



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

HOBØL KOMMUNE

2019

---

# Kommunesammenslåing

## Medarbeiderfokus



# Innhold

<b>1</b>	<b>Forord og prosjektmandat</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
3.1	Problemstilling .....	5
3.2	Avgrensning av prosjektet .....	5
3.3	Revisjonskriterier .....	5
3.4	Revisjonsmetoder .....	5
3.5	Introduksjon .....	6
<b>4</b>	<b>Problemstilling:</b> .....	<b>6</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	6
4.2	Revisors undersøkelse og innhentede data .....	8
4.2.1	Informasjonsarbeidet .....	8
4.2.2	Ansattes medvirkning i prosessen .....	11
4.2.3	Tillitsvalgte og verneombud .....	13
4.2.4	Arbeidsmiljøutvalget .....	14
4.3	Revisors vurderinger og konklusjon .....	15
4.3.1	Informasjonsarbeidet .....	15
4.3.2	Ansattes medvirkning .....	15
4.3.3	Arbeidsmiljøutvalget, tillitsvalgte og vernetjenesten .....	16
4.4	Anbefalinger .....	18
<b>5</b>	<b>Rådmannens bemerkninger</b> .....	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>21</b>

# 1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> 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 er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Hobøl kommune jmfør vedtak i sak 18/25 i kontrollutvalget (04.09.2018) og vedtak i sak 18/75 i kommunestyret (31.10.2018).

Ifølge kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet mars - august 2019. Rapportens faktaopplysninger er verifisert av kommunen.

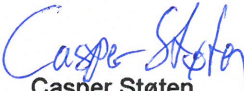
Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har stedlig regnskapsrevisor Jehona Rukiqi deltatt i informasjonsinnsamlingen.

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

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 24.09.2019

Agnete Østby  
Distriktsrevisor  
/sign./

  
Casper Støten  
Forvaltningsrevisor

---

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

## 2 Sammendrag

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt i hvilken grad kommunen har fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte, i forbindelse med sammenslåingen med omkringliggende kommuner til Indre Østfold kommune. Kommunen er pålagt å sørge for at arbeidsmiljøloven, hovedavtalen og interne planer for informasjon og medvirkning følges opp overfor kommunens ansatte.

For å besvare problemstillingen har revisjonen kontrollert om kommunen har en kommunikasjonsplan for arbeidet med sammenslåingsprosessen som følges opp, og om kommunen involverer ansatte i saker som kan få betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold. Revisjonen har videre kontrollert om tillitsvalgte er representert i utvalg som utreder administrative spørsmål i sammenslåingsprosessen, og om kommunen sørger for at arbeidsmiljøutvalget holdes løpende orientert om kommunesammenslåingsprosessen. Revisjonen har benyttet seg av flere metoder for å innhente informasjon om kommunens rutiner og praksis, herunder intervju, spørreundersøkelse og dokumentanalyse.

Revisjonen konkluderer med at kommunen i hovedsak har sørget for å følge opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte i kommunesammenslåingsprosessen. Revisjonen peker imidlertid på noen forbedringsområder.

Planmessigheten i informasjonsarbeidet har blitt ivaretatt gjennom å knytte seg til kommunikasjonsplanen som er utarbeidet av prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune. På en del områder har kommunen fulgt opp planen, men det finnes imidlertid et udekket informasjonsbehov blant ansatte, blant annet som følge av at informasjonen ikke gis i tilstrekkelig grad på alle arenaer nedfelt i planen.

Ansattes medvirkning har blitt ivaretatt gjennom en rekke tiltak som både er rettet inn mot direkte involvering av ansatte (f.eks. gjennom bruk av intranett og felles informasjonsmøter), og involvering av ansattes representanter i ukentlige og månedlige møter med ledelsen. Imidlertid er det langt ifra alle ansatte som opplever å ha mulighet til å medvirke på en måte som fører til reelle endringer, og tilliten til ansattes representanter er blant en del ansatte lavere enn ønskelig. Kommunen har etter revisjonens vurdering i for liten grad prioritert arbeidet med å gjennomføre risikovurderinger, samt arbeidet med å involvere alle verneombudene og arbeidsmiljøutvalget i forbindelse med vurderinger av arbeidsmiljøutfordringer som oppstår/kan oppstå i en sammenslåingsprosess.

På bakgrunn av funnene i rapporten har revisjonen fremmet følgende fem anbefalinger:

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at alle kanaler for kommunikasjon i tilstrekkelig grad benyttes, slik at man når målene i kommunikasjonsplanen.

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler at kommunen styrker sitt fokus på ansattes medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen.

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på at verneombudene får tilstrekkelig informasjon om sammenslåingen, slik at de kan ivareta sine oppgaver overfor ansatte

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget ivaretar de lovpålagte oppgaver som er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 7-2, og sørge for at utvalget har en møteaktivitet som er tilstrekkelig for å løse disse oppgavene.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at det gjennomføres jevnlige risikovurderinger.

Overstående anbefalinger bør også følges opp i arbeidet med å bygge Indre Østfold kommune.

## 3 Innledning

Hobøl, Askim, Eidsberg, Trøgstad og Spydeberg kommuner vil fra 2020 slås sammen til Indre Østfold kommune.

### 3.1 Problemstilling

*I hvilken grad har kommunen fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte i prosessen med kommunesammenslåing?*

### 3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til å gjelde kommunens arbeidsgiverpolitikk, herunder omfanget av informasjon som er gitt til ansatte og i hvilken grad kommunen har tilrettelagt for ansattes medvirkning i forbindelse med kommunesammenslåingsprosessen.

### 3.3 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:

- Arbeidsmiljøloven.
- Hovedavtalen KS.
- Kommunikasjonsplan for prosjektet Indre Østfold kommune.
- «Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner» (Veileder fra KMD, revdert 2017).
- «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» (Veileder fra KMD – 2016).

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

### 3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001. Revisjonen har innhentet informasjon til prosjektet gjennom å benytte seg av ulike metoder, slik at problemstillingen blir belyst fra flere sider (metodetriangulering). Følgende metoder er brukt i dette prosjektet:

- Intervju med administrasjonen i kommunen, der kommunens arbeid og utfordringer knyttet til temaet ble kartlagt.
- Kontrollhandlinger basert dokumentanalyse av relevant dokumentasjon, herunder:
  - Kommunikasjonsplan for prosjektet Indre Østfold kommune.
  - Medarbeiderundersøkelse for Hobøl kommune 2018
- Spørreundersøkelse blant kommunens ansatte som har avdekket funn innen informasjonsarbeidet og ansattes medvirkning til sammenslåingsprosessen. Undersøkelsen fikk 137 svar. Revisor har tatt utgangspunkt i at kommunen har cirka 336 ansatte (tall per 31.12.18), dette gir en svarandel på rett i overkant av 40%. Revisjonen har slått sammen noen virksomheter for å unngå store utslag basert på få respondenter i den enkelte virksomhet.

Revisjonen hadde ideelt sett ønsket seg en høyere svarprosent i spørreundersøkelsen. Likevel vurderer revisor at 137 svar fra ansatte der et bredt spekter av virksomheter i kommunen er representert, gir verdifull innsikt i ansattes erfaringer og oppfatninger av deres involvering i kommunesammenslåingsprosessen. I spørreundersøkelsen hadde over 70 % av respondente jobbet i Hobøl kommune i minst 4 år. Dermed har en stor andel respondenter vært ansatt

i kommunen helt siden prosessene med å utrede sammenslåing med omkringliggende kommuner ble igangsatt i 2015.

Funnene fra spørreundersøkelsen vil naturligvis også vurderes i sammenheng med funn fra de øvrige kontrollhandlingene. Med bakgrunn i dette vurderer revisor at funnene i rapporten har tilstrekkelig gyldighet for å kunne konkludere på prosjektets problemstilling.

### 3.5 Introduksjon

Området ble vurdert som vesentlig av kontrollutvalget på bakgrunn av revisjonens risikoanalyse.

I analysen ble det blant annet pekt på at en nødvendig forutsetning for en vellykket kommunesammenslåingsprosess er medarbeidernes engasjement og deltakelse i prosessen. Revisjonen vurderte risikoen som høy på bakgrunn av at ulike kommunale kulturer, innenfor alle sektorer av kommunal drift og forvaltning, skulle slås sammen under ny ledelse. Det ble vurdert at et forvaltningsrevisjonsprosjekt hvor fokuset er på hvordan medarbeiderne har opplevd og opplever sammenslåingsprosessen, vil kunne gi nyttige innspill som den politiske og administrative ledelsen kunne dra nytte av i arbeidet med å skape den nye storkommunen etter sammenslåingen i 2020.

## 4 Problemstilling:

### I hvilken grad har kommunen fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte i prosessen med kommunesammenslåing?

#### 4.1 Revisjonskriterier

##### Informasjonsarbeid ut mot de ansatte

Som vurderingsgrunnlag for kommunens generelle informasjonsarbeid er revisjonskriterier utledet av nasjonale veiledere som blant annet bygger på erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Nærmere bestemt kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledere som vist til i kapittel 3.3.

Informasjon til ansatte hele veien gjennom en kommunesammenslåingsprosess er særdeles viktig. I veilederne presiseres det at informasjon bør gis hyppig og regelmessig, og at det i en slik omfattende prosess kan være lurt å informere, selv om det nødvendigvis ikke er noe nytt å informere om. Beslutninger som har avgjørende betydning for mange medarbeidere må gis samtidig. Dette for å unngå unødvendig usikkerhet blant ansatte. Informasjonen bør også gis så raskt som mulig.

For ansatte vil det være avgjørende å vite i hvilken grad sammenslåingen berører den enkelte,

dette gjelder for eksempel fremtidig arbeidssted, pendling, overtallighet og fremtidige ledere. Dette er faktorer som påvirker den enkeltes hverdag i vesentlig grad. Hobøl kommune bør i stor grad ha informert om disse faktorene før sammenslåingen finner sted. For å sikre at informasjon blir gitt på riktig måte og i tilstrekkelig omfang, bør kommunen også ha utarbeidet en plan for informasjonsarbeidet.

##### Medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen.

Medvirkning vil her avgrenses til å gjelde medvirkning for ansatte i Hobøl kommune i sammenslåingsprosessen. Ansattes medvirkning i arbeidslivet er for kommunens ansatte regulert i Arbeidsmiljøloven med forskrifter og Hovedavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene.

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.<sup>2</sup>, (samt § 4-2. Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling).

<sup>2</sup> LOV-2005-06-17-62 – Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.; Kapittel 6.

Verneombud; Kapittel 7. Arbeidsmiljøutvalg og Kapittel 8. Informasjon og drøfting.

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.<sup>3</sup>

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, herunder eksempelvis rasjonalisering og arbeidsprosesser. Arbeidstilsynet har lagt til grunn at det bør avholdes minst 4 AMU-møter i året, for at man skal ha tilstrekkelig mulighet til å gjennomføre disse lov-pålagte oppgavene.<sup>4</sup>

Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning fastslår at kommunen skal utføre risikovurderinger jevnlig for å kartlegge og vurdere ansattes helse og sikkerhet.

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 innskrenkninger 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.

I tillegg til å følge opp ovennevnte lovverk skal Hobøl kommune forholde seg til bestemmelsene i hovedtariffavtalen for KS-området. På en del områder i avtalen utdypes prinsippene i AML, herunder er det krav om at tillitsvalgte på fast basis deltar på informasjonsmøter med ledelsen og at det etableres utvalg som utreder administrative spørsmål. Tillitsvalgte skal bli involvert i eventuelle nedbemanningprosesser og andre forhold som har betydning for arbeidstakernes forhold.

På bakgrunn av de forhold som er nevnt ovenfor, har revisjon utledet følgende revisjonskriterier:

#### Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

**Revisjonskriterium 1:** Kommunen bør ha utarbeidet en kommunikasjonsplan og sørge for å følge denne opp overfor ansatte.

**Revisjonskriterium 2:** Kommunen bør legge til rette for ansattes medvirkning i saker som kan få betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold.

**Revisjonskriterium 3:** Tillitsvalgte bør være representert i utvalg som utreder administrative spørsmål i sammenslåingsprosessen.

**Revisjonskriterium 4:** Kommunen bør sørge for at arbeidsmiljøutvalget holdes løpende orientert om prosessen med kommunesammenslåing.

<sup>3</sup> KS Advokatene og KS Forhandling: *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*. KS. 2015.

<sup>4</sup> «Arbeidsmiljøutvalg» Arbeidstilsynets nettsider: [www.arbeidstilsynet.no/hms/rolleri-hms-arbeidet/arbeidsmiljoutvalg-amu/](http://www.arbeidstilsynet.no/hms/rolleri-hms-arbeidet/arbeidsmiljoutvalg-amu/)

## 4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

### 4.2.1 Informasjonsarbeidet

I oppstartintervjuet ble revisor opplyst om at det ikke er utarbeidet egne skriftlige planer/strategier i Hobøl kommune for arbeidet med informasjon ut mot ansatte i forbindelse med sammenslåingen. Kommunen oppfatter at dette er ivare tatt i prosjektorganiseringen for Indre Østfold kommune.

Videre ble det opplyst om at det er ansatt en kommunikasjonssjef i prosjektorganisasjonen. I tillegg er det blitt etablert en kommunikasjonsplan for prosjektet. Informasjonen fra prosjektorganisasjonen bringes ut til kommunene på jevnlig basis. Hobøl kommune har konsentrert seg om å informere ansatte etterhvert som informasjonen har kommet fra prosjektorganisasjonen. Det er løpende kontakt mellom ansatte i sammenslåingskommunene, både sosialt og faglig. Eksempelvis er det avholdt samling for alle ansatte i barnehagene i den nye kommunen, der ansatte blant annet fikk presentert seg og møtt den nye ledelsen. Her kom det også frem at trygghet var en viktig faktor for ansatte inn mot kommunesammenslåingen.

Revisor har mottatt kommunikasjonsplan for prosjektet Indre Østfold kommune. Som det står i planen er den beregnet på å dekke kommunikasjonsbehovet knyttet til selve sammenslåingsprosessen. Planen gjelder for flere grupper, men

revisor har avgrenset sin kontroll til det som gjelder ansatte i kommunen. Planen definerer kommunikasjonsbehovet ut mot ansatte slik:

*«Forventninger om, eller faktiske endringer og gjennomgripende omstillinger, kan lett skape usikkerhet og utrygghet hos ansatte. Det vil derfor være et stort behov for rask, presis og spesifikk informasjon gjennom hele prosessen. De ansatte er våre viktigste ambassadører for å sikre gjennomføring.»*

- Kommunikasjonsplan for prosjektet Indre Østfold kommune

Planen definerer også hvilke kanaler som skal brukes til å informere ansatte og tillitsvalgte, som vist til nederst på siden. Her fremgår det at ansatte skal informeres gjennom intranett, hjemmesider, personalmøter og arbeidsgrupper.

Selv om ikke Hobøl har hatt egne planer hva gjelder kommunikasjonsarbeidet, har altså prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune satt seg noen mål for hva kommunikasjonsarbeidet i kommunen skal føre til og hvordan informasjonen skal formidles ut til de ansatte.

I oppstartintervjuet ble revisor opplyst om at Indre Østfold kommune har opprettet et eget intranett felles for kommunene (*Innsiden*) som kan brukes av alle ansatte. Det blir lagt ut en god del informasjon her. Ny informasjon kommer ifølge

#### Proessen

hvem	hvordan	skaper
Ansatte	Portal (hjemmesider) - arbeidsgrupper – personalmøter – intranett	ambassadører
Tillitsvalgte og verneombud	styringsgruppe - PSU - arbeidsgrupper - felles informasjonsmøter - portal	forankring

**UTKLIPP FRA KOMMUNIKASJONSPLANEN: OVERSIKT OVER HVILKE KOMMUNIKASJONSKILDER OG METODER SOM BENYTTES UT MOT ANSATTE. MÅLET ER Å SKAPE FORANKRING OG AMBASSADØRER FOR DEN NYE KOMMUNEN BLANT ANSATTE.**



kommunen veldig raskt til *Innsiden*. Det kan likevel variere hvor mange ansatte som bruker denne løsningen. Dette kan eksempelvis skyldes forskjellene blant yrkesgrupper, der noen har tilgang til og bruker pc-er daglig, mens andre ikke i like stor grad har slik tilgang. *Innsiden* finnes også som app for smarttelefon, noe som øker tilgjengeligheten blant ansatte. Ansatte oppfordres til å ta i bruk dette da det kommer en del informasjon på siden som kan berøre de.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført blant ansatte i Hobøl kommune, ble det stilt en rekke spørsmål som målte ansattes opplevelse av den informasjonen som har blitt gitt i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

I undersøkelsen oppga 88,2 % av respondentene at de hadde tilgang til intranettet *Innsiden* i jobbsammenheng. Ca. 10 % svarte «vet ikke». Dette viser at store deler av ansatte har utstrakt tilgang på intranettet og informasjonen som er tilgjengelig der.

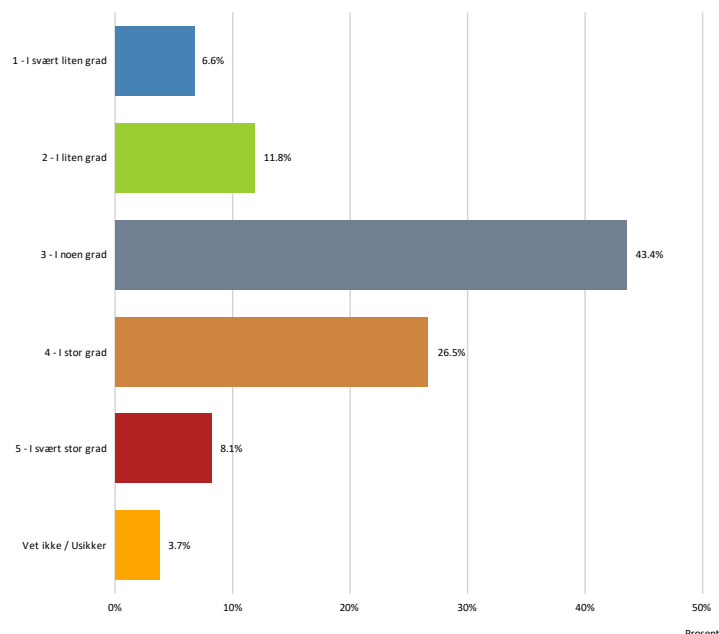
I undersøkelsen ble det kartlagt hvilke kilder ansatte benyttet for å holde seg informert om kommunesammenslåingen og i hvor stor grad disse ble benyttet. Revisjonen vil trekke frem noen resultater fra denne delen av undersøkelsen. Av resultatene ser revisor at 68,7 % av respondentene regelmessig eller ofte fulgte med på nyheter publisert på intranettet for den nye kommunen, mens 27,6 % oppga at de sjelden eller aldri (5,2 %) fulgte med på intranettet. Tilsammen oppga nesten 40 % at de sjeldent eller aldri (5,9 %) opplevde at det ble informert om sammenslåingsprosessen på avdelings-/personalmøter. Rundt 55 % opplevde at det ble informert regelmessig eller tilstrekkelig på disse møtene.

Over halvparten av respondentene i undersøkelsen oppgir at de har deltatt på informasjonsmøter i forbindelse med kommunesammenslåingen enten internt i egen kommune, eller sammen med ansatte fra de andre sammenslåingskommunene. Revisjonen ser at resultatene spriker noe imellom virksomheter. Kun 20 % av ansatte

innenfor pleie og omsorg og tjenester for funksjonshemmede (Knapstadtunet) oppga å ha deltatt på informasjonssamlinger med andre kommuner, og halvparten av respondentene her oppga at det ikke hadde blitt avholdt egne informasjonsmøter internt i egen kommune.

Ansatte fikk også anledning til å rangere hvilke kilder de anså som viktigst for å skaffe seg informasjon om prosessen. Her utpekte en stor andel ansatte sin nærmeste leder som den viktigste kilden til informasjon, deretter var intranettet og informasjonsmøter rangert som nummer to og tre.

**FIGUR 1: SAMLET SETT - SOM ANSATT I HOBØL KOMMUNE: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DET INFORMERES TILSTREKKELIG OM KOMMUNESAMMENSLÅINGEN?**



Figur 1 viser på en skala fra 1 (svært liten grad) til 5 (svært stor grad) ansattes opplevelse av å få tilstrekkelig informasjon om kommunesammenslåingen samlet sett. Resultatene her varierer noe. Gjennom å bruke statistiske analyseverktøy har revisor regnet ut at det gjennomsnittlige svaret er 3,18. Medianen<sup>5</sup> er også 3. Dermed kan man si at den vanligste oppfatningen blant ansatte er at det i middels/noen grad gis tilstrekkelig informasjon i forbindelse med sammenslåingen.

like mange individer i materialet har verdier over medianen som under den.

<sup>5</sup> Medianen er verdien av en variabel som ligger midt i det statistiske materialet, det vil si at

I undersøkelsen ble også 28 ledere spurt om de opplevde å få tilstrekkelig informasjon om sammenslåingsprosessen, slik at de var satt i stand til å holde ansatte oppdatert. Som hos de ansatte var oppfatningen blant mange av lederne at de i middels grad fikk tilstrekkelig informasjon om sammenslåingsprosessen (Skala 1-5, gjennomsnitt 3.39. Median 3). Det høyere gjennomsnittet indikerer at ledere er marginalt mer fornøyd med informasjonen enn øvrige ansatte.

I et spørsmål ble ansatte bedt om å vurdere om lederen hadde tilstrekkelig informasjon om sammenslåingsprosessen. Her er det gjennomsnittlige svaret 3,60, som indikerer at ansatte i over middels grad opplever at lederen er informert. Medianen er 4, som indikerer at det vanligste svaret blant ansatte var at lederen i stor grad hadde tilstrekkelig informasjon (1 av 3 valgte dette alternativet)<sup>6</sup>. Som nevnt tidligere anser ansatte nærmeste leder som en viktig informasjonskilde, derfor er det også avgjørende at ansatte flest mener at deres ledere har tilstrekkelig informasjon om prosessen.

Som beskrevet på forrige side vurderte respondentene samlet sett informasjonen de har fått som middels tilstrekkelig. Det er da nærliggende å tro at også andre faktorer enn informasjon fra lederne som spiller inn her. Eksempelvis var informasjonen i personalmøter sett på som utilstrekkelig blant mange ansatte.

Revisjonen har mottatt medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i Hobøl kommune våren 2018. Dette er en såkalt 10-faktor undersøkelse utviklet av KS, der svarene ansatte gir fordeles på 10 faktorer som måler ansattes oppfatninger av viktige forhold på arbeidsplassen som f.eks. ledelse, selvstendighet, motivasjon, mestingsklima m.m.

Revisjonen ser av undersøkelsen at Hobøl kommune samlet sett på de fleste faktorene ligger på

linje med gjennomsnittet for norske kommuner. På noen områder ligger Hobøl også over snittet. Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen inneholdt også spesifikke statistikker per virksomhet i kommunen. Revisor tok et utplukk på 1 skole, 1 barnehage samt virksomhetene for pleie og omsorg (institusjon og hjemmetjenesten). Revisors inntrykk er at resultatene er noenlunde i samsvar med helheten ved at de ofte er på linje med gjennomsnittet for sammenlignbare virksomheter i Norge.

Det ble også sagt i oppstartsintervjuet at det er avholdt større informasjonsmøter i regi av Indre Østfold kommune. Her har det imidlertid ikke vært et stort oppmøte fra ansatte i Hobøl. I et tilfelle var det kun fem ansatte som møtte fra Hobøl.

Prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune har også tilbudt seg å reise rundt på besøk i kommunen dersom det er ønske om dette. Et slikt besøk ble avholdt 19. mars 2019, der prosjektrådmannen og en av kommunedirektørene var i Hobøl i noen timer, slik at ansatte hadde mulighet til å ta en prat om ting de lurte på.

At større informasjonsmøter har hatt lavere oppslutning/oppmøte blant ansatte bekreftes delvis av funn revisor tidligere har vist til. Imidlertid oppga også en av fire respondenter i spørreundersøkelsen at de ikke visste om at slike møter var blitt avholdt. I denne sammenhengen kan dette indikere en kommunikasjonsvikt.

Revisjonen spurte alle respondenter om sammenslåingen påvirket stillingen deres i kommunen direkte. 1 av 5 respondenter svarte bekreftende på dette. Revisjonen ser at disse respondentene i de fleste spørsmål som angår informasjonsvirksomhet og medvirkning, er litt mindre fornøyd med hvordan de blir informert og ivare tatt enn det ansatte er ellers.

<sup>6</sup> At gjennomsnittet er lavere eller høyere enn medianen indikerer at det er en større spredning i svarene. Dette kan skyldes at en større

andel respondenter har valgt «ekstremverdier» (svaralternativer i en av ytterkantene, f.eks. i «svært liten grad» eller «svært stor grad»).

## 4.2.2 Ansattes medvirkning i prosessen

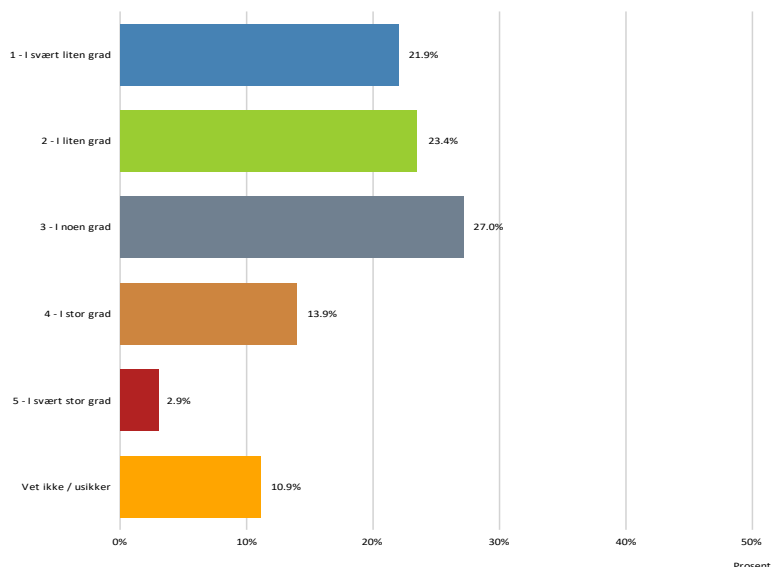
Det er en forutsetning i arbeidsmiljøloven og hovedavtalen at omfattende omstillinger som kan påvirke ansattes arbeidsforhold skal drøftes med ansatte.

I oppstartsintervjuet ble revisor opplyst om at kommunesammenslåingen som tema hadde blitt satt på agendaen i Hobøl kommune siden 2015. Det blir avholdt møter i rådmannens ledergruppe annenhver uke, og informasjon som kommer der tas med videre ut i avdelingene. Det avholdes også HTV-møter hver 3. uke hvor tillitsvalgte, verneombud og rådmannen deltar.

I løpet av oppstartintervjuet ble det bemerket fra Hovedverneombudet at hun opplever at det har vært medbestemmelse i kommunesammenslåingsprosessen. Dette har blant annet vært ivare tatt gjennom HTV-møter. Inntrykket er at rådmannen ønsker å vite hva som foregår på «gulvet», og at det har vært en god dialog mellom ledelse og de ansattes representanter. HTV-møtene har aldri blitt avlyst til tross for en hektisk hverdag der mange andre arbeidsoppgaver i Hobøl kommune blir lagt til side på grunn av kommunesammenslåingsprosessen. Det ble opplyst om at verneombud og tillitsvalgte i hovedsak er representert i alle sentrale møter som avholdes i kommunen.

Det ble videre opplyst om at det har vært lite uro i forbindelse med innplassering av ansatte. Omstillingsavtalen som kommunene har utarbeidet, har sørget for at alle ansatte i Hobøl har blitt ivare tatt. En fra før flat struktur i Hobøl har også resultert i at behovet for å flytte på ansatte i ledende stillinger har vært mindre i kommunen. Inntrykket er at de fleste ansatte er fornøyd med innplasseringen. Flytting av ansatte har som et resultat av det tidlige valget om å slå seg sammen, pågått over lengre tid i Hobøl enn i øvrige kommuner. Ansatte har fått tid til å tilpasse seg denne situasjonen.

FIGUR 2: I HVLKEN GRAD OPPLEVER DU AT DU SOM ANSATT HAR MULIGHET TIL Å KOMME MED INNSPILL ELLER FORSLAG I KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN?



I spørreundersøkelsen ble ansatte spurt i hvilken grad de opplevde at de hadde mulighet til å komme med innspill i sammenslåingsprosessen, jfr. figur 2. Man kan se av grafen at tyngdepunktet heller imot den nedre delen av skalaen. Gjennomsnittsbesvarelsen på dette spørsmålet var 2,5. Medianen var 2. Ut fra dette kan man anta at de ansatte som svarte på undersøkelsen i liten grad hadde en opplevelse av å ha mulighet for å gi innspill til prosessen.

*«Denne prosessen er preget av rask utvikling og kjappe beslutningstagninger. Som mellomleder har jeg opplevelsen av å bli invitert til å strø sand på tanker og planer som er så langt kommet i prosess at min mening egentlig ikke har betydning.»*

*– Medarbeider i Hobøl kommune*

Den ansatte som er sitert ovenfor, ble bedt om å kommentere hvorfor han/hun hadde valgt alternativ 1, 2 eller 3 på spørsmålet i figur 2. Dette er et av flere eksempler på ansatte som har spilt inn lignende oppfatninger til revisor. Den ansatte peker på noe sentralt i tilknytning til ansattes medvirkning i en slik prosess, nemlig at medvirk-

ningen bør være reell og at ansatte bør se at deres innsats i prosessen påvirker de beslutningene som blir tatt. Tidspunktet ansatte blir involvert (tidlig eller sent i prosessen) kan ha en påvirkning på dette. Likevel er det også viktig for kommunen å sikre at beslutningene blir tatt i tide, i lys av den begrensede tiden man har.

### Innplassering av ansatte i ny kommune

I oppstartsintervjuet ble det sagt at det er avklart for de aller fleste hvor de skal være i den nye kommunen. Ansatte har vært gjennom en kartleggingssamtale med leder, der det var mulighet for å uttrykke ønsker i forbindelse med innplassering i den nye kommunen. Ingen ansatte har fått en høyere/lavere stilling uten at de selv har hatt et ønske om det. Denne prosessen oppleves som uproblematisk i Hobøl kommune, og overtallighet har heller ikke vært noen utfordring.

I intervjuet ble det sagt at det er noe usikkerhet med tanke på lokalisering av helsestasjonen og barnevernet. Det er kun lokalisering som er uavklart i tillegg til noen kartleggingssamtaler. Direktører og seksjonssjefer på enhetsnivå er ansatt. Deler av organisasjonen i Hobøl er allerede overført til tjenestestedene for den nye kommunen. Revisjonen har i august 2019 vært i kontakt med kommunen for å få oversikt over fremdrift på disse områdene. Kommunen bekrefter at alle kartleggingssamtaler nå er gjennomført, og at barnevernet holder på å flytte til

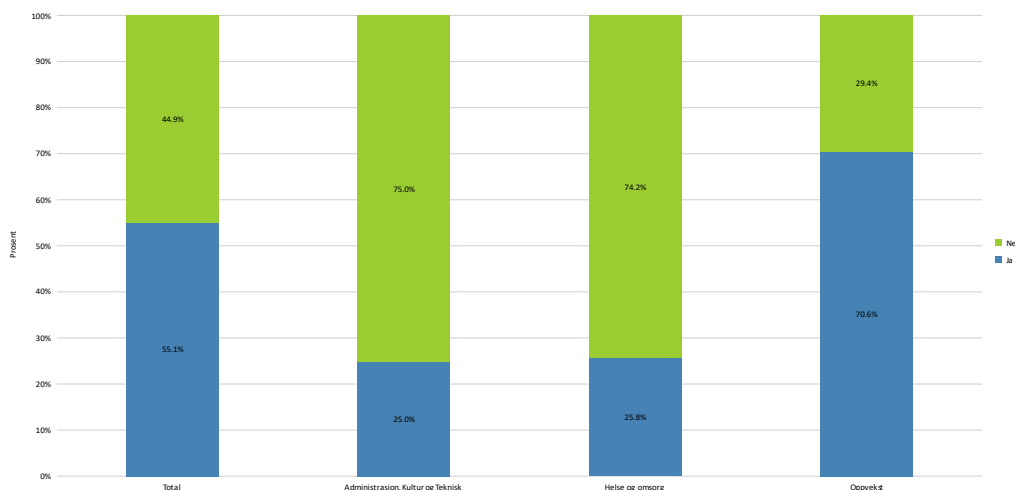
Heggin i Eidsberg. Det er fremdeles uavklart med tanke på helsestasjonens lokaler, og inntil videre holder helsestasjonen til i Hobøl kommunehus.

I oppstartsintervjuet ble opplyst om at de gruppe som er mest berørt av sammenslåing med tanke på endringer i organisering er administrasjonen, lønn/HR, tekniske tjenester (tidligere sammenslått) og renhold (har blitt en større enhet). Det oppleves ikke at det uro angående arbeidssituasjonen for den enkelte i ny kommune, men det er en del ansatte som er spente på utviklingen.

Prosjektrådmannen har sagt at alle ansatte skal få vite hvor de skal være før sommeren 2019. I Hobøl er det kun snakk om enkelte tilfeller som ikke er avklart. Revisjonen har i august 2019 vært i kontakt med kommunen for å få oversikt over fremdrift i innplasseringen. Kommunen har bekreftet overfor revisor at innplasseringen av ansatte nå er ferdigstilt.

I spørreundersøkelsen ble ansattes spurt om de var klar over hvor, og med hva de skulle jobbe med i den nye kommunen (Figur 3). En betydelig andel av ansatte (44,9%) var på det tidspunktet undersøkelsen ble besvart (april 2019) ikke tilstrekkelig informert om hvor og med hva de skulle jobbe etter kommunesammenslåingen. Spesielt var det innen administrasjon, kultur og teknisk

**FIGUR 3: VET DU SELV HVOR - OG MED HVA - DU SKAL JOBBE ETTER KOMMUNESAMMENSLÅINGEN?**



teknisk samt helse og omsorg<sup>7</sup> mange som oppga å ikke vite deres rolle i den nye kommunen. (Førstnevnte gruppe bestod kun av 8 respondenter).

### 4.2.3 Tillitsvalgte og verneombud

Det ble sagt i oppstartsintervjuet at Hobøl er godt representert i arbeidet i prosjektorganisering for Indre Østfold kommune. Dette gjennom at hovedtillitsvalgt i Hobøl er med i partssammensatt utvalg for den nye kommunen. Hun har vært med i prosessen fra start og kjenner prosjektet godt. Det avholdes også ukentlige uformelle møter mellom prosjektrådmannen for Indre Østfold

kommune og tillitsvalgte, der hovedtillitsvalgt representerer Hobøl.

Hovedverneombudet oppgir at det ikke har vært noen betydelig økning av henvendelser til vernetjenesten i forbindelse med sammenslåingen. Hovedverneombudet har vært aktivt og besøkt arbeidsplasser rundt i kommunen. Dersom ansatte har vært bekymret har det vært mulighet for å gi uttrykk for dette i forbindelse med disse besøkene.

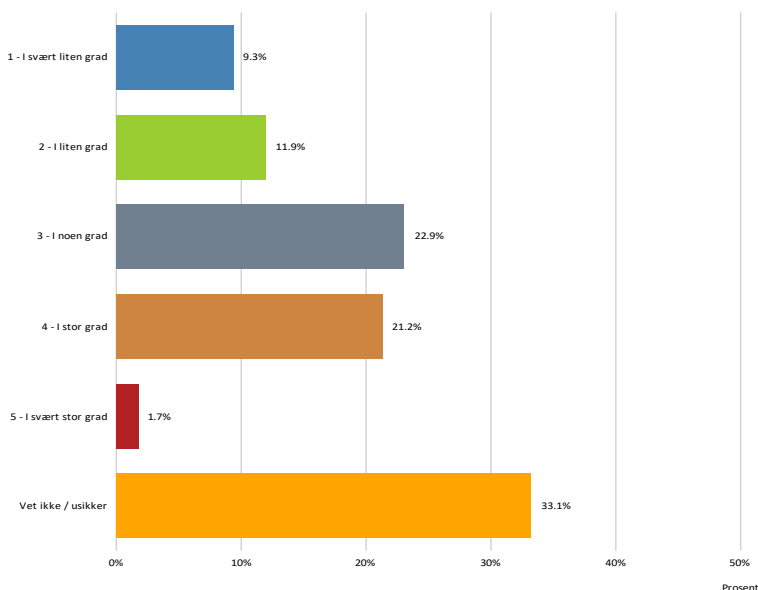
Hovedverneombudet er frikjøpt 40 % fra sin stilling i forbindelse med sammenslåingsprosessen, til forskjell fra 20 % tidligere.

Hovedverneombudet opplever å ha god kommu-

**FIGUR 4: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DU SOM TILLITSVALGT/VERNEOMBUD HOLDES INFORMERT OM KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN?**

	1 - I svært liten grad	2 - I liten grad	3 - I noen grad	4 - I stor grad	5 - I svært stor grad	Sum
<b>Tillitsvalgt</b>	1	0	2	4	1	8
<b>Verneombud</b>	2	3	2	1	0	8

**FIGUR 5: I HVILKEN GRAD OPPLEVER DU AT DINE INTERESSER SOM ANSATT HAR BLITT IVARETATT/FREMMET AV VERNEOMBUD/TILLITSVALGTE FREM TIL NÅ I KOMMUNESAMMENSLÅINGSPROSESSEN?**



nikasjon med rådmannen i Hobøl. Det oppleves også at vernetjenesten er samstemte.

Hovedverneombudet føler at de ansatte er godt informert. Kommunesammenslåingsprosessen er også et tema i alle medarbeidersamtalene.

I spørreundersøkelsen ble verneombud og tillitsvalgte spurt om de ble holdt informert om kommunesammenslåingsprosessen (figur 4). Her oppgir 5 av 8 verneombud at de i svært liten eller liten grad opplever å bli informert om kommunesammenslåingsprosessen. Kun 1 opplever å i stor grad være informert. Tillitsvalgte ser ut til å i større grad være informert. Her opplever 5 av 8 i stor eller svært stor grad å være informert om prosessen.

Revisjonen spurte alle respondentene om de opplevde at sine interesser var ivaretatt/fremmet av verneombud og tillitsvalgte (figur 5). En stor andel respondenter svarte «vet ikke» på dette spørsmålet (ca. en 1/3 av respondentene). 22,9

<sup>7</sup> Revisjonen har i forbindelse med undersøkelsen samlet kommunens virksomheter inn i tre kategorier: *Administrasjon, kultur og teknisk,*

*Helse og omsorg (Pleie og omsorg, Knapstadtunet og Forebyggende enhet) og Oppvekst (Skolene, barnehagene og barnevernet)*

% av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad opplevde at verneombud/tillitsvalgte ivaretok/fremmet deres interesser. En like stor andel svarte «i noen grad». 21,2 % av respondentene svarte at de i svært liten eller liten grad opplevde at sine interesser ble ivare tatt/fremmet. Resultatet gir et inntrykk av at mange respondenter i liten til middels grad opplever å få ivaretatt sine interesser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Mange er også usikre, noe som kan tyde på at de ikke er informert om hvordan ansattes representanter jobber på vegne av ansatte. Flere har valgt svaralternativene på den nedre delen av skalaen, derfor havner gjennomsnittet på 2,91, mens medianen er 3.

#### 4.2.4 Arbeidsmiljøutvalget

Det ble sagt i oppstartintervjuet at det på generelt grunnlag avholdes for få møter i arbeidsmiljøutvalget, og at det i seg selv er bekymringsverdige. Det er knyttet utfordringer til at det jobbes med å bygge ny kommune samtidig som at tjenester skal leveres til innbyggere i Hobøl kommune. Arbeidsmiljøutvalget har ikke blitt prioritert på grunn av manglende arbeidskapasitet.

Under verifiseringen av referatet fra oppstartintervjuet ble det informert om at Hobøl i sitt neste møte i arbeidsmiljøutvalget hadde invitert driftshelsetjenesten, og at temaet som skulle diskuteres var medarbeiderinvolvering i forbindelse med kommunesammenslåingen.

I oppstartsintervjuet ble det opplyst om at risikovurderinger er noe Hobøl kommune har vært dårlige på å gjennomføre og at gjennomføringen har vært variert mellom enhetene. Det ble imidlertid gjennomført en risikokartlegging og satt opp handlingsplan i forbindelse med omstillingsprosesser i 2015.

Hovedverneombudet ville understreke i intervjuet at det enda gjenstår en del jobb fremover. De ansatte ser for seg at de fra sommeren 2019 og ut året vil stå overfor mye arbeid. Også i første halvår i 2020 forventes det mye arbeid med organisasjonen i den nye kommunen, og forven-

tinger som ansatte har vil kanskje ikke være oppfylt med en gang. Kultur må bygges over tid, og ansatte må tilvenne seg en ny ledelse.

## 4.3 Revisors vurderinger og konklusjon

Revisjonen har gjennom intervju, spørreundersøkelse og dokumentanalyse kontrollert om kommunen har fulgt opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte i prosessen med kommunesammenslåing.

### 4.3.1 Informasjonsarbeidet

Det ble tidlig fastslått at Hobøl kommune ikke har utarbeidet en egen kommunikasjonsplan for arbeidet med kommunesammenslåingen, imidlertid har prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune utarbeidet en plan som Hobøl kommune har støttet seg på underveis. Revisjonen vurderer dette som tilstrekkelig for å bekrefte at kommunen har forholdt seg til en plan i arbeidet med kommunikasjonen til ansatte og tillitsvalgte/verneombud.

Revisor har kontrollert om ansatte benytter de informasjonskildene som er oppgitt som sentrale i kommunikasjonsplanen. Funnene viser at ansatte i stor grad bruker intranett-løsningen for den nye kommunen (Innsiden). Nærmere bestemt benytter 2 av 3 ansatte intranett-løsningen. Revisor har fått opplyst at mye av den skriftlige informasjonen om sammenslåingsprosessen legges ut der.

Funnene viser også at ansatte anser nærmeste leder som den viktigste kilden for informasjon om prosessen. De ansatte vurderer også at deres ledere er godt informert om sammenslåingsprosessen. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Funnene viser imidlertid at ansatte opplever at det i for liten grad informeres om kommunesammenslåingen samlet sett. Også en betydelig andel av lederne opplever å ikke være tilstrekkelig informert. En betydelig andel ansatte opplever også at det i liten grad informeres i personalmøter. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at det er sannsynlig at informasjonsarbeidet blant ansatte forringes noe på bakgrunn av at kommu-

nen ikke informerer like godt gjennom alle kommunikasjonskanalene som kommunikasjonsplanen legger opp til at skal brukes.

Over halvparten av de ansatte oppgir å ha deltatt på samlinger sammen med de andre sammenslåingskommunene, men noen virksomheter innen helse og omsorg har i liten grad deltatt på slike samlinger. Indre Østfold kommune har holdt felles samlinger, men det har vært et lite oppmøte blant Hobøls ansatte. En del ansatte oppga også at de ikke var klar over at slike møter var avholdt, dette vurderer revisor som uheldig.

Revisjonen vurderer med bakgrunn i en helhetlig vurdering av funnene, at Hobøl kommune delvis har fulgt opp kommunikasjonsplanen for sammenslåingsprosessen, gjennom å sørge for at ansatte benytter seg av tilgjengelige informasjonskanaler og gjøre ledere i stand til å være en viktig kilde til informasjon for ansatte. På noen områder har det sannsynligvis ikke blitt informert i stort nok omfang, med henvisning til den begrensede informasjonen som gis blant annet i personalmøter. I forbindelse med en så omfattende omstilling som en sammenslåingsprosess er, kan det være bra å legge opp til mange muligheter/anledninger for å formidle informasjon, selv om det ikke nødvendigvis er så mye nytt å informere om. Dette er en anbefalt praksis i veilederne utgitt av kommunal- og moderniseringsdepartementet, som vist til i delkapittel 4.1.

Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at kommunen delvis har oppfylt revisjonskriterium 1. Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at alle kanaler for kommunikasjon i tilstrekkelig grad benyttes, slik at man når målene i kommunikasjonsplanen.

### 4.3.2 Ansattes medvirkning

Ansattes medvirkning i relevante spørsmål rundt sammenslåingsprosessen, er viktig for å trygge hverdagen i overgangen til ny kommune og sikre at lovens og tariffavtalens bestemmelser følges opp. Funnene viser at Hobøl kommune har utøvd medvirkning gjennom å iverksette flere forskjellige tiltak. Et viktig tiltak har vært jevnlige

møter mellom rådmann, tillitsvalgte og verneombud, samt jevnlig ledermøter der informasjon har blitt tatt med videre ut til enhetene. Ansatte i Hobøl har siden 2015 vært klar over at det lå en intensjon om å slå seg sammen med omkringliggende kommuner, og har således hatt tid på å omstille seg. Hobøl kommune er også godt representert i partssammensatt utvalg for den nye kommunen, der hovedtillitsvalgt fra Hobøl sitter som medlem. Hovedtillitsvalgt er også i tett dialog med ledelsen i prosjektorganisasjonen gjennom uformelle møter.

Disse momentene vurderer revisor som positive bidrag til ansattes medvirkning.

Revisors funn i spørreundersøkelsen viser et svært variert bilde av hvordan ansatte opplever sin medvirkning i sammenslåingsprosessen. De enkelte resultater i hvert spørsmål gir ikke grunnlag alene for å trekke bestemte konklusjoner verken i den ene eller andre retningen. Likevel peker det seg ut noen tendenser som står i kontrast til øvrige funn.

Blant annet viser spørreundersøkelsen at ansatte i liten til middels grad oppfatter at de har anledning til å komme med forslag/innspill i prosessen, og enkelte ansatte oppfatter sine bidrag som «sandpåstrøing». Medvirkningen oppleves dermed ikke som reell blant en betydelig andel av ansatte.

Revisor ser også av funnene at en betydelig andel ansatte er lite eller middels fornøyd med hvordan deres representanter (tillitsvalgte og verneombud) sikrer ansattes interesser i prosessen. Dette sett i sammenheng med at en betydelig andel av de samme ansatte har lav tiltro til egen mulighet for å påvirke, kan etter revisors vurdering bidra til en uheldig situasjon der ansattes medvirkning ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

I spørreundersøkelsen kommer det frem at en betydelig andel av respondentene ikke opplevde å være informert om hvor de skulle jobbe og hva de skulle jobbe med. Gjennom oppstartsintervjuet og videre kontakt med kommunen i løpet av august 2019, ble revisor informert om at innplasseringen av ansatte var fullført, at plasseringen

av tjenestene var klargjort (med ett unntak), og at ledere var ansatt. Prosessen med innplassering av ansatte og plassering av tjenester har pågått over en periode der mye har skjedd på relativt kort tid, derfor har revisor behov for å ta forbehold om at dette funnet ikke nødvendigvis er like aktuelt nå som det var i april 2019. En slik undersøkelse vil alltid være et øyeblikksbilde av ansattes oppfatning der og da. Imidlertid må man også ta høyde for at ansatte kan kjenne til hvor de skal jobbe og likevel ikke vite eller være usikre på hvilke oppgaver man får innenfor den nye kommunen. Dette kan også være med å skape utrygghet for den enkelte.

Basert på en helhetlig oppfatning av funnene, vurderer revisjonen at Hobøl kommune i hovedsak har tilrettelagt godt for ansattes medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen. Imidlertid er det usikkerhet knyttet til om tiltakene som har blitt iverksatt, faktisk bidrar til et omfang på medvirkning som står i forhold til den omfattende omstillingen kommunen gjennomgår. At ansatte opplever at de reelle mulighetene for å påvirke prosessen er begrensede, er en indikatorer på at prosessen og tiltakene ikke fungerer optimalt.

Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at kommunen delvis har oppfylt revisjonskriterium 2. Revisjonen anbefaler kommunen å styrke sitt fokus på ansattes medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen.

Revisjonen vurderer at kommunen har oppfylt revisjonskriterium 3, med bakgrunn i den representasjonen som er beskrevet i tilknytning til tillitsvalgte.

### **4.3.3 Arbeidsmiljøutvalget, tillitsvalgte og vernetjenesten**

Hobøl kommune har i forbindelse med sammenslåingsprosessen økt frikjøpet for hovedverneombudet fra 20 til 40 %, dette har gitt anledning til å øke fokuset på arbeidsmiljøutfordringer som oppstår i forbindelse med prosessen. Dette vurderer revisor som positivt.



Funnene viser imidlertid at verneombudene i mindre grad er informert om kommunesammenslåingsprosessen enn tillitsvalgte. Revisor vurderer det som uheldig at så mange verneombud opplever å være utilstrekkelig informert om sammenslåingsprosessen, sett opp mot den viktige rollen verneombudene har på arbeidsplassen. Revisjonen vil med bakgrunn i dette anbefale kommunen å ha fokus på at verneombudene får tilstrekkelig informasjon om sammenslåingen, slik at de kan ivareta sine oppgaver overfor ansatte. Dette vil etter revisjonens vurdering også bidra til å styrke ansattes tillit til vernetjenesten i kommunen, som funnene viser at er lavere enn ønskelig.

Kommunen har også som funnene viser hatt liten aktivitet i arbeidsmiljøutvalget, blant annet på grunn av kapasitetsproblemer. Både verneombudenes og arbeidsmiljøutvalgets oppgaver er viktige komponenter i medvirkningsarbeidet, og er beskrevet i egne respektive kapitler i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøutvalget skal ivareta en rekke oppgaver i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet, og er et av de fremste forumene der ledelse, verneombud og ansatte kan møtes og diskutere arbeidsmiljømessige utfordringer.

Revisjonen vurderer det som uheldig at arbeidsmiljøutvalget ikke har hatt tilstrekkelig aktivitet opp mot det som bør forventes. Som vist til i kapittel 4.1 er arbeidstilsynets klare oppfatning at arbeidsmiljøutvalget bør ha minst 4 møter per år. Det er også viktig at aktiviteten står i forhold til de oppgaver som utvalget skal ivareta, jfr. kapittel 7 i arbeidsmiljøloven. Ut fra funnene stiller revisor spørsmålstegn ved om samtlige oppgaver gjennomføres per i dag. At aktiviteten i arbeidsmiljøutvalget er lav, gjør det også lite sannsynlig at arbeidsmiljøutvalget i tilstrekkelig grad holdes

løpende orientert om prosessen med kommunesammenslåing. Utvalget og bedriftshelsetjenesten har i etterkant av oppstartsintervjuet hatt et møte der sak om medarbeiderinvolvering i sammenslåingsprosessen ble behandlet, dette er etter revisors vurdering et steg i riktig retning.

Revisor oppfatter det generelt som uheldig at kommunen ikke har kapasitet til å ivareta lovpålagte oppgaver på en god nok måte. Det er forståelig at kommunesammenslåingsprosessen krever betydelig med tid og ressurser i kommunen, men det er også bekymringsverdig at dette fører til at viktige oppgaver ikke blir prioritert.

Revisors samlede vurdering er at arbeidsmiljøutvalget bør øke sitt aktivitetsnivå fra det det er i dag, og at dette bør gis økt fokus i den videre byggingen av den nye kommunen. Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget ivaretar de lovpålagte oppgaver som er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 7-2, og sørge for at utvalget har en møteaktivitet som er tilstrekkelig for å løse disse oppgavene.

Funnene viste også at det i de siste årene ikke har blitt foretatt risikovurderinger av kommunens virksomhet, slik forskrift om organisering, ledelse og medvirkning fastslår at skal gjøres jevnlig. Dette vurderer revisor som uheldig. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at kommunen sørger for at det gjennomføres jevnlig risikovurderinger.

Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at kommunen delvis har oppfylt revisjonskriterium 4.

## Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen konkluderer med at kommunen i hovedsak har sørget for å følge opp sentrale og lokale føringer for informasjon og medvirkning blant ansatte i kommunesammenslåingsprosessen. Revisjonen peker imidlertid på noen forbedringsområder.

Planmessigheten i informasjonsarbeidet har blitt ivaretatt gjennom å knytte seg til kommunikasjonsplanen som er utarbeidet av prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune. På en del områder har kommunen fulgt opp planen, men det finnes imidlertid et udekket informasjonsbehov blant ansatte, blant annet som følge av at informasjonen ikke gis i tilstrekkelig grad på alle arenaer nedfelt i planen.

Ansattes medvirkning har blitt ivaretatt gjennom en rekke tiltak som både er rettet inn mot direkte involvering av ansatte (f.eks. gjennom bruk av intranett og felles informasjonsmøter), og involvering av ansattes representanter i ukentlige og månedlige møter med ledelsen. Imidlertid er det langt ifra alle ansatte som opplever å ha mulighet til å medvirke på en måte som fører til reelle endringer, og tilliten til ansattes representanter er blant en del ansatte lavere enn ønskelig. Kommunen har etter revisjonens vurdering i for liten grad prioritert arbeidet med å gjennomføre risikovurderinger, samt arbeidet med å involvere alle verneombudene og arbeidsmiljøutvalget i forbindelse med vurderinger av arbeidsmiljøutfordringer som oppstår/kan oppstå i en sammenslåingsprosess.

På bakgrunn av funnene i rapporten har revisjonen fremmet følgende fem anbefalinger:

### 4.4 Anbefalinger

**Anbefaling 1:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at alle kanaler for kommunikasjon i tilstrekkelig grad benyttes, slik at man når målene i kommunikasjonsplanen.

**Anbefaling 2:** Revisjonen anbefaler at kommunen styrker sitt fokus på ansattes medvirkning i kommunesammenslåingsprosessen.

**Anbefaling 3:** Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på at verneombudene får tilstrekkelig informasjon om sammenslåingen, slik at de kan ivareta sine oppgaver overfor ansatte

**Anbefaling 4:** Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at arbeidsmiljøutvalget ivaretar de lov-pålagte oppgaver som er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 7-2, og sørge for at utvalget har en møteaktivitet som er tilstrekkelig for å løse disse oppgavene.

**Anbefaling 5:** Revisjonen anbefaler kommunen å sørge for at det gjennomføres jevnlig risikovurderinger.

Overstående anbefalinger bør også følges opp i arbeidet med å bygge Indre Østfold kommune.

## 5 Rådmannens bemerkninger

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Kommunesammenslåing – medarbeiderfokus» har vært på høring hos rådmannen i Hobøl kommune. Konstituert rådmann Anne-Lise Ringerike har gitt sine bemerkninger til revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger i brev datert 09.09.2019 (vedlegg 1). Revisjonen ser at rådmannen er positiv til at det har blitt gjennomført et prosjekt med fokus på hvordan medarbeidere i Hobøl kommune opplever sammenslåingsprosessen. Imidlertid har rådmannen også noen bemerkninger og innvendinger til rapporten, som revisjonen svarer på her. I brevets fjerde avsnitt nevnes det at rådmannen oppfatter at informasjonsarbeidet ut mot ansatte har vært godt nok. Revisjonen er langt på vei enig i dette, og henviser til rapportens hovedkonklusjon. Imidlertid har revisor pekt på at en del ansatte opplever informasjonsomfanget som utilstrekkelig, og at man bør ha fokus på følge opp kommunikasjonsplanen opp mot dette.

På side 2 i brevet er det listet opp noen nummererte kommentarer til rapporten, revisjonen svarer ut disse i det følgende med tilsvarende nummerering som i brevet:

1. Revisjonen tar dette til orientering. Revisjonen anser at innholdet i dette punktet ideelt sett burde fremkommet under verifiseringen av rapporten, da dette omhandler faktaopplysninger i rapporten. For øvrig legger revisjonen til grunn at disse opplysningene er av en slik karakter at de ikke endrer grunnlaget for revisjonens vurderinger i nevneverdig grad.
2. Revisjonen tar dette til orientering. Revisjonen har forståelse for at det er utfordrende for Hobøl kommune å alene ta ansvar for at informasjonsarbeidet i den overgangsperioden kommunen er i, der mange prosesser i praksis foregår utenfor kommunens organer. Denne rapportens vurderinger, anbefalinger og konklusjon retter fokus på det ansvaret Hobøl kommune har for å informere og involvere sine ansatte. Rapportens innhold bør likevel også sees i lys av den spesielle situasjonen kommunen nå befinner seg i, der flere aktører er avhengig av hverandre for å skape en god prosess.
3. Revisjonen er klar over at kommunen har hatt representasjon i prosjektorganisasjonen gjennom hovedtillitsvalgt, og dette er også nevnt i rapporten. Rapportens øvrige funn viser at tillitsvalgte generelt er involvert i prosessen på en god måte. Revisjonen har derfor ikke sett behov for ytterligere kontrollhandlinger i sammenheng med dette.
4. Revisjonen tar dette til orientering. Revisjonen er enig i at det er viktig at verneombudene prioriterer å delta på samlinger. Revisjonen forholder seg til funnene i rapporten og knytter de opp mot rådmannens ansvar for å ta med verneombudene på råd og planlegging av prosesser som har betydning for arbeidsmiljøet. Revisjonen forutsetter at rådmannen bruker de virkemidler som er tilgjengelig for å sørge for at alle verneombudene blir involvert.
5. Revisjonens vurderinger angående aktiviteten i arbeidsmiljøutvalget er i hovedsak basert på verifiserte opplysninger fra intervju, herunder at det «(...) på generelt grunnlag avholdes for få møter i arbeidsmiljøutvalget, og at det i seg selv er bekymringsverdig. Det er knyttet utfordringer til at det jobbes med å bygge ny kommune samtidig som at tjenester skal leveres til innbyggere i Hobøl kommune. Arbeidsmiljøutvalget har ikke blitt prioritert på grunn av manglende arbeidskapasitet». Revisjonen anser disse opplysningene som troverdige, og at revisjonens vurderinger er i tråd med funnene og underliggende revisjonskriterier.
6. Revisjonen tar dette til orientering.

## 6 Kildehenvisninger

### Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

### Dokumenter fra Hobøl/ Prosjektorganisasjonen for Indre Østfold kommune

- Kommunikasjonsplan for prosjektet Indre Østfold kommune.
- Medarbeiderundersøkelse 10-faktor – Hobøl kommune 2018.

### Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

### Forskrift

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

### Retningslinjer

- Arbeidstilsynets retningslinjer for arbeidsmiljøutvalg (Arbeidstilsynet.no)

### Veiledere

- KS Advokatene og KS Forhandling: *Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger*. KS. 2015.
- «Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner» (KMD, revidert 2017).
- «Å bygge en ny kommune - råd fra tidligere sammenslåinger» (KMD – 2016).

## **7 VEDLEGG**

1. Rådmannens bemerkninger til forvaltningsrevisjonsrapport, datert 19.09.19.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Casper Støten  
Industriveien 6  
1890 RAKKESTAD

~~Unntatt offentlighet~~  
~~§ 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1.~~  
~~ledd nr. 1~~

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

19/222 - 4 / ANNRIN

19.09.2019

## **Rådmannens tilbakemelding på foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport**

Viser til mottatt foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende kommunesammenslåing – medarbeiderfokus.

Rådmannen setter stor pris på at det er satt fokus på hvordan medarbeiderne i Hobøl kommune opplever og erfarer arbeidet med kommunesammenslåingsprosessen og arbeidet inn mot ny kommune Indre Østfold. Den foreløpige rapporten er gjennomgått og diskutert i AMU den 10.09.2019 i Hobøl kommune.

Perioden selve undersøkelsen ble gjennomført i, var en noe turbulent periode, noe også revisjonen påpeker i rapporten. Det var i perioden hvor medarbeidere som hadde gjennomført en kartleggingssamtale, men som ennå ikke hadde blitt innplassert i stilling i den nye kommunen. Det medførte noe uro for enkelte medarbeidere. Nå har alle i de ikke stedbundene tjenestene blitt innplassert og situasjonen har roet seg. I løpet av oktober skal de resterende medarbeiderne i Hobøl kommune få et overføringsbrev som bekrefter at de overført til den nye kommunen fra 01.01.2020.

Arbeidet er en stor prosess hvor 5 kommuner skal bli en. Arbeid som mange aldri har gjort tidligere. Det er veldig utfordrende å gi nok informasjon til alle medarbeiderne, etter de ulike behovene medarbeiderne har. Revisjonen påpeker at medarbeidere i Hobøl kommune har vært flinke til å benytte seg av Innsiden som en informasjonskilde og det er bra. Samtidig anbefaler de at Hobøl kommune må sørge for at alle kanaler av kommunikasjon benyttes. Fremdrift i de ulike kommunalområdene for den nye kommunen styres av de nye lederne. Rådmannen er av den formening at de må ha ett ansvar i å gi informasjon ut til medarbeiderne for sitt nye kommunalområde. Samtidig som medarbeidere også må ta ansvar for å hente/søke informasjon selv. Rådmannen mener at vi har gjort den jobben godt nok.

Arbeidet/prosessen med utvikling av den nye kommunen beveger seg fremover, drevet av de nye lederne i den nye kommunen. Prioriteringen mellom gammel og ny kommune har vært krevende. Medarbeiderne har sin gamle jobb ut 2019, samtidig som de har fått ny stilling i ny kommune. For Hobøl kommune har kommunesammenslåingen i 2019 først og fremst handlet om de ikke-stedbundne oppgavene som administrasjon og ledernivå. Det er store forventninger fra den nye kommunen om at fokuset skal over til den nye kommunen. En vanskelig balansegang for lederne og deres medarbeidere. I disse dager flytter veldig mange over til nye kontorer fordelt utover i den nye kommunen. Det gjør at gamle kollegaer blir spredt og oppgaver for den gamle kommunen blir utført på andre steder.

Rådmannen har noen konkrete kommentarer til rapporten og de anbefalingene som revisjonen har kommet med;

1. I rapporten er det oppgitt at alle ansatte skulle få vite sin stilling før sommerferien 2019. Dette er ikke helt korrekt – de som er ansatt i ikke stedbundene tjenester skulle bli innplassert innen sommeren 2019. Alle andre medarbeidere får overføringsbrev innen oktober 2019 som viser at de er overført til den nye kommunen, men skal arbeide der de er i dag.
  - Informasjonen/kommunikasjonen rundt dette har blitt noe ulikt oppfattet av medarbeidere, da også prosjektadministrasjonen har sagt alle ansatte, men det vedrørte kun de som hadde en kartleggingssamtale.
2. For Hobøl kommune alene har det vært utfordrende å gi nok informasjon, da rådmannen i Hobøl kommune ikke er informert om alle detaljene som skjer i alle deler av prosjektet. Rådmannen har deltatt i den nye kommunens toppledergrupper hvor de overordnede sakene diskuteres. Dette har blitt videreformidlet til rådmannens ledergruppe i Hobøl. Enhetslederne er pålagt å gi informasjonen videre til sine medarbeidere. Samtidig mener rådmannen at de tillitsvalgte og hovedverneombudet også har ett ansvar i å gi informasjon til sine medlemmer. De tillitsvalgte redegjør for at de har kalt inn til medlemsmøter, men det er en utfordring at forholdsvis få medlemmer velger å komme på disse møtene. De nye kommunaldirektørene har styrt prosessene i arbeidet med ny kommune og her ligger det et ansvar i å gi informasjon ut til medarbeiderne. Hvor godt det har blitt gjennomført er noe vanskelig for rådmannen å svare på.
3. Rapporten påpeker at Hobøl kommune må styrke fokuset på ansattes medvirkning i prosessen. Hobøl kommune har hele tiden hatt en hovedtillitsvalgt med i prosjektarbeidet og er derfor undrende til at denne personen ikke er intervjuet, slik hovedverneombudet har blitt.
4. Hovedverneombudet innser at det ikke ofte har vært en samling av alle verneombudene i Hobøl kommune. Imidlertid er det kalt inn til møte hvor det var liten deltagelse fra verneombudene. Det er viktig at de lokale verneombudene prioriterer å delta på slike møter.
5. Rådmannen ser at Hobøl skulle ha gjennomført flere AMU-møter i 2019. Samtidig følges de lovpålagte oppgavene opp, som sykefravær og avvik. Mailen har blitt brukt flittig i 2019, i tillegg til møter med hovedtillitsvalgte, hovedverneombudet og rådmann/personalrådgiver utenom AMU. Vi har måttet tilpasse oss situasjonen og finne nye former å snakke sammen på.
  - Rådmannen er av den oppfatning at revisjonen kanskje ikke helt ser dette og tillater seg å være noe undrende til dette.
6. AMU er enig i at Hobøl kommune ikke har gjennomført jevnlige risikovurderinger i kommunesammenslåingsperioden. Vi har erfaringer med at det burde vært gjennomført risikovurderinger med tanke på særskilt flytteprosessen som i disse dager gjennomføres. Utfordringen er at dette bør gjøres av den nye ledelsen, da dette påvirker medarbeidere i alle 5 kommunene og ikke kun Hobøl kommune. Hele flytteprosessen er ledet fra den nye kommunen.

Med vennlig hilsen

Anne-Lise Ringerike  
Konstituert rådmann  
Hobøl kommune

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.*

Kopi til:  
Anita Toverød  
Ann-Margreth Adler-Nilsen  
Bodil Brødholt  
Grethe Vogt

Mottakere:  
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS







KONTAKTINFORMASJON

Adresse: Industriveien 6, 1890 Rakkestad

E-post: [iokr@fredrikstad.kommune.no](mailto:iokr@fredrikstad.kommune.no)

Telefon: 69 22 31 10