

ÖVERKLAGANDE med anledning av Kammarkollegiets avslag gällande ansökan om delning av Botkyrka kommun (Dnr 8.2-3055-15)

Till regeringen, Finansdepartementet

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

Klagande
Tullingepartiet
Org.nr: 802434-8123

1, Saken (det beslut som överklagas och ärendets nummer)

Överklagan av Kammarkollegiets beslut 2016-11-01 ansökan om delning av Botkyrka kommun. Dnr 8.2-3055-15.

2, Bakgrund

Av folkomröstningen som genomfördes i samband med de allmänna valen 2014 framgår det att viljan i Tullinge för att bilda en egen kommun är mycket stark. Det var ett högt valdeltagande och en kvalificerad majoritet i Tullinge (7 506 JA-röster motsvarande 66,7 procent) för en delning av kommunen.

Frågan om delning av Botkyrka kommun har efter ansökan av Tullingepartiet utretts av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet anser med hänsyn till SKLs utredning, kommunens inställning och vad som framkommit i övrigt att någon ytterligare utredning i ärendet inte behövs. I sitt beslut per den 1/11-2016 meddelar Kammarkollegiet avslag på Tullingepartiets ansökan.

Tullingepartiet kan konstatera att flera av argumenten i delningsansökan inte har bemötts. Kammarkollegiet ger dock Tullingepartiet rätt i de sakförhållanden som Tullingepartiet lyft fram i sin ansökan och ger som sin huvudsakliga anledning till avslag Botkyrka kommuns negativa inställning till delning. Tullingepartiet menar att beslutet inte är i enlighet med tanken bakom indelningslagen och dess förarbeten och överklagar därför beslutet till Finansdepartementet.

I denna överklagan motiverar Tullingepartiet varför Kammarkollegiets beslut ska ändras. Tullingepartiet kommenterar de skäl (delningsutredningen och kommunens inställning) som Kammarkollegiet anger för sitt avslagsbeslut.

3, Yrkande (den ändring som Tullingepartiet vill ha)

Tullingepartiet överklagar Kammarkollegiets beslut och yrkar på att regeringen bifaller Tullingepartiets ansökan om en sådan delning av Botkyrka kommun att kommundelen Tullinge bildar egen kommun.

4, Synpunkter (varför Tullingepartiet anser att Kammarkollegiets beslut ska ändras)

Först och främst kan Tullingepartiet konstatera att ingen av de tillfrågade remissinstanserna (Botkyrka kommun, länsstyrelsen och landstinget) har haft något väsentligt att invända mot de skäl till kommunindelning som framlagts i delningsansökan. Förslaget om att dela kommunen har inte bemötts med ett enda hållbart argument.

Trots detta anser Kammarkollegiet med hänsyn till SKLs utredning, kommunens inställning och vad som framkommit i övrigt att någon ytterligare utredning i ärendet inte behövs.

Kammarkollegiets ställningstagande är dock inte särskilt förvånande för den som studerar tidigare genomförda kommundelningar. I en jämförelse av kommunernas, länsstyrelsernas och Kammarkollegiets ståndpunkter gällande de kommundelningar som genomförts under perioden 1980–2003 framgår det Kammarkollegiet har intagit den mest restriktiva inställningen till delning, då kollegiet bara har tillstyrkt 6 av 13 delningar. Och i tre fall har Kammarkollegiet avstyrkt delning trots att både Kommunfullmäktige och Länsstyrelsen föreslagit att delning skulle genomföras.

Kammarkollegiet anger två skäl (delningsutredningen och kommunens inställning) för sitt avslagsbeslut. I den följande texten kommenterar Tullingepartiet dessa skäl samt motiverar varför regeringen ska ändra Kammarkollegiets beslut. Kammarkollegiets argument anges i punktform i kursiv stil. Efter varje argument följer Tullingepartiets kommentarer.

Delningsutredningen

- *Kammarkollegiet lyfter fram att båda kommunerna, enligt delningsutredningen, förlorar 17 miljoner kr i utjämnningssystemet. Den förhållandevis dyra äldreomsorgen gör att det ekonomiska utfallet för en nybildad Tullinge kommun riskerar att bli sämre än utfallet för den odelade kommunen.*

Tullingepartiet vill poängtera att 17 miljoner kr är en liten (försumbar) summa i sammanhanget. Och i delningsutredningens sammanfattning på sidan 37 står det att Tullinge kommun kommer att få ekonomiska förutsättningar som blir likvärdiga med övriga kommuners förutsättningar och att detsamma gäller för Nya Botkyrka.

Delningsutredningen visar på både för- och nackdelar. Det gör alltid den här typen av utredningar – trots att utfallet efter att delningarna genomförts blivit övervägande positivt för de nybildade kommunerna (t ex Nykvarn och Knivsta).

Vidare konstaterar Tullingepartiet att utredningen grundar sig på en ögonblicksbild för 2010. Då utredningen inte innehåller någon prognos för befolkningsökningen efter 2010 ger den inte en heltäckande bild av dagens förhållanden.

Med sina snart 20 000 invånare skulle Tullinge bli större än 170 kommuner i Sverige. Botkyrka kommuns befolkningsprognoser visar på en fortsatt snabb ökning av antalet invånare i Botkyrka. Tullinge har en stark befolkningstillväxt som väntas öka och denna utveckling har inte beaktas i delningsutredningen.

- *Kammarkollegiet hänvisar till en text i utredningen där det står att Botkyrka kommun, åtminstone inledningsvis, kommer få problem med överflödiga lokaler medan Tullinge kan få svårigheter att hitta tillräckligt med lokaler för verksamheterna.*

Av utredningen framgår det inte att Botkyrka kommun planerar att bygga ett nytt kommunalhus. Lokalerna i det nya kommunalhuset bör givetvis anpassas efter nya Botkyrka kommun utan Tullinge. Och för Tullinge kommun finns bland annat följande lediga lokaler som kan användas för kommunal verksamhet:

- 1, Medborgarkontoret vid Tullinge torg och andra lokaler i centrala Tullinge som t ex fastigheten där vårdcentralen och socialförvaltningen har sina lokaler.
- 2, Alfreds Nobels allé. På grund av renovering i befintligt kommunalhus i Tumba har kommunens kontaktcenter flyttat till Alfreds Nobels allé 216 i Tullinge. Dessa lokaler kan med fördel även användas i Tullinge kommun.
- 3, I samtliga kommunala skolor i Tullinge finns möjlighet att hyra större lokaler för nämndmöten/kvällssammanträden.
- 4, Vid Hantverksbyn, beläget nära centrala Tullinge, kan en del av kommunens dagliga verksamhet bedrivas.
- 5, Industriområdet i Hamringe (Hamringevägen) erbjuder bra lokaler.

- *Det anges i delningsutredningen att verksamheterna riskerar bli dyrare i de båda kommunerna jämfört med den odelade kommunen, eftersom två politiska organisationer är dyrare än en.*

Detta är felaktigt. För det första kan Botkyrka minska sin politiska och tjänstemanna organisation när kommunen blir mindre med ca 20 %, och alltså få lägre kostnader. De nya kommuner behöver inte ha en lika omfattande nämndorganisation som nuvarande Botkyrka kommun. För det andra kan Tullinge kommun bättre ta tillvara den lokalkännedom som krävs för att fatta kloka och kostnadseffektiva beslut. Dessutom är argumentet konstigt då vi har kommuner för att människor skall kunna påverka sin näromgivning. I annat fall hade man bara staten som bestämmer allt.

- *Utredaren hävdar att det inte går att säga om en kommunindelning skulle leda till bättre demokrati och sammanhållning. Vissa tycker si, vissa tycker så.*

Med sina 90 000 invånare har Botkyrka vuxit till en mycket stor och geografiskt spretig kommun med en tungrodd administration.

Att närdemokratin blir starkare i en mindre kommun är inte subjektivt tyckande. Faktum är att politikertätheten i den mindre kommunen underlättar väljarnas ansvarsutkrävande och förbättrar representativiteten. Flera forskningsrapporter visar på detta (Nielsen 2003 s.64, 76 och 247-249).

- *Utredningen visar inte enligt Kammarkollegiets mening att den nuvarande indelningen innebär några problem som en delning av kommunen skulle lösa. Utredningen fann inte några påtagliga fördelar med en delning, bortsett från de eventuella demokratiska fördelar som kan följa på indelningsändring.*

Kommunens egna medborgarundersökningar och mätningar från SCB visar på ett stort demokratiunderskott och missnöje med servicen i Botkyrka kommun. Ett demokratiunderskott är ytterst problematiskt då det handlar om invånarnas möjlighet att forma sin egen framtid. I Salem kommun, som frigjorde sig från Botkyrka kommun, är läget annorlunda. Där är medborgarna betydligt mer nöjda med möjligheterna att påverka den kommunala politiken. I en medborgarundersökning från SCB om de sex kommunerna på Södertörn, rankades Salem i särklass bäst av sina medborgare (1:a plats) – medan Botkyrka rankades sämst av sina (6:e plats).

Enligt delningsutredningen finns det inte några bärande skäl mot en kommunindelning. De två nya kommunerna som skulle bildas har goda förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt tillgodose kommuninvånarnas behov av service. Det är därför tydligt att en kommunindelning skulle lösa flera problem, bland annat rådande demokratiunderskott.

- *Av utredningen framgår att för en så ingripande åtgärd som indelningsändring ska få genomföras måste den innebära en förbättring t.ex. när det gäller ortbefolkningens närhet till kommunal eller annan service eller tillgång till kommunikationer. Eller andra näringsgeografiska aspekter som avståndsförhållanden.*

Näringsgeografi handlar om bebyggelsestruktur, pendling, flyttströmmar, kommersiell och offentlig service. Därför är det viktigt att Tullinge beaktas som den förort till Stockholm som Tullinge faktiskt är och fortsättningsvis kommer att vara.

Geografiskt är Tullinge avskilt från resten av Botkyrka och därför ser Tullingepartiet att Botkyrka har ett bristande fokus på pendlingen till och från Tullinge. Tullingepartiet menar att en egen kommun skulle skapa möjligheter för nödvändiga satsningar vad gäller pendeltrafiken och pendeltågsstationen vid Tullinge.

- *Baserat på utredningen kommer Kammarkollegiet fram till att det är svårt att se att en delning av Botkyrka kommun skulle innebära bestående fördel för befolkningen i Tullinge jämfört med idag.*

Intentionen med indelningslagen är att åstadkomma en ändamålsenlig indelning. Att kunna välja sina egna kommunpolitiker och ta ställning till lokala budgetförslag ska inte underskattas. Men för Tullingeborna skulle en egen kommun inte bara vara en fundamental förbättring av kommunaldemokratin utan också en enorm förbättring av den kommunala servicen. En delning skulle innebära en bestående fördel för överskådlig framtid. Nykvarn och Knivsta är goda exempel på nybildade kommuner som lyckats väl och uppnått bestående fördelar och bättre samhörighet.

Kommunens inställning

- *Botkyrka kommun motsätter sig en indelningsändring, dels då de nya sakförhållandena som Tullingepartiet hänvisar till i sin ansökan inte motiverar något annat ställningstagande än det kommunen gjorde 2014, dels med hänvisning till att en majoritet av Botkyrka kommuns väljare i folkomröstningen 2014 röstade emot en indelningsändring.*

Stödet för egen kommun i Tullinge är mycket starkt (en kvalificerad majoritet). Botkyrka kommun har inte värderat resultatet av folkomröstningen på ett korrekt sätt. Tullingepartiet anser att när man bedömer resultatet av en folkomröstning måste man ta hänsyn till hur många som deltagit i omröstningen. Tullingepartiet vill betona att valdeltagandet var mycket högre i Tullinge (84,6 procent), än i Botkyrka exklusive Tullinge (59,0 procent). Tullingeborna, som är direkt berörda, var mer positiva till en delning jämfört med resterande del av kommunen. Detta visar att Tullinge som egen kommun är en fråga som främst engagerar Tullingeborna, då de direkt berörs, vilket är viktigt att väga in vid tolkningen av resultatet.

Tullingepartiet noterar även att Botkyrka kommun inte invänder mot något av de sakargument som framförts i delningsansökan. Botkyrka kommuns argument för att inte själva ansöka om kommunindelning är att kommunen ser till resultatet i folkomröstningen i hela Botkyrka kommun och hänvisar till att det i Sveriges Kommuner och Landstings utredning framförs att det är upp till politikerna att tolka omröstningsresultatet och komma med förslag på hur frågan ska hanteras. Botkyrkas styrande majoritet ser sig bundna av resultatet i hela kommunen, då de företräder hela kommunen.

- *Det avgörande vid bedömningen av om det finns förutsättningar för en kommunindelning måste, enligt Kammarkollegiets mening, vara att Botkyrka kommun motsätter sig en delning.*

Det är en felaktig tolkning av indelningslagen. Det finns inte något krav på att moderkommunen ger aktivt stöd för delningen, vare sig i indelningslagen eller i dess förarbeten (prop. 1978/79:157 s.44).

Botkyrka kommun har inte kunnat påvisa några bärande skäl mot kommunindelning. Botkyrka kommuns beslut baserar sig inte på reella argument utan baserar sig huvudsakligen på en egen lokal politisk vilja att inte dela kommunen. Ändå är Botkyrka kommuns nej avgörande för Kammarkollegiets avslag. Men någon absolut vetorätt för moderkommun föreligger inte, vare sig i indelningslagen eller i dess förarbeten.

- *Kammarkollegiet lyfter fram att det inte är tänkt att ortbefolkningens önskemål ska ha företräde framför kommunens och de har inte större tyngd än kommunens.*

Tullingepartiet menar till skillnad från Kammarkollegiet att särskild hänsyn bör tas till ortsbefolkningens önskemål enligt indelningslagen. Enligt förarbetena (prop. 1978/79:157 s. 46) avser bestämmelsen om särskild hänsyn de människor i det område som genom indelningsändringen skulle komma att brytas ut till en egen kommun. Det har också blivit praxis att prioritera opinionen i kommundelen framför kommunen som helhet.

I flera fall där kommunindelning har genomförts har ortsbefolkningens önskemål haft företräde framför moderkommunens. Efter indelningslagens ikraftträdande har regeringen beslutat om indelningsändringar i tre fall: Vaxholm (1983), Vara (1983) och Botkyrka (1983), trots att majoriteten i hela kommunen var emot delning. Alla tre beslut föregicks av folkomröstningar. I två kommuner (Botkyrka/Salem och Vara/Essunga) fanns en bred majoritet mot delning sett till hela kommunen. Folkomröstningarna hade dock gett en klar majoritet för delning i de kommundelar som fick lov att bilda egen kommun, Salem och Essunga. Regeringen fastslog därigenom praxis att prioritera opinionen i kommundelen framför kommunen som helhet.

Med hänvisning till dessa kommunindelningar anser Tullingepartiet att det är en etablerad praxis att huvudsakligen fästa vikt vid utfallet av folkomröstningen i den berörda kommundelen. I annat fall skulle de som önskar starta nya kommuner i princip alltid bli bortröstade av en majoritet som ges vetorätt trots att de i princip inte berörs. Det vore ungefär samma grumligena logik som att hävda att Storbritannien endast skulle få lämna EU om en majoritet i hela EU var för det.

Det var inte lagstiftarens mening att en styrande majoritet ska kunna köra över folkviljan i en kommundel som vill ha självbestämmande.

- *Kammarkollegiet menar att det krävs synnerliga skäl för att en ändring ska få genomföras. Kraven på sådana skäl måste ställas högre ju mer ingripande indelningsändringen är för kommunen.*

När indelningsändringen är så liten som i fallet Tullinge, 20 % av moderkommunen, så borde rimligen kraven på de synnerliga skälen vara lägre. Det handlar inte om att dela Botkyrka utan att avskilja en liten och naturligt avgränsad del av kommunen.

- *Kammarkollegiet anser med stöd av delningsutredningen att det inte har framkommit så starka skäl för en delning att det kan anses finnas synnerliga skäl för en sådan. Några synnerliga skäl för en delning, fann inte utredning. Kammarkollegiet avslår därför ansökan.*

Det finns synnerliga skäl för en delning men eftersom delningsutredningen genomfördes före folkomröstningen är det inte konstigt att Kammarkollegiet kommer fram till en annan slutsats. Det är tydligt att folkviljan i Tullinge är att Tullinge ska bli egen kommun och att Tullingeborna vill ha förbättrad närdemokrati. Det bevisades genom folkomröstningen och är ett synnerligt skäl för en kommunindelning.

Tullingepartiet har fullt förtroende för att Finansdepartementet och regeringen kommer att hantera frågan om delning på ett korrekt sätt och även ta hänsyn till att en kvalificerad majoritet av Tullinges väljare vill ha en egen kommun. Precis som när Salem blev egen kommun har regeringen nu möjlighet att visa att självstyre är en rättighet i ett demokratiskt samhälle.

För de sökande

Tullingepartiet

Camilla Jagemalm
Ordförande Tullingepartiet

Anders Thorén
Gruppledare för Tullingepartiet i
Botkyrka kommunfullmäktige

Flottiljvägen 24
146 37 TULLINGE

Tullinge Strand 72
146 54 TULLINGE

camilla.jagemalm@tullingepartiet.se
tel.nr: 073-944 8328

anders.thoren@tullingepartiet.se
tel.nr: 070-555 03 63