

**Modell för en ny stad
case Porkkala**

Slutrapport 11.6.2015

MDI Public Oy

1. Porkala har erövrats – för människorna

Finland behöver en ny stad. Under kommande år förändras kommunerna mer än de har förändrats någonsin under historien, samtidigt som historien och berättelserna om dem blir starkare än någonsin. Kommunfältet behöver en omvälvning – nya tankebanor, försök och sätt att arbeta. Den likriktade kommunens tid är förbi i Finland. Vi måste hitta olika lösningar för olika delar av landet – i olika regioner fungerar olika modeller. Porkala är en modell för storstadsregionernas kranskommuner.

Porkala bildas av Ingå, Kyrkslätt och Sjundeå och utgör en utmärkt försöksplattform för ny kommun-tankegångarna. Porkala ligger nära huvudstadsregionen och drar nytta av metropolens framgångar. Tre små kommuner som ligger intill ett så stort centrum gör klokt i att slå sig samman. En sammanslagning av resurserna stöds av de tre kommunernas gemensamma drag: närhet till naturen, ett starkt historiskt kulturarv och tvåspråkigheten. I alla tre kommunerna växer invånarantalet och området bjuder på möjlighet till såväl lantligt som urbant boende. I metropolens närhet behövs en stark aktör som klarar av samverkan med huvudstadsregionen på jämställd basis.

Ansvar för det tyngsta utvecklingsarbetet och strategiska linjedragningar måste vila på bredare axlar. Uppmärksamheten måste inriktas på hållbar tillväxt och aktivering, alltså på hur aktiva kommuninvånare med intresse för att utveckla den egna livsmiljön kan delta i framtidens utformning. Samtidigt måste servicen finnas så nära och så tillgänglig som möjligt. Det kommunalekonomiska trycket kräver effektivare lösningar: utan förändring drabbas kommunerna inom några år av ekonomisk kris, och skattesatserna kan stiga med 6 procentenheter. Det är alltså inte möjligt att hålla sig kvar i det gamla och trygga. Samtidigt öppnas nya möjligheter till tillväxt och service, bland annat genom digitalisering. Det nya måste testas genom konkreta försök.

Oberoende av hur strukturen ser ut får det viktigaste inte glömmas. Kommunerna finns inte till för beslutsfattare eller tjänstemän. Viktigast är att invånarna har det bra. Människor har ofta ytterst starka emotionella band till sitt eget område – hemorten har betydelse för människans identitet och sitt eget område vill man utveckla. Porkalatänket syftar till att stärka den lokala identiteten – ett livskraftigt Porkala möjliggör ännu mer välrotade lokala berättelser och lokalt utvecklingsarbete. I ny kommun-tanken betyder delaktighet inte bara att man ska rösta i kommunalval och delta i evenemang som ordnas för att höra invånarna; delaktighet betyder att invånarna dras med i utvecklingsarbetet och att deras synpunkter beaktas i beslutsprocessen. Det nya Porkala behöver inte betyda kommunfusion. Viktigaste är att inte stanna på stället utan att frejdigt se framtiden an och söka annorlunda lösningar. Kommuninvånarna är redo för förändring. Är kommunerna det?

I denna rapport presenteras byggstenar för Ny kommun-tanken och för att i samband med självständighetens jubileumsår grunda den nya staden Porkala intill metropolerna. Elementen har sammanställts av MDI. Tankarna har initierats av personer utanför kommunfältet, de som sparrar står i kommunsektorns främsta led. Men det är entusiastiska kommuninvånare som skapar en ny kommun. Syftet bakom rapporten och ny kommun-idéerna är att stimulera nya tankegångar – och det viktigaste: nya handlingssätt. Avsikten är att inbjuda till debatt. Om fortsättningen beslutar kommunerna och kommuninvånarna.

2. Nya vindar i kommuntänket

Finland har världens starkaste kommuner – ingen annanstans i världen har den lokala nivån lika betydande uppgifter och makt som i Finland. Det problematiska är att områdesutvecklingen ofta ser bara en liten begränsad bild. Den större bilden klarar man inte alltid av att se. Dessutom har kommun- och servicestrukturreformerna sugit musten ur allt tillväxt- och utvecklingstänkande. Vår kommunstruktur är tung både administrativt och i fråga om politisk styrning. Nu behöver vi smartare kommuner med snabbare reaktionsförmåga.

Kommunerna måste skapas på nytt. Vi behöver försök för att få fram olika modeller för hur kommunernas uppgifter kan skötas. De kommunala tjänsterna genomgår revolutionerande förändringar på grund av såväl kommunens ändrade uppgifter, den åldrande befolkningen, den ekonomiska situationen som digitaliseringen. Efter de stora reformerna som det inte blev något av måste en ny kommunmodell skapas på kommunfältet: en kommun som får sin kraft av den drift som områdetets invånare och företag har att utveckla sin egen livsmiljö.

Vid omstöpning av kommunstrukturer och regionstrukturer måste människornas identifiering med någon hemort, ett närområde, beaktas. Detta betyder inte nödvändigtvis att man identifierar sig med sin hemkommun, snarare då med sin by eller sitt grannskap. Identiteter som uppstår i byar och grannskap stärker intresset för och förmågan att påverka utvecklingen i det egna bostadsområdet. Identiteten kan leva kvar fast den regionala strukturen genom samhällsliga reformer ändras.

Regional image och identitet utgör i bästa fall näring för en positiv utveckling i regionen och ökar regionens attraktionskraft.¹ I ett Porkala som omfattar Ingå, Kyrksläotts och Sjundeå kommuner ingår områden av olika slag, vart och ett med sin egen identitet. Kyrksläotts kommun ligger strax intill metropolregionen, medan Sjundeå och Ingå är mer landsbygdsdominerade kommuner med kommuncentrum och byar. Porkalaområdet är genuint tvåspråkigt.

Människor och företag har en naturlig drift att förbättra sin omgivning. Vid sidan av det traditionella triple helix-konceptet – samverkan mellan offentliga sektorn, företag och universitet – måste fjärde sektorn tas med: människorna. Det centrala är att människorna uttryckligen ses som utvecklare, aktörer och subjekt, inte som objekt för utveckling. Det nya medborgarinflytandet är att påverka genom handling. Tankesättet bottnar inte i konventionella möjligheter till inflytande utan uttryckligen i entusiastiska människor och deras brinnande iver att förändra saker och ting. Medborgarna tas med när offentlig service planeras, testas och genomförs. För att demokratin, folkmakten, ska förverkligas måste medborgare och invånare erbjudas möjlighet att delta på olika sätt. Ny kommun-tänket bygger på människonärhet och på den betydelse bostadsområden har för sina invånare.

¹ Kaj Zimmerbauer. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä 2008.

3. Trädgårdsstad intill metropolen

I Porkalaområdet bor nästan 50 000 personer, av dem 11 % i Ingå, 76 % i Kyrkslätt och 12 % i Sjundeå. I alla områdets kommuner har befolkningen vuxit kraftigt under 2000-talet och tillväxten överstiger med råge den i huvudstadsregionen och Östra Nyland. Nettot av omflyttningen mellan kommuner har under de senaste åren varit negativt men invånarantalet förutses också under kommande decennier växa kraftigt, som en följd av naturlig befolkningsökning och immigration.

Porkala behöver lösningar redan för kommunekonomin skull. Genomgående håller kommunernas ekonomiska nyckeltal på att försvagas till det bekymmersamma. Värst är läget i Sjundeå. Bäst är det i Kyrkslätt, men också där kommer nyckeltalen redan inom de närmaste åren att bli mycket utmanande. Balans i ekonomin förutsätter i alla tre kommunerna att skattesatsen höjs med 2,5 - 6 procentenheter till 2020. Reformen är dock nödvändig. Men greppet kan också vara positivt, sådant att en bättre framtid byggs upp.

Huvudstadsregionen är ett lokomotiv för Finlands tillväxt. Samlade resurser i huvudstadsregionens kransområde är till hela regionens fördel. Porkala stad kan för huvudstadsregionen bli en samarbetspartner som är värd att beakta. Huvudstadsregionens attraktionskraft känns av i Porkalaområdet. Helsingfors ekonomiska region erbjuder många av områdets invånare arbetsplats. Porkala är beläget intill metropolregionen och drar oundvikligen nytta av metropolens tillväxt. Men området måste självt se till att utveckla sina egna starka sidor så, att arbetsplatser och skatteintäkter uppstår. Fritid, rekreation och upplevelser hör till dessa starka sidor i Porkala.

Porkala är en del av metropolregionen och kan i utkanten av metropolregionen erbjuda möjlighet att njuta både av storstadens puls och av en lantlig miljö. Till Porkala kommer man både ekoeffektivt på spår och behändigt på gummihjul. Den internationella kommunikationen går vanligen via Helsingfors. Tittar man söderut är det närmare till Tallinn från Kyrkslätt än från Helsingfors. Därför är Kyrkslätt vid sidan av Helsingfors ett alternativ som startpunkt för den tänkta järnvägstunneln mellan länderna.

Det element som bäst beskriver Porkala är landskapet och naturen. Naturen ger möjlighet att skapa en trädgårdsstad. Samtidigt måste man se till att naturvärden inte går förlorade när det nya skapas. På Porkala udd grundades 1938 en av Finlands allra första nationalparker, vilket i sig vittnar om att Porkala har unik natur. Efter Porkalarentesen upphävdes emellertid nationalparken, eftersom dess naturvärden ansågs ha tagit alltför stor skada. En nationalpark har diskuterats flera gånger under årtiondenas gång.

4. Vägen till Porkala

Porkala är en modell till lösning för stadsregionernas kranskommuner. I kransområdena måste de tyngsta utvecklingsuppgifterna skötas i aktiv interaktion och samverkan med stadsregionens kärna – i Porkalas fall med huvudstadsregionen. Modellen kan tillämpas i Finlands andra stora växande stadsregioner, det vill säga i Tammerfors-, Åbo- och Uleåborgsregionerna.

Idén om Porkala syftar till att

- kommunens förvaltning ordnas effektivt och demokratiskt;
- servicen är fungerande och tillgänglig och
- identiteten ger styrka och framtidstro

Det finns fem olika vägar till framtidens kommun. Av dessa teoretiska alternativ innebär 1–3 framsteg. Som utgångspunkt för att utveckla alternativen kan vi ta indelningen i *servicekommuner* och *fastighetskommuner*, som gjorts av den av minister Risikko tillsatta sakkunniggruppen Tulevaisuuden kunta (sv. Framtidens kommun).² I föreliggande arbete kallar vi fastighetskommunen utvecklingskommun, för att betona kommunens aktiva roll i fråga om att skapa förutsättningar och möjliggöra sammanträffanden. Servicekommun står för hävdvunnet kommunala, närproducerade tjänster som är bundna till tid och plats och innehåller en betydande element av personlig service. Utvecklingskommunen har uppgifter av myndighetskaraktär såsom planläggning, markpolitik, bostadsproduktion, trafik och näringspolitik. Dessa kräver inte något personligt servicenät och är inte heller på samma sätt plats- och tidsbundna som servicekommunens uppgifter.

Porkalamodellen kan tillämpas i enlighet med sakkunniggruppens rapport:

- 1) Nya Porkala genom kommunfusion, i praktiken via ändrad kommunindelning.

Traditionell kommunfusion, som för närvarande förefaller ytterst osannolik.

- 2) En modell med två nivåer, i praktiken en regionstad, där tunga uppgifter och redskap (läs: beskattning och val) finns på regionnivå men där det också finns närservicekommuner. Detta alternativ möjliggörs genom en försökslag.

Regionstaden Porkala har brett ansvar för både utvecklings- och servicekommunens uppgifter. Porkala har direktvalt fullmäktige och beskattningsrätt. I Porkala ingår tre servicekommuner som har hand om närtjänsterna. Servicekommunerna finansieras av Porkala enligt fasta kriterier. Delaktigheten stärks bland annat genom kommundelsfullmäktige. Porkala är ett eget funktionellt område som vad utvecklingsuppdrag beträffar idkar nära samarbete med metropolområdet.

- 3) En avtalsmodell där mer bindande samarbete mellan kommunerna eftersträvas genom avtal: ett "Porkalaavtal" ingås. De viktigaste redskapen (läs: beskattning och val) finns i kommunerna, inte på regional nivå. Men markanvändnings-, trafik- och bostadspolitik samt utvecklingspolitik sköts gemensamt.

² Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta?, s. 12-13

Porkala utgör en funktionell helhet som jämfört med regionstadsmodellen har färre uppgifter att sköta. Också avtalsmodellen fungerar på två nivåer, men tyngdpunkten finns i närkommunerna. Ingå, Kyrkslätt och Sjundeå har alla beskattningsrätt och var sitt direktvalt fullmäktige. Kommunerna kan sköta alla kommunens grundläggande uppgifter eller överlåta en del av dem till Porkala. Utvecklingskommunens uppgifter sköts på Porkalanivå. Kommunen kan sköta planläggningen men regionala generalplaner bereds på Porkalanivå. Om någon kommun frivilligt avstår från att sköta sina serviceuppgifter kallas den socken. Parterna avtalar om den ersättning Porkala ska ha för att sköta uppgifterna. Avtalsmodellen innebär indirekt demokrati.

- 4) Nuvarande modell, som innebär att nuvarande kommunstruktur och samarbete fortsätter. Detta kan leda till isolering, divergerande intressen och negativ utveckling.
- 5) Kommunerna upplöses i livskraftiga delar och delar som präglas av utarmning, och denna utveckling divergerar i allt snabbare takt.

I samtliga alternativ måste man beakta vilka uppgifter som kvarstår hos kommunerna efter social- och hälsovårdsreformen och efter att andra uppgifter eventuellt har överförts till samkommuner och möjligen till landskapsnivå.

Alternativa kommande skeden för Porkala:

VEM	VAD	HUR, NÄR
S T A T E N	Fördjupa Ny kommun -tänket, fördjupa diskussionen	Fortsätta diskussionen omedelbart, sommaren 2015
	Nya modeller för kommunernas tillväxtarbete, positivt utvecklingsarbete	Skriva in åtgärderna i regeringens verksamhetsplan innan utgången av augusti, åtgärderna senast 2016
	Konkret stöd till försöken: försökslagstiftning, ekonomiska incitament	Skriva in åtgärderna i regeringens verksamhetsplan innan utgången av augusti, åtgärderna senast 2016
	Passivt motstånd: kommunerna fortsätter vind för våg	
	Aktivt motstånd: ny kommun -tänket avvisas liksom att utveckla genom försök	
K O M M U N E R N A	Inleds förutredningen om den Nya kommunen med målet Porkala år 2017	Förutredning hösten 2015, fördjupad utredning och beredning 2016, den nya fullmäktigeperioden inleds sommaren 2017
	Grundas Porkalas Tillväxt och Utveckling Ab i anslutning till utvecklingsföretaget Novago i Västra Nyland	Beredning hösten 2015, startar i början av år 2016
	Nuvarande samarbete och bra praxis fortsätts	Fungerande samarbete äventyras inte, tillväxt- och utvecklings-samarbete såväl kommunerna emellan som tillsammans med metropolområdet
	Passivt motstånd: saken ihjäl tigs och glöms	
	Aktivt motstånd: tanken motsätts i namnet av att självstyret trampas på tårna	

F Ö R E T A G E N	En miljö för konkreta försök, en testplattform för företag inom Porkalaområdet	Företagen meddelar omedelbart sitt intresse att testa sina tjänster eller produkter i Porkala via www.porkkala.info (senast under hösten 2015)
	Porkala som innovationsmiljö – invid metropolområdet (för företag i huvudstadsregionen, internationella företag, för läroanstalter och forsknings-institutioner)	Utnyttjande av fritidsmiljön i innovationsverksamheten omedelbart. Företag och läroanstalter i huvudstadsregionen samt internationella företag meddelar om sitt intresse att testa sina tjänster eller produkter i Porkala.
	Företagen med i Porkalas Tillväxt och Utveckling Ab som aktiva partners i utveckling och som finansiärer	Beredning under hösten 2015, verksamheten inleds i början av år 2016
	Företagen som föremål och kunder i utvecklings-verksamheten som alltid tidigare	
	Företagen samlar ihop sitt pick och pack i aftonrodnadens nejd	
M E D B O R G A R N A	Grundas en medborgar-delegation, väljs ett ansikte utåt/en ledande person för delegationen. Aktiva personer utgör delegationens kärna. Delegationen är ett öppet forum för människor med intresse för idén Porkala	Delegationen blir till under sommaren 2015, frivilliga anmäler sig på www.porkkala.info Delegationen organiserar sig under förhösten 2015
	"Idéns fäder" och finansiärer grundar Stiftelsen Porkala, med uppgift att stöda vidare-utvecklingen av idén samt tillväxt- och utvecklings-strävandena	Stiftelsen bereds och under hösten 2015 ansöks om dess registrering, verksamheten inleds i början av år 2016
	Grupper av medborgaraktivister för aktiv diskussion och deltar i delegationens verksamhet	Diskussion och utbyte av åsikter inleds omedelbart, anmälan till delegationens arbete under sommaren 2015
	Kommuninvånarna deltar aktivt i diskussionen, i försök och i utvecklingen av tjänster	Diskussionen inleds omedelbart, försök och utveckling av tjänsterna åren 2016-2017. Medierna med i aktiveringen av diskussionen. I boendesamfund, byar och bostadsområden aktiveras medborgarverkstäder, där nuvarande förbättringsbehov och -möjligheter utreds och idéer insamlas om kreativa lösningar för framtiden i närmiljön och hela Porkala. Materialet samlas i www.porkkala.info , sidan Hört från byn.
	Kommuninvånarna motsätter sig en vidareutveckling av idén	