

Öland en kommun?

En utredning av projektledare Stefan Carlsson



Innehåll

1. Inledning.....	2
2. Upplägg av projektet "Öland en kommun?"	3
3. Från sockenkommuner till en kommun på Öland?	3
3.1 Landskap.....	3
3.2 Län	3
3.3 Häradar.....	3
3.4 Socknar	4
3.5 Kommunreformer.....	4
3.6 Kommunreform 1862.....	4
3.7 Kommunreform 1952.....	4
3.8 Kommunreform 1971.....	4
3.9 Öland en kommun.....	4
4. Omvärld, utmaningar och värderingar.....	4
5. Dialogmöten i maj 2018	5
6. Medborgarundersökning.....	6
7. Ekonomiska förutsättningar och påverkan av en kommun på Öland.....	7
7.1 Framtid	7
7.2 Intäkter	8
7.3 Effekter vid sammanslagning	8
7.4 Investeringar.....	9
7.5 Soliditet och skuldsättning	9
7.6 Utmaningar för två Ölandskommuner	9
8. Politisk - och tjänstemannaorganisation	10
9. Avslutande resonemang och förslag till beslut.	11
9.1 Behåll kommunerna som idag.....	11
9.2 Öka samarbetet markant mellan kommunerna.....	12
9.3 Gör en kommunsammanslagning	12
9.4 Två viktiga frågor	13
9.5 Förslag till beslut om vägval i december	13
10. Förslag till beslut	13

1. Inledning

Den 7 juni 2009 genomfördes en folkomröstning om en sammanläggning av de två kommunerna på Öland. Svaret från befolkningen var nej. Nejsidan fick 56 % och ja-sidan 41,1%. I Borgholms kommun blev resultatet ett ja men i Mörbylånga röstade invånarna nej. Anledningen till resultatet kan vi naturligtvis bara spekulera om. Många hävdar att de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna var en starkt bidragande orsak till resultatet. Dessutom var det mycket diskussioner om var kommuncentrum skulle ligga. Det fanns heller inget tydligt politiskt ledarskap för de båda sidorna.

Det har inte förekommit några kommunsammanslagningar i Sverige sedan 1970-talet. Sedan dess har kommunerna istället ökat den interkommunala samverkan. Den ökade kraftigt framförallt under 1990- och 2000-talet. Under senare år har dock frågan om sammanslagningar aktualiserats på nytt.

I Sverige har regeringen tillsatt en parlamentarisk utredning som bland annat ska undersöka behovet av sammanslagningar, ökad samverkan eller annan uppgiftsfördelning i samhället. Detta för att öka kommunernas kapacitet att hantera sina utmaningar. Utredningen har redan kommit, med ett delbetänkande om möjligheterna till avtalssamverkan mellan kommunerna. Riksdagen har också beslutat om ändrad lagstiftning som innebär att avtalssamverkan tillåts på de flesta av kommunernas verksamhetsområden.

Under 2017 genomförde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) på uppdrag av Ölandskommunerna en utredning som studerade förutsättningarna för en sammanslagning. Denna utredning gjorde en genomgång av de administrativa förutsättningarna såsom organisation, ekonomi och påverkan på den kommunala servicen. Utredningen kan med fördel läsas som en del i beslutsunderlaget inför beslutet i december.

Jag har valt att hålla denna rapport relativt kort. Istället bifogas ett antal filer som bilagor. För att få ett fullödigt beslutsunderlag bör dessa bilagor läsas. Jag sammanfattar direkt i rapporten de flesta av dessa bilagor:

- SKL utredningen
<http://www.sou.gov.se/kommunutredningen>
- Sammanfattning av kommunutredningens delbetänkande "En generell rätt till kommunal avtalssamverkan"
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201777>
- Sammanfattning av forskningsrapport till kommunutredning. "Vad kan vi lära oss av de nordiska reformerna?" [Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000-2018](#).
- Underlag till dialogmötena och resultatet av medborgarundersökningen:
www.morbylanga.se/olandenkommun
www.borgholm.se/olandenkommun
Fritextsvar i medborgarundersökningen

Detta underlag behandlas i styrgruppen för projektet den 12 oktober. Därefter genomförs en workshop den 8 november med de nya fullmäktigeförsamlingarna. Slutligen fattas vägvalsbeslut i fullmäktige i december.

Projektledaren står för de slutsatser som finns i denna rapport.

1. Upplägg av projektet "Öland en kommun?"

Fullmäktigeförsamlingarna i de två kommunerna beslutade hösten 2017 att starta upp en process med namnet "Öland en kommun?". Som styrgrupp till projektet utsågs presidierna i de två fullmäktigeförsamlingarna, presidierna i kommunstyrelserna samt de två kommuncheferna som adjungerade. En projektledare anställdes på halvtid. Fullmäktigeordförandena och kommuncheferna utgör en arbetsgrupp för projektet.

Styrgruppen har beslutat om följande punkter som direktiv till processen:

- Utredningen ska bedrivas som en process där vi ska diskutera alternativa framtida strukturer för den kommunala organisationen.
- Tre alternativ ska värderas:
 - att vi arbetar kvar i nuvarande struktur med två kommuner.
 - att vi ökar samarbetet radikalt i förhållande till idag.
 - att en folkomröstning om en eventuell sammanslagning av kommunerna görs i anslutning till EU-valet i maj månad 2019.
- En dialog ska genomföras med medborgarna och de politiska partierna om framtidens kommunala organisation på Öland
- Beslut om val av alternativ ska fattas av de två fullmäktigeförsamlingarna i december 2018.
- En sammanslagning med Kalmar ska inte ingå i utredningen.
- En analys ska göras av vilken omvärld och utmaningar en framtida organisation ska hantera.
- En opinionsundersökning ska genomföras till samtliga hushåll på Öland.

3. Från sockenkommuner till en kommun på Öland?

Det är på sin plats att vi inledningsvis gör en historisk betraktelse över hur Ölands administrativa tillhörighet och indelning har utvecklats över tiden. Det finns naturligtvis många argument för och emot de olika alternativen till en ny organisation som tar sin utgångspunkt i historien. Den slutsatsen blir extra stark utifrån de diskussioner som fördes under medborgardialogen.

3.1 Landskap

Öland är ett eget landskap, till ytan Sveriges minsta. Landskap är en äldre indelning som sedan 1634 helt saknar administrativ betydelse, men är en stark grund för kulturell identitet. De flesta människor anger landskapet som sin hembygd snarare än länet. Få ölänningar skulle troligen presentera sig som "från Kalmar län". Landskapen används mycket i kulturella sammanhang och för marknadsföring i turismnäringen. Öland är i detta sammanhang ett mycket starkt varumärke, välkänt för sin säregna geologi, natur, kultur och sitt klimat.

3.2 Län

Sedan regeringsformen 1634, när Sverige indelades i län, har Öland varit en del av Kalmar län, men bildade en kort tid, mellan 1819 och 1826, ett eget län.

3.3 Härad

Härad är ett historiskt område kring en tingsplats för rättsliga frågor. Häraderna fick fastare geografiska gränser i och med att kyrksoknar etablerades på 1100- och 1200-talen. Socknarna utgjorde därefter delar av ett härad. I härad och sockna utövades den kommunala självstyrelsen på landsbygden, i rättskipning och en del kommunala politiska beslut. Öland var indelat i Algutsrums, Gräsgårds, Möckleby, Runstens, Slättbo och Åkerbo härad. Tidigare fanns också Förbo och Hulterstads härad. Häradernas olika funktioner försvann gradvis genom kommunreformer, andra administrativa reformer och lagändringar.

3.4 Socknar

Socken är ett gammalt namn på landsortsförsamling i folkkyrkor, kyrksocken, som även kom att få funktion som borgerlig landskommun, sockenkommun, och beskattningsenhet, jordebokssocken.

Alla socknens ärenden sköttes på sockenstämman. Kyrksocken och sockenkommunen avskaffades som administrativ enhet vid kommunreformen 1862. Jordregistersocken användes fram till fastighetsdatareformens genomförande 1976–1995. Socknarna är fortfarande en registerenhet i historiska arkiv och var underlag till distriktsindelningen 2016 som ersatte svenska kyrkans församlingar i folkbokföringen och fastighetsregistret. Öland har 33 socknar, som liksom landskapet är en grund för kulturell identitet.

3.5 Kommunreformer

Sverige har genomgått tre landsomfattande kommunreformer. Alla har haft syftet att öka det lokala självstyret, genom indelning i administrativt funktionella och ekonomiskt bärkraftiga enheter.

3.6 Kommunreform 1862

1862 års kommunalförordningar är ursprunget till dagens kommunssystem med lokalt självstyre. Med socknarna som grund indelades Sverige i 2500 kommuner, varav 88 städer. I princip var alltså varje socken på Öland en egen kommun. En diskussion fanns redan tidigt nationellt om inte socknarna var för små, och att man i stället borde valt häraden som bas för en kommunal enhet.

3.7 Kommunreform 1952

De små, sockenbaserade kommunerna hade efter befolkningsomflyttning och urbanisering svårt att klara de allt större uppgifter de fick. På Öland bildades landskommunerna Gärdslösa, Mörbylånga, Köpingsvik, Ottenby, Torslunda och Ölands-Åkerbo samt Borgholms stad.

3.8 Kommunreform 1971

Kommunreformen 1952 visade sig ganska snart inte vara tillräckligt genomgripande. En enhetlig kommuntyp infördes enligt centralortsprincipen. Samtliga tidigare landskommuner, städer och köpingar ombildades till enbart kommuner. Nu bildades Borgholms kommun, som 1974 införlivade Ölands-Åkerbo kommun, och Mörbylånga kommun, som 1974 införlivade Torslunda kommun.

3.9 Öland en kommun

Den 7 juni 2009, samma dag som Europaparlamentsvalet, röstade ölänningarna om att slå samman Borgholms och Mörbylånga kommuner till en kommun. Nej-sidan segrade med 56,0% mot ja-sidans 41,1%. Motståndet mot en gemensam kommun var starkare i Mörbylånga kommun än i Borgholms kommun.

4. Omvärld, utmaningar och värderingar

En förändring i den kommunala organisationen måste naturligtvis svara upp mot den omvärld, de värderingar och utmaningar som finns för framtiden. En viktig del i de medborgardialoger som genomfördes under maj 2018 var en diskussion om vilka utmaningar som Sveriges kommuner står inför. En del i underlaget – för medborgardialogerna - var därför den statliga kommunutredningens analys. Utmaningarna som är specifika för Ölands kommuner diskuteras också.

Utifrån denna dialog formulerade vi åtta utmaningar som vi också ställde frågor om i medborgarundersökningen. Utmaningarna var utifrån vad respondenterna ansåg vara viktigast.

- En stark kommunal ekonomi.
- En god service till de äldre.
- Att vårda Ölands unika värden.
- Att hantera miljö och klimat.
- Att det finns en väl fungerande demokrati.
- Att det går att rekrytera bra kompetens.
- Att vi får fler att flytta till Öland
- Det är viktigt att Öland har en stark röst i omgivningen.

Det finns en stor mängd synpunkter i fritext från de som svarade på enkäten om hur man ser på framtiden hittar man [här](#).

5. Dialogmöten i maj 2018

Styrgruppen beslutade i sina direktiv att en dialog ska genomföras med medborgarna och de politiska partierna om hur framtidens kommunorganisation ska utformas. Denna diskussion ska ta sin utgångspunkt i de utmaningar som kommunerna har generellt och ölandskommunerna specifikt. De viktigaste utmaningarna redovisades i kapitel 4. Styrgruppen godkände en plan för dialogen innehållande sex medborgarmöten på Öland under maj månad. Dessutom erbjöds de politiska partierna möjligheten att få en föredragning och diskussion med projektledaren.

Projektledaren har också genomfört ett ytterligare medborgarmöte, deltagit i tre Rotarymöten, ett möte med högstadieeleverna i Borgholm och ett frukostmöte i Sandvik.

Uppskattningsvis har ca 600 personer deltagit i dessa möten. Deltagarna vid medborgarmötena har till stor del haft en hög medelålder och varit intresserade av samhällsfrågor. Det relativt låga deltagandet har säkert sin förklaring i ett stort antal faktorer. Vi vet att intresset för samhällsstrukturer generellt sätt är lågt hos medborgarna. Det är det som kommer ut ur strukturerna som är av intresse utifrån ett medborgarperspektiv. Nedläggning av glesbygdsskolor tilldrar sig mer intresse än frågor om kommunsammanslagningar.

Dialogen vid mötena var mycket konstruktiv och många bra argument diskuterades för de olika alternativen. Grunden för diskussionen har varit ett presentationsmaterial som tagits fram av projektledaren och godkänts av styrgruppen. Presentationsmaterialet hittar ni [här](#).

Vid mötena fanns både argument för och emot en kommunsammanslagning. De som argumenterar för en kommunsammanslagning använder framförallt följande argument:

- De viktigaste är att vi får en effektiv organisation som kan hantera skattepengarna på ett bra sätt.
- Varumärkesfrågan är viktig för många. Öland är ett starkt varumärke som skulle kunna bli ännu starkare om en kommun bildades under namnet Öland.
- Många anser att det i framtiden kommer en tvingande kommunreform där det bildas en kommun där även Kalmar ingår. För att stå stark i en sådan förändring är det viktigt att Öland är en kommun.
- Den förändringsprocess som en sammanslagning innebär ger möjligheter till att skapa nytänkande i den kommunala organisationen.
- Vi får möjlighet att dra nytta av digitaliseringen fullt ut när vi skapar en ny organisation. Kan digitaliseringen skapa en decentraliserad organisation?
- En sammanfattande positiv uppfattning är att en kommun på Öland skapar förutsättningar för en ökad styrka som blir viktig i såväl regional som nationellt perspektiv.

De som känner sig osäkra om vilket av alternativen som är det rätta eller som är direkt motståndare till en sammanslagning använder framförallt följande argument:

- Många har varit med under flera sammanslagningar. Sockensammanslagningar och koimmunsammanläggningar har alltid inneburit centralisering till de större orterna och att glesbygden har fått betala ett högt pris med sämre service som resultat.
- Känslan av att vara bortglömd är mest påtaglig utanför Borgholm och Färjestaden. Det finns en stark kritik mot de politiska ledningarna att man inte ser behoven utanför de större orterna.
- Ett flertal påpekar att demokratin kommer att skadas om Öland blir en kommun. Avståndet till de förtroendevalda blir längre och ansvarsutkrävandet otydligare.
- Många menar också att en så omfattande förändringsprocess som en sammanslagning av kommunerna innebär kommer att vara kostsam. Kommunerna är väldigt olika när det gäller kultur och struktur och de kommer vara svårt att skapa en ny organisation.

6. Medborgarundersökning

I augusti månad svarade 3144 ölänningar på en enkät där de gav sina synpunkter på hur framtidens kommunala bör utformas. Målet med undersökningen har varit:

- Att klargöra hur ölänningarna ställer sig till de tre alternativen sammanslagning, att låta kommunerna finnas kvar som idag, samt markant ökad samverkan.
- Att bättre förstå vilka motiv och förklaringar som ligger bakom medborgarnas ställningstaganden mellan de tre alternativen.
- Att se eventuella skillnader i uppfattningen mellan åldersgrupper, kön eller bostadsort.
- Att ge fler ölänningar ges chansen att komma till tals i frågan om kommunsammanläggning.

Den öppna undersökningsformen är vald för att i så stor utsträckning kanalisera uppfattningar som finns hos ölänningarna. Vi ville sätta trösklarna så låga som möjligt för att delta och därför publicerade vi undersökningen helt öppet. Att över 3000 personer väljer att delta överstiger med råge våra förväntningar.

Det hade inte varit några problem att istället göra en OSU-undersökning (obundet slumpmässigt urval) till exempel över telefon, för att uppnå en ur statistisk synvinkel mer tillförlitlig undersökning. Men då skulle vi ha missat möjligheten att verkligen kanalisera uppfattningar, farhågor och förhoppningar på bredare front. Det har vi lyckats med nu och det gynnar verkligen den fortsatta processen.

De svar som tagits bort har gjorts så med varsam hand för att vi inte av oaktsamhet ska radera ett någons uppriktiga svar. Vi har under hela undersökningsperioden övervakat deltagandet genom att följa IP-adresser och vi är fullt medvetna om att det bor flera i varje hushåll. Anonymiteten har inte röjts och antalet "dubbelröster" är minimalt.

Undersökningen bör som nämnts inte ses som en OSU och därför blir det heller inte meningsfullt med en bortfallsanalys. Istället väljer vi att poängtera att resultatet ska tas med en nypa salt.

Vi kan heller inte med säkerhet säga att en eventuell kommande folkomröstning skulle utmyнна i exakt samma resultat. Den skulle exempelvis bara ha två svarsalternativ och då kan svarsbilden komma att se annorlunda ut.

Allt ovanstående ligger helt i linje med de mål, förväntningar och reservationer vi hade inför undersökningens start.

Resultatet av undersökningen redovisas i det följande:

På frågan om vilket alternativ av organisation som man föredrog så svarade 57 % att man ville se en kommun på Öland, 23 % ville behålla kommunerna så som de ser ut idag och 20 % föredrog ett alternativ med en ökad samverkan. Utifrån de svar som avgivits har det alltså skett mycket i förhållande till folkomröstningen 2009, då 56 % sa nej till en sammanslagning av kommunerna. Vi ska beakta att undersökningen inte är en folkomröstning och resultaten bygger på drygt 3000 svarande. Å andra sidan kan vi utgå ifrån att det vid en folkomröstning finns bara ja och nej och inte tre alternativ. Hur detta påverkar resultatet är svårt att bedöma.

Ålder eller kön påverkar inte svaren, men bostadsorten påverkar på samma sätt som vid folkomröstningen, medborgarna i Borgholm är mer positiva till en sammanslagning. I Borgholm är 62 procent för en sammanslagning, i Färjestaden 60 procent och i Mörbylånga 49 procent.

Läs hela undersökningen [här](#) och alla fritextsvar [här](#).

7. Ekonomiska förutsättningar och påverkan av en kommun på Öland.

Vi vet att den kommunala ekonomin stod i fokus vid omröstningen 2009, då jämförelserna mellan kommunerna var viktiga argument. Den kommunala ekonomin har också bedömts som den viktigaste framtidsutmaningen i den genomförda medborgarundersökningen.

Resultatet i Borgholms kommun blev rekordhögt under 2015 med ett överskott på 11 procent av skatter och bidrag. År 2016 levererades ännu ett positivt resultat på 5 procent av skatter och bidrag. Borgholm hade dessa resultat till följd av eftersläpning av besparingar i verksamheterna efter förluståret 2012, samt effektivisering i verksamheterna vid flyktingvågen. När antalet nyanlända ökade under 2015 hade verksamheterna inte möjlighet att rekrytera i den takt som behovet uppstod. Borgholm fick också under dessa år intäkter från Migrationsverket baserat på antalet nyanlända i kommunen. För detta likvida tillskott beslutades långsiktiga investeringar istället för drifttillskott då det var ett tillfälligt bidrag. Detta gör att resultaten bibehåller en hög nivå och kommunen klarar av att finansiera investeringar utan nyupptagning av lån. Genom detta ökar soliditeten i kommunen.

Mörbylånga hade 2017 ett resultat med 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Utveckling av skatteunderlaget, extra statligt stöd och högre vinster vid försäljning än normalt var bidragande faktorer till resultatet. De närmsta åren, 2019 – 2021, sker en sämre skatteunderlagsutveckling i kombination med fortsatt ökat behov. Detta väntas leda till sämre resultat, inte bara för Mörbylånga utan för de flesta kommuner. För att klara den ökade efterfrågan i takt med att demografin och ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag behövs effektiviseringar i verksamheterna. Behovet av personal inom skola, vård och omsorg kommer att sätta ytterligare press på kommunerna att hitta nya lösningar för att klara välfärdsuppdragen.

7.1 Framtid

Borgholms och Mörbylånga kommuner står inför liknande utmaningar de närmsta åren med minskade intäkter och ökad efterfrågan på de kommunala tjänsterna. I Borgholm ser de ekonomiska förutsättningarna sämre ut vid en prognos på fyra år framåt i tiden, jämfört med föregående år då skatteunderlaget förväntas vara samma. I Mörbylånga ökar skatteunderlaget på grund av befolkningsökning. Efterfrågan på äldreomsorg prognosticeras öka över tid till följd av en åldrande befolkning. Troligen kommer fler platser att behövas inom särskilt boende om inte andra boendelösningar, som exempelvis Bovieran eller BoKlok, blir

framtida alternativa äldreboenden. Behovet av hemtjänst kommer troligen också öka i framtiden. I Mörbylånga kommun ökar efterfrågan på skolor och barnomsorg då området kring brofästet växer till följd av nybyggnation.

Inom verksamheten för vård och omsorg används effektiv schemaplanering och hälsosam schemaläggning. Syftet är att skapa fler heltider samt att skapa förutsättning att arbeta heltid fram till pensionen. Detta är en strategi för att klara kompetensförsörjningen inom vård och omsorg. En effektiv schemaplanering är också en förutsättning för att kunna införa heltid som norm vid anställning. I och med att framtida intäkter inte kommer att räcka till när befolkningen växer behöver verksamheterna effektivisera på olika sätt. Digitaliseringen effektiviserar verksamheterna, exempelvis genom beställning av mat, digitala körjournaler och digital tillsyn på natten.

Personalförsörjningen är en utmaning inom barn och ungdomsverksamheten de närmaste tio åren. I år har Mörbylånga för första gången inte kunnat tillsätta alla tjänster direkt med behöriga lärare. Samarbete med Linnéuniversitet kommer att bli fortsatt viktigt och arbete med att attrahera, rekrytera och behålla personal fortsätter. Kommunerna vidtar flera åtgärder för att upplevas som en attraktiv arbetsgivare. Arbetet fortsätter med att skapa trygga, kreativa arbetsplatser med bra ledare.

Mörbylånga och Borgholm har ungefär samma ekonomiska förutsättningar vid en sammanslagning. Det är inte någon som har bättre eller sämre ekonomi de närmsta åren. Däremot kan större enheter bidra till att klara framtidens utmaningar på ett bättre sätt. Det finns möjlighet att rationalisera verksamheten och skapa en effektivare organisation som är bättre rustad för framtidens utmaningar. Risker med att slå ihop ekonomierna ses därför som väldigt liten.

7.2 Intäkter

Borgholms kommuns intäkter minskar på grund av kostnadsutjämnningen som redan under 2018 minskat med 12 mkr jämfört med 2017. De riktade statsbidragen som kommunen fått baserat på antalet nyanlända fasas också ut från att vara 10 mkr under 2017 till att försvinna helt 2021. Utöver de ekonomiska bortfall som ses över tid finns utmaningar för framförallt socialförvaltningen som i dagsläget inte håller den tilldelade budgetramen. Det finns i dagsläget inte resultat för att nå målet om god ekonomisk hushållning, det vill säga ett resultat om två procent av skatter och bidrag.

Befolkningstillväxten i Mörbylånga kommun gör att intäkterna ökar med cirka 20 mkr årligen. Med en växande befolkning ökar även kraven på de kommunala tjänsterna. Även Mörbylånga kommun har fått ta del av riktade statsbidrag baserat på antalet nyanlända med cirka 5 mkr.

Skattesatsen i Borgholms kommun, exklusive begravningsavgift och avgift till svenska kyrkan är 32,95 procent 2018 vilket överstiger riksgenomsnittet med 0,83 procentenheter. I Mörbylånga kommun är skattesatsen 32,78 procent vilket är något lägre än i Borgholm. Vid en sammanslagning kommer den nya skattesatsen att beslutas. Enligt den utredning Sveriges kommuner och landsting (SKL) gjorde av möjliga effekter vid en sammanslagning av Ölandskommunerna föreslås en sänkning i Borgholm och en höjning i Mörbylånga för att få ett medelvärde av den befintliga skattesatsen. Min bedömning är att det blir svårt att höja kommunalskatten i samband med en sammanläggning. Förväntan är ju snarare att sänka kostnaderna eller höja kvalitén i den kommunala servicen.

7.3 Effekter vid sammanslagning

Skatteutjämnningens effekter är svåra att förutspå, då en sammanslagning inte regleras i lagstiftningen. Intäkterna för en sammanslagen Ölandskommun antas vara samma som för de båda kommunerna i dagsläget. En trolig effekt efter en sammanslagning är att kostnader för politik och övre chefsledet samt eventuell administration minskar samt kan kostnader för

system och program minskar då dubbla licenser samt dubbla implementationskostnader inte behövs. Verksamheter inom exempelvis skola, vård och omsorg förväntas vara intakta. I en större organisation kan sårbarheten vid personalomsättning bli mindre påtaglig. I basverksamheten finns möjlighet till effektivare resursprioriteringar inom ramen för större enheter.

7.4 Investeringar

I dagsläget finansieras investeringarna i Borgholms kommun med egna medel, men då investeringsbehovet i kommunala fastigheter är stort har underhåll fått stå tillbaka under de år som kommunen hade sämre ekonomi. Fortsatta investeringar behövs i fastighetsunderhåll framöver. Behov finns också inom vägnät, vatten- och avloppsledningar samt hamnar. Det går i dagsläget inte att redovisa hur stor investeringsvolym som motsvarar behovet, men budgetutrymmet är inte tillräckligt.

När orterna kring Ölandsbron växer, behöver infrastrukturen i form av gator, vägar och cykelvägar följa med i utvecklingen. Andelen äldre ökar, vilket innebär att Mörbylånga kommun behöver cirka 30 platser på särskilt boende inom tio års tid. Detta ställer krav på att ett nytt äldreboende börjar projekteras inom de närmaste åren. Båda ölandskommunerna är avlånga geografiskt. I Mörbylånga kommun bor merparten av invånarna i den nordöstra delen medan den största delen av befolkningen i Borgholms kommun bor i tätorten. Ambitionen är att hela Öland ska leva, vilket innebär att en utbyggnad av servicefunktioner i möjligaste mån sker i bägge kommunerna. En vatten- och avloppsplan har beslutats i Mörbylånga kommun där utbyggnad prioriteras i de områden som ännu inte har kommunalt vatten och avlopp. Det är både ledningar, vattenverk och pumpstationer som behöver byggas ut för att uppnå en stabil infrastruktur.

7.5 Soliditet och skuldsättning

Soliditeten för Borgholms kommun är 40 procent 2018 och beräknas öka med en procentenhet per år. Detta förutsätter att investeringarna finansieras med egna medel samt att resultatnivåerna är 2 procent av skatter och bidrag. Då majoriteten av skuldsättningen är i Borgholm Energi AB redovisas den sammanslagna skuldsättningen; 754 mnkr, 67 tkr/invånare. Nyupplåning är inte aktuell i dagsläget men kan bli aktuell om investeringstakten fortsatt är högre än utrymmet. Utrymmet baseras på kommunens resultat och avskrivningar.

Mörbylånga kommun har de senaste åren på grund av stora investeringar behövt uppta nya lån. Kommunens låneskuld uppgår nu till 48 tkr/invånare och inklusive koncernen blir summan 84 tkr/invånare. År 2001 hade kommunen inga lån men har fram till idag lånat 724 mnkr. Summan av investeringarna för denna period uppgår till ca 1 600 mnkr varmed drygt hälften av investeringarna har självfinansierats. Soliditeten i Mörbylånga kommun uppgår till 27 procent för 2017 och har minskat de senaste åren på grund av den ökade låneskulden.

7.6 Utmaningar för två Ölandskommuner

Mörbylånga är en växande kommun där inflyttningen är större än utflyttningen. Färjestaden med omnejd är den ort som växer mest på grund av närheten till Kalmar. Färjestaden är idag att betrakta som en förort till Kalmar. Varje dag pendlar flera tusen personer över bron i båda riktningarna till och från båda kommunerna. När en ort som Färjestaden växer krävs också att infrastrukturen i form av gator, vägar och cykelvägar följer med i utvecklingen. Dels för att flödet runt om på orten ska flyta fint men också för att gatorna och cykelbanorna ska vara säkra. För att utvecklingen inte ska stanna av krävs att detaljplaner för ytterligare byggnationer finns klara och att kommunen exploaterar ytterligare områden. Bebyggelsen bör vara blandad för att säkerställa en bra integration i samhället och att de äldre får möjlighet att lämna sina villor till förmån för barnfamiljer.

Att vara en tillväxtkommun som Mörbylånga har sina utmaningar i att det krävs stora investeringar, i både infrastruktur och fastigheter, för att bedriva kommunal verksamhet. I och med att den största andel människor som flyttar hit är mellan 30 och 40 år, föds eller flyttar också många barn till kommunen. Utbyggnaden av förskolor och grundskolor i lagom takt är en utmaning för kommunen. Friskolor etablerar sig också i Färjestaden vilket gör det svårt att planera hur många barn som börjar i den kommunala skolan jämfört med friskolorna. Inom de närmaste åren planeras för en ny förskola och ett nytt högstadium i Färjestaden.

Digitaliseringen inom kommunala verksamheter är nödvändig för att effektivisera. Genom att exempelvis byta manuell handläggning mot datorsystem som ger samma utfall varje gång och samma värde, exempelvis ansökan av försörjningsstöd eller bygglov, effektiviseras processerna. Det är också i detta utvecklingsarbete som små kommuner har svårigheter. Det kostar både tid och resurser att förbättra processerna.

I dagläget har kommunerna en gemensam IT-avdelning som gynnar samarbetet i många avseenden, då exempelvis gemensamma system och program förenklar samverkan. Det är tänkbart att personal- och ekonomiavdelningarna i viss mån skulle kunna bli gemensamma men det bygger på att exempelvis ekonomiprocesserna blir likadana i båda kommunerna. Även stödfunktioner som servicecenter och kommunikation skulle kunna vara gemensamma. Att stödfunktionerna finns lokalt är viktigt för politik och ledning. Detta skulle försvåra att en gemensam avdelning lokaliseras i den ena eller andra kommunen.

Även handläggning och inspektion av vissa myndighetsfrågor skulle kunna bedrivas gemensamt såsom bygglov, alkoholhandläggning, livsmedelsinspektion med mera.

I en rapport som SKL tagit fram på uppdrag av den statliga kommunutredningen bekräftas tydligt att de ekonomiska effekterna av kommunsammanslagningarna inte finns att hämta i stora rationaliseringseffekter i administrationen eller i kärnverksamheten.. I en fallstudie som genomförts i rapporten där man beräknat effekter av fiktiva kommunsammanslagningar visar snarare att vinsterna ligger inom områden som ökad kompetens, enklare att rekrytera, bättre strategisk utvecklingskraft och starkare förhandlingsförmåga.

8. Politisk - och tjänstemannaorganisation

Frågan om den framtida inre organisationen för de två kommunerna blir framförallt aktuell om fullmäktigeförsamlingarna beslutar om en ökad samverkan eller om man vill gå vidare till en folkomröstning om en kommunsammanslagning.

Om beslutet blir en ökad samverkan bör detta arbete startas under våren 2019. Områden för ökad samverkan ska definieras och det finns en förväntan på att en sådan verkligen ska omfatta kärnverksamheterna och ge tillbaka rationaliseringsvinster. Formen för samverkan bör diskuteras:

- Vilka delar av samverkan ska ligga i kommunalförbundet.
- Hur kan vi dra nytta av möjligheterna till avtalssamverkan som nyligen har beslutats i riksdagen.
- Hur ska samverkansinitiativen implementeras.

Om beslutet blir att en folkomröstning om en sammanslagning ska genomföras 2019 bör vissa organisationsfrågor lösas. En viktig fråga är när i den fortsatta processen vissa organisationsfrågor behöver aktualisera. Exempel på sådana frågor är:

- Övergripande principer för den politiska organisationen.
- Principer för tjänstemannaorganisationen.
- Var olika delar av den framtida organisationen ska geografiskt placeras.

En utgångspunkt bör vara att organisationsfrågor är något som alltid går att lösa, om det finns ambition göra en sammanslagning. Samtidigt är det ett faktum att många efterlyser tidiga och tydliga lösningar inte minst på lokaliseringsfrågorna och att dessa frågor i stort sett är avgörande för hur man ställer sig till frågan om en sammanslagning. Dessa frågor måste tas på allvar och det är i grunden en politisk fråga att avgöra när dessa frågor behöver tydliggöras.

Några principer som bör diskuteras är:

- Möjligheten att använda politiska områdesnämnder i syfte att garantera närheten till förtroendevalda på hela ön.
- Hur styrningen skall byggas upp så att effektivitetsvinsterna tas tillvara på ett effektivt sätt.
- Vilket ansvar och vilka frågor ska koncentreras till kommunstyrelsen och kommunledningsfunktionen.
- Hur digitaliseringen kan användas för att decentralisera en ny organisation och flytta ut delar av tjänstemannaorganisationen.
- Hur många ledamöter ett nytt fullmäktige ska ha och hur många valkretsar den nya kommunen ska delas in i.
- Vilket rationaliseringskrav som ska ställas på genomförandeprocessen.
- Vilken ort som ska var säte för den nya kommunen.
- Hur processen för att harmonisera organisationsvärderingarna mellan kommunerna ska designas och ledas.
- Vid en eventuell genomförandeprocess måste en organisation under sammanläggningsdelegerade byggas upp.
- Vi måste också vara tydliga med att en samläggning av de två kommunerna är en rationaliseringsinvestering som kommer att generera ökade kostnader i det korta perspektivet men som naturligtvis långsiktigt ska resultera i högre kvallité och lägre kostnader.

När och hur måste ovanstående frågor utredas och beslutas:

- Före fullmäktigebesluten i december
- Under våren 2019 men före folkomröstningen.
- Efter folkomröstningen om resultatet visar att en ny kommun ska bildas.
- Frågorna är framförallt en del i sammanläggningsdelegerandes arbete.

9. Avslutande resonemang och förslag till beslut.

Låt oss nu återvända till de tre alternativen vi använt av oss i projektet. I det följande redovisas de viktigaste argumenten som kommit fram under processen. Det finns ett mycket bra underlag i de "fritext" beskrivningar som finns kopplade till opinionsundersökningen som drygt 3100 Ölänningar svarat på samt resultatet av den medborgardialog som genomförts.

9.1 Behåll kommunerna som idag.

Det är helt naturligt att ett antal som svarat anser att de nuvarande kommunerna fungerar bra och att en förändringsprocess skulle bli stökig och dyr. Många har erfarenhet av tidigare sammanslagningar och har en upplevelse av att varje förändring har inneburit en ytterligare centralisering och ytterändarna i den nya organisationen har varit förlorare. Avstånden på ön tas upp som ett skäl till att behålla kommunerna som idag. Öland är en lång ö och många har en rädsla av att komma geografiskt för långt från såväl förtroendevalda som tjänstemän i en ny kommun.

Flera som förordar att kommunerna ska vara kvar är förespråkare för småskalighet när det gäller demokratin och den kommunala organisationen.

Skillnaderna mellan kommunerna lyfts också upp som argument mot en sammanslagning. Skillnaderna finns på många områden som organisationsstruktur, organisationsvärderingar och skilda näringslivsstrukturer. Det finns de som hävdar att det finns en misstänksamhet bland medborgarna om respektive kommun. Vilken kommun har bäst ekonomi, vad kommer den nya kommunens centrum lokaliseras, vilken kommun är mest modern m.m.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att argumentationen kring detta alternativ ofta är värderingsdrivet och ett värnade om det man tycker är bra. Man vet vad man har men inte vad man får. Men det handlar också om tilltro till det småskaliga och uppfattningen att det inte finns så mycket att hämta hem i en förändring.

Om besluten i fullmäktigeförsamlingarna landar i detta alternativ i december så behövs en ordentlig diskussion om hur man kan överbygga misstänksamheten mellan centrum och periferi som finns i dagens kommuner på Öland.

9.2 Öka samarbetet markant mellan kommunerna.

Många anser att man med en ökad samverkan kan behålla kommunernas särarter samtidigt som effektiviteten kan öka genom att ta tillvara stordriftsfördelar.

Med ökad samverkan kan nytta dras av de områden som respektive kommun har bra kompetens inom och har en väl utvecklad verksamhet inom. Det gäller att dra nytta av stordriften där den passar och småskaligheten där den passar.

Argumentet att kommunerna inte är redo för en sammanslagning förs också fram och då kan samverkan vara ett första steg. En långtgående samverkan bli en test på vad en sammanslagning skulle kunna ge.

Om fullmäktigeförsamlingarna beslutar om detta alternativ i december så bör en politikergrupp från respektive kommunstyrelser tillsättas med uppgiften att fördjupa samverkan inom områden som är lämpliga. Här gäller det att prioritera och utveckla smidiga sätt att implementera samverkansinitiativen.

Den nya lagstiftningen om avtalssamverkan kan användas som ett viktigt instrument i detta arbete.

9.3 Gör en kommunsammanslagning

Argumenten för en sammanslagning är framförallt följande:

- Vi blir starkare tillsammans.
- Varumärket Öland – som är viktigt för vårt näringsliv- blir starkare om vi har en ölandskommun.
- De utmaningar som kommunerna står inför kräver en stark kommunal ekonomi, hög kompetens och bra kvalitet i den kommunala servicen
- En sammanslagning kan locka till sig ny kompetens.
- En sammanslagningsprocess leder i sig själv till att vi tvingas lyfta på varje sten och därmed bidra till nytänkande och effektivisering.

Sammanfattningsvis bygger argumentationen på en övertygelse om att det finns positiva effekter av att bilda en kommun.

Om detta alternativ blir fullmäktiges beslut i december startar ett arbete med att förbereda en folkomröstning som ska äga rum i maj nästa år i anslutning till EU valet. Under våren ska då en kampanj drivas för ja respektive nej till en ny Ölandskommun 2023. En objektiv samhällsinformation måste också genomföras under våren för att ge information/kunskap om vad folkomröstningen innebär.

9.4 Två viktiga frågor

Två frågor som har lyfts kring samtliga alternativ har varit dels om samverkan/samgående med Kalmar dels om var huvudorten/sätet för en eventuell ny kommun ska placeras

Kalmarfrågan diskuteras ur olika perspektiv:

- Gör en sammanslagning på Öland **nu** så vi är starkare när vi tvingas ihop med Kalmar.
- Gör ingen förändring nu för vi kommer i alla fall slås samman med Kalmar i nästa tvingade kommunsammanslagning.
- Testa om det är möjligt att göra en sammanslagning redan nu.
- Öka samarbetet med Kalmar framförallt inom turism och vattenområdet.

Det är viktigt att påpeka att "kalmarfrågan" inte har ingått i direktiven till denna process. Frågan kan naturligtvis aktualisera genom tilläggsdirektiv.

Frågan om placeringen av huvudorten för en ny kommun tas upp av många. Färjestaden lyfts upp som ett alternativ andra anser Borgholm är den naturliga platsen. Detta är uppenbarligen en stark symbolfråga som kräver ett svar i den fortsatta processen.

9.5 Förslag till beslut om vägval i december.

Min slutsats om vägval bygger på följande punkter:

- Arbetet med projektet har skapat ett intresse på Öland för frågan om den framtida samhällsorganisationen.
- Vi har haft en bra mediabevakning.
- 3144 medborgare svarade på webbenkäten, vilket visar på ett stort intresse för frågan. Vi har 100 sidor fritext om medborgarnas syn på de framtida utmaningarna och vilken organisation man föredrar.
- Enligt den genomförda medborgarundersökningen har det skett förskjutningar i opinionen i förhållande till folkomröstningen 2009
- Projektet har skapat stora förväntningar och intresse för vad resultatet blir i fullmäktigeförsamlingarna i december.
- Det finns inga avgörande skäl som talar emot att en sammanslagning inte går att genomföra.

10. Förslag till beslut

Mitt förslag till beslut är inte något ställningstagande för något av alternativen utan en rekommendation om hur processen behöver drivas vidare.

Styrgruppen föreslås besluta att rekommendera Borgholms och Mörbylånga kommun att frågan om kommunsammanslagning ska bli föremål för en folkomröstning i maj månad 2019 i anslutning till EU-valet.

Djupvik 2018-10-07

Stefan Carlsson
Projektledare