Metropol för oss alla

Metropolområdets förhandsutredning – utredarnas förslag om alternativ och en rekommendation

28.2.2013

Jarmo Asikainen
Rolf Paqvalin
Kirsi Mononen
Aija Tuimala
Juhani Turunen
Pekka Myllyniemi

Innehåll

1 SAMMANFATTNING ... 4

2 FÖRHANDSUTREDNINGENS UTGÅNGSPUNKT, MÅL OCH BAKGRUND ... 6

2.1 REGERINGSPROGRAMMET, KOMMUNREFORMEN OCH ANKNYTANDE REFORMER ... 6
2.2 METROPOLOMRÅDET OCH NYLAND ... 7
2.3 FÖRHANDSUTREDNINGENS GÅNG ... 9
2.4 TIDIGARE UTREDNINGAR OM METROPOLOMRÅDET OCH INTERNATIONELLA ERFARENHETER ... 10

3 METROPOLOMRÅDETS SÄRDRAG OCH FÖRÄNDRINGSTRYCK ... 15

3.1. INTERNATIONELL KONKURRENSKRAFT ... 16
3.2 FLYTTRÖRELSE OCH METROPOLOMRÅDET ... 18
3.3 BOENDE OCH BOSTADSMARKNAD ... 20
3.4 SOCIAL SAMMANHÅLLNING OCH SEGREGATION ... 23
3.5. PENDLING, BESÖKSTRAFIK OCH RÖRLIGHET ... 24
3.6. MARKANVÄNDNING OCH PLANLÄGGNING ... 28

4 SERVICE, EKONOMI OCH FÖRVALTNING I METROPOLOMRÅDETS KOMMUNER ... 33

4.1 KOMMUNAL EKONOMI OCH PRODUKTIVITET ... 33
4.2 KOMMUNAL SERVICE ... 37
4.3 SERVICE PÅ SVENSKA I METROPOLOMRÅDET ... 39
4.4 ICT OCH DIGITALA TJÄNSTER ... 40
4.5 FÖRVALTNING OCH BESLUTSFATTANDE ... 41
4.6 DEMOKRATI OCH DELTAGANDE ... 44

5 EVENTUELLA STRUKTURFÖRÄNDRINGAR PÅ METROPOLOMRÅDET ... 46

5.1 DAGENS UTMANINGAR FÖR KOMMUNERNA PÅ METROPOLOMRÅDET ... 46
5.2 MÖTA METROPOLOMRÅDETS UTMANINGAR GENOM KOMMUNSTRUKTUREN ... 47
5.3 MÖTA METROPOLOMRÅDETS UTMANINGAR GENOM EN METROPOLFÖRVALTNING ... 49

6 FÖRHANDSUTREDNINGENS SAMRÅD MED KOMMUNERNA ... 52

6.1 HELSINGFORS STAD ... 52
6.2 ESBO STAD ... 53
6.3 VANDA STAD ... 54
6.4 GRANKULLA STAD ... 54
6.5 SIBBO KOMMUN ... 55
6.6 TRÄSKÄNDA STAD ... 56
6.7 KERVO STAD ... 56
6.8 TUSBY KOMMUN ... 57
6.9 NURMIJÄRVI KOMMUN ... 58
6.10 KYRKSLÄTT KOMMUN ... 58
6.11 MÄNTSÄLÄ KOMMUN ... 59
6.12 BORGNÄS KOMMUN ... 59
6.13 HYVINGE STAD ... 60
6.14 VICHTIS KOMMUN ... 60
6.15 KUUMA-KOMMUNERNA ... 61
6.16 DISKUSSIONSMÖTEN MED ANDRA KOMMUNER ... 61

7 UTREDNINGSOMRÅDEN FÖR KOMMUNINDELNING OCH METROPOLFÖRVALTNINGSALTERNATIV 63

7.1 ALTERNATIV 1: STORKOMMUNER OCH AVTALSBASERAT SAMARBETE ... 65
7.1.1. Beskrivning av alternativet ... 65
7.1.2 Utredningsområden för kommunindelning ... 65
7.1.3 Avtalsbaserat samarbete ... 67
7.1.4 Konsekvenser om alternativet genomförs ... 69
7.2 ALTERNATIV 2: METROPOLFÖRVALTNING OCH STARKA PRIMÄRKOMMUNER ... 74
7.2.1 Beskrivning av alternativet ... 74
7.2.2 Metropolförvaltning ... 74
7.2.3 Utredningsområden för kommunindelning ... 79
7.2.4 Konsekvenser om alternativet genomförs ... 82
7.3 MODELL FÖR EN STARK METROPOLFÖRVALTNING OCH ALTERNATIVA UTREDNINGSOMRÅDEN ... 87
7.3.1 Stark metropolförvaltning ... 88
7.3.2 Alternativa utredningsområden i Mellannyland ... 89
7.3.3 Alternativa utredningsområden för västra metropolområdet ... 91
7.3.4 Alternativ lösning i huvudstadsregionen ... 92

7.4 KOMMUNDELSSAMMANSLAGNINGAR 93
8 UTREDARNAS REKOMMENDATION 94
KÄLLFÖRTECKNING 95

1 SAMMANFATTNING

För ett halvår sedan tog vi emot ett uppdrag där uppgiften var att utreda de väsentligaste förändringstrycken i metropolregionen och alternativ för strukturreformer genom vilka förändringstrycken skulle kunna hanteras. Med utgångspunkt från utredningen skulle vi hitta funktionella områden för utredning av kommunindelningen och sådana alternativ för en metropolförvaltning som kan bidra till en bättre sammanhållen samhällsstruktur i regionen och möta framtida behov relaterade till befolkningsökningen och arbetskraften.

Våra förslag till alternativ för strukturförändringar grundar sig på de centrala förändringstryck som vi identifierat med hjälp av metropolkriterierna. Dessa kriterier är internationell konkurrenskraft, markanvändning och planläggning, pendling, ärendehantering och transporter, boende och bostadsmarknad, flyttrörelser och metropolområdet samt social sammanhållning och segregation.

I förhandsutredningen har vi utnyttjat undersökningar och utredningar om metropolområdet samt prognoser över framtida förändringar. Utifrån detta material och egna överväganden har vi bedömt regionens nuläge och förändringsbehov baserat på metropolkriterierna. Utifrån befintliga studier bedömde vi även nordiska och internationella sätt att organisera metropolförvaltningen. Helsingforsregionen är utsatt för ett likadant tryck att skapa en metropolförvaltning som andra metropolområden. Deras organisationsstruktur förefaller dock ha formats utifrån respektive lands specifika behov och verksamhetsmiljö. De finländska kommunernas uppgifter och roll i samhället har stora likheter med den nordiska lokala förvaltningen, men de andra länderna har dessutom en regionförvaltning. Oftast ligger hälsovårdsansvaret hos regionförvaltningen, men i Finland är det kommunerna som har ansvaret för denna verksamhet, som står för cirka en fjärdedel av kommunens utgifter. Detta innebär att metropollösningen för Helsingforsregionen måste utvecklas och anpassas för det nationella systemet.

Arbetskraftens tillräcklighet och invandring är några av de viktigaste förutsättningarna för metropolområdets och därmed även Finlands framgång när det gäller ekonomisk tillväxt. Antalet arbetstillfällen på metropolområdet uppskattas öka med cirka 200 000 fram till 2030, då regionen skulle ha över 900 000 arbetstillfällen. Tryggandet av arbetskraftstillgången är en utmaning när antalet pensionsavgångar hos den infödda befolkningen överstiger antalet ingångar på arbetsmarknaden i de nya årskullarna. Därmed får invandrarna en avsevärd betydelse. Enligt den senaste prognosen fördubblas andelen personer med främmande språk som modersmål i Helsingfors, Esbo och Vanda fram till 2030, då de skulle utgöra över 20 procent av antalet invånare i respektive stad. Andelen ökar även i kranskommunerna.

Enbart denna förändring kräver avsevärd internationell konkurrenskraft av regionen. En internationellt konkurrenskraftig region behöver en fungerande planering av markanvändningen som skapar en mer sammanhållen samhällsstruktur, rimligt prissatta bostadsalternativ, smidig kollektivtrafik och framgångsrik integration av invandrare i olika faser och nivåer. Vi anser att hanteringen av denna helhet kräver nya typer av strukturer.

Frivilligt samarbete mellan kommunerna på metropolområdet har lett till goda resultat inom många områden, men det största problemet handlar om utvecklingen av områden som är större än kommunerna och avsaknaden av en tydlig ansvarig instans för hela regionen. Nätverksbaserat samarbete kan utnyttjas för gemensamt utvecklingsarbete och för samarbetet med företag och utbildnings- och forskningsorganisationer. Däremot kan bindande gemensamt beslutsfattande och verkställande av besluten inte åstadkommas med dagens strukturer i centrala uppgifter som gäller hela metropolområdet och i synnerhet framtidsutmaningarna.

De föreslagna strukturförändringarna på metropolområdet har ett kortsiktigt perspektiv på cirka 20 år, vilket dock är en kort tid för stora förändringar. Lösningar gällande områden för trafik och byggande samt utveckling av infrastrukturen som fastställs under de närmaste åren realiseras först under de följande 10–20 åren. Ju snabbare förvaltningslösningar som stödjer gemensam utveckling av regionen genomförs, desto större blir fördelarna och desto sannolikare är det att de största hoten inte realiseras.

Vid beredningen och bedömningen av rekommendationen och förslagen som baserar sig på uppdraget har vi i synnerhet utnyttjat synpunkter från metropolområdets kommuner, men även diskussioner med samkommuner, ministerier och intressenter. Vi har träffar kommunernas politiska och professionella ledningar samt ledamöter i kommunfullmäktige och -styrelser vid över hundra möten. Vi har upplevt mötena som användbara och nödvändiga för utarbetandet av alternativen.

Vi lyfter fram två huvudalternativ med tillräcklig stark kommunstruktur och metropolförvaltning för prövning. Dessutom föreslås ett tredje alternativ som bygger på kommunfullmäktige- och -styrelseledamöters synpunkter och de slutledningar vi dragit från dem. Om de förverkligas förblir kommunstrukturen i området för svag, varvid metropolförvaltningen måste ges större ansvar för skötseln av ärenden som gäller hela området.

I alla alternativ är metropolförvaltningsmodellen och kommunstrukturalternativen sammankopplade. Alternativen beaktar metropolområdets specifika behov och särdrag. Målet i alla alternativ är att skapa en solid beslutsstruktur i frågor som omfattas av kommunernas beslutanderätt och möjliggöra starka samarbetsnätverk med andra aktörer. Hot och möjligheter i genomförandet av de två huvudalternativen har bedömts.

I enlighet med uppdraget ger vi en rekommendation beträffande alternativen. Den utgår från metropolkriterierna och skapar starka primärkommuner i enlighet med kommunreformens mål och regeringsprogrammets hänvisning till någon typ av metropolförvaltning. Kommunernas företrädare konstaterade vid flera tillfällen att kommunen inte kan ta ställning till kommunstrukturen och metropolförvaltningens strukturalternativ eftersom social- och hälsovårdens servicestruktur ännu inte är känd. Vi har tillsammans med utredare från social- och hälsovården inom specialansvarsområdet för Helsingfors universitetscentralsjukhus diskuterat möjligheterna att samordna service- och kommunstrukturerna inom metropolområdet. Våra rekommendationer för kommunstrukturutredningsområden samt social- och hälsovårdsutredarnas uppfattningar om servicestrukturerna inom metropolområdet stödjer varandra.

Vi rekommenderar att kommunindelningsutredningar inleds på fyra utredningsområden. Utöver kommunstrukturförändringarna behövs en metropolförvaltning som bygger på ett demokratiskt valt fullmäktige och dit de uppgifter som verksamheten förutsätter överförs.

När rapporten är färdig övergår ansvaret för den fortsatta beredningen till finansministeriet. För att de föreslagna alternativen ska kunna verkställas och regionens utmaningar lösas krävs att statsrådet stakar ut tydliga riktlinjer för det fortsatta arbetet, samt i synnerhet att kommunerna fattar beslut. Vi hoppas att våra förslag skapar en grund både för beredningen av lagstiftning om metropolförvaltningen och speciellt för enskilda kommuners planer samt förhandlingar mellan kommunerna.

Helsingfors på Kalevaladagen den 28 februari 2013

Jarmo Asikainen, Rolf Paqvalin, Kirsi Mononen, Aija Tuimala, Juhani Turunen och Pekka Myllyniemi

2 FÖRHANDSUTREDNINGENS UTGÅNGSPUNKT, MÅL OCH BAKGRUND

2.1 Regeringsprogrammet, kommunreformen och anknytande reformer

Enligt regeringsprogrammet genomför regeringen en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur med starka primärkommuner. En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster. En stark primärkommun kan även ta ansvar för resultatinriktad näringspolitik och utvecklingsarbete samt effektivt bemöta samhällsstrukturens utglesningsutveckling.

I regeringsprogrammet konstateras att betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar framhävs på metropolområdet när det gäller den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen och att behovet av en särskild lag om metropolområdet ska utredas.

Arbetsgruppen för kommunförvaltningsstrukturen föreslog i sin rapport våren 2012 att man utifrån målen för kommunreformen ska bilda cirka 70 utredningsområden för kommunindelningen i hela landet och att särskilda kommunindelningsutredningar ska inledas i syfte att uppnå målen med kommunreformen. Utvecklingsbehovet i fråga om kommunstrukturen granskades ur ett framtidsperspektiv in på 2030-talet. I fråga om landskapet Nyland föreslogs nio särskilda kommunindelningsutredningar samt alternativa utredningsområden för vissa kommuner. Förslaget till utredningsområden på metropolområdet överskrider delvis kommungränserna för de 14 kommuner som förhandsutredningen gäller, framför allt i områdets utkanter. Arbetsgruppen granskade endast utvecklingsbehovet för kommunstrukturens del och tog i enlighet med sitt uppdrag inte ställning till frågor avseende en eventuell metropolförvaltning eller en särskild lag. I nästan alla kommuners yttranden framhölls behovet av att utreda en s.k. metropollösning, en metropolförvaltning i enlighet med det som framförts i regeringsprogrammet.

Det fortsatta kommunreformarbetet inleddes våren 2012 med beredningen av en kommunstrukturlag och fortsatte hösten 2012 enligt de riktlinjer som regeringen dragit under sommaren. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling utformade och godkände utkastet till kommunstrukturlagen den 15 november 2012 innan det sändes på remiss till kommunerna med remisstid fram till den 7 mars 2013. Till begäran om yttrande fogades riktlinjerna för servicestrukturen i social- och hälsovården. Enligt förslaget döps kommunindelningslagen om till kommunstrukturlagen och i den införs bestämmelser om målen för kommunstrukturreformen, kommunernas utredningsskyldighet, utredningsgrunderna och undantag från dem samt ändringar i bestämmelserna om ekonomiskt stöd vid kommunsammanslagningar.

I sin aftonskola den 5 juni 2012 drog regeringen upp riktlinjer för den fortsatta beredningen av reformen enligt vilka det i metropolområdet behövs både ändringar i kommunstrukturen och någon form av metropolförvaltning. Regeringen ska utreda olika alternativa metropollösningar som stöder den gemensamma planeringen och styrningen av området, särskilt i frågor som gäller markanvändning, boende och trafik, samt stärker konkurrenskraften och förhindrar segregation. Arbetet ska inledas genom en förhandsutredning där de kommande områdena för kommunindelningsutredningen och de olika alternativen till metropollösningar kartläggs i samråd med kommunerna i området.

Enligt 4 d § (Självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen, pendling och samhällsstruktur) i utkastet till kommunstrukturlag ska kommunen utreda en kommunsammanslagning om självförsörjningsgraden i fråga om arbetstillfällen understiger 80 procent eller om pendlingen är minst 35 procent för en kommun i en stor stadsregion eller 25 procent för en kommun i ett annat pendlingsområde. Kommunen har även utredningsskyldighet om någon av dess tätorter ligger nära en tätort i en annan kommun eller om en tätort på kommunens område möter ett betydande tillväxttryck från en närliggande centralort i en annan kommun.

I stället för skyldigheten som övriga stadsregioner föreskrivits ska kommunerna i Helsingfors metropolområde utreda sammanslagningar på områden där det finns betydande behov av en mer sammanhållen samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och dess tillväxttryck och som bildar en funktionell helhet och när en sammanslagning är motiverad med avseende på hela området. Dessa kommuner ska delta i

sammanslagningsutredningar med kommuner utanför metropolområdet, om det behövs för att bilda en funktionell helhet enligt utredningarna om utredningsområden för kommunindelningen och metropolförvaltningen. I metropolregionen är kommunstrukturen och metropolförvaltningen sammankopplad.

I utkastet till kommunstrukturlag avser metropolområdets kommuner de 14 kommuner som nu ingår i samarbetet. Metropolområdets kommuner preciseras utifrån förhandsutredningen. De omfattas också av övriga utredningsgrunder i utkastet, dvs. ekonomiska kriterier och befolkningsunderlagskriterier.

Kommunstrukturreformen kan påverka kommunernas språkliga dimensioner så, att gamla en- och tvåspråkiga kommuner slås samman till tvåspråkiga. Förslaget till kommunstrukturlag innehåller följande två bestämmelser om detta: 1) förändringens inverkan på de språkliga rättigheterna ska bedömas när man utreder ändringen av kommunindelningen och beslutar om den och 2) kommunernas sammanslagningsavtal ska ange principerna för hur de språkliga rättigheterna tryggas i alla kommuner som blir tvåspråkiga. Detta är även relevant på metropolområdet, om kommunindelningsutredningar inleds mellan en- och tvåspråkiga kommuner.

Vid sidan av kommunstrukturlagen påverkas verksamheten i metropolområdets kommuner av förändringar som bereds inom statsförvaltningen, framför allt omstruktureringen social- och hälsovårdsservicen, statsandelsreformen och översynen av kommunallagen.

Utredaren Arno Miettinen har lämnat inledande synpunkter på reformeringen av statsandelssystemet i en mellanrapport i februari 2013. De slutliga förslagen angående reformbehoven i fråga om statsandelsgrunderna tillkännages före utgången av 2013. Målet är att riksdagen ska kunna behandla propositionen under vårsessionen 2014 och att den nya lagstiftningen kan träda i kraft den 1 januari 2015. Systemet förenklas, förtydligas och blir mer motiverande. Viktiga förändringar är bl.a. att skatteutjämningssystemet mellan kommunerna ska fungera bättre som ett incentiv, att flerspråkighet beaktas i kostnaderna och att självförsörjningsgraden i fråga om arbetstillfällen påverkar andelen. Dessa förändringar har stor inverkan på kommunernas verksamhet och ekonomi.

En lag om ordnande, finansiering, utveckling och tillsyn av social- och hälsovården ska stiftas för att genomföra reformeringen av servicestrukturen i social- och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte våren 2012 en arbetsgrupp för beredning av strukturreformen. Gruppen lämnade sin rapport i december 2012 och för det fortsatta arbetet utnämndes utredare för varje specialupptagningsområde. De lämnar sina förslag i februari 2013. Uppdraget till dem anger bl.a. förutsättningen att kommunen behöver ett befolkningsunderlag på cirka 50 000–100 000 invånare för att kunna ordna bred basservice. Om en kommun har åtminstone cirka 20 000 invånare och tillräcklig bärkraft i övrigt kan den ordna viss service i egen regi. Metropolområdets kommuner påverkas kraftigt av de skyldigheter och avgränsningar som följer av strukturreformen.

Översynen av kommunallagen siktar på att lagen fortfarande ska vara en allmän lag om kommunernas förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. Ett syfte är att minska behovet av speciallagstiftning. Den nya kommunallagen avses träda i kraft vid ingången av 2015. Beredningen samordnas med pågående lagstiftningsprojekt inom olika sektorer. Kommunstrukturreformen utgör grunden för översynen av kommunallagen. Som stöd för beredningen av lagen tillsattes den 3 juli 2012 en parlamentarisk uppföljningsgrupp, ett arbetsutskott och fyra beredningssektioner. Beredningen fäster särskild vikt vid lednings-, demokrati-, ekonomistyrnings- och marknadsfrågor. Kommunallagen kommer att främja omstruktureringen när den har trätt i kraft.

2.2 Metropolområdet och Nyland

Förhandsutredningen omfattar i princip de ovan åsyftade 14 kommuner som normalt medverkar i det frivilliga samarbetet i regionen. När utredarna bedömer olika alternativ för metropolförvaltningen kan de i enlighet med sitt uppdrag lägga fram förslag som berör även andra kommuner än dessa 14 kommuner. Naturliga utvidgningsområden är Lojo och Borgå, som är centralorter i regionerna Västra Nyland och Östra Nyland. Städerna Lojo och Borgå föreslog 2008 att Helsingforsregionens samarbetsmöte utvidgas så, att även dessa två städer skulle ingå i metropolområdet. Argumenten för detta var städernas ökade beroende av huvudstadsregionen, den ökade effekten av detta, kommunernas närhet, penslingen och ställningen som regionala centra. Lojo förde fram argumenten på nytt 2011 i sitt yttrande till riksdagen med anledning av statsrådets redogörelse om metropolpolitiken.

Ett metropolområde avser i allmänhet ett mångfasetterat storstadsområde i fråga om kommunikationer, näringsstruktur och kulturutbud samt de omgivande kommunerna eller ett på annat sätt avgränsat verksamhets- och

influensområde. Till Helsingfors metropolområde räknas vanligen följande frivilligt samarbetande 14 kommuner i Helsingforsregionen: städerna i huvudstadsregionen, dvs. Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla, och de 10 Kuuma-kommunerna (kranskommunerna) Hyvinge, Träskända, Kervo, Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs, Sibbo, Tusby och Vichtis.

Sedan 2013 består landskapet Nyland av 26 kommuner (Lojo kommunsammanslagning 1.1.2013). De tidigare landskapen Nyland och Östra Nyland slogs samman till nuvarande landskapet Nyland den 1 januari 2011. Den statistiska underregionen Helsingfors (NUTS 4-nivå inom EU) omfattar 2013 Helsingforsregionens 14 kommuner samt kommunerna Högfors, Lojo och Sjundeå. Helsingforsregionen omfattar ca 3 000 km^2 och landskapet Nyland ca 6 000 km^2. De internationella metropolen täcker ungefär 5 000 - 10 000 km^2 (London, Paris, Rhein-Ruhr).

Metropolområdets pendlingsområde är dock ännu större. Samarbetet behöver utvecklas i riktning mot Borgå och Lojo samt vidare mot Lahtis och Tavastehus. I OECD:s utredning 2002 avsåg Helsingforsregionens metropolområde ett område bestående av landskapen Nyland, Egentliga Tavastland och Päijänne-Tavastland. En avgränsning som baserar sig bostads- och arbetsmarknader samt pendling resulterar i två alternativa metropolområden. Den striktare avgränsade mindre metropolområdet (pendling på över 10 %) sträcker sig 70-80 kilometer och det utvidgade metropolområdet sträcker sig ca 120 kilometer från metropolcentrum (landskapen Nyland, Centrala Tavastland och Östra Tavastland).

Nyland är ett av Finlands historiska landskap. Nyland utgjorde en enhetlig helhet som landskapet Nyland och som Nylands län, tills det historiska landskapet indelades i Västra och Östra Nyland. Efter att länet ersattes med Södra Finlands län i samband med länsreformen 1997, har Nyland inte längre planerats eller utvecklats på ett övergripande sätt. Läget förbättrades i början av 2011då landskapen Nyland och Östra Nyland slogs ihop. Sedan dess har ledningen för landskapets förbund svarat för utvecklingen av hela landskapet Nyland. Landskapets förbund är en samkommun som består av medlemskommunerna. Förbundet gör upp en landskapsplan, en plan för landskapet, och det agerar dessutom som regional utvecklingsmyndighet.

Helsingfors influensområde illustreras till exempel av förhållandena och gränsdragningarna mellan stadsregionen och metropolområdet. Helsingforsregionen omfattar enligt definitionen centralstadens närmaste influensområde (14 kommuner), vilket utsträcker sig till 40 - 50 kilometer från regioncentret. I dagsläget pendlar mera än 40 procent av arbetskraften i det kringliggande området till centralområdet. En del av de kringliggande kommunerna är tämligen glest bebodda och landsbygdsmässiga, men samtliga inkluderar kraftiga och växande tätorter som kopplas till metropolområdets kärna via kollektivtrafikfarleder, såsom Klövskog, Haarajoki och Nummela.

Lojo och Borgå är självständiga stadsmässiga centra med en god privat och offentlig servicestruktur. Läget alldeles intill Helsingfors utgör en källa för livskraft även för dessa städer och deras influensområde; Lojo- och Raseborgregionerna samt Östra Nyland. Som exempel kan nämnas Västra Nylands viktigaste serviceorganisationer Lojo sjukhus (HNS) och Västra Nylands utbildningssamkommun Luksia, vilka bygger på Lojo och Vichtis, och som har serviceställen i Vichtis, Lojo, Högfors, Raseborg, Kyrkslätt, Esbo och Hangö. Lojo centrum och Nummela i Vichtis ingår i samma tätortskedja.

Även om bostadsproduktionen ökades kraftig i Helsingforsregionen, kommer pendlingen också att öka speciellt från Borgå- och Lojohållen. Vid det läget kommer pendlingsfrämjande banlösningar att spela en stor roll för utvecklingen av dessa områden. Beslut som fattas i Helsingforsregionen påverkar ofta även utvecklingsmöjligheterna i Borgå- och Lojotrakten, vilket gör det viktigt för dessa regioner att försöka påverka beslutsfattandet i Helsingforsregionen.

Det är nödvändigt även i fortsättningen att det utvidgade metropolområdet, dvs. hela Nyland, Centrala Tavastland och Östra Tavastland samarbetar i fråga om regionutveckling och –planering. Framtida uppgörelser måste främja planeringssamarbetet mellan kommuner som omringar metropolområdet och landskapsförbunden. Det kan bli möjligt att ålägga aktörerna samarbetsplikt när det gäller planeringen av användningen av områdena. De närliggande områdena blir en allt mera helgjuten del av metropolområdet i och med utvecklandet av bl.a. farledsprojekt. Då måste även administrativa lösningar, bl.a. antalet kommuner som är verksamma i metropolområdet, förändras. Då och då måste metropolförvaltningen också tillsammans med Lojo och Borgå kommuner utvärdera dessa regioners eventuella medlemskap i metropolområdet och –förvaltningen.

2.3 Förhandsutredningens gång

Den 3 juli 2012 tillsatte finansministeriet och miljöministeriet en ledningsgrupp för beredning av förhandsutredningen om metropolområdet samt styrning av arbetsgången. Ledningsgruppens mandatperiod 3 juli–31 december 2012 förlängdes senare till den 28 februari 2013. Utredningsarbetet leds av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling (Halke) och följs upp av delegationen för metropolpolitiken.

Utredarna utsågs den 21 augusti 2012. Deras huvuduppgift var att föreslå kommande utredningsområden för kommunindelningen på området och alternativa metropolförvaltningsmodeller. Den kommunindelningsrelaterade uppgiften var att utreda kommande utredningsområden för kommunindelningen på området och föreslå utredningsområden på vilka kommunerna ska göra ömsesidiga sammanslagningsutredningar när förhandsutredningen har genomförts.

I fråga om metropolförvaltningen skulle utredarna kartlägga alternativa metropolförvaltningsmodeller och definiera metropolförvaltningens uppgifter (planering av samhällsstrukturen, markanvändning, samordning av boende och trafik samt förstärkning av konkurrenskraften och förebyggande av segregation). Utifrån detta skulle utredarna föreslå alternativa modeller för beslutsfattande i metropolförvaltningen samt centrala principer och ansvarsområden liksom finansieringsalternativ och lagändringsbehov.

Rekommendationen och förslagen utgår från ett stort behov av en mer sammanhållen samhällsstruktur på grund av en gemensam centralort och dess tillväxttryck, de sammanslagna fördelarna för metropolområdet och ett helhetsperspektiv på området samt regeringens riktlinjer och kommunreformens kriterier. Alternativen beaktar kopplingen mellan utvecklingen av kommunstrukturen och metropolförvaltningen. Utredarna har utarbetat förslagen i samspel med områdets kommuner samt ledningsgruppen. De har dock haft fristående befogenheter att lämna rekommendationer och förslag med beaktande av regeringens riktlinjer och kommunreformens kriterier.

Utredningen omfattade i princip de 14 kommuner som normalt medverkar i det frivilliga samarbetet i regionen. Den har bedömt vilka kommuner som är en naturlig del av metropolområdet. Utifrån olika granskningsperspektiv kan kommunerna vara färre eller fler än i den nuvarande definitionen. Ur ett bredare områdesperspektiv skulle t.ex. Lojo och Borgå liksom Sjundeå och Ingå inkluderas i granskningen.

Under förhandsutredningen hade utredarna totalt över 70 möten med företrädare för kommunledningarna. Kommunspecifika möten planerades och organiserades i samarbete med kommunernas kontaktpersoner. Behövlig tilläggsinformation inhämtades genom kommunspecifika samtal och materialinsamling via kontaktpersoner. Kommunernas kontaktpersoner och ministeriernas sakkunniga bistod utredarna i arbetet och utgjorde ett stödnätverk som sammanträdde fyra gånger. Inom forskarnätverket hölls två möten.

Under arbetets gång hörde utredarna över 50 experter, vissa av dem flera gånger. Dessa var företrädare för kommuner, kommunernas samarbetsorganisationer (HNS, HRM, HRT, Nylands förbund, Culminatum, GHP, Metropolia), ministerier samt statliga och offentliga organisationer (FM, MM, KM, SHM, UKM, RFV, NTM, SYKE, Tekes, VATT, Sitra, Aalto-universitetet), näringslivsorganisationer (handelskammaren, företagarnas organisation) samt universitet och forskningsinstitut. Två separata forskarmöten ordnades.

Utredarna analyserade tidigare utredningar och rapporter om metropolområdet samt förvaltnings- och organisationsstudier (utredningarna och studierna har bifogats).

Förslagen och den underliggande analysen av metropolområdets förändringsutmaningar utarbetades utifrån metropolkriterierna och med 2030 som tidsperspektiv.

- Internationell konkurrenskraft. Här är den viktigaste frågan ”Hur kan områdets utvecklingspotential och alla resurser tas tillvara?”.
- Metropolområdets flyttningsrörelser. Här är den viktigaste frågan ”Hur kan vi hantera invandringen och säkerställa arbetskraftstillgången i framtiden?”.
- Boende och bostadsmarknad. Här är den viktigaste frågan ”Hur kan vi säkerställa rimlig prissättning i boendet samt bostadsproduktionen?”.
- Social sammanhållning och segregation. När det gäller dessa utmaningar är den viktigaste frågan ”Hur kan vi förhindra regional differentiering, dvs. koncentration av utsatta grupper?”.
- Pendling, besökstrafik och transporter. Här är den viktigaste frågan ”Hur kan vi möjliggöra smidighet i vardagen och förebygga klimatförändringar?”.

- Markanvändning och planläggning. Här är den viktigaste frågan ”Hur kan vi styra samhällsstrukturen och stärka regionala centra?”.

Den 11 januari 2013 publicerade utredarna en samrådsrapport, som kommunerna fick ta del av via utskickade versioner på finska och svenska. Alternativen i fråga om utredningsområden och förvaltningsmodeller var tre: små förändringar av kommunstrukturen och en stark metropolförvaltning (alternativ A), betydande förändringar av kommunstrukturen och en metropolsamkommun (alternativ B) och storkommuner och avtalsbaserat samarbete (alternativ C).

Mellan mitten av januari och mitten av februari presenterade utredarna samrådsrapportens motiveringar och alternativ vid över 30 tillfällen i kommunfullmäktige och -styrelser i de 14 kommunerna. Därtill diskuterades samrådsrapporten med städerna Lojo, Borgå och Högfors samt kommunerna Sjundeå och Ingå. Synpunkter togs emot från ministerier och samkommuner.

En sammanfattning av synpunkter som framfördes inofficiellt vid samråden med kommunerna finns i kapitel 6 i denna slutrapport. Utredarna har analyserat dessa synpunkter och beaktat dem vid utformningen av förslagen med utgångspunkt från sammanslagna fördelar för området och bildandet av en funktionell helhet.

2.4 Tidigare utredningar om metropolområdet och internationella erfarenheter

Helsingforsregionen har under 2000-talet och även tidigare varit föremål för olika utredningar och studier av alternativa sätt att organisera förvaltningen av metropolområdet. I en OECD-undersökning (2003), som gjordes på begäran av inrikesministeriet, konstaterades det att Helsingforsregionen spelar en viktig roll för den ekonomiska tillväxten i hela Finland och att dess betydelse som motor för konkurrenskraften kommer att öka ytterligare. Som de största potentiella hoten lyfte man fram en splittring av huvudstadsregionen samt sociala problem till följd av ekonomisk segregation bland befolkningen. Utvecklingsbehoven och -möjligheterna i Helsingforsregionen har behandlats ingående i flera utredningar och publikationer. Bland annat vid Tammerfors universitet (2010) och Statens ekonomiska forskningscentral VATT (2011) har man studerat olika förvaltningsalternativ för metropolområdet.

På uppdrag av miljöministeriet och finansministeriet gjorde samhällsvetenskapliga institutionen vid Tammerfors universitet en utredning om förvaltningsmodeller för metropolområden. Utredarna Tolkki, Airaksinen och Haveri (2010) hade som mål att ta fram information om metropolförvaltningsmodellernas mål, beslutsmekanismer och ärenden som avgörs på metropolnivå genom att analysera internationella erfarenheter av metropolområden i länder som är intressanta för Finland. Av 11 internationella metropoler i utredningen valde man att göra en närmare granskning av metropolmodellerna för Dublin, Stuttgart, Montreal och Oslo. Gemensamt för dessa metropolförvaltningar är att planeringen av markanvändning, boende och trafik ofta hör till metropolförvaltningens uppgifter utan att ansvaret för planläggningen överförts till metropolförvaltningen. Forskarna såg en nationell tillämpning av Stuttgartmodellen som det bästa sättet att lösa Helsingforsregionens utmaningar. Modellen innebär att ett direktvalt metropolfullmäktige har ansvaret för många gemensamma funktioner. Dess uppgifter bör förutom markanvändning, boende och trafik även innefatta innovations- och näringspolitik samt utveckling av samhällsstrukturen. Därigenom fattar samma organ beslut om innovations- och näringspolitiken – dvs. på den operativa sidan av konkurrenskraften – och om samhällsstrukturen som utgör ramen för den ovannämnda politiken. Det är viktigt att fullmäktige har verklig beslutsmakt, vilket bl.a. innebär att kommunernas markanvändningsmonopol måste brytas. I Montreal har förändringar av kommunstrukturen varit ett sätt att samla metropolresurserna, vilket även skulle kunna tillämpas i huvudstadsregionen. Detta löser dock inte de centrala frågorna för Helsingfors metropolregion som helhet. I Oslo har man använt sig av förhandlingsnätverk och Dublin har haft programstyrning. Även dessa sågs som möjliga i Helsingforsregionen i egenskap av samordnande mekanismer som fyller behovet av gemensamt beslutsfattande på ett område som är större än metropolområdet.

År 2010 inleddes en utredning av fördelarna och nackdelarna med en eventuell sammanslagning av Helsingfors och Vanda. Samtidigt inleddes på initiativ av Vanda stad en utredning om en tvåstegsförvaltning för regionen, som omfattade de 14 kommunerna i Helsingforsregionen. Syftet var att klarlägga fördelarna och nackdelarna med en tvåstegsförvaltning utifrån premisserna att förvaltningen ska bli effektivare, lokaldemokratin fungera och invånarna ha tillgång till effektiv service. Trots att man i utredningen föreslog att MBT-frågorna (markanvändning, boende och trafik) borde organiseras genom en regional enhet, var det ingen av arbetsgrupperna som förespråkade tvåstegsförvaltning för regionen. Överlag ansågs samarbete mellan kommunerna vara ett bättre alternativ än inrättandet av en ny förvaltningsnivå.

År 2010 gav statsrådet en redogörelse för metropolpolitiken (SRR 9/2010) till riksdagen. Enligt redogörelsen baseras metropolområdets ekonomiska framgång på mångsidig konkurrenskraft och en ständig och långsiktig utveckling av kompetensen inom regionen. Centrala faktorer är företagens internationella konkurrenskraft, ekonomisk specialisering, förstärkning av serviceekonomin, kompetensinfrastrukturen och innovationsförmågan och livskvaliteten. Tills vidare har man inte kunna stoppa den splittring av samhällsstrukturen som länge har pågått i regionen, trots att det med tanke på framtiden är nödvändigt. Speciell vikt fästs vid integrationen av invandrarna liksom vid utarbetande av en solidarisk bostadspolitik för metropolområdet och ett långsiktigt program för utveckling av bostadsområden som hamnat i segregeringsspiralen.

Enligt riktlinjerna i redogörelsen ska kommunstrukturen i metropolområdet utvecklas för att bli en livskraftig, regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. För att främja samarbetet inom regionen bör man evaluera och definiera de uppgifter som metropolområdet ska ansvara för med fokus på samhällsbyggande, boende, trafik samt miljö. Man kan säkerställa gemensamma intentioner genom att skapa strukturer som binder parterna. Förfarandet förutsätter att lagstiftningen utvecklas. Enligt riktlinjen ska beslut angående dessa ärenden fattas i början av följande regeringsperiod.

I en rapport publicerad av Statens ekonomiska forskningscentral jämför Antti Moisio (2011) föreslagna förvaltningsmodeller för Helsingfors metropolområde ur ekonomiforskningsperspektiv. Tre alternativ har granskats: självständiga kommer som i dag, sammanslagning av kommuner och en tvådelad förvaltningsmodell. Den allmänna slutsatsen var att alla alternativ skulle kunna lösa centrala problem för metropolområdet. När det gäller internationella metropolförvaltningsmodeller ska man dels beakta att frågan om finansieringssystemet för metropolförvaltningen lämnas ganska öppen och dels Finlands särart i fråga om kommunernas rätt till självstyrelse, uppgifternas omfattning och finansiering. Erfarenheterna av hur väl förvaltningen på mellannivå fungerar i jämförbara länder varierar. Som den största bristen i modellen betraktades risken för ökad administrativ arbetsbörda, ineffektivt beslutsfattande och lågt valdeltagande hos medborgarna. Förvaltningsmodellen kan vara motiverad om den leder till ökad lokal demokrati och kan bidra till att lindra de externa effekterna. Markanvändning, boende och trafik ansågs dock inte som så betydande uppgifter att det enbart på grundval av dem skulle vara värt att inrätta ett valbart regionfullmäktige med egen beskattningsrätt.

Till de senaste publikationerna om metropolområdet hör en bok om den ekonomiska utvecklingen i området, redigerad av Loikkanen, Laakso och Susiluoto (2012). Enligt artiklarna i boken är mark- och planläggningspolitiken viktig för säkerställandet av en balanserad markanvändning. Bostadspriserna bromsar upp den urbana expansionen och kan till och med få inflyttningen till städerna att avstanna. I Finland har man knappt noterat att det finns en koppling mellan markanvändning och produktivitet. Lägre produktivitet till följd av ineffektiv markanvändning är en kostnad som härrör från planläggningspolitiken. Även inom välfärdstjänster är produktiviteten länkad till markanvändningen och samhällsstrukturerna. I likhet med den privata sektorn kan hög invånartäthet och fungerande trafikarrangemang fungera som en plattform för innovationer och förbättra produktiviteten även inom den offentliga sektorn.

Internationella metropolförvaltningsmodeller

För Helsingforsregionens del kan ändamålsenliga jämförelser göras främst med nordiska metropolområden. En särskild utmaning i metropollösningen för den offentliga förvaltningen i Finland är det finländska särdraget att kommunerna har ansvaret för ordnandet av hälsovården. År 2011 utgjorde social- och hälsovårdsutgifterna ca 55 procent av omkostnaderna inom de finländska kommunerna. Den grundläggande hälsovården och specialiserade sjukvården gjorde anspråk på 26 procent av omkostnaderna. (Statistikcentralen 2012).

När man bedömer hur lämpliga olika internationella modeller är för Finland måste skillnaderna mellan förvaltningssystemen beaktas. Ingen modell torde kunna tillämpas nationellt som sådan utan införandet kräver alltid en nationell anpassning.

Köpenhamnsmodellen

I Danmark består huvudstadsregionens officiella förvaltningsområde av 29 kommuner i Region Hovedstaden, som har cirka 1,7 miljoner invånare. Hovedstaden är en av Danmarks fem regioner på mellannivå. Vid en kommunreform 2007 förlorade Köpenhamn sin särställning som både kommun- och landskapsorgan. Samtidigt överfördes stadens ansvar för ordnande av hälsovård och trafiktjänster till en högre regionnivå. Köpenhamn skiljer

sig således inte från andra danska kommuner och har ingen särställning i finansieringssystemet. (Loikkanen & Susiluoto 2012, 301.)

Köpenhamn har en tvåstegsförvaltning. På den ena nivån finns Köpenhamns stadsförvaltning och på den andra huvudstadsregionens (Hovedstaden) förvaltning, som omfattar 29 kommuner. I kommunens uppgifter ingår bl.a. ordnande av barnomsorg, grundskola och äldrevård samt kultur-, miljö-, naturskydds- och vägfrågor. Planläggning och planering av markanvändningen hör till kommunerna. Regionen har ansvaret för ordnande av hälsovård, kollektivtrafik och regionutveckling.

Köpenhamn hör till det större Öresundsområdet, som täcker Köpenhamns metropolområde samt områden i Danmark och Sverige. Man bedriver samarbete i ett politiskt forum (Øresund Committee). Samarbetet har dock inte varit problemfritt. (Tankesmedjan Suomen Toivo 2010.)

Stockholmsmodellen

Det offentliga ledningssystemet i Sverige präglas av en stark centralförvaltning och en stark kommunsektor samt en klart svagare förvaltning på mellannivå (landstingen). Regionförvaltningen i Stockholm (landstinget) utses genom allmänna landstingsval vart fjärde år, omfattar 26 kommuner och har hunnit verka i 150 år. Landstinget sköter kultur, kollektivtrafik, markanvändning (regionplanering) och hälsovård. Kommunerna ansvarar för planläggnings- och byggfrågor inom markanvändningen samt lokal service.

Den lokala förvaltningen i Stockholms nuvarande metropolområde har bedömts vara alltför heterogen för att kunna sköta de ålagda uppgifterna tillräckligt effektivt. Förstärkning av förvaltningen på mellannivå har förts fram som en lösning, t.ex. att Stockholms och Uppsala läns landsting slås samman och ansvarar för hela regionens hälsovårdstjänster och regionutvecklingsfrågor. Ett alternativt förslag är att utvidga samarbetet i ett lösare samarbetsområde bestående av fem landsting (OECD 2006). Kommunernas och landstingens främsta inkomstkällor är egen inkomstskatt och statsandelar. Landstingen har ett valt fullmäktige (Loikkanen & Susiluoto, 303).

Över 250 organisationer (kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringslivet, intresseorganisationer och medborgare) deltog i planeringsarbetet bakom en regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. I utvecklingen av Stockholmsregionen prioriteras dess ställning som tillväxtmotor, gemensamma satsningar på utbildning, boende och utveckling av kollektivtrafiken, hållbar utveckling och förstärkning av en flerkärnig regionstruktur.

Oslomodellen

Oslo metropolområde omfattar 46 kommuner och saknar egna förvaltningsstrukturer. Alla organ med en koppling till metropolförvaltning verkar inom ett mindre eller större område. Den tydligaste av strukturerna med fokus på metropolförvaltning kan anses vara Samarbeidsalliansen Osloregion, som omfattar 57 kommuner. Till den hör även två länsförvaltningar, Akershus och Østfold. Samarbeidsalliansen är ett politiskt samarbetsorgan av frivillig karaktär. Målet är att stärka Osloregionens konkurrenskraft och främja hållbar utveckling.

Strategin för att uppnå dessa mål omfattar insatser för marknadsföring och profilering av Osloregionen på internationell nivå. Alliansens verksamhet fokuserar på att främja konkurrenskraften på en allmän nivå. Den har relativt begränsade befogenheter inom regionförvaltning. Alliansen grundades i slutet av 2004. Vid början av 2011 anslöt sig 10 kommuner inom Buskeruds och Hedmarks län till alliansen (Samarbeidsalliansen Osloregionen). Här kan man tänka sig att Oslo följer en regional tillväxttrend som är typisk för många metropoler.

Alliansens högsta beslutande organ är ett fullmäktige som består av medlemskommunernas borgmästare och länsledningen. I fråga om trafik är den gemensamma metropolförvaltningen i huvudsak begränsad till Oslo och Akershus samt till samverkan med staten.

Enskilda kommuner har fortfarande ansvaret för markanvändning och planläggning. Man har efterlyst en gemensam aktör för ömsesidig samordning av planeringen av markanvändningen och trafiken. Enligt OECD saknar samarbetsalliansen i Oslo för närvarande tillräcklig organisation och finansiering för att sätta fart på utvecklingen inom sektorn. Alliansens verksamhet finansieras via medlemsavgifter. (Tolkki, Airaksinen & Haveri 2010.)

I början av juni 2009 infördes ny planläggnings- och bygglagstiftning i Norge. Den förpliktar länen att utarbeta en planeringsstrategi. Strategin ska utarbetas för en mandatperiod i sänder i samarbete med kommuner, statliga myndigheter och andra organisationer som planeringen gäller. Akershus läns strategiplan prioriterar främjandet av

kompetens och utbildning kopplat till näringslivsutveckling. Det långsiktiga målet är att stärka regionens konkurrenskraft samt se till att medborgarna i hög grad kan delta i samhällets funktioner. Vid sidan av planeringsarbetet utarbetar man under ledning av miljöministeriet en separat plan för Oslo och Akershus med markanvändning och trafik som teman. Bakom detta ligger behovet av en bättre samordning av markanvändningen och trafiksystemet inom Oslo stad och Akershus län.

Stuttgartmodellen

Stuttgart är ett bra exempel på metropolförvaltning i en särskilt komplex miljö. Regionens utmaningar handlar framför allt om dess flerkärniga regionstruktur.

Stuttgart har ett metropolfullmäktige med 91 ledamöter (Verband Region Stuttgart, VRS). Den viktigaste orsaken till att det inrättades var att man ville ha ett politiskt styrt organ med direktvalda ledamöter för området. Området har också ett större valdeltagande än kommunalvalen. Metropolförvaltningen är främst ett styrande organ och saknar egna verkställande organ. Olika nätverk och företag som är samägda av den offentliga och privata sektorn är kopplade till strukturen. Även om Verband Region Stuttgart är ett samarbetsorgan som bildats av kommuner är det samtidigt en aktör inom den offentliga förvaltningen med definierade maktbefogenheter och ansvar.

I metropolförvaltningens uppgifter ingår regionplanering och trafikplanering samt ordnande av kollektivtrafik. Vid sidan av planeringsuppgifterna främjar samarbetsorganet företagsverksamheten inom området och har ansvaret för den lokala avfallshanteringen och främjandet av turism. Dessutom kan metropolförvaltningen ta ansvar för frivilliga uppgifter som t.ex. sponsring och samordning av kultur- och sportevenemang samt olika mässor och utställningar.

Metropolförvaltningens verksamhet finansieras i huvudsak med offentliga medel i form av olika statliga och delstatliga stöd samt avgifter som tas ut av kommunerna.

Montrealmodellen

I Montreal har metropolkontrollen hittills varit splittrat och tämligen svagt, bl.a. på grund av att språkfrågan delat befolkningen i två olika lag. Dessutom präglas Montrealområdet av en maktkamp mellan välmående förorter och den fattigare centrala delen av staden. De kringliggande kommunernas och centralkommunernas olika ekonomiska situationer skapar å ena sidan ett behov av en täckande finansieringsstruktur för hela metropolområdet, och försvårar å andra sidan uppnåendet av målet. Metropolförvaltningen i Montreal förnyades radikalt i början av 2000-talet då man genomförde en förvaltningsreform på tre nivåer. På metropolnivå inrättades ett nytt förvaltningsorgan, Communauté urbaine de Montréal (CMM), två omfattande kommunsammanslagningar genomfördes, och i områden som omfattades av sammanslagningar tillsattes stadsdelsfullmäktige. Provinsen Quebec agerade primus motor för förvaltningsreformen.

CMM omfattar 82 kommuner inom det etablerade metropolområdet. CMM saknar en direkt funktionsmässig struktur, det är snarare ett styrorgan som strävar efter kollektiva beslut och utvecklingsplaner som sedan verkställs av andra organisationer. CMM:s behörighet omfattar bl.a. markanvändningen och trafiken, främjandet av näringslivet, understött och rimligt prissatt boende samt kollektivtrafiken och metropolens kärntrafiknät. När det gäller markanvändningen och trafiken omfattar CMM:s behörighet trafikplaneringen som gäller landtrafiken samt utvärderingen av vägnätet. För kollektivtrafikens del sköter det planeringen och finansieringen av kollektivtrafiken, som spelar en betydande roll för metropolområdet. CMM ansvarar även för koordineringen av ekonomin vid vissa planeringsorganisationer och organisationer som sköter om trafiken i området.

Reformen har emellertid inte uppnått sina målsättningar. Den huvudsakliga makten och ansvaret ligger fortfarande hos kommunsammanslutningarna i området, och de överfördes aldrig till CCM. CCM:s ställning är trots det omfattande uppgiftsfältet till vissa delar svag. CCM anses ha förhållandevis lite makt i fråga om den politiska eller ekonomiska verksamheten i Montreal. Problemen består bl.a. av överlappningarna med AMT, fördelningen av uppgifterna till olika sektorministerier samt bristen på demokrati. Den administrativa strukturen inom CCM kompliceras dessutom av att det finns sammanlagt hela sex olika institutionsstrukturer i området, alla med var sitt mandat, budget och förvaltningskultur, och med delvis överlappande uppgifter. Utöver stadsdelsfullmäktige, kommuner och samkommuner finns det två separata förvaltningsnivåer inom regionen.

Orsaken till att målsättningarna med reformen aldrig uppnåtts anses allmänt vara att kommunstrukturen förblev oenhetlig, och att kommunernas roll förblev oklar då självständiga kommuner i flera fall ligger på samma nivå som

interna förvaltningsområden inom staden Montreal. Dessutom koncentrerade sig provinsen på reformering av den kommunala organisationsstrukturen, och översynen av kommunernas uppgifter och finansieringen av dem lämnades utanför reformen. (Lambert 2008, 10.)

3 METROPOLOMRÅDETS SÄRDRAG OCH FÖRÄNDRINGSTRYCK

I enlighet med förhandsutredningens uppdragsbeskrivning granskar utredningen metropolområdets särdrag, utvecklingsutsikter och förändringstrycket på förvaltningen. Till sin struktur avviker metropolområdet från de övriga storstadsregionerna i Finland. På andra håll i landet är centrumkommunen betydligt större än de omgivande kommunerna och det sammanhängande området för pendling och besökstrafik är relativt litet i jämförelse. I metropolområdet omfattar detta pendlings- och besöksområde – den krets där människor rör sig i det dagliga livet – åtminstone 14 kommuner.

Enligt utredningens uppdragsdokument ska Helsingfors metropolområde vara konkurrenskraftigt i jämförelse med metropolområdena i Europa samt socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar och effektiv. I enlighet med detta framtidsscenario har man vid evalueringen av omläggningen av förvaltningsstrukturen i metropolområdet fokuserat på de väsentliga faktorerna och elementen för områdets utveckling, med andra ord särdragen eller kriterierna för metropolområdet.

Kommunerna i metropolregionen har inte antagit någon gemensam strategi som anger utvecklingsmål för regionen, t.ex. i fråga om antalet arbetstillfällen, eller hur man bäst kan främja konkurrenskraften, utveckla trivsamma boendemiljöer och öka antalet företagsetableringsplatser. I samverkan har man ändå gjort flera utvärderingar om en strategi för regionen, t.ex. publikationen ”Elinvoimainen metropoli 2015”, men det har varit upp till de enskilda kommunerna att göra överväganden och besluta om eventuellt verkställande av publikationens förslag.

Kommunerna i regionen, samkommunerna och statens regionförvaltningsenheter har egna, ofta välgjorda, strategier för organisationernas uppgifter och roller. I dessa försöker man beakta region- och kommunprognoser, oftast upprättade av Statistikcentralen, och strategier hos samarbetspartner och konkurrenter. Varje kommun har egna mål för invånarantalet, självförsörjningsgraden i fråga om arbetstillfällen och samhällsstrukturens utveckling. Kommunerna kan påverka samkommunernas strategier som ägare, men eftersom de oftast saknar en gemensam ägarpolitik är samkommunernas strategier inte alltid avstämda med andra regionala aktörers strategier.

Kommunernas strategier anger och fastställer intressebevakningsmål gentemot staten utifrån statens riktlinjer för de närmaste åren och kraven som dessa ställer på kommunerna. Stora kommuner är vana att bevaka sina intressen inom statsförvaltningen medan övriga kommuner i regionen har byggt upp Kuuma-samarbetet för att främja sin intressebevakning. Inom ramen för frivilligt samarbete i kommunernas intressebevakning har det gjorts viktiga insatser för att skapa en gemensam strategi för markanvändning, boende och trafik men även för näringsverksamheten, konkurrenskraften och invandringen i regionen. Utifrån strategierna har man ingått intentionsavtal med staten med tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun för genomförande av strategin. Genomförandet har dock ofta varit beroende av att kommunerna gör egna överväganden om hur den gemensamma strategin ska beaktas i beslutsfattandet.

Nylands förbund har till uppgift att utarbeta en landskapsöversikt, en landskapsplan och ett landskapsprogram med strategiska riktlinjer för metropolområdet som en del av landskapet. Kommunerna i metropolregionen har inte anammat dessa riktlinjer i sina intressebevakningsstrategier. Förbundets strategier har inte varit som underlag för utarbetandet av en gemensam strategi för metropolregionen eller kommunernas egna strategier. Om regionstyrningen även i fortsättningen bygger på kommunspecifika strategier kommer den splittrade regionala strategihelheten att bestå. Då finns det t.ex. inga gemensamma mål för hur hela regionens ekonomi, arbetstillfällen, invånarantal eller invandring bör utvecklas, inte ens någon gemensam bedömning av detta. Därmed saknas en konkret strategi för hur hela regionens potential kan utnyttjas på bästa sätt.

Vid evalueringen av omläggningen av förvaltningsstrukturen i metropolområdet har man granskat väsentliga faktorer och element för områdets utveckling, vilka benämns särdragen för metropolområdet, metropolkriterier. Utredarnas förslag till utredningsområden för kommunindelningen och metropolförvaltningsmodeller bygger på dem. Utifrån uppdraget har följande kriterier beaktats: internationell konkurrenskraft; flyttrörelse; boende och bostadsmarknad; pendling, besökstrafik och rörlighet; social sammanhållning och förebyggande av segregation

samt markanvändning och planläggning. I förhandsutredningen granskas kriterierna ur hela regionens perspektiv. I enlighet med utredningens uppdrag beaktar konsekvensbedömningen av de olika alternativen service, kommunal ekonomi och demokrati. Vid sidan av starka aktörer i offentlig förvaltning behövs samarbete och nätverk med företag, tredje sektorn och staten.

I förhandsutredningen granskas i första hand ett metropolområde med 14 kommuner. Utmaningarna för metropolregionens funktionellt sammanhållna kärnområde och dess kransområde förutsätter ett nära samarbete i planeringen av samhällstruktur, infrastruktur, bostadsproduktion och kollektivtrafik liksom i genomförandet och verkställandet av åtgärderna. Dessutom är det nödvändigt att göra en kriteriebaserad granskning på ett större område. Kommande lösningsmodeller bör främja samarbete mellan de kommuner som omger metropolområdet och landskapsförbunden i planeringen av markanvändningen. Aktörerna kan förpliktas att samverka i planeringen av markanvändningen.

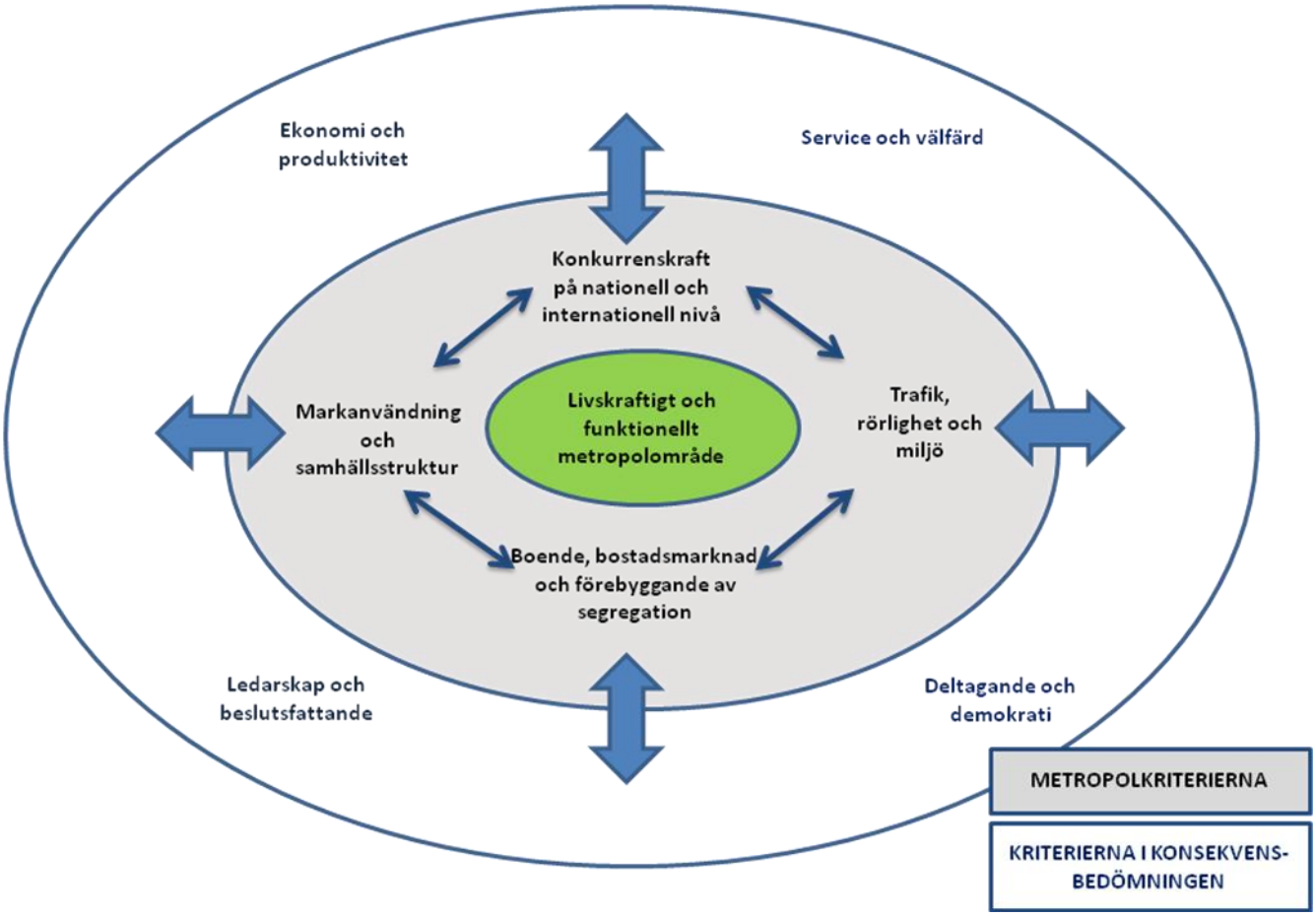


Bild 1. Metropolområdets förändrings- och utvärderingskriterier

Förhandsutredningens grundläggande motiveringar utgår från de metropolkriterier som fastställts i uppdraget. Dessa är internationell konkurrenskraft, flyttrörelse; boende och bostadsmarknad, social sammanhållning och segregation, pendling, besökstrafik och rörlighet samt markanvändning och planläggning (se bild 1). Metropolkriterierna beskriver de förändringstrycken i området, vilkas positiv utveckling ska tryggas. Utom dessa har som utvärderingskriterier valts även baskommunernas serviceverksamhet., ekonomi, förvaltning och kommuninvånarnas deltagande. Kapitel 3 beskriver metropolkriterierna och kapitel 4 andra kriterier i konsekvensbedömningen. Kapitel 7 i utredningen ger en samlad beskrivning av de alternativa modellernas viktigaste konsekvenser utifrån alla ovannämnda aspekter.

3.1. Internationell konkurrenskraft

Till följd av den avstannade ekonomiska tillväxten i världen och speciellt i Europa riktas kanske ännu högre förväntningar på stadsområdenas och speciellt metropolområdenas roll som motor för tillväxten och konkurrenskraften i hela landet. I landskapsplanen anges att det ekonomiska tillväxtmålet för Helsingforsregionen

är cirka 200 000 fler arbetstillfällen fram till 2035, främst inom den öppna sektorn. Detta skapar en grund för hantering av den offentliga förvaltningens hållbarhetsunderskott inom regionen.

Färska ekonomiprognoser talar om att tillväxten har avstannat, exporten har stora problem och det kommer att ta en lång tid innan tillväxten åter infinner sig. Företagens uppsägningar, permitteringar och utkontrakteringar av personal är vardagsmat i nyheterna. Förvisso skapas ny affärsverksamhet i stället för den som förlorats, men nya arbetstillfällen skapas inte i samma takt som de gamla försvinner. Arbetstillfällen har försvunnit främst i storföretag och exportdrivna företag och skapats främst i små- och medelstora företag och hemmamarknadsföretag. Denna strukturomvandling är en delförklaring till att exporten har krympt. Den färska rapporten från ICT 2015-arbetsgruppen (”21 polkua kitkattomaan Suomeen”) efterlyser större smidighet, avlärningsvilja och inriktning på att finna lösningar, även på svåra frågor, hos den offentliga sektorn, så att den bidrar till och möjliggör att man tar itu med dagens problem. Därmed ger även denna utredning stöd för reformtänkandet när det gäller förvaltningsstrukturerna.

Överallt i världen är de största stadsområdena områden som kännetecknas av ekonomisk tillväxt, utländska investeringar och hög produktivitet. Framgångsrika städer lockar till sig unga och högutbildade arbetstagare, de är innovations- och företagskoncentrationer och de erbjuder en konkurrenskraftig miljö för globala och nationella företags huvudkontor. Helsingforsregionen har länge klarat sig väl i den europeiska konkurrensen, när framgångarna mäts som långsiktig ekonomisk tillväxt och befolkningsutveckling.

Vid en jämförelse av 34 stadsområden inom EU kan man se att deras genomsnittliga produktivitet är 1,6 gånger större än produktiviteten för hela landet. Produktiviteten i stadsregionerna för Helsingfors, Stockholm och Köpenhamn är 1,4 gånger större än hela landets produktivitet, vilket innebär att det i Helsingforsregionen finns potential att höja produktiviteten. Helsingforsregionen har en stor betydelse för Finlands ekonomi genom att den står för 30 procent av arbetstillfällena i landet och för 36 procent av Finlands bruttonationalprodukt. Regionen och dess centralort erbjuder näringsverksamheten unika utvecklingsmöjligheter jämfört med det övriga Finland.

Metropolområdenas konkurrenskraft bygger inte bara på deras position bland landets urbana centra, utan på deras förmåga att svara på den globala konkurrensen mellan metropolerna. Områdets närmaste konkurrenter, och även samarbetspartner, finns runt Östersjön. Utvecklingen och konkurrenskraften i Helsingfors metropolområde bygger främst på hur framgångsrika företagen är. Framgångsbetingelserna skapas av den offentliga sektorn som ser till markanvändningen, bostadsproduktionen, trafikarrangemangen, tillgången på kompetent arbetskraft och fungerande välfärdstjänster. Logistiskt sett är Helsingforsregionens läge svårt i förhållande till de globala nätverken, och därför behöver regionen vara överlägsen på andra konkurrensområden.

De senaste åren har det gjorts flera övergripande utredningar om metropolområdets konkurrenskraft, och i synnerhet Helsingforsregionens framgångsfaktorer har bedömts. Enligt dessa utredningar är konkurrensfaktorerna bl.a. befolkningens höga utbildningsnivå och arbetskraftstillgången, omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet samt innovationscentra, aktiva nätverk och god livskvalitet. Dyrt boende och stora levnadskostnader samt områdets logistiska läge och tillgänglighet i de globala nätverken ses som utmaningar.

Metropolområdets 14 kommuner har en gemensamt utarbetad strategi, ”Elinvoimainen metropoli – tulevaisuuden tekijät 2025”. Den definierar målbilden på följande sätt: Metropolområdets vision är att vara ett smidigt och kompetent område som bygger på smarta lösningar och hållbar utveckling och som vågar förnya sig. Strategin har tre prioriterade områden: Tillgänglighet och smidighet, testande och tillåtande samt välfärd och hållbarhet.

Ett metropolområde är konkurrenskraftigt om det har dragningskraft, goda förutsättningar för framgångsrik företagsverksamhet, aktivt kulturliv, ekonomisk tillväxt på hållbar grund och råd att upprätthålla välfärdstjänster.

Begreppet rykte handlar om städernas image och dragningskraft, som påverkar besluten om var företag, människor och investeringar etablerar sig. Holstila (2012) bedömer i sin granskning att främjandet av regionens dragningskraft lyckats nöjaktigt. Arbetet med att locka investeringar till regionen har gått trögt och varit lösryckt trots bildandet av Greater Helsinki Promotion. Misstro mellan kommunerna kan göra det svårt att förena krafterna även framöver. Här innebär en större enhet minskade risker. Helsingfors måste kompensera nackdelar som läge, klimat och språk med utmärkt livskvalitet och stadens trivsamhet. De senaste åren har städerna i regionen satsat på livsglädje och upplevelser förutom boende, service och smidighet i vardagen. Fortsatta utmaningar är regionens begränsade internationella befolkningsgrupp och tunna kosmopolitiska atmosfär.

Kommunernas uppgift är att skapa bästa möjliga förhållanden för utveckling av konkurrenskraften och därmed goda förutsättningar för invånarnas välfärd och företagens framgång. Metropolområdets konkurrenskraft påverkas även av dess invånare, företag, staten, högskolor och forskningsinstitut. Kommunernas viktigaste instrument för ökad konkurrenskraft är planer och beslut avseende markanvändning, offentliga upphandlingar, upprätthållande av en fungerande infrastruktur, marknadsföring av regionen till olika målgrupper samt att möjliggöra offentlig service som tillgodoser invånarnas och företagens behov, t.ex. utbildning, hälsovård och social service. (Elinvoimainen metropoli, 12/2012)

Strategin innehåller viktiga riktlinjer och många åtgärdsförslag. För att verkställa förslagen behövs gemensamma beslut, preciserat ansvar för genomförande, finansiering, tidsplanering och uppföljning. Utifrån olika utredningar finns det ett relativt brett samförstånd om målen och åtgärderna för att främja metropolområdets konkurrenskraft. Det viktiga är att stärka den gemensamma ambitionen, säkerställa tillräckliga resurser och åstadkomma ett trovärdigt genomförandeprogram.

Grundförutsättningen för metropolområdets konkurrenskraft är regionens kapacitet att säkerställa och hantera befolkningstillväxten och avhjälpa flaskhalsarna som anknyter till den. På grund av åldersstrukturen i metropolområdet bygger arbetskraftsökningen på nettoinflyttning till området. Då nettoinflyttningen från andra delar av landet är liten under de närmaste decennierna kan antalet arbetstagare öka genom höjning av sysselsättningsgraden för personer i arbetsför ålder och större inpendling.

Hur väl tillväxtmålet i fråga om nya arbetstillfällen uppfylls beror på arbetskraftens tillväxt, som till stor del är beroende av invandring. Med tanke på konkurrenskraften skapar invandring betydande möjligheter som främjare av internationaliseringsutvecklingen och kulturell mångfald, men innebär även utmaningar för metropolområdet. Nya kompetenta arbetstagare för med sig nya tankar och arbetssätt, men kan även möta risker som social segregering och utslagning. Därför är det viktigt att kommunerna inom metropolområdet har en gemensam syn på hur de nya invånarnas integrering i livsmiljön, i synnerhet det finska arbetslivet, kan främjas med olika medel inom markanvändning, boende och service.

Enligt näringslivet är de höga boendepriserna i metropolområdet ett av de största hindren för tillgången på arbetskraft. Då kompetenta arbetstagare i landet nu blir arbetslösa bl.a. till följd av företagsarrangemang är den höga prisnivån i boendet ett centralt hinder för flyttning till Helsingsforsregionen. Detta måste absolut åtgärdas.

Med tanke på att stärka metropolområdets internationella konkurrenskraft är det ytterst viktigt med nära och genuint samarbete mellan kommunerna och andra aktörer. Till följd av de olikriktade intentionerna och projekten i området går man miste om många möjligheter att höja den internationella profilen och stärka attraktionskraften samt slösar resurser på åtgärder som saknar samordning. Olika aktörer förespråkar en gemensam metropolförvaltning som ska skapa, stärka och inrikta en gemensam vision för området, samla en tillräckligt stor kritisk och kreativ massa och resursbas, anlägga en plattform för innovation och försöksverksamhet, rikta in initiativ och projekt så att de bidrar till invånarnas välfärd och företagens framgång inom hela metropolområdet.

Bara några av kommunerna i metropolområdet har tillräckliga ekonomiska resurser och tillräcklig kompetens för att de på ett trovärdigt sätt ska kunna utveckla sin internationella konkurrenskraft. Många av kranskommunerna anser att denna uppgift ankommer på de största städerna, vilket leder till att de övriga inte har någon roll i denna verksamhet. Livskraften och framtiden i samtliga kommuner inom metropolområdet beror emellertid på hur man kan utveckla hela områdets internationella konkurrenskraft, skapa nya arbetstillfällen och locka kompetenta arbetstagare. I detta ska alla kommuner axla sitt ansvar både i form av ekonomiska resurser och kompetensinsatser. Mycket av regionens potential förblir outnyttjad om varje kommun agerar separat och utifrån egna mål. Metropolområdet måste finna ett balanserat samarbete mellan kommuner, regionens näringsliv, högskolor och andra kommuner för att kunna utnyttja regionens hela potential i den internationella konkurrensen. Detta kräver även förändringar av förvaltningsstrukturerna.

3.2 Flyttrörelse och metropolområdet

Helsingforsregionens inflyttningsöverskott var nästan 43 000 åren 2005–2010, varav 40 000 (92 %) personer hade något främmande språk som modersmål. Dessa har dominerat flyttbalansen sedan 2002. I Nylands förbunds prognoser är nettoinflyttningen inom landet negativ för regionen Helsingfors efter 2010 och i Helsingfors stads prognos har Helsingforsregionen ett litet inflyttningsöverskott. Det är emellertid mycket svårt att ställa prognoser för flyttrörelsen eftersom den också beror på omständigheterna i ursprungsländerna och de alternativa

inflyttningsregionerna, speciellt inom EU, och inte bara på behovet av arbetskraft i Helsingforsregionen och i olika delar av Finland.

I Helsingforsregionen är nästan hälften av in- och utflyttningarna interna och fyra av fem sker inom landskapet. Flyttrörelsen i metropolområdet har följt samma grundläggande mekanism sedan början av 1980-talet: låginkomsttagare i början av sin utbildning eller yrkeskarriär, personer som tagit examen på mellanstadiet, enpersonshushåll, invandrare och arbetslösa flyttar först till Helsingfors och sedan till det övriga metropolområdet när de har avslutat sin utbildning, fått jobb och bildat familj. Helsingfors förblir ett pendlingsobjekt, men kommunalskatteinkomsterna blir kvar i bostadskommunen medan Helsingfors får de samfundsskatteinkomster som är knutna till arbetstillfällena. I Helsingforsregionen pendlar nästan varannan av de sysselsatta dagligen och den kontinuerliga ökningen av s.k. närflyttningar har att göra med en starkt ökande pendling och bilism. I kranskommunerna är ”flyttvägen” den omvända: inflyttarna hör till den sysselsatta befolkningen och utflyttarna är studerande, arbetslösa och vuxna som står utanför arbetskraften.

Den grundläggande flyttmekanismen mellan centrum- och kranskommuner samt selektiva flyttrörelser formar regionstrukturen inom hela metropolområdet. Konsekvenserna av detta förstärker den regionala, sociala och ekonomiska differentieringen. Strukturella skillnader mellan interna in- och utflyttare inom närområdet bibehåller och förstärker en obalanserad situation. Detta framgår när man granskar fördelningen av skatteinkomster utifrån kommungränserna. Trots att inflyttarna utgör en relativt liten del av kommunernas permanenta invånare är det svårt att snabbt vända flyttrörelsens riktning. Därmed kan konsekvenserna bli betydande på lång sikt, om man ser till hela regionen. Ett exempel är Kervo med över 2 000 inflyttare per år och 35 000 invånare, som teoretiskt skulle kunna bytas ut helt inom 15 år.

Ökad invandring påskyndar denna utveckling. Inkomsterna för personer med främmande språk som modersmål är i genomsnitt 60 procent av finländarnas inkomster, och bland sysselsatta invandrare endast 75 procent. Detta betyder att kommunen får mindre skatteintäkter medan utgifterna för utkomststöd är större. Genom att kommunerna befarar att invandrarna medför ett större behov av service och hyresbostäder jämfört med finländarna, så konkurrerar kommunerna inte egentligen om att locka invandrare.

Kommunerna kan påverka flyttrörelsen med hjälp av planläggningen och bostadsprogrammet. En kommun kan om den så vill satsa på bostadstjänster med hög profil för inflyttarna, med andra ord ha en planläggningspolitik som i praktiken lockar medel- och höginkomsttagare till området och avstöter låginkomsttagare. Kommunen selekterar genom att planlägga för tomter avsedda endast för stora enfamiljshus, varigenom bostadsområden differentieras regionalt, socialt och ekonomiskt. Kommunen kan till exempel vara ovillig att bygga hyresbostäder eller ställa olika kriterier för åtkomst till hyreslägenheter, såsom att hyresgästerna ska ha fast anställning. Om den vill, kan kommunen anlägga välsituerade och högkvalitativa områden för ägarbostäder, vilket garanterar att inflyttarna är goda skattebetalare.

Varje in- och utflyttare medför inkomst- och utgiftskonsekvenser för in- och utflyttningskommunen. Inkomstkonsekvenserna är relaterade till skatteinkomster, skatteutjämning och statsandelar. Utgiftskonsekvenserna hänför sig till efterfrågan på offentlig service, behovet av bostäder och tomter, byggande av infrastruktur och serviceproduktion. Inkomst- och utgiftskonsekvenserna är kopplade till in- och utflyttarnas åldersstruktur, arbetsmarknadsstatus samt inkomst- och utbildningsnivå. De kommuner i Helsingforsregionen som gynnas mest av flyttrörelsens struktur karakteriseras av ett läge nära kompetens-, arbetsplats- eller befolkningscentra, omfattande pendling, lägre självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen, snabb befolkningstillväxt, bra försörjningskvot, fördelaktig åldersstruktur, ägarbostadsdominans och god kommunal ekonomi (Aro 2012). Den pendlande befolkningen har drygt 65 procent högre inkomster än personer som arbetar i den egna kommunen. I topp finns Grankulla, där hela 87 procent av den beskattningsbara arbetsinkomsten kommer från lön som intjänas utanför kommunen. Den pendlande befolkningens beskattningsbara inkomster har ökat snabbare än inkomsterna för personer som arbetar i den egna kommunen (Myrskylä 2008). Kranskommunerna har ett naturligt intresse av inflyttare med goda inkomster flyttar in eftersom de förbättrar kommunens ekonomiska läge. På längre sikt hämmas hela regionens framgång av denna diskrepans mellan kommunerna (se Aro 2013).

Esbo och Vanda har ett inflyttningsöverskott på alla utbildningsstadier. I Esbo hör inflyttarna i betydande grad till högutbildade. Helsingfors har å ena sidan betydande överskott av inflyttare med examen på mellanstadiet och å andra sidan betydande underskott av inflyttare med högskoleexamen. Kranskommunerna får ett överskott av inflyttare med högskoleexamen och grundläggande examen. Grankulla, Kyrkslätt och Sibbo har den bästa attraktionskraften på inflyttare med högskoleexamen. Helsingfors har inflyttningsöverskott av personer utan inkomster och låginkomsttagare samt utflyttningsöverskott av medel- och höginkomsttagare. I Esbo är situationen

den omvända. Där har inflyttarna i genomsnitt cirka 2 000 euro högre inkomster än inflyttarna i Vanda och 3 000 euro högre än i Helsingfors. I Vanda fördelas inflyttningsöverskottet jämt över alla inkomstkategorier förutom den allra högsta kategorin. I metropolområdets kranskommuner liknar situationen den i Esbo: utflyttningsöverskott av personer utan inkomster och låginkomsttagare samt inflyttningsöverskott av medel- och höginkomsttagare.

Finland har haft inflyttningsöverskott av utlänningar under hela 2000-talet och trenden har varit ökande. Under 2000–2010 invandrade i genomsnitt cirka 13 800 utlänningar per år. Samtidigt utvandrade i genomsnitt cirka 3 200 utlänningar per år. År 2000 var Finlands nettoinvandring cirka 5 000 personer och år 2010 cirka 15 000 personer. Nettoinvandringen av utländska medborgare var totalt cirka 116 000 personer åren 2000–2010. Arbetskraftsinvandringen står för endast 5–10 procent av invandringen. Den största delen av invandrarna är till en början arbetslösa eller står utanför arbetskraften, även om de har flyttat till Finland i avsikt att arbeta. Av den arbetsföra befolkningen har för närvarande cirka 180 000 personer invandrarbakgrund. Av dem har cirka 90 000 sysselsättning, vilket ger en sysselsättningsgrad på cirka 50 procent i denna grupp. Dessutom finns det i landet cirka 50 000 utlänningar i olika kortvariga anställningar. I Finland finns även utländska studerande som dessvärre oftast flyttar bort efter att ha slutfört sina studier och därmed inte bidrar till nettoinvandringen. Nettoinvandringen har i hög grad kompenserat den årliga minskningen av den arbetsföra befolkningen i Finland.

Under förra decenniet var Helsingforsregionens nettoinvandring i snitt 5 800 personer. År 2011 fick regionen 11 000 fler invånare med främmande språk som modersmål, vilket inkluderar dessa gruppers högre nativitet. Enligt Helsingfors stads prognoser beräknas nettoinvandringen minska betydligt de närmaste åren, men den naturliga befolkningstillväxten i invandrarfamiljerna antas fortsätta. För närvarande är denna andel cirka 10 procent i hela Helsingforsregionen. I Helsingfors, Vanda och Esbo är andelen över 10 procent, medan den i Kervo, Grankulla och Kyrkslätt ligger kring 5 procent. I de övriga kommunerna är andelen ännu mindre. Trots minskad invandring är prognosen att invandrarna kommer att utgöra cirka 2 procent av regionens befolkning år 2030.

Invandringen är vital för utvecklingen och en viktig källa till urban dynamik. Ända från 1800-talet finns data som framhäver invandringens betydelse för befolkningsstrukturen, arbetsmarknaden och den ekonomiska och kulturella förnyelsen. Invandrarna har med sig nya idéer, tekniker, kontakter och strategier. De kan vara livsviktiga med tanke på stadens eliter, ekonomi och kulturliv. Invandringen är en möjlighet, till och med vital, för kreativiteten, innovationen och den kulturella mångfalden i städerna. Då krävs det att städerna möter utmaningen och implementerar samhälleliga, ekonomiska, utbildningsmässiga, institutionella och politiska strategier och förfaranden som hjälper inflyttarna att snabbt anpassa sig till det ekonomiska livet, samhällslivet, medborgarsamhället och de rådande politiska och kulturella huvudströmningarna. En fungerande praxis i hanteringen av invandringen garanterar framgång, i synnerhet för nordeuropeiska huvudstäder av Helsingfors karaktär, även på 2000-talet (Clark 2012).

Nettoinflyttningen från andra delar av landet till Helsingforsregionen avtar trots att Finland har nästan 300 000 arbetslösa, varav åtminstone en del har bättre möjligheter att få arbete i metropolregionen än i hemmaregionen. Ett viktigt hinder är Helsingforsregionens höga bostadskostnader. Om flyttning inom landet inte kan stimuleras genom t.ex. bostadspolitik krävs det för att ens bibehålla tillgången på arbetskraft att invandringen ökar jämfört med prognoserna. Men om landskapsplanens mål om 200 000 fler arbetstillfällen i huvudsak blir beroende av invandringen krävs att ökningen av befolkningen med främmande språk som modersmål överstiger prognosen med cirka 200 000 fram till 2035, då den skulle utgöra cirka 20–30 procent av regionens befolkning. Regionen saknar emellertid en gemensam vision, plan eller överenskommelse om hur den ekonomiska tillväxten ska nås, vilka krav den ställer på invandringen och på vilket sätt invandrarna i framtiden ska fördelas mellan kommunerna.

3.3 Boende och bostadsmarknad

Ett av de största problemen i Helsingforsregionen är att bostadsmarknaden inte fungerar och att det inte finns tillräckligt med bostäder till rimliga priser. I Helsingforsregionen är ägarbostäderna 100 procent dyrare och hyrorna 50 procent dyrare jämfört med prisnivån i övriga delar av landet. I stadsregionen bor många ensamstående, låginkomsttagare och studerande. En egen grupp är invandrarna, som förväntas bli markant fler den närmaste framtiden. Redan i flera år har produktionen av rimligt prissatta hyreslägenheter varit underdimensionerad och tusentals personer köar till stadens bostäder eller är bostadslösa. Den nuvarande produktionen av hyresbostäder är otillräcklig.

Bostadspriserna och den otillräckliga produktionen av hyresbostäder hämmar tillväxten och konkurrenskraften i området. Bostadspriserna och hyrorna har stigit kraftigt i huvudstadsregionen sedan mitten av 2000-talet.

Utvecklingen av bostadsmarknaden i regionen har blivit ett hinder för att arbetsmarknaden ska kunna fungera och ekonomin växa. Den som flyttar till regionen för att söka arbete har svårt att skaffa bostad. Hyres- eller bostadsprisskillnaden mot övriga Finland är så stor att den blir svår att kompensera ens med en betydande höjning av bruttolönen.

Den dysfunktionella bostadsmarknaden utgör ett hot för invånarnas välfärd i regionen genom att boendekostnaderna ökar och boendealternativen blir färre. Konsekvenserna berör i synnerhet låg- och medelinkomsttagarhushåll. Den snabba utvecklingen av bostadspriserna i förhållande till inkomsterna accentueras i huvudstadsregionen. Trots att reallönerna har ökat snabbare i Helsingforsregionen än i det övriga Finland har också bostadspriserna stigit snabbare där än i resten av landet. Därav följer att Helsingfors pendlingsområde utvidgas och pendelavstånden blir längre, det är långt till service och fungerande kollektivtrafik. Den flera decennier långa utvecklingen av boenderymligheten har avstannat i Helsingfors och är ett tecken på dåligt bostadsutbud. I det övriga Finland har boenderymligheten ökat stadigt under 2000-talet, visserligen långsammare än under tidigare decennier.

I MBT-intentionsavtalet 2012–2015 anges ett produktionsmål om 12 000–13 000 bostäder per år. Andelen ARA-hyreslägenheter har fastställts som minst 20 procent av den totala produktionen (2 500 bostäder per år). Detta mål är för lågt med tanke på en fungerande bostadsmarknad. Enligt avtalet ska ARA-bostäderna i första hand vara normala hyresbostäder. Motsvarande avtal slöts även för 2008–2011, men de kommunspecifika målen för bostadsutbudet underskreds med bred marginal, med undantag för de största städerna (Helsingfors, Esbo, Vanda). Enligt bedömningen i bostadsrapporten för Helsingforsregionen 2012 kan bostadsproduktionsmålen nås under de sista åren av intentionsavtalet, om den årliga produktionen i regionen uppgår till 13 000–14 000 (HRM 2013). Bostadsproduktionens utveckling beskrivs i bostadsrapporten för Helsingforsregionen 2012.

Bostadslösheten ökade totalt sett i huvudstadsregionens tre stora städer 2011. Vid utgången av 2011 fanns det nästan 5 000 bostadslösa ensamstående och familjer i Helsingforsregionen, där nu drygt 60 procent av alla bostadslösa i landet finns. Programmet för minskning av långtidsbostadslösheten hade målet att halvera den genom fler bostäder och stödbostäder för långtidsbostadslösa. Programmets bostadsmål på 1 250 bostäder överträffades i Helsingfors, Esbo och Vanda. Programperioden löpte ut 2011 och under den nya program- och intentionsavtalsperioden är målet att eliminera långtidsbostadslösheten i sin helhet fram till 2015.

Bostadsproduktionsbehovet påverkas av mångahanda faktorer såsom befolkningstillväxt, demografi, landets interna flyttrörelse mot tillväxt- och kommuncentra samt invandring. Demografiska förändringar och befolkningens åldrande leder till mer ensamboende medan förändrade bostadsvanor och familjestrukturer påverkar bostadsbehoven.

Skilsmässor och separationer medför bostadsbehov samtidigt som unga bor hemma mot sin önskan. Sekundära bostäder ägs i ökande grad. Samtidigt föråldras bostadsbeståndet tekniskt och socialt (skick, utrustning, hustyp, miljö). (Lankinen 2007; Lehtinen m.fl. 2005, 32.)

Bostadsproduktionen bestäms inte enbart av befolkningstillväxten, som förklarar 1/5 av det prognostiserade produktionsbehovet i Helsingforsregionen, 1/3 förklaras av demografiska förändringar och även befolkningens åldersstruktur har betydelse. Den viktigaste orsaken till att antalet bostadshushåll bedöms öka enligt prognoserna är att deras storlek minskar kontinuerligt. Nästan hela ökningen förutspås komma i städerna och deras kranskommuner. I huvudstadsregionen beräknas antalet bostadshushåll öka med nästan hundratusen fram till 2025.

Det finns motstridiga bedömningar om hur utbudet och efterfrågan kommer att utveckla sig och hur dessa fördelar sig på olika besittningsformer. Intresset och trenderna för olika besittningsformer har hunnit förändras flera gånger bara på 2000-talet, då bostads- och hyresbostadsmarknaden oftast varit i rörelse och föremål för många förändringar. Under recessionen ökade boendet till marknadshyra i hyreslägenheter, som i Finland främst ägs av privatpersoner, och även boendet i sociala hyresbostäder efter minskningen i början av 2000-talet. (Juntto m.fl. 2010.)

Juntto m.fl. (2010) konstaterar att kontinuerlig urbanisering och stor in- och utflyttning, som även influeras av regionala och arbetslivets strukturförändringar, leder till att behovet av hyresbostäder ökar och hålls uppe i framtiden. Flyttkostnaderna är mindre och bostadsbytena flexiblare i fråga om hyresbostäder jämfört med ägarbostäder. Modellerna för bostadsägande och bostadsfinansiering influeras även av globaliseringen. I framtiden påverkas valet av besittningsform av räntenivån, flyttrörelsen, anställningsförhållandets art, sysselsättningen och

konjunkturerna. Om mer flexibilitet på arbetsmarknaden kommer att krävas strider detta mot den stabilitet som bostadsägandet förutsätter. (Doling m.fl. 2003.)

Bostads- och byggkostnadernas höga nivå ser ut att bestå och bli en ännu större utmaning i framtiden. Juntto (2008, 65) nämnde Stockholm och nu Helsingfors som exempel där nyproduktionen av bostäder minskat när kostnadstaket nåtts. Inkomstdifferentieringen och den ökade bostadsprisnivån i tillväxtcentra gör att hyresboende blir det enda alternativet för många (Juntto m.fl. 2010). En del av de bostadsbehövande är i behov av understöd för att täcka boendekostnaderna (Juntto 2008).

Utbudet av socialt boende och hyresbostäder överlag är förenat med stor osäkerhet. Trots att boende till rimliga hyror ses som nödvändigt för arbetskraftens rörlighet och grundtryggheten i boendet, saknas de aktiva aktörerna. Avregleringen av hyresmarknaden har inte garanterat ett tillräckligt utbud i tillväxtcentra, där hyresboende är vanligare och där man upplever problem i utbudet av bostäder till rimliga priser. Framför allt behövs hyresbostäder till rimliga priser, men det problematiska är vem som ska producera och förvalta dessa hyresbostäder. (Juntto m.fl. 2010.)

Kommunernas uppgift är att skapa förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion. Detta innebär en effektiv markpolitik, proaktiva markanskaffningar, tillräcklig planläggning av tomtmark och överlåtelse av tomter så att marknadens funktion inte förhindras. Städerna ska också säkerställa att utbudet av hyresbostäder motsvarar efterfrågan.

För närvarande verkställer kommunerna sin mark- och tomtpolitik enligt sina egna riktlinjer. Trafiksystemet planeras i samarbete, men finansieringen är beroende av statens anslag. Separata organisationer handhar planeringen och anläggningen av den tekniska infrastrukturen. Trots betydelsen av en fungerande bostadsmarknad finns det i regionen ingen instans som svarar för en tillräcklig bostadsproduktion ur hela regionens perspektiv. Läget är likadant när det gäller att förebygga differentiering och social segregation av områdena.

För att åstadkomma en fungerande bostadsmarknad i Helsingforsregionen behöver markpolitiken effektiveras och samordnas. Genom planläggning ska man säkerställa att det finns tillräckligt med tomter för bostadsproduktionen så att planläggningen verkligen motsvarar bostadsproduktionens mål på lång sikt. Utöver anpassat statsstöd behöver även andra finansieringsformer för säkerställande av en fungerande bostadsmarknad tas fram.

Finland blir mer mångkulturellt i framtiden. Invandrarnas hushåll, familjemodeller, bostadsbehov och preferenser är delvis annorlunda än den inhemska befolkningens. Differentiering sker även bland invandrare och deras inkomstskillnader ökar – här är det fråga om olika etniska grupper. Orsakerna till invandringen är olika och invandrarnas resurser varierar beroende på om de hör till gruppen av internationella experter som söker högklassiga bostadslösningar eller invandrare från fattiga länder som arbetar inom låginkomstsektorer och söker förmånliga hyresbostäder. (Juntto 2008, 36.) Invandrarna står uppskattningsvis för hälften av regionens befolkningstillväxt. En stor del av dem är personer med familj som kommer till regionen för att arbeta.

Enligt nuvarande beräkningar flyttar 150 000 personer med främmande språk som modersmål till regionen fram till år 2020, merparten personer med familj som kommer för att arbeta. Enligt beräkningarna når 50 000 av barnen i dessa familjer arbetsför ålder under denna tid och bildar förmodligen själva familj. Då ökar antalet personer med främmande språk som modersmål med 190 000. Ifall målet om 200 000 fler arbetstillfällen och arbetstagare i regionen blir beroende av invandrare måste invandrarna bli väsentligt fler än i beräkningen ovan. Av hushållen med ett främmande språk finns för närvarande 70 procent i hyresbostäder. Om situationen kvarstår innebär det en kraftig förändring av bostadsstrukturen och större risk för segregation av bostadsområden.

Minskning av risken kräver särskilda stödåtgärder för mångsidigare boendealternativ än hyresbostäder. Dylika åtgärder kan tänkas vara till exempel lånegarantier och räntestöd. Även antalet delägarbostäder bör utökas.

Metropolområdet behöver en instans som tar ansvar för tillräckligt byggande av sociala bostäder, finansiering av bostadsbeståndet och anskaffning av tomtmark, val av boende och beviljande av statligt stöd till både bostadsobjekt och boende. Kommunerna ska å sin sida se till att bostadsmarknaden fungerar och aktivt skapa möjligheter för nya aktörer.

3.4 Social sammanhållning och segregation

Befolkningstillväxten, förändringen av befolkningsstrukturen och ökad internationalisering och kulturell mångfald medför såväl nya möjligheter som utmaningar för metropolområdet. Dels stimulerar de nya funktioner och förfaranden, dels utgör de ett hot mot den sociala sammanhållningen. Till de allvarligaste hoten mot den sociala sammanhållningen räknas uppkomsten av bostadsområden med koncentrationer av utsatta grupper, ökande behov av barnomsorg, ökande psykiska problem bland unga, ungdomar som blir utan utbildning, långtidsarbetslöshet, segregering av invandrare, bostadslöshet och arbetslöshet.

Förutom social sammanhållning talar man om segregation och/eller regional differentiering. Dessa begrepp syftar på skillnader mellan befolkningsgrupper i fråga om regional fördelning. Segregation förekommer när vissa grupper är under- eller överrepresenterade på ett visst område. Begreppet kan delas in socialt, demografiskt och etniskt. Olika former av segregation förekommer ofta jämsides och kan inte särskiljas helt och hållet (Dhalmann 2011). Koncentrationen av utsatta grupper till vissa områden var länge relativt måttlig i Helsingforsregionen. Denna utveckling blev dock starkare på 1990-talet och har blivit ett nytt och permanent drag, särskilt en intern strukturell egenskap för Helsingfors. Ett nytt växande problem har identifierats: den andel av befolkningen som står utanför arbetsmarknaden ser ut att öka långsamt över alla konjunkturfaser. Denna del av befolkningen koncentreras mer och mer enligt den befintliga regionala strukturen (Vaattovaara 2012).

Nyligen utförda undersökningar visar på tydliga tecken på regional och social segregation i regionen. Regional segregation syns som växande välfärdsklyftor och differentiering av befolkningen på basis av utbildning och inkomstnivå. I socialt differentierade områden råder stora skillnader med avseende på sysselsättningsläget och bostadsinnehavet. Områden med koncentrationer av utsatta grupper kännetecknas av stor arbetslöshet, hyreslägenheter och låg inkomstnivå. Den regionala segregationen pådrivs av bostadsområdenas olika status och den selektiva flyttrörelsen hos majoritetsbefolkningen och grupper med invandrarbakgrund. Befolkningsstrukturen i de olika områdena i Helsingforsregionen är i hög grad differentierad utifrån bostadsbeståndets struktur och ålder. Även läget och kollektivtrafiken spelar en roll. Som motvikt till den oönskade regionala utvecklingen, dvs. problemet med koncentration av utsatta grupper, kan man säga att de regionala förändringarna delvis handlar om individuella val, livsskeden och livsstilar som bryter traditioner. Detta framgår t.ex. av barnfamiljernas förändrade attityd att se urbana miljöer som goda och eftertraktade bostadsmiljöer (se t.ex. Vaattovaara 1997).

I flera studier observeras att byggande av nya sociala hyresbostadsområden är dyrt och ineffektiv för både samhället och låginkomsttagarna. Det är mer effektivt och ekonomiskt att stödja låginkomsttagare genom bostadsunderstöd och andra inkomstöverföringar inom det gamla och mer utspridda bostadsbeståndet. En annan risk som observerats är att medel- och höginkomsttagare flyttar till kranskommunerna om bostadsproduktionen under lång tid fokuserar på byggande av flervåningshus för låginkomsttagare samtidigt som stadens gamla bostadsområden förfaller (se Virtanen 2005, Dhallman 2011, Vilkama 2011).

Vid lösning och förebyggande av segregationsproblem bör man beakta de starka empiriska beläggen för att utsattheten får djupare och allvarligare regionala former ju längre bort från centra de utsatta grupperna finns. Ett exempel är de enorma tätorter som på sin tid byggdes i kranskommunerna utanför Paris enligt principen om hyreshusbestånd av en bestämd storlek. Nu hör dessa tätorter till de sämsta i hela Västeuropa. Enligt experterna är det väsentliga vid eliminering av segregationsproblem att ta itu med inkomst- och arbetsmarknadsfrågorna, dvs. rikta hjälpen till dem som hamnat utanför arbetsmarknaden eller lever i permanent fattigdom. (Vaattovaara och Kortteinen 2012).

I Helsingforsregionen bor inemot 100 000 invandrare och deras antal har nästan fördubblats de senaste tio åren. En del invandrar till Finland uttryckligen för att arbeta och har en färdig arbetsplats. Dessutom invandrar många i hopp om att hitta arbete eller en studieplats. De kanske svåraste fallen med tanke på integreringen är de invandrare som varit tvungna att lämna sitt hemland på grund av otrygga förhållanden. Risken för segregation är flerfaldig bland personer med utländsk härkomst jämfört med den infödda befolkningen. Medan segregationsrisken bland den infödda befolkningen är 4,2 procent, är den bland invandrarna 20,4 procent, med andra ord femfaldig. Också arbetslöshetsgraden är dubbelt högre bland personer med invandrarbakgrund. En koncentration av invandrare till vissa stadsdelar kan observeras i huvudstadsregionen. Den har ofta skett på samma områden där de utsatta grupperna finns. Bakom koncentrationen ligger institutionella, sociokulturella och kulturella faktorer samt invandrarnas sociala status och resurser. Även om individer kan välja var de vill bo finns den offentliga förvaltningens främsta styrmedel i byggandet och valet av boende till hyresbostäder.

Invandrarnas svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med den infödda befolkningen påverkar deras bostadskarriär. Beroendet av städernas hyresbostadsutbud och praxisen som reglerar fördelningen av hyresbostäder avspeglas särskilt i vissa invandrargruppers regionala placering och flyttrörelser. I Helsingforsregionen bor 48 procent av invånarna med främmande språk som modersmål i stadens hyresbostäder medan motsvarande siffra för den infödda befolkningen är cirka 13 procent. I ägarbostadsdominerade Norge har invandrarna en likadan bostadskarriär som den infödda befolkningen: 75 procent av den infödda befolkningen och 63 procent av invandrarna bor i ägarbostäder. Man har bedömt att bostadsavdragen har en positiv inverkan på denna utveckling. I Helsingforsregionen bedöms koncentrationen av invandrare till hyresbostadsominerade områden bli starkare i enlighet med den nuvarande trenden, om korrigerande åtgärder inte vidtas. Här bör man även beakta att det allmänna samhällsklimatet bidrar till koncentrationen: invandrarnas behov av närhet till den egna gruppen accentueras om de utsätts för omfattande diskriminering och trakasserier från majoritetsbefolkningens sida (Virtanen 2005; Virtanen 2007; Andersson m.fl. 2010; Vilkama 2011).

Att utsatta grupper koncentreras till vissa områden är som helhet ett mångfasetterat fenomen. För att få bukt med detta behövs förvaltningsövergripande insatser som omfattar allt från markanvändnings- och planläggningslösningar, bostadsproduktion och boendeval till tjänster som skräddarsys och fokuseras områdesvis. Förebyggande av segregation förutsätter fokuserade tjänster och anpassning av tjänsterna utifrån målgrupper och områden. De förebyggande åtgärderna bör i synnerhet fokusera på familjer, ungdomar, äldre och invandrare. Förebyggande av segregerade områden är en del av den regionala bostadspolitiken. Kostnaderna för segregationen drabbar kommunerna i olika hög grad, vilket bör beaktas i motiveringarna till statsandelsreformen.

Kraftigt ökad invandring är en viktig resurs för regionens ekonomiska tillväxt och hela landets internationella konkurrenskraft. Att invandrarna hittar sysselsättning och integreras i det finländska samhället är något som angår alla. De tjänster som behövs för sysselsättning och språkundervisning för invandrare bör tillhandahållas centraliserat för hela regionen. Placeringen och integreringen av personer som är i behov av internationellt skydd bör hanteras regionalt genom överenskommelse om kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. De behövs åtgärder där utgångspunkten är att främja sysselsättningen bland invandrare och stödja invandrarbarn, -ungdomar, -familjer och -kvinnor. Bättre sysselsättning uppnås främst genom utveckling av arbetsförvaltningens tjänster, integrationsutbildningen och i synnerhet språkundervisningen.

3.5. Pendling, besökstrafik och rörlighet

Rörlighet på metropolområdet och zoner i samhällsstrukturen

Tillgängligheten har mycket stor inverkan på områdets utveckling, konkurrenskraft och attraktivitet. Ju lättare invånarna och företagen kan nå de funktioner som de behöver, desto bättre förutsättningar för ett mångsidigt liv erbjuds inom området. Metropolområdets funktionella område sträcker sig cirka 70 km från Helsingfors centrum enligt den pendling, besökstrafik och tillgänglighet som utgår från vardagsmobiliteten. Metropolområdet har tre primära områden som är oberoende av kommungränserna: ett urbaniserat kärnområde, ett kransområde och en omgivande landsbygd. Det vidare metropolområdet utgör ett funktionellt område där även självständiga stadsregioner ingår: Hyvinge, Riihimäki, Lojo och Borgå samt Karis, Högfors och Mäntsälä, som har stadskaraktär (bild 2).

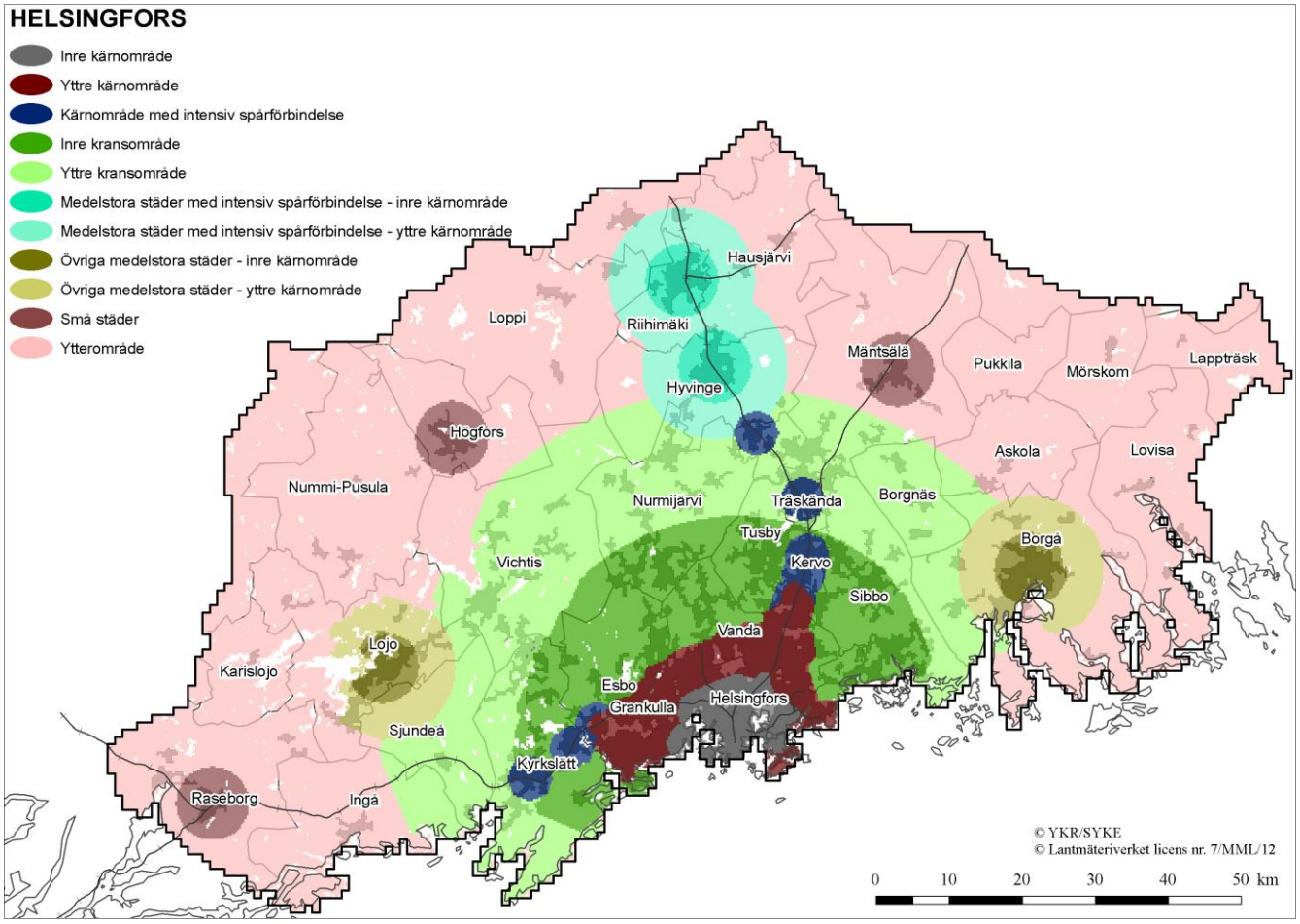


BILD 2 Metropolens områdesindelning baserad på distans. Källa: **SYKE, YKR UrbanZone projekti**

I allmänhet uppfattas metropolområdet som bara de två innersta områdena, dvs. det urbaniserade området och det omgivande kransområdet. Enligt denna avgränsning täcker Helsingfors metropolområde det urbaniserade kärnområdet och de omgivande kransområdena i bild 2. Området motsvarar i huvudsak området för dagens 14 kommuner. På ett tredelat metropolområde delas det urbaniserade området in i ett inre område och ett yttre kransområde. Likaledes delas kransområdet in i ett av spårbunden trafik underbyggt inre område och ett yttre kransområde, huvudsakligen utifrån exploateringsgraden och trafiksystemet inom området.

Pendling

Helsingfors metropolområde är det överlägset största pendlingsområdet i vårt land. I slutet av 2009 fanns det inemot 700 000 arbetstillfällen i de 14 kommunerna i området, vilket motsvarar cirka 30 procent av de totalt cirka 2,3 miljoner arbetstillfällena i hela landet. Pendlingen och besökstrafiken sker huvudsakligen inom metropolområdet, men riktar sig även utanför området. Ungefär var tionde pendlare är bosatt utanför metropolområdet, främst i de närliggande kommunerna (Borgå, Lojo och Riihimäki) men även i de andra större städerna (Tammerfors, Åbo).

Helsingfors arbetspendlingsområde omfattar enligt Statistikcentralens definition (pendlingsandel om minst 10 %) nästan samtliga kommuner i Nyland. Till Helsingfors pendlar minst 20 procent av den arbetande befolkningen i Borgnäs, Esbo, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Sibbo, Sjundeå, Träskända, Tusby, Vanda, Vichtis och Mäntsälä. Över 40 procent av den arbetande befolkningen i Vanda pendlar till Helsingfors, och siffran är nästan lika stor för den arbetande befolkningen i Esbo och Grankulla. Av inpendlingen till Helsingfors har över 30 procent sitt ursprung i Vanda, Esbo, Grankulla, Kervo och Sibbo. Dessutom har Vanda och Esbo betydande inpendling från de övriga kommunerna i regionen. Totalt är inpendlingen från kranskommunerna till huvudstadsregionens kommuner cirka 40 procent. Siffrorna vittnar om att metropolområdet är ett funktionellt sammanhängande område där bostaden och arbetsplatsen ofta inte finns i samma kommun. Kännetecknande för området är personbilens överlägsenhet som trafikmedel i jämförelse med kollektivtrafik eller cykel.

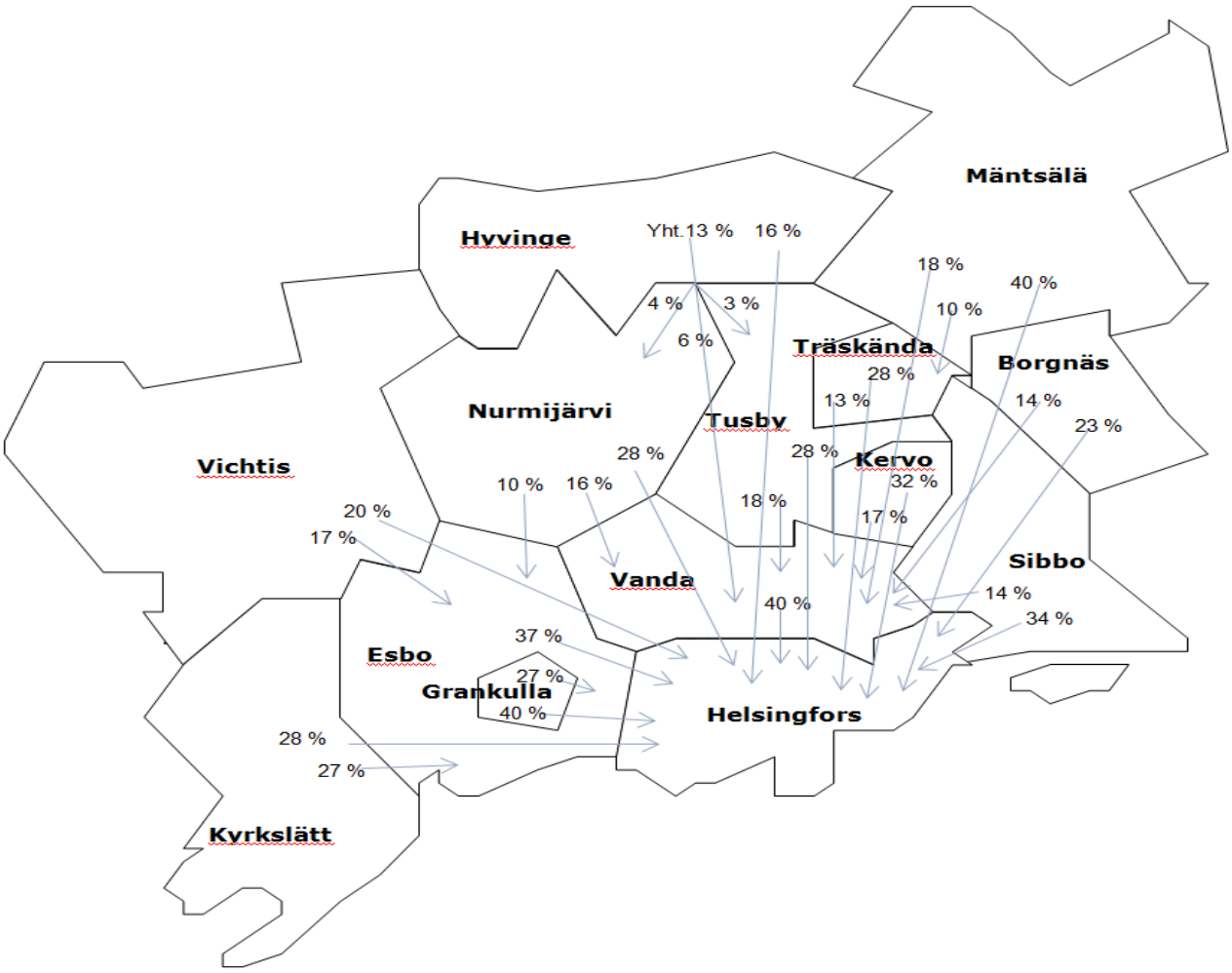


BILD 3 Minst 10 procents pendling mellan kommunerna i metropolområdet.

Enligt 2010 års statistik om kommunernas självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen hade Helsingfors, Vanda och Esbo den högsta självförsörjningsgraden inom metropolområdet. För kommunerna Hyvinge, Tusby och Kervo låg den mellan 70 och 90 procent medan övriga kommuner inom metropolområdet hade en självförsörjningsgrad på cirka 60 procent eller lägre. Det finns över 581000 arbetsplatser i Helsingfors.
Av arbetstagare som bor i Helsingfors, pendlar över 124 000 till andra områden i Helsingforsregionen.
Av dessa pendlar ca.45 700 till Esbo och knappt 40 000 till Vanda.

Arbetsplatserna ligger företrädesvis i Helsingfors stadskärna, vid de stora trafikledernas knutpunkter och på arbetsplatskoncentrationerna nära järnvägsstationerna. Trots att tyngdpunkten för arbetsplatserna i Helsingforsregionen har förflyttats utåt från stadskärnan och nya arbetsplatskoncentrationer och -zoner har uppkommit, har tendensen till arbetsplatskoncentrationer inte brutits. Den monocentriska strukturen för arbetsplatsområdena i regionen förändras ändå gradvis till en flerkärnig struktur.

Besökstrafik och rörlighet

Besökstrafiken på metropolområdet beskriver sådana funktionella helheter i invånarnas vardag som är oberoende av kommungränserna. Den kan ge en allmän bild av storleken på området inom vilket människor anlitar privata eller offentliga tjänster.

Av vardagsmobiliteten anknyter knappt hälften till besökstrafik, pendling står för en dryg tredjedel och ungefär en resa av sju anknyter till fritidsaktiviteter. I huvudstadsregionen sker två tredjedelar av besökstrafiken med personbil och en dryg fjärdedel med kollektiva färdmedel. I fråga om pendling är fördelningen i stort sett densamma. Tillgängligheten med personbil är god. Kollektivtrafiknätet är i hög grad inriktat på Helsingfors centrum och har i denna riktning höga passagerarvolymer. Den tvärgående kollektivtrafikens passagerarvolymer är små, men kommer att ha den största volymökningen i framtiden enligt prognoserna. Kommunernas

kollektivtrafikförbindelser skiljer sig från varandra, vilket leder till ojämlikhet bland regionens kommuninvånare ur ett rörlighetsperspektiv. Beslut om kollektivtrafiken har betydande konsekvenser för hela regionens utveckling, men ansvaret för besluten finns hos enskilda kommuner. Ett exempel på detta är byggandet av Esbo stadsbana och västmetron som har fördröjts med tiotals år, trots att deras positiva effekter på utvecklingen inom hela området är obestridliga.

Helsingforsregionen och dess närliggande område utgör ett omfattande arbetsmarknadsområde där arbetsplatserna allt oftare finns i centrum och arbetstagarna är ofta bosatta i det kringliggande området. Detta har lett till att trafiklederna stockas under vissa tider av dygnet, pendling och besöksresor blir längre och tar mer tid, utsläppen från trafiken ökar och livskvaliteten försämras.

Enligt SYKE:s uppföljande studier kan följande slutsatser dras om samhällsstrukturens utveckling och rörligheten på Helsingfors metropolområde: Samhällsstrukturen förtätas på det urbaniserade kärnområdet medan den glesas ut på kransområdet, med undantag för bostads- och arbetsplatsområden längs banorna, främst i och med tätortsexpansion av bilstadskaraktär med låg exploateringsgrad. Enligt internationella jämförelser leder metropolområdets följande urbaniseringsfas till framväxt av en urban blandstruktur på kärnområdet och växande flerkärnig struktur.

När flerkärnigheten ökar krävs väsentliga effektiveringar av den tvärgående kollektivtrafiken mellan sekundära centra på kärnområdet. Enligt resultaten från uppföljningen har kärnområdet en mycket betydande arbetspendling till Helsingfors stadskärna i riktning öst-väst. Detta stärker strandområdenas attraktivitet som bostadsmiljöer samt betydelsen av kollektivtrafikleder (se bild 4).

Med tanke på ett enhetligt kollektivtrafiksystem i regionen och övergripande utveckling av det bör ansvaret för utveckling och ordnande av kollektivtrafiken finnas hos en myndighet, som i Helsingforsregionen är samkommunen HRT, Helsingforsregionens trafik. Kommunen är inte en kollektivtrafikmyndighet och kan inte ensam bestämma hur trafiken ska ordnas.

Ändamålsenlig och effektiv planering av regionens kollektivtrafik förutsätter att servicenivån (rutter, biljettpriser, turtäthet) definieras som en helhet. Alla offentligt understödda kollektivtrafiktjänster skaffas genom konkurrensutsättning. När det finns en kollektivtrafikansvarig myndighet i regionen kan ett enhetligt biljett-, betalnings- och informationssystem användas i kollektivtrafiken, inklusive tågtrafiken.

Kopplingen mellan klimatförändringarna och transportbehoven som följer av samhällsstrukturen är tydlig. SYKE:s och Tammerfors universitets studie om förhållandet mellan metropolområdets samhällsstruktur och trafikens koldioxidutsläpp visar tydligt att vardagsmobilitetens koldioxidutsläpp är lägst i metropolområdets centra och dess mest mångsidiga regionala centra samt i samhällsstrukturer som underbyggs av effektiv kollektivtrafik. Med tanke på trafikvolymen eller tillgången till kommersiella tjänster är det ingen skillnad mellan att vara bosatt i en by eller på glesbygden utanför den. Invånare som bor utanför detaljplanerat område har i snitt en tredjedel högre CO_2-utsläpp från mobilitet än invånare på detaljplanerat område.

Vid evaluering av samhällsstrukturens utveckling fram till 2030 kan man konstatera att om den nuvarande utvecklingen fortsätter utan drastiska förändringar i styrsystemet och investeringar i den tvärsgående kollektivtrafiken blir resultatet större utglesning av samhällsstrukturen i det omgivande området, trängsel i centrumorten, stegring av levnadskostnaderna, minskning av konkurrenskraften och ökning av koldioxidutsläppen.

Utifrån resultaten från uppföljningen av samhällsstrukturen kan det konstateras att dagens styrsystem inte har fungerat när det gäller att förhindra den strukturella utglesningen på kransområdet och att investeringarna i kollektivtrafiken inte har varit ett tillräckligt stöd för flerkärnigheten på metropolområdets kärnområden. I fråga om styrsystemet behövs betydande effektivering och speciallagstiftning för att stoppa utglesningen av samhällsstrukturen på kransområdena samt för att samordna trafiksystemet och centrumnätet på kärnområdet. (Ristimäki, SYKE,1/2013).

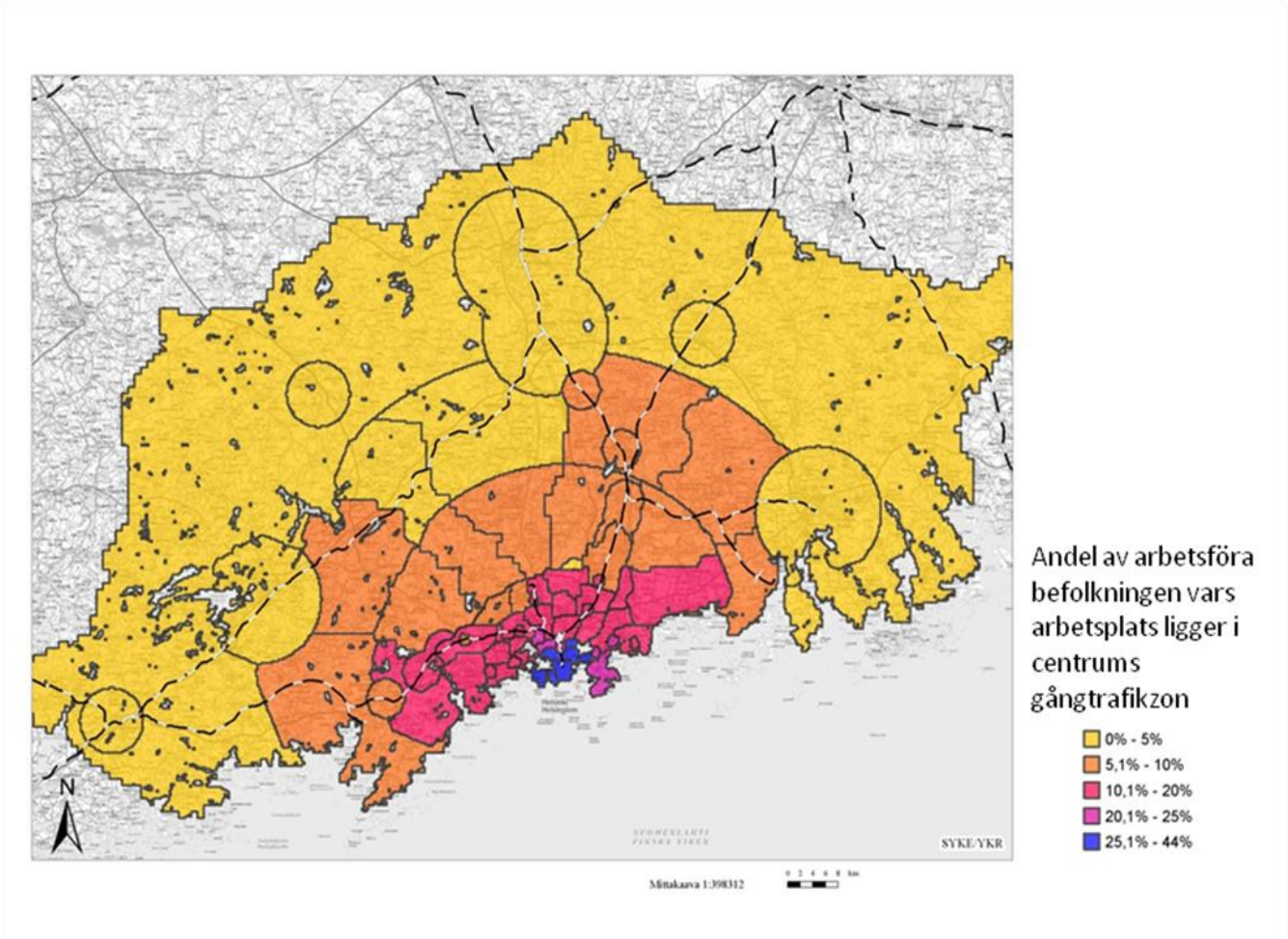


BILD 4 Pendling i riktning mot staskärnan i Helsingfors 2010. Källa: SYKE, YKR UrbanZone projekti.

3.6. Markanvändning och planläggning

Till sin samhällsstruktur är Helsingforsregionen ett splittrat metropolområde. Denna utglesningsutveckling beskrivs nedan i bild 5. Regionens expansion och bostädernas prisutveckling har lett till att fler och fler invånare har flyttat allt längre bort från regionens centrum för att skaffa sig en tillräcklig boendestandard. Pendlingsavstånden för arbete, ärenden och aktiviteter har blivit längre och privatbilismen har ökat. Till följd av detta stockas trafiken på infartsvägarna och koldioxidutsläppen ökar. Tillsvidare har regionen inte hittat effektiva medel med vilka utvecklingen kan styras i rätt riktning. Kommungränserna utgör ett hinder för en effektiv samhällsstruktur. Ett exempel är området runt Haarajoki station. Området har inte utnyttjats för tät arbetsplats- och bostadsbyggnation eftersom det ligger vid gränsen till flera kommuner. I stället har man utnyttjat områden som är mindre fördelaktiga med tanke på ekonomiska och ekologiska faktorer.

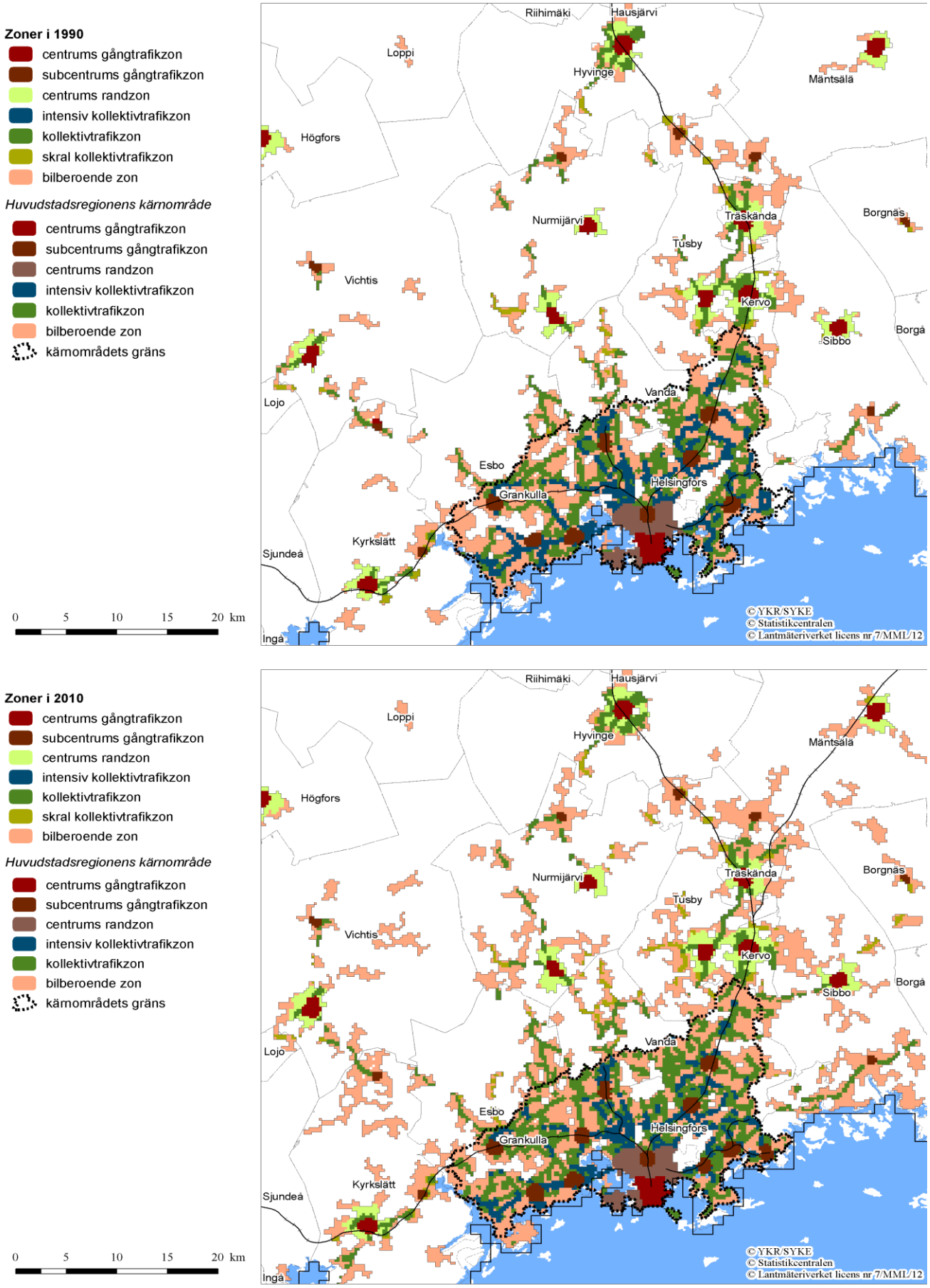


BILD 5 Samhällsstrukturens zoner i metropolområdet och speciellt i kärnområdet åren 1990 och 2010. Källa: SYKE, YKR Urban Zone projekti

En mer sammanhållen stadsstruktur är på längre sikt av avgörande betydelse. En splittrad samhällsstruktur, utan tydliga och starka sekundära centra, leder till problem för samordningen av planläggningen, byggnationen och kollektivtrafiken.

Städerna i huvudstadsregionen har tagit fram en gemensam klimatstrategi som sträcker sig till 2030. I strategin fastställs riktlinjer och åtgärder för de mest utsläppsintensiva sektorerna, nämligen markanvändning, trafik, byggnader, elförbrukning, upphandling och energiförbrukning och -distribution. Klimatstrategin fokuserar på åtgärder som finns inom städernas beslutsmakt eller som kan genomföras via styrmedel. Till de viktigaste hör städernas åtgärder för att minska energiförbrukningen, jämförelse av koldioxidutsläppen, kriterierna för upphandling samt energieffektivitet. Det viktigaste med tanke på att minska utsläppen på metropolområdet är emellertid att gynna kollektivtrafik, cykling och gångtrafik och att effektivera markanvändningen i närheten av existerande spårvägsstationer.

Kommunerna beslutar om markanvändningen i generalplanen och detaljplanen. Genom bostadsprogrammet och infrastrukturinvesteringsprogrammet definierar kommunen hur och var bostäder och arbetsplatser ska byggas på dess område. De ekonomiska aspekterna i planläggningen kräver att investeringarna uppvägs av skatteintäkterna från de nya invånarna och arbetstillfällena så att kommunen kan täcka de kostnader som de nya invånarna medför. Intäkterna från såld eller utarrenderad tomtmark och från planläggningsavtal spelar också en viktig roll för den kommunala ekonomin. Lagstiftningen stöder kommunernas markanskaffning genom skattelättnader, förköpsrätt och möjlighet till inlösen. Anskaffningen av råmark grundar sig nästan alltid på frivilliga transaktioner. Ofta finns det politiska begränsningar på användningen av inlösenrätten. Till miljöministeriet inkommer endast ett fåtal ansökningar om inlösen per år (nio stycken år 2012). Utanför detaljplanerade områden, främst i närheten av tätorter, kan kommunerna styra byggnationen genom beslut om planeringsbehov. Deras andel varierar mycket mellan olika kommuner och beror på målen i kommunens planläggnings- och markpolitik.

De mest betydande dokumenten för utvecklingen av den gemensamma markanvändningen i metropolområdet är MBT-intentionsavtalet 2012–2015 för markanvändning, boende och trafik och den delvis för avtalet framtagna Helsingforsregionens trafiksystemplan HJL-2011 samt genomförandeprogrammet för markanvändning, boende och trafik MBT-2020. Dessa definierar i praktiken ramarna för landskapsplanen för Nyland på metropolområdet.

Utvecklingsbilden MBT-2050 och genomförandeprogrammet MBT-2020 har utarbetats genom frivilligt samarbete i Helsingforsregionen. De har beretts av en MBT-delegation som tillsatts av Helsingforsregionens samarbetsmöte. I praktiken har beredningen skötts av kommunernas generalplanläggare och markanvändningsplanerare samt experter från HRT och Kuuma-kommunerna. Helsingfors stad har samordnat arbetet. Efter beredning i MBT-delegationen har samarbetsmötet fått genomförandeprogrammet för kännedom och beaktande i det regionala MBT-samarbetet.

Enligt de strategiska riktlinjerna i utvecklingsbilden MBT-2050 ska regionen utvecklas till ett mångkulturellt metropolområde som kan hävda sig i konkurrensen med de övriga metropolerna i Europa. Behovet av transporter minskas och energieffektiviteten förbättras genom markanvändning. Glesbebyggelse styrs till tätorter och spårtrafik och annan kollektivtrafik gynnas. Utifrån riktlinjerna i utvecklingsbilden har det i genomförandeplanen fastställts 15 utvecklingszoner/tillväxtkorridorer (bild 6). Dessa baserar sig i hög grad på befintliga eller planerade spårvägar och på kommunernas planer och planering. Med hjälp av utvecklingszonerna och med en tätare samhällsstruktur och kompletteringsbyggande antas kommunerna kunna uppnå de ambitiösa målen för bostadsproduktionen som ställs i genomförandeplanen. Produktionsmålen i tidigare intentionsavtal har inte uppnåtts, så det är osäkert om målen kan nås genom frivilligt samarbete trots att de underbyggs av samstämmiga beslut i kommunernas fullmäktige om genomförande av avtalet.

BILD 6 Helsingforsregionens utvecklingsbild 2050. Källa: HSY

En av de strategiska utvecklingsnivåerna i Helsingforsregionens trafiksystemplan HJL-2011 är en samhällstruktur och markanvändning som överensstämmer med hållbar utveckling. Trafiksystemet ska gynna utvecklingen och konkurrenskraften i regionen. Dessutom vill man genom att höja servicenivån i kollektivtrafiken bibehålla kollektivtrafikens nuvarande andel när trafikmängden uppskattas öka med 30 procent före 2035. Stora hotbilder för Helsingforsregionens trafiksystem i framtiden är trängsel och växthusutsläpp. Genom investeringar i trafikleder och annan infrastruktur stöds utvecklingen av de utvecklingszoner som fastställs i genomförandeprogrammet MBT-2020. Trots att genomförandeprogrammet har utarbetats vid HRT har det beretts i samarbete med MBT-delegationen, kommunerna i regionen och Kuuma-kommunerna. Arbetet har samordnats av HLJ-delegationen som består av representanter för kommunerna i regionen. HRT:s styrelse och Kuuma-styrelsen har godkänt planen.

I intentionsavtalet för markanvändning, boende och trafik 2012–2015 har metropolområdets kommuner, staten och HRT avtalat om bland annat bostadsproduktionen i regionen, investeringarna i trafikleder och andra åtgärder som syftar till att stärka regionens funktionalitet och konkurrenskraft. Enligt intentionsavtalet ska i genomsnitt 12 000–13 000 bostäder byggas årligen i Helsingforsregionen, och av dem bör 2 500 vara ARA-hyresbostäder. För varje kommun fastställs egna kvoter för bostadsproduktionen. Trafikinvesteringarna följer Helsingforsregionens trafiksystemplan HJL-2011.

I etapplandskapsplan II för Nyland, som för närvarande är under behandling, har genomförandeplanen MBT-2020 beaktats väl. Besluten om landskapsplanen fattas av Nylands förbund, det vill säga av representanter för kommunerna. Även i landskapsplanen är målet att skapa en sammanhållen region- och samhällsstruktur och stödja metropolområdets konkurrenskraft. För att förbättra de allmänna betingelserna för näringslivet på metropolområdet förbereder man sig på byggande av järnvägar västerut via Esbo–Lojo–Salo–Åbo och österut via Helsingfors-Vanda flygplats–Kervo–Borgå–S:t Petersburg. Tillväxtkorridorerna och utvecklingszonerna på metropolområdet är förenliga med genomförandeplanen MBT-2020.

Planläggningssystemet för markanvändning, boende och trafik på metropolområdet har genom frivilligt samarbete i regionen utvecklats till ett i sig fungerande och logiskt system. Eftersom det frivilliga samarbetet i

Helsingforsregionens samarbetsmöte förutsätter att alla kommuner är eniga, bygger beslutsfattandet på att varje kommun kan fullfölja sina mål och planer. Även i landskapsplanen genomförs främst enskilda kommuners generalplaner och intentioner. Ett av målen i MBT-intentionsavtalet är att det ska utarbetas en gemensam markanvändningsplan för metropolområdet, men dess juridiska status förblir oklar. Avtalet är de facto en kompromiss mellan kommunerna och staten och det saknar övergripande granskning av metropolområdet och landskapet. Kommunerna ser på situationen ur sitt snäva och ofta kortsiktiga perspektiv och staten har inga verktyg för att kunna styra kommunerna.

Oavsett de goda avsikterna har det för metropolområdet inte utarbetats tillräckligt djärva och ambitiösa planer för dess allmänna utveckling. Näringslivet inom metropolområdet, landets ekonomiska motor, har en väsentligt större ekonomisk tillväxt jämfört med övriga landet. Trots detta har riktlinjer och mål för denna tillväxt samt åtgärder som den kräver inte fastställts på ett sätt som skulle göra dem synliga i MBT-planerna. Dessutom verkar det inte finnas några lösningar på problematiken kring segregation, sysselsättning, boende och invandring, vilket innebär att problemen med tiden utvecklas till kriser som hämmar utvecklingen i hela regionen.

Eftersom MBT-intentionsavtalet både saknar juridisk effekt och inte är bindande är det kommunerna som beslutar om bland annat generalplanerna på sina områden och varje kommunfullmäktige kan välja de alternativ och tidsplaner som passar bäst. Därmed beror också genomförandet av intentionsavtalet på kommunernas fullmäktige. Intentionsavtalet om utökning av tomt- och bostadsutbudet 2008–2011 kunde inte fullföljas med avseende på den totala bostadsproduktionen på grund av konjunkturutvecklingen, men det mest oroväckande är att de i konjunkturpolitiskt avseende förnuftiga ARA-hyresbostadsprojekten inte nådde upp till de fastställda målen.

Utan betydande ändringar i planläggningssystemet förstärks utglesningen av samhällsstrukturen på kransområdet, trängseln i kärnområdets centrum förvärras, boendekostnaderna stiger kontinuerligt och koldioxidutsläppen från trafiken ökar. Samtidigt äventyras regionens konkurrenskraft som en mångkulturell nordisk metropol.

4 SERVICE, EKONOMI OCH FÖRVALTNING I METROPOLOMRÅDETS KOMMUNER

I detta kapitel behandlas frågor som är centrala ur de olika perspektiven för bedömningen, dvs. kommunernas service, ekonomi, beslutsfattande samt demokrati ur Helsingforsregionens och de aktuella utmaningarnas perspektiv. I föregående kapitel granskades metropolregionen ur de uppdragsenliga kriteriernas perspektiv, som även påverkar kommunernas livskraftighet. Inom dessa teman har kommunerna i metropolregionen gemensamma utmaningar. För att lösa dem krävs åtgärder som ingen enskild kommun kan genomföra. Basservice och framför allt s.k. närservice samt främjande av kommuninvånarnas välfärd kan anses höra till kommunens viktigaste uppgifter.

Kommunernas service, ekonomi och förvaltning har behandlats ur hela metropolområdets perspektiv i enlighet med uppdraget. Eventuella utredningar efter förhandsutredningen bör mer detaljerat kartlägga de minde utredningsområdenas och deras kommuners nuläge och behov samt konsekvenserna av eventuella förändringar. Kommunerna inom området har utrett en tvåstegsförvaltning för regionen. I utredningen och därtill hörande arbetsgruppsrapporter behandlas kapitlets teman mer detaljerat ur hela regionens perspektiv.

De senaste åren har man strävat mot större helheter i kommunernas serviceproduktion. Service- och kommunstrukturerna differentieras från varandra och behovet av samverkan ökar. Differentieringen av förvaltningen sker per uppgift. Detta har lyft fram problemet med att innebörden av ansvaret för ordnande och produktion inte har definierats. Demografiska förändringar i kommunerna har medfört utmaningar i finansieringen av servicen och främjandet av produktiviteten.

Kommunerna i metropolregionen har inte besparats effekterna av demografiska och andra faktorer på sin verksamhet, även om befolkningens åldrande och näringarnas förändringar inte påverkar dem lika starkt. Befolkningstillväxten och rörligheten över kommungränserna är stor i metropolregionen och befolkningsgrupper koncentreras både till regionen och inom den. Dessa särdrag påverkar kommunernas service och dess finansiering. Till skillnad från många kommuner i Finland möter kommunerna i metropolområdet en tillväxtutmaning och en därtill relaterad investeringsutmaning. Service- och finansieringstrycket gäller ofta tillhandahållande av ny basservice, t.ex. skolor och daghem, för inflyttare. Jämfört med andra finska kommuner har kommunerna stark ekonomi, men finansieringsansvaret är trots allt ojämnt fördelat.

4.1 Kommunal ekonomi och produktivitet

Kommunerna står inför en mycket ansträngd ekonomi. Befolkningens åldersstruktur förändras och andelen personer i arbetsför ålder minskar varigenom antalet skattebetalare minskar samtidigt som servicebehovet förväntas öka. Enligt regeringsprogrammet (2011) strävar regeringen efter att stärka välfärdssamhällets finansiella bas, så att den offentliga ekonomin ska stå på stadig grund.

Regeringens kommunpolitik ska skapa förutsättningar för att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och vidta förberedelser för den allt större efterfrågan på tjänster till följd av att befolkningen åldras. Stabiliteten och hållbarheten i den kommunala ekonomin främjas genom att kommun- och servicestrukturen ses över, kommunernas inkomstbas stärks, den kommunala produktiviteten och effektiviteten förbättras och en utvidgning av kommunernas uppgifter begränsas.

Systemet med landskapsplaner har som centralt mål att hålla samman samhällsstrukturen, vilket bidrar till samhällsekonomisk effektivitet och ger ovan beskrivna positiva effekter och stärker därigenom landskapets konkurrenskraft. Nylands särskilda problem är en osammanhängande samhällsstruktur och låg exploateringsgrad i tätorter. Detta medför produktivitetsförluster samt ökar kostnaderna i trafiksystemet och servicenätverket. Planläggningssystemet erbjuder inte tillräckligt effektiva instrument för att styra utvecklingen inom reserverade områden som reserverats för tätortsfunktioner, där merparten av de ekonomiskt betydande förändringarna i markanvändningen sker. En osammanhängande samhällsstruktur snarare än kommunstruktur är den centrala orsaken till effektivitetsproblemet, även i fråga om offentliga välfärdstjänster. Om inget händer med samhällsstrukturen när kommunstrukturen förändras kvarstår en central ineffektivitetsorsak. (Loikkanen, Laakso & Susiluoto 2012, 140–141, 292.)

Kommunernas finansieringssystem och resultatutveckling

Kommunerna på metropolområdet har enligt många olika mätare en mycket stark ekonomi, men investeringarna i tillväxtkommunerna medför ändå utmaningar. På grund av finansieringssystemet behöver kommunerna på metropolområdet invånare med goda inkomster, eftersom statsandelarna i många av dessa kommuner utgör den mindre intäktsdelen.

Åren 2009–2011 stod Helsingfors för cirka 45 procent av metropolområdets inkomster. Enligt Skatteförvaltningens utdelning 2012 (kalkylunderlaget är data från skatteåren 2009 och 2010) var Helsingfors samfundsskatteandel och kalkylmässiga skatteandel bland de största i Finland (22 procent). Städerna Esbo (10 %) och Vanda (5 %) har bland de högsta andelarna i landet, men skillnaden mot huvudstaden är ändå klar. Helsingfors andel av samfundsskatteinkomsterna för kommunerna inom metropolområdet var cirka 55 procent medan dess andel av kommunalskatteinkomsterna låg under 45 procent. Vid granskning av skatteinkomst per invånare kan Grankulla kommuns större skatteintag noteras. Sibbo kommun skiljer sig från andra kommuner inom metropolområdet genom fallande skatteinkomstutveckling åren 2009–2011. Helsingfors och Esbo har bland de högsta kommunalskatteinkomsterna per invånare i regionen. Helsingfors och Grankullas samfundsskatteinkomst per invånare var över 300 euro åren 2010–2011. Även Vanda ligger i närheten av 300 euro.

Tabell 1. Kommunernas skatteinkomster i metropolområdet 2011 euro/invånare

Kommunernas skatteinkomster 2011, euro/invånare	Fastighetsskatt	Samfundsskatt	Kommunalskatt	Skatteinkomster sammanlgt
Esbo	251	573	4 055	4 878
Helsingfors	313	562	3 725	4 601
Hyvinge	153	299	3 270	3 722
Träskända	243	130	3 529	3 902
Grankulla	307	145	5 490	5 942
Kervo	257	300	3 476	4 034
Kyrkslätt	184	277	3 819	4 281
Mäntsälä	216	128	2 930	3 273
Nurmijärvi	158	159	3 401	3 718
Borgnäs	68	173	2 987	3 228
Sibbo	276	315	3 484	4 075
Tusby	160	213	3 500	3 873
Vanda	295	323	3 498	4 116
Vichtis	239	167	3 292	3 699
Metropolområdet	273	450	3697	4420

Eftersom kommunens finansiering består av två befolkningsrelaterade faktorer, nämligen statsandelen (enligt invånarantalet) och skatteintäkterna (invånarnas inkomster och ägda fastigheter) behöver kommunerna både öka invånarantalet och fästa uppmärksamhet vid inflyttarnas inkomstnivå. Ofta har till exempel invandrarna och personer som bor på hyra lägre inkomster än de som bor i ägarbostad. Till de viktigaste kommunala avgifterna och taxorna hör intäkterna från markförsäljning, som ofta kanaliseras till investeringar i bostadsområden. I metropolområdet kan det vara fråga om betydande intäkter, som visserligen styrs genast till nya investeringar. Genom att gynna vissa bostadsformer kan kommunen locka bättre bemedlade invånare. På metropolområdet har det således framkommit ett behov av att i grunderna till statsandelarna beakta problematiken kring segregation och social bostadsproduktion.

Varje in- och utflyttare medför inkomst- och utgiftskonsekvenser för in- och utflyttningskommunen. Inkomstkonsekvenserna är relaterade till skatteinkomster, skatteutjämning och statsandelar. Utgiftskonsekvenserna hänför sig till efterfrågan på offentlig service, behovet av bostäder och tomter, byggande av infrastruktur och serviceproduktion. Inkomst- och utgiftskonsekvenserna är kopplade till in- och utflyttarnas åldersstruktur, arbetsmarknadsstatus samt inkomst- och utbildningsnivå. De kommuner i Helsingforsregionen som gynnas mest av flyttrörelsens struktur karakteriseras av ett läge nära kompetens-, arbetsplats- eller befolkningscentra, omfattande pendling, lägre självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen, snabb befolkningstillväxt, bra försörjningskvot, fördelaktig åldersstruktur, ägarbostadsdominans och god kommunal ekonomi. (Aro 2012.)

Flyttrörelsens ekonomiska effekter på metropolområdets kommuner skiljer sig så, att trots den positiva nettoinflyttningen får Vanda, Helsingfors, Esbo och Kervo känna av ekonomisk förlust. Träskända och Hyvinge får en marginell ekonomisk nytta av inflyttarna. (Aro 2012.) Den pendlande befolkningen har drygt 65 procent högre inkomster än personer som arbetar i den egna kommunen. I topp finns Grankulla, där hela 87 procent av den beskattningsbara arbetsinkomsten kommer från lön som intjänas utanför kommunen. Pendlande invånare intresserar kranskommunerna just därför att personer som får sin inkomst utanför kommunen förbättrar dess ekonomiska ställning mer än befolkningen som arbetar inom kommunen. Den pendlande befolkningens beskattningsbara inkomster har ökat snabbare än inkomsterna för personer som arbetar inom den egna kommunen (Myrskylä 2008).

Kommunernas utgiftshantering

Metropolområdet har många kommuner, och det är vanligt med pendling och besökstrafik som går utanför den egna kommunen. Samtidigt sprids nyttan av servicen som kommunerna ordnar över ett större område än kommunens eget område, dvs. det finns starka externa effekter mellan kommunerna. Detta konkretiseras till exempel genom att en näringspolitisk investering i en kommun kan ha en positiv effekt på invånarantalet i grannkommunen. Likadana effekter har också underhållet av trafikledernа och attraktionsservice (t.ex. idrottsanläggningar och kulturtjänster). På dessa grunder bör kommunernas ansvar för gemensamma åtaganden jämnas ut på ett sätt som garanterar jämlik tillgång till tjänster och rättvis fördelning av ansvaret för produktionen. Ansvaret kan utjämnas genom avtal mellan kommuner, reglering av statsandelar, överföring av uppgifter till en högre förvaltningsnivå eller sammanslagning av kommuner. (Moisio 2011, 5.)

För att balansera ekonomin behöver också kommunernas utgifter hållas under kontroll i relation till intäkterna. I många kommuner med goda intäkter är utgifterna per invånare högre, men det höga priset kan bero på såväl ineffektivitet som servicenätverkslösningarna, servicens innehåll och kvalitet, invånarnas åldersfördelning och servicebehov och omvärlden. Också andelen invånare med främmande språk som modersmål höjer kostnaderna för kommunens socialväsende, bland annat på grund av behovet av socialbidrag. Vid en jämförelse av servicekostnaderna per invånare är servicen ofta dyrare i Helsingfors och Esbo – och även i viss mån i Sibbo och Grankulla. Ett hinder för en fortsatt beredning av tvåstegsförvaltningen och Helsingfors–Vanda (2010) blev de alltför stora skillnaderna i kommunernas servicekostnader och de merkostnader som en samgång skulle medföra. Skillnaderna analyserades likväl inte närmare, inte heller gjordes en evaluering av på vilket sätt den nya staden eller förvaltningsmodellen kunde ha effektiviserat verksamheten.

Ett relevant problem vid jämförelse av kommunernas ekonomi är att det inte finns tillräckligt pålitlig ekonomistatistik. Statistiken sammanställs bl.a. utifrån kommunernas uppgiftslämnande och den beaktar inte skillnader i kommunernas redovisning eller hur de har organiserat verksamheten. Skillnaderna i organisationssätten framträder i synnerhet i affärs- och näringsverksamhetens omfattning (vatten- och energiverk, hamnar), organiseringen av yrkesutbildningen samt kulturverksamhetens omfattning (Helsingfors stads informationscentral 2010). Sättet att organisera servicen påverkar även kommunens ekonomiska ställning som kommun och koncern, vilket inte alltid beaktas i kommunspecifika jämförelser.

En stor del av kommunernas kostnader härrör från servicenätverk och -strukturer. Om man vill få ut en ekonomisk nytta av att omorganisera serviceproduktionen är det viktigt att noga se över servicenätverket och serviceproduktionen ur ett helhetsperspektiv och inte ur de enskilda kommunernas perspektiv. Med tanke på att kommunerna ska klara sig i framtiden är det viktigt att produktiviteten av servicen utvecklas. Av kommunerna i området har speciellt Vanda, Esbo, Kervo, Träskända och Helsingfors i sina beslut fokuserat på planering och uppföljning av produktiviteten. Tusby, Mäntsälä och Kyrkslätt har fokuserat på att få ekonomin i balans. En stor del av kommunernas anställda jobbar inom servicen, där produktivitetsutvecklingen också har undersökts. Produktiviteten har minskat, men å andra sidan har uppgiftsbördan ökat och dessutom har den kommande utvecklingen av kommunernas serviceuppdrag ännu inte utvärderats på riksnivå. Enligt en utredning som blev klar nyligen har kommunerna över 530 uppgifter av mycket olika status ur lagstiftningsperspektiv. För en bättre produktivitet bör också den riksomfattande styrningen av servicen och produktiviteten utvecklas. Exempelvis i Danmark har skatterna och kostnadsökningen i kommunerna begränsats med tanke på det allmänna goda.

Kommunens storlek och ekonomi

I kommunstrukturdebatten har man ofta lyft fram en optimal kommunstorlek som garanti för effektiviteten. I både internationella och finländska undersökningar (där man i Finland beaktat det offentliga servicesystemet) har man i

viss mån kunnat påvisa att det effektiva befolkningsunderlaget är 20 000–50 000 invånare. Det verkar som om det optimala befolkningsunderlaget beror på vilken tjänst det är fråga om, så att bland annat tjänster som kräver infrastrukturinvesteringar och specialiserade sjukvårdstjänster är förmånligare med ett större befolkningsunderlag. Närservice kan däremot tillhandahållas med de föreslagna befolkningsunderlagen. Förutom en kostnadsjämförelse bör man i evalueringarna av kommunstorlekar och de ekonomiska effekterna av kommunsammanslagningar även beakta kommunernas livskraft och utvecklingsmöjligheter. I Finland är många av kommunerna med 18 000–45 000 invånare kranskommuner eller centrumorter och de förefaller också ha bättre livskraftspotential än kommunerna i genomsnitt.

I en nyligen publicerad undersökning fastställs att ju närmare kommunerna ligger regionens centrumort desto större positiva ekonomiska effekter får de. Man har konstaterat ett samband mellan avståndet till stadsregionen och lägre kostnader när kranskommunen ligger cirka 15–20 km från centrumkommunen. När avståndet ökar förefaller utgiften per invånare öka. Kranskommunernas fördelar varierar således. Centrumstädernas och kranskommunernas relativa kostnadsdifferenser förstärks sannolikt ytterligare i framtiden. (Mäntysalo m.fl. 2012.) Man bör dock beakta att Helsingforsregionen avviker från andra stadscentra i Finland. I metropolregionen kan effekterna omfatta ett ännu vidare område.

I forskningen om sambanden mellan kommunens storlek och dess effektivitet är den vanligaste indikatorn kostnad per invånare (i euro), som dock inte alltid beaktar t.ex. invånarnas varierande servicebehov, särskilt till följd av åldersstrukturen. Dessa servicebehov bör beaktas vid sidan av de olika organisationssätten när man jämför kommunernas kostnader. De standardiserade hälso- och äldrevårdsutgifterna (THL) verkar t.ex. inte korrelera med kommunens storlek. Kommunerna i metropolregionen, bortsett från Hyvinge stad, hade ett standardiserat index som låg 10 enheter över nettokostnadsutfallet för år 2010. Kyrkslätt var den enda kommunen där de standardiserade utgifterna låg över 15 procent högre. I Kervo låg de mer än 5 procent under genomsnittet i landet. I Helsingfors, Sibbo och Vichtis låg de 5–15 procent över genomsnittet. I övriga kommuner låg utgifterna nära genomsnittet (+/- 5 %). Om kommunerna jämförs genom att sammanräknade kostnader för flera funktioner relateras till invånarantalet bör man beakta servicebehovet. Då kan uppfattningen om billigt och effektivt respektive dyrt och ineffektivt förändras. När servicebehovet tas med förändras städernas rangordning enligt utgifter per invånare. Indexet där behovet ingår är betydligt högre än utgiftsindexet, i synnerhet för Esbo och Vanda.

Loikkanen och Susiluoto (2005) bedömde kostnadseffektiviteten av den centrala basservicen i finska fastlandskommuners social-, hälsovårds- och bildningsväsende åren 1994–2002. I studien utnyttjades Statistikcentralens insamlade basservicedata och man beräknade årliga kostnadseffektivitetstal för kommunerna med hjälp av DEA-metoden. Kommunerna i Helsingforsregionen kan delas in i två grupper när det gäller kostnadseffektivitet under perioden 1994–2001. Huvudstadsregionens stora städer samt Kyrkslätt, Tusby, Vichtis, Sibbo och Mäntsälä hamnar under genomsnittet och av dessa är Helsingfors och Kyrkslätt sämst placerade. Å andra sidan tillhör Kervo, Grankulla, Nurmijärvi, Träskända, Hyvinge och Borgnäs den effektivaste fjärdedelen av kommunerna. Enligt studien bör man dock vara försiktig i tolkningen av resultatet för den till invånarantalet lilla kommunen Grankulla på grund av kommunens förmögenhet och läget ”innanför” Esbo.

Kommunernas servicenivå varierar liksom behoven. En kommun kan ha ett mångsidigare serviceutbud eller den tillhandahålla service som inte finns i andra kommuner. Detta påverkar kostnaderna per invånare. Kostnaderna för servicen påverkas även av organisationssätten samt demografiska och regionala faktorer. Särdragen i Helsingfors metropolregion bör beaktas när man granskar dessa kommuners kostnader per invånare. (Meklin 2012.)

Utöver problemen i användningen av de ovannämnda indikatorerna ska man komma ihåg att stordriftsfördelarna gäller serviceenheterna – inte kommunens storlek. Ett stort område kan ge möjligheter att lägga om servicenätverket på olika sätt, men även där är de slutliga förändringarna beroende av kommunala beslut som oavsett kommunens storlek influeras av ett antal värderingar och deras prioritetsordning. Därmed kan dyra eller förmånliga kostnader inte enbart förklaras med kommunens storlek.

Kommunsammanslagning eller förändring av förvaltningsstrukturerna inverkar inte automatiskt på kostnadsstrukturerna. Strukturförändringar höjer till en början kostnaderna till följd av samordningen av löner, service och datasystem. En kommunsammanslagning kan således ses som en utvecklingsinvestering (se t.ex. Arttu-undersökningen) där den ekonomiska nyttan realiseras först när den nya strukturen har etablerats och ledningen aktivt arbetar för bättre effektivitet i den nya kontexten. Av denna anledning är det svårt att bedöma de ekonomiska effekterna av strukturförändringar på förhand. Enligt undersökningar och erfarenheterna på kommunfältet är det möjligt att genom förändringar av kommunstrukturen skära ned på förvaltningskostnaderna, men med avseende av andra kostnader är effekterna oklara. I Kommunförbundets undersökning som publicerades i december 2012 kunde

man inte fastställa någon optimal kommunstorlek. Det var svårt att verifiera kostnadsbesparingar på kort sikt, det viktigaste var däremot vilken handlingsmodell den nya kommunen har antagit.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att kommunernas ekonomiska läge ang. skatteinkomster och statsandelar varierar starkt i metropolområdet. Kommunernas ekonomiska läge är även beroende av varandra. Därutöver är ekonomiska läget beroende av verksamhetsomgivning, befolkningens servicebehov samt servicelösningar. Väsentligt är att hålla styr på ökningen både av utgifter och investeringar i området, så att balansen i ekonomin bibehålls även i framtiden. Administrativa ändringar inte ensamt påverkar betydligt på kommunernas kostnader utan de möjliggör utvecklandet av produktiviteten. Ändringarna förutsätter speciellt samtidiga betydelsefulla ändringar i förvaltningen, servicenätverk och verksamhetssätt. I samband med ev. strukturförändringar ska produktivitetsutvecklingen granskas samt både servicekvaliteten och kostnadskontrollen aktivt styras.

4.2 Kommunal service

Målet för regeringens kommunpolitik är att trygga högkvalitativa och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligandet av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och lokala demokratin. Hållbarheten i kommunernas ekonomi befästs genom att bland annat se över kommun- och servicestrukturerna.

Servicesystemet i Finland bygger på kommunernas verksamhet och de har fått det huvudsakliga ansvaret för att ordna och finansiera servicen. Finländsk kommunförvaltning liksom nordisk lokal förvaltning har en stark ställning på grund av dess omfattande uppgifter. Kommunerna i Finland har i viss mån mer omfattande uppgifter än i övriga Norden, särskilt i fråga om hälsovårdstjänster, eftersom dessa ordnas på en separat regional förvaltningsnivå i de övriga nordiska länderna. Bedömningen av kommunstrukturen och metropolmodellerna (2.4.1 internationella metropolförvaltningsmodeller) ska beakta denna viktiga skillnad. Uppgifter, makt och ansvar bestämmer organisationernas storlek, struktur och arbetssätt.

Reformeringen av social- och hälsovården har en stor inverkan på kommunstrukturen och tillhandahållandet av service i framtiden. Enligt servicestrukturmodellen som godkändes i juni är det främst starka primärkommuner som ska ansvara för finansieringen och ordnandet av social- och hälsovården. Den framtida kommunstrukturen avgör hur många social- och hälsovårdsområden som utgörs av kommuner det kommer att behövas utöver de starka kommunerna. De nuvarande sjukvårdsdistrikten slås administrativt samman till specialupptagningsområden (Erva) som ansvarar för vissa centraliserade tjänster och tjänster för specialgrupper samt samordningen av regionala tjänster. Ansvarsfördelningen för ordnandet av tjänster kommer att läggas upp närmare inom social- och hälsovårdsreformen under våren 2013. För denna uppgift har utredare utsetts för varje specialupptagningsområde. Deras uppdrag utgår från upptagningsområden med 50 000–100 000 invånare för social- och hälsovården.

De senaste åren har samarbete över kommungränserna inom serviceproduktionen, vilket möjliggörs i kommunallagen, blivit vanligare såväl på metropolområdet som i övriga Finland. Samarbetsformerna kan vara samkommun, värdkommun eller avtalsbaserat samarbete. Samarbetet mellan kommunerna på metropolområdet är omfattande inom infrastruktur, kollektivtrafik och hälsovård. I fråga om övrig service handlar det ofta om enstaka tjänster och kommuner. I framtiden förändras kommunernas beslutsmakt över produktionen av service för kommuninvånarna, t.ex. genom lagändringen inom hälsovården som garanterar invånarna stor frihet att välja vilken enhet de vill använda för att få service. Kommuner har också på egen hand ökat valmöjligheterna bl.a. genom att bevilja invånarna servicesedlar som även kan användas för att köpa service hos privata leverantörer.

Servicen i huvudstaden skiljer sig till vissa delar från landets övriga kommuner. Detta gäller bland annat främmande språk som skol- och servicespråk samt volymen av socialtjänster för invandrare.

På metropolområdet är de externa effekterna synnerligen stora och metropolinvånarna drar nytta av viss kommunal service över kommungränserna. Anmärkningsvärt är bl.a. att gymnasieeleverna rör sig mycket över kommungränserna, med undantag för Helsingfors och Hyvinge, där under 20 procent av gymnasieeleverna studerar i andra kommuner. Helsingforsgymnasierna tar emot över 20 procent av gymnasieeleverna i Vanda, Grankulla och Sibbo. Gymnasieelever i Borgnäs använder Träskändas gymnasietjänster.

I Helsingforsregionen är antalet sökande till yrkesutbildning klart fler än antalet utbildningsplatser. I utredningen om en tvåstegsförvaltning (arbetsgruppernas slutrapporter) konstaterades att det krävs regional påverkan för utjämning av det riksomfattande utbildningsutbudet för att få extra utbildningsplatser.

En stor del av invandrarbefolkningen har koncentrerats till metropolregionen, särskilt huvudstadsregionen. I framtiden utgör invandrarna en väsentlig del av arbetskraften i Helsingforsregionen. Detta skapar ett tryck på tjänster som främjar integreringen av invandrare (tidig fostran, undervisning, arbetskraftsservice etc.). Utredningen om en tvåstegsförvaltning kom fram till att det ändamålsenligaste är att samarbetet kring utbildning för personer med invandrarbakgrund utvecklas regionalt.

År 2009 ordnades grundläggande undervisning helt eller delvis på främmande språk av kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Träskända. Hyvinge tillhandahåller engelskspråkig undervisning för lägre klasser från hösten 2013. Helsingforsregionens tolkservicecenter är ett samprojekt för städerna Helsingfors, Vanda, Esbo och Grankulla. Centret tillhandahåller tolknings-, översättnings-, och kundutbildningstjänster för invandrararbetets behov.

Servicesamarbete

Planeringen av gemensam service varierar i Helsingforsregionen mycket enligt servicesektor. Kommunerna på metropolområdet samarbetar i fråga om planering och beställning av kollektivtrafik, vattenförsörjning, avfallshantering, specialiserad sjukvård och yrkeshögskoleundervisning (t.ex. Nylands Miljötjänster, HRT, den specialiserade sjukvården inom HNS och Helsingforsregionens miljötjänster HRM). Inom dagvården och den grundläggande utbildningen har regionen kommunspecifika servicelösningar. Dessutom samarbetar enskilda kommuner i att ordna bland annat specialundervisning och undervisning för invandrare. Gymnasieundervisningen ordnas av varje kommun skilt och yrkesutbildningen i huvudsak av samkommuner. Utbildningstjänster på andra stadiet utnyttjas över kommungränserna i en betydligt större omfattning än i resten av Finland. Med tanke på tillhandahållandet av tjänster behövs det ett uttryckligen kundorienterat system för samarbetet över kommungränserna.

I huvudstadsregionen har servicesamarbetet varit avtalsstyrt främst inom infrastruktur och trafik (HRT och HRM) och en del social- och hälsovårdsservice (t.ex. tandvårdsjouren). I samarbetet mellan Kuuma-kommunerna har dessa haft ambitionen att vid sidan av stödtjänster tillhandahålla andra gemensamma tjänster i större skala, men dessa mål har inte uppnåtts i någon större omfattning (t.ex. inom social- och hälsovården). De gemensamma lösningarna är för närvarande begränsade till enstaka tjänster och de har varit svåra att styra på ett övergripande sätt, även ur kommunernas perspektiv.

De grundläggande tjänsterna inom social- och primärvården ordnas i regel i varje kommun skilt och den specialiserade sjukvården genom en landskapsomfattande samkommun (HNS). HNS har även skött hälsovårdscentralernas laboratorie-, röntgen- och apotekstjänster i de flesta kommuner i regionen liksom natt- och veckoslutsjouren i sjukvården för kommunernas räkning. En del av Kuuma-kommunerna har bildat sjukhusbolaget Kiljavan Sairaala Oy. Från och med 2014 kan klienterna fritt välja vilken hälsovårdscentral de anlitar oavsett kommun. Detta kan få betydande effekter speciellt i områden nära kommungränserna. I gränsområdet mellan den specialiserade sjukvården och primärvården pågår utvecklingsarbete. I utredningen av en tvåstegsförvaltning för Helsingforsregionen (2010) såg en grupp social- och hälsovårdsexperter inget direkt samband mellan en förvaltningslösning och lösning av utmaningarna inom sektorn. De bästa resultaten ansågs vara möjliga att uppnå med klar kundfokus och smidiga regionala nätverk.

Servicenätverk och utveckling av servicen

Enligt OECD:s utredning har Finland en mycket exceptionell (decentraliserad) offentlig servicestruktur där finansieringen bör centraliseras utifrån jämlik tillgång till service. Servicesystemet i Finland har sedan gammalt varit uppbyggt runt kommunernas verksamhet.

Enligt närhetsprincipen bör offentlig service ordnas nära kommuninvånarna och organet som beslutar om servicen bör vara så nära nyttjarna som möjligt. Servicen bör tillhandahållas decentraliserat, speciellt om man behöver beakta lokala omständigheter och kommuninvånarnas behov. Om servicen koncentreras alltför långt bort, kan resultatet bli kompromisser som inte tillgodoser någon och blir dyra för kunderna. Däremot kan koncentreringen vara ändamålsenlig om den kan ge klara kostnadsbesparingar eller om servicen har avsevärda externa effekter. I Helsingforsregionen är de externa effekterna betydande, såsom konstaterades i förra kapitlet. I Helsingforsregionen

finns större möjligheter att hitta ännu effektivare lösningar för serviceproduktionen genom både offentlig och privat produktion än i övriga Finland på områden med lägre bebyggelsetäthet.

Genom rätt balans mellan tillgång och finansiering är det möjligt att tillhandahålla effektiv och ändamålsenlig service. Med förändring av förvaltningsstrukturerna är det möjligt att förenkla förvaltningen och uppnå skalfördelar. Utöver ekonomiska fördelar skapar omstruktureringen möjligheter att planera personalresurser genom att frigöra resurser för andra uppgifter och därigenom höja kvaliteten på servicen eller dess mångsidighet. Med tanke på stordriftsfördelarna är serviceenheternas storlek väsentligare än kommunens storlek. Kommunen kan vara stor, men serviceenheterna små eller tvärtom. Väsentlig kostnadspåverkan berör alltid servicenätverket och dess serviceenheter. (Meklin 2012, 323.)

Utveckling av servicen speciellt med tanke på ekonomin och servicenätverken är en aktuell fråga i alla kommuner. Många av kommunerna på metropolområdet har nyligen utarbetat planer för servicenät eller servicestrategier där de drar upp riktlinjer för samarbete inom serviceproduktionen, utveckling av produktiviteten och effektiviteten samt fokusering av servicestrukturerna. I dessa strategier som bygger på serviceprocesser framhävs kommuninvånarens eller familjens behov att som kund få ett bra men kostnadseffektivt stöd- och servicepaket i olika livssituationer oberoende av sektorsgränser, varvid samarbetet mellan förvaltningarna i kundgränssnittet är centralt. Detta förutsätter emellertid att kommunen är tillräckligt stor för att själv ordna centrala tjänster så att den med egna åtgärder kan garantera smidigt samarbete mellan olika förvaltningar och förebyggande arbetssätt.

I större utsträckning än de andra kommunerna betonar Esbo en nätverksbaserad modell med aktiv medverkan av kommuninvånarna, företagen och andra aktörer. Staden har dessutom definierat servicedistrikt med cirka 50 000 invånare som utvecklas som koncentrationer av offentliga och privata tjänster. Flera servicekoncentrationer har även bildats på området för städerna Vanda och Helsingfors. I framtiden bör en modell med flera centra befästas i hela Helsingforsregionen (exkl. åtaganden som ska skötas gemensamt). Serviceinnovationer i kommunerna kan utnyttjas i närservicecentra som i Helsingforsregionen bör definieras oberoende av kommunindelningen.

4.3 Service på svenska i metropolområdet

Av landets svenskspråkiga befolkning bor cirka 28 procent (nästan 81 000 personer) på metropolområdet och de utgör cirka 6 procent av metropolregionens totala folkmängd. Den svenskspråkiga befolkningens relativa andel har sjunkit ett par procentenheter under de senaste 25 åren. Särskilt huvudstadsregionen karakteriseras av befolkningens tvåspråkighet. Detta gör att användningen av svenska i samband med service är mindre omfattande än vad man skulle förvänta sig baserat på den relativa andelen.

Den svenskspråkiga befolkningen bor relativt utspridd inom metropolområdet, som ibland har kallats en svensk glesbygd. Den svenskspråkiga andelen av befolkningen varierar mycket i olika kommuner, från över en tredjedel i Grankulla och Sibbo till under en procent i Mäntsälä.

Med undantag av de uttalat tvåspråkiga kommunerna är det en utmaning för kommunerna inom metropolområdet att tillhandahålla service på svenska på jämlika grunder. Detta beror dels på det smala svenska befolkningsunderlaget överlag, dels på att de behövande har svårt att få tillgång till specialservice. Dessutom uppmärksammas serviceverksamheten på svenska inom ramen för den finskspråkiga organisationen i kommunerna inte alltid tillräckligt för att de motiverade rättigheterna för minoritetsspråket ska tryggas. Särskilt inom social- och hälsovården och utbildningen är det av största vikt att tjänsterna under alla omständigheter kan tillhandahållas på kundens modersmål.

Flera olika studier har utrett de svenskspråkiga tjänsternas ställning på metropolområdet (bl.a. Magma, Delegationen för huvudstadsregionen, Kommunförbundet, SFP). I utredningarna fanns en samsyn om att det är ändamålsenligt att trygga det svenskspråkiga servicesystemet genom utveckling service- och åtgärdshelheter som överskrider förvaltnings- och organisationsgränserna.

Förvaltningsreformer leder inte automatiskt till förstärkning eller försvagning av den svenskspråkiga servicen eller till en bättre fungerande demokrati. De kan dock skapa nya möjligheter till förbättring av serviceverksamheten. Möjligheten att välja service på svenska oavsett kommungränserna är klart positivt för kunderna. Den svenskspråkiga tredje sektorn tillhandahåller av hävd tjänster över kommungränserna.

I utredningarna har också konstaterats att ett närmare samarbete mellan kommunerna i metropolområdet kan medföra bättre planering av och tillgång till service på svenska. Samarbetet kan ge volymfördelar som inte annars är möjliga. Därigenom är det möjligt att trygga i synnerhet tjänster som är hotade på grund av ett svagt kundunderlag. Dylika situationer uppstår speciellt i kommuner där språkminoriteten är liten, vilket avspeglas i beslutsfattarnas engagemang. Dessutom är det enklare att rekrytera kompetent, svenskspråkig personal till större servicehelheter, och vikarie- och jourarrangemangen blir också lättare. Ordnandet av service på svenska kan till och med fungera som vägvisare för annan serviceverksamhet över kommungränserna i metropolområdet.

Volymfördelar kan uppnås genom bättre samordning och byggande av servicehelheter och -kedjor. För detta behövs en metropolförvaltning i vilken ingår ett särskilt organ som samordnar och organiserar service på svenska. Tillhandahållandet av service på svenska ska fortfarande ankomma på kommunerna, men metropolförvaltningen skulle ansvara för avtalspolitiken och upphandla de tjänster som kommunerna inte enkelt kan ordna på grund av tjänsternas natur, kostnader eller smala kundunderlag. Organet ska också bedöma servicebehovet och -utbudet och fungera som en kvalitetskontrollant. Verksamheten ska bygga på en gemensam strategi för utvecklingen av serviceverksamheten på svenska i metropolområdet. Dessutom ska man se till att de som använder tjänsterna är representerade i organet. Samarbetet ska omfatta kommunerna samt organisationer och privata serviceföretag.

Volymfördelar och effektivare serviceverksamhet kan även åstadkommas genom kommunsammanslagningar, men när språkförhållanden förändras ska man genom sammanslagningsavtal och andra arrangemang säkerställa och stärka de svenskspråkigas möjligheter att påverka utvecklingen av serviceverksamheten.

4.4 ICT och digitala tjänster

I regeringsprogrammet konstateras att interoperabla elektroniska tjänster samt informations- och kommunikationstekniken har stor betydelse inom den offentliga förvaltningen och servicen. Det behövs ett närmare samarbete inom informationsförvaltning och kompatibla ICT-lösningar på det funktionellt enhetliga pendlings- och besökstrafikområdet. Strukturförändringarna, systemreformerna, produktivitetsutvecklingen och innehållsproduktionen ställer krav på informationsförvaltningen. Metropolområdet bör vara vägvisare och motor i det riksomfattande utvecklingsarbetet. Områdets roll bör harmoniseras och stärkas, framför allt i planeringen och beställningen av ICT-lösningar. I samband med eventuella kommunstruktur- och/eller metropolförvaltningslösningar på området är det naturligt att stärka och granska ICT-infrastrukturen för hela regionen, strukturerna och möjligheterna som detta ger för utveckling av offentliga och privata tjänster.

Kommunerna i regionen har i olika sammanhang och sammansättningar samarbetat länge i utvecklingen av ICT-lösningar som stödjer gemensamma tjänster och gemensam serviceverksamhet. Målet har varit bland annat att ta fram en regional styrmodell, utnyttja IT-kompetensen och resurserna i hela regionen, utveckla kompatibiliteten av IT-systemen och delta regionalt i riksomfattande utvecklingsarbete, som till exempel i programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati SADe, som är ett av regeringens spetsprojekt. På grund av skillnaderna i organiseringen av informationsförvaltningen i kommunerna och avsaknaden av såväl gemensamma styr- och finansieringsmodeller som samarbetsstrukturer har det praktiska samarbetet inte varit speciellt omfattande till följd av problem vid ansvarsfördelningen i genomförandefasen. Därför har utvecklingen av ICT-projekt med stor potentiell nytta, t.ex. utvecklingen av datasystem för sambruk av barndagvården eller för servicesedlar och köptjänster, fördröjts i kommunerna.

Bristen på gemensamma handlingsmodeller och differentieringen inom informationsförvaltningen beror delvis på att det i Helsingforsregionen inte finns någon övergripande arkitektur. En övergripande arkitektur skulle fungera som stöd vid verksamhetsförändringar och för informationsförvaltningslösningar, vid rationaliseringen av teknik- och programportföljerna, effektiviseringen av processerna och samordningen av verksamheten och informationsförvaltningen. Med en permanent, förutsebar och kompatibel teknik får också företagsverksamheten nya möjligheter att utveckla och förnya tjänsterna inom både informationsförvaltning och innehållsleverans. Genom bredare och djupare ICT-servicesamarbete kan man inom regionen uppnå skalfördelar, avhjälpa överlappningar mellan funktioner och utvecklingsinsatser och därigenom hitta mer utvecklingsresurser och specialkompetens. Dessutom skulle ett bredare konceptperspektiv stödja utvecklingen av styrningen och ledningen i funktionerna.

I nuläget har kommunernas självständighet och självständiga beslut lett till en splittrad servicearkitektur. Detta konstaterades även i ICT-2015-arbetsgruppens rapport, som publicerades i januari 2013. Läget kan illustreras med en landsväg som slutar vid kommungränsen och fortsätter från ett annat ställe i nästa kommun. Andra illustrationer

är att det skulle finnas en egen infart till varje ämbetsverk eller att offentliga och privata bilar skulle ha egna trafikleder med olika regler. Avsaknaden av en gemensam övergripande arkitektur är ett allmänt identifierat problem i olika projekt inom den offentliga förvaltningen. I den nuvarande verksamhetsmiljön finns mycket överlappande utvecklings- och planeringsarbete, dvs. man gör samma sak samtidigt på flera ställen och informationen utnyttjas inte över organisationsgränserna. (Arbets- och näringsministeriet, 2013.)

De senaste åren har nya möjligheter till utveckling av elektroniska tjänster och utnyttjande av tekniken identifierats, särskilt för offentlig serviceproduktion och även för medborgarnas påverkan (bl.a. SADe, JulkiICT, och ICT 2015). I metropolregionens gemensamma konkurrensstrategi konstateras att smidighet i elektronisk ärendehantering och öppen information ökar områdets konkurrenskraft. I stället för att kommunerna i fortsättningen främst utvecklar egna elektroniska tjänster kan de utveckla tjänster tillsammans. Vidare konstaterades att kommunerna bör utnyttja beprövade tjänster som utvecklats av andra kommuner.

Metropolområdet ska vara öppet och lättillgängligt för användare av tjänster och datanät. Ur medborgarnas och kommuninvånarnas perspektiv är Helsingforsregionen en funktionell helhet. Genom att samordna och rationalisera informationsförvaltningen och ICT-funktionerna är det möjligt att uppnå betydande effektivitetsfördelar i utvecklingen av både enskilda kommuners och gemensamma elektroniska tjänster och i innehållsproduktionen. Metropolområdet behöver en gemensam struktur för beslut, styrning, planering och beställning i fråga om gemensamma tjänster och informationsförvaltningssamarbete.

4.5 Förvaltning och beslutsfattande

Finländsk kommunförvaltning har av tradition betonat en representativ demokrati där personer som kommuninvånarna eller fullmäktige valt till förtroendeuppdrag har en central ställning. Kommunens ställning som invånarnas sammanslutning, med ansvar för deras välfärd och utveckling av kommunens livskraftighet, kan endast bevaras om fullmäktige också har verkliga möjligheter att besluta om centrala frågor för kommunen utöver fullmäktiges formella lagstadgade ställning. Vid sidan av den formella makten handlar det om ledamöternas möjligheter att hantera kommunens totala situation och planeringen av ett mångsidigt serviceutbud med stöd av tjänstemännen och faktiskt styra kommunen genom sina beslut. Systemet har inneburit att många kommunala uppgifter förutsatt samarbete med andra kommuner. Beslutsfattarnas verksamhet i kommunöverskridande organ tar allt mer av deras tid och kräver hantering av större och vidare frågor. Kommunernas frivilliga och lagstadgade samarbete har varit omfattande, t.ex. inom hälsovård och yrkesutbildning.

Å andra sidan har systemet inneburit att många kommunala uppgifter förutsatt samarbete med andra kommuner. Kommunernas frivilliga och lagstadgade samarbete har varit omfattande, t.ex. inom hälsovård och yrkesutbildning. Strukturer för samverkan i kommunernas förvaltning och service – m.a.o. samkommuner och bolag – har även skapats i metropolregionen. Dessa har kritiserats för att strida mot en stark kommunal demokrati och transparent beslutsfattande.

När översynen av kommunallagen bereds fäster man särskilt vikt vid hur grundlagens krav på kommunalt självstyrelse och demokrati uppfylls och kommunernas skyldigheter att trygga grundläggande rättigheter. Regeringens utkast till lagförslag ska vid sidan av lagen som helhet i synnerhet behandla bl.a. strukturer för kommunförvaltning och samverkan samt representativ demokrati i kommunala ledningsorgan, inklusive kommundelsförvaltning, och de förtroendevaldas ställning. (Tillsättningsbeslut om organiseringen av översynen av kommunallagen 3.7.2012.)

Samarbetsorganens beslutsfattande

Beslutsfattandet om markanvändning, byggande, boende och trafik har inte kunnat samordnas i tillräcklig grad via nätverksbaserad frivillig samverkan eller lagstadgade landskapsplaner. De utredningar som kommunerna inlett på egen hand, t.ex. om en tvåstegsförvaltning för regionen, pekar också på behovet av att reformera beslutsfattande och samverkan.

Genom ökat kommunöverskridande samarbete har allt mer beslutsmakt överförts från kommuner till samverkansorganisationer. Detta har minskat kommunernas möjligheter att påverka kostnaderna inom vissa serviceområden. Kommunernas företrädare i samverkansorganisationerna är förtroendevalda som utsetts av fullmäktige och kan inte utkrävas direkt ansvar av kommuninvånarna. Förutom utmaningarna i samarbetsförvaltningen minskar de många och komplicerade samarbetsstrukturerna kommuninvånarnas insyn.

När de 14 kommunerna i Helsingforsregionen bereder och fattar beslut gemensamt sker detta i samkommuner, som Nylands förbund, HRT, HRM och HNS. Dessutom bedrivs frivilligt samarbete i olika kommungrupper. Helsingforsregionens samarbetsmöte täcker hela regionen och därtill har såväl huvudstadsregionens kommuner som Kuuma-kommunerna bildat en egen samarbetsgrupp.

Samkommuner

Samkommunerna har egen personal och egna förtroendeorgan med uppgift att sköta beredning och beslutsfattande. Oavsett detta medverkar förtroendevalda och tjänstemän i kommunernas högsta ledning i beredningen av centrala beslut.

Samkommunen Helsingforsregionens trafik planerar och ordnar kollektivtrafiken på sitt verksamhetsområde, upphandlar buss-, spårvagns-, metro-, färje- och närtågstrafik samt ansvarar för utarbetandet av trafiksystemplanen för Helsingforsregionen. Samkommunen sköter marknadsföringen av kollektivtrafiken och passagerarinformationen, godkänner taxe- och biljettsystemet och biljettpriserna samt ansvarar för biljettkontrollerna. I HRT-trafiken gjordes år 2011 cirka 336 miljoner resor, ungefär 60 procent av alla kollektivtrafikresor i Finland.

Kommunerna utövar sin beslutsmakt på en samkommunsstämma. Medlemskommunernas röstetal och styrelseplatserna fördelas enligt grundkapitalandelarna, men en kommun kan ha högst 50 procent av rösterna. Samkommunen har 322 anställda och personalkostnaderna uppgår till 16 miljoner euro.

Helsingforsregionens miljötjänster HRM tillhandahåller avfallshantering och vattenförsörjning för över en miljon invånare i Helsingforsregionen samt regional information om bl.a. luftkvalitet, klimatförändringar och boende. Samkommunen inledde verksamheten vid ingången av 2010 och sammanförde vattenverken i Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda samt avfallshanteringen inom Samarbetsdelegationen för huvudstadsregionen samt region- och miljöinformationen.

På samkommunsstämman fördelar sig medlemskommunernas röstetal och styrelseplatserna i relation till invånarantalet, men en kommun kan ha högst 50 procent av rösterna. Varje kommun har minst en ledamot i styrelsen. Samkommunen har totalt 767 anställda, varav 510 arbetar i vattenförsörjningen, 145 i avfallshanteringen och 38 i region- och miljöinformationstjänsterna. I ledningsuppgifter och förvaltningsservicecentret arbetar totalt 74 personer.

Nylands förbund ansvarar för landskapets strategiska planering, samordning av regionutvecklingsåtgärder, landskapsplanläggning och intressebevakning. Merparten av uppgifterna styrs av regionutvecklingslagen samt markanvändnings- och bygglagen. Framtidsstrategin definieras i landskapsplanen. De viktigaste riktlinjerna finns i landskapsprogrammet som löper över mandatperioden och dess årliga genomförandeplan. Landskapsplanen ska säkerställa en fungerande region- och samhällsstruktur i Nyland långt in i framtiden. Den översiktliga landskapsplanen granskar området som helhet och styr den detaljerade planläggningen.

Landskapsfullmäktige med representanter från kommunernas fullmäktige utövar den högsta beslutsmakten i Nylands förbund. Kommunerna utanför metropolregionen har knappt en fjärdedel av fullmäktigeplatserna. Medlemskommunernas representantskap utser ledamöter till landskapsfullmäktige vart fjärde år så att dess politiska indelning motsvarar kommunalvalets resultat i Nyland. Landskapsfullmäktige utser en landskapsstyrelse, vars sammansättning motsvarar de politiska gruppernas röstandelar i kommunalvalen. Antalet kommunrepresentanter och betalningsandelarna bestäms enligt kommunens folkmängd. Helsingfors har dock ett pristak på 31 procent av de totala utgifterna. Samkommunen har 70 anställda.

En utmaning med tanke på uppfyllelsen av verksamhetsmålen är att ledamöterna i landskapsfullmäktige driver sina kommuners intressen och inte landskapets. Därmed har t.ex. landskapsplanen blivit en kompromiss mellan medlemskommunernas mål, och den saknar tydliga prioriteringar. Viktiga beslut fattas i andra forum och genom avtal med statsmakten. (Loikkanen & Kilpeläinen & Laakso i sakkunnigutlåtande för Nylands förbund 2012; Loikkanen, Laakso & Susiluoto 2012)

Kommunernas planering av markanvändning, boende och trafik har ett starkt regionalt perspektiv. Kommunernas planläggnings- och planeringspersonal är med i det frivilliga MBT-samarbetet och i samarbetsnätverket för de ovannämnda samkommunerna. Kommunernas planläggare är en viktig resurs i planeringen av landskapsplanen,

trafiksystemet och den övriga markanvändningen liksom i kunskapsinhämtningen. De största städerna har nästan hundra arkitekter och andra planerare som anställda i planeringsuppgifter på generalplanens nivå.

Frivilligt samarbete

Helsingforsregionens samarbetsmöte är ett samarbetsorgan med ledande förtroendevalda. Dess samarbetsavtal trädde i kraft vid ingången av 2005. Samarbetsmötet utser delegationen för markanvändning, boende och trafik samt ett tekniskt arbetsutskott (beredningsorgan).

Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla har ingått **samarbetsavtal för huvudstadsregionen** för åren 2009–2012. Utifrån avtalet organiserades ett samarbetsorgan för städernas högsta förtroendemannaledning (delegationen för huvudstadsregionen) och en samordningsgrupp som stödjer verksamheten. Delegationen godkänner visionen och strategin för huvudstadsregionen, behandlar strategiska riktlinjer för utveckling av regionen samt följer upp samarbetet. Samarbetsavtalet har förlängts till den nya mandatperioden 2013–2016.

Kuuma-regionen består av Träskända, Nurmijärvi, Tusby, Kervo, Mäntsälä och Borgnäs. KUUMA-kommunerna avtalade 2003 om strategiskt partnerskap i syfte att reformera servicen och förbättra områdets dragningskraft. Medlemskommunernas fullmäktige godkänner årligen en treårig verksamhets- och ekonomiplan för Kuuma-samarbetet och utser en KUUMA-styrelse som leder kommunsamarbetet och utövar beslutsmakt i genomförandet av verksamhetsplanen. År 2011 utvidgades KUUMA-samarbetet till kommungruppen Neloset när kommunerna Kyrkslätt, Hyvinge, Vichtis och Sibbo beslutade att delta fullt ut i kommunsamarbetet. Vid ingången av 2013 överfördes styrelseverksamheten till direktionen för KUUMA-regionens affärsverk. Direktionen är sammansatt av kommunernas förtroendemannaledning och den leder kommunsamarbetet och affärsverket. KUUMA-direktionen utövar beslutsmakt i frågor som gäller budgeten och verksamhetsplanen till den del detta inte hör till kommunernas fullmäktige. Uppgifterna baserar sig på samarbetet i markanvändning, boende och trafik samt intressebevakning.

Ordförandena i kommunfullmäktige och -styrelser spelar en central roll i det frivilliga arbetet genom sin ställningsfullmakt. Vid beslut som kräver samförstånd anses de kunna förhandla för sina kommuners räkning genom sin ställning. Beredningsansvaret för besluten finns hos kommundirektörerna, som kan bestämma över den tid som kommunernas sakkunniga använder för beredningen. Vid beslutsfattandet i respektive kommun är kommundirektören föredragande i kommunstyrelsen.

Den centraliserade beredningen har inneburit en stor tidsbelastning på ordförandena i fullmäktige och styrelser samt kommundirektörerna i anslutning till samarbetsmötena och kommunernas eget beslutsfattande. Detta understryks av att kommundirektörerna även medverkar i statens gemensamma beredning av metropolregionens frågor utöver samarbetet mellan kommunerna. Överlappningar finns särskilt i beredningen av markanvändning, boende och trafik genom att kommunernas sakkunniga måste hantera och bereda ett nästan identiskt ärende i flera organisationers beredningsprocesser. Detta arbete har dock kunnat minskas genom rationalisering av beredningen via MBT-delegationen i samarbetsmötet för Helsingforsregionen.

Under kommun- och servicestrukturreformen skulle stadsregioner som nämns i den s.k. ramlagen (lagen om en kommun- och servicestrukturreform) genomföra planer vars verkställande bedömdes under Paras-reformen. År 2008 publicerades sakkunnigas bedömningar om planerna. Enligt dessa utgör organisationssättet för samarbetet i Helsingforsregionen en osäkerhetsfaktor i genomförandet av planerna. Samarbetsplanerna hade beretts i tre olika kommungrupper. Resultaten från deras arbete sammanställdes i form av gemensamma planer.

Organisering i kommungrupper ansågs ha fördelar när ett samarbete ska organiseras i en stor region. Det kan dock bli svårt att uppnå målen ur regionens perspektiv. Förutom kommungruppernas egna samarbetsstrukturer har även samarbetet för hela Helsingforsregionen egna strukturer. Detta ansågs ha lett till tunga samarbetsstrukturer och delvis överlappande samarbete mellan kommunerna i området.

Kommungruppen Neloset (Hyvinge, Kyrkslätt, Sibbo och Vichtis) ansågs inte utgöra en ändamålsenlig samarbetsgrupp enligt utvärderingen av planerna för stadsregioner. De senaste åren har kommungruppens samarbete integrerats i dels Kuuma-kommunernas samarbete och dels huvudstadsregionens samarbetsnätverk. Även utredningen om en tvåstegsförvaltning som gjordes av kommunerna i Helsingforsregionen nämnde den varierande sammansättningen av regionala aktörer. Vid utredningstidpunkten fanns det ännu fyra aktörer med inriktning på gemensamma ambitioner och samarbete.

I utvärderingen av Kuuma-kommunernas samarbete (FCG Efeko Oy 2008) konstaterades att utmaningar hade uppstått på grund av osammanhängande utvecklingsverksamhet, otillräckliga resurser för vissa spetsprojekt samt förseningar vid beredning och beslutsfattande.

I modeller där samarbetet vilar på frivillig grund har samarbetet varit mycket starkt medan man även där observerat att det finns överlappande arbete mellan olika instanser. Beslutsfattandet kan vara komplicerat och i synnerhet servicesamarbetet blir inte starkt organiserat utan samkommunsöverenskommelser, som t.o.m. styrdes genom lagstiftning på riksnivå.

Det finns synnerligen livligt samarbete i Helsingforsregionen, som har varit progressivt och baserat sig på frivillighet. Med hänsyn till områdets helhetsutveckling samt effektivt beslutsfattande borde det finnas tydligare strukturer för beslutsfattandet i hela området.

4.6 Demokrati och deltagande

Grundlagen tryggar kommuninvånarnas självstyre, som innebär att alla som bor i kommunen har ett gemensamt ansvar för kommunens utveckling och tryggandet av välfärden. Den kommunala självstyrelsen är uttryckligen kommuninvånarnas självstyrelse. Kommunal demokrati bygger till stor del på representation. Enligt kommunallagen utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Fullmäktige ska dessutom trygga kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens beslutsfattande.

Fullmäktige är ett demokratiskt valt beslutsorgan där ärenden som beretts av kommunstyrelsen behandlas. Nämnderna leder serviceverksamheten inom sina förvaltningar och lämnar förslag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i ärenden som gäller förvaltningarna. Förtroendevalda i dessa organ tvingas hantera ett stort sakområde som påverkar kommuninvånarnas liv, bl.a. genom kommunens service. De förtroendevalda har ofta varken möjlighet eller tid att hålla direktkontakt med invånarna i olika kommundelar, särskilt i stora kommuner, medan hanteringen av specifika förhållanden i olika delar av vidsträckta kommuner kräver att de förtroendevalda sätter sig in i dessa. Tidskraven på de förtroendevalda ökar kontinuerligt och vissa kommuner, främst större, har förtroendevalda som arbetar på hel- eller deltid. Medborgarnas politiska engagemang och tilltro till de demokratiska institutionerna har försvagats under de senaste tio åren. Exempelvis vid kommunalval har problemet var ett relativt lågt valdeltagande.

Kommunen är för invånarna en identitetsfaktor som de kan identifiera sig med. Som en del av sk. ARTTU-utredningen riktades hösten 2008 till kommuninvånarna en enkät, där utreddes kommuninvånarnas identifiering med olika områden. Knappt hälften av invånarna identifierar sig med området mindre än en kommun, dvs. en kommundel eller bostadsområde. Med en region identifierade sig över 40 procent. Med sitt landskap identifierade sig ungefär hälften, men även oftare identifierade man sig med Finland eller Norden. (Pekola-Sjöblom, 2011). Större områden än kommuner kan vara objekt för identifiering och på metropolområdet med dess aktiva pendling och besökstrafik över kommungränserna kan man mycket väl förvänta sig att invånarna även identifierar sig med områden som överskrider kommungränserna. På metropolområdet behövs det kommundelsstrukturer som stödjer invånarnas självstyrelse samt ett demokratiskt beslutsfattande som täcker hela området och en långsiktig utveckling av det (se kapitlet ovan). (Finansministeriet 2011.)

Ett sätt att stärka närdemokratin har varit att inrätta olika kommundelsorgan, kommittéer och kommundelsnämnder i syfte att förbättra när- och lokalsamhällenas möjligheter att påverka och deras funktion. Vid förändringar av kommunstrukturen inrättas ofta kommundelsnämnder. Med dessa avses organ som inrättats för att sköta frågor som gäller en kommundel, antingen som en officiell del av kommunens organisation eller ett inofficiellt samarbetsorgan mellan kommunens organisation och kommundelen.

I praktiken har kommunernas lokala organ blivit diskussionsfora mellan invånarna och kommunen, utan verklig beslutanderätt och befogenheter. För inrättande av kommundelsnämnder med verklig planerings- och beslutanderätt, budgetmakt och befogenheter krävs bestämmelser i den nya kommunallagen. Eftersom modellen med kommundelsnämnder inte lämpar sig för alla kommuner bör kommunfullmäktige ändå ha beslutanderätt över inrättandet av dem, antingen självständigt eller på initiativ från invånarna.

Våren 2012 startade finansministeriet och justitieministeriet en utredningshelhet där man i en del utredde alternativ för utveckling av demokratin och medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkan. Enligt forskarna Ritva Pihlaja och Siv Sandberg (Finansministeriet 2012), som granskat lokala organ, har kommunernas lokala organ i

praktiken blivit diskussionsforum mellan invånarna och kommunen, utan verklig beslutanderätt och befogenhet. Forskarna har föreslagit att lokala organ ges verklig planerings- och beslutanderätt, budgetmakt och befogenheter för att öka effekterna. Enligt dem skulle inrättandet av sådana organ kräva bestämmelser i den nya kommunallagen. Eftersom en kommundelsnämnd som verksamhetsmodell inte kan tillämpas i alla kommuner, borde kommunfullmäktige ha behörighet att inrätta kommundelsnämnder antingen själv eller på initiativ av kommuninvånarna.

Som ett alternativ till att stärka närdemokratin har Pihlaja och Sandberg föreslagit den s.k. närkommunmodellen, där kommuner som slås samman skulle kunna fortsätta verksamheten som närkommuner.

När tjänster som kräver ett stort befolkningsunderlag överförs till större kommuner skulle närkommunen, som är närmare invånarna, få ansvaret för de viktigaste närtjänsterna, uppgifter som kräver lokalkännedom samt utvecklingen av områdets näringsverksamhet. Närkommunen kan ha en viktig roll i att stärka identiteten samt förbättra trivseln och samhörigheten inom området. Enligt förslaget får närkommunen ett grundanslag ur storkommunens budget och kan fatta självständiga beslut om hur budgetmedlen används, men den har inte beskattningsrätt. Liknande tankar fanns i förslagen till metropolförvaltningsmodell från Tolkki, Airaksinen och Haveri (2010). I samband med inrättandet av en metropolförvaltning bör man överväga hur invånarnas möjligheter att påverka kan tryggas genom områden med självstyrelse.

Enligt den nuvarande kommunallagen är kommunen redan i dag skyldig att ordna informations- och samrådsmöten. Man kan ta reda på kommuninvånarnas åsikter genom enkäter innan beslut fattas. Kommunen kan ordna samarbete mellan olika aktörer och understödja verksamhet som sker på eget initiativ samt planering och beredning av sådan verksamhet. Nya sätt för deltagande och påverkan behöver utvecklas, varvid olika elektroniska metoder som internet och sociala medier kommer i fråga.

I samband med demokratidebatten misstänker man ofta stora kommuners förmåga att trygga invånarnas påverkansmöjligheter. Misstankarna ökar i samband med planering av kommunstrukturändringar. Stora städer har ändå fäst uppmärksamhet vid kommuninvånarnas deltagande och inflytande. Till exempel Helsingfors, Vanda och Esbo städer har under de senaste åren utvecklat kommuninvånarnas och kundernas påverkansmöjligheter och –kanaler i samband med utvecklande av service och förbättring av levnadsmiljön. I Helsingfors har man t.ex. fortsatt med demokratiprojektet genom att utse tio områdesvisa pilotprojekt för medborgarpåverkan initierade av invånarna och andra lokalföreningar. I Vanda har man utvecklat delaktighet genom programarbete. Delaktighetsmodellen i enlighet med stadens strategi syftar till att skapa bättre interaktion mellan offentlig förvaltning, kommuninvånarna och andra intressegrupper. Även i Esbo har man som en del av kommunstrategin strukturerat utvecklat olika verksamhetssätt för närdemokratin. Som startpunkt för beredningen genomfördes en webbintervju riktad till esboborna, personalen, förtroendevalda och centrala intressegrupper. Som svar fick man, att viktigast är kund- och invånarnära service.

Kommunstrukturändringarna förutsätter åtgärder ang. närdemokrati och utvecklande av deltagande- och påverkanssätt när kommunstorleken växer. I samband med helhetsöversynen av kommunlagen bereds likaledes förstärkningar för förtroendevaldas arbetsmöjligheter och –sätt.

Utvecklingen av kommuninvånarnas möjligheter till deltagande och påverkan får inte glömmas om utvecklingen av förvaltningsstrukturerna i området baseras på alternativet med en metropolförvaltning som utses i allmänna val. När gemensamma uppgifter samlas hos en metropolförvaltning är det uppenbart att man måste överväga ytterligare sätt som metropolkommuninvånarna kan använda för att påverka och delta i beslutsfattandet och utvecklingen av sin närmiljö jämsides med den representativa demokratin och en demokratisk metropolförvaltning.

Fullmäktiges ringa inflytande och bristande öppenhet i beslutsfattande gentemot samkommuner och andra överkommunala organisationer har kritiserats mycket. Kommuninvånarnas inflytande har ansetts vara ännu mindre. När gemensamma uppgifter eventuellt samlas hos en metropolförvaltning är det uppenbart att man måste överväga ytterligare sätt som kommuninvånarna kan använda för att påverka och delta i beslutsfattandet och utvecklingen av sin närmiljö jämsides med den representativa demokratin och en demokratisk metropolförvaltning.

Ur närdemokratisynvinkel finns det utmaningar redan i den nuvarande modellen. Eventuella strukturändringar, som syftar till att skapa en metropolförvaltning eller större kommuner, ökar trycket på att skapa en ny sorts närdemokrati för att trygga medborgarnas påverkansmöjligheter. I samband med ev. fortsatta utredningar ska man speciellt beakta denna sak samt kommuninvånarnas deltagande även i ordnande och produktion av service.

5 EVENTUELLA STRUKTURFÖRÄNDRINGAR PÅ METROPOLOMRÅDET

Förhandsutredningens mål är att föreslå strukturella alternativ för lokal förvaltning i metropolregionen som tryggar invånarnas välfärd, ökning av arbetstillfällen och internationell konkurrenskraft på metropolområdet. I överensstämmelse med kommunreformens mål är grundalternativet starka primärkommuner med tillräckliga resurser och kompetens att ordna servicen utan komplexa samarbetsstrukturer. En primärkommun är till samhällsstrukturen det naturliga område där människor bor, arbetar och uträttar ärenden. Den kan även ta ansvar för att förebygga segregation och stärka den internationella konkurrenskraften. På metropolområdet förutsätter målet en kraftig förändring av kommunstrukturen och betydligt färre kommuner.

I regeringsprogrammet anges som mål att behovet av en särskild lag om metropolområdet ska utredas och enligt regeringens intentioner ska även någon typ av metropolförvaltning utredas. Den eventuella metropolförvaltningens uppgifter och befogenheter är kopplade till kommunstrukturen: ju större kommunerna är, desto mindre blir metropolförvaltningens roll och tvärtom. Om förändringarna av kommunstrukturen blir små är det sannolikaste alternativet en stark och självständig metropolförvaltning. Då flyttas uppgifter från kommuner, samkommuner och staten över till metropolförvaltningen.

I kommunernas yttranden över förslagen från strukturarbetsgruppen för kommunförvaltningen förordade flertalet kommuner utredning av en s.k. metropollösning som ett alternativ till kommunstrukturutredningar. Metropollösningen har som mål att förenkla, effektivera och förtydliga den nuvarande planeringen och beslutsfattandet inom regional service, särskilt i markanvändnings-, bostads- och trafikfrågor, i syfte att utveckla demokratin, förbättra den internationella konkurrenskraften och förebygga segregation.

Inom metropolområdet kräver storleken på det område där människor arbetar och uträttar ärenden samt den täta samhällsstrukturen över flera kransområden någon slags metropolförvaltning utöver starka primärkommuner. Med 1–2 kommuner i Helsingforsregionen kan metropolförvaltningen bygga på bindande avtal inom regionen och med kommunerna i Nyland. Starka kommuner kan ingå avtal med och engagera olika aktörer i syfte att nå gemensamma mål. Om förändringarna av kommunstrukturen blir mindre, behövs en administrativ metropolorganisation. Kommunstrukturen påverkar således hur mycket makt och ansvar metropolförvaltningen får.

5.1 Dagens utmaningar för kommunerna på metropolområdet

Utmaningarna för metropolområdet är allmänt kända. Beslut som enstaka kommuner fattar ur egna utgångspunkter har väsentlig inverkan på andra kommuner, deras invånare och näringslivet. Kommunernas beslut har inte på bästa sätt främjat utvecklingen av Helsingforsregionen som helhet och som livsmiljö för invånarna. Helsingforsregionen är en funktionell helhet där lösningar för internationell konkurrenskraft, markanvändning, boende och trafik och segregation liksom smidigheten i vardagen förutsätter beredning och beslutsfattande över dagens kommungränser.

Metropolområdets särdrag gör att invånarnas pendling och besökstrafik skiljer sig märkbart från andra urbana kärnområden i Finland. Invånarna pendlar och uträttar ärenden utan att bry sig om kommungränserna, vilket framgår klart av SYKE:s uppföljande undersökningar och prognoser om mobiliteten. Ökad valfrihet i kommunernas service medför ett tryck på att skapa nya typer av servicehelheter, såsom det är fråga om i bl.a. social- och hälsovårdsreformen. En viktig utmaning på metropolområdet blir att stärka regionala centra, som ligger vid kollektivtrafikens knutpunkter och utgör viktiga arbetsplats- och servicekoncentrationer, och dit boendet bör styras i ökande grad.

Förtätning av samhällsstrukturen, förebyggande av klimatförändringar, tryggande av tillräcklig bostadsproduktion och social integration samt förbättring av den internationella konkurrenskraften är de primära orsakerna till att man måste överväga om metropolområdet behöver en starkare aktör än dagens samarbetsformer. En utveckling som innebär utglesning av samhällsstrukturen på kransområdet, mer trängsel på kärnområdet, ökade boendekostnader och större koldioxidutsläpp från trafiken kommer att fortgå om man inte gör betydande förändringar i planläggningssystemet. Bostadsproduktionen i regionen har inte kunnat möta problemen på bostadsmarknaden så som produktionen nu är organiserad. I den regionala bostadspolitiken ingår förebyggande av regional segregation. När det förebyggande arbetet kräver tjänster som fokuseras och skräddarsys enligt målgrupper och områden bör kommunernas kostnader för detta beaktas i statsandelsgrunderna.

Regionen bör ha en gemensam vision och plan för invandringen samt avtal om påkallade åtgärder och fördelning av invandrare mellan olika kommuner. Problem i utbudet av tjänster för sysselsättning och utbildning av invandrare kan inte lösas med dagens kommunstruktur och samarbetsförfaranden. Alla kommuner i regionen bör ta sitt ansvar för utvecklingen av regionens konkurrenskraft. Detta kräver intensivt och nära samarbete mellan kommuner och andra aktörer i stället för dagens utspridda insatser och projekt.

I kapitel 3 och 4 behandlas nuläget i samarbetet på metropolområdet och relaterade utmaningar ur olika perspektiv. Kommunsamarbetet som byggt på frivillighet och samkommuner samt intentionsavtal mellan kommunerna och staten har inte haft tillräcklig effekt med tanke på metropolområdets utmaningar och samarbetsmål. Även i enstaka samarbetsfrågor fattas besluten allt oftare av kommunernas fullmäktige. Resultaten i ett samarbete som bygger på enstaka avtal blir mycket osäkra på grund av den spridda och långsamma beredningen.

Beslutsfattandet är utspritt på grund av det komplexa samarbetet. Det saknar såväl transparens som legitimitet. Vilja eller utrymme att visa politiskt ledarskap har inte funnits i regionen. Beslutssystemet anses vara rörigt och uppgifterna överlappande med många regionala aktörer. Samarbetet kräver mycket resurser av de förtroendevalda och beredningsapparaten, vilket har skapat missnöje med nuläget i samarbetet.

I samarbetet inom Helsingforsregionen verkar också olika intressenter som ser på genomförandet utifrån sina perspektiv och behov. Detta har lett till målkonflikter mellan olika aktörer, vilket bromsar ett effektivt samarbete. Huvudstadsregionens kommuner och Kuuma-kommunerna har egna allianser. Intressekonflikter finns även inom allianserna. Detta har lett till regionala och landskapsbaserade kompromisslösningar som inte är optimala ur hela regionens perspektiv (bl.a. i landskapsplanläggning och avtal om kostnadsersättning vid serviceproduktion över kommungränser).

Sammanfattningsvis med hänsyn till metropolkriterierna kan konstateras, att den nuvarande verksamhetsmodellen inte bidrar till det bästa möjliga resultatet för områdets utveckling. I framtiden kan man med fog kräva bättre hantering av helheten och mer systematik i genomförandet.

5.2 Möta metropolområdets utmaningar genom kommunstrukturen

Enligt 4 § i kommunindelningslagen kan kommunindelningen ändras, om ändringen förbättrar kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt, servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området, verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. En kommunstrukturlag som ska ersätta kommunindelningslagen bereds. Utkastet är på remiss i kommunerna till den 7 mars 2013. Lagen ska bl.a. definiera kommunernas utredningsskyldighet och -grunder. En utredningsgrund är att självförsörjningsgraden i fråga om arbetstillfällen understiger 80 procent och för stora stadsregioner att utpendlingen till centrumkommunen är minst 35 procent. Ytterligare utredningsgrunder är att en tätort expanderar över kommungränsen eller alternativt att området är utsatt för ett tillväxttryck från centralorten i en annan kommun.

På metropolområdet avviker utredningsskyldigheten från de andra stadsregionerna på grund av områdets särdrag, bl.a. storleken på pendlingsområdet och den sammanhållna samhällsstrukturen. Enligt utkastet ska kommunerna inom området utreda sammanslagning på områden där det finns ett betydande behov av att förtäta samhällsstrukturen på grund av en gemensam centralort och dess tillväxttryck. Därtill gäller utredningsskyldigheten områden som bildar en funktionell helhet och är motiverade med tanke på metropolområdet som helhet. Kommunerna på metropolområdet berörs även av kravet på 20 000 invånare som befolkningsunderlag för ordnande av service samt ekonomiska grunder. Sistnämnda grunder finns inte på området, men befolkningsunderlaget är mindre än 20 000 i Grankulla, Sibbo och Borgnäs. Den mest krävande servicen inom social- och hälsovårdens ansvarsområden torde förutsätta en kommun med minst 50 000 invånare eller en gemensam organisation. På metropolområdet uppfyller fyra kommuner villkoret. Med avseende på starka primärkommuner behövs alltså avsevärda förändringar i kommunstrukturen för att behålla servicen på krävande basnivå inom kommunen.

Kommunerna på metropolområdet hör till de mest framgångsrika i Finland ekonomiskt och funktionellt. I Helsingforsregionen är dock kommunernas beroende av regionens övriga kommuner för sin livskraftig och funktionsförmåga den största i landet. Invånarna på metropolområdet delar en gemensam miljö för arbete, ärenden, studier samt motions- och kulturintressen, särskilt i huvudstadsregionen. Administrativt är invånarna i regionen

bundna till de nuvarande kommunerna och deras service, men till identiteten är de i ökande grad dels metropol- eller världsmedborgare och dels boende i sina stadsdelar och bostadsområden.

De senaste åren har endast ett fåtal förändringar och utredningar av kommunindelningar skett på metropolområdet. Dessa har inte lett till förändringar i kommunstrukturen bortsett från kommundelsöverföringen mellan Helsingfors, Sibbo och Vanda 2009. Kervo, Träskända och Tusby utredde 2006 en ändring i kommunindelningen och kommundelsöverföring för området Ristikytö. De senaste årens viktigaste initiativ för ändring av kommunstrukturen handlade om Helsingfors och Vanda 2010. Vandas villkor för att inleda utredningsarbetet var en metropolförvaltningsutredning på området för de 14 kommunerna i regionen. Utredningen om en tvåstegsförvaltning för regionen inleddes samtidigt med utredningen om Helsingfors-Vanda.

I utredningen om Helsingfors-Vanda gjordes en preliminär granskning av hoten och möjligheterna vid en sammanslagning, men den ledde inte till en ändring i kommunindelningen. Vanda motiverade sitt negativa beslut med de i utredningen nämnda hoten och uppskattningarna av sammanslagningens direkta kostnader. I utredningens slutsatser gjorde man uppskattningar av **kostnader av engångskaraktär** för harmonisering av datasystem och löner samt hänvisningar till olika temagruppers syn på sammanslagningens fördelar och nackdelar. Bland fördelarna såg man en mångsidigare näringsstruktur, större strategiska utvecklingsresurser och ökad kompetens inom markanvändning. Likaså konstaterades att sammanslagningen kan resultera i Finlands produktivaste kommunorganisation, om den kopplas till en grundlig översyn av strukturer, ledningssystem samt löne- och belöningssystem. Vidare bedömdes att en större stad kan vara effektivare i att förebygga segregation i den urbana strukturen och servicen, men den sågs även som ett hot för den nya kommunen.

De senaste åren har man därmed vid två tillfällen nått initialfasen för en sammanslagning, men regelrätta förhandlingar i en avtalsfas har inte inletts. Eftersom inget utkast till sammanslagningsavtal togs fram kunde man inte precisera möjligheterna i kommunsammanslagningen, varvid hoten blev dominerande på grund av den normala misstänksamheten mot förändringar.

Beredning av sammanslagningsavtal är en process där kommunernas olika intressen formas till en gemensam syn och vilja. Därtill definieras bl.a. målen för bättre servicestruktur och produktivitet samt eventuella hot och hur dessa ska mötas. Vid mekanisk uppskrivning av servicekostnaderna till den nya kommunens högre kostnadsnivå görs antagandet att man i sammanslagningsavtalet eller den nya kommunens fullmäktige inte förmår fatta beslut om servicenätverket och förbättring av produktiviteten. Först när konkreta mål och avtalspunkter finns på papper kan fullmäktige bedöma och ta ställning till om ändringen av kommunstrukturen är ändamålsenlig utifrån den nya kommunens mål och de åtgärder som anges i utkastet till sammanslagningsavtal. Vid genomförandet av de senaste årens stora kommunsammanslagningar har man försökt komma bort från tänkandet i s.k. mekaniska kommunsammanslagningar.

Hot som oftast nämns är sämre möjligheter för kommuninvånarna att påverka och distansering från kommunen samt svagare ställning för mindre och avlägsna tätorter och sammanslagna kommuner (servicen koncentreras och områdena utarmas). Andra farhågor handlar om omöjligheten i att styra en stor kommun, ineffektiv verksamhet, ökad administration samt att de mindre kommunernas verksamhetskultur och goda praxis försvinner. Samarbetet tros bli svårare om en kommun blir för stor i förhållande till de andra kommunerna i regionen. På metropolområdet anses ett ytterligare hot vara att segregationsproblemen kan sprida sig till den nya kommunen.

De största kommunerna på metropolområdet har redan stora krav på sig att trygga kommundelarnas och deras invånares möjligheter att påverka. Misstankarna om försämringar i kommuninvånarnas deltagande och kommundelarnas möjligheter att påverka är starkast före tidpunkten för sammanslagningen. Kommunerna är medvetna om detta, och de mindre kommunerna tycker att det är nödvändigt att trygga kommundelarnas jämlikhet. I sammanslagningsavtalen anges således former för tryggande av den representativa demokratin på de gamla kommunernas områden och åtgärder för att säkerställa kommuninvånarnas deltagande. På grund av avtalen och det specifika trycket förbättras förutsättningarna för kommuninvånarnas och kundernas inflytande jämfört med icke sammanslagna kommuner (t.ex. Paras-utvärderingsprogrammet Arttu samt utvärderingar av sammanslagningarna i Jyväskylä och Kouvola).

Farhågor om kommunsammanslagningens konsekvenser kan leda till investeringsbeteende och beslut som inte skulle ha fattats utan sammanslagningen och som får ekonomiska konsekvenser för den sammanslagna kommunen. En kommun där man befarar försämringar i möjligheterna att påverka och i utvecklingssatsningarna kan träffa avgöranden som siktar på att få investeringar till kommunen före kommunsammanslagningen. Å andra sidan kan en kommun med dålig ekonomisk bärkraft skjuta upp behövliga investeringar till den nya kommunen. Här är det

viktigt att observera att kostnadseffekterna inte beror på kommunsammanslagningen i sig utan beror på bristande förtroende för den nya kommunens förmåga att trygga utvecklingen inom hela området och därav följande partiella optimeringslösningar.

Erfarenheterna av kommunsammanslagningar är överlag avsevärt positivare än den rådande attityden till dem. Efter en sammanslagning är kommuninvånarnas och mediernas bevakning av kommunens verksamhet avsevärt noggrannare än i kommuner där ingen sammanslagning skett. Även kommuner som inte har slagits samman måste få ekonomin i balans och göra ingrepp i servicenätverket. I dessa lägen letar man efter andra orsaker än sådana som följer av kommunstrukturen. Förutom besparingsåtgärder kan orsakerna bakom ett avgörande som gäller servicenätverket vara relaterade till efterfrågan, t.ex. att gymnasieelever söker sig till andra skolor än de lokala. En kommunsammanslagning medför vissa kostnader, men behovet av att få ekonomin i balans har oftast uppstått redan före sammanslagningen och påverkats av omvärldsförändringar i verksamhetsmiljön (kommunens inkomstbas, förändrade servicebehov). Sammanslagningen ger dock större möjligheter att få ekonomin i balans. Anpassningsåtgärder som övervägts har kanske skjutits upp till efter sammanslagningen om kommunerna bestämt sig att gå samman.

Enligt studier och utvärderingar av sammanslagningar är de viktigaste fördelarna för stora kommuner bl.a. ökad livskraft, konkurrenskraft och dragningskraft, förstärkt organisering av servicen och planering av markanvändningen samt ökat inflytande för ett demokratiskt valt fullmäktige. Kommunerna har sparat in förvaltningskostnader när avgångar på grund av pensionering och andra orsaker utnyttjats i personalplaneringen. Redan under de tre första åren har en betydande andel av administrationens och tjänstemännens befattningar antingen lämnats vakanta eller tillsatts internt i Nya Jyväskylä (ca 60 %) och Nya Kouvola (ca 40 % exkl. internt tillsatta). Nackdelarna består oftast av olika sammanslagningskostnader som är nödvändiga för att bilda den nya kommunen. Andra utmaningar under de första åren är problemen att sammanjämka olika verksamhetskulturer och att finna en verksamhetspraxis för den större kommunen. Detta kan leda till ineffektivitet i verksamheten. Viktiga utmaningar är också att möta de ökande kraven på politisk och professionell ledningskompetens samt att skapa en så platt organisation som möjligt.

5.3 Möta metropolområdets utmaningar genom en metropolförvaltning

Metropolområdet definieras i dag som området för de 14 kommuner som ingår i delegationen för metropolpolitiken. Helsingforsregionen är motor för ett ännu större område, men det klart största samarbetshovet finns inom regionen. Lösningsmodellerna ska främja planeringssamarbete med de kommuner och landskapsförbund som omger metropolområdet. Aktörerna kan föreskrivas skyldighet att samverka i planeringen av markanvändningen.

Enligt internationella jämförelser varierar metropolförvaltningslösningarna i olika länder (se 2.4). Bakom dem ligger alltid landets konstitutionella historia, politiska system och kulturella faktorer. I regel finns dock metropolförvaltningarna på mellannivå. I Helsingforsregionen bör metropolförvaltningen ges förutsättningar att fatta beslut med tanke på regionen som funktionell helhet oberoende av kommungränser. En stark metropolförvaltning krävs i ett läge där kommunsammanslagningar inte sker eller om de blir få.

Hållbar utveckling av området utan betydande förändringar av kommunstrukturen förutsätter en metropolförvaltning. Kommunernas nuvarande sätt att samverka, avtala och besluta om målen för utveckling av regionen och de åtgärder som måluppfyllelsen kräver ger inte tillräckliga resultat. Målen kommunerna sätter i samförstånd är inte tillräckligt ambitiösa för att kunna lösa regionens konkurrensutmaningar och skapa förutsättningar för en tillräckligt stor ekonomisk tillväxt som garanterar den kommunala servicenivån och en god boendemiljö för invånarna. I ett frivilligt samarbete genomför kommunerna inte avtalade åtgärder, t.ex. i bostadsproduktionen, vilket leder till blygsamma samarbetsresultat när det handlar om att påverka regionens utveckling. En metropollag och andra lagstiftningsåtgärder krävs för att inrätta en metropolförvaltning och säkerställa dess verksamhet. Bestämmelser om metropolförvaltningens uppgifter, beslutsfattande och finansiering införs i lagen.

Uppgifterna handlar om regionens konkurrenskraft, närings- och innovationspolitik, markanvändning, boende och trafik (MBT-frågor inkl. en metropolplan), segregation, arbetskraft och invandring. Därtill får metropolförvaltningen ansvar för prognostisering och ordnande av yrkesutbildning samt organisering av den för området viktiga ungdomsgarantin samt läroavtalsutbildningen. Andra serviceuppgifter blir bl.a. HRT:s kollektivtrafik och HRM:s kommunaltekniska service eftersom dessa samkommuners verksamhet och

beslutsfattande med tillhörande stora investeringar har en nära koppling till utvecklingen av samhällsstrukturen. Likaså bör man överväga om uppgiften att koordinera den svenskspråkiga servicen ska ges till metropolförvaltningen.

Lagen skapar ingen ny förvaltningsnivå eftersom dagens samkommuner (Nylands förbund, HRT, HRM) och frivilliga samarbetsorganisationer (samarbetsmötet, huvudstadsregionen, Kuuma) utgör basen för verksamheten. När funktioner slås samman och överförs till metropolförvaltningen kan förvaltningsnivåerna minskas och göras transparentare. Beslutsfattandet bygger på direkta val som förrättas vid i samband med kommunalvalen. Servicefunktioner drivs som affärsverk vars direktioner ansvarar för produktionen.

Det finns flera finansieringsalternativ för metropolorganisationen: egen beskattningsrätt t.ex. genom överföring av kommunernas fastighets- eller samfundsbeskattningsrätt, andelsavgifter beräknade på kommunernas skatteinkomster, anslutnings- och bruksavgifter, taxor inom servicefunktioner samt hyresintäkter, upplåning för större investeringar samt väg-/trängselavgifter och fondering av dem för kommande trafikinvesteringar. Dessa finansieringsalternativ måste utredas närmare om en metropollag bereds.

Konkurrens- och arbetskraft

Utveckling av metropolens konkurrenskraft förutsätter ett gott och fungerande samarbete: det måste finnas en bred samsyn och gemensamma mål för utveckling av metropolområdet. Här krävs satsningar. Kommunernas potential och tillgängliga instrument i bl.a. arbetskrafts-, bostads- och trafikfrågor måste användas effektivt för att åstadkomma en (reell) utveckling av områdets konkurrenskraft. Därför måste tillvägagångssätten, förvaltningsstrukturerna och samverkan i regionen förändras.

Metropolförvaltningen blir en stark aktör när man vill profilera sig, påverka och agera internationellt eller nationellt och fatta beslut utifrån hela regionens intressen och utveckling. Den har ansvar för centrala uppgifter med tanke på regionens konkurrenskraft och företag, t.ex. planering av markanvändning och tillräcklig bostadsproduktion. Den ordnar yrkesutbildning för att utbilda kompetent arbetskraft och för att i synnerhet unga och invandrare ska få sysselsättning och läroavtalsutbildning. Dessa uppgifter handlar även om att förebygga segregation. Närings- och arbetskraftsbyråernas närings- och sysselsättningsrelaterade uppgifter föreslås bli överförda till metropolförvaltningen.

Markanvändning, boende och trafik; metropolplan

Planläggningssystemet är kopplat till många utvecklingsåtgärder för områdets konkurrenskraft och invånarnas livsmiljö. Målet med att se över systemet är att öka dess effektivitet, att samla beredning, beslutsfattande och verkställande av markanvändnings-, boende- och trafikärenden i samma process, att utveckla demokratin och öka insynen samt förtydliga de olika aktörernas roller och ansvar. Det nya systemet ska i synnerhet främja samordning av åtgärder inom markanvändning och trafik samt uppfyllelsen av de bostadspolitiska målen. Dessutom är målet bättre fokusering av planeringsresurser på de verkliga planeringsbehoven.

Enligt förslaget slopas dagens system med tre plannivåer på metropolområdet. I det nya systemet finns en metropolplan och detaljplaner. Metropolförvaltningen utarbetar metropolplanen, som godkänns av metropolfullmäktige. Den ersätter landskapsplanen och delgeneralplanen för Helsingforsregionens del och bygger på gemensamma visioner och utvecklings- och tillväxtmål. Metropolplanen innefattar en markanvändningsplan och en trafiksystemplan samt en verkställighetsdel motsvarande de åtgärder och ansvar för markanvändning, boende och trafik som finns i det nuvarande MBT-intentionsavtalet. Plandelen och verkställighetsdelen med program för behövliga MBT-åtgärder är lika viktiga med tanke på metropolplanens innehåll.

Metropolplanen bör vara ett instrument för övergripande strategisk utveckling av regionen. Den måste vara tillräckligt konkret i samordningen av olika funktioner. Där blir den klart mer detaljerad än landskapsplanen. Genom metropolplanen fattar man beslut om bl.a. samhällsstruktur, trafiksystem och -nät, bostadsproduktion och skapar verksamhetsförutsättningar för etableringar och utveckling inom näringslivet. Där beaktas tidsscheman och etapper för de program och utvecklingsåtgärder som ingår i planen. I planen avgörs centrumstrukturen samt placeringen och dimensioneringen av detaljhandelns stora enheter.

I det nya planläggningssystemet sker detaljplaneringen enligt dagens praxis i kommunernas detaljplanläggning, där man vid behov kan inkludera regional granskning av samma typ som i delgeneralplanen. Metropolplanen inkluderar en verkställighetsdel som styr och förpliktar kommunerna att utarbeta detaljplaner enligt avtalade

tidsplaner och vidta andra utvecklingsåtgärder som metropolplanen förutsätter. Huvudregeln på området som metropolplanen täcker är att nybyggnation utanför ett detaljplaneområde inte är möjligt. Detta ska bara kunna ske på särskilda grunder.

I metropolplanen bedöms behovet av förändringar i kommunstrukturen utifrån samhällsstrukturens utveckling. Vid behov ges förslag till ändring av strukturen.

Samtidigt bör man granska eventuella behov av att revidera de riksomfattande markanvändningsmålen för Helsingforsregionen, om detta behövs på grund av riksomfattande lösningar som gäller region- eller samhällsstrukturen och trafik-, energi- och skyddsfrågor. Här ska man granska tillväxtmål och andra mål som staten angett för metropolområdet, varvid alla förvaltningsområden ska omfattas av målsättningen. I de riksomfattande målen för markanvändningen definieras riksomfattande och landskapsöverskridande infrastruktur- och miljölösningar för metropolområdet samt deras utvecklingsbehov. Dessa föreslås bli förpliktande för metropolplanen.

Det nya systemet kräver inte tilläggsresurser. Genom att sammanföra Helsingforsregionens nu delvis separata berednings- och beslutsprocesser för markanvändning, trafiksystem och MBT-intentionsavtal får man betydande synergier och därmed bättre resultat och effektivitet i styrningen av metropolområdets utveckling.

Med tanke på genomförandet av metropolplanen och dess verkställighetsdel är det viktigt att bygga trafikleder och annan infrastruktur, bostäder – särskilt hyresbostäder – och att bygga i det sekundära området. Detta ska säkerställas med följande åtgärder:

- Bindande avtal i metropolplanens verkställighetsdel ingås om att det för nya tillväxtkorridorer och -områden ska byggas fungerande kommunikationer i rätt tid. Därför bör metropolförvaltningen ta över ansvaret för finansiering och genomförande av regionala trafikledsprojekt.
- Bostadsproduktionen genomförs på avtalat sätt enligt verkställighetsdelen även då kommunens egna eller andra allmännyttiga byggherrar inte har förutsättningar för detta. Därför ska ett bostadsaffärsverk bildas för produktion och förvaltning av hyresbostäder. Verket sköter finansiering av bostadsbestånd, anskaffning av tomtmark, byggherreuppgifter och boendeval. Metropolförvaltningen ska ha rätt att lösa in mark för hyresbostadsproduktion och besluta om beviljande av statsstöd till både objekt och boende.
- Avgöranden om planeringsbehov bör träffas av metropolförvaltningen, så att även områden utanför detaljplanerat område utvecklas enligt metropolplanen.
- Eftersom hantering och skötsel av segregations- och invandringsfrågor delvis handlar om bostadspolitik ska programmet för förebyggande av segregationsproblem samt invandringsprogrammet med sina bostadsavsnitt behandlas i samband med metropolplanens verkställighetsdel.

Metropolplanen styr kommunernas detaljplanläggning och i dess verkställighetsdel ska man komma överens om bostadsproduktionen och de relaterade trafik- och kommunaltekniska projekten, deras tidsplaner, statens åtaganden och finansiering av projekten. Kommunerna utarbetar detaljplaner och planerar den utvidgning av servicenätverket som dessa förutsätter.

6 FÖRHANDSUTREDNINGENS SAMRÅD MED KOMMUNERNA

Samråd med kommunfullmäktige och kommunstyrelser i metropolområdets 14 kommuner ägde rum efter publiceringen av samrådsrapporten. KUUMA-kommunerna kallade till två samrådsmöten där kommunfullmäktige- och kommunstyrelseordförandena samt kommundirektörerna fanns på plats. Utredarna presenterade utredningsgrunderna och de preliminära förslagen samt svarade på frågor. Förtroendevalda bedömde förslagen i samrådsrapporten och kom med alternativa lösningar. Därtill gjordes bedömningar om utredningsarbetet, kommunernas nuläge och regionens förändringsbehov.

Samrådsmötenas karaktär varierade en del i olika kommuner. Man gjorde gruppspecifika anföranden, individuella anföranden och inofficiella yttranden som hade formulerats utifrån gemensamma diskussioner. Inspelningar från samrådsmötena för fullmäktige i Helsingfors och Esbo kan ses på städernas webbplatser (www.helsinkikanava.fi och www.espoo.fi). Utredarna poängterade samrådets inofficiella karaktär samt att kommunernas officiella yttranden kommer senare under våren, efter förhandsutredningen. Samrådsmöten ordnades med 14 kommuner på metropolområdet samt kommunerna Borgå, Sjundeå, Ingå, Högfors och Lojo.

En sak som väckte debatt vid samrådsmötena var hur parallella reformer beaktas i förhandsutredningen. I synnerhet bör omstruktureringen av social- och hälsovårdsservicen beaktas och man önskade att slutrapportens förslag harmoniseras med riktlinjerna för social- och hälsovårdens struktur.

Genomförandet av flera olika utredningar samtidigt och deras eventuellt motstridiga effekter i kommunerna väckte oro. Kommunerna önskade tillräckligt lång remisstid för metropolutredningen på grund av den komplexa och krävande reformen.

Man hade hoppats på en mer heltäckande konsekvensbedömning i samrådsrapporten när det gäller service, förvaltning, demokrati och ekonomi. Kommunerna efterlyste i synnerhet närmare besked om hur de större kommunerna och metropolförvaltningen tryggar invånarnas påverkansmöjligheter inom olika områden och kommundelar. Noggrannare analyser av förändringarnas ekonomiska konsekvenser efterlystes.

Vissa kommuner tyckte att metropolförvaltningen kunde täcka ett mindre eller större område än det föreslagna. Man önskade en analys av hur reformerna på metropolområdet påverkar kringliggande kommuner och hela landskapet.

I de flesta kommuner konstaterades att metropolförvaltningen behövs, men att det ännu finns ett antal öppna frågor. Med tanke på kommunerna vore det viktigt att veta hur metropolförvaltningen påverkar deras uppgifter och självbestämmanderätt. Vissa kommuner såg t.ex. problem i metropolplanens konsekvenser för kommunernas detaljplanläggning, servicenätverk och investeringar.

Kranskommunerna ansåg att sättet för val av metropolfullmäktige kan försämra de till folkmängden mindre kommunernas och områdenas möjligheter att påverka avgöranden som gäller hela metropolregionen. Vissa kommuner föreslog att representationen för olika områdena inom kommunerna skulle kunna tryggas genom t.ex. valkretsindelningen. Å andra sidan såg man direktvalet som en möjlighet för invånarna att påverka hela regionens utveckling. Vissa kommuner föreslog att ledamöterna i metropolfullmäktige väljs av primärkommunernas fullmäktige.

Följande kapitel beskriver i korthet diskussionen och de olika åsikterna vid samrådsmötena. Diskussionerna fördes i syfte att stödja utredarnas arbete. Kommunernas officiella yttranden kommer att gälla den färdiga utredningen.

6.1 Helsingfors stad

Anförandena vid samrådsmötena uttryckte oenighet till vissa delar och alternativen ansågs inte tillämpliga som sådana. I huvudsak betraktades en storkommun som åtminstone täcker huvudstadsregionen eller en reellt stark metropolförvaltning som den möjliga regionala lösningen. Vid samrådet framhölls att tryggandet av invånardemokratin på kommunöverskridande, kommunal och kommundelsnivå är viktigt liksom kommuninvånarnas perspektiv. I fråga om behov och genomförande av reformen betonades framtidsperspektivet

för den offentliga förvaltningen. Vid samrådsmötena tog man upp problem i regionen, särskilt segregation och dyrt boende, men även trafik och ineffektivt samarbete. Dessa bör lösas med hjälp av en förvaltningsreform. Beroendeförhållandena i regionen beskrev som starka.

När det gäller kommunstrukturen ansåg man oftast att utredningsområdet åtminstone bör omfatta kommunerna i huvudstadsregionen eller samrådsrapportens storkommunalternativ. Kommunstrukturalternativet uppfattades som ett pålitligare instrument för att möta regionens utmaningar. Om kommunerna inte åstadkommer beslut som krävs för reformering av kommunstrukturen kan en stark metropolförvaltning vara en alternativ lösning på vissa villkor. Regionala lösningar bör dock i första hand bygga på primärkommuner och kommunstrukturen, utifrån vilka man sedan definierar eventuella behov av kommunöverskridande förvaltning. Storkommuner och eventuell försämring av kommuninvånarnas påverkansmöjligheter väckte vissa farhågor.

Förslaget att bilda fem kommuner i regionen (alternativ B) uppfattades inte som ett bra alternativ i något anförande. Denna modell kombinerad med en vag, nätverksbaserad metropolförvaltning ansågs inte tillräckligt effektiv på grund av de begränsade påverkansmöjligheterna och uppgifterna på regionnivå. Jämfört med detta ansågs en stark metropolförvaltning vara ett bättre alternativ. Den bör dock ha verkligt inflytande. Annars är metropolförvaltningen ingen reell lösning på regionens problem. Metropolförvaltningens uppgifter skulle kunna utvidgas till exempelvis all utbildning på andra stadiet och till social- och hälsovårdsservice. Möjligheten att utvidga området till 16 kommuner eller till landskapsnivå framhölls i vissa anföranden. Metropolfullmäktige bör ha inflytande och väljas genom direktval, men eventuella valkretsindelningar ifrågasattes. De ansågs bidra till konstaterade samarbetsproblem i beslutsfattandet på metropolnivå genom lokalpatriotism. Eventuella risker med byråkrati och kostnadsökningar i alternativet med en stark metropolförvaltning lyftes fram. Hyresbostadsaktiebolagets ändamålsenlighet ifrågasattes, men det betraktades samtidigt som kanske det enda alternativet i nuläget.

6.2 Esbo stad

Vid samrådsmötena framfördes mångsidiga åsikter om alla alternativ i samrådsrapporten. Uppfattningen om alternativ A var att sammanslagning med Grankulla inte räcker för att förbättra den övergripande situationen i regionen.

Alternativ B uppfattades som en ny men ofullständigt utredd tanke. Esbo kommer att framlägga sin ståndpunkt och om möjligt bereda den i samarbete med grannkommunerna. Beroendeförhållanden finns redan mellan regionens kommuner och man samarbetar mycket. I framtiden utvidgas samarbetet till hela Helsingforsregionen. Verksamheten i MBT-frågor täcker hela regionen och framför allt samarbetet västerut blir ännu viktigare (fortsättning av metro- och stadsbanan samt Lojobanan). I HSV-frågor torde samarbetet med Kyrkslätt, Grankulla och Vichtis öka. Alternativ C (två storkommuner) var man emot och här uttrycktes oro över hur framgångsrikt arbetet med sammanslagningen kan ledas, praktiska svårigheter i genomförandet och ekonomiska konsekvenser.

I diskussionen om metropolförvaltningen ställdes frågor om överföringen av uppgifter från statsförvaltningen till en eventuell metropolförvaltning. Som alternativ till metropolförvaltningen föreslogs ökat nätverksbaserat samarbete. I diskussionen framfördes att avtalssanktioner kunde vara ett effektivare sätt att förbättra samarbetet i MBT-frågor än inrättandet av en metropolförvaltning. Man frågade om ett starkt metropolförvaltningsorgan inte kunde bestå av företrädare som utses av kommunerna.

Som väsentliga frågor ur regionens perspektiv betraktades utvecklingen av internationell konkurrenskraft och skapandet av arbetstillfällen. Olika åsikter om det bästa sättet att åstadkomma detta framfördes. Man konstaterade hur möjligheterna att få investeringar till Finland påverkas av företagens egna intressen, men även av planläggningsprocessens snabbhet och samhällets stabilitet och förutsägbarhet. Här ansågs planering av markanvändning och planläggning ha en koppling till den internationella konkurrenskraften. Man konstaterade att strategisk planering av markanvändningen även behövs för att styra befolkningstillväxten (strategisk generalplan). Åsikten att olika aktörers (kommunernas generalplanläggning, NTM, Nylands förbund) planläggningsfunktioner bör kombineras, framfördes. Man var tveksam till om metropolplanen skulle fungera bättre än dagens tredelade planläggningssystem. Tveksamheten gällde särskilt föreslagna ändringar i markanvändnings- och bygglagen samt detalj- och generalplanernas rättsverkningar.

I diskussionen konstaterades att de alternativa reformernas ekonomiska konsekvenser och fakta bör utredas.

6.3 Vanda stad

Fullmäktigegrupperna uttryckte sina åsikter, som visade att det finns beredskap och vilja till förändringar i regionförvaltningen och kommunstrukturen, men så att Vanda förblir en självständig och stark aktör. Grupperna framförde olika åsikter om förändringarnas art och omfattning.

I Vanda tror man att en metropolförvaltning behövs för att lösa gemensamma regionala problem. Alternativet att inte göra något fick inget stöd. Bland förhandsutredningens alternativ fick C inget stöd. Man ansåg att en metropolförvaltning behövs och här fick särskilt alternativ A stöd. Även alternativ B fick stöd, särskilt när det gäller förändringar i kommunstrukturen. Alternativ A ansågs vara bäst, bl.a. med tanke på hur demokratin förverkligas. Dessutom fanns stöd för mellanformer av A och B med ett lösare sammansatt metropolfullmäktige och få sammanslagningar av kommuner eller kommundelssammanslagningar samt alternativt även en stark metropolförvaltning och starka kommuner.

Metropolförvaltningen väckte många frågor. Vikten av närdemokrati framhölls. I diskussionen uttrycktes tvivel om metropolförvaltningens beskattningsrätt och företrädarnas demokratiska mandat. Beskattningsrätten var man både för och emot. Åsikter som framfördes var att finansieringen ska bygga på fasta procentandelar och att skatteprocenten ska utjämnas över hela regionen. Hur kommunernas balansräkningar påverkas måste bedömas. Direktvalet fick stöd, men i diskussionen konstaterades att demokratin även kan förverkligas genom att kommunerna utser egna företrädare till förvaltningen. Nylands förbunds roll måste utredas.

Diskussionen tog upp vilka fördelar förhandsutredningens alternativ ger Vanda, särskilt med avseende på internationell konkurrenskraft, MBT-frågor, invandrare, ett svårt ekonomiskt läge och demokrati. Åtgärder mot utslagningen framhölls särskilt. I diskussionen uttrycktes oro över vilken roll externa kommuner, bl.a. Borgå, Lojo och Lovisa, kan spela på metropolområdet och hur deras roll utvecklas i framtiden.

Åsikterna om behovet av förändringar i kommunstrukturen varierade mellan några kommundelssammanslagningar enligt alternativ A och kommunsammanslagningar enligt alternativ B. I några inlägg ansågs stora förändringar i kommunstrukturen vara nödvändiga. Frivilligheten betonades i kommunstrukturalternativen. Kranskommunernas inpendlingsroll måste beaktas. Man måste kunna granska kommungränserna med tanke på utvecklingen av flygplatsen.

Vad gäller utredningen om fördelar och nackdelar med en eventuell sammanslagning av Helsingfors och Vanda konstaterades att fullmäktige 2010 beslutade att inte inleda en sammanslagningsutredning med Helsingfors. Det fanns flera bedömningskriterier, t.ex. segregationsutvecklingen.

Man resonerade mycket om vikten av att definiera begreppet närservice. En åsikt som framfördes var att det är viktigt att diskutera relationen mellan primärvården och den specialiserade sjukvården. Dessutom resonerade man om regionalt ordnande av yrkesutbildningen och hur detta påverkar utbildnings- och ungdomsgarantins funktion. Det framfördes att statliga uppgifter, t.ex. från NTM-centralen, överförs till kommunerna eller metropolförvaltningen. Man konstaterade att koncentration av den svenskspråkiga servicen är viktigt.

Man önskade att avgöranden och i synnerhet en färdplan inför fortsättningen kommer snabbt.

6.4 Grankulla stad

Grankullas ståndpunkt är att man inte löser metropolområdets problem genom kommunsammanslagningar, utan genom att stärka förvaltningen och beslutsfattandet regionalt. När man vill trygga Helsingforsregionens utveckling krävs insatser för hantering av frågor som gäller hela regionen. Då betonas metropolförvaltningen och gemensamma demokratiska beslut som gäller hela regionen i samband med utvecklingen av förvaltningsmekanismerna. Grankullas service fungerar mycket bra redan nu och tryggandet av servicen kräver inte kommunsammanslagningar. Större kommuner sågs inte som en lösning på effektivering av funktioner eller som kvalitetssäkring. Kommunen är beredd att samverka med grannkommunerna, om social- och hälsovårdsreformen innebär att kommunerna eller samarbetsområdena ska ha 50 000–100 000 invånare eller mer. Kommunen är starkt

tvåspråkig och spelar en viktig roll med tanke på hela regionens tvåspråkighet. Grankulla har mycket intensivt och välfungerande samarbete framför allt med fyra kommuner i huvudstadsregionen. På regional nivå bedrivs samarbete inom sjukvård och utbildning. Samarbetet inom markanvändning, boende och trafik har fått mer etablerade former bl.a. genom utvidgningen av Helsingforsregionens trafik (HRT).

Grankulla kommer inte att acceptera en sammanslagning med Esbo enligt samrådsrapportens alternativ för små förändringar av kommunstrukturen. Sammanslagningen ansågs inte främja invånarnas välfärd eller tryggandet av servicen varken i Grankulla eller Esbo och den behövs inte för att organisera metropolförvaltningen. I fråga om metropolförvaltningen motsvarar alternativet dock stadens tidigare ställningstaganden om starkare regionalt beslutsfattande utan överlappande förvaltning. Regionala frågor kräver tydliga beslutsmekanismer och öppet demokratiskt styre.

Vid samrådsmötet uttrycktes viljan att vara en s.k. försökskommun för olika tillämpningar och att utreda och utveckla samarbetsformer även på andra samarbetsområden än de nuvarande. Välfungerande västeuropeiska stadsregioner som Stockholm, Köpenhamn, Paris och London består av mindre kommuner med fungerande självstyrelse. Ansvaret för frågor som föreslås ingå i metropolförvaltningsmodellen finns hos en representativt sammansatt regionförvaltning. Det är dock omöjligt att ta närmare ställning till förvaltningsmodellen utan ytterligare utredningsarbete. Kommunens självbestämmanderätt skulle minska betydligt om uppgifter överförs till metropolförvaltningen enligt samrådsrapportens förslag. Subsidiaritetsprincipen bör vara den allmänna utgångspunkten för förvaltningen av metropolområdet.

På allmän nivå fanns det bred enighet om att metropolförvaltningens primära uppgifter handlar om utveckling av markanvändning, boende och trafik. Metropolförvaltningen skulle kunna spela en stark roll i bostadspolitiken, inklusive social bostadsproduktion, och integrationen av invandrare. Dessa har en direkt koppling till bevarandet av den sociala sammanhållningen. Metropolförvaltningen ansågs förbättra områdets konkurrenskraft och inom ramen för detta skulle den kunna sköta vissa uppgifter relaterade till näringspolitik och konkurrenskraft. Förslaget att metropolförvaltningen får allmänt ansvar för koordinering, styrning och tillgänglighet av den svenskspråkiga service som ska ordnas av primärkommunen fick inte stöd i Grankulla, utan man tyckte att tillgången till service på kundens språk även i fortsättningen ska tryggas av den som ordnar servicen. Bredare planering samt centralisering kan vara ändamålsenligt för vissa specialtjänster och där kan metropolförvaltningen ha någon typ av koordinerande roll. Detta förutsätter dock en noggrann utredning.

6.5 Sibbo kommun

Vid samrådsmötet konstaterades att kommunen är beredd att ta ansvar för metropolområdets utveckling som en självständig kommun, förbinda sig och utveckla området genom samarbetsavtal (starkare avtalsstyrning än intentionsavtal). Sibbos servicestruktur är dimensionerad för över 20 000 invånare och man ansåg att Sibbo uppfyller kravet på 20 000 invånare i befolkningsunderlag. Utöver alternativen i förhandsutredningens samrådsrapport betraktades kommunerna Borgå och Borgnäs som möjliga utredningsområden för kommunindelning. Kommundelssammanslagningar avvisades för Sibbos del.

Sibbos åsikt är att en stark metropolförvaltning måste vara klart flexiblare och kostnadseffektivare än nuvarande organisationer inom dessa sektorer. För att en stark metropolförvaltning ska fungera måste staten överlåta en betydande del av dess markanvändnings-, boende- och trafikfunktioner och av deras finansiering till metropolförvaltningen. Om metropolförvaltningens beslutsfattare ska väljas direkt behövs valkretsar. På så sätt skulle lokalkännedomen säkerställas även på metropolnivå. Sibbos åsikt är att det behövs en kommunal plannivå mellan metropolplanen och detaljplanen. Annars är risken att metropolplanen blir för rigid och bromsar utvecklingen. Avgöranden om planeringsbehov ska fortfarande ske i kommunerna. Metropolplanen torde styra utvecklingen av glesbebyggelsen i tillräcklig grad, men enstaka avgöranden om planeringsbehov kräver lokalkännedom.

Sibbo har beredskap för att tillhandahålla svenskspråkig service för en vidare krets men förutsätter kostnadstäckning och egen beslutanderätt i ordnandet av servicen. Förhandsutredningen måste ta stor hänsyn till behovet av närdemokrati.

6.6 Träskända stad

Majoriteten av åsikterna vid samrådsmötet pekade på att inget av de föreslagna alternativen var helt tillfredsställande för en större grupp förtroendevalda. Träskända är en tättbefolkad stad vars nuvarande tomtreserv är otillräcklig för expansionen inom dagens kommungränser. Man tycke att de nuvarande formerna för utveckling av metropolregionens konkurrenskraft inte ger tillräckliga effekter. Kommunerna har förbundit sig att följa gemensamma riktlinjer, men framsteg tycks inte ske. Man trodde inte att åsiktsskillnaderna försvinner om en metropolförvaltning inrättas. Träskända ansågs ha mycket gemensamt med Kervo och Tusby. Staden har gemensamt historiskt arv och kulturarv framför allt med Tusby. Utvecklingen i Purola och Ristikytö samt området runt Haarajoki station i Mäntsälä påverkar staden och utgör framtida expansionsriktningar. Mot Hyvinge finns ett beroende inom sjukhusservice. För Mellannyland ansågs beroendet i fråga om arbetstillfällen vara omfattande även i fortsättningen och beröra ett större område än metropolregionen. Helsingfors och Vanda spelar en viktig roll, i viss mån även Esbo. Inom markanvändning är staden beroende av grannkommunernas avgöranden och detta betonas särskilt i kommunernas gränsområden.

Åsikterna om utredningsområdets storlek varierade. Utredningsområdet Träskända, Tusby och Kervo upplevdes i princip som ett naturligare alternativ än Träskända, Mäntsälä och Borgnäs. Kommunerna har själv utrett detta alternativ tidigare och i fråga om identitet ansågs de utgöra ett enhetligt område. Man trodde att kommuninvånarna ser det som ett naturligare utredningsområde. Trots att ett utredningsområde med Borgnäs och Mäntsälä inte ansågs lika ändamålsenligt kan deras medverkan i ett större utredningsområde vara förnuftigt med tanke på hela Mellannyland. Man ansåg att det finns tvivel om huruvida kommunsammanslagningarna realiseras och att kommundelssammanslagningar då spelar en viktig roll. Som möjliga utredningsområden nämndes Ristikytö, Haarajoki och Purola, vilket skulle trygga expansionsmöjligheterna in på 2020-talet.

Inställningen till en stark metropolförvaltning varierade vid samrådsmötena och man konstaterade att det fanns flera öppna frågor. En stark metropolförvaltning skulle innebära en starkare politisk styrning än lösa nätverk och som ett demokratiskt organ förverkliga folkstyre. Man ifrågasatte metropolfullmäktiges inverkan på kommuninvånarnas valdeltagande och trodde att invånarna främst är intresserade av närservice, som även i fortsättningen ingår i kommunernas beslutsfattande. Vid samrådsmötena trodde man att kommunernas uppgifter blir ganska begränsade efter förändringarna (metropolförvaltningen och social- och hälsovårdsreformen). Träskända har en ny organisation där utvecklingsarbetet (inkl. markanvändning) koncentrerats till koncernnivå och en försvagning av planläggningsmakten ansågs ha en negativ inverkan på stadens livskraft och utvecklingen av servicen. Metropolplanens styrningseffekt på kommunernas planläggnings- och inlösningsrätt skulle förutsätta lagstiftning och konsekvenserna av detta bör utredas närmare. Tveksamhet fanns även inför förslaget att överföra boendeval och avgöranden om planeringsbehov till metropolförvaltningen.

6.7 Kervo stad

Utgångspunkten för diskussionen var att staden förblir självständig.

Sammanslagning med Vanda mötte enhälligt motstånd i både fullmäktige och kommunstyrelsen. Om övriga alternativ uttrycktes flera olika åsikter, främst av en enstaka fullmäktigegrupp. I merparten av anförandena uttrycktes stöd för bildandet av ett utredningsområde med Kervo, Tusby och Sibbo.

Bland enstaka anföranden fick alternativ A mest stöd, dvs. utredarnas förslag om små förändringar av kommunstrukturen och ingen stor metropolförvaltning. Man tyckte att fusionen av samkommuner är en förnuftig åtgärd liksom att eventuella intentionsavtal blir mer bindande och inkluderar sanktioner.

Kervo vill inte betala grannarnas skulder. I diskussionen konstaterades att kommunernas ekonomiska läge är mycket varierande och att Kervo har en låg skuldsättning. Man ville att detta beaktas i eventuella framtida lösningar.

Man resonerade om hur metropollösningen är relaterad till social- och hälsovårdslösningarna och att orientering mot HUCS-området är naturligare än orientering mot Hyvinge. Man konstaterade att Sibbo, Tusby och Kervo har tre relativt närliggande hälsovårdscentraler, där det finns möjligheter till specialisering. Specialiserad sjukvård kan ordnas i samarbete med Pejas sjukhus. Man konstaterades att Vanda har en hel del ungdomspsykiatrisk kompetens och att den inte får förloras. Dessutom konstaterades att okunskap om HSV-reformen försvårar ställningstagandet.

Markanvändningen kom upp i samband med metropolförvaltningsalternativet. Det fördes en bred diskussion om planhierarkin och planernas rättsverkningar. Om metropolplanen är av typen strategisk generalplan, bör generalplanläggningen behållas på kommunnivå. Den föreslagna metropolplanmodellen ter sig som en långsam och svår modell som bromsar utvecklingen av samhällsstrukturen. Det är oklart hur mycket kommunerna kan avvika från den. När planläggningen diskuteras bör man även beakta fritid och miljö och således diskutera gröna korridorer, grönområden och tysta områden. I diskussionen konstaterades att överföringen av social- och hälsovårdsuppgifter till metropolförvaltningen vore en betydande förändring ur kommunalt självstyrelseperspektiv.

Under diskussionen framförde enstaka personer eller grupper mycket varierande åsikter om förhandsutredningens alternativ. Vid samrådet konstaterades vikten av att främja sysselsättning och besökstrafik, kollektivtrafik, miljöfrågor och bostadsproduktion. Ökning av medborgarnas påverkansmöjligheter och demokratin bör stå i centrum för reformen. Här resonerade man om kommuninvånarnas identifiering och kommunal identitet samt motstridigheten mellan regionala och kommunala perspektiv. I diskussionen ställdes många frågor om hur en liten kommuns påverkansmöjligheter kan tryggas i en eventuell metropolförvaltning där även stora städer ingår.

Andra möjliga utredningsområden som föreslogs i diskussionen var området Kervo, Tusby, Sibbo och Träskända, området Kervo och Sibbo, och området Kervo, Tusby och Sibbo. Man konstaterade att goda lösningar kan utformas i mindre helheter samt att det behövs regionalt samarbete och kontroll över MBT-politiken om vi vill vara ett samhälle som utvecklas. I diskussionen om nuläget i samarbetet framförde en grupp åsikten att kommunöverskridande organ och samkommuner är problematiska ur demokratisynpunkt och att man i fortsättningen bör satsa på demokratiskt valda organ. Metropolfullmäktige sågs som ett beaktansvärt alternativ eftersom den ökar kommuninvånarnas påverkansmöjligheter. Man trodde dock att valdeltagandet kunde bli lågt och utgöra ett problem. I ett anförande konstaterades att lösningen borde vara Kervo, Tusby och Träskända samt en demokratiskt vald metropolförvaltning. I diskussionen uttrycktes även åsikten att metropolområdets problem kan lösas etappvis och i mindre helheter utan stora strukturreformer.

6.8 Tusby kommun

I diskussionen framfördes en stor mängd varierande uppfattningar och åsikter och man konstaterade att samrådsrapportens modeller är intressanta ansatser. Man konstaterade att Tusby bör bedöma läget ur sin utgångspunkt, om andra kommuner i Mellannyland är intresserade av att utreda ändringar i kommunindelningen. Det tycktes redan finnas vilja till utredning, men denna syn delades inte av alla diskussionsdeltagare.

Man upplever att TRIO är ett naturligt utredningsområde för kommunindelning, vilket motiveras av en delad historia inom samma kommun och de senaste årens Kuuma-samarbete. Andra exempel på utredningsområden som nämndes var området Tusby, Kervo, Träskända, Borgnäs, Mäntsälä (del) och Sibbo (del) och området Tusby, Träskända, Sibbo och Mäntsälä. Man konstaterade att Nurmijärvi ligger långt bort och att en orientering mot Vanda är omöjlig.

Man ansåg att beslutsfattandet blir helt distanserat från kommunens övriga verksamhet om en stark metropolförvaltning inrättas. I stället för en metropolförvaltning vore det förnuftigt att skapa en stark aktör på området genom kommunindelningen. Metropolförvaltningen kan ändå skapas genom beslut av staten. Kuuma-samarbetet konstaterades ha fungerande strukturer, men skulle förlora sin betydelse i och med en metropolförvaltning. Det konstaterades att Kuuma-kommunernas servicesamarbete lett till magra resultat, men vissa deltagare tyckte att resultaten har varit tillräckliga.

Oklarheter i metropolförvaltningsmodellen väckte frågor under samrådsmötet. Oklart var bl.a. hur stor andel av skatteinkomsterna överförs till den kommunöverskridande förvaltningen och vilka uppgifter överförs från kommunerna till metropolförvaltningen och vilka blir kvar i kommunerna. Metropolfullmäktiges sammansättning och expertorganisationens storlek väckte farhågor. Valdeltagandet troddes bli lågt och man ville veta om regional kvotering införs. Beskattningsrätten är viktig, vem som har den och i vilken mån kommunernas inkomster minkar eftersom den som har pengarna beslutar om verksamheten. Dessutom konstaterades att nya skatter inte kan införas, i stället bör ekonomiska resurser från kommunerna och staten överföras till metropolen. Metropolförvaltningen bör även ta över uppgifter från statsförvaltningen. Det viktigaste är att metropolförvaltningen ansvarar för ordnandet av trafiken.

Man konstaterade att utvecklingsarbetet paralyseras, om metropolförvaltningen innebär att konkurrensen mellan kommunerna upphör. Konkurrensen om invånare och företag bör tillåtas eftersom den har en positiv inverkan på kommunernas prestationer, utifrån vilka invånarna och företagen kan välja den bästa kommunen. Å andra sidan tyckte man att konkurrensen minskar de tillgängliga resurserna för kommuninvånarnas service. I vart fall behöver verksamheten och utvecklingsarbetet över kommungränserna öka jämfört med i dag.

6.9 Nurmijärvi kommun

Vid samrådsmötena framfördes olika åsikter om lämpliga lösningar för metropolregionen. Förändringar av kommunstrukturen i Nurmijärvi ansågs i huvudsak obehövliga och man ville fortsätta som en stark och växande kommun som själv producerar närservice. I vissa anföranden konstaterades dock att det i nuläget finns problem som inte kan lösas genom samarbete i nuvarande form. Man beskrev hur kommunen består av tre stora tätorter och att den kan producera kommuninvånarnas tjänster på ett effektivt sätt. Kommunens utmaningar handlar om dåliga tvärgående trafikförbindelser med övriga metropolområdet och lägre självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen. Merparten av pendlingen sker till huvudstadsregionen. Kommunen är i viss mån beroende av huvudstadsregionen i fråga om specialvaruhandeln och fritidsverksamheten. Rajamäkiområdet är även orienterat mot Hyvinge. Kommunen samarbetar med regionen och hela landskapet för utveckling av markanvändning, boende och trafik.

I anförandena betraktades Nurmijärvi som en självständig kommun och kommunsammanslagningar ansågs inte lösa regionens problem. Modell B nämndes dock som ett möjligt alternativ. I storkommunalternativet bildas en kommungräns som går från väst till öst och den ansågs inte ändamålsenlig för metropolregionen, där huvudriktningen är nord-syd. Man trodde att ekonomiska fördelar inte uppnås vid en kommunsammanslagning och att närservicen och -demokratin urholkas. Delning av kommunen i en kommundelssammanslagning ansågs inte vara ett alternativ. I byn Vihtijärvi har det funnits intresse för utredning av en kommundelssammanslagning med Nurmijärvi och det anses som ett möjligt utredningsobjekt. Vid samrådsmötena efterlystes fler jämförelser av internationella lösningar i fråga om metropolförvaltning och kommunstruktur. Kommun- och regionalförvaltningslösningarna i Schweiz lyftes fram som ett exempel där antalet kommuner är mycket stort.

Modell A med en stark metropolförvaltning fick i princip stöd, men man ville inte att kommunernas påverkansmöjligheter och beslutsmakt inskränks. Möjligheten till valkretsindelning eller indirekt representation bör utredas när det gäller metropolfullmäktige för att ge olika områden likvärdiga påverkansmöjligheter. Reservationer fanns även i fråga om överföring av uppgifter inom generalplanläggning, gemensam bostadsproduktion och kollektivtrafik till metropolförvaltningen. Man trodde att ett stort hyresbostadsbolag eller utvidgning av HRT ökar de ekonomiska riskerna och bördorna. Hur närdemokratin kan tryggas, vad metropolplanen ska innehålla och en fungerande fördelning av planläggningsarbetet mellan kommunen och regionnivån är saker som bör utredas. Å andra sidan ansåg man att metropolförvaltningen skulle kunna ha de uppgifter som beskrivs i alternativen. De viktigaste uppgifterna är en metropolplan som innehåller mer styrning än landskapsplanen och ordnandet av kollektivtrafiken. Ett ytterligare alternativ är att metropolförvaltningen och samarbetet utvecklas genom förstärkning av Nylands förbunds roll.

6.10 Kyrkslätt kommun

Budskapet vid samrådsmötena var att metropolregionen är ett naturligt samarbetsområde för kommunen och att man upplever det som positivt för kommunens utveckling. Kyrkslätt är part, medlem eller samarbetspartner i flera av metropolområdets samarbetsorganisationer. Kyrkslätt har orienterat sig allt starkare mot huvudstadsregionen under de senaste decennierna. Orienteringen är särskilt stark i fråga om ordnande av kollektivtrafik och utbildning. Vid samrådsmötet framhölls Kyrkslätts läge som en sambandskommun mellan metropolens kärnområde och dess västliga periferi.

Utredningsområdet som utgörs av Kyrkslätt, Sjundeå och Ingå ansågs motiverat av samhällsstruktur och språk. Invånarna i dessa kommuner pendlar i ökande grad till metropolområdet. Kommunernas splittrade samhällsstruktur och osammanhängande sätt och orientering för ordnandet av servicen skapar utmaningar för det s.k. Porkalaalternativet. Som ett alternativt utredningsområde nämndes Kyrkslätt, Esbo, Grankulla, Vichtis och södra Sjundeå. Vid samrådsmötet efterlyste man starkt ett nollalternativ, dvs. behålla den nuvarande kommunstrukturen och Kyrkslätt som en självständig kommun. Kommunens kraftiga organiska tillväxt och frivilliga deltagande i

metropolregionens samarbete upplevdes som tillräckligt och förändringar i kommunstrukturen som onödiga. Eventuella kommundelssammanslagningar uteslöts dock inte helt för Kyrkslätts del.

Vid samrådsmötet upplevde man det som viktigt att Helsingforsregionen bevarar sin konkurrenskraft och ansåg att kommunens invånare och företag är beroende av hela regionens framgång. På grund av att metropolförvaltningen är odefinierad upplevs den som en diffus förvaltningsnivå som inte ökar områdets konkurrenskraft. Man hade reservationer om den eventuella metropolförvaltningens beslutsmakt i markanvändnings- och planläggningsfrågor. Regional planering av samhällsstrukturen ansågs ändamålsenligt, men borde inte ske på bekostnad av den kommunala självbestämmanderätten.

6.11 Mäntsälä kommun

Vid samrådsmötet ansågs förslagen i förhandsutredningens samrådsrapport innebära stora reformer och påverka kommunens uppgifter och påverkansmöjligheter. Man konstaterade att mäntsäläborna orienterar sig söderut och pendlar till huvudstadsregionen. Kommunerna Mäntsälä, Träskända, Kervo och Tusby förenas av trafikströmmarna, motorvägen och läget. Från Mäntsälä sker pendling och resor även till Hyvinge sjukvårdsområde. Kommunerna har skapat gemensamma verksamhetsmodeller i Kuuma-samarbetet och man ansåg att samarbetet fungerar till största delen. Mäntsälä har tio grannkommuner, varav hälften ligger i ett annat landskap.

Tanken på två storkommuner kändes främmande och kommunstorleken för stor. Man konstaterade att samrådsrapportens förslag till utredningsområden inkluderar mycket varierande kommuner och resonerade om hur eventuella ändringar i kommunindelningen påverkar dels Träskända med urban karaktär och dels Mäntsälä med landsbygdskaraktär. Om kommunindelningen ändå utreds var uppfattningen vid samrådsmötena oftast att Mäntsälä är en bättre utredningsriktning än Hyvinge sjukvårdsområde. Vid diskussionen framfördes alternativet att utreda kommunindelningen inom området Mäntsälä, Borgnäs och Buckila. När det gäller kommundelssammanslagning fanns farhågor om att kommunen som förlorar områden försvagas i väsentlig grad. Som möjliga utredningsområden för kommundelssammanslagning nämndes Kellokoski och Haarajoki.

Beträffande alternativet med en stark metropolförvaltning påpekades att den övertar kommunala uppgifter i betydande grad och att metropolplanen även påverkar annan kommunal verksamhet än byggandet. Bildandet av ett bostadsbolag, dess funktion och kommunens och kommuninvånarnas möjligheter att påverka metropolförvaltningens beslutsfattande väckte farhågor. Man ville trygga de perifera och mindre befolkade kommunernas ställning och påverkansmöjligheter, om en stark metropolförvaltning blir verklighet.

6.12 Borgnäs kommun

Vid samrådsmötet fördes en allmän diskussion om att man inte ska gå i en enstaka riktning i det här läget, utan noggrant överväga möjligheterna som olika riktningar ger. Åsikter som framfördes var att Borgnäs i princip bör behålla sin självständighet, men även ha beredskap för något annat om statsmakten nu vill det. Även viljan att förbli en självständig kommun uttrycktes. Vid samrådsmötet ansågs utredningsområdet med Borgnäs och Mäntsälä otillfredsställande. I vart fall är det ändamålsenligt att bedöma utredningsriktningar, som bör bygga på kommuninvånarnas besökstrafik. Den är t.ex. liten i riktning mot Mäntsälä och de allmänna kommunikationerna dit är dåliga. Man konstaterade att samarbetsområdet på sitt sätt framtvingats av Paras-projektet och skapat ett klart beroendeförhållande till Mäntsälä. Besökstrafikens volymer har många riktningar, i huvudsak mot Vanda, Helsingfors och Mellannyland.

Preliminära förslag till utredningsområden för kommunindelning var i synnerhet orienterade mot Mellannyland och Träskända. När det gäller området utmed banan ansåg man att det viktiga är vad det erbjuder nu eller kan erbjuda i framtiden. Vid samrådsmötena konstaterades att resonemangen bör fokusera på unga, företagare och arbetstillfällen med prioritering av framtidsperspektivet. Unga och skolelever är orienterade mot Träskända, där även många inköpsärenden uträttas. Träskända har statlig service (skattebyrå, polis och tillståndsärenden samt tingsrätt). Man resonerade om huruvida avsaknaden av en gemensam gräns med Träskända är ett problem. Dessutom diskuterades orientering mot Sibbo och om övriga kommuner vill göra utredningar av antingen området Sibbo och Borgnäs eller Sibbo, Borgnäs och Helsingfors.

I diskussionen framfördes näringslivets åsikt att Träskändaregionen är den bästa för Borgnäs. Man såg möjligheter till att förbindelserna med Träskända och Haarajoki blir fler i framtiden. Som det omöjligaste alternativet ansågs orientering mot Borgå. Man resonerade om huruvida Borgnäs kan delas, vilket skulle göra det möjligt att beakta de olika kommundelarnas orientering. Norra Sibbo och Nikkilä är naturliga riktningar för Borgnäs, men besökstrafik finns inte till södra Sibbo. Eventuell delning av Sibbo kom därmed upp under samrådsmötena. I Borgnäs diskuterades även en kommundelssammanslagning för området runt Haarajoki station.

Man resonerade om metropolområdets storlek och om det skulle kunna bestå av färre än 14 kommuner, varvid Borgnäs kommun skulle kunna stå utanför. Å andra sidan diskuterades även en utvidgning av metropolområdet ända till Borgå. Dessutom diskuterades en metropolplan som eventuellt går till detaljplansnivå och huruvida investeringar som anges i kommunernas detaljplaner äventyras. Fördelen med metropolförvaltningen ansågs vara utvecklingen av de allmänna kommunikationerna.

6.13 Hyvinge stad

Vid samrådsmötet framhölls tydligt att kommunen vill vara en del av metropolområdet och Nyland. I dag ordnas kommunal service i huvudsak på den egna kommunens område. Social- och hälsovårdsreformen är därför av särskilt stor betydelse för Hyvinge. Kommunen har hög självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen, men även inpendling till Helsingfors. Samrådsrapportens förslag ansågs inte vara de ändamålsenligaste i alla delar och man kom med andra metropollösningar. Alla alternativ har både fördelar och nackdelar, så man bör även utreda mellanformer av alternativen (A, B, C). Vid samrådsmötena ansågs man att avtalssamarbetet i nuvarande form inte ger tillräckliga framsteg i metropolregionen. Åsikterna om kommunindelningens alternativ och förnuftlighet varierade, men den största enigheten bland de förtroendevalda gällde Hyvinges orientering, inte norrut mot Riihimäki utan söderut. Man önskade att konsekvensbedömningen hade innehållit mer omfattande bedömningar av negativa konsekvenser och risker. När metropolområdet definieras ska man förutom kommunerna i Päijänne-Tavastland och Egentliga Tavastland beakta Nyland som helhet.

Vid samrådsmötena uttrycktes en vilja att förbli en självständig kommun, men som ändamålsenligaste utredningsområde nämndes Hyvinge sjukvårdsområde. Därför ansågs alternativet med storkommuner med sjukvårdsområden och avtalssamarbete som förnuftiga alternativ i samrådsrapporten. Det primära alternativet i stället för två storkommuner ansågs i princip vara att fortsätta som en självständig, stark primärkommun. När det gäller regionens konkurrenskraft ansåg man att ändringar i kommunindelningen vore ändamålsenligare för huvudstadsregionens kommuner samtidigt som kranskommunerna fortsätter det nätverksbaserade samarbetet. Andra förslag som nämndes var de även i samrådsrapporten föreslagna betydande förändringarna av kommunstrukturen och inrättandet av Helsingfors förbund.

Hyvinge vill vara en del av metropolområdet, men i alternativet med en stark metropolförvaltning såg man flera öppna frågor och risker. Lösningen skulle skapa en ny förvaltningsnivå och det är okänt vilka kostnader och andra ekonomiska konsekvenser detta medför för kommunerna. Kommunernas finansieringsmöjligheter skulle även påverkas av överföringen av beskattningsrätt eller andra fastställda betalningsandelar för kommunen. Man ansåg att metropolförvaltningsalternativet innebär överföring av betydande uppgifter och beslutsmakt från kommunen till metropolförvaltningen. I synnerhet metropolplanen och en stark metropolförvaltnings markinlösningsrätt innebär att mycket makt över planeringen av kommunens samhällsstruktur och verksamhet försvinner. Detta skulle påverka utvecklingen av servicen och livskraften och en sådan tudelning av uppgifterna ansågs inte ändamålsenlig. De öppna frågorna kring bildandet av ett demokratiskt valt metropolfullmäktige sågs som en av modellens största svagheter. Det största hotet ansågs vara att metropolfullmäktiges sammansättning utgår från kommunernas folkmängd, varvid medelstora kommuner skulle få begränsade påverkansmöjligheter. Ur kommunens perspektiv blir metropolförvaltningen bara ett fiktivt demokratiskt organ. Kommunens representation tryggas bättre i alternativet med Helsingfors förbund. Ett alternativ till metropolförvaltning som nämndes var Helsingfors förbund och en mellanform av avtalsbaserat samarbete.

6.14 Vichtis kommun

Vid samrådsmötena ansåg man att kommunen är en stark aktör på metropolområdet som främjar områdets konkurrenskraft och har ett bra logistiskt läge. Man konstaterade att kommunen har beroendeförhållanden till hela metropolområdet och kommunerna inom sjukvårdsområdet. Dessutom har samarbetet mellan Kuuma-kommunerna

ökat. Vichtis har ett särskilt förhållande till Esbo och Kyrkslätt, med vilka kommunen har gemensamma intressen i trafikprojekt och samarbetsavtal. Vichtisbornas externa mobilitet är störst inom Esbo och Kyrkslätt.

Vid samrådsmötena nämndes alternativet att fortsätta som självständig kommun jämte utredningsområdena för kommunindelning. Trots detta finns en tydlig vilja att vara en del av metropolområdet och lösningen för området. Samrådsrapportens storkommunmodell och att Vichtis hamnar utanför metropolgruppen ansågs inte som ett fungerande alternativ ur kommunens synpunkt. Vid samrådsmötet konstaterades att pendling och besökstrafik från Vichtis inte är orienterad mot Lojo utan mest mot huvudstadsregionen. Kommunen betonade ökat samarbete mellan Vichtis, Kyrkslätt och Esbo. Samrådsrapportens förslag om Mellannylands kommun vore ett bättre alternativ med tanke på orienteringen än Lojo. Högfors har inte visat vilja till kommunindelningsutredningar med Vichtis, men invånarna i Vihtijärvi är villiga att förhandla om kommundelssammanslagning med Nurmijärvi. I kommunen är man även beredda att förhandla med Kyrkslätt om kommundelssammanslagning i Veikkola.

Man hade inte hunnit formulera en tydlig ståndpunkt om metropolförvaltningsalternativen före samrådsmötena. Alternativen ansågs ha både fördelar och nackdelar. Det verkar förnuftigt att behandla stora frågor som berör hela metropolområdet i en stark metropolförvaltning och små människonära frågor i respektive kommun. Man trodde att Vichtis och vichtisbornas påverkansmöjligheter eventuellt minskar i alternativet med en stark metropolförvaltning och även i alternativet med två storkommuner.

6.15 Kuuma-kommunerna

Två gemensamma samrådsmöten ordnades för ledande förtroendevalda och kommundirektörer i Kuuma-kommunerna. Kuuma-direktionen har lämnat ståndpunkter inför förhandsutredningens slutrapport. Ståndpunkterna kan läsas i sin helhet på adressen www.kuuma.fi (meddelande 19.2.2013). Man konstaterar att den regionala representationen i metropolförvaltningens beslutsfattande ska tryggas och att kommunerna ska ha fortsatt beslutanderätt över kommunstrukturen. Metropolplanen ses som en möjlighet. Den bör vara mer bindande än dagens system och ersätta bl.a. landskapsplanen och trafiksystemplanen för Helsingforsregionen. Metropolförvaltningen godkänner planen, fastställande av miljöministeriet önskas inte. Intentionsavtalen ska ersättas med ett mer bindande och långsiktigare avtalsförfarande, där avtalsparter är metropolförvaltningen, kommunerna och staten.

Kuuma-direktionen anser att metropolförvaltningen ska överta bl.a. trafiksystemplaneringen, statens beslutanderätt över finansiering, genomförande och tidsplanering av regionala trafikprojekt samt ARA-finansieringen. Metropolförvaltningen kan överta sådan personal från Nylands förbund, HRT, HRM och NTM vars uppgifter är relaterade till metropolförvaltningens verksamhet. Kommunernas planläggningspersonal ska inte gå över till metropolförvaltningen. Kommunerna ska behålla ansvaret för byggande och underhåll av lokal teknisk infrastruktur och utarbetande av delgeneralplaner och detaljplaner. Metropolförvaltningen behöver inte ges tvångsmedel som avses i markanvändnings- och bygglagen för att skaffa mark för bostadsproduktion.

6.16 Diskussionsmöten med andra kommuner

Borgå. Vid mötet konstaterade man att staden tillhör Helsingfors influensområde och att man vill ha ett nära samarbete i markanvändnings-, boende- och trafikfrågor. Staden är eventuellt intresserad av att i framtiden bli medlem i samkommunen HRT. Man vill dock att staden behåller näringspolitiken som egen verksamhet. Kustens pendlingszon ansågs redan inkludera Borgå. Metropolområdets östliga spårtrafikförbindelse ansågs viktig för staden. Metropolregionens förhållande till angränsande kommuner och till landskapsförvaltningen behandlades inte tillräckligt mycket i samrådsrapporten. Landskapsindelningen har nyligen ändrats och den ur planeringssynpunkt problematiska landskapsgränsen har försvunnit. Metropolförvaltningen kan innebära en återgång till den tidigare situationen. Man konstaterade att Borgå sjukvårdsområde blir litet om Sibbo inte är med. Borgå och Sibbo har gemensam servicestruktur inom bl.a. yrkesutbildningen, sjukvårdsområdet, brand- och räddningsväsendet och avfallshanteringen. Staden konstaterade att den är öppen för eventuella kommunindelningsutredningar med kringliggande kommuner.

Sjundeå. Vid samrådsmötet framfördes olika åsikter om metropolområdets storlek. I samrådsrapporten föreslås att metropolförvaltningens gräns ska gå mellan Sjundeå och Kyrkslätt. Metropolplanen påverkar landskapsplanen, vilket i sin tur påverkar andra kommuner i landskapet. Sjundeå är bland de relativt sett starkaste tillväxtområdena i Nyland och har stor inpendling till huvudstadsregionen, vilket gör metropolområdet och Kyrkslätt till naturliga

samarbets- och sammanslagningsriktningar. Metropolområdets beslut påverkar även Sjundeå kommun, t.ex. via närtågstrafiken och vattenbehandlingen. Det vore bra för Sjundeå att delta i metropolförvaltningen med tanke på möjligheterna att påverka dess beslutsfattande och främjandet av konkurrenskraften. Å andra sidan tillhör Sjundeå Lojo sjukvårdsområde i fråga om specialiserad sjukvård och social- och hälsovårdsreformen styr Sjundeå mot Lojo i fråga om samarbete och sammanslagning. Bildandet av ett social- och hälsovårdsområde ansågs utgöra en utmaning. Den tvåspråkiga kommunen har en del gemensamt med Raseborg. Det finns ett stork tryck på delning av kommunerna, men möjligheten att ordna närservice i Sjundeå äventyras om kommunen delas.

Ingå. Vid samrådsmötet konstaterades att definieringen av orienteringen och samarbetet är en komplicerad fråga. Orienteringen varierar i kommundelarna. Stark pendling österut är dock ett faktum. Kommunen har många band mot Västnyland och Lojo. Ban- och vägförbindelserna är viktiga för Ingå. Ekonomiska och språkliga frågor bör beaktas vid reformen. Först måste man dock lösa utmaningarna och frågorna som gäller social- och hälsovården och sjukhusen. I likhet med andra kommuner fanns olika åsikter om kommunstrukturen. I huvudsak förordades Porkala utredningsområde (Kyrkslätt, Sjundeå och Ingå) eller till och med Västnylands kommun. Orientering mot Raseborg-Hangö skulle trygga den svenskspråkiga servicen. Kommunsammanslagningar konstaterades dock vara ett hot mot närservice och den sociala sammanhållningen blir bättre i en mindre kommun.

Högfors. Man konstaterade att ett mindre metropolområde vore lättare att styra. Då kan kommunerna Vichtis, Nurmijärvi, Hyvinge, Tusby och Träskända stå utanför metropolförvaltningen. Metropolområdet skulle stödjas av Västnyland, Mellannyland och Östnyland som bildas av kranskommunerna och som även vore naturliga HSV-områden. Förändringar av kommunstrukturen ansågs inte ändamålsenliga. Under samrådet önskade man att metropolförvaltningen inte ska vara en begränsning för externa kommuner och att deras handlingsutrymme i konkurrensen om invånare och företag bevaras inom de gränser som det utvidgade samarbetet tillåter.

Lojo. Staden tyckte att man ska närma sig frågan om metropolområdets gränser genom den definition av regioncentra som finns i Nylands nya landskapsplan. Definierade regioncentra (Borgå, Hyvinge, Lojo och Raseborg) bildar naturliga slutpunkter för tillväxtkorridorerna som utgår radialt från Helsingfors. Utveckling av trafik och markanvändning i huvudstadsregionen och alla regioncentra i Nylands hör till samma metropolpolitik. Detta blir desto klarare ju längre tidsperspektiv man har i metropollösningen. Om man däremot endast eftersträvar en metropolförvaltning för kärnstäderna i huvudstadsregionen och som även ska sköta en stor del av kommunernas basservice, hör Lojo inte dit, men inte heller övriga regioncentra och angränsande landsbygdskommuner (Vichtis, Nurmijärvi, Mäntsälä, Borgnäs). Ur Lojos synpunkt är det särskilt opraktiskt och omotiverat att dra metropolområdets gräns mellan Lojo och Vichtis. Lojo anser att ansvaret för att ordna social- och hälsovårdservicen måste lösas i samband med den allmänna metropollösningen. Ur Lojos synpunkt är det naturligt att Lojo och Vichtis hör till samma HSV- eller sjukhusområde oberoende HSV-lösningens tekniska form.

7 UTREDNINGSOMRÅDEN FÖR KOMMUNINDELNING OCH METROPOLFÖRVALTNINGSALTERNATIV

Ett mål i regeringsprogrammet är byggandet av starka primärkommuner som består av naturliga pendlingsområden och har tillräckliga resurser och kompetens för skapande av förutsättningar för välfärd och självständigt ordna merparten av servicen. Kommunens storlek och resurser ska vara tillräckliga för att kunna utveckla livskraften och näringarna. Enligt regeringsprogrammet framhävs betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar, särskilt inom metropolområdet, och behovet av en särskild lag om metropolområdet ska utredas. Dessa mål för metropolområdet, riktlinjerna för regeringens kommunreform och bestämmelserna i utkastet till strukturlag är grunden och utgångspunkten för uppdraget att göra en förhandsutredning.

I förhandsutredningen har operativa och strukturella utvecklingsbehov som gäller kommunerna på metropolområdet granskats utifrån nuläget och framför allt ur ett framtidsperspektiv. Förslagen motiveras med metropolområdets särdrag, de s.k. metropolkriterierna, i enlighet med uppdraget. Dessa utgör grunden för förslagen och rekommendationerna om alternativ för genomförande av kommunstrukturförändringarna och metropolförvaltningen. I alternativen överförs beslutanderätt och regionalt utvecklingsansvar till en förvaltning över ett utvidgat område: antingen till större kommuner eller en metropolförvaltning för viktiga frågor som gäller regionens övergripande utveckling.

I utredningens första kapitel granskas metropolområdets nuläge utifrån metropolkriterierna. Baserat på dem finns ett klart behov av ökad beslutsmakt och exekutiv makt där man beaktar det som är fördelaktigast för hela metropolområdet i syfte att trygga en bättre livskraft för det och hela Finland. Internationell konkurrenskraft kräver satsningar och beslut i fråga om bostadspolitik, skapande av fler arbetstillfällen, övergripande planering av markanvändning och trafik, invandring, större internationell kännedom och varumärkesutveckling. Utredningens förslag utgår från att kommunernas uppgift är att – ibland egoistiskt – främja kommunens och invånarnas intressen, som leder till att hela metropolregionens intressen inte tillräckligt framhävs i kommunernas beslutsfattande trots att regionen utgör ett gemensamt pendlings- och besökstrafikområde. Så länge som kommunerna befinner sig i en konkurrenssituation kan de inte finna eller avtala om en gemensam linje eller åtgärder för utveckling av hela regionen på det bästa sättet. Utifrån uppdraget och kriterierna framlägger utredningen administrativa alternativ för effektivare hantering av gemensamma angelägenheter för området.

När stora administrativa förändringar genomförs uppstår oftast omställningskostnader. Förändringarna måste ge större fördelar än de förutsedda omställningskostnaderna. Ekonomiska satsningar för harmonisering av verksamheter ingår i bildandet av en metropolförvaltning (fusion av samarbetsstrukturer) och kommunsammanslagningar. Harmonisering av dataadministration och löner medför kostnader. Dessutom ska principerna för kommuninvånarnas service harmoniseras. Kostnaderna påverkas i hög grad av kommunernas beslut om servicen som tillhandahålls i den nya kommunen samt nivån på avgifter och skatter. Dessa saker definieras närmare i de egentliga utredningarna om kommunsammanslagning.

Kostnaderna för organisering av metropolförvaltningen uppstår i huvudsak vid sammanslagning av affärsverkens service. Personalkostnaderna består av kommunernas eller samkommunernas planerings- och planläggningspersonal och harmoniseringen av deras löner vid eventuell övergång till en gemensam förvaltning. Förvaltningskostnaderna ökar knappast eftersom reformen leder till färre förvaltningsnivåer. Kostnadsfördelningen mellan kommunerna kan förändras, och detta klarläggs vid organisationsplaneringen och preciseringen av verksamheten.

Konsekvensbedömning i förhandsutredningen är en utmaning eftersom detaljer om t.ex. metropolförvaltningens uppgifter och finansiering eller hur metropolfullmäktige väljs ännu är okända. Dessutom har en liknande reform aldrig genomförts i en finländsk verksamhetsmiljö. I detta skede kan vi se risker och eventuella fördelar, som bör granskas noggrannare om det finns politisk vilja att genomföra metropolförvaltningen. Förslaget om en metropolförvaltning syftar till att förbättra hanteringen av gemensamma angelägenheter för regionen, men kan även inbegripa oförutsedda risker som är viktiga att klargöra i fortsatta utredningar.

Som stöd för en mer omfattande och noggrannare konsekvensbedömning av kommunstrukturförändringarna behöver man känna till vilka kommuner som ska ingå i utredningen och förhandlarnas vilja att förnya och utveckla tillvägagångssätten i den nya kommunen, vilket ofta skrivs in i sammanslagningsavtalet. Konsekvenser av

kommunstrukturförändringar har bedömts i viss mån i Finland och internationellt. Utmaningen är att konsekvenserna, även i den sammanslagna kommunen, till stor del beror på kommunalt beslutsfattande och hur förändringen genomförs. Förhandsutredningen tar inte ställning till dessa frågor på grund av att alternativen är flera och dessutom översiktliga.

Utmaningarna på Helsingforsregionens funktionellt enhetliga kärnområde och dess kransområde kräver nära samarbete då samhällsstruktur, infrastruktur, bostadsproduktion och kollektivtrafik planeras samt då åtgärderna genomförs och verkställs. Det vore motiverat att man bland metropolförvaltningens uppgifter inkluderar landskapsförbundets uppgifter och merparten av NTM-centralens uppgifter gällande trafik och vägprojekt, områdesanvändning, miljöfrågor, näringar och sysselsättning. Metropolförvaltningen är en stark helhet som ska ta övergripande ansvar på ett funktionellt enhetligt område.

Kommunstruktur- och metropolförvaltningsalternativen som behandlas i förhandsutredningen påverkar verksamheten i kringliggande kommuner, landskapsförbundet och närings- och arbetskraftscentralen. Lösningsmodellerna ska främja planeringssamarbete med ovannämnda aktörer inom områdesanvändningen. Aktörerna kan föreskrivas skyldighet att samverka i planeringen av markanvändningen. NTM-centralen är verksam i Nyland, Päijänne-Tavastland och Tavastland. Nylands förbund är en del av samarbetsområdet för landskapen i Södra Finland. Utifrån det kan man bilda Södra Finlands landskap, som täcker ett större metropolområde. Även dessa frågor kräver utvärdering i samband med fortsatta utredningar.

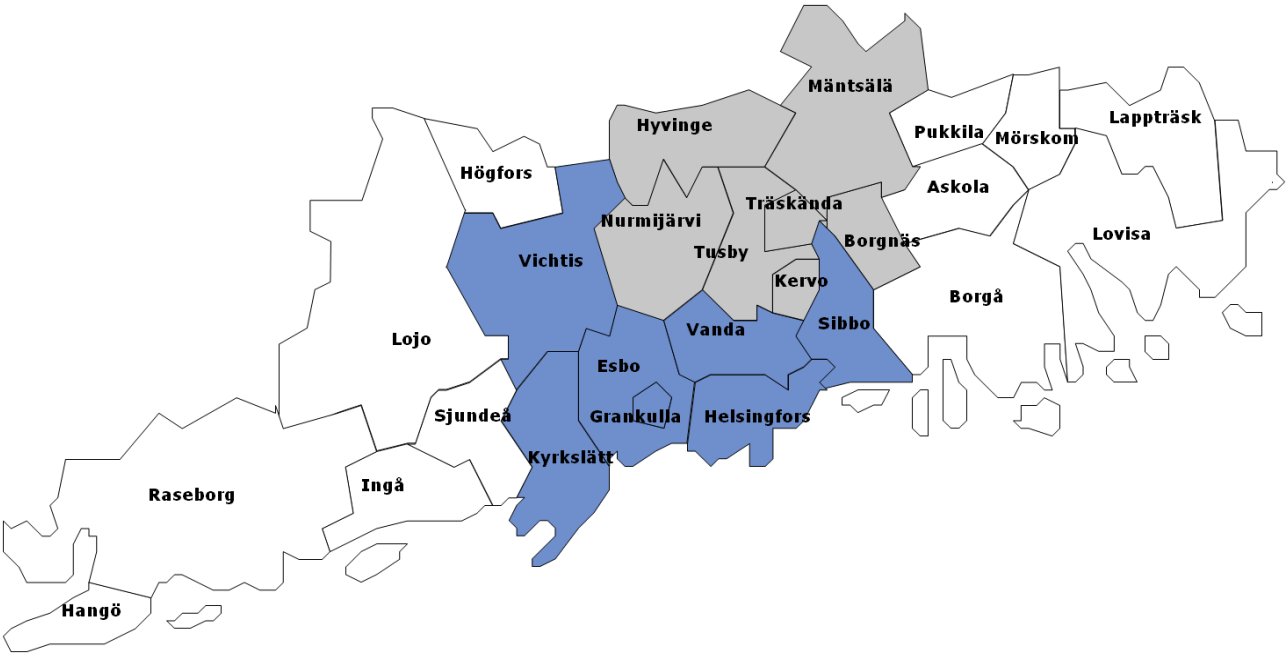
I förhandsutredningen föreslås två huvudalternativ med utredningsområden för kommunindelning och en stark metropolförvaltning anpassad för dessa. I avsnitt 7.3 anges alternativa utredningsområden för kommunindelning och en modell för en stark metropolförvaltning som behövs om kommunsammanslagningarna blir färre än i alternativet som beskrivs i avsnitt 7.2. Noggrannare analyser behövs när kommunerna inleder regelrätta utredningar utifrån denna sammanfattning. Utredningar om kommundelssammanslagning föreslås på de områden som nämns i avsnitt 7.4 till den del sammanslagningarna behövs efter förändringen av kommunstrukturen. Utredarna föreslår att områdena för kommundelssammanslagning definieras när kommunernas officiella utlåtanden och utredningsområdena för kommunindelning är kända.

7.1 ALTERNATIV 1: Storkommuner och avtalsbaserat samarbete

7.1.1. Beskrivning av alternativet

I detta alternativ utreds kommunstrukturen för att skapa två starka primärkommuner i Helsingforsregionen, huvudstadsregionens kommun och Mellannylands kommun:

- Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Sibbo och Vichtis
- Hyvinge, Träskända, Kervo, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs och Tusby



Samarbete behövs dock i hela regionen. Metropolregionens samarbete bygger här på kommunernas lagstadgade metropolplan, tillväxtavtal och intentionsavtal mellan städerna och staten och att båda kommunerna hör till samkommunerna HNS, HRT och HRM. Storkommunerna kan sinsemellan avtala om faktureringsprinciper, arbetsfördelning mellan kommunerna och servicestrukturen.

Utredningar om kommundelssammanslagning föreslås på nedan angivna områden till den del sammanslagningarna är möjliga efter förändringen av kommunstrukturen. Eventuella utredningsområden är områdena Vihtijärvi, Klövskog och Haarajoki samt flygplatsens influensområde och norra och/eller nordvästra delen av Sibbo.

7.1.2 Utredningsområden för kommunindelning

Utredningsområden för att skapa två kommuner vore i linje med regeringens kommunreformmål. Enligt regeringsprogrammet består en stark primärkommun av ett naturligt pendlingsområde och är tillräckligt stor för att självständigt ansvara för basservicen med undantag för krävande specialiserad sjukvård och krävande socialvårdstjänster. Två storkommuner skulle tillgodose behovet av att förtäta samhällsstrukturen enligt metropolbestämmelsen i kommunstrukturlagen.

Städerna skulle ha tillräckliga resurser för att utveckla den operativa planeringen av markanvändning och trafikleder samt bostadsproduktionen på området. Dessutom kan de bättre än i dag främja internationell konkurrenskraft och skapa förutsättningar för utveckling av universitetens och forskningsinstitutens verksamhet. När kommunstrukturen förtätas och stärks minskar behovet av samarbetsstrukturer mellan kommunerna avsevärt, vilket förtydligar och förenklar förvaltningen och stärker självstyrelsen och demokratin lokalt. Kommunreformen skapar en servicestruktur där primärkommunerna har makt och ansvar över ordnandet och finansieringen av servicen. Bildandet av storkommuner ger möjlighet att stödja strukturreformen inom social- och hälsovården och genom kommunerna säkerställs ordnandet av social- och hälsovårdsservicen.

Helsingfors, Esbo, Vanda, Kyrkslätt, Grankulla, Sibbo och Vichtis bildar ett utredningsområde

Utredningsområdets kommuner bildar en mångkulturell miljonstad. Integreringen av förvaltningsstrukturen på det funktionella metropolområdet motsvarar det intensivaste pendlings- och besökstrafikområdet för invånarna. Utredningsområdet inkluderar HUCS-områdets kommuner med undantag för Kervo, och å andra sidan Sibbo utanför sjukvårdsområdet. Den nya huvudstaden skulle bli Finlands viktigaste funktionella helhet av arbetstillfällen, pendling och besökstrafik med tanke på den internationella konkurrens- och dragningskraften.

Genom ett stort utredningsområde uppfylls kravet i utkastet till kommunstrukturlag att kommuner ska baseras på en sammanhållen samhällsstruktur. Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla är ett sammanhållet tättbebyggt område. Även Kyrkslätt är ett sammanhållet område, särskilt området som gränsar mot västra Esbo, och södra Sibbo på gränsområdet till Helsingfors. Samhällsstrukturen på utredningsområdet kan förtätas ytterligare när sammanslagningen av kommuner ger möjlighet att stärka en gemensam centralort och fördela områdets tillväxttryck.

Detta utredningsområde är en mycket sammanhållen helhet med tanke på var arbetsplatserna och pendlingen finns. Inpendlingen till Helsingfors är stor: av de sysselsatta i Vanda, Esbo och Grankulla pendlar cirka 40 procent till Helsingfors och av de sysselsatta i Kyrkslätt, Vichtis och Sibbo cirka 30 procent. Dessutom sker betydande pendling i riktning mot centralstaden och i tvärgående riktning mellan kommuner. Utredningsområdet har också stor inpendling, särskilt från Mellannylands stad. Genom utveckling av en flerkärnig arbetsplatsstruktur och kollektivtrafik samt effektivare markanvändning i utredningsområdet kan man t.ex. möta klimatutmaningarna. Därutöver ska även pendlingen och besökstrafiken från närområden beaktas. Enligt utredningarna pendlar 35 000 ester p.g.a. arbete eller annan orsak reguljärt från Tallinn och norra Estland till metropolområdet.

Den naturliga och sannolika framtidsutvecklingen stödjer bildandet av en ny större huvudstad. Enligt SYKE:s undersökningar om samhällsstrukturen kan fyra huvudlinjer i dess utveckling identifieras på Helsingfors metropolområde. En är kustområdenas dragningskraft. Enligt uppföljningsresultaten har metropolområdes kärnområde en mycket betydande horisontal arbetspendling mot stadskärnan. Detta förstärks av kustområdenas dragningskraft som bostadsmiljö och av viktiga kollektivtrafikkorridorer. (SYKE 2012)

På utredningsområdet syns kommunernas beroende av varandra särskilt i flyttrörelsen. Låginkomsttagare i början av sin utbildnings- och arbetskarriär och invandrare flyttar till Helsingforsområdet. Utflyttarna är däremot bättre utbildade än genomsnittet och har goda inkomster. Dessutom finansierar och upprätthåller Helsingfors stad kultur- och fritidstjänster som används av invånare i andra kommuner. I ökande grad har även Esbo och Vanda drag som liknar den typiska flyttrörelsen för Helsingfors och användningen av stadens service. Kommunerna utgör allt mer ett gemensamt funktionellt område och en sammanslagning av kommunerna Helsingfors, Esbo, Grankulla, Kyrkslätt, Vichtis och Sibbo skulle eliminera den ojämna inkomst- och kostnadsfördelningen på området.

Bostadslösningarna skulle vara underställda gemensamt beslutsfattande och genom att t.ex. Kyrkslätt och Sibbo ingår i utredningsområdet skulle huvudstadsregionens kustzon kunna planeras enhetligt utifrån det som är fördelaktigast för hela området.

Hyvinge, Nurmijärvi, Tusby, Kervo, Träskända, Mäntsälä och Borgnäs bildar ett utredningsområde

Utredningsområdets kommuner i Mellannyland utgör ett starkt pendlingsområde i huvudstadsregionen. Pendling sker även till grannkommunerna, men utöver den egna kommunen är den starkast orienterad mot Helsingfors och Vanda. Områdets folkmängd är över 220 000 invånare och enligt Statistikcentralens prognos ökar den med över 40 000 invånare fram till 2035. Enligt kommunernas egna prognoser blir ökningen cirka 85 000 invånare fram till 2035.

Alla utredningsområdets kommuner hör till Kuuma-kommunerna, som har en stark intressebevakning mot staten och huvudstadsregionen samt utvecklingssamarbete inom olika verksamhetsområden och markanvändning. Hyvinge, Nurmijärvi, Tusby, Träskända och Mäntsälä utgör i dag Hyvinge sjukvårdsområde. Borgnäs kommun tillhör Borgå sjukvårdsområde och Kervo HUCS sjukvårdsområde. Borgnäs social- och hälsovårdsservice på basnivå produceras dock av Mäntsälä inom ett samarbetsområde. Dessa kommuner föreslås ingå i utredningsområdet på grund av orienteringen i kommuninvånarnas besökstrafik och övrigt samarbete.

Kuuma-kommunerna har förberett en gemensam utvecklingsbild för markanvändningen inklusive definiering och kategorisering av områdets kommuncentra och den framtida utvecklingen av dem. Betydande nya

kollektivtrafikmöjligheter på området är inte i sikte före 2030, men i synnerhet ringbanan kommer att ge kommuninvånarna en ny typ av spårtrafikförbindelse. Utveckling av stations- och gränsområden oberoende av kommungränserna är synnerligen viktigt på utredningsområdet. I markanvändningen är utredningsområdet ett sammanhållet område längs stambanan, men har mycket gles bebyggelse och dålig kollektivtrafikservice bl.a. i norra delarna av Nurmijärvi och i Borgnäs. Potentialen hos genbanan till Lahtis är ännu inte fullt utnyttjad. Därmed har utredningsområdet även områden som är beroende av personbilstrafik, vilket innebär att minskning av koldioxidutsläppen kräver övergripande ekonomisk planering av området ur ett trafik- och boendeperspektiv.

Andelen svenskspråkiga eller personer med främmande språk som modersmål i befolkningen är betydligt lägre i utredningsområdets kommuner än i huvudstadsregionen. De senaste åren har kommunerna inom området som helhet inte lyckats producera hyresbostäder lika effektivt som huvudstadsregionen. Volymen av hyresbostäder har därmed inte utvecklat sig på önskat sätt och ökningen av invånarantalet bygger starkt på ägande av bostaden. Det krävs dock en klart starkare satsning på hyresbostadsproduktion inom området i och med det framtida behovet av arbetstagare.

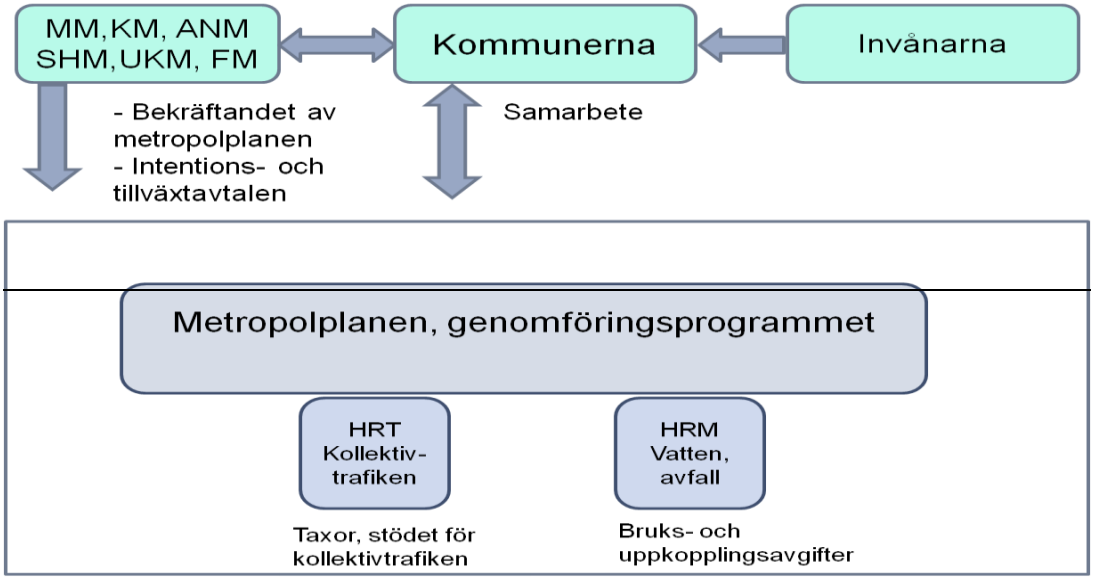
Kommunerna på utredningsområdet tillhör metropolregionen och bildar en stark yttre radie runt huvudstadsregionen på en nordlig och nordostlig axel. Under 2000-talet ökade antalet arbetstillfällen snabbare i Nyland än i övriga Finland, men Kuuma-områdets andel av arbetstillfällena har inte förändrats (Helsingfors andel har minskat långsamt medan Vandas och Esbos ökat). På området finns sammanhållet boende i främst bostads- och servicecentra och stark pendling över kommungränserna. Till skillnad från de andra kommunerna har Hyvinge, Träskända och Kervo en mycket sammanhållen centralort, men samhällsstrukturen på utredningsområdet är ganska splittrad och det saknas effektiv kollektivtrafik mellan områdets centra. Pendlings- och besökstrafiken är till stor del riktad mot huvudstadsregionen, dit även kollektivtrafiken är orienterad. Som gemensam kommun får utredningsområdet bättre förutsättningar än i dag att organisera samhällsstrukturen och kollektivtrafiken inom området på ett mer hållbart och ekonomiskt sätt även ur hela regionens perspektiv.

Utredningsområdets kommuner bildar en stark primärkommun som själv skulle kunna producera nästan all kommunal service i ljuset av statens nuvarande planer. Hyvinge kretssjukhus och serviceställena i utredningsområdets regioncentra tryggar servicen för kommuninvånarna. För det geografiskt stora utredningsområdet borde en närdemokratimodell som bygger på regioncentra övervägas.

Mellannylands kommun skulle bli den viktigaste samarbetspartnern för huvudstadsregionens storkommun. Andra samarbetskommuner finns i landskapen Nyland och Tavastland.

7.1.3 Avtalsbaserat samarbete

Kommunstrukturen bygger på två storkommuner som har tillräckliga resurser och kompens att skapa förutsättningar för åtgärder som förbättrar Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft. Det behövs dock fortsatt samarbete i hela regionen, även om behovet är mindre än i andra kommunstrukturalternativ. Metropolregionens samarbete bygger på kommunernas lagstadgade metropolplan, tillväxtavtal och intentionsavtal mellan städerna och staten och på att båda kommunerna tillhör samkommunerna HNS, HRT och HRM. Storkommunerna kan sinsemellan avtala om faktureringsprinciper, arbetsfördelning och servicestruktur. Samarbetet mellan storkommunerna blir i princip beroende av frivillighet med undantag för metropolplanen. Staten kan spela en roll som initierare/finansiär av avtalsförfarandet, om regionhelheten förutsätter detta.



Behovet av avtal mellan kommunerna minskar eftersom en stark huvudstad i sig är en stark aktör och Mellersta Nylands storkommun kan fokusera på det egna områdets konkurrenskraft och förtätning av samhälls- och servicestrukturen. Samordningen av metropolområdets samhällsstruktur sker genom en metropolplan som fastställs av miljöministeriet. Städerna utarbetar metropolplanen tillsammans. Den har rättsverkningar och är bindande för kommunerna i fråga om samhällsstruktur, trafiksystem och placering av bostadsområden. Beredningen styrs av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Samordningen med de angränsande landskapens planering av områdesanvändningen sker genom samordning av landskapens landskapsplaner och metropolplanen.

Metropolplanen inkluderar en markanvändningsplan och en trafiksystemplan för området samt en verkställighetsdel. Avtalsvillkoren och ansvaret för genomförande av markanvändning, boende och trafik motsvarande dagens MBT-intentionsavtal ingår i verkställighetsdelen. Plan- och verkställighetsdelarna är lika viktiga med tanke på metropolplanens innehåll. Metropolplanen och dess verkställighetsdel styr och förpliktar kommunerna att utarbeta detaljplaner enligt metropolplanens tidsplan samt genomföra bostads- och trafikledsbyggande. Huvudregeln på området som metropolplanen täcker blir att nybyggnation utanför detaljplanerade områden endast är möjligt på särskilda grunder.

Metropolområdet och framför allt huvudstadsregionen möter en livlig invandring och stora behov av att ordna grundläggande utbildning och yrkesutbildning på främmande språk. Vid behov sköter storkommunerna tillsammans ordnandet av sådan undervisning på de internationella och främmande språk som motsvarar behoven. Dessutom utarbetar kommunerna ett gemensamt integrationsprogram och avtalar om hur tjänster för invandrare ordnas gemensamt. Yrkesinriktad fortbildning och språkundervisning ordnas genom samarbete. Sociala tjänster ordnas som en del av kommunernas egen närserviceverksamhet. Enligt invandrarbarometern (2013) anser invandrarna att de viktigaste integrationsfaktorerna är arbete, språk, trygghet, hälsovård och en lämplig bostad för invandraren och dennes familj.

Förhållande till nuvarande samarbetsorganisationer

Storkommunerna avtalar sinsemellan om utarbetande och organisering av metropolplanen. Nylands förbunds uppgifter förändras när en landskapsplan och -översikt inte längre utarbetas för metropolområdet. När förbundets uppgifter förändras måste dess roll gentemot storkommunerna och övriga landskap i Södra Finland ses över separat. Samarbetet mellan NTM-centralen och de osedvanligt starka kommunerna kan kräva omorganisering. Ansvaret för stora delar av uppgifterna som gäller närings-, sysselsättnings-, trafik-, väg- och miljöfrågor kan överföras till kommunerna, vilket kräver separata bedömningar av överföringarna. Samkommunerna HRT och HRM fungerar på nuvarande sätt, dock med utvidgat verksamhetsområde som täcker hela metropolregionen. Motsvarande uppgifter, egendom och personal inom serviceverksamheten i Mellannyland överförs till samkommunerna enligt separata överenskommelser och villkor.

Beslutsfattande och finansiering

Samarbetet mellan storkommunerna, och framför allt beredningen och godkännandet av metropolplanen, förutsätter ett gemensamt och jämbördigt avtal mellan kommunerna om principer, arbetssätt och organisering av

planläggningsprocessen samt om kostnadsfördelningen. Detta gäller även andra samarbetsavtal mellan kommunerna samt mellan dem och staten.

7.1.4 Konsekvenser om alternativet genomförs

Internationell konkurrenskraft

Båda storkommunerna har makt och ansvar samt tillräckliga resurser och kompetens att skapa förutsättningar och undanröja hinder för internationell konkurrenskraft. När behovet av förhandlingar och avtal mellan kommunerna minskar förbättras deras förutsättningar att reagera på oväntade omvärldsförändringar. Starka och självständiga kommuner kan möta invånarnas krav på ökad valfrihet och hantera marknaden när produktionssätten inom servicen blir mångsidigare.

Konkurrensen om företag och invånare bland utredningsområdenas kommuner minskar, vilket möjliggör fokusering av ekonomiska och intellektuella resurser på serviceverksamheten och utvecklingen av den. Kommunerna samarbetar i skapandet av förutsättningar för regionens konkurrenskraft och fokuserar på sin roll i främjandet av konkurrenskraften. Samarbetet kan skapa större effekter än i dag. Den starka huvudstaden får ganska stor konkurrenskraft när kommungränser som hämmar förläggning av internationella investeringar, företag och evenemang till området försvinner. Fokus flyttas allt mer från konkurrens mellan kommuner till främjande av internationell konkurrenskraft.

Risken med samarbetet är att makten och ansvaret över utvecklingen av konkurrenskraften fördelas ojämnt. Då kan en stark huvudstad få en för dominerande ställning i förhållande till Mellannyland. Å andra sidan kan ansvaret för utveckling av konkurrenskraften lämnas åt en stark huvudstad medan den andra kommunen fokuserar sina utvecklingsinsatser på den egna verksamhet. Om samarbetsresultaten och -fördelarna är ojämnt fördelade börjar kommunerna kanske konkurrera ännu starkare om invånare och företag. Främst handlar det om redan identifierade samarbetsutmaningar, men i en miljö med färre konkurrenter och starkare kommuner. Även om en stor organisation t.ex. utvecklar sin förmåga och kompetens för marknadsanalys finns det en risk att man förlorar smidigheten som kännetecknar en mindre organisation.

Metropolregionens internationella konkurrenskraft är viktig för hela landet. Således bör staten spela en stark roll som kommunernas utvecklingspartner. Även kommuner utanför metropolområdet vill ha samarbete med området.

Markanvändning och planläggning

Det viktigaste i storkommunmodellen är att kommunerna samarbetar om metropolplanläggningen utan en landskapsplan, vilket ökar kommunernas planläggningsmakt. När metropolplanläggningen godkänns gemensamt av kommunerna kan man se till att deras planläggning stödjer en gemensam regionutveckling. Eftersom metropolplanen förutsätter att kommunerna gemensamt bedömer utvecklingen av verksamhetsmiljön, styr den kommunerna till att utgå från en regional strategi i närings- och välfärdspolitiken, i vart fall i planläggningen. Om kommunerna inte blir eniga om riktlinjerna för regionutvecklingen får man nöja sig med kompromisser i metropolplanläggningen och det regionala perspektivet blir för svagt.

Planering av markanvändningen och samhällsstrukturen hör till de största möjligheterna vid kommunsammanslagningar på växande urbana områden. Kommunernas planläggningsverksamhet kan effektiveras och få starkare resurser. Metropolplanen och kommunernas starkare resurser skapar bättre möjligheter för näringslivet samt företagen och organisationerna som verkar i kommunen att förutse omvärldsutvecklingen. När kommunerna går samman underlättas planeringen av samhällsstrukturen på de tidigare gränsområdena och den nya kommunen kan i full utsträckning ta i bruk strategiskt viktiga områden för säkerställande av områdets dragningskraft och tillväxt. Kommunsammanslagningar över hela utredningsområdet eliminerar nuvarande flaskhalsar i planeringen av markanvändningen. Exempelvis kan utvecklingen av gränsområdena mellan Helsingfors och Esbo, Helsingfors och Vanda samt områdena runt Ristikytö och Haarajoki station effektiveras. Tätorterna Kervo och Träskända kan expandera utanför dagens kommungränser. När kommunens område blir större kan detta minska expansionen inom vissa av de nuvarande områdena på grund av tillväxttrycket på starkare områden.

Pendling, besökstrafik och rörlighet

När kommunerna går samman blir planeringsområdena större, vilket skapar kraftig intern rörlighet, särskilt i huvudstaden. Storkommunernas samlade resurser skapar möjligheter att använda instrument för markanvändning, boende, trafik och näringspolitik på ett sätt som ger större effekter. Förbindelser mellan och inom storkommunerna samt kollektivtrafiken kan planeras bättre och båda kommunerna blir jämbördiga medlemmar i HRT oberoende av kommungränserna. Gemensam planering och styrning av kollektivtrafiken leder till en mer sammanhållen samhällsstruktur.

Partnerskapet mellan HRT, storstäderna och staten framhävs i organiseringen av trafiken på hela området. Samarbetet innebär risker, men för den regionala organiseringen behöver man endast sammanjämka uppfattningarna hos två kommuner och staten. Kommunerna har olika självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen. Om den nuvarande situationen och utvecklingen fortsätter skapas ett tryck på kommunikationerna. Då blir den ena kommunen i huvudsak en pendlingskommun och den andra en utpräglad bostadskommun.

Genomförandet av kommunstrukturreformen eliminerar inte automatiskt miljökonsekvenserna av trafiken, men när kommungränserna försvinner och metropolplanen införs möjliggörs en mer ekonomisk samhällsstruktur och övergripande planering av trafiken på området utifrån ett jämbördigt samarbete i samkommunerna HRM och HRT. Detta ökar möjligheterna att minska koldioxidutsläppen från trafiken samtidigt som det blir enklare att prova och genomföra nya energilösningar.

Boende och bostadsmarknad

Metropolregionen får två starka städer med större möjligheter och ansvar inom planläggning, överlåtelse av tomter, utveckling av bostadsmarknaden och produktion av hyresbostäder. En tillräcklig bostadsproduktion möjliggör att invånare och kompetent arbetskraft kan flytta till Helsingforsregionen och att företag kan etablera sig där.

Beslut om regionens bostadspolitiska mål, bostadsbyggnadsobjekt och -tidsplaner fattas i metropolplanen och dess verkställighetsdel. Detta säkerställer ett tillräckligt antal bostäder, om kommunerna är eniga om målen. Utöver staten har Helsingforsregionen då inte någon annan aktör med ansvar för hur bostadsmarknaden fungerar ur hela regionens perspektiv. Storkommunernas bostadsaktiebolag blir starka och kan hantera byggandet av det hyresbostadsbestånd som behövs. Risken är dock att deras resurser inte räcker för att genomföra en hyresbostadsproduktion i den skala som anges i metropolplanen och att andra aktörer som skulle kunna trygga produktionen i regionen inte kommer fram. Det som då blir avgörande är framför allt att tillräckliga bindande åtgärder för att möta regionens bostadsproduktionsutmaningar anges i metropolplanen. En annan viktig faktor är att kommunerna har förutsättningar att genomföra åtgärderna i och med att de är väsentligt starkare städer än i dag.

Ett hot är att prisnivån i boendet stiger ytterligare om dragningskraften hos huvudstadens attraktiva bostadsområden och Mellannylands egnahemsdominerade bostadsområden ökar medan Mellannyland överlåter ansvaret för den sociala bostadsproduktionen till huvudstaden. Andra hot är att volymen i bostadsproduktionen blir för liten och att marknaden inte fungerar och att den inte tar ansvar för utveckling av kvalitet, energieffektivitet och produktivitet i bostadsbyggandet. Här kan skillnaderna mellan kommunerna öka.

Social sammanhållning och segregation

Huvudstaden och Mellersta Nylands storkommun ansvarar för hyresbostadsproduktionen och tjänster för invandrare enligt metropolplanen och separata avtal om invandringen. Ansvaret för utveckling av det mångkulturella samhället samt integrering och sysselsättning av invandrare kan fördelas jämnare över regionen. Detta är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen i hela metropolregionen.

Genom större och mångsidigare kommunområden får städerna bättre möjligheter att trygga den sociala sammanhållningen och förebygga segregation genom riktade stöd och tjänster. Huvudstaden får bättre kompetensutvecklings- och specialiseringsmöjligheter och högre servicenivå än i dag. Samarbete över förvaltningsgränserna skapar bättre resurser för att förebygga social differentiering. Detta gäller till stor del även Mellannylands storkommun.

Hotet är dock växande regional och social segregation mellan kommunerna. Hela ansvaret kanske läggs över på huvudstaden och Mellannyland kan inte utveckla sina tjänster och säkerställa en tillräcklig bostadsproduktion för att förebygga segregationen på huvudstadsnivå. En övergripande risk är att storkommunernas insatser för att

främja social sammanhållning inte ger tillräckliga effekter eftersom de nuvarande, större kommunerna i regionen inte heller lyckats med detta.

Ekonomi och produktivitet

Det viktiga för att kunna få ekonomiska fördelar är storkommunens möjligheter att påverka regionens livskraft och sysselsättning på ett positiv sätt. Gemensam planering av markanvändningen i metropolplanen främjar dessa möjligheter. Alternativets verkliga effekter beror dock i hög grad på kommunernas beslutsförmåga och ledarskap. Beredningen av kommunstrukturförändringarna, utarbetandet av sammanslagningsavtal och den treåriga planeringen av servicestrukturen spelar därmed en viktig roll för hur reella de eventuella effekterna blir.

För att realisera de ekonomiska fördelarna kan storkommunerna organisera verksamheten så att produktiviteten ökar och samtidigt utnyttja arbetet som kommunerna redan har gjort. Planering av markanvändningen på tidigare gränsområden mellan kommunerna ger klara samhällsekonomiska fördelar. Servicenätverken och lokalanvändningen kan effektiveras i närheten av de nuvarande kommungränserna och i sammanvuxna kommuntätorter. Storkommunernas verksamhet är mindre sårbar än de små kommunernas och de har bättre förutsättningar att finansiera stora investeringar. Den gemensamma förvaltningsstrukturen ger personalen möjlighet till specialisering och kan minska rekryteringsbehovet. Pensioneringsmöjligheterna måste dock utnyttjas. Storkommunernas finansiella bas utjämnas regionalt och separata utjämningsinstrument behövs inte längre. Ekonomiska fördelar kan även fås genom att förvaltningsstrukturen bantas på grund av kommunernas minskade samarbetsbehov och starkare regionala styrningsbefogenheter.

Risken är dock att de beslut som krävs för en positiv utveckling och effektivare verksamhet inte fattas i de enskilda kommunerna eller i avtalssamarbetet. Dessutom är risken att kommunernas samarbetsstrukturer ersätts med komplexa interna strukturer. Harmoniseringskostnaderna som följer av sammanslagningen måste hållas under kontroll. När storkommunerna bildas bör man kritiskt granska kommunernas gamla servicestrukturer och tillgodogöra beprövade arbetssätt samt beakta kommuninvånarnas behov och befolkningsstrukturen i de olika tätorterna inom storkommunen. Om man i samarbetsavtalsfasen inte definierar servicestrukturer och -nätverk som är anpassade till den ekonomiska bärkraften uppnås inte utvecklingspotentialen och kostnadskontrollen omöjliggörs. Risken med avtalssamarbetet är att storleksskillnaderna mellan storkommunerna hämmar samarbetet och att den övergripande utvecklingen i regionen blir obalanserad.

Service

Fördelarna med detta alternativ är att storkommunerna kan ordna kommuninvånarnas service på ett mycket mer heltäckande sätt än i dag (t.o.m. specialiserad sjukvård, om man vill det) och att besluten fattas demokratiskt i kommunerna. Planläggningen och servicen kan kommunerna i regel hantera själv.

Gemensamma resurser och bättre förmåga att bära ekonomiska risker ger kommunen möjlighet att se över och genomföra servicenätverk och -investeringar ur ett rationellt helhetsperspektiv på sitt naturliga pendlings- och besökstrafikområde. Utvecklingen av tjänsterna ger storkommunerna ekonomiska fördelar, kvalitetsförbättringar i servicen och synergier, främst i förvaltning, specialtjänster och social- och hälsovård.

Serviceverksamheten är mindre sårbar i en stor organisation och personalen kan efter behov specialisera sig på t.ex. produktion eller utvecklingsarbete. När överlappande resurser frigörs kan en del av personalen fokusera på åtgärder som utvecklar och främjar hälsan. Avtalssamarbetet har färre parter, vilket gör det strukturellt enklare att komma överens om gemensamma angelägenheter. Om alternativet med mycket starka storkommuner blir verklighet kan det vara fördelaktigt att göra en närmare granskning av gränsytan mellan deras och statens uppgifter.

Risken med alternativet är att servicetillgängligheten försämras när tillgången till storkommunens service förbättras, om översynen av servicenätverken leder till en för kraftig centralisering av verksamhetsställen. Möjligheterna att beakta invånarstrukturen inom olika områden och den tredje sektorns olikhet kan minska när servicen harmoniseras. Servicenätverken påverkas dock av kommunernas ekonomiska läge och av befolkningsutvecklingen i respektive område. Vid utvecklingen av en flerkärnig metropol ska man beakta centra med olika servicenivåer och utveckla närservicen utifrån invånarnas behov. I fortsättningen anges gränserna för de starka primärkommunernas verksamhet genom metropolplanläggningen och avtalen mellan kommunerna och staten inom bl.a. hyresbostadsproduktion och invandrarservice, vilket bör beaktas i kommunens verksamhet.

Ledarskapet i storkommunerna har mycket stor regional betydelse. Vid genomförandet av förändringarna bör man utnyttja den bästa praxisen i dagens kommuner och inte automatiskt välja arbetssätten eller strukturen i en viss kommun.

ICT och digitala tjänster

Storkommunerna har större resurser för utveckling av ICT, digitala tjänster och kompetens. I service- och dataadministrationssamarbetet kan man utveckla och bilda besluts-, styrnings-, planerings- och beställningsstrukturer för ett större område. Detta kan ge besparingar och leda till förbättringar i de digitala tjänsterna och kommuninvånarnas ärendehantering. När de digitala tjänsterna utvecklas kan invånarna uträtta ärenden flexiblare oberoende av tid och plats. Verksamheter kan harmoniseras inom kommunerna och vid behov genom att två kommuner samarbetar.

Harmonisering av system medför kostnader och det kan behövas stora investeringar när datasystemen är olika och inkompatibla. Harmoniseringen kräver utvecklingsinsatser. Risken är att skillnaderna i infrastruktur och arkitektur fortfarande hindrar ett smidigt samarbete mellan kommunerna och med andra organisationer. Om utformningen av en gemensam arkitektur misslyckas uteblir fördelarna och verksamheten försvåras.

Svenskspråkig service

När huvudstadsregionens storkommun ordnar svenskspråkig service möjliggörs bättre tillgänglighet och jämbördighet i servicen i huvudstaden. Storkommunens område är tvåspråkigt och i vissa kommuner (Grankulla och Sibbo) utgör de svenskspråkiga över en tredjedel av befolkningen och inom Kyrkslätts område nästan en femtedel. Inom området finns stark kompetens och erfarenhet när det gäller ordnande och utveckling av svenskspråkig service, vilket kan utnyttjas för hela områdets bästa. Inom tvåspråkiga områden kan man åstadkomma volymfördelar och utveckla innovativa tjänster.

I Mellannylands storkommun blir de svenskspråkigas andel mycket låg och den svenskspråkiga befolkningen ganska utspridd. Därför utgör bl.a. de långa avstånden till servicen och rekryteringen av kompetent språkkunnig personal en utmaning. Det kan vara svårt att upprätthålla den svenskspråkiga servicen på längre sikt och tryggandet av servicen kan bli en marginell fråga inom det till majoriteten finskspråkiga området. Volymfördelar kan inte uppnås i och med att servicebehoven är mindre. Även här innebär dock elimineringen av kommungränser att effektiv planering och bemanning av servicen underlättas.

Förvaltning och beslutsfattande

Ledningen av förändringsarbetet och det kommunala beslutsfattandet har stor betydelse för om hoten och möjligheterna relaterade till kommunstrukturförändringen realiseras. Genom framgångsrikt ledarskap och samlade utvecklingsresurser kan man uppnå de potentiella fördelarna och förhindra att hoten realiseras. Å andra sidan kan bristen på ett målmedvetet ledarskap och engagemang leda till att hoten realiseras och att reformens potentiella fördelar förloras. Därtill är en framgångsrik förnyelse av ledningssystemen, organisationsstrukturen och -kulturen avgörande för hur mycket av potentialen i den större kommunen man kan utnyttja.

Storkommunernas styrningsbefogenheter stärks när samarbetsstrukturerna förenklas. Förvaltningsnivåer som försvinner är Nylands förbund, samarbetsförfarandet mellan huvudstadsregionens kommuner och huvudstadsregionens och Kuuma-kommunernas samarbete. Kommunen kan själv bestämma över merparten av sina uppgifter. När två starka storkommuner bildas behövs ingen metropolförvaltning eftersom kommunerna bättre än i dag kan ansvara för primärkommunens uppgifter, inklusive markanvändning, boende och trafik, antingen själva eller genom avtalssamarbete.

Metropolplanen utarbetas i ett samarbete mellan kommunerna och staten, men kommunerna och kommunfullmäktige har betydande inflytande över planen. Hur effektivt och framgångsrikt de kommunöverskridande frågorna hanteras beror på hur man i verkligheten lyckas samordna varierande intressen när t.ex. metropolplanen och invandrarprogrammet utarbetas. Kommunerna får en mera likvärdig ställning än idag, vilket skapar en god grund för behandling av frågor och samordning av intressen. Dessutom behövs en frivillig samverkan mellan kommunerna i andra frågor som gäller regionen.

Enligt den nuvarande kommunallagen skulle fullmäktiges storlek minska i relation till invånarantalet. Kalkylen innebär en betydande minskning av antalet personer med kommunala förtroendeuppdrag. Detta förändrar

mekanismen för politisk påverkan, vilket i sig kräver väsentlig förändring och utveckling eftersom politisk påverkan i de större kommunerna förmodligen kommer att ta mer tid i anspråk.

Nya möjligheter till strategisk verksamhet och genomförande av strategin skapas när storkommunerna samlar sina utvecklings- och ledningsresurser. Hotet är att man inte kan möta lednings- och förvaltningsutmaningarna eller att ledningen inte är tillräckligt harmonisk. Den politiska ledningen måste hantera större och mer komplexa frågeställningar samt kunna samarbeta långsiktigt. Den större kommunen har starka kommundelar och i beslutsfattande kanske kommundelarnas intressen drivs i ökande grad. Kraven på den professionella ledningen är att den ska styra olika nivåer inom stora och komplexa organisationer i samma riktning och optimera synergierna. Riskerna för att olika delar av organisationer ”lever sitt eget liv” och deloptimering av resurserna är stora.

Storkommunernas allmänna förvaltning kan bantas och överlappningar elimineras. När förvaltningsenheterna blir större finns en ökad risk att förvaltningsnivåerna blir fler och organisationen mer komplicerad. Särskilt de nuvarande mindre kommunernas invånare och även deras anställda kan uppleva detta som att komplexiteten ökar och flexibiliteten minskar.

Demokrati och deltagande

Insynen i kommunalt beslutsfattande ökar när komplexa samarbetsstrukturer kan avvecklas. Med samlade utvecklingsresurser kan en stor kommun utveckla möjligheterna till information och kommunikation, deltagande och påverkan. Storkommunerna kan utnyttja de samgående kommunernas goda praxis för deltagande och påverkan. Om detta lyckas kan invånare inom de olika områdena få tillgång till instrument för information, deltagande och påverkan som funnits i andra kommuner eller som är nyutvecklade. Potential som enkelt kan utnyttjas finns särskilt i metoder för elektronisk kommunikation och ärendehantering.

Hotet är dock att en stor kommunorganisation blir avlägsen för invånaren och de ansvariga instanserna oklara. Ett annat hot som ofta identifieras vid kommunsammanslagning är att närdemokratin och invånarnas påverkansmöjligheter försvagas inom vissa områden. Säkerställande av invånarnas påverkansmöjligheter kräver åtgärder redan i nuläget, vilket innebär att de negativa konsekvenserna knappast ökar i de större städerna. Som konstaterats tidigare har t.ex. Esbo, Vanda och Helsingfors utvecklat möjligheter till deltagande och påverkan. Farhågorna om minskade påverkansmöjligheter kan minskas genom skrivningar i eventuella sammanslagningsavtal och etablering av metoder som redan tillämpas. Sådana är bl.a. kommundelsnämnder, boende- och invånarpaneler och utveckling av kommunikationen och interaktionen. När en stor kommun bildas krävs alltså förstärkning av den demokratiska politiska påverkan, men även säkerställande av invånardeltagandet, metoder för deltagande och säkerställande av deras effekter.

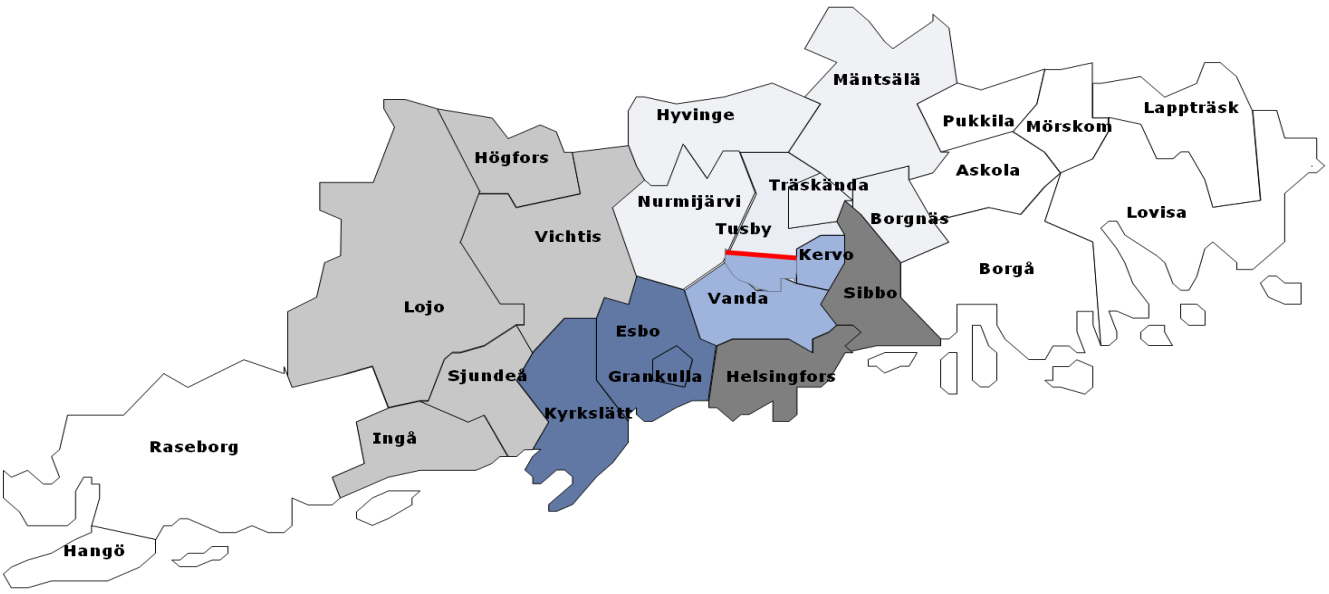
7.2 ALTERNATIV 2: Metropolförvaltning och starka primärkommuner

7.2.1 Beskrivning av alternativet

På metropolområdet genomförs förändringar av kommunstrukturen som gäller 13 kommuner. Det bildas fyra utredningsområden.

- Helsingfors – Sibbo
- Kervo – södra delen av Tusby – Vanda
- Esbo – Grankulla - Kyrkslätt
- Hyvinge – Träskända – Mäntsälä – Nurmijärvi – Borgnäs – norra delen av Tusby

För Tusbys del utreds tillhörigheten till två utredningsområden. Här tillhör Vichtis kommun varken utdelningsområdena för kommunindelning eller metropolförvaltningen.



Uppgifter relaterade till markanvändning, boende och trafik, internationell konkurrenskraft och förebyggande av segregation i Helsingforsregionen överförs till en kommunöverskridande metropolförvaltning.

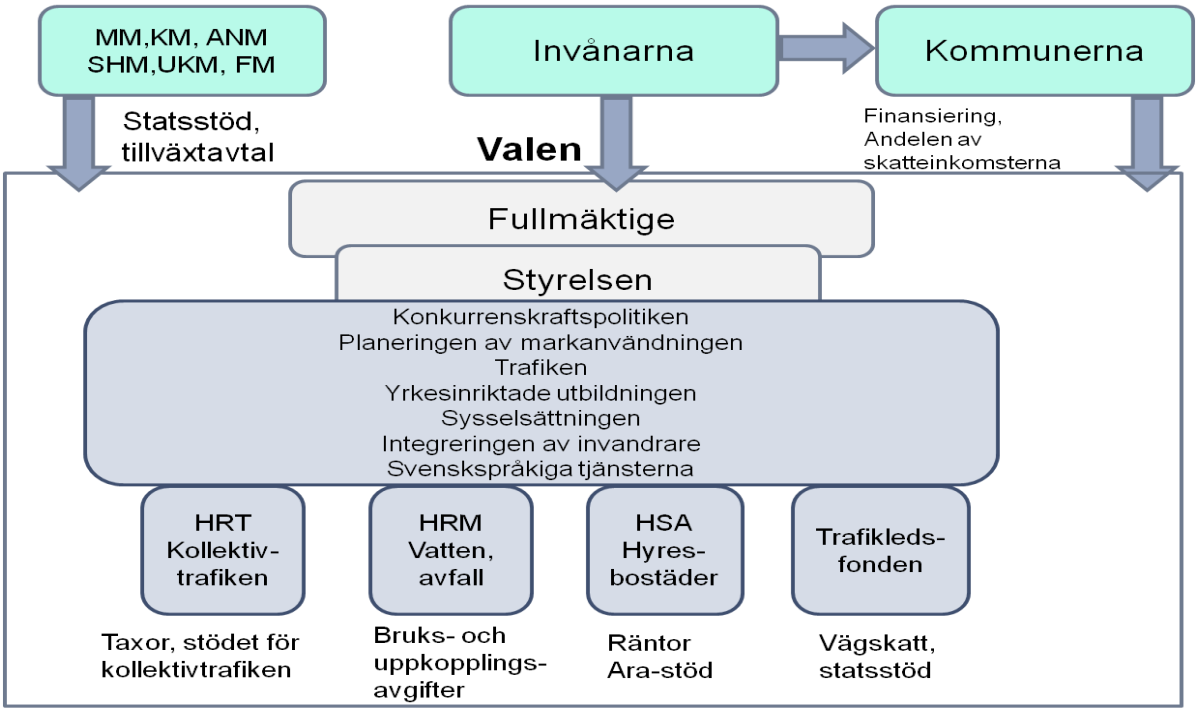
Utredningar om kommundelssammanslagning föreslås på nämnda områden till den del sammanslagningarna är möjliga efter förändringen av kommunstrukturen. Dessa utredningsområden är då Vihtijärvi, Veikkola, Purola, Klövskog, Haarajoki, Ristikytö och norra delen av Sibbo.

7.2.2 Metropolförvaltning

Beslutsfattande om gemensamma angelägenheter för hela Helsingforsregionen samlas i en metropolförvaltning så att hela regionens intressen tydligare än i dag inkluderas i beredningen och genomförandet av beslut som påverkar regionens framtid. Regionens största utmaning är att bevara och öka dess konkurrenskraft eftersom ökningen av arbetstillfällena och arbetskraften som kommer att behövas i hög grad bygger på invandring i likhet med det som under lång tid varit fallet i andra nordiska och internationella metropoler som konkurrerar med regionen. Utan ekonomisk tillväxt kan kommunerna i regionen inte finansiera välfärdstjänster på dagens nivå.

Metropolförvaltningens uppgifter:

1. Näringspolitik, arbetskraftsfrågor och allmän intressebevakning
2. Samhällsutveckling, invandring och förebyggande av segregation
3. Planering av markanvändning, boende och trafik
4. Till dessa uppgifter relaterad och annan serviceverksamhet.



En noggrannare grund för samarbetet läggs i form av en lag för att skapa en stark regional aktör som samlar, fördelar och fattar beslut om regionens resurser. Metropolförvaltningen, en offentligrättslig juridisk person, ska ha lagstadgade förutsättningar och tillräckliga ekonomiska resurser att genomföra besluten. Metropolförvaltningens högsta beslutande organ är ett demokratiskt valt metropolfullmäktige som även väljer en metropolstyrelse. För ordnande av serviceverksamheten bildas affärsverk med egna direktioner. Därmed tar man det politiska ansvaret för uppgifter som är centrala för regionens konkurrenskraft.

Näringspolitik, arbetskraftsfrågor och allmän intressebevakning

Metropolförvaltningen har makt och ansvar över gemensam intressebevakning för kommunerna i regionen och för förutseende, planering och utveckling av regionens framtid. Metropolförvaltningen ansvarar för regionens förutsättningar att konkurrera internationellt och dess internationella marknadsföring. Den är en samlande kraft för nätverk där områdets kommuner, staten, högskolorna, läroanstalterna, tredje sektorn och företagen samarbetar för att planera och utveckla sin verksamhet med tanke på internationell konkurrenskraft. Metropolförvaltningen ska hantera den internationella och nationella marknadsföringen av metropolområdet tillsammans med dess kommuner och ha lagstadgade förutsättningar och tillräckliga ekonomiska resurser att genomföra besluten.

Regional näringspolitik utformas och genomförs i ett nätverk med många aktörer. Metropolförvaltningens roll är att skapa gemensamma mål och styra verksamheten mot dem. Uppgifter som handlar om att stärka regionens marknadsföring och konkurrenskraft hör till metropolförvaltningen. Culminatum och Greater Helsinki Promotion fusioneras med metropolförvaltningen samtidigt som statens och landskapets nuvarande näringsuppgifter för metropolområdet centraliseras till metropolförvaltningen. Dessutom övertar metropolförvaltningen beslutsmakt från arbets- och näringscentralerna när det gäller finansiering av projekt och program inom regionens innovationsverksamhet och regionutveckling.

Det viktigaste i metropolregionens näringsverksamhet är att säkra tillräcklig kompetent arbetskraft för verksamheten. Detta kan påverkas bl.a. genom yrkesutbildning och hantering av inflyttning och invandring till regionen och yrkesutbildning av invandrare. Metropolförvaltningen har till uppgift att bedöma arbetskraftsbehovet,

planera och programmera behövliga åtgärder och vid behov ordna gemensam regional service för detta tillsammans med kommuner och högskolor.

Metropolförvaltningen sätter upp mål för regionens utveckling och bedömer genomförandet ur ett övergripande regionalt intresse. Metropolförvaltningens uppdrag blir att främja en förtätning av samhällsstruktur, övergripande planering av boende och trafik, kontroll över koldioxidutsläpp, social sammanhållning, internationell konkurrenskraft och tillgänglighet samt forsknings- och utbildningsinstitutens dragningskraft.

Samhällsutveckling, segregation och invandring

Målet är att undvika skadlig regional segration, som är ett hinder för regionens sociala sammanhållning och konkurrenskraft. Andelen invånare med främmande språk som modersmål växer mycket snabbt i regionen och hantering av detta är en regional uppgift. Metropolförvaltningen har till uppgift att tillsammans med kommunerna planera och genomföra åtgärder för förebyggande av utslagning, sysselsättning, språkutbildning och yrkesutbildning av invandrare. För inflyttare och familjer som riskerar utslagning är det viktigt att man ordnar bostäder till rimliga kostnader på områden där det inte finns risk för regional segregation.

Ungdomsarbetslösheten och relaterade segregationsrisker kan delvis förebyggas genom ungdomsgarantin, som metropolförvaltningen hanterar i samarbete med kommunerna. Här spelar metropolförvaltningen en viktig roll när den får yrkesutbildning som en av sina uppgifter. Tjänster för sysselsättning och yrkesutbildning av unga och invandrare samt integration av invandrare överförs från kommunerna och NTM-centraler till metropolförvaltningen liksom ansvaret för att ordna fort- och språkutbildning.

Planering av markanvändning, boende och trafik

Metropolförvaltningen har övergripande ansvar för planeringen av samhällsstrukturen med beaktande av kraven på god boendemiljö och klimatarbetet. Förvaltningen utarbetar och godkänner den i avsnitt 5.4 definierade metropolplanen med rättsverkningar som styr kommunernas planläggning. Metropolplanen inkluderar en verkställighetsdel (nuvarande MBT-intentionsavtal) som styr och förpliktar kommunerna att utarbeta detaljplaner enligt avtalade tidsplaner och vidta andra åtgärder som metropolplanen förutsätter. Riksomfattande målen för områdesanvändning styr beredningen av metropolplanläggningen. Därutöver deltar miljöministeriet i beredningen av verkställighetsdelen. Då kan man avstå fastställelseprocessen.

Metropolplanen har en styrningseffekt på kommunernas planläggning. Den ska möta tillväxten av regionens befolkning och antalet arbetstillfällen genom att anvisa lämpliga områden för olika ändamål, särskilt trafikleder som förenar bostadsområden och regioncentra. Metropolplanen inkluderar generalplanens strategiska planeringsnivå. Kommunerna ansvarar för planeringen av markanvändningen på sitt område med beaktande av metropolplanens innehåll och utarbetar detaljplaner som inkluderar planeringen på dagens delgeneralplansnivå. Kommunerna kan utföra annan översiktlig planering av markanvändningen utan att vara bunden på generalplansnivå. Kommunerna kan bevilja dispenser, men huvudregeln för området som metropolplanen täcker är att nybyggnation utanför detaljplanerade område endast är möjligt på särskilda grunder.

När metropolplanen utarbetas förhandlar man även om genomförandet med kommunerna. I metropolplanens verkställighetsdel beslutar man om planering, genomförande, tidsplanering och finansiering av bostadsområden, vattenförsörjning och regionala trafikleder. Kommunen förbinder sig i praktiken att bygga gator, grönområden och parker. Staten är en part i verkställighetsdelen, som granskas åtminstone vart fjärde år.

Metropolförvaltningen övertar beslutsmakt för genomförande, tidsplanering och finansiering av regionens trafikprojekt. Bland de viktigaste målen för den nya trafikpolitiken är att finna mångsidiga, kundorienterade och förvaltningsgränsöverskridande lösningar på trafikproblem. Centrala trafik- och transportproblem som förutses på det växande och expanderande metropolområdet är att mängden trafikstockningar och växthusutsläpp ökar till följd av ett större antal trafikprestationer. Enligt den nya trafikpolitiken bör strategisk planering av markanvändning, boende, trafik, näringsliv och service samordnas i det funktionella urbana regionen. Överföring av underhållsansvaret för regionens vägnät till metropolförvaltningen ska utredas. Då kan man minska överlappande verksamhet och göra betydande kostnadsbesparingar. En eventuell överföring av uppgifter till metropolförvaltningen ska göras kostnadsneutralt.

Metropolförvaltningen planerar och beslutar om investeringar i trafikleder och samhällsförsörjning enligt metropolplanen när den inkluderar HRT, HRM och en framtida trafikledsfond som ska finansiera byggandet av

regionala leder. Om kommunerna inte kan genomföra byggande av hyresbostäder enligt metropolplanen genom egna hyresbostadsbolag eller andra aktörer på marknaden ska ett hyresbostadsaffärsverket som ingår i metropolförvaltningen förvärva tomter, bygga och vara huvudman för kommunernas hyresbostäder samt välja boende till bostäderna.

Serviceverksamhet

Verksamheten i Nylands förbund, HRT och HRM slås samman så att områdesanvändning, trafiksystem och teknisk infrastruktur planeras som en helhet och så att servicen inom kollektivtrafik, vattenförsörjning och avfallshantering produceras i ett affärsverk inom samma organisation. Planläggning, byggande av bostads- och arbetsplatsområden och infrastrukturinvesteringar tidsplaneras sammanhållet. Detta ökar kostnadseffektiviteten, även i avtal som ingås med staten och i genomförandet av dem. Gränsytorna mellan de nuvarande samkommunernas uppgifter minskar väsentligt, vilket gör att ledning av helheten blir enklare än i dag. Insynen i beredningen ökar och detta underlättar medborgarnas möjligheter att påverka behandlingen av frågor som gäller dem. Effekterna, resultaten och effektiviteten blir bättre eftersom ansvaret för helheten förtydligas.

Verksamheten i samkommunerna HRM och HRT fusioneras med metropolorganisationen och separata affärsverk inrättas för deras serviceverksamhet. Andra uppgifter som trafiksystemplanering och regional informationsproduktion samt uppgifter i luftskydds- och klimatarbetet blir en del av metropolförvaltningens planerings- och utvecklingsuppgift. Därmed tar metropolförvaltningen även ansvar för byggande och underhåll av väg-, vatten- och avloppsnät, vattenförsörjning, avfallshantering och ordnande av kollektivtrafik. När metropolförvaltningen även beslutar om regionala trafiknät med hjälp av trafikledsfonden blir det ekonomiskt motiverat att utvidga dess ansvar till bl.a. gatu- och vägunderhåll. Det ekonomiskt rationella i detta ska utredas separat.

Inom metropolförvaltningen inrättas ett HRB-affärsverk som ska få ett delansvar för att den sociala bostadsproduktionen är tillräckligt stor och att bostäderna behåller detta användningssyfte i enlighet med byggbehovet som definieras i metropolplanens verkställighetsdel. Arbetsfördelningen mellan ARA och metropolförvaltningen måste klargöras och finansieringsuppgifter för social bostadsproduktion och andra tillsynsuppgifter överförs från ARA till metropolförvaltningen. Affärsverket ansvarar för val av boende till sina hyresbostäder.

Metropolförvaltningens uppgift är att främja sysselsättning och tillgång till kompetent arbetskraft. Därför samlas ansvaret för ordnande av yrkesutbildning i metropolförvaltningen. När tjänster som gäller invandrares sysselsättning liksom ansvaret för att ordna sysselsättnings-, fort- och språkutbildning överförs från kommunerna och NTM-centralerna till metropolförvaltningen kan utbildningens innehåll, kvalitet och volym planeras så att detta möter kompetensbehovet för internationell konkurrenskraft och arbetslivet samt de utbildades förutsättningar och behov. Undervisningsverksamheten ordnas i enheter som är separata från metropolförvaltningen.

Metropolförvaltningen kan även ha andra uppgifter inom koordinering och beställning av tjänster. Invånare med svenska som modersmål är utspridda i olika kommuner över regionen och tillgången till service på modersmålet är osäker. Därmed gynnas befolkningen av att metropolförvaltningen ansvarar för koordinering, tillgänglighet och beställning av tjänster.

I fråga om ICT-lösningar kan man skapa gemensam besluts-, styrnings-, planerings- och beställningsstrukturer för hela regionen i metropolförvaltningen.

Metropolförvaltningens beslutsfattande

Metropolförvaltningen är en demokratiskt vald och lagstadgad juridisk person liksom ett samarbetsorgan för kommunerna. Den högsta beslutsmakten utövas av ett direktvalt fullmäktige. Metropolförvaltningens uppgifter och inkomstbas är lagstadgade. Förvaltningsmodellen är demokratisk och ger invånarna på området direkta påverkansmöjligheter jämfört med det indirekt representativa beslutsfattandet i dagens samkommuns-, samarbets- eller aktiebolagsmodeller. Metropolfullmäktige utser en styrelse samt nämnder och direktioner enligt organisationen som gäller för förtroendevalda.

Förvaltningsnivåerna blir färre genom att Helsingforsregionens frivilliga samarbete i bl.a. markanvändning, trafik och boende i kranskommunernas Kuuma, HSYK och Nylands förbund upphör. Överföring av beslutsfattande från statsförvaltningen till metropolförvaltningens organ minskar överlappande förvaltning och dubbelarbete. Invånarna

har direkta möjligheter att påverka beslut som har konsekvenser för deras livsmiljö, boende och trafik. När speciallagen om metropolförvaltningen stiftas görs behövliga ändringar i annan lagstiftning som t.ex. markanvändnings- och bygglagen och vallagstiftningen.

Bestämmelserna ska för metropolförvaltningens del fastställa

- ett övergripande ansvar för främjande av internationell konkurrenskraft, och med avseende på detta ingår metropolförvaltningen tillväxt- och intentionsavtal med statliga myndigheter
- ansvar och beslutsmakt över utarbetande av en metropolplan
- uppgifter enligt regionutvecklingslagen
- överförd beslutsmakt från staten (KM, ANM, NTM, MM) i närings- och trafikfrågor och uppgifter som gäller tryggande av social bostadsproduktion samt sysselsättning och utbildning av invandrare
- en trafikledsfond och ansvar för underhåll av vägnätet med undantag för riksleder
- ansvar för tillgången till tjänster på svenska och främmande språk.
- ansvar som huvudman för regionens yrkesutbildning
- ansvar för utveckling av infrastruktur och arkitektur inom dataadministration
- ansvar för integrering, utbildning och sysselsättning av invandrare.

Tre samkommuner (HRT, HRM och Nylands förbund) omorganiseras för uppgifter som överförs till metropolförvaltningen. Där inrättas tre affärsverk i vilka beslutsmakten utövas av direktioner som utses av metropolfullmäktige. HRT ordnar kollektivtrafiken, HRM vattenförsörjningen och avfallshanteringen och HRB byggandet, förvaltningen och boendevalen inom den sociala bostadsproduktionen.

Grundlagsenligheten i metropolförvaltningens uppgifter, direktvalen och finansieringen ska beaktas. Om demokratiska självstyret för ett större område än en kommun föreskrivs i lag. Enligt grundlagsutskottets tolkning är folkstyret i det direktvalda förvaltningssystemet ett sätt att kompensera kommuninvånarnas minskade möjligheter till deltagande och påverkan i och med överföringen av uppgifter. Man kan även finna stöd för detta i den tolkningspraxis som tillämpas ang. kommunernas samarbete. Kommuners samarbete anses kunna vara omfattande när det gäller skötsel av kommunernas uppgifter. Då ska förvaltningen ordnas på det ändamålsenligaste sättet utifrån de aktuella behoven. Tolkningen beaktar hur avgränsade uppgiftshelheterna är och i vilken omfattning uppgifter överförs till samarbetsorganisationen. Det relevanta är uppgifternas kommunöverskridande natur och att beslutsmekanismen som tillämpas inte ger enstaka kommuner ensidig beslutanderätt. Arrangemanget får inte begränsa kommunernas allmänna behörighet inkl. beslutandet för ekonomin. Utjämningen av skatteinkomster genom statsandelar betyder inskränkning av kommunens beskattningsrätt, men man har ansett att detta kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Resurser och finansiering

Personal som sköter ovannämnda uppgifter överförs till metropolförvaltningen från kommunerna, samkommunerna HRT och HRM, NTM-centralen och Nylands förbund samt även från staten och andra aktörer. Verksamheten finansieras med andelar av kommunernas skatteinkomster (skatt på förvärvsinkomst, fastighetsskatt, samfundsskatt) så att kalkylmässiga kostnader för utarbetande av metropolplanen i princip täcks med fastighetsskatt, näringsfrågornas hantering med samfundsskatt, integrering av invandare och övriga utgifter med skatt på förvärvsinkomster, affärsverkens avgifter och övriga intäkter samt statsandelar och annat statligt understöd (t.ex. understöd för kollektivtrafik och miljöministeriets investerings- och startunderstöd).

I nuläget ingår kostnadsposterna som motsvarar metropolförvaltningens uppgifter i kommunernas budgetar, finansieringsposter för verksamheten i HRT, HRM, Nylands förbund och HSYK och kostnaderna för kommunernas egen verksamhet. Om metropolförvaltningen övertar uppgifter från staten bör den få full kompensation för detta. Fastställandet av uppgifterna samt överföringen av dessa bör utvärderas närmare i samband med fortsatta utredningar. Kostnaderna för invandrartjänster fördelas mellan kommunerna. Även om kommunernas finansiella börda som helhet inte ökar av metropolförvaltningen kan den fördelas annorlunda än i dag bl.a. genom fördelningen av HRT- eller invandrarkostnader mellan olika kommuner.

Investeringar finansieras med upplåning där kommunerna och staten är garanter enligt nuvarande kostnadsfördelning. Införande av vägavgifter eller -skatter möjliggör inrättandet av en trafikledsfond och delvis finansiering av investeringar genom den.

Konsekvenser för annat samarbete och landskapet

Riktlinjerna för social- och hälsovårdsreformen har knappt någon inverkan på metropolförvaltningens uppgifter om Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt förblir en av regionens kommuner ägd samkommun som fortsätter att ordna och/eller producera specialiserad sjukvård och om kommunstrukturen motsvarar den regionala strukturen inom social- och hälsovården.

Metropolförvaltningen innebär att Nylands förbunds ställning måste ses över eftersom dess uppgifter på metropolområdet i praktiken överförs till metropolförvaltningen. I den framtida utvecklingen av metropolförvaltningen ska man beakta möjligheterna att utvidga förvaltningen och samarbetet med Södra Finlands landskap utöver det lagstadgade samarbetet i metropol- och landskapsplanläggningen.

Metropolregionens storlek har uppskattats på basen av utvecklingen under åren 2030–2035 och det regionala ansvar och satsningar som rimligen kommer att krävas av kommunerna som deltar i metropolförvaltningen och deras invånare. En eventuell utvidgning av metropolförvaltningen måste bedömas gemensamt av den och de angränsande kommunerna, bl.a. Borgå och Lojo, med vissa intervaller, t.ex. när metropolplanen utarbetas.

7.2.3 Utredningsområden för kommunindelning

Vid eventuella ändringar i kommunindelningen överförs beslutsmakt och styrning till fyra organisationer. När kommunstrukturen förtätas och stärks minskar behovet av strukturer för samverkan mellan kommuner. Samverkan avser enbart frågor som gäller hela regionen eller ett ännu större område. Detta förtydligar och förenklar förvaltningen samt stärker den lokala självstyrelsen och demokratin.

Jämfört med dagens kommunindelning får primärkommunerna en fungerande samhällsstruktur och blir ett mer sammanhållet funktionellt område. Kommunerna är tillräckligt stora för att i hög grad själv ansvara för basservicen och främja livskraften. Kommunreformen skapar en servicestruktur där primärkommunerna har makt och ansvar över ordnande och finansiering av närservice, men enligt modellen överförs en del av servicen eller ordnandet av den till metropolförvaltningen.

Fyra kommuner ansvarar för ordnandet av social- och hälsovårdsservicen på sitt område med undantag för den specialiserade sjukvården. Varje utredningsområde har ett kretssjukhus. Därmed skulle bildandet av kommunerna utgöra ett starkt stöd för kommunreformen och servicestrukturreformen på metropolområdet.

Helsingfors och Sibbo bildar ett utredningsområde

Helsingfors och Sibbo bildar ett utredningsområde med cirka 615 00 invånare. Det ingår i det enhetliga och funktionella pendlings- och besökstrafikområde som kommunerna i huvudstadsregionen utgör. Södra delarna av Sibbo ingår i kustregionens starka horisontala tillväxtzon med stor inpendling till Helsingfors stadskärna. Sibbo kommuns planer för markanvändning och boende bygger på servicenätverk och trafikförbindelser som är orienterade mot Helsingfors, t.ex. östmetron och dess eventuella förlängning. Den andra utvecklingsriktningen bygger på spårtrafiken längs linjen Kervo-Nikkilä-Borgå.

Nästan 3 000 eller 34 procent av Sibbos sysselsatta pendlar till Helsingfors och cirka 1 200 till Vanda. Sibbos självförsörjningsgrad i fråga om arbetstillfällen är under 60 procent, men kommunens näringspolitiska mål siktar på att öka antalet arbetstillfällen. Merparten av dagligvaruhandelsärendena uträttas inom kommunens område, men endast 10 procent specialvaruhandelsärendena, av vilka större delen uträttas i Helsingfors. Sibboborna orienterar sig mot Helsingfors även för annan service, bl.a. utbildning på andra stadiet samt motions- och kulturtjänster. Hälsovårdsservicen bygger på kretssjukhuset i Borgå. Orienteringen mot Borgå är viktig för den svenskspråkiga servicen.

Sibbos befolkningsunderlag fyller inte kommunstrukturlagens kriterier och räcker inte heller för integration av primärvården och den specialiserade sjukvården i enlighet med social- och hälsovårdsreformen.

Sibbos befolkning har ökat snabbare än den genomsnittliga tillväxten, vilket kan anses som en ganska stor utmaning med tanke på kommunens servicestruktur, investeringar och ekonomi. Sibbos är den av metropolområdets kommuner som gynnas mest av flyttning inom landet medan nettoinvandringen är den lägsta av

kommunerna. Inflyttarna är välutbildade personer med goda inkomster och utflyttarna till Helsingfors outbildade och låginkomsttagare.

Sibbo är starkt tvåspråkigt och befolkningens lokala identitet utgör en viktig resurs. I en eventuell kommunindelningsutredning måste man i synnerhet betona tryggandet av den svenskspråkiga servicen och sibbobornas direkta möjligheter att påverka utvecklingen av servicen inom det egna området.

Vanda, Kervo och södra delen av Tusby bildar ett utredningsområde

Utredningsområdet omfattar utöver Vanda och Kervo flygplatsområdet i södra delen av Tusby samt Hyrylä tätort. Utredningsområdet bildar en kraftigt växande funktionell helhet i fråga om samhällsstruktur, trafik och pendling med cirka 260 000 invånare. Området ingår i Helsingfors pendlingsområde, men har en stark regional arbetsplatskoncentration runt flygplatsen. Sammanslagning av kommunerna möjliggör bättre än i dag utvecklingen av ett logistik- och företagsområde som är väsentligt för Finlands konkurrenskraft. Utredningsområdet bildar en sammanhållen helhet i sin samhällsstruktur: tätorterna Kervo, Hyrylä i Tusby och Korso i Vanda växer ihop med varandra. Utredningsområdet innefattar Hyrylä i södra delen av Tusby. Detta område växer ihop med Kervo när bostadsområdet Regementsparken byggs.

Pendlingen från utredningsområdets kommuner är orienterad mot Vanda och Helsingfors, dit goda kollektivtrafikförbindelser måste säkerställas även i fortsättningen. Områdets kommunikationer förbättras i synnerhet av ringbanan. Utredningsområdets konkurrenskraft kan dock ökas genom heltäckande planering och ökat utnyttjande av flygplatsområdet så att en del av trafiken och tillväxttrycket mot Helsingfors kan hållas kvar på utredningsområdet. Då finns möjligheter till en sådan positiv arbetsplatsutveckling inom området att tillväxttrycket på Helsingfors och dess negativa miljökonsekvenser minskas.

Nuvarande markanvändningsplaner i utredningsområdets kommuner stödjer byggande längs banorna norrut och i riktning mot Lahtis samt längs riksväg 3 och Tusbyleden. Den nya kommunen kommer att bestå av attraktiva bostadskoncentrationer längs dessa trafikleder och utgöra en stark primärkommun och ett centrum norr om Helsingfors. Utvecklingsarbetet inom markanvändningen stärks, särskilt ur ett pendlings- och boendeperspektiv.

Tusby och Kervo har medverkat i Kuuma-samarbetet, men servicesamarbetet kring social- och hälsovårdsservicen har olika riktningar. Tusby och Kervo har under 50 000 invånare och om social- och hälsovårdsreformen kommer att kräva ett sådant befolkningsunderlag kan kommunerna inte ensamma ordna en heltäckande social- och hälsovårdsservice. Även om kommunerna vore tillräckligt starka för att självständigt ordna annan basservice skulle en större kommun vara effektivare och flexiblare med tanke på hela områdets utveckling och de pendlande invånarna.

Den nya kommunen som bildas av utredningsområdet möjliggör ett mångsidigt boende och liv. Geografiskt lilla Kervo står inför utmaningar de kommande åren på grund av sin befolkningstillväxt. Kervo har en tät samhällsstruktur med samma uppbyggnad som i Vanda stad, som har flera olika centra och många invånare med främmande språk som bor i dessa. Tusby är en egnahemsdominerad landsbygdskommun med en tätbebyggd syddel och andra tätorter på ett stort geografiskt område. Utredningsområdet kommer att ha bättre möjligheter än tidigare att möta segregationsutmaningarna.

Esbo, Kyrkslätt och Grankulla bildar ett utredningsområde

Utredningsområdet är en funktionell helhet i fråga om samhällsstruktur, trafik och pendling. Folkmängden är betydande, nästan 300 000 invånare, och den förutspås öka med över 60 000 invånare fram till 2030. Området ingår i Helsingfors pendlingsområde och är en del av den starka horisontala tillväxtzonen längs kusten som börjar i södra delen av Kyrkslätt och slutar i södra Sjundeå. Området har intern pendlings- och besökstrafik samt mångsidigt servicesamarbete, särskilt inom utbildningssektorn.

Dagens samhällsstruktur, som i huvudsak bygger på regioncentra och kommunernas utvecklingsplaner, stödjer en förtätning av bebyggelsen längs trafiklederna med stöd av kollektivtrafiken.

Områdets tillgänglighet ökar betydligt i första hand när västmetron blir klar med dess anslutningsförbindelser och genom utveckling av spårtrafiken mot Kyrkslätt och Vichtis. Detta bidrar till minskning av koldioxidutsläppen.

Kommunerna i området har i huvudsak genomfört MBT-avtalens bostadsbyggnadsmål och det större området ger bättre förutsättningar att realisera en balanserad samhällsstruktur och förebygga segregation.

Kommunerna på området är fast knutna till metropolområdet och beredda att satsa på dess livskraft och företagens konkurrenskraft. Kommuninvånarnas utbildnings- och inkomstnivå är högre än genomsnittet och de även internationellt betydande högskolorna och övriga läroanstalter som finns på området tryggar tillgången till högklassig kompetent arbetskraft och företagens tillväxtmöjligheter. Området har en betydande svenskspråkig befolkning och den större kommunen ger möjligheter att utveckla servicen och utnyttja resurserna effektivt och kundorienterat.

Kommunerna på området har erfarenhet av och förutsättningar att utveckla nya typer av möjligheter för invånarna att påverka utvecklingen och driften av servicen.

Hyvinge, Träskända, Borgnäs, Mäntsälä, Nurmijärvi och norra delen av Tusby bildar ett utredningsområde

Hyvinge, Träskända, Borgnäs, Mäntsälä, Nurmijärvi och norra delen av Tusby samt tätorterna Jokela och Kellokoski bildar ett utredningsområde.

Det föreslagna utredningsområdet består av två geografiska helheter: influensområdet för genbanan till Lahtis och stambanan samt influensområdet för motorvägarna Helsingfors–Tammerfors och Helsingfors–Lahtis. Gemensamt för kommunerna på utredningsområdet är främst en stark pendling och besökstrafik mot huvudstadsregionen, särskilt Helsingfors och Vanda. Invånarna i Mäntsälä och Borgnäs uträttar delvis ärenden på andra håll, särskilt i Träskända. Norra delarna av Tusby kommun, såsom tätorterna Jokela och Kellokoski, ligger samhällsstrukturellt nära tätorterna i Träskända och Hyvinge. Utredningsområdets folkmängd är cirka 165 000. Befolkningsprognosen som bygger på kommunernas planläggning, främst Tusby, Träskända och Nurmijärvi, visar större tillväxt än Statistikcentralens prognos.

Alla utredningsområdets kommuner är Kuuma-kommuner, som har en stark intressebevakning mot huvudstadsregionen samt utvecklingssamarbete inom olika verksamhetsområden och markanvändning. Hyvinge, Nurmijärvi, Träskända, Mäntsälä och Tusby ingår i Hyvinge sjukvårdsområde. Borgnäs kommun ingår i Borgå sjukvårdsområde, men kommunens service för grundtryggheten produceras tillsammans med Mäntsälä på ett samarbetsområde. Enligt vad som hittills är känt skulle utredningsområdets befolkningsunderlag räcka för att göra den nya kommunen så stark att den själv kan ordna servicen. På området finns ett sjukhus. Servicenätverket och placeringen av de regionala serviceställena för övrig service måste planeras rationellt oberoende av dagens kommungränser. Eftersom den tvärgående trafiken t.ex. mellan tätorterna Nurmijärvi och Träskända är begränsad i nuläget bör närservicen och besökstrafiken planeras med beaktande av kommuninvånarnas möjligheter till mobilitet.

Kuuma-kommunerna har förberett en gemensam utvecklingsbild för markanvändningen med definitioner och kategorisering av områdets kommuncentra och deras utveckling. Betydande nya kollektivtrafikmöjligheter på området är inte i sikte före 2030, men i synnerhet ringbanan kommer att ge kommuninvånarna en ny typ av spårtrafikförbindelse. Utveckling av stations- och gränsområden oberoende av kommungränserna är synnerligen viktigt på området under de kommande åren. Tillväxten stöds av området längs stambanan och genbanan till Lahtis. Utredningsområdet har även områden som är beroende av personbilstrafik, vilket innebär att minskning av koldioxidutsläppen kräver övergripande ekonomisk planering av området ur trafik- och boendeperspektiv. Man bör i synnerhet satsa på tvärgående trafik. Träskända är ett geografiskt litet kommunområde som begränsar stadens expansionsmöjligheter och en kommunsammanslagning på utredningsområdet skulle eliminera detta problem. De övriga kommunerna är betydligt större och ger utrymme för expansion.

Andelen svenskspråkiga eller personer med främmande språk som modersmål är betydligt lägre i utredningsområdets kommuner än i huvudstadsregionen. De senaste åren har kommunerna inom området som helhet inte lyckats producera hyresbostäder lika effektivt som huvudstadsregionen. Antalet hyresbostäder i kommunerna har inte utvecklat sig på önskat sätt och ökningen av invånarantalet bygger starkt på ägande av bostaden. Det krävs dock en klart starkare satsning på hyresbostadsproduktion inom området i och med det framtida behovet av arbetstagare. En förhandsutredning om detta pågår.

Området har sammanhållet boende i främst bostads- och servicecentra och stark pendling över kommungränserna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt områdets framtida livskraft med beaktande av antalet arbetstillfällen. Kommunen blir en avsevärt starkare spelare än dagens kommuner, men dock ganska stor geografiskt.

7.2.4 Konsekvenser om alternativet genomförs

Kommunstrukturförändringarna i alternativet medför uppskattningsvis en del konsekvenser som beskrivits i avsnitt 7.1.4. Jämfört med nuläget skulle man på kommunnivå kunna utföra utvecklings- och planeringsarbete som berör framtiden för hela regionen i en större helhet när de ekonomiska resurserna och kompetensen samlas i den nya kommunen. Möjligheterna och riskerna i alternativet är mindre än i storkommunalternativet.

Internationell konkurrenskraft

Om en metropolförvaltning bildas skapas nya möjligheter och fördelar eftersom man där samlar resurser för främjande av internationell konkurrenskraft och internationell marknadsföring ur ett övergripande regionalt perspektiv. När Culminatum och Greater Helsinki Promotion fusioneras, statens och landskapets näringsuppgifter på metropolområdet koncentreras och beslutsmakten över finansiering av projekt och program inom innovationsverksamhet och regionutveckling överförs till metropolförvaltningen skapas praktiska möjligheter att målsättningar, beslutsfattande och styrning som är gemensamt för regionen beaktas på ett nytt sätt ur hela regionens perspektiv. Detta skapar en tillräckligt stark aktör med samlade resurser för starkare utveckling av Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft på internationell nivå. Genom en tydlig ansvarsinstans kan man prioritera bättre och säkerställa bättre förbindelser för näringslivet än de nuvarande.

Vid gemensam utveckling av hela regionen i en metropolförvaltning är utmaningen i förändringsskedet hur de många parternas olika verksamhetskulturer samordnas och när verksamheten kommit igång, svårigheten att samordna målen för de olika områdena i regionen. Utveckling av metropolregionens internationella konkurrenskraft och livskraft har en positiv inverkan på hela landskapet och landet. Till följd av metropolregionens gränser finns en risk att utvecklingen av landskapet och metropolregionen särskiljs. En oro över detta har uttryckts i synnerhet av kommuner i närheten av metropolområdet. Därför ska även andra kommuner i Nyland och från fall till fall ett större metropolområde kopplas till främjandet av konkurrenskraften.

Vid kommunstrukturförändringen får de fyra nya kommunerna resurser från de gamla. Dessa kan allokeras mer konsekvent i syfte att förbättra konkurrenskraften inom kommunernas grundläggande verksamhet. Utmaningen i detta alternativ kan bli den interna konkurrensen mellan de fyra kommunerna, t.ex. om nya invånare eller företag, vilket försvårar utvecklingen av hela regionens konkurrenskraft på internationell nivå. Risken kan kompenseras med att metropolförvaltningen får tillräckligt inflytande och genom metropolplanen, som i likhet med den nuvarande landskapsplanen utgör regionens gemensamma syn på dess framtid och konkurrenskraft. Då blir kommunernas olika intressen inte något som förhindrar viktiga avgöranden med tanke på hela regionen, t.ex. i markanvändning, boende och trafik samt regionens framgångspotential i konkurrensen om internationella företag, investeringar, evenemang och invånare.

Markanvändning och planläggning

När metropolområdets planläggnings- och planeringsresurser samlas under en organisation samordnas effektiviteten i planeringen, styrningen och genomförandet med hjälp av metropolplanen, affärsverken och trafikledsfonden. Genom metropolförvaltningen och särskilt metropolplanen kan man bättre än i nuläget möte utmaningar som följer av omvärldsförändringar, bl.a. hanteringen av kraftig befolkningstillväxt och ökat antal arbetstillfällen. Med hjälp av metropolplanen kan man ännu bättre bidra till en ändamålsenlig utveckling av markanvändningen och förtätning av samhällsstrukturen, stärka utvecklingen av funktionella regioncentra och främja hyresbostadsproduktionen. Med hjälp av metropolplanen kan man ännu bättre trygga en tillräcklig planreserv i regionen. Om metropolplanen får verklig styrningseffekt kan den styra hela regionens utveckling effektivare än dagens landskapsplan.

I och med sammanslagningarna får kommunerna planläggningsansvar för ett avsevärt större område än dagens kommuner, vilket redan är en förbättring jämfört med nuläget i markanvändningen och planläggningen inom regionen. Risken med alternativet är att förändringen av planläggningssystemet kan förbruka mycket av de

involverande aktörernas resurser, och därför bör man vara särskilt uppmärksam på hur förändringen genomförs och lyckas. När metropolförvaltningen och metropolplanläggningen är i funktion kan eventuella motstridiga intressen bland kommunerna i utvecklingen av det egna området bli en utmaning. En annan möjlig risk är långsam planläggning.

Pendling, besökstrafik och rörlighet

När metropolförvaltningen och fyra kommuner bildas förbättras möjligheterna att skapa starkare regionala arbetsplatskoncentrationer än i dag. Utredningsområdena utgör en naturlig bas för starka regioncentra, som definieras i metropolplanen, ligger vid kollektivtrafikens knutpunkter och dit arbetsplatsutvecklingen, bostadsbyggandet och servicen styrs. Metropolförvaltningen ansvarar för ordnandet av kollektivtrafiken, vilket möjliggör utveckling av hela regionen oberoende av kommungränserna.

Respektive kommun kan fokusera på utveckling av sina arbetsplats- och bostadsområden. Med tanke på hela regionen ger bildandet av en metropolförvaltning möjlighet att centralt planera, utveckla och styra trafiklösningar som gäller hela regionen. Enhetlig planering och styrning av i synnerhet spårbunden trafik och kollektivtrafik möjliggör förtätning av samhällsstrukturen på metropolområdet samt bättre tillgänglighet och fungerande kollektivtrafik mellan regioncentra. Detta leder till bättre lösningar med tanke på smidigheten i vardagen, logistiken och tillgängligheten. Tack vare dessa lösningar kan behovet av pendling till Helsingfors minska, regionens utveckling bli mer balanserad och möjligheterna att reducera koldioxidutsläppen från trafiken öka. Dessutom kan trafiken i regionen ordnas effektivare.

Med avseende på sysselsättning, besökstrafik och ordnande av trafik innebär bildandet av metropolförvaltningen och de fyra kommunerna en risk att planläggningen som bygger på regioncentra misslyckas och att tillgängligheten och fungerande pendlingsområden inte kan främjas tillräckligt mycket. En harmoniserad kollektivtrafik kan bli något dyrare jämfört med nuläget i vissa kommuner och eventuella ban- och väginvesteringar kan anses vara ojämnt fördelade över regionen. Den regionala täckningen av investeringskostnaderna kan upplevas som orättvis. Å andra sidan är välfärden för alla invånare i regionen beroende av hela regionens utveckling.

Boende, bostadsmarknad och flyttrörelse

Genom planering av kraftig regional bostadsproduktion skulle man bättre än i dag kunna möta gemensamma bostadsproblem i regionen. Metropolförvaltningen och det regionala hyresbostadsbolaget skulle tillsammans ha det regionala ansvaret, varvid bostadsproduktionen kan fördelas mer heltäckande över regionen än i dag. Detta möjliggör tillräcklig och långsiktig planläggning för bostadsproduktion. Metropolområdets hyresbostadsproduktion skulle kunna styras som en helhet, vilket ger bättre möjligheter att möta bostadsefterfrågan jämfört med i dag. Den sociala bostadsproduktionen skulle kunna fördelas jämnare över regionen. Dessutom förbättras möjligheterna att eliminera bostadslösheten.

När kommunstrukturen förändras blir kommunernas interna bostadsmarknad större och invånarna kan erbjudas mångsidiga bostadsområden. Risken är att skillnaderna mellan storkommunerna ökar och att problemen hopar sig trots metropolförvaltningen. Efterfrågan på bostäder och prisskillnaderna skulle kunna öka i huvudstadsregionen. Om de gemensamma och statliga bostadspolitiska åtgärderna inte är tillräckliga och om man inte finner finansieringslösningar, försvåras utvecklingen av bostadsmöjligheterna och -marknaden.

Social sammanhållning och segregation

Genom metropolförvaltningen kan koncentration av utsatthet förebyggas ännu bättre ur regionalt perspektiv. Man kan driva utvecklingen mot en mer balanserad befolkningsstruktur genom kontrollerat regionalt planeringsarbete och verkställande. Genom tillräcklig bostadsproduktion och regionbaserade boendeval kan den regionala segregationen minskas. Förebyggandet av utslagning kan förbättras när yrkesutbildning och tjänster för sysselsättning och invandrare (mottagning, integration, sysselsättning, utbildning och boende) kan ordnas mer kundorienterat i hela regionen, enligt principen om en lucka. När det regionala och kommunala ansvaret för uppgifterna omdefinieras kan kommunerna fokusera på ordnande av service och annat främjande av kommuninvånarnas välfärd.

Risken med alternativet är att kommunerna och metropolförvaltningen inte lyckas främja social sammanhållning tillräckligt effektivt. Utsattheten kan koncentreras och de därav följande problemen förvärras på grund av brist på stöd och tjänster, otillräcklig bostadsproduktion eller boendeval utan koordination. Ansvaret för integration av invandrare kan bli otydligare när tjänster för invandrare och välfärdstjänster som invandrarna behöver är fördelade på två förvaltningsnivåer. Risken med centralisering är att den lokala flexibiliteten i tjänsterna minskar.

Ekonomi och produktivitet

Genom övergripande planering på metropolområdet kan en effektivare samhällsstruktur än i dag åstadkommas i syfte att uppnå ekonomiska fördelar. På lång sikt är reformens samhällsekonomiska effekter betydande. Exempelvis samordningen av tjänster, boende, trafikinvesteringar och kollektivtrafik effektiverar verksamheten i hela regionen överlag. Metropolplanen möjliggör totalt sett en ekonomiskt förmånligare planering av strukturen på metropolområdet och ett enhetligt genomförande, vilket även kan styra näringslivsutvecklingen i positiv riktning. Metropolförvaltningen samlar dagens planeringssystem under en ledning och ersätter det tidigare. Metropolförvaltningen har som mål att minska överlappningar och kostnader i förvaltningen.

Kommunsammanslagningarna skapar möjligheter till effektivering av servicenätverk och andra produktivitetsåtgärder eftersom merparten av servicen omfattas av kommunens eget beslutsfattande. Planering av markanvändningen på ett större område än i dag ger betydande fördelar totalt sett och i synnerhet inom kommunernas gränsområden. I större kommuner är verksamheten mindre sårbar än i små kommuners och det finns ekonomiskt planeringsutrymme. En gemensam förvaltningsstruktur gör det möjligt att utnyttja personalen på nya sätt och rekryteringsbehovet kan rent av minska. Kommunernas finansieringsbas utjämnas genom de nya kommunerna.

När det gäller realisering av de ekonomiska fördelarna är risken att beslut som krävs för en positiv utveckling och effektivare verksamhet inte fattas på metropolområdet och i de enskilda kommunerna. Risken är att den starkare nya strukturen inte stödjer gemensamt beslutsfattande i tillräcklig grad. Bildandet av metropolförvaltningen och kommunerna enligt detta alternativ kräver administrativt arbete och finansiering (administrativa och juridiska förändringar, ordnande av val, omplacering av personal, löneharmonisering, modifiering av datasystem). Risken är att beslutsfattandet och incitamenten för att bromsa kostnadsutvecklingen inte är tillräckligt effektiva ur metropolförvaltningens eller kommunsammanslagningarnas synpunkt. Detta kan leda till ökat finansieringsbehov i förvaltningen. Om man vid sammanslagningsavtalsfasen inte definierar servicestrukturer och -nätverk som är ampassade till den nya kommunens ekonomiska bärkraft uppnås inte utvecklingspotentialen och kostnadskontrollen omöjliggörs.

Service

Möjliga fördelar med alternativet är att en stark metropolförvaltning koncentrerar regionalt betydande tjänster som kollektivtrafik, boende, vattenförsörjning och kommunalteknik så att de täcker hela regionen och planeras gemensamt. Yrkesutbildningen, ungdoms- och utbildningsgarantin och invandrartjänsterna kan skötas centralt, vilket möjliggör bättre framförhållning och utbud av utbildningar. Detta kan främja koppling av utbildningen till företagsverksamheten inom hela regionen, heltäckande ungdoms- och utbildningsgaranti samt effektivare integration av invandrare i samhället.

De föreslagna större kommunerna sköter ordnandet av service för egna kommuninvånare, inklusive social- och hälsovårdsservicen (exkl. specialiserad sjukvård). Besluten, i synnerhet om närservice, fattas även i fortsättningen i kommunerna, men förändringarna kräver beslutsförmåga. Utvecklingen av servicenätverket och produktionssätten ger ekonomiska fördelar för de större kommunerna, som även får kvalitetsförbättringar i servicen samt synergier, främst i förvaltning och specialtjänster. Gemensamma resurser och bättre förmåga att bära ekonomiska risker ger kommunen möjlighet att se över och genomföra servicenätverk och -investeringar ur ett rationellt helhetsperspektiv. Serviceverksamheten är mindre sårbar i en stor organisation och personalen kan efter behov specialisera sig på t.ex. produktion eller utvecklingsarbete.

Ur servicesynpunkt kan hotet i alternativet vara att frågorna koncentreras för mycket och att den lokala samordningen och flexibiliteten inte realiseras. Besluten om servicen fördelas på metropolförvaltningen och kommunerna, vilket är en ny situation för kommunförvaltningen inom området. En annan utmaning är att trygga

kommunernas möjligheter att främja kommuninvånarnas välfärd i avgöranden om service och markanvändning då kommunernas beslutsmakt är mer begränsad än i dag. Hoten uppstår av situationer där kommunernas avgöranden strider mot metropolförvaltningens avgöranden. Det finns en ökad risk att saker inte realiseras om den enda ansvariga instansen, metropolorganisationen, inte förmår skapa önskade effekter.

Risken att servicen blir mera avlägsen är mindre än i storkommunmodellen eftersom utredningsområdet är regionalt tätare, men harmonisering av kvaliteten kan ha både positiva och negativa effekter beroende på servicen. När en flerkärnig metropol utvecklas ska man beakta centra med olika servicenivåer och utveckla närservicen utifrån invånarnas behov. Vid genomförandet bör man utnyttja bästa praxis i dagens kommuner utan att automatiskt välja en viss kommuns arbetssätt eller struktur.

ICT och digitala tjänster

I fråga om ICT-lösningar kan man skapa gemensamma besluts-, styrnings-, planerings- och beställningsstrukturer för hela regionen i metropolförvaltningen. Med hjälp av gemensamma ICT-lösningar för hela regionen kan betydande kostnadsbesparingar göras och förvaltningens verksamhet och ordnandet av servicen effektiveras. Regionens gemensamma infrastruktur och den övergripande arkitekturen möjliggör breda gemensamma tjänster, en bättre utvecklingsplattform för elektronisk ärendehantering och tillgodogörande av innehållsproduktion. Genom ökat dataadministrationssamarbete och utveckling av interoperabilitet kan förutsättningarna för arbetet i kommunerna och tjänsterna för metropolområdets invånare förbättras oberoende av kommungränserna. I och med de gemensamma ICT-lösningar har kommuner, serviceproducenter och innehållsplanerare kännedom om de tekniska villkoren och kan planera lämpliga system och tjänster för denna ICT-miljö.

Datanät- och säkerhetslösningarna skapar en grund för verksamhetsutveckling. Regionens harmoniserade, övergripande arkitektur kan fungera som stöd vid förändringar i verksamheten och dataadministrationslösningar, vid rationaliseringen av teknik- och programportföljerna, effektiviseringen av processerna och samordningen av verksamheten och dataadministrationen. Permanenta, förutsebara och kompatibla ICT-lösningar ger också företagsverksamheten nya möjligheter att utveckla och förnya tjänsterna inom både dataadministration och innehållsproduktion. Genom bredare och djupare ICT-servicesamarbete kan man inom regionen uppnå skalafördelar, eliminera överlappningar i funktioner och utvecklingsinsatser och därigenom hitta mer utvecklingsresurser och specialkompetens.

Harmonisering av dataadministrationen när kommunstrukturen förändras och framför allt över hela regionen medför kostnader och kräver utvecklingsinsatser. Det bästa för det krävande harmoniseringsarbetet är gemensamma, samlade kompetensresurser på metropolområdet som kan utnyttjas vid bl.a. central upphandling och planering av harmonisering av eventuella kommunstrukturer. Hotet är att detta krävande harmoniseringsarbete inte lyckas eller att man inte hittar de lämpligaste gemensamma lösningarna för kommunerna, varvid arbetet i kommunerna försvåras.

Svenskspråkig service

En metropolförvaltning kan koordinera och styra den svenskspråkiga servicen regionalt. Detta skapar bättre tillgång och likvärdighet i den svenskspråkig servicen över hela regionen. Central koordinering och styrning av servicen tryggar tillgången till specialtjänster över hela området. Detta är särskilt viktig på områden där den relativa andelen svenskspråkiga är liten.

Den svenskspråkiga befolkningens andel på utredningsområdena Esbo-Grankulla-Kyrkslätt och Helsingfors-Sibbo är tillräcklig för att trygga deras ställning och servicen på båda nationalspråken. Grankulla och Sibbo har stark kompetens inom svenskspråkig service, vilket kan utnyttjas i de nya och större förvaltningsstrukturerna. Verksamheten i organisationer inom den tredje sektorn stödjer ordnandet av service över kommungränserna.

Risken vid gemensam utveckling och koordinering kan vara överstor centraliseringsiver och underskattning av den lokala verksamheten och kompetensen. Därför är det viktigt att användarna är representerade i den svenskspråkiga verksamheten på metropolnivå och att verksamheten bygger på kundorientering.

Förvaltning och beslutsfattande

Reformen har betydande effekter på förvaltningen, dagens samverkansorganisationer liksom politiken, särskilt genom beslutsmekanismen på metropolnivå. Många av dagens samverkansstrukturer och -former ersätts med en beslutför metropolförvaltning. Beslutsfattandet förtydligas och blir mer transparent. Uppgifter som en beslutför metropolförvaltning har ansvaret för berör ett stort område av beslutsfattandet. Med tanke på metropolregionen ger detta nya möjlighet att lösa väsentliga problem. Dessutom kan överlappningar elimineras och förvaltningen bantas.

En metropolförvaltning kan vara en tydlig ansvarig instans i kommunöverskridande frågor. Ansvars- och maktförhållandena förtydligas när man får en tydlig ansvarig för fastställda uppgifter och mål i regionen. Detta kräver att metropolförvaltningen har reella möjligheter att främja metropolregionens utveckling. Eventuell överföring av uppgifter från staten ökar metropolförvaltningens beslutsmakt liksom överföring av vissa uppgifter från kommunerna.

Metropolfullmäktige ansvarar för metropolförvaltningens beslutsfattande, granskar metropolregionens vision ur regionalt perspektiv och förverkligar den. Oberoendet från kommunerna ökar och tänkandet fokuseras starkare på vad som är fördelaktigast för hela området. Mycket av kommunernas tid måste tas i anspråk för att åstadkomma beslut i nuläget. När beslut om kommunöverskridande och nödvändiga frågor fattas av en tydlig part kan beslutsfattandet bli effektivare och ge större effekt.

Risken är att man i metropolfullmäktige representerar olika kommuner i stället för hela metropolregionen. Då blir beslutsfattandet inte nödvändigtvis inriktat på det som är fördelaktigast, verkningsfullt eller effektivt för hela regionen. Om metropolvalet genomförs utan valkretsindelning eller områdesspecifika kvoter inte fastställs kan kommuner med stor folkmängd få större representation. Områden med mindre folkmängd skulle inte få motsvarande inflytande i metropolområdets beslutsfattande i metropolfullmäktige. Detta är ett argument för tanken att ledamöterna i metropolfullmäktige ska representera en viss del av regionen i stället för hela metropolområdet. Det finns en verklig risk att man driver kommunernas intressen, särskilt i början och innan verksamheten blir etablerad.

Omställningskostnader och -kompetens krävs innan metropolförvaltningen och kommunsammanslagningarna kan genomföras. I sin helhet tar omställningen flera år att genomföra. Metropolfullmäktige blir ett nytt och oprövat demokratiskt organ i finsk verksamhetsmiljö.

Genom de större kommunerna behåller kommunen beslutsfattandet om servicen och kan banta förvaltningen. Särskilda utmaningar gäller ledningen av större kommuner samt utvecklingen av regionalt beslutsfattande och deltagande. Det kan bli svårt att samtidigt genomföra metropolförvaltningen och stora sammanslagningar eftersom beslutsfattandet förändras på kommunnivå och uppgifter förs upp på en annan nivå.

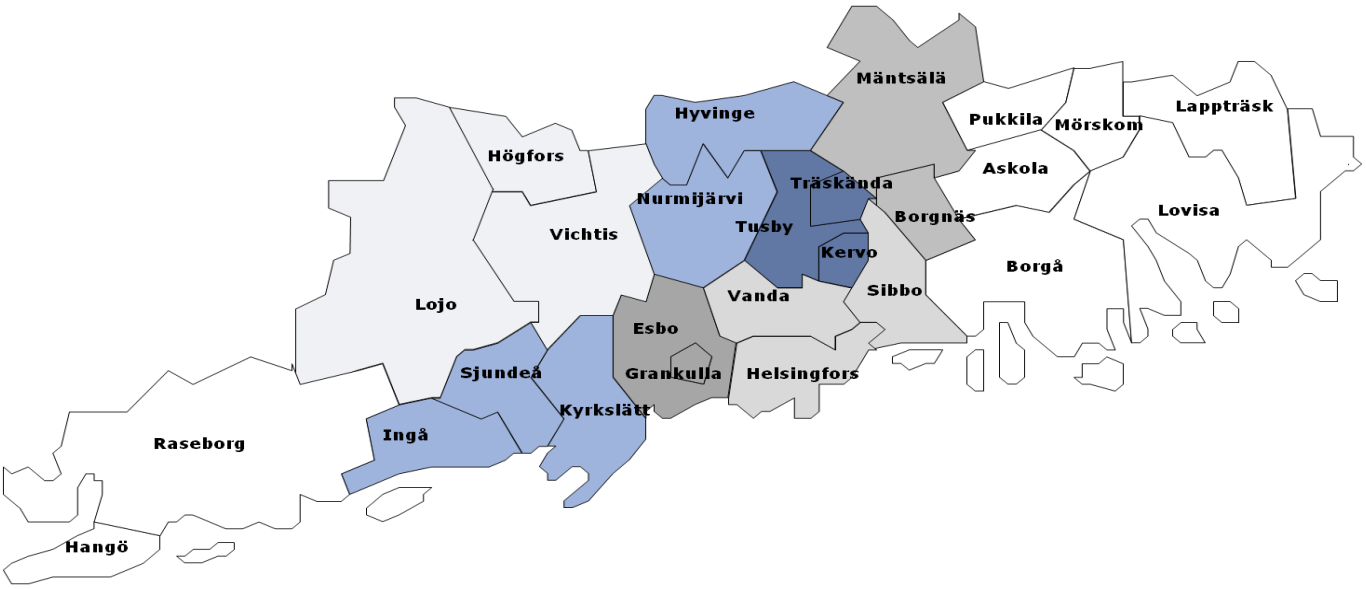
Demokrati och deltagande

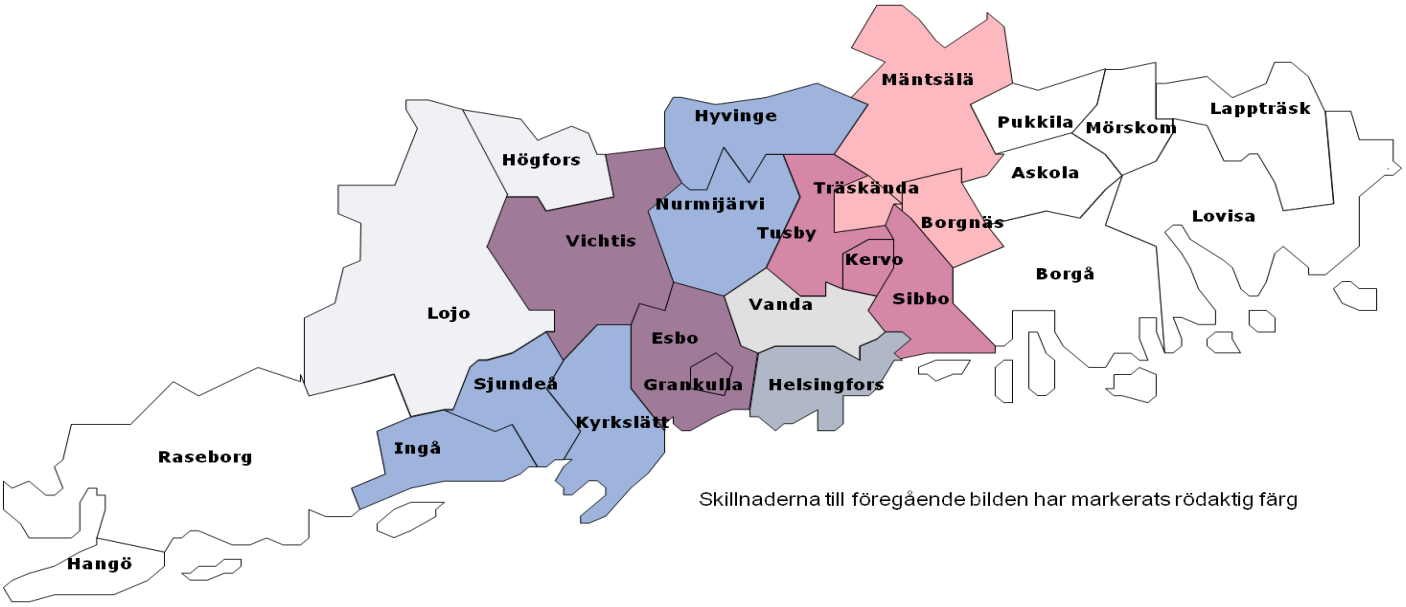
I detta alternativ har regionen ett metropolfullmäktige som väljs genom direkta val. Mellanled i form av olika samkommuner försvinner och metropolinvånaren kan påverka centrala samhällsfrågor på metropolområdet oberoende av sin bostadskommun. Kommuninvånarna får mer insyn i beslutsfattandet även på kommunnivå när samarbetsstrukturer avvecklas i och med kommunsammanslagningar och metropolförvaltningen. Kommunstrukturerna förändras även i detta alternativ, men sätten att påverka kan utvecklas i mindre kommunhelheter.

Metropolfullmäktige kan bli ett organ där ledamöterna representerar hemkommunen i stället för ett organ som slår vakt om hela regionens intressen. Detta kan leda till att samarbetet inte utmynnar i de bästa lösningarna för området. I metropolfullmäktige kan makten koncentreras till centralkommuner med stor folkmängd. Detta kan motverkas genom valkretsindelning, vilket å andra sidan kan göra att fullmäktige får en starkare roll som ett forum där olika kommuner är representerade. Metropolområdets invånare kanske visar ett svagt intresse för metropolförvaltningen och –fullmäktige, eftersom närservicen fortfarande ingår i det kommunala beslutsfattandet, som kan medföra ett svalt deltagande i valet av metropolfullmäktige.

7.3 Modell för en stark metropolförvaltning och alternativa utredningsområden

Utöver ovannämnda huvudalternativ har utredarna bedömt andra tänkbara modeller för metropolförvaltningen och utredningsområden för kommunindelning. Här har åsikter om tänkbara alternativa lösningar som framförts av enstaka ledamöter i kommunfullmäktige och -styrelser beaktats i viss mån.





Skillnaderna till föregående bilden har markerats rödaktig färg

Utredarnas huvudalternativ har definierats utifrån metropolkriterierna. Metropolområdets beslutsmakt i gemensamma MBT-frågor och andra uppgifter inom området utövas antingen av kommunerna eller en kommunöverskridande förvaltning. I de alternativa kommunindelningsutredningarna minskar antalet kommuner, invånare och ytan avsevärt jämfört med alternativet med storkommuner och alternativet med starka primärkommuner (med undantag för den alternativa lösningen i huvudstadsregionen). Eftersom primärkommunerna sannolikt fortsätter att konkurrera sinsemellan och betraktar även i fortsättningen regionens intressen ur sitt eget perspektiv krävs starkare styrning i metropolförvaltningen och instrument som möjliggör en balanserad utveckling av hela området. I dessa alternativ kräver planering av markanvändning, kollektivtrafik och boende en mycket tydlig regional beslutsmakt. Främjandet av dessa frågor och genomförandet av gemensamma planer och metropolplanen förutsätter utjämning av skatteinkomsterna.

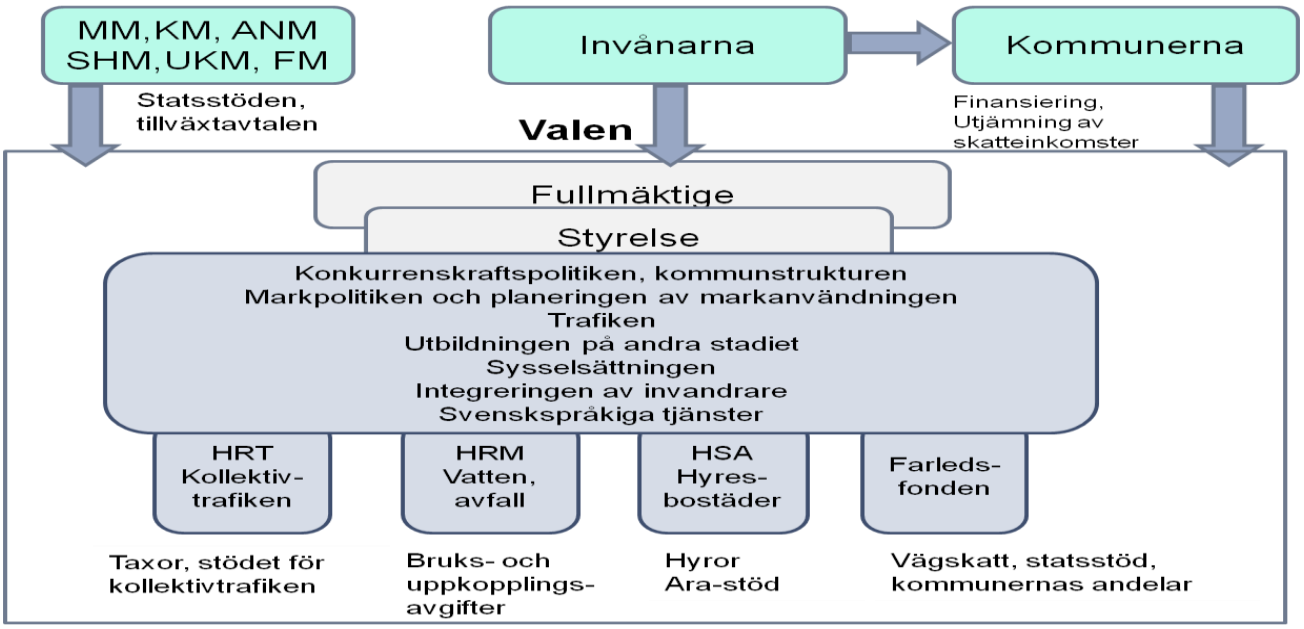
De alternativa utredningsområdena för kommunindelning kan vara en övergångsfas till en kommunstruktur som bildar en större funktionell helhet. Enligt utkastet till strukturlag är utredning av kommunindelning förpliktande även på metropolområdet och vissa kommuner är mer villiga att göra utredningar om mindre områden än om större. Man bör beakta att framläggande av förslag i kommunernas fullmäktige om en ändring i kommundelningen bygger på frivillighet. Kommunerna borde betrakta ändringar i kommunindelningen som en möjlighet redan vid starten av utredningen.

7.3.1 Stark metropolförvaltning

Om kommunsammanslagningar inte sker i den omfattningen som antas i avsnitt 7.1 eller 7.2 läggs ansvaret för regionens utveckling på en starkare metropolförvaltning än i alternativet 7.2.

Då ska metropolförvaltningen utöver uppgifter som nämns i avsnitt 7.2.2 ha följande ansvar/uppgifter:

1. En stark metropolförvaltning beslutar om regionens gemensamma markpolitik och genomförandesätten
2. En stark metropolförvaltning definierar kommunernas andel i trafikledsfonden för finansiering av kollektivtrafik och trafikinvesteringar
3. En stark metropolförvaltningar beslutar om planeringsbehovsområden och -lösningar
4. En stark metropolförvaltningen har till uppgift att sköta boendevalen för hyresbostäder i hela regionen
5. En stark metropolförvaltning hanterar åtgärder för integration av invandrare tillsammans med SHV-områden eller värdkommuner
6. En stark metropolförvaltningen har till uppgift att sköta utbildningen på andra stadiet på metropolområdet
7. En stark metropolförvaltning har till uppgift att sköta interna skatteutjämningen mellan kommuner i metropolområdet så att deras insatser för regionen och fördelarna av detta fördelas på ett balanserat sätt
8. En stark metropolförvaltning och ett demokratiskt valt metropolfullmäktige har till uppgift att granska regionens kommunstruktur i den första genomförda metropolplanen och lägga fram ändringsförslag vid behov.



Metropolförvaltningen beslutar om regionens markpolitik. Den tillämpas i genomförandet av regionens strategi, som siktar på att skapa förutsättningar för internationell konkurrenskraft, regionens tillgänglighet och en sammanhållen samhällsstruktur med beaktande av befolkningstillväxt, arbetsplatsområden och kraven på en god miljö.

Tillväxtförutsättningarna i Helsingforsregionen säkerställs genom markpolitik, metropolplanen och bostads- och näringspolitiken på metropolområdet i en bra dialog med kommunerna.

Markanvändningslösningar som behövs för olika funktioner förhandlas och besluts som en del av verkställighetsdelen i metropolplanen. I samband med detta fattas beslut om områden med planeringsbehov och lösningarna.

Under metropolförvaltningen finns en trafikledsfond som finansierar en del av trafikinvesteringarna och kollektivtrafiken. Den kapitaliseras genom anslag ur statens budget och kommunandelar. Metropolförvaltningen beslutar om kommunandelarnas storlek.

Metropolförvaltningens affärsverk HRT är även i denna modell kollektivtrafikmyndighet i Helsingforsregionen. I kollektivtrafiklagen planeras ändringar som innebär att myndigheterna blir skyldiga att uppgöra en helhetsplan över alla transporter inom området och hur dessa sköts i samarbete med andra aktörer inom området. Planen uppgörs efter definitionen av servicenivån och täcker alla transporter inom myndighetens verksamhetsområde oberoende av transportsätt. Samordningen av kommunernas och statens finansieringsandelar sker via trafikledsfonden.

Metropolförvaltningens affärsverk Helsingforsregionens bostäder får ansvaret för sådant utvecklande av bostadsförhållandena i regionen som avses i grundlagen och lagen för utvecklande av bostadsförhållandena. Affärsverket genomför bostadsproduktion och väljer boende till kommunägda hyresbostäder. Detta motverkar den regionala segregationen. Säkerställande av ett regionalt perspektiv på boendet är särskilt viktigt när kommunstorleken blir mindre än i andra alternativ.

Antalet invandrare kommer att öka kraftigt i hela regionen på grund av arbetskraftsbehovet. I början har invandrarna och deras familjemedlemmar ett särskilt stort behov av service och stöd. Metropolförvaltningens uppgift är att i samarbete med regionens värdkommuner eller eventuella social- och hälsovårdsområden se till att integrationen i det finländska samhället sker utan större problem och att man satsar på utbildning och sysselsättning.

Grunden för finländsk kompetens och internationell konkurrenskraft skapas genom utbildning på andra stadiet. Utbildningens kvalitet, ett adekvat och korrekt orienterat utbud skapar en grund för utbildning som motsvarar företagens behov. När utbildningen på andra stadiet tillförs metropolförvaltningen elimineras administrativa gränser mellan samkommuner och enheter. Man kan förutse och planera en utbildningshelhet som täcker hela pendlingsområdet. Utbildning spelar en viktig roll i förebyggande av utslagning. Ungdoms- och utbildningsgarantin kan genomföras utan gränser mellan yrkes- och allmänbildande utbildning enligt samordnade principer över hela regionen. Det nära samarbetet med regionens företag kan genomföras utan hinder av administrativa gränser.

Kommunerna planerar verksamheten och satsningarna utifrån sina strategier och mål samt avtal med andra kommuner. De skattefördelar och andra fördelar som kommunerna får är inte i balans med sådana kommunala satsningar som främjat utvecklingen av hela metropolregionen eller dess intressen. En faktor bakom detta är kommunernas vilja att få goda skattebetalare och undvika att man med egna separata lösningar främjar inflyttning av invånargrupper med klart lägre skatteinkomster än i genomsnitt och/eller medför klart högre kostnader för servicen än i genomsnitt. Framöver kommer näringslivet i metropolregionen att behöva arbetskraft med bl.a. olika inkomstnivåer som innebär olika bärkraft ang. boendekostnader. En rättvisare fördelning av kostnaderna och fördelarna än i dag kräver utjämning av kommunernas skatteinkomster. Samtidigt ökar det kommunernas motivation att arbeta för hela regionens bästa på ett bättre sätt än i dag.

När metropolplanen utarbetas är målet att planera den hållbaraste samhällsstrukturen ekologiskt, socialt och ekonomiskt. Service- och förvaltningsstrukturen stödjer utvecklingen av samhällsstrukturen. Då skapar metropolplanen en grund som beaktar utvecklingsmöjligheterna i produktionssätten för servicen och där de olika kommunstrukturernas ändamålsenligt kan bedömas. När metropolfullmäktige behandlar och godkänner metropolplanen fördjupas kunskapen om behovet och effekten av kommunstrukturförändringar. Då är det naturligt att metropolfullmäktige i samband med godkännande av metropolplanen vid behov lägger fram egna förslag om eventuella förändringar av kommunstrukturen som behövs. Samtidigt skapas underlag för bedömning av om metropolregionen bör utvidgas och för förhandlingar med kommuner som eventuellt fogas till regionen.

7.3.2 Alternativa utredningsområden i Mellannyland

Vid samrådsmötena med ledamöter i kommunfullmäktige och -styrelser i Mellannyland framkom flera alternativ utöver huvudalternativen. Enstaka förtroendevaldas åsikter har inte bekräftats genom kommunernas officiella ställningstaganden och därmed utgör de alternativa förslagen utredarnas tolkningar. Nedan angivna

kommunstrukturalternativ stödjer delvis förtätningen av samhällsstrukturen och till viss del strukturreformen som gäller basnivån inom social- och hälsovården.

Förstahandsalternativet som lyftes fram särskilt i Träskända och Tusby var utredning av en stark kommun bildad av området runt Tusbysjön, historiska Tusby kommun. Kommunerna har själva utrett ett trekommunsamarbete i TRIO-utredningen 2006, men beslutsprocessen slutade inte i något gemensamt avgörande i Träskända, Kervo och Tusby. Vid diskussionerna med ledamöter i kommunfullmäktige och -styrelser under samrådet föreslogs en grundlig utredning av TRIO-området, som alltså utretts preliminärt. Dessutom framfördes åsikter om utvidgning av trekommunområdet till Borgnäs och även till Mäntsälä samt läget för kommunerna runt TRIO. Därmed har även de TRIO-baserade utvidgade modellerna fått stöd som en helhetslösning (utöver Mäntsälä och Borgnäs).

Det föreslagna utredningsområdet har en befolkning på över 110 000 invånare och enligt kommunernas planläggning förutspås den öka med nästan en tredjedel fram till 2030. Träskända och Kervo är geografiskt små och relativt tättbebyggda områden redan i dag. Tusby skiljer sig från detta, vilket ger nya utvecklingsmöjligheter ur markanvändningssynpunkt för en kommun på utredningsområdet. När kommungränserna försvinner kan i synnerhet Ristikytöområdet tas i anspråk. Kommunerna på området skiljer sig något från varandra i fråga om kollektivtrafikmöjligheter, andelen invandrare eller sysselsättningen, men å andra sidan är kommunernas ekonomiska statistik och områdesutveckling mycket likartade.

Kommunernas befolkningsunderlag ger möjlighet till självständig och täckande serviceproduktion. I den specialiserade sjukvården måste man dock orientera sig utanför området eftersom ett eget sjukhus saknas. I dag ingår Kervo i HUCS sjukvårdsområde medan Träskända och Tusby ingår i Hyvinge sjukvårdområde. Besökstrafikens orientering och konsekvenserna av förändringar i den bör bedömas vid de egentliga kommunindelningsutredningarna.

Om de tre ovannämnda kommunerna inte bildar ett utredningsområde för kommunindelning skulle Träskända, Mäntsälä och Borgnäs samt Kervo, Tusby och Sibbo kunna utreda möjligheterna till sammanslagning.

Kommunerna Träskända, Mäntsälä och Borgnäs bildar ett utredningsområde med cirka 65 000 invånare. Träskända förstärker Mäntsäläs och Borgnäs servicestruktur för social- och hälsovården samt ordnandet av annan service. En större kommun ger utredningsområdet ökade förutsättningar för näringspolitisk utveckling, integration av invandrare och förebyggande av segregation. Relevant för Träskända, som en geografiskt liten kommun, är att dess positiva tillväxt kan fortsätta när kommunen blir större. Av kommunerna inom Helsingfors pendlingsområde pendlar invånarna i Mäntsälä och Borgnäs även till Träskända förutom till huvudstadsregionen.

Ändring av kommunindelningen enligt förslaget stärker utredningsområdets strategiska utvecklingsområden för markanvändningen, dvs. områden längs stambanan och genbanan. Samhällsstrukturen kan även utvecklas på området runt Haarajoki station, som ligger nära de tre kommunernas nuvarande gränser. Kommunerna har en stark befolkningstillväxt, vilket medför ett ekonomiskt tryck i framtiden. Norra delen av Träskända och södra delen av Mäntsälä sammanbinds av Lahtisbanan och riksväg 4.

I dag ingår Träskända och Mäntsälä i Hyvinge sjukvårdsområde medan Borgnäs ingår i Borgå sjukvårdsområde. Mäntsälä och Borgnäs utgör ett samarbetsområde för social- och hälsovården. På utredningsområdet finns ingen specialiserad sjukvård. Denna service måste skaffas från sjukhus utanför området (Hyvinge, HUCS, Borgå).

Kommunen som bildas av kommunerna Kervo, Tusby och Sibbo skulle i kollektivtrafiken bygga på Kervos spårtrafik och i biltrafiken på Tusby-, Lahtis- och Borgåleden. Utredningsområdets kommuner ingår i huvudstadsregionens pendlingsområde. Pendling förekommer även mellan kommunerna, men utöver den egna kommunen är den oftast orienterad mot Helsingfors och Vanda.

En kommun av utredningsområdets storlek skulle ha cirka 90 000 invånare och enligt prognoserna växa till över 110 000 invånare under de närmaste åren. Särskilt Sibbo och Tusby har omfattande ny planläggning genom vilken invånarantalet förutspås växa ännu mera. Kervos tillväxt begränsas av att den är geografiskt liten och redan planlagd i stor omfattning.

I den egentliga utredningen bör man titta närmare på ordnandet av social- och hälsovården på området för den nya kommunen eftersom Tusby ingår i Hyvinge sjukvårdsområde, Kervo i HUCS-området och Sibbo i Borgå sjukvårdsområde. Man måste i synnerhet uppmärksamma tryggandet av den svenskspråkiga servicen i Sibboområdet. Förslaget innebär att en tvåspråkig kommun ska bildas.

Grannkommunerna Hyvinge och Nurmijärvi, längs riksväg 3, bildar tillsammans ett utredningsområde med över 85 000 invånare, där kommunernas tätorter i norra delen av Nurmijärvi ligger nära varandra, särskilt i Rajamäkiområdet. Hyvinge har en mycket sammanhållen tätortsstruktur medan bebyggelsen i Nurmijärvi i huvudsak är spridd över tre tätorter samt byar. Två tredjedelar av de sysselsatta i Nurmijärvi pendlar till Helsingfors och från norra delen av kommunen även till Hyvinge. Ungefär hälften av hyvingeborna arbetar inom den egna kommunen.

En sammanslagning av Nurmijärvi och Hyvinge innebär inte någon omedelbar förbättring av utvecklingen eller miljökonsekvenserna annat än för Rajamäkiområdet. Hyvinges täta stadsstruktur och järnvägsförbindelsen garanterar redan nu minimering av negativa miljökonsekvenser samt en ekonomisk markanvändningsstruktur. Nurmijärvis situation utvecklas bäst genom ett noggrant genomförande av markanvändningens utvecklingsbild för den nybildade kommunen, så att markanvändningen koncentreras till planlagda områden i kommunens tätorter där man också satsar på kollektivtrafiklösningarna.

Med tanke på metropolregionens utveckling kan kommunen som Hyvinge och Nurmijärvi gemensamt bildar vara en effektivare och flexiblare lösning ur de pendlande invånarnas synvinkel. De starkaste argumenten för detta utredningsområde är ordnandet av servicen, en gemensam administrativ enhet och en tillräckligt stor kommun, framför allt ur social- och hälsovårdsservicens perspektiv. Kommunsammanslagningen skulle skapa en stark aktör på området. En aktör som i stor omfattning kan ordna servicen för sina invånare även framöver. Kommunerna deltar i kommunsamarbetet inom Hyvinge sjukvårdsområde, men i fortsättningen ska även ordnandet av socialvårdens tjänster koncentreras till helheter på minst 50 000–100 000 invånare. Utredningen om en småstad respektive landsbygdskommun skulle behöva inkludera satsningar ur demokratiskt perspektiv.

7.3.3 Alternativa utredningsområden för västra metropolområdet

Metropolområdet expanderar kraftigt västerut med stöd av en stor befolkningstillväxt och viktiga trafikförbindelser. Kommunerna Esbo, Grankulla och Vichtis bildar ett utredningsområde med 290 000 invånare. Området ingår i en enhetlig och funktionell helhet i fråga om samhällsstruktur, trafik och pendling.

Utredningsområdet består av Helsingfors pendlingsområde och har goda kommunikationer. På området finns även betydande intern pendling och besökstrafik samt servicesamarbete. Till Esbo eller Helsingfors pendlar cirka två tredjedelar av de sysselsatta i Grankulla och över en tredjedel från Vichtis, varifrån man i huvudsak pendlar till Helsingfors, via Esbo.

Dagens samhällsstruktur och utvecklingsplaner i utredningsområdets kommuner stödjer byggande längs trafikleder med stöd av kollektivtrafik. Utredningsområdets tillgänglighet kommer att öka betydligt, framför allt genom västmetron och utvecklingen av spårbunden trafik till Vichtis. Detta bidrar till förtätning av samhällsstrukturen och exempelvis mindre koldioxidutsläpp i framtiden.

Regionen har en betydande dragningskraft och invånarna har en hög utbildnings- och inkomstnivå. På området finns en kraftig befolkningstillväxt. Detta och den utglesade samhällsstrukturen medför dock betydande utmaningar för utredningsområdets kommuner, bl.a. med tanke på servicestrukturen och investeringsbehoven. En kommun av utredningsområdets storlek kan trygga resurserna och möta utmaningarna trovärdigt. Kommunhelheten är ekonomiskt stark och har resurser för att bidra till utvecklingen av hela metropolregionens konkurrenskraft och påskynda arbetsplatsutvecklingen på utredningsområdet. Den svenskspråkiga befolkningens andel i Esbo och Grankulla varierar mellan 8 och 38 procent, vilket möjliggör bra svenskspråkiga tjänster, som t.ex. Grankulla skulle kunna specialisera sig på att utveckla åt hela området.

Utredningsområdet Kyrkslätt, Sjundeå och Ingå är ett område med stark befolkningstillväxt eftersom invånarantalet förutspås öka med mer än en tredjedel fram till 2030. Kommunerna hör till huvudstadsregionens pendlingsområde, men både Sjundeå och Ingå är orienterade åt båda håll i fråga om besökstrafik och samarbete. En faktor bakom denna mångorientering är att kommunerna ligger mellan Västnylands två centra, Lojo och Raseborg, och huvudstadsregionen. När olika centra inom kommunerna har olika orientering och det politiska beslutsfattande är utspritt blir samhörigheten en utmaning. Utredningsalternativet stöds tydligare av de svenskspråkiga beslutsfattarna, som anser att kommunsammanslagningen stärker svenskans och den svenskspråkiga servicens ställning på området.

På operativa grunder skapar sammanslagningen av kommunerna en ekonomiskt stark ny kommun som särskilt i fråga om Sjundeå och Ingå skulle kunna utjämna ett oförmånligt ekonomiskt läge och möta de serviceutmaningar som befolkningstillväxten skapar. Möjligheterna att möta utvecklingstrycket i näringspolitiken och samhällsstrukturen förbättras, även om det fortfarande behövs samarbete i regionen. Den nya kommunen blir tvåspråkig med en stark svenskspråkig del, nästan en fjärdedel av befolkningen.

Högfors stads läge i utkanten av Nyland och metropolområdet ställer särskilda krav på att granska kommunernas utredningsskyldighet enligt kriterierna i kommunstrukturlagen. Arbetsgruppen för kommunförvaltningen föreslog ett utredningsområde med Vichtis och Högfors eftersom Högfors invånarantal (cirka 10 000) inte uppfyller kriterierna för befolkningsunderlaget. Vid samråden med kommunfullmäktige och -styrelsen i Vichtis och stadsledningen i Högfors framgick att ingen av kommunerna är intresserade av att göra denna utredning. Utredningsområdets befolkningsunderlag räcker inte för ordnande av social- och hälsovårdsservicen. Om lösningen på metropolområdet inte blir en modell med två storkommuner skulle Vichtis och Högfors kunna utreda en ändring av kommunindelningen med Lojo (över 85 000 invånare). Det är inte ändamålsenligt att foga Sjundeå till utredningsområdet. Strukturarbetsgruppen för kommunförvaltningen har föreslagit att Sjundeå fogas till Lojo.

7.3.4 Alternativ lösning i huvudstadsregionen

Denna alternativa lösning bygger på ett utredningsområde med Helsingfors, Vanda och Sibbo, som har totalt 870 000 invånare. Invånarantalet förutspås öka med nästan en femtedel fram till 2030.

Kommunhelheten ingår i huvudstadsregionens enhetliga funktionella pendlings- och besökstrafikområde. Det bildar ett attraktivt metropolcentrum som erbjuder ett unikt utbud av arbetstillfällen, lockande boendealternativ och oslagbara trafikförbindelser lokalt, nationellt och internationellt.

Området har en mångsidig befolkningsstruktur och präglas av ökande internationalisering och kulturell mångfald, vars betydelse ökar kraftigt. Det stora området och invånarantalet skapar utmaningar för utvecklingen av samhällsstrukturen samt vidareutvecklingen av kollektivtrafiken, särskilt den tvärgående. Detta kan mötas genom förstärkning av regioncentra där arbetsplatser och bostadsområden kan nås genom goda kollektivtrafiktjänster. Kommunpersonalens höga kompetens kan effektivt utnyttjas för hela områdets bästa och betydande serviceinnovationer och produktivitetsfördelar kan åstadkommas.

Det stora området innefattar många centra, tätorter och byar där man genom stödjande av invånarnas frivilliga verksamhet kan förbättra deras möjligheter att påverka utvecklingen av det egna området. Här måste man i synnerhet uppmärksamma bevarandet av Sibboområdets särprägel och tryggandet av den svenskspråkiga servicen i Sibbo.

7.4 Kommundelssammanslagningar

När kommunindelningsutredningarna har startat kan man bedöma behovet av kommundelssammanslagningar. För närvarande finns utredningsbehov inom och mellan följande områden i kommunerna:

- **Vihtijärvi** i Vichtis, mellan Vichtis och Nurmijärvi
- **Veikkola** i Kyrkslätt, mellan Kyrkslätt, Vichtis och Esbo
- **Flygplatsområdet** på Tusbysidan, mellan Tusby och Vanda
- **Klövskog** i Nurmijärvi, mellan Nurmijärvi och Vanda
- **Rajamäki** i Nurmijärvi, mellan Nurmijärvi och Hyvinge
- **Jokela** i Tusby, mellan Tusby och Hyvinge
- **Haarajoki** i Träskända, mellan Tusby, Borgnäs, Mäntsälä och Sibbo
- **Ristikytö** i Tusby, mellan Tusby, Träskända och Kervo
- **Kellokoski** i Tusby, mellan Tusby och Träskända
- **Nordvästra Sibbo**, mellan Sibbo och Kervo
- **Norra delen av Sibbo**, mellan Sibbo och Borgnäs
- **Purola** i Träskända, mellan Träskända och Tusby

Vissa kommundelssammanslagningar har utretts tidigare, men grunderna för utredning finns fortfarande med tanke på vad som är fördelaktigast för hela området. När vissa stationsregioner eller byar fogas till andra kommuner kan detta garantera tätare byggande och bebyggelse på dessa områden. Detta kan också möjliggöra boende längs kollektivtrafikförbindelser, vilket främjar en positiv utveckling på metropolområdet både ur regionalekonomiskt perspektiv och miljöperspektiv.

Till de viktigaste utredningsområdena för kommundelssammanslagning hör utredningen mellan Tusby kommun och Vanda stad om flygplatsområdet. En del av Helsingfors-Vanda flygplats influensområde finns på Tusbysidan. På Vanda stads område ligger Aviapolis, vars utveckling är betydelsefull för Finlands internationella person- och godstrafik. Ett stort företagsområde med aktörer som idkar och utnyttjar logistikverksamhet har vuxit upp på området. Fortsatt expansion av området förutsätter ett enhetligt utnyttjande av flygplatsens influensområde i sin helhet. Flygplatsområdets läge på området för två olika kommuner bromsar dess utveckling. Därför vore det ändamålsenligt att utreda en kommundelssammanslagning där man bedömer om vissa delar av Tusby kommun kan fogas till Vanda stad, närmare bestämt området mellan kommundelen Riihikallio och kommungränsen till Vanda.

Dessutom skulle man kunna göra en utredning om kommundelssammanslagning med Vanda som gäller Viirilä-Myras-Svartböle i västra Sibbo. I bakgrundsmaterialet till HRM-samrådet framfördes uppfattningen att den urbana strukturen och en fungerande kommunalteknisk infrastruktur förutsätter ändringar av kommungränserna på området, om Vanda och Sibbo kommer att tillhöra olika kommuner (Bakgrundspromemoria till HRM:s styrelse inför samrådet med utredarna 8.2.2013). Dessutom nämndes influensområdet för Käringmossens avfallshanteringscentral inom Kyrkslätt och Esbo, där den ändamålsenligaste lösningen är att de hör till samma kommun. (HRM 6.2.2013.)

Vissa kommundelssammanslagningar kommer i varje fall att behövas, men det slutliga antalet och behovet klarläggs vid de egentliga kommunindelningsutredningarna. Utredarna föreslår att utredningarna ang. kommundelssammanslagningar initieras omedelbart efter det att genomförandet av utredningsområdena för kommunindelningen börjar.

8 UTREDARNAS REKOMMENDATION

Utredarnas huvuduppgift var att i enlighet med uppdraget gällande förhandsutredning av metropolområdet föreslå utredningsområden för kommunindelningen på området samt alternativa metropolförvaltningsmodeller. Vi har beaktat regeringsprogrammets och regeringens riktlinjer för kommunreformen samt metropolbestämmelsen i utkastet till strukturlag.

Vi har utrett olika alternativ för utredningsområden på vilka kommunerna bör genomföra sammanslagningsutredningar. I fråga om metropolförvaltningen utredde vi alternativa förvaltningsmodeller samt definierade uppgifter och principer inom beslutsfattande och finansiering. I dessa utredningsavsnitt och alternativ skulle vi beakta det som är fördelaktigast för hela metropolområdet. Vi har även bedömt behovet av ändringar i lagstiftningen.

Alternativen kopplar reformeringen av kommunstrukturen till inrättandet av en metropolförvaltning. I enlighet med uppdraget ger vi en rekommendation om vilket alternativ som bör genomföras.

Beslutsfattandet och samarbetet inom ramen för den nuvarande kommunstrukturen ger inte tillräckliga effekter med tanke på hela metropolområdet och dess utmaningar. Det behövs större kommuner och ett starkt beslutsfattande som gäller hela området.

Vi föreslår två huvudalternativ för reformering av områdets förvaltningsstruktur. Det ena är kommunbaserat och det andra metropolförvaltningsbetonat. Vi lyfter även fram ett tredje alternativ, där utredningsområdena för kommunindelningen bygger på vår bedömning av möjliga nya kommuner och möjligheter till kommunsammanslagningar som framfördes av ledamöter i kommunfullmäktige och –styrelser vid våra möten med kommunerna. I det sista alternativet skapar kommunstrukturförändringarna inte en balanserad kommunstruktur med tanke på hela regionen, och då behövs en stark metropolförvaltning.

Vi rekommenderar i enlighet med kapitel 7.2 att möjligheterna till kommunsammanslagningar i Helsingforsregionen och skapandet av en metropolförvaltning relaterad till detta utreds enligt följande:

Utredningar om kommunstrukturen föreslås bli genomförda mellan följande kommuner:

1. Helsingfors och Sibbo,
2. Esbo, Grankulla och Kyrkslätt
3. Kervo, Tusby (södra delen) och Vanda samt
4. Hyvinge, Träskända, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs och Tusby (norra delen).

Till området föreslås följande metropolförvaltning

> Utöver kommunstrukturförändringarna och som stöd för dem behövs en metropolförvaltning som bygger på ett demokratiskt valt fullmäktige. Metropolförvaltningen ska godkänna metropolplanen och dess verkställighetsdel som ska styra kommunernas beslutsfattande i fråga om MBT-ärenden. Metropolförvaltningen ska sköta sådana regionala uppgifter som överförs från kommunerna, samkommunerna och statsförvaltningen. HRT och HRM ska fusioneras, och uppgifter som gäller metropolförvaltningen överföras från Nylands förbund.

Ovan har vi lyft fram förändringsbehoven i fråga om förvaltningsstrukturen liksom att beredningen av dessa förändringar är en utmaning och dessutom tidskrävande. Finansministeriet kommer att begära utlåtanden av kommunerna om de alternativ som vi föreslagit. Vår uppfattning är att besluten om metropolförvaltningen samt beredningen av en utredning om metropolförvaltningens kommunstruktur bör inledas så fort som möjligt efter slutsatserna av kommunernas utlåtanden. Tillräcklig tid bör anslås för kommunindelningsutredningarna och beredningen av lagstiftningen om metropolförvaltningen. Tydliga planer inför fortsättningen måste utarbetas i kommunerna och statsförvaltningen om målet är att förändringarna av förvaltningsstrukturen ska genomföras före ingången av 2017.

KÄLLFÖRTECKNING

Källor som använts i förhandsutredningen om metropolområdet

1. Kuntien suunnitteluasiakirjat maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyen.

2. Alanen, Jussi-Pekka (2004): Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. Ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi.

3. Alanen, Jussi-Pekka (2007): Rajat kuntoon. Järvenpään, Keravan ja Tuusulan osaliitosta koskeva selvitys.

4. Alanen, Jussi-Pekka (2009): Helsinki. Kansakunnan pääkaupunki - ihmisten metropoli.

5. Alanen, Olli et al. (2010): Metropolin hyvinvointi. Demos. Jyväskylänyliopisto, Agora Center.

6. Andersson, Roger et al. (2010): Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states. Department of Geosciences and Geography C2, Helsingin yliopisto.

7. Aro, Timo (2012): Metropolialueen muuttoliikeanalyysi. Esitelmä yhteenveto 10.10.2012.

8. Aronen, Kauko (2012): Miten ja miksi kuntauudistus tulisi tehdä tuottavuudennäkökulmasta. kunnallistieteen aikakausikirja 1/2012.

9. Asikainen, Jarmo et al. (2012a): Jyväskylän yhdistymisprosessin ja -sopimuksen arviointi.

10. Asikainen, Jarmo et al. (2012b): Kouvolan seudun kuntien yhdistymisen vaikutusten arviointi.

11. Biering, Catrine (2010): Transformation of Örestaden, Center for Urban Development. Municipality of Copenhagen 2010.

12. Culminatum (2012): Elinvoimainen metropoli. Tulevaisuuden tekijät 2025.

13. Cushman & Wakefield (2010): European Cities Monitor.

14. Danmarks vaekstråd (2012): Danmarks Vaekstrådsanbefalinger om Danmark som produktionsland.

15. Dhalmann, Hanna (2011): Yhden uhka, toisen toive? Somalien ja venäläisten asumistoiveet etnisen segregaatiokehityksen valossa. Unigrafia, Helsingin yliopisto.

16. Erhvervs- ogVaekstministeriet (2012): Regionale vaekstpartnerskaber.

17. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2012): Strategia vuosille 2012-2015. Uudenmaan ELY-keskus. Aktiivinen toimija maaseudulta metropoliin.

18. ESPON (2012): Regions and cities in the global economy. Territorial Dynamics in Europe. Teritorial Observation No. 6:2012.

19. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002).

20. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi. 11.9.2009.

21. Hallitusohjelma (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

22. Hallitusohjelma (2011): Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

23. Hautamäki, Antti et al. (2010): Metropolin hyvinvointi. Espoon kaupunki.

24. Hautamäki, Antti & Oksanen, Kaisa (2012): Suuntana innovaatiokeskittymä. Jyväskylä.

25. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2012): Arjen saavutettavuus pääkaupunkiseudulla, makrotaso. Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:6.

26. Helsingin kaupungin suunnitteluvirasto (2012): Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys. Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050.Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:3.

27. Helsingin kaupungin suunnitteluvirasto (2012): Kaupunkitaloudellisia tarkasteluja yleiskaavan lähtökohdaksi. Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:5.

28. Helsingin ja Vantaan kaupungit (2010): Helsinki-Vantaa selvitys. Loppuraportti 21.12.2010 ja työryhmien väliraportit.

29. Helsingin seudun kunnat ja Uudenmaan liitto (2010): Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys. Loppuraportti ja työryhmien väliraportit.

30. Helsingin seudun liikenne (2012): Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015 –puiteohjelma. 27/2012.

31. Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2017 (MAL 2017).

32. Hirvonen, Jukka (2008): Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä Selvitys ARA-vuokra-asukkaista. SY 49/2008.

33. Holstila, Eero (2012): Helsingin metropolialueen kilpailukyky ja sen yhteydet hallintomalliin.

34. Holstila, Eero (2012): Elinvoimapolitiikan ulottuvuudet. Esitelmäyhteenveto 23.10.2012.

35. Holstila, Eero (2012): Kaupunkien elinvoimapolitiikan muutosvoimia. Esitelmäyhteenveto 23.10.2012.

36. HSY (6.2.2013): Taustamuistio HSY:n hallitukselle selvityshenkilöiden kuulemista varten 8.2.2013.

37. HSY (2013): Helsingin seudun asuntoraportti 2012.

38. Huovari, Janne et al. (2008): Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2011. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki. ISSN/ISBN 978-952-224-009-5 (nid.).

39. Juntto, Anneli (2008): Asumisen muutos ja tulevaisuus. Rakennetarkastelu Erilaistuva asuminen, osaprojekti I. SY 33/2008.

40. Juntto, Anneli et al. (2010): Vuokra-asunto Helsingissä sijoituksena ja kotina. Vuokranantaja- ja vuokralaiskyselyn tuloksia. SY 29/2010.

41. Kaupunkiseutujen suunnittelu. Tulkintoja MAL-verkoston kentältä ja kentän laidalta 2010–2011. MAL-verkosto. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkostojulkaisu 10/2011.

42. Kral-Leszczynska, Monika (2012): 12 suuren kaupunkiseudun profiililukuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueosasto 7/2012

43. Kepsu, Kaisa et al. (2010): Vetävä Helsinki. Luovien ja tietointensiivisten alojen osaajien näkemyksiä seudusta – kotimainen ja kansainvälinen näkökulma. Helsingin kaupungin tilastokeskus. Tutkimuksia 2010/4.

44. Keravan, Järvenpään ja Tuusulan kunnat (2006): Yhteinen sävel. Kuntajohtajien esiselvitys 31.3.2006.

45. Keskuskauppakamari (2011): Alueiden kilpailukyky 2011. yritysten näkökulma.

46. Kortteinen, Matti, Elovainio, Marko &Vaattovaara, Mari (2006): Asuinolot ja niiden kehitys Helsingin kunnallisissa vuokrataloissa. Yhteiskuntapolitiikka 7/2006.

47. Kuntarakennelakiluonnos 15.11.2012

48. KUUMA-hallitus (24.10.2012): KUUMA-kuntien yhteinen kehityskuva. Diasarja. http://www.kuuma.fi/maankaytto

49. Kytö, Hannu & Väliniemi, Jenni (2010): Asuminen ja työpaikat ohjaavat pääkaupunkiseudun muuttovirtoja. Hyvinvointikatsaus. Helsinki : Tilastokeskus. - ISSN 0788-4141. - 2010 : 3, 12-15.

50. Laakso, Seppo & Lahdelma, Tamas (2012). Uudenmaan ja Helsingin seudun työpaikkaprojektiot. Kaupunkitutkimus TA Oy. Helsingin seudun seututietoryhmä 4/2012.

51. Laesterä, Eero & Hanhela, Tuomas (2012): Kuntien talouden kehittyminen 1997 – 2024. Valtiovarainministeriö.

52. Lahti, Pekka & Moilanen, Paavo (2010): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. SY 12/2010.

53. Lahti, Tanja (2012): Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmat suurkaupunkipolitiikan tukena, pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmien vuosikymmen 2002 - 2012. Tutkimuskatsauksia 6/2012. Helsingin kaupungin tietokeskus.

54. Lahtinen, Markus et al. (2012): Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2012.

55. Laitinen, Jouni & Vesisenaho, Minna (2011): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. SY 2/2011.

56. Loikkanen, Heikki et al. (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin.

57. Loikkanen, Heikki & Susiluoto, Ilkka (2012): Suurimpien seutukuntien kokonaistaloudellinen kehitys 1975–2008. Helsingin kaupunki, Tietokeskus, tutkimuksia 2012:1

58. MAL-neuvottelukunta (2012a): MAL2020 Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma. 9.5.2012.

59. MAL-neuvottelukunta (2012b:) Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen maankäyttösuunnitelma. 19.11.2012

60. MAL-2050. Helsingin seudun kehityskuva 2050 ”Rajaton metropoli”. MAL-neuvottelukunnan puheenvuoro. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2011.

61. McKinsey & Company (2012): Tuotteistettua tuottavuutta. Suomeen suuntautuvien investointien lisääminen kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa.

62. Meklin, Pentti (2012): Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2012. 313 - 326

63. Menestyvä metropoli. Metropolialueen kilpailukykystrategia 2009.

64. Merimaa, Maija & Ståhl, Jenni (2008): Helsingin metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyn määrittely ja mittaaminen. Esiselvitys.

65. Ministry of Employment and the Economy (2009): World Cities and Finnish Innovation Environments in Large Metropolitan Areas.

66. Moisio, Antti (2011): Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. VATT-Valmisteluraportteja 7.

67. Moisio, Antti (toim.) (2012): Rethinking local government: Essays on municipal reform. Government Institute for EconomicResearch, Publications 61, 2012.

68. Myllyniemi, Pekka (2006): Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä -selvitys.

69. Myrskylä Pekka (2011): Nuoret opiskelun ja työmarkkinoiden ulkopuolella.TEM:n julkaisuja 12/2011.

70. Myrskylä, Pekka (2008): Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista [Elektroninen aineisto]. Tieto& trendit.6 /2008.

71. Myrskylä, Pekka (2012a): Maahanmuutto ja nuorten syrjäytymisriskit pääkaupunkiseudulla. KVARTTI 2/2012. 14 – 22.

72. Myrskylä, Pekka (2012b): Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA analyysi nro 19. 1.2.2012.

73. Mäki-Fränti, Pekka & Laukkanen, Tuula (2010): ARA-vuokratalokanta murroksessa. Rajoituksista vapautuneiden talojen käyttö ja omistajien suunnitelmat vapautuville taloille. SY 24/2010.

74. Mäntysalo, Raine et al. (2012): Suuruuden ekonomiaa ja repaleisia kuntarakenteita – Yhdyskunta- ja kustannusrakenteiden kytkentöjä Paras-kaupunkiseudulla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2012. 327 - 345.

75. Northern Lights. The Nordic Cities of Opportunity. PriceWaterhouseCoopers i Sverige 2012

76. Nyholm, Inga (2008): Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana - Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta nro 199.

77. OECD TerritorialReview (2003): Helsinki

78. OECD Territorial Review (2009): Copenhagen.

79. Oikeusministeriö (2012a): Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa. OM 50/2012.

80. Oikeusministeriö (2012b): Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. OM 51/2012.

81. Palomäki, Antti (2011): Juoksuhaudoista jälleenrakennukseen. Siirtoväen ja rintamamiesten asutus- ja asuntokysymyksen järjestäminen kaupungeissa 1940–1960 ja sen käänteentekevä vaikutus asuntopolitiikkaan ja kaupunkirakentamiseen. Tampereen yliopisto.

82. Paqvalin, Rolf (2011): Uudenmaan liiton rakenneselvitys.

83. Pekola-Sjöblom (2011): Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008.Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9.

84. Penttilä, Hannu (2010): Helsinki Metropolitan Area: Vision 2050 and how to make it real. Esitelmäyhteenveto 11.11.2010.

85. Region Hovedstaden (2012): Vi gi'r Nordeuropa et nytgear. Regional udviklingsplan 2013.

86. Ristimäki, Mika /SYKE (2012): Asiantuntija arvio ja tiedonannot.

87. Ristimäki, Mika (01/2013): UrbanZone. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet maankäytön ja liikenteen suunnittelumenetelmänä. Helsingin metropolialueen kartat. SYKE/ rakennetun ympäristön yksikkö.

88. RUFS (2010): Regional utvecklingsplanförStockholmsregionen. Stockholmslänslandsting, LänsstyrelseniStockholmslän 2010.

89. SDP:n metropolityöryhmän raportti (16.6.2010): Sykkivä sydän – suomalainen metropoli.

90. Sosiaali- ja terveysministeriö (2011): Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020.Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1

91. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto – Sitra (2008): Mistä tulevaisuuden suomi rakentuu? Yhteenvetoraportti osallistujille.

92. Suomen Toivo -ajatuspaja (2010): Metropolimme 2030.Näkökulmia Helsingin seudun kehittämiseen.

93. Steinbock, Dan (2009): Finland's Metropolitan Advantage. World Cities and Finnish Innovation. Environments in Large Metropolitan Areas. Ministry of Employment and Economy.

94. Stockholm (2013): Full fart framåt! Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2012:26

95. Stockholms läns landsting (2012): Att utveckla kvällslivet i regionala stadskärnor. Erfarenheter från en fallstudie av Täby centrum -Arninge och Barkaby-Jakobsberg, rapport 4: 2012.

96. Suomen ympäristökeskus (2012): Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa

97. Syrjänen, Olavi (2012): Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen (YM 4.9.2012). YMra 18/2012.

98. Söderström, Panu&Schulman, Harry (2012): Pääkaupunkiseudun keskukset ja kaupunkiympäristön laatu. Geotieteiden ja maantieteen laitos.

99. TEM (2012): Investointeja Suomeen. Ehdotus strategiaksi ja toimintaohjelmaksi Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten investointikohteena. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2012.

100. Tolkki, Helena, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010): Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. SY 9/2011.

101. Tuimala, Aija (2012): Hallintorakenteiden muutokset kuntatalouden turvaajina? Pellervon taloustutkimus PTT. PTT-katsaus 2/2012.

102. Työ- ja elinkeinoministeriö (2012):Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012 – 2015. TEM 27/2012.

103. Uudenmaan liitto (2012): Uudenmaan 2.vaihemaakuntakaava, ehdotus. Kaavaselostus.

104. Uudenmaan liitto et al. (2004): Uudenmaan tulevaisuus 2035. Utua vai totta? UTU35-skenaarioprojekti.

105. Uudenmaan liitto (2007): Uudenmaan maakuntakaava selostus. Uudenmaan liiton julkaisuja A17 – 2007.

106. Vaattovaara, Mari (1998): Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen. Tutkimuksia 1998: 7. 178 s. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

107. Vaattovaara, Mari (2012): Segregaatio-ongelmaa ei ratkaista alueellisin toimin. Tulevaisuus 2030. *http://www.2030.fi/paatoimittajalta/mari-vaattovaara-segregaatio-ongelmaa-ei-ratkaista-alueellisin-toimin*

108. Vaattovaara, Mari &Kortteinen, Matti (2012): Avauksia asuntopolitiikkaan maakuntakaavan avulla? Keskustelunavauksia maakuntakaavasta. Uudenmaan liitto. *<http://www.uudenmaanliitto.fi/index.phtml?8317_a=comments&8317_m=8352&s=1512>*.

109. Vaattovaara, Mari, Vilkama, Katja &Dhalmann, Hanna (2013): Asenteet maahanmuuttajiin muokkaavat metropolia. HS 21.2.2013.

110. Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 5.11.2010

111. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Tarkastuskertomus 13/2012. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Työperäinen maahanmuutto

112. Valtiovarainministeriö (2010): Kainuun maakunnan rahoitus 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2010.

113. Valtiovarainministeriö (2011): Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

114. Valtiovarainministeriö (2012): Alueellista demokratiaa - Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

115. Valtiovarainministeriö: Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportoinnit

116. Valtiovarainministeriö (2012): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, selvitysosa ja alueellinen tarkastelu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.

117. Vapaus valita toisin -verkosto (2011): Metropolipolitiikkaa!

118. Vilkama, Katja (2011): Yhteinen kaupunki- eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Helsingin tietokeskus, tutkimuksia 2/2011.

119. Virtanen, Hanna (2005): Monietnistyvät lähiöt - Etnisen segregaation syitä ja seurauksia Suomessa. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampereen yliopisto.

120. Virtanen, Hanna (2007): Monietnistyvät lähiöt – suomalaisten asuinalueiden etninen erilaistumiskehitys ja siihen vaikuttavat tekijät. Yhdyskuntasuunnittelu 45: 3, 6–19.

121. Ympäristöministeriö (2011a): Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla (YM 10.2.2011), Työryhmäraportti. YMra 8/2011.

122. Ympäristöministeriö (2011b): Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitetun tuen ohjautuminen (YM 28.4.2011). YMra 17/2011.

123. Ympäristöministeriö & Uudenmaan liitto (2010): Asiantuntija-arviot Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan rakennemalleista 2035.