

Ekonomi och styrning

Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammanslagning av Borgholms och Mörbylånga kommuner

Utredning av förutsättningar för kommunsammanslagning på Öland

Sammanfattning

Det har inte förekommit någon kommunsammanslagning i Sverige sedan 1970-talet. Sedan dess har kommunerna istället kommit att öka den interkommunala samverkan, vilken ökade kraftigt framförallt under 1990- och 2000-talet. Under senare år har dock frågan om sammanslagningar aktualiserats på nytt. I övriga nordiska länder pågår eller har sammanslagningsreformer genomförts. I Sverige har regeringen nyligen tillsatt en kommunstrukturutredning som bland annat ska undersöka behovet av sammanslagningar, ökad samverkan eller annan uppgiftsfördelning för att öka kommunernas kapacitet att hantera sina utmaningar.

I denna PM studeras effekterna för demokrati och styrning, verksamheterna och ekonomin av en sammanslagning mellan Borgholms och Mörbylånga kommuner på Öland.

Demokrati och styrning måste harmoniseras

De politiska organisationerna och tjänstemannaorganisationerna skiljer sig åt mellan Borgholm och Mörbylånga. Borgholm har en traditionell nämndorganisation med underliggande förvaltningar, medan Mörbylånga endast har två nämnder (kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden) med tillhörande utskott. Kommunstyrelseförvaltningen är indelad i fyra sektorer, varav den största (den tvärgående Mjuka sektorn) ansvarar för bland annat utbildning, vård och omsorg och individ- och familjeomsorg. Borgholm och Mörbylånga har lika många fullmäktigeledamöter per invånare (3 per 1000 invånare).

De båda kommunernas politiska organisation och tjänstemannaorganisation bygger på olika principer. Att harmonisera de två organisationstyperna kommer att kräva ett visst arbete. De båda kommunkoncerner (huvudsakligen Borgholm Energi och Mörbylånga Bostad) förefaller komplettera varandra, vilket skulle förenkla kommunkoncernernas fusion.

Vid ett eventuellt sammangående behövs ett antal viktiga beslut om den politiska organisationen fattas. Det handlar om huruvida den nya kommunen ska ha nämnder eller utskottsorganisation, antalet förtroendevalda och antalet valkretsar. De senare två frågorna påverkar inte minst den geografiska representativiteten. Fler förtroendevalda ökar närheten till de förtroendevalda. En sammanslagen kommun kan ha mer än en valkrets. Fördelar med det är att båda kommundelar garanteras att bli lika väl representerade i fullmäktige. Små, lokala partier kan också få enklare att komma in i

fullmäktige. Nackdelen är att den nuvarande kommunstrukturen institutionaliseras, vilket kan minska sannolikheten att de förtroendevalda tar ett ansvar utifrån hela kommunens bästa, när de sitter på ett mandat från enbart ena kommundelen.

De danska erfarenheterna är att fritidspolitiker i de sammanslagna kommunerna upplever att de förlorat makt och inflytande, dvs. att makten koncentrerats i toppen av organisationen till hel- och deltidisarvoderade. Dessutom verkar det som om att förvaltningsapparaten stärkt sitt politiska inflytande på de folkvaldas bekostnad i de sammanslagna kommunerna, jämfört med dem som fortsatt i egen regi (Erlingsson 2017). Det förefaller inte överraskande att fritidspolitiker anser sig ha ett mindre inflytande efter en kommunsammanslagning. En fullmäktigeledamot skulle gå från att vara en av Borgholms 35 fullmäktigeledamöter till att vara en ledamot i ett betydligt större fullmäktige i en ny Ölands kommun. Rimligen försvåras då också möjligen att påverka. Ökad maktkoncentration är inte heller enbart ett faktum i sammanslagna danska kommuner. Samma observation har gjorts bland svenska kommuner (Gilljam & Karlsson 2016)

En central fråga är vad som är alternativet till sammanslagning. Kommer Borgholm och Mörbylånga fortsätta precis som idag eller kommer samverkan med andra kommuner att öka? Om samverkan med andra kommuner ökar, så kan effekten med maktkoncentration bli liknande som vid en sammanslagning.

Här finns ett dilemma mellan *medborgareffektivitet* (förmågan att fånga de enskilda individernas preferenser) och *systemkapacitet* (förmågan att också kunna genomföra/förverkliga krav, önskemål och preferenser). Medborgareffektiviteten tros gagnas av få medlemmar (alltså små kommuner), medan systemkapaciteten tros gagnas av många (alltså större kommuner).

Verksamhetsmässiga konsekvenser

Den tydligaste verksamhetsmässiga effekten från den danska sammanslagningsreformen är att de administrativa kostnaderna minskat med tio procent i sammanslagna kommuner jämfört med icke-sammanslagna.

Överför man de danska erfarenheterna till en Ölands kommun, så är en försiktig bedömning är att de administrativa kostnaderna kommer att minska med uppskattningsvis 8-9 miljoner kronor jämfört med nuvarande kommunstruktur. Personalkostnaderna antas minska med 6-7 miljoner kronor och den politiska verksamheten med två miljoner kronor. Det motsvarar ungefär 17 öres skatteminskning.

Ett flertal verksamheter bedrivs redan idag gemensamt; räddningstjänsten, IT och turistverksamheten. På dessa områden kan en sammanslagning i praktiken redan sägas ha genomförts. Detsamma gäller överförmyndarverksamheten och gymnasieskolan, som bedrivs tillsammans med andra kommuner. Mörbylånga kommun ingår även i Kalmarsundsregionens Renhållningsförbund. Vid en sammanslagning behöver

ställning tas till om den nya kommunen ska överta ansvaret för renhållningen eller om den ska bli förbundsmedlem.

Stordriftsfördelar på institutionsnivå kräver explicita politiska beslut om nedläggningar av exempelvis skolor eller särskilda boenden. I Danmark har de sammanslagna kommunerna inte genomfört fler nedläggningar än de icke-sammanslagna kommunerna.

De stora omfattande kommunala verksamheterna (förskolan, grundskolan och hemtjänst) är platsberoende. Exempelvis kan skolorna inte vara lokaliserade alltför långt ifrån elevernas boendeorter. Det medför att det är svårare att uppnå operativa skalfördelar i dessa verksamheter vid en sammanslagning och att det främst är enheter i närheten av kommungränsen som direkt kan bli föremål för rationalisering.

Inom grundskolan lades delar av Runsten skola i Borgholms kommun ned år 2012. Därmed kan strukturrationalisering redan sägas vara genomförd på den östra sidan av kommungränsen.

På den västra sidan finns grundskolor i Rälla och Glömminge, som ligger med ungefär sju kilometers avstånd mellan varandra. Den förra består av ett sextiototal elever i årskurs F-5, medan Glömminge har 170 elever från förskolan till årskurs 6. Med tanke på att det korta avståndet mellan skolorna och att kommunernas resurser är begränsade är det relevant att ställa sig frågan om det är motiverat med två grundskolor nära den västra kommungränsen. På sikt är elevantalet i Rälla skolas upptagningsområde avgörande. Det är svårt att prognosticera utvecklingen av antal elever i ett så begränsat område, särskilt som området har viss nybyggnation.

Det finns vissa skillnader mellan förskolan i Borgholms och Mörbylånga kommuner. Antal inskrivna barn per avdelning och per årsarbetare är betydligt högre i Borgholms kommun. Trots detta är även kostnaden per inskrivet barn högre i Borgholm (154 800 kronor) än i Mörbylånga (137 200 kronor). En förklaring kan vara Borgholm har en hög andel anställda med pedagogisk högskoleexamen (86 procent, nästan dubbelt så högt som i riket). Andra orsaker kan vara att Borgholm har en högre tillgänglighet eller att Mörbylånga har en högre effektivitet.

Befolkningen på Öland har hög medelålder. Borgholms kommun har högst andel invånare som är 65 år eller äldre i hela landet. Antalet 80+-åringar kommer att fördubblas på Öland till 2035 och utgöra 10-15 procent av befolkningen år 2035. Äldreomsorgen på Öland kommer då att kräva än större resurser, både i absoluta termer och relativt andra kommunala verksamheter och det privata näringslivet. Personalbehovet kommer att utgöra en betydande del av den arbetsföra befolkningen på Öland. Det kommer därför att vara viktigt att kommunerna har en god ledning och styrning av äldreomsorgen.

Verksamheter med hög grad av specialisering

Kommunernas uppdrag har blivit alltmer komplext och staten ställer höga krav på specialistkunskaper bland samtliga kommuner oavsett kommunens storlek. Denna utveckling har pekats ut som något som kräver en högre kapacitet bland kommunerna.

En grundtanke bakom den danska kommunsammanslagingsreformen under 2000-talet var att de dåvarande mindre kommunerna var för små i förhållande till de lagstadgade uppgifterna. Mindre kommuner hade problem med att få en tillräcklig professionell robusthet/kompetensförsörjning på en rad områden och högre kostnader än de större kommunerna. Större, sammanslagna kommuner antogs kunna bidra till högre kvalitet och effektivitet för de olika uppgiftsområdena. Utgångspunkten var att det geografiska och befolkningsmässiga sammanhanget har stor betydelse för kompetensutveckling och rekryteringsmöjligheter (Evaluering af kommunalreformen, sid 56).

Vid utvärdering av den danska kommunsammanslagingsreformen svarade 98 procent av de sammanslagna kommunerna att sammanslagningen i hög eller i mycket hög grad bidragit till att öka den professionella bärkraftigheten. Möjligheterna att rekrytera specialister förbättras också i sammanslagna kommuner.

Detta är ett viktigt område för Borgholm och Mörbylånga kommuner, som är sårbara vad gäller flertalet specialistfunktioner, då det sällan finns mer än en person som jobbar med frågan. Detta är dock svårt att mäta eller konkretisera. Ett av få områden med nationell data över personella specialfunktioner är livsmedels- respektive dricksvattenkontroll.

Borgholm och Mörbylånga kommuner har 2,2 respektive 1,5 årsarbetskrafter som arbetar med livsmedelskontroll, vilket är något lägre än deras upplevda behov. Inom dricksvattenkontroll har Borgholm och Mörbylånga enbart 0,1 årsarbetskraft vardera, vilket är en tredjedel av det egenbedömda behovet på 0,3 årsarbetskrafter vardera.

Mörbylånga har 24 dricksvattenanläggningar, varav två stycken kontrollerades under år 2015. I Borgholms kommun kontrollerades två av 15 anläggningar under året. Som jämförelse kontrollerades 40 procent av anläggningarna i landet (Livsmedelsverkets rapportserie nr 18/2016, Bilaga 6, sid 5f).

Kommunernas tillsyn inom livsmedel och dricksvatten är som ovan nämndes två områden staten utreder en hårdare styrning för att öka den kommunala kompetensen. Det är också två områden som har extra stor betydelse på en plats som Öland med omfattande turistnäring och vattenbrist.

Med en liten personalstyrka är det svårt att upprätthålla, behålla och utveckla kompetensen inom alla olika verksamhetstyper, bygga upp erfarenhet av exempelvis matförgiftningsutbrott, hantera eventuella intressekonflikter och arbeta med utvecklingsinsatser. Sårbarheten är stor hos en liten kontrollmyndighet.

I denna utredning gör vi ingen kvalitetsbedömning av kommunernas tillsynsarbete på dessa områden. Likväl förefaller det väldigt svårt att exempelvis bedriva en effektiv drickskontrollverksamhet med hög kvalitet på 0,1 tjänst, vilket också det låga antalet kontroller tyder på. Vid en sammanslagning skulle det vara enklare att öka resurserna för dricksvattenkontroll, åtminstone till det egenupplevda resursbehovet på 0,6 årsarbetskraft. Det skulle möjliggöra en effektivare kontroll med större volymer. Med tanke på att tjänsten är avgiftsfinansierad skulle det inte heller nödvändigtvis innebära en kostnadsökning. Vattenkvaliteten är en viktig fråga för turism- och jordbrukskommuner och skulle få betydligt bättre förutsättningar vid en sammanslagning.

Sammantaget skulle en sammanslagning ha stora positiva effekter för de delar av verksamheterna som kräver specialistkunskaper, vilket ovanstående genomgång av tillsyn av dricksvatten visar på.

Ekonomi

Den ekonomiska situationen i Mörbylånga och Borgholms kommuner är likartad. Soliditeten (tillgångar i förhållande till skulder) är något bättre i Mörbylånga, men den kommunala skattesatsen skiljer sig bara med 17 skatteören.

Den övergripande slutsatsen är att kommunsammanslagningar har bidragit till att stärka den ekonomiska styrningskapaciteten i de danska kommunerna. De sammanslagna kommunerna har förbättrat sitt ekonomiska resultat gentemot icke-sammanslagna kommuner med ungefär 1 000 kronor per invånare (Houlberg 2016). Sammanslagna kommuner har således blivit bättre rustade att möta de ekonomiska utmaningarna.

Skattesatsen i den nya kommunen skulle vid en sammanslagning idag bli 21,48 procent. Det innebär en skattehöjning med sju skatteören i Mörbylånga och en sänkning med tio skatteören i Borgholms kommun. Om de administrativa kostnaderna sjunker med sjutton skatteören, i enlighet med vår beräkning, så kommer skattesatsen kunna sänkas något eller resurserna kommer att kunna läggas på andra verksamheter.

Slutsatser

Kommunerna skapar till stor del själva sin framtid genom sin verksamhet och sina beslut. Det försvårar möjligheterna att förutspå effekterna av en sammanslagning.

Borgholm och Mörbylånga delar till stora delar förutsättningar och lokal identitet. En sammanslagning av Mörbylånga och Borgholm är sannolikt den enda potentiella kommunsammanslagningen i Sverige som inte skulle föranleda en stor diskussion om det nya kommunnamnet. Öland är också, tack vare sitt ö-läge, ett naturligt territorium.

En svårighet med kommunsammanslagning är att det kräver att de båda kommunernas politiska kultur och förvaltningskultur harmoniseras. En ölandsspecifik problematik ur ett sammanslagningsperspektiv är att en naturlig centralort, likt Visby i Gotlands

kommun, saknas. I finska sammanslagningar har de nya kommunerna löst frågan genom att fördela förvaltningarna till olika orter.

En sammanslagning orsakar också s.k. övergångskostnader till följd av till exempel harmoniseringen av servicen, lönerna och IT-system samt allmän turbulens kring förändringarna. Kostnaderna för en kommunsammanslagning syns ofta snabbare än de besparingar som den medför.

Verksamhetsmässigt skulle bildandet av ett Ölands kommun sannolikt få begränsade effekter på kort och medellång sikt. Inga skolor eller äldreboende läggs per automatik ned. Dessutom har skolinstitutionerna redan anpassats till en gemensam kommun genom nedläggningen av Runsten skola 2012.

En sammanslagning kommer på några års sikt få lägre administrativa kostnader som istället kan läggas på verksamheterna. Dessutom kommer Öland ”uppstå” i juridisk mening, vilket kommer att stärka Ölands röst regionalt och nationellt och sannolikt också stärka varumärket Öland.

Gemensam lokal identitet ger mycket goda förutsättningar för en framgångsrik sammanslagning, som kan få till stånd en ökad kapacitet att hantera kommunens utmaningar och uppgifter idag, men i än större utsträckning i framtiden. Öland har redan påverkats av ändrade klimatförutsättningar i form av vattenbrist. Antalet äldre kommer att fördubblas till år 2035. En högre kapacitet kan komma att krävas för att upprätthålla den kommunala servicen.

Vid en bedömning av nyttan med sammanslagning är det viktigt att ett nytt Ölands kommun inte enbart ställs mot dagens Mörbylånga eller Borgholms kommun, utan ställs mot Mörbylånga eller Borgholms kommun anno 2025 eller 2030. Detta tyder på en Ölands kommun skulle vara bättre rustat att lösa utmaningarna på sikt än Borgholm och Mörbylånga kommuner vara för sig.

Inledning

Sedan 1970-talets stora Kommunblocksreform, då riksdagen beslutade om ett stort antal kommunsammanslagningar har det inte förekommit några sammanslagningar i Sverige. De flesta kommuner har istället valt medelvägen att samverka med andra kommuner i kommunalförbund och gemensamma nämnder.

Samverkan har ökat kraftigt, från att ha bestått av bara ett tjugotal kommunförbund under 1980-talet till att idag bestå av drygt 200 kommunalförbund respektive gemensamma nämnder. Därutöver finns 180 företag som ägs gemensamt av två eller fler kommuner och ett ännu större antal samverkan genom avtal och i andra former. Den mångdubblade samverkan har kallats en *partiell kommunreform*. (Gossas 2006)

Under de senaste åren har debatten tilltagit om kommunernas situation och hur kommunstrukturen bör utformas. Bland annat ansåg Ansvarskommittén (SOU 2007:10) att den interkommunala samverkan innebar vissa problem och att den nuvarande kommunindelningen på lång sikt behöver förändras genom ett minskat antal kommuner.

Regeringen tillsatte nyligen en kommunutredning som syftar till att stärka kommunernas kapacitet för att mota samhällsutvecklingen, exempelvis i form av urbanisering, åldrande befolkning och ökad komplexitet i det kommunala uppdraget. Utredningen ska även föreslå vilka strukturella åtgärder som kan behövas för att kommunerna ska ha en kapacitet som står i proportion till deras uppgifter. Ett par av strukturåtgärder som utredningen ska titta på är frivilliga kommunsammanslagningar och utökad samverkan.

För att kommunindelningen ska ändras krävs att ändringen kan antas medföra *bestående fördel* för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter (Indelningslagen).

Mörbylånga och Borgholms kommuner har en lång tradition av samverkan. Redan 1970 bildades Ölands Kommunalförbund. År 2009 hölls en folkomröstning om en sammanslagning av de båda kommunerna. Nej-sidan vann med 56 procent av rösterna, medan 41 procent röstade ja. Men resultatet pekade åt olika håll i de båda kommunerna. I Borgholm röstade 51 procent för en sammanslagning och 46 procent emot, medan motsvarande siffror i Mörbylånga var 34 respektive 64 procent.

Den här studiens övergripande syfte är att undersöka konsekvenserna av en kommunsammanslagning mellan Borgholms och Mörbylånga kommuner. Syftet är att utreda vad en sammanslagning skulle innebära verksamhetsmässigt, demokratiskt och ekonomiskt. En bedömning kommer också att göras av hur kommunernas strategiska

förmåga påverkas. Studien kommer inte att landa i någon rekommendation eller bedömning om hur kommunstrukturen på Öland bör utformas.

Resultatet av uppdraget redovisas i föreliggande rapport. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har som organisation inte tagit ställning till utredningens slutsatser och förslag. Rapporten har sammanställts av Anders Folkesson (projektledare) och Bengt-Olof Knutsson.

Bakgrund

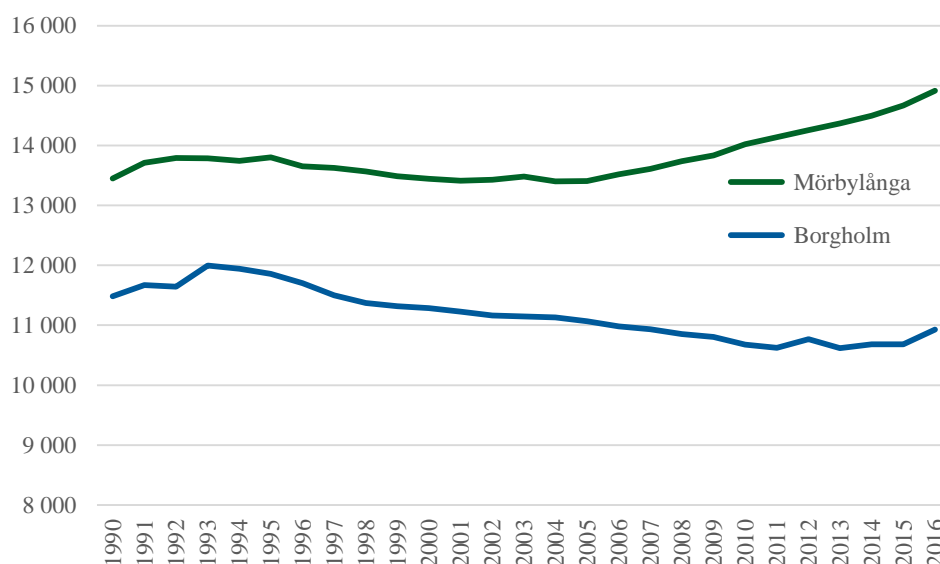
Både Borgholms och Mörbylångas kommuner bildades i början av 1970-talet i samband med de stora kommunslagningar (den så kallade Kommunblocksreformen) som de genomfördes nationellt.

Borgholms kommun är en sammanslagning av dåvarande Borgholms stad och Gärdslösa, Köpingsviks och Ölands Åkerbos kommuner. År 1966 slogs Mörbylånga och Ottenbys kommuner samman. Denna kommun fusionerades 1974 med Torslunda kommun.

Befolkning

Borgholm har 10 930 invånare och Mörbylånga har 14 916 invånare. Borgholm har haft en negativ befolkningsutveckling mellan 1993 och 2011, men har sedan dess ökat med 300 invånare. Mörbylångas invånarantal var någorlunda konstant mellan 1990 och 2005, men har därefter ökat med drygt tio procent.

Figur 1 Befolkningsutveckling i Mörbylånga och Borgholms kommuner 1990-2016

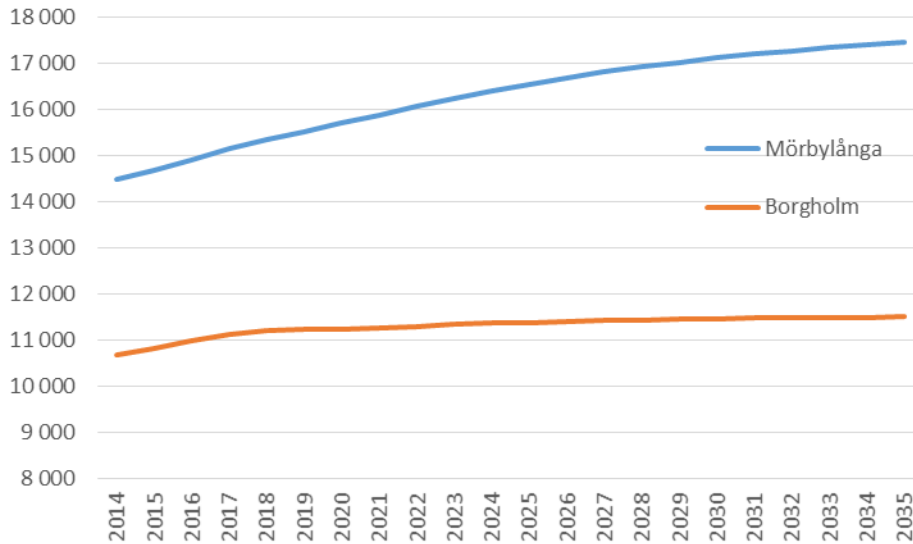


Prognosticerad befolkningsutveckling 2014-2035

Befolkningen förväntas öka från 25 500 invånare till knappt 29 000 invånare på Öland år 2035. Den största ökningen, nästan 3 000 personer, står Mörbylånga kommun för.

Borgholm antas öka med 600 invånare under samma tid. Skillnaden mellan kommunerna bidrar på att Mörbylånga har en yngre befolkning än Borgholm.

Figur 2 Befolkningsutveckling 2014-2035



Bebyggelsestrukturen har en stor betydelse för kommunernas sätt att organisera sin verksamhet. Tätortsgraden skiljer sig också markant mellan Borgholm och Mörbylånga, då den förra har en betydligt lägre tätortsgrad. Bara hälften av Borgholms invånare bor i en tätort, medan tre av fyra i Mörbylånga gör det.

Mörbylånga har tio tätorter med mer än 200 invånare, medan det bara finns fyra stycken i Borgholms kommun (se tabell 1). Den stora befolkningsökningen i Borgholms tätort 2015 beror på att SCB numera räknar in Köpingsvik i Borgholms tätort.

Tabell 1 2015 års tätorter i Mörbylånga och Borgholms kommuner efter folkmängd 1995-2015 (källa: SCB)¹

	1995	2000	2005	2010	2015
Mörbylånga kommun					
Färjestaden	4570	4475	4636	5018	5645
Mörbylånga	1954	1787	1784	1780	1824
Skogsby	514	521	528	569	948
Algutsrum	496	511	499	532	862
Vickleby	-	331	310	320	438
Glömminge	-	-	-	-	366
Degerhamn	430	417	372	331	338
Saxängen	-	-	-	-	315
Gårdby	292	257	262	257	277
Kastlösa	252	227	208	201	202
Borgholms kommun					
Borgholm	3279	3192	3093	3071	4344
Löttorp	491	472	455	438	562
Rälla	470	460	440	407	418
Stora Rör	-	-	-	-	209

Fotnot: Delvis annorlunda metod 2015 Läggs till att andra orter har ändrat.

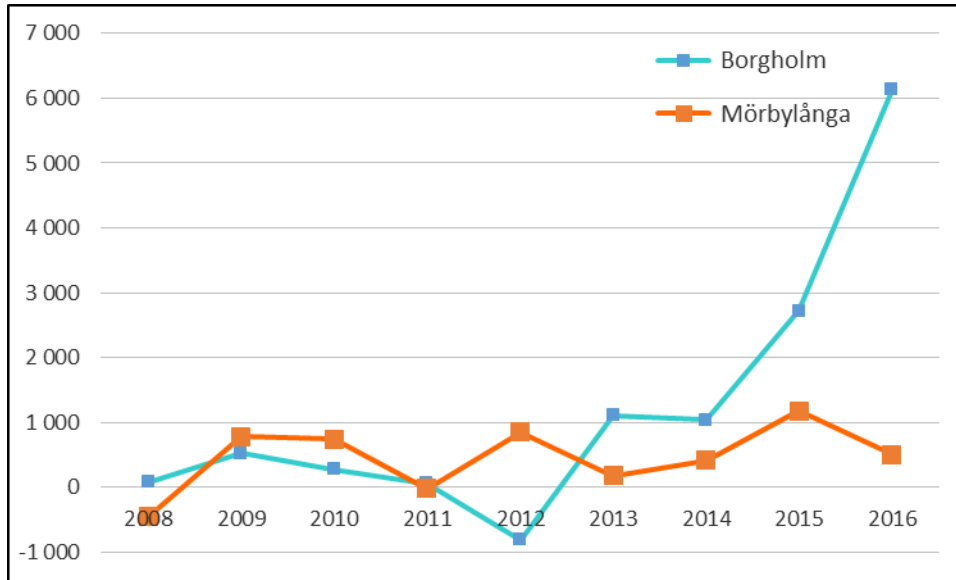
Ekonomi

I kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskilt kommun ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Balanskravet enligt kommunallagen innebär att enskilda kommun som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna.

Balanskravsresultatet har varit positiva för Borgholm och Mörbylånga under samtliga år (utom ett) sedan 2015. Mörbylånga gjorde ett negativt resultat 2008 och Borgholm 2012. Sedan 2013 har Borgholm haft ett betydligt bättre resultat än Mörbylånga.

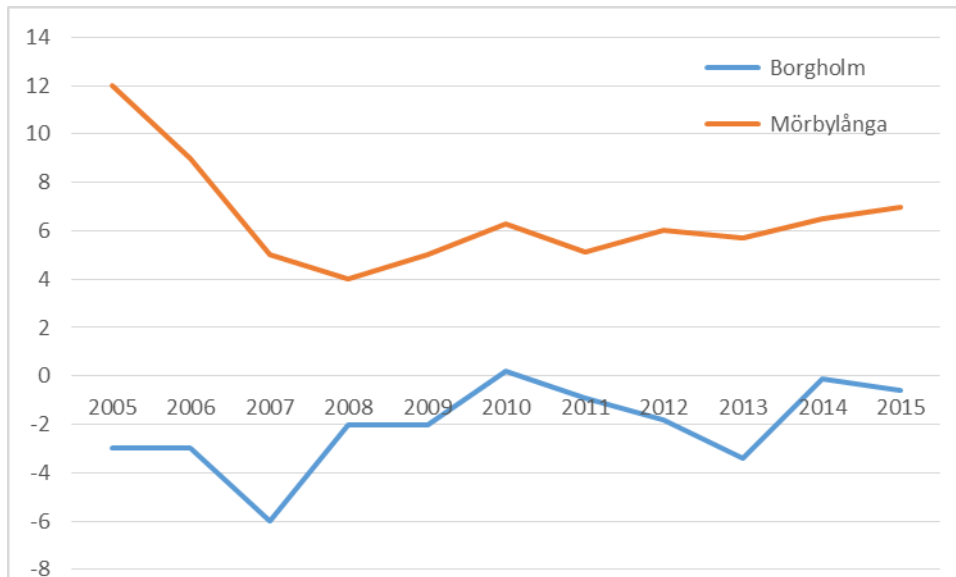
¹ Köpingsvik, Runsten och Böda i Borgholms kommun har upphört som tätorter enligt SCB:s definition. Detsamma gäller Arontorp, Grönhögen, Mörbylånga by, Norra Möckleby och Stenåsa i Mörbylånga kommun.

Figur 3 Balanskravsresultat år 2008-2016 för Borgholm och Mörbylånga kommuner (kr/inv)



Soliditeten mäter det egna kapitalet i relation till de totala tillgångarna och är ett mått på långsiktigt finansiellt handlingsutrymme. Soliditeten kan mätas inklusive eller exklusive pensionsskuld och för kommunen respektive för kommunkoncernen. pensionsskuld som intjänats före 1998.

Figur 4 Soliditet inklusive pensionsskuld (%) för kommunkoncern åren 2005-2015



Ovan redovisas soliditet inklusive pensionsskuld för Borgholms och Mörbylånga kommunkoncerner. År 2015 hade Mörbylånga en soliditet på sju procent. Således är tillgångarna sju procent större än skulderna. Borgholm har en soliditet på -1 procent. Noterbart är att skillnaderna mellan kommunerna har minskat under den senaste

tioårsperioden. Det innebär att kommunernas ekonomiska styrka är mer likvärdiga nu än för tio år sedan.

Båda kommuner har haft en hög investeringsnivå under senare år. Mörbylånga har investerat drygt 9 000 kr/inv under 2014 och 2015 på koncernnivå. Borgholms kommunkoncern har investerat 5 000 och 8 000 kronor per invånare under 2015 och 2016.

Skatteintäkter står i genomsnitt för två tredjedelar av kommunernas intäkter. Skattesatsen i Borgholm är 21,58 procent och 21,41 procent i Mörbylånga. Varken Mörbylånga eller Borgholm har gjort några skattesatsändringar under de senaste tio åren (dock har kollektivtrafiken och hemsjukvården skatteväxlats med landstinget).

Utjämningsystemet är en annan stor intäktskälla för kommunerna. Borgholm får ett bidrag på 13 286 kronor per invånare och Mörbylånga 8 507 kr/inv år 2017. Det motsvarar 7 respektive 4 skattekröner för Borgholm och Mörbylånga kommuner. Skillnaden beror på att Borgholm har en lägre skattekraft (185 000 kr/inv) än Mörbylånga (205 000 kr/inv), vilket ger Borgholm ett inkomstutjämningsbidrag som är 5 000 kr/inv högre än Mörbylångas. Utjämningsbidragen kommer inte att påverka vid en sammanslagning.

Samverkan mellan Borgholm och Mörbylånga

Borgholm och Mörbylånga bedriver redan idag samverkan på en lång rad områden.

År 1970 bildades Ölands Kommunalförbund. Det är ett kommunalförbund för Borgholm och Mörbylånga, vars ledamöter består av 10 förtroendevalda från kommunfullmäktigeförsamlingarna varav de båda arbetsutskotten i kommunstyrelserna ingår. Kommunalförbundet ansvarar för räddningstjänsten och turismfrågor. Tidigare ingick även näringslivsfrågor, vilket dock återgått till respektive kommun sedan något år tillbaka.

Borgholm och Mörbylånga ingår även i Kalmarsunds gymnasieförbund, tillsammans med Kalmar och Torsås kommuner. Förbundet bedriver såväl gymnasie- och vuxenutbildning, som kvalificerad yrkesutbildning.

IT-verksamheten bedrivs gemensamt genom avtalssamverkan. Borgholms kommun är utförare av verksamheten.

Överförmyndarverksamheten bedrivs sedan 2016 gemensamt med Mörbylånga, Borgholm och Kalmar kommun. Den gemensamma tjänstemannaorganisationen är placerad i Kalmar.

Det har funnits förslag på fler samverkansområden, exempelvis individ- och familjeomsorg och personalavdelning. Av olika anledningar har inte samverkan tillkommit på dessa områden. Ibland verkar orsaken ha varit att samverkan inte är ändamålsenlig när man fortfarande är två olika kommuner. Andra gånger förefaller lokaliseringsfrågan ha varit av betydelse.

Sammanslagningar i andra länder

Under de tio senaste åren har frågan om kommunernas storlek, antal och uppgifter återigen dykt upp på den politiska dagordningen i flera av de nordiska länderna.

Den danska regeringen genomdrev mellan åren 2004 och 2007 en strukturreform med sammanslagningar och nya uppgifter åt kommunerna. De nya kommunerna skulle ha minst 30 000 invånare. Under 2013 publicerades en utvärdering av reformen. Den konstaterar att reformen samlat sett skapat en mer robust offentlig sektor, men att reformens fulla potential när det gäller ekonomiska besparingar och förbättringar av verksamheten inte ännu infriats (denna utvärdering kommer till viss del redovisas i kapitel 3 och 4).

Ett exempel som kan vara intressant ur ett Ölandsperspektiv är kommunsammanslagningen på Bornholm. År 2001 hölls en folkomröstning, där 74 procent röstade för en sammanslagning av de då fem kommunerna på Bornholm. Sammanslagningen genomfördes år 2003. En opinionsundersökning 2003 visade att stödet för en sammanslagning sjunkit till 53 procent. Det markant lägre stödet indikerar att förväntningarna inte omedelbart infriades. År 2005 hade stödet ökat till 65 procent. (Olsen och Andersen 2006)

Norge

Norge har drygt 400 kommuner med vitt skilda förutsättningar. Stortinget har beslutat att genomföra en kommunsammanslagningsreform för att större och mer robusta kommuner med större uppdrag. Detta anses nödvändigt för att möta morgondagens utmaningar och ökade förväntningar från invånarna.

De första sammanslagningarna har redan genomförts. För att ge kommunerna ökade incitament ger staten ekonomiskt bidrag och nya uppgifter till kommuner som väljer att slås samman.

Finland

Regeringen initierade en sammanslagningsreform i mitten av 00-talet. Ambitionen var att en kommun skulle ha minst 20 000 invånare. Syftet med kravet på ett större befolkningsunderlag för de mest centrala välfärdstjänsterna på lokal nivå var att stärka kommunernas bärkraft och utjämna skillnader i tillgänglighet och kvalitet i tjänsterna mellan kommuner. Målet var en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur, och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

En kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

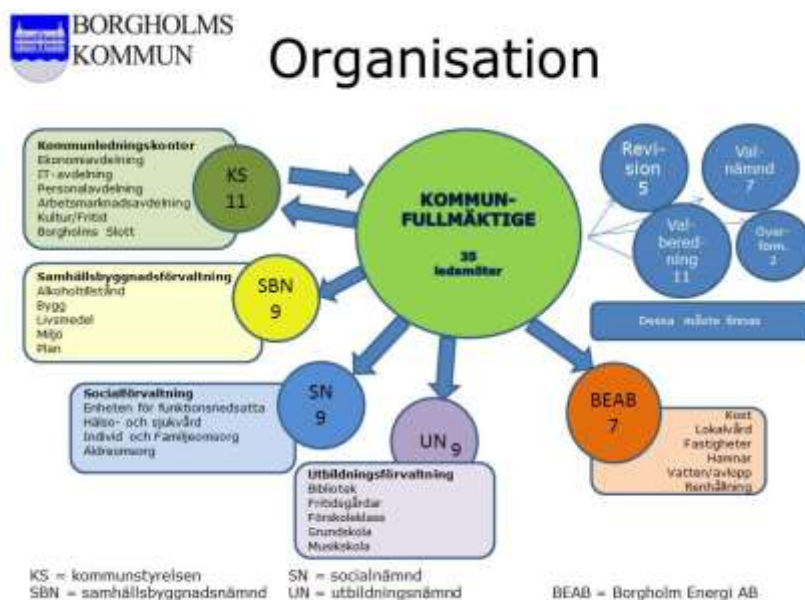
Mellan 2007 och 2016 genomfördes 75 kommunsammanslagningar i Finland, vilket innebar att antalet kommuner minskat med ungefär en fjärdedel till 313.

Kap 3 Demokrati och styrning:

I detta kapitel kommer den nuvarande politiska organisation och förvaltningen att beskrivas. Därefter kommer resonemang om tänkbara konsekvenser av en sammanslagning.

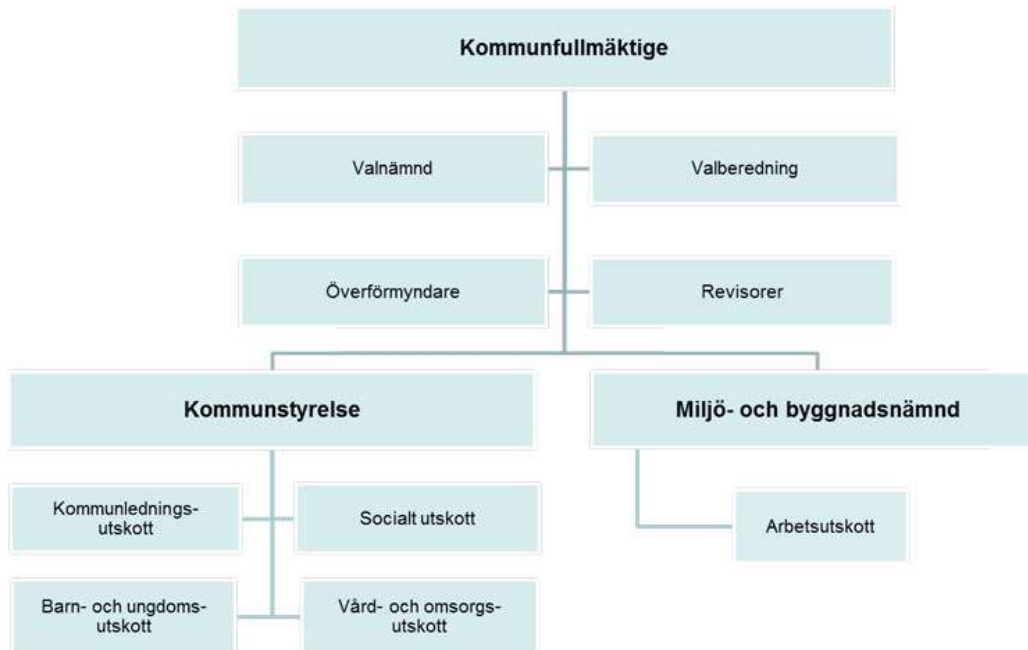
Borgholms kommun har en traditionell nämndorganisation med kommunstyrelse, samhällsbyggnadsnämnd, utbildningsnämnd och valnämnd. Fullmäktige har 35 ledamöter. Koncernen består även av Borgholm Energi AB som bland annat ansvarar för fastigheter, vatten/avfall, renhållning och kost.

Figur 5 Organisationsskiss Borgholms kommun 2016



Mörbylånga kommun har en politisk organisation med två nämnder: kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden. Under kommunstyrelsen ligger fyra utskott (Kommunledningsutskottet, barn- och ungdomsutskottet, vård- och omsorgsutskottet respektive socialt utskott). De tre förstnämnda utskotten har fem ledamöter, medan det sociala utskottet har tre ledamöter.

Figur 6 Politisk organisation i Mörbylånga kommun



Förvaltningsorganisationen följer till viss del den politiska strukturen (se figur 7 nedan). M-verksamheten innehåller kommunens välfärdsuppgifter (skola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg) och står för en stor del av kostnaderna.

Figur 7 Förvaltningsorganisation i Mörbylånga kommun



Borgholms och Mörbylånga kommuner är medlem i olika kommunalförbund. Det gemensamma kommunalförbundet, Ölands Kommunalförbund är huvudman för turistverksamheten och räddningstjänsten på Öland. Mörbylånga kommun är

därutöver medlem i Kalmarsundsregionens renhållare, som är ett kommunalförbund som hanterar hushållsavfall inom Kalmar, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn och Torsås kommuner.

Mörbylånga hade 11 448 röstberättigade invånare vid 2014 års kommunalval och Borgholm hade 8 958. Fullmäktigeförsamlingar består av 35 ledamöter i Borgholm och 49 ledamöter i Mörbylånga kommun, vilket är högre än lägstnivå som Kommunallagen fastställt till 31 ledamöter i respektive kommun.

Borgholm har 99 förtroendevalda, vilket ger 108 invånare per förtroendevald. Mörbylånga har 92 förtroendevalda, eller 158 invånare per förtroendevalda. Båda kommunerna har fler invånare per politiker än såväl länet (179 politiker per invånare) och riket (265 per invånare).

Valdeltagandet vid 2014 års kommunalval var högt i båda kommunerna, 86 procent i Borgholm och 88 procent i Mörbylånga.

Kostnaden för den politiska verksamheten var 850 kr/inv i Mörbylånga och 812 kr/inv i Borgholm (riket 879 kr/inv).

3.1 Effekter av en kommunsammanslagning för demokrati och styrning

Borgholm och Mörbylånga har byggt sina politiska organisationer på fundamentalt skilda sätt. Borgholm har en traditionell nämndorganisation med en förvaltning som verkställer respektive nämnds beslut. Mörbylånga, å andra sidan, har enbart en nämnd (miljö- och byggnadsnämnden) utöver kommunstyrelsen. Därutöver har Mörbylånga utskott under kommunstyrelsen. En stor del av kommunens stora utgiftsområden är samlad i den så kallade "M-sektorn". Mörbylånga genomför också dialogmöte, där kommunfullmäktiges presidium, tillsammans med partiernas gruppleddare och tjänstemän, bjuder in föreningar, kommuninvånare och andra intresserade på olika orter i kommunen för att ta reda på invånarens åsikter om frågor som rör respektive bostadsort.

Vid en sammanslagning kommer det vara nödvändigt att bestämma sig för vilken slags organisation som en eventuell ny kommun ska ha. SKL har inga synpunkter på vilken organisation som bör väljas. Vi vill emellertid betona vikten av förarbetet innan man väljer organisation. Förvaltningarna kan tänkas vara vana att arbeta på delvis olika sätt i de två kommunerna.

Den nya kommunen måste fastställa antalet ledamöter i fullmäktige. Vid en sammanslagning ska den nya kommunen ha minst 31 ledamöter. Det finns inget tak för hur många fullmäktigeledamöter som kommunen kan ha. Att ha samma antal ledamöter (84 stycken) som Mörbylånga och Borgholm har idag skulle dock innebära ett mycket stort fullmäktige i förhållande till invånarantalet. Som jämförelse har Kalmars och Växjö kommunfullmäktige 61 ledamöter vardera och Jönköping 81 ledamöter. En rimligare jämförelse är kommuner med mellan 20-30 000 invånare. Denna grupp har i genomsnitt 45 ledamöter.

Vid en eventuell sammanslagning kommer den nya kommunen som utgångspunkt att fortsätta ha en enda valkrets, eftersom den nya kommunens invånarantal inte kommer att överstiga 36 000 personer. Vid särskilda skäl kan dock en kommun ha mer än en valkrets, även om befolkningen understiger 36 000 invånare. En kommunsammanslagning bör kunna vara ett sådant särskilt skäl.

Antalet valkretsar är en väsentlig fråga. Om man väljer två valkretsar, exempelvis nuvarande Mörbylånga och Borgholms kommuner, så garanteras den geografiska spridningen av fullmäktigeledamöter. Nackdelen kan vara att man institutionaliserar gamla gränser i den nya kommunen och att ledamöterna representerar just sin kommun, istället för hela den nya kommunen. Det skulle kunna medföra att sammanslagningens fördelar inte kommer att tillvaratas.

Antalet valkretsar påverkar även möjligheten för småpartier att komma in i fullmäktige. Från och med 2018 års kommunval införs en småpartispärr på två procent för ej valkretsindelade kommuner. Givet 2014 års valdeltagande i Mörbylånga (10 100 röster) och i Borgholm (7 700 röster) kommer det att behövas minst 350 röster för att klara spärren. Att klara spärren garanterar dock inte några mandat, utan det beror på antalet fullmäktigemandat. Med två valkretsar räcker det att få minst tre procent i den ena valkretsen för att få en fullmäktigeplats. Den exakta småpartispärren avgörs av hur många fullmäktigeledamöter som finns i den nya kommunen. Ju färre ledamöter, desto högre småpartispärr.

Graden av delegering till förvaltningen förefaller också skilja mellan Borgholm och Mörbylånga. Mörbylånga har en mer långtgående delegation till förvaltningen, medan fler beslut fattas av de politiska organen i Borgholm.

Ett annat organisatoriskt spørsmål är hur de kommunala bolagen ska organiseras. Borgholms Energi ansvarar för många viktiga avgifts- och skattefinansierade frågor i Borgholms kommun. Det senare sköts vanligtvis av en kommunal förvaltning, inte ett bolag. Mörbylånga Bostads AB har hand om fastighetsfrågor och de kommunala hyresrätterna. Till synes kompletterar Borgholms Energi och Mörbylånga Bostads AB varandra, eftersom deras huvudinriktningar verkar på olika områden. Det begränsar de organisatoriska konsekvenserna vid en eventuell kommunsammanslagning. Likväl skulle de indelningsdelegerade behöva fundera på hur en ny gemensam kommunkoncern skulle utformas och vilken verksamhet som de olika kommunala bolagen ska ha.

Ölands Kommunalförbund skulle vid en sammanslagning upphöra. Det medför att beslut behöver fattas om organisationsformen för räddningstjänsten och turismverksamheten som idag bedrivs inom kommunalförbundet. Räddningstjänsten organiseras alltid i förvaltningsform, i de kommuner som inte bedriver den i interkommunal samverkan. Turismverksamheten organiseras vanligtvis i egen regi, genom samverkan med andra kommuner eller att verksamheten läggs ut på ett privat marknadsbolag, format av de lokala turistföretagen.

Interkommunal samverkan har vissa nackdelar utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv. Styrningen kan komma att förenklas och förtroendeuppdragen läggas på fler personer jämfört med dagens situation, där KSAU i respektive kommuner är förbundets ledamöter.

Erfarenheter

Det är svårt att se några tydliga skillnader i demokratins funktionssätt mellan små och stora kommuner. Det är dock inte detsamma som att säga att kommunsammanslagningar inte per automatik påverkar hur väl lokaldemokratins fungerar. Antalet förtroendevalda per invånare sjunker. På kort till medellång sikt handlar det dock snarare om processer: vad händer egentligen med det politiska systemet när två kommuner ska styras gemensamt under ett helt nytt, sammanslaget fullmäktige?

Erfarenheter från den danska kommunsammanslagningens reformen visar att fritidspolitiker i de sammanslagna kommunerna upplever att de förlorat makt och inflytande, dvs. att makten koncentrerats i toppen av organisationen till hel- och deltidsarvoderade (jämfört med kommuner som inte slagits samman). Förvaltningsapparaten anses stärkt sitt politiska inflytande på de folkvaldas bekostnad i de sammanslagna kommunerna, jämfört med icke-sammanslagna. (Erlingsson 2017).

Det förefaller naturligt att fritidspolitiker känner sig marginaliserade vid kommunsammanslagningar. I Borgholms fall skulle en fullmäktigeledamot kanske gå från att vara en av 35 ledamöter till att i en Ölands kommun vara en av ett större fullmäktige. Rimligen försvåras då också möjligen att påverka. En viktig fråga är vad som är alternativet till sammanslagning. Kommer Borgholm och Mörbylånga fortsätta precis som idag eller kommer samverkan med andra kommuner att öka? Om samverkan med andra kommuner ökar, så kan effekten med maktkoncentration bli liknande som vid en sammanslagning.

Principiella diskussioner

I samband med sammanslagningens reformer beträffande såväl kommun som landsting har demokratiperspektivet haft en central roll.

Ansvarskommittén som föreslog landstingssammanslagningar menade att identitet var ett kriterium för att sammanslagningen skulle bli lyckad. Indelningskommittén (SOU 2016:48) ansåg att det var viktigt att samverkan mellan landsting gjort att de indirekta politiska organen fått för stor betydelse. Sammanslagningar av landsting skulle därför minska deras omfattning och förstärka landstingsdemokratien.

I Norge pågår för närvarande en kommunreform. Demokratiska hänsyn framförs även här som ett viktigt perspektiv. Förarbetena ansåg att ett kriterium för att kommunen skulle kunna fylla sin roll som en god demokratisk arena är en gemensam lokal identitet.

Lokal identitet

Politiska beslut kräver legitimitet och förankring. Att man inom kommunen känner en gemenskap inom och en anknytning till kommunen är därför viktigt för att den kommunala demokratin ska fungera väl. En lokal identitet som överensstämmer med kommunindelningen underlättar samarbetet inom politiken och minskar risken för att en situation där olika kommundelar strider mot varandra ska utvecklas.

Identitetsfrågan framstår som avsevärt enklare vid en sammanslagning av Mörbylånga och Borgholm kommuner än någon annanstans i Sverige. Ölandsidentitet förefaller för flertalet boende på Öland vara starkare än anknytning till respektive kommun.

Det är vår bedömning att den lokala identiteten snarare skulle stärkas än försvagas vid en sammanslagning, vilket skulle vara positivt för den lokala demokratin.

Det är även värt att påtala att Öland inte existerar i formell mening idag. Öland är såklart ett landskap, men dessa saknar formell, juridisk betydelse. Att inrätta en Ölands kommun skulle därför kunna stärka Öland som varumärke.

Centralortsteorin

I samband med den nationella Kommunblocksreformen på 1960- och 70-talet minskade antalet kommuner från drygt 800 till 278. En bärande princip för Kommunblocksreformen var den så kallade centralortsteorin, enligt vilken kommunindelningen anpassas till funktionella regioner på lokal nivå. Tanken var att med vetenskaplig metod runt en centralort sammanföra områden som hörde ihop bland annat bebyggelsemässiga, arbetskraftsmässiga, trafikmässiga och kommersiella avseenden (SOU 1961:9). Ett annat kriterium var att de nya kommunerna skulle utgöra näringsgeografiskt sammanhållna enheter.

Näringsgeografiskt framstår en sammanslagning på Öland som relativt oproblematiskt. De huvudsakliga näringarna är desamma i Borgholm och Mörbylånga kommuner med turism och jordbruk.

Beträffande centralort finns ingen given centralort på Öland. Borgholm och Mörbylånga är centralorter i respektive kommun. Samtidigt är Färjestaden den största och snabbast växande tätorten på Öland (se tabell 1). Denna struktur skapar möjligheter att förlägga service på flera orter. Samtidigt finns risken för splittring inom den kommunala organisationen, om den lokaliseras på ett flertal ställen.

Motsvarande problem förekom vid de diskussionerna om region- och landstingssammanslagningar i Norrland, Svealand och Västra Götaland/Värmland (Indelningskommittén). Dessa landsting var överens om att uppnå ”inomregional balans”, med vilket avsågs att de olika centrumen för hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och regional utveckling samt residensstad skulle fördelas runt om i de nya länen, snarare än att centralisera samtliga centrala funktioner till en enda stad. Likaså har det i Finland varit vanligt att fördela förvaltningen på flera kommundelar i

den nya förvaltningen (Den nya kommunen – en studie av tidigare kommunsammanslagningar (2013)).

Frågor som behöver lösas vid en eventuell sammanslagning:

- Hur många valkretsar ska kommunen ha?
- Hur många ledamöter ska finnas i fullmäktige?
- Vilken politisk respektive tjänstemannaorganisation ska en ny kommun ha?
- Vilken uppgiftsfördelning mellan politik och förvaltning?
- Vilka ansvarsområden ska de kommunala bolagen ha?
- Hur bör bolagen i kommunkoncernen organiseras?

4 Verksamhetsfrågor vid en sammanslagning

Förskolestruktur

Borgholm har idag tolv förskolor fördelade på olika platser i kommunen (Björkviken, Runsten, Rälla, Löttorp, Böda, Södvik, Borgholm, Gärdslösa) och en friförskola (Borgholm). Mörbylånga har 16 förskolor.

Personaltätheten är i Borgholms kommun 6,6 barn/årsarbetare och 4,8 barn/årsarbetare i Mörbylånga. Lokalkostnaderna per inskrivet barn är högre i Mörbylånga (21 125 kr) än i Borgholm (19 197 kr).

Trots högre personaltäthet och lokalkostnader i Mörbylånga, så är deras nettokostnadsavvikelse (3 procent) betydligt lägre än i Borgholm (19 procent). Med det menas att kostnader i Borgholm är 19 procent högre än vad de borde vara enligt kostnadsutjämningsystemet. Avvikelsen mot vad förskolan bör kosta kan bero på högre ambitionsnivå eller lägre effektivitet. En tredje orsak kan vara att kostnadsutjämningsystemet för förskolan inte kompenserar Borgholm för deras låga tätortsgrad (vilket görs i utjämningsystemet för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg).

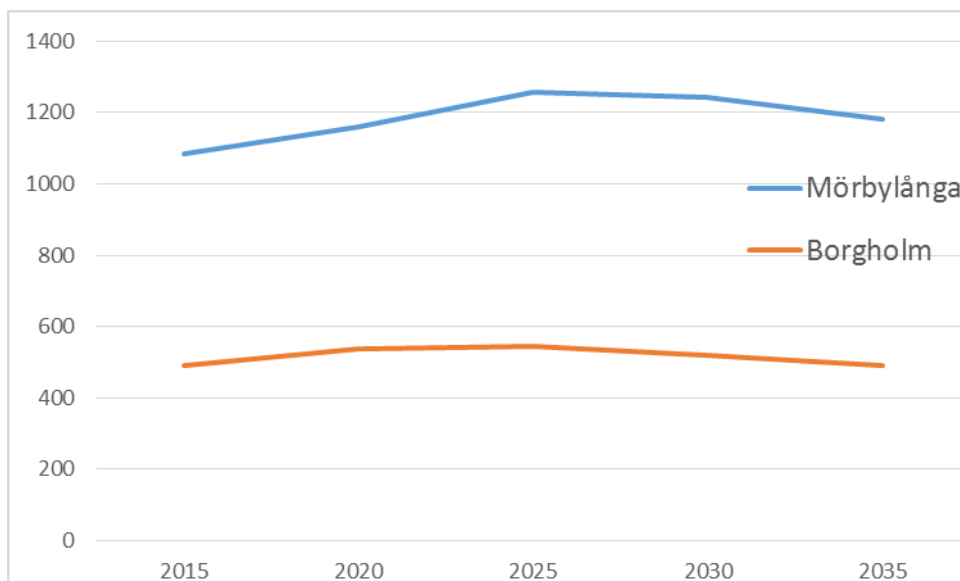
Förskolan efter en eventuell sammanslagning

Förskoleverksamheten bygger på en närhet till elevernas bostad. Det är därför svårt att se några stora direkta konsekvenser för förskoleorganisationen vid en sammanslagning.

På längre sikt avgör dock elevunderlaget hur många förskoleplatser som behövs i kommunen. Befolkningsprognosen pekar på 150 fler förskoleelever i Mörbylånga och knappt 50 fler i Borgholm till år 2025.

Förskolan är kanske den verksamhet som är mest lokal till sin karaktär, eftersom barnen inte kan förväntas åka särskilt långt till verksamheten. Det medför också att en sammanslagning sannolikt skulle få begränsade effekter på förskoleverksamhetens lokalisering.

Figur 7 Antal 1-5 åringar i Mörbylånga och Borgholms kommuner fram till 2035



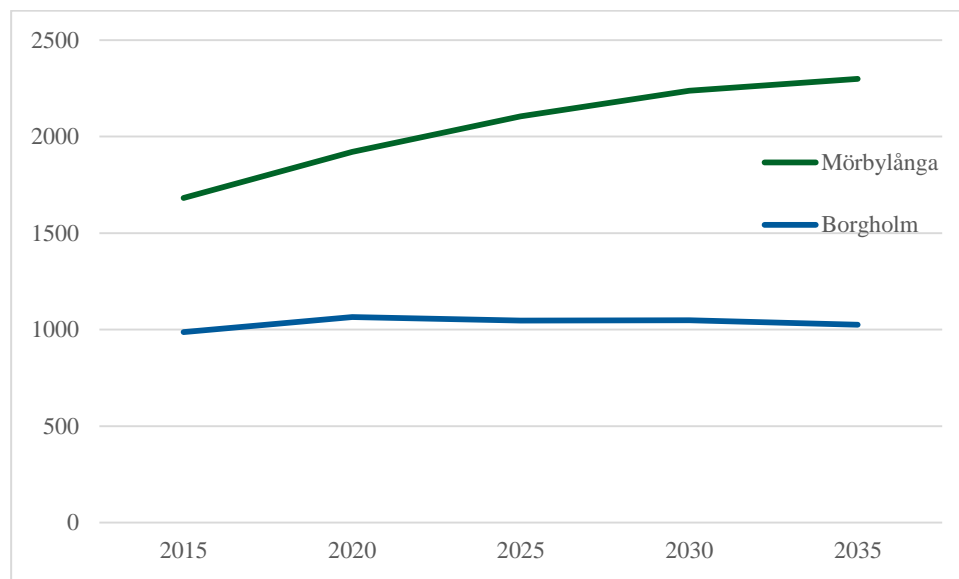
Grundskolestruktur

Andelen grundskolebarn är 11,5 procent i Mörbylånga, vilket är i linje med riksgenomsnittet. I Borgholm är det något lägre, nio procent av befolkningen är mellan 6 och 15 år.

I Mörbylånga kommun finns sju kommunala grundskolor. F-6-skolor finns längst i söder, Degerhamn, och i norra kommundelen i Gårdby och Glömminge. Därutöver finns tre grundskolor i Färjestaden, en i Mörbylånga inkl högstadiestadium och en friskola (Färjestaden). Borgholm har sex grundskolor, spridda i kommunen från Lötörp i norr till Gårdslösa och Rälla i söder.

Mörbylånga har en nettokostnadsavvikelse på 12 procent och Borgholm på 9 procent. Båda kommuner har alltså högre kostnader än motiverat utifrån demografiska och geografiska förutsättningar.

Figur 8 Prognosticerat antal 7-15-åringar 2015-2035



Grundskolan efter en eventuell sammanslagning

Grundskolan förväntas vara lokaliserad relativt nära elevernas bostad. Den största potentialen för sammanslagningseffekter finns därför i närheten av kommungränsen.

I gränsområdet finns grundskolor i såväl Rälla (Borgholms kommun) som Glömminge på västra sidan och i Gårdby och Gårdslösa på östra sidan. Mellan Rälla och Glömminge är avståndet 7 km och mellan Glömminge och Gårdby är drygt 20 km.

Borgholms kommun avvecklade för några år sen delar av Runsten skola nära kommungränsen på den östra sidan av kommunen. Efter avvecklingen har en stor andel av eleverna i Runstens skolas upptagningsområde valt att söka sig till Gårdby skola i Mörbylånga kommun.

Glömminge och Gårdby skola gjorde om- och nybyggnation på närmre 25 miljoner kronor år 2013.

Gårdby skola har ca 140 elever i årskurserna F-6, varav 30 elever kommer från Borgholms kommun. Gårdby skola anses ha en hög beläggning och ha ett utbyggnadsbehov. Skolstrukturen kan sägas redan vara anpassad till en gemensam kommun på östra sidan efter nedläggning av delar av Runstens grundskola.

På den västra sidan är Rälla skola (Borgholms kommun) en F-5-skola har 62 elever och en bedömd kapacitet på 85 elever. Av de sextioåttio elever är ungefär tio procent asylsökande. Glömminge skola (Mörbylånga kommun) som rymmer år F-6, förskola 1-5 år och fritidshem, har totalt cirka 170 barn och anses vara relativt nära full beläggning.

På den västra delen av kommungränsen växer Glömminge i Mörbylånga kommun. Tätorten Rälla i Borgholms kommun har dock, som framgick av tabell 1, minskat sin

befolkning från 470 till 418 personer mellan 1995 och 2015. Även om det inte förefaller finnas några fler omedelbara samordningseffekter beträffande skolstrukturen vid en kommunsammanslagning, så kommer utvecklingen av antalet barn att avgöra om Rällaskolans framtid. Idag är ungefär 10 procent av skolans elever asylsökande.

Det kommer att finnas möjlighet att göras effektiviseringar kring administration (se avsnittet *Administration* nedan) och att öka specialistkompetensen. Den centrala skolförvaltningen som ansvarar för förskole- och grundskoleverksamheten består idag av 3,5 årsarbetskrafter (skolchef, utvecklingsledare) i Mörbylånga och sex anställda i Borgholm (utbildningschef, förvaltningssekreterare, stabschef, IT-pedagog, specialpedagog och utbildningssamordnare). Antalet anställda är inte helt jämförbara, eftersom verksamheterna inte är organiserade på samma sätt i de båda kommunerna. Men vid en sammanslagning skulle den nya kommunen få cirka tio centralt placerade tjänstemän. Det skulle medföra större möjligheter att specialisera och fördjupa sig på särskilda områden. Inom skolområdet skulle det innebära högre kvalitet och effektiviseringar vad gäller bland annat att söka de 40-talet specialdestinerade statsbidragen för skolan eller att ta fram socioekonomiska resursfördelningsmodeller, vilket numera är ett krav enligt Skollagen.

Gymnasieskola

Både Mörbylånga och Borgholm är medlemmar i Kalmarsunds Gymnasieförbund tillsammans med Torsås och Kalmar. Det finns en gymnasieskola i Borgholm med introduktionsprogram, Hotell- och Turismprogrammet och Restaurang- och Livsmedelsprogrammet.

Då gymnasieverksamheten redan ligger inom ett kommunalförbund påverkas det inte av en kommunsammanslagning.

Äldreomsorg och LSS

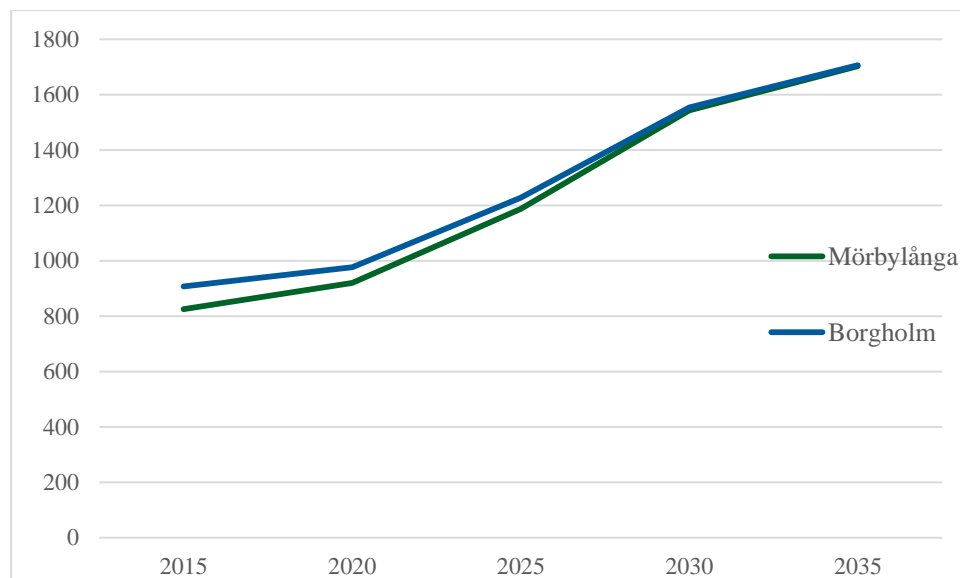
Befolkningsmässigt har Borgholm en äldre befolkning. Var tredje invånare är 65 år eller äldre, vilket är högst i hela landet. Andelen som är minst 80 år utgör 8,6 procent av befolkningen. I Mörbylånga är 26 procent minst 65 år och 5,6 procent är 80 år eller äldre. Den äldre befolkningen gör att äldreomsorgsbehovet är 45 procent större i Borgholm än Mörbylånga, enligt kostnadsutjämningsystemet.

Mörbylånga har fyra äldreboenden placerade i Mörbylånga och Färjestaden med 16-57 platser. Borgholm har också fyra särskilda boenden med 22-50 platser, lokaliserade i Löttorp, Köpingsvik och Borgholm.

I Mörbylånga kommun bor en högre andel av 80+-åringarna på särskilt boende, 11,4 procent, medan motsvarande andel i Borgholm är nio procent. Figuren nedan visar att antalet 80+ kommer att nästintill att fördubblas på Öland. Andelen 80+-åringar kommer att vara 15 procent i Borgholm och tio procent i Mörbylånga.

Äldreomsorgen bedrivs något billigare än förväntat i Borgholm, medan Mörbylångas nettokostnadsavvikelse är fem procent högre än förväntat.

Figur 9 Antal 80+-åringar i Borgholm och Mörbylånga kommuner



Både Borgholms och Mörbylånga kommuner har infört lagen om valfrihetssystem (LOV) gällande hemtjänst för personer som bor i ordinärt boende sedan några år tillbaka. Den insatsbaserade timersättningen är 313 kronor för boende i Borgholm och 382 kronor i den övriga kommunen. Mörbylånga har också infört valfrihetssystem för hemtjänsten i ordinärt boende. Ersättningen per beviljad timme är 296 – 307 kronor för service och 320 – 331 kronor för omvårdnad i tätort respektive landsbygd.

Det är visserligen inte oproblemiskt att jämföra olika resursfördelningssystem, särskilt som biståndsbedömningen kan skilja sig kraftigt. Med dessa reservationer framstår det dock som att Borgholm satsar större resurser på hemtjänsten på landsbygden jämfört med Mörbylånga.

Vid en sammanslagning skulle en större diversifiering kunna genomföras av de särskilda boendena. Man skulle kunna ha olika inriktningar på olika boenden, vilket skulle förbättra möjligheten att få ett boende som passar individen. Fördubblingen av antalet 80-åringar till år 2035 kommer innebära ett successivt ökat behov av platser på särskilda boenden. Om var tionde 80+-åring kommer bo på särskilt boende även då, så innebär det att ytterligare 170 boendeplatser behövs. Äldreomsorgen riskerar att bli totalt dominerande uppgiften i framförallt Borgholms kommun med 15 procent av befolkningen i åldersgruppen 80+ år enligt figuren ovan. Det kommer att krävas att en hög andel av den arbetsföra befolkningen kommer inom äldreomsorgen. Med en större kommun förbättras planeringsförutsättningarna och möjligheterna till skalfördelar.

Hemtjänsten skulle få en större geografi och brukarunderlag att täcka. Det medför möjligheter till synergieffekter, särskilt för området vid kommungränsen. En harmonisering av ersättningarna i valfrihetssystemen är nödvändiga.

Resursfördelningssystemen påverkar incitamenten och möjligheterna att utföra hemtjänst i hela kommunen, varför de kan få ett stort genomslag. Stor vikt bör därför läggas vid översynerna av dessa.

Kapacitet beträffande mer specialiserade och komplexa uppgifter

Kommunernas uppdrag har blivit alltmer komplext och staten ställer stora krav på specialistkunskaper bland samtliga kommuner oavsett kommunens storlek. Graden av specialisering har pekats ut av många (bland annat Småkom, direktiven till kommunutredningen) som en utveckling som påverkar kommunernas förutsättningar.

Under senare år har ett flertal rapporter och nya lagkrav ställts på kommunerna. Den kanske mest betydande nya uppgiften för kommunerna har varit ansvaret för mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Från början ansågs det inte vara rimligt att alla kommuner skall bygga upp den kompetens som krävs. De 20-talet s.k. avtalskommunerna kommer därför bygga upp omfattande specialistkompetens och erfarenhet (prop 2005/06:48). I takt med att mottagandet växte krävdes emellertid att alla kommuner skulle vara skyldiga att anordna boende för ensamkommande flyktingbarn.

Dricksvattenutredningen (SOU 2016:32) pekar på samhällsförändringar, demografi och klimatförändringar som påtagliga utmaningar för dricksvattenförsörjningen och kräver större mellankommunalt samarbete för att klara frågan. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition som om att kommunerna ska förebygga och rehabilitera personer med spelmissbruk (Prop. 2016/17:85). För uppgiften kommer kommunerna att få två kronor per invånare. Ett annat exempel är att skollagen numera stadgar att kommunerna måste ha en intern resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund.

En grundtanke bakom den danska kommunsammanslagingsreformen var att de dåvarande mindre kommunerna är för små i förhållande till de lagstadgade uppgifterna. Mindre kommuner hade problem med att få en tillräcklig professionell robusthet/kompetensförsörjning på en rad områden och högre kostnader än de större kommunerna. Större kommuner skulle ge högre kvalitet och effektivitet för de olika uppgiftsområdena.

Professionell robusthet handlar om kommunens möjligheter att uppfylla de politiskt målen. Den danska Strukturkommissionen definierade en professionellt robust enhet som personalmässigt, teknologiskt, organisatoriskt och ledningsmässigt har förutsättningar att lösa uppgifterna med en hög grad av måluppfyllelse. Det är alltså bland annat tal om sannolikheten att säkra den nödvändiga kompetensen i form av specialister, verksamhetsutveckling, erfarenhetsuppsamling. I förlängningen spelar det geografiska och befolkningsmässiga sammanhanget stor roll för möjligheterna att få till stånd professionell robusthet (Evaluering af kommunalreformen, sid 56).

Vid utvärdering av den danska kommunsammanslagingsreformen svarade 98 procent av de sammanslagna kommunerna att sammanslagningen i hög eller i mycket hög grad bidragit till att öka den professionella bärkraftigheten (Ibid.).

Sammanslagna kommuner menar också i stor utsträckning (58 procent) att möjligheterna att rekrytera kvalificera medarbetare har förbättrats. Det har också lett till mindre sårbara enheter. Positiva effekter på fackmiljön har varit särskilt tydliga i relativt små uppgiftsområden, där större enheter leder till ökade volymer. (Houlberg 2013)

Livsmedel- och dricksvattenkontroll

Kommunerna har ansvar för livsmedelskontrollen och dricksvattenkontrollen, som är ett exempel på en verksamhet som skulle få större volymer efter en sammanslagning. Det är också en verksamhet med ovanligt god datatillgång om antal faktiska årsarbetskrafter, hur stort personalbehov som kommunerna anser sig ha, antal utförda kontroller och intäkter från kontroller och registreringar. Därigenom kan man få uppgifter om i vilken utsträckning som kommunerna utfört sin uppgift. Det säger dock inte nödvändigtvis något om kvaliteten på kommunernas kontroller.

Verksamheten är avgiftsfinansierad, så kommunerna har rätt att ta ut avgifter från de kontrollerade. Båda kommunerna har en kontrollavgift på 800-900 kr/timme.

Tabell 2 Livsmedelkontroll i Borgholm och Mörbylånga kommuner år 2015

	Årsarbetskrafter livsmedelskontroll (faktisk)	Behov årsarbetskrafter, livsmedelskontroll	Årliga kontrollavgifter, livsmedel	Extra kontrollavgifter, livsmedel
Borgholm	2,2	2,3	890 800	69 460
Mörbylånga	1,5	1,75	546 396	3 356

Borgholm och Mörbylånga kommuner har 2,2 respektive 1,5 årsarbetskrafter som arbetar med livsmedelskontroll, vilket är något lägre än deras upplevda behov. Det innebär att Borgholm har fakturerat för ungefär 1 000 timmars kontroll och Mörbylånga 700 timmar. Borgholm har kontrollerat 288 objekt och Mörbylånga 140.

Tabell 3 Dricksvattenkontroll i Borgholm och Mörbylånga kommuner år 2015

	Årsarbetskrafter dricksvattenkontroll (faktisk)	Behov årsarbetskrafter, dricksvattenkontroll	Årliga kontrollavgifter, dricksvatten	Extra kontrollavgifter, dricksvatten
Borgholm	0,1	0,3	18 800	0
Mörbylånga	0,1	0,3	0	0

Både Borgholm och Mörbylånga har enbart 0,1 årsarbetskraft vardera inom dricksvattenkontroll, medan de båda kommunerna bedömer att deras behov är 0,3 årsarbetskrafter.

Mörbylånga har 24 dricksvattenanläggningar, varav två stycken kontrollerades under år 2015. I Borgholms kommun kontrollerades två av 15 anläggningar under året. Som jämförelse kontrollerades 40 procent av anläggningarna i landet (Livsmedelsverkets rapportserie nr 18/2016, Bilaga 6, sid 5f).

Kommunerna får ta ut avgifter för sina dricksvattenkontroller. Borgholms kommun har intäkter på 18 800 kronor för årlig kontroll, i övrigt redovisas inga intäkter för extrakontroller. Det tyder på att inga extrakontroller har gjorts, varken i Borgholm eller Mörbylånga.

Kommunernas tillsyn inom livsmedel och dricksvatten är som ovan nämndes två områden som staten utreder en hårdare styrning för att öka den kommunala kompetensen på området. Det innebär en ökad risk att staten inför obligatorisk samverkan mellan landets kommuner.

Det är också två områden som har extra stor betydelse på en plats med omfattande turistnäring, som på Öland. Med en liten personalstyrka är det svårt att upprätthålla, behålla och utveckla kompetensen inom alla olika verksamhetstyper, bygga upp erfarenhet av exempelvis matförgiftningsutbrott, hantera eventuella intressekonflikter och arbeta med utvecklingsinsatser. Sårbarheten är stor hos en liten kontrollmyndighet. I denna utredning gör vi ingen kvalitetsbedömning av kommunernas tillsynsarbete på dessa områden. Både Livsmedelsverket och SKL är positiva till samverkan mellan kommunerna på dessa områden, då de kan leda till att befintliga resurser används mer effektivt, att den kompetens som finns tas till vara och att eventuella intressekonflikter såsom jäv eller kommunala målkonflikter mellan service och myndighetsutövning kan begränsas.

Likväl förefaller det väldigt svårt att exempelvis bedriva en effektiv drickskontrollverksamhet med hög kvalitet på 0,1 tjänst, vilket också det låga antalet kontroller tyder på. Vid en sammanslagning skulle det vara enklare att öka resurserna för dricksvattenkontroll, åtminstone till det egenupplevda resursbehovet på 0,6 årsarbetskraft. Det skulle möjliggöra en effektivare kontroll med större volymer. Med tanke på att tjänsten är avgiftsfinansierad skulle det inte heller nödvändigtvis innebära en kostnadsökning. Vattenkvaliteten är en, som ovan nämndes, en väldigt viktig fråga för turism- och jordbrukskommuner som Öland och skulle få betydligt bättre förutsättningar vid en sammanslagning.

Motsvarande resonemang kan föras om livsmedelskontrollen. Regeringen utreder för närvarande att införa en modell som innebär att kommunerna måste ha tio årsarbetskrafter för att få själv ansvara för livsmedelskontrollen, annars kan samverkan med kommuner krävas. Idag ligger Borgholm och Mörbylånga långt under denna tilltänkta gräns, då de tillsammans har 3,8 årsarbetskrafter, men ett egenbedömt

behov på fyra årsarbetskrafter. Med tanke på att Mörbylånga endast debiterat fyra timmars extrakontroller under 2015, så framstår behovet som underskattat. En sammanslagen kommun skulle ge skalfördelar och möjligheter till bättre målluppfyllelse. Dessutom skulle sårbarheten minska.

Sammantaget skulle en sammanslagning ha positiv effekt för de delar av verksamheten som kräver specialistkunskaper, vilket ovanstående genomgång av tillsyn av livsmedel och dricksvatten visar på.

Administration

Ett vanligt förekommande argument för kommunsammanslagningar är minskande kostnader för administration. Antagandet är att det finns skalfördelar beträffande administrativa kostnader för kommuner med större befolkning. Fler invånare delar på fasta omkostnader för exempelvis IT-system och administrativ personal samt bättre möjligheter till arbetsdelning och specialisering. Att ta fram en socioekonomisk resursfördelningsmodell för skolan eller en risk- och sårbarhetsanalys för Ölands kommun kommer att vara kostnadseffektivare än dagens situation, där Borgholm och Mörbylånga behöver ta fram sin modell. Dessutom kan en specialisering genom att medarbetare får större möjligheter att fördjupa sig i vissa frågor också förväntas höja kvaliteten på det strategiska arbetet.

Erfarenheterna från den danska kommunsammanslagningens reformen år 2007 visar att de sammanslagna kommunernas kostnader för centraladministration minskade jämfört med kommunerna som inte slogs samman. Efter en initial kostnadsökning minskade kostnaderna och fyra år efter reformen hade kostnaderna minskat med knappt 10 procent vilket motsvarande 500 danska kronor per invånare och år (Houlberg et al 2015).

Borgholm och Mörbylånga avtalssamarbetar sedan ett par år tillbaka om IT-verksamheten. Under den här tiden har IT-verksamheten gått från 15 till 12,5 årsarbetskrafter. 2017 års budget ligger på 15 miljoner kronor, varav Mörbylånga står för nio miljoner kronor och Borgholm sex miljoner. Kostnaden för IT-verksamhetssystem är 4,2 mkr i Mörbylånga.

Mörbylånga och Borgholm har 49 respektive 35 administrativa årsarbetskrafter, som arbetar som administratörer, handläggare eller med ledningsarbete. Kommunernas lönekostnad (inklusive sociala avgifter) för den administrativa personalen är 51,5 miljoner kronor. Därtill kommer overhead-kostnader för IT, lokal och andra funktioner, som uppskattas till 25 procent av personalkostnaderna. Sammantaget är personalkostnaderna på 65 miljoner kronor. Tio procents besparing skulle sålunda ge minskade kostnader på 6,5 miljoner kronor eller ungefär 250 kronor per invånare.

Den danska besparingen gäller också den politiska verksamheten. Som nämndes i kapitel 3 kostar den 850 kronor per invånare i Mörbylånga och 812 kronor per invånare i Borgholm, alltså totalt sett 21,5 miljoner kronor. Kostnaden efter

sammanslagning beror givetvis på hur den politiska organisationen utformas. Ju fler förtroendevalda och heltidsarvoderade, desto högre kostnader. Med en tioprocentig kostnadsbesparing skulle besparingen bli drygt två miljoner kronor.

En försiktig beräkning är således att de administrativa kostnaderna totalt sett kan minska med 8-9 miljoner kronor. Det motsvarar 17 öres skatteminskning.

Kap 5 Det fortsatta arbetet

En sammanslagning av Borgholms och Mörbylångas kommuner kan endast ske träda i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. De närmsta tillfällena som detta kan ske är alltså 2019, 2023 och 2027.

I detta avsnitt resonerar vi om hur ett eventuellt fortsatt arbete för en sammanslagning skulle kunna läggas upp.

Befolkningen måste tillfrågas

En kommunsammanslagning får endast ske om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Lagstiftningen stadgar också att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Det innebär att om kommunerna vill slås samman ska Ölands befolkning först tillfrågas. Den kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande (se Indelningslagen SFS 1979:411).

Kommunerna bestämmer själva när en eventuell opinionsundersökning eller folkomröstning ska hållas. Vanligtvis hålls folkomröstningar i samband med nationella val eller val till EU-parlamentet. Dessa hålls nästa gång år 2018 respektive 2019. Det finns stora fördelar med att hålla folkomröstning i anslutning till ett annat val. Dels kan valdeltagandet förväntas bli väsentligt högre, dels kommer kostnaderna att bli betydligt lägre.

En fråga som bör diskuteras innan en folkomröstning är hur olika valresultat bör tolkas. Krävs en majoritet för sammanslagning i båda kommunerna eller behövs bara en majoritet av Ölands invånare för att folkomröstningen ska tolkas som ett ja till samgående?

Process inför en eventuell folkomröstning

Med tanke på utfallet i 2009 års omröstning är behovet av omfattande förankring och offentlig debatt stort. Inför en omröstning/opinionsundersökning om kommunsammanslagning bör ett gediget bakgrundsmaterial tas fram, av vilket den här rapporten kan vara en del. Ett sådant material bör beakta de verksamhetsmässiga, ekonomiska och politiska effekterna av en sammanslagning.

En väl så viktig uppgift är dock att förklara syftet med en sammanslagning.

- Varför vill kommunerna gå samman och vad kommer en sammanslagning att uppnå?

- Är det att stärka Öland som varumärke, förstärka planeringskapaciteten eller förbättra ekonomin?
- Hur kommer verksamheterna, demokratin och ekonomin att påverkas?

Det finns sannolikt vissa lärdomar att göra av 2009 års folkomröstning. En fråga som kommunerna bör fundera på är om resurser ska avsättas till kampanjarbete för ett ja-respektive nej-sidan och kanske även arrangera debatter mellan de båda sidorna. Det är viktigt för legitimiteten att båda sidorna får möjlighet att föra fram sina synpunkter.

Processen efter ett eventuellt beslut om sammanslagning

Om en folkomröstning skulle ge ett positivt utfall för en sammanslagning ska kommunerna skicka en ansökan till Kammarkollegiet, som utreder om sammanslagningen skulle medföra en bestående fördel ur ett allmänt perspektiv.

Efter att regeringen fattat beslut om sammanslagningen ska regeringen också besluta om övergångsstyre, vilket utövas genom så kallade indelningsdelegerade från de båda kommunerna.

Regeringen ska bestämma att kommunen enligt den nya indelningen ska företrädas av *indelningsdelegerade*, om en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas. Detta ska gälla från det att de har valts till dess det nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.

De indelningsdelegerade och ersättare för dessa utses från Mörbylånga och Borgholms kommuner. Antalet från varje kommun bestäms gemensamt av fullmäktige i de båda kommunerna. Om kommunerna inte är överens om antalet, ska regeringen fastställa antalet. För att vara valbar krävs att man är ledamöter eller ersättare i fullmäktige.

Indelningsdelegerade är beslutande församling för Ölands kommun enligt den nya indelningen. Ett arbetsutskott ska tillsättas för beredning av ärenden och verkställighet av beslut. Om det behövs för att fullgöra sådana uppgifter, får indelningsdelegerade tillsätta flera utskott eller anlita nämnder och beredningar.

Fullmäktige i Borgholm respektive Mörbylånga får bara fatta beslut i ärenden som uteslutande avser denna kommun och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet (Indelningslagen 1 kap 14 §). De gamla fullmäktige fattar då beslut i ärenden som rör tiden till sammanslagningen. Alla beslut som har bäring på tiden efter sammanslagningen ska fattas av de indelningsdelegerade. Om övergångsstyret med indelningsdelegerade är verksamt under flera år kan det uppstå vissa lednings- och styrningsproblem. Exempelvis kan det finnas olika synpunkter på när de indelningsdelegerade respektive fullmäktigeförsamlingarna ska fatta beslut i olika frågor.

Tidsplan vid en sammanslagning 2023

Senast 2020

Folkomröstning i Mörbylånga respektive Borgholms kommuner. Folkomröstning kan hållas i samband med ordinarie val (2018 års val till riksdag, landsting och kommuner eller 2019 års val till EU-parlamentet). Dagen för folkomröstningen skall beslutas efter samråd med den centrala valmyndigheten. Samrådet skall ske senast tre månader före omröstningsdagen.

Senast 2021

Ansökan till Kammarkollegiet, som gör en utredning. Hur tidskrävande som denna utredning blir beror på hur omfattande beslutsunderlag som kommunerna själva har tagit fram. Vid kommundelningar har Kammarkollegiet vanligtvis gett Sveriges Kommuner och Landsting i uppdrag att utreda frågan. Med tanke på föreliggande promemoria har en stor del av detta redan gjorts.

Senast december 2021

Regeringens beslut om nya Ölands kommun måste ske senast i december 2021. Samtidigt beslutas att Ölands kommun ska företrädas av indelningsdelegerade.

Senast januari 2022

Kommunerna utser indelningsdelegerade. Dessa ska väljas inom 30 dagar efter det att kommunerna fått del av regeringens beslut. Kommunerna enligt den nya indelningen företräds av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess ett nytt fullmäktige för det nya landstinget börjar sin tjänstgöring.

September 2022

Allmänna val till kommunfullmäktige i Ölands kommun

Efter valet 2022

De nyvalda fullmäktige tar över efter de indelningsdelegerade.

1 januari 2023

Indelningsändringen kan träda i kraft.

Referenslista

Ekspertutvalget (2014) Kriterier for god kommunestruktur

Erlingsson Gissur, *Är sammanläggningar av kommuner svaret på kommunsektorns problem?*, <https://politologerna.wordpress.com/2017/02/26/ar-sammanlaggningar-av-kommuner-svaret-pa-kommunsektorns-problem/>

Karlsson och Gilljam (2015) *Den lokala demokratins utmaningar* i SOU 2015:96

Houlberg (2016) *Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation*

Houlberg Kurt, Jens Blom-Hansen, Søren Serritzlew (2017) *Giver større kommuner økonomiske stordriftsfordele?*

Leif Olsen og Signe Hald Andersen (2006) *Bornholmerne, kommunesammenlægningen og den kommunale service*
https://www.kora.dk/media/272276/udgivelser_2006_pdf_bornholmerne_9.pdf

Livsmedelsverkets rapportserie nr 18/2016 *Rapport om Sveriges livsmedelskontroll 2015* <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/rapporter/2016/rapport-om-sveriges-livsmedelskontroll-2015-rapport-nr-18-2016.pdf>

Strukturkommissionen (2004) Betänkning nr. 1434, Januar 2004

SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommittén