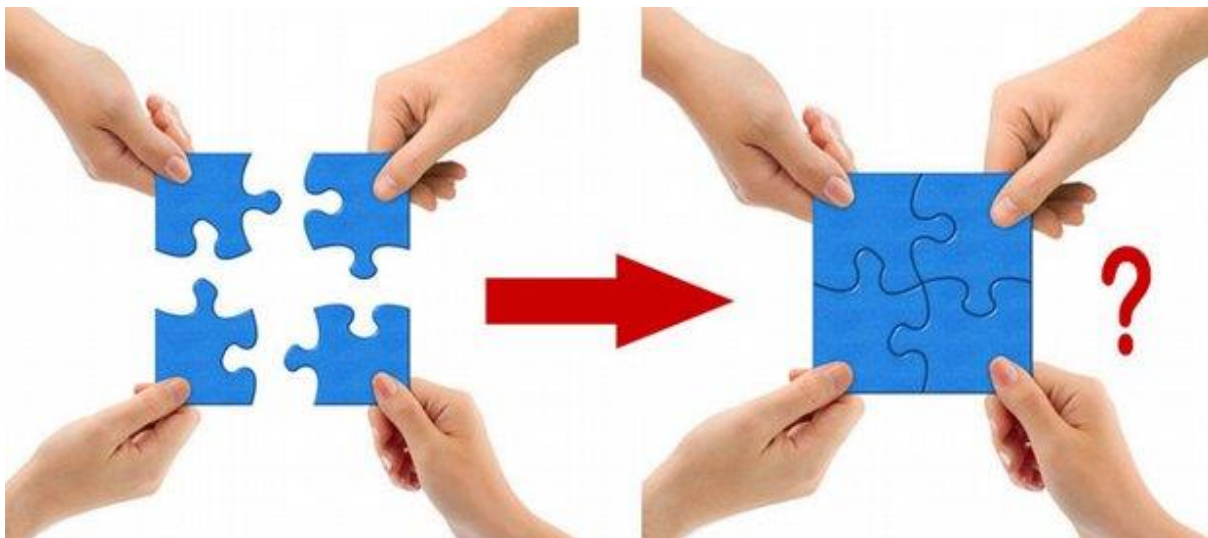


Arbeidsdokument «Kommunereform- mulig kommunesammenslåing mellom Hol kommune og Ål kommune».

Versjon av 8. januar 2016.



Innhold

1. INNLEDNING	4
1.1. Kort historikk.....	4
1.2. Prosessen i Hol og Ål.....	6
1.3. Kort status Hol og Ål	8
1.3.1. Hol kommune.....	8
1.3.2. Ål kommune	8
1.4. Interkommunalt samarbeid i dag	9
2. METODE OG RAPPORTENS OPPBYGGING	11
3. TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE.....	12
3.1 Administrasjon	12
3.1.1. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing	13
3.1.2. Rekruttering av fagkompetanse.....	15
3.1.3. Rekrutteringssituasjonen i Hol kommune	17
3.1.4. Rekrutteringssituasjonen i Ål kommune.....	19
3.1.5. Fordeler og ulemper med sammenslåing innen personal og rekruttering.....	20
3.2. Oppvekst	20
3.2.1. Barnehager.....	20
3.2.2. Grunnskoler.....	21
3.2.3. Framtid oppvekst	23
3.2.4. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing oppvekst	23
3.3. Helse og omsorg.....	24
3.3.1. Helsetjenester	24
3.3.2. Rehabilitering og omsorg.....	24
3.3.3. NAV	25
3.3.4. Barnevern.....	26
3.3.5. Framtid.....	26
3.3.6. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing helse.....	27
3.4. Kultur.....	27
3.4.1. Framtid.....	28
3.4.2. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing kultur	28
3.5. Teknisk sektor	29
3.5.1. Framtid.....	30

3.5.2.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing teknisk.....	30
3.6.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing kommunale tjenester	31
4.	SAMFUNNSUTVIKLING	33
4.1	Demografi	33
4.2	Areal og utbygging	36
4.2.1.	Arealrelevante spørsmål i Hol kommune	36
4.2.2.	Arealrelaterte spørsmål i Ål kommune	37
4.2.3.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing	37
4.3.	Næringsstruktur og næringsutvikling	38
4.3.1.	Næringsutvikling i Hol kommune.....	38
4.3.2.	Næringsutvikling i Ål kommune	38
4.3.3.	Likeheter og forskjeller i næringsstruktur.....	39
4.3.4.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing	42
5.	DEMOKRATI.....	44
5.1.	Politisk deltagelse	45
5.2.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing	46
6.	ØKONOMI OG KRAFT.....	47
6.1.	Økonomi.....	47
6.1.1.	Økonomisk status.....	47
6.1.2.	Muligheter og utfordringer ved sammenslåing	51
6.2.	Kraft	53
	KVALITET OG KOSTNADSEFFEKTIVITET	53
	Tabell 1: Selskaper, eierandeler og årsverk	53
	METODE.....	54
	<i>Figur 1: Verdikjede for kraftforvaltning.....</i>	<i>54</i>
	KRAFTPRODUKSJON.....	55
	<i>Tabell 2: Kjøp av tjenester innen produksjon</i>	<i>55</i>
	Ål Kraftverk KF gjennom kjøp av tjenester i Hallingkraft/Hafslund	59
7.	SAMMENDRAG/OPPSUMMERING	72

1. Innledning

Dagens regjering ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte de utfordringer og nye oppgaver som kommer i årene framover. Kommunereformen skal legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, og mer robuste enheter med økt makt og myndighet.

Vinteren 2015 tok kommunestyrene i Hol og Ål initiativ til å få utredet konsekvenser, muligheter og utfordringer ved en eventuell sammenslåing.

1.1. Kort historikk

Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring etter innføringen av det kommunale selvstyret i 1837. Gjennom ulike perioder har det skjedd både delinger, sammenslåinger og grensereguleringer. Antall kommuner har vekslet mellom 392 og 744. Tabellen under gir en sammenfattet oversikt over endringene fram til 2015.

Endringer i kommunestrukturen 1838 - 2015

År	Netto endring i antall	Antall kommuner i alt per 1.1.
1838		392
1930	355	747
1957	-3	744
1967	-290	454
1974	-11	443
1978	11	454
1994	-19	435
2002	-1	434
2015	-6	428

Etter kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet (Scheikomiteen) har det skjedd små endringer i kommuneinndelingen. Midt på 70-tallet ble ti tidligere sammensluttete kommuner delt etter behandling i Stortinget. Etter de to Buvikutvalgene (1988 og 1992/94) ble det foretatt sammenslåinger i åtte inneklemte byområder. I 1988 gjennomgikk Larvik, Tønsberg og Horten tilsvarende utvidelser. I 1992 skjedde det samme i Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1. januar 1994 var kommunesammenslåingen i Fredrikstad en realitet. 1. januar 2002 ble dessuten Re kommune etablert som et resultat av en frivillig sammenslåing av kommunene Ramnes og Våle i Vestfold fylke. Etter den siste sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy 1. januar 2013 har det vært 428 kommuner i Norge. Første kommunene som har valgt å slå seg sammen med denne kommunereformen er Andebu, Sandefjord og Stokke. Fra 1. januar 2017 blir de tre kommunene en ny kommune.

Statlige forventninger til kommunene og kommunestrukturen

I Sundvolden-erklæringen fra 2013 står det at «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (...) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner».

Regjeringen satte i januar 2014 ned et ekspertutvalg, Vabo-utvalget, som skulle vurdere kriterier for god oppgaveløsning i kommunene. Vabo-utvalget kom i 2014 med to rapporter. I mars 2014 kom delrapporten «Kriterier for god kommunestruktur». Rapporten bygger på at norske kommuner er generalistkommuner, og skisserer kommunenes viktigste oppgaver som:

- Tjenesteyting.
- Myndighetsutøvelse.
- Samfunnsutvikling.
- Demokratisk arena.

I desember 2014 kom sluttrapporten fra ekspertutvalget «Kriterier for god kommunestruktur». Med utgangspunkt i de fire oppgavene over formulerte utvalget ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk deltagelse
- Lokal identitet
- Bred oppgaveportefølje (kriteria rettet mot staten)
- Statlig rammestyring (kriteria rettet mot staten).

Ekspertutvalget ga videre følgende anbefalinger for en god kommunestruktur¹:

- Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
- Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
- Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

I sluttrapporten kom det fram ti eksempler på oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene. Disse er psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak, videregående opplæring,

¹ Sluttrapport fra ekspertutvalget, Kriterier for god kommunestruktur, desember 2014, s. 164-166.

kollektivtransport, fylkesveger og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. En sammenslåing av Ål og Hol kommune vil, i følge kriteriene, fortsatt ha for få innbyggere til at de ti nevnte oppgavene overføres til den nye kommunen. Men utvalget konkluderer og med at «utvalget tar ikke stilling til om generalistkommuneprinsippet bør videreføres eller om oppgavedifferensiering er ønskelig. Det har sammenheng med at regionnivåets framtidige utforming ikke er avklart, at utvalget kun har vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og at problemstillingen fortjener en grundigere utredning enn det har vært rom for i denne rapporten²». Med andre ord er det mye usikkerhet knyttet til hvilke oppgaver som vil overføres til nye kommuner.

1.2. Prosessen i Hol og Ål

Vinteren 2015 besluttet kommunestyrene i Hol og Ål kommuner at «kommunesammenslåing utredes etter modell fra sammenfallende prosess i 2003»³.

Sommeren 2001 gjorde kommunestyrene i Hol og Ål vedtak om å utgreie konsekvenser, fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing eller tettere samarbeid mellom de to kommunene. Økt krav til kommunene, sterkere statlig press på kommunestrukturen og et lokalt ønske om å sitte i førersetet var viktige grunner for vedtaket den gang. Arbeidet resulterte i en omfattende rapport juni 2002, som blant annet omhandlet økonomi, tjenestetilbudet og rekrutteringssituasjonen.

Prosjektgruppa har tatt utgangspunkt i rapporten fra 2002. Utredningsarbeidet startet i juni 2015 og ble avsluttet desember 2015.

Organisering og arbeidsform

Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe og en prosjektgruppe.

Styringsgruppen har vært partssammensatt utvalg i Hol kommune og Ål kommune, og prosjektgruppen har bestått av følgende personer:

Tittel	Hol	Ål
Prosjektansvarlig	Rådmann Lars Ole Skogen	Rådmann Tone Tveito Eidnes
Prosjektleder	Maria Grevsgård	Morten Mastrup
Prosjektgruppe	Kjell Mykkeltvedt, samfunnsutviklingsavdelingen. Grethe Tandberg Fosshagen, samfunnsutviklingsavdelingen. Olav Strømsvåg, personalsjef. Ole Bjørn Flatåker, økonomisjef. Jan Olav Helling, helse- og sosialsjef. Håvard Veslehaug, leder av	Eldgrim Springgard, oppvekstssjef Karsten Didriksen, helse- og omsorgssjef Unni Sørensen, personalsjef Hilde Bjørnsvik, kultursjef Reidun Aaker, drifts- og utviklingssjef

² Sluttrapport fra ekspertutval, Kriterier for god kommunestruktur, mars 2014, s. 172.

³ Kommunestyresak 7/15 i Hol kommune og 45/15 i Ål kommune.

	plan-, bygg- og landbruksavdelingen. Arvid Groven, representant for organisasjonene.	
--	---	--

Framdriftsplan

Det har blitt jobbet etter følgende framdriftsplan, som ble vedtatt politisk juni 2015:

1. Oppdatering av rapport fra 2003.
2. Åpne temabaserte møter
 - 2.9.2015: Oppstartsmøte
 - 23.9.2015: Næring, landbruk og reiseliv
 - 27.10.2015: Kommunale tjenester
 - 11.11.2015: Kraft/ kraftrettigheter og økonomi
3. Frist oppdatert rapport: 31.desember 2015
 - Frist for behandling: 15. februar 2016
 - Frist utarbeidelse av kortversjon: 15.februar.2016
4. Folkemøter i begge kommunene innen 5.april.2016
5. Rådgivende folkeavstemming, innen 20.april.2016
6. Vedtak i kommunestyrene innen utgangen av juni 2016.

Innbyggerinvolvering

Det har vært lagt opp til bred innbyggerinvolvering i form av fire temabaserte folkemøter. På det første møtet deltok Fylkesmann Helen Bjørnøy. Hun orienterte om hvorfor regjeringen har startet dette arbeidet. På det andre folkemøtet var tema næring, reiseliv og landbruk, på det tredje var tema kommunale tjenester og det siste omhandlet økonomi og kraft. Møtene har vært en blanding av informasjon fra administrasjonen, og dialog og diskusjon mellom innbyggere, politikere og administrasjonen. Det har møtt ca. 100 personer på hvert av de fire møtene.

På bakgrunn av denne rapporten, vil det utarbeides en kort argumentssamling som skal sendes ut til alle husstander i begge kommunene, i god tid før den rådgivende folkeavstemningen.

Ungdomsinvolvering

Ungdomsrådene i Hol og Ål kommune har blitt engasjert i prosessen. 6. november 2015 ble det holdt et fellesmøte mellom de to ungdomsrådene der administrasjonen først orienterte om hva og hvorfor kommunereform. Deretter kom ungdommen med sine tanker og innspill til politikerne. Ungdommen vil jobbe videre med kommunereform, og presentere sitt arbeid på det siste folkemøtet før den rådgivende folkeavstemningen våren 2016.

1.3. Kort status Hol og Ål

1.3.1. Hol kommune

Hol kommune er en nasjonalparkkommune, og Geilo er nasjonalparklandsby. Kommunen er en av landets største turistkommuner. Hol kommune har to tettsteder som begge tilbyr et betydelig bredere tjenestetilbud enn de øvrige grendene/tettstedene. Tettstedet Geilo er størst, men hoveddelen av kommuneadministrasjon er lokalisert til Hol. Geilo har et stort antall private servicetilbud rettet mot innbyggerne, turister og tilreisende.

Kommunen har full barnehagedekning, gode barneskoler og ungdomsskole. Det er to rene barneskoler og en barne- og ungdomsskole i kommunen. I tillegg finnes det en skole som er lokalisert på Geilomo barnesykehus, og er en spesialskole for barn med astma og allergiplager. Norges Toppidrettsgymnas NTG har egen skole i tilknytning til Geilohallen. Det er fem kommunale og to private barnehager i kommunen.

Hol kommune er en typisk fjellkommune der 91 % av arealet ligger over 900 meter over havet. Den største næringen er reiseliv og turisme. Historisk sett var produksjon av verktøy en viktig næring. Gårdsbruk har også vært en tradisjonell industri.

1.3.2. Ål kommune

Ål kommune har et areal på 1173 km² der omlag 80 % ligger høyere enn 900moh.

Ål har ca 2 % dyrka mark (19 169 daa) der 1.7 % er fulldyrka og 0,2% er overflatedyrka. I tillegg er det 16 898 daa innmarksbeite (1 %). Bruk av utmarksbeita utgjør en fôrverdi på om lag 6 millionar kroner per år. 532 daa har blitt nydyrka frå 2009 – 2013. Kommunen har et produktivt skogareal på 31,2 % eller 370 135 daa

6 % eller 75 km² av kommunens areal er vann og vassdrag. I Ål blir det årlig produsert vannkraft for om lag 1,1 TWh/millionar kilowattimar. Det er kraft basert på fall i Ål. Storparten av denne produksjonen skjer i Hol, Hemsedal og Nes kommuner.

Omtrent 0,4 % eller 4.44 km² av arealet er villmark (dvs. meir enn 5 km frå tekniske inngrep). Ål har eit urskogsreservat i Tuftelia på Torpo og landskapsvernområde i Fødalen.

Ål kommune har to tettsteder; Sundre og Torpo samt flere grender. Sundre er administrasjons- og handelssenter, og ligger plassert i direkte tilknytning til RV7.

Kommunen har fire barneskoler (en av disse har kun 1-4 trinn) og en ungdomsskole. Det er også lokalisert yrkeskole med to avdelinger på Ål. I tillegg er det folkehøgskole for døve plassert på Ål. Kommunen har full barnehagedekning, det er fem kommunale barnehager (for tiden ingen private).

Kommunen har et relativt variert næringsliv. Hyttebygginga i Hallingdal har ført til oppgang i bygg- og anleggsnæringen. Kommunen har også endel småindustri. Ål har flere ansatte innen reiseliv, med unntak av en stor moderne campingplass er de fleste av reiselivsaktørene små familieforetak. Selv om Ål er den største landbrukskommunen i Hallingdal, har antall personer som har landbruk som hovednæring gått ned de siste årene. Kommunen har en bevist satsing på kreative- kulturelle næringer, og har både store og små aktører innen denne næringen. Det mest påfallende er likevel at Ål akkurat som i Hol har den største andelen av arbeidsplasser innen offentlig tjenesteyting. For Ål sin del er mange av disse arbeidsplassene innen helse- og omsorg, da Ål er «helsekommunen» i Hallingdal med blant Hallingdal lokalmedisinske senter som er en underavdeling av Ringerike sjukehus.

1.4. Interkommunalt samarbeid i dag

Hol og Ål samarbeider i dag gjennom både formelle og uformelle organ. De formelle er først og fremst:

- **Kleivi næringspark:** Tilrettelegging for næring i Kleivi.
- **Felleskjøkken:** Produksjon av mat for institusjoner.
- **PPT Hol og Ål:** Tjeneste for pedagogisk/ psykologisk oppfølging innen oppvekstsektor.

Både Hol og Ål deltar også i flere selskap og samarbeid hvor flere kommuner inngår.

Den mest vanlige konstellasjonen er alle seks kommunene i Hallingdal, deriblant både Hol og Ål.

- **Regionrådet for Hallingdal:** regionale prosjekter
- **Skatteoppkreveren i Hallingdal:** Inndrivelse skatt og andre krav
- **Hallingdal renovasjon:** Håndtering av avfall
- **Hallingdal barnevern:** Barnevern
- **IKT-Hallingdal:** Drift og utvikling av IT og kommunikasjonsløsninger
- **Hallingdal lokalmedisinske senter:** Håndtering av innleggelser/samhandlingsreform
- **Hallingdal kommunerevisjon:** Revisjon (slått sammen med Valdres)

Uformelle møter og grupper

Innen alle sektorer og fagområder utøves det samarbeid i Hallingdal. Noen grupper er mer aktive og mer samarbeidsorientert enn andre. Utveksling av informasjon, kunnskap og erfaringer er det som oftest står på agendaen. I 2002 ble det registrert 77 samarbeidstiltak hvorav 15 var bare Ål og Hol. Dette har trolig økt de siste 12-14 årene. Oppdatert oversikt over alle formelle og uformelle samarbeid er ikke utarbeidet for denne rapporten.

Konsekvenser ved en sammenslåing av Hol og Ål:

Mange av de interkommunale samarbeidene vil fortsatt bestå ved en sammenslåing. En ny sammenslått kommune vil neppe forsøke å opprette egne tjenester på områder som allerede er en del av et større samarbeid. Det vil åpenbart bli en forenkling på de samarbeidene der Hol og Ål er alene i dag. Samtidig vil alle nøkler og avtaler på regionnivå måtte justeres/reforhandles, slik at de passer med den «nye» kommunen.

2. Metode og rapportens oppbygging

Rapporten bygger på tidligere utarbeidet rapport fra 2002 om samme tema. Det har vært lagt opp til bred deltakelse fra begge kommuner, der både ledere og fagansvarlige har bidratt.

Ekspertutvalgets to rapporter, delrapport og sluttrapport, om kriterier for god kommunestruktur, har vært rettesnor for arbeidet. Mye av innholdet er typisk objektiv informasjon og fakta.

Rapporten belyser status i dag, og forsøker å se på de muligheter og utfordringer som ligger framover med og uten sammenslåing. Det vil selvsagt også være tolkninger, analyser og påstander i enkelte tilfeller. Der dette ikke er hentet direkte fra vitenskapelige arbeider, ligger fagkunnskap og erfaring på området til grunn

Rapporten er bygd opp etter de fire kriteriene ekspertutvalget anser som kommunenes viktigste oppgaver:

- Tjenesteyting.
- Myndighetsutøvelse.
- Samfunnsutvikling.
- Demokratisk arena.

I tillegg er det et kapittel om økonomi og kraft.

Rapportens begrensninger:

- Ser på sammenslåing og i mindre grad på utvidet samarbeid
- Rapporten ser mindre på identitet og særegne kulturelle verdier i den enkelte kommune, slik som historiske verdier, kultur, kommunevåpen, målform, dialekt beliggenhet kommunehus, organisering og organisasjonskultur etc. Dette er faktorer som må avgjøres om det vedtas at kommunene skal slå seg samme.
- Reformens tidsfrister gjør at innhenting av informasjon begrenses.
- Rapporten er forfattet og redigert av kommunen selv, administrativt.

Det meste av tall er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sine databaser. Tall er også hentet fra sekundærkilder som igjen henter sitt grunnlag fra SSB. Kommunene har en omfattende rapporteringsplikt til SSB gjennom KOSTRA (KOMmune-STat-Rapportering).

Kvalitet og prioritering

Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke noe entydig begrep, og vil i de fleste tilfeller være vanskelig å måle direkte. Kvalitet måles i praksis ofte som brukernes vurdering av kvaliteten på tjenestene, for eksempel gjennom ulike typer brukerundersøkelser. Omfang eller dekningsgrad kan også i enkelte tilfeller benyttes som indikatorer for kvaliteten på tjenester.

Ved sammenligninger av indikatorer for produktivitet, vil det ofte være usikkert om observerte forskjeller skyldes at en kommune er mer (kostnads-)effektiv i sin tjenesteproduksjon enn en annen, eller at forskjellen er et uttrykk for ulik kvalitet – dvs. at den kommunen som tilsynelatende har lavest produktivitet, faktisk leverer tjenester med høyere kvalitet. Slike spørsmål kan vanskelig besvares med utgangspunkt i KOSTRA-data alene, men vil måtte ses i sammenheng med indikatorer for kvalitet framkommet på annen måte.

Politiske prioriteringer vil også i mange tilfeller være årsak til ulik ressursinnsats på kommunenes mange tjenesteområder. Statistikken gir derfor ikke alltid et ensartet bilde på hva man får ut av ressursene. Prioriteringer kan være forskjellig, kvaliteten kan være forskjellig og effektiviteten kan være forskjellig.

I den følgende gjennomgang og vurdering vil det bli fokusert på dekningsgrad, prioritering og produktivitet. Dette skyldes at prioriteringseffektivitet og kvalitet som nevnt er vanskelig å måle, og at datagrunnlag som muliggjør sammenligning for ulike typer tjenestetilbud er vanskelig tilgjengelig.

Sammenligninger av nøkkeltall gjennomføres for Hol og Ål, og gjennomsnitt for relevante kommunegrupper, fylket og landet.

3. Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester, og staten stiller krav til de kommunale tjenestene. Det stilles krav om at tjenestene skal være likeverdige og gode. Kommunene har i dag ansvaret for store og sentrale velferdstjenester, og kan i tillegg påta seg oppgaver som ikke er lovpålagte.

I dette kapittelet vil følgende tjenesteområder bli presentert:

- Administrasjon
- Oppvekst
- Helse og sosial
- Kultur
- Teknisk sektor

3.1 Administrasjon

Administrasjon er strengt tatt ikke brukerrettet tjenesteproduksjon, men en forutsetning og støttefunksjon for tjenestetilbudet til kommunene. Det er mulighet å anta at en eventuell kommunesammenslåing vil kunne gi stordriftsfordeler i administrasjon. En slik effektiviseringsgevinst kan benyttes til å øke ressursinnsatsen i tjenesteproduksjonen. På denne bakgrunnen kan det være naturlig å se administrasjon i sammenheng med tjenestetilbudet.

Velferden og offentlige oppgaver i Norge løses i stor grad ute i kommunene. Det synes å være bred politisk enighet om at kommuner skal være generalister, og det kan kreve en viss størrelse jf. rapporten fra ekspertutvalget. For å kunne administrere og lede over 150 ulike tjenester har f.eks. Ål kommune over 45 avdelinger på avdelingsledernivå, og et toppledernivå over dette. Noen avdelinger har egne stab-støttefunksjoner med kontorpersoneell, mens andre avdelinger får støtte fra felles sekretariat og servicetorg i kommunen.

Selv om Hol kommune har en litt annen organisering så er det mye de samme oppgavene som skal løses. Drift, administrasjon og ledelse har ganske like forutsetninger i de to kommunene. Men andre ord, en leder i Hol kan nok i de fleste tilfeller raskt tilnærme seg tilsvarende jobb i Ål, og visa versa.

På grunn av stor geografisk spredning, vil mange avdelinger måtte opprettholdes ved en sammenslåing av Hol og Ål. Både innen helse og oppvekst vil både institusjoner, barnehager og skoler trolig opprettholdes omtrent som i dag. Andre avdelinger vil kunne slå seg sammen. Hvis f. eks Hol og Ål til sammen har 90 avdelinger i dag, så er det kanskje mulig å redusere til 60 på litt sikt. I forrige runde rundt kommunesammenslåing, kom det fram at kommuner med 9 000 – 11 000 innbyggere har administrasjonsutgifter pr. innbygger som er om lag 25 prosent lavere enn kommuner med 3 000 – 5 000 innbyggere, Kalseth og Rattsø (1994).

Dette innsparingspotensialet er nok ikke blitt mindre på de 20 årene som er gått siden denne analysen ble gjort. Neste avsnitt ser nærmere på potensielle gevinster rundt administrasjon i kommunene.

3.1.1. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger til administrasjon, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial ved å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, vil stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad være realisert.

Det er ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at man konkret gikk inn i de to kommunene og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2014. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av de to kommunene.

Ål har i dag lavest administrasjonskostnader av de to kommunene (7 637 kr per innbygger i 2014). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 9,3 mill.kr sammenlignet med summen for dagens to kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 42,2 mill.kr årlig.

Vi sammenligner også «den nye kommunen» med sammenlignbare kommuner i Buskerud. Innsparingspotensialet i forhold til hva Hurum bruker på administrasjon er på 37,9 mill. kr. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om dette er teoretiske anslag, får beregningene fram at det bør være et potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

I kapittel 6.1.2 blir det vist til effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing av de to kommunene. Det blir forklart at inntektsnivået (statlige tilskudd) vil være rundt 11 mill. kr lavere enn dagens nivå etter 20 år. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på om lag 11 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

Netto driftsutgifter til administrasjon

Kommune	Antall innbyggere	Netto driftsutgifter i kr. pr. innbygger 2014	Netto driftsutgifter i 1000 kr 2014
Hol	4 477	10 137	45 383
Ål	4 724	7 637	36 077
Landsgjennomsnitt u/Oslo		4 258	
Buskerud		4 350	
Kommunegruppa (03)		7 586	
Gj.snitt Hallingdal		8 674	
Sande	9149	4 840	
Lunner	9003	3 840	
Kvam	8577	4 882	
Volda	8977	4 495	
Hurum	9365	4 733	

I tabellen er det tatt med fem kommuner med innbyggertall tilsvarende en ny sammenslått kommune mellom Hol og Ål. Kommunegruppa 03 består av et gjennomsnitt av sammenlignbare kommuner (innbyggertall, inntekter, utgifter, struktur og demografi).

Som nevnt er det vanlig å trekke fram et potensial for innsparte utgifter til administrasjon ved sammenslåing av kommuner. Kalseth og Rattsø (1994) har analysert ressursbruken i kommuneadministrasjonene. For Ål og Hol kan det være interessant å peke på at kommuner med 9 000 – 11 000 innbyggere har administrasjonsutgifter pr. innbygger som er om lag 25 prosent lavere enn kommuner med 3 000 – 5 000 innbyggere. En slik besparelse tilsvarer 20,3 mill.kr årlig i en evt. ny sammenslått kommune.

3.1.2. Rekruttering av fagkompetanse

Det å beholde og rekruttere personer med nødvendig kompetanse er en helt sentral forutsetning for at kommunene skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte. På dette området stilles offentlig sektor overfor stadig større utfordringer.

Ål kommune og Hol kommune utgjør et felles arbeidsmarked for arbeidssøkere, da avstandene er forholdsvis korte. Dette fører til at kommunene konkurrerer om de samme arbeidssøkerne med fagkompetanse og høyskolekompetanse.

Det overføres flere oppgaver til kommunene. Etter at samhandlingsreformen er kommet på plass, ser en at helse- og sosialsektoren har fått nye og krevende oppgaver med å ta i mot syke/svakere pasienter fra sykehusene. Arbeidstidsordninger og flere pensjonsavganger har økt framtidig rekrutteringsbehov. Barne- og ungdomskullene blir stadig mindre, og det vil på sikt føre til færre arbeidstakere ut på arbeidsmarkedet.

Kommunene er i en vanskeligere økonomisk situasjon, som krever omstillingstiltak og endringer. Konsekvensene er at det resulterer i flere vakante stillinger enn tidligere. Noen stillinger blir inndratt.

Med utgangspunkt i dette, er det blitt sett nærmere på rekrutteringssituasjonen i Ål og Hol kommune.

Dagens stillingsressurser

Antall årsverk og medarbeidere i Hol kommune pr. september 2015.

Etater	Årsverk	Antall medarbeidere
Sentraladministrasjon	35,8	39
Rådmann	1,0	1
Formannskapskontoret	3,5	4
Personalavdelingen	2,9	3
Økonomiavdelingen	5,7	6
IKT-avdelingen	2,0	2
Plan, byggesak og landbruk	11,6	12
Samfunnsutviklingsavdelingen	5,1	7
Servicetorget	4,0	4
Kultur- og oppvekstetaten	164,9	198
Helse- og sosialetaten	173,3	228
Teknisk etat	77,6	110
Felleskjøkkenet	6,2	7
Sum	457,8	582

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?**Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing**

Antall årsverk og medarbeidere i Ål kommune pr september 2015.

Sektorer	Årsverk	Antall ansatte
Rådmannens stab:	4,5	5
Lederstillinger:	2,9	
Rådgiver:	1,6	
Service tjenester:		
Service torg/sekretariat/økonomi/lønn	11,1	13
Sektor drift og utvikling	59	72
VAR, reinhald/utviklingsavdelinga/veg og park/ byggforvaltning		
Lederstillinger:		
Fagarbeider	5	
Rådgiver:	37	
Merkantile stillinger:	15	
	2	
Helse- og omsorg:	153	238
Lederstillinger:	10	
I turnus:	110	
Høyskole	38,60	
Fagarbeidere	56,50	
Assistenten	13,50	
Andre fagstillinger:	29	
Merkantile stillinger:	3.95	
Kultursektoren:	9,45	15
Lederstillinger:	3,0	
Fagstillinger:	6,45	

Oppvekstsektoren:	183	237
- Lederstillinger:	15	
- Lærarar:	81,69	
- Ped.leiarar:	19,00	
- Fagarbeidar/ass:	48,35	
- Rådgjevarar:	11,25	
- Helsestasjon:	4,55	
- Merkantile stillinger	3,00	
Barnevern:	22,7	27
SUM:	443	607

3.1.3. Rekrutteringssituasjonen i Hol kommune

Per i dag har Hol kommune utfordringer med å rekruttere:

- Sykepleiere
- Vernepleiere
- Helsefagarbeidere
- Ingeniører på vei, vann og avløp

Status i etatene

Helse- og sosial

Etaten har fått nye og utfordrende kompetansekrav etter at Samhandlingsreformen ble vedtatt. Samhandlingsreformen innebærer at kommunene må ta i mot i større grad sykere og svakere pasienter enn tidligere, grunnet at pasientene skal ha kortest mulig sykehusopphold. Dette medfører at sykepleiere og helsefagarbeidere i noen tilfeller må oppdateres gjennom videre-/etterutdanning. Samhandlingsreformen gir nye muligheter i form av mer spennende og interessante arbeidsoppgaver for fagstillingene.

Hol kommune har utfordringer med å rekruttere sykepleiere. Kommunen har sett seg nødt til å yte rekrutteringstillegg som et incitament. Hallingdal er et felles arbeidsmarked og konkurransesituasjon om fagfolk er lønnsdrivende. Hallingdal sjukestugu er for fagfolk mer spennende med henhold til arbeidsoppgaver og større fagmiljø.

Det er utfordrende å rekruttere helsefagarbeidere, selv om kommunen er åpen og aktiv med å gi nye lærlingeplasser hvert år. Det er en utfordring å tilby unge helsefagarbeiderne stillinger inntil 100 %. Det må bli mer attraktivt å ta helsefagutdanning, og det bør i større grad legges til rette for å tilby hele stillinger. Prognoser på landsbasis viser til at behovet for helsefagarbeidere vil øke i tida fremover grunnet eldrebølgen.

Legedekningen i Hol kommune har vært god. Geilo legesenter har innslag av mange turister, særlig vinterhalvåret, med påfølgende økning i alpin- og brettsskader. Dette gir andre utfordringer enn tilsvarende andre steder da legene får inn mange pasienter utenom listepasienter.

I miljøterapitjenesten er det utfordringer med å rekruttere vernepleiere eller andre med helsefaglig høyskoleutdanning, siden en del stillinger har krav eller pålegg om fagkompetanse.

Videre har Hol kommune hatt en del utskiftninger innenfor psykisk helse. Det er kompetanse som etterspørres i de andre kommunene.

Fysioterapi- og ergoterapitjenesten har i gjennom mange år hatt stabilitet blant medarbeidere. Det samme er situasjonen på helsestasjonen.

Teknisk etat

Teknisk etat har hatt utfordringer med rekruttering av vei-, vann- og avløpsingeniører. Etaten har i de siste 2 – 3 årene rekruttert unge ingeniører, som har sluttet etter kort tid. Det er gjennomgående høy turnover, spesielt på yngre ingeniører. Kommunen prøver her å være konkurransedyktig på avtale- og lønnsvilkår.

Innen brann – og feiervesenet, er det for tiden stabil bemanning.

Eiendomsavdelingen har stabile medarbeidere. Utfordringene er å rekruttere flere renholdere med fagbrev.

Driftsavdelingen har en stabil bemanning.

Kultur- og oppvekst

Etaten har hatt utfordringer med å rekruttere skoleledere. Kommunen har opplevd stor turnover i de siste fem årene. Etter skolesammenslåing mellom Hovet skole og Holet skule til Hallingskarvet skole og barne- og ungdomskolen på Geilo til en felles enhet, er antall skoleledere redusert med to stillinger. Erfarne skoleledere er definert som «kritisk kompetanse».

Lærerdekning er generell god og stabil. Grunnet innsparingstiltak, avvikles midlertidige kontrakter.

Sentraladministrasjon

Hol kommune har de siste årene gjort enkelte organisatoriske tilpasninger og foretatt en nedbemanning.

Plan, bygg og landbruk har stabil bemanning.

Bemanning på servicetorget er stabil.

Formannskapskontoret har noe redusert bemanning i forhold til tidligere.

Personal, lønn og økonomiavdelingen, samfunnsutviklingsavdelingen har stabil bemanning.

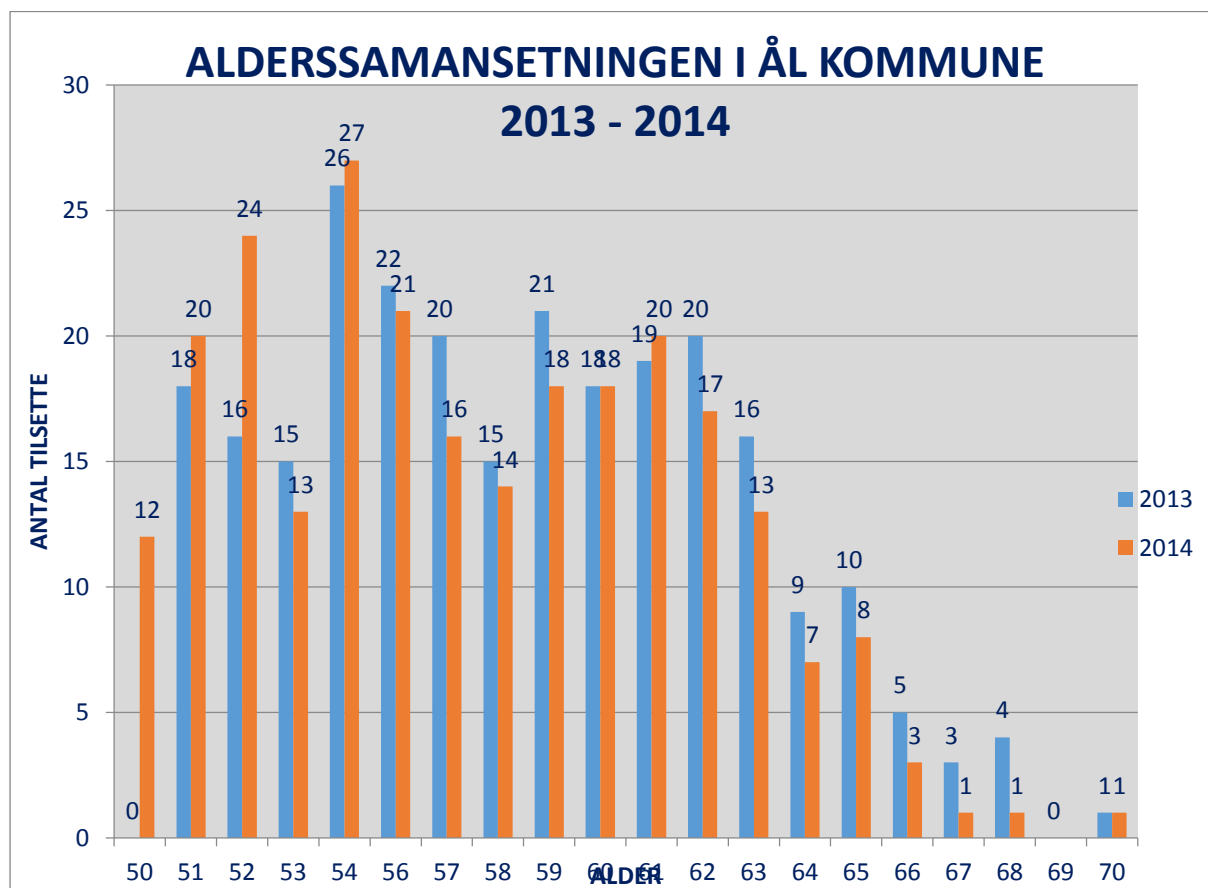
Rekruttering av ledere

På etatsjefsnivå har det vært stabilitet blant lederne i de siste årene.

Kommunen har rekruttert mellomledere internt. Utfordringene er å styrke lederkompetansen.

Kommunens økonomiske situasjon innebærer en økning på internrekruttering. Kommunen vurderer økonomiske tilskudd til videre- og etterutdanning.

3.1.4. Rekrutteringssituasjonen i Ål kommune



Her vises alderssammensetningen fra 50 år og oppover i Ål kommune i årene 2013 og 2014.

Ål kommune har god fagdekning i alle sektorer.

De største utfordringene i forhold til rekruttering i framtiden vil være behovet for fagpersonell i helse og omsorgssektoren. Det blir stadig flere og krevende oppgaver for fagpersonellet, og det er da viktig å ha den rette kompetansen tilgjengelig. Sykepleiere, vernepleiere og helsefagarbeidere vil være viktig kompetanse, da vi står overfor mer krevende oppgaver vil også videre/etterutdanning i disse gruppene være nødvendig.

Det er også flere ansatte og ledere som avslutter arbeidsforholdet grunnet pensjon. Ledere er nøkkelpersoner i organisasjonen, og det vil derfor være viktig å jobbe godt for å få inn kvalifiserte ledere.

Innen oppvekstsektoren vil behovet for lærere alltid være til stede. Ål kommune har i dag god lærerdekning, men det vil hele tiden være viktig å ha fokus på at det er rett kompetanse på rett plass.

Turnover i kommunesektoren er 12 %. Ål kommune har en turnover mellom 6-8 % de siste årene.

Skal kommunene slå seg sammen, vil det være to kulturer som møtes. Det vil da være viktig å få til en enhetlig kultur i organisasjonen.

3.1.5. Fordeler og ulemper med sammenslåing innen personal og rekruttering

Ål kommune og Hol kommune har i dag store økonomiske utfordringer. Dette gjør handlingsrommet mindre for begge kommunene, også når det gjelder det å beholde og rekruttere høyt utdannet personell. Etter en generell vurdering av personellsituasjonen i kommunesektoren, er det grunn til å anta at en større kommune har større fleksibilitet enn mindre kommuner.

Hvilke muligheter vil sammenslåing kunne gi på personellsituasjonen:

- En sammenslåing av Ål kommune og Hol kommune, vil kunne «slanke» det administrative nivået.
- Det samme vil muligens gjelde for behovet for ledere, men en må ta hensyn til større avstander, og det kan bety flere mellomledere.
- Plassering av kommunehus vil bli avgjørende for å greie å samlokalisere ledergruppa.
- Det må vurderes om alle etater skal under samme tak eller om en kan ha avdelinger i begge de to gamle kommunene.
- Det er også viktig å tenke over hvor mange medarbeidere en leder bør/kan ha, før det blir for mange å følge opp.
- Lederstillinger i større kommuner er mer attraktive å søke, og det vil lette tilgangen på gode leder.
- Mulighet for mer varierte arbeidsoppgaver.
- Større fagmiljøer, kan gi mindre sårbarhet i organisasjonen.
- Det kan bli lettere å omplassere medarbeidere, da en har flere avdelinger å velge mellom.

Men uansett om det blir sammenslåing eller ikke, vil nok interkommunale løsninger og samarbeid fortsette, både innenfor nåværende områder som renovasjon (Hallingdal Renovasjon IKS) og IKT-drift (Hallingdal IKT), men også innenfor nye områder.

3.2. Oppvekst

3.2.1. Barnehager

Både Ål og Hol har en desentralisert barnehagestruktur. Begge kommunene har fem kommunale barnehager. Hol har i tillegg to private barnehager.

Andelen barn 0-5 år er 4,8 prosent i Hol og 6,1 prosent i Ål. Landsgjennomsnittet er 7,3 prosent.

Andelen barn i den primære behovsgruppen for barnehager, dvs. 1 – 5 år, er omtrent lik i Hol (91,2 prosent) og Ål (94,5 prosent). Dette er litt over landsgjennomsnittet (90,2 prosent).

Hol har svært god barnehagedekning for de minste barna (1-2 år), over 85 prosent, mens den tilsvarende dekingen i Ål er på 80 prosent som også er landsgjennomsnittet.

Tabell 5.3 viser at i Hol har 92,3 prosent oppholdstid i barnehagen over 33 t/uke, mens i Ål er andelen 88,9 prosent. Landsgjennomsnittet er 96,6 prosent. I Hol har 84 prosent av barna med barnehageplass et kommunalt tilbud. I Ål har 97,8 prosent av barna et kommunalt tilbud. Etter 15.08.15 har Ål bare et kommunalt barnehagetilbud.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Både Hol og Ål bruker 10,8 prosent av sine totale netto driftsutgifter på barnehager. Sammenlignbare kommuner bruker 11,3 prosent og landsgjennomsnittet er 14,9 prosent. Dette kan indikere at Hol og Ål har en nøktern barnehagedrift, eller det indikerer at begge kommunene prioriterer andre områder mer enn det andre kommuner gjør.

Oppholdstimer pr. årsverk i mindre i Hol enn i Ål. Tilsvarende gjelder også for brutto driftsutgifter pr. korrigert oppholdstime (korrigert for alder og oppholdstid).

Utvalgte KOSTRA-indikatorer for barnehager 2014. (Andel målt i prosent og beløp i kr.)

	Hol	Ål	Sml.	Busk.	Landet
Andel innbyggere 0-5 år	4,8	6,1		7,1	7,3
Andel 1-5 år med barnehageplass	91,2	94,5	91,0	90,1	90,2
Andel 1-2 år med barnehageplass	85,5	80,8	80,6	79,5	80,1
Andel med oppholdstid over 33t/uke	92,3	88,9	92,9	96,4	96,6
Andel kommunale barnehagepl.	84,0	97,8	72,9	43,9	51,5
Netto driftsutg. i % av totale	10,8	10,8	11,3	14,6	14,9
Netto driftsutg. pr. innbygger 1-5 år	194453	133462	137297	128579	129571
Oppholdstimer pr. årsverk i kommunale	7654	10 038	9995	11 492	11 377
Korr. brutto driftsutg. pr. barn i kommunen.	246229	166336	181391	167291	174549

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert juni 2015)

3.2.2. Grunnskoler

Skolene i Buskerud og i landet forøvrig er i gjennomsnitt dobbelt så store som skolene i Hol og Ål. Skolestørrelsen i de to kommunene varierer svært. De største skolene ligger sentralt i på Geilo og i Ål. Hol har en 1-10 skole på Geilo og to mindre skoler i grendene, mens det på Ål er ungdomsskole og barneskole i sentrum og tre mindre grendeskoler. De største barneskolene er på størrelse med fylkes- og landsgjennomsnittet.

Klassestørrelsen på 1. - 4. trinn i Hol ligger under både Ål og sammenlignbare kommuner. Ål ligger på samme nivå som i de sammenlignbare kommunene. Klassene i fylket og landet har i gjennomsnitt noe flere elever enn det er i de to kommunene.

I 5. - 7. trinn er antall elever i klassene både Hol og Ål på nivå med sammenlignbare kommuner, men ligger under fylkes- og landsgjennomsnittet.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

I 8. - 10. trinn er gjennomsnittlig klassestørrelse i Hol er på samme nivå som sammenlignbare kommuner, i Ål er det litt høyere, men ligger likevel under fylkes- og landsgjennomsnittet. Elevantallet i begge kommunene er nedadgående.

Andelen av netto driftsutgifter til grunnskolen av de totale driftsutgiftene, er noe lavere i Hol enn i Ål og enn gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner (se tabell 5.4). På grunn av et høyt totalt utgiftsnivå i Hol, er likevel netto driftsutgifter pr. innbygger 6 - 15 år høyere i Hol enn i Ål og i de andre kommunegruppene.

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev til undervisning i grunnskolen er høyere i Hol enn i Ål, henholdsvis 153 000 kr. og 137 000 kr. Ål sitt utgiftsnivå ligger likt med sammenlignbare kommuner. Fylkes- og landsgjennomsnittet ligger lavere enn i Hol og Ål.

Det kan være flere årsaker til noe høyere utgifter til grunnskolene i Hol enn i Ål og andre kommunegrupper. Høy lærertetthet, høye lønnsutgifter i tillegg til et desentralisert skoletilbud i Hol, kan være en indikasjon og vil uansett være med på å forklare de relativt sett høye brutto driftsutgiftene pr. elev til undervisning i denne kommunen. Det er også en relativt høy andel av elevene i Hol og i Ål som får spesialundervisning.

Utvalgte KOSTRA-indikatorer for grunnskoler 2014. (Andel målt i prosent og beløp i kr.)

	Hol	Ål	Sml.	Busk.	Landet
Andel innbyggere 6-15 år					
Elever pr. kommunal skole	98	128	116	240	224
Elever pr. klasse 1.- 4. klasse	7,2	9,5	10	14,3	13,6
Elever pr. klasse 5.-7. klasse	9,3	10,0	9,6	13,7	13,2
Elever pr. klasse 8.-10. klasse	11,4	13,3	11,5	15,1	14,4
Netto driftsutg. i % av totale	22,7	25,7	24,2	24,2	23,4
Netto driftsutg. pr. innb 6-15år	113 064	97 769	102 667	78 305	80 828
Andel timer til spesialundervisning av antall lærertimer totalt	24,1	23,7	19,6	18,2	17,3
Korr. brutto driftsutg. til undervisn. pr. elev i vanlig grunnsk.	153 272	136 854	136 785	101 153	109 810

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert juni 2015)

Elevtallsutvikling i Hol

Skole	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Dagali/ Skurdalen sk.	17	18	17	21	15	17
Hallingskarvet sk	75	75	67	73	68	70
Geilo BUSK barnetrinn	218	202	202	181	170	175
Geilo BUSK ungdomstrinn	160	151	149	149	130	133
Totalt	470	446	435	424	383	395

Elevtallsutvikling i Ål

Skule	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Leveld	86	80	76	68	61	55
Nedre-Ål	221	210	206	194	188	192
Skattebøl	51	54	45	49	46	43
Torpo	87	82	89	81	76	71
Ål ung. Sk.	191	205	189	196	185	169
Totalt	636	631	605	588	556	530

3.2.3. Framtid oppvekst

Både skole og spesielt barnehage er kommunale tjenester som bør ligge der folk bor. Barnetallet er nedadgående i begge kommunene. Dette fører til svært små enheter, spesielt i noen av grendene. Både i Hol og Ål har en de siste årene vurdert effektiviseringspotensialet i barnehagen og i grunnskolen. Det er grunnlag for billigere drift i begge kommunene. Større skoler og særlig større klasser vil bidra til reduserte utgifter. En har vurdert ulike muligheter for effektivisering uten å redusere på kvaliteten på tilbudet til barn og unge. Et slikt effektiviseringspotensial kan realiseres innenfor hver av kommunene uavhengig av kommunesammenslåing. Hverken skole eller barnehagestrukturen er slik at en sammenslåing av to barneskoler/barnehager som ligger på hver sin side av dagens kommunegrense, synes særlig aktuell. Den isolerte økonomiske gevinsten ved evt. sammenslåing må vurderes opp mot negative konsekvenser som lenger reisevei for flere og dermed større behov for skoleskyss, forringing av lokalmiljø og muligheter for redusert elev- og foreldretrivsel.

Det er gjennomført skolesammenslåing både i Hol (2015) og i Ål i (2011). I Hol har en enda ikke sett den økonomiske gevinsten av dette.

3.2.4. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing oppvekst

Ved en kommunesammenslåing vil en kunne få til et bredere fagmiljø. En vil kunne nytte spesialkompetanse i flere barnehager og skoler, og det vil være flere faglærer innenfor hvert enkelt fag. Det er ofte lettere å rekruttere skoleledere, lærere og andre fagpersoner til et større fagmiljø. Samarbeid og nettverk på tvers av kommunene finnes i dag, men er enklere å

organisere innenfor samme organisasjon. Hol og Ål har i dag felles pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og er en del av den regionale barnevernstjenesten.

3.3. Helse og omsorg

3.3.1. Helsetjenester

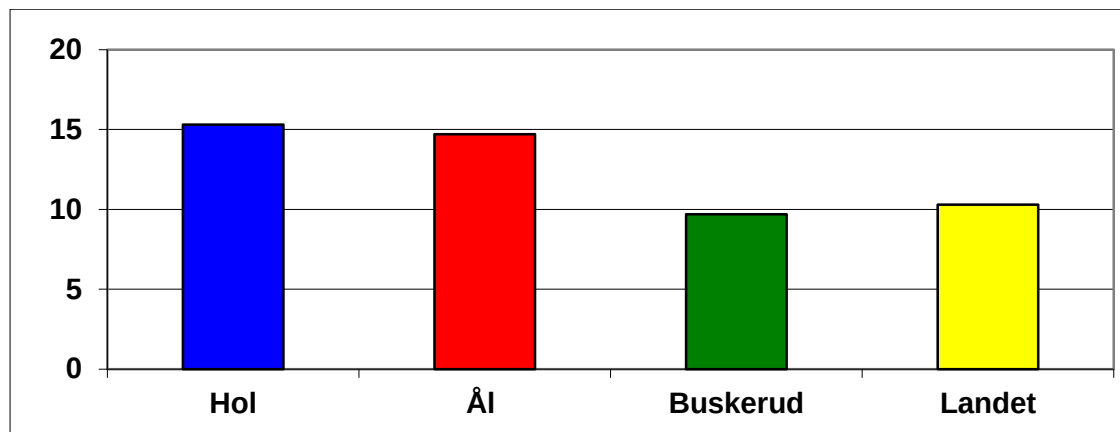
Helsetjenestene i Hol og Ål er organisert på omtrent samme måte, og i begge kommuner har tjenestene en høy andel fagpersoner og god kvalitet. Legetjenestene i begge kommuner har flere årsverk enn landsgjennomsnittet, og er dimensjonert slik på grunn av lang reisevei til nærmeste sykehus og høy andel turister. Forskjellen er at de i Hol bemanner to legekontor, mens de på Ål har ett kontor. Fysio- og ergoterapitjenesten i begge kommuner leverer kvalitativt gode tjenester. Ål har noe flere fysioterapiårsverk enn Hol, mens Hol har flere ergoterapeuter.

På Ål er psykisk helse til hele befolkningen lagt til avdeling psykisk helse, mens i Hol ligger ansvaret for barn og unge til helsestasjonen. Ellers er psykisk helse organisert ganske likt for begge kommunene. Når man ser på det lave tall på sykehusinnleggelser innen psykisk helse, tyder det på at begge kommuner har kompetente avdelinger innen dette fagfelt.

Helsestasjon og jordmortjeneste er organisert i helse og omsorgsetaten i Hol og i oppvekstsektor på Ål. Bortsett fra dette har helsestasjonene ganske lik bemanning og ansvarsområde.

Totalt sett har Hol høyere kostnad på helsetjenester enn Ål sett i forhold til befolkning.

Antall legeårsverk pr. 10 000 innbyggere



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert mars 2015)

3.3.2. Rehabilitering og omsorg

Pleie, omsorg og rehabilitering representerer samlet det største og mest ressurskrevende området innenfor kommunal tjenesteyting. Pleie og omsorg omfatter:

- Hjemmetjenester.
- Institusjoner for eldre og funksjonshemmede.
- Boliger til pleie- og omsorgsformål.
- Rehabilitering på institusjon eller hjemme.
- Aktivisering for eldre og funksjonshemmede.

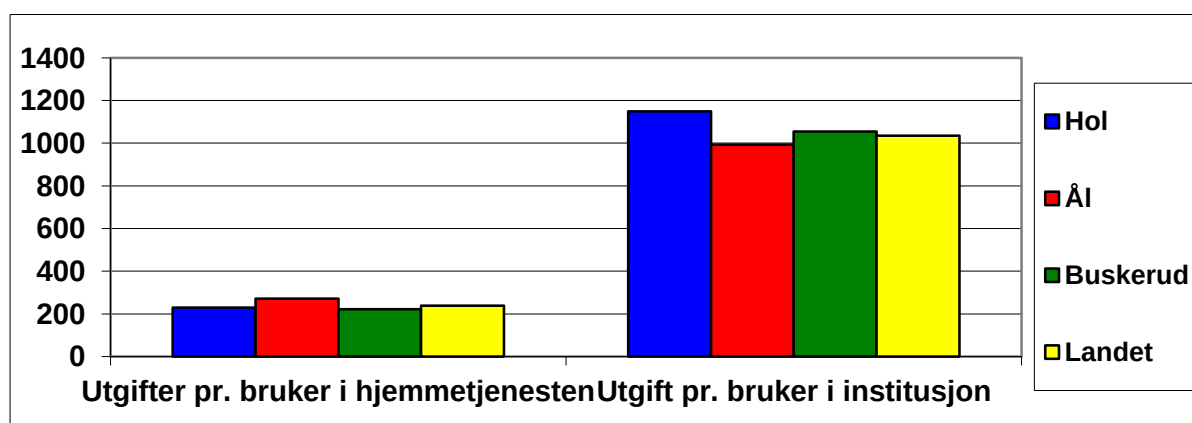
Omsorgstjenestene er administrativt ganske likt organisert i de to kommunene. Den store forskjellen er at på Ål er alt fysisk samlokalisert i en base, mens man i Hol har to omsorgsinstitusjoner. Det er noen forskjeller når det gjelder omfang av tjenestene – tall på tilsatte og økonomi, men det er vanskelig å si om kvaliteten på omsorgstjenestene er forskjellig. KOSTRA tallene sier at enhetspris (pris pr plass) på institusjon er høyere i Hol, mens enhetspris i hjemmetjenesten er høyere på Ål. Dette kan også bety at det er noe ulikt tjenestenivå, for eksempel at terskelen for å få hjemmetjenester i Hol er lavere enn på Ål.

Ut fra kjennskap til tjenestene, antall klagesaker, statistikk etc. vurderer vi at kvaliteten er tilfredsstillende i begge kommuner.

Det er spesielt innen omsorgstjenestene at kommunene får de store utfordringer i framtiden.

Nedenfor er følgende lagt inn i samme tabell:

Korrigerende brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass Korrigerende brutto driftsutgifter, pr. mottaker av hjemmetjenester



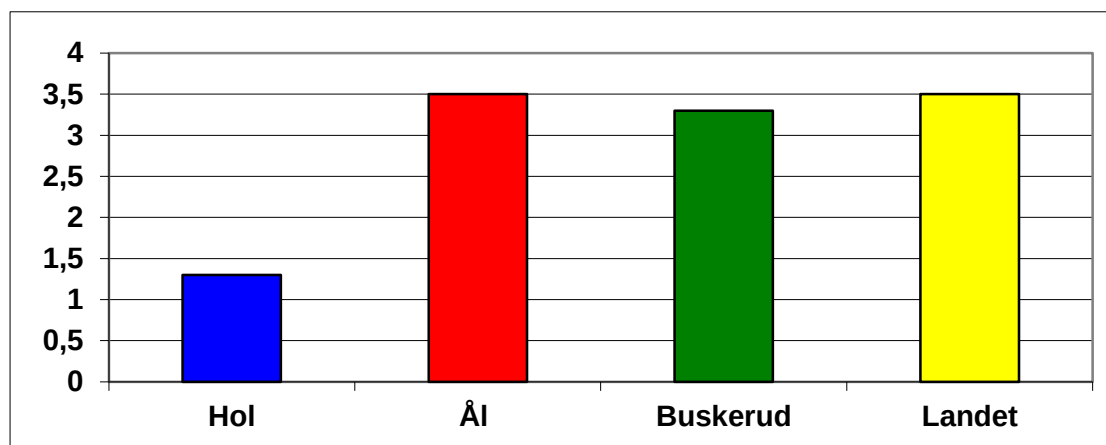
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert mars 2015)korrigert

3.3.3. NAV

NAV-kontorets kommunale del skal ivareta kommunens oppgaver etter lov om helse og omsorgstjenester. Det arbeides med å følge opp brukere i forhold til økonomisk rådgivning og økonomisk sosialhjelp, samt arbeidsrettet aktivitet med mål om at de skal komme i arbeid, eventuelt få rettmessige statlige ytelser, og bli selvforsørgende. Flyktningetjenesten, støttekontaktordningen og oppfølging av skjenkekontroll, er også kommunale tjenester som er lagt til NAV Hol - i Ål er disse tjenester plassert utenfor.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

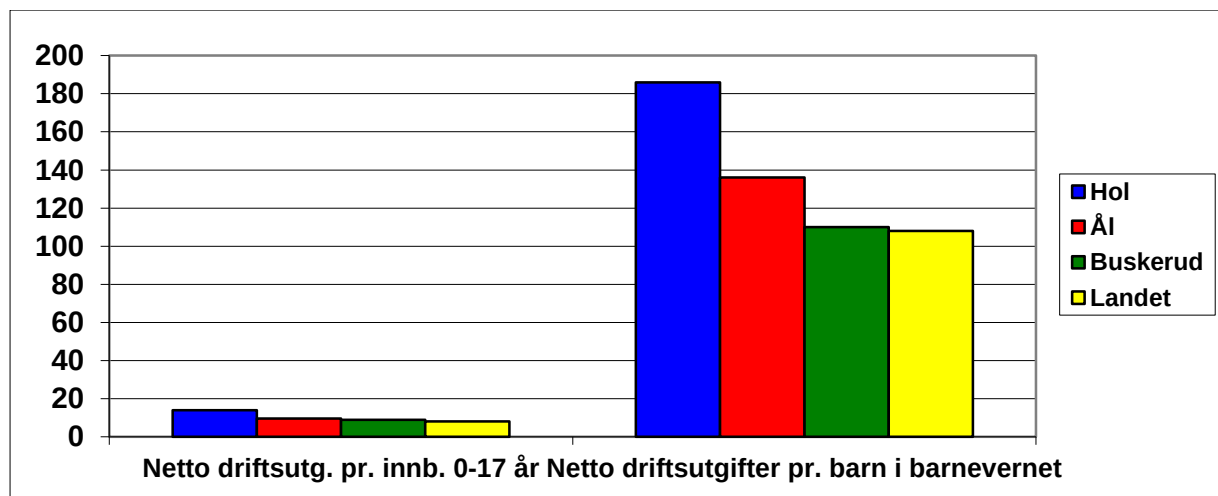
Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert mars 2015)

3.3.4. Barnevern

Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernstjenesten er organisert som et samarbeid i Hallingdal, med Ål som vertskommune. Det vurderes slik at denne organiseringen er hensiktsmessig uavhengig av sammenslåing



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014, publisert mars 2015)

3.3.5. Framtid

I framtiden, blir det nødvendig å gjøre mer enn å utvide eller effektivisere dagens tjenestenivå, basert på demografi og endring i befolkningens behov. Kommunen får flere oppgaver som skal utføres av færre personer. Det vil derfor være behov for å rasjonalisere dagens driftsform for å ta vare på innbyggernes behov, og kommunen må gjennom sine strategier og tiltak, arbeide for å begrense behovet for helse- og omsorgstjenester. Dette kan gjøres ved tettere samarbeid, ved sammenslåing, ved å ta i bruk ny teknologi og trekke inn andre aktører ved større satsing på folkehelseiltak, eller en kombinasjon av disse. Uansett vil det kreve like tildelingskriterier/nivå i like tjenester. Grunnprinsippet må være at basistjenester som hjemmetjenester, dagtilbud,

omsorgsboliger - skal leveres «alle» steder, mens spesialiserte helse- og omsorgstilbud som medisinsk behandling, krevende demensomsorg, øyeblikkelig hjelp osv., bør leveres ett sted.

3.3.6. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing helse

En sammenslåing vil gi mulighet for å flytte en del ressurser nærmere brukerne. Her tenkt organisatorisk ikke nødvendigvis geografisk.

Tettere samarbeid vil kreve at vi fortsatt må forholde oss til to kommuner, to politiske utvalg/kommunestyre to rådmenn osv.

Geografien gir utfordringer enten vi samarbeider tett eller slår oss sammen. Det er to store kommuner der folk bor spredt. Når vi vurderer faglig gevinst ved plassering / samlokalisering av tjenester, må vi samtidig vurdere om avstand og tid brukt på reise er forsvarlig.

Hol og Ål kommune har – som de fleste av landets små og mellomstore kommuner – behov for å endre sin tjenesteproduksjon innen helse og omsorg. Uansett sammenslåing eller nært samarbeid, synes det klart at man – ved å se på sine ressurser samlet – vil tjene kommuners innbyggere bedre enn hver for seg.

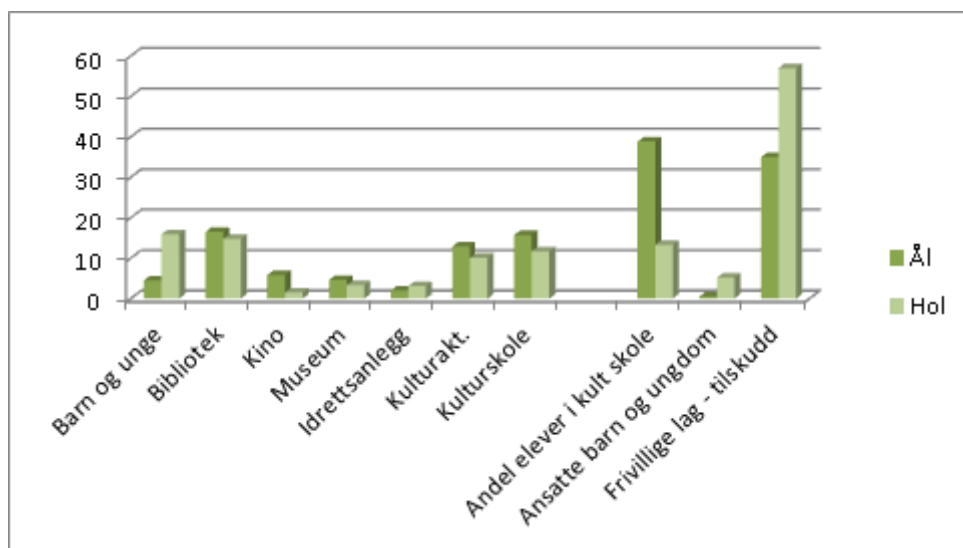
3.4. Kultur

Hol og Ål kommune er ganske like i sin kultursatsing. Budsjett for 2014 viser følgende nøkkeltall for kulturvirksomheten i kommunene:

	ÅL	HOL
Netto driftsbudsjett, mil kr.	276,6	283,6
Kulturbudsjett	8,3	10,7
Antall stillinger	9,5*	11
% kultur av drift	3,00	3,77

*Årsverk fordelt på 15 stillinger

Ser man nærmere på budsjettfordelingen innen ulike kulturfelt, finner man bakgrunnen for de små forskjellene som finnes:



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2014)

Hol kommune fordeler mer enn Ål i tilskudd til lag og organisasjoner i tillegg til å satse markant på barn og unge. Ål kommune satser mer på blant annet bibliotek, kino og kulturskole.

Legger man til utgifter til kulturskoledrift i de to kommunene, blir netto driftsutgifter til kultur som andel av de totale driftsutgifter for kommunene i størrelsesorden 3,6 % til 4,6 %.

Gjennomsnittet for landet for øvrig har de siste 15 år sunket fra 4,5 % til nå å ligge på om lag 4,0 prosent.

3.4.1. Framtid

Kulturfeltet utgjør en vesentlig faktor av kommunenes identitet og skaper bolyst. Ål kommune har strategisk valgt å bygge på dette, og fremhever helse og kultur som kjerneområder i sin omdømmebygging. Dette er ikke like tydelig formidlet fra Hol. Kommunens satsing på organisasjonsliv, samt barn og unge er likevel godt forankret, og gir tydelige resultater i relevant statistikk og målinger. Kulturfeltet vil trolig fortsette å være av stor betydning for alle Hallingdalkommunene fremover, og ikke minst som sysselsetter. Spredt bosetting vil fortsatt føre til innbyggerkrav om desentraliserte kulturtjenester.

Hallingdal har sterke tradisjoner for regionalt samarbeid. Det er nedsatt operative samarbeidsgrupper innen flere kulturfelt. I tillegg er det etablert flere regionale institusjoner som følge av konsolideringsprosesser, effektiviseringer og regionale lokaliseringssaker. De siste tre år har en regional kulturkoordinator arbeidet med nettopp utvikling av samarbeidet innen kulturfeltet i Hallingdal. Dette samarbeidet vil fortsatt være viktig for utvikling innen kulturfeltet i fremtiden.

3.4.2. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing kultur

Det finnes fortsatt muligheter for rasjonaliseringsgevinster gjennom sammenslåinger og samarbeid. Disse vil ha liten økonomisk effekt. Mulighetene er først og fremst å kunne utvikle sterkere fagmiljø med tilgang til profesjonelle arenaer og utstyr. Dette mulighetsrommet har det kulturfaglige miljøet forsøkt å utvikle i lengre tid, men det møter sterk motstand da det oppfattes som sentralisering. Kulturlivet er avhengig av lokalt engasjement og tjenester som ligger nær

skoler og boområder. Avstanden mellom kommunene medfører derfor at det meste av kulturtjenestene bør lokaliseres som i dag. De administrative ressursene innen kulturorganisasjonen er koblet direkte til tjenesteproduksjonen. Det er derfor lite rasjonaliseringspotensial også i denne delen av feltet. Erfaringen viser at det er vanskelig med rekruttering til stillinger med oppdrag spredd i store geografisk område. Den største utfordringen er likevel kulturfeltets store behov for lokalt engasjement og dugnadsinnsats, og bortfallet av dette ved strukturelle innstramminger og sammenslåinger.

3.5. Teknisk sektor

Tekniske tjenester er her definert som:

- Vann/avløp og renovasjon
- Veg og park/grønt
- Eiendomsforvaltning (drift, vedlikehold og renhold av kommunale eiendommer)
- Kart og oppmåling
- Plan- og byggesak
- Brann-/rednings og feiervesen

Hol og Ål har ulik organisasjonsmodell for tekniske tjenester, men tjenestetilbudet er i hovedsak sammenfallende. Tabellen under viser noen utvalgte nøkkeltall for infrastrukturen i de to kommunene pr. i dag:

Nr.	Indikator	Ål	Hol
1	Kommunale sykkel-, gangveier og turstier (km. per 10 000 innb.)	452 *	1145 *
2	Kommunalt disponerte boliger (antall pr. 1000 innbyggere)	31 *	30 *
3	Bto. dr.utgifter (kr pr. km kommunal vei og gate, i 1000-kroner)	145 *	298 *
4	Årsgebyr for avløpstjenesten (kr.)	4 554 *	4 720 *
5	Ledningsnett vann/avløp (ca. km)	230 km	410 km
6	Renseanlegg (antall)	6	5
7	Kommunal bilveg (ca. km)	110	530
8	Bygningsmasse (ca. m2)	50 000	68 000

Status 2014. Tall merket med * er KOSTRA-tall fra SSB

1. Sykkel-, gangveier og turstier har vært satsingsområde i Hol, mye grunnet turismen, og har i dag ca. 500 km. mot Ål sine ca. 210 km. Både Hol og Ål ligger her langt over gjennomsnittet på landsbasis.
2. Begge kommunene disponerer 140-150 boliger/boenheter. Dette omfatter både kommunale tjenesteboliger og omsorgsboliger.
3. Driftsutgifter på kommunal vei er dobbelt så store pr. km vei i Hol i forhold til Ål. Dette skyldes sannsynligvis kostbar innleid brøyting i Hol. Dette er en tjeneste som inngås på 5-års rammeavtale. Hol har 5 ganger så mye kommunal veg som Ål og det er muligens også en faktor.
4. Årsgebyr for avløpstjenester ligger på omtrent samme nivå.
5. Ledningsnett for VA viser at Hol har mer omfattende VA-nett enn Ål, sannsynligvis på grunn av utbygging av stadig nye hyttefelt der kommunen overtar ansvaret for VA-nettet.

6. Antall renseanlegg av en viss størrelse. Mindre infiltrasjonsanlegg er ikke tatt med. Ål har ett renseanlegg mer enn Hol.
7. Bilveg. Hol har en del mer kommunal bilveg en Ål, uvisst av hvilken grunn. Årsaken kan være den spredte boligbyggingen i Hol.
8. Statistikk over samlet kommunal eiendomsmasse viser at Hol kommune har ca. 68.000 m², mens Ål har ca. 50.000 m². Grunnet ulikheter i beregningsgrunnlaget, er sannsynligvis denne forskjellen en del mindre.

Årsak til det høye kostnadsnivået i Hol sammenlignet med Ål på enkelte tjenester, kan muligens forklares med kommunedemografien, beliggenhet i snørike og kostnadskrevende områder, samt at Hol har måttet foreta investeringer i kostbart materiell og utstyr grunnet omfanget av disse tjenestene.

3.5.1. Framtid

Innenfor tekniske tjenester vil det ofte ligge til rette for samarbeid, noe som vil kunne medføre bedre utnyttelse av realkapital/utstyr og kompetanse, og dermed høyere kostnadseffektivitet. Kommunale tjenester er underlagt offentlige lover og regler både med hensyn til selvkostfinansiering og anskaffelse/konkurranse. Disse begrensningene gjør at det blir krevende å samarbeide om tjenester som berører vann, avløp, renovasjon, slam, transport og lignende.

3.5.2. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing teknisk

Muligheter:

- Større fagmiljø, - mindre sårbart og mer fleksibelt.
- Kan gi rom for mer spisskompetanse og spesialisering.
- Kostnadseffektiv administrasjon (personell og utstyr)
- Færre bygg = færre m² bygg å drifte og vedlikeholde.
- Bedre utnytting av fagfolk og spesialutstyr.
- Innsparing ved anbud og innkjøp.

Utfordringer:

- Krevende å drifte/administrere mange ulike samarbeidsformer.
- Problematisk med flere interkommunale selskap.
- Samdrift uten sammenslåing: - må tjene to herrer.
- Kulturforskjeller og organisatoriske forskjeller.
- Formelle hindringer for sambruk av personell og utstyr (selvkosttjenester).
- Kostnad ved endringsprosess.
- Avstander og reisekostnader.

Det er stor sannsynlighet for at gevinsten ved samhandling vil bli langt høyere ved kommunesammenslåing enn ved kommunesamarbeid pga. formelle begrensninger i alternative modeller.

3.6. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing kommunale tjenester

I tillegg til innsparing i administrasjon, vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået.

En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er⁴.

Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon er det definert ett av flere mulige innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter (Ål). På de kommunale tjenester har vi også sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i den nye kommunen dersom den hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder.

Om man klarer å hente ut noe av innsparingspotensialet, er blant annet avhengig av samlokalisering og om man klarer å redusere stillinger.

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag og mulig innsparingspotensial for den nye kommunen dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Kommunalt tjenesteområde	Ål	Hol	Gjennomsnitt landet	Innsparingspotensiale pr. innbygger	Antall innbyggere i gruppa	Sum innsparingspotensiale på tjenesten
Pleie og omsorg (67 år +)	121 058	134 608	114 684	13 149	1 133	14 897 817,00
Barnehage(1-5 år)	133 462	194 453	129 446	34 511	336	11 595 696,00
Grunnskole (6-15 år)	123 141	142 068	100 988	31 616	1 090	34 461 440,00
Kommunehelsetjeneste	3 838	5 657	2 285	2 462	9 201	22 652 862,00
Sosialtjeneste(20-66 år)	3 534	1 380	3 504	-1 047	5 132	-5 373 204,00
Barnevern (0-17 år)	9 652	13 924	8 014	3 774	1 820	6 868 680,00
Fysisk planlegging	1 085	2 907	621	1375	9 201	12 651 375,00
Plan/kart/byggesak	527	925	339	387	9 201	3 560 787,00
Kultur	3 543	4 479	2 009	2002	9 201	18 420 402,00
Kirke	997	1 230	539	575	9 201	5 290 575,00
Samferdsel	2 586	3 378	733	2249	9 201	20 693 049,00
Brann-og ulykkeberedskap	859	1 668	668	595	9 201	5 474 595,00
Sum						151 194 074,00
Justering utgiftsbehov (13 %)						49 899 737
Sum etter justering						101 294 337

⁴ (Brandtzæg 2009).

Kommunene Hol og Ål har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 151 mill. kr (jf. Tabell). Etter justering for utgiftsbehov viser beregningen et samlet innsparingspotensial på omtrent 101 mill.kr. pr. år.

Et innsparingspotensial årlig på vel hundre millioner er svært mye og lite sannsynlig. Å komme ned på landsgjennomsnittet synes likevel å være en urealistisk og teoretisk øvelse. Blant annet vil en ny kommune være svært stor geografisk sett. Den vil også ha et inntektsgrunnlag over gjennomsnittet. En kan derfor hevde at utgiftene også kan og bør ligge over gjennomsnittet.

Ser en også her på en tilpasning i en ny kommune mot laveste nivå slik det er i Hol og Ål i dag, så vil innsparingspotensialet ligge på vel 43 mill.kr, og opp mot kommunegruppe 3 i KOSTRA et sted mellom 35 og 40 mill.kr.

Det er viktig å være oppmerksom på at både Hol og Ål har hatt relativt store inntekter fra kraft de siste årene, og samlet sett et inntektsnivå som ligger over landsgjennomsnittet. Det er således også utviklet et tjenestetilbud som er tilpasset et inntektsnivå som ligger over gjennomsnittskommunen. Ved en full realisering av innsparingspotensialet som er skissert, vil nok dette således kunne oppleves som en reduksjon i kvaliteten på tjenestetilbudet. I den forbindelse vil vi også presisere at det hverken er nødvendig, realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet, slik det er beregnet for disse tilfellene ovenfor. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Når det gjelder tjenesteproduksjon, vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing, må være muligheter for større fagmiljøer, bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

I avsnittet 3.1 kom det fram at en økning i størrelse på kommuner fra 3000-5000 innbyggere til en kommune på mellom 9000-11000 innbyggere, vil kunne gi et relativt godt dokumentert innsparingspotensial innen administrasjon på 25 % eller i Ål og Hol sitt tilfelle ca.20 millioner kroner årlig. Tilsvarende tall på kjernetjenestene har vi ikke, men et forsiktig anslag på 5 % gir likevel ca. 25 millioner kroner årlig. Samlet sett utgjør dette 45 millioner kroner. Det er igjen viktig å presisere at dette er anslag ut fra enkle modeller.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon, har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen, er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing, har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter

sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

Noen utfordringer:

Ved en sammenslåing, vil trolig ny organisering på visse områder oppfattes som sentralisering. Færre stillinger og kommunale arbeidsplasser vil også kunne oppfattes negativt, og spesielt der det ikke gjøres frivillig eller i tråd med et konsensus i organisasjonen. I visse tilfeller på visse områder vil kvaliteten bli opplevd som lavere, spesielt i en overgangsfase. Endringskostnaden ved å samkjøre ulike kulturer og arbeidsmetoder vil være stor, spesielt i en overgangsfase. Samkjøring og historikk i databaser f.eks. regnskap, matrikkel, arkiv ol. er et annet eksempel på noe som vil bli kostnadskrevende.

Forventningene til kommunen fra innbyggerne, må trolig justeres på enkelte områder.

I hovedtrekk vil alle slike utfordringer kreve tydelige og engasjerte pådrivere og ledere, både politisk og administrativt.

4. Samfunnsutvikling

Kommunens rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse⁵.

Dette kapitlet omhandler demografi, areal og utbygging og næringsstruktur og næringsutvikling.

4.1 Demografi

Utviklingen i befolkningsmengde og aldersfordeling, vil påvirke framtidig behov og etterspørsel etter ulike kommunale tjenester og gir indikasjoner om framtidige investeringsbehov, tjenestevolum og så videre for kommunene. Samtidig kan dette gi grunnlag for å vurdere kapasitetsutnyttelse ved en eventuell sammenslåing. Befolkningsutvikling og flytteaktivitet vil gi indikasjoner på næringsutviklingen som blant annet har innvirkning på kommunal økonomi og arealplanlegging.

⁵ Delrapport for ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur, mars 2014, s. 19

Folketallsutvikling

Tabellen under viser befolkningsutviklingen i Hol og Ål kommune fra 1990 og fram til i dag. Folketallet har gått ned i begge kommunene, og mest i Hol kommune, men svingningene på 250-300 personer har vært stabil over flere år. Per 1. januar 2015 er samlet befolkning i Hol og Ål kommune 9187 innbyggere, så med andre ord fortsatt godt under det ekspertutvalget anser som riktig kommunestørrelse for å ivareta god oppgaveløsning.

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Hol	4 726	4 637	4642	4557	4422	4471
Ål	4 898	4 801	4789	4670	4672	4716

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Befolkningsframskriving

SSB opererer med tre alternativet for befolkningsframskriving; høy, middels og lav nasjonal vekst. I denne rapporten brukes middels alternativet. Dette er befolkningsframskrivingens hovedalternativ, og det som regnes som mest sannsynlig. Det er viktig å bemerke at det vil være store variasjoner om det brukes høy eller lav nasjonal vekst i forhold til middels nasjonal vekst.

Tabellen under viser befolkningsframskriving i Hol og Ål kommune fram til 2040. Mens Hol vil ha tilnærmet samme befolkning, vil Ål øke noe.

År/ kommune	2020	2025	2030	2035	2040
Hol	4 423	4450	4462	4452	4441
Ål	4691	4746	4822	4883	4949

SSB. Tabell: 10213: Framskrevet folkemengde etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) (B)

Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan folketallet og sammensetningen av befolkningen i Norge vil utvikle seg, men trenden viser befolkningsframskrivingenes mellomalternativ at folketallet i Norge fortsetter å vokse relativt raskt, men ikke like raskt som de siste årene. Veksten vil særlig være høy i og rundt de store byene. Aldringen av befolkningen fortsetter, og i 2060 vil hver femte innbygger være 70 år eller mer, ifølge mellomalternativet⁶.

Aldersfordeling

Aldersfordelingen til befolkningen i dag og framover er interessant både som et kjennetegn i seg selv, om befolkningen er ungdommelig eller eldre, og ikke minst i forhold til behov for tjenester. Økende andel av unge mennesker vil gi relativt sett større behov for skoler og barnehager, mens økende andel av eldre mennesker vil gi relativt sett større behov for pleie- og omsorgstjenester.

⁶ http://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/194974?_ts=1483a294018

Aldersfordeling i Hol kommune 2015 og forventet folketall i 2040.

	Folketall 2015	Forventet folketall 2040
0 – 5 år	211	196
6 – 15 år	488	395
16 – 66 år	2947	2585
67 – 79 år	555	778
80 år og over	270	487
Sum	4471	4441

Kilder: SSB, Tabell: 07459: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder, 1. januar (K)

SSB: Tabell: 10213: Framskrevet folkemengde etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) (B)

Aldersfordeling i Ål kommune 2015 og forventet folketall i 2040.

	Folketall 2015	Forventet folketall 2040
0 – 5 år	279	292
6 – 15 år	616	556
16 – 66 år	2972	2803
67 – 79 år	546	797
80 år og over	303	501
Sum	4716	4949

Kilde: SSB, Tabell: 07459: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder, 1. januar (K)

SSB: Tabell: 10213: Framskrevet folkemengde etter kjønn og alder, i 9 alternativer (K) (B)

Aldersfordelingen i kommunene er vist ved hjelp av folketall fordelt på ulike aldersgrupper, både i 2015 og 2040 (SSBs framskriving). Tabellene viser en tendens til at antallet i de yngste aldersgruppene går ned, mens de eldste aldersgruppene øker. Statistikken gjenspeiler den nasjonale trenden med at befolkningen blir eldre, og da særlig i mindre urbane strøk. I tjenestekapitelet ble det belyst at vi blir eldre og at elevtallet går ned i begge kommunene.

4.2 Areal og utbygging

I forbindelse med vurderinger av kommunesammenslåinger, vil særlig tre arealrelaterte problemstillinger være sentrale:

- Er det arealknapphet i de berørte kommunene som lettere kan finne sin løsning ved endringer i kommunestrukturen eller et utvidet samarbeid?
- Er det andre typer arealkonflikter, eventuelt arealrelaterte konflikter som lettere kan løses ved endringer i kommunestrukturen eller et utvidet samarbeid, evt. vanskeliggjøre en kommunesammenslåing eller et utvidet samarbeid?
- Vil en sammenslåing eller et tettere samarbeid bedre kommunenes planfaglige kapasitet og kompetanse?

I motsetning til i mange sentrale/bynære strøk av landet, er det i utgangspunktet ikke knapphet på areal verken til friluftsmål, boligbygging eller næringsutvikling i Hol og Ål. Dette gjelder selv om prognosene for befolkningsutviklingen legges til grunn for vurderingene av arealbehovet. Et mulig unntak kan være etterspørselen etter boligtomter i de helt sentrale områdene av kommunene som for eksempel i Sundre i Ål kommune. På Geilo er det ingen kommunale boligtomter, men et større antall private.

I dette kapittelet fokuseres det på arealrelaterte spørsmål som berører begge kommunene, og som enten lettere vil kunne løses ved en annen samarbeidsrelasjon, eller som vil kunne vanskeliggjøre en sammenslåing eller et utvidet samarbeid mellom kommunene.

4.2.1. Arealrelevante spørsmål i Hol kommune

Gjeldende arealplan i Hol kommune ble godkjent i kommunestyret i august 2014, og gjelder for planperioden 2014 – 2025. I tillegg er det vedtatt en kommunedelplan, «Kommunedelplan for Geilo» av 26. juni 2010. ”Regional plan for Nordfjella 2014- 2025 ” legger også føringer for arealbruken i kommunen.

De viktigste behovene ved revidering av kommuneplanens arealdel har for Hol vært, delvis med bakgrunn i med ny plan og bygningslov, dels på grunn av utviklingsbehov og dels på grunn av behov for å gjennomføre endringer i planen.

Hovedmål kan formuleres slik:

- Ta vare på naturressurser og rekreasjonsområder
- Legge til rette for framtidsretta utvikling med langsiktige løsninger
- Legge til rette for økt bosetting gjennom attraktive boligtilbud
- Sikre areal for videre næringsutvikling som styrker bosetting i kommunen
- Legge til rette for turistutbygging (varme senger) og bærekraftig hytteutbygging
- Åpne opp for næringsutvikling som bygger opp under videre utvikling av landbruket (Landbruk Pluss).

Det mest påfallende trekket ved arealpolitikken i kommunen er den offensive satsingen på hyttebygging, særlig i Geiloområdet. Det var per januar 2015, registrert 5350 hytter (+ 378 stølsbuer) i kommunen. Dette gjør Hol til en av Norges største hyttekommuner. Flere hytter planlegges. Det arbeides blant annet med en områdeplan for Vestlia på Geilo, hvor det utredes regulert 500, 700 eller inntil 900 nye enheter. Det er dessuten vedtatt utbyggingsplaner for flere

andre hyttefelt, herunder Sudndalen, Hol, Skurdalen, Hovet, Haugastøl, Dagali, Ustaoset og Holsåsen. Dersom disse områdene realiseres fullt ut, vil det øke antall sengeplasser i kommunen betydelig. Dette vil også medføre en betydelig økning av trafikken til og fra Geiloområdet. En vesentlig del av denne trafikken vil i så fall gå gjennom Ål kommune via RV 7.

Vassdraget fra Geilo/Hol renner ut i Strandafjorden og påvirker dermed også de miljømessige forholdene i Ål kommune. Det er i 2015 igangsatt arbeider med revidering av hovedplan for vann og avløp. Dette arbeidet er viktig for å få oversikt over dagens kapasitet/behov og hva som videre utvikling vil utløse av behov for oppgradering. Den offensive utbyggingspolitikken fører til et vesentlig antall av plansaker og byggesaker i kommunen. Etter noen år med «etterslep» av plansaker og til dels byggesaker, har Hol nå i flere år behandlet plansaker og byggesaker innenfor lovpålagte frister.

4.2.2. Arealrelaterte spørsmål i Ål kommune

Arealdelen i Ål kommunes kommuneplan ble vedtatt 23.6.2010. Planen omfatter hele Ål kommune med unntak av Sundreområdet og Primhovda. Disse områdene har egne kommunedelplaner som er mer detaljerte enn kommuneplanens arealdel. Også Ål kommune har vedtatt felles regional plan for Nordfjella. Av nye utbyggingsområder er det bare Øvre-Ålsåsen/Skarslia som grenser til Hol kommune. Ål kommune melder ikke om kapasitetsproblemer tilknyttet behandlingen av plan- og byggesaker.

På samme måte som for Hol er hyttebygging og hytteturistene en viktig ressurs også for Ål. Ål kommune har ca. 3000 hytter, omtrent 12-1300 ubebygde hyttetomter pluss regulerte områder uten inntegnet tomter. Det har de siste årene blitt bygd i snitt 30-40 hytter i året. I løpet av det siste året har det til enhver tid ligget i gjennomsnitt 30-40 hytter for salg. Med dette har Ål kommune en stor tomtereserve, og det er ingen umiddelbare behov for regulering av nye tomter på lang tid for å tilfredsstille etterspørselen.

4.2.3. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing

Utformingen av arealplanene skaper et inntrykk av at Ål og Hol generelt er samkjørte i arealbestemmelser, men hvor Ål er noe mer restriktiv enn Hol. Fastsetting av maksstørrelse på fritidsenheter i regulert område og hvor store en hytte og anneks i uregulert område kan være, er eksempel på dette.

Langt viktigere er det antakelig at holdningen til bygging av hytte- og fritidsboliger er forskjellig i de to kommunene. Hol framstår som langt mer liberal enn Ål som setter klare grenser for antall fritidsboliger, både i etablerte og nye utbyggingsområder. Ål har også en noe mer restriktiv holdning til hvor store hytter som kan tillates bygd.

I 2014 ble det i Hol kommune behandlet en politisk sak angående arealpolitikk for «varme og kalde senger». Der vedtok Hol kommune et kart som viser at det er kun helt sentrale sentrumsområde på Geilo hvor en vil kreve/opprettholde regulerte varme senger, næring/turisme. Videre åpnet dette vedtaket opp for en mulig omregulering av eksisterende næringseiendommer med utleieplikt til «fritid tilrettelagt for utleie».

Det er antageligvis flere grunner til at det er noen forskjeller mellom Hol og Ål kommuner. En viktig årsak kan være at landbruket er en større næring i Ål enn i Hol kommune.

Grunneierinteressene i de to kommunene trekker derfor antakelig i forskjellig retning når det gjelder utbyggingspolitikken. Uansett vil disse forskjellene imidlertid kunne være en utfordring ved en sammenslåing mellom kommunene. På den annen side vil både en kommunesammenslåing og et tettere samarbeid kunne legge forholdene til rette for en felles arealpolitikk.

Umiddelbart kan det synes som om Ål vil ha flest fordeler av en felles arealpolitikk. En viktig årsak til dette vil være at Ål gjennom en felles politikk vil kunne få større innflytelse på areal- og miljømessige spørsmål som dels direkte og dels indirekte påvirker forholdene i Ål som for eksempel trafikkmessige forhold og kvaliteten på vannet i elevene og Strandafjorden. Holingene vil på sin side muligens kunne oppleve at sammenslåing vil kunne føre til en mer restriktiv utbyggingspolitikk.

På den annen side kan en eventuell konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg hytteturister, reduseres ved et tettere samarbeid. Ved en sammenslåing vil en samlet kommune kunne nyte godt av de økonomiske verdiene som turistene legger igjen i området.

Det er også verd å minne om at arealkonflikter ofte er blant de vanskeligste å løse. Et utvidet samarbeid om arealpolitikken kan derfor komme til kort. En sammenslått kommune vil være bedre rustet til å fatte beslutninger i konfliktfylte spørsmål.

Begge kommunene har relativt små fagmiljø knyttet til areal-, miljø- og utbyggingssaker. En sammenslåing eller et tettere samarbeid, vil derfor kunne legge forholdene til rette for et større fagmiljø i forhold til kommunal saksbehandling. En eventuell sammenslåing vil også kunne føre til en større grad av helhetlig forvaltning av arealbruk. På den annen side vil en felles faglig enhet for reguleringssaker få ansvar for et svært stort geografisk område. Antakelig vil dette ikke nødvendigvis skape store planfaglige utfordringer.

4.3. Næringsstruktur og næringsutvikling

Næringsliv, næringsutvikling og sysselsetting er sentrale bærebjelker i alle lokalsamfunn. Tradisjonelt knytter det seg større utfordringer til å legge til rette for dynamisk næringsutvikling i mindre distriktskommuner, enn i større kommuner i sentrale strøk av landet. En offensiv kommunal tilrettelegging er derfor en særlig viktig faktor i mindre kommuner.

4.3.1. Næringsutvikling i Hol kommune

Hol kommune skriver blant annet om næringslivet:

"Hol kommune er en av landets største reiselivskommuner, og næringslivet bærer også preg av dette. De fleste bedrifter, både store og veletablerte og små nyetablerte, baserer inntjeningen sin direkte eller indirekte på tilstrømmingen av turister⁷."

4.3.2. Næringsutvikling i Ål kommune

I nylig vedtatt kommuneplan for Ål er det listet opp følgende overordnet mål for næringsutviklinga; utvikle Ål sine fortrinn, styrke eksisterende *næringsliv* og bidra til at det blir skapt nye arbeidsplassar. Derfor vil Ål:

⁷ Fra dokument for oppstart av arbeidet med strategisk næringsplan for Hol i 2001.

1. Stimulere til et *næringsliv* som gir økt verdiskaping, nyskaping og produktivitet. Næringslivet skal produsere og videreforedle varer og tenester av høy kvalitet.
2. Yte offentlige tenester som *næringslivet* er fornøyd med: rask sakshandsaming, god rådgjeving og informasjon, realistiske krav og forventningar m.m.
3. Stimulere til *gründerskap* og videreutvikling av eksisterende bedrifter ved bruk av næringstilskudd.
4. Legge til rette for å styrke utviklingsevna hos *næringsliv*, politikere og administrasjon.
5. Stimulere til at *næringslivet* kan tileine seg nødvendig og relevant kompetanse.
6. Ta initiativ til og støtte samarbeid og nettverksbygging mellom *næringslivet* og det offentlige.
7. Legge til rette for at det til en hver tid er ledig og tilrettelagt næringsareal.
8. Stimulere til økt bruk av lokalt *næringsliv* både frå innbyggerne, hyttefolk og andre tilreisende.
9. Vere med å videreutvikle Ål som arrangements-kommune.
10. Støtte og videreutvikle regionale fellestiltak.

4.3.3. Likeheter og forskjeller i næringsstruktur

Ål og Hol kommune har store likheter i næringsstruktur. Begge kommunene har påfallende mange arbeidsplasser innen offentlig forvaltning, og begge kommunene har som følge av hytteutbygging mange virksomheter innen bygg og anlegg. I den grad det er noen store bransjeforskjeller, er det først og fremst innen hotell, restaurantbransjen og handel der Hol er betydelig større enn Ål. Innen landbruket er det motsatt der det er nesten dobbelt så mange aktive gårdsbruk i Ål som i Hol, men det er ingen store forskjeller i de naturgitte forutsetninger for landbruket (med aktive gårdsbruk menes bruk som mottar produksjonsstøtte).

Ål har betydelig flere bruk/landbruksvirksomheter enn Hol. På den andre siden har Hol et tilsvarende større antall virksomheter innen øvrige næringsområder. Det er bransjemessige forskjeller mellom Hol og Ål kommuner. Hol har betydelig flere virksomheter innen hotell- og restaurantbransjen, transportbransjen og innen eiendomsdrift. Ål har betydelig flere virksomheter (bruk) innen landbruk og noe større antall produksjonsbedrifter.

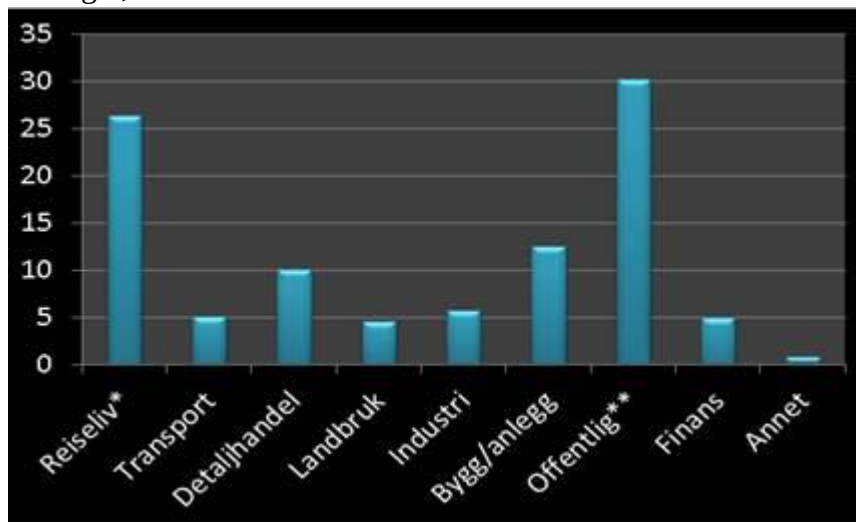
I tillegg til bedriftene som er nevnt ovenfor, kommer et antall næringsdrivende som ikke har registreringsplikt i foretaksregisteret. Dette er de "liberale yrkene" som blant annet leger/tannleger, advokater, noen arkitekter og revisorer, samt en del konsulentvirksomhet.

Det vises for øvrig til rapport fra Menon; «For egen maskin-Samhandling og samspill i Hallingdal». I kapittel 4.6 «Ingen tydelig arbeidsdeling blant kommunene i Hallingdal», er det på side 44 en graf som viser næringsfordelt sysselsetting for alle de seks Hallingdalkommunene. De tre næringene bygg og anlegg, handel og næringsliv er de klart mest betydningsfulle næringene.

Hol kommune

Når det gjelder arbeidsplasser i kommunen, har det vært en økning de siste årene, fra 2 214 i 2007 til 2 528 i 2013. Sett i forhold til befolkningsutviklingen, kan dette tyde på en økende grad av arbeidsinnpendling fra andre kommuner i regionen.

Diagrammet under viser prosentvis andel av arbeidsplasser ved utgangen av 2013 innenfor ulike næringer, med forbehold om enkelte variabler.



* Reiseliv inkluderer hoteller, restauranter, skisenter og annen reiselivbasert tjenesteyting.

** Offentlig inkluderer helsetjenester, skole, renovasjon og kraftforsyning.

En konklusjon basert på en regional analyse for Buskerud, utført av Telemarksforskning i 2012, konkluderer med at Hol kommune er svært sårbar for utviklingen i arbeidsplasser og bostedsattraktivitet.

Ål kommune

Det vises til rapport fra Menon; «*For egen maskin-Samhandling og samspill i Hallingdal*». I kapittel 6.5 er Ål omtalt som «næringskommune». Her er det blant annet en figur som viser næringsfordelt verdiskapingsvekst i perioden 2004-2013. Totalt er veksten på 414 millioner kroner. Bygg og anlegg står for den største veksten med 37 %.

Videre kan man i dette kapittelet (6.5 i Menon-rapporten) lese om fortrinn, utfordringer og vekstpotensial for næringslivet i Ål kommune.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Arbeidsledighet

Arbeidsledigheten er lav i begge kommunene.

Oversikt arbeidsledighet	Prosent helt ledige	Antall
Hol	1,3	33
Ål	1,6	41
Buskerud	2,7	3952
Landet	2,9	79159

Kilde: NAV, november 2015

Organisering og ressursbruk

Tabellen under viser en oversikt over kommunenes næringspolitiske virkemidler:

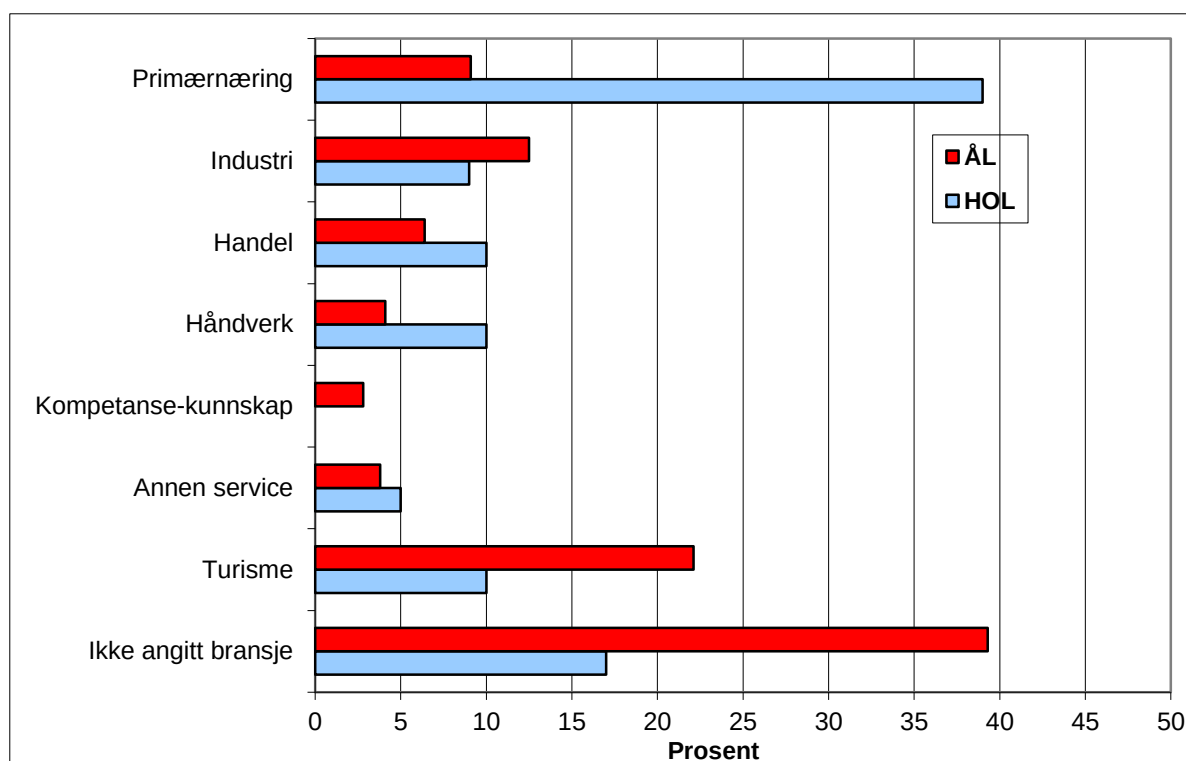
Organisering av næringsarbeidet i Hol og Ål kommune

	HOL	ÅL
Kommunale aktører i næringsutviklingsarbeidet	<i>Samfunnsutviklingsavd. og landbrukskontor:</i> næringsrådgiver, jordbrukssjef, skogbrukssjef (deles med Ål), utmarkstekniker, fagkonsulent landbrukskontor,	<i>Kontor for næring/landbruk :</i> Næringsutviklar, jordbruksforvaltar, 0,8 skogbrukssjef (deles med Hol), prosjektleder, samt sekretærer. Innleid prosjektleder for kreative/kultur-næringar i prosjektet «Høge Sprang»
Administrativ organisering	Avd. i sentraladministrasjonen	Avd. i sentraladministrasjonen
Politisk organisering	Formannskapet	Næringsstyret

Annet	<i>Kleivi næringspark: Felles næringsareal for Hol og Ål kommuner</i>
--------------	---

Kilde: Hol og Ål kommuner

Tilskudd fordelt på bransjer fra kommunalt næringsfondet i Hol og næringstilskot fra hovedutvalget i Ål. 2012 - 2015. Prosent.



Kilde: Næringsavdelingene i Hol og Ål kommuner

Som det framgår av oversikten kanaliserer Hol og Ål tilskuddsmidlene mot ulike bransjer:

- 10 % av næringsfondet i Hol kommune er anvendt på reiseliv/turisme (tilsvarende 22 % i Ål)
- 9 % er i Hol tildelt industri, mens Ål har tildelt 12,5 % av midlene til denne bransjen.
- I Ål er det for 48 % av tildelingene som ikke blitt angitt bransjetilhørighet for mottaker av tilskudd.

4.3.4. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing

Kommunene har hver for seg en sårbar næringsstruktur. En sammenslåing vil derfor kunne gi kommunen og lokalmiljøet flere næringsmessige ”bein” og stå på.

Det eneste formelle samarbeidet på den administrative siden er knyttet til den felles skogbrukssjefen. En videreutvikling av dette samarbeidet vil gi kommunene flere og sterke

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

næringspolitiske muskler både når det gjelder økonomiske virkemidler, faglig kompetanse og kapasitet. En sammenslåing vil legge til rette for dette i større grad enn et utvidet samarbeid mellom selvstendige kommuner.

5. Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå.

Vårt politiske system bygger på det representative demokratiet, der velgerne gjennom valg velger representanter som skal treffe beslutninger på sine vegne. Etter fire år tar velgerne stilling til om representantene skal få fornyet tillit. Valgdeltakelsen, samt at alle grupper i samfunnet deltar, er viktig i den normative debatten om demokratiet. Også partiene og måten de fungerer på, er sentrale i et representativt demokrati.

Demokrati handler også om å skape arenaer for deltagelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet, vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon inngå i kommunenes rolle som demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse⁸.

Ekspertutvalget anslår at følgende kriterier er sentrale for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena.

- Høy politisk deltagelse.
- Lokal politisk styring.
- Lokal identitet.
- Bred oppgaveportefølje.
- Statlig rammestyring.

De tre første retter seg mot kommunene, mens kriteriene om bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring retter seg mot staten.

Høy politisk deltagelse omhandler hovedsakelig valgdeltagelse og innbyggerens deltagelse mellom valg. Lokal politisk styring er nødvendig kompetanse og kapasitet i den kommunale administrasjonen til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Lokal identitet er opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Ekspertutvalget argumenterer med at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger mellom kommuner som opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har dette⁹. Ved en sammenslåing, vil det være viktig å utvikle en felles identitet. Rapporten vil videre se på politisk deltagelse i kommunene. Kriteriene om politisk styring og identitet vil ikke bli belyst i denne rapporten.

⁸ Delrapport fra ekspertutvalget (mars 2014), Kriterier for god kommunestruktur, s. 21.

⁹ Delrapport fra ekspertutvalget (mars 2014), Kriterier for god kommunestruktur, s. 125

5.1. Politisk deltagelse

Politisk sammensetting i kommunestyrene 2015-2019

Kommune	Ordfører	Antall kommunestyremedlemmer
Hol	Ap	21
Ål	Ap	25

Valgdeltagelse

På landsbasis gikk valgdeltagelsen ned med nesten 5 % ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015, og det var en nedgang i de fleste befolkningsgrupper¹⁰. Hol og Ål gjenspeiler denne trenden.

Valgdeltagelse i prosent

	2007	2011	2015
Hol	64,3	67,5	60,2
Ål	63,0	67,1	63,8

SSB, Tabell: 09475: Kommunestyrevalget. Stemmer og valgdeltakelse (K)

Partiaktivitet

Partiene oppfattes som mindre relevante i små kommuner¹¹. I de minste kommunene med under 5000 innbyggere, er det bare 13 prosent som mener det er meget eller ganske store forskjeller mellom partiene. Tilsvarende tall for de største kommunene er 37 prosent. En vanlig forklaring, er at innbyggerne i de minste kommunene i større grad retter fokus på personenes enn partienes betydning i kommunepolitikken.

Politiske verv

På grunn av kommunelovens bestemmelser, er det flere stemmer bak valgte representanter i de store kommunenes kommunestyre, enn i de mindre kommunene. Dette betyr også at en relativt større andel av innbyggerne i små kommuner har valgte politiske verv. Forholdet mellom innbyggerne og politiske organer/politikere kan dermed sies å være nærmere i de minste kommunene enn i de store kommunene. En nærmere studie av innbyggernes ønske om å påta seg politiske verv, viser imidlertid ikke store variasjoner mellom kommunene. 17 % av innbyggerne

¹⁰ SSB. Kommune- og fylkestingsvalget 2015. <http://ssb.no/valg/statistikker/kommvalg/hvert-4-aar-detaljerte/2015-12-07#content>

¹¹ Myrvold, Trine M, *Smått og godt, om de små kommunenes evne til å i møtekomme generalistkravet*, forskningsrapport NIBR 2001, s. 29

i de minste kommunene har hatt politiske verv, mens 16 prosent sier de ønsker slike verv. Tilsvarende tall for store kommuner er hhv. 3 prosent og 18 prosent¹².

Det er også verd å merke seg at en betydelig høyere andel av innbyggerne i de minste kommunene selv er ansatt i kommunen. Mange av de som selv deltar i politisk arbeid, "sitter derfor på begge sider av bordet".

Tillit til det politiske systemet

Innbyggerne i små kommuner har gjennomgående større tillit til det politiske systemet og til kommunen mer generelt enn innbyggerne i de store kommunene. En forklaring som trekkes fram, er at det er større sannsynlighet for at innbyggerne i de små kommunene kjenner politikerne, offentlige personer eller kommunalt ansatte. Dette gir større grad av direkte kontakt mellom innbyggere og "kommunen". Dette gjør også at påvirkningsveien mellom innbyggere og beslutningstakere blir kortere¹³.

5.2. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing

En sammenslåing av Hol og Ål vil medføre en ny sammensetting av kommunestyret og de politiske utvalgene. I denne rapporten blir det ikke tatt stilling til hvor mange medlemmer eller hvordan sammensetting av et nytt kommunestyre og de politiske utvalgene blir. Dette er spørsmål som må utredes om det blir vedtatt at kommunene skal slås sammen.

I små kommuner kan det være utfordringer knyttet til inhabilitet og at det kan være vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken. Med en større kommune kan disse utfordringene reduseres.

I en mindre kommune, er ofte innbyggerne mer fokusert på personenes enn partienes betydning i kommunepolitikken. Jo mindre forskjell velgerne opplever det er mellom partiene, jo mindre viktig oppfattes kommunevalget å være. Det er særlig i kommuner under 5000 innbyggere hvor velgerne opplever at det er liten forskjell mellom partiene. Dette gjelder altså blant annet kommuner på størrelse med Hol og Ål kommuner. Med utgangspunkt i dette, kan man derfor anta at partiene vil få en mer markert rolle i kommunepolitikken i en sammenslått kommune. Dette kan medføre større partipolitisk aktivitet, og redusert fokus på enkeltpersoner i en sammenslått kommune enn det som er tilfelle i dagens kommuner.

I en sammenslått, større kommune kan avstanden mellom valgte og velgere bli større fordi den geografiske avstanden mellom innbyggerne og kommunestyresal for manges del vil øke ved etablering av et nytt, felles kommunesenter. Ambulerende politiske møter og mer omfattende bruk av høringer, spørretimer etc. kan virke i motsatt retning. Rapporten tar ikke stilling til lokalisering av nytt kommunesenter.

Dersom en større kommune får større reell innflytelse over lokalpolitisk viktige spørsmål, vil dette styrke lokaldemokratiet.

¹² Myrvold, Trine M, *Smått og godt, om de små kommunenes evne til å i møtekomme generalistkravet*, forskningsrapport NIBR 2001, s. 31

¹³ Myrvold, Trine M, *Smått og godt, om de små kommunenes evne til å i møtekomme generalistkravet*, forskningsrapport NIBR 2001, s. 32

6. Økonomi og kraft

6.1. Økonomi

6.1.1. Økonomisk status

Hol og Ål er begge kommuner som forvalter et høyt inntektsgrunnlag i forhold til antall innbyggere.

Brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern).

Brutto driftsinntekter. 1000 kr.	Hol			Ål		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Skatt på inntekt og formue	140 672	143 519	141 470	108 332	112 284	112 935
Rammetilskudd	77 993	82 509	88 645	130 482	134 134	143 128
Salgs- og leieinntekter	64 538	71 548	83 875	57 638	65 250	66 842
Overføringer med krav til motytelse	87 962	83 635	66 691	99 583	124 944	115 399
Statlige overføringer	9 464	8 441	7 689	10 521	9 345	12 231
Kraftrettigheter og egenproduksjon	90 000	54 586	48 265	42 267	28 639	30 924
Eiendomsskatt	37 200	41 332	41 805	22 911	25 100	25 439
Regulerings- og konsesjonsavgifter	15 807	16 492	17 163	6 370	6 562	6 944
Brutto driftsinntekter i alt	523 636	502 062	495 603	478 104	506 258	513 842

For å beregne økonomiske konsekvenser av en kommunesammenslåing, er det bl.a. fokusert på endringene i det statlige inntektsfordelingssystemet (rammetilskuddet). Det overordnede formålet med inntektsfordelingssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Frie inntekter 2012-2014. Kilde: Prognosemodell KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-organisasjon).

Frie inntekter. 1.000 kr	Hol			Ål		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Innbyggertilskudd	93 634	97 015	101 007	98 480	103 485	108 080
Utgiftsutjevning	4 836	5 769	6 270	26 402	23 134	28 622
Overgangsordninger og endringer	1 257	464	362	614	1 296	-297
Distriktstilskudd	0	0	0	3 323	3 442	3 551
Rammetilskudd uten inntektsutjevning	99 727	103 248	107 639	128 819	131 357	139 956
Inntektsutjevning	-21 734	-20 739	-18 994	1 663	2 602	1 989
Rammetilskudd	77 993	82 509	88 645	130 482	133 959	141 945
Skatt på inntekt/formue og naturressursskatt	140 672	143 519	141 470	108 332	112 284	112 935
Frie inntekter	218 665	226 028	230 115	238 814	246 243	254 880

Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Ulikheter i demografiske, geografiske og sosiale forhold, som kommunene i liten grad selv kan påvirke, legges til grunn når de økonomiske rammene for den enkelte kommune blir fastlagt. Eksempel på slike forskjeller i kostnader er ulik aldersfordeling eller reiseavstand innenfor kommunen.

Hver kommune får i utgangspunktet et innbyggertilskudd som er likt pr. innbygger. Tilskuddet beregnes etter innbyggertallet pr. 1. juli året før beregningsåret. Ål har flere innbygger enn Hol, 4 737 mot 4 427 pr. 1/7-2013, og fikk 108,1 mill. kr i innbyggertilskudd i 2014. Hol fikk 101,0 mill. kr.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet, skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som de ikke kan påvirke selv. Denne kompensasjonen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som består av ulike kriterium med vekt. Gjennom kostnadsnøkkelen, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir utgiftsbehovet for hver kommune beregnet. Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling, da det som blir trukket inn fra noen kommuner blir delt ut igjen til andre kommuner. Kostnadsnøkklene blir brukt sammen med kriteriedata til å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver kommune. Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive sammenlignet mot gjennomsnittet for alle landets kommuner. For 2014 ble indeksen for Hol kommune beregnet til 1,025 og for Ål til 1,123. Det betydde at Hol i 2014 var 2,5 prosent mer kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen. Ål var 12,3 prosent mer kostnadskrevende. Hol fikk således 6,3 mill. kr i utgiftsutjevning i 2014. Ål fikk 28,6 mill. kr.

Rammetilskuddet blir justert for oppgaveendringer, regelendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. I 2014 utgjorde disse endringene et netto tillegg på 0,4 mill. kr for Hol og et netto fradrag på 0,3 mill. kr for Ål.

Tildeling av distriktstilskudd tar utgangspunkt i distriktsindeksen, som er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Indeksen bygger på indikatorer som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og befolkningsutvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå. Hol og Ål kommuner har samme beregnet distriktstilsindeks, men siden Hol har en gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger de siste tre årene som er høyere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet (130,9 pst.) så får ikke Hol utbetalt distriktstilskudd. Ål har et gjennomsnitt i 2011-2013 på 95,4 pst. og er berettiget til distriktstilskudd. I 2014 fikk Ål utbetalt 3,6 mill. kr.

For å oppnå en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene, blir også inntektene utjevnet. Inntektsutjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak. Hol hadde i 2014 en skatteinngang pr. innbygger på 126 % i forhold til landsgjennomsnittet. Ål hadde 95 %. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet, blir trukket for 60 % av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Dette innebar at Hol måtte bidra med 19,0 mill. kr til fellesskapet, mens Ål fikk 2,0 mill. kr fra fellesskapet.

Frie inntekter er lik summen av rammetilskudd og skatt på inntekt og formue. I 2014 er de frie inntektene for Hol på 230,1 mill. kr og for Ål på 254,9 mill. kr, dvs. 24,8 mill. kr mer til Ål.

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntekter og viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

inntekts- og utgiftssiden samlet. Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjoner i (utgifts-)korrigerede inntekter mellom kommunene. De korrigerede frie inntektene omfatter ikke utbytteinntekter og annen finansavkastning.

Frie inntekter i 2014 korrigeret for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av lands-gjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

Kommune	Korrigerede frie inntekter og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter ekskl. eiendomsskatt	Korrigerede frie inntekter og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter inkl. eiendomsskatt
Hol	103	142
Ål	98	104
Buskerud	98	97
Landet	100	100

Hol har relativt høye korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet i 2014.

I KOSTRA (KOMMUNESTATRAPPORTERING) er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Hol og Ål hører begge til i kommunegruppe 3, dvs. små kommuner med høye frie disponible inntekter og middels bundne kostnader pr. innbygger.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 prosent av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 prosent vil i gjennomsnitt sikre økonomisk balanse. Et netto driftsresultat over 3 prosent for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en «buffer» mot uforutsette økte utgifter og/eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Fra og med 2014 ble momskompensasjon knyttet til investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet, bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået satt til 1,75 prosent.

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.

Kilde: KOSTRA (konsern)

Kommune	2012	2013	2014	Gj.sn. 2012-2014
Hol	8,0 %	-7,8 %	-4,1 %	-1,3 %
Ål	2,7 %	3,9 %	1,9 %	2,8 %
Hallingdal	4,0 %	-0,7 %	0,7 %	1,3 %
Buskerud	3,1 %	2,0 %	1,4 %	2,2 %
Kommunegruppe 3	3,1 %	3,8 %	1,7 %	2,9 %
Landet	3,2 %	2,8 %	1,3 %	2,4 %

Hol kommune viser store svingninger i netto driftsresultat 2012-2014. Fram til og med 2012 var det positive netto driftsresultat med god margin til målsettingen på 3 prosent. Kraftig fall i energipriser, ekstraordinært låneavdrag finansiert over drift, høye driftskostnader, høy investeringsaktivitet og derav høye lånekostnader, var vesentlige faktorer til de

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

negative driftsresultatene som fulgte i årene etter 2012. Ål kommune viser større stabilitet og har holdt seg innenfor de økonomiske måltallene. Gjennomsnittlig netto driftsresultat for de 3 årene viser 2,8 % for Ål og -1,3 % for Hol. Netto driftsresultat er korrigert for avskrivninger, netto rente- og avdragsutgifter samt utbytte.

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av reservene som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.

Kilde: KOSTRA (konsern).

Kommune	2012	2013	2014
Hol	21,5 %	12,9 %	8,1 %
Ål	4,4 %	6,2 %	8,0 %
Hallingdal	11,1 %	9,3 %	8,8 %
Buskerud	6,5 %	7,1 %	8,0 %
Kommunegruppe 3	6,7 %	5,6 %	5,6 %
Landet	5,9 %	6,2 %	6,3 %

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk buffer kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering til investeringer. Hol har hatt et forbruk av fondsbeholdningen mens Ål har bygd opp sin beholdning. I 2014 ligger begge kommunene likt og over landsgjennomsnittet.

Kommunene har mulighet til å ta opp lån til investeringsformål. Gjeldsbelastningen og konsekvensen låneopptakene har for driften, er svært viktig for den økonomiske styringen i kommunene. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014.

Kilde: KOSTRA (konsern)

Kommune	2012	2013	2014
Hol	46,6 %	50,2 %	62,0 %
Ål	31,2 %	33,9 %	35,1 %
Hallingdal	41,6 %	42,6 %	49,0 %
Buskerud	63,0 %	65,1 %	68,2 %
Kommunegruppe 3	67,3 %	70,9 %	74,6 %
Landet	68,7 %	71,2 %	74,0 %

Ål har mye mindre gjeld enn Hol. Begge kommunene ligger under landsgjennomsnittet. Ubrukte lånemidler er ikke med i netto lånegjeld, og både Ål og Hol vil øke gjelds-andelen etter hvert som løpende investeringsprosjekter blir ferdigstilt.

Lave kraftpriser har ført til kraftige inntektsreduksjoner. Hol har hatt betydelig opprusting på barnehagesektoren, skolesektoren, kultursektoren, pleie- og omsorgssektoren og på infrastruktur de siste årene. Dette har resultert i høy opplåning og høyt forbruk av egenkapitalen (fond). Hol har høyt utgiftsnivå i forhold til nåværende inntekter, og har iverksatt et prosjekt (omstilling Hol kommune 2016-2019) med formål å nedbemanne innen en fireårs periode uten å måtte gå til oppsigelser. I tillegg har kommunestyret i Hol innført eiendomsskatt i hele kommunen fra 1/1-2016. De økte eiendomskatteinntektene vil blant annet kunne bidra til nedbygging av lånegjeld og oppbygging av disposisjonsfondet.

Ål har, gjennom en selvpålagt handlingsregel, forsøkt å holde inntekter direkte fra kraftsalg utenfor ordinær drift. De siste årene har likevel budsjettet blitt mer og mer saldert med kraftpenger også i Ål. I 2011 og utover i 2012 ble det klart at utgiftsveksten i kommunen ikke var bærekraftig opp mot det ordinære inntektsgrunnlaget. Fra budsjettåret 2013 ble det innført en «sparekatalog» hvor innsparing, omdisponering og inntektsøkning i kommunen ble analysert, listet opp, og vedtatt post for post for å få balanse i økonomien.

6.1.2. Muligheter og utfordringer ved sammenslåing

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger er det innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av en sammenslåing. Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.

Ved å slå seg sammen, vil Hol og Ål tape ett basistilskudd på 12,8 mill. kr. I tillegg vil den sammenslåtte kommunen få et distriktstilskudd som er 1,8 mill. kr høyere enn det Ål får i dagens system. Kompensasjon ved inndelingstilskuddet blir således 11,0 mill. kr.

Et annet utslag ved denne kommunesammenslåingen, er en økning i kostnadsutjevningen med 0,7 mill. kr tilknyttet endringer i kriteriene til urbanitetsindeksen (innbyggertall opphøyd i 1,2) og til opphopningsindeksen (skilte, arbeidsledige og personer med lav inntekt).

Beregningene viser at en sammenslått kommune Hol og Ål vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på om lag 0,7 mill. kr. Inndelingstilskuddet kompenserer for nettovirkning av basistillegg og distriktstilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 10,3 mill. kr pr. år under det man i sum mottok som enkeltkommuner. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

I tillegg til inndelingstilskuddet, er det lagt opp til at kommunene skal få dekket nødvendige engangskostnader, og at de vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuelt prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunene slår seg sammen.

Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1.000 kr. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Kommuner	Innbyggertall 1/1-2014	Engangs- kostnader	Reform- støtte	Sum
Hol+Ål	9 165	20 000	5 000	25 000

Disse økonomiske virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

I tillegg til frie inntekter mottar kommunene en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Generelt sett må det forventes at disse tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Beregningene ovenfor illustrerer effekter etter dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015. Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017.

Hol og Ål har begge eiendomsskatt på verker og bruk. Hol har vedtatt eiendomsskatt for hele kommunen fra 1/1-2016. En sammenslått kommune må ha lik praksis, og både områder eiendomsskatten blir skrevet ut på og nivået/takstgrunnlaget, må harmoniseres. Eiendomsskatten skal være minst 2 % og maks. 7 % av takstgrunnlaget.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store, eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene, er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing, har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. Innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene bør ikke undervurderes, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester. Spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler,

barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er¹⁴. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

6.2. Kraft

Kvalitet og kostnadseffektivitet

Både Ål og Hol kommuner forvalter store kraftverdier. Kvaliteten på kraftforvaltningen har stor betydning for kommunenes økonomiske utvikling. Kostnadene ved kraftforvaltningen er små i forhold til verdiene som forvaltes, men likevel ikke ubetydelige. Både kvalitet og kostnadseffektivitet er derfor viktige mål for kraftforvaltningen i kommunene.

Begrenset samarbeid i dag

Begge kommunene har valgt å organisere kraftforvaltningen gjennom selskaper med varierende selskapsform og eiersammensetning. Innen transport av kraft er kommunene medeiere i samme selskap (Hallingdal Kraftnett AS). For øvrig er kommunenes engasjement kanalisert gjennom separate selskaper. Totalt sett må samarbeidet i dag sies å være begrenset i lys av kommunenes geografiske nærhet og knapphet på menneskelige ressurser.

Små enheter

Dagens organisering av kraftforvaltningen i de to kommunene er preget av små miljøer. Antall årsverk i de ulike selskapene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Selskaper, eierandeler og årsverk

Selskap	Eierandel Ål	Eierandel Hol	Antall årsverk
Ål Kraftverk	100 %		
Ustekveikja Kraftverk IS		69 %	
Ørteren Kraftverk		100 %	
Hallingkraft AS	24 %		
Ustekveikja Energi AS		100 %	
Hallingdal Kraftnett AS	25 %	30 %	

¹⁴ (Brandtzæg 2009).

Stordriftsfordeler

Kraftbransjen har de senere årene vært preget av store strukturendringer. Oppkjøp og fusjoner har gitt færre og større enheter både innen produksjon, omsetning og transport. Drivkraften bak denne utviklingen har vært antakelser om at det eksisterer stordriftsfordeler knyttet til tilgang på kompetanse, innkjøp og utnyttelse av menneskelige og materielle ressurser.

Samordningsgevinster

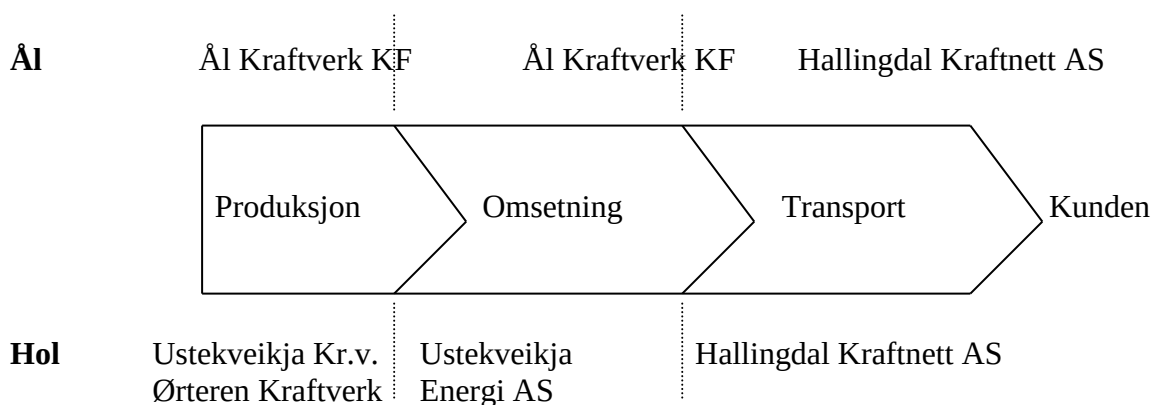
Eksistensen og omfanget av stordriftsfordelene er omdiskutert. Miljøene på Ål og Hol er imidlertid så små at det er grunn til å anta at det er et betydelig potensial for samordningsgevinster. Det vil i dette notatet bli beskrevet i hvilke deler av kraftforvaltningen det er grunn til å forvente gevinster ved et utvidet samarbeid mellom kommunene.

Metode

Verdikjede

Vi vil belyse mulighetene ved å dele opp kraftforvaltningen i en såkalt verdikjede, og vurdere samordningspotensialet innenfor de ulike leddene i verdikjeden. En grov verdikjede for kraftforvaltningen er vist i figuren nedenfor. I figuren er det også angitt hvilke selskaper som er engasjert i de ulike leddene i verdikjeden.

Figur 1: Verdikjede for kraftforvaltning



Kjeder for hvert område	Tilsvarende kan virksomheten innen henholdsvis produksjon, omsetning og transport deles inn i underliggende verdikjeder. Dett er gjort ved gjennomgangen av de respektive områdene.
Verdsetting og beskrivelse	Samordningsgevinster i form av reduserte kostnader kan i noen grad verdsettes økonomisk. For øvrig vil samordningsgevinstene beskrives verbalt.
Uavhengig av kommune-sammenslåing	Ved vurderingen av samordningsgevinstene, vil vi ikke skille mellom mulighetene ved en kommunesammenslåing og et utvidet samarbeid mellom kommunene. Ettersom kraftforvaltningen er organisert utenfor den ordinære kommuneorganisasjonen, vil de praktiske mulighetene være de samme i begge tilfeller. Forskjellen vil være begrenset til eventuelle forskjeller i politisk vilje til samarbeid i de to situasjonene.

Kraftproduksjon

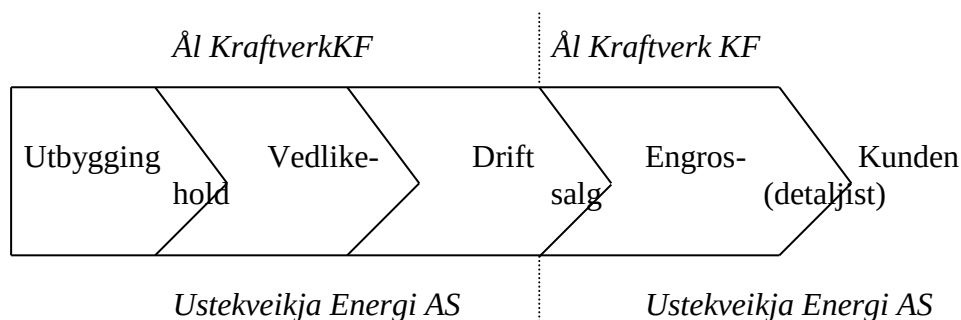
Tre kraftverk	Produksjonsvirksomheten i de to kommunene er i dag organisert i tre kraftverk: • Ål Kraftverk • Ustekveikja Kraftverk • Ørteren Kraftverk Alle kraftverkene kjøper tjenester av andre selskaper, som vist i tabellen nedenfor.
----------------------	--

Tabell 2: Kjøp av tjenester innen produksjon

Kraftverk	Type tjenester	Kjøpes fra
Ål Kraftverk	Drift av kraftstasjonen Salg engros Salg detalj	Hallingdal Kraftnett AS Markedskraft A/S Hallingkraft AS/Hafslund A/S
Ustekveikja Kraftverk	Administrasjon Salg engros	Ustekveikja Energi AS Ustekveikja Energi AS
Ørteren Kraftverk	Drift/vedlikehold Administrasjon Salg engros	Ustekveikja Kraftverk AS Ustekveikja Energi AS Ustekveikja Energi AS

Verdikjeden

Uttekslingen av tjenester innebærer at utførelsen av oppgavene innenfor de ulike leddene i verdikjeden er som vist i figuren nedenfor.



Verdikjeden

Arbeidsdelingen innebærer at eventuelle samordningsgevinster må være knyttet til samordning mellom Ål Kraftverk og Ustekveikja Energi AS kan finnes i hele verdikjeden.

Drift og vedlikehold

Hol kommune:

Ustekveikja Energi AS drifter disse kraftverka:

Ustekveikja kraftverk:

Ustekveikja Kraftverk ble satt i drift i 1983. Kraftverket ble bygget ut som et samarbeidsprosjekt mellom Hol kommune og Buskerud Kraftverker. Hol kommune eier 69 % av kraftverket, mens de resterende 31% eies av EB Kraftproduksjon. Kraftverket ligger 8 km vest for Haugastøl langs Rallarvegen og utnytter et fall på 110 meter mellom Tungavatn og Bergsmulfjorden.

Årlig produksjon er 80 GWh som fordeler seg med ca. 80 % sommerkraft og 20 % vinterkraft. Produksjonen dekker det årlige kraftforbruket til ca. 3200 bolighus. Det er installert to aggregater med en effekt på henholdsvis 33 MW og 3,5 MW.

Ustekveikja Kraftverk har felles administrasjon og personell med Ustekveikja Energi. 4 ansatte forestår løpende drift og vedlikehold av kraftverket. Anlegget har moderne fjernstyringsmuligheter.

Ørteren Kraftverk:

Ørteren Kraftverk ble bygget ut i 1966 av Hol kommune som er 100 % eier av kraftverket. Kraftverket ligger på Haugastøl langs Rv 7 ved foten av Hardangervidda, og utnytter et fall på 160 meter mellom Ørteren og Sløtfjorden. Dam og inntak til kraftverket ble bygget i

forbindelse med Ustereguleringen.

Årlig produksjon er 26 GWh som er 100 % vinterkraft.

Normal driftssesong er fra 1.oktober til 1. mars.

Produksjonen dekker det årlige kraftforbruket til ca. 1040 bolighus. Maksimal effekt er 11 MW.

Ørteren Kraftverk har felles administrasjon og personell med Ustekveikja Energi AS. 4 ansatte forestår løpende drift og vedlikehold av kraftverket. Anlegget har moderne fjernstyringsmuligheter.

Ål Kommune:

Lya kraftverk:

Lya kraftverk ble satt i drift i 2008. Kraftverket er bygget som et samarbeidsprosjekt mellom E-CO Vannkraft A/S og Ål Kraftverk KF. Ål Kraftverk KF eier 30 % av anlegget, mens E-CO Vannkraft eier 70 %. Anlegget kan produsere 20 GWh årlig, mest sommerkraft da det er et rent elvekraftverk. E-CO Vannkraft A/S står for driften av anlegget. Ål sin del er ca. 6 GWh/år.

Ylifossen kraftverk:

Ylifossen kraftverk har en historie helt tilbake til 1914. Det utnytter et fall på 30 meter i Hallingdalselva ned til Satakroken. På det meste produserte kraftverket 80 GWh/år, men har i dag en produksjon på kun 12,5 GWh/år, mest sommerkraft. Maksimal effekt er 3 MW. Anlegget driftes i et samarbeid mellom Ål Kraftverk KF og Hallingdal Kraftnett. Hallingdal Kraftnett har det overordna ansvaret overfor DSB (ansvarlig driftsleder) og formidling av alarmer til driftsvakt, mens daglig leder ved Ål Kraftverk sammen med arbeidshjelp innleid på timesbasis står for drift og vedlikehold av kraftverket. Til sammen ca. 1 årsverk pr år.

Alle anlegg som Ål og Hol er eiere av må karakteriseres som elvekraftverk. Unntatt er Ørteren Kraftverk som er et rent vinter kraftverk. Elvekraftverkene har begrenset med styring når produksjonen kan skje. Kraftverkene ligger i regulerte vassdrag.

Hol kommune sine anlegg ligger i hovedsak i høyfjellet, men har godt utbygde fjernstyringssystemer. Styringssystemet i Ylifossen er analogt, og er ikke fjernstyrt. Ved normal drift har dette lite å si fordi

produksjonen baseres på stabil vannføring i Hallingdalselva.

Som en ser, er det stor forskjell på størrelse av kraftverkene, og antall årsverk som blir nytta til drift. Ustekveikja har et mye større driftsmiljø enn Ål Kraftverk. Et samarbeid mellom de to miljøene vil først og fremst gjøre miljøene mer robuste.

Kraftomsetning

Engrosomsetning

Engrosomsetning av kraft kan i hovedsak deles i to deler:

- Fysisk salg på spotmarkedet
- Finansiell sikring av inntekter

For begge markeder gjelder at det er bl.a. kostnader knyttet til å stille sikkerhet for posisjoner i markedet, både fysisk og finansielt.

For begge markeder gjelder at det er kostnader knyttet til nettoposisjon i markedene. Dvs av differansen mellom salg og kjøp, eller produksjon/retter og forpliktelser. Ål Kraftverk KF har større retter/produksjon enn forpliktelser, mens Ustekveikja A/S med sin store omsetning i detaljmarkedet har en motsatt posisjon. Denne situasjonen burde indikere at det er et potensiale for innsparing ved å knytte de to porteføljene sammen.

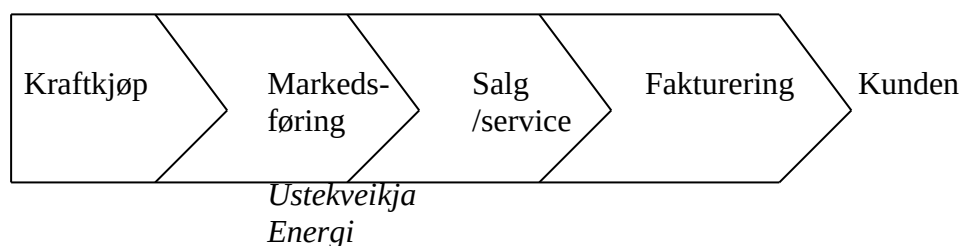
Ustekveikja har valgt å være direkte aktør på børsene, mens Ål Kraftverk KF kjøper tjenester av eksterne aktører i større grad. Det kan være et potensiale for lavere totale kostnader på dette feltet ved et nærmere samarbeid.

Ved å samle de to fagmiljøene innenfor fysisk og finansiell handel, burde en også oppnå å få et mere robust internt miljø for prissikring/risikostyring/finansiell handel. Dette er et svært viktig punkt.

Detaljhandel

Verdikjeden for detaljomsetning er skissert i figuren nedenfor.

Ål Kraftverk KF gjennom kjøp av tjenester i Hallingkraft/Hafslund



Geografi betyr lite

Felles for de fleste av aktivitetene innen kraftomsetning er at de er relativt uavhengige av geografisk lokalisering. Både kraftkjøp, markedsføring og fakturering kan utføres fjernt fra kunden. Kundeservice og salg til næringskunder er i litt større grad avhengig av fysisk nærhet til kunden, men det endrer ikke hovedbildet av en lite stedbunden virksomhet.

Konsekvensen av dette er at det er lettere å oppnå samordningsgevinster mellom virksomheter med ulik geografisk lokalisering. Det er ingen praktiske problemer med å drive kraftkjøp, markedsføring og fakturering av kunder i Ål fra Geilo eller vice versa. Det som kan bety noe er at en ved å kjøpe tjenester fra lokale bedrifter er med og opprettholder grunnlaget for bedriften.

Stordriftsfordeler

Kraftkjøp og markedsføring er også aktiviteter med betydelige stordriftsfordeler. Kostnadene ved å administrere kraftkjøp eller markedsføre øker ikke på langt nær proporsjonalt med økningen i kundemassen. Det samme gjelder i noen grad fakturering, særlig på systemsiden. Dette er hovedgrunnen til de omfattende strukturendringene innen kraftomsetning de senere årene. Bransjen har til dels løst disse utfordringene ved en spesialisering der småbedrifter kjøper tjenester av større.

Alternativer

I utgangspunktet kan samordningsgevinster mellom Ål og Hol innen kraftomsetning oppnås på 2 måter:

1. Ved at Ustekveikja Energi AS nedlegges, og kraftomsetningen ivaretas av eksterne aktører

2. Ved at Ustekveikja Energi overtar kraftomsetningen i Ål, og Ål Kraftverk KF sier opp avtalen om kjøp av tjenester fra Hallingkraft A/S.

Ustekveikja har bygd opp en stor organisasjon innenfor området, å legge ned denne virksomheten er derfor trolig ikke noe aktuelt alternativ.

Hallingkraft A/S er eid av Hafslund A/S og driver lokalt det som går på markedsføring og salg/service. Til tross for at virksomheten har blitt spisset, er Hallingkraft A/S fremdeles en stor virksomhet i Ål. Kjøpet av tjenester fra Ål Kraftverk KF er viktig for bedriften.

Vurdering av kraftverdier

Ett av hovedtemaene er kraftverdier og kraftforvaltning. I dette notatet vurderes verdiene av de ulike delene av kraftvirksomheten i de to kommunene, slik den i dag er organisert. I et annet notat vurderes mulige samordningsgevinster i kraftforvaltningen, jf. vedlegg 3.

Beregningene i dette notatet er grove, og har kun til hensikt å gi en indikasjon på nivået på kraftverdiene i de to kommunene.

Verdiene er sterkt avhengig av forutsetninger om framtidig utvikling, særlig knyttet til kraftpris. For å illustrere usikkerheten er det til slutt i notatet gjort noen beregninger av følsomheten for de mest sentrale forutsetningene.

Metode

Verdien av de ulike delene av kraftvirksomheten er beregnet som:

$$\begin{aligned} & \text{Avkastningsverdi av kraftvirksomheten} \\ + & \text{ Bokført verdi driftsuavhengige aktiva} \\ - & \text{ Bokført verdi gjeld (ansvarlig lån til eierkommunene er ikke tatt med)} \\ = & \text{Verdi egenkapital} \end{aligned}$$

Avkastningsverdien defineres som nåverdien av den kontantstrømmen virksomheten vil generere over en forutsatt levetid på 30 år.

Med driftsuavhengige aktiva menes verdier som ikke blir brukt i drift (fond og bygninger).

Kontantstrømmene beregnes i faste 2015-kr. Tilsvarende neddiskonteres kontantstrømmen med et reelt avkastningskrav.

Storparten av anleggsmidlene knyttet til kraftvirksomheten er nødvendig for å oppnå den inntjeningen som ligger til grunn for beregning av avkastningsverdien.

Omløpsmidlene består av to hovedgrupper:

- Likvide midler
- Fordringer og varelager

For å oppnå den inntjeningen som ligger til grunn for avkastningsverdien, må selskapene til enhver tid ha fordringer/varelager og likvider som står i forhold til omfanget av virksomheten. Deler av omløpsmidlene er derfor driftsavhengige, og kan ikke frigjøres uten at dette går ut over inntjeningen. Denne delen av omløpsmidlene kan derfor ikke tillegges selvstendig verdi i tillegg til avkastningsverdien.

Forutsatt at fordringer og varelager pr. 31.12.14 gir uttrykk for et tilnærmet normalnivå, vil de driftsuavhengige omløpsmidlene være begrenset til den delen av de likvide midlene som overstiger nødvendig driftslikviditet.

På samme måte som selskapene må binde opp kapital i driftslikviditet, fordringer og varelager, vil de gjennom sin virksomhet til enhver tid kunne finansiere deler av virksomheten gjennom kortsiktige forskudd fra kunder (gjelder Ål), leverandørgjeld og annen form for rentefri kortsiktig gjeld. I tråd med at de driftsavhengige omløpsmidlene ikke tillegges verdien, vil den driftsavhengige gjelden ikke trekkes fra ved beregning av verdien av selskapets egenkapital.

Vi vil forutsette at summen av fordringer og varelager på den ene siden og den driftsavhengige gjelden på den andre siden over tid skal ligge på samme nivå. I den grad det i dag er differanse mellom disse størrelsene bør verdien av selskapet korrigeres for dette. (Ikke gjort for Ustekveikja).

Ved verdivurderingen er inntektene fastsatt ut fra markedspriser. Kortsiktig vil det være avvik på grunn av prissikring. For eksempel har Hol prissikret 2015 noe høyere enn den fastsatte markedspris. Subsidiert av strømprisen til egne bygg betraktes som en måte å anvende disse verdiene på, og vil ikke gå til fratrekk i verdiene. Ved eventuelle salg av kraftselskapene vil de oppnådde salgsprisene derimot være avhengig av hvilke priser selskapene faktisk tar i markedet.

Ved beregningen av kraftverdiene vil det skilles mellom fire deler:

- Produksjon
- Rettigheter
- Kraftomsetning
- Nettvirksomhet

Produksjon

Forutsetninger

Kraftproduksjonen i de to kommunene er organisert i fire selskaper:

- Ål Kraftverk KF (Ål kommune 100 %)
- Ustekveikja Kraftverk DA (Hol kommune 69 %)
- Ørteren Kraftverk KF (Hol kommune 100 %)
- Konesjon Godfarfoss Kraftverk AS (Hol kommune 33 %). Godfarfoss Kraftverk er ikke bygd, og tas ikke med i videre beregninger.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

For alle kraftverkene beregnes fremtidige inntekter ut fra en forventet markedspris på gjennomsnittlig 23 øre pr. kWh.

For Ylifossen, Lya og Ustekveikja kraftverk er det benyttet en pris ett øre under markedspris pga mye sommerkraft. For Ørteren kraftverk er det benyttet en pris på to øre over markedspris pga bare vinterkraft.

Fremtidig markedspris er vanskelig å forutsi. Det er valgt å bruke 23 øre/kWh for alle beregningene frem i tid. Denne prisen vil være mye avhengig av Europas klimapolitikk fremover – når vil Sverige legge ned sine atomkraftverk, når vil en fase ut bruk av kull til kraftproduksjon i Europa, og hvor mye vind, solenergi ol bygges ut i fremtiden?

El sertifikater er en støtteordning for kraft produsert fra visse fornybare energikilder. Produsentene får utstedt ett sertifikat per produsert kWh, som sluttkunden må kjøpe en viss andel av via sin kraftleverandør. Prisen er per november 2015 på ca. 17 øre/kWh. Dette viser at omsetning av el sertifikater har vesentlig betydning for produsentene.

Siste frist for idriftsettelse av anlegg som kan delta i ordningen er 31.12.2020.

Lya kraftverk på Ål er godkjent for el sertifikater, og har kalkulert med dette i sin verddivurdering. Godfarfoss kraftverk vil få el sertifikater dersom idriftsettelse er innen 31.12.2020

Det er benyttet et reelt avkastningskrav før skatt på 5 %.

Forutsetninger produksjon

	Ål Kraftverk	Lya Kraftverk	Ustekveikja Kraftverk	Ørteren Kraftverk	Godfarfoss Kraftverk
Årlig produksjon (GWh)	12,5	20	80	26	56
Drifts- og vedlikeholdskostnader pr. (øre pr. kWh)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Investeringer pr. år (mill.kr)	0,35	0	1,5	0,5	0

Hols andel av Ustekveikja kraftverk er 69 %

Hols andel av Godfarfoss kraftverk er 33 %

Åls andel av Lya kraftverk er 30 %

Verdier

Kontantstrømmer og beregnede verdier av produksjonsvirksomheten, basert på forutsetningene i foregående avsnitt, er oppsummert i tabell 2.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Verdier produksjon

Ål Kraftverk (Ylifossen og Lya (Åls andel))

	2015	2016	2017	2019-30	2031-44
Sum inntekter	5,51	5,51	5,51	5,51	4,49
Driftskostnader	-0,975	-0,975	-0,975	-0,975	-0,975
Driftsresultat	4,535	4,535	4,535	4,535	3,515
Investeringer	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Kontantstrøm	4,185	4,185	4,185	4,185	3,165
Verdi produksjon	60	60	60	60	49
Verdi produksjon pr KWh	3,1	3,1	3,1	3,1	2,5
Driftsuavhengige aktiva	10	10	10	10	10
Gjeld	0	0	0	0	0
Verdi selskap	70				

Ustekveikja kraftverk (Kun Hols andel (69 %))

	2015	2016	2017	2018	2019-2044
Sum inntekter	12,144	12,144	12,144	12,144	12,144
Driftskostnader	-2,76	-2,76	-2,76	-2,76	-2,76
Driftsresultat	9,384	9,384	9,384	9,384	9,384
Investeringer	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Kontantstrøm	7,884	7,884	7,884	7,884	7,884
Verdi produksjon	121	121	121	121	121
Verdi produksjon pr KWh	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Driftsuavhengige aktiva	0	0	0	0	0
Gjeld	0	0	0	0	0
Verdi selskap	121	121	121	121	121

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Ørteren kraftverk

	2015	2016	2017	2018	2019-2044
Sum inntekter	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Driftskostnader	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Driftsresultat	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Investeringer	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kontantstrøm	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Verdi produksjon	72	72	72	72	72
Verdi produksjon pr KWh	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Driftsuavhengige aktiva	5	5	5	5	5
Gjeld	0	0	0	0	0
Verdi selskap	77	77	77	77	77

Med de angitte forutsetningene verdsettes hver KWh til kr 3,10 for Ål Kraftverk, til kr 2,80 for Ørteren Kraftverk og kr 2,20 for Ustekveikja Kraftverk.

Rettigheter

Forutsetninger

Begge kommunene disponerer konsesjons- og andelskraft. I tillegg disponerer Ål kommune erstatningskraft.

Verdien av disse rettighetene er knyttet til differansen mellom markedsprisen og den prisen kommunene betaler for disse rettighetene. Ved verdiberegningen er følgende forutsetninger lagt til grunn:

Rettigheter – volum og kjøpspriser

	Ål	Hol
Volum (GWh pr. år)		
Konsesjonskraft	101	218
Andelskraft	52	50
Erstatningskraft	80	

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Sum	233	268
Kjøpspris (øre pr. KWh)		
Konsesjonskraft	15	13
Andelskraft	9	9
Erstatningskraft	9,5	-
Forvaltningskostnader	0,5	0,5

Som for produksjonsvirksomheten er det lagt til grunn et reelt avkastningskrav før skatt på 5 %.

Verdier

Kontantstrøm og beregnede verdier av rettigheter basert på forutsetningene i foregående avsnitt er oppsummert i tabell 4.

Tabell 10.4: Kontantstrøm og verdier rettigheter

Ål

	2015	2016	2017	2018	2019-44
Inntekter konsesjonskraft	25,25	25,25	25,25	25,25	25,25
Inntekter andelskraft	12,74	12,74	12,74	12,74	12,74
Inntekter erstatningskraft	18,4	18,4	18,4	18,4	18,4
Sum inntekter	56,39	56,39	56,39	56,39	56,39
Kjøpskostnader erstatningskraft	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6	-7,6
Kjøpskostnader konsesjonskraft	-15,15	-15,15	-15,15	-15,15	-15,15
Kjøpskostnader andelskraft	-4,68	-4,68	-4,68	-4,68	-4,68
Sum kjøpskostnader	-27,43	-27,43	-27,43	-27,43	-27,43
Driftskostnader	-1,165	-1,165	-1,165	-1,165	-1,165
Driftsresultat	27,795	27,795	27,795	27,795	27,795
Investeringer	0	0	0	0	0
Kontantstrøm	27,795	27,795	27,795	27,795	27,795
Verdi rettigheter	427	427	427	427	427
Verdi rettigheter pr. KWh	1,83	1,83	1,83	1,83	1,83

Hol

	2015	2016	2017	2018	2019-44
Inntekter konsesjonskraft	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5
Inntekter andelskraft	12,25	12,25	12,25	12,25	12,25
Sum inntekter	66,75	66,75	66,75	66,75	66,75
Kjøpskostnader konsesjonskraft	-28,34	-28,34	-28,34	-28,34	-28,34
Kjøpskostnader andelskraft	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Sum kjøpskostnader	-32,84	-32,84	-32,84	-32,84	-32,84
Driftskostnader	-1,34	-1,34	-1,34	-1,34	-1,34
Driftsresultat	32,57	32,57	32,57	32,57	32,57
Kontantstrøm	32,57	32,57	32,57	32,57	32,57
Verdi rettigheter	501	501	501	501	501
Verdi rettigheter pr. KWh	1,87	1,87	1,87	1,87	1,87

Omsetning

Forutsetninger

Ål og Hol kommune er engasjert i kraftomsetning gjennom henholdsvis Ål Kraftverk KF og Ustekveikja Energi AS (Hol kommune 100 %).

Omsetningsselskapene forutsettes å kjøpe kraften til markedspris i engrosmarkedet (Nordpool/Nasdaq). Vi forutsetter at ingen av selskapene har inngått langsiktige kjøpskontrakter til vilkår som avviker fra sannsynlig markedspris de nærmeste årene.

Kraften forutsettes solgt til sluttbruker til markedspris. Eventuelle avvik mellom markedspris og den faktiske pris til egne bygg i kommunen vil som nevnt betraktes som en anvendelse av verdiene, og følgelig ikke trekkes inn ved verdiberegningen.

Med disse forutsetningene kan omsetningsvirksomheten verdsettes etter ordinær markedspris ved kjøp og salg av omsetningsvirksomhet. Markedsprisene ved slike transaksjoner har variert sterkt, fra under 1000 til opp mot 4000 kr pr. kunde. Tendensen har vært noe fallende den senere tid. Vi vil i våre beregninger legge til grunn en pris pr. kunde på 1500 kr.

Prisene er sterkt avhengig av hvilken strategisk verdi kjøper tillegger kundeporteføljen og merkenavnet på selskapet som kjøpes opp. Ved et eventuelt salg av de aktuelle selskapene kan det derfor ikke utelukkes verdier som ligger over den verdien som er forutsatt i beregningene.

Forutsetninger for verdivurdering av omsetningsselskapene er oppsummert i tabell 5.

Forutsetninger for verdivurdering av omsetningsselskapene

	Ål kraftverk KF	Ustekveikja Energi AS
Antall kunder (målepunkt)	3 000	45000
Omsatt volum (i GWh)	110	1700
Verdi pr kunde	1500	1500

Verdier

Beregnete verdier med de forutsatte verdiene pr kunde og balanseverdier pr. 31.12.14 er vist i tabell 6.

Verdier omsetning mill. kroner.

	Ål kraftverk KF (kun sluttkundeomsetning) AS	Ustekveikja Energi AS
Verdi kunder	4,5	67,5
Driftsuavhengige aktiva	0	21
Driftsavhengige aktiva	0	136 ¹⁵
Gjeld	0	0
Verdi selskap	4,5	224,5

1) UKE's arbeidskapital og aksjekapital er med som driftsavhengige aktiva. Driftsuavhengige aktiva er Energihuset (16 Mill kr.), samt bokført verdi av selskaper UKE har eierandeler i. Energiplan AS 51 % (1mill), Hallingdal Trepellets (2 mill.), samt Geilovegen eiendom, Geilo Bioenergi AS og Hallingdal Bioenergi AS med 1 mill.

Nett

Både Ål og Hol kommune er medeiere i Hallingdal Kraftnett AS. Ål kommune har en eierandel på 24,9 %, mens Hol kommune eier 29,9 % av aksjene i selskapet.

Hallingdal Kraftnett er et selskap som i stor grad er regulert av overordnede myndigheter, herunder OED, NVE, DSB, kommuner, fylke osv. Disse legger føringer for hvordan selskapet skal arbeide, og gir til dels tunge premisser for drift og utvikling.

Nettvirksomheten er, i motsetning til produksjon og kraftomsetning, en monopolvirksomhet. Inntektene for det enkelte nettselskap reguleres gjennom såkalte inntektsrammer, som angir taket for hvor mye nettselskapet kan ta inn i samlet nettleie. Formålet med reguleringen er at nettet som benyttes til overføring av elektrisk energi skal driftes, utnyttes og utvikles på en samfunnsmessig rasjonell og effektiv måte.

Hallingdal Kraftnett AS er historisk sammensatt av fem mindre, kommunale e-verk. Opphavet til selskapet var å sørge for strømforsyningen til innbyggerne og næringsliv i Hallingdal. Når selskapet ble omdannet i 1995 ble arbeidsområdet også utvidet til og omhandle beslektet virksomhet.

Selskapet har følgende forretningsstrategi:

- HKN skal sikre trygg, pålitelig strømforsyning i Hallingdal til en rimelig pris.

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

- HKN skal til en hver tid tilby næringsliv, husholdning og hytter den kapasitet som blir etterspurt.
- HKN skal bygge ut og utvikle nytt nett, samt drive dette på en mest mulig kostnadseffektiv måte.
- HKN skal drive beslektet virksomhet der en kan dra nytte av eksisterende infrastruktur og kompetanse.
- HKN skal være en samfunnsaktør som bidrar positivt til lokal næringsutvikling
- HKN skal bidra til å gi Hallingdal en identitet som en attraktiv region å bosette seg i.

HKN har i 2015 ca. 23000 kunder fordelt på de ulike kundegruppene. Kundemassen har økt kraftig de siste årene, en utvikling som nå trolig er i ferd med å flate noe ut.

Utviklingen i overført mengde energi i årene fremover er vanskelig å forutsi. Men siden det er økende bevisstgjøring blant forbrukerne på å spare energi og tiltak fra myndighetene på å redusere forbruket vil dette nok føre til at forbruksveksten ikke blir som tidligere.

Hallingdal Kraftnett står overfor en større investering i avanserte målere til samtlige målepunkt i selskapet i perioden 2016 til 2018. Investeringene ellers forutsettes i 2016 å ligge på nivå med gjennomsnittet for de siste årene. Det er fortsatt stor vilje til å bygge ut nye hyttefelt i området og dette fører til fortsatt stor aktivitet på investeringsfronten. Det ligger også større rehabiliteringsprosjekter i tiden som kommer.

Selskapet har de siste årene finansiert all investeringsvirksomhet over drift uten å ta opp nye lån. For de neste årene legger selskapet opp til å ta opp lån for å kunne ta investeringen av nye AMS målere som er et pålegg fra myndighetene.

Verdier Hallingdal kraftnett (mill. kroner)

	2015	2016	2017	2018
Sum inntekter	164	168	177	184
Sum driftskostnader inkl. avskr.	-155,6	-159,9	-166,8	-173,3
Avskrivninger	28,6	29,9	33,6	37,6
Kontantstrøm før investering	37	38	43,8	48,3
Investeringer	-41	-50	-55	-55
Kontantstrøm	-4	-12	-11,2	-6,7
Verdi selskap	448,8			
Verdi Åls andel	111,7			
Verdi Hols andel	134,2			

HOL OG ÅL KOMMUNER: EN ELLER TO KOMMUNER?

Fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Selskapets verdi fastsettes til egenkapitalen i selskapet som var pr1/1-2015 kr 448,8 mill.

Verdier pr. kommune

Basert på de beregnede verdiene av de ulike selskapene, disponerer kommunene følgende kraftverdier:

Verdier pr. kommune (mill. kroner)

	Ål	Hol	Totalt
Produksjon	70	198	268
Rettigheter	427	501	928
Omsetning	4,5	224,5	229
Nett	111,7	134,2	245,9
Totalt	613,2	1057,7	1670,9
Andel av samlede verdier	36,7 %	63,3 %	100 %

Beregningene indikerer samlede kraftverdier i de to kommunene på ca. 1 671 mill.kr. Hol kommune disponerer kraftverdier på ca. 1058 mill.kr (63,3 % av de samlede verdiene), mens verdiene i Ål kommune er ca. 613 mill.kr (36,7 %).

Tallene inkluderer bare verdiene som i dag er knyttet til kraftvirksomheten. Verdien av fond i kommunene som stammer fra tidligere kraftinntekter kommer i tillegg.

Følsomhet

De beregnede verdiene er basert på et sett av forutsetninger om fremtidig utvikling. I tabell 10.9 er følsomheten for endringer i noen sentrale forutsetninger vist.

Følsomhet for endrede forutsetninger

Forutsetning	Endring	Endring verdi Ål (mill.kr)	Endring verdi Hol (mill.kr)
Kraftpris (gj.snitt pr. år)	+/- 1 øre	+/-70	+/-74
Avkastningskrav	+/- 1 prosentpoeng	+/-63	+/-86
Beregningsperiode	+/-5 år	+/-44	+/-58

Som tabellen viser, er verdiene sterkt avhengige av forutsetninger om fremtidige kraftpriser. En endring i framtidig kraftpris på ett øre gir ca. 7 – 10 % endring i verdiene. Det er ikke

usannsynlig med utslag i kraftprisene på 5 øre i forhold til forutsetningene. Dette vil i så fall tilsvarende endre kraftverdiene med 35-50 %.

Dersom kraftprisen øker 1 øre vil de årlige inntektene samlet ved produksjon og fra kraftrettigheter øke ca. 3,5 mill.kr. for Hol, og ca. 2,5 mill.kr. for Ål.

Utfordringer ved sammenslåing

Ål og Hol kommuner disponerer store verdier knyttet til produksjon, rettigheter, omsetning og transport av kraft. Som ledd i arbeidet er det gjennomført en grov beregning av kraftverdiene i de to kommunene.

Beregningene indikerer samlede kraftverdier i de to kommunene på ca. 1671 mill.kr, fordelt med 63,3 prosent på Hol og 36,7 prosent på Ål kommune. Tallene inkluderer bare verdiene som i dag er knyttet til kraftvirksomheten.

Verdiene er sterkt avhengig av forutsetninger om framtidig utvikling, særlig knyttet til kraftpris, og må bare betraktes som indikasjoner på størrelsesorden av kraftverdiene.

Et styrket samarbeid på kraftsektoren vil kunne føre til kompetanseheving når det gjelder forvaltningen av kraftressursene. Felles kraftforvaltning, enten ved et utvidet samarbeid eller en kommunesammenslåing, vil derfor være en fordel for begge kommunene.

Hva som skjer med kraftverdiene ved en kommunesammenslåing har LVK (landssammenslutningen for vannkraftkommuner) vurdert som følger:

Lovfestede rettigheter:

Tildeling av konsesjonskraft til vertskommune er bestemt i lov. Kommunenes samlede konsesjonskraft vil beholdes og overføres den nye kommunen.

Avtalefestede rettigheter:

Kraft som andelskraft, erstatningskraft og kraft tildelt spesielle områder er regulert i egne avtaler mellom utbygger og kommunen. Dersom kommunene opphører og ny kommune dannes, må en juridisk vurdere avtalene om hva som skjer med kraften. Sannsynligvis vil en her få med all kraft over i ny kommune. Eventuelle stedfestede kraftrettigheter vil beholdes som før.

Selveide kraftrettigheter og omsetningsselskaper:

Kraftverk, selskap og aksjeposter i andre kraftverk/selskap som kommunene eier selv, vil normalt overføres til en eventuell ny kommune. Unntak kan være dersom vedtekter eller aksjonæravtale sier noe annet. Dette er ikke gjennomgått her.

7. Sammendrag/oppsummering

Fordeler/ulemper

Konklusjon

Vedlegg

Rapport om ny kommune, www.nykommune.no, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kriterier for god kommunestruktur, Ekspertutvalget -2014

For egen maskin –samhandling og samspill i Hallingdal, Menon-2015