

Aloite rakentamisesta kylissä - RKP:n valtuustoryhmä

Valtuusto 15.02.2021 § 18

RKP:n valtuustoryhmä jätti aloitteen, jossa esitetään, että tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä ja toimenpide-ehdotuksia kylien kehittämiseksi ja rakentamisen lisäämiseksi kylissä.

Päätös

Valtuusto merkitsi aloitteen tiedoksi.

Maankäyttöjaosto 27.09.2022 § 105

Valmistelija: Jarkko Lyytinen, kaavoituspäällikkö, jarkko.lyytinen(at)sipoo.fi,
Suvi Kaski, yleissuunnittelupäällikkö, suvi.kaski(at)sipoo.fi

Aloite rakentamisesta kylissä

RKP:n valtuustoryhmä jätti 15.2.2021 aloitteen, jossa esitetään, että tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä ja toimenpide-ehdotuksia kylien kehittämiseksi ja rakentamisen lisäämiseksi kylissä.

SFP:n valtuutettu ryhmä peräänkuuluttaa konkreettisia toimia ja toimia kylien kehittämiseksi ja rakentamisen mahdollistamiseksi lisää kylille. Lisäksi on jätetty aloite kylien kehittämisestä - RKP:n valtuustoryhmä ym. Jätetty 26.4.2021.

Aloitteen perustelut:

Valtuuston hyväksymän strategian mukaisesti meidän tulee kehittää kyliä yhteistyössä asukkaiden kanssa tiivistämällä ja mahdollistamalla uudistettujen kaavoitusperiaatteiden ja avointen rakennuslupakäytänteiden mukaista rakentamista. RKP:n valtuustoryhmän mukaan tähänastisessa virkamiesvalmistelussa tätä tavoitetta tai valtuuston aiemmin hyväksymiä periaatteita ei ole huomioitu riittävästi.

Kylien kehittämisestä on tehty selvitys vuonna 2013. Valtuusto on tammikuussa 2016 käsitellyt aloitetta kylien kehittämisestä, ja tuolloin ilmoitettiin, että virkamiesryhmä työskentelee kylien kehittämisen parissa, viitaten mm. Sipoo – kymmenien kylien koti -kehityssuunnitelmaan. Valtuusto on kesäkuussa 2015 tehnyt periaatepäätöksen emätilaperiaatteen tulkinnasta.

RKP:n valtuustoryhmän mukaan konkreettisia tuloksia ei ole saavutettu tarpeeksi. Tällä valtuustokaudella ei ole hyväksytty yhtään kyläosayleiskaavaa. Asukasmäärä on vähentynyt lähes kaikissa kylissä. Investointeja vesi- ja viemäriverkostoon voitaisiin hyödyntää tehokkaammin. RKP:n valtuustoryhmän mukaan elinvoimaiset kylät ovat tärkeitä ja tekevät Sipoosta viihtyisän, monipuolisen ja puoleensavetävän kunnan.

RKP:n valtuustoryhmä

Vastine:

RKP:n valtuustoryhmä jätti 15.2.2021 aloitteen, jossa peräänkuulutetaan konkreettisia toimenpiteitä ja toimenpide-ehdotuksia kylien kehittämiseksi ja rakentamisen lisäämiseksi kylissä. Aloitteen mukaan virkamies- ja valmistelutyössä ei ole riittävästi huomioitu eikä edistetty valtuuston linjaamia periaatteita kylien kehittämiseksi. Kunnanvaltuusto on päättänyt, että kyliä kehitetään yhteistyössä asukkaiden kanssa. Kehitystyötä on linjattu tehtävän alueita tiivistämällä, sekä mahdollistamalla rakentamista myös myönteisten lupakäytäntöjen kautta. Näistä kehitys- ja kaavoituskeskuksen keino on alueiden tiivistäminen kaavoittamalla.

Kaavoituksesta yleisesti

Virkamies- ja valmistelutyössä on siten edistetty valtuuston linjaamia kylien kehittämisen periaatteita kaavoittamalla niitä: Kaavoitusyksikkö on laatinut jo 6 lainvoimaista osayleiskaavaa. Kaavoitusyksikkö on lisäksi edistänyt kunnanhallituksen kaavoitusohjelmia koskevien päätösten mukaisesti sekä Pohjois-Paippisten että Gumbostrand-Västerskogin kyläosayleiskaavoja. Kyläosayleiskaavojen aikataulu on venynyt aiemmin suunnitellusta. Kysymykseen valmistelutyön riittävydestä onkin vaikuttanut lähinnä muut seikat kuin varsinainen kaavojen valmisteluun liittyvä virkamiestyö:

- Ylempien kaavatasojen ohjaus: alemmpitasoisen osayleiskaava ei voi olla ristiriidassa voimassa olevan maakuntakaavan tai Sipoon yleiskaavan 2025 kanssa.
- Olemassa oleva lainsäädäntö valmisteluperusteineen ja oikeustulkintoineen.
- Kunnanhallituksen päättämässä kaavoitusohjelmassa on priorisoitu poliittisella päätöksenteolla isosta määrästä kaavoitustarpeita keskeisimmäksi katsotut kaavahankkeet, joita edistetään kullakin kaavoitusohjelmakaudella. Sipoossa ei siten kaavoiteta vain kyliä.
- Lisäksi poliittisessa päätöksenteossa kyläosayleiskaavoja, eritoten Pohjois-Paippista, on aiemmin palautettu usein valmisteluun.

Vuonna 2016 käynnistyneessä Pohjois-Paippisten osayleiskaavassa on tutkittu Sipoon kunnanhallituksen ja valtuuston linjauksen mukaisesti uutta menetelmää määrittellä kiinteistökohtainen rakennusoikeuden mitoitus perustuen uudisrakentamisen edullisuusvyöhykkeisiin siten, että mitoituksen poikkileikkajankohdalla sovelletaan vuotta 2000. Tavoitteena on ollut tiivistää rakentamista kylän keskustassa sekä hyvien kulkuyhteyksien ja olevan kunnallistekniikan yhteydessä. Osayleiskaavatyön kestoja ovat venyttäneet osaltaan poliittisen linjausten ja kaavan lainsäädäntöön tukeutuvien valmisteluperiaatteiden kohtaamattomuus: Osayleiskaavaehdotus palautettiin useita kertoja uudelleen valmisteluun vuosina 2017-2018. Tällöin uusia rakennuspaikkoja lisättiin joka vaiheessa selvästi yli lainvoimaisen Sipoon yleiskaavan 2025. Osayleiskaavatyön aikana on aiotun mitoitustimenetelmän soveltamisessa ilmennyt useita haasteita, joita eri viranomaiset, kuten naapurikunnat, Uudenmaan liitto ja HSL, mutta erityisesti ELY-keskus, ovat tuoneet voimakkaasti esille. Näiden esille tulleiden haasteiden vuoksi, täytyi kaavan suunnitteluperiaatteita (kh:n 20.4.2020 hyväksymät) muuttaa sekä vastaamaan annettua poliittista valmistelupalautetta paremmin yleiskaavan 2025 mitoitusta että vastaamaan myös laajemmin kaavasta annettuun viranomaispalautteeseen ja näin mahdollistamaan paremmin kaavan hyväksyminen ja voimaantulo. Tältä pohjalta valmisteltu korjattu kaavaehdotus palautettiin kuitenkin taas valmisteluun 2022 talvella kunnanhallituksen antamalla ohjeilla, joissa mm. yhdistettiin vyöhykkeitä ja

jotka johtavat rakennuspaikkojen määrän nousuun. Tällä hetkellä valmistellaan uudelleen korjattua ehdotusta KH:n linjausten mukaisesti ja kaavakonsultin uudelleenkilpailutus on tehty, ja uuden korjatun ehdotuksen valmistelu on käynnissä. Koska kunnanhallituksen yleisohje yhdistellä vyöhykkeitä johtaa selkeään ristiriitaan saatujen viranomaislausuntojen kanssa, on valmisteilla myös jatkokeskusteluita kunnanhallitukselle, lisäohjeiden saamiseksi.

Toinen Sipoossa meneillään oleva, kyläaluetta koskeva osayleiskaavatyö on Gumbostrand–Västerskogin alueen osayleiskaava, joka käynnistettiin 21.6.2018. Alun perin kaavan mitoituksessa oli tarkoitus tutkia mahdollisuutta hyödyntää Pohjois-Paippisten osayleiskaavatyössä kehitettävää mitoitustietoa. Vuoden 2019 aikana käytyjen viranomaisneuvotteluiden ja tehtyjen lähtötietoselvitysten pohjalta, on kaavatyön tavoitteisiin ja sisältöön tullut kuitenkin olennaisia muutostarpeita. Gumbostrand–Västerskogin alueen katsotaan poikkeavan etenkin olevan rakenteen tiivyyden osalta monista muista sipoolaisista kyläalueista. Siten alueen merkittävä täydentäminen haja-asutuksen keinoin, esimerkiksi hyödyntämällä Pohjois-Paippisten osayleiskaavatyön yhteydessä kehitettyä edullisuusvyöhykepohjaista mitoitustietoa, ei ole osoittautunut ELY:n näkökulmasta mahdolliseksi eikä alueen tarpeisiin nähden riittäväksi suunnittelun tasoksi. Näin ollen kunnanhallituksen 6.2.2018 § 37 tavoitteita koskevan päätöksen mukaisia suunnitteluperiaatteita ja -tavoitteita on tarpeen päivittää. Tämän hetken tietämyksen mukaan osia osayleiskaava-alueesta tullaan osoittamaan asemakaavoitettavaksi alueeksi. Tämän tulevaisuudessa asemakaavoitettavan alueen laajuus on kuitenkin vielä avoinna ja se tullaan tutkimaan osayleiskaavatyön aikana. Asemakaavoitettavat alueet myös poikkeavat lainvoimaisesta sipoon yleiskaavasta 2025 ja vaativat siten yleiskaavataso selvityksiä ja vaikutusten arviointia.

Jatkotoimia vuonna 2022

Kyläosayleiskaavoituksen jatkotoimia vuonna 2022 ovat:

- Pohjois-Paippisten osayleiskaava (G26) uudelleen korjattuna ehdotuksena nähtäville. Mikäli poliittinen päätöksenteko sekä lausunto- ja vastinekokonaisuus sen mahdollistaa, viedään osayleiskaava vihdoin hyväksymiskäsittelyyn. Kaava tulee voimaan tullessaan toimimaan lupavalmistelu pohjana ja tukena.
- Gumbostrand-Västerskog-Hitän osayleiskaavan (G27) päivitetty suunnitteluperiaatteet ja -tavoitteet kunnanhallituksen hyväksyttäväksi. Osana suunnitteluperiaatteita määritellään asemakaavoitettavat alueet yleispiirteisesti, ja tehdään kustannusarvio asemakaavoituksen tuomista velvoitteista kunnalle. Tämän jälkeen laaditaan kaavaluonnos, joka asetetaan nähtäville vuorovaikutuksen käymiseksi. Pyrkimyksenä on saada osayleiskaava hyväksymiskäsittelyyn noin vuonna 2023, mikäli päätöksenteko eri vaiheissa sekä lausunto- ja vastinekokonaisuus sen mahdollistavat. Vasta osayleiskaavan saatua lainvoiman, voidaan siinä osoitettujen asemakaavoitettavien alueiden kaavoitus käynnistää tehtyjen priorisointien pohjalta (alueen asemakaavat tullaan laatimaan useammassa osassa, vaiheittain ja niiden eteneminen määritellään vuosittain kunnanhallituksen hyväksymässä kaavoitusohjelmassa).

Muuta huomioitavaa kaavoituksessa

Muutoin on syytä hahmottaa, että:

- kaavoituksella ei nykyresurssien puitteissa ole mahdollisuutta osoittaa kyläalueita lähtökohtaisesti asemakaavoitettavaksi
- yleiskaava määrittää ja sitoo kyläalueita osayleiskaavoitettavaksi
- Kunnan käytössä olevat rajalliset henkilö- ja asiantuntijamäärärahasurssit on katsottuärkevimmäksi kohdistaa lähtökohtaisesti kunnan omistamien maiden kaavahankkeisiin, jotka vastaavat parhaiten ja resurssitehokkaimmin kunnan strategiaan tavoitteisiin.
- Periaatteena on, että kunnan saamalla asemakaava-alueiden tontinmyyntituloilla katetaan kaava-alueen infran rakentamisen ja palvelutarpeen aiheuttamat kulut eikä kunnalle lähtökohtaisesti jää tontinmyynnistä tuloja näiden alueen toteuttamisesta aiheutuvien kulujen jälkeen. Yksityisten maanomistajien alueiden laajamittaista asemakaavoittamista ei voida katsoa kuntatalouden näkökulmasta siinäkään mielessäärkeväksi, että verovaroin kustannetut ja saadut hyödyt kohdistuvat yksittäisille maanomistajille. Asemakaavoitus tällä tavoin priorisoituna johtaisi osaltaan hajanaisen yhdyskuntarakenteen muodostumiseen.
- Kylien asemakaavoittaminen on myös nykyisen voimassa olevan yleiskaavan 2025 ja maakuntakaavan periaatteiden vastaista, ja valvova viranomainen ELY-keskus valvoo asiaa.

Ongelmallisena kylien kehittämisen ja rakentamisen mahdollistamisen näkökulmasta voidaankin pitää sitä, ettei Sipoon kaltaisilla kasvualueen kunnilla ole Suomessa käytössä sellaista kaavamuotoa, joka mahdollistaisi kylien kehittämisen ja niissä rakentamisen kuntatalouden ja yhdyskuntarakenteen kannaltaärkevästi siten, ettei näiden alueiden kehittämisestä muodostu kohtuuttomasti kuntaan kohdistuvia velvoitteita. Tämä on lainsäädännöllinen kysymys.

Suunnittelutarveratkaisuista

Kehitystyötä on linjattu tehtävän myös myönteisten lupakäytäntöjen kautta: Lupahakemusten käsittely on teknisen osaston rakennusvalvonnan keino. Uuden asuinrakennuksen rakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolella edellyttää pääsääntöisesti suunnittelutarveratkaisua, jonka myöntämisen edellytyksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Lupa on myönnettävä, mikäli laissa määritellyt edellytykset täyttyvät. Käytännössä kuitenkin haasteeksi on noussut, että Sipoon yleiskaava 2025:n mitoitusta koskevat määräykset, kuten myös usean eri osayleiskaavan vastaavat määräykset, mahdollistaisivat enemmän rakentamista kuin mitä lain mukaan on mahdollista myöntää. Mitoitusta koskevissa määräyksissä ei ole kyse annetusta rakennusoikeudesta, vaan kyse on lupaharkintaan liittyvästä laskennallisesta enimmäismäärästä, mitä enempää rakennuspaikkoja ei emätilan alueelle ole mahdollista myöntää maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaarantumatta. Usein maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisista luvan myöntämisen edellytyksistä johtuu, ettei lupaa ole mahdollista myöntää, vaikka yleiskaavan mitoitusta sen sallisi. Ongelmaa korostaa edelleen sivuasunnot, jotka käytännössä lähes tuplaavat potentiaalisten asuinrakennusten lukumäärän. Haastavassa tilanteessa lupien valmistelu rakennusvalvonnassa on kuitenkin ollut niin myönteistä, kuin se rakennusvalvonnan mukaan laillisesti on mahdollista. Suunnittelutarveratkaisuja ja niiden käsittelyä on valiokunnan toimesta ohjeistettu syksystä 2021 aiempaa vielä myönteisemmäksi. Tämän osalta tulee kuitenkin muistaa, että laki ja kaavat menevät aina ohjeiden edelle eikä tällöin ohjeet/ohjeistus saa sellaista painoarvoa kuin niiltä on toivottu. Noin kymmenestä suunnittelutarveratkaisuista tehtyjen naapuri- ja asianosaisvalitusten

johdosta hallinto-oikeus ja mahdollisesti myöhemmin korkein hallinto-oikeus linjaavat valiokunnan määrittelemiä laillisuusperiaatteita suunnittelutarveratkaisuissa.

Kaiken kaikkiaan valtion lainsäädännössä sekä sitä koskevissa muiden viranomaisten tulkinnoissa on yleisemminkin ristiriitaa. Toisaalta oikeuden päätöksissä todetaan, että alueen lisärakentaminen olisi ratkaistava asemakaavoituksella, toisaalta Sipoon lainvoimaisen yleiskaava 2025:n pohjalta esim. kylä-alueita ei voida asemakaavoittaa. Kylien kehittämisen ja rakentamisen esteisiin liittyy paljon myös kunnan omien mahdollisuuksien ja toimivallan ulkopuolisia tekijöitä, kuten rakentamista ohjaava lainsäädäntö ja lupamenettelyt.

Lopuksi

Olisi tarpeen muistaa, että kyliä voi kehittää myös muilla toimilla kuin ainoastaan omakotitalojen paikkoja lisäämällä. Nykyisiä rakennuspaikkoja voi lähtökohtaisesti kehittää ja niiden asuinrakennuksia korvata halutessaan uusilla rakennuksilla. Olevaa tyhjää rakennuskantaa voisi hyödyntää uudelleen. Myös laadittavat kyläsuunnitelmat ovat hyvä, kyläläisistä itsestään lähtevä paikallisen kehittämisen työkalu, jonka avulla kylä voi tosissaan ja määrätietoisesti lähteä toimimaan tärkeinä pidettyjen asioiden toteuttamiseksi. Näin kyläsuunnitelmat voivat auttaa osaltaan kehittämään kyliä elinvoimaisempaan ja palveluiltaan monipuolisempaan suuntaan.

Huomion arvoista kylien kehittämisen kannalta ovat lisäksi kunnan taajamiin kohdistuvat kaavoitus- ja kehittämistoimet, jotka lisäävät välillisesti myös kylien elinvoimaisuutta: Kyliltä muuttaa taajamien uusiin asuinrakennuksiin, palveluiden äärelle, iäkkäämpää väestöä kylistä, joiden tilalle kyläalueen omakotitaloihin muuttaa taas lapsiperheitä. Tämä ilmiö erottautuu kuntien muuttoliiketilastoissa, ja sen on todettu olevan yksi merkittävä kylien elävöittäjä. Monipuolinen kehittäminen ja monipuolinen asuntotarjonta on siis kylienkin etu.

Esittelijä	Kehitysjohtaja Siren Pirjo
Ehdotus	Maankäyttöjaosto päättää antaa esittelytekstin mukaisen vastauksen kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle.
Käsittely	
Päätös	Maankäyttöjaosto hyväksyi yksimielisesti esittelijän ehdotuksen. RKP jätti pöytäkirjamerkinnän, joka liitettiin pöytäkirjaan.

Kunnanhallitus 07.11.2022 § 345

Esittelijä	Kunnanjohtaja Grannas Mikael
Ehdotus	Kunnanhallitus merkitsee vastineen tiedoksi. Lisäksi kunnanhallitus antaa asian valtuustolle tiedoksi ja esittää, että aloite on täten loppuun käsitelty.
Käsittely	

Päätös Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti esittelijän ehdotuksen.

Liitteet

Valtuusto 12.12.2022 § 110

253/10.00.00/2021

Kunnanhallituksen ehdotus

Valtuusto merkitsee vastineen tiedoksi ja päättää, että aloite on täten loppuun käsitelty.

Käsittely

Päätös Valtuusto hyväksyi yksimielisesti kunnanhallituksen ehdotuksen.

RKP:n valtuustoryhmä toisti liitteenä 2 olevan, maankäyttöjaostossa jätetyn pöytäkirjamerkinnän.

Liitteet

Liite 1 - Aloite kylissä rakentamisesta - RKP:n valtuustoryhmä

Liite 2 - Pöytäkirjanmerkintä RKP, MAAJAOS 27.9.2022 §105