

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/666 - 17

Saksbeh.:
Erik-Andre Haavind, +47 95006752

Dato:
20.01.2023

Oppfølging etter rapport 5/2020 Overordnet styringsdialog om opplæring

Oppsummering:

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 05/2020 *Overordnet styringsdialog om opplæring* jf. kontrollutvalgets vedtak 30. august 2022 (sak 59). Undersøkelsen tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024* som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 en forvaltningsrevisjon av den overordnede styringsdialogen om opplæring mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten i perioden fra 2018 til første halvår 2019. Undersøkelsen viste at det var etablert en overordnet styringsdialog med fastlagte elementer. Undersøkelsen viste også at det var flere svakheter i dialogen.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 5/2020. Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden/byrådsavdelingen i hovedsak hadde iverksatt meldte tiltak. Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak. Byråden og Utdanningsetaten hadde opplevd forbedringer i styringsdialogen som følge av iverksatte tiltak etter rapport 5/2020. Det er i tråd med bystyrets vedtak.

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i rapport 5/2020 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse som i hovedsak er gjennomført i november og desember 2022.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 5/2020)

Kommunerevisjonen undersøkte den overordnede styringsdialogen om opplæring mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten i perioden fra 2018 til første halvår 2019. Bakteppet for undersøkelsen var hendelser som skjedde i 2018. Gjennom året var det enkelttoppslag i media som kunne tyde på et dårlig samarbeidsklima mellom byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Videre sendte en anonym gruppe av ledere i Utdanningsetaten varslers mot byråden for oppvekst og kunnskap til kommunens sentrale varslingsråd.

Forvaltningsrevisjonen viste at byråden for oppvekst og kunnskap hadde sørget for formidling av styringssignaler. Utdanningsetaten hadde også et etablert system for å sørge for rapportering som ga styringsinformasjon til byråden.

Forvaltningsrevisjonen viste videre at det var etablert en overordnet styringsdialog med fastlagte elementer, men Kommunerevisjonens samlede konklusjon var at 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 anbefalte 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 anbefalte Utdanningsetaten å

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

Byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten meldte tiltak til rapport 5/2020 som redegjøres for i kapittel 3.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet rapporten 28. april 2020 (sak 37) og avga følgende innstilling til bystyret:

Kontrollutvalget innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret merker seg at Kommunerevisjonens rapport 5/2020 *Overordnet styringsdialog om opplæring* viser at det var etablert en overordnet styringsdialog med fastlagte elementer, men at det var flere svakheter i dialogen mellom byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten.

Rapporten viser at svakhetene blant annet gjaldt kontaktmøtenes rolle i formidlingen og oppfølgingen av styringssignaler, dokumentasjon av hvilke vurderinger Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde

gjort av Utdanningsetatens etterlevelse av styringssignaler og Utdanningsetatens oppfølging av nye styringssignaler.

Bystyret vil understreke betydningen av god dialog og tillit mellom byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Bystyret merker seg at både byråden og etaten varsler tiltak som kan gi bedre styringsdialog dem imellom.

Bystyret tar for øvrig rapport 5/2020 til orientering

Kultur- og utdanningsutvalget behandlet rapporten 19. august 2020 (sak 37) og gjorde kontrollutvalgets innstilling til sin egen. Bystyret behandlet rapporten 2. september 2020 (sak 217) og vedtok utvalgets innstilling enstemmig.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble meldt av byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten i sine uttalelser til rapport 5/20 er iverksatt, samt om føringer fra den behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp. Vedrørende politiske føringer, legger Kommunerevisjonen til grunn at bystyret merket seg at det ble varslet tiltak som kunne gi bedre styringsdialog, og at dette innebærer en forventning om at tiltakene gjennomføres. Vi har også innhentet byrådets og etatens vurdering av styringsdialogen.

Dataene er i hovedsak innhentet i perioden november–desember 2022, og har bestått av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. Byråden og etaten har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktafremstilling og Kommunerevisjonens vurderinger.

Vi har gjennomført en ordinær oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige.

I det følgende gjør vi nærmere rede for meldte tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

3.1.1 Etablere et tredje etatsstyringsmøte

Meldte tiltak

Byråden ville etablere et ytterligere etatsstyringsmøte, i tillegg til de to etablerte møtene, tidlig på året. I møtet skulle det legges opp til en gjennomgang av Utdanningsetatens årsberetning fra foregående år, samt en risikovurdering av oppfølging av sak 1, basert på overordnet risikovurdering gjennomført av byrådsavdelingen.

Status på oppfølgingstidspunkt

Etatsstyringsmøtene er en del av den formelle styringsdialogen. Praksisen med et tredje etatsstyringsmøte tidlig på året var etablert fra og med 2021. Utdanningsetatens årsberetning for 2021 var tema på det første etatsstyringsmøtet i mars 2022. Etatens årsberetning fra foregående år ble ikke gjennomgått i det første etatsstyringsmøtet i 2021. Byrådsavdelingens overordnede risikovurdering ble gjennomgått med etaten i det første etatsstyringsmøtet i henholdsvis 2021 og 2022. I referatene var det presisert at byrådsavdelingen ønsket å følge opp de omtalte risikoområdene gjennom året.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt meldte tiltak. Kommunerevisjonen merker seg at Utdanningsetatens årsberetning fra foregående år først ble gjennomgått på etatsstyringsmøtet i 2022.

3.1.2 Rutiner for styringsdialogen

Meldt tiltak

Byråden ville utarbeide rutiner for styringsdialogen i tråd med nye retningslinjer fra Byrådslederens kontor.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap oppga å ha vært involvert i arbeidet med å utforme retningslinjene for styringsdialog i samarbeid med Byrådslederens kontor. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde ikke utarbeidet egne rutiner for styringsdialogen. Ifølge Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap var retningslinjene lagt til grunn for styringsdialogen med underliggende virksomheter og var gjort kjent for Utdanningsetaten. Retningslinjene hadde vært tema på etatsstyringsmøtet 22. oktober 2020.

De overordnede rammene for styringsdialogen var i retningslinjene fra Byrådslederens kontor definert med tre hovedpunkter. Administrasjonen skulle drive virksomhetsstyring på byrådets vegne. Styringsdialogen skulle bygges på at mål- og resultatstyring var det grunnleggende styringsprinsippet og at tillit var et bærende prinsipp i styring og ledelse i kommunen. Byrådslederens kontors retningslinjer var ikke ferdigstilt da byråden avga uttalelse til Kommunerevisjonens rapport. Byrådslederens kontors retningslinjer inneholdt blant annet anbefalinger om omfanget av og innretningen på etatsstyrings- og kontaktmøter. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde vurdert at retningslinjene ga klare og dekkende føringer for styringsdialogen og hadde derfor vurdert at det likevel ikke var behov for å utarbeide egne interne rutiner. For mer om byrådsavdelingens justering av praksis se 3.1.1, 3.1.3

Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen vurderte at det ikke var nødvendig å etablere egne rutiner i lys av de nye retningslinjene fra Byrådslederens kontor. Det varslede tiltaket var derfor ikke iverksatt, men Kommunerevisjonen merker seg at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde endret praksis på flere av områdene omtalt i de generelle retningslinjene.

3.1.3 Kontaktmøter

Meldt tiltak

Byråden ville foreta en gjennomgang av rammene for kontaktmøtenes fremtidige form og innhold.

Status på oppfølgingstidspunktet

Kontaktmøter er en del av den uformelle dialogen mellom politisk ledelse, byrådsavdeling og etat. Formålet skal i henhold til retningslinjene i utgangspunktet være dialog og meningsutveksling om aktuelle temaer, ikke virksomhetsstyring. Byrådsavdelingen hadde foretatt en gjennomgang av kontaktmøtenes form og innhold på et administrativt kontaktmøte med etaten 9. september 2020. I møtoreferatet ble det blant annet vist til de administrative kontaktmøtene kunne brukes til planlegging og oppfølging av politiske kontaktmøter. Det ble også stilt krav om referatføring av oppfølgingspunkter og at møtedeltakelse utover faste deltakere skulle fastslås på bakgrunn av sakene. Byrådsavdelingen oppga videre at hyppigheten på de politiske kontaktmøtene ble redusert fra to til ett per måned som følge av retningslinjene for styringsdialogen. Hyppigheten for de administrative kontaktmøtene var uendret.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt meldt tiltak.

3.1.4 Organisasjonsendring

Meldt tiltak

Byråden ville vurdere organisasjonsendring for å sikre god oppfølging av underliggende virksomheter.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byrådsavdelingen hadde opprettet Seksjon for styring og digitalisering etter en intern omorganisering i 2021. Seksjonens formål var å sikre bedre koordinering og helhet i styringsdialogen med underliggende virksomheter. Seksjonen var delt mellom et team for styringsdialog og virksomhetsstyring og et budsjetteam. Virksomhetsstyringsteamet hadde blant annet ansvar for arbeid med tildelingsbrev, for- og etterarbeid til etatsstyringsmøter og følge opp byrådsavdelingens tilsynsansvar. Budsjetteamet hadde blant annet ansvar for årsberetning, arbeid med Sak 1 og oppsummering av tertialrapporteringer inn mot etatsstyringsmøter.

Byrådsavdelingen oppga videre at var planlagt en justering av organisasjonsmodellen hvor ressursene som nå var samlet i Seksjon for styring og digitalisering ville overføres til stabsseksjonen og rapportere direkte til kommunaldirektøren.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt meldt tiltak.

3.1.5 Oppfølging av styringssignaler

Meldt tiltak

Byråden ville iverksette en gjennomgang av eksisterende system for å sikre bedre oppfølging av styringssignalene. Arbeidet skulle igangsettes i 2020.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byrådsavdelingen oppga at det i 2022 var utarbeidet et nytt system for oppfølging av styringssignaler gitt til underliggende virksomheter. Byrådsavdelingen viste også til opprettelsen av virksomhetsstyringsteamet i 2021, se punkt 3.1.4. Byrådsavdelingens årshjul inkluderte blant annet tre etatsstyringsmøter og seks kontaktmøter med Utdanningsetaten.

Byrådsavdelingen viste videre til utviklingen av en intern retningslinje for utarbeidelse av oppdragsbrev. Retningslinjen inneholdt en definisjon av oppdrag, krav til innhold i oppdragsbrev, oppfølging av oppdrag, og registrering og kvalitetssikring av oppdrag.

Byrådsavdelingen hadde utarbeidet en samlet oversikt over de ulike oppdragene som var gitt til sine underliggende virksomheter. Oversikten var ikke ferdig utfylt per desember 2022, byrådsavdelingen oppga at dette var et pågående arbeid.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt meldt tiltak. Kommunerevisjonen merker seg at gjennomgangen av systemet for oppfølging av styringssignaler ikke ble igangsatt i 2020.

3.1.6 Detaljeringsgrad i oppdrag

Meldte tiltak

Byråden ville starte reduksjon av detaljeringsgraden i oppdrag og sikre at dette ble fulgt opp videre i sentrale styringsdokumenter og oppdragsbrev.

Status på oppfølgingstidspunktet

Ifølge byrådsavdelingen hadde det blitt arbeidet med å redusere detaljeringen, og dette var gjenspeilet både i oppdrags- og tildelingsbrev. I retningslinjen for oppdragsbrev stod det at underliggende virksomheter så langt som mulig skulle få anledning til å vurdere hvilke virkemidler som var best egnet til å nå oppdragets mål, samt gjennomføre oppdraget på en selvstendig måte. Byrådsavdelingen oppga at Utdanningsetaten hadde gitt innspill til avdelingens nye retningslinje for oppdragsbrev. Ifølge byrådsavdelingen var det viktig for etaten at det var god dialog om oppdragene før oppdragsbrev ble oversendt etaten. Utdanningsetaten oppga at det overordnede inntrykket var at detaljeringsgraden i oppdragsbrevene var redusert.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på byrådsavdelingens og Utdanningsetatens utsagn hadde byråden iverksatt meldte tiltak.

3.2 Utdanningsetaten

3.2.1 Omorganisering

Meldte tiltak

Utdanningsetaten var våren 2020 i ferd med å gjennomføre en omorganisering. Muligheten for et effektivt mottak av føringer og signaler fra byrådsavdelingen var ett av designkriteriene for den påbegynte omorganiseringen.

Status på oppfølgingstidspunkt

Utdanningsetaten viste til at det var opprettet en egen Avdeling for virksomhetsstyring som følge av omorganiseringen. Etaten oppga at avdelingen hadde en sekretariatsfunksjon som skulle samordne henvendelser til og fra byrådsavdelingene. Ifølge etaten var dette for å sikre at politiske bestillinger og føringer ble fanget opp, videreformidlet og fulgt opp.

Sekretariatsfunksjonen ble trukket frem som viktig for etatens generelle oppfølging av saker i referatet fra kontaktmøtet mellom etaten og byrådsavdelingen 9. september 2020. Avdeling for

virksomhetsstyring presenterte eksempelvis bakgrunnen for og innholdet i tildelingsbrevet for 2022 under skoleledermøtet i februar 2022. Ifølge etaten ble det her lagt til rette for felles refleksjon rundt og forståelse av intensjoner bak styringssignaler. Føringer gitt fra byrådet i sak 1 ble også videre formidlet til hele etaten i form av en nyhetssak og informasjonsfilm på etatens intranettside og i et årlig brev til skolene.

Etaten oppga at oppfølgingen av oppdrag og føringer i tildelingsbrevene var blitt styrket, og viste i den forbindelse til fem møtetreferater fra toppledergruppen avholdt i perioden 2020–2022. Av referatene framkom hvor ansvaret for videre oppfølging av føringer og oppdrag var plassert i etaten. Det framkom videre at oppdrag og føringer skulle innarbeides i divisjonenes årlige strategiske planer. Ansvaret for føringer og oppdrag var også fordelt gjennom årlig rammebrev til etatens divisjoner/stabsavdelinger. Etaten fulgte opp at føringene ble gjennomført, og status og risiko knyttet til fremdriften ble oppdatert ved bruk av et verktøy. Dette utgjorde så grunnlaget for etatens statusrapporteringer til byrådsavdelingen i etatsstyringsmøtene.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak.

3.2.2 Forventningsavklaringer og handlingsalternativer

Meldte tiltak

Utdanningsetaten ville i større grad ta initiativ til forventningsavklaringer og fremme gode handlingsalternativer ovenfor byrådsavdelingen.

Status på oppfølgingstidspunkt

Utdanningsetaten viste til at Avdeling for virksomhetsstyring hadde tett dialog med byrådsavdelingen når det gjaldt forventningsavklaringer om oppdrag, bestillinger og leveranser. Etaten oppga at byrådsavdelingen ofte sendte utkast til oppdragsbrev i forkant av endelig utsendelse. Ifølge etaten ville sekretariatsfunksjonen i Avdeling for virksomhetsstyring innhente relevant kunnskap og involvere relevante personer i etaten for å gi innspill til utkastet. Etaten viste til et eksempel på dette fra 2022 som dreide seg om oppdrag knyttet til sak fra Ungdommens bystyremøte 2021 – *Osloskolen trenger en plan for håndtering av seksuell trakassering*.

Ved større oppdrag arrangerte byrådsavdelingen ofte fagmøter for å avklare forventninger til leveranse. Etaten viste som eksempel her til et slikt møte om *Strategi og digital praksis og læringsteknologi*. Utkast til oppdragsbrev var vedlagt møteinnkallingen.

I 2020 ble det utarbeidet ny rutine for saker som skulle behandles i Utdanningsetatens toppledermøter. Ifølge rutinen skal saker til toppledermøtet inneholde bakgrunn, beskrivelse og vurderinger, involvering av relevante aktører, ulike alternativer med tilhørende risikovurderinger, anbefalinger og forslag til vedtak. Etaten vurderte at den nye rutinen bidro til å fremme gode handlingsalternativer til byråden.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak.

3.2.3 Bidrag for å bedre styringsdialogen

Meldt tiltak

Utdanningsetaten ville bidra i byrådsavdelingens arbeid med å forbedre styringsdialogen ved å vurdere form og innhold i faste møter.

Status på oppfølgingstidspunkt

Styringsdialogen hadde vært tema i etatsstyringsmøtene siden rapport 5/2020. Forhold knyttet til form og hyppighet av møter mellom byrådsavdelingen og etaten hadde vært tema, noe som også framkom av møtereferatene. Ifølge etaten hadde det også blitt gjennomført enkeltstående møter mellom byrådsavdelingen og etaten for å diskutere styringsdialogens form og innhold.

Kommunerevisjonens vurdering

Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak.

3.3 Byrådens og Utdanningsetaten oppfatning av styringsdialogen

Byrådsavdelingen oppfattet styringsdialogen med Utdanningsetaten som god. Byrådsavdelingen oppga at de iverksatte tiltakene hadde bidratt til å klargjøre rutiner, forventinger og de ulike møtenes formål og rammer. Byrådsavdelingen opplevde at tiltakene hadde bidratt til å styrke dialog og samhandling på en positiv måte.

Utdanningsetaten opplevde at det var flere forhold som hadde bedret styringsdialogen med byrådsavdelingen. Etaten viste blant annet til at opprettelsen av Avdeling for virksomhetsstyring hadde bidratt til å bedre styringsdialogen ved at strukturer og ansvar var tydeligere plassert. Etaten oppga videre at dialog med byrådsavdelingen rundt utformingen av større oppdrag hadde bidratt til felles forståelse, mer presise bestillinger og bedre forankring av oppdragene i etaten. Utdanningsetaten vurderte også at retningslinjene for styringsdialog fra Byrådslederens kontor hadde bidratt til en tydelig og ryddig oppfølging av etatene.

4. Kommunerevisjonens konklusjon

Byråden/Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde i hovedsak iverksatt meldte tiltak. Byrådsavdelingen vurderte at det ikke var nødvendig å etablere egne rutiner som opprinnelig varslet, i lys av de nye retningslinjene fra Byrådslederens kontor. Kommunerevisjon merker seg at byrådsavdelingen vurderte retningslinjene for styringsdialogen fra Byrådslederens kontor som dekkende for det meldte tiltaket, og at Utdanningsetaten vurderte at disse retningslinjene hadde bidratt til en tydelig og ryddig oppfølging av etatene.

Utdanningsetaten hadde iverksatt meldte tiltak.

Både byråden for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten opplevde at styringsdialogen hadde blitt bedre som følge av iverksatte tiltak etter rapport 5/2020. Dette er i tråd med bystyrets vedtak.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Hilde Ludt
avdelingsdirektør

Mottakere:
Kontrollutvalget