

# Kommundelningsutredning

Botkyrka - Tullinge



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

2011-10-18

## **Förord**

Botkyrka kommun har uppdragit åt Sveriges Kommuner och Landsting att utreda förutsättningarna för en delning av kommunen. Det aktuella delningsalternativet innebär att Tullinge (*kodområde 6 enligt kommunens egen indelning*) bryter sig ut från Botkyrka kommun och bildar en ny kommun.

På Sveriges Kommuner och Landsting har utredningsarbetet letts av undertecknad i egenskap av särskild utredningsman. Henrik Berggren, PwC, har som underkonsult svarat för merparten av de skatte- och intäktsberäkningar som redovisas i rapporten.

Kommunens har bistått utredningen med statistiskt underlag och nödvändig expertkunskap om vissa verksamheter och de kommunala bolagen.

Till alla som medverkat i utredningen vill vi framföra ett varmt tack.

Stockholm den 18 oktober 2011

*Björn Sundström*

Projektledare  
Sveriges Kommuner och Landsting

## Innehållsförteckning

<b>Förord .....</b>	<b>ii</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
Uppdraget .....	1
Utredningens uppläggning.....	1
<b>2 Förutsättningarna för en indelningsändring.....</b>	<b>2</b>
Indelningslagen .....	2
Bedömningsfaktorer .....	2
<b>3 Indelningsfrågan i ett historiskt perspektiv .....</b>	<b>4</b>
1862 års kommunalförordning.....	4
1952 års storkommunreform.....	4
1962 års kommunblocksreform .....	4
1969 års beslut om ”obligatorium” .....	5
Botkyrka kommuns historia.....	5
<b>4 Aktuellt delningsalternativ .....</b>	<b>6</b>
<b>5 Aktuella förhållanden .....</b>	<b>7</b>
Befolkning .....	7
Åldersstrukturen.....	7
Bostäder och byggande .....	8
Arbetsmarknad.....	9
Befolkningens förvärvsinkomster .....	9
Kommersiell och offentlig service .....	9
Barn och ungdomar .....	11
Äldreomsorg .....	11
Kollektivtrafik.....	11
<b>6 Konsekvenser – befolkningsunderlag .....</b>	<b>12</b>
Allmänt .....	12
Slutsatser – befolkning .....	13
<b>7 Näringsgeografiska konsekvenser .....</b>	<b>14</b>
Slutsatser – näringsgeografi.....	14
<b>8 Konsekvenser – nämndorganisation.....</b>	<b>15</b>
Allmänt .....	15
Slutsatser – nämndorganisationen.....	16

<b>9</b>	<b>Konsekvenser – förvaltningsorganisation och vissa verksamheter .....</b>	<b>17</b>
	Bemanning och kostnader .....	17
	Räddningstjänst.....	19
	Affärsverksamheten .....	20
	Lokaler, IT m.m. ....	21
	Slutsatser – förvaltningsorganisation .....	21
<b>10</b>	<b>Kommunalekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>22</b>
	Allmänt .....	22
	Utjämningsystemet .....	22
	Kostnader, intäkter och ekonomiskt utfall.....	28
	Borgensåtaganden .....	34
	Preliminär ekonomisk reglering.....	35
	Slutsatser – kommunal ekonomi.....	37
<b>11</b>	<b>Konsekvenser – demografi och demokrati.....</b>	<b>38</b>
	Allmänt .....	38
	Demos.....	38
	Offentliga rum och demokratiska procedurer.....	40
	Slutsatser – demografi och demokrati.....	41
<b>12</b>	<b>Konsekvenser i det regionala perspektivet.....</b>	<b>42</b>
<b>13</b>	<b>Övriga konsekvenser.....</b>	<b>43</b>
	Bestående fördel eller fördel för del av kommun .....	43
	Ortsbefolkningens inställning .....	44
<b>14</b>	<b>Sammanfattande slutsatser och förslag.....</b>	<b>45</b>
	Utlåtande – förslag .....	47

# 1 Inledning

## Uppdraget

Botkyrka kommun har uppdragit åt Sveriges Kommuner och Landsting att utreda förutsättningarna för en delning av kommunen. Det delningsalternativ som analyseras i föreliggande rapport innebär att Tullinge (kodområde 6 enligt kommunens egen indelning) bryts ut ur Botkyrka kommun och bildar en egen ny kommun.

Den eventuellt nybildade kommunen kallas i rapporten för Tullinge. Botkyrka kommun, exklusive Tullinge, kallas för Nya Botkyrka.

## Utredningens uppläggning

Kapitel 2 i rapporten redovisar förutsättningarna för en ändring av rikets indelning i kommuner enligt den kommunala indelningslagen. I kapitel 3 ges en kortfattad beskrivning av indelningsfrågan i ett historiskt perspektiv.

Det aktuella delningsalternativet presenteras mer utförligt i kapitel 4 och i kapitel 5 redovisas aktuella förhållanden beträffande befolkning, offentlig och kommersiell service, arbetsmarknad m.m.

I kapitel 6–11 ges en beskrivning av de konsekvenser som följer av en indelningsändring med avseende på de bedömningsfaktorer som indelningslagen tillmäter särskilt stor betydelse i sammanhanget, dvs. befolkningsunderlag, nämnd- och förvaltningsorganisation, kommunal ekonomi samt demografi och demokrati. Konsekvenser i det regionala perspektivet redovisas i kapitel 12. Övriga frågor, såsom befolkningens inställning i indelningsfrågan, behandlas i kapitel 13. I kapitel 14 sammanfattas utredningens slutsatser och förslag.

## 2 Förutsättningarna för en indelningsändring

### Indelningslagen

Förutsättningarna för en ändring av rikets indelning i kommuner anges i den kommunala indelningslagens 1 kap 1 §. I denna sägs följande:

”Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

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 ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.”

Det finns tre typer av indelningsändringar

1. Sammanläggning av kommuner
2. Delning av kommun
3. Överföring av ett geografiskt område från en kommun till en annan kommun.

Med delning av kommun avses

- a) utbrytning av ett område från en kommun till en nybildad kommun
- b) en kommuns upplösning och nybildning av två eller flera kommuner
- c) upplösning av en kommun som innebär att kommunen delas och delarna förs till befintliga kommuner.

Det som är aktuellt i händelse av en delning av Botkyrka kommun är alternativen a eller b.

### Bedömningsfaktorer

Enligt indelningslagen får beslut om indelningsändringar endast fattas om ändringen efter prövning väntas medföra bestående fördelar för en kommun eller en kommundel, eller fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om en indelningsändring ska 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 ska också tas till befolkningens önskemål

och synpunkter, inte bara i den aktuella utbrytningsdelen utan också i moderkommunen.

Då lagen är skriven mycket allmänt får man läsa lagtextens kommentarer för att få reda på vilka faktorer som tillmäts särskilt stor betydelse inför beslut om en eventuell delning.

Enligt kommentarerna till lagtexten ska följande kriterier vara uppfyllda för att en delning skall komma i fråga

- bättre villkor för den kommunala demokratin
- bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden
- bättre eller åtminstone inte sämre ekonomi i de nybildade kommunerna jämfört med den odelade kommunen
- acceptabel nivå på förvaltningskostnaderna samt
- acceptabla förändringar beträffande förtroendemannaorganisationen och lokala organ.

Vidare sägs att det inte enbart räcker med kommunaldemokratiska fördelar som motiv för en delning. De nybildade kommunerna måste även erhålla ett tillräckligt befolknings- och skatteunderlag för att kunna fungera. Något bestämt invånarantal anges inte i kommentaren till lagtexten. Det kan dock nämnas att riksdagen år 1975 antog en riktlinje som innebar att en kommuns befolkning skulle uppgå till minst 8 000 invånare. Enligt den nu gällande indelningslagen är dock regeringen inte längre bunden till denna riktlinje vid beslut om en indelningsändring.

Med "bestående fördel" menas att ändringen skall lösa indelningsproblematiken för överskådlig framtid. Med fördel för en del av en kommun avses främst fördel för invånarna inom aktuellt utbrytningsområde beträffande möjligheterna till förbättrad kommunal eller annan service. De fördelar ur allmän synpunkt som kan komma att spela in vid regeringens bedömning av ett indelningsärende har enligt kommentarerna till lagtexten att göra med den regionala utvecklingen.

### **3 Indelningsfrågan i ett historiskt perspektiv**

#### **1862 års kommunalförordning**

I och med 1862 års kommunalförordning fick kommunerna nya uppgifter inom ramen för ett sammanhållet och modernt lagverk. Då gjordes också en landsomfattande kommunindelning, vilken för landsbygdens del anpassades till den kyrkliga sockenindelningen. 1860-talets kommuner bestod av städerna (89 stycken), 2 400 landskommuner (tidigare benämnda socknar) samt ett 10-tal köpingar, ett mellanting mellan landskommun och stad.

1860-talets kommuner hade endast begränsade uppgifter. Folkskola och fattigvård dominerade. Med begränsade uppgifter behövde heller inte kommunerna ha så stora resurser. Även de allra minsta av de 2 500 kommunerna klarade sig länge utan stöd.

#### **1952 års storkommunreform**

Samhällsutvecklingen kom efterhand att på olika sätt passera 1860-talets kommunindelning. Urbaniseringen medförde att befolkningen i många redan små kommuner minskade ytterligare. I kombination med samhällets alltmer omfattande ansvarstagande på olika områden ledde detta till att kommunerna kom att framstå som alltför små och ekonomiskt resurssvaga. En genomgripande förändring blev därför närmast nödvändig, framför allt för att den kommunala självstyrelsen skulle kunna överleva på landsbygden. År 1943 hade Sveriges minsta kommun endast 78 invånare.

År 1946 fattade riksdagen ett principbeslut om en ny kommunal indelning. Efter några års utredande genomfördes den första kommunindelningsreformen 1952. Genom reformen, som endast berörde landskommunerna, minskade antalet kommuner från 2 498 till 1 037, varav 88 köpingar, 133 städer och 816 landskommuner. Den genomsnittliga folkmängden i landskommunerna ökade från 1 500 till 4 500 personer.

#### **1962 års kommunblocksreform**

Som en följd av landsbygdens avfolkning kom även de sammanslagna landsbygds kommunerna att te sig för små för att klara av de alltmer omfattande och resurskrävande arbetsuppgifterna. För att komma till rätta med problemet tillsattes en statlig utredning med uppgift att utreda frågan om en ny kommunal indelning. I utredningen gjordes en genomgång av kommunernas uppgifter för att kunna bedöma vilket befolkningsunderlag som krävdes för att kommunerna skulle fungera i ekonomiskt hänseende. Man fäste också stor vikt vid önskemålet att åstadkomma kommuner som var lämpligt geografiskt utformade för att bilda lokala enheter i ett mer ambitiöst system för samhällsplanering än vad som tidigare tillämpats.



Kommitténs arbete resulterade i ett förslag som gick ut på att riket skulle delas in i närmare 300 kommunblock, vilka på sikt skulle komma att bli de nya kommunerna. Dessa skulle vara utformade så att de svarade mot de större tätorternas spontana omland. Man övergick således från en indelning där kyrkan hade varit medelpunkten till en indelning där de kommersiella centralorterna sattes i centrum.

### **1969 års beslut om ”obligatorium”**

Kommunsammanläggningarna gick trögt i hela riket. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen tog tag i frågan och beslutade 1969 att återstående indelningsändringar, enligt det ursprungliga förslaget, skulle genomföras obligatoriskt i två etapper. Flertalet kommunsammanslagningar skulle vara genomförda den 1 januari 1971. De resterande senast den 1 januari 1974.

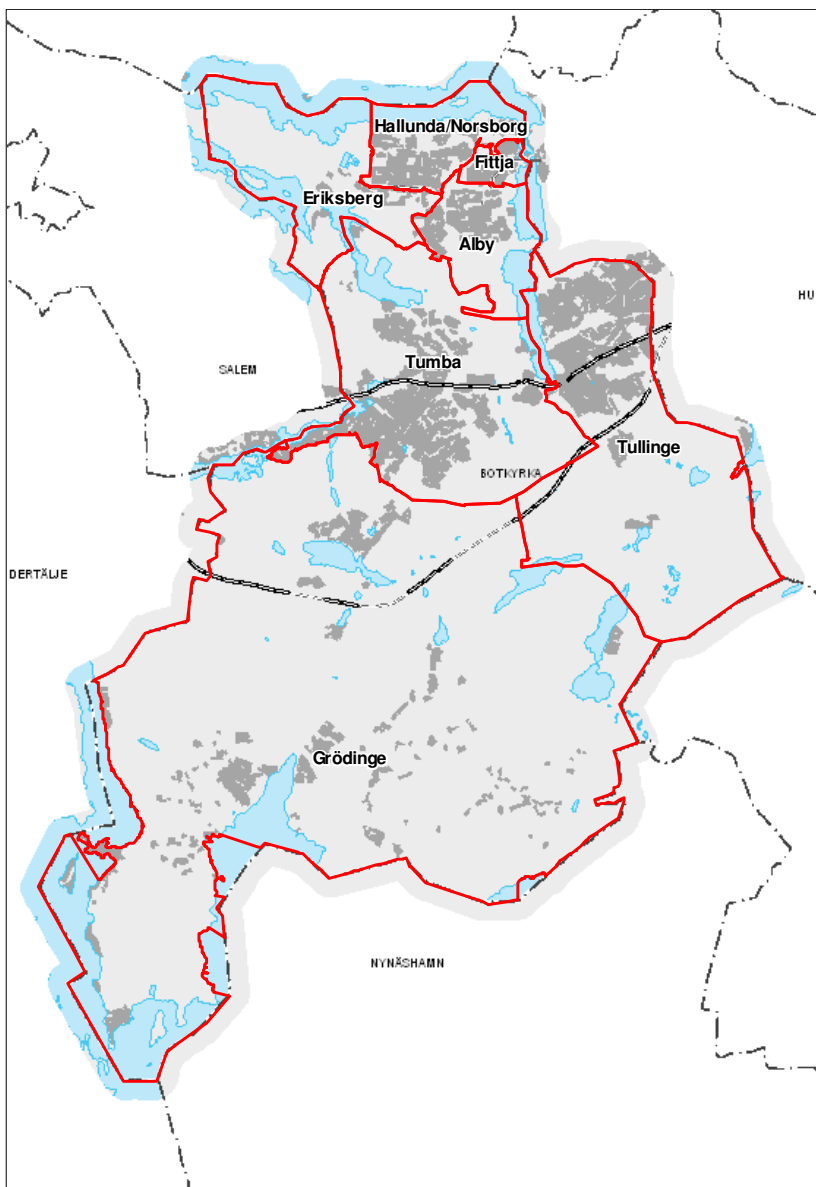
### **Botkyrka kommuns historia**

År 1971 bildades Botkyrka kommun genom en sammanläggning av f.d. Botkyrka kommun (1863–1970) och Grödinge kommun (1863–1970). Åren 1974–1982 ingick även nuvarande Salems kommun i Botkyrka kommun.

## 4 Aktuellt delningsalternativ

Det delningsalternativ som utreds i föreliggande rapport innebär som tidigare nämnts att Tullinge bryter sig ut ur Botkyrka kommun och bildar en egen ny kommun, se figur 4.1.

Figur 4.1 Karta över nuvarande Botkyrka kommun



## 5 Aktuella förhållanden

### Befolkning

Botkyrka kommun är beläget på Södertörn och är den femte största kommunen i Stockholms län med 82 608 invånare. I Tullinge som gränsar till kommunerna Huddinge och Haninge bor cirka 19,6 procent av kommunens invånare.

I kommunen som helhet har 39,1procent av invånarna utländsk bakgrund medan motsvarande andel för Tullinge är 17,1 procent.

Ett fortsatt bostadsbyggande och ekonomisk tillväxt i hela Stockholmsregionen gör att befolkningen förväntas öka under de närmaste åren. I tabell 5.1 redovisas dagens befolkning samt en prognos fram till 2015, dvs. det år då en eventuell in- delningsändring tidigast kan träda ikraft.

**Tabell 5.1 Befolkningsutveckling 2009-2014**

Kommun/kommundel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hela kommunen	82 608	84 610	86 050	87 320	88 500	89 680
Tullinge	16 186	17 010	17 570	18 160	18 620	19 070
Botkyrka exkl. Tullinge	66 422	67 600	68 480	69 160	69 880	70 610

Källa: SCB och Botkyrka kommun

### Åldersstrukturen

Åldersstrukturen i Botkyrka kommun respektive Tullinge redovisas i tabell 5.2. Av tabellen framgår att Tullinge har en högre andel barn (0–15 år) samt en högre andel äldre invånare (65–w år) än kommunen som helhet.

**Tabell 5.2 Åldersstruktur**

Åldersgrupp	Botkyrka		Tullinge	
	Antal	Procent	Antal	Procent
0-5	7 152	8,7	1 472	9,1
6-15	10 422	12,6	2 216	13,7
16-18	3 710	4,5	719	4,4
19-64	50 322	61,4	9 505	58,7
65-79	8 454	10,2	1 754	10,8
80-w	2 148	2,6	520	3,2

Källa: Botkyrka kommun

## Bostäder och byggande

Botkyrkas bostadsmarknad är en integrerad del av en större bostadsmarknad i Stockholms län, särskilt på den södra sidan. I kommunen finns omkring 32 500 bostäder, varav cirka 20 400 (63 procent) i flerbostadshus och cirka 12 100 (37 procent) i småhus.

Cirka 60 procent av lägenheterna i flerbostadshus ägs av det kommunala bostadsföretaget AB Botkyrkabyggen. Andelen bostadsrätter är cirka 35 procent, främst i HSB och Riksbyggen.

Tullinge domineras av småhusbebyggelse men det finns även bostadsrättslägenheter och hyresrätter både i centrala Tullinge och i den nybyggda friluftsstaden Riksten vid gamla flygflottiljområdet (F18). De flesta hyresrätterna förvaltas av det kommunala bostadsföretaget AB Botkyrkabyggen.

Tullinge trädgårdsstad är ett annat nytt område som kännetecknas av svensk småstadskänsla vackert beläget i Tullinge villastad.

Av tabell 5.3 framgår bostadsbeståndets fördelning på småhus respektive flerbostadshus 2009. I tabell 5.4 redovisas fördelningen på olika upplåtelseformer 2009.

**Tabell 5.3 Bostadsbestånd 2009**

	Botkyrka (hela kommunen)	Tullinge
Flerbostadshus	20 373	2 805
Småhus	11 463	3 476

Källa: Botkyrka kommun

**Tabell 5.4 Upplåtelseform 2009**

	Botkyrka (hela kommunen)	Tullinge
Hyresrätter	40 %	9 %
Bostadsrätter	23 %	41 %
Övrigt ägande	37 %	50 %

Källa: Botkyrka kommun

Botkyrka kommun planerar för ett bostadsbyggande som uppgår till cirka 400 lägenheter per år fram till 2020 varav de flesta beräknas hamna i Tullinge och Tumba. Prognosen för Tullinge–Riksten är 1 649 nya lägenheter fram till 2020 varav 914 fram till 2015, dvs. det är en indelningsändring tidigast kan träda i kraft.

## Arbetsmarknad

Botkyrka är en del av Stockholms arbetsmarknad och pendlingen in och ut från kommunen är omfattande. Betydelsen av den lokala arbetsmarknadens storlek och koncentration av företag och människor spelar en avgörande roll för en regions konkurrensförmåga och tillväxtpotentialer. Det lokala näringslivet i Botkyrka domineras av små och medelstora arbetsplatser. Totalt finns cirka 5 000 arbetsplatser och 22 000 arbetstillfällen (inklusive offentlig sektor 2009) i kommunen. Av 35 000 förvärvsarbetande invånare i kommunen arbetar cirka 11 000 på hemmaplan. I Tullinge finns totalt drygt 2 800 arbetstillfällen, dvs. cirka 13 procent av samtliga arbetstillfällen i kommunen.

Botkyrka kommun är den största arbetsgivaren med drygt 5 000 anställda. Andra stora arbetsgivare är Alfa Laval Nordic AB och DeLaval International AB. I Tullinge är kommunen den i särklass största arbetsgivaren. Kommunens ambition är att på sikt öka antalet arbetsplatser i Tullinge – i centrum, i hantverksbyn, i Rikstens företagspark, i Skyttbrink, i Hamringe och längs huvudgator (*Framtid för Tullinge, Botkyrka kommun 2010*).

Förvärvsintensitet för gruppen 20-64 år ligger på 67,9 procent för hela kommunen. I Tullinge är förvärvsintensiteten 83,4 procent.

Andelen öppet arbetslösa (18-64 år) är 4,8 procent i kommunen som helhet och endast 1,7 procent i Tullinge.

## Befolkningens förvärvsinkomster

Den sammanräknade förvärvsinkomsten för befolkningen i Botkyrka kommun respektive Tullinge och kommunen exklusive Tullinge redovisas i tabell 5.5. Av tabellen som avser 2009 års förvärvsinkomster framgår att Tullinge har en sammanräknad förvärvsinkomst som vida överstiger kommunen som helhet medan invånarna i en eventuellt nybildad Botkyrka kommun skulle ha relativt låga förvärvsinkomster jämfört med flertalet kommuner i Stockholmsregionen.

**Tabell 5.5 Sammanräknad förvärvsinkomst 2009 (tkr)**

	Botkyrka kommun	Tullinge	Botkyrka exkl. Tullinge
Kvinnor	183,5	243,9	169,1
Män	235,1	320,3	215,4
Samtliga 20-64 år	209,4	281,9	192,4

Källa: Botkyrka kommun

## Kommersiell och offentlig service

Villasamhället Tullinge började under slutet av 1960-talet sin förändring mot en mer modern förort med köpcentrum och flerbostadsbebyggelse. En förutsättning

för denna förändring var att Tullinge station flyttades till sitt nuvarande läge vid Tullinge centrum.

Tullinge har idag ett närcentrum med service i form av bland annat kommunal verksamhet, t.ex. bibliotek och medborgarkontor men även hälsovård, t.ex. tandläkare. Andra nödvändiga verksamheter som matbutiker, sko- och nyckelservice, kemtvätt, postutlämning och frisör blandas med restauranger och butiker för damkläder, inredning, blommor, mäklare, filmuthyrning och spel. Under våren 2010 kompletterades utbudet med ett efterlängtat café i en nybyggd lokal centralt i centrum. Tullinges affärslokaler tar gemensamt upp en yta av 6 000 kvadratmeter. Våren 2010 bytte Tullinge Centrum namn till Tullinge Torg.

År 2008 sålde den ursprungliga byggaren, ägaren och förvaltaren HSB Södertörn 85 procent av de kommersiella lokalerna, dvs. endast affärslokalerna och inte hyreslägenheterna, till Tulia AB. Tulia AB ägs till 50 procent av det börsnoterade fastighetsbolaget Balder AB.

Våren 2009 inleddes en uppfräschning av Tullinge centrum. Arbete med att förbättra utbudet och tillgängligheten fortsätter kontinuerligt.

Tullinge Centrum är en av Sveriges första tredimensionella fastigheter där affärslokalerna och hyreslägenheterna utgör två olika fastigheter i samma byggnad. Detta är möjligt i och med den nya lagstiftningen som även gör det möjligt att dela av fastigheter, inte bara vertikalt, utan också horisontellt.

Tullinge har ett stort utbud av idrottsanläggningar. På Brantbrinks IP finns många olika verksamheter samt motionsspår som hänger samman med Lida och Harbro. Sabishallen är namnet på ishallen vid Brantbrinks IP. Vid Brantbrinks IP finns även en tennishall som ägs och drivs av Tullinge tennisklubb med både utomhus- och inomhusbanor.

Tullingehallen ligger vid Trädgårdsstadsskolan i Tullinge trädgårdsstad. Den är för närvarande hemmaarena för Tullinges många innebandylag. Nära Tullinge centrum ligger Eklidshallen där Tullinge gymnastikförening har sin verksamhet.

Vid Riksten ligger Huvudstadens golfklubb med en 18-hålsbana. Lida friluftsgård ligger i södra Tullinge vid sjön Getaren. Friluftsgården drivs av Upplev Botkyrka AB.

## **Barn och ungdomar**

### **Barnomsorg**

I Tullinge finns 15 förskolor och 3 familjedaghem som erbjuder pedagogisk omsorg till de cirka 1 200 barn i åldern 1-5 år som f.n. finns i kommundelen.

### **Grundskola**

I Botkyrkas grundskoleverksamhet ingår förskoleklass, årskurserna 1-9 samt fritidshem. Kommunen har för närvarande cirka 10 400 skolbarn, varav drygt 2 200 bor i Tullinge. I Tullinge finns för närvarande sex grundskolor med totalt 1 950 elever och en sjunde, Rikstens skola, påbörjades i augusti 2011.

### **Gymnasieskola**

Tullinge gymnasium är en av Botkyrkas tre kommunala gymnasieskolor. På skolan finns ett brett utbud av program inom naturvetenskap, samhällsvetenskap och omvårdnad. Det finns också möjlighet att kombinera studier med idrott och musik.

Södertörns Fria Handelsgymnasium i Tullinge är en privat avgiftsfri skola där eleverna kan välja mellan Byggprogrammet, Hantverksprogrammet eller Industriprogrammet.

### **Äldreomsorg**

Kärsdala i Tullinge är ett modernt äldreboende för personer med behov av tillsyn och närhet till personal dygnet runt. Boendet, som har 48 enrumslägenheter och 2 tvårumslägenheter, är uppdelat i 5 boendegrupper varav en är för äldre med demensdiagnos. I Botkyrka kommun finns totalt 95 servicelägenheter. 35 av dessa återfinns på Akvarellen som ligger i Tullinge. De som bor på Akvarellen har tillgång till hemtjänst, sjukvård och en restaurang.

Hemtjänsten i kommunen är till för den som är äldre eller har en funktionsnedsättning och har svårt att klara sig utan hjälp. Hur ofta och vilken hjälp man får bestäms av hur behoven ser ut. Som ovan redovisats finns det totalt 2 274 personer över 65 år i Tullinge.

### **Kollektivtrafik**

I ett regionalt perspektiv är Botkyrka en ”transitkommun” med både stora motorvägar, järnväg och tunnelbana. Det är enkelt att resa kollektivt till, inom eller från Botkyrka med hjälp av Stockholms Lokaltrafik (SL).

Precis som övriga kommundelar har Tullinge bra kollektivtrafik. Med pendeltåget tar det 22 minuter in till Stockholms centrum. Till Tumba och Huddinge tar det 4 respektive 6 minuter med pendeltåget. Tullinge station och Flemingsberg i Huddinge kommun är de centrala naven för busstrafiken i området. Närmaste station för fjärrtåg ut i resten av landet är Flemingsberg.

## 6 Konsekvenser – befolkningsunderlag

### Allmänt

Antalet invånare i en nybildad Tullinge kommun per den 1 januari år 2015, dvs. det år som en eventuell delning tidigast kan träda i kraft, beräknas uppgå till 18 620 personer enligt Botkyrka kommuns befolkningsprognos, se tabell 6.1. I tabellen redovisas även folkmängden per den 1 januari 2010.

**Tabell 6.1 Befolkningen i Tullinge respektive Botkyrka kommun i övrigt**

Kommun/kommundel	2010 (1/1)	2015 (1/1)	Procent 2010	Procent 2015
Hela kommunen	82 608	88 500	100	100
Tullinge	16 186	18 620	19,6	21,0
Botkyrka exkl. Tullinge	66 422	69 880	80,4	79,0

Källa: SCB, Botkyrka kommun

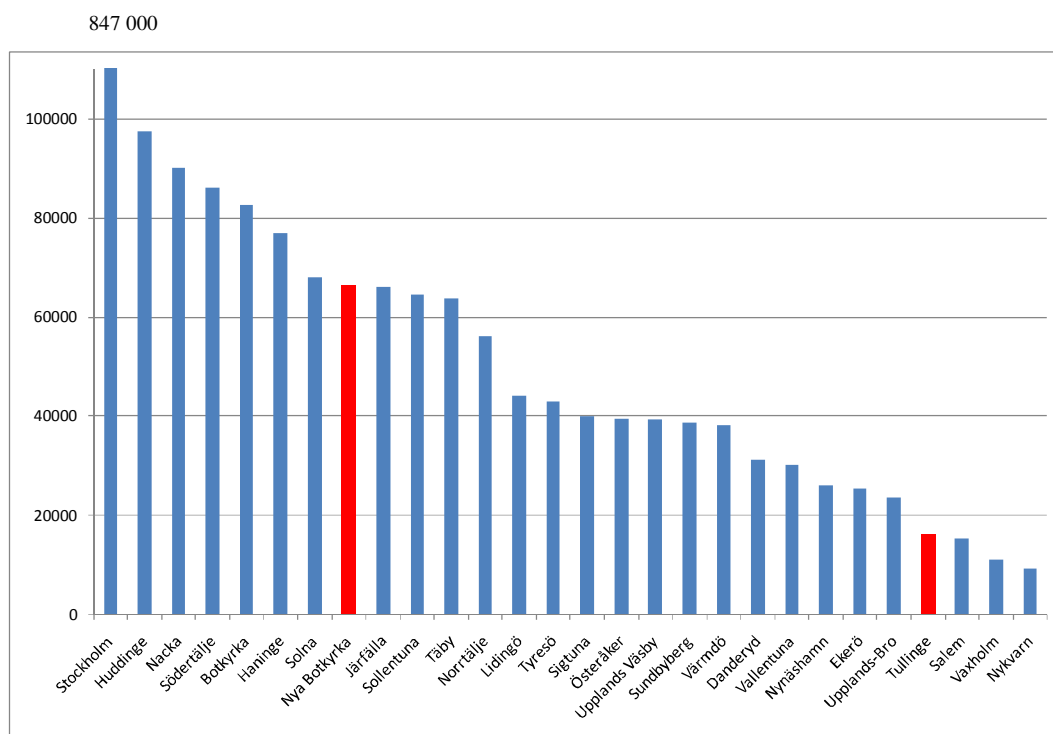
Frågan om hur stor en kommun ska vara för att fungera på ett tillfredsställande sätt är mycket svår att besvara. Det finns inget entydigt samband mellan antalet invånare och kommunernas ekonomiska situation, vilket i allt väsentligt beror på utjämningsystemet (se vidare kapitel 10). Det finns både små och stora kommuner med dålig ekonomi likaväl som det finns kommuner i olika storleksklasser med god ekonomi.

Om man rangordnar landets samtliga 290 kommuner i fallande storleksordning skulle en nybildad Tullinge kommun hamna på 154 plats med sina 16 186 invånare per den 1 januari 2011. Mediankommunen har knappt 15 275 invånare.

I Stockholms län skulle en nybildad Tullinge kommun hamna på 24:e plats (av totalt 27 kommuner) vad avser folkmängden, se figur 6.1. Nya Botkyrka skulle hamna på 8:e plats.



**Figur 6.1 Kommunerna i Stockholms län (exklusive Stockholm) i fallande storleksordning**



Källa: SCB, Botkyrka kommun

### Slutsatser – befolkning

Enligt indelningslagen ska en kommun ha ett tillräckligt befolkningsunderlag för att kunna fungera. Vad som kan anses tillräckligt kan diskuteras men en folk-mängd på 16 000–19 000 invånare torde under alla omständigheter kunna bedömas som tillräcklig.

Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att

- indelningslagens intentioner i fråga om befolkningsunderlaget inte torde utgöra något hinder för Tullinge att bilda egen kommun.

## 7 Näringsgeografiska konsekvenser

Dagens kommunindelning är som tidigare redovisats ett resultat av 1962 års kommunblocksreform. Reformen utgick från ett näringsgeografiskt perspektiv där man skulle ta hänsyn till bebyggelsestruktur och servicemöjligheter, dvs. kommunerna skulle bestå av större kommersiella centralorter och ett omland.

Bebyggelsemönstret i Stockholmsregionen karaktäriseras av bebyggelse längs transportnäten (vägar och järnvägar) och stora gröna kilar där emellan. Avsikten är att boendet ska erbjuda både goda kollektivtrafikmöjligheter och tillgång till grönområden.

Botkyrkas bebyggelsestruktur följer detta mönster och är i stort sett koncentrerad till genomfartslederna som korsar kommunen. E 4:a går genom Norra Botkyrka. Pendeltåget från Stockholm mot Södertälje stannar vid två stationer – Tullinge och Tumba. Tunnelbanan på sträckan Ropsten–Norsborg (Botkyrka kommun) stannar i Fittja, Alby och Hallunda. Kommunikationsnätet och de stora grönområdena fungerar som barriäreffekter och bidrar till att dela upp kommunen i två geografiskt avgränsade områden; Norra respektive Södra Botkyrka.

Som tidigare redovisats i kapitel fem är det tänkt att det framtida bostadsbyggandet i kommunen främst ska koncentreras till Södra Botkyrka varav de flesta beräknas hamna i Tullinge och Tumba.

De näringsgeografiska sambanden, dvs. hur bebyggelsestruktur, flyttströmmar, pendlings- och handelsmönster ser ut i en kommun eller region kan illustreras på många olika sätt. Vanligt är dock att titta på arbetskraftspendling och inrikes flyttningar.

I likhet med de flesta förortskommuner sker en betydande utpendling från Botkyrka kommun. Kvoten mellan den förvärvsarbetande dag- respektive nattbefolkningen är cirka 62 procent. För Tullinge är kvoten betydligt lägre, cirka 35 procent.

Flyttningsmönstret ser olika ut för de olika kommundelarna. Norra Botkyrka vinner kraftigt i flyttningsutbytet med utlandet och förlorar mot andra kommuner i länet. Södra Botkyrka vinner i flyttningsutbytet med andra kommuner i länet och utlandet, men förlorar mot övriga riket. Flyttrörelserna avspeglar den etniska och socioekonomiska segregationsprocessen.

### Slutsatser – näringsgeografi

Utredningens sammanfattande bedömning är att det inte föreligger några avgörande hinder för Tullinge att bilda egen kommun sett utifrån indelningslagens intentioner. Tullinge har som tidigare redovisats både centrum med väl utvecklad service samt omland.

Vad som dock avviker från lagens intentioner ifråga om geografin är att de är ytterst få som både bor och arbetar i området. För Tullinge, liksom Botkyrka kommun i övrigt, är en del av en större region (Stockholmsregionen) som utgör en gemensam bostads- och arbetsmarknad. För många invånare, särskilt i stora arbetsmarknadsregioner, spelar de administrativa gränserna relativt liten roll, se vidare kapitel 11 om demografi och demokrati. Huvudsaken är att vardagslivet fungerar. I regioner, typ Stockholm, är det ingen enskild aktör (kommun, landsting eller bostadsföretag) som ensam kan garantera – och för den delen inte heller göras ansvarig – för all den service som efterfrågas. Vad som krävs är ett väl fungerande samarbete mellan olika aktörer.

## **8 Konsekvenser – nämndorganisation**

### **Allmänt**

Antalet kommunala förtroendeuppdrag ökar med antalet invånare i kommunen. Den minsta kommunen i Sverige, Bjurholm (2 500 invånare), hade 69 ordinarie ledamöter och 52 ersättare 2007. Motsvarande siffror för Stockholms kommun var 484 respektive 397. Antalet förtroendeuppdrag för kommuner med en befolkning på cirka 16 000 invånare uppgick 2007 till cirka 100–120 ordinarie ledamöter och 70–100 ersättare. Nuvarande Botkyrka kommun hade 191 ordinarie ledamöter och 156 ersättare 2007.

Förutom storleken på kommunen påverkar även valet av organisationsform antalet förtroendeuppdrag. Ju fler nämnder desto fler förtroendeuppdrag. Flertalet kommuner har mellan 8–11 nämnder. Botkyrka kommun har för närvarande 10 nämnder.

Sedan 1992 är det i stort sett fritt för kommunerna att organisera sin verksamhet som de själva önskar. Enligt lag är dock kommunerna skyldiga att ha vissa nämnder. En kommun måste ha ett kommunfullmäktige, en kommunstyrelse, en valnämnd, en överförmyndarnämnd (eller särskild överförmyndare) samt revisorer. Det är inte helt ovanligt att en nybildad kommun väljer en nämndstruktur som väsentligt avviker från den befintliga.

Eftersom det är upp till kommunfullmäktige att bestämma antalet nämnder och förtroendeuppdrag i en kommun finner utredningen att det inte är meningsfullt att föreslå hur en organisation borde se ut i en nybildad Tullinge kommun. Utredningen har istället valt att redovisa hur många nämnder och förtroendeuppdrag som enligt lag måste finnas. I kommunallagen (5 kap 1 §) sägs att en kommun med 12 000–24 000 röstberättigade måste ha minst 41 ledamöter i fullmäktige, vilket således också skulle gälla för Tullinge. Till detta kommer knappt 20 ordinarie ledamöter för de andra obligatoriska nämnderna. En nybildad Tullinge kommun skulle således endast behöva ha 61 ledamöter exklusive ersättare. Förarbete-

na till lagen förutsätter dock att det finns fler nämnder än de obligatoriska. Salems kommun med knappt 15 400 invånare har f.n. 94 ordinarie ledamöter och 77 ersättare.

I utredningens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av en delning har antagits att antalet förtroendeuppdrag och nämnder i en nybildad Tullinge kommun kommer att ligga under genomsnittskommunens. Antalet förtroendeuppdrag har antagits till 95 ordinarie ledamöter och 75 ersättare. Antalet nämnder har antagits till 8.

Kostnaderna för den politiska verksamheten i en nybildad Tullinge kommun har med ledning av de faktiska kostnaderna för liknande kommuner i Stockholmsområdet antagits till 560 kronor per invånare, vilket understiger Tullinges andel av nuvarande Botkyrka kommuns faktiska kostnader på 696 kronor per invånare. Om nya Botkyrka kommun inte förmår att minska kostnaden för den politiska verksamheten i takt med att befolkningen minskar från 82 000 till 66 000 invånare uppstår en merkostnad för de invånare som blir kvar i Botkyrka kommun på cirka 11 miljoner kronor. Bedömningen är att dagens kostnader för den politiska verksamheten i Botkyrka bara kan reduceras med cirka 10 procent efter en eventuell delning.

För Nya Botkyrka kommun har antagits att nuvarande nämndorganisation förblir oförändrad.

### **Slutsatser – nämndorganisationen**

Som ovan redovisats kommer det att krävas cirka 170 förtroendevalda i en nybildad Tullinge kommun. Rekryteringen av dessa politiker kan stöta på vissa problem men erfarenheterna från tidigare kommunindelningar visar att problemen inte är större än att de går att övervinna.

## **9 Konsekvenser – förvaltningsorganisation och vissa verksamheter**

### **Bemanning och kostnader**

Sambandet mellan antalet kommunalt anställda och antalet invånare är starkt. Fler invånare innebär fler anställda. I genomsnittskommunen fanns det 71 årsarbetare per 1 000 invånare 2009. Skillnaden mellan olika kommungrupper är stor. Glesbygdskommunerna ligger över riksgenomsnittet, medan förortskommunerna ligger under. I den odelade kommunen uppgick antalet årsarbetare 2009 till 4 687 personer, vilket innebär 62 kommunalt anställda per 1 000 invånare. Kommunerna i Stockholms län hade i genomsnitt 49 årsarbetare per 1 000 invånare år 2009. Salems kommun hade 52 kommunalt anställda per 1 000 invånare.

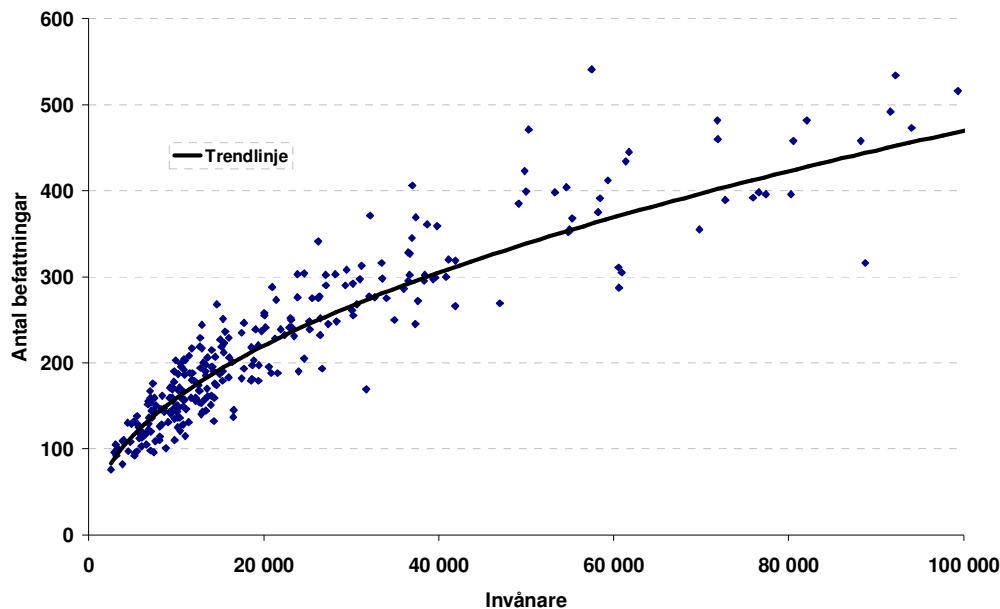
Skillnaderna beträffande antalet kommunalt anställda per 1 000 invånare mellan olika kommuner i Stockholms län beror i hög grad på i vilken omfattning kommunerna köper tjänster av annan utförare än kommunen. Som exempel kan nämnas att andelen köpta tjänster inom förskola och barnomsorg uppgår till 8 procent i Botkyrka kommun. I Salems kommun uppgår motsvarande andel till 39 procent.

Om man antar att antalet anställda i en nybildad Tullinge kommun skulle ligga i nivå med antalet anställda i den odelade kommunen skulle den nybildade kommunen behöva drygt 1 000 årsarbetare i dagsläget (2011). Flertalet som arbetar inom skola, vård och omsorg samt fritid och kultur har redan sin arbetsplats förlagd till Tullinge. Erfarenheten från tidigare kommundelningsutredningar tyder på att det handlar om cirka 85 procent av den personal som den nybildade kommunen kommer att behöva. En nybildad Tullinge kommun skulle således behöva nyrekrytera cirka 150 årsarbetare. Det handlar framför allt om personal som arbetar med administrativa uppgifter eller med planering/myndighetsutövning inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet samt teknisk försörjning.

I utredningen har antagits att den nuvarande förvaltningsorganisationen kan delas upp på ett sådant sätt att det inte orsakar några merkostnader i de eventuellt nybildade kommunerna, vilket är långt ifrån säkert. Lyckas man inte med detta kommer merkostnader, eller rättare sagt övergångskostnader, att uppstå i såväl Tullinge som i Nya Botkyrka.

Men oavsett hur framgångsrikt arbetet med att dela upp befintlig personal mellan de båda nybildade kommunerna blir riskerar både Tullinge och Nya Botkyrka att tappa i kompetens jämfört med den odelade kommunen. För sambandet mellan antalet anställda, yrken och olika befattningar i en kommun och kommunens storlek är starkt, se figur 9.1.

Figur 9.1 Antal invånare och antal befattningar i kommunerna



Källa: SKL

Med 250-300 månadsavlönade delar de minsta kommunerna i regel in sin personal i cirka 80-100 olika befattningar. I de allra största kommunerna delas de anställda in i maximalt 900 befattningar, men där handlar det om 10 000-tals anställda. Ju större kommun, desto större möjlighet finns det för arbetsgivaren att utforma specialtjänster för att möta utmaningarna. I Göteborg finns 320 anställda som är ensamma på sin befattningskod. I Arjeplog är det 41.

Vidare kan konstateras att sårbarheten beträffande kompetensen är större i små kommuner. I Dorotea har 65 procent av befattningarna bara en anställd. I Stockholm är det 19 procent.

Socialsekreterare är en yrkesgrupp som finns i alla kommuner. I de största kommunerna finns över 1 000 socialsekreterare medan de minsta bara har en eller två. I den standardiserade yrkesnomenklaturen finns yrkesgruppen socialsekreterare, men ingen finare indelning än så. När kommunerna själva delar in sin personal fördelas socialsekreterarna på 189 olika befattningskoder. Dessa kan vara allt från fältassistenter, socialkonsulenter och alkoholhandläggare till drogterapeuter och handikappsekreterare. Kommunerna har således ett behov att dela in sina socialsekreterare efter deras respektive specialistkompetens och yrkesuppgifter. Det säger sig självt att en stor kommun med 1 000 socialsekreterare har bättre möjligheter att följa med i forskning, lagstiftning och metodutveckling än en liten kommun med en ensam socialsekreterare.

Botkyrka kommun hade drygt 5 000 månadsavlönade 2010. Dessa är indelade i 122 standardiserade yrkeskoder (AID) och 411 befattningskoder, dvs. koder som kommunen själv styr över. Vid en eventuell kommunindelning måste man ta ställning till hur personalen skall delas upp mellan de nybildade kommunerna. I den odelade kommunen finns dock 172 anställda som är ensamma på sin befattning. Vidare finns 124 befattningar med 2 anställda och 11 med tre. Den numerärt största befattningen är barnskötare.

**Tabell 9.2 Antal anställda per befattning i Botkyrka kommun år 2010**

Anst./befattn.	1	2	3	4	5	6-637
<b>Antal anställda</b>	<b>172</b>	<b>124</b>	<b>11</b>	<b>48</b>	<b>65</b>	<b>4976</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Anställda inom förskolan, skolan och omsorgen är ofta indelade i få befattningar, medan förhållandevis få ingenjörer är indelade i flera olika befattningstyper.

Ett av problemen vid en kommunindelning är att den kompetens som finns utvecklad i kommunen inte kommer båda kommunerna till del. En nybildad Tullinge kommun kommer inte att ha möjlighet att rekrytera samma bredd vad beträffar kompetensen som dagens kommun, detta som ett resultat av att man blir färre invånare.

Hur informella strukturer och den erfarenhet som ”sitter i väggarna” påverkas vid en delning är omöjligt att säga. Men det är en viktig fråga att ta ställning till, åtminstone på kort och medellång sikt.

### **Räddningstjänst**

Räddningstjänsten i Botkyrka kommun sköts för närvarande av Södertörns Brandförsvarsförbund (som är ett kommunalförbund). Övriga kommuner som ingår i förbundet är Huddinge, Haninge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Ekerö och Tyresö.

Vid en delning kan en nybildad Tullinge kommun välja att bygga upp ett eget brandförsvar, men det mesta talar för att den eventuellt nybildade kommunen väljer att gå med i brandförsvarsförbundet eftersom kostnaderna för en egen räddningstjänst kommer att överstiga medlemsavgiften i förbundet.

Vid en delning krävs en ny förhandling angående medlemsavgifterna till brandförsvarsförbundet. De omförhandlade medlemsavgifterna kan antingen baseras på befolkningen i de nybildade kommunerna eller på antalet larm.

## **Affärsverksamheten**

Kommunen köper vatten från Stockholm Vatten AB. Det finns även ett vattenverk i Tullinge som försörjer Tullinge med vatten. För att öka säkerheten beträffande vattenförsörjningen har det även dragits matarledningar som gör att det även kan levereras vatten från Norsborgs vattenverk (Stockholm Vatten AB). Avloppsvattnet levereras till Syvab, ett bolag som kommunen äger gemensamt med andra kommuner. Övrig verksamhet inom VA-området sköts i egen regi.

En eventuell delning av kommunen kommer knappast att påverka VA-försörjningen i området. Respektive nybildad kommun förutsätts köpa VA-tjänster av samma leverantörer som den odelade kommunen. Det är emellertid sannolikt att nya mätpunkter måste sättas upp för att mäta vatten- och avloppslieferanserna till/från berörda kommuner.

Avfallsfrågorna kan lösas på två principiellt olika sätt vid en delning. Det ena alternativet innebär att Tullinge kommun väljer att utföra verksamheten i egen regi och det andra att kommunen sluter avtal med SRV Återvinning AB eller någon annan entreprenör. Det mesta talar för alternativet SRV Återvinning AB eftersom Botkyrka kommun är stor aktieägare i bolaget (31,5 procent). En betydande aktiepost i detta bolag kommer att tillfalla den nybildade kommunen vid en delning, såvida inte Tullinge och Nya Botkyrka kommer överens om annat.

Beträffande eldistributionen i Tullinge är kommunen över huvud taget inte inblandad. Vattenfall Eldistribution AB levererar elkraft till olika abonnenter i Botkyrka. Vattenfalls ansvar sträcker sig dock endast fram till och med elmätaren. Vid en eventuell delning kommer Tullinge att kunna köpa el från valfri distributör. I och med elmarknadens avreglering står det varje konsument fritt att köpa el från vilken leverantör som helst.

Södertörns fjärrvärmeaktiebolag, SFAB, försörjer ca 50 000 bostäder, en mängd industrier och företag med fjärrvärme i Botkyrka kommun. Kommunen har en betydande aktiepost i bolaget (50 procent). Merparten av den producerade energin kommer från Söderenergi AB som är en av landets största fjärrvärmeproducenter. Söderenergi ägs av Telge AB (42 procent) i Södertälje kommun och av Södertörns Energi AB (58 procent). Södertörns Energi är ett holdingbolag ägt av Huddinge och Botkyrka kommuner. Inflytandet är dock lika stort för de båda ägarbolagen.

Vid en eventuell delning talar det mesta för att fjärrvärmesystemet kommer att levereras på samma sätt och av samma leverantörer som idag, åtminstone på kort sikt. Det enda som händer är att de nybildade kommunerna ska komma överens om hur aktierna ska fördelas.



## **Lokaler, IT m.m.**

I Tullinge finns lokaler som täcker behovet för dem som för närvarande arbetar i kommundelen. Vid en eventuell delning kommer ytterligare lokaler att behövas eftersom cirka 150 årsarbetare tillkommer i kommundelen.

Enligt uppgift från kommunen finns för närvarande inga tomma lokaler i Tullinge. Men vissa lokaler bör kunna frigöras för den kommunala administrationen hos privata fastighetsägare vid en eventuell kommunindelning. Hur långt dessa lokaler räcker och om de över huvud taget är lämpliga för den personal som kommer att behöva nyrekryteras har inte varit möjligt att ta reda på inom ramen för denna utredning. Detsamma gäller den potential som bör finnas i de nybyggnadsprojekt som för närvarande planeras i Tullinge–Riksten.

De merkostnader som en delning väntas medföra för den nybildade kommunen när det gäller lokalförsörjningen är delvis<sup>1</sup> beaktade i de ekonomiska kalkyler som redovisas i kapitel 10.

Utredningen förutsätter att befintliga investeringar i IT, tele, reproanläggningar m.m. delas solidariskt mellan de nybildade kommunerna. De merkostnader som själva delningen väntas medföra inryms i de belopp som påförts de eventuellt nybildade kommunerna för centralt placerad personal i utredningens analyser av de kommunalekonomiska utfallet.

Nya Botkyrka kommun kan under en övergångsperiod få vissa problem med att avveckla övertaliga lokaler efter en delning eftersom cirka 20 procent av den centralt placerade personalen i någon mening ska flytta till Tullinge.

## **Slutsatser – förvaltningsorganisation**

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats gör utredningen den sammanfattande bedömningen att

- en eventuell delning kommer att innebära att personalen i Tullinge kommer att öka från cirka 850 till cirka 1 000 årsarbetare
- en delning knappast kommer att stöta på några större problem när det gäller att bygga upp en utvidgad förvaltningsorganisation i Tullinge.
- såväl Nya Botkyrka som Tullinge lär få räkna med vissa övergångskostnader
- jämfört med den odelade kommunen kommer bredden i personalens kompetens att minska, främst som en följd av att de båda nybildade kommunerna blir mindre än den odelade kommunen

---

<sup>1</sup> I form av dagens genomsnittliga lokalkostnad per anställd inom respektive verksamhet

- den tekniska försörjningen liksom räddningstjänsten i en nybildad Tullinge kommun i stor utsträckning bör kunna skötas av gemensamt ägda bolag, kommunalförbund och/eller genom samverkansavtal kommunerna emellan
- Nya Botkyrka kommun kommer att få vissa problem med övertaliga lokaler för centralt placerad personal vid en delning, åtminstone i ett initialske-  
de.
- det är oklart om de lokaler som kan frigöras i Tullinge räcker till och är anpassade för de 150 årsarbetare som behöver nyrekryteras till en nybildad Tullinge kommun.

## 10 Kommunalekonomiska konsekvenser

### Allmänt

I detta kapitel redovisas en översiktlig beräkning av hur ekonomin skulle kunna se ut i de nybildade kommunerna efter en delning. Till grund för redovisningen ligger Botkyrka kommuns bokslut för 2010, dvs. det senast tillgängliga bokslutet.

### Utjämningsystemet

I Sverige har det sedan länge funnits en bred politisk uppslutning kring tanken att medborgarna bör ha tillgång till likvärdiga välfärdstjänster oavsett var i landet de bor. Men förutsättningarna att leva upp till denna målsättning är olika, och i vissa fall mycket olika, mellan kommunerna. För det första finns skillnader i beskattningsbara inkomster, vilket påverkar skatteintäkterna. För det andra finns skillnader i åldersstruktur, social och geografisk struktur, vilket påverkar behoven och kostnaderna.

#### Stora skillnader i skatteintäkter

I den kommun som har högst skattekraft i landet, Danderyd, uppgick skattekraften till 181 procent av medelskattekraften 2010, vilket motsvarande en beskattningsbar inkomst på drygt 315 000 kronor per invånare. Den lägsta skattekraften hade Årjängs kommun; knappt 76 procent av medelskattekraften eller 132 500 kronor per invånare.

Utan utjämning för skillnader i skattekraft skulle klyftorna mellan olika kommuner bli mycket stora. Jämfört med Danderyd skulle kommunalskatten i Årjäng bli mer än dubbelt så hög; 27 procent jämfört med 11. Om man även tar hänsyn till landstingens verksamhet skulle skillnaden i kommun- och landstingsskatt bli drygt 18 procentenheter mellan de båda kommunerna.

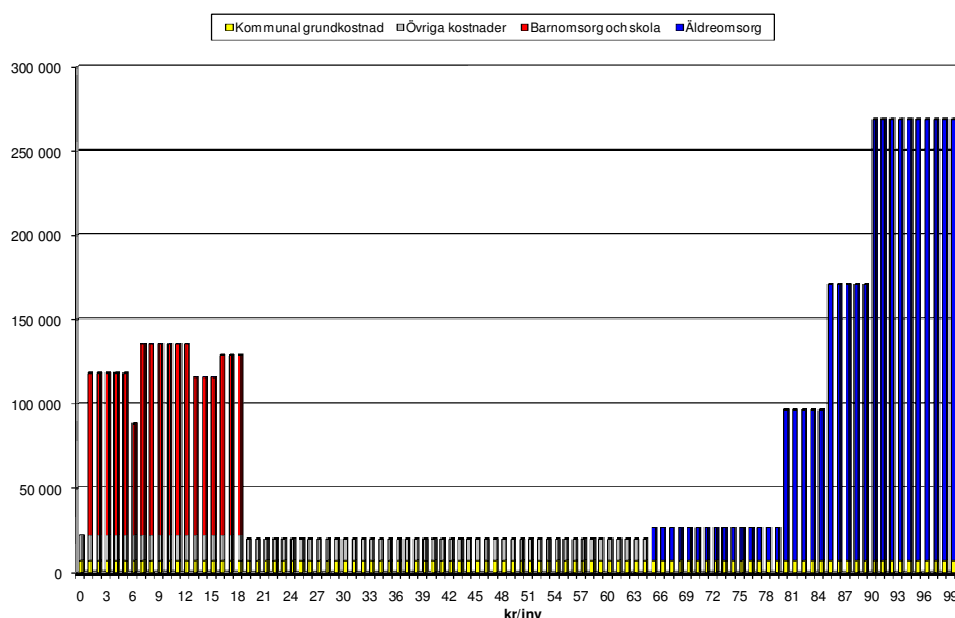
#### Behoven av välfärdstjänster varierar

Kommunernas kostnader per invånare och år varierar mycket mellan olika åldersgrupper; från cirka 12 000 kronor i åldrarna 19-64 år till över 260 000 kronor i

åldrarna över 90. Till detta ska läggas en grundkostnad per kommun på cirka 7 600 kronor per invånare, se figur 10.1.

Utgiftstrycket på kommunerna varierar således med befolkningens ålderssammansättning. Utan utjämning för skillnader i behov skulle en liten glesbygdskommun med många äldre få svårt att erbjuda en med andra kommuner likvärdig äldreomsorg. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för äldreomsorgen i Nykvarns kommun, där andelen äldre är lägst i landet, beräknas kosta cirka 3 750 kronor per invånare och år<sup>2</sup>. I Dorotea kommun – som har en mycket hög andel äldre – har kostnaderna på motsvarande sätt beräknats till närmare 19 100 kronor per invånare och år. Skillnaden motsvarar 9 procentenheter i kommunalskatt räknat på en inkomst som svarar mot genomsnittet för riket.

**Figur 10.1 Kommunernas årskostnad per person i olika åldrar**



Källa: Egna beräkningar

### Utjämning inget nytt påfund

Behovet av att utjämna för skillnader i skattekraft och ekonomisk börda är således uppenbart. Utjämningssystem finns i de flesta länder och är inget unikt för Sverige. Även EU har gett uttryck för behovet av att utjämna. ”För att värna om finansiellt svagare kommuner krävs inrättande av finansiella utjämningssystem, eller liknande åtgärder, utformade så att de korrigerar effekterna av ojämn fördelning av eventuella finansiella inkomster och av den ekonomiska börda de skall bära” (European Charter for Local Self-Government: Article 9).

<sup>2</sup> Beräkning inom ramen för utjämningssystemet 2010 (kostnadsutjämningen)

Under större delen av 1900-talet har de svenska kommunerna fått någon form av statligt bidrag i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar. Ett utjämningsystem i egentlig mening infördes dock först år 1966. Större justeringar i utjämningsystemet har under senare år skett 1993, 1996 och 2005. År 2008 gjordes en mindre justering och i april 2011 redovisades förslag till justeringar i såväl inkomst- som kostnadsutjämnningen i betänkandet *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen* (SOU 2011:39). Och allt tyder på att det kommer att behövas en kontinuerlig översyn i takt med att samhället förändras.

### **Dagens system**

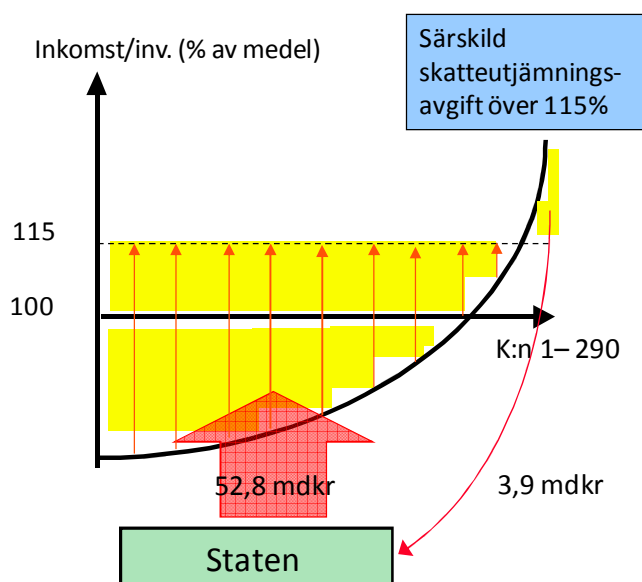
Det system för kommunalekonomisk utjämning som gäller från och med 2008 kan delas upp i fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift, varav strukturbidraget numera ligger utanför det egentliga utjämningsystemet. I detta avsnitt beskrivs de delar av utjämnningen där strukturella skillnader i skatteinkomster och kostnader hanteras, dvs. inkomst- och kostnadsutjämnningen samt strukturbidraget. För ytterligare information om utjämningsystemet hänvisas till skriften *Kommunalekonomisk utjämning* utgiven av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

### **Statligt bidrag utjämnar för skillnader i skatteinkomster**

För att utjämna för skillnader i skatteinkomster får de allra flesta kommuner ett statligt inkomstutjämningsbidrag. Bidraget beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten per invånare och ett skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent av medelskattekraften i riket. Kommuner vars beskattningsbara inkomster överstiger 115 procent av medelskattekraften får betala en inkomstutjämningsavgift till staten.

För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen genom att multiplicera skillnaden mellan den egna och den garanterade skattekraften med 95 procent av medelskattesatsen i riket år 2003. För avgiftsskyldiga kommuner beräknas avgiften på motsvarande sätt utifrån 85 procent av medelskattsatsen, se figur 10.2. Vid beräkningen av bidraget eller avgiften tas också hänsyn till att uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i respektive län eftersom den varierar mellan länen.

**Figur 10.2 Inkomstutjämning för kommuner, principskiss**



279 kommuner får inkomstutjämningsbidrag medan 11 kommuner får betala en avgift. Flertalet kommuner som betalar en avgift är belägna i Storstockholm. Två betalande kommuner är förortskommuner till Malmö.

#### **Kostnadsutjämningen är mellankommunal**

Kostnadsutjämningen ska utjämna för sådana kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka. Utjämningen ska endast omfatta kommunal verksamhet, inte skillnader i invånarnas privata konsumtion, t.ex. höga boendekostnader. En grundprincip är att endast utjämna för strukturella kostnadsskillnader som kan uppstå i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna.

Kostnadsutjämningen utjämnar för skillnader i åldersstruktur, etnicitet samt socioekonomiska och geografiska förhållanden, t.ex. kommunens bebyggelsestruktur. Den byggs upp av tio delmodeller, varav flertalet avser verksamheter som till exempel barn- eller äldreomsorg. För varje verksamhet som omfattas av utjämningen beräknas en standardkostnad för respektive kommun. Summan av kommunens standardkostnader blir kommunens strukturkostnad.

Om strukturkostnaden är högre än genomsnittet för riket får kommunen ett bidrag motsvarande skillnaden mot riksgenomsnittet. Om strukturkostnaden är lägre än genomsnittet för riket anses kommunen ha en gynnsam struktur och betalar därför en avgift på motsvarande sätt, se figur 10.3 (principskiss).

Av tabell 10.1 framgår vilka delmodeller som ingår i kostnadsutjämningen – och för vilka standardkostnader beräknas – samt vilken typ av faktorer/variabler som

konkret används för att fånga upp strukturella kostnadsskillnader inom respektive delmodell.

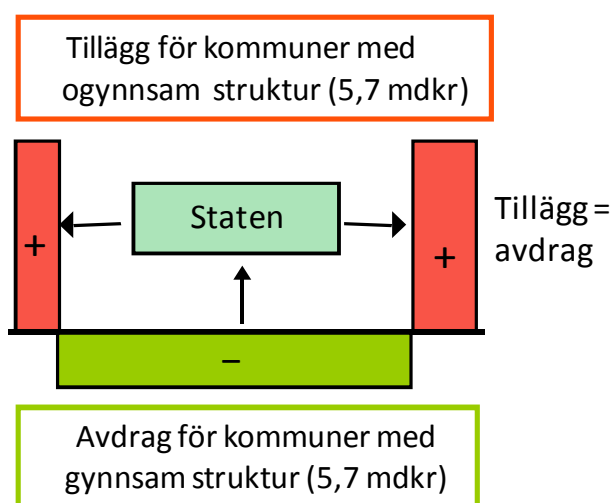
**Tabell 10.1 Delmodeller och faktorer i kostnadsutjämnningen för kommuner år 2010**

<b>Verksamhet</b>	<b>Strukturella faktorer</b>
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft samt befolkningstäthet
Grundskola och förskoleklass	Åldersstruktur, hemspråk, glesbygd
Gymnasieskola	Åldersstruktur, programval, bebyggelsestruktur
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, etnisk bakgrund samt glesbygd
Individ- o familjeomsorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga, övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, ensamstående kvinnor med barn, andel män med låg inkomst samt bebyggelsestäthet</li> <li>• Barn till ensamstående föräldrar, lagförda ungdomar, barn med utländsk bakgrund, samt kommunens folkmängd.</li> </ul>
Barn m. utländsk bakgrund	Barn 0–19 år med utländsk bakgrund
Befolkningsförändring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Befolkningsminskning &gt;2 % under senaste 10 åren</li> <li>• Förändring, positiv och negativ, av antalet skolelever</li> <li>• Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning</li> </ul>
Bebyggelsestruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uppvärmning</li> <li>• Gator och vägar</li> <li>• Byggekostnader</li> <li>• Glesbygdspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst</li> </ul>
Löner	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medellön kommunalt anställda i angränsande kommuner</li> <li>• Köpeskilling för småhus</li> <li>• Förvärvsarbetsgraden</li> </ul>
Kollektivtrafik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Täthet</li> <li>• Gleshet</li> <li>• Tätortsstruktur</li> </ul>

Den verksamhetsvisa uppbyggnaden av kostnadsutjämningen har både för- och nackdelar. Genom att behandla varje område var för sig blir det möjligt att fånga upp de vitt skilda förutsättningar som gäller för olika verksamheter. Det blir också möjligt att anpassa kostnadsutjämningen när verksamheterna förändras.

Nackdelen är framför allt att utjämningen blir omfattande, med ett stort antal faktorer och beräkningsmodeller. Men med ett enklare system riskerar man att missa vissa strukturella kostnader och få ett mindre rättvist system. Kostnadsutjämningen, som den ser ut idag, är en avvägning mellan enkelhet och rättvisa.

**Figur 10.3 Kostnadsutjämningen år 2010, principskiss**



Storleken på omfördelningen i de olika delmodellerna beror dels på den aktuella verksamhetens kostnad, dels på hur stora de strukturella kostnadsskillnaderna är.

Äldreomsorgen är den verksamhet som kostar mest och där skillnaderna mellan kommunerna är störst, varför modellen för äldreomsorg också omfördelar mest pengar. År 2010 omfördelade kostnadsutjämningen totalt 5,7 miljarder kronor för kommunerna, vilket motsvarar cirka 1,3 procent av sektorns nettokostnader.

#### **Statligt strukturbidrag**

Till och med år 2004 fanns flera stöd av klart regionalpolitisk natur inbakade i utjämningssystemet. Tillägg utgick bl.a. för att kompensera glesa och perifera kommuner för svagt befolkningsunderlag och näringslivsbefrämjande åtgärder.

Kompensation för svagt befolkningsunderlag gavs framförallt till kommunerna i Norrlands inland och i de glesaste delarna av övriga skogslän. I Götaland var det endast tre kommuner med speciella geografiska lägen (Gotland, Borgholm och Strömstad) som fick ersättning för svagt befolkningsunderlag.

Däremot fick flera kommuner i Syd- och Mellansverige tillägg för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Men den högsta ersättningen (mätt i kronor per invånare) för sådana insatser hamnade även den i Norrlands inland.

År 2005 överflyttades nämnda stödinsatser från kostnadsutjämningen till ett nytt statligt strukturbidrag. Till strukturbidraget har även en kompensation för större negativa bidragsförändringar överförts. Utfallet av det statliga strukturbidraget påminner i hög grad om utfallet i kostnadsutjämningen beträffande den regionala fördelningen. De små kommunerna i Norrlands inland får drygt 3 000 kronor per invånare i statligt strukturbidrag medan de storstadsnära små kommunerna inte får något alls.

## **Kostnader, intäkter och ekonomiskt utfall**

### **Allmänt**

Tanken bakom utjämningsystemet är således att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Skillnader i skatteinkomster och behov utjämnas genom inkomst- respektive kostnadsutjämningen.

Det är dock inte alltid som teori och praktik stämmer överens. För att ge ytterligare underlag inför beslut om en eventuell indelningsändring redovisas i det följande ett försök att beräkna det kommunalekonomiska utfallet för en nybildad Tullinge respektive Nya Botkyrka kommun.

### **Beräkningsmetod**

De samlade effekterna av en eventuell delning redovisas i form av förväntad förändring av det egna kapitalet (årets resultat). Redovisade effekter har stegvis beräknats enligt följande.

1. Fördelning av 2010 års nettodriftskostnader (enligt bokslut).
2. Fördelning av övriga kostnader och intäkter (avskrivningar, finansiella kostnader och intäkter, m.m.).
3. Effekter av en förändrad nämnd- och personalorganisation.
4. Inkomster från skatter och bidrag
5. Kommunalekonomiskt utfall.

### **Fördelning av 2010 års nettodriftskostnader**

För att belysa hur kostnaderna i de eventuellt nybildade kommunerna skulle kunna se ut har nettodriftskostnaderna i 2010 års bokslut fördelats utifrån aktuella strukturella förhållanden. Där det funnits underlag att dela upp driftskostnaderna efter geografien har en korrigering gjorts.



Kostnaderna för de verksamheter som finansieras centralt har, om inte annat anges, fördelats efter totalbefolkningens relativa andel i respektive kommun. För varje verksamhet har dessutom kostnaderna helt fördelats efter totalbefolkningens relativa andel i respektive kommun. Skillnaderna mellan de båda fördelningsprinciperna ger en fingervisning om respektive nybildad kommun skulle få en högre eller en lägre andel av den odelade kommunens kostnader än vad som svarar mot befolkningsandelen.

#### **Fördelning av övriga kostnader och intäkter**

Den odelade kommunen redovisar i 2010 års bokslut realisationsvinster och förluster på sammanlagt 13,9 miljoner kronor. Dessa kostnader och intäkter har tillförts Nya Botkyrka i sin helhet. Det samma gäller kommunens exploateringsintäkter och anslutningsavgifter på 15,8 miljoner kronor.

Kommunens externa avskrivningar har fördelats efter objektens fysiska belägenhet. Vidare har en andel (motsvarande befolkningen) av gemensamma avskrivningar påförts Tullinge. Tullinges andel av avskrivningarna utgör en något högre andel än motsvarande befolkningsandel. Orsaken till detta beror på att lokalbeståndet i Tullinge är något nyare (och därmed har högre avskrivningskostnader).

Finansiella kostnader och intäkter har fördelats efter totalbefolkningens relativa andel i de aktuella kommunerna. De finansiella kostnaderna består till största delen av ränteutgifter. De finansiella intäkterna består till största delen av ränteintäkter och aktieutdelningar. Tillgångar och skulder kommer vid en eventuell delning att regleras utifrån det garanterade egna kapitalet.

#### **Effekter av en förändrad personal- och nämndorganisation**

I den fysiska fördelningen av nettodriftkostnaderna har bokslutet korrigerats utifrån de antaganden som ovan redovisats (kapitel 8 och 9) beträffande nämnd- och personalorganisationen i de nybildade kommunerna.

## Nettodriftkostnaderna i 2010 års bokslut

Resultatet av fördelningen av 2010 års nettodriftskostnader redovisas i tabell 10.2.

**Tabell 10.2 Nettodriftskostnader enligt 2010 års bokslut (tkr)**

	ODELAD	EFTER BEFOLKNING		EFTER BELÄGENHET			SKILLNAD		
		SUMMA NETTO-KOSTNADER	NYA BOTKYRKA	TULLINGE	NYA BOTKYRKA	TULLINGE	TULLINGES ANDEL	NYA BOTKYRKA	TULLINGE
Verksamhetsblock/-områden									
<b>EGENTLIG VERKSAMHET</b>									
<b>Block 1. POLITISK VERKSAMHET</b>									
POLITISK VERKSAMHET, TOTALT	57 510	46 241	11 268	51 481	9 029	15,7%	5 239	-2 239	3 000
<b>Block 2. INFRASTRUKTUR, SKYDD mm</b>									
INFRASTRUKTUR, SKYDD mm TOTALT	176 464	141 888	34 576	141 888	34 576	19,6%	0	0	0
<b>Block 3. KULTUR OCH FRITID</b>									
KULTUR OCH FRITID, TOTALT	183 668	147 681	35 988	147 648	36 020	19,6%	-33	33	0
<b>Block 4. PEDAGOGISK VERKSAMHET</b>									
<b>Förskoleverks och skolbarnoms</b>									
Förskoleverks och skolbarnoms totalt	581 713	467 734	113 979	441 134	140 579	24,2%	-26 600	26 600	0
<b>Skolväsendet för barn- o ungdom</b>									
Skolväsendet för barn o ungdom totalt	1 297 628	1 043 374	254 254	1 040 955	256 673	19,8%	-2 419	2 419	0
<b>Övrig utbildning</b>									
Övrig utbildning	61 949	49 811	12 138	50 340	11 609	18,7%	529	-529	0
Utbildning, totalt	1 359 577	1 093 185	266 392	1 091 295	268 282	19,7%	-1 890	1 890	0
PEDAGOGISK VERKSAMH., TOTALT	1 941 289	1 560 918	380 371	1 532 428	408 861	21,1%	-28 490	28 490	0
<b>Block 5. VÅRD O OMSORG</b>									
VoO: äldre, personer m funktionsneds., tot.	960 383	772 208	188 175	744 737	215 647	22,5%	-27 472	27 472	0
<b>Individ- och familjeomsorg</b>									
Individ- och familjeomsorg, totalt	362 523	291 491	71 032	333 874	28 649	7,9%	42 383	-42 383	0
Familjerätt och familjerådgivning	6 692	5 381	1 311	6 163	529	7,9%	782	-782	0
VÅRD OCH OMSORG, TOTALT	1 329 598	1 069 080	260 518	1 084 774	244 824	18,4%	15 694	-15 694	0
<b>Block 6. SÄRSKILT RIKTADE INSATSER</b>									
SÄRSKILT RIKTADE INSATSER, TOTALT	15 693	12 618	3 075	12 618	3 075	19,6%	0	0	0
SUMMA EGENTLIG VERKSAMHET	3 704 223	2 978 427	725 796	2 970 837	736 385	19,6%	-7 589	10 589	3 000
<b>AFFÄRSVERKSAMHET</b>									
SUMMA AFFÄRSVERKSAMHET	14 875	11 960	2 915	11 960	2 915	19,6%	0	0	0
SUMMA DRIFTVERKSAMHET	3 719 097	2 990 387	728 710	2 982 798	739 300	19,9%	-7 589	10 589	3 000
TOTALSUMMA	3 722 352	2 993 004	729 348	2 985 405	739 947	19,9%	-7 599	10 599	3 000
Interna poster, pensioner, reavinst m.m.	-340 480	-273 767	-66 713	-278 705	-61 775		-4 937	4 937	0
<b>VERKSAMHETENS NETTOKOSTNAD (EXKL INTERNA POSTER)</b>	<b>3 381 872</b>	<b>2 719 236</b>	<b>662 635</b>	<b>2 706 700</b>	<b>678 171</b>	<b>20,1%</b>	<b>-17 474</b>	<b>20 474</b>	<b>3 000</b>

Som framgår av tabellen kommer en nybildad Tullinge kommun att få högre driftkostnader än vad som svarar mot befolkningsandelen. Det som främst förklarar att kostnaderna ökar med cirka 21 miljoner kronor i Tullinge är skillnader i demografiskt betingat kostnadstryck inom olika verksamheter. Tullinge har mer barnomsorg, skola och äldre- och handikappomsorg och mindre individ- och familjeomsorg jämfört med kommunen i övrigt.

Utredningen har antagit att den nuvarande förvaltningsorganisationen kan delas upp på ett sådant sätt att det inte orsakar några merkostnader i någon av de eventuellt nybildade kommunerna, vilket är långt ifrån säkert. Om kommunerna inte lyckas med detta kommer merkostnader, eller rättare sagt övergångskostnader, att uppstå i såväl Tullinge som Nya Botkyrka.

För Nya Botkyrka (moderkommunen) minskar kostnaderna per invånare (på grund av ett lägre demografiskt tryck) även om den politiska organisationen inte kan skäras ned i samma utsträckning som den potentiella befolkningsminskningen på 20 procent.

Avsikten med denna utredning är inte enbart att beskriva de ekonomiska förutsättningarna för de eventuellt nybildade kommunerna för ett enskilt år, utan också över tid. De bör dock nämnas att utredningen inte tagit någon hänsyn till effekterna av pågående utbyggnadsplaner i Tullinge. En kraftig utbyggnad med stora kommunala investeringar kommer med stor sannolikhet att driva upp driftkostnaderna för bland annat barnomsorg och skola vid tidpunkten för en eventuell delning. För den odelade (större) kommunen är dessa ökade driftkostnader hanterbara. Hur det blir för en eventuellt nybildad (och mindre) Tullinge kommun är dock mer osäkert.

### Inkomster från skatter och bidrag

Innan det nuvarande utjämningsystemet infördes var den egna skattekraften av mycket stor betydelse för en kommuns skatteinkomster och därmed också för förutsättningarna att klara alla utgifter. I dagens utjämningsystem har som ovan redovisats den egna skattekraften mycket liten betydelse eftersom det sker en nära nog 100-procentig inkomstutjämning mellan kommunerna

I tabell 10.3 nedan redovisas vilka inkomster från skatter och bidrag m.m. som Tullinge respektive Nya Botkyrka kommun skulle ha fått vid en indelningsändring den 1 januari 2010. I beräkningen har antagits att skattesatsen i de båda nybildade kommunerna skulle förbli oförändrad efter en delning, dvs. 20,13 procent.

**Tabell 10.3 Inkomster från skatter och bidrag år 2010 (kr/inv.)**

	Odelad	Nya Botkyrka	Tullinge
Skatteintäkter	31 178	28 630	41 794
Inkomstutjämning	9 183	11 591	-761
Skatter efter inkomstutj.	40 361	40 221	41 033
Kostnadsutjämning	1 908	1 966	563
Regleringspost	257	257	257
LSS-utjämning	764	568	1 581
Tillfälligt konjunkturstöd	975	975	975
Fastighetsavgift	1 374	1 369	1 393
<b>Totalt</b>	<b>45 638</b>	<b>45 356</b>	<b>45 802</b>

*Källa: SCB samt egna beräkningar*

Som framgår av tabell 10.3 skulle en nybildad Tullinge kommun få något högre intäkter per invånare än såväl den odelade kommunen som en nybildad Botkyrka kommun.

I en nybildad Tullinge kommun blir skatteintäkterna (mätt i kronor per invånare) jämförelsevis högre beroende på att invånarna tjänar mer. Inkomstnivån i Tullinge

är högre än den garanterade nivån på 115 procent vilket innebär att den nya kommunen får betala en avgift i inkomstutjämnningen. Kompensationsgraden på avgiftssidan är dock bara 85 procent vilket resulterar i att de två nybildade kommunerna tillsammans erhåller lägre intäkter efter inkomstutjämnning än den odelade kommunen. Den lägre kompensationsgraden i Tullinge ger kommunen ett utrymme för att teoretiskt kunna sänka skatten med 0,05 procentenheter.

Sedan 2008 erhåller kommunerna intäkterna från fastighetsavgiften. Vid överföringen från statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift erhöll alla kommuner samma intäkt per invånare. Från och med 2009 har kommunerna kunnat tillgodräkna sig den ökade fastighetsavgift som följer av nya taxeringsvärden och uppräknade maxbelopp. Utredningen har översiktligt gått igenom de förändringar som Botkyrka kommun erhållit för att se om förändringen skulle bli olika för Tullinge respektive Nya Botkyrka med tanke på fastighetsbeståndet. Slutsatsen är att skillnaden blir marginell (24 kronor per invånare till Tullinges fördel).

Men den stora intäktsskillnaden som drabbar såväl Tullinge som Nya Botkyrka vid en eventuell delning uppstår i kostnadsutjämnningen, Som framgår av tabell 10.4 kommer de båda nybildade kommunerna att sammantaget förlora inte mindre än 17 miljoner kronor på en delning.

Det som främst förklarar intäktstappet är att de båda nybildade kommunerna blir mindre än den odelade kommunen och att en stor kommun beräknas ha högre kostnader för individ- och familjeomsorg än små.

Ett annat antagande i kostnadsutjämnningen är att ju tätare bebyggelse en kommun har (upp till en viss nivå) desto större är efterfrågan på barnomsorg. Den odelade kommunen ligger i dag på den maximala nivån. Vid en delning hamnar Tullinge under maxnivån medan Botkyrka ligger kvar på den maximala nivån.

**Tabell 10.4 Kostnadsutjämnningen – summa bidrag och avgifter (kr/inv.)**

	Odelad	Delad		Delningseffekt	
		Nya Botkyrka	Tullinge	Kr per inv.	Mnkr
Förskola och skolbarnsomsorg	1 379	934	2 952	-58	-4,6
Grundskola och förskoleklass	1 551	1 449	1 977	-1	-0,1
Gymnasieskola	88	108	3	0	0,0
Individ- och familjeomsorg	2 169	2 711	-977	-166	-13,3
Barn med utländsk bakgrund	727	923	-84	3	0,2
Äldreomsorg	-4 294	-4 445	-3 658	0	0,0
Befolkningsförändring	-175	-175	-116	11	0,9
Bebyggelsestruktur	-18	-18	-18	0	0,0
Löner	102	100	105	-1	-0,1
Kollektivtrafik	380	380	380	0	0,0
<b>TOTALT</b>	<b>1 908</b>	<b>1 966</b>	<b>563</b>	<b>-211</b>	<b>-16,9</b>

Källa: SCB samt egna beräkningar

### LSS-utjämningen

I Botkyrka kommun ges det 1 195 insatser enligt LSS/LASS. Av dessa bor cirka 21 procent i Tullinge, dvs. något fler än vad som svarar mot befolkningsandelen. Andelen skiljer sig beroende på typ av insats. Tullinge har en högre andel vad avser de tunga/dyra insatserna.

I systemet för LSS-utjämningen skulle således Tullinge kommun få ett högre bidrag än den odelade kommunen, se tabell 10.5

**Tabell 10.4 LSS-utjämningen (kr/inv.)**

	Odelad	Delad	
		Nya Botkyrka	Tullinge
Standardkostnad	4 223	4 027	5 041
Genomsnitt i riket	3 459	3 459	3 459
<b>Bidrag/avgift</b>	<b>764</b>	<b>568</b>	<b>1 581</b>

### Kommunalekonomiskt utfall – samlade effekter

I tabell 10.6 redovisas det kommunalekonomiska utfallet för Tullinge respektive Nya Botkyrka kommun efter en eventuell indelningsändring. För att öka jämförbarheten har resultatet för Botkyrka kommun justerats med intäkterna och kostnaderna avseende realisationsvinster/-förluster och exploatering (29 miljoner kronor).

Som framgår av tabellen blir utfallet något sämre för de båda nybildade kommunerna jämfört med resultatet för den odelade kommunen. Skillnaden beror i allt väsentligt på att själva delningen resulterar i merkostnader för den politiska organisationen samt ett påtagligt intäktstapp i kostnadsutjämningen.

Tullinge får ett sämre resultat än Nya Botkyrka, cirka 1 050 kronor per invånare (exklusive realisationsvinster etc.). Jämfört med Botkyrka får Tullinge ett högre kostnadsläge på grund av det demografiska trycket (fler barn och fler äldre) och att de faktiska kostnaderna inom vissa delar är högre än vad som är motiverat av strukturen. Inklusiva avskrivningar och exklusive realisationsvinster etc. rör det sig om cirka 810 kronor per invånare. Tullinge får lägre intäkter än nya Botkyrka från skatt och kommunalekonomisk utjämning, cirka 240 kronor per invånare, men högre intäkter från LSS-utjämningen, fastighetsavgiften samt ett bättre utfall av skatteintäkter efter inkomstutjämning (85 procent kompensationsgrad). Utfallet i kostnadsutjämningen blir dock betydligt sämre för Tullinge.

I sammanhanget bör dock understrykas att beräkningen på intet sätt gör anspråk på att vara så exakt som den datoriserade bearbetningen av siffermaterialet gesken av. Resultatet ska mer ses som ett räkneexempel på hur ekonomin i de eventuellt nybildade kommunerna skulle kunna se ut. En nybildad Tullinge kommun riskerar bland annat att få betydligt högre lokalkostnader än i räkneexemplet. Nya skolor och förskolor är dyra i drift.

Kalkylen säger heller inget om framtiden och de eventuella övergångskostnader som kan drabba såväl Tullinge som Nya Botkyrka, t.ex. om delar av personalen sätter sig på tvären. Men det som blir helt avgörande för de nybildade kommunernas ekonomi är hur organisationen kommer att fungera (politiken och förvaltningen). Utjämningsystemet ger alla kommuner likvärdiga förutsättningar. Sen är det upp till varje enskild kommun att leva upp till den allmänt vedertagna målsättningen om god ekonomisk hushållning.

**Tabell 10.6 Kommunalekonomiskt utfall för de nybildade kommunerna efter en eventuell delning (tkr, räkneexempel)**

Resultaträkning 2010, 1000 tal kronor	ODELAD	EFTER BELÄGENHET		SKILLNAD
	Botkyrka	Nya Botkyrka	Tullinge	SUMMA
Verksamhetens nettokostnader exkl interna poster	3 381 872	2 706 700	678 171	3 000
Avskrivningar	183 459	146 069	37 390	0
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	-3 565 331	-2 852 769	-715 562	-3 000
Skatteintäkter	2 521 724	1 867 464	654 261	0
Utj.systemen o.gen. statl. bidrag samt fastigh.avg.	1 169 593	1 091 009	62 733	-15 851
Finansiella intäkter	106 434	85 580	20 854	0
Finansiella kostnader	31 312	25 177	6 135	0
<b>Resultat före extraordinära poster</b>	201 108	166 106	16 151	-18 851
Extraordinära intäkter				
Extraordinära kostnader				
<b>Årets resultat</b>	201 108	166 106	16 151	-18 851
<b>Justering</b>				
Realisationsvinster, -förluster m.m. (netto)	13 896	13 896	0	0
Försäljning exploateringsfastigheter, tomträtter	15 819	15 819	0	0
<b>Underliggande resultat</b>	171 393	136 391	16 151	-18 851
<b>Justerat årets resultat, kr per invånare</b>	2 075	2 053	998	

Källa: SCB samt egna beräkningar

## Borgensåtaganden

Den odelade kommunen hade i bokslut 2010 borgensåtaganden motsvarande 2,4 miljarder kronor. Merparten, 1,6 miljarder, avsåg kommunens bostadsbolag.

Den odelade kommunens borgensåtaganden är jämförelsevis höga; 29 074 kronor per invånare vilket kan jämföras mot genomsnittet för riket; 23 238 kronor per invånare. Generellt kan man dock säga att borgensåtaganden för bostadsbolag i Stockholmsregionen har en relativt låg risk.

Vid en delning följer borgensåtagandena den fysiska belägenheten. Bostadsbolagets bestånd har en övervikt till Nya Botkyrka. Utredningen gör därför bedöm-

ningen att borgensåtagandena för en eventuellt nybildad Tullinge kommun blir rimliga.

## **Preliminär ekonomisk reglering**

### **Principer**

Om kommunen efter en folkomröstning eller opinionsundersökning finner att man vill gå vidare i indelningsfrågan ska en preliminär ekonomisk reglering upprättas. Denna syftar till att utskifta tillgångar och skulder så att nettot härav för varje nybildad kommun så nära som möjligt överensstämmer med det garanterade egna kapitalet. Resterande belopp får regleras kontant mellan de nybildade kommunerna. Principerna för den ekonomiska regleringen kan sammanfattas enligt följande.

1. Till grund för den ekonomiska regleringen ska finnas ett avtal mellan de blivande kommunerna.
2. Alla slags skulder och tillgångar bör delas.
3. Som allmän fördelningsgrund tillämpas de garanterade skatteunderlagen i de berörda kommunerna.
4. Ansvar för de borgens- och ansvarsförbindelser som utfärdats före delningen av den odelade kommunen övertas av var och en av de nybildade kommunerna alltefter det förbindelserna berör invånare eller verksamheter inom respektive nybildad kommun.

### **Garanterat eget kapital**

Det garanterade egna kapitalet för respektive nybildad kommun brukar vanligtvis räknas fram som ett medeltal av skatteintäkterna efter utjämning för de tre år som föregår indelningsändringen.

I det avtal som ska upprättas mellan kommunerna finns också ett antal speciella frågeställningar kring vilka de nya kommunerna behöver komma överens. Till dessa hör bl.a. personal- och bolagsfrågorna.

Botkyrka kommuns egna kapital per den 31 december 2010 uppgick till knappt 3,5 miljarder kronor. Med ovan nämnda fördelningsgrund skulle således Tullinge som egen kommun ha garanterats cirka 671 miljoner i eget kapital, dvs. 41 466 kronor per invånare, om delningen hade ägt rum vid årsskiftet 2010/11. Som jämförelse kan nämnas att genomsnittskommunen hade ett eget kapital som uppgick till 27 980 kronor per invånare vid samma tidpunkt.

## **Personalen**

Om en delning kommer till stånd förutsätts att den personal som redan arbetar i Tullinge bereds anställning i Tullinge kommun. Resterande personal nyrekryteras, antingen från Botkyrka kommun eller från den öppna marknaden.

Praxis vid kommunindelningar är att

- förpliktelserna gentemot anställda som vid indelningsändringen har sin arbetsplats eller verksamhet helt knuten till någon av de nya kommunerna (*i detta fall Tullinge respektive Nya Botkyrka*) övertas av respektive kommun
- förpliktelserna gentemot anställda som har sin arbetsplats förlagd till hela den odelade kommunen (centralt placerad personal) övertas av moderkommunen i den mån de inte söker och bereds anställning i den nybildade kommunen
- kostnaderna för eventuellt övertalig personal fördelas solidariskt på de nya kommunerna efter procentsatsen för det garanterade egna kapitalet under en övergångstid (t.ex. två år).

## **Bolagen**

Enligt grundprincipen för den ekonomiska regleringen är respektive ny kommun även tillförsäkrad ett aktiekapital som svarar mot procentsatsen för det garanterade egna kapitalet.

I normalfallet tas aktierna endast upp till bokförda värden i den ekonomiska regleringen men för vissa bolag, t.ex. energibolag, är det snarare regel än undantag att någon av parterna framför önskemål om annan fördelningsgrund.

När det gäller av kommunen helägda bolag, t.ex. bostadsbolagen, kan de nya kommunerna välja mellan att antingen fortsätta att driva bolagen gemensamt eller att dela bolagen mellan sig.

Väljer de nya kommunerna det förstnämnda alternativet kan det vara lämpligt att inflytandet i bolaget (aktieinnehavet) regleras efter verksamhetens omfattning i respektive kommun. Väljer man att dela bolaget tar respektive nybildat bolag över ansvaret för den verksamhet som faktiskt bedrivs i de aktuella kommundelarna. Någon stämpelskatt har hittills inte utgått i samband med kommunindelningar.

I båda fallen gäller att eventuella avvikelser mot den generella fördelningsprincipen (procentsatsen för det garanterade egna kapitalet) får regleras kontant eller på annat sätt inom ramen för den samlade ekonomiska regleringen.

Vad gäller flertalet bolag står det de nya kommunerna fritt att överväga annan lämplig förvaltningsform än bolagsformen.



De bolag som kräver en ekonomisk reglering vid en eventuell delning av Botkyrka kommun framgår av tabell 10.7 nedan.

**Tabell 10.7 Kommunägda företag 2009**

Företagsnamn	Ägarandel %	Kommentar
EFO Aktiebolag AG	9,0	
Svenska Energiaskor AB	2,5	
STOSEB GAS AB	4,1	
Aktiebolaget Vårlyus	8,3	
Söderenergi Kraftvärmeaktiebolag	29,0	
Kommanditbolaget Valutan 1 i Tumba	50,0	
Sydvästra Stockholmsregionens VAVERKSAKTIEBOLAG	16,7	
ECOFERM AB	31,5	
Miljösortering på Södertörn AB	15,7	
Upplev Botkyrka AB	100,0	
Söderenergi AB	29,0	
Fittjaverkets förvaltnings AB	29,0	
Igelstaverkets förvaltnings AB	29,0	
Södertörns Fjärrvärme AB	50,0	
Aktiebolaget Botkyrkabyggen	100,0	8 % direkt, 92 via kommunfastigh.
Fastighetsaktiebolaget Alfågeln	100,0	
Botkyrka stadsnät AB	100,0	
Botkyrka Etablerings AB	50,0	
Stift Sveriges Invandrarinstitut och museum	100,0	
SRV Återvinning AB	31,5	
<u>Södertörns Energi AB</u>	<u>50,0</u>	

Källa: Botkyrka kommun

### Slutsatser – kommunal ekonomi

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats kan utredningen inte dra någon annan slutsats än att en nybildad Tullinge kommun kommer att få ekonomiska förutsättningar som blir likvärdiga med övriga kommuners förutsättningar, åtminstone på lång sikt. Detsamma gäller Nya Botkyrka.

Utjämningsystemet gör att såväl Tullinge som Nya Botkyrka ska kunna erbjuda sina invånare samma standard till samma pris som övriga kommuner. Eventuella skillnader i servicenivå och/eller effektivitet kommer att återspegla sig i en högre eller lägre skattesats jämfört med genomsnittskommunen.

Servicenivån och effektiviteten är i sin tur beroende av politiska beslut och management, något som det är svårt att ha någon uppfattning om när det gäller en ännu icke existerande kommun.

Det som talar mot en delning är att båda kommunerna kommer att drabbas av vissa övergångskostnader som bl.a. har med personal- och lokalfrågor att göra. Vidare riskerar verksamheten i de båda nybildade kommunerna att sammantaget blir något dyrare jämfört med den odelade kommunen. För två politiska organisationer är dyrare än en. Dessutom förlorar de två nybildade kommunerna cirka 17 miljoner kronor på en ”skilsmässa” i utjämningsystemet (kostnadsutjämningsen). Till detta ska läggas att den förhållandevis dyra äldreomsorgen i kommunen (betydligt dyrare än den ersättning som kommunen erhåller från utjämningsystemet) gör att det ekonomiska utfallet för en nybildad Tullinge kommun riskerar att bli sämre än utfallet för den odelade kommunen.

## **11 Konsekvenser – demografi och demokrati**

### **Allmänt**

Den representativa demokratin är ingen politisk universalmedicin utan bygger på bestämda förutsättningar. När förutsättningarna inte uppfylls kan den levande demokratin heller inte förverkligas.

Begreppet demokrati är en sammansättning av de två grekiska orden demos, som betyder folk, och kratia med innebörden styrelse och auktoritet.

När det gäller den representativa demokratin är det tre grundkomponenter som är särskilt intressanta i indelningssammanhang; demos, offentliga rum och demokratiska procedurer. Medborgarnas stöd för det politiska systemet – den demokratiska legitimiteten – har att göra med alla tre komponenterna.

Demostanken är att det krävs en grundläggande samhörighet och solidaritet hos medborgarna (det demografiska perspektivet), annars riskerar kollektivt beslutsfattande att sakna folkligt stöd.

Men det räcker inte med att det råder en samhörighet människor emellan. Demokrati är i hög grad en debattordning som bygger på åsiktsutbyte och opinionsbildning. För att samhällsdebatten ska kunna fungera måste det finnas massmedier som når ut till medborgarna i området; ett offentligt regionalt rum. Utifrån förutsättningarna ifråga om samhörighet och samhällsdebatt kan sedan utformningen av de demokratiska procedurerna diskuteras<sup>3</sup>.

### **Demos**

Den representativa demokratin växte fram som en demokratisering av ofta storskaliga politiska system i form av europeiska nationalstater. Det finns en lång vetenskaplig tradition kring frågan om vad som var ägget eller hönan; medborgarnas

---

<sup>3</sup> Se bl.a. Gidlund Janerik, *Regionalisering och demokratisk legitimitet*, utgiven av Regionförbundet i Kalmar län

territoriella samhörighet eller nationalstatens prägling av medborgarna. Mycket talar för att de nationella demos som finns i flertalet fall har skapats av olika statsbildningar i en lång historisk process. Territoriella identifikationer är sociala konstruktioner.

Det som är typiskt för nationalstaten är att den nästan undantagslöst består av överlappande territorier med kommuner och regioner som mindre enheter. Den representativa demokratin begränsas därför inte enbart till det nationella territoriet utan avser även kommuner och regioner.

Ett territorium är en politikens "vi" som etablerar en geografisk gräns för vilka som är bundna av en viss maktstruktur och vilka som står utanför. Därmed avgörs också vilka som skall omfattas av solidariteten i systemet.

I indelningssammanhang handlar således den demografiska problematiken om att åstadkomma administrativa gränser inom vilka befolkningen känner samhörighet. Hur förhåller sig då människor till politiskt – administrativa gränser?

Den forskning som finns på området (Gidlund m.fl.) visar att inifrån (av oss själva) definierade gränser som har mening och betydelse i folks vardagsliv har en betydligt större förankring i människors medvetande än utifrån (av myndigheter) definierade gränser av politiskt-administrativ art. Sociala nätverk följer inga administrativa gränser. Det är andra sorters enheter som har social betydelse och som skapar identitet i vardagslivet. Sådana nätverk handlar om släkt och vänner, arbetskamrater, grannar, dagliga kontakter och gemenskap.

Detta konstaterande hindrar inte att den service som kommunerna förmedlar upplevs som positiv och angelägen. Vardagslivet inom mindre geografiska områden (mindre än kommunen) är basen för det lokala medvetandet och den lokala identiteten. Dessa områden konstruerar vanligen kommuninvånarna själva.

I befolkningsmässigt större kommuner blir situationen än mer komplex när de lokala och de inifrån definierade systemen skall avgränsas. Infödda människor är mer områdescentrerade medan inflyttade är mer sektorscentrerade, dvs. mer riktade mot sina arbeten och kollegor än mot grannar i det "egna" området.

Större befolkningskoncentrationer inrymmer också många olika människotyper som har olika livsstilar. Man brukar i detta sammanhang tala om den koncentrerade, områdescentrerade, urbana och den internationella livsstilen.

Vilken livsstil kommer att vara förhärskande eller att dominera i framtiden och vilken slutsats kan man dra av detta när det gäller frågan om hur de politiskt administrativa gränserna lämpligen bör se ut?

Frågan går givetvis inte att besvara men forskningen på området har klart och entydigt kommit fram till att oavsett livsstil så finns en önskan om "mer lokal ge-

menskap, liksom om lokal makt, lokal frihet och tillvaratagande av lokala resurser" (Gidlund m.fl.).

Den slutsats man kan dra av detta behöver nödvändigtvis inte innebära att små administrativa enheter alltid är bättre än stora. Vad det handlar om är att på sikt åstadkomma många olika och flexibla lösningar som inte styrs av samma indelningsprinciper för alla frågor. Det handlar således mer om att åstadkomma en omvandling av de politiska institutionerna än att ändra på politiskt administrativa gränser som ändå aldrig kommer att upplevas som rätt utformade.

Att frågan om en delning av nuvarande Botkyrka kommun över huvud taget aktualiserats tyder på att forskarna har rätt i sina slutsatser angående att många invånare tillmäter närhet stor vikt i vardagslivet. Att lösningen på problemet ifråga ligger i en delning av kommunen är mot bakgrund av vad som ovan nämnts långt ifrån säkert.

Äldreomsorgen, skolan, barnomsorgen och individ- och familjeomsorgen är exempel på verksamheter som i hög utsträckning redan har lokala lösningar. På motsvarande sätt löses centrala problem, som bl.a. har med den tekniska infrastrukturen att göra, på central nivå i kommunen.

### **Offentliga rum och demokratiska procedurer**

Frågor som har med den kommunala demokratin att göra blandas ofta ihop med den demografiska problematik som ovan beskrivits. Demokrati är ett flerdimensionellt begrepp som dels innefattar hur den politiska processen är arrangerad, dels hur den faktiskt går till i politiken.

Till de yttre ramarna för en fungerande representativ demokrati hör goda förutsättningar beträffande åsiktsbildningen om politikens innehåll. Detta kräver i sin tur en bra politisk information till kommuninvånarna, ett politiskt deltagande från invånarnas sida samt en förmåga hos politikerna att formulera politiska visioner och strategier.

Fungerande yttre ramar räcker dock inte för att demokratin ska fungera i praktiken. Det krävs också en fungerande åsiktsbildning om lokala frågor idag och i morgon. I detta sammanhang har medierna särskilt stor betydelse. Därför kan man ifrågasätta om det ur demokratisynpunkt är lämpligt med alltför små enheter eftersom mediernas möjligheter att bevaka den politiska dialogen på områdesnivå är begränsade.

Alltför små enheter har också i regel svårare att hantera konflikter i samhället. Harmoni och samstämmighet blir beslutsideal. Man bortser från att demokrati också är en legitim lösning av intressekonflikter i samhället. Vem diskuterar kontroversiella politiska problem med sina grannar? En god grannsämja förutsätter att man koncentrerar sig på frågor kring vilka man kan nå konsensus.

Vad som ovan nämnts ska definitivt inte betraktas som ett försvarstal för stora politiskt administrativa enheter. Hos de flesta medborgare finns en önskan om ett samhälle där den politiska och ekonomiska makten decentraliseras i väsentliga avseenden. Effekterna av den centrala politikens sektorisering och brist på anpassning till varierade lokala förhållanden är väl dokumenterade. Problemet är dock att många av dagens småskaliga utopier målar upp en framtid som speglar gårdagens samhälle med stark lokal samhörighet och stabila hierarkiska strukturer till vilket vi aldrig kommer tillbaka.

Dagens post-industriella samhälle kräver nya och flexibla lösningar. Och detta gäller såväl den politiska administrationen som den demokratiska representationen.

Att problemet ifråga egentligen inte har med den fysiska tillgängligheten (närheten) till politikerna att göra understryks av det faktum att vi fått allt närmare till våra beslutsfattare under de senaste 20 åren. Alla hushåll har telefon. De flesta har tillgång till bil och många har skaffat sig internet och e-post. Trots detta upplever vi att avstånden mellan invånare och förtroendevalda i kommunerna ökar.

### **Slutsatser – demografi och demokrati**

Det bör påpekas att vad som ovan anförts i demokratifrågan inte innebär ett ställningstagande i delningsfrågan. Verklig demokrati kräver att man tar reda på kommuninvånarnas inställning. Hur detta kan gå till kommenteras i kapitel 13.

Utredningens slutsatser när det gäller frågan om en kommunindelning á priori leder till en bättre demokrati och sammanhållning människor emellan är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på frågan. Vissa tycker så och andra tycker så. Kvar står dock faktum att det finns en önskan om mer lokal gemenskap och lokal makt i lokala frågor.

Möjligen ligger lösningen i ändrade indelningsprinciper för rikets kommuner baserade på helt andra indelningsgrunder än idag. I så fall är problemkomplexet av sådan dignitet att det inte kan redas ut inom ramen för denna utredning.

I sammanhanget kan vidare nämnas att Ansvarskommittén, under ledning av f.d. landshövdingen Mats Svegfors, lade fram förslag till en ändrad läns- och landstingsindelning 2007. Dagens 21 län, 20 landsting och den landstingsfria kommunen Gotland är enligt Ansvarskommitténs förslag tänkt att ersättas med 6-9 län och lika många regionkommuner (landsting).

Kommittén föreslog inte någon ny indelningsreform för primärkommunerna men lade fram ett antal förslag som ska underlätta för kommuner som väljer att gå samman.

## 12 Konsekvenser i det regionala perspektivet

I det regionala perspektivet är det framför allt den övergripande regionala planeringen, landstingsverksamheten samt kollektivtrafiken som berörs vid en delning.

Utvecklingen av Stockholmsregionen kräver en långsiktig planering och samordning. Kommunerna är på många sätt beroende av varandra och det krävs olika samverkansformer mellan kommunerna för att klara gemensamma problem och gemensamt verka för en önskvärd regional utveckling. I Stockholms län ansvarar landstinget (Regionplanekontoret)<sup>4</sup> för den fortlöpande dialogen med länets kommuner i frågor som rör hela länets utveckling. I den regionala utvecklingsplanen från 2010 (RUF5) konstateras att regionen bör utvecklas till en flerkärning region där den centrala regionkärnan kompletteras med åtta regionala stadskärnor; Arlanda–Märsta, Täby centrum–Arninge, Kista–Sollentuna–Häggvik, Barkarby–Jakobsberg, Kungens kurva–Skärholmen, Haninge centrum, Södertälje och Flemingsberg till vilken Tullinge gränsar. I planen pekats såväl Norra Botkyrka som Tumba och Tullinge ut som regionala stadsbyggnadsområden med utvecklingspotential. I planen sägs att ”en flerkärning och tät bebyggelsestruktur skapar förutsättningar för resurseffektivitet, tillgänglighet och dynamik. Genom att koncentrera ny bebyggelse till få stråk och kärnor blir det lättare att värna värdefulla kultur- och naturresurser.”

En eventuell delning av Botkyrka kommun påverkar inte den regionala utvecklingsplaneringen nämnvärt. En nybildad Tullinge kommun tillkommer som dialogpartner till regionplanekontoret. Men frågan är om den regionala utvecklingen gagnas av att det blir tre istället för två dialogpartners på sträckan Flemingsberg, Tullinge och Tumba.

I Botkyrka kommun pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en ny översiktsplan. Vid Hågelby planeras för en familjepark. Syftet med planen är att skapa förutsättningar att utveckla Hågelby gård till ett populärt besöksmål för hela Stockholmsregionen och Sverige. Den befintliga anläggningen är tänkt att rustas upp, byggas ut och kompletteras med nya rekreationsinslag i form av en utbyggd besöksservice med butiker, hotell och annat tillfälligt boende.

Vidare planeras för en företagspark i Riksten (Tullinge). Syftet med planen är att skapa ett område för små och medelstora företag. I april 2011 antog kommunfullmäktige detaljplanen för Riksten friluftstad del 3 och den 22 augusti 2011 vann detaljplanen laga kraft. Planens syfte är att ge förutsättningar för en ny skola med 600 elever mellan 6 och 16 år, cirka 180 bostäder i två till tre våningar samt arbetsplatser.

---

<sup>4</sup> Den 1 januari 2011 bytte Regionplanekontoret namn till Tillväxt, miljö och regionplanering.

Utmed båda sidor av Katrinebergsvägen planeras och byggs Tullinge trädgårdsstad om totalt 400 lägenheter i radhus, parhus, villor och flerfamiljshus. Området har delats upp i tre etapper. Etapp 1 såldes under 2003 och etapp 2 under 2005. Planering pågår för etapp 3. I den sista etappen ingår även en förskola med fyra avdelningar och en lekpark.

Utbyggnadsplanerna för Tullinge–Riksten är således omfattande. Det kan vara en ekonomisk fördel om fler än de som bor i Tullinge är med och finansierar den kommunala infrastruktur, t.ex. skolor och förskolor, som utbyggnadsplanerna ger upphov till.

Landstingets hälso- och sjukvård samt kollektivtrafiken är två viktiga regionala frågor. För medborgarna är en fungerande vård viktigt för att känna trygghet. Goda kommunikationer är en förutsättning för att få vardagslivet i en stor region som Stockholm att fungera. En vanlig dag reser cirka 650 000 människor med kollektivtrafiken i Stockholm. De regionala konsekvenserna av en kommunindelning för landstingets verksamhet i form av hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik är dock små.

## **13 Övriga konsekvenser**

### **Bestående fördel eller fördel för del av kommun**

Som tidigare redovisats säger indelningslagen att det inte räcker med enbart kommunaldemokratiska fördelar för att en indelningsändring ska komma i fråga. De nybildade kommunerna måste ha förutsättningar att klara sig ekonomiskt och vidare skall en indelningsändring leda till bestående fördel, antingen för hela kommunen eller för del av kommun. Med bestående fördel menas att en indelningsändring skall lösa indelningsproblematiken för överskådlig framtid. Med fördel för en del av kommun avses främst fördel för befolkningen inom utbrytningsområdet beträffande kommunal eller annan service och/eller förbättrade kommunikationer.

Utredningens bedömning är att det är tveksamt om en delning, enligt de alternativ som här diskuteras, skulle kunna lösa indelningsfrågan i Botkyrka med omnejd för överskådlig framtid. Utredningen har inte funnit några påtagliga fördelar med en delning bortsett från de eventuellt demokratiska fördelar som följer av en indelningsändring.

En nybildad Tullinge kommun får förvisso likvärdiga ekonomiska förutsättningar med andra kommuner. Men detta är ingen garanti för att invånarna i Tullinge skulle få bättre service eller bättre tillgänglighet till andra delar av regionen jämfört med idag.

Såväl norra som södra Botkyrka är och förblir en del av Stockholmsregionen där som tidigare nämnts många aktörer (staten, kommuner, landsting och privata aktö-

rer) är inblandade i den samverkansprocess som är nödvändig för att få vardagslivet att fungera för gemene man. Varje enskild aktör har mycket svårt att ensam påverka utvecklingen.

### **Ortsbefolkningens inställning**

Enligt indelningslagen är det viktigt att man inför beslut om en delning försöker ta reda på vilken uppfattning Ortsbefolkningen har i frågan, om förutsättningarna för en delning i övrigt är uppfyllda.

De metoder man normalt använder sig av för att ta reda på kommuninvånarnas inställning i delningsärenden är folkomröstning eller opinionsundersökning, eller både och. Det står kommunen fritt att låta samtliga kommuninvånare säga sitt eller att enbart höra befolkningen i den kommunal som önskar bryta sig ut från moderkommunen.

I valet av undersökningsmetod förordar utredningen folkomröstning om kommunen finner att man vill gå vidare i ärendet. Men i sammanhanget bör nämnas att utredningen inte är kategoriskt negativ till en opinionsundersökning. För en sådan är betydligt billigare än en folkomröstning, särskilt om folkomröstningen inte sker i samband med ordinarie val.

Inför folkomröstningen/opinionsundersökningen är det viktigt att ett lättfattligt underlag som belyser konsekvenserna av en delning utarbetas. Materialet bör skickas ut till hushållen i god tid innan undersökningen ska äga rum.

Utredningen förordar att alla invånare i nuvarande Botkyrka kommun bör få säga sitt i indelningsfrågan. För som tidigare redovisats är andemeningen i indelningslagen att också moderkommunens invånare bör få möjlighet att framföra sina synpunkter. Det slutliga avgörandet ligger ändå i politikens händer.



## 14 Sammanfattande slutsatser och förslag

### Befolkningsunderlag

Enligt indelningslagen ska en kommun ha tillräckligt befolkningsunderlag för att kunna fungera. Vad som kan anses tillräckligt kan diskuteras men en folkmängd på 16 000–19 000 invånare torde under alla omständigheter kunna bedömas som tillräcklig. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att indelningslagens intentioner i fråga om befolkningsunderlaget inte utgör något hinder för Tullinge att bilda egen kommun.

### Näringsgeografiska samband

Utredningens sammanfattande bedömning är att det inte föreligger några avgörande hinder för Tullinge att bilda egen kommun sett utifrån indelningslagens intentioner. Men en eventuell delning bidrar inte till en bättre anpassning till näringsgeografiska förhållanden.

### Nämndorganisation

En nybildad Tullinge kommun kommer att kräva cirka 95 ordinarie politiker. Dessutom behövs det cirka 75 ersättare.

Erfarenheterna från tidigare kommunindelningar visar att rekryteringen av förtroendevalda kan stöta på vissa problem. Problemen har dock inte varit större än att de övervunnits.

### Förvaltningsorganisation

Utredningen gör den sammanfattande bedömningen att en eventuell delning kommer att innebära att personalen i Tullinge ökar från cirka 850 till cirka 1 000 årsarbetare och att en delning knappast kommer att stöta på några större problem när det gäller att bygga upp en utvidgad förvaltningsorganisation i Tullinge.

Men samtidigt konstaterar utredningen att såväl Nya Botkyrka som Tullinge lär få räkna med vissa övergångskostnader. Jämfört med den odelade kommunen kommer bredden i personalens kompetens att minska som en följd av att de båda nybildade kommunerna blir mindre än den odelade kommunen.

Utredningen anser att den tekniska försörjningen liksom räddningstjänsten i en nybildad Tullinge kommun i stor utsträckning bör kunna skötas av gemensamt ägda bolag, kommunalförbund och/eller genom samverkansavtal kommunerna emellan.

Vidare befarar utredningen att moderkommunen kan komma att få vissa problem med övertaliga lokaler vid en delning, åtminstone i ett initialskede. För Tullinge blir problemet det motsatta, dvs. att skaffa fram lokaler dels för den politiska or-

ganisationen, dels för de 150 årsarbetare som behöver nyrekryteras till kommunen.

### **Kommunal ekonomi**

Utredningens slutsats är att en nybildad Tullinge kommun kommer att få ekonomiska förutsättningar som blir likvärdiga med övriga kommuners förutsättningar, åtminstone på lång sikt. Detsamma gäller Nya Botkyrka. Utjämningsystemet gör att såväl Tullinge som Nya Botkyrka ska kunna erbjuda sina invånare samma standard till samma pris som övriga kommuner. Eventuella skillnader i servicenivå och/eller effektivitet kommer att återspegla sig i en högre eller lägre skattesats jämfört med genomsnittskommunen.

Servicenivån och effektiviteten är i sin tur beroende av politiska beslut och management, något som det är svårt att ha någon uppfattning om när det gäller en ännu icke existerande kommun. Vid en delning idag skulle dock det ekonomiska utfallet för en nybildad Tullinge kommun bli något sämre än för Nya Botkyrka, främst beroende på förhållandevis höga kostnader för äldreomsorgen i kommunen i kombination med att det bor förhållandevis fler äldre i Tullinge. Nya Botkyrka skulle gynnas av att kostnaderna för individ- och familjeomsorg är betydligt lägre än de bidrag kommunen erhåller från kostnadsutjämnningen.

På kort sikt är det sannolikt att båda kommunerna kommer att drabbas av vissa övergångskostnader som bl.a. har med personal- och lokalfrågor att göra. Vidare konstaterar utredningen att verksamheten i de båda nybildade kommunerna sammantaget blir något dyrare jämfört med den odelade kommunen. För två politiska organisationer är dyrare än en. Dessutom förlorar de två nybildade kommunerna cirka 17 miljoner kronor på en ”skilsmässa” i utjämningsystemet (kostnadsutjämnningen).

### **Demografi och demokrati**

Utredningens slutsatser när det gäller frågan om en kommunindelning á priori leder till en bättre demokrati och sammanhållning människor emellan är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på frågan. Vissa tycker så och andra tycker så.

### **Det regionala perspektivet**

Utredningens slutsats är att de regionala konsekvenserna av en kommunindelning t.ex. beträffande landstingets verksamhet i form av hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik är små.

### **Bestående fördel eller fördel för del av kommun**

Utredningen har inte funnit några påtagliga fördelar med en delning bortsett från de eventuellt demokratiska fördelar som följer av en indelningsändring. En nybildad Tullinge kommun får förvisso likvärdiga ekonomiska förutsättningar med

andra kommuner. Men detta är ingen garanti för att invånarna i Tullinge skulle få bättre service eller bättre tillgänglighet till andra delar av regionen jämfört med idag.

Såväl norra som södra Botkyrka är och förblir en del av Stockholmsregionen där många aktörer (staten, kommuner, landsting och privata aktörer) är inblandade i en samverkansprocess som är nödvändig för att få vardagslivet att fungera för gemene man. Varje enskild aktör har mycket svårt att ensam påverka utvecklingen.

### **Ortsbefolkningens inställning**

I valet av undersökningsmetod förordar utredningen folkomröstning om kommunen finner att man vill gå vidare i ärendet. Med tanke på att kommunen utgör en integrerad del av Stockholmsregionen förordar utredningen att alla invånare i nuvarande Botkyrka kommun bör få säga sitt i indelningsfrågan. Andemeningen i indelningslagen är att även moderkommunens invånare bör få möjlighet att framföra sina synpunkter.

Vidare anser utredningen att det är viktigt att ta fram ett lättfattligt underlag som belyser konsekvenserna av en delning inför en folkomröstning/opinionsundersökning och att materialet skickas ut till hushållen i god tid innan omröstningen.

### **Utlåtande – förslag**

Med stöd av vad som ovan anförts gör utredningen den bedömningen att flera av de kriterier som indelningslagen ställer upp för att en indelningsändring skall komma ifråga är uppfyllda, t.ex. beträffande befolknings- och skatteunderlaget samt nämnd- och förvaltningsorganisationen.

När det gäller den kommunala ekonomin är det mer tveksamt om en delning överensstämmer med lagens intentioner. Det som främst talar mot en delning är att båda kommunerna kommer att drabbas av vissa övergångskostnader som bl.a. har med personal- och lokalfrågor att göra. Vidare riskerar verksamheten i de båda nybildade kommunerna att sammantaget blir något dyrare jämfört med den odelade kommunen. För två politiska organisationer är dyrare än en. Dessutom förlorar de två nybildade kommunerna cirka 17 miljoner kronor på en skilsmässa i utjämningsystemet (kostnadsutjämnningen). Till detta ska läggas att den förhållandevis dyra äldreomsorgen i kommunen (betydligt dyrare än den ersättning som kommunen erhåller från utjämningsystemet) gör att det ekonomiska utfallet för en nybildad Tullinge kommun riskerar att bli sämre än utfallet för den odelade kommunen.

Ytterligare ett skäl som talar emot en delning är att det sannolikt finns många invånare i Botkyrka kommun som anser att Tullinge och Tumba bör hänga ihop.

Utredningens sammanfattande slutsats är att en delning som innebär att Tullinge bryter sig ut från Botkyrka kommun kan övervägas om en folkomröstning, alternativt opinionsundersökning, i hela kommunen skulle visa att det finns en klar majoritet för en delning av kommunen. Vid olika omröstningsresultat i de berörda kommundelarna är det upp till politiken att tolka resultatet och komma med förslag till hur frågan skall hanteras vidare.

Om moderkommunen är emot en delning av kommunen krävs synnerliga skäl för att en indelningsändring ska komma i fråga. Några sådana skäl har utredningen inte funnit.