



DOVRE KOMMUNE

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2025/575-7

Saksbehandler: Halvor Nissen

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Kommunestyret
		Formannskapet

Mulig kommunesammenlåing mellom Lesja og Dovre kommuner

Vedlegg

- 1 Notat_KSK_Kommunestruktur_Lesja-Dovre_januar_2026 (1)
- 2 Prosjektrapport forprosjekt framtidig kommunestruktur

Saksutredning:

Kommunestyret inviteres i saken til å ta stilling til det gjennomførte forprosjektet, samt beslutte om kommunen ønsker å gå videre i prosessen som er beskrevet. Det skal ikke tas stilling til en evt. kommunesammenslåing på dette tidspunktet, men om en skal gå videre i utredningsarbeidet (fase 1, Intensjonsavtale).

Bakgrunn:

Lesja kommunestyre gjorde i møte 20.02.25, sak 2025/3 følgende vedtak:

- *Kommunestyret i Lesja inviterer Dovre kommune til å delta i en prosess med formål å utrede grunnlaget for kommunesammenslåing mellom Lesja og Dovre kommuner.*
- *Ved eventuell tilslutning overføres ansvaret for å utarbeide mandat og prosjektplan, og avsette ressurser til å gjennomføre prosessen til felles formannskap.*

Dovre kommunestyre gjorde i møte 12.05.25, sak 42/2025 følgende vedtak:

- *Dovre kommune takkar ja til invitasjonen frå Lesja om å gå inn i ein prosess for å greie ut grunnlaget for å slå dei 2 kommunane saman.*
- *Det bør i første omgang bli gjennomført eit kort forprosjekt på nokre månader for å greie ut grunnlaget for ei samanslåing. Felles prosjektleiar blir rekruttert internt frå ein av kommunane.*
- *Dersom eit forprosjekt gjev positiv konklusjon for begge kommunane i forhold til ønske om å gå vidare, bør den vidare prosessen bli organisert opp som eit hovedprosjekt.*

- *Det blir lagt til grunn at dei to eksisterande kommunane går inn i ei ny og felles kommune med dei same rettane og pliktane, og utan særrettar frå den gamle strukturen.*

Det vises til vedlagte rapport fra forprosjektet som beskriver gjennomført prosess.

Prosjektgruppa har bestått av én representant fra hver kommune (Martin Vorkinn, Lesja og Arne Furumo, Dovre). Det har vært fem møter med administrativ styringsgruppe. Seniorrådgiver Håvard Moe i KS Konsulent (heretter KSK) har bistått som ekstern prosessrådgiver og har blant annet deltatt i administrative møter, i arbeidsverksted med felles formannskap og med et beslutningsstøttenotat som ligger til grunn for rapporten.

Vurdering:

Det er gjennomført en god utredning på kort tid, og rådmannen vil takke prosjektlederne for vel utført arbeid.

I forhold til vedtakene i de to kommunestyrene, er det kun det siste punktet i vedtaket fra Dovre kommunestyre (*«Det blir lagt til grunn at dei to eksisterande kommunane går inn i ei ny og felles kommune med dei same rettane og pliktane, og utan særrettar frå den gamle strukturen»*) som ikke er svart ut i forprosjektet.

I forhold til ovennevnte, sier rapporten følgende, side 12:

«Særretter og utmarksressurser: Rettigheter knyttet til jakt, fiske og bruk av statsallmenninger må avklares i intensjonsavtalen eller senere. I prinsippet legges historiske kommunegrenser til grunn for rettighetsforvaltning, men Klima- og miljødepartementet har tidligere bekreftet at kommunene selv kan avtale hvordan dette organiseres».

Selv om ovennevnte og andre større tema med fordel kunne vært avklart så tidlig som mulig, anbefales det i forprosjektet at dette blir avklart i neste fase (Intensjonsavtale).

Forprosjektrapporten beskriver **formelle krav og anbefalt innhold i en intensjonsavtale** (punkt 8, side 8):

Det er få formelle krav til innholdet i intensjonsavtalen. I praksis er det kun punktene under som må være klarlagt før søknaden om sammenslutning kan sendes til Kommunal- og distriktsdepartementet:

- *Kommunesenter (lokalisering av politisk/administrativt tyngdepunkt).*
- *Nytt kommunenavn (grunnlag for felles identitet og formelle registreringer).*
- *Opprettelse av fellesnemnd (mandat, sammensetning og fullmakter).*

Forslag til strukturering av en eventuell intensjonsavtale

- *Formål og mål: hvorfor sammenslutning, forventede gevinster og verdier.*
- *Lokaldemokrati og medvirkning: nærdemokratiordninger (f.eks. grendeutvalg), transparens og innbyggjerdialog.*
- *Politisk organisering: kommunestyrets størrelse, styringsmodell (formannskap/parlamentarisk), utvalgsstruktur.*
- *Administrativ organisering: overordnet organisasjonskart, ledergruppe og tjenesteområder. Tjenester og lokalisering: prinsipper for likeverdige tjenester og tjenesteplassering.*

- *Økonomiske prinsipper: omstilling, bruk av inndelingstilskudd, investeringsstrategier og gevinstrealisering.*
- *Arbeidsgiverpolitikk: virksomhetsoverdragelse, omstillingsavtaler, kompetanse og rekruttering.*
- *Interkommunale ordninger: gjennomgang og videreføring/avvikling.*
- *Særretter/utmark: prinsipper for forvaltning, med henvisning til gjeldende regelverk og historiske kommunegrenser der det er relevant.*
- *Gjennomføring og milepæler: tidslinje (utredning → vedtak → fellesnemnd → valg → iverksettelse).*

Det er på side 12 i rapporten listet en del **aktuelle utfordringer i sammenslutningsprosessen**:

- *Identitet og tilhørighet*
- *Bygging av felles kultur*
- *Legitimitet og tillit til prosessen*
- *Usikkerhet til egen arbeidssituasjon for kommunens ansatte*
- *Kapasitet og prioritering av ressurser*
- *Særrettigheter og utmarksressurser*

På side 12/13 er det listet en del **forutsetninger for å lykkes med kommunesammenslutning**:

- *Oppslutning om prosessen*
- *Nødvendige ressurser*
- *Prosess- og kommunikasjonsplan*
- *Medvirkning og innbyggerinvolvering*
- *Politisk nettverk*
- *Behov for ekstern prosessveiledning og bistand*

Forprosjektet mener at det med en del forutsetninger vil være mulig å gjennomføre et «hurtigspor» fram mot en eventuelt sammenslått kommune og valg til ny kommune høsten 2027. En ny kommune vil da kunne virke fra 1.1.2028.

Rådmannen vil være tydelig på at det i et kortvarig forprosjekt ikke har vært tid til å gjennomføre en god nok intern drøftingsprosess i organisasjonen. Rådmannen har drøftet prosessen underveis med egen ledergruppe, og det har vært ett felles møte med ledergruppene i begge kommuner. Så er den ferdige forprosjektrapporten drøftet i ledergruppen før saken nå legges fram for politisk behandling i kommunestyret.

Når det gjelder tidsplan for en eventuell videre prosess, vil rådmannen anbefale at en tar seg bedre tid enn det som er anbefalt tidsplan i forprosjektrapporten.

I forprosjektrapporten vises det til noen pågående kommunestrukturprosesser i Lofoten (Vestvågøy/Moskenes) og i Toten-kommunene/Gjøvik. I begge disse prosessen er målet å etablere de nye kommunene innen 1.1.2028. Disse er enten igangsatt med utgangspunkt i svært krevende kommuneøkonomi (særlig i Lofoten) eller prosessene er startet på et langt tidligere tidspunkt (Toten-kommunene/Gjøvik). **I sistnevnte prosess er det for øvrig nå gjort vedtak i de tre kommunene om å gjennomføre rådgivende folkeavstemning våren 2026.**

Det er forståelig at man i en presset økonomisk situasjon kan velge et hurtigspor, og at det er andre momenter som da vil ligge til grunn for prosessen. Lesja og Dovre kommuner har begge en velordnet økonomi, men er samtidig små kommuner med knappe personellressurser. Dersom kommunestyret konkluderer med at man ønsker å gå videre i prosessen, anbefales at en tar seg nødvendig tid til å gjennomføre gode prosesser både internt i organisasjonen og ut mot innbyggerne, bl.a. ut fra minst 6 viktige forhold (ikke uttømmende):

- Bruke nødvendig tid i neste fase (intensjonsavtale) på en grundig avklaring av viktige tema som vil synliggjøre hvordan en evt. ny kommune vil se ut (se punkter listet lenger opp i saken), og gi et helt nødvendig grunnlag for beslutningen om å gå videre mot en eventuell sammenslåing av kommunene. Hurtigsporet tar etter rådmannens syn ikke tilstrekkelig høyde for kompleksiteten og utfordringene en slik sak har med seg.
- Hurtigsporet vil kreve for mye av kommuneorganisasjonen innenfor en kort tidsperiode, og risikoen for feil og mangler ved utredningsarbeidet og dårlig involvering/forankring vurderes å være betydelig.
- I forhold til innbyggermedvirkning, vil det være særlig viktig å bruke nødvendig tid dersom kommunestyrene velger å ikke gjennomføre rådgivende folkeavstemning som del av prosessen fram mot endelig beslutning. Det å gjennomføre denne sammenslåingsprosessen uten rådgivende folkeavstemning som del av beslutningsgrunnlaget, er en alvorlig beslutning som kommunestyret bør vurdere nøye.
- Rådmannen vil også sterkt anbefale at det brukes nødvendig tid som sikrer involvering fra ansatte og ansatte sine organisasjoner i prosessen.
- Dovre kommune har ikke store utfordringer med rekruttering av personell nå, og det vurderes at det trolig vil være situasjonen i de nærmeste årene. Kommunen satser mye på etter- og videreutdanning av ansatte for å motvirke eventuelle rekrutteringsutfordringer.
- Sammenslåingen av 2 små kommuner gir fremdeles en liten kommune i landsmålestokk (under 5000 innbyggere), og spørsmålet er hvordan muligheten er for å oppnå de positive effektene en ønsker, dvs. at den nye kommunen blir sterkere og gir bedre tjenester til innbyggerne enn de 2 kommunene er hver for seg i dag.

Økonomiske vurderinger: inndelingstilskudd og gevinstrealisering/ omstilling.

Det vises til «Notat_KSK_Kommunestruktur_Lesja_Dovre_januar_2026». Notatet er ikke en fullskala utredning på om det er rasjonelt og riktig å gjennomføre en slik kommune-sammenslåing mellom Dovre og Lesja (dette må gjøres i fase 1 av en eventuell utredningsprosess), men et beslutningsstøttenotat for å vurdere om man skal gå i gang med en mer omfattende prosess hvor man skal vurdere kommunesammenslåing.

I notatet er det satt fokus på to spørsmål i forbindelse med økonomiske vurderinger ved en kommunesammenslåing:

- «Hva betyr dette for den langsiktige driftsøkonomien i kommunen fremover?»
- «Hva får man i støtte fra staten til gjennomføringen av selve sammenslåingsprosessen?»

«Skatt og lokale inntekter påvirkes ikke ved en kommunesammenslåing (blir gjennomsnittet på skatt og ingen endring på lokale inntekter), men det gjør rammetilskuddet». «For å stimulere til sammenslåing, så har Stortinget vedtatt at alle kommuner som slår seg sammen skal motta et inndelingstilskudd. Det vil si at man i praksis mottar tilskudd som om man var to kommuner i 15 år. Deretter trappes dette ned over 5 år».

«I praksis betyr dette at hvis sammenslåing hadde skjedd fra 1.1.2026 ville Inndelingstilskuddet for nye Lesja-Dovre kommune vært:

- *26,5 mill. kroner (bortfall av 1 basistilskudd) + 6,2 mill. kroner i Sør-Norge tilskudd (14,0 mill. kroner i småkommunetilskudd i gamle Lesja og Dovre minus 7,8 mill. kroner i Sør-Norge tilskudd ny kommune). SUM 32,8 mill. pr. år i 15 år, som deretter trappes ned med 20 % over 5 år».*

Det understrekes at det ikke er snakk om «friske penger», men midler som må effektiviseres ut gjennom omorganisering / naturlig avgang.

Innsparinger ved å slå sammen Lesja og Dovre er anslått til potensielt å være kr. 32,8 mill. pr. år. Det betyr at samlet antall stillinger som må reduseres (for å kompensere bortfall av småkommunetillegg) er beregnet til ca. 40 stillinger, ut fra en anslått gjennomsnittslønn.

For dobbelttroller kan det meste av effekt trolig tas ut (ved naturlig avgang) i løpet av 5-10 år. Dette utgjør anslagsvis ca. kr 10 mill. Øvrig gevinstrealisering må gjennomføres ved omstilling i organisasjonen(e). I takt med nedgang i befolkning i arbeidsdyktig alder og naturlig avgang, vil det kunne tas ut i perioden på 20 år. **Det viser seg i mange sammenslåingsprosesser at det er krevende å få dette til.** Det dreier seg blant annet om å skyve store ressurser mellom sektorer i kommunen. Ikke minst vil en samlet reduksjon på ca. 40 stillinger for de 2 kommunene, når en gjennomfører dette, bety en svært stor endring for lokalsamfunnet som helhet. I små distriktskommuner er som kjent kommunen den største arbeidsgiveren.

For å hente ut såpass store, stipulerte gevinster, må det lages en veldig god plan for en målrettet prosess, slik KSK også legger til grunn. En slik plan må være langsiktig og realistisk, og den må vurdere hvor, når og hensiktsmessighet for gevinstrealisering. Denne jobben bør gjøres tidlig i en eventuell prosess. Mange funksjoner må vurderes ettersom hvordan tjenester i en sammenslått kommune blir rigget.

KSK peker på at det er en betydelig praktisk jobb som skal gjøres ved en kommunesammenslåing i forhold til alt det vil si å skape en ny organisasjon med politisk og administrativ ledelse, systemer, rutiner, forvaltningspraksis og kultur.

Selv etter sammenslåing vil den nye kommunen ha geografiske utfordringer sammenlignet med en sentral by-kommune. Det vil kreve en del samlokalisering for å kunne effektivisere hele innsparingspotensialet.

Kommunestyret har ved sitt vedtak 12.05.25 sagt ja til å starte en utredningsprosess med tanke på mulig sammenslåing av Lesja og Dovre kommuner. I samme vedtak ba kommunestyret om at *«det i første omgang blir gjennomført eit kort forprosjekt på nokre månader for å greie ut grunnlaget for ei samanslåing»*. Dette arbeidet er nå fullført, og kommunestyret må ta stilling til veien videre.

Dersom kommunestyret beslutter å gå videre sammen med Lesja kommune i neste fase (intensjonsavtale), vil rådmannen likevel fraråde at Dovre kommune på det foreliggende grunnlaget binder seg til en målsetning om at en evt. ny kommune skal foreligge fra 1.1.2028. Det vises til momenter drøftet lenger oppe i saken.

Kommunestyret bør ta stilling til tidsplanen for prosessen videre i forbindelse med fullføring av en evt. neste fase (intensjonsavtale). Forslaget til strukturering av intensjonsavtalen (se saksframstillingen over), inkludert organisering, tjenesteområder og lokalisering av tjenester, bør på samme måte legges til grunn for arbeidet i denne fasen.

Rådmannens innstilling:

Kommunestyret vedtar:

1. Forprosjektrapporten «Mulig sammenslutning mellom Lesja og Dovre kommuner» tas til orientering.
2. Dovre kommune **ønsker/ønsker ikke** å gå videre sammen med Lesja kommune med fase 2 i utredning av en mulig kommunesammenslåing (intensjonsavtale-fasen).

Forutsatt JA i punkt 2 skal følgende legges til grunn og ferdigstilles i løpet av 2026;

- a. Formål og mål: hvorfor sammenslutning, forventede gevinster og verdier.
 - b. Spørsmålet om like rettigheter og plikter for sammenslåtte kommuner (ref. kommunestyret sitt vedtak 12.05.25, sak 42/25).
 - c. Kommunesenter (lokalisering av politisk/administrativt tyngdepunkt).
 - d. Nytt kommunenavn (grunnlag for felles identitet og formelle registreringer).
 - e. Opprettelse av fellesnemnd (mandat, sammensetning og fullmakter).
 - f. Lokaldemokrati og medvirkning: nærdemokratiordninger (f.eks. grendeutvalg), transparens og innbyggerdialog/folkeavstemning.
 - g. Politisk organisering: kommunestyrets størrelse, styringsmodell (formannskap/parlamentarisk), utvalgsstruktur.
 - h. Administrativ organisering: overordnet organisasjonskart, ledergruppe og tjenesteområder. Tjenester og lokalisering: prinsipper for likeverdige tjenester og tjenesteplassering.
 - i. Bruk av økonomiske virkemidler i kommunesammenslåingsprosessen, inkludert plan for gevinstrealisering.
 - j. Arbeidsgiverpolitikk: virksomhetsoverdragelse, omstillingsavtaler, kompetanse og rekruttering.
 - k. Gjennomføring og milepæler: tidslinje (utredning → vedtak → fellesnemnd → valg → iverksettelse).
3. Tidsplan for videre prosess bestemmes når fase 2 (intensjonsavtalen) er avsluttet.