

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2010 rd

Statsrådets redogörelse för metropolpolitiken

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 statsrådets redogörelse för metropolpolitiken (SRR 9/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byggnadsråd Matti Vatiolo, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet

- specialforskare Mika Ristimäki, Finlands miljöcentral
- biträdande stadsdirektör Hannu Penttilä, Helsingfors stad
- biträdande stadsdirektör Jukka Peltomäki, Vanda stad
- utvecklingsdirektör Olli Isotalo, Esbo stad
- stadsdirektör Erkki Kukkonen, Träskända stad
- kommundirektör Hannu Joensivu, Tusby kommun
- utvecklingsdirektör Inka Kanerva, Nylands förbund
- vice verkställande direktör Jorma Nyrhilä, Helsingforsregionens handelskammare.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I de delar som motsvarar utskottets ansvarsområde har metropolpolitiken koncentrerats kring "spetsprojekt" för att trygga utbudet av bostäder och tomter och genomföra avsiktsförklaringen om planen för huvudstadsregionens trafiksystem och programmet för att minska långvarig bostadslöshet. Redogörelsen ser på vad som gjorts med anledning av dem och föreslår nya riktlinjer för att stärka samarbetet och genomföra metropolpolitiken. Utgångspunkten är att metropolpolitiken ska täcka in alla tjänster och uppgifter som har med samhällsbyggande, boende, transport och miljö att göra. Ambitionen är att trygga tillgången till tjänster, men också att lösa

de största problemknutarna i det regionala samarbetet genom att samla uppgifter och beslutsfattande.

Miljöutskottets ansvarsområde berörs framför allt av följande riktlinjer:

Riktlinje 10. Planeringssamarbetet mellan Helsingforsregionens kommuner i frågor kring markanvändning, boende och trafik stärks genom markanvändningsmål för metropolområdet och med eventuella ändringar i lagstiftningen. Målet är en strategisk helhetsplan för markanvändning, boende och trafik som samlar ihop alla relevanta aktörer och som åtföljs av en kon-

kret genomförandeplan som är förpliktande för parterna.

Riktlinje 11. För metropolområdet görs i framtiden en enda gemensam avsiktsförklaring som täcker markanvändningen, boendet och trafiken. De stimulerande aspekterna och tillvägagångssätten i MBT-avsiktsförklaringen utvecklas vidare.

Riktlinje 12. Finansieringen för kollektivtrafik i hela metropolområdet säkras och dess servicenivå förbättras särskilt i regionens yttre områden bland annat genom ett enhetligt regionalt system för avgifter och biljettsystem samt genom att man utvecklar anslutningstrafiken och kvalitetskorrider för kollektivtrafiken.

Riktlinje 21. Man ser till att det produceras tillräckligt med förmånliga hyresbostäder. Mångsidigheten i bostadsområden främjas, tillgången på förmånliga bostäder och familjebostäder ökas och bostadslösheten bland invandrare minskas genom att utveckla det allmänna bostadsbidraget och andra stödsystem för boende. Det utreds med vilka metoder man kan hindra att

bostadslöshet uppstår, också genom specialåtgärder som riktas till invandrare.

Riktlinje 22. Programmet för att minska långtidsbostadslösheten fortsätter med målet att det inte längre år 2015 ska finnas långtidsbostadslösa. I samarbete med staten och städerna säkras investerings- och driftsfinansieringen av nödvändiga nya bostäder och stödtjänster.

Riktlinje 23. Metropolområdets kommunstruktur utvecklas för att bli en livskraftig, regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. För att främja samarbetet inom regionen och utgående från utförda utredningar evalueras och definieras i samarbete med regionens kommuner de uppgifter som metropolområdet ska ansvara för med fokus på helheter inom samhällsbyggande, boende, trafik samt miljö. Gemensamma beslut och intentioner säkras genom att strukturer som binder parterna skapas. Förfarandet förutsätter att lagstiftningen utvecklas. Det är lämpligt att fatta beslut angående ovan nämnda ärenden i början av nästa regeringsperiod.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har sett på de delar av redogörelsen som hänför sig till dess ansvarsområde, dvs. miljö, markanvändningen och bostadspolitik.

Utskottet omfattar regeringens syn att metropolområdet spelar en enorm roll för hela landets klimatpolitiska mål. Att utveckla metropolområdet är av nationellt intresse och därför behövs det ett sådant samarbete och sådana kommunstrukturer i området att bindande beslut är möjliga i frågor som kräver gemensamt beslutsfattande. Frågan ska vara avgörande för om det behövs ett gemensamt beslut eller inte. Det finns ett behov av gemensamt beslutsfattande dels inom kärnan av metropolområdet, dels inom ett område bestående av 14 kommuner och dels inom ett ännu mer vidsträckt område. Det gäller alltså att avgöra från fall till fall vilka stora frå-

gor i regionen som kräver att kommunstrukturerna i metropolområdet utvecklas och vilka att samarbetet förbättras inom ett snävare eller större område.

De klimatpolitiska målen för att reducera utsläpp ställer vissa krav på att utveckla samhällsstrukturen och trafiksystemet, som inom de närmaste decennierna kommer att kräva omfattande investeringar i spårtrafik. Genom att göra samhällsstrukturen mer hållbar i det tätbebyggda metropolområdet kan man få till stånd avsevärda utsläppsminskningar inte minst genom planering av trafiksystemet.

Enligt slutsatserna i redogörelsen är grundproblemet för regionens nätverksbaserade och frivilliga samarbete oförmågan att fatta gemensamma beslut, avsaknaden av ett bindande, gemensamt system för beslutsfattande och de utvecklade samarbetsstrukturerna. Skyldigheten att upprätta stadsregionplaner för att genomföra

till exempel kommun- och servicestrukturreformen (Paras) har i alla fall åstadkommit en viss positiv utveckling i det regionala samarbetet. Också beslutet om den s.k. trafiksystemplanen HLJ 2011 ska enligt planerna fattas i början av 2011.

På kommunnivå har man av hävd inte varit särskilt pigg på att ta till det grova markpolitiska artilleriet och det har inte heller alltid funnits politisk vilja till ett närmare samarbete. Men attityderna har förändrats och många slag av utredningar och förtroendeskapande ansträngningar har gjorts i samarbete. Fyra nya utredningar om det regionala samarbetet har nyligen färdigställts, tre av dem med utgångspunkt i kommunerna. De gäller metropolområdets internationella konkurrenskraft, en tvåstegsmodell för regionförvaltning, för- och nackdelarna med en sammanslagning av Helsingfors och Vanda och internationella erfarenheter av metropolområden som verksamhetsmiljöer och förvaltningsinstanser.

Det typiska för växande metropolområden i alla länder är att de har en komplicerad administrativ struktur och är administrativt och institutionellt splittrade, också enligt den OECD-rapport som det hänvisas till i redogörelsen. Avsaknaden av samordnade politiska åtgärder gör det svårt att planera markanvändning och trafik och att behärska den splittrade samhällsstrukturen. En sådan utveckling leder i många fall till en intern obalans med avseende på skattebasen, ansvaret för att ordna offentliga tjänster och fatta beslut om dem, vilket lyfter fram betydelsen av en solidarisk hyresbostadsproduktion. Det kan löna sig att se på modeller och erfarenheter från andra länder för problemen är universella.

Utskottets syn på kommun- och servicestrukturreformen är att det finns goda argument för ett mer bindande åtagande om att samordna markanvändning, boende och trafik i metropolområdet, för genom att planera markanvändningen kan man åstadkomma större ekoeffektivitet och betydande utsläppsminskningar. Det räcker inte med att stärka kommunstrukturen i kärnan av metropolområdet eller kransområdet för att klara knäckfrågorna för metropolområdet. Det be-

hövs ett mer bindande gemensamt beslutsfattande som väger in hela regionen om man ska lösa problemen med markanvändning, boende, trafiken och miljö i hela området.

Utskottet hänvisar till att det måste särskilda lösningar till i metropolområdet och de kräver både bättre beslutsfattande och bättre lagstiftning. Man måste se på de befintliga samarbetsorganisationernas förvaltning, beslutsfattande och uppgifter och göra en omsorgsfull analys av hur strukturerna fungerar och av för- och nackdelarna med kommunala omstruktureringar. Det behövs också en bred analys framför allt av verktygen för medborgarinflytande och deltagande för att påverka beslut om närmiljön och förstärka närdemokratin om perspektivet förskjuts och beslutsstrukturerna eventuellt får en starkare regional framtoning.

Markanvändnings- och bygglagen kompletterades 2008 med en bestämmelse om en generalplan för huvudstadsregionen. Enligt 46 a § ska en gemensam generalplan utarbetas för städerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. Ändringen motiverades framför allt med att kommunerna i huvudstadsregionen behövde förpliktas till ett närmare samarbete om markanvändningsplaneringen för att markanvändning, boende och trafik ska kunna samordnas bättre. Enligt slutrapporten från den arbetsgrupp som sett på frågan om en regionförvaltning i två steg bör Helsingforsregionen i framtiden få en metropolplan som är mer detaljerad än den nuvarande landskapsplanen och dessutom en plan för trafiksystemet och ett bostadsproduktionsprogram. Metropolplanen ska ersätta såväl landskapsplaner, den gemensamma generalplanen för huvudstadsregionen och kommunernas generalplaner. Arbetsgruppen anser att beslutssystemet kräver fortsatt utredning. Kommunerna i regionen har ännu inte fattat några beslut i saken.

Utskottet pekar speciellt på behovet av ett närmare samarbete mellan kommunerna i metropolområdet för att samordna markanvändning, boende och trafik genom gemensam beredning och bättre beslutsfattande. Det gör sig också genom utveckling av landskapsförbundet. Men det är för tidigt att ta ställning till beslutssystemet

kring en eventuell metropolplan eller någon annan administrativ struktur.

Styrning av samhällsstrukturen, markanvändningen och trafiken

Helsingforsregionen är glest bebyggd i jämförelse med andra europeiska metropolområden. Kärnområdena har en tätare struktur, men i ett helhetsperspektiv är samhällsstrukturen splittrad. Det är nödvändigt att ta tag i frågan om effektivitet när samhällsstrukturen och trafiksystemet ska utvecklas. Den splittrade samhällsstrukturen betyder avsevärda kostnader för att bygga och underhålla infrastruktur och leder till ett ökat behov av rörlighet, ökad trafik och ökade växthusgasutsläpp.

Trafikbehovet påverkas av var bostäder, arbetsplatser och tjänster finns. Huvudstadsregionens tillväxt under de senaste årtiondena, den utvecklade kollektivtrafiken och den splittrade samhällsstrukturen har lett till en kraftfullt ökad personbilstrafik och minskad andel kollektivtrafik. Resorna till och från arbetet har blivit längre i regionen och även fritidstrafiken har ökat avsevärt. I ett kolsnålt samhälle måste alla växthusgasutsläpp minskas radikalt och då måste man se både på enskilda utsläppskällor och på samhällsstrukturen och klimatkonsekvenserna av områdesanvändningen över lag.

Mängden växthusgasutsläpp från trafik utgör omkring en femtedel av alla utsläpp i regionen. Det är viktigt att öka kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken. Besluten om markanvändningsplaneringen får betydande effekter för transportefterfrågan och valet av färdmedel. Markanvändningen måste bli effektivare och koncentreras kring välfungerande kollektivtrafikförbindelser. Dessutom behövs det fungerande nätverk för gång-, cykel- och mopedtrafik. Att utveckla spårtrafiken och den tvärgående trafiken är en av de viktigaste åtgärderna i metropolområdet. För en fungerande spårbunden kollektivtrafik krävs det ett tillräckligt finmaskigt stationsnät, ett adekvat utbud av tjänster och nödvändiga strukturer för anslutningstrafik, inbegripet parkeringsmöjligheter. Kollektivtrafiken gynnas i betydande grad av förmånliga

biljettpriser, snabba och pålitliga förbindelser, korta intervaller mellan avgångar och en hög kvalitetsnivå. Det är rationellt att bygga ut samarbetsområdet för HRT.

Utskottet ser positivt på riktlinjerna i redogörelsen också på denna punkt. Men det påpekar ytterligare att regionens fördelar med tanke på samhällsstrukturen mår bra av att lyftas fram, alltså framför allt de bandformade samhällena som koncentrerats kring kollektivtrafikkorridorer och viktiga vattenområden och grönområden för rekreation som är instuckna mellan dem. Det är viktigt att man i metropolområdet inte glömer bort att bevara grönområdena och förbindelserna mellan dem och att skydda biodiversiteten och kulturlandskapen. Nya undersökningar låter förstå att en tät samhällsstruktur är bättre för att bevara viktiga grönområden, men också det kräver en adekvat regional styrning. Befintliga behov av glest byggande måste också beaktas.

En solidarisk bostadspolitik

Det har skett en viss positiv utveckling i bostadspolitiken; de åtgärder för att trygga utbudet av bostäder och tomter som utlovats i avsiktsförklaringen mellan staten och kommunerna i Helsingforsregionen har genomförts nästan fullt ut. Där emot har de 14 kommunerna i Helsingforsregionen genomfört de överenskomna målen i varierande grad. I hyresbostadsproduktionen överskreds avsiktsförklaringens mål med ungefär 200 bostäder men den totala produktionen nådde målet bara till hälften. I planläggningen av nya bostadstomter lyckades man i stort sett nå målet. Helsingfors, Esbo och Vanda uppnådde sina mål både för bostadsproduktion och för tomtproduktion. Men i kranskommunerna nåddes bara mindre än hälften av målet för hyresbostadsproduktionen och bara drygt en tredjedel av planläggningsmålet.

Den positiva utvecklingen till trots är problemet i metropolområdet, inte minst kärnan av det, att boendet är dyrt och att det råder brist på hyresbostäder till skäliga priser; det försvårar ytterligare tillgången på arbetskraft i regionen inte minst i serviceyrken och gör regionen mindre attraktiv över lag. Det dyra boendet och den

strukturella förändringen i andelen ensamboende har lett till att det i huvudstadsregionen råder brist framför allt på små bostäder. Efterfrågan är särskilt stor på förmånliga hyresbostäder för dem som flyttar in till regionen eller för dem som första gången kommer ut på bostadsmarknaden. Bostadsutbudet framför allt inom nyproduktion tar inte heller tillräckligt stor hänsyn till den stora variationen i behov och önskemål på boendet. Målet bör vara att bygga bostadsområden med varierande boendeunderlag och funktioner och att förebygga segregering.

Utskottet tillstyrker redogörelsens mål att se till att det finns ett tillräckligt utbud av hyresbostäder till skäliga priser och att det byggs varierade bostadsområden och efterlyser en solidarisk regional bostadspolitik. För bättre samordning av markanvändning, boende och trafik bör bostads- och tomtproduktionen behandlas samlat i en gemensam avsiktsförklaring för markanvändning, boende och trafik som täcker in hela regionen.

Också programmet för att minska långvarig bostadslöshet kräver solidaritet och regionala insatser. För att genomföra programmet har staten och städerna med den största bostadslösheten, i

metropolområdet Helsingfors, Esbo och Vanda, upprättat avsiktsförklaringar med konkreta genomförandeplaner, projekt och övriga åtgärder. Programmetts mål, 1 250 nya bostäder, kommer att nås med god marginal.

Långt över hälften av alla bostadslösa i hela landet finns i huvudstadsregionen, särskilt i Helsingfors. En del av bostadslösheten är tillfällig och kortvarig och kräver i första hand allmänna bostadspolitiska åtgärder för att avhjälpas. En del av de bostadslösa har varit utan bostad länge och har svårt att hitta någonstans att bo. De behöver omfattande stöd och service, ofta dygnet runt. Det är ett viktigt mål att fortsätta programmet för att minska den långvariga bostadslösheten och att trygga investerings- och driftsfinansieringen, för det är ännu inte säkert att problemet är avhjälpbart även om resultaten har varit goda.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent

Timo Kaunisto /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Kimmo Tiilikainen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.