

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2010 rd

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2009 statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att fackutskotten kan, om de så önskar, lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Päivi Laajala och konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet
- byggnadsråd Matti Vatiolo, miljöministeriet
- trafikråd Petri Jalasto, kommunikationsministeriet
- förvaltningsdirektör Timo Reina, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet

- äldre forskare Mika Ristimäki, Finlands miljöcentral
- landskapsdirektör Pauli Harju, Norra Österbottens landskapsförbund
- landskapsdirektör Jussi Huttunen, Norra Savolax landskapsförbund
- överarkitekt Ritva Laine, Finlands Kommunförbund
- direktör, professor Raine Mäntysalo och forskare Petteri Niemi, Forsknings- och utbildningscentralen för samhällsplanering (YTK), Aalto-universitet/TKK
- programchef, programmet Landmärken Eeva Hellström och programchef, programmet Energi Jukka Noponen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet, Sitra.

REDOGÖRELSEN

Redogörelsen innehåller sex riktlinjer för stadsregionerna. I kort sammanfattning går de ut på följande: 1) Ett förfarande med en gemensam utredningsperson inrättas för staten och kommunerna i stadsregionerna. På så sätt vill man lösa låsta lägen i samarbetet. 2) De stora stadsregionerna ska få mer bindande skyldigheter att samordna markanvändning, boende och trafik och att anlita service över kommungränserna än i ramlagen. 3) I Tammerfors- och Åboregionen införs

på försök till och med 2012 ett förfarande med avsiktsförklaringar inom markanvändning, boende och trafik. 4) Förfarandet med avsiktsförklaringar permanentas i Helsingforsområdet och metropolpolitiken utvecklas med hänsyn till särdragen i området. 5) Beträffande andra än de stora stadsregionerna bevakas och stöds planerna för stadsregioner och behovet av fortsatta åtgärder bedöms. 6) Möjligheterna att styra glesbebyggelse med hjälp av lagstiftning och ekono-

miska styrmedel förbättras, särskilt i stadsregioner.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet har behandlat redogörelsen utifrån sitt ansvarsområde och gått närmare in på planerna för stadsregioner, det vill säga samordning av markanvändning, boende, trafik och service i stadsregioner och en integrerad samhällsstruktur med avseende på en solidarisk bostadspolitik.

Klimat- och energipolitiken har snabbt intagit en viktig roll och det har gett markanvändning och boende en helt annan betydelse i reformen. I takt med att stadsregionerna växer får samordningen av markanvändningen och hanteringen av samhällsstrukturen stor betydelse också för att målen med klimatpolitiken ska nås. I de statsregioner som har upprättat en plan bor två tredjedelar av befolkningen. Följaktligen har ramlagen en stor potential som styrmedel. För att samhällsstrukturen på sikt ska bli hållbar behövs det nya medel för att samordna markanvändning, boende och trafik som är effektivare med avseende på klimatmålen. Som struktur är samhällsstrukturen mycket stabil och befintliga strukturer kan inte rubbas nästan alls. I framtiden måste splittrade strukturer motarbetas och utvecklingen anpassas ensidigt till klimatmålen. Markanvändningspolitiken måste backa upp klimatmålen. Det är också viktigt att erkänna och samordna konflikter mellan olika politikområden.

Utskottet ställer sig bakom strategierna för statsregionerna och vill göra förvaltningsutskottet uppmärksamt på följande aspekter.

Styrningen av samhällsstrukturen samt markanvändning och trafik

Utskottet håller med regeringen om att en självständig markanvändning och markpolitik är en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Ofta befarar man att samarbete begränsar utvecklingen i kommunerna samtidigt som beho-

vet av större samarbete inom markanvändningen och samordning med boende, trafik och service har ökat, inte minst i de stora stadsregionerna. Det har inte funnits någon stor politisk vilja att gå in för en regional markpolitik. Utskottet understryker att samarbetet mellan regionerna har utvecklats i positiv riktning av att kommunerna är skyldiga att upprätta planer för stadsregionerna. Samtidigt håller tanken på att samarbete är ett villkor för kommunernas livskraft att slå rot. En gemensam kunskapsbas och större förståelse för olika förvaltningskulturer och regionala skillnader bygger upp det förtroende som måste till för att politiken ska ändras och ta fasta på en hållbar strategi.

En ekoeffektiv samhällsstruktur är också en ekonomiskt effektiv struktur, eftersom det är billigare per invånare att bygga och driva all infrastruktur i en förtätad bebyggelse. Gles bebyggelse tillåter ingen fungerande kollektivtrafik och de långa avstånden tvingar rent generellt människor att röra sig och ökar tiden som tillbringas i trafiken. Tillräckligt stor befolkningstäthet och en bandliknande samhällsstruktur ger bättre förutsättningar att ordna kollektivtrafiken. Men den andel av befolkningen som bor i sådana områden har minskat. De senaste trettio åren har den bebyggda ytan i stadsregioner ökat, medan befolkningstätheten i tätorter i stadsregionerna har minskat, längden på arbetsresorna fördubblats och avfolkningen tilltagit. Förändringen har alltså inte gått i önskad riktning mot större ekoeffektivitet och åtgärder mot klimatförändringen. Klimat- och energistrategin förpliktar stadsregionerna och landskapen att upprätta sina egna klimatprogram. Kommunerna och regionerna har alltså avgörande betydelse för hur klimatmålen uppfylls. Samhällsstrukturen förändras mycket långsamt och därför är det viktigt för utvecklingen att det så snart som möjligt görs något för ett engagera de stora pendlingsområdena i det regi-

onala samarbetet. För en effektiv och lönsam tjänstestruktur och för tillgången till tjänster spelar det en stor roll att samhällsstrukturen utvecklas på ett gynnsamt sätt.

Markanvändnings- och bygglagen med sina styrmedel leder in planläggningen mot en rationell områdes- och samhällsstrukturer. I landskapsplaneringen och i annan planering av områdesanvändningen är det viktigt att se till att de riktäckande målen för områdesanvändningen beaktas och måluppfyllelsen främjas. Enligt de reviderade målen ska man inom landskapsplaneringen och i generalplanerna arbeta för en integrerad samhällsstrukturer och lägga fram nödvändiga åtgärder. Särskilt i stadsregionerna måste man satsa på ett transportsystem som minskar bilismen och ökar kollektivtrafiken, gångtrafiken och cykeltrafiken. I 28 § som ställer krav på innehållet i en landskapsplan ska särskilt avseende fästas vid en ändamålsenlig områdes- och samhällsstruktur, ekologisk hållbarhet i områdesanvändningen och en miljömässigt och ekonomiskt hållbar trafik och hållbart tekniskt underhåll, när en landskapsplan utarbetas. De innehållsliga kraven på generalplanerna ingår i 39 §. När en generalplan utarbetas skall landskapsplanen beaktas på det sätt som bestäms ovan. När en generalplan utarbetas ska det bland annat beaktas att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar, att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas, att behov i anslutning till boendet och tillgången till service tillgodoses, att trafiken, i synnerhet kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken, kan ordnas på ett ända målsenligt sätt. Trots denna rättsliga grund har utvecklingen inte gått i den riktningen, påpekar utskottet. På landskapsnivå har man inte alltid lyckats uppfylla målen konkret. Också i generalplanerna blir det ofta kommunerna som får styra områdesanvändningen, och planeringen över kommungränserna beaktas inte i tillräckligt hög grad. Utskottet understryker att det spelar en roll för klimatmålen hur styrningen av planläggningen, markanvändningen och trafiken planeras.

Kommunerna har redan länge samarbetat om generalplanerna, men först med markanvänd-

nings- och bygglagen fick de möjlighet att utarbeta gemensamma generalplaner med rättsverkan. I samband med den senaste propositionen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen påpekade utskottet att det bör utredas om bestämmelserna bör preciseras. I de fyra kommunerna i huvudstadsregionen blev det obligatoriskt att lägga upp gemensam generalplan och den kan då vara med eller utan rättsverkningar. På grundval av utskottets betänkande (MiUB 13/2008 rd) antog riksdagen ett uttalande. Där förutsätter riksdagen att regeringen undersöker om planläggningssystemet behöver ses över, när behovet av att planera stadsregioner blir större och kommunstrukturen utvecklas, och relaterar detta till hur landskapsplaner och gemensamma generalplaner förhåller sig till varandra i styrningen av generalplaneringen i kommunerna och till behovet av att utveckla beslutsmekanismerna för gemensamma generalplaner med målet att gemensamma generalplaner också ska kunna godkännas genom separata beslut i kommunerna.

På grund av detta anser utskottet det vara befogat att redogörelsen har mer bindande krav än den gällande ramlagen på att stora stadsregioner ska samordna markanvändning, boende och trafik. I detta sammanhang bör man ta ställning till om kommunerna genom lagstiftning bör bli skyldiga att i vissa situationer utarbeta en gemensam regional bostads- och markpolitisk strategi och en gemensam generalplan. Med hjälp av planering av markanvändningen kan vi få betydande utsläppsminskningar i de växande stadsregionerna. För att nå ekoeffektivitetsmålet måste planläggningen införa nya medel, till exempel kolbalansen. Betydande resultat för att spara energi i byggnader och minska utsläppen har också uppnåtts genom satsningar på föregripande och handledande byggnadstillsyn på det regionala planet. Staten bör stödja byggnadstillsynen i varje stadsregion.

Utskottet vill göra förvaltningsutskottet uppmärksamt på att det finns ett tydligt behov av skräddarsydda lösningar samtidigt som det är uppenbart att det behövs mer bindande styrning och kanske också bättre ekonomisk styrning.

Lösningar för en hållbar samhällsstruktur kan variera i stadsregionerna. Finlands miljöcentral har i en studie om ett system för uppföljning av samhällsstrukturen tagit fram en zonmetod för att samordna trafik och markanvändning. Med den kan man söka lösningar för olika stadsregioner. Enligt modellen bör till exempel Helsingforsområdet satsa på spårtrafik och utveckla busstrafiken mellan de centra som stöder spårtrafiken. I vissa medelstora stadsregioner spelar däremot satsningar på busstrafiken en nyckelroll för servicen. För att förbättra ekoeffektiviteten på landsbygden krävs det däremot helt andra lösningar än i stadsregionerna. Den svåraste frågan anses vara att kompletteringsbebyggelsen sprider sig utanför tätorterna, inte städer eller traditionell landsbygd och glesbygd, utan okontrollerat byggande över stadsregiongränserna.

Det arbete för att utveckla markanvändningen, boendet och trafiken i regionerna som stöttar en integrerad samhällsstruktur enligt kommun- och servicestrukturen måste bygga på förtroende och den vägen tillföra en samsyn och en gemensam målbild. En mer bindande styrning som eventuellt införs bör då ge rum för varierande lösningar som man kommer fram till och väljer själv i samarbetet inom stadsregionerna. Därmed kan bestående resultat nås. Också Helsingforsregionens särskilda ställning bör beaktas i riktlinjerna på det sätt som regeringen säger i redogörelsen.

Solidarisk bostadspolitik

Också de största frågorna inom bostadspolitik finns i stadsregionerna. Det är positivt, framhåller utskottet, att boende och markanvändning samordnas i större utsträckning tack vare kommun- och servicestrukturen. Det har dock visat sig vara svårt att få en mer solidarisk bostadspolitik eftersom samarbetet försvåras av kommunernas konkurrens om invånare. Kommunerna är olika och det är inte rationellt för alla att på kort sikt engagera sig i de gemensamma målen för social bostadsproduktion. Utskottet omfattar redogörelsens syn att samarbetet kring boende måste förbättras i alla stadsregioner. Frå-

gora kring boende för grupper med särskilda behov och den äldre befolkningen är gemensamma för alla.

Kommunernas ovilja att föra en aktiv markpolitik är en av förklaringarna till svårigheterna med bostadspolitik. En tillräckligt stor tomtreserv tillåter en aktiv bostadspolitik där boendeönskemålen kan uppfyllas och efterfrågan på ARA-bostäder till rimligt pris samtidigt tillgodoses. Också i de justerade målen för den riktäckande områdesanvändningen lyfts det fram att områdesanvändningen måste vara planerad så att det finns tillräckligt mycket tomtmark för att bygga bostäder och arbetsplatser.

I riktlinjerna för stadsregionerna föreslår regeringen att Tammerfors- och Åboregionen på försök senast 2012 inför ett förfarande med avsiktsförklaringar mellan stat och kommuner i regionerna inom markanvändning, boende och trafik. I Helsingforsregionen har fjorton kommuner ingått avsiktsförklaringar om bostads- och tomtutbudet i Helsingforsregionen. Där är statens och kommunerna gemensamma mål att det ska byggas i snitt mellan 12 000 och 13 000 nya bostäder per år 2008—2017. Det totala produktionsmålet har delats upp mellan kommunerna. Kommunerna har gått med på att 20 procent av bostadsproduktionen i varje kommun ska vara statssubventionerade hyresbostäder. I de kommande detaljplanerna ska kommunerna årligen avsätta en byggrätt motsvarande minst 13 000 bostäder och planläggningen ska vara anpassad till kollektivtrafiken, särskilt spårtrafiken. Staten kommer att stödja målen kvantitativt och kvalitativt med de reviderade infrastrukturbidragen till kommunalteknik. Helsingfors, Esbo och Vanda har nått sina mål, men kranskommunerna lämnar en del övrigt att önska.

Utskottet uttrycker sitt stöd till den utredning som verkställighetsgruppen för riktlinjerna för stadsregionerna inom kommun- och servicestrukturen utarbetar. Målet är bland annat att utreda och utvärdera alternativen till hur man genom lagstiftning kan förbättra samordningen av styrningen av samhällsstrukturen å ena sidan och markanvändningen och trafiken å andra sidan i de stora stadsregionerna. Arbetsgruppen

ska lägga fram ett förslag ett förfarande med avsiktsförklaringar som införs på försök mellan staten och kommunerna. Avsiktsförklaringar är ett viktigt verktyg i samarbetet mellan kommunerna, framhåller utskottet. Det är ett motiverande förfarande eftersom det inbegriper statliga satsningar i samarbetet mellan kommunerna. Samtidigt bör det utredas om samma system kan

byggas till Tammerfors- och Åboregionen och en större tillväxtorter.

Utlåtande

Miljöutskottet meddelar

att förvaltningsutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 11 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.