- 5.2.4 Ledere på alle nivåer – i særlig grad virksomhetslederne – har et ansvar for å sørge for nødvendig samordning, herunder ta initiativ og legge til rette for gjensidig tilpasning innen og mellom virksomheter for å nå felles mål.

Videre framkommer det at virksomhetsleder har

et selvstendig ansvar for å fremme synspunkter og gi innspill på ambisjonsnivået for mål og resultatindikatorer, strategier og tiltak samt redegjøre for virksomhetens risikobilde. Virksomhetens leder skal umiddelbart varsle overordnet byrådsavdeling dersom det avdekkes vesentlige avvik og foreslå korrigerende tiltak.

Og for den enkelte virksomhet er føringer for mål- og resultatkrav gitt i pkt. 5.1.2:

I den enkelte virksomhet skal mål- og resultatkrav defineres i strategi- og årsplaner som beskriver virksomhetens viktigste resultatambisjoner basert på overordnede føringer.

Videre er det gitt følgende føringer i instruksens pkt. 5.1.3:

Internt i virksomhetene og mellom virksomhet og byrådsavdeling skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres. Ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

Utdanningsetatens rapportering av oppfølging av styringssignaler

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterium knyttet til spørsmål 4:

- Utdanningsetaten skal ut fra risikonivå og egenart sørge for at byråden for oppvekst og kunnskap får tilstrekkelig styringsinformasjon.

Utleddning av kriteriene:

Når det gjelder oppfølging av mål og resultater, et det gitt føringer i instruksens pkt. 5.1.3:

Internt i virksomhetene og mellom virksomhet og byrådsavdeling skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres. Ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

Resultatoppfølgingen innebærer en systematisk og gjentakende evalueringsprosess der samsvaret mellom mål og resultater vurderes med sikte på å finne forbedringsmuligheter. Ettersom evalueringen skal brukes som styringsredskap, skal vurderingene nedfelles skriftlig, også hvilke tiltak som iverksettes på basis av vurderingene. Denne styringsinformasjonen vil kunne danne grunnlag for risikovurderinger knyttet til måloppnåelse.

Byrådens opplysningsplikt overfor bystyret

Vi har utarbeidet følgende revisjonskriterium knyttet til spørsmål 5:

- Byråden for oppvekst og kunnskap skal opplyse bystyret dersom byråden blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av politiske vedtak på byrådens ansvarsområde.

Utleddning av kriteriet:

Oslo kommune har en parlamentarisk styringsform. I Oslo kommunes parlamentariske styringssystem er byrådet øverste ledelse for kommunens samlede administrasjon. Deler av byrådets fullmakter er delegert til de enkelte medlemmer av byrådet og videre igjen til den enkelte virksomhetsleder.

Kommuneloven regulerer på de fleste områder byrådets rolle og funksjon. Det følger av kommuneloven § 20 punkt 2 at

Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Byrådsreglementet fra 2016 slår blant annet fast at byråden har ansvar for at saker er forsvarlig utredet, og at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven. Byrådets oppgaver og myndighet ble tydeliggjort ved revidering av byrådsreglementet vedtatt i bystyret i juni 2019 (bystyresak 187/19, jf. byrådssak 124/19). Det framkom av saken at byrådet ikke foreslo realitetsendringer med hensyn til byrådets oppgaver og myndighet; derfor har vi lagt til grunn de mer utdypende formuleringene som bystyret vedtok i revidert reglement for byrådet i § 3-1:

Byrådet skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at saker er koordinert de enkelte byråder imellom før det fattes vedtak i saken. Utredningen skal gi et faktisk og et rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Byrådet skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis byrådet blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal byrådet gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

I veileder fra Statsministerens kontor *Om forholdet til Stortinget – Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget* (ajourført pr. oktober 2015) framkommer blant annet at begrepet opplysningsplikt benyttes på ulike måter, både som en rettslig norm og som politisk argumentasjon:

Ut over å være en rettslig norm med et avgrenset innhold blir begrepet «opplysningsplikt» også til tider brukt i politisk argumentasjon som uttrykk for hva en statsråd etter en politisk vurdering skulle ha brakt til Stortingets kunnskap.

For Stortingets del er opplysningsplikten hjemlet i Grunnloven. Kommunal parlamentarisme og byrådets plikter er hjemlet i kommuneloven. Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i rettslige normer som utgår fra kommuneloven, jf. redegjørelsen ovenfor, og ikke begrepet slik det brukes i politisk argumentasjon.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjoner. Vi følger den gjeldende standarden for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen vurderes opp mot revisjonskriteriene for å synliggjøre sammenfall, forbedringsområder og/eller avvik. Dette leder fram til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 21. juni 2019 til byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Vi avholdt oppstartsmøter med representanter fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 21. august 2019 og Utdanningsetaten 22. august 2019. I disse møtene redegjorde Kommunerevisjonen for sentrale sider av undersøkelsen.

Revisjonskriteriene ble oversendt Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten 3. oktober 2019 for kommentarer. Revisjonskriteriene ble også oversendt tidligere utdanningsdirektører 18. oktober 2019. Ingen hadde kommentarer som medførte endringer i revisjonskriteriene.

Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden august 2019–november 2019. Vi oversendte et utkast til faktabeskrivelse til verifisering 20. desember 2019 til byrådsavdelingen og Utdanningsetaten. Utkastet ble videre sendt til tidligere utdanningsdirektør (var direktør fram til 20. november 2018), konst. utdanningsdirektør (fra 1. desember 2018 til 31. mai 2019) og daværende kommunaldirektør, som var øverste administrative leder av byrådsavdelingen i hele undersøkelsesperioden. Daværende kommunaldirektør sluttet i stillingen i oktober 2019.

Vi mottok innspill og kommentarer til utkast til faktabeskrivelse fra alle fem ovennevnte aktører. Vi sendte ut et bearbeidet, nytt utkast 21. januar 2020 til de samme aktørene, slik at alle skulle være godt orientert om de endringene som var foretatt. Vi fikk da nye innspill og synspunkter på beskrivelsen fra flere av aktørene. Det medførte en videre bearbeiding som ledet til den faktabeskrivelsen som ble tatt inn i rapport til uttalelse. I mange tilfeller kan fakta tolkes på ulike måter. I denne undersøkelsen har aktører ulik forståelse av flere faktiske forhold, og gjennomgått dokumentasjon har i liten grad gitt klare svar der aktørene har hatt ulik forståelse. Derfor har det vært viktig få opplysninger verifisert fra flere kilder eller være tydelig i rapportens faktabeskrivelser der det er ulik forståelse og fortolkning og dokumentasjon som i liten grad kunne bekrefte ulike aktørers beskrivelse av utfordringene i styringsdialogen og i samarbeidet.

Vi holdt en forhåndspresentasjon av våre vurderinger og anbefalinger for Utdanningsetaten 22. januar 2020 og for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 24. januar 2020. De ble videre presentert for daværende kommunaldirektør 28. januar

2020, tidligere utdanningsdirektør 10. februar 2020 og konstituert direktør 13. februar 2020.

Rapporten ble oversendt byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten til uttalelse 14. februar 2020. Samme dag ble rapporten sendt til den tidligere utdanningsdirektøren, den konstituerte utdanningsdirektøren og den daværende kommunaldirektøren med mulighet for å avgi uttalelse. De mottatte uttalelsene er oppsummert og vurdert i kapittel 7 og er trykket i sin helhet i vedlegg.

Undersøkellesperioden

Undersøkellesperioden har vært hele året 2018 og først halvår 2019.

Valgte metoder

Våre vurderinger er basert på fakta hovedsakelig innhentet gjennom intervjuer og gjennomgang av oversendt skriftlig materiale fra byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Vi har også mottatt dokumentasjon fra tidligere direktør i Utdanningsetaten.

Intervjuer

Vi har gjennomført seks intervjuer i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, deriblant byråden for oppvekst og kunnskap og daværende kommunaldirektør. Videre har vi gjennomført tolv intervjuer med personer som har hatt tilknytning til ledelsen i Utdanningsetaten i undersøkellesperioden, deriblant tidligere utdanningsdirektør, tidligere konstituert utdanningsdirektør og utdanningsdirektøren som var tilsatt fra 1. juni 2019. Vi ba om innspill fra byrådsavdelingen og kommunaldirektøren på aktuelle personer. Det var vi som valgte hvem vi snakket med.

Temaene som vi ønsket å belyse under intervjuet, var oversendt den enkelte på forhånd. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at hovedspørsmålene var utformet på forhånd (innen hvert tema), og at intervjuer stilte oppfølgingsspørsmål der dette var vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Det var to personer fra Kommunerevisjonen som gjennomførte intervjuene. Informantene hadde også anledning til å informere om forhold de anså som relevante innenfor temaene som var dekket i intervjuet. I hovedsak ble det tatt lydopptak av samtalene til støtte for utforming av referat. Referater fra intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet.

Gjennomgang av skriftlig materiale

Vi har innhentet og gjennomgått flere dokumenter knyttet til den overordnede styringsdialogen mellom Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Dette gjelder blant annet

- byrådets forslag til budsjett 2018 og 2019, inklusive tilleggsinnstillingene
- tildelingsbrev til Utdanningsetaten 2018 og 2019
- alle relevante skriftlige prosedyrer og rutinebeskrivelser
- dokumentasjon tilhørende tre utvalgte saksområder, med blant annet korrespondanse mellom byrådsavdeling og etat og e-poster mellom sentrale aktører
- referater og annen dokumentasjon fra 27 kontaktmøter og 3 etatsstyringsmøter i undersøkellesperioden
- relevante mediesaker i undersøkellesperioden
- dokumentasjon vedrørende varslings sakene i 2018

Vi har også gjennomgått dokumentasjon knyttet til aktuelle høringer, byrådens notater til bystyrets organer, oppslag i media mv.

Når det gjelder innhenting av dokumentasjon om styringsdialogen har vi blant annet tatt utgangspunkt i innsatser innenfor følgende utvalgte saksområder i denne perioden:

- tidligere innsats og oppfølging av strategi for Barnehjernernevetnet
 - med temaer som prosjekt skolevold, trivselsundersøkelse 1.-4. trinn, spesialundervisning/organisering av PPT
- utvikling av strategisk rammeverk for Utdanningsetaten
- tillitsbasert styring og ledelse
 - med temaer som skolenes handlingsrom, forenklingsarbeid (reduert rapportering for lærere), yringskultur, vurderingsformer og prøveplan

Byrådsavdelingen og Utdanningsetaten oversendte etterspurt dokumentasjon. Vi fikk også dokumentasjon fra tidligere utdanningsdirektør. Det har vært noe kommunikasjon for å få innhentet etterspurt informasjon eller for å få mer utdypende informasjon. Det er også stilt enkelte skriftlige spørsmål per e-post, som vi har fått svar på. Samlet sett har vi mottatt mye skriftlig dokumentasjon, eksempelvis om lag 150 dokumenter av ulikt omfang fra Utdanningsetaten.

Vi har ved vår gjennomgang av skriftlig materiale blant annet benyttet analyseverktøyet Nvivo. Dette er et verktøy for analyse av skriftlig informasjon som er tilpasset det å analysere store datamengder.

Streaming fra politiske møter mv.

Vi har også gjennomgått relevante spørretimer, behandling av saker og høringer i bystyret i undersøkelsesperioden.

Gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle, det vil si om de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og dekkende for problemstillinger og konklusjoner. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og for at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Referater fra alle intervjuer er verifisert av dem som ble intervjuet. Informasjon som er hentet fra skriftlig materiale, er verifisert gjennom verifisering av de samlede faktabeskrivelsene. Byrådsavdelingen og Utdanningsetaten fikk revisjonskriteriene til uttalelse og var derfor kjent med målestokken som fakta skulle vurderes opp mot. Også tidligere utdanningsdirektør og konst. utdanningsdirektør var gjort kjent med revisjonskriteriene. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. I denne undersøkelsen har sentrale aktører hatt ulik forståelse av flere faktiske forhold, og dokumentasjonen har i liten grad gitt klare svar. Derfor har det vært viktig å være tydelig i rapportens faktabeskrivelser på slike forhold. Gjennom en omfattende prosess med verifisering av fakta i flere omganger og trinn, har vi søkt å ha en så transparent revisjonsdialog som mulig. Der vi er usikre på hva som er den korrekte framstillingen, har vi latt flere syn komme til orde, eller tatt forbehold på annen måte. Vi har registrert at ulik forståelse i all hovedsak har vært

knyttet til faktabeskrivelsene – og ikke til Kommunerevisjonens revisjonskriterier, vurderinger eller konklusjoner.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Blant annet ble det gjort en kvalitetssikring av at revisjonskriteriene som var lagt til grunn, var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre ble det gjort en kvalitetssikring av at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for de kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Oslo

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/1384 - 8

Saksbeh.:

Jan Christian Marthinsen, 916 28
032

Dato:

05.03.2020

Rapport til uttalelse: overordnet styringsdialog om opplæring

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen, datert 14.02.2019, vedlagt rapport til uttalelse om overordnet styringsdialog om opplæring. Nedenfor følger min tilbakemelding til rapporten.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Jeg har ingen kommentarer eller merknader til informasjonen som er gitt om prosjektets hensikt.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonens kildegrunnlag i undersøkelsen er primært dokumentgjennomgang og intervjuer med medarbeidere i byrådsavdelingen og Utdanningsetaten, herunder alle de tre direktørene som virket i den aktuelle perioden. Det er fra byrådsavdelingens side oversendt en omfattende mengde dokumentasjon, som vi håper har bidratt til å belyse undersøkelsens problemstillinger på en god måte. Avdelingen har også underveis i prosessen gitt sine merknader til metodikk, vurderinger, analyser og anbefalinger.

Kommunerevisjonens vurderinger og oppfølgingspunkter er basert på en vurdering av hele undersøkelsesperioden sett under ett. Jeg finner grunn til å stille spørsmål ved om dette kan være en svakhet ved undersøkelsen. Dette er påpekt fra byrådsavdelingens side i møte 24.01.2020 og i e-post datert 28.01.2020. Utdanningsetaten hadde i løpet av denne perioden tre ulike direktører, og slik jeg vurderer det skjedde det en betydelig positiv utvikling i dialog og samarbeid i etter at tidligere direktør fratrådte sin stilling. Dette er også omtalt i rapporten (s15). Likevel finner jeg grunn til å stille spørsmål ved om dette burde fremkommet tydeligere både i faktabeskrivelse, og ikke minst i kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger, som jeg oppfatter er basert på en vurdering av hele undersøkelsesperioden sett under ett.

I den siste versjonen av rapporten er det gjort noen endringer i teksten, som jeg mener bidrar til å tegne et mindre balansert bilde av bakteppet for revisjonen. Et eksempel på dette er at følgende setning er tatt ut av rapportens innledning:

«I begynnelsen av september 2018 ble det i samtale mellom kommunaldirektør og daværende utdanningsdirektør formidlet ønske om at sistnevnte skulle akseptere en avtale om frivillig overgang til annen stilling».

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974767597
oslo.kommune.no

Denne setningen har ligget inne i tidligere versjoner av faktabeskrivelsen som byrådsavdelingen har mottatt, og jeg stiller meg spørrende til hvorfor Kommunerevisjonen har valgt å ta ut denne opplysningen fra sin beskrivelse av bakgrunnen for undersøkelsen. For å danne seg et helhetlig bilde av saken, mener jeg det er viktig at det fremkommer at tidligere direktør i begynnelsen av september 2018 fikk beskjed av kommunaldirektøren om at det var ønskelig at hun skulle akseptere en avtale om frivillig overgang til annen stilling. Dette skjedde før det ble sendt et anonymt varsel fra en gruppe ledere i Utdanningsetaten.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonens anbefalinger til byrådsavdelingen er:

- Gjennomgå styringsdialogens form og innhold for å sikre klare og tydelige styringssignaler, herunder sørge for tilstrekkelig forventningsavklaringer med Utdanningsetaten knyttet til de enkelte oppdragene.
- Dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler gitt Utdanningsetaten
- Vurdere om detaljeringsgrad i oppdrag kan reduseres.

Jeg oppfatter disse anbefalingene som konstruktive, og vil sikre at disse får en god oppfølging i tiden fremover. Jeg viser til svar på spørsmål 5 for nærmere beskrivelse av avdelingens oppfølging.

Kommunerevisjonen har følgende anbefaling til Utdanningsetaten:

- Sikre god forståelse av intensjonen bak nye styringssignaler
- Ta initiativ til forventningsavklaring ved opplevd uklarhet
- I tilstrekkelig grad fremme gode handlingsalternativer

Kommunerevisjonen påpeker i sin analyse svakheter i Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler, og stiller spørsmål ved om etatens praksis er god nok. Sett i lys av dette, tillater jeg meg å stille spørsmål ved om ovennevnte anbefalinger er noe overordnede og lite konkrete. Basert på påpekte svakheter i Utdanningsetatens praksis knyttet til oppfølging av politiske styringssignaler, kunne det være naturlig å forvente en anbefaling i retning av etaten skulle dokumentere et system for oppfølging av styringssignaler.

Basert på dokumentasjonen byrådsavdelingen har oversendt Kommunerevisjonen, hadde jeg forventet at det i noe større grad ville bli knyttet kritiske vurderinger til Utdanningsetatens evne og vilje til å følge opp styringssignaler i første del av undersøkelsesperioden. Dette er forhold Kommunerevisjonen er inne på i faktabeskrivelsen. Jeg oppfatter imidlertid at dette i mindre grad kommer til uttrykk i Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger.

Kommunerevisjonen har gjort enkelte endringer i faktagrunnlaget i den siste versjonen av rapporten som nå er oversendt byrådsavdelingen. Slik jeg vurderer det, er enkelte av disse endringene av en slik art at det kan stilles spørsmål ved om disse kan påvirke leserens etterlatte inntrykk av rapporten. Et eksempel på dette er at det er lagt inn følgende utsagn fra tidligere direktør (s17):

Tidligere direktør oppga at etaten forsto hensikten med oppdragene, og at de politiske sakene ble levert i samsvar med føringene i 2018, samt at dette var dokumentert.

Jeg finner det merkelig at denne type utsagn blir tatt inn i rapporten i siste runde. For det første fremkommer det ikke om påstanden er dokumentert. For det andre mener jeg det er merkelig at Kommunerevisjonen lar ovennevnte utsagn stå uimotsagt i rapporten. Etter min oppfatning kan dokumentasjonen byrådsavdelingen har oversendt til Kommunerevisjonen gi grunnlag for å trekke

en annen konklusjon enn det tidligere direktør gjør i dette utsagnet, når det gjelder etatens oppfølging av politiske føringer.

Slik jeg oppfatter ovennevnte utsagn står dette også i motstrid til en av Kommunerevisjonens hovedkonklusjoner i rapporten, nemlig at det var svakheter i Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler. Kommunerevisjonen skriver følgende om dette i sin rapport (7):

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om praksisen knyttet til å fange opp nye styringssignaler, var god nok. Etatens risikovurdering hadde i 2018 ikke i tilstrekkelig grad vurdert risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at etaten i mindre grad ble i stand til å iverksette korrigerende tiltak ved oppståtte eller forventede avvik fra måloppnåelse.

Etaten hadde et etablert system for å sørge for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden. Både informasjon fra intervjuer og risikoanalysen for 2018 tyder på svakheter i oppfølgingen av nye styringssignaler. En konsekvens kan ha vært at etaten i mindre grad ble i stand til å iverksette korrigerende tiltak ved oppståtte eller forventede avvik fra måloppnåelse.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

a) I tilfelle hvilke?

b) Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Det vil igangsettes tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger.

Når det gjelder den første anbefalingen, så er dette et arbeid byrådsavdelingen allerede er i gang med, blant annet ved at byrådsavdelingen fra 2020 har innført et tredje etatsstyringsmøte tidlig på året. På dette møtet legges det opp til en gjennomgang av Utdanningsetatens årsberetning fra foregående år, samt en risikovurdering av oppfølging målene i sak 1, basert på en overordnet risikovurdering gjennomført av byrådsavdelingen.

Jeg viser videre til at det pågår et arbeid i regi av byrådsleders kontor, hvor det er utarbeidet felles retningslinjer for virksomhetsoppfølging på tvers av byrådsavdelingene. Retningslinjene vil være førende for byrådsavdelingens styringsdialog med underliggende virksomheter. Avdelingen vil utarbeide egne interne rutiner for styringsdialogen i tråd med de nye retningslinjene. Som del av dette arbeidet vil byrådsavdelingen også foreta en gjennomgang av rammene for kontaktmøtenes fremtidige form og innhold.

Byrådsavdelingen diskuterer for øvrig i disse dager en mulig intern omorganisering. Et sentralt anliggende ved en eventuelt endring av avdelingens interne organisering vil være å legge til rette for en fremtidig organisering som sikrer en god oppfølging av underliggende virksomheter.

Når det gjelder den andre anbefalingen, så mener jeg det fremkommer av rapporten at byrådsavdelingen har et etablert system for oppfølging av styringssignaler. På bakgrunn av Kommunerevisjonens anbefaling, vil det imidlertid foretas en grundig gjennomgang av eksisterende system, hvor det blant annet vil bli vurdert hvilke endringer som bør gjøres for å sikre en bedre oppfølging av de styringssignaler som er gitt til Utdanningsetaten. Dette arbeidet vil igangsettes i løpet av våren 2020.

Når det gjelder den tredje anbefalingen, så viser jeg til at det er en nær sammenheng mellom tillit og behov for styring. Når tilliten øker vil behovet for styring bli mindre. Jeg oppfatter at byrådsavdelingen allerede er på god vei mht. til å redusere detaljeringsgraden i oppdrag. Jeg vurderer anbefalingen som viktig, og vil sikre at dette følges opp videre i sentrale styringsdokumenter og oppdragsbrev i tiden fremover.

6. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig. Arbeidet med revisjonen har bidratt til en kritisk gjennomgang og refleksjon rundt avdelingens styring og oppfølging av Utdanningsetaten.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning og språkbruk oppfattes å være tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen

Byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Att.:

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
19/81168 - 14

Saksbeh.:
Thomas Bang,

Dato:
10.03.2020

Korrigert versjon - Rapport til uttalelse - overordnet styringsdialog om opplæring

Vi viser til deres oversendelse av 14.02. med rapport til uttalelse *Overordnet styringsdialog om opplæring*.

Etter UDEs vurdering er at et punkt i faktabeskrivelsen upresist og kan gi misvisende bilde av rutiner i etaten. Under punkt 1 fremmes derfor et forslag til justering i Kommunerevisjonens faktabeskrivelse.

Under punkt 2 følger Utdanningsetatens uttalelse til rapporten, gitt at vår innvending under punkt 1 tas til følge. Dersom Kommunerevisjonen ikke ønsker å ta vår innvending under punkt 1 til følge, ber vi om at Utdanningsetatens tillegg under spørsmål 4 i uttalelsen, der våre innvendinger fra punkt 1 er innarbeidet, inkluderes i rapporten.

1. Forslag til justeringer av faktabeskrivelsen

Etter ny gjennomlesning av rapporten ser vi at den på et punkt kan være misvisende.

Teksten er justert fra det forrige utkastet vi mottok, og endringen gjør at bildet av Utdanningsetatens rutiner for håndtering av styringssignaler blir feilaktig.

På s. 22 er det en omtale av rutiner og praksis for å fange opp styringssignaler. Av omtalen ser det ut til at Utdanningsetaten ikke hadde skriftlige rutiner for å fange opp politiske styringssignaler.

Utdanningsetaten har etablert strategisk årshjul som hvert år blir revidert og lagt frem for ledergruppen (se vedlagte årshjul fra 2018). Årshjulet viser aktiviteter som omhandler strategisk arbeid i UDA og rettet mot skolene. Det strategiske årshjulet har flere underliggende detaljerte aktiviteter med ansvarsforhold. Dette må ses på som en skriftlig rutine.

Det stemmer at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for utarbeidelse av sak til direktørmøtet om fordeling av ansvar for oppdrag i tildelingsbrevet, utover at det følger av oppfølgingslisten/årshjulet til direktørmøtet. At det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av styringssignaler generelt er en misforståelse.

Dette gjelder også for utsagnet under kap. 4.3 Kommunerevisjonens vurderinger. Utdanningsetaten har nedfelt skriftlige rutiner for oppfølging av styringssignaler, i form av rutiner for arbeid med strategisk plan. Vi ber om at dette justeres i endelig rapport.



Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0660 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@ude.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976820037

2. Utdanningsetatens uttalelse

Kommunerevisjonen har undersøkt den overordnede styringsdialogen mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten i perioden 2018 – første halvår 2019. Basert på undersøkelsen gir Kommunerevisjonen sin vurdering av styringsdialogen, og kommer med konkrete tiltak for å forbedre styringsdialogen.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Utdanningsetatens oppfatning er at Kommunerevisjonens informasjon om hensikten med prosjektet har vært tydelig.

2. Har Utdanningsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Vi har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

3. Har Utdanningsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Vi har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonens rapport gir en grundig gjennomgang av styringsdialogen mellom Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten, som viser at det er rom for forbedring. I tillegg til en grundig gjennomgang av styringsdialogen i den undersøkte perioden, gir den konkrete forslag til forbedring av styringsdialogen. Utdanningsetatens vurdering er at de foreslåtte tiltakene er relevante og gode, og kan også ha relevans for øvrige virksomheter i Oslo kommune.

Utdanningsetaten har likevel noen merknader til fremstillingen i rapporten. Kommunerevisjonen viser til at etatens risikovurdering i 2018 ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert risiko for mangelfull måloppnåelse knyttet til nye styringssignaler (s. 7 og s. 27). Det er uklart hvilke styringssignaler Kommunerevisjonen her viser til. Nye styringssignaler er nedfelt i Sak 1 og tildelingsbrev. Utdanningsetaten har risikovurdert de strategiske målene slik de er nedfelt i sak 1 og i etatens strategisk kart. Tildelingsbrevet for 2018 inneholder mange innsatser for å nå de strategiske målene. En risikovurderer ikke nødvendigvis innsatser, men strategiske mål. Dette er i henhold til instruks for virksomhetsstyring. Risikovurderingen for 2018 var i tråd med målene i strategisk kart for 2018, som igjen er basert på byrådets mål i Sak 1 (kap. 7 Oppvekst og kunnskap og kap. 12. Byrådslederens kontor).

Utdanningsetaten kjenner seg ikke igjen i fremstillingen av dialog for utarbeidelse av strategisk kart for 2019 (s. 22-23). Utdanningsetaten la forslag til nytt strategisk kart for 2019 frem i kontaktmøte med OVK, og opplevde at det ble godt mottatt. OVK ønsket imidlertid noen få endringer, og Utdanningsetaten sendte nytt forslag kort tid etter. I OVKs tilbakemelding fremkom det at det strategiske kartet lang på vei ivaretok nye mål og føringer, men at det var ønsker om to presiseringer. Dette ble umiddelbart fulgt opp av Utdanningsetaten.

Eventuelt tillegg til uttalelse

Dersom omtale av skriftlige rutiner for å fange opp styringssignaler ikke endres:

Kommunerevisjonen skriver at Utdanningsetaten ikke har skriftlige rutiner for å fange opp politiske styringssignaler. Dette medfører ikke riktighet. Utdanningsetaten har etablert strategisk årshjul som hvert år blir revidert og lagt frem for ledergruppen (se vedlagte årshjul fra 2018). Årshjulet viser aktiviteter som omhandler strategisk arbeid i UDA og rettet mot skolene. Det strategiske årshjulet har flere underliggende detaljerte aktiviteter med ansvarsforhold. Dette må ses på som en skriftlig rutine.

5. Vil Utdanningsetaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

a. I tilfelle hvilke?

b. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Kommunerevisjonen anbefaler følgende tiltak for Utdanningsetaten:

- sikre god forståelse av intensjonen bak nye styringssignaler
- ta initiativ til forventningsavklaring ved opplevd uklarhet
- i tilstrekkelig grad fremme gode handlingsalternativer

Utdanningsetaten har et innarbeidet system for mottak og oppfølging av styringssignaler, men ser at det kan være rom for forbedring. Utdanningsetaten er våren 2020 i ferd med å gjennomføre en omorganisering. I den forbindelse er mulighet for et effektivt mottak av føringer og signaler fra byrådsavdelingen brukt som ett av designkriteriene for ny organisasjonsmodell. Utdanningsetaten vil også i større grad ta initiativ til forventningsavklaringer og fremme gode handlingsalternativer overfor Byrådsavdelingen.

Utdanningsetaten opplever også at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap allerede har iverksatt tiltak for å forbedre styringsdialogen, ved å vurdere form og innhold i faste møter, og Utdanningsetaten vil bidra til dette arbeidet.

6. Oppfattes rapporten som nyttig for Utdanningsetaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Som det fremkommer av ovenstående svar oppfatter Utdanningsetaten rapporten som nyttig.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Vi har ingen bemerkninger til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med vennlig hilsen

Marte Gerhardsen

direktør

Thomas Bang

avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg

Vedlegg - årshjul strategisk arbeid

Vedlegg 5 Uttalelse fra daværende kommunaldirektør i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Fra: [Bente Thorsen Fagerli](#)
Til: [Unn Helen Aarvold](#)
Kopi: [Hanne Sophie Hem](#)
Emne: Merknad til rapporten
Dato: torsdag 12. mars 2020 15.46.14

Hei

Jeg ønsker at følgende merknad innarbeides i rapporten:

"Kommentar fra tidl. Kommunaldirektør Bente T. Fagerli:
Kommunerevisjonens rapport gir nyttige anbefalinger når det gjelder videreutvikling av styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten. Jeg vil bemerke at møtestrukturen mellom byrådsavdelingen og etaten har ligget fast over mange år, også under tidligere byråder. Jeg vil videre bemerke at Kommunerevisjonens undersøkelse dekker en begrenset periode som har vært særskilt utfordrende. Det er derfor grunn til å tolke rapportens faktabeskrivelse og anbefalinger i lys av dette. Byrådsavdelingen har de senere år hatt en grundig gjennomgang av styringsprinsipper, mål og resultater og dette arbeidet har vært forankret i instruks for virksomhetsstyring og tillitsbasert ledelse og styring. Formelle styringssignaler fra byrådsavdelingen har vært nedfelt i årlige tildelingsbrev og oppdragsbrev til etaten og disse har vært forelagt etaten i forkant. Jeg kommenterer dette da Kommunerevisjonens rapport gir et annet inntrykk. "

Mvh
Bente T Fagerli

Vedlegg 6 Uttalelse fra direktør for Utdanningsetaten i perioden 1. januar til 30. november 2018

Til:	Oslo Kommune, Kommunerevisjonen
Fra:	Astrid Søgne, tidligere direktør i Utdanningsetaten (1.8.2000 til 1.12.2018)
Dato:	5.3.2020
Sak:	Uttalelse til Forvaltningsrevisjon av <i>Overordnet styringsdialog om opplæring</i>

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen av 14.2.2020, hvor det gis anledning til å avgi en uttalelse til vedlagte revisjonsrapport innen 5.3.2020. Med dette avgir jeg min uttalelse.

Jeg fratrådte som direktør for Utdanningsetaten 1.12.2018, etter 11 måneder med Inga Marte Thorkildsen som byråd. Jeg hadde da ledet Utdanningsetaten i 18 år under 8 forskjellige byråder. Kommunerevisjonen oppgir at undersøkelsesperioden er 2018 og første halvår 2019. Revisjonsrapporten handler hovedsakelig om min styring og ledelse av Utdanningsetaten i 11 måneder i 2018. Konstituert direktør Kari Andreassen (til 1.juni 2019) og nåværende direktør, Marte Gerhardsen, en måned, juni 2019, har også uttalt seg i rapporten.

10.januar 2018 gjennomførte Kultur- og utdanningskomiteen; Oslo bystyre, en høring om «*Politisk styring og faglig samarbeid i Osloskolen*». Saksområder som er undersøkt i denne rapporten, er stort sett de samme som byråd Inga Marte Thorkildsen oppga i høringen 10.1.2018, som begrunnelser for at jeg ikke var egnet til å lede etaten videre.

Sammendrag

Kommunerevisjonen har levert en nyttig rapport om politisk og administrativ samhandling, styring og ledelse, men den krever utdypning på flere punkter, og det er formålet med denne uttalelsen.

Et hovedfunn i rapporten er at politisk ledelse ved byråd Inga Marte Thorkildsen fravek det grunnleggende prinsippet om tillitsbasert ledelse og i stedet bygget på en ikke uttalt premisse om mistillit. Det førte i sin tur til en kombinasjon av uformell og detaljert ledelse av etaten. Byråden omgikk også kommunens prinsipper for virksomhetsstyring gjennom en uryddig styringsdialog, hvor det også ifølge rapporten, var uklart for byråd og byrådsavdeling hva som var et styringssignal, og byråden sørget heller ikke for nødvendige avklaringer. I lys av at Utdanningsetatens omfattende oppgaver med et bruttobudsjett på nærmere 17 mrd. kroner, er det bekymringsfullt.

Det er videre et viktig funn i rapporten og i annen tilgjengelig dokumentasjon at i den grad politisk ledelse fulgte spillereglene og ga signaler gjennom budsjett, tildelingsbrev og etatsmøter, ble signalene fulgt opp av Utdanningsetaten som forutsatt. Etaten har derfor levert på de politiske bestillingene. Innvendinger og innspill etaten måtte ha hatt, har handlet om faglig avklaring og risikovurdering, og ikke politisk motstand. Det er i situasjoner der det er gitt uformelle og uklare styringssignaler at etaten i visse tilfeller kan ha hatt utfordringer med å fange opp disse. Byrådsavdelingen uttrykker tilfredshet med at etaten hadde god oversikt over de politiske oppdragene og gode prosesser for oppfølging av de politiske vedtakene, blant annet i tildelingsbrevet og for videreformidling til skolene, (kapittel 4). Utdanningsetatens risikovurderinger er tilpasset føringer i Instruks for virksomhetsstyring.

Manglende tillitsbasert politisk styring

Kommunerevisjonen avdekker følgende om byråd Inga Marte Thorkildsens praktisering av tillit i styringsdialogen med Utdanningsetaten: «*Omfanget av, og detaljeringen i tiltak og oppdrag synes å være i motstrid med prinsipper om mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse*». Ifølge revisjonen var «*Det videre svakheter knyttet til forklaring av enkelte oppdrag, herunder også forventningsavklaring mellom byrådsavdelingen og etaten*. I byrådsplattformen benyttes begrepet «*tillitsreform*», og i byrådets budsjettforslag for 2018 omtales byrådets ambisjoner slik: «*Tillit skal prege styring og ledelse i Oslo kommune og reflekteres i styringsdialogen mellom byrådsavdeling og virksomhet, på den enkelte arbeidsplass og i samhandling med de tillitsvalgte*». Her bør det legges til at ikke minst byråd Thorkildsen har frontet «*tillit*» som den viktigste verdien i byrådets styring av kommunen. Byråden kritiserte etatsledelsen offentlig for manglende

tillit i Osloskolen, og etatslederne etterspurte derfor dialog med byråden, også skriftlig, om hvordan de skulle erfare byrådens utøvelse av tillitsbasert ledelse, som de hørte så mye om, men byråden var ikke interessert i å diskutere det. Usikkerhet om byrådens oppfatning av etaten, påvirket negativt kvaliteten, både i saksbehandlingen og i samhandlingen mellom medarbeiderne. Kommunerevisjonens funn og vurderinger bekrefter etatens erfaringer.

Detaljert faglig overstyring, omfattende rapportering

I byrådets egne retningslinjer for tillitsbasert ledelse (Byråds sak 1055/17) heter det at ...*få og tydelige mål, redusert detaljstyring og rapportering, overføring av faglig myndighet og tillit til ledere og medarbeidere, åpenhet og god dialog* skal kjennetegne styring og ledelse i Oslo kommune. I kapittel 2 i revisjonsrapporten dokumenterer Kommunerevisjonen den detaljerte faglige overstyringen av etaten, med henvisning til tildelingsbrev for 2018 og 2019, hvor det fremgår at i 2018 og 2019 skulle etaten utføre oppdrag på henholdsvis 35 og 37 ulike innsatsområder, som kom i tillegg til de øvrige mål og tiltak. Utover dette ble det gitt en rekke detaljerte føringer i enkeltsaker i hele undersøkelsesperioden, skriver Kommunerevisjonen. Oppdragsbrevet om saken Yrkesveien, inneholdt f.eks. 42 tiltak for oppfølging.

Som supplement til Kommunerevisjonens dokumentasjon i avsnittet over, må jeg nevne at etaten beskrev arbeidsprosesser og kravene til rapportering i *en grundig rapport til byrådsavdelingen*, av 6.7.2017, bestilt fra byrådsavdelingen. Det fremkom at politiske bestillinger medførte krav til omfattende rapportering; blant annet måtte skolene svare på 10 spørreundersøkelser etter bestillinger fra byrådsavdelingen, i perioden november 2015 - juni 2017. Etatsledelsen antok at rapporten raskt ville bli fulgt opp av politisk ledelse, særlig etter skiftet av byråd, fordi etaten foreslo forenklinger på kjerneområder for byrådet, som redusert detaljstyring og færre rapporteringer. Utdanningsetaten har aldri fått noen tilbakemelding på denne rapporten. Kommunerevisjonen er kjent med saken.

Kunnskapsbasert dialog – ikke trenering og motstand

I revisjonsrapporten, kapittel 3, fremkommer at byrådsavdelingens påstår at etaten forsinker fremdrift i saker ved å stille spørsmål, eller peke på utfordringer og risiko i en sak. Det fremgår at ledere i etaten ikke deler oppfatningen om trenering av saker. Jeg understreker at etaten har gode bevis for det, og revisjonen på sin side har kunnet ta stilling til påstandene, ut fra den omfattende dokumentasjon som er overlevert fra etaten om gjennomføring og fremdrift i hver sak som undersøkes. Faglige motforestillinger om løsninger i en sak, var ikke uttrykk for vrangvilje, eller ønske om å forsinke prosesser. Det følger ellers av føringene i kommunens *Instruks for virksomhetsstyring*, at virksomhetsleder plikter å informere om risikobildet i en sak, iverksetter koordinerende tiltak og melde fra om forhold av betydning for måloppnåelse og overholdelse av lov og regelverk. Revisjonskriteriene i denne rapporten er utledet av blant annet kommunens *Instruks for virksomhetsstyring*.

Uklare styringssignaler

Det fremgår av Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger i kapittel 6, at det var delvis uklart for byråden/byrådsavdelingen ...*»hva som var styringssignaler, og hva som ikke var det», og videre at det ble gitt... « mange og til dels detaljerte styringssignaler og mange signaler for øvrig. Ifølge revisjonen var det: ... « videre svakheter knyttet til forklaring av enkelte oppdrag, herunder også forventningsavklaring mellom byrådsavdelingen og etaten»*. Min kommentar til dette er at uklarhet hos politisk ledelse om hva som var styringssignaler, er svært bekymringsfullt. Utdanningsetaten forvalter ressurser på nærmere 17 mrd. kroner bruttobudsjett og har ansvar for rundt 15000 ansatte og opplæringen av ca 90 000 elever. Etaten har et omfattende og ansvarsfullt oppdrag, også med høy risiko på flere områder. Uklarheter fra byråden i styringsdialogen forplantet seg og kompliserte samhandlingen mellom etaten og byrådsavdelingen, som også omtales flere steder i rapporten.

Styringsdialog i mange kanaler

Byrådets styring av etaten i 2018 foregikk i mange kanaler, også med direkte omtale og «oppdragelse» av direktøren, som er ett av flere eksempler i rapporten. Omtaler og vurderinger av etatsdirektør og etaten, ble også

formidlet av byråden, blant annet i komitemøter, spørretimer i bystyret. I punkt 2.2.6 i rapporten om Medieutsagn sier ansatte både i etaten og byrådsavdelingen at de oppfattet medieutspillene som negative for samarbeidsklime, og flere i etaten uttrykker at de opplevde byrådens omtale av etaten i media som demotiverende. I TV 2, 20.9.2018 uttaler verneombudet i Utdanningsadministrasjonen blant annet: ...»*Det plutselige skiftet med tanke på hvordan arbeidsplassen vår omtales, er utfordrende (...) det er slitsomt og utmattende for ansatte å se omtalen arbeidsplassen får i mediene for tida*».

For å sette dette i perspektiv, tillater jeg meg følgende: Oslo kommune har hatt svært alvorlige saker på dagsorden både i 2018 og 2019, med overtredelser av lovverk og mislighold, som også har kostet kommunen store ressurser. Jeg har ikke i denne perioden opplevd å se at en byråd, eller byrådsleder, har kommentert de svært alvorlige overtredelsene med negative personkarakteristikker av ledere, eller utsatt dem for annen respektløs omtale i mediene eller andre fora. Det viser at byråd Inga Marte Thorkildsens lederatferd av Utdanningsetaten skiller seg negativt ut.

Svak rolleforståelse

Ledere i byrådsavdelingen uttaler i *tre kommentarer* i rapporten at den detaljerte faglige overstyringen skyldtes manglende tillit til at etaten forstod hensikten med tiltakene og fulgte opp politikken. Dette gir inntrykk av «rasjonalisering» i etterkant, og må kommenteres. Etter min mening forsterkes inntrykket av en administrativ ledelse i byrådsavdelingen som heller ikke i tilstrekkelig grad veiledet byråden i hennes utøvelse av tillitsstyring, slik deres rolle er. I rapporten uttrykker «flere» at byrådsavdelingen, som sekretariat for politisk ledelse, ikke fikk anledning til å være en buffer mellom politisk ledelse og etatsledelsen. Det kan tyde på at byråd Thorkildsens tillitsstyring heller ikke alltid preget samhandlingen i byrådsavdelingen.

Under pkt. 2.2.3 i rapporten er *ledersamtalen* omtalt, og det fremkommer at kommunaldirektøren var usikker på om ledersamtalen var en del av styringsdialogen, i motsetning til meg som tidligere etatsdirektør, som alltid hadde sett på ledersamtalen som en viktig del av styringsdialogen. Dette synet støttes for øvrig i tildelingsbrev 2020 til alle bydelsdirektørene fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, hvor ledersamtalen omtales som *sentral* i styringsdialogen. I 2017 gjennomførte ikke kommunaldirektøren ledersamtale med etatsdirektøren. I 2018 ble det holdt ledersamtale, men som ble gjennomført så ukorrekt, at jeg ikke kunne underskrive på dokumentet. Kommunerevisjonen er kjent med saken.

«Nye styringssignaler/føringer» - levert i samsvar med oppdragene

Kommunerevisjonen har valgt å undersøke den overordnede styringsdialogen i tre saker, som revisjonen har gjennomgått, og omtaler disse som «nye føringer», pkt 4.2 i rapporten. Sakene er: Barnehjernernevet, Prosjekt mot skolevold og Skriftlig halvårsvurdering. Kommunerevisjonen har lagt styringsdialogen i disse tre sakene til grunn for sine vurderinger og konklusjoner om den overordnede styringsdialogen. Derfor er det disse tre sakene jeg omtaler i min uttalelse. Jeg viser ellers til den omfattende dokumentasjonen som revisjonen har mottatt om etatens arbeid med strategi og rammeverk i 2018, basert på en helhetlig tilnærming til politiske mål og føringer. Jeg viser ellers til revisjonens presisering i pkt 1.3 om at styringsdialogen som undersøkes, skal være dokumentert og dokumenterbar.

Nedenfor presenterer jeg min oppfatning av «kjernen» i styringsdialogen i de tre sakene. Det må bemerkes at Kommunerevisjonen har mottatt flere hundre sider med detaljert informasjon om de tre sakene med tidslinjer fra oppdrag ble gitt til realisert oppdrag, saksbehandlingen og fremdrift underveis, hvor kommunikasjonen med byrådsavdelingen og andre instanser fremgår. Implementering av Barnehjernernevet startet opp våren 2018. Etaten oppfattet både mål og hensikt med tiltaket og anbefalte en gradvis iverksetting for å vinne kunnskap og sikre en helhetlig effekt for elevene for å unngå «målforskyvning». Byråden ønsket ikke en slik løsning, og oppfattet etatens forslag til alternativ oppstart, som skepsis og motvilje. Etatsledelsen på sin side trodde at dialog om alternativer var ønsket, samtidig som etaten ivaretok sitt ansvar for å risikovurdere *løpende planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltak*, som er et krav til virksomhetsleder i *Instruks for virksomhetsstyring*, (pkt. 4). Dette er kjernen i styringsdialogen i denne saken. Utviklingen av tiltaket i skolene skjedde planmessig og i nært samarbeid med byrådsavdelingen, som ga uttrykk for tilfredshet med etatens arbeid.

Prosjekt mot skolevold, med en budsjettamme på kr 200 000 er detaljert omtalt i tildelingsbrevet, og hadde styrket elevmedvirkning som formål. Byråden mente at etaten hadde iverksatt tiltaket for raskt og «oversett» at hun ønsket personlig å involvere seg i skolens opplegg. Det er kjernen i styringsdialogen i denne saken. Etaten kommenterer for øvrig prosjektet i sitt svar til byrådsavdelingen på foreløpig tildelingsbrev 2018: «*Omtalen er*

svært detaljert, og innsnevrer mulige samarbeidspartnere betydelig.» Tiltaket ble iverksatt i samsvar med hensikten med prosjektet. Skolene valgte selv sine eksterne samarbeidspartnere og realiserte prosjektet som forventet. Byrådens reaksjon i denne saken, uttrykker ikke tillitsbasert ledelse, verken overfor etaten, eller de to rektorene.

Saken om *Skrifflig halvårsvurdering* handler om hvorvidt en fagetat innenfor rammen av en politisk føring kan ha et visst handlingsrom. Det er kjernen i styringsdialogen i denne saken. Etaten orienterte skolene og de ansattes organisasjoner om en endring i formkravet til den lovpålagte halvårsvurderingen i alle fag i grunnskolen, som betød at obligatorisk skriftlighet bortfalt. En evaluering, bestilt av byrådsavdelingen, viste at mange skoler ønsket fortsatt skriftlighet i et par fag. Etaten fulgte opp evalueringen med en anbefaling til skolene om det. Byrådsavdelingen mente at etatens anbefaling var uheldig, og etaten tok den derfor ikke med i rundskrevet. Etaten mente at den som fagetat burde kunne anbefale rektorene å ha særlig oppmerksomhet på et par «utsatte» fag, som norsk på mellomtrinnet i Osloskolen, men selvsagt ikke pålegge rektorene en bestemt vurderingsform i de to fagene. *Det ville ha vært i strid med føringene i tildelingsbrevet.* Etaten hadde oppfattet den politiske føringen, og mente at en begrenset faglig anbefaling fra fagetaten ikke rokket ved selvråderetten til rektorene.

Etter min vurdering er de tre sakene, «nye føringer», iverksatt og fulgt opp i samsvar med prinsippene for virksomhetsstyring i Oslo Kommune

Risikoanalyser i samsvar med Instruks for virksomhetsstyring

Kommunerevisjonen konkluderer i rapporten med at etaten hadde etablert rutiner og praksis for å sikre at styringssignaler ble fanget opp og hadde system for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden.

Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om etatens praksis knyttet til å fange opp nye styringssignaler var god nok og bruker risikovurderingene fra 2018 og 2019 som eksempel. Dette krever et tilsvarende, se også neste avsnitt om risikoanalysene. Jeg oppfatter at nye signaler er knyttet til de tre sakene som er undersøkt. Som Kommunerevisjonen kjenner til, er sakene svært godt dokumentert. Revisjonens spørsmål om etaten godt nok har fanget opp nye signaler - kan ses i sammenheng med uformelle og uklare signaler fra byråd/byrådsavdeling, og som etaten i visse tilfeller kan ha hatt utfordringer med å fange opp, for øvrig en situasjon som det er vanskelig å beskytte seg mot. Kommunerevisjonen omtaler dette i sin konklusjon i kapittel 6, pkt 1.1: «...» *at det var delvis uklart for byråden/byrådsavdelingen hva som var styringssignaler, og hva som ikke var det»,* og at det ble gitt ... «... mange og til dels detaljerte styringssignaler og mange signaler for øvrig. Det er innenfor denne utfordrende styringsdialogen Utdanningsetaten i 2018 skulle «forstå» og fange opp signalene og iverksette tiltak og føringer.

Revisjonen er selv klar over hva uklarheter om styringssignaler kunne innebære for etaten, og uttrykker følgende i revisjonsrapporten i kapittel 2, pkt 2.3: «*Dersom det er usikkerhet om styringssignaler, kan det på en negativ måte påvirke håndteringen av nye eller endrede krav/føringer. Etatsstyringen skal bidra til at politiske vedtak og føringer blir realisert, noe som fordrer mest mulig omforent forståelse før vedtak og føringer operasjonaliseres nærmere. Etter vår vurdering hadde ikke byråden/byrådsavdelingen i tilstrekkelig grad sørget for dette.*»

Anbefaling

Kommunerevisjonens uttalelse ovenfor er oppklarende. Etter min vurdering bør derfor Kommunerevisjonens uttalelse fremkomme som et punkt i omtalen av Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler under Hovedbudskapet, s 5 og i kapittel 6 om Konklusjoner, pkt 6.1.3.

Om risikoanalysene 2018 og 2019:

Arbeidet med strategi, internkontroll og risiko har alltid hatt høy prioritet i etaten. Det ble årlig utarbeidet et strategisk årshjul, som beskriver alle faser i etatens strategiske arbeid, og årshjulet for 2018, inngår i brev til byrådsavdelingen 05.06.2018, som revisjonen har mottatt. Jeg oppfatter av omtalen i kapittel 6, om konklusjoner og anbefalinger, at Kommunerevisjonen mener at de nye signalene (de tre sakene) burde vært synlige i risikovurderingen for 2018. Kommunerevisjonen peker videre på forskjeller mellom risikovurderingene i 2018 og 2019, og mener at 2019-vurderingen favner bredere, blant annet ved å ha med en risiko for at etaten hadde mangelfull kompetanse og forståelse for kunnskapsgrunnlaget i Barnehjernernevet. Jeg oppfatter at Kommunerevisjonen legger risikoanalysene 2018 og 2019 til grunn for å stille spørsmål ved om etaten godt nok fanget opp de nye signalene (de tre sakene) i 2018.

Etter min vurdering fremstår dette noe uklart. Etatens risikovurdering for 2018 ivaretar mål og føringer i årsbudsjett og økonomiplan, slik det fremgår av kravene i *Instruks for virksomhetsstyring*. Barnehjernernevet var for eksempel ikke et mål i etatens budsjett 2018, men omtalt som ett av 8 innsatsområder i tildelingsbrevet, som skulle bidra til at hovedmålet om et trygt og inkluderende læringsmiljø, ble realisert. Dette hovedmålet er grundig risikovurdert i 2018- analysen, som Kommunerevisjonen kjenner til. Som det fremgår av dokumentasjonen om saken, som revisjonen har, arbeidet etaten hele 2018 med iverksetting av Barnehjernernevet i samarbeid med byrådsavdelingen, og dokumentasjonen viser tett kontakt, så eventuell avvik, ble lett oppdaget. Jeg mener ellers at for eksempel risiki, blant annet knyttet til mangelfull kompetanse for å realisere målet, er godt ivare tatt i risikovurderingen av målet. De to andre «nye føringene», halvårsvurdering og prosjekt mot skolevold, var det ikke naturlig å risikovurdere i en overordnet risikoanalyse for etaten. Det er virksomhetsleders ansvar å ha et bevisst forhold til områder og nivå i risikoanalysen, som fremlegges for gjennomgang med byrådsavdelingen. Jeg nevner ellers at de «nye» styringsprinsippene for oppvekst og kunnskapssektorene er tydelig forankret i etatens strategiske kart for 2018-2021. (Tidligere innsats, positiv forskjellsbehandling - og tillit og handlingsrom). Jeg går ikke nærmere inn på disse, siden revisjonen ikke har presentert gjennomganger rapporten.

Strategiarbeid og risikovurdering foregår hele året. Grunnlaget for strategi og risikovurderingen gjøres omtrent et år i forkant, og justeres i etterkant etter byrådets fremleggelse av forslag til budsjett og økonomiplan om høsten. I brev av 05.06. 2018 fra etaten til byrådsavdelingen er etatens strategiske årshjul vedlagt, og det fremgår at i oktober 2018 skal strategisk kart og indikatorer 2019-2022 utarbeides og vedtas i direktørmøtet. Vedlagt brev er forslag til justert mål i strategisk kart for etaten 2019-22: *Osloskolen skal kjennetegnes ved varme og trygge skoler med forankring i Barnehjernernevet kunnskapsgrunnlag*. Som det her fremgår, er Barnehjernernevet synlig ivare tatt i omtale av de strategiske utfordringene i forberedelsene til etatens budsjettforslag 2019, og dette arbeidet foregikk i hele 2018. I april 2018, ble implementeringen av Barnehjernernevet risikovurdert på etatsledelsens strategiseminar, hvor analysen var basert på spørsmålene: *Hvordan skal UDE bidra til å realisere byrådets strategi for Barnehjernernevet? Hvordan sikrer vi økt kompetanse i skolene knyttet til innføringen av Barnehjernernevet?* Revisjonen har sett mottatt dokumentasjon. Barnehjernernevet er som oppfølging av risikovurderingen, omtalt i etatens budsjettforslag 2019, som ble oversendt byrådsavdelingen i begynnelsen av mai 2018, og videre beskrevet i en omfattende redegjørelse til byrådsavdelingen av 15.10.2018. Dette arbeidet foregikk mens jeg fortsatt var etatsdirektør. Kommunerevisjonen kjenner til dokumentene.

På etatsstyringsmøtet 16.mai 2018, hvor risikoanalysen som beskrev utfordringsbildet for 2019 ble behandlet, fremkommer ingen kritiske merknader, heller ikke ble det påpekt svakheter i risikoanalysen eller mangler i det strategiske kartet. Det samme er tilfelle for etatsstyringsmøtet våren 2017, hvor risikobildet for 2018 var grunnlaget for risikoanalysen. Det fremgår også av rapporten at byrådsavdelingen uttrykker tilfredshet med at etaten hadde god oversikt over de politiske oppdragene og gode prosesser for oppfølging av de politiske vedtakene, blant annet i tildelingsbrevet og for videreformidling til skolene, (kapittel 4).

Jeg vil anbefale at Kommunerevisjonen ser nærmere på begrunnelsen for å stille spørsmål ved om Utdanningsetaten godt nok hadde fanget opp de *nye signalene*, konkretisert til de sakene, som revisjonen har gjennomgått.

Dokumentasjon og metode

Til bruken av tilgjengelig dokumentasjon i rapporten: Etter min mening kunne det forventes flere spor/henvisninger i rapporten av den omfattende dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for Kommunerevisjonen. Rapporten hadde tjent på en bedre balanse i bruken av dokumentasjon/fakta og synspunkter fra intervjuer. Jeg nevner som eksempel følgende fra avsnittet om «Valgte metoder», s 41, Kommunerevisjonen uttaler: *«Våre vurderinger er basert på fakta hovedsakelig innhentet gjennom intervjuer og gjennomgang av oversendt skriftlig innsendt materiale fra byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten»*. Her vil jeg innvende at utsagn/synspunkt som fremsettes, uten at det er vist til dokumentasjon, kan oppfattes som «bevis» på noe, eller blir «hengende» uten at det vises til hvor synspunktet er

forankret. Synspunkter og meninger i intervjuer som ikke dokumenteres og som er gitt av intervjuobjekter i etterkant, kan ta bort mye av oppmerksomheten av den dokumenterbare styringsdialogen mellom byråden, byrådsavdelingen og Utdanningsetaten. Jeg viser ellers til at Kommunerevisjonen presiserer i pkt 1.3 Avgrensninger at styringsdialogen som undersøkes, skal være dokumenterbar og dokumentert.

Revisjonsrapporten hadde ellers tjent på at forhold knyttet til politisk og administrativ samhandling, styring og ledelse hadde vært drøftet mer analytisk og kunnskapsbasert. Bortsett fra noen korte avsnitt om revisjonens vurderinger, er det lite analyse i rapporten, og det kan også svekke mulighetene for å utlede gode læringspunkter, som er et viktig formål med undersøkelsen, (s 5)

En konstruksjon – mistillit til forvaltningen

I høringen i januar 2018 fremla jeg omfattende dokumentasjon på at etaten hadde levert på politiske føringer i 2018, og at byrådens kritikk mot meg og etaten var synspunkter og udokumenterte påstander. Jeg ga uttrykk for at jeg opplevde saken mot meg som en ren *konstruksjon* fra byråd Inga Marte Thorkildsen. Selv om denne undersøkelsen har et «annet mandat» enn høringen, handler den om samme sak, og etter min mening fremkommer det intet nytt i Kommunerevisjonens undersøkelse som skulle begrunne at jeg var uegnet til å lede etaten.

Imidlertid har rapporten etter min mening bidratt til en bedre forståelse av hva *konstruksjonen* bestod i, kort sagt manglende tillit til byråkratiet/forvaltningen (Utdanningsetaten) og manglende respekt for etatens utøvelse av faglig ledelse. I revisjonsrapporten fremkommer følgende uttalelse fra byråden: (...) «Derfor ble det også vanskelig å få gjennomført byrådets politikk fordi det var en del oppdrag og også en grunn tanke som gikk på tvers av det ledelsen i etaten mente var riktig og som hadde vært politikken over flere år». Byråd Thorkildsen uttrykker her at hun ikke har tillit til at etatsledelsen ville følge opp føringer fra et rødgrønt byråd etter et mangeårig borgerlig styre. Hvis dette hadde medført riktighet, ville det ha vært alvorlig av flere årsaker, ikke minst fordi byråden aldri tok opp tillitsspørsmål med etatsledelsen. Det er også verdt å merke seg at en så presis uttalelse om byrådens oppfatning av etatsledelsen - først fremkommer i en revisjonsrapport om styringsdialogen, lang tid i etterkant - og mens byråden fortsatt er politisk leder for etaten.

Det som fremkommer i sitatet fra byråd Thorkildsens uttalelse over, er et alvorlig «brudd» med de fremste prinsipper og kjennetegn på norsk forvaltning, nemlig at det er tillit til at byråkratiet er i stand til å utføre administrasjon og forvaltning uavhengig av hvilken politisk konstellasjon som har regjerings eller byråds makt. Det forutsetter imidlertid at styringsdialogen er informert og kunnskapsbasert, og at byråkratiet møtes med tillit.

Kommunerevisjonen understreker flere steder i rapporten, hvor viktig det er for Oslo kommune at styringsdialogen mellom bystyret-byråden og mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten fungerer tilfredsstillende, og at det er stor grad av tillit. Kommunerevisjonens gjennomgang av styringsdialogen viser at det ikke var tilfelle under byråd Inga Marte Thorkildsens ledelse av Utdanningsetaten i 2018.



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 5/2020

Tel. +47 23 48 68 00

www.krv.oslo.kommune.no