

Kommundelningsutredning

Huddinge - Östra Huddinge



Sveriges
Kommuner
och Landsting

2007-06-20

Förord

Huddinge kommun har uppdragit åt Sveriges Kommuner och Landsting att utreda förutsättningarna för en delning av kommunen. Det aktuella delningsalternativet innebär att Skogås och Trångsund (*Trångsunds församling ev. exklusive Mellansjö/Vidja*) bryter sig ut från Huddinge kommun och bildar en ny kommun.

På Sveriges Kommuner och Landsting har utredningsarbetet letts av undertecknad i egenskap av särskild utredningsman. Christina Thulin har medverkat i sammanställningen av det statistiska underlaget och Henrik Berggren har svarat för merparten av de skatte- och intäktsberäkningar som redovisas i rapporten. Måns Norberg har bidragit med ett avsnitt som belyser sambandet mellan kommunstorlek och personalens samlade kompetens.

Kommunens har bistått utredningen med statistiskt underlag och nödvändig expertkunskap om vissa verksamheter och de kommunala bolagen. Björn Rosborg har svarat för samordningen av kommunens insatser.

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

Stockholm den 20 juni 2007

Björn Sundström

Projektledare
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehållsförteckning

Förord	i
1 Inledning	1
Uppdraget	1
Utredningens uppläggning	1
2 Förutsättningarna för en indelningsändring	2
Indelningslagen	2
Bedömningsfaktorer	2
3 Indelningsfrågan i ett historiskt perspektiv.....	4
1862 års kommunalförordning	4
1952 års storkommunreform	4
1962 års kommunblocksreform.....	4
1969 års beslut om ”obligatorium”	5
Huddinge kommun är lika gammal som kommunbegreppet	5
Tidigare delningsutredningar rörande Huddinge kommun	5
4 Aktuellt delningsalternativ	6
5 Aktuella förhållanden	7
Befolkning.....	7
Åldersstrukturen.....	7
Bostäder och byggande	8
Arbetsmarknad	9
Befolkningens förvärvsinkomster	9
Kommersiell och offentlig service	10
Barn och ungdomar	10
Kollektivtrafik	11
Äldreomsorg.....	11
6 Konsekvenser – befolkningsunderlag.....	12
Allmänt.....	12
Slutsatser – befolkning	13
7 Näringsgeografiska konsekvenser	14
Slutsatser – näringsgeografi	15
8 Konsekvenser – nämndorganisation	16
Allmänt.....	16
Slutsatser – nämndorganisationen.....	17
9 Konsekvenser – förvaltningsorganisation och vissa verksamheter	18
Bemanning och kostnader	18
Räddningstjänst	21
Affärsverksamheten	21
Lokaler, IT, tele, repro m.m.	21
Slutsatser – förvaltningsorganisation	22

10	Kommunalekonomiska konsekvenser	23
	Allmänt.....	23
	Utjämningsystemet	23
	Kostnader intäkter och ekonomiskt utfall	28
	Preliminär ekonomisk reglering	34
	Slutsatser – kommunal ekonomi	37
11	Konsekvenser – demografi och demokrati	38
	Allmänt.....	38
	Demos	38
	Offentliga rum och demokratiska procedurer	40
	Slutsatser – demografi och demokrati.....	42
12	Konsekvenser i det regionala perspektivet	43
13	Östra Huddinge exklusive Mellansjö-Vidja	44
14	Övriga konsekvenser.....	46
	Bestående fördel eller fördel för del av kommun.....	46
	Ortsbefolkningens inställning	46
15	Sammanfattande slutsatser och förslag	48
	Utlåtande – förslag	51

1 Inledning

Uppdraget

Huddinge 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 Trångsunds församling (eventuellt exklusive Mellansjö och Vidja) bryts ut ur Huddinge kommun och bildar en egen ny kommun.

Den eventuellt nybildade kommunen (Trångsund och Skogås) kallas i rapporten för Östra Huddinge. Huddinge kommun, exklusive Trångsund och Skogås, kallas för Nya Huddinge.

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. Delningsalternativet Östra Huddinge exklusive Mellansjö och Vidja belyses i kapitel 13 medan övriga frågor, såsom befolkningens inställning i indelningsfrågan, behandlas i kapitel 14. I kapitel 15 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 skall 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) en 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 Huddinge 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 skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål

och synpunkter, 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 skall 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 år 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.

Huddinge kommun är lika gammal som kommunbegreppet

Nuvarande Huddinge kommun är en av drygt 20 kommuner som varken varit föremål för sammanläggning eller delning sedan år 1863.

Inom nuvarande Huddinge kommun har dock följande municipalsamhällen legat tidigare

- Hörningsnäs villastad (1914–46)
- Huddinge och Fullersta (1923–46)
- Segeltorp (1924–52)
- Stuvsta och Snättringe (1928–46), som 1947 sammanslogs till det nya municipalsamhället Huddinge (1947–52).

Tidigare delningsutredningar rörande Huddinge kommun

Länsstyrelsen i Stockholms län¹ har liksom Svenska Kommunförbundet² tidigare utrett frågan om en eventuell delning av Huddinge kommun.

Svenska Kommunförbundets sammanfattande slutsats i den tidigare utredningen var att en delning som innebar att Trångsund–Skogås (*Trångsunds församling*) bröt sig ut från Huddinge kommun kunde övervägas om den förestående folkomröstningen skulle visa att det fanns en klar majoritet för en delning.

¹ Länsstyrelsen i Stockholms län, Nr 28 dec. 1995, *Frågan om en delning av Huddinge kommun*

² Svenska Kommunförbundet, april 1999, *Kommundelningsutredning Huddinge – Östra Huddinge*

4 Aktuellt delningsalternativ

De delningsalternativ som utreds i föreliggande rapport innebär att

- a) östra Huddinge (*Trångsunds församling*) bryter sig ut ur Huddinge kommun och bildar en egen ny kommun, se figur 4.1.
- b) Trångsunds församling exklusive Mellansjö och Vidja bryter sig ut ur Huddinge kommun och bildar en egen ny kommun.

Alternativ b) belyses endast översiktligt i kapitel 13 eftersom statistiken beträffande invånarnas inkomster är bristfällig på lägre nivå än församling. Det finns heller inga uppgifter om hur det faktiska konsumtionsmönstret ser ut på stadsdelsnivå.

Figur 4.1 Karta över nuvarande Huddinge kommun



5 Aktuella förhållanden

Befolkning

Huddinge kommun är beläget på Södertörn och är den näst största kommunen i Stockholms län med 90 182 invånare. Knappt 25 procent av befolkningen bor i Trångsunds församling som omfattar kommundelarna Skogås och Trångsund.

I Trångsund som gränsar till Stockholm och Tyresö kommuner bor cirka 10 procent av kommunens invånare. I Trångsunds centrum finns flerbostadsbebyggelse från 1960- och 70 talen. Folkmängden har ökat kraftigt sen slutet av 1990-talet, främst som en följd av bostadsbyggande av framförallt enfamiljshus i området Sjöängen. I Trångsund finns även stora områden med äldre villabebyggelse. Vidare pågår en omfattande permanentning av fritidshus i Vidja och Mellansjö.

I Skogås bor 14 procent av kommunens invånare. I västra Skogås finns främst flerbostadshus byggda under 1960-talet. Under 1980-talet byggdes östra Skogås med småhus. Under senare år har det skett en omfattande förtätning med småhus i Länna.

Medelåldern i Skogås är 36,1 år och i Trångsund 37,4 år. För hela kommunen är medelåldern 37,1 år. 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 2011, dvs. det är då en eventuell indelningsändring tidigast kan träda ikraft.

Tabell 5.1 Befolkningsutveckling 2006-2011

Kommun/kommundel	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hela kommunen	90 182	91 402	93 395	95 223	96 702	98 302
Trångsunds församling	22 367	22 683	23 036	23 246	23 443	24 183
Trångsunds församling exkl. Vidja, Mellansjö, Ågesta	21 210	21 512	21 850	21 980	22 093	22 749

Källa: SCB, Huddinge kommun

Åldersstrukturen

Åldersstrukturen i Huddinge kommun respektive Trångsunds församling redovisas i tabell 5.2. Av tabellen framgår att östra Huddinge har en högre andel barn och skolbarn samt en lägre andel äldre invånare (65–w år) än kommunen som helhet.

Tabell 5.2 Åldersstruktur

Åldersgrupp	Huddinge		Trångsunds församling	
	Antal	Procent	Antal	Procent
0-6	8 875	9,8	2257	10,1
7-15	11306	12,5	2837	12,7
16-19	5042	5,6	1348	6,0
20-64	54513	60,5	13645	61,0
65-84	9340	10,4	2053	9,1
85-w	1106	1,2	227	1,0

Källa: Huddinge kommun

Bostäder och byggande

Huddinges bostadsmarknad är en integrerad del av en större bostadsmarknad i Stockholms län, särskilt på den södra sidan. I kommunen finns idag drygt 37 000 bostäder. Bostadsbyggandet framöver kommer enligt gällande planer att inriktas på förtätning och komplettering av befintlig bebyggelse. Av tabell 5.3 framgår bostadsbeståndets fördelning på småhus respektive flerbostadshus. I tabell 5.4 redovisas fördelningen på olika upplåtelseformer.

Tabell 5.3 Bostadsbestånd

	Huddinge (hela kommunen)	Skogås	Trångsund
Flerbostadshus	57 %	61 %	55 %
Småhus	43 %	39 %	45 %

Källa: Huddinge kommun

Tabell 5.4 Upplåtelseform

	Huddinge (hela kommunen)	Skogås	Trångsund
Hysesrätter	37 %	57 %	21 %
Bostadsrätter	22 %	23 %	27 %
Övrigt ägande	41 %	20 %	52 %

Källa: Huddinge kommun

Enligt översiktsplanen ska det framtida bostadsbyggandet i kommunen främst koncentreras till områden där infrastrukturen och den kommunala servicen är utbyggd eller där förutsättningarna för att bygga ut servicen och infrastrukturen är gynnsamma. Detta betyder bl. a. att det ska byggas tätt och högt i kollektivtrafiknära lägen och glesare och lägre i mer avses belägna bostadsområden. År 2005 färdigställdes 185 nya bostäder, varav 89 lägenheter byggdes i Trångsund. För

perioden 2007-2011 planeras för drygt 3 000 nya bostäder i kommunen varav 285 i Trångsund och 415 i Skogås. Precis som i övriga regionen pågår även en permanentning av fritidshusområden i snabb takt.

Arbetsmarknad

Huddinge 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 domineras av små och medelstora företag. Totalt finns närmare 37 000 arbetsplatser i Huddinge kommun. Av drygt 42 000 förvärvsarbetande invånare i kommunen arbetar cirka 32 procent i Huddinge. Förvärvsintensitet för gruppen 20-64 år ligger på 77,8 procent för hela kommunen. I Skogås är förvärvsintensiteten 75 procent och i Trångsund 84 procent (2004 års siffror).

Länna industri- och handelsområden ligger i Skogås och är ett av kommunens tre största arbetsområden. Industriområdet domineras av tillverkning, verkstad och logistik medan handelsområdet domineras av sällanköpsvaror.

Tabell 5.5 Dagbefolkningens inpendling och nattbefolkningens utpendling i Trångsunds församling

Utpendling till			Inpendling från		
Område	Antal	Procent	Område	Antal	Procent
Stockholm	5698	52,7	Stockholm	1217	23,2
Trångsunds församling	1776	16,4	Trångsunds församling	1776	33,8
Övr. kommuner och län	1847	17,1	Övr. kommuner och län	1120	21,3
Till övriga Huddinge	889	8,2	Till övriga Huddinge	290	5,5
Haninge	611	5,6	Haninge	853	16,2
Summa	10821	100	Summa	5256	100

Källa: Huddinge kommun

Befolkningens förvärvsinkomster

Den sammanräknade förvärvsinkomsten för befolkningen i Huddinge kommun respektive Skogås och Trångsund redovisas i tabell 5.6. Av tabellen som avser 2004 års förvärvsinkomster framgår att Trångsund har en sammanräknad förvärvsinkomst som överstiger kommunen som helhet medan invånarna i Skogås har en lägre inkomst.

Tabell 5.6 Sammanräknad förvärvsinkomst (tkr)

	Huddinge kommun	Skogås	Trångsund
Kvinnor	223,5	209,2	238,9
Män	295,7	263,2	319,5
Samtliga 20-64 år	259,4	235,5	279,4

Källa: Huddinge kommun

Kommersiell och offentlig service

Trångsunds centrum ligger vid pendeltåget och är ett upprustat mindre centrum med bibliotek, vårdcentral, tandläkare och ett tiotal butiker. I Skogås finns ett upprustat inomhuscentrum i anslutning till pendeltåg och busshållplatser. Där finns bibliotek, postens kassaservice, bank, systembolag och ett tjugotal butiker. Både Skogås och Trångsunds centrum ägs och förvaltas av Huga Fastigheter AB som är ett helägt aktiebolag av Huddinge kommun.

I Huddinges externa handelsområden Kungens Kurva och Länna är inriktningen volymhandel i stora separata handelsbyggnader samt handel med skrymmande varor.

Tabell 5.7 Fritids- och kulturanläggningar i Skogås och Trångsund

Skogås	Trångsund
2 bollplaner, 2 mindre grusplaner, 2 naturbad, 1 sim- och sporthall, 2 gymnastiksal, 1 rackethall, 1 fritidsgård, 1 bibliotek, 1 inspelningsstudio	1 ishall, 1 konstfryst liten uteisbana, 2 mindre grusplaner, 3 naturbad, 2 sporthallar, 1 gymnastiksal, 1 bygdegård, 1 motionsspår, 1 Musikens Hus

Källa: Huddinge kommun

Barn och ungdomar

Barnomsorg

I Trångsunds församling finns drygt 1 630 barn i åldern 1-5 år. 973 barn har en plats i den kommunala barnomsorgen medan 394 barn finns i någon form av enskild verksamhet.

Grundskola

I Huddinges grundskoleverksamhet ingår förskoleklass, årskurserna 1-9 samt fritidshem. Kommunen har för närvarande cirka 11 000 skolbarn i verksamheten. I Skogås/ Trångsund finns sex kommunala grundskolor med totalt 2 789 elever. Två skolor har även grundsärskola. I Trångsunds församling finns 3 144 barn i åldern 6-15 år

Huddinge erbjuder 15 nationella program på gymnasienivå. Totalt 3 200 elever går i någon av de fyra kommunala gymnasieskolorna. Det nybyggda Östra gymnasiet ligger i Skogås och fungerar även som gymnasiesärskola. Utöver de fyra kommunala gymnasierna finns även en friskola.

Tabell 5.8 Barnomsorg och skolor i Skogås/Trångsund

	Skogås/Trångsund
Förskolor och familjedaghem, antal platser per 100 barn 1-5 år	Trångsund: 67 Skogås: 97
Grundskolor	6
Gymnasier	1

Källa: Huddinge kommun

Kollektivtrafik

I ett regionalt perspektiv är Huddinge en ”transitkommun” med både stora motorvägar, järnväg och tunnelbana. Precis som övriga kommunen har Skogås/Trångsund bra kollektivtrafik. Det tar mellan 15-25 minuter in till Stockholms centrum beroende på transportmedel. Bussförbindelse finns med Huddinge centrum, Huddinge sjukhus, Farsta och Haninge från både Skogås och Trångsund.

Äldreomsorg

Under de närmaste sju åren behöver Huddinge omkring 245 nya platser i äldreboenden. Kommunens verksamhet omfattar demensboenden, korttidsboende/växelvård, servicelägenheter, sjukhem, ålderdomshem samt hjälp i hemmet.

I Trångsund finns Stortorps äldrecentrum med enheter för ålderdomshem, demensboende, sjukhemsboende, korttidsboende med rehabilitering samt palliativ vård. Antalet platser i det särskilda boendet uppgår till totalt 208. För korttidsboende med rehabilitering tillkommer ytterligare 28 platser på Stortorp.

I Skogås finns servicehuset Serenaden med 30 lägenheter samt Lindåsen servicehus med 22 lägenheter. Totalt finns 2 280 invånare över 65 år i Trångsunds församling.

6 Konsekvenser – befolkningsunderlag

Allmänt

Antalet invånare i en nybildad Östra Huddinge kommun per den 1 januari år 2011, dvs. det år som en eventuell delning tidigast kan träda i kraft, beräknas uppgå till 23 443 personer enligt Huddinge kommuns befolkningsprognos, se tabell 6.1. I tabellen redovisas även folkmängden per den 1 januari 2007.

Tabell 6.1 Befolkningen i Östra respektive Nya Huddinge vid en delning

Kommun/kommundel	2007 (1/1)	2011 (1/1)	Procent 2007	Procent 2011
Hela kommunen	90 182	96 702	100	100
Trångsunds församling	22 367	23 443	24,8	24,24
Trångsunds församling exkl. Vidja, Mellansjö, Ågesta	21 210	22 093	23,52	22,85
Hudding exkl. Trångsunds församling	67 815	73 259	75,20	75,76
Hudding exkl. Trångsund men inkl. Vidja, Mellansjö, Ågesta	68 972	74 609	76,48	77,15

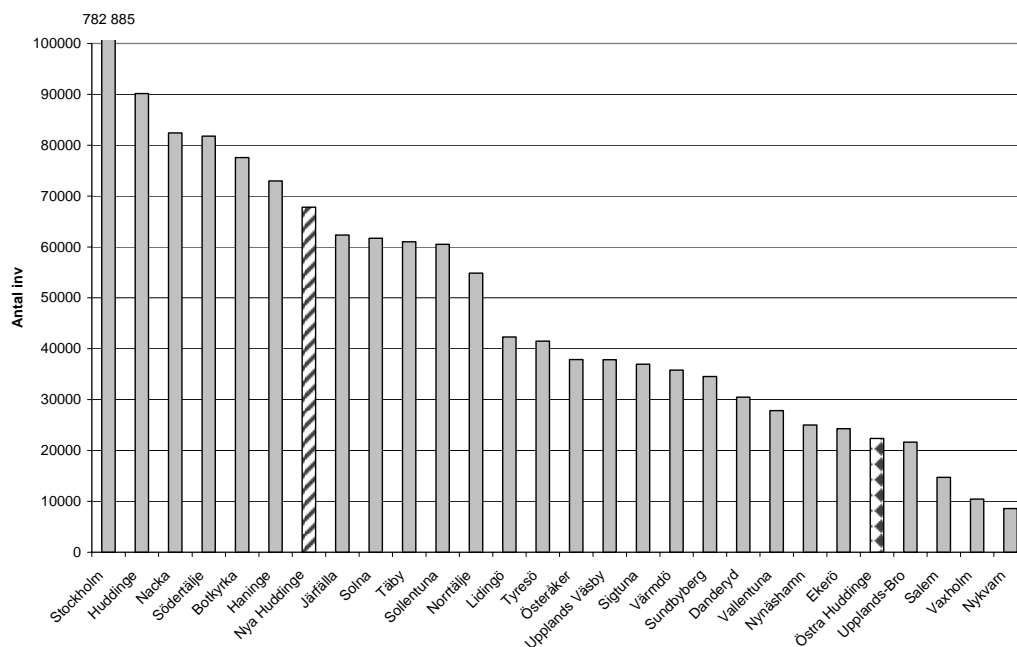
Källa: SCB, Huddinge kommun

Frågan om hur stor en kommun skall 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 Östra Huddinge kommun hamna på 110 plats med sina 22 367 invånare år per den 1 januari 2007. Mediankommunen har knappt 15 300 invånare.

I Stockholms län skulle en nybildad Östra Huddinge kommun hamna på 23:e plats (av totalt 27 kommuner) vad avser folkmängden, se figur 6.1. Nya Huddinge skulle hamna på 7:e plats).

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



Källa: SCB, Huddinge 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 folkmängd på drygt 20 000 invånare torde under alla omständigheter kunna bedömas som tillräcklig.

Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att

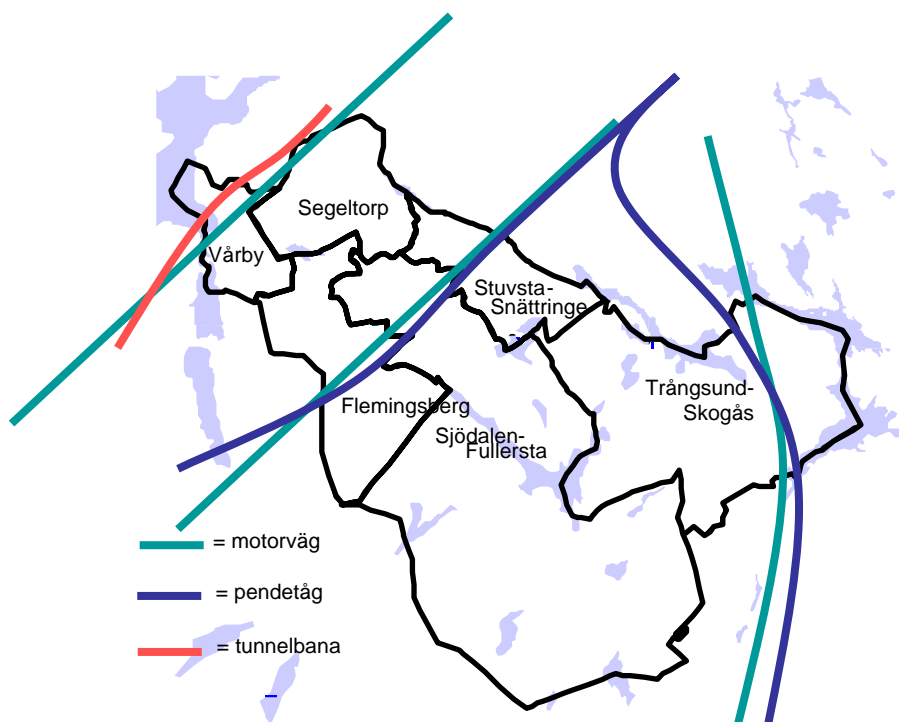
- indelningslagens intentioner i fråga om befolkningsunderlaget inte torde utgöra något hinder för Trångsund-Skogås att bilda egen kommun.

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 transportnätet (vägar och järnvägar) och stora gröna kilar där emellan. Avsikten är att boendet ska erbjuda både goda kollektivtrafikmöjligheter och tillgång till grönområden. Huddinges bebyggelsestruktur följer detta mönster och är i stort sett koncentrerad till genomfartslederna som korsar kommunen. Pendeltåget från Stockholm mot Södertälje stannar vid tre stationer, Stuvsta, Huddinge och Flemingsberg. Pendeltåget mot Västerhaninge stannar i Trångsund och Skogås. Kommunikationsnätet och de stora grönområdena fungerar som barriäreffekter och bidrar till att dela upp kommunen i tre geografiskt avgränsade områden.

Figur 7.1 Grov skiss över motorvägar och järnvägar genom Huddinge kommun



Som tidigare redovisats i kapitel fem är det tänkt att det framtida bostadsbyggnandet i kommunen främst ska koncentreras till områden där infrastrukturen och den kommunala servicen är utbyggd eller där förutsättningarna för att bygga ut servicen och infrastrukturen är gynnsamma. Detta medför att dagens Huddinge med tre

tydliga kommundelar med egna centrum (sju stadsdelscentrum) för kommersiell och offentlig service förstärks och vidareutvecklas.

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.

Mer detaljerade siffror över pendlingen har tidigare redovisats i kapitel fem. Enligt tabell 5.5 har Trångsunds församling en betydande utpendling till Stockholms kommun. Drygt 16 procent bor och arbetar inom församlingens gränser. Endast 8 procent pendlar till övriga Huddinge kommun. Inpendlingen från Stockholm är knappt 25 procent och från Haninge drygt 16 procent. Endast 5 procent av inpendlarna kommer från övriga Huddinge kommun.

Både Skogås och Trångsund har ett positivt flyttnetto, dvs. fler personer som flyttar till området än därifrån. I Skogås förklaras det positiva nettot framförallt av inflyttningsöverskott från utlandet

Figur 7.2 Inrikes flyttningar till och från Skogås/Trångsund 2005

	Inflyttningar från			Utflyttningar till		
	övriga Huddinge	övriga länet	övriga riket	övriga Huddinge	övriga länet	övriga riket
Skogås	215	876	167	295	834	172
Trångsund	271	590	88	175	484	132

Källa: SCB, Huddinge kommun

Slutsatser – näringsgeografi

Utredningens sammanfattande bedömning är att det inte föreligger några avgörande hinder för Östra Huddinge att bilda egen kommun sett utifrån indelningslagens intentioner. Skogås/Trångsund 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 Trångsund/Skogås, liksom Huddinge 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 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 58 ordinarie ledamöter och 46 ersättare år 2003. Motsvarande siffror för Stockholms kommun var 539 respektive 460. Antalet förtroendeuppdrag för kommuner med en befolkning på cirka 25 000 invånare uppgick år 2003 till cirka 140-150 ordinarie ledamöter och 100-110 ersättare. Nuvarande Huddinge kommun hade 162 ordinarie ledamöter och 136 ersättare år 2003.

Förutom storleken på kommunen påverkar även valet av organisationsform antalet förtroendeuppdrag. Ju fler nämnder desto fler förtroendeuppdrag. Flertalet kommuner har mellan 8-11 nämnder. Huddinge kommun har för närvarande 9 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 Östra Huddinge 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 Östra Huddinge. Till detta kommer knappt 20 ordinarie ledamöter för de andra obligatoriska nämnderna. En nybildad Östra Huddinge kommun skulle således endast behöva ha 61 ledamöter exklusive ersättare. Förarbetena till lagen förutsätter dock att det finns fler nämnder än de obligatoriska.

I utredningens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av en delning har antagits att antalet förtroendeuppdrag och nämnder i en nybildad Östra Huddinge kommun kommer att ligga under genomsnittskommunens. Antalet förtroendeuppdrag har antagits till 120 ordinarie ledamöter och 100 ersättare. Antalet nämnder har antagits till 8. De merkostnader som en eventuell delning väntas medföra när det gäller nämndorganisationen har med ledning av de faktiska kostnaderna för liknande kommuner i Stockholmsområdet antagits till 500 kronor per invånare vilket innebär en merkostnad i förhållande till dagens andel av kostnaderna för Huddingepolitiken på cirka 3,7 miljoner kronor. För Nya Huddinge kommun har

motsvarande merkostnad beräknats till 4,3 miljoner kronor eftersom det blir betydligt färre som ska betala i stort sett dagens kostnader för politiken. Bedömningen är att dagens kostnader för den politiska verksamheten i Huddinge bara kan reduceras med 10 procent efter en eventuell delning.

För Nya Huddinge har antagits att nuvarande nämndorganisation bibehålls.

Slutsatser – nämndorganisationen

Om varje förtroendevald i genomsnitt har 1,5 uppdrag krävs det cirka 80 ordinarie ledamöter och 65–70 ersättare i en nybildad Östra Huddinge kommun. Rekryteringen av dessa 150 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 72,6 årsarbetare per 1 000 invånare år 2005. Skillnaden mellan olika kommungrupper är stor. Glesbygdskommunerna ligger över riksgenomsnittet, medan förortskommunerna ligger under. I den odelade kommunen uppgick antalet årsarbetare i februari 2007 till 4 795 personer. Vid årsskiftet 2006/07 var motsvarande siffra 4 896 vilket innebär 54,3 kommunalt anställda per 1 000 invånare. Kommunerna i Stockholms län hade i genomsnitt 53,2 årsarbetare per 1 000 invånare år 2005.

Om man antar att antalet anställda i en nybildad Östra Huddinge kommun kommer att ligga i nivå med antalet anställda i den odelade kommunen skulle den nybildade kommunen behöva cirka 1 200 årsarbetare. Enligt uppgift från kommunen har för närvarande 1 338 kommunalt anställda (1 039 årsarbetare) sin arbetsplats belägen i Trångsund/Skogås. Hur antalet anställda fördelar sig på olika verksamheter framgår av tabell 9.1. En nybildad Östra Huddinge kommun skulle således behöva nyrekrytera cirka 160 årsarbetare

Tabell 9.1 Antal årsarbetare i Trångsund/Skogås 2007

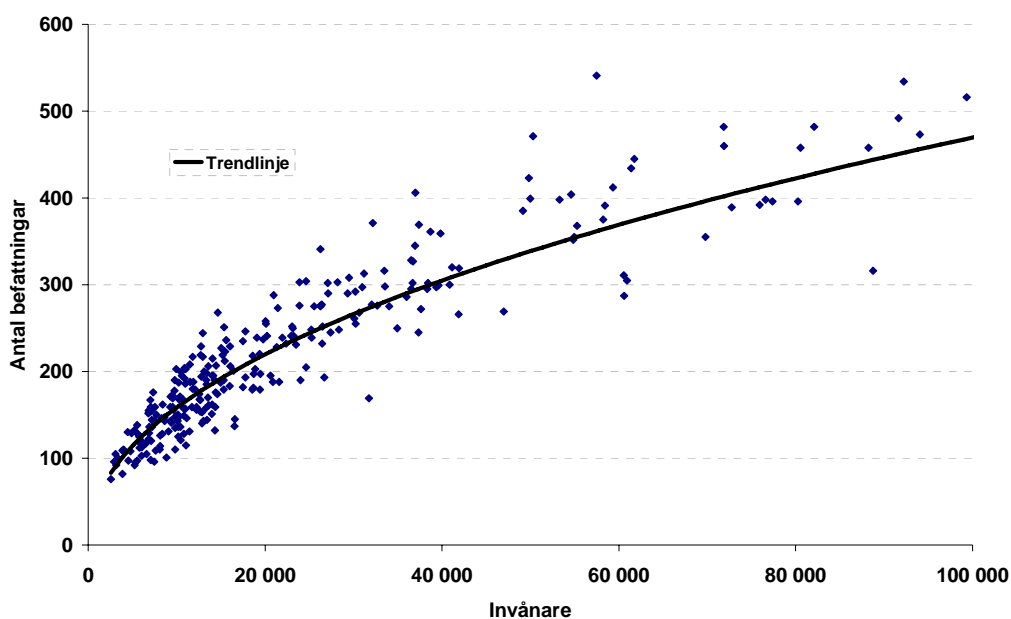
Verksamheter	Årsarbetare
Förskola (1-5 år)	208
Grundskola skolår F-9	310
Fritidshem	57
Obligatorisk särskola	19
Gymnasieskola	46
Gymnasiesärskola	9
Svenska för invandrare SFI	3
Socialpsykiatri	59
Handikappomsorg	11
Förebyggande verksamhet barn/ungdom	15
Vård och omsorg	1
Vård o omsorg i ordinärt boende äldre	50
Vård o omsorg i särskilt boende äldre	226
Förebyggande verksamhet äldre	3
Biblioteksverksamhet	7
Fritidsverksamhet	9
Administration	6
TOTALT	1 039

Av tabellen framgår att det framför allt är personal som har administrativa uppgifter eller arbetar med planering/myndighetsutövning inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet samt teknisk försörjning som inte har sin arbetsplats belägen i Trångsund/Skogås även om en betydande andel av arbetstiden kan hänföras till arbetsuppgifter i kommundelen. Det är i huvudsak för dessa arbetsuppgifter som nyrekrytering måste ske i Östra Huddinge vid en eventuell kommunindelning.

I utredningen har antagits 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. Lyckas man inte med detta kommer merkostnader, eller rättare sagt övergångskostnader, att uppstå i såväl Östra som Nya Huddinge.

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

Figur 9.1 Antal invånare och antal befattningar i kommunerna år 2005



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 BSK finns yrkesgruppen socialsekreterare, men ingen finare indelning än så. När kommunerna själva delar in sin personal fördelas socialsekreterarna (enligt BSK) 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.

Huddinge kommun hade omkring 5 800 månadsavlönade i november 2006. Dessa är indelade i 106 standardiserade yrkeskoder (BSK) och 322 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 120 anställda som är ensamma på sin befattning. Vidare finns 36 befattningar med 2 anställda och 19 med tre. Den numerärt största befattningen är barnskötare med 743 månadsavlönade.

Tabell 9.2 Antal anställda per befattning i Huddinge kommun år 2006

Anst./befattn.	1	2	3	4	5	6-734
Antal anställda	120	72	57	128	70	5535

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Anställda inom förskolan, skolan och omsorgen är ofta indelade i få befattningar. Som exempel kan nämnas att 752 barnskötare är indelade i fyra olika befattningar, medan 46 ingenjörer (enligt BSK) är indelade i 10. Socialsekreterarna i Huddinge är indelade i sju olika befattningar.

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

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

Räddningstjänst

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

Vid en delning kan en nybildad Östra Huddinge kommun välja att bygga upp ett eget brandförvar, 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

Stockholm Vatten AB är va-huvudman i den odelade kommunen. Detta huvudmannaskap kommer inte att förändras vid en delning såvida inte Östra Huddinge och Stockholm Vatten AB kommer överens om annat.

Avfallsfrågorna kan lösas på två principiellt olika sätt vid en delning. Det ena alternativet innebär att Östra Huddinge 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 Huddinge 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 Östra och Nya Huddinge kommer överens om annat.

Beträffande eldistributionen i Trångsund-Skogås är kommunen över huvud taget inte inblandad. Vid en eventuell delning kommer Östra Huddinge 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 Fjärrvärme Ägar AB svarar för fjärrvärmeleveranserna i den östra kommundelen. Huddinge kommun har en betydande aktiepost i bolaget (50 procent). Vid en eventuell delning talar det mesta för att fjärrvärmen 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 skall fördelas.

Lokaler, IT, tele, repro m.m.

I östra Huddinge finns lokaler som täcker behovet för dem som för närvarande arbetar i kommundelen (1 039 årsarbetare). Vid en eventuell delning kommer yt-

terligare lokaler att behövas eftersom cirka 160 årsarbetare tillkommer i kommun- delen.

Enligt uppgift från kommunen kan lokaler frigöras på Storstretsvägen 60 och Me- lodivägen 6. Huruvida dessa lokaler räcker till eller över huvud taget är lämpliga för den personal som kommer att behöva nyrekryteras i Östra Huddinge har inte varit möjligt att ta reda på inom ramen för denna utredning. De merkostnader som en delning väntas medföra för den nybildade kommunen när det gäller lokalför- sörjningen är emellertid beaktade i de ekonomiska kalkyler som redovisas i kapi- tel 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 för Östra Huddinge inryms i de belopp som på- förts den eventuellt nybildade kommunen för centralt placerad personal i utred- ningens analyser av de kommunalekonomiska utfallet.

Nya Huddinge kommun kan under en övergångsperiod få vissa problem med att avveckla övertaliga lokaler efter en delning eftersom cirka 25 procent av den cent- ralt placerade personalen skall flytta till Östra Huddinge.

Slutsatser – förvaltningsorganisation

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

- en eventuell delning kommer att innebära att personalen i Trångsund - Skogås kommer att öka från cirka 1 040 till cirka 1 200 årsarbetare
- en delning knappast kommer att stöta på några större problem när det gäll- er att bygga upp en utvidgad förvaltningsorganisation i Östra Huddinge
- såväl Nya som Östra Huddinge lär få räkna med vissa övergångskostnader
- jämfört med den odelade kommunen kommer bredden i personalens kom- petens att minska, främst som en följd av att de båda nybildade kommu- nerna blir mindre än den odelade kommunen
- den tekniska försörjningen liksom räddningstjänsten i en nybildad Östra Huddinge kommun bör i stor utsträckning kunna skötas av gemensamt ägda bolag, kommunalförbund och/eller genom samverkansavtal kommu- nerna emellan
- Nya Huddinge kommun kommer att få vissa problem med övertaliga loka- ler vid en delning, åtminstone i ett initialskede
- det är oklart om de lokaler som kan frigöras i Trångsund-Skogås räcker till och är anpassade för de 160 årsarbetare som behöver nyrekryteras i en ny- bildad Östra Huddinge 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 Huddinge kommuns bokslut för år 2006, 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 174 procent av medelskattekraften år 2005, vilket motsvarande en beskattningsbar inkomst på nästan 267 000 kronor per invånare. Den lägsta skattekraften hade Årjängs kommun; knappt 79 procent av medelskattekraften eller 121 000 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; 26 procent jämfört med 12. Om man även tar hänsyn till landstingens verksamhet skulle skillnaden i kommun- och landstingsskatt bli nästan 17 procentenheter mellan de båda kommunerna.

Behoven av välfärdstjänster varierar

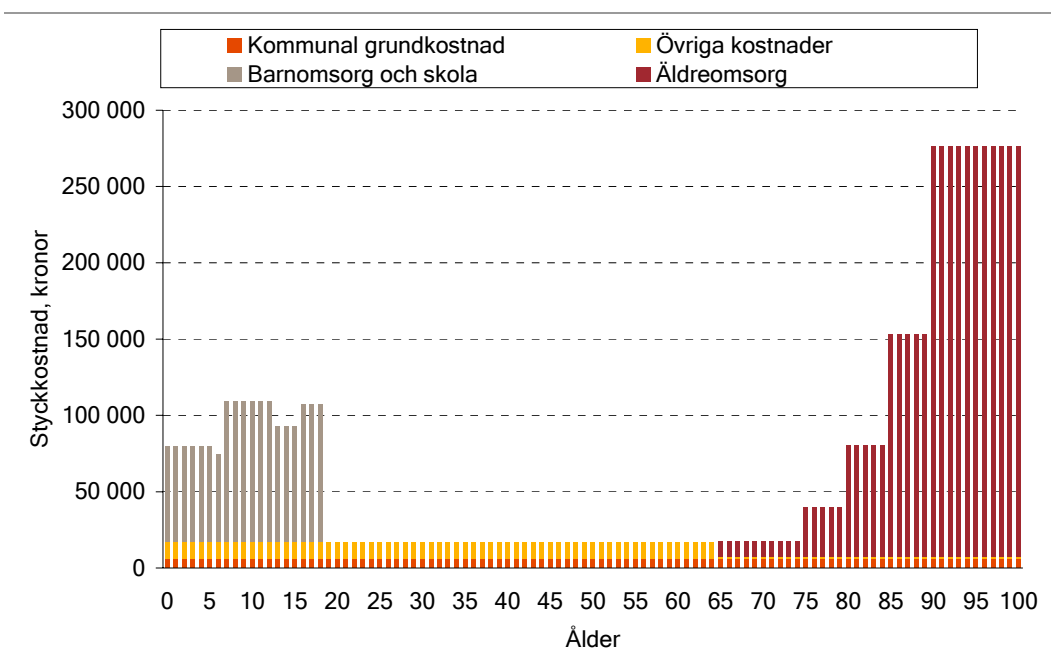
Kommunernas kostnader per invånare varierar mycket mellan olika åldersgrupper; från cirka 8 000 kronor i åldrarna 19-64 år till över 250 000 kronor i åldrarna över 90, se figur 10.1.

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 Håbo kommun, där andelen äldre är lägst i landet, beräknas kosta cirka 2 650 kronor per invånare och år³. I Åsele kommun – som har en mycket hög andel äldre – har kost-

³ Beräkning inom ramen för utjämningsystemet 2005 (kostnadsutjämnings)

naderna på motsvarande sätt beräknats till närmare 15 000 kronor per invånare och år. Skillnaden motsvarar 8 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 (ej beslut) 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).

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 utjämningssystem i egentlig mening infördes dock först år 1966. Större justeringar i utjämningssystemet har under senare år skett 1993, 1996 och år 2005. 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 år 2005 kan delas upp i fem olika delar: *inkomstutjämning*, *kostnadsutjämning*, *strukturbi-*

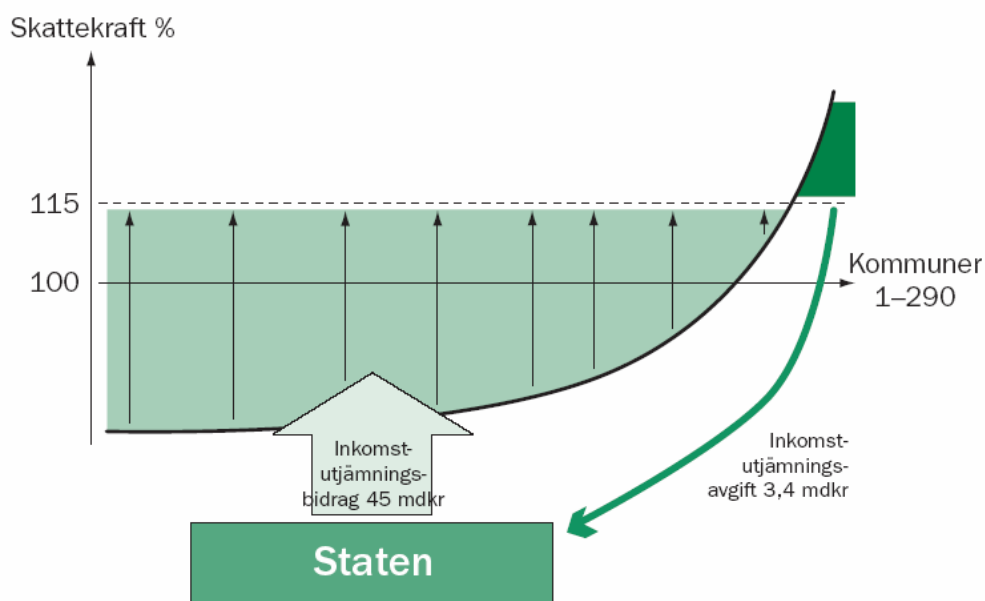
drag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift, varav strukturbidraget numera ligger utanför det egentliga utjämningsystemet. I detta avsnitt beskrivs de delar av utjämnningen där strukturella skillnader i skatteinkomster och kostnader hantearas, dvs. inkomst- och kostnadsutjämnningen samt strukturbidraget. För ytterligare information om utjämningsystemet hänvisas till skriften *Kommunalekonomisk utjämnning* utgiven av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Lands-ting.

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 Inkomstutjämnning för kommuner, principskiss



277 kommuner får inkomstutjämningsbidrag medan 13 kommuner får betala en avgift. Flertalet kommuner som betalar en avgift är belägna i Storstockholm. Två betalande kommuner är förortskommuner till Malmö.

Kostnadsutjämningsen är mellankommunal

Kostnadsutjämningsen ska utjämna för sådana kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka. Utjämningsen 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.

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

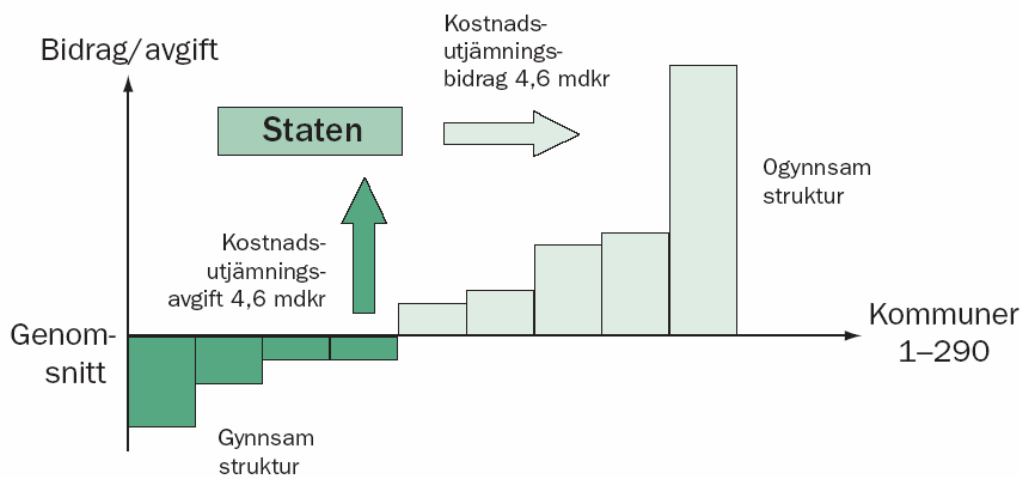
Om strukturkostnaden är högre än genomsnittet för riket får kommunen ett bidrag motsvarande skillnaden mot riksgenomsnittet. Om strukturkostnaden är lägre än genomsnittet för riket anses kommunen ha en gynnsam struktur och betalar därför en avgift på motsvarande sätt, se figur 10.3 (principskiss).

Av tabell 10.1 framgår vilka delmodeller som ingår i kostnadsutjämningsen – och för vilka standardkostnader beräknas – samt vilken typ av faktorer/variabler som konkret används för att fånga upp strukturella kostnadsskillnader inom respektive delmodell.

Den verksamhetsvisa uppbyggnaden av kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen när verksamheterna förändras.

Nackdelen är framför allt att utjämningsen 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. Kostnadsutjämningsen, som den ser ut idag, är en avvägning mellan enkelhet och rättvisa.

Figur 10.3 Kostnadsutjämningsen år 2005, 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 2005 omfördelade kostnadsutjämningsen totalt 4,6 miljarder kronor för kommunerna, vilket motsvarar cirka 1,5 procent av sektorns nettokostnader.

I sammanhanget bör vidare nämnas att kostnadsutjämningsen från och med i år har justerats för att kompensera för högre lönekostnader i tillväxtregionerna.

Statligt strukturbidrag

Till och med år 2004 fanns flera stöd av klart regionalpolitisk natur inbakade i utjämningsystemet. 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 stödsinsatser från kostnadsutjämningsen 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 kostnadsutjämningsen 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.

Tabell 10.1 Delmodeller och faktorer i kostnadsutjämnningen för kommuner år 2006

Verksamhet	Strukturella faktorer
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"> • 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 • Barn till ensamstående föräldrar, lagförda ungdomar, barn med utländsk bakgrund, samt kommunens folkmängd.
Barn m. utländsk bakgrund	Barn 0–19 år med utländsk bakgrund
Befolkningsförändring	<ul style="list-style-type: none"> • Befolkningsminskning >2 % under senaste 10 åren • Förändring, positiv och negativ, av antalet skol elever • Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning
Bebyggelsestruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Uppvärmning • Gator och vägar • Byggekostnader • Glesbygdspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst

Kostnader intäkter och ekonomiskt utfall

Allmänt

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

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 Östra respektive Nya Huddinge kommun.

Beräkningsmetod

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

1. Fördelning av 2006 års nettodriftskostnader (enligt bokslut).
2. Fördelning av övriga kostnader och intäkter (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 2006 års nettodriftskostnader

För att belysa hur kostnaderna i de eventuellt nybildade kommunerna skulle kunna se ut har nettodriftkostnaderna i 2006 års bokslut fördelats efter det som befunnits mest relevant av alternativen fysisk belägenhet (där detta varit möjligt) eller befolkningens relativa andel i respektive kommun (där annan lämplig fördelningsgrund, t.ex. åldersrelaterade prislappar saknats).

För varje verksamhet har dessutom kostnaderna helt fördelats efter befolkningens 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.

Kostnaderna för de verksamheter som finansieras centralt har, om inte annat anges, fördelats efter totalbefolkningens relativa andel.

Fördelning av övriga kostnader och intäkter

Finansiella kostnader och intäkter har fördelats efter totalbefolkningens relativa andel i de aktuella kommunerna.

Effekter av en förändrad personal- och nämndorganisation

I den fysiska fördelningen av nettodriftskostnaderna har bokslutet korrigerats utifrån de antaganden som ovan redovisats (kapitel 8 och 9) beträffande personal- och nämndorganisationen i de nybildade kommunerna

Nettodriftkostnaderna i 2006 års bokslut

Resultatet av fördelningen av 2006 års nettodriftskostnader redovisas i tabell 10.2.

Tabell 10.2 Nettodriftskostnader enligt 2006 års bokslut (tkr)

	Odelad kommun	Efter befolkning		Efter fysisk belägenhet	
		Nya Huddinge	Östra Huddinge	Nya Huddinge	Östra Huddinge
POLITISK VERKSAMHET	30 319	22 800	7 520	27 126	11 184
INFRASTRUKTUR, SKYDD M.M.	225 433	169 521	55 912	169 538	55 918
KULTUR OCH FRITID TOTALT	140 676	105 785	34 891	105 527	35 148
Förskoleverksamhet och barnomsorg	560 876	421 767	139 109	418 337	142 539
Förskoleklass	68 549	51 547	17 002	50 982	17 566
Grundskola	849 441	638 762	210 679	636 291	213 149
Obligatorisk särskola	48 267	36 296	11 971	36 105	12 162
Gymnasieskola	328 458	246 994	81 464	240 643	87 815
Gymnasiesärskola	21 098	15 865	5 233	15 457	5 641
Grundläggande vuxenutbildning	10 648	8 007	2 641	7 983	2 665
Övrig utbildning	27 619	20 769	6 850	20 900	6 719
PEDAGOGISK VERKSAMHET	1 914 956	1 440 007	474 949	1 426 699	488 256
Äldreomsorg	456 823	343 521	113 301	361 154	95 669
Handikappomsorg	241 247	181 413	59 834	180 472	60 775
Färdtjänst	567	426	141	426	141
Öppen verksamhet	13 340	10 031	3 309	9 805	3 535
VÅRD OCH OMSORG OM ÄLDRE M.M.	711 976	535 391	176 585	551 857	160 119
INDIVID OCH FAM.OMS. inkl familjerätt	299 828	225 465	74 364	224 018	75 810
SÄRSKILT RIKTADE INSATSER	32 911	24 748	8 163	24 681	8 230
SUMMA EGENTLIG VERKSAMHET	3 356 099	2 523 717	832 382	2 529 446	834 664
SUMMA AFFÄRSVERKSAMHET	0	0	0	0	0
SUMMA DRIFT	3 356 099	2 523 717	832 382	2 529 446	834 664
Interna poster	-107 815	-81 075	-26 740	-81 075	-26 740
VERKSAMHETEN EXKL. AVSKR.	3 248 284	2 442 642	805 642	2 448 372	807 924
Avskrivningar	44 865	33 737	11 127	33 737	11 127
VERKSAMHETENS NETTOKOSTNADER	3 293 149	2 476 380	816 769	2 482 109	819 051

Som framgår av tabellen kommer såväl en nybildad Östra Huddinge kommun som Nya Huddinge att få något högre driftkostnader än vad som svarar mot befolkningsandelen. Det som främst förklarar att kostnaderna ökar med cirka 3,7 miljoner kronor i Östra Huddinge, bortsett från skillnader i demografiskt betingat kostnadstryck inom olika verksamheter, är att den nya kommunen måste bygga upp en egen politisk organisation. Vidare måste den politiska organisationen kompletteras med fackförvaltningar som ger stöd för myndighetsutövningen, t.ex. socialförvaltning och miljö- och samhällsbyggnadsförvaltning. 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 Östra som Nya Huddinge.

För Nya Huddinge (moderkommunen) ökar kostnaderna per invånare främst på grund av att den politiska organisationen inte kan skäras ned i samma utsträckning som den potentiella befolkningsminskningen på 25 procent.

I sammanhanget bör vidare nämnas att kostnadsfördelningen i tabell 10.2 avviker en del från hur nettokostnaderna faktiskt var fördelade år 2006. Avvikelsen gäller framför allt två poster. Den ena handlar om äldreomsorgen, där antalet platser i

det särskilda boendet i Östra Huddinge för närvarande är betydligt fler än vad som motiveras av antalet äldre i området. Den andra handlar om exploateringsvinsterna. Under senare tid har vinsterna i Östra Huddinge varit betydligt större än vad som svarar mot befolkningsandelen, bl.a. beroende på den kraftiga utbyggnaden i Länna.

Men eftersom avsikten med denna utredning inte är att beskriva de ekonomiska förutsättningarna för de eventuellt nybildade kommunerna för ett enskilt år, utan över tid, har vi valt att göra korrigeringar på nämnda punkter. För var inom kommunens yta som nya områden exploateras varierar från år till år. Vidare planeras nya platser för särskilt boende i den potentiella moderkommunen (Huddinge), vilket kommer att avlasta Stortorps äldrecentrum i Trångsund..

Utredningen har valt att fördela 2006 års exploateringsvinster efter antalet invånare i respektive berörd kommun. Nettokostnaderna för äldreomsorgen har fördelats efter det demografiskt betingade kostnadstrycket i de aktuella kommundelarna. Figur 10.1 ger en fingervisning om hur kostnadstrycket ser ut för olika åldersgrupper. Förutom att barn och ungdomar kostar mer än dem i förvärvsarbete kan konstateras att s.k. äldre – äldre är betydligt dyrare än yngre äldre.

I sammanhanget bör vidare nämnas att det är långt ifrån säkert att storleken på de nuvarande exploateringsvinsterna i kommunen (50-80 mkr per år under den senaste treårsperioden) kommer att bestå på sikt, vilket givetvis skulle försämra dagens goda resultat oavsett om kommunen delas eller ej.

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 Östra respektive Nya Huddinge kommun skulle ha fått vid en indelningsändring den 1 januari 2006. I beräkningen har antagits att skattesatsen i de båda nybildade kommunerna skulle förbli oförändrad efter en delning, dvs. 21,23 procent år 2006 (2007 sänktes skatten med 13 öre i Huddinge kommun till 21,10, vilket inte har beaktats i räkneexemplet eftersom utfallsskillnaden mellan de båda aktuella kommundelarna inte påverkas nämnvärt av en ringa utdebiteringsförändring).

Tabell 10.3 Inkomster från skatter och bidrag år 2006 (kr/inv.)

	Odelad kommun	Nya Huddinge	Östra Huddinge
Skatteintäkter	34 366	34 804	33 067
Inkomstutjämning	2 735	2 323	3 956
Kostnadsutjämning	677	593	201
Regleringspost	-18	-18	-18
Strukturbidrag	0	0	0
SUMMA 1	37 760	37 703	37 206
LSS	-301	-301	-301
SUMMA 2	37 459	37 402	36 905

Källa: SCB samt egna beräkningar

Som framgår av tabell 10.3 skulle en nybildad Östra Huddinge kommun få något lägre intäkter per invånare än såväl den odelade kommunen som en nybildad Huddinge kommun. Men även en nybildad Huddinge kommun skulle få lägre intäkter.

I en nybildad Östra Huddinge kommun blir skatteintäkterna (mätt i kronor per invånare) jämförelsevis lägre beroende på att invånarna tjänar mindre. Men i allt väsentligt uppvägs denna skillnad av tillskottet i inkomstutjämningen. Men den stora intäktsskillnaden som drabbar såväl Östra som Nya Huddinge vid en eventuell delning uppstår i kostnadsutjämningen. Som framgår av tabell 10.4 kommer de båda nybildade kommunerna att sammantaget förlora inte mindre än 16 miljoner kronor på en delning. Det som 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.

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

	Odelad kommun (kr/inv.)	Nya Huddinge (kr/inv)	Östra Huddinge (kr/inv)	Diff delad/odelad (kr/inv)	Diff tkr
Barnomsorg	1 769	1 724	1 913	2	174
Grundskola	1 069	1 024	1 206	0	22
Gymnasieskola	41	-25	240	0	-10
Individ- och familjeomsorg	864	742	501	-182	-15 950
Barn med utländsk bakgrund	228	234	208	0	-41
Äldreomsorg	-3 746	-3 557	-4 321	-1	-82
Befolkningsförändring	-91	-92	-89	0	-22
Bebyggelsestruktur	240	240	240	0	0
Kollektivtrafik	304	304	304	0	0
Totalt	677	593	201	-181	-15 910

Källa: SCB samt egna beräkningar

LSS-utjämningen

I Huddinge kommun fanns det vid senaste mättillfället den 1 oktober 2006 drygt 400 personer (414) med insatser enligt LSS. För året som helhet tillkommer ytterligare cirka 50 personer, vilket således betyder att det var 464 personer som erhöll insatser enligt LSS i kommunen. Av dessa bodde cirka 20 procent i Skogås-Trångsund, dvs. något färre än vad som svarar mot befolkningsandelen.

År 2004 infördes ett nationellt utjämningsystem för kostnader hänförliga till LSS-insatser. Systemet har speciella införanderegler men kommer att vara genomfört fullt ut år 2008.

Utredningens konstaterar att kostnaderna i Skogås-Trångsund förvisso är lägre än vad som svarar mot befolkningsandelen men att utjämningsystemet inte motiveerar en korrigering av nettokostnaderna som avviker från befolkningsfördelningen. För lägre kostnader för verksamheten resulterar i högre avgifter till LSS-utjämningen och vice versa.

Kommunalekonomiskt utfall – samlade effekter

I tabell 10.5 redovisas det kommunalekonomiska utfallet för Östra respektive Nya Huddinge kommun efter en eventuell indelningsändring. 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 intäktsstapp i kostnadsutjämningen..

I sammanhanget bör dock understrykas att beräkningen på intet sätt gör anspråk på att vara så exakt som den datoriserade bearbetningen av siffermaterialet ger sken av. Resultatet skall mer ses som ett räkneexempel på hur ekonomin i de eventuellt nybildade kommunerna skulle kunna se ut. En nybildad Östra Huddinge kommun riskerar bland annat att få betydligt högre lokalkostnader än vad som antagits i räkneexemplet. Räcker de lediga lokalerna eller behövs ett nytt kommunkontor?

Kalkylen säger heller inget om framtiden och de eventuella övergångskostnader som kan drabba såväl Östra som Nya Huddinge, 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 10.5 Kommunalekonomiskt utfall för de nybildade kommunerna efter en eventuell delning (tkr, räkneexempel)

	Odelad kommun	Nya Huddinge	Östra Huddinge	Diff delad/ odelad
Verksamhetens nettokostnader	3 293 149	2 482 109	819 051	8 012
Skatteintäkter	3 040 052	2 301 822	738 189	-41
Utjämningsystemen o. generella statliga bidrag	314 146	202 064	95 910	-16 172
Finansiella intäkter	154 630	116 278	38 351	0
Finansiella kostnader	5 625	4 230	1 395	0
Resultat före extraordinära poster	210 054	133 825	52 004	-24 225
Extraordinära intäkter	0	0	0	0
Extraordinära kostnader	0	0	0	0
Årets resultat	210 054	133 825	52 004	-24 225
Årets resultat, kr per inv.	2 329	1 973	2 325	-269

Källa: SCB samt egna beräkningar

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 skall 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 kommundelarna.
4. Ansvaret 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.

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

I det avtal som skall 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.

Garanterat eget kapital

Det garanterade egna kapitalet räknas fram som ett medeltal av skatteunderlagen (efter inkomstutjämnningen) för de tre år som föregår indelningsändringen.

I praktiken kommer de båda nybildade kommunerna att erhålla en andel av det egna kapitalet som i stort sett överensstämmer med befolkningsandelen.

Huddinge kommuns egna kapital per den 31 december 2006 uppgick till knappt 2,6 miljarder kronor. Med ovan nämnda fördelningsgrund skulle således Östra Huddinge som egen kommun ha garanterats cirka 640 miljoner i eget kapital, dvs. 28 654 kronor per invånare, om delningen hade ägt rum vid årsskiftet 2006/07. Som jämförelse kan nämnas att genomsnittskommunen hade ett eget kapital som uppgick till 24 420 kronor per invånare vid samma tidpunkt.

Personalen

Om en delning kommer till stånd förutsätts att den personal som redan arbetar i Trångsund-Skogås bereds anställning i Östra Huddinge. Resterande personal nyrekryteras, antingen från Huddinge 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 Östra respektive Nya Huddinge*) 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).

Kommunens fastighetsinnehav

Trångsund-Skogås andel av fastighetsinnehavet ligger i stort sett i nivå med andelen för det garanterade egna kapitalet.

Under senare tid (2003-2006) har försäljningsintäkterna från fastigheter belägna i

Trångsund-Skogås varit betydligt högre än vad som svarar mot befolkningsandelen, vilket främst beror på exploateringen i Länna. Men när det gäller försäljningspriserna har dessa historiskt sett varit två till tre gånger högre för mark i Kungens Kurva (västra Huddinge) jämfört med mark i Länna (östra Huddinge).

I normalfallet brukar man inte ta hänsyn till förväntade försäljningsintäkter vid en delning. Marktillgångarna fördelas enbart efter bokförda värden och inte efter eventuellt framtida värden. Det står dock varje ny kommun fritt att åberopa en annan fördelningsgrund eftersom hela den ekonomiska regleringen bygger på avtalsfrihet. Ytterst handlar det om att två parter skall vara överens.

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 kommundelningar.

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.

Huge Bostäder AB

Huge Bostäder AB, som till 100 procent ägs av Huddinge kommun, har totalt 299 581 m² lokalyta i Trångsund-Skogås per den 31 mars 2007. Av denna yta avser 97 762 m² kommunala lokaler och 25 443 m² kommersiella lokaler. Resten (176 376 m²) är lägenhetsyta. Den totala ytan i Trångsund-Skogås utgör 27,3 procent av bolagets hela bestånd.

Av räkenskaper framgår vidare att 26,5 procent av bolagets intäkter och 25,2 procent av bolagets kostnader kan hänföras till Trångsund och Skogås. Motsva-

rande andel för det planenliga restvärdet av fastigheterna samt fastighetslånen är 24,9 procent. Utredningens sammanfattande bedömning är att bolagets verksamhet i östra Huddinge i stort sett svarar mot befolkningsandelen.

Södertörns Fjärrvärme Ägar AB

Södertörns Fjärrvärme Ägar AB (SFAB) ägs till 50 procent av Huddinge kommun och till 50 procent av Botkyrka kommun. Försäljning av fjärrvärme sker även i Salems kommun. Värmen som levereras kommer i huvudsak från Söderenergi AB:s anläggningar i Igelsta (Södertälje) och Fittja (Botkyrka), men även från SFAB:s egna anläggningar i Skogås och Länna.

Om Huddinge kommuns aktier i SFAB fördelas efter det garanterade egna kapitalet erhåller Östra Huddinge kommun 12,5 procent av aktierna medan Nya Huddinge behåller 37,5 procent.

SRV Återvinning AB

Avfallshanteringen i kommunen sköts av SRV Återvinning AB. Huddinge kommun äger 31,5 procent av aktierna i bolaget. Övriga aktier ägs av Botkyrka, Hanninge, Nynäshamns och Salems kommuner.

Vid en tidigare underhandskontakt med bolaget har det framkommit att antalet hushåll bör vara en användbar fördelningsnyckel när fördelningen av Huddinge kommuns aktier skall göras i den ekonomiska regleringen.

Slutsatser – kommunal ekonomi

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

Utjämningsystemet gör att såväl Östra som Nya Huddinge skall 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.

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 kan konstateras 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 16 miljoner kronor på en skilsmässa i utjämningsystemet (kostnadsutjämnningen).

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.

Demotanken 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 diskuteras⁴.

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 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.

⁴ Se bl.a. Gidlund Janerik, *Regionalisering och demokratisk legitimitet*, utgiven av Regionförbundet i Kalmar län

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 gemenskap, 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 Huddinge 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.

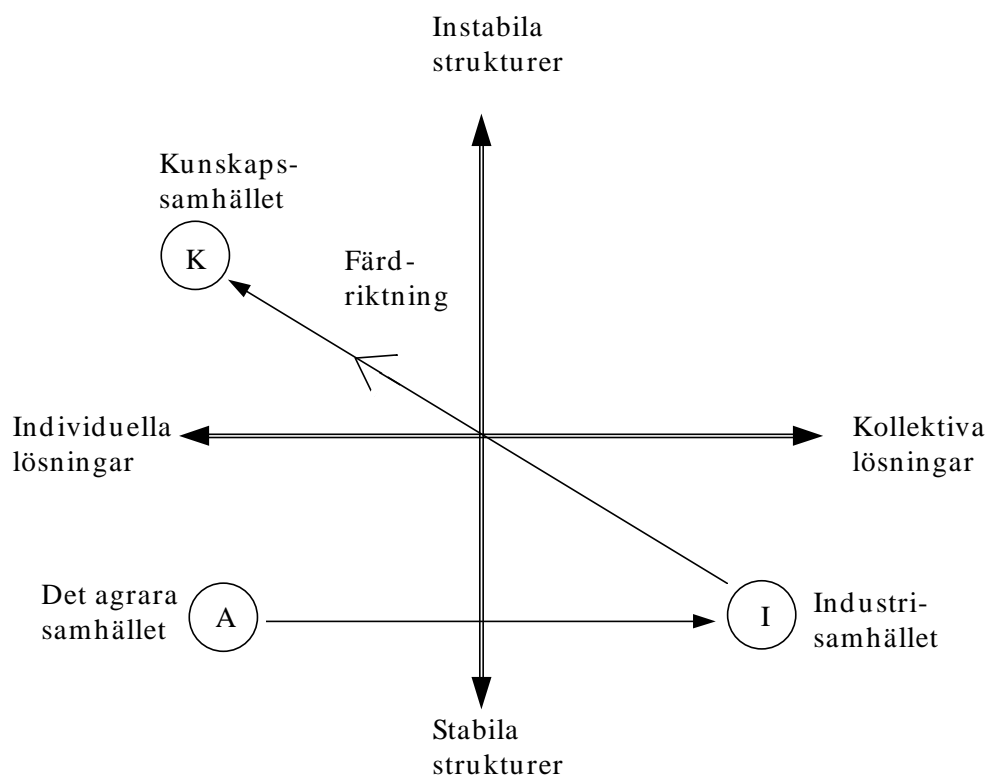
Fungerande yttre ramar räcker dock inte för att demokratin skall fungera i praktiken. Det krävs också en fungerande åsiktsbildning om lokala frågor idag och i morgon. I detta sammanhang har medierna särskilt stor betydelse. Därför kan man ifrågasätta om det ur demokratisynpunkt är lämpligt med alltför 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 skall 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, se figur 11.1.

Figur 11.1 Strukturer i gårdagens och dagens samhälle
(Källa: Fritt efter Åke E Andersson)



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 14.

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 landshövding Mats Svegfors, nyligen har lagt fram förslag till en ändrad läns- och landstingsindelning. Dagens 21 län, 20 landsting och den landstingsfria kommunen Gotland är tänkt att ersättas med 6-9 län och lika många regionkommuner (landsting).

Kommittén föreslår inte någon ny indelningsreform för primärkommunerna men lägger 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 Regionplane- och trafikkontoret (RTK) för den fortlöpande dialogen med länets kommuner i frågor som rör hela länets utveckling. I den regionala utvecklingsplanen från 2001 (RUFS) konstateras att regionen bör utvecklas till en flerkärning region där centrumkärnan kompletteras med sju yttre kärnor.

I Huddinge kommun utpekas Flemingsberg som en regional kärna och Kungens Kurva – Skärholmen som en delregional kärna. För närvarande pågår arbetet med en ny plan som beräknas vara klar år 2010. De övergripande inriktningarna från RUFS 2001 kvarstår dock. En delning av Huddinge påverkar inte denna utveckling nämnvärt. En nybildad Östra Huddinge tillkommer som dialogpartner för RTK.

Länna industriområde och Länna handelsområde är utpekade som regionalt utvecklingsområde i Huddinges översiktsplan. En kraftig utbyggnad av handelsområdet kan få regionala konsekvenser i form av ändrade handelsmönster men även ökade miljöproblem eftersom kollektivtrafiken till området är dåligt utbyggd. Problem och möjligheter som följer av stora externetableringar är dock desamma oavsett kommunstruktur varför det är svårt att ange specifika konsekvenser av en kommunindelning.

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 Östra Huddinge exklusive Mellansjö-Vidja

I utredningens uppdrag har även ingått att belysa konsekvenserna av en alternativ indelningsändring som innebär att Mellansjö, Ågesta och Vidja (som för närvarande ingår i Trångsunds församling) inte ska överföras till en nybildad Östra Huddinge kommun om invånarna i de aktuella områdena så önskar.

Som framgår av vad som tidigare redovisats i kapitel 5 är det för närvarande 1 157 personer som bor i det aktuella området som till ytan omfattar halva Trångsunds församling, se figur 13.1

Figur 13.1 Kommundelarna Mellansjö, Ågesta och Vidja i Trångsunds församling



Utredningens bedömning är att alternativet ifråga inte kommer att påverka Östra Huddinges ekonomi nämnvärt. Både intäkter och kostnader reduceras med 5,2 procent bortsett från att det blir något färre invånare som ska bära kostnaderna för politiken i den nybildade kommunen. 5,2 procent på beräknade 11 miljoner kronor genererar en merkostnad på cirka 600 000 kronor.

Men det som är mest anmärkningsvärt med alternativet ifråga är att 5 procent av församlingens invånare skulle "ta med sig" halva ytan till moderkommunen och väsentligt begränsa de framtida exploateringsmöjligheterna för en nybildad Östra Huddinge kommun.

Även om Stockholms stad äger en betydande andel av marken i området (framför allt i Ågesta) är den värdefull för vilken kommun den än tillfaller efter en delning. För varje kommun har ett planmonopol inom sina egna gränser, något som är grundläggande för det kommunala självstyret.

Utredningens bedömning är att det delningsalternativ som invånarna ska ta ställning till i en eventuell folkomröstning måste renodlas innan valdagen. Ska en eventuell Östra Huddinge kommun omfatta Trångsunds församling eller församlingen exklusive Mellansjö, Ågesta och Vidja?

Om politiken önskar att invånarna i Mellansjö och Vidja själva ska få bestämma om vilken kommun de ska tillhöra efter en delning, vilket på intet sätt är orimligt med tanke på det geografiska läget, bör man göra klart för sig vad invånarna vill innan man går till val.

Mot den bakgrunden förordar utredningen att ett opinionsinstitut får i uppdrag att ta reda på vad invånarna i Mellansjö och Vidja tycker för att därefter klargöra vilka alternativ som står mot varandra i en eventuell folkomröstning. Alternativen bör helst inte vara fler än två; för eller emot en indelningsändring.

14 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 skall 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 indelningsproblemen 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 Huddinge 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 Östra Huddinge kommun får förvisso likvärdiga ekonomiska förutsättningar med andra kommuner. Men detta är ingen garanti för att invånarna i Östra Huddinge skulle få bättre service eller bättre tillgänglighet till andra delar av regionen jämfört med idag.

Såväl östra som västra Huddinge är och förblir en del av Stockholmsregionen där som tidigare nämnts många aktörer (staten, kommuner, landsting och privata aktörer) 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 del som önskar bryta sig ut från moderkommunen.

I valet av undersökningsmetod förordar utredningen folkomröstning, t.ex. i samband med EU-valet 2009, 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.

Som ovan redovisats (kapitel 13) förordar utredningen en opinionsundersökning i Mellansjö, Ågesta och Vidja innan en eventuell folkomröstning. Detta för att politiken ska kunna renodla vilka alternativ som gäller när invånarna ska säga ja eller nej till delning. Ska den eventuellt nybildade kommunen omfatta Trångsunds församling eller församlingen exklusive Mellansjö, Ågesta och Vidja?

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.

Med tanke på att

- Trångsunds församling ända sedan 1863 varit en del av Huddinge kommun
- kommunen utgör en integrerad del av Stockholmsregionen
- Ågestafältet är en angelägenhet för betydligt fler än de som bor i närområdet

förordar utredningen att alla invånare i nuvarande Huddinge 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.

15 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 drygt 20 000 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 Trångsund-Skogås att bilda egen kommun.

Näringsgeografiska samband

Utredningens sammanfattande bedömning är att det inte föreligger några avgörande hinder för Östra Huddinge att bilda egen kommun sett utifrån indelningslagens intentioner.

Nämndorganisation

En nybildad Östra Huddinge kommun kommer att kräva cirka 80 politiker. Dessutom behövs det mellan 65 och 70 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 Trångsund - Skogås ökar från cirka 1 040 till cirka 1 200 årsarbetare och att en delning knappast kommer att stöta på några större problem när det gäller att bygga upp en utvidgad förvaltningsorganisation i Östra Huddinge.

Men samtidigt konstaterar utredningen att såväl Nya som Östra Huddinge 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 Östra Huddinge 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.

Kommunal ekonomi

Utredningens slutsats är att en nybildad Östra Huddinge kommun kommer att få ekonomiska förutsättningar som blir likvärdiga med övriga kommuners förutsättningar, åtminstone på lång sikt. Detsamma gäller Nya Huddinge. Utjämningsystemet gör att såväl Östra som Nya Huddinge skall 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.

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 16 miljoner kronor på en skilsmässa i utjämningsystemet (kostnadsutjämningsen).

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. Kvar står dock faktum att det finns en önskan om mer lokal gemenskap och lokal makt i lokala frågor.

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

Såväl östra som västra Huddinge 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, t.ex. i samband med EU-valet 2009, om kommunen finner att man vill gå vidare i ärendet.

Utredningen bedömer är att det delningsalternativ som invånarna ska ta ställning till i en eventuell folkomröstning måste renodlas innan valdagen. Ska en eventuell Östra Huddinge kommun omfatta Trångsunds församling eller församlingen exklusive Mellansjö, Ågesta och Vidja?

Om politiken önskar att invånarna i Mellansjö och Vidja själva ska få bestämma om vilken kommun de ska tillhöra efter en delning, vilket på intet sätt är orimligt med tanke på det geografiska läget, bör man göra klart för sig vad invånarna vill innan man går till val. Mot den bakgrunden förordar utredningen att ett opinionsinstitut får i uppdrag att ta reda på vad invånarna i Mellansjö och Vidja tycker, för att därefter klargöra vilka alternativ som står mot varandra i en eventuell folkomröstning. Alternativen bör helst inte vara fler än två; för eller emot en indelningsändring.

Med tanke på att

- Trångsunds församling ända sedan 1863 varit en del av Huddinge kommun
- kommunen utgör en integrerad del av Stockholmsregionen
- Ågestafältet är en angelägenhet för betydligt fler än de som bor i närområdet

förordar utredningen att alla invånare i nuvarande Huddinge kommun bör få säga sitt i indelningsfrågan. Andemeningen i indelningslagen är att också 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 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 flertalet av de kriterier som indelningslagen ställer upp för att en indelningsändring skall komma ifråga är uppfyllda, t.ex. beträffande befolknings- och skatteunderlaget, den kommunala ekonomin samt nämnd- och förvaltningsorganisationen.

Det som främst talar mot en delning är att det sannolikt finns många invånare i Huddinge kommun som ser på den nuvarande kommungränsen som en naturlig politisk-administrativ enhet eftersom kommunen sett ut som den gör ända sedan år 1863, dvs. det år då kommunbegreppet infördes.

Utredningens sammanfattande slutsats är att en delning som innebär att Trångsund-Skogås (*Trångsunds församling*) bryter sig ut från Huddinge kommun kan övervägas om en folkomröstning skulle visa att det finns en klar majoritet för en delning i 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.