



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

RØMSKOG KOMMUNE

2019

Kommunereform



1 Innhold

2	Forord og prosjektmandat	4
3	Sammendrag	5
4	Innledning	7
4.1	Problemstillinger.....	7
4.2	Avgrensning av prosjektet.....	7
4.3	Revisjonskriterier.....	7
4.4	Revisjonsmetoder.....	8
5	Problemstilling 1:	9
5.1	Innledning.....	9
5.2	Revisjonskriterier.....	9
5.3	Kollektivtilbud.....	11
5.4	Tilgang på boligtomter.....	11
5.5	Næringsarealer.....	12
5.6	Bruk av kommunehuset på Rømskog.....	13
5.7	Barnehage, skole og SFO.....	13
5.8	Fritidstilbud til barn og unge.....	15
5.9	Helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern.....	15
5.10	Sykehjem og hjemmetjenester.....	16
5.11	Lege- og fysioterapitjenester.....	18
5.12	Brannsikkerhet.....	18
5.13	Kultur- og idrettsaktiviteter.....	19
5.14	Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:.....	20
5.15	Anbefalinger til problemstilling 1.....	21
6	Problemstilling 2:	22
6.1	Revisjonskriterier.....	22
6.2	Kommunikasjonsplan.....	23
6.3	Dedikerte ressurser til informasjonsarbeidet.....	30
6.4	Medvirkning.....	31
6.5	Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier.....	36
6.6	Anbefalinger til problemstilling 2.....	37
7	Rådmannens tilbakemelding	38

8	KILDEHENVISNINGER.....	39
9	VEDLEGG	41

2 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjons-skikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet (Kommunesammenslåing/Kommunereform), er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Rømskog kommune, jamfør vedtak i sak 18/22 i kontrollutvalgets møte 18.09.2018:

1. Etter kontrollutvalgets vurdering bør det gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor følgende område i 2019:

- a) Kommunereform/sammenslåingsprosess

Kontrollutvalgets forslag til prioriteringer legges inn i «Revisjonsplan – Forvaltningsrevisjon 2019» og innstillingen sendes kommunestyret.

2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:

- a) «Revisjonsplan – forvaltningsrevisjon 2019» vedtas.
- b) Kontrollutvalget får fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte prosjektbeskrivelsene og inngå avtaler om gjennomføringen med revisjonen.
- c) Kontrollutvalget sender forvaltningsrevisjonsrapporter til kommunestyret fortløpende.
- d) Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet 01.02.2019 – 26. juni 2019. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Sten Morten Henningsmoen. Forvaltningsrevisor Casper Støten har kvalitetssikret rapporten.

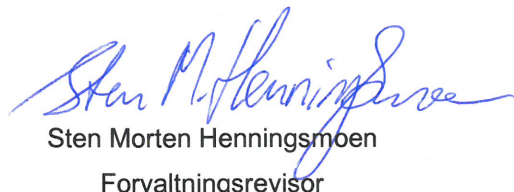
Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

Rakkestad 23.08.2019



Rita Elnes
Distriktsrevisor



Sten Morten Henningsmoen
Forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

3 Sammendrag

Gjennomføring av dette prosjektet har vært spesielt i den forstand at det er gjennomført revisjon opp mot en pågående prosess – sammenslåingen av Rømskog kommune og Aurskog-Høland kommune. Deler av vurderingene er gjort med utgangspunkt i arbeidsdokumenter fra prosjektorganisasjonen, og det er derfor grunn til å understreke at deler av grunnlaget for undersøkelsene kan ha blitt endret underveis, eller vil kunne bli endret før endelig sammenslåing finner sted.

Prosjektet har hatt hovedfokus på to områder. På den ene siden er oppfølging av målene i intensjonsavtalen vurdert. Her har revisor avgrenset undersøkelsen til mål som er spesielt relatert til Rømskog kommune, og som det er rimelig å anta at det er mulig å arbeide med før ny kommune er etablert. På den annen side er kommunens og prosjektorganisasjonens arbeid i forhold til informasjon og medvirkning vurdert. Undersøkelsene er i hovedsak basert på spørreundersøkelse som er sendt Rømskog kommunes ansatte, intervju med rådmannen og ellers offentlig tilgjengelig informasjon.

Oppsummert vurderer revisor at det er arbeidet med de målene fra intensjonsavtalen som revisor har valgt å undersøke, og at de slik sett er fulgt opp. Videre oppfølging av enkelte av målene vil i stor grad avhenge av regionale og sentrale myndigheter. Dette gjelder målene om kollektivtilbud, boligtomter og næringsarealer. Ett av målene – som gjelder brannsjikkerhet i hele kommunen – avhenger i stor grad av eventuelle fremtidige endringer av selskapsavtale for interkommunalt brannvesen. Det er derfor anbefalt at kommunen følger prosesser relatert til dette nøye. Rømskog kommune har også selv tatt viktige grep for å ivareta målene i intensjonsavtalen – som for eksempel å sette av midler til ombygging av sykehjem og rådhus til fremtidige behov. Siden kommunesammenslåingen er en prosess som fortsatt går anbefaler revisjonen på generelt grunnlag kommunen å følge den videre prosessen med implementering nøye.

Når det gjelder oppfølging av sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning er det revisjonens oppfatning at dette i all hovedsak er fulgt opp. Tilbakemeldinger fra ansatte tyder imidlertid på at det er et udekket informasjonsbehov blant ansatte og innbyggere i Rømskog kommune. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det kan være ulike informasjonsbehov mellom kommunene når en stor og en liten kommune slår seg sammen. Det vil gjerne innebære større endringer for den minste kommunen, og informasjonsbehovet vil derfor også kunne være større her. Det er derfor anbefalt å vurdere tiltak som kan svare på dette forholdet. Basert på tilbakemeldinger fra tillitsvalgte i spørreundersøkelsen og gjennomgang av politiske saksdokumenter anbefaler revisjonen også at partene i felleskap vurderer om det fortsatt er tiltak som kan gjennomføres for bedre å sikre informasjonsflyt ut i organisasjonen, og at partene drøfter om drøftingsplikten i tilstrekkelig grad er ivaretatt i de saker som behandles relatert til kommunesammenslåingen.

REVISJONENS ANBEFALINGER:

Anbefaling 1: Kommunen bør følge nøye opp regionalt planarbeid for areal- og transportplaner.

Anbefaling 2: Kommunen bør følge nøye opp forhandlinger om nye selskapsavtaler for brann- og redningstjenester for å sikre at brannsikkerheten i hele kommunen kan ivaretas på dagens nivå.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å følge nøye opp den videre implementeringen av intensjonsavtalen gjennom den siste implementeringsfasen.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere tiltak som i større grad ivaretar informasjonsbehovet til ansatte og innbyggere i Rømskog kommune – også i den gjenværende implementeringsfasen.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen å løpende vurdere behovet for ressurser avsatt til informasjonsarbeid.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler kommunen å ta initiativ til at partene i fellesskap vurderer eventuelle tiltak for å sikre at alle tillitsvalgte i de to kommunene sikres tilstrekkelig informasjon i den gjenværende fasen av kommunesammenslåingsprosessen.

Anbefaling 7: Revisjonen anbefaler kommunen å ta initiativ til at partene i fellesskap vurderer om drøftingsplikten er tilstrekkelig ivaretatt i behandling av saker vedrørende kommunesammenslåingen.

4 Innledning

4.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Har Rømskog kommune fulgt opp målene skissert i intensjonsavtalen i prosessen med kommunesammenslåing?

Problemstilling 2: Har Rømskog kommune fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning i prosessen med kommunesammenslåing?

4.2 Avgrensning av prosjektet

I arbeidet med kommunereformen er fullmakter overført fra Rømskog kommune til fellesnemnd og herunder prosjektorganisasjon. Revisjonens kontroll vil derfor delvis omfatte fellesnemndas og prosjektorganisasjonens arbeid. Der det i Problemstillingen stilles spørsmål ved om hvorvidt Rømskog kommune har fulgt opp mål og føringer, vil dette i praksis innebære en kontroll på om fellesnemnd og prosjektorganisasjon har fulgt dette opp. Fellesnemnd og prosjektorganisasjon er ikke informert spesifikt om gjennomføring av revisjonen. De er heller ikke involvert i gjennomføringen, bortsett fra oversendelse av dokumenter fra prosjektarbeidsgruppene. Forøvrig er hele kommunen omfattet av prosjektet, da det er sendt ut spørreundersøkelse til alle ansatte som har e-postadresse.

Revisjonens undersøkelse baserer seg på materiale som forelå på tidspunkt for undersøkelsen. Dette inkluderer materiale innhentet fra prosjektorganisasjonen for ny kommune. Prosjektrådmannen understreket ved oversendelse at de planene som ble oversendt revisjonen på dette tidspunkt ikke ville gi et komplett bilde av resultatene av kommunesammenslåingen, da de ikke ennå var behandlet administrativt og politisk. Endelig behandling av planene vil, ifølge prosjektrådmannen, skje gjennom hele 2019, og sannsynligvis inn i det første halvåret av 2020. Revisjonen understreker derfor at de vurderinger

som gjøres er basert på foreløpige arbeidsdokumenter for kommunesammenslåingen.

4.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- *LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- *LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- *Hovedavtalen 01.01.2018-31-12-2019. KS.*
- *Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner. Veileder. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017*
- *Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere. Artikkel. Regjeringen.no. 2018.*
- *Kommunikasjon i sammenslåingsprosessen. Distriktssenteret. 2018.*

Interne kriterier:

- *Intensjonsavtale om kommunesammenslåing mellom Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune. 13. april 2016.*

- *Kommunikasjonsplan – Veien frem til nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune*

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i vedlegg 1 til rapporten.

4.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001.

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i oppstartsintervju med rådmannen i Rømskog kommune.

Det er videre gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt alle ansatte med e-post i Rømskog kommune. Svarprosenten var noe lavere enn ønsket (30 %), men innenfor det revisor finner tilstrekkelig til å kunne bruke materialet i undersøkelsen. I undersøkelser som dette er en svarprosent på under 50 % vanlig. Undersøkelsen ble sendt til

totalt 77 respondenter. 23 har svart på undersøkelsen.

Revisor har også gjennomgått offentlig tilgjengelig informasjon relatert til prosessen. Dette omfatter blant annet saksdokumenter til fellesnemnd, partssammensatt utvalg for Nye Aurskog-Høland kommune, saksdokumenter til administrasjonsutvalget i Rømskog kommune, informasjon på nettsiden og Facebook-siden til Nye Aurskog-Høland kommune, artikler på nettsidene til Indre Akershus blad, og informasjonsbladet til Rømskog kommune – Rømsjingen.

Revisor har også gått gjennom rapporter fra delprosjektene i sammenslåingsprosessen.

Revisjonen vurderer kontrollhandlingene som gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

5 Problemstilling 1:

Problemstilling 1: Har Rømskog kommune fulgt opp målene skissert i intensjonsavtalen i prosessen med kommunesammenslåing?

5.1 Innledning

Intensjonsavtale om kommunesammenslåing mellom Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune var ferdig utarbeidet 13. april 2016, og vedtatt av kommunestyret i Rømskog kommune 15.8.2016. Sammenslåing av kommunene ble vedtatt av Stortinget 8.6.2017. Rammer og fullmakter for fellesnemnda ble vedtatt av kommunestyret i Rømskog kommune 8.9.2017.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i enkelte av målsetningene i intensjonsavtalen, og vurdert i hvilken grad disse målene er fulgt opp i de dokumenter som forelå på tidspunkt for revisjonen. Det er i hovedsak Fellesnemnda med

tilhørende prosjektorganisasjon som følger opp målsetningene, etter fullmakt fra kommunestyret i Rømskog kommune.

5.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er i sin helhet hentet fra Intensjonsavtale om kommunesammenslåing mellom Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune, og finnes i tekstboks på neste side. En oppstilling av revisjonskriteriene til problemstilling 1 finnes på neste side. En nærmere utledning av revisjonskriteriene finnes i Vedlegg 1 til denne rapporten.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Revisjonskriterium 1: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med kollektivtilbud mellom tettsteder og kommunesenter
- Revisjonskriterium 2: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med tilgang på boligtomter i lokalsamfunnene
- Revisjonskriterium 3: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av eksisterende næringsarealer i kommunen
- Revisjonskriterium 4: I planleggingen av ny kommune bør videre bruk av kommunehuset på Rømskog vurderes
- Revisjonskriterium 5: Økonomiplan og budsjett for den nye kommunen bør bygge på vedtatte planer
- Revisjonskriterium 6: I planleggingen av ny kommune skal det legges til rette for gjennomføring av vedtatte investeringsprosjekter for perioden 2016-2019, og i tillegg bygging av kloakkledningsnett i Rømskog i henhold til hovedplan for vann og avløp
- Revisjonskriterium 7: I planleggingen av ny kommune bør det planlegges for opprettholdelse av barnehage, skole og SFO på Rømskog, forutsatt faglig grunnlag
- Revisjonskriterium 8: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med opprettholdelse og videreutvikling av fritidsklubb og andre fritidstilbud for barn og unge på Rømskog
- Revisjonskriterium 9: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av tilbudene knyttet til helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern
- Revisjonskriterium 10: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av sykehjem og hjemmetjenester på Rømskog, forutsatt at det er faglig grunnlag for det
- Revisjonskriterium 11: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at dagens lege- og fysioterapijemler på Rømskog opprettholdes
- Revisjonskriterium 12: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at brannsikkerhet i hele kommunen ivaretas på dagens nivå
- Revisjonskriterium 13: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for et godt basistilbud av kultur- og idrettsaktiviteter i lokalsamfunnene
- Revisjonskriterium 14: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for at tilbud innen frivilligsentral videreutvikles
- Revisjonskriterium 15: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for en videreføring av tilbudet knyttet til Kurøen på Rømskog
- Revisjonskriterium 16: I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for at kulturskoletilbudet ivaretas og videreutvikles

5.3 Kollektivtilbud

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med kollektivtilbud mellom tettsteder og kommunesenter

5.3.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Både Rømskog kommune og Aurskog-Høland kommune har nylig behandlet ny kommuneplan.

I kommuneplan for Rømskog kommune omtales kollektivtrafikk i *Planbeskrivelse – Kommuneplan for Rømskog kommune 29.03.2019*. Under avsnittet for kollektivtrafikk vises det til skoleskyss og andre bussruter til og fra kommunen. Det beskrives videre at kommunen ønsker sterkere satsing på og bruk av fylkeskommunens Flexx-tilbud. Rådmannen opplyste i tilbakemelding per e-post 16.7.2019 at Rømskogs ordfører våren 2019 hadde evalueringsmøte med fylkeskommunen og Flexx.

I kommuneplan for Aurskog-Høland kommune omtales kollektivtrafikk under avsnittet *Transporttiltak*. Det vises til at ansvaret for å sikre transportinfrastruktur primært ligger på statlige og regionale myndigheter, men der kommunen er en aktiv pådriver. Enkelte tiltak vil imidlertid hvile på kommunen, som trafikkikkerhet, tilrettelegging for pendlere og fremkommelighet for syklende og gående.

Revisor kan ikke se at kollektivtrafikk er tema i rapporter fra den nye kommunens arbeidsgrupper eller fellesnemndas møter våren 2019.

5.3.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at arbeidet for å sikre kollektivtilbud mellom tettsteder og kommunesenter i stor grad vil bestå av politisk påvirkningsarbeid mot regionale myndigheter. Dette vil blant annet omfatte innspill til regionale planer for kollektivtrafikk, og innspill til arbeidet med utarbeidelse av Viken fylkeskommune.

Flexx-tilbudet som Rømskog kommune viser til tilbys per i dag kun i fylkene Østfold, Finnmark og Møre- og Romsdal. Revisor er ikke kjent med

hvilke planer som finnes for dette tilbudet i Viken fylkeskommune fra 1.1.2020.

Revisor vurderer det som positivt at begge kommuner omtaler kollektivtrafikk i sine nye kommuneplaner – om enn med noe ulikt fokus. Revisor vurderer det som sentralt at kommunene vurderer eventuelle muligheter for å spille inn sine behov når det gjelder dette området til regionale myndigheter. Revisjonen vil derfor anbefale kommunen å følge nøye opp regionalt planarbeid for kollektivtrafikk.

5.4 Tilgang på boligtomter

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med tilgang på boligtomter i lokalsamfunnene

5.4.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Revisor har kontrollert rapporten *Leveranser for delprosjekt Samfunn og utvikling*. Her går det fram at begge kommuner er i gang med rullering av sine respektive kommuneplaner, og at samordning på området bør avvente endelig vedtak av disse.

Det fremgår videre av dokumentet at det kan opereres med to kommuneplaner en stund etter sammenslåingen, men at dette bør tidsbegrenses. Videre legges det ifølge dokumentet opp til rullering av kommuneplan med utgangspunkt i Aurskog-Hølands nye plan mot slutten av 4-års perioden.

Fellesnemnda behandlet i sitt møte den 4.2.2019 et forslag fra Aurskog-Høland kommune om at arbeidet med planstrategi for den nye kommunen skulle fremskyndes, slik at ny planstrategi kan vedtas av ny kommune før sommeren 2020.

Begge kommunenes arealdeler til nye kommuneplaner ble vedtatt i respektive kommunestyre første halvår 2019. Fylkesmannen har fotsatt innsigler til Aurskog-Hølands plan, og berørte områder er tatt ut og mekles august 2019. Rømskog kommune behandlet ny arealdel til kommuneplanen i møtet 11.4.2019. Kommuneplanens arealdel 2019-

2030 ble vedtatt. I planen er det lagt inn to nye boligfelt / utvidelse av boligfelt – utvidelse av boligfeltene ved Strandene og nytt boligfelt Bøhaget. Både utvidelsen og nytt boligfelt ligger innenfor tettstedsgrønne vedtatt av regionale myndigheter. Det var tidligere fremmet innsigelser til nytt boligfelt Bøhaget fra Fylkesmannen i Østfold. Innsigelsene ble trukket gjennom enighet i meklingsmøte 30.11.2018.

I kommuneplan 2018-2028 for Aurskog-Høland kommune er det også lagt til rette for tilgang på boligtomter i lokalsamfunnene. Av saksframlegget til *2. gangs behandling revidert kommuneplan for Aurskog-Høland kommune*, kommer det fram at regionale og nasjonale myndigheter har fremmet en rekke innsigelser til flere av de planlagte utbyggingsområdene. Under behandling i fylkeskommunen inneholdt fylkesrådmannens forslag til vedtak blant annet en formulering om at utbyggingen utenfor Bjørkelangen i fremtiden må begrenses i større grad enn planforslaget la opp til. Dette for å samsvare med intensjonene i Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus (RA-ATP). Fylkestinget omgjorde dette, slik at vedtaket lyder: «Fylkesutvalget har forståelse for Aurskog-Høland kommunes ønske om å videreutvikle og fortette i de eksisterende tettstedene Aursmoen, Bjørkelangen og Løken. Hovedtyngden av veksten bør derfor legges på tettstedene fra Bjørkelangen via Løken til Lillestrøm og fra Bjørkelangen via Aurskog til Lillestrøm. Rådmannen skriver i saksframlegget at dette forstås som at fylkestinget langt på vei har kommet kommunen i møte i synet på at en vekstfordeling på 80/20 % med prioritert vekstområde på Bjørkelangen, vil være en uheldig utvikling av Aurskog-Høland kommune. Rådmannen forstår vedtaket i fylkestinget som at prioritert vekstområde i Aurskog-Høland defineres som tettstedene Aurskog, Bjørkelangen og Løken.

5.4.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at arbeidet som er gjort i forbindelse med kommuneplanene i de to kommunene er sentralt for å sikre måloppnåelse

på punktet om tilgang til boligtomter i lokalsamfunnene.

Revisor vurderer det som sannsynlig at de områdene som har kommet med i nylig vedtatte planer også vil omfattes av kommende plan for den nye kommunen, men at mulighet for ytterligere utvidelser, for Rømskog sin del, vil kunne avhenge i stor grad av om Rømskog kommer inn under det som defineres som prioritert vekstområde. Revisjonen vil derfor anbefale kommunen å følge nøye opp regionalt planarbeid for bostedsutvikling.

Revisor vurderer at kommunen har fulgt opp målsetningen om at det skal arbeides med tilgang til boligtomter i lokalsamfunnene.

5.5 Næringsarealer

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av eksisterende næringsarealer i kommunen

5.5.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Arbeidet med videreutvikling av eksisterende næringsarealer i kommunen vil på samme måte som for tomtearealer omfattes av arbeidet med kommuneplaner.

I ny kommuneplan for Rømskog kommune er det lagt til rette for utvidelse av to næringsområder - ett ved Tjernmoen og ett på Vestsida. Det er videre lagt til rette for et nytt næringsområde øst for Lortbrua massetak.

I ny kommuneplan for Aurskog-Høland kommune er det avsatt arealer for næringsutvikling på Killingmo i Aurskog, utvidelse av næringsområdet på Løken og på Hemnes sag, samt et mindre område på Setskog. I tillegg gir planene om fortetting mulighet for utvidelse av handel- og servicenæringer i sentrumsområdene, spesielt på Bjørkelangen. I tillegg er det avsatt ett område på Harkerud, Aurskog til offentlig tjenesteyting.

5.5.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at kommunene gjennom behandling og oppfølging av nye kommuneplaner har arbeidet med videreutvikling av eksisterende næringsarealer. Eventuelle nye eller ytterligere behov bør, etter revisors vurdering, tas med i arbeidet med utarbeidelse av ny planstrategi for ny kommune. Revisjonen vil anbefale kommunen å følge nøye opp regionalt planarbeid for areal- og transportplaner.

5.6 Bruk av kommunehuset på Rømskog

I planleggingen av ny kommune bør videre bruk av kommunehuset på Rømskog vurderes

5.6.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data.

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at kommunestyret har satt av penger til ombygging av kommunehuset, slik at fastlege og fysioterapeut kan holde til her etter kommunesammenslåingen. De er i dag lokalisert til sykehjemmet.

Under avsnittet *Investeringer i økonomiplanen i Økonomiplan for 2019-2022 Rømskog kommune*, er det avsatt kr 500.000 i 2019 og kr 1.000.000 i 2020 til ombygging kommunehus.

Fremtidig bruk av kommunehuset på Rømskog er tildelt et eget avsnitt i rapport fra delprosjekt kultur. Her foreslås det å beholde kulturdelen av huset som i dag, med utleielokaler. Gymsal benyttes av barneskolen på dagtid, samt trening, bygdekino og andre tilstelninger på kveldstid og i helger. For kontordelen av huset foreslås det å tilby kontorer til lag og foreninger – en møteplass. Videre foreslås kontorfellesskap for bedrifter (liten næringshage / hjemmekontor) der kommunen også har tilgang til et par kontorplasser. Det foreslås videre innbyggertorg, utstyrssentral og frivilligsentral.

Revisor kan ikke se at fremtidig bruk av kommunehuset på Rømskog er omtalt i noen av rapportene fra de andre delprosjektene.

Kommunestyret fattet vedtak om fremtidig bruk av kommunehuset i sitt møte 20.6.2019.

5.6.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Med Rømskog kommunes vedtatte økonomiplan for 2019-2022 vurderer revisor at det foreligger konkrete planer for bruk av kommunehuset på Rømskog. Revisor finner ikke omtale av disse planene i rapporter fra prosjektgruppene. Rømskog kommunes økonomiplan for 2019-2022 ble imidlertid behandlet i fellesnemndas møte 4.2.2019. Det fremkommer ingen innvendinger til økonomiplanen på dette punktet.

Videre foreligger det ytterligere forslag til bruk av kommunehuset på Rømskog i rapport fra delprosjekt kultur.

Revisor vurderer med dette at videre bruk av kommunehuset på Rømskog blir vurdert i planleggingen av ny kommune.

5.7 Barnehage, skole og SFO

I planleggingen av ny kommune bør det planlegges for opprettholdelse av barnehage, skole og SFO på Rømskog, forutsatt faglig grunnlag

5.7.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet viste rådmannen til intensjonsavtalen, der det fremkommer at skole, SFO og barnehage fortsatt skal være på Rømskog, så lenge det er faglig grunnlag for det. Rømskog blir en egen skolekrets. Rektor ved Rømskog skole er fra høsten 2018 med i rektornettverket til Aurskog-Høland kommune. Barnehagestyret er med i tilsvarende nettverk.

I rapport fra delprosjekt Oppvekst og utdanning foreslås det at tjenestene i oppvekst og utdanning organiseres slik de er organisert i sektor Oppvekst og utdanning i Aurskog-Høland kommune i dag. Videre foreslås at skolene, barnehagene og SFO organiseres på samme måte som Aurskog-Høland gjør i dag. Det beskrives videre at Nye Aurskog-Høland har sju skoler.

5.7.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at det er lagt til grunn i delprosjektets rapport at skole, SFO og barnehage på Rømskog opprettholdes. De vil da inngå organisatorisk i Oppvekst og utdanning, på lik linje med de øvrige skolene og barnehagene i kommunen.

Revisor vurderer med dette at det planlegges for opprettholdelse av barnehage, skole og SFO på Rømskog.

5.8 Fritidstilbud til barn og unge

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med opprettholdelse og videreutvikling av fritidsklubb og andre fritidstilbud for barn og unge på Rømskog

5.8.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at Rømskog kommune har en ungdomsklubb – Ungdomsfabrikken. Rådmannen viser til at dette blir en av flere ungdomsklubber i den nye kommunen. De har også ungdomsklubber på Hemnes, Løken, Bjørkelangen og Aurskog.

I rapport fra delprosjektet Kultur anbefales det med modellen for drift av fritidsklubb og fritidstilbud til barn og unge i Aurskog-Høland benyttes, og at fritidsklubben på Rømskog driftes som en av flere klubber i den nye kommunen.

Når det gjelder idrett og friluftsliv kommer det frem i rapporten fra arbeidsgruppen at kommunene har ulike tilnærminger til ansvarsfordeling ved vedlikehold og drift av friluftsanlegg og lekeplasser. I Rømskog driftes disse av teknisk avdeling i kommunen. I Aurskog-Høland gis det tilskudd fra kommunen til velforeninger for rehabilitering eller bygging av nye lekeplasser. Prosjektgruppen anbefaler at modellen fra Aurskog-Høland benyttes i ny kommune.

Når det gjelder lag og foreninger anbefaler prosjektgruppen at Aurskog-Hølands modell for samarbeid og tilskudd til lag og foreninger benyttes i ny kommune.

Det anbefales videre at Kurøen videreføres og beholdes som samlingspunkt for aktiviteter og trivsel.

5.8.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer med utgangspunkt i ovenstående at det legges opp til å videreføre fritidsklubben/ungdomsklubben på Rømskog. Revisor vurderer det som litt mer uklart hva «andre fritidstilbud for barn og unge på Rømskog» omfatter, men vurderer at støtte til

lag og foreninger samt idretts- og friluftsliv utgjør sentrale deler av dette.

Revisor vurderer at det i planleggingen av ny kommune arbeides med opprettholdelse og videreutvikling av fritidsklubb og andre fritidstilbud for barn og unge på Rømskog.

5.9 Helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av tilbudene knyttet til helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern

5.9.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at helsestasjon for førskolebarn ble slått sammen med helsestasjon for Aurskog-Høland kommune i 2017. Den er lokalisert til Bjørkelangen. De andre tettstedene i kommunen har tilsvarende løsning. Rådmannen opplyste videre at skolehelsetjenesten holder til på skolen. Rømskog kjøper denne tjenesten fra Aurskog-Høland kommune. Barneverntjenesten har Rømskog kjøpt fra Marker kommune. Denne avtalen skal sies opp, og Rømskog går inn i barneverntjenesten for Aurskog-Høland kommune.

Innenfor barnevern og forebyggende tjenester foreslår arbeidsgruppen for Oppvekst og utdanning at den nye kommunen fortsetter organisering og struktur slik den er i Aurskog-Høland kommune i dag. Arbeidsgruppen viser videre til at det bør utredes om kommunen skal ha et eget tiltaksteam i barnevern som jobber med endringer i familien, eller om dette skal ses på i sammenheng med andre tjenester i kommunen.

Under punktet «Innspill til gevinstrealiseringsplan» i rapporten fra arbeidsgruppen trekkes det blant annet fram at Rømskog får tilgang til spisskompetanse og deltakelse i faglige nettverk (eks. migrasjonspedagog, spespednettverk), at sammenslåingen gir mulighet for et «utenfrablikk» på og gjennomgang av

eksisterende praksiser, flere brukervennlige løsninger (digitalisering), større fagmiljøer og større fleksibilitet for kommunen som arbeidsgiver (tilgang til flere folk).

5.9.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at det innenfor dette området i hovedsak legges opp til en videreføring og videreutvikling av eksisterende praksis. Den største forskjellen blir for barnevern, der avtalen med Marker opphører, og den nye kommunen vil levere barneverntjenester selv til Rømskogs innbyggere.

Revisor kan ikke se at det er beskrevet andre konkrete tiltak for videreutvikling av tjenesten i rapporten fra delprosjekt for Oppvekst og utdanning, bortsett fra at det bør utredes om kommunen skal ha et eget tiltaksteam innen barnevern som jobber med endringer i familier.

5.10 Sykehjem og hjemmetjenester

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av sykehjem og hjemmetjenester på Rømskog, forutsatt at det er faglig grunnlag for det.

5.10.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at Rømskog kommune per dato har ett sykehjem hvor bemanningen også yter hjemmebaserte tjenester. Rådmannen informerte videre om at kommunestyret i Rømskog kommune i desember 2018 vedtok en ombygging av sykehjemmet til omsorgsboliger med heldøgns bemanning. Rådmannen viste til KOSTRA-tall som viser at både Aurskog-Høland og Rømskog har høyt belegg på sykehjem sammenlignet med andre kommuner.

Revisor ser av *Økonomiplan for 2019 -2022 Rømskog kommune* at det er vedtatt avsatt kr 4.500.000 i 2019 og kr 10.500.000 i 202 til «Utvidelse Eldresenteret». Dette er videre forklart i teksten: «Sykehjemmet trenger utbedring og oppgradering av beboerrommene.

Det er ønskelig med ombygging til omsorgsboliger med heldøgns omsorg og pleie. Dette er drøftet i delprosjekt for sammenslåing med Aurskog-Høland kommune».

Fellesnemnda behandlet i sitt møte 4.2.2019 uttalelse om årsbudsjett og økonomiplan 2019-2022 i Rømskog kommune. Det ble i møtet fremmet forslag om å avvente prosjektet med ombygging av sykehjemmet inntil videre. Forslaget fikk 3 stemmer og falt mot 7 stemmer.

I rapport for delprosjekt Helse og omsorg skriver arbeidsgruppen for sykehjemstjenester og hjemmetjeneste blant annet: «Det startes tidlig (2019/2020) med å utrede mulighetene for å omgjøre sykehjemsplassene på Rømskog til heldøgns bemannede omsorgsboliger. I og med at det er integrert drift ved sykehjem og hjemmetjeneste i Rømskog, og det er vanskelig å skille ressursene fra hverandre, forslås det at dagens Rømskog eldresenter (sykehjem) og hjemmetjenesten organiseres sammen med hjemmetjenesten i resten av den nye kommunen fra 1.1.2020.»

Arbeidsgruppen for sykehjem og hjemmetjeneste skriver blant annet følgende: «Hjemmetjenesten, ..., deles i fire distrikter, med en base på følgende steder: Aurskog, Bjørkelangen, Rømskog og Hemnes. Det er hensiktsmessig at basen på Rømskog utvides til å ha ansvar for Setskog og evt. deler av Hemnes der det er hensiktsmessig, grunnet kjøreavstander.»

Delprosjektet skriver i rapporten: «Det er i delprosjektet enighet om at Rømskog eldresenter avvikles som sykehjem fra 1.1.2020 og videreføres som heldøgns bemannet omsorgsbolig organisert i et hjemmetjenestedistrikt i tjenesteområdet hjemmeboende og rehabilitering.»

Rådmannen opplyser i e-post per 17. juli 2019 at forprosjekt for ombygging av sykehjemmet ble avsluttet i juni og ombyggingen ble lagt ut på Doffin med frist i august.

5.10.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at det arbeides med en videreutvikling av eldresenteret på Rømskog

(dagens sykehjem/hjemmetjenester). Videreutviklingen innebærer en avvikling av sykehjemsfunksjonen, men aktivitet ved eldresenteret opprettholdes ved at det bygges om til heldøgns bemannede omsorgsboliger. Revisor vurderer at dette er i tråd med Rømskog kommunestyres ønske.

5.11 Lege- og fysioterapitjenester

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at dagens lege- og fysioterapitjenester på Rømskog opprettholdes

5.11.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at Rømskog har fastlege og fysioterapeut per dato, som holder til på sykehjemmet. Fysioterapeut er ikke kommunalt ansatt, men privatpraktiserende med driftsavtale. Rådmannen viser her også til at det er satt av penger til ombygging av kommunehuset, slik at fastlege og fysioterapeut kan holde til der etter kommunesammenslåingen.

Delprosjekt for Helse og omsorg skriver at er enige i arbeidsgruppens forslag om å organisere ergo- og fysioterapiavdelingen i tjenesteområdet til hjemmeboende og rehabilitering med videreføring av kontorlokaler i Helsehuset. Arbeidsgruppen for sykehjem og hjemmetjeneste skriver at det er viktig å satse på solide faglige miljøer hvor det er flere fagpersoner samlet og helst unngå å ha enmannspraksiser. Arbeidsgruppa ønsker at det utredes videre hvordan det på sikt er hensiktsmessig å organisere tjenesten, og peker på at en mulighet kan være å organisere tjenesten på samme måte som skolehelsesøstertjenesten i kommunen.

Delprosjektet for Helse og omsorg foreslår at organisatorisk plassering av fastleger i ny kommune videreføres som i dagens Aurskog-Høland. Organisering av de kommunale fastlegestillingene foreslås det at vurderes i samråd med ny kommuneoverlege. Arbeidsgruppen foreslår at kommunen på sikt knytter et dagsverk fastlegetjeneste til de heldøgns bemannede omsorgsboligene.

Delprosjektet deler arbeidsgruppas syn på at det er behov for en ressursforskyvning i sektorens tjenestebilde, da en for stor del av sektorens økonomi er bundet opp i tjenester høyt i omsorgstrappa.

5.11.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer, basert på rådmannens tilbakemelding, at Rømskog kommune har lagt til rette for at lege- og fysioterapitjenester kan opprettholdes på Rømskog.

Revisor vurderer rapporten fra delprosjekt Helse og omsorg som mindre tydelig når det gjelder opprettholdelse av lege- og fysioterapitjenester på Rømskog. Det vises til behov for utredning av fremtidig organisering av tjenesten, og at organisering av fastlegestillinger bør vurderes i samråd med ny kommuneoverlege.

Revisor vurderer at fortsatt aktivitet ved eldresenteret gjennom omgjøring av sykehjem til heldøgns bemannede omsorgsboliger vil bidra til å opprettholde et behov for lege- og fysioterapitjenester på Rømskog. Delprosjektet viser også til et behov for ressursforskyvning i sektorens tjenestebilde – fra sykehjemstjenester til tjenester lavere i omsorgstrappa. Dette vil også etter revisors vurdering bidra til å opprettholde behov for lege- og fysioterapitjenester på Rømskog, i tilknytning til hjemmetjenestedistriktet.

5.12 Brannsikkerhet

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at brannsikkerhet i hele kommunen ivaretas på dagens nivå

5.12.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet opplyste rådmannen om at Rømskog kommune kjøper brannvesentjenester fra Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS. Aurskog-Høland er medeier i dette IKS-et, slik at dette fortsetter som før. I tillegg har Rømskog en lokal styrke, som også vil opprettholdes. Det er i dag brannstasjon på Bjørkelangen og på Løken.

Eiere i Nedre Romerike brann- og redningsvesen er i dag kommunene Skedsmo, Rælingen, Lørenskog, Nittedal, Sørumsdal, Fet og Aurskog-Høland.

I rapport for delprosjekt Teknisk drift kommer det frem at delprosjektet anbefaler at avtalen med Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS revideres, og at kravet i intensjonsavtalen om å opprettholde dagens nivå iht. lovkrav vedrørende brannberedskaper i Rømskog må ivaretas i avtalerevisjonen.

I rapportens avsnitt *Interkommunale samarbeid og løsninger for ny kommune* er også ivaretagelse av intensjonsavtalen i forhold til brannberedskap på Rømskog trukket fram spesifikt under punktet «Utfordringer / hvordan skal dette håndteres».

Av selskapsavtalen for Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS, per 1. januar 2014, går det fram at tjenestenivået vedtas av representantskapet på grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse. En deltakerkommune har likevel anledning til å få levert tjenester utover dette nivået, mot kostnadsdekkende godtgjørelse.

Revisjonen ser av protokoll til representantskapet for Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS 4.12.2018, at representantskapet vedtok at forberedende sonderinger til forhandlinger om et felles brannvesen på Romerike skal tas opp igjen høsten 2019.

5.12.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer, med utgangspunkt i rapporten fra delprosjekt Teknisk drift, at det arbeides med at brannsikkerhet i hele kommunen ivaretas på dagens nivå.

Med utgangspunkt i foreliggende selskapsavtale, vurderer revisor at spørsmålet om beredskapsnivå (tjenestenivå) vil være gjenstand for løpende vurdering fra representantskapets side. Nye Aurskog-Høland kommune vil, etter revisors vurdering, allikevel selv kunne bestemme beredskapsnivå på Rømskog mot kostnadsdekkende godtgjørelse. For at målsetningen i intensjonsavtalen skal ivaretas på sikt vil det være avgjørende at fremtidige selskapsavtaler også inneholder formuleringer som åpner for at kommuner selv kan bestemme tjenestenivå mot kostnadsdekning. Det vurderes som lite

sannsynlig at det i selskapsavtaler åpnes for differensiert tjenestenivå innenfor selskapets område uten noen form for kostnadsdekning fra aktuell kommune.

Revisor vil derfor anbefale at kommunen følger nøye med på videre forhandlinger om fremtidige selskapsavtaler for brann- og redningstjenester – det være seg for Nedre Romerike eller Romerike som helhet. Samtidig må finansiering for eventuelt egendefinert tjenestenivå sikres.

5.13 Kultur- og idrettsaktiviteter

I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for et godt tilbud av kultur og idrettsaktiviteter i lokalsamfunnene

5.13.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet informerte rådmannen om at kommunen har ulike kulturtilbud, som bibliotek (med åpningstid to dager i uken), frivilligsentral, sommersesong på Kørren, og så videre. Kommunen formidler tilskudd til lag og foreninger, og gir kulturstøtte. Rådmannen viste videre til at idrettslaget bygger nytt allidrettshus, med tilskudd fra kommunen. Det er inngått en leieavtale om at Ungdomsfabrikken skal flytte inn der. Kommunen har en stilling på 40 % som kulturleder.

Rådmannen opplyste videre at biblioteket på Rømskog fortsatt vil ha åpent 2 dager i uken, men at det i tillegg blir meråpent som selvbetjeningsbibliotek. Forøvrig opplyser rådmannen at det blir som før, men at tilskudd etc. vil administreres av den nye kommunen.

I delprosjekt Kultur var det satt ned 12 arbeidsgrupper som har arbeidet med ulike temaer innen kulturområdet.

Arbeidsgruppen for bibliotek har foreslått det samme som rådmannen viste til – at biblioteket vil være betjent to dager i uken. Arbeidsgruppen anbefaler videre at det legges opp til meråpen løsning på Rømskog, noe arbeidsgruppen vurderer vil styrke dagens løsning.

Arbeidsgruppen for kulturskole viser til at det allerede er elever fra Rømskog som er tilknyttet kulturskolen i Aurskog-Høland, og anbefaler at

Rømskog kommune tilslutter seg Aurskog-Høland kommune sitt tjenestetilbud innen kulturskolen. Det vises også til at kulturskolen på Rømskog tar del i tjenestetilbudet i Aurskog-Høland sin kulturskole skoleåret 2018/2019. Dette er det også opplyst om på Rømskog kommunes nettside for kulturskole. Det kommer videre fram av nettsiden at det i Rømskog tilbys Hip-hop dansekurs våren 2019.

Arbeidsgruppen for idrett og friluftsliv anbefaler at området organiseres etter modellen i Aurskog-Høland. Kommunen har samarbeidsavtale med Aurskog-Høland idrettsråd, og kulturkonsulenten deltar på idrettsrådets møter. Idrettsrådet mottar driftstilskudd til fordeling. Videre gir Aurskog-Høland tilskudd til velforeninger for rehabilitering eller bygging av nye lekeplasser.

Arbeidsgruppen for museum/bygdetun/minnesmerker anbefaler at Kurøen videreføres og vedlikeholdes som samlingspunkt for aktiviteter og trivsel, og at Kurøen ivaretas som et bygdetun.

Arbeidsgruppen for lag og foreninger anbefaler at modellen fra Aurskog-Høland benyttes i ny kommune. Aurskog-Høland kulturråd har samarbeidsavtale med kommunen, og kultur- og idrettskonsulenten er kommunens «møtepunkt» mellom kommunen og lag og foreninger.

Arbeidsgruppen for frivilligsentral viser til at det er godt etablerte frivilligsentraler i begge kommuner. Arbeidsgruppen anbefaler at modellen i Aurskog-Høland benyttes. Det som skiller organisering i de to kommunene i dag er i hovedsak representasjon i styret, og hvem styret for frivilligsentralen rapporterer til.

5.14 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Har Rømskog kommune fulgt opp målene skissert i intensjonsavtalen i prosessen med kommunesammenslåing?

Målene som er skissert i intensjonsavtalen følges delvis opp av Rømskog kommune direkte og delvis via fellesnemnda og prosjektorganisasjonen for ny kommune. Det er viktig å understreke at vurderingene som er gjort i tilknytning til denne problemstillingen er basert på foreløpige arbeidsdokumenter, og at det derfor kan komme endringer som følge av videre administrativ og politisk behandling frem mot kommunesammenslåingen. Revisjonen anbefaler derfor kommunen å følge nøye opp den videre implementeringen av intensjonsavtalen

Arbeidsgruppe for flerbrukshall/gymsal/idrettshus anbefaler at gymsal/kultursal på Rømskog blir en del av KulturArena i forhold til utleie og administrasjon. Arbeidsgruppe for bygdekino anbefaler å opprettholde tilbudet om bygdekino i Bjørkelangen og på Rømskog.

5.13.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer ut fra ovenstående at det i byggingen av ny kommune arbeides for å ivareta et godt basistilbud av kultur- og fritidsaktiviteter i lokalsamfunnene. En av de viktigste endringene for Rømskog sin del vil være at administrasjon av kultursektoren, herunder tildeling av kulturmidler, støtte til lag og foreninger og så videre blir lagt til en ny og større kommune. Der må det konkurreres om midler med de andre lokalsamfunnene i kommunen. Kulturskoletilbudet ble slått sammen våren 2019. For øvrig vurderer revisor at det ut fra delprosjektets anbefalinger legges opp til et fortsatt godt basistilbud av kultur og idrettsaktiviteter på Rømskog sammenlignet med dagens tilbud – blant annet med meråpent bibliotek, en aktiv frivilligsentral og aktivitet på Kurøen.

Revisor vurderer at kommunen, herunder fellesnemnd og prosjektorganisasjon, i all hovedsak har fulgt opp målene som er skissert i intensjonsavtalen så langt i prosessen. Dette gjelder de utvalgte målene revisor har kontrollert i rapporten,

Enkelte av målene er det kommunen, eller ny kommune, som i stor grad styrer selv. Andre mål er i større grad avhengig av overordnede myndigheter. Dette gjelder for eksempel området kollektivtrafikk. Resultatopptilnåelse på dette området vil i stor grad avhenge av regionale og sentrale myndigheter, og med det kommunens påvirkningsarbeid opp mot disse. Det fremkommer lite konkret i dokumentasjonen revisor har gjennomgått i forbindelse med hva som gjøres på dette området fram mot kommunesammenslåing. Andre områder som delvis avhenger av regionale myndigheter er tilgang på boligtomter og næringsarealer. Her har begge kommuner utarbeidet nye kommuneplaner som ivaretar dette. Videre utvikling utover dette avhenger til dels av regulering fra regionale myndigheter. Opprettholdelse av brannikkerhet på dagens nivå – med eget deltidsmannskap i Rømskog – avhenger også av fremtidige selskapsavtaler – enten for Nedre Romerike brann- og redningsvesen, eller for et samlet brannvesen for Romerike. Her vil det etter revisjonens vurdering være viktig at fremtidige selskapsavtaler også åpner for at kommuner kan ha et egendefinert tjenestenivå mot kostnadsdekkende godtgjørelse.

Oppsummert vurderer revisjonen at Rømskog kommune har fulgt opp målene skissert i intensjonsavtalen så langt i prosessen.

5.15 Anbefalinger til problemstilling 1

Anbefaling 1: Kommunen bør følge nøye opp regionalt planarbeid for areal- og transportplaner.

Anbefaling 2: Kommunen bør følge nøye opp forhandlinger om nye selskapsavtaler for brann- og redningstjenester for å sikre at brannikkerheten i hele kommunen kan ivaretas på dagens nivå.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å følge nøye opp den videre implementeringen av intensjonsavtalen gjennom den siste implementeringsfasen.

6 Problemstilling 2:

Problemstilling 2: Har Rømskog kommune fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning i prosessen med kommunesammenslåing?

6.1 Revisjonskriterier

Problemstillingen kan deles i to. På den ene side er kommunes informasjonsarbeid generelt rettet mot innbyggere, ansatte og politikere vurdert. På den annen side er kommunens oppfølging av lov- og avtalebestemt informasjon og medbestemmelse vurdert.

Som vurderingsgrunnlag for kommunens generelle informasjonsarbeid er revisjonskriterier utledet av sentrale veiledere og erfaringsdokumenter fra tidligere kommunesammenslåinger. Revisjonskriterier er utledet med utgangspunkt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner*, artikkelen *Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og*

innbyggere på regjeringens nettsider, samt Distriktscenterets artikkel *Kommunikasjon i sammenslåingsprosessen*.

Revisjonskriterier til den andre delen av denne problemstillingen er utledet fra Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen og KS-dokumentet *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*.

En nærmere utledning av revisjonskriteriene finnes i Vedlegg 1 til denne rapporten.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterium 1: Kommunen bør ha utarbeidet og fulgt opp en kommunikasjonsstrategi og/eller en kommunikasjonsplan

Revisjonskriterium 2: Kommunen bør ha avsatt dedikerte ressurser til kommunikasjonsarbeidet

Revisjonskriterium 3: Kommunen bør ha gjennomført drøftingsmøter med tillitsvalgte relatert til opprettelse av prosjekt-/arbeidsgrupper, samt ved behandling av saker som kan få betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold

Revisjonskriterium 4: Tillitsvalgte bør være representert i ad hoc-utvalg som utreder administrative spørsmål i sammenslåingsprosessen

Revisjonskriterium 5: Kommunen bør ha gjennomført informasjons- og drøftingsmøter med de tillitsvalgte i forbindelse med virksomhetsoverdragelse

Revisjonskriterium 6: Kommunen bør sørge for at arbeidsmiljøutvalget holdes løpende orientert om prosessen med kommunesammenslåing

6.2 Kommunikasjonsplan

Kommunen bør ha utarbeidet og fulgt opp en kommunikasjonsstrategi og/eller en kommunikasjonsplan

6.2.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet viste rådmannen til at Rømskog kommune utarbeidet en egen kommunikasjonsplan for Rømskog kommune, gjeldende fram til vedtak av intensjonsavtale – altså for fase 2 av kommunereformen.

Kommunikasjonsplan Rømskog og kommunereformen – fase 2 inneholder en tabell der ulike aktiviteter med tilhørende ansvarlige og tidsfrister er listet opp for ulike målgrupper. I oppstartsintervjuet opplyste rådmannen at tiltakene i planen er gjennomført. Det ble opprettet et eget område på hjemmesiden til kommunen, og det ble informert via kommunens Facebook-side. Videre ble det informert via Rømsjingen. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse før kommunen foretok et retningsvalg i forhold til hvilke kommuner det eventuelt var aktuelt å slå seg sammen med. Formannskapet deltok på et treff på biblioteket der innbyggerne hadde anledning til å stille spørsmål. Ansatte er informert gjennom dialogmøter, personalmøter, AMU og så videre. Kommunereformen har også vært tema på dialogmøte med lag og foreninger, og det har vært informert til politikere ved at temaet er satt på dagsorden på «politisk dag».

Rådmannen viste videre til det er utarbeidet en kommunikasjonsplan for arbeidet med den nye kommunen. Revisor har hentet denne fra nettsidene til Nye Aurskog-Høland kommune. Kommunikasjonsplanen ble vedtatt av fellesnemnda i møtet 19.10.2017.

Under oppstartsintervjuet oppga rådmannen at Rømskog kommune opplever at tiltakene i den nye kommunikasjonsplanen er iverksatt. Rådmannen viste til at det er opprettet en egen nettside for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune, og at dette er hovedkanalen for

informasjon. I tillegg er det opprettet en egen Facebook-side. Rådmannen opplyste videre at Rømskog kommune på sin nettside lenker opp saker for nettsiden for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune. Den nye kommunen sendte også ut et brev til alle innbyggere i den nye kommunen via Altinn. I tillegg viste Rådmannen til at det hender at Rømskog kommune også informerer via Rømsjingen.

Kommunikasjonsarbeidet beskrives i kommunikasjonsplanen for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune som et arbeid som må regnes som en viktig og prioritert del av sammenslåingsprosessen. Videre pekes det på at alle berørte skal få god og forståelig informasjon gjennom hele sammenslåingsprosessen. Det er også et mål i planen at informasjonen som kommer skal gis ut samtidig og være samkjørt.

I kommunikasjonsplanen for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune er det listet opp prioriterte kanalvalg for ulike målgrupper, blant annet:

Til ansatte:

- Intranett
- Egen ansattedel på ny nettside
- Allmøter eller avdelingsmøter – det forventes at hver leder både oppsøker og gir informasjon
- e-post

Til folkevalgte:

- Ny nettside
- Politiske møter
- eMeetings

Til tillitsvalgte:

- Ny nettside
- MB-møter
- Som deltaker i ulike utvalg

Til innbyggere:

- Lokalavisa
- Ny nettside
- Ny Facebook-side
- Eksisterende og FB og nettsider (peke til nye sider)
- Skole/undervisning (for å nå ungdom)

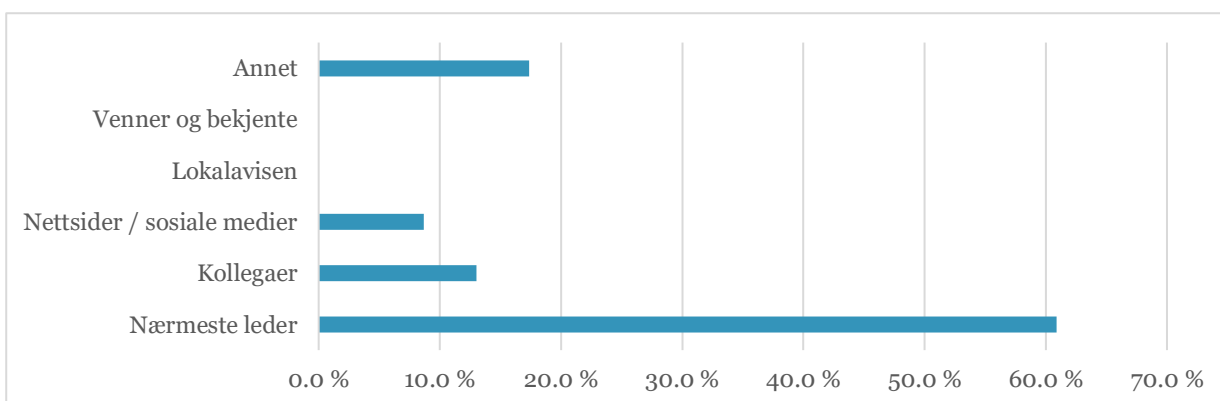
	nyeahrk.no	facebook	lokalavis	intranett	e-post	eMeetings	møter
Ansatte	x			x	x		x
Folkevalgte	x					x	x
Tillitsvalgte	x					x	x
Innbyggere	x	x	x				x
Næringsliv/ organsiasjoner	x	x	x				x
Myndigheter					x		
Andre kommuner	x						

FIGUR 2 VALGTE KOMMUNIKASJONSKANALER. KILDE: KOMMUNIKASJONSPLAN TIL NYE AURSKOG-HØLAND OG RØMSKOG KOMMUNE

I planen er det foretatt en prioritering av kanalvalg. Det slås fast at digitalt er førstevalg, og nettsiden for kommunesammenslåingen er kommunenes prioriterte informasjonskanal. I tillegg benyttes sosiale medier – for å forsterke og spre ulike budskap som skal nå mange. Felles Facebook-side for sammenslåingsprosessen er førstevalget. Kommunenes egne Facebook-sider benyttes parallelt. Lokalavisen skal benyttes til å informere om prosessen, og invitere til offentlige møter. Kommunenes ulike intranettløsninger er viktige kanaler for ansatte, og bør benyttes aktivt for å nå den enkelte ansatte i hver kommune.

Informasjonen skal være koordinert, slik at ansatte i de to kommunene får samme informasjon. E-post og SMS benyttes i direkte kommunikasjon til folkevalgte, ansatte og samarbeidspartnere når det er nødvendig. eMeetings er en app for de folkevalgte der politiske møter i fellesnemnda dokumenteres. Møtedokumentene er tilgjengelig for publikum på nettsiden, mens møtebehandlingen følges i eMeetings. Kanalvalg for de ulike målgruppene er sammenfattet som vist i Figur 2.

I spørreundersøkelsen som ble sendt ansatte i Rømskog kommune, ble det blant annet spurt om de ansattes oppfatning av ulike



FIGUR 1 - HVA ANSER DU SOM DEN VIKTIGSTE KILDEN TIL INFORMASJON OM KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN MED AURSKOG-HØLAND KOMMUNE?

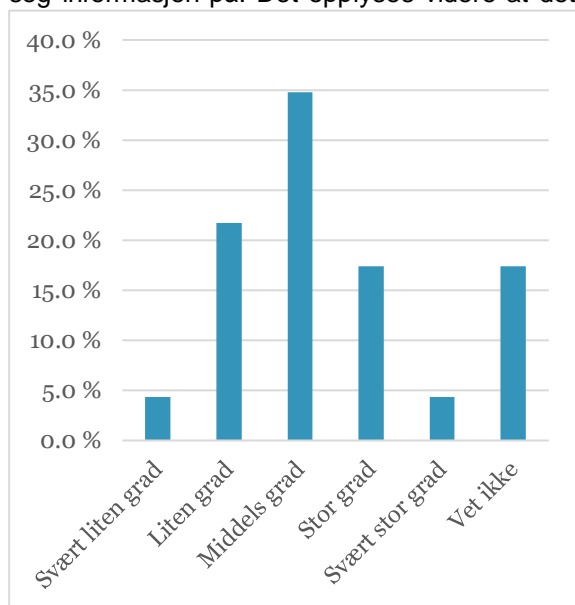
informasjonstiltak. På spørsmål om hva de ansatte ser på som den viktigste kilden til informasjon om prosessen, svarte over 60 % av respondentene «nærmeste leder», 13 % svarte «kollegaer», 8,7 % svarte «nettsider / sosiale medier», og 17,4 % svarte «Annet». Svarfordelingen vises i Figur 1.

De ansatte som mottok spørreundersøkelsen fikk også et åpent spørsmål om det var andre kanaler de mottar informasjon om kommunesammenslåingen på. Ledermøter, deltakelse i arbeids- og prosjektgrupper samt personalmøter og kontakt med andre tillitsvalgte trekkes fram som andre viktige kanaler å tilegne seg informasjon på. Det opplyses videre at det

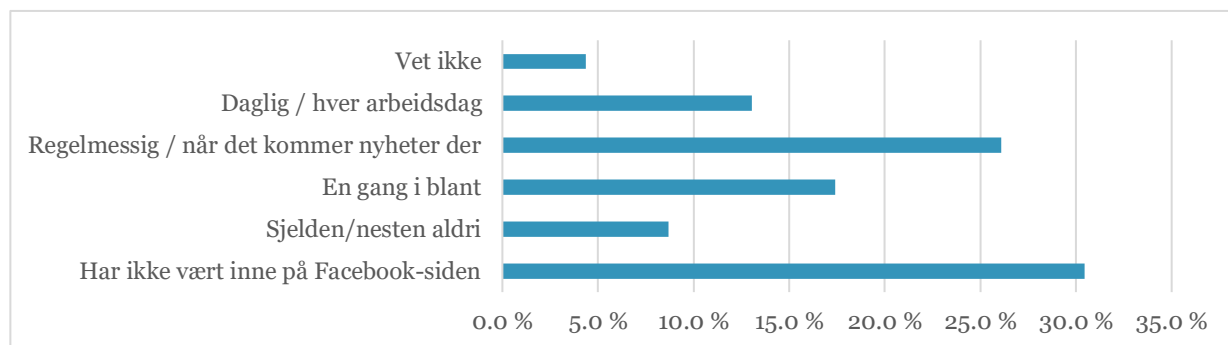
ikke er opprettet et eget intranett for den nye kommunen, men at kommunene har intranett hver for seg. Nettsiden for den nye kommunen har heller ikke en egen ansatt-del.

På spørsmålet om i hvilken grad de opplever at det informeres om kommunesammenslåingen via nettsider / sosiale medier oppgir nesten 35 % «i middels grad», 17,4 % svarer «i stor grad» og 21,7 % svarer «i liten grad». 17,4 % svarer «vet ikke». Hele svarfordelingen fremkommer av Figur 3.

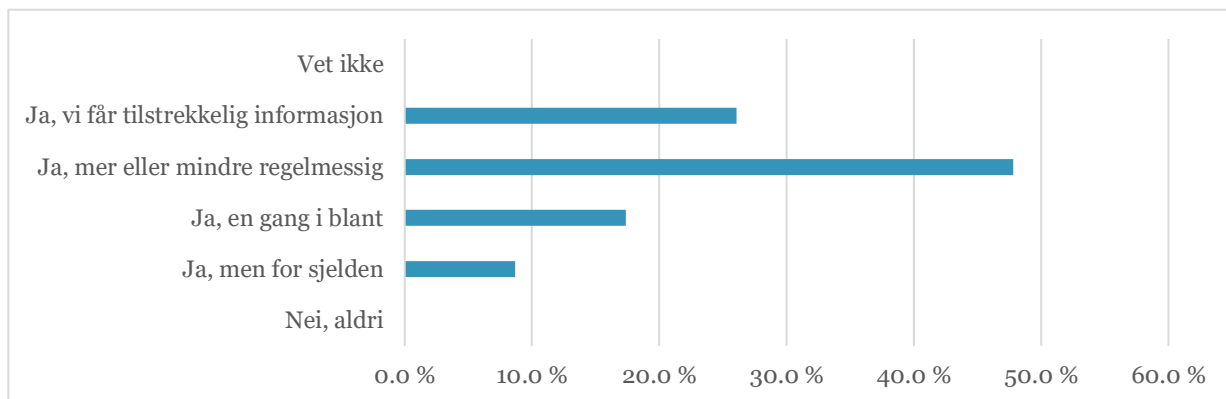
Figur 5 viser svarfordelingen for i hvilken grad respondenten følger med på nyheter som legges ut på intranett / egen ansatt-del på nettside for ny kommune.



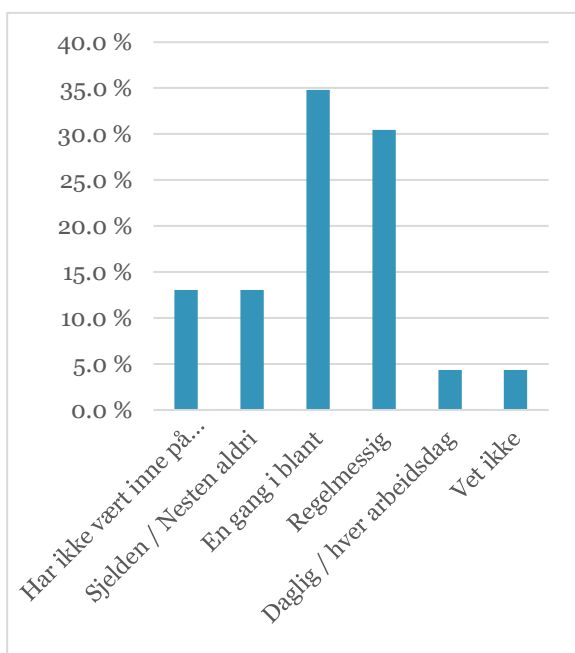
FIGUR 3 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET INFORMERES OM KOMMUNESAMMENSLÅINGEN VIA NETTSIDER / SOSIALE MEDIER?



FIGUR 4 - I HVILKEN GRAD FØLGER DU MED PÅ NYHETER SOM LEGGES UT PÅ DEN NYE KOMMUNENS FACEBOOK-SIDE?

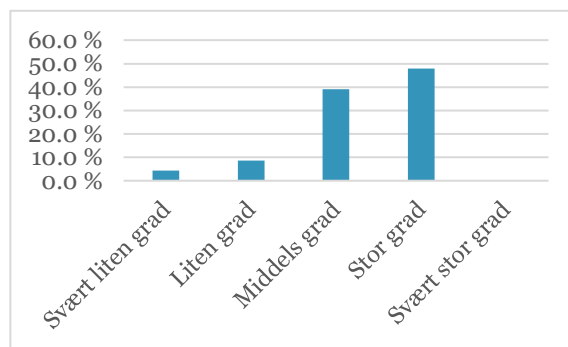


FIGUR 7 - OPPLEVER DU AT DET INFORMERES OM KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN PÅ AVDELINGSMØTER/PERSONALMØTER O.L.?



FIGUR 5 - I HVILKEN GRAD FØLGER DU MED PÅ NYHETER SOM LEGGES UT PÅ INTRANETT / EGEN ANSATT-DEL PÅ NETTSIDE FOR NY KOMMUNE?
 På spørsmål om i hvilken grad de følger med på nyheter som legges ut på den nye kommunens Facebook-side, svarer over 30 % av respondentene at de ikke har vært inne på Facebook-siden. Drøyt 26 % svarer imidlertid at de er inne på siden regelmessig, eller når det kommer nyheter der. Fullstendig svarfordeling vises i Figur 4.

Respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at det i liten grad informeres om kommunesammenslåingen via e-post, som vist i Figur 8



FIGUR 6 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DU FÅR TILSTREKkelig INFORMASJON OM HVA SOM SKJER MED DIN ARBEIDSPASS ETTER KOMMUNESAMMENSLÅINGEN?

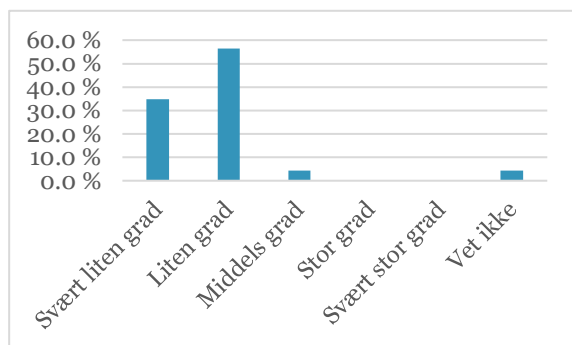
Omtrent halvparten av respondentene svarer at det har vært avholdt informasjonsmøter om kommunesammenslåingen på deres avdeling eller ved virksomheten. En av lederne som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at det ikke har vært avholdt egne informasjonsmøter med kommunereform som tema, men at det informeres i personalmøter som avholdes ukentlig. De fleste respondentene opplever at det informeres regelmessig/tilstrekkelig om kommunesammenslåingsprosessen på avdelingsmøter/personalmøter, jf. Figur 7.

Respondenter som hadde oppgitt at de har en lederstilling i Rømskog kommune (26,1 % av respondentene) ble i undersøkelsen spurt om de opplever å ha tilstrekkelig informasjon til å holde ansatte oppdatert i forhold til kommunesammenslåingen. 66,7 % av lederne svarte «I stor grad» på dette spørsmålet. 16,7 %

svarte henholdsvis «I middels grad» og «I liten grad».

Samtlige respondenter ble spurt om det var avholdt fellessamlinger med ansatte fra Aurskog-Høland kommune ved avdelingen/virksomheten. 34,8 % svarte «Ja – jeg har selv deltatt», 60,9 % svarte «Nei – ikke som jeg vet om». 4,3 % svarte «Nei – men det er planlagt».

Det ble videre spurt om i hvilken grad de som ansatt opplever å få tilstrekkelig informasjon om hva som skjer med deres arbeidsplass etter kommunesammenslåingen. Svarfordelingen



FIGUR 8 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET INFORMERES OM KOMMUNESAMMENSLÅINGEN VIA E-POST?

fremkommer i Figur 6. Videre oppgir 69,9 % av respondentene at de vet hvor, og med hva, de skal jobbe etter sammenslåingen. 30,4 % oppgir at de ikke vet dette.

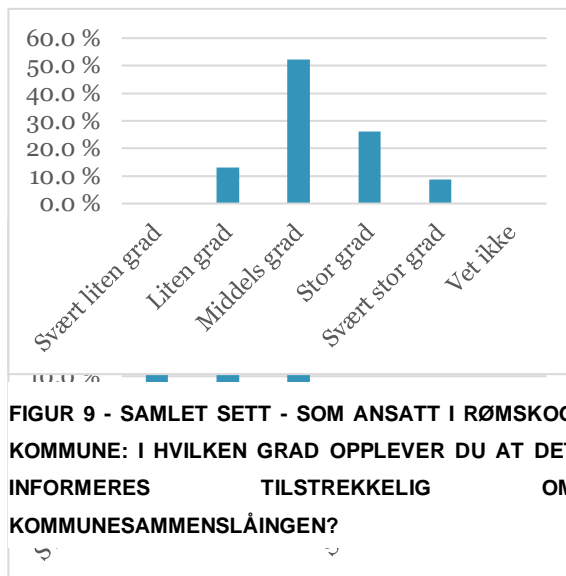
I spørreundersøkelsen ble det gitt anledning til å komme med generelle kommentarer og synspunkter når det gjelder informasjon om kommunesammenslåingsprosessen.

En av de ansatte viser til at ledelsen i Rømskog kommune informerer så godt de kan, men vedkommende tror ikke det er samme behov for informasjon i Aurskog-Høland kommune som i Rømskog kommune. Respondenten viser til at Rømskog er den kommunen som får størst endringer, og at informasjonsbehovet derfor er større der.

En annen ansatt etterlyser mer informasjon på nettsiden for ny kommune, og viser til informasjon om arbeidsgruppene og at det i all hovedsak bare gis informasjon om hvem som

leder gruppene og ikke hva de arbeider med i gruppene.

En annen ansatt viser til at informasjonsgruppen ikke har fungert så bra, men viser til at det er gjort endringer som gjør at informasjonsmedarbeiderne fra de to kommunene skal sitte sammen en dag i uka. Det trekkes også fram at det har blitt mye fram og tilbake når det gjelder informasjon – da all



FIGUR 9 - SAMLET SETT - SOM ANSATT I RØMSKOG KOMMUNE: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET INFORMERES TILSTREKkelig OM KOMMUNESAMMENSLÅINGEN?

FIGUR 10 - SAMLET SETT - SOM INNBYGGER I RØMSKOG KOMMUNE: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET INFORMERES TILSTREKkelig TIL INNBYGGERNE I KOMMUNEN OM KOMMUNESAMMENSLÅINGEN

informasjon må godkjennes av en leder i Aurskog-Høland. Det vises til at også rådmannen i Rømskog kommune skulle kunne godkjenne informasjon som skulle ut.

En ansatt oppgir at informasjonen har vært ok, mens et par andre ansatte etterlyser mer informasjon. En etterlyser mer informasjon til innbyggerne. En annen viser til at mye ikke er avklart, og at derfor ikke kan gis svar.

Det ble stilt spørsmål til respondentene om i hvilken grad de som ansatt i Rømskog kommune opplever at det informeres tilstrekkelig om kommunesammenslåingen. Svarfordelingen fremkommer av Figur 9.

Til ansatte som også hadde oppgitt at de bor i Rømskog kommune ble det også stilt spørsmål

om i hvilken grad de som innbygger i Rømskog kommune opplever at det informeres tilstrekkelig til innbyggerne om kommunesammenslåingen. Svarfordelingen går frem av Figur 10.

Revisor har gått gjennom seks utgaver av Rømsjingen – januar til juni 2019. To av disse seks numrene inneholder informasjon om kommunesammenslåingen. I januar-utgaven er det tre saker som omhandler kommunesammenslåingen: Ordføreren orienterer om sammenslåingen i forbindelse med kommunens budsjett for 2019, og i forbindelse med ombygging av sykehjemmet. I tillegg er det en informasjonssak om at Aurskog-Høland kommune overtar myndighetsoppgaver i forbindelse med byggesaksbehandling, eiendomsoppmåling og oppfølging av avløpsrensaneanlegg. Februar-utgaven inneholder en informasjonssak i forbindelse med at biblioteket på Rømskog fra 2020 blir en filial av biblioteket på Bjørkelangen.

Et søk på nettsiden til Indre Akershus Blad på «Rømskog + kommunesammenslåing» ga totalt 51 treff. Artikkelen fordeler seg på perioden fra 8.9.2015 til 16.5.2019.

På nettsiden til Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune er det i perioden fra 28.5.2017 til 7.6.2019 publisert 78 artikler, hvorav 22 artikler er publisert så langt i år (per 7.6.2019)

Rådmannen opplyser i e-post datert 16.7.2019 at alle berørte ansatte er informert om hva de skal arbeide med i ny kommune innen de frister som er fastsatt i Omstillingsavtalen. 3. april og 28. mai 2019 ble de avholdt allmøter om organisering av ny kommune. Møtene ble streamet, slik at de som ikke kunne være til stede kunne se møtene live eller i etterkant. Presentasjonene ble samtidig lagt ut på kommunens intranett.

6.2.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer at det er utarbeidet kommunikasjonsplaner i tråd med anbefalinger fra sentrale myndigheter og erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger.

Kommunikasjonsplanen for Rømskog kommune, og fase 2 av kommunereformen, vurderes som avgrenset men konkret ved at det er satt opp spesifikke tiltak med tilhørende ansvarlige og frister.

I kommunikasjonsplanen for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune vises det til at de ulike fasene i kommunikasjonsplanen er koordinert med fasene i styringsdokumentet for sammenslåingen, og at utøvende gruppe for kommunikasjon vil konkretisere tiltakene i en egen handlingsplan. Revisor har ikke foretatt kontrollhandlinger opp mot denne handlingsplanen.

Revisor vurderer at kommunikasjonsplanen for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune angir en tydelig prioritering for kanalvalg, ved at digitalt fremheves som førstevalget, og at nettside for den nye kommunen fremheves som den fremste kommunikasjonskanalen. I tillegg vurderer revisor at planen fremhever intranett, informasjonsmøter og tillitsvalgte som prioriterte kanaler for informasjon til ansatte, mens sosiale medier og lokalavis fremheves som supplerende kanaler for informasjon til befolkningen som helhet.

Basert på tilbakemeldinger fra ansatte i spørreundersøkelsen vurderer revisor at prosjektet ikke har fulgt opp med etablering av en egen ansatt del på nettsiden for ny kommune, men har heller valgt å bruke eksisterende intranettløsninger i de to kommunene for informasjon til ansatte.

Revisor vurderer at prosjektet for kommunesammenslåing bruker nettsiden for den nye kommunen aktivt som informasjonskanal, med Facebook-oppslag som et supplement til denne. I 2019 er det publisert i snitt omtrent 1 artikkel per uke på nettsiden. De fleste av disse sakene er også lenket opp på Facebook-siden (18 av 22).

Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen viser i midlertid at de ansatte bare i middels grad opplever at det informeres tilstrekkelig om kommunesammenslåingen. Når de ansatte blir spurt i egenskap av å være innbygger, er

opplevelsen av tilstrekkelig informasjon litt svakere. Noen ansatte gir også uttrykk for at de savner mer informasjon – blant annet på nettsiden for ny kommune. En av respondentene trekker også fram at informasjonsbehovet kan være større i Rømskog kommune enn i Aurskog-Høland kommune.

Revisor vurderer tilbakemeldingene fra ansatte dithen at det i stor grad er informasjon om hva som skjer av arbeid i prosjektgrupper og arbeidsgrupper underveis de ansatte savner. Av artiklene på nettsidene til den nye kommunen ser revisor at det 29.1.2019 er lagt ut artikkel om at delprosjektene har levert sine rapporter med forslag til tiltak og aktiviteter. 31.5.2019 er det lagt ut en artikkel om endelig organisering av nye Aurskog-Høland kommune. Revisor vurderer det som naturlig i en slik prosess at det ikke publiseres informasjon om pågående arbeid på en offentlig nettside før arbeidet er ferdig behandlet. Det oppstår allikevel et informasjonsvakuum i en slik periode, og revisor vil da peke til erfaringer fra andre kommunesammenslåinger som viser til at det kan være viktig å informere selv om det ikke er noe (nytt) å informere om. Revisor vurderer at en offentlig nettside ikke er en optimal kommunikasjonskanal for denne type informasjon, men at en type nyhetsbrev eller lignende til ansatte kan være mer hensiktsmessig. Revisor kan ikke se av tilbakemeldingene som er gitt i forbindelse med revisjonen at denne type kommunikasjonskanal er tatt i bruk i prosessen, og vil derfor anbefale kommunen å vurdere dette eller andre egnede kanaler. Revisor har ikke kontrollert hva som er publisert på kommunenes intranett, men vurderer at dette også kan være en egnet kanal for informasjon til de ansatte. Med utgangspunkt i at informasjonsbehovet kan være større i Rømskog kommune enn i Aurskog-Høland kommune, vurderer revisor at det kan være hensiktsmessig å bruke intranett for informasjon rettet mot ansatte i Rømskog kommune. Det er imidlertid viktig å merke seg at omtrent 25 % av respondentene oppgir at de aldri eller nesten

aldri følger med på nyheter som legges ut på intranett.

Rømskog kommune har en egen kommunikasjonskanal – Rømsjingen – som kan fungere som et slikt nyhetsbrev til både ansatte og innbyggere i Rømskog kommune. Revisor vurderer at det er kun i januar- og februarnummeret av Rømsjingen det er informasjon direkte relatert til kommunesammenslåingen. Revisor vil anbefale kommunen å vurdere om det er en mulighet å bruke Rømsjingen mer aktivt som informasjonskanal til ansatte og innbygger – for eksempel ved å ha en fast spalte i Rømsjingen med informasjon om arbeidet med kommunesammenslåing.

Revisor merker seg også at ansatte på spørsmålet om hva de anser som den viktigste kilden til informasjon i hovedsak svarer «nærmeste leder» og «annet». Samtidig viser tilbakemeldingene at over 30 % av respondentene ikke har vært inne på Facebook-siden, og de ansatte opplever i middels grad at det informeres om kommunesammenslåingen via nettsider og sosiale medier. Mellom 15 % og 20 % svarer «vet ikke» til dette. De ansatte opplever også i stor grad å få tilstrekkelig eller regelmessig informasjon om sammenslåingsprosessen på avdelingsmøter, personalmøter o.l.

Med dette som utgangspunkt vurderer revisor at digitale løsninger som nettside og sosiale medier i praksis ikke er den primære informasjonskanalen ut til ansatte, selv om dette er prosjektorganisasjonens prioriterte kanal. Kommunikasjonsplanen for Nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune trekker også fram informasjonsmøter som en kommunikasjonskanal, og viser til at ledere på sektor- og virksomhetsnivå i hver kommune har ansvar for å informere sine medarbeidere om prosessen. Revisor vurderer tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen dithen at dette i praksis er den primære informasjonskanalen til de ansatte. Ved at dette er den viktigste og primære informasjonskanalen vurderer revisor at målsetningen om at informasjon som kommer

skal gis samtidig og være samkjørt blir vanskeligere å oppfylle. Revisor vil også med dette utgangspunktet anbefale kommunen å vurdere en informasjonskanal, som for eksempel et nyhetsbrev til ansatte, som fungerer en mellomting mellom oppslag på nettside og muntlig informasjon i personalmøter. Dette vil etter revisors vurdering også være nyttig i implementeringsfasen som den nye kommunen er på vei inn i nå.

Det er ikke gjennomført en undersøkelse i forhold til hvordan ansatte i Aurskog-Høland kommune opplever informasjonen som gis i forhold til kommunesammenslåingen. Rømskog-ansattes opplevelse av at det ikke informeres nok om prosessen kan, etter revisors vurdering, være relatert til den ulikheten i informasjonsbehov som kan oppstå når en liten kommune slår seg sammen med en kommune som er vesentlig større. Revisor vurderer også at dette må sees i lys av at under halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at de følger med på Facebook-siden og under 35 % følger med på nettsiden for Nye Aurskog-Høland kommune. Kommunen bør derfor vurdere alternative informasjonskanaler.

Revisor vil derfor anbefale kommunen å vurdere om det er behov for særskilte informasjonstiltak rettet mot ansatte og innbyggere i Rømskog kommune.

6.3 Dedikerte ressurser til informasjonsarbeidet

Kommunen bør ha avsatt dedikerte ressurser til kommunikasjonsarbeidet

6.3.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet oppga rådmannen at det er avsatt dedikerte ressurser til informasjonsarbeidet gjennom at kulturleder har utvidet sin stilling med 20 % for å delta i den utøvende kommunikasjonsgruppen for den nye kommunen. I tillegg deltar et par ansatte fra

Aurskog-Høland kommune. Rådmannen opplyste i e-post datert 16.7.19 at de dedikerte ressursene til informasjonsarbeid bare var avsatt en periode, og opphørte i mars 2019.

Av nettsiden til Nye Aurskog-Høland kommune går det frem at det er opprettet en egen

Kommunen bør ha gjennomført drøftingsmøter med tillitsvalgte relatert til opprettelse av prosjekt-/arbeidsgrupper, samt ved behandling av saker som kan få betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold

Tillitsvalgte bør være representert i ad-hoc-utvalg som utreder administrative spørsmål i sammenslåingsprosessen

Kommunen bør ha gjennomført informasjons- og drøftingsmøter med de tillitsvalgte i forbindelse med virksomhetsoverdragelse

Kommunen bør sørge for at arbeidsmiljøutvalget holdes løpende orientert om prosessen

arbeidsgruppe for kommunikasjonsplan og kommunikasjonsløsninger. Arbeidsgruppens mandat er todelt: På den ene siden skal arbeidsgruppen utarbeide en kommunikasjonsplan for kommunesammenslåingen. På den andre siden skal arbeidsgruppen foreslå aktuelle kanalvalg (internettside, Facebook etc.). Gruppen består av 2 medlemmer fra Rømskog kommune og 3 medlemmer fra Aurskog-Høland kommune. Kommunikasjonsplan, med prioritering av kanalvalg er utarbeidet og tilgjengelig på prosjektets nettside.

I spørreundersøkelsen gis det tilbakemelding på at det var et fornuftig grep å sørge for at informasjonsmedarbeiderne i de to kommunene samles fysisk en dag i uka. Dette for å sikre at informasjonsgruppen fungerer optimalt.

6.3.2 Revisor vurderinger og konklusjoner

Revisor vurderer, med utgangspunkt i rådmannens tilbakemelding at kommunen har satt av dedikerte ressurser til informasjonsarbeid. 20 % stilling tilsvarer 1 dag per uke eller 1,5 timer per dag. For å sikre gjennomarbeidet, forankret og løpende informasjon, vurderer revisor dette som relativt lite. Samtidig inngår stillingsbrøken i en informasjonsgruppe med flere ansatte fra Aurskog-Høland kommune, slik at den totale stillingsandelen avsatt til informasjonsarbeid i kommunesammenslåingsprosessen blir høyere. Revisor vurderer det som positivt at det tas grep underveis når det avdekkes behov for å endre praksis for å sikre at gruppen fungerer så godt som mulig.

Blant annet med utgangspunkt i de vurderinger som er gjort ovenfor i forhold til informasjonsbehov, og at informasjonsbehovet kan være større i Rømskog kommune enn i Aurskog-Høland kommune, vil revisor anbefale kommunen å løpende vurdere behovet for dedikerte ressurser til informasjonsarbeid. Tidspunkt for sammenslåing – der informasjonsarbeidet vil inngå i den nye kommunens ordinære drift – nærmer seg. Revisor vurderer allikevel at informasjonsbehovet også vil være stort under implementeringsfasen høsten 2019.

6.4 Medvirkning

6.4.1 Revisjonens undersøkelse og innhentede data

Under oppstartsintervjuet oppga rådmannen at det i Rømskog kommune er fire foreninger med hver sin tillitsvalgt: Delta, Utdanningsforbundet, NSF og Fagforbundet. Rådmannen har møter med de fire foreningene et par ganger per år. I tillegg er hovedtillitsvalgt med i Arbeidsmiljøutvalget, sammen med hovedverneombudet. Hovedtillitsvalgt og en tillitsvalgt fra Fagforbundet er også representert i Administrasjonsutvalget.

På spørsmål om hvordan medvirkning og samhandling med partene er organisert i prosjektorganisasjon for ny kommune, svarer

rådmannen at det er opprettet et partssammensatt utvalg, samt at tillitsvalgte deltar i prosjektgrupper, arbeidsgrupper etc. Rådmannen viser til nettside for ny kommune.

Under et kort telefonintervju med oppfølgingsspørsmål 25.6.2019 oppgir rådmannen at det i forhold til kommunesammenslåingsprosessen gjennomføres felles drøftingsmøter med tillitsvalgte ved behov, og at det er gjennomført ganske mange slike møter. I tillegg er tillitsvalgte representert i administrativ prosjektgruppe, der alt vedrørende gjennomføring planlegges, herunder hvilke saker som skal drøftes med tillitsvalgte. Det opplyses også om at drøftinger i forhold til virksomhetsoverdragelse (jf. arbeidsmiljølovens § 16-5 ivaretas i felles medbestemmelsesmøter).

Rådmannen opplyser også at kommunesammenslåingsprosessen er et fast punkt på AMU-møter i Rømskog kommune i møtene i februar og september.

På spørsmål om det er formalisert en tillitsvalgtordning for den nye kommunen, svarte rådmannen under telefonintervjuet at det er utarbeidet en oversikt over hvilke foreninger som skal være med på medbestemmelsesmøter i ulike sektorer.

I dokumentet *Styringsdokument for Nye Aurskog-Høland kommune*, vedtatt av Fellesnemnda i møte 15.1.2018 er det slått fast at delprosjektledelsen, i samråd med tillitsvalgte, beslutter antall og hvilke medlemmer som skal delta i delprosjektet.

På nettsiden til Nye Aurskog-Høland kommune er arbeidsgrupper og partssammensatt utvalg listet opp under overskriften «Bygge ny kommune». På siden for partssammensatt utvalg er det kun oppgitt følgende tekst: «PSU skal gi uttalelse i saker som vedrører overordnet personalpolitiske spørsmål, retningslinjer og planer i forbindelse med kommunesammenslåingen». Dokumentet «Mandat for partssammensatt utvalg (PSU)» er videre lenket opp til siden.

Under overskriften Aurskog-Høland kommune – Politisk agenda, finner revisor også møteoversikt for Partssammensatt utvalg. Oversikten viser at det er avholdt to møter i partssammensatt utvalg i 2018 og 2019, hvor det er behandlet til sammen tre saker. I 2019 behandlet utvalget kommunikasjonsstrategi for nye Aurskog-Høland kommune. I 2018 behandlet utvalget *Omstillingsavtale for sammenslåing mellom Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune*, samt *Styringsdokument for nye Aurskog-Høland kommune*. Ved gjennomgang av dokumentasjonen var det også gjennomført et møte i Partssammensatt utvalg 12.6.2019. I møtet ble Kommunikasjonsstrategi for nye Aurskog-Høland kommune behandlet.

Omstillingsavtalen ble behandlet i partssammensatt utvalg i møte 15.1.2018, og i fellesnemnda samme dag. I saksframlegget til sak om omstillingsavtale finner revisor det henvist til at omstillingsavtalen skal endelig drøftes med alle tillitsvalgte på drøftingsmøte 11/1-2018, og at resultatet fra drøftingene vil bli ettersendt medlemmene av fellesnemnda.

Nettsidene for prosjektgruppene inneholder i hovedsak kun informasjon om hvem som er leder og nestleder for prosjektgruppene. I leveranserapporter fra delprosjektene for høsten 2018 finner revisor mer informasjon om hvem som har deltatt i prosjekt- og arbeidsgrupper. Delprosjekt Samfunn og utvikling oppgir ikke medlemmer i prosjektgruppen. Delprosjekt Administrasjon oppgir navn på deltakere, men ikke funksjon (om det er tillitsvalgte med). Delprosjekt Oppvekst og utdanning oppgir at tillitsvalgte er med, men ikke med navn. Forøvrig oppgis navngitte tillitsvalgte som medlemmer av gruppene.

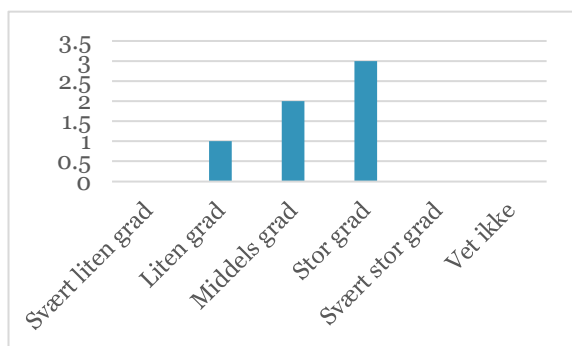
Revisor har gått gjennom møteinnkallinger og møteprotokoller for møtene i Fellesnemnda i 2018 og 2019. Av sakene som er behandlet i Fellesnemnda finner revisor det henvist til at saken er drøftet med tillitsvalgte kun i to tilfeller – det gjelder sakene 1/18 – *Mandat for partssammensatt utvalg* og 2/18 – *Omstillingsavtale*. I sakene 20/19 – *Høring av forslag til forskrift om ordensreglement for*

skolene i Aurskog-Høland kommune og 21/19 – *Høring av forslag til vedtekter for skolefritidsordningen i Aurskog Høland og betaling for opphold* oppgis det at forslaget til forskrift sendes på høring til organisasjonene. I sak 22/19 – *Høring av forslag til nye vedtekter for kommunale barnehager i Aurskog-Høland kommune* oppgis det at tillitsvalgte har deltatt. Det er i denne saken ikke foreslått at saken sendes på høring til organisasjonene. For øvrig finner ikke revisor at det i noen av saksframleggene er henvist til involvering av eller drøftinger med tillitsvalgte.

Revisor har gått gjennom saksframlegg og protokoller fra Administrasjonsutvalget i Rømskog kommune for perioden 2013-2019. Det har i perioden dokumentert avholdt 9 møter i Administrasjonsutvalget, hvorav ett møte i 2018, to møter i 2017, ingen møter i 2016, tre møter i 2015, ett møte i 2014 og to møter i 2013. I møtet 19.11.2018 er det behandlet én sak: Budsjett og økonomiplan. Revisor finner ingen referanser til drøfting med tillitsvalgte i denne saken. I møtet 21.11.2017 er det behandlet én sak: Livsfasepolitikk. I saken vises det til drøfting med tillitsvalgte 2.11.2017. I møtet 23.1.2017 er det behandlet én sak: Arbeidsgiverstrategi 2017-2020. I saksframlegget vises det til at strategien er utarbeidet i samarbeid med hovedtillitsvalgt og verneombud. Det ble fremmet et tilleggsforslag i behandlingen under møtet: Administrasjonen bes om å legge frem konkrete punkter til arbeidsgiverpolitikk ved kommunesammenslåing. I møtet 6.11.2015 ble det behandlet én sak: Økonomiplan og budsjett. I protokollen fremkommer det under rådmannens forslag til innstilling at det ble bemerket fra tillitsvalgte at det er ønskelig å beholde to lærlingplasser. I møtet 1.6.2015 ble det behandlet én sak: Effektiviserings- og innsparingstiltak. Det vises ikke til drøftinger med tillitsvalgte i saksdokumentene. I møtet 2.3.2015 ble det behandlet én sak: Revisjon av etiske retningslinjer og varslingsrutiner. I saksframlegget kommer det fram at dokumentet er revidert av en arbeidsgruppe der hovedtillitsvalgt og hovedverneombud deltok.

Det vises ikke til drøftinger med tillitsvalgte i saksdokumentene. I møtet 24.11.2014 ble det behandlet én sak: Økonomiplan og budsjett. Det vises ikke til drøftinger med tillitsvalgte i saksdokumentene. Administrasjonsutvalget vedtok imidlertid en rekke tilleggspunkter som ble fremmet i møtet. Det fremkommer ikke av protokoll hvem som fremmet forslagene. I møtet 25.11.2013 ble det behandlet én sak: Økonomiplan og budsjett. Det vises ikke til drøftinger med tillitsvalgte i saksframlegget. Administrasjonsutvalget vedtok en uttalelse til saken. I møtet 27.5.2013 ble det behandlet én sak: Delegeringsreglement. Det vises ikke til drøftinger med tillitsvalgte. I protokollen fremkommer det at Administrasjonsutvalget vedtok et endringsforslag til innstillingen. Det fremkommer ikke hvem som fremmet forslaget. Møtereferatene fra 2013 og 2014 er kun tatt med for å få et helhetsbilde på hvilke saker som behandles i administrasjonsutvalget. Kommunereformen var ikke påbegynt på dette tidspunktet.

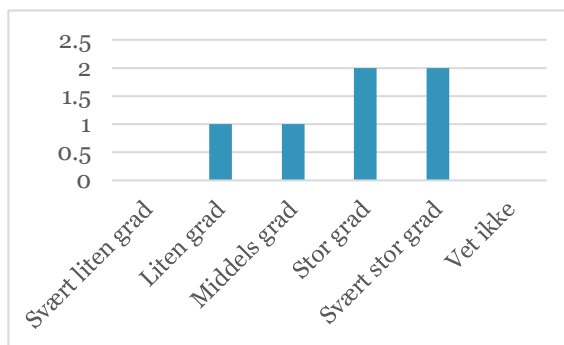
I spørreundersøkelsen som ble sendt alle ansatte i Rømskog kommune, var det stilt to spørsmål til ansatte som hadde oppgitt at de hadde verv som tillitsvalgt eller verneombud. På spørsmål om i hvilken grad de som tillitsvalgt/verneombud opplevde at de ble holdt informert om kommunesammenslåingsprosessen svarte 2 av respondentene «i svært stor grad», 2 svarte «i stor grad», 1 % svarte i middels grad mens 1



FIGUR 12 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT SAKER RELATERT TIL KOMMUNESAMMENSLÅINGEN ER TILSTREKKELIG BEHANDLET?

svarte «i liten grad». Fordelingen fremkommer i Figur 11

På spørsmål i hvilken grad de opplever at saker



FIGUR 11 - I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DU SOM TILLITSVALGT/VERNEOMBUD HOLDES INFORMERT OM KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN?

relatert til kommunesammenslåingen er tilstrekkelig behandlet svarte 3 «i stor grad», 2 svarte «i middels grad» mens 1 svarte «i liten grad». Til det siste spørsmålet var det spesifisert at dette gjaldt i hvilken grad de opplevde at saker var tilstrekkelig drøftet i drøftingsmøter, samarbeidsmøter e.l., eller behandlet i formelle fora som arbeidsmiljøutvalg eller administrasjonsutvalg. Fordelingen fremkommer i Figur 11.

Rådmannen opplyser i e-post datert 16.7.2019 at alle tillitsvalgte og flere verneombud er tilbudt plass i delprosjektgrupper og arbeidsgrupper, men at kommunen faktisk ikke har klart å fylle alle plassene som skulle fylles med ansatte.

6.4.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisor har ikke kontrollert om det foreligger referater fra konkrete drøftingsmøter vedrørende deltakelse i prosjekt- og arbeidsgrupper, men vurderer med utgangspunkt i dokumentet *Styringsdokument for Nye Aurskog-Høland kommune* at tillitsvalgte er tatt med på råd når det gjelder deltakelse og representasjon i gruppene. Revisor vil allikevel påpeke at det er en vesensforskjell på om tillitsvalgte tas med på råd eller om det gjennomføres formelle drøftingsmøter. Et drøftingsmøte skal blant annet referatføres.

Basert på en gjennomgang av rapporter fra arbeidsgruppene vurderer revisor at tillitsvalgte er representert i administrative prosjekt- og arbeidsgrupper. Revisor vurderer imidlertid at informasjon om hvem som deltar i prosjekt-/arbeidsgruppene burde vært lettere tilgjengelig, f.eks. i presentasjon av gruppene på nettsiden til Nye Aurskog-Høland kommune. Dette for at ansatte skal vite hvem som deltar i arbeidet.

Revisor har ikke kontrollert i hvilken grad det foreligger referater fra konkrete drøftingsmøter mellom partene i prosessen med kommunesammenslåingen, men baserer sin vurdering på offentlig tilgjengelig informasjon – primært saksdokumenter til møter i administrasjonsutvalg, partssammensatt utvalg og fellesnemnd, samt tilbakemelding fra rådmannen i telefonintervju 25.6.2019.

Revisor vurderer det som positivt at tillitsvalgte deltar i administrativ prosjektgruppe, og at det der avklares hva som bør gjøres til gjenstand for drøfting mellom partene.

Basert på gjennomgangen av saksdokumentene finner revisor det henvist til drøftinger med tillitsvalgte i kun to saker – vedrørende mandat for partssammensatt utvalg og omstillingsavtale. I saksdokumentene opplyses det at referater fra drøftingene vil bli ettersendt medlemmer av fellesnemnda. Revisor har ikke funnet referatene gjengitt i saksdokumentene. Disse ble behandlet i samme møterunde. I tillegg er det foreslått at to saker skal sendes på høring til organisasjonene. Dette gjelder forslag til vedtekter for SFO og forslag til vedtekter for barnehager. Revisor vurderer at organisasjonene i disse to tilfellene får anledning til å gjøre sine synspunkter kjent før beslutning fattes gjennom sine høringssvar. For øvrig vurderer revisor at det bør være praksis for at referater fra drøftingsmøter inngår i saksframlegg, slik at de ansattes synspunkter inngår som en del av beslutningsgrunnlaget ved politisk behandling. Revisor vurderer at flere av sakene som er gjennomgått kunne eller burde vært drøftet med organisasjonene. Dette gjelder blant annet sak 16/18 om digitaliseringsstrategi, sak 20/18 om budsjett for fellesnemnd, sak 18/19 om visjon og verdier for ny kommune og

33/19 om kommunikasjonsstrategi for den nye kommunen. Revisor har ikke kontrollert om det er gjennomført drøftinger på disse konkrete sakene, uten at dette er gjengitt i saksdokumentene. Revisor vurderer videre at det sannsynligvis vil være flere saker på administrativt nivå som bør være gjenstand for drøfting. Flere av disse sakene kan ha vært drøftet i felles medbestemmelsesmøter, men revisor har ikke gjort kontrollhandlinger opp mot hva som eventuelt er drøftet i dette forumet.

Revisor vurderer, basert på tilbakemelding fra rådmannen at drøfting i forhold til virksomhetsoverdragelse, jf. arbeidsmiljølovens § 16-5 er ivaretatt.

Revisor har også merket seg at administrasjonsutvalg ikke er omtalt i sak 23/18 i fellesnemnda om politisk styringsstruktur, jf. ny kommunelov § 5-11. Det opplyses i saken at formannskapet skal ha funksjonene som administrasjonsstyre. Revisor vurderer det da dithen at formannskapets representanter skal inngå i administrasjonsutvalget, men administrasjonsutvalget skal være et partssammensatt utvalg, og må således suppleres med representanter fra de ansatte.

Revisor vurderer det som positivt at styringsdokumentet for kommunesammenslåingsprosessen tydelig redegjør for hvordan tillitsvalgte skal delta i prosessen gjennom opprettelse av partssammensatt utvalg, deltakelse i prosjektgruppe og deltakelse i alle administrative delprosjekter. Revisor vurderer imidlertid at drøftinger med tillitsvalgte burde vært beskrevet spesifikt som en del av de tillitsvalgtes rolle i programorganiseringen. Det er viktig å merke seg at tillitsvalgtes deltakelse i arbeidsgrupper o.l. ikke erstatter drøftingsplikten.

Med utgangspunkt i rådmannens tilbakemelding vurderer revisor at det er utarbeidet en tillitsvalgtordning for den nye kommunen, jf. B-rundskriv nr. 1-2018 fra KS. Revisor vurderer dette som positivt.

Revisor vurderer det at to tillitsvalgte/verneombud oppgir at de i liten grad

eller middels grad opplever å bli holdt informert om kommunereformen som uheldig. 3 av 6 tillitsvalgte/verneombud oppgir også at de i liten grad eller middels grad opplever at saker relatert til kommunesammenslåingen er tilstrekkelig behandlet. Revisor vurderer at dette samsvarer med og kan sees i lys av tilbakemeldingene når det gjelder informasjon rundt kommunesammenslåingsprosessen generelt. Revisor vurderer at deltakelse i prosjekt- og arbeidsgrupper er en viktig kanal for informasjon vedrørende

kommunesammenslåingsprosessen. I protokoll til Hovedavtalen, og B-rundskriv nr. 1-2018 er det presisert at representasjon etter forhandlingssammenslutninger bør være hovedregelen. Der dette ikke er gjennomført har de representanter som deltar i arbeidsgrupper og ad hoc-grupper et ansvar for å informere videre til andre innen samme forhandlingssammenslutning. Tillitsvalgte er en viktig informasjonskilde for øvrige ansatte i organisasjonen, og revisor vurderer det som uheldig at enkelte tillitsvalgte ikke opplever å få tilstrekkelig informasjon eller at saker ikke er tilstrekkelig behandlet. Revisor vil derfor anbefale kommunen å ta initiativ til at partene i felleskap vurderer tiltak for sikre at alle tillitsvalgte opplever å få tilstrekkelig informasjon og for å sikre at saker er tilstrekkelig behandlet.

Hva gjelder orientering til AMU vurderer revisor, basert på tilbakemeldinger fra rådmannen, at AMU holdes løpende orientert innenfor den møtefrekvens som er satt for utvalget. Revisor vurderer at 2 møter per år er lite for å kunne holdes løpende orientert, men vurderer også at dette må sees opp mot behovet for møtefrekvens i dette utvalget for den enkelte kommune. Tilsvarende gjelder møtefrekvens for medbestemmelsesmøter. Møtefrekvens i AMU og for medbestemmelsesmøter må tilpasses den enkelte virksomhets egenart, men revisor vurderer at to møter per år gjør det vanskelig å sikre løpende orientering og sikre tilstrekkelig behandling (drøfting) av saker. Revisor vurderer imidlertid at møtefrekvensen for felles medbestemmelsesmøter er høyere i forbindelse

med kommunesammenslåingsprosessen enn den har vært i Rømskog kommune tidligere.

Basert på tilbakemelding fra rådmannen om at det avholdes felles medbestemmelsesmøter ganske ofte, samt det faktum at tillitsvalgte er representert i administrativ prosjektgruppe, vurderer revisor at prosjektorganisasjonen har et godt utgangspunkt for å sikre at saker av betydning for ansatte tas opp til drøfting med tillitsvalgte. Revisor er imidlertid av den oppfatning at referatene fra drøftingsmøtene bør følge saken i de sakene som kommer til politisk behandling, slik at de inngår som en del av saksframstillingen.

Revisor vurderer det som riktig at tillitsvalgte holdes informert og tas med på drøftinger for saker som gjelder kommunesammenslåingen i felles medbestemmelsesmøter for de to kommunene / prosjektorganisasjonen. Dette krever imidlertid økt fokus på å sikre at informasjon når ut til tillitsvalgte og ansatte i de to kommunene. Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen kan etter revisors vurdering tilsi at kommunen bør vurdere tiltak for at dette skal bli bedre.

6.5 Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier

Har Rømskog kommune fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning i prosessen med kommunesammenslåing?

Revisor vurderer utarbeidelse og oppfølging av en kommunikasjonsstrategi eller kommunikasjonsplan og sikring av dedikerte ressurser til informasjonsarbeid som to sentrale føringer når det gjelder informasjonsarbeid i forbindelse med en kommunesammenslåing. Vurdering og valg av konkrete tiltak vil normalt inngå som en del av utarbeidelse av kommunikasjonsplan/-strategi. Revisors vurdering er at føringen om å utarbeide en kommunikasjonsplan er fulgt opp. Revisor vurderer videre at kommunikasjonsplanene som er utarbeidet i all hovedsak er fulgt opp. Tilbakemeldinger fra ansatte via en spørreundersøkelse viser imidlertid at det finnes et udekket informasjonsbehov blant ansatte og blant innbyggere. Revisor vil i den forbindelse anbefale at kommunen vurderer de enkelte kanalvalg og tiltak som er gjort, og om det er behov for å prøve ut andre tiltak i den gjenværende perioden av kommunesammenslåingsprosessen. Fra andre kommunesammenslåingsprosesser er det erfaringer som tyder på at informasjonsbehovet kan være ulikt mellom kommuner der en stor og en liten kommune slår seg sammen. Ansatte i Rømskog kommune vil sannsynligvis oppleve større endringer enn ansatte i Aurskog-Høland kommune, og det bør derfor vurderes om det kan iverksettes tiltak som svarer på denne utfordringen.

Når det gjelder medvirkning under prosessen, vurderer revisor at det har vært et tydelig fokus på å sikre medvirkning og deltakelse for tillitsvalgte underveis i prosessen. Det er positivt at det er etablert en praksis for felles medbestemmelsesmøter for de to kommunene i forhold til saker som gjelder kommunesammenslåingen – i tråd med anbefalinger fra sentrale parter. Dette kan imidlertid skape et økt behov for å jobbe med informasjon ut i organisasjonene, for å sikre at alle tillitsvalgte opplever å få tilstrekkelig informasjon om prosessen. Tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen tyder på at dette bare delvis har lyktes, og det anbefales derfor å vurdere tiltak som kan sikre en bedring av dette. Basert på gjennomgang av politiske saksdokumenter og tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen vil revisor også anbefale at partene i fellesskap vurderer om drøftingsplikten er tilstrekkelig ivarettatt i behandling av saker vedrørende kommunesammenslåingen.

6.6 Anbefalinger til problemstilling 2

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere tiltak som i større grad ivaretar informasjonsbehovet til ansatte og innbyggere i Rømskog kommune – også i den gjenværende implementeringsfasen.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler kommunen å løpende vurdere behovet for ressurser avsatt til informasjonsarbeid.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler kommunen å ta initiativ til at partene i fellesskap vurderer eventuelle tiltak for å sikre at alle tillitsvalgte i de to kommunene sikres tilstrekkelig informasjon i den gjenværende fasen av kommunesammenslåingsprosessen.

Anbefaling 7: Revisjonen anbefaler kommunen å ta initiativ til at partene i felleskap vurderer om drøftingsplikten er tilstrekkelig ivaretatt i behandling av saker vedrørende kommunesammenslåingen.

7 Rådmannens tilbakemelding

Forvaltningsrevisjonsrapporten

"Kommunereform" i Rømskog kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i skriv av 16. juli 2009. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen i sin tilbakemelding vurderer at anbefalingene 1 til 3 hovedsakelig må vurderes av politisk nivå. Revisjonen slutter seg til rådmannens vurdering om at hovedansvaret for oppfølging av disse anbefalingene ligger på politisk nivå.

I forbindelse med anbefaling 4 ser revisjonen at rådmannen har iverksatt tiltak for å oppfordre

ansatte til å følge med på intranett, nyeahrk.no og Facebook-siden, og at innbyggere likeledes vil bli oppfordret til å følge med på nyeahrk.no, Facebook, samt lese Rømsjingen. Dette vurderer revisjonen som positivt. Videre er hytteeiere invitert til eget informasjonsmøte, og det planlegges et åpent møte for innbyggere etter valget, noe som også vurderes som positivt.

Rådmannen opplyser videre i sin tilbakemelding at anbefalingene 5-7 vil bli lagt frem i prosjektgruppa når rapporten er ferdig behandlet i Kontrollutvalget.

8 KILDEHENVISNINGER

8.1.1.1 Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). 1.utgave, 2006. Orkanger.
- Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger. KS Advokatene og KS Forhandling. 2015.

8.1.1.2 Dokumenter fra Rømskog kommune

- Kommuneplan for Rømskog kommune 29.03.2019.
- Økonomiplan 2019-2022 med budsjett 2019, Rømskog kommune
- Kommunikasjonsplan – Rømskog kommune og kommunereformen – fase 2

8.1.1.3 Dokumenter fra Aurskog-Høland kommune

- Kommuneplan for Aurskog-Høland kommune 2018-2028.

8.1.1.4 Dokumenter fra Nye Aurskog-Høland kommune

- Intensjonsavtale om kommunesammenslåing mellom Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune. 13. april 2016
- Saksdokumenter fra møter i fellesnemnd for Nye Aurskog-Høland kommune
- Saksdokumenter fra møter i partssammensatt utvalg for Nye Aurskog-Høland kommune
- Kommunikasjonsplan – Veien frem til nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune
- Rapporter fra delprosjektene for kommunesammenslåingen, per januar 2019
- Styringsdokument for Nye Aurskog-Høland kommune. 15.1.2018

8.1.1.5 Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2018-06-22 nr. 83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven – ny)
- LOV 2005-06-17-62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

8.1.1.6 Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr. 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

8.1.1.7 Avtaler

- Hovedavtale 1.1.2018 – 31.12.2019. KS. Kommuneforlaget.

8.1.1.8 Retningslinjer o.l.

- Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner. Veileder. Kommunal og moderniseringsdepartementet. 2017.
- Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere. Artikkel. regjeringen.no. 2018
- Kommunikasjon i sammenslåingsprosessen. Artikkel. Distriktssenteret. 2018

8.1.1.9 Internett

- Indre Akershus blad: www.indre.no
- Nettside for nye Aurskog-Høland kommune: www.nyeahrk.no
- Facebook-side for nye Aurskog-Høland kommune: www.facebook.com/nyeaurkogholandkommune/

8.1.1.10 Andre dokumenter

- Selskapsavtale for Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS. 01.01.2014.
- Møteprotokoll fra møte i representantskapet for Nedre Romerike brann- og redningsvesen, 04.12.2018.

9 VEDLEGG

- Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier
- Vedlegg 2 – Rådmannens tilbakemelding

Vedlegg 1

Utledning av revisjonskriterier

1 Oppfølging av mål i intensjonsavtalen

Kontrollutvalget i Rømskog kommune ønsket at revisjonen skulle vurdere om målene i intensjonsavtalen om sammenslåing av Aurskog-Høland kommune og Rømskog kommune. Revisor har tatt utgangspunkt intensjonsavtale datert 13. april 2016. Planen inneholder tre overordnede mål for sammenslåingen:

- Skape en moderne og attraktiv kommune
- Ta vare på natur- og kulturarv
- sikre innbyggerne et likeverdig og godt offentlig tjenestetilbud av høy kvalitet

I tillegg inneholder avtalen en rekke delmål under disse tre hovedmålene. Mange av målene er av en generell kvalitet, som for eksempel at kommunen skal være utviklings- og innovasjonsorientert. De fleste målene omhandler også forhold som det ikke vil være mulig å vurdere måloppnåelse på før etter at den nye kommunen har vært i virksomhet en stund. Under behandling i kontrollutvalget presiserte også politikere at de er opptatt av om mål som ivaretar Rømskog kommune følges opp i prosessen. Revisor har valgt ut delmål som revisor vurderer er av spesiell eller direkte interesse for Rømskog kommune etter sammenslåingen, og hvor det lar seg gjøre å vurdere om målene er fulgt opp i prosjektarbeidet for bygging av den nye kommunen per dags dato. Det gjenstår fortsatt mye administrativt og politisk arbeid før de endelige løsningene for den nye kommunen er valgt. Revisor understreker derfor at dette er en vurdering av måloppnåelse per dags dato, basert på det arbeidet som er gjort så langt i arbeidet med kommunesammenslåingen.

Arbeidet som gjøres for å følge opp målene vil i stor grad utføres av prosjektorganisasjon for ny kommune. Når revisjonskriteriene formuleres som «Kommunen bør/skal...», innbefatter dette også prosjektorganisasjonen i tillegg kommuneadministrasjonen i Rømskog kommune.

1.1 Moderne kommune

Samfunnsutvikling

Det overordnede målet under delområdet samfunnsutvikling er at kommunen skal være et attraktivt bo-, service- og arbeidsområde. Kommunen skal sikre rammevilkår for en god utvikling av hele kommunen. Under dette er det listet opp flere mål eller strategier for hvordan dette er tenkt ivarettatt. Av disse har revisor valgt ut:

- Arbeide for at behovet for arbeids-, utdannings- og fritidsreiser ivaretas av kollektivtilbudet
- Legge til rette for tilgang på boligtomter i lokalsamfunnene
- Videreutvikle eksisterende næringsarealer i kommunen

Delmålene er valgt ut med bakgrunn i at arbeids-, utdannings- og fritidsreiser, og en eventuell ivarettelse av disse gjennom kollektivtilbudet vil være aktuelt for Rømskogs innbyggere. Under delområde for kommunesenter/lokalsamfunn er også et kollektivtilbud mellom tettstedene og kommunesenteret trukket fram. Rømskog vil bli definert som et lokalsamfunn i den nye

kommunestrukturen. At det blir lagt til rette for tilgang på boligtomter vil være av interesse for Rømskog i fremtiden. Rømskog kommune har i dag næringsarealer. En videreutvikling av disse vil være i Rømskogs interesse.

Lokaldemokrati

Det overordnede målet under delområdet lokaldemokrati er: «Målet er å ha et levende lokaldemokrati basert på innbyggermedvirkning». Revisor vurderer at delmålene til dette området ikke er direkte knyttet til ivaretagelse av Rømskogs interesser, men er av mer generell karakter.

Kommunesenter/lokalsamfunn

Det overordnede målet under kommunesenter/lokalsamfunn er: «Målet er at kommunesenteret skal videreutvikles med et bredt tilbud innen handel, service og tjenester. Samtidig skal lokalsamfunnene være livskraftige lokalsentre med en blanding av boliger, næring og servicetilbud. Av undermålene til dette temaet har revisor valgt ut:

- Bidra til at kommunehuset på Rømskog skal være et attraktivt og levende senter for aktivitet og fellesskap. I prosessen mot sammenslåingen skal kommunal bruk av huset vurderes.
- Arbeide for et godt kollektivtilbud mellom tettstedene og kommunesenteret

Folkehelse

Revisor vurderer at målene under dette delområdet ikke er av spesiell eller direkte interesse for Rømskog kommune.

Kommunen som eier

Revisor vurderer at målene under dette delområdet ikke er av spesiell eller direkte interesse for Rømskog kommune.

Økonomisk styring

Det overordnede målet under dette deltemaet er en økonomiforvaltning som skal sikre at kommunens økonomi er i balanse og forblir solid i et langsiktig perspektiv.

- Økonomiplan og budsjett skal bygge på vedtatte planer
- Gjennomføre investeringsprosjekter innarbeidet i begge kommuners økonomiplan for 2016-2019. I tillegg gjelder hovedplan for vann og avløp i Rømskog der det avsettes kr. 8 mill. i kommunal andel til kloakkledningsnett for perioden 2017-2021.

En vurdering av oppfølging av disse målene vil etter revisors vurdering først være mulig når forslag til økonomiplan og budsjett for nye Aurskog-Høland kommune foreligger.

1.2 Natur- og kulturarv

Revisor vurderer at målene under dette delområdet ikke er direkte knyttet til Rømskog kommune.

1.3 Tjenestetilbud

Samfunn og utvikling / Utvikling

Revisor vurderer at målene i dette delområdet ikke retter seg direkte mot Rømskog.

Oppvekst og utdanning

Det overordnede målet for dette delområdet er: «...å legge til rette for gode oppvekstvilkår og høy kvalitet i barnehage- og skoletilbudet. Alle barn i kommunen skal ha en trygg oppvekst.

Av delmålene/strategiene til dette har revisor valgt ut følgende:

- Opprettholde eksisterende barnehager, barneskoler og SFO forutsatt faglig grunnlag.
- Opprettholde og videreutvikle tilbud om fritidstilbud for barn og unge, inkludert fritidsklubber samt skape arenaer som ivaretar barn og unges sosiale behov
- Videreutvikle tilbudene knyttet til helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern

Disse delmålene er valgt ut med bakgrunn i at Rømskog kommune per i dag har en barneskole (1-7) med SFO-ordning, en barnehage, samt skolehelsetjeneste ved barneskolen. Rømskog kommune har en fritidsklubb – Ungdomsfabrikken. De øvrige delmålene vurderer revisor ikke er direkte knyttet til Rømskog.

Helse og rehabilitering / Helse og omsorg

Det overordnede målet til dette delområdet er: «...å gi likeverdige, helhetlige og tilpassede tjenester i tråd med gjeldende myndighetskrav». Av delmålene som revisor vurderer som direkte knyttet til Rømskog er følgende valgt ut:

- Videreutvikle eksisterende sykehjem og hjemmetjenester for å sikre et godt tilbud til innbyggerne forutsatt at det der faglig grunnlag for det.
- Bidra til å opprettholde dagens lege- og fysioterapijemler på Rømskog

De øvrige delmålene vurderer revisor som ikke direkte knyttet til Rømskog.

Teknisk drift

Det overordnede målet for dette delområdet er: «...å skape gode tekniske tjenester for innbyggerne og næringslivet i kommunen».

Av delmålene vurderer revisor følgende mål som direkte knyttet til Rømskog kommune, i og med at Rømskog kommune har et eget deltidsbrannvesen i tillegg til tjenester som kjøpes fra Nedre Romerike Brann og Redning IKS:

- Ivareta brannsikkerhet i hele kommunen på dagens nivå

Kultur

Hovedmålet under dette delområdet er: «...at kommunens kulturtjenester skal bidra til økt trivsel og livskvalitet for innbyggere i alle aldre».

Av delmålene/strategiene til dette området vurderer revisor følgende som direkte knyttet til Rømskog:

- Ha et godt basistilbud av kultur- og idrettsaktiviteter i lokalsamfunnene
- Tilbud innen frivilligsentral og fritidsklubber videreutvikles
- Opprettholde eksisterende bibliotektilbud i kommunen
- Videreutvikle etablerte møteplasser og aktiviteter
- Ivareta og videreutvikle kulturskolen bl.a. gjennom årlige prosjekt i samarbeid med grunnskolene

- Kurøen videreføres og vedlikeholdes som samlingspunkt for aktivitet og trivsel ivaretas som et bygdetun. Konsolidering med Akershusmuseet vurderes.

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- I planlegging av ny kommune bør det arbeides med kollektivtilbud mellom tettsteder og kommunesenter
- I planlegging av ny kommune bør det arbeides med tilgang på boligtomter i lokalsamfunnene
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av eksisterende næringsarealer i kommunen.
- I planleggingen av ny kommune bør videre bruk av kommunehuset på Rømskog vurderes.
- I planleggingen av ny kommune bør det planlegges for opprettholdelse av barnehage, skole og SFO på Rømskog, forutsatt faglig grunnlag
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med opprettholdelse og videreutvikling av fritidsklubb og andre fritidstilbud for barn og unge på Rømskog
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av tilbudene knyttet til helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med videreutvikling av sykehjem og hjemmetjenester på Rømskog, forutsatt at det er faglig grunnlag for det.
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at dagens lege- og fysioterapihemler på Rømskog opprettholdes.
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides med at brannsikkerhet i hele kommunen ivaretas på dagens nivå.
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for et godt basistilbud av kultur- og idrettsaktiviteter i lokalsamfunnene
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for at tilbud innen frivilligsentral videreutvikles
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for en videreføring av tilbudet knyttet til Kurøen på Rømskog
- I planleggingen av ny kommune bør det arbeides for at kulturskoletilbudet ivaretas og videreutvikles

2 Informasjon og medvirkning i prosessen

Informasjon i prosessen med kommunesammenslåing

Til grunn for informasjonsarbeidet i en kommunesammenslåingsprosess ligger kommunelovens § 4 – Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommunelovens § 4: Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

På regjeringens nettsider er det samlet mye informasjon om kommunereformen, herunder også informasjon om informasjon i prosessen med kommunesammenslåing. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet veilederen *Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner*. Her viser departementet til at innbyggerne har behov for fortløpende informasjon om hva som skjer i prosessen, og hvordan den nye kommunen blir innrettet. Informasjon er også viktig for å skape felles interesse og engasjement for den nye kommunen. Departementet legger til at det også bør gis muligheter for dialog og deltakelse i prosessen. Veilederen viser til erfaringer fra tidligere sammenslåingsprosesser. I Mosøy/Inderøy vedtok fellesnemda en *informasjonsplan* i en tidlig fase av prosessen. En egen *hjemmeside* ble etablert for å legge ut fortløpende informasjon rettet mot alle målgrupper. I Ølen/Vindafjord ble det arrangert to runder med *folkemøter* i alle bygder i forbindelse med sammenslåingen. I sammenslåingen Harstad/Bjarkøy erfarte de at det kan *være ubalanse i interesse- og informasjonsbehov* både fra ansatte og innbyggere når en liten og en stor kommune slår seg sammen.

I en annen artikkel på regjeringens nettsider – *Informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere* – vises det også til tidligere sammenslåingsprosesser. Det vises til at det er viktig at kommunikasjonskanalene som benyttes må tilpasses målgruppene, og at det derfor er viktig å benytte flere ulike kanaler. Blant informasjons- og kommunikasjonstiltakene som nevnes, finner vi blant annet: bruk av *lokalaviser*, bruk av *digitale kanaler og sosiale media (nettsider, Facebook, Instagram etc.)*, *felles kommunikasjonsplan og nyhetsbrev* tilpasset ulike målgrupper. *Biblioteket* trekkes fram som en viktig sosial møteplass. Felles *kommunikasjonsplan og informasjonsdeling mellom ansatte* gjennom Facebook-gruppe for ansatte, nyhetsbrev og veggavis trekkes også fram. Artikkelen oppsummeres med ni kulepunkter:

- Lag en plan for kommunikasjonsarbeidet. Etabler gode informasjonskanaler og rutiner internt i organisasjonen
- Få tidlig på plass et system for informasjonshåndtering og kommunikasjon, helst før det praktiske arbeidet starter opp. Konkretiser hva kommunelovens paragraf 4 om aktiv informasjonsplikt skal innebære
- Sett av tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp. Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet skjer løpende.

- Ha kontroll på informasjonen og informasjonskanalene. Etabler felles informasjons- og kommunikasjonsplattform. Lik informasjon, samtidig og fra samme kilde rydder unna misforståelser og uklårheter.
- Etabler faste arenaer og møteplasser for både informasjonsutveksling og dialog. Dette bør gjøres på tvers av de gamle kommunene.
- Søk samarbeid med lokalavisa eller andre lokale medier. Avklar muligheter for fast informasjonsspalte, digital ordførerbenk, månedlige nettmøter, informasjonsbilag som innstikk eller lignende.
- Ikke undervurder informasjonsbehovet – det er også viktig å informere om at «det er ikke noe å informere om».
- Tilpass informasjons- og kommunikasjonstiltak etter målgruppene – ta i bruk både analoge og digitale kanaler.
- Sats på kulturbygging, og bruk frivillige lag og organisasjoner for å skape dialog, engasjement og oppmerksomhet om sammenslåingen.

Distriktssenteret har også oppsummert erfaringer fra tidligere sammenslåingsprosesser i artikkelen *Kommunikasjon i sammenslåingsprosessen*. Det bør utarbeides en *kommunikasjonsstrategi*, som blant annet avklarer mål for kommunikasjonen og hvem som er de ulike målgruppene for kommunikasjonen. Videre bør det settes ned en *kommunikasjonsgruppe* som både utarbeider strategi, legger planer for gjennomføring, og iverksetter de planlagte tiltakene. Videre anbefales det at det utarbeides en *plan for kommunikasjonstiltak*, der de ulike tiltakene får tildelt tidspunkt for gjennomføring og hvem som er ansvarlig. Når det gjelder kommunikasjon til innbyggerne, trekker artikkelen fram følgende tiltak: Nettsted for den nye kommunen, bruk av lokalavisen, sosiale medier og folkemøter.

Artikkelen fra Distriktssenteret gir også eksempler for *kommunikasjon med ansatte* i prosessen. Artikkelen viser til erfaringer fra kommunesammenslåingene i Danmark, og peker på at det ikke bare er endringenes innhold som har betydning for de ansatte, men også hvordan endringene gjennomføres. Både informasjon om endringer, men også muligheter for å påvirke, var viktig for de ansatte i de nye danske kommunene. Som eksempler på kommunikasjon med ansatte trekker artikkelen fram blant annet månedlige nyhetsbrev, egen nettside eller informasjon til ansatte på nettside for ny kommune, egen Facebook-gruppe for ansatte i kommunen, felles arrangement for alle ansatte i nye kommune og eget intranett for å holde ansatte orientert om prosessen.

I tillegg er det ifølge artikkelen viktig å tenke på *kommunikasjon til politikere*. De kommunestyremedlemmene som ikke sitter i fellesnemnda trenger også å få informasjon og bli involvert i prosessen. Erfaringene fra Danmark viser at administrasjonen legger til rette for god kommunikasjon og informasjonsflyt, selv om de kommunestyremedlemmene som sitter i fellesnemnd også har et ansvar for å informere.

Nye Aurskog-Høland kommune har utarbeidet en kommunikasjonsplan – «Veien fram til nye Aurskog-Høland og Rømskog kommune». Planen inneholder en oversikt som beskriver ulike målgrupper, deres antatte informasjon og hvilke kanaler som skal benyttes for informasjon til målgruppen. Det er også i planen foretatt en prioritering når det gjelder kanalvalg, der digitale kanaler er valgt som førstevalg. I en egen tabell er kanalvalgene oppsummert, som vist i Figur 1.

	nyeahrk.no	facebook	lokalavis	intranett	e-post	eMeetings	møter
Ansatte	x			x	x		x
Folkevalgte	x					x	x
Tillitsvalgte	x					x	x
Innbyggere	x	x	x				x
Næringsliv/ organsiasjoner	x	x	x				x
Myndigheter					x		
Andre kommuner	x						

FIGUR 1 - VALGTE KOMMUNIKASJONSKANALER. KILDE: KOMMUNIKASJONSPLAN - VEIEN FREM TIL NYE AURSKOG-HØLAND KOMMUNE

Med utgangspunkt i det ovenstående vurderer revisor utarbeidelse av en kommunikasjonsplan/-strategi som det sentrale grepet kommunene bør gjøre i en sammenslåingsprosess. De konkrete tiltak, kanalvalg, vurdering av målgruppe og så videre skal fanges opp og vurderes i denne.

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha utarbeidet og fulgt opp en kommunikasjonsstrategi og/eller en kommunikasjonsplan
- Kommunen bør ha avsatt dedikerte ressurser til kommunikasjonsarbeidet

Medvirkning i prosessen med kommunesammenslåing

Medvirkning vil her avgrenses til å gjelde medvirkning for ansatte i kommunene som skal slås sammen. Ansattes medvirkning i arbeidslivet er for kommuneansatte regulert i Arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen mellom KS og de ansattes organisasjoner.

I Arbeidsmiljøloven er det kapitlene 6, 7 og 8 som er de sentrale i forhold til å regulere de ansattes rett til informasjon og medvirkning.¹, [samt § 4-2. Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling.] Arbeidsgivers generelle plikt til å gi informasjon og gjennomføre drøftinger i forbindelse med omstillingsprosesser er regulert i arbeidsmiljøloven §§ 8-2, jf. 8-1. Det er i arbeidsmiljøloven gitt adgang til å fravike bestemmelsene i § 8-2 ved tariffavtale så fremt de mål og prinsipper som følger av bestemmelsen ivaretas. I KS-området er dette gjort gjennom Hovedavtalen.² En kommunesammenslåing er å anse som en virksomhetsoverdragelse. Informasjon og medvirkning ved en virksomhetsoverdragelse er regulert i arbeidsmiljølovens kapittel 16.

I arbeidsmiljølovens § 6-2. *Verneombudets oppgaver*, heter det blant annet at verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Videre heter det også at verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

I arbeidsmiljølovens § 7-2. *Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver* heter det blant annet at arbeidsmiljøutvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Videre skal arbeidsmiljøutvalget blant annet behandle andre planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, så som planer om byggearbeider, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser og forebyggende vernetiltak.

I arbeidsmiljølovens § 8-1. *Plikt til informasjon og drøfting*, heter det blant annet at det i virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte. I § 8-2. *Gjennomføring av plikten til informasjon og drøfting*, er plikten til informasjon og drøfting presisert til å omfatte:

- a) Informasjon om den aktuelle og forventede utviklingen av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon,
- b) Informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkinger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse,
- c) Informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

Former for medbestemmelse er beskrevet i Hovedavtalen, del B, § 1-3 – Former for medbestemmelse. Der heter det at medbestemmelse utøves ved representasjon i lovbestemte og andre utvalg og gjennom ordningen med tillitsvalgte. Partene skal som hovedregel være representert i ad hoc-utvalg o.l. som utreder administrative spørsmål.

I *Hovedavtalen* for KS-området, Del B, § 3-1 – *Arbeidsgivers plikter i forhold til de tillitsvalgte*, heter det blant annet: Ved endringer og omstillinger

- I kommunen/fylkeskommunen
- mellom kommuner/fylkeskommuner

¹ LOV-2005-06-17-62 – Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.; Kapittel 6. Verneombud; Kapittel 7. Arbeidsmiljøutvalg og Kapittel 8. Informasjon og drøfting.

² KS Advokatene og KS Forhandling: *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*. KS. 2015.

- ved oppfølging og implementering av nasjonale reformer som vil få betydning for arbeidstakerne skal arbeidsgiver på et tidligst mulig tidspunkt informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd. Arbeidstakernes behov for trygghet skal ivaretas gjennom åpne planprosesser hvor mål og konsekvenser så langt som mulig gjøres kjent. Tillitsvalgtes deltakelse i arbeidsgrupper o.l. erstatter ikke drøftingsplikten.

I Hovedavtalen, del B, § 1-4-1 er arbeidsgivers plikter ved omorganisering definert. Ved omorganisering skal arbeidsgiver så tidlig som mulig informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder:

- omorganisering/omlegging av driften
- rasjonalisering/driftsinnskrenkning som kan få sysselsettingsmessige konsekvenser
- Informasjonsprosedyrer, sammensetningen av ad hoc-grupper, bestemmelser om tidsplan, prosedyrer ved nedbemanning/oppsigelse, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger og mulige alternative løsningsmodeller ved avgang (som f.eks. bruk av AFP, utdanningspermisjon/stipend, etterlønnssordning)

Generelt vurderer revisor at prinsippet fra arbeidsmiljøloven om at arbeidsgiver skal informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold også gjelder i kommunal sektor. Videre heter det i Hovedavtalen at det regelmessig skal avholdes informasjonsmøter med hoved-/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen. Ved desentralisert fullmaktsnivå skal det avholdes egne informasjonsmøter med berørte tillitsvalgte og arbeidsgiverrepresentanter på dette nivå.

I henhold til arbeidsmiljølovens § 16-5. Informasjon og drøfting med tillitsvalgte, som omhandler virksomhetsoverdragelse spesielt, fremkommer det at tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig skal gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte. Det skal gis særskilt informasjon om:

- a) grunnen til overdragelsen,
- b) fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen,
- c) de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne,
- d) endringer i tariffavtaleforhold,
- e) planlagte tiltak overfor arbeidstakerne,
- f) reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter

I Hovedavtalens § 4 *Partssammensatte utvalg* heter det blant annet at det i alle kommuner skal opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på en annen måte. Det vises her til kommuneloven § 25. Det partssammensatte utvalget foreslår og behandler overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. Utvalget drøfter dessuten kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak, oppfølging og implementering av nasjonalt vedtatte reformer. I henhold til inndelingslovens § 26 kan kommuner som skal slå seg sammen opprette et felles partssammensatt utvalg etter kommunelovens § 25 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye enheten som arbeidsgiver og de tilsatte.

I en overgangsperiode vil det være flere ulike linjer for medbestemmelse. På den ene siden skal de to eksisterende kommuner ivareta medbestemmelse i de saker kommunene selv behandler frem til avvikling. For saker som gjelder kommunesammenslåingen – og således både de to eksisterende og den

nye kommunen – anbefaler partene sentralt at det lokale partssamarbeidet og organisasjonenes representasjon i disse prosessene bør etableres med utgangspunkt i den nye kommunen.³

Vernelinjen – verneombud og arbeidsmiljøutvalget – skal etter revisors vurdering også involveres i prosessen. Dette vil da i hovedsak innebære informasjon og eventuell behandling av saker i arbeidsmiljøutvalget, samt involvering av verneombud i arbeidet med bygging av ny kommune.

Partene i Nye Aurskog Høland kommune har utarbeidet en omstillingsavtale. Avtalen omhandler blant annet temaene:

- informasjon til ansatte
- samarbeid om ansettelser frem til sammenslåing
- virkemidler for å beholde kompetanse
- Virksomhetsoverdragelse/bemanningsplan/overtallighet

Oppsummert vurderer revisor at det innledningsvis i prosessen bør ha vært drøftet med tillitsvalgte om representasjon og deltakelse i prosjekt- og arbeidsgrupper som opprettes i løpet av kommunesammenslåingsprosessen. Videre skal forhold som har betydning for de ansattes arbeidsforhold informeres om og drøftes med tillitsvalgte før beslutning fattes. Som et minimum gjelder dette omorganiseringer/omlegging av driften, rasjonalisering/driftsinnskrenkning, informasjonsprosedyrer, sammensetning av ad-hoc-grupper, bestemmelser om tidsplan, prosedyrer ved nedbemanning/oppsigelse, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger og mulige alternative løsningsmodeller ved avgang. Revisor vurderer blant annet behandling av budsjett og økonomiplan for kommune/fellesnemnd som ett slikt forhold som kan ha betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold. I tillegg kommer informasjon og drøfting relatert til virksomhetsoverdragelse spesielt.

Med dette som utgangspunkt har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha gjennomført drøftingsmøter med tillitsvalgte relatert til opprettelse av prosjekt-/arbeidsgrupper, samt ved behandling av saker som kan få betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold
- Tillitsvalgte bør være representert i ad hoc-utvalg som utreder administrative spørsmål i sammenslåingsprosessen
- Kommunen bør ha gjennomført informasjons- og drøftingsmøter med de tillitsvalgte i forbindelse med virksomhetsoverdragelse
- Kommunen bør sørge for at arbeidsmiljøutvalget holdes løpende orientert om prosessen med kommunesammenslåing

³ Jf. protokoll til Hovedavtalen 2018-2019, samt KS Advokatene og KS Forhandling. *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*. KS. 2015; Kapittel 3.

Henningsmoen Sten Morten

Fra: Anne Kirsti Johnsen <anne.kirsti.johnsen@romskog.kommune.no>
Sendt: tirsdag 16. juli 2019 15:02
Til: Henningsmoen Sten Morten
Emne: SV: Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til verifisering og rådmannens gjennomsyn
Vedlegg: Kommentarer til Forvaltningsrevisjonsrapport Kommunereform.docx
Kategorier: Arkivert i ePhorte

Hei!
Vedlagt er mine kommentarer.
Når det gjelder anbefalingene så forstår jeg det slik at punktene 1-3 hovedsakelig må vurderes av politisk nivå, dvs ordfører og medlemmer av fellesnemnda.
Anbefaling 4: Det vil bli sendt ut anbefaling til alle ansatte om å følge med på intranett, nyeahrk.no og Facebooksiden. På samme måte vil innbyggere bli oppfordret til å følge med på nyeahrk.no og Facebook samt lese Rømsjingen.
Hytteiere er invitert til informasjonsmøte 17.8. Det er i tillegg planlagt et åpent møte for innbyggere etter valget.
Anbefalingene 5-7 vil bli lagt frem i prosjektgruppa når rapporten er behandlet i Kontrollutvalget.

Fortsatt god sommer!

Med vennlig hilsen
RØMSKOG KOMMUNE

Anne Kirsti Johnsen
rådmann

Engehaget 1
1950 Rømskog

www.romskog.kommune.no

Telefon: 93 25 45 30, <mailto:akj@romskog.kommune.no>



Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en privat e-postadresse, både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. journalføring i Rømskog kommunes saksbehandlingssystem

Fra: Henningsmoen Sten Morten [<mailto:stehen@fredrikstad.kommune.no>]
Sendt: fredag 28. juni 2019 15:10
Til: Anne Kirsti Johnsen <anne.kirsti.johnsen@romskog.kommune.no>
Kopi: Rømskog Kommune <post@romskog.kommune.no>
Emne: Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til verifisering og rådmannens gjennomsyn

Vedlagt oversendes utkast til rapporten fra forvaltningsrevisjonsprosjektet «Kommunereform» i Rømskog kommune. Som avtalt oversendes rapporten både til verifisering og til rådmannens tilbakemelding. Da rådmannens tilbakemelding – vedrørende de anbefalinger og vurderinger som gjøres i rapporten – legges ved rapporten i sin helhet, ber vi om at denne sendes oss i egen forsendelse.

Verifisering

Vi ønsker at du gjennomgår rapporten slik at vi unngår feil og misforståelser i faktafremstillingen (dette gjelder primært delkapitlene med overskriftene «Revisjonens undersøkelse og innhentede data»). Vi stiller gjerne til samtale om rapportens innhold om dette er ønskelig.

Tilbakemeldinger vi får i forbindelse med verifiseringen ønsker vi å innarbeide i selve rapporten før den sendes til behandling i kontrollutvalget.

Rådmannens tilbakemelding

Revisjonens forslag til anbefalinger fremkommer av rapportens sammendrag og delkapitlene 5.15 og 6.5. Revisors vurderinger fremkommer av delkapitlene med overskriftene «Revisors vurderinger og konklusjoner».

Revisjonen ønsker en tilbakemelding fra rådmannen på rapportens konklusjoner og anbefalinger, og hvordan kommunen vil behandle rapportens anbefalinger. Rådmannens tilbakemelding vedlegges rapporten i sin helhet, og revisjonen redegjør også for den i kapittel 7 i rapporten.

Frist for tilbakemelding

Deres tilbakemelding skal innarbeides i rapporten før den blir behandlet i kontrollutvalget 27. august 2019. Revisjonen har frist for levering til kontrollutvalgets sekretariat 13. august 2019. **Det gis derfor en frist til 9. august 2019 for deres svar.**

Rapporten legges frem for kommunestyret når den er sluttbehandlet i kontrollutvalget.

Er ytterligere informasjon om rapporten ønskelig, står revisjonen til disposisjon.

Vedlagt er utkast til forvaltningsrevisjonsrapport, samt Vedlegg 1 – utledning av revisjonskriterier.

Med vennlig hilsen

Sten Morten Henningsmoen
Forvaltningsrevisor
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

Mob: 45 25 29 53

E-post: stehen@fredrikstad.kommune.no



KONTAKTINFORMASJON

Adresse: Industriveien 6, 1890 Rakkestad

E-post: iokr@fredrikstad.kommune.no

Telefon: 69 22 31 10