

Kylien ja maaseutualueiden yleiskaavoituksen kehittäminen

Kunnanhallitus 10.10.2022 § 195

Kaavoituksen kehittämistyöryhmä toi loppuraportissaan esiin näkemyksiään kylien ja maaseutualueiden rakentamismahdollisuuksien lisäämisestä ja yleiskaavoituksen periaatteista rakentamismahdollisuuksien määrittämisen ja jakamisen osalta.

Työryhmä täsmensi työn alussa tavoitteen asettelua kylien ja maaseutualueiden osalta seuraavasti:

1. Rakennusmahdollisuuksien lisääminen haja-asutusalueella: erityisesti alueilla, joihin rakennusmahdollisuuksia halutaan ohjata yhdyskuntarakenteen kannalta.
2. Rakennuslupaprosessin keventäminen ja nopeuttaminen.
3. Kuntalaisten tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen.
4. Lainmukaisuuden huomioiminen ja varmistaminen.
5. Varmistaa, että uutta taaja-asutusta ei kuitenkaan synny hallitsemattomasti.

Kaavoituksen kehittämistyön toimenpideohjelman seurantaryhmä on syksyn 2021 ja kevään 2022 aikana on pohtinut työpajoissa maaseutualueiden yleiskaavoituksen uusien periaatteiden luomista rakentamismahdollisuuksien jakamisesta.

Miten edetään?

Suunnittelualueen rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä johdetaan strategian väestötavoitteesta.

Työ jatkuu laatimalla Metsäkylän osayleiskaava, jossa on vaihtoehtoisia periaatteita rakentamismahdollisuuksien jakamiseksi tiloille. Vaihtoehdoilla on erilaisia ominaisuuksia, mutta kaikki vaihtoehdot mahdollistavat saman rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärän. Mikään näistä malleista ei pohjaudu vuoteen 1959 perustuvaan emätilaperiaatteeseen, jota on käytetty soveltaen aiemmin laadituissa osayleiskaavoissa.

Osayleiskaavaaluonnoksen nähtävillä ollessa saadaan palautetta rakentamismahdollisuuksien vaihtoehtoisista jakamisperiaatteista kuntalaisilta ja maanomistajilta. Saadun palautteen perusteella kunnanhallitus linjaa jatkossa käytettävän rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteen eli ns. Nurmijärvi-mallin.

Kyseessä on merkittävä muutos rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteeseen, valittiinpa mikä vaihtoehto hyvänsä. Tästä syystä on tärkeää saada palautetta jakamisperiaate vaihtoehdoista kuntalaisilta ja maanomistajilta, ennen kuin tehdään valinta uudesta ns. Nurmijärvi-mallista. Vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita arvioidaan lisäksi edellä esitettyjen kaavoituksen kehittämistyöryhmän tarkennettujen tavoitteiden näkökulmista.

Kun rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaate tiloille eli ns. Nurmijärvi-malli on linjattu, laaditaan mallin soveltamisohjeet suunnittelutarveratkaisujen käsittelyyn alueille, joilla ei ole vielä osayleiskaavaa. Näillä alueilla tulee ottaa huomioon, että rakentamisen määrä ei voi olla yhtä suuri kuin osayleiskaava-alueilla, koska osayleiskaava perustuu suunnitteluun.

Rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä ja sen jakamisperiaatteet tiloille ovat osa suunnitteluprosessia, ja kaavaprosessissa tulee arvioida osayleiskaavan toteuttamisen vaikutukset mukaan lukien rakentamisen kokonaismäärä ja sen sijoittuminen. Osayleiskaavan laatimista

ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain määräykset yleiskaavan sisältövaatimuksista. Toisaalta kaavoituksessa tulee ottaa huomioon kaavoituksen perusteisiin kuuluva vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta.

Etenemisaikataulu

Metsäkylän osayleiskaavan vireilletulo loppuvuodesta 2022. Osayleiskaavaluonnos tuodaan elinvoimalautakunnan ja kunnanhallituksen käsittelyyn nähtäville asettamista varten 1–3/2023. Luonnoksesta saadun palautteen käsittely 4–6/2023 ja rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteesta linjaus 5–8/2023.

Metsäkylän osayleiskaavaluonnoksen jälkeen laaditaan Palojoen osayleiskaavaluonnos linjatun periaatteen mukaisesti.

Jatkossa linjattua periaatetta käytetään laadittavissa kylien ja maaseutualueiden osayleiskaavoissa, mutta ottaen huomioon kunkin alueen lähtökohdat ja erityispiirteet.

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Esitys

Kunnanhallitus päättää, että

1. johdetaan rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä osayleiskaavan suunnittelualueella strategian väestötavoitteesta,
2. laaditaan seuraavaksi Metsäkylän osayleiskaavaluonnos,
3. osayleiskaavaluonnoksessa esitetään vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita tiloille, kaikissa vaihtoehdoissa on sama rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä,
4. luovutaan vuoteen 1959 perustuvasta emätilaperiaatteesta sekä
5. rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaate tuodaan kunnanhallituksen linjattavaksi 5–8/2023.

Valmistelija

kunnanjohtaja Outi Mäkelä, outi.makela(at)nurmijarvi.fi

Käsittely

Riikka Raekannas esitti Mustosen, Mattilan, Maijalan ja Tapiolinnan kannattamana asian palauttamista valmisteluun. Evästyksenä se, että esitykseen tuodaan nähtäville vaihtoehtoiset rakentamismahdollisuudet perusteluineen. Valmistelussa tulee huomioida kaavoituksen kehittämisen seurantaryhmän työskentelyn ja iltakoulun anti. Asian käsittelyä jatketaan kuukauden sisällä.

Koska palautusesityksestä ei voitu olla yksimielisiä, puheenjohtaja totesi, että pidetään nimenhuutoäänestys siten, että
JAA= asian käsittelyn jatkaminen
EI= Raekannaksen palautusesitys

Äänestyksen tulos

3 JAA (Hägg, Lepolahti, Niinimäki)

8 EI (Maijala, Mattila, Mustonen, Raekannas, Sivula, Tapiolinna, Örling, Vaulamo)

Kunnanhallitus päätti äänin 3 JAA – 8 EI palauttaa asian valmisteluun.

Päätös

Kunnanhallitus päätti äänin 3 JAA – 8 EI palauttaa asian valmisteluun.

Kunnanhallitus 29.11.2022 § 246

923/00.00.01.04/2020

Jatkossa osayleiskaavoissa luovutaan vuoteen 1959 perustusvasta emätilaperiaatteesta ja sen myötä muutetaan asemakaavan ulkopuolisten alueiden rakentamismahdollisuuksien jakamisen periaatteita merkittävällä tavalla. Metsäkylän osayleiskaavaluonnoksessa on perusteltua esittää useampi vaihtoehtoinen malli rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteista. Osayleiskaavaluonnoksen nähtävillä oloaikana saadaan maanomistajien palautetta erivaihtoehtoisista jakamisperiaatteista. Koska ollaan tekemässä merkittävää muutosta, on tarkoituksenmukaista tarkastella useita vaihtoehtoja nähtäville asetettavassa kaavaluonnoksessa. Päätöksen nähtäville asetettavista rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatevaihtoehdoista tekee kunnanhallitus hyväksyessään luonnoksen elinvoimalautakunnan esityksestä.

Uutta rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita sovellettaessa todellisessa osayleiskaavatyössä tulee arvioida kaavan vaikutuksia ja MRL:n yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymistä. Vaikutusten arviointi tulee rakentamisen määrän osalta perustaa osayleiskaavan mahdollistamaan rakentamisen määrään. Lisäksi tulee tarkastella jakamisperiaatteen osalta yhdenvertaisen kohtelun täyttymistä ja ottaa huomioon oikeuskäytäntö.

Kyläalueiden keskustoissa pienten tilojen rakentaminen täydentää luontevasti kylän keskustan rakennetta. Näiden rakentamismahdollisuuksien turvaaminen on tärkeää, koska ne todennäköisesti tulevat myös toteutumaan. Näin ollen valittavan rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteen olisi perusteltua mahdollistaa näiden pienten hyvin sijaitsevien tilojen rakentamismahdollisuudet.

Rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatevaihtoehdoilla, joita on luonnosteltu, on erilaisia ominaisuuksia. Periaatevaihtoehdot eroavat toisistaan seuraavien ominaisuuksien suhteen:

- hyvin sijaitsevien pienten tilojen saamat rakentamismahdollisuudet ja toisaalta suurten tilojen rakentamismahdollisuuksien määrä eli miten periaate painottaa eri kokoisia tiloja
- periaate, jolla rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä jaetaan – muunnetun pinta-alan perusteella vai tilojen pinta-alan suhteen, muunnettu pinta-ala perustuu edullisuusvyöhykkeisiin
- olevien rakennusten huomioon ottaminen tilan rakentamismahdollisuuksien määrä vähentävänä tekijänä – tämä on ollut oikeuskäytännössä yksi kulmakivi yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen arvioinnissa
- tilajaotuksen poikkileikkausajankohta joko vuosi 2000 lähtökohtana tai osayleiskaavan vireilletuloajankohtaa edeltävä vuodenvaihe – oikeuskäytännössä on yhdenvertaisen kohtelun toteutumista arvioitu tilajaotushistorian perusteella

Jakamisperiaatevaihtoehtojen keskeiset ominaisuudet:

- Malli A mahdollistaa kaikkein suurimman määrän rakentamista hyvin sijaitseville pienille tiloille. Tämä johtuu mm. siitä, että malli ohjaa rakentamista edullisesti sijaitseville tiloille, jotka eivät ole jo hyödyntäneet rakentamismahdollisuuksiaan.
- Malli B mahdollistaa lähes saman verran rakentamista hyvin sijaitseville pienille tiloille kuin malli A. Tämä johtuu mm. siitä, että malli ohjaa rakentamista edullisesti sijaitseville tiloille, jotka eivät ole jo hyödyntäneet rakentamismahdollisuuksia.
- Malli C mahdollistaa kaikkein vähiten rakentamista hyvin sijaitseville pienille tiloille. Malli suosii voimakkaasti suurimpia tiloja ylimitoituksen määrästä riippumatta. Tämä johtuu mm. siitä, ettei olemassa olevia rakennuksia huomioida ja suoraan pinta-alan perustuvasta jakotavasta.
- Malli C2 mahdollistaa toiseksi vähiten rakentamista hyvin sijaitseville pienille tiloille. Malli suosii voimakkaimmin suurimpia tiloja ylimitoituksen määrästä riippumatta. Tässä mallissa suurimmat tilat saavat C mallia enemmän rakentamista. Malliin C verrattuna pienten tilojen asema paranee vain vähän, vaikka olemassa olevat rakennukset otetaan huomioon. Tämä johtuu suoraan pinta-alan perustuvasta jakotavasta.
- Koska malli D ei huomioi olemassa olevia rakennuksia, rakentamismahdollisuuksia riittää hyvin sijaitseville pienemmille tiloille malleja A ja B vähemmän.

Olennaista on, että jakamisperiaatevaihtoehtoja mallinnetaan osayleiskaavatyössä. Näin saadaan oikean osayleiskaavatyön yhteydessä jakamisperiaatteiden ominaisuudet havainnollistettua parhaiten. Nähtävilläoloaikana saadun palautteen perusteella voidaan tehdä päätös siitä, mikä jakamisperiaatevaihtoehto vastaa parhaiten tavoitetilaa.

Prosessi

Metsäkylän osayleiskaavaluonnoksessa mallinnetaan useita vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita. Alkuvuodesta 2023 ennen luonnoksen hyväksymiskäsittelyä vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita ja mahdollisen ylimitoituksen määrää esitellään kunnanhallitukselle osana osayleiskaavaluonnoksen laatimisprosessia. Tämä mahdollistaa syksyllä 2022 tehtyjä sormiharjoituksia paremmin eri vaihtoehtojen vertailun. Osayleiskaavaluonnoksen hyväksymisen jälkeen osayleiskaavaluonnos asetetaan nähtäville. Nähtävillä oloaikana pyydetään kuntalaisten ja maanomistajien mielipiteitä sekä pyydetään lausunnot. Nähtävillä oloajan jälkeen tehdään yhteenveto saaduista mielipiteistä ja lausunnoista. Yhteenveto esitellään kunnanhallitukselle, joka tekee tämän jälkeen päätöksen jatkossa käytettävästä rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteesta.

Etenemisaikataulu, tarkistettu

Metsäkylän osayleiskaavan vireilletulo alkuvuodesta 2023. Osayleiskaavaluonnos tuodaan elinvoimalautakunnan ja kunnanhallituksen käsittelyyn nähtäville asettamista varten keväällä 2023. Luonnoksesta saadun palautteen käsittely 6-9/2023 ja rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteesta linjaus 9-10/2023.

Metsäkylän osayleiskaavaluonnoksen jälkeen laaditaan Palojoen osayleiskaavaluonnos linjatun periaatteen mukaisesti.

Jatkossa linjattua periaatetta käytetään laadittavissa kylien ja maaseutualueiden osayleiskaavoissa, mutta ottaen huomioon kunkin alueen lähtökohdat ja erityispiirteet.

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Esitys

Kunnanhallitus päättää, että

1. rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä osayleiskaavan suunnittelualueella johdetaan strategian väestötavoitteesta ja arvioidaan mahdollinen ylimitoituksen määrä
2. laaditaan Metsäkylän osayleiskaavaluonnos, jossa mallinnetaan useita vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita, kaikissa vaihtoehdoissa on sama rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä,
3. luovutaan vuoteen 1959 perustuvasta emätilaperiaatteesta sekä
4. kunnanhallitus linjaa jatkossa käytettävän yhden rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteen 9–10/2023.

Valmistelija

kunnanjohtaja Outi Mäkelä, outi.makela(at)nurmijarvi.fi

Käsittely

Kunnanhallitus piti neuvottelutauon ja neuvottelun tuloksena tehtiin seuraava muutosesitys:

Kunnanhallitus päättää, että

1. rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä osayleiskaavan suunnittelualueella johdetaan strategian väestötavoitteesta,
2. laaditaan Metsäkylän osayleiskaavaluonnos, jossa mallinnetaan vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita malleilla B, C ja D, joista malli D on kaavoituksen kehittämisen työryhmän loppuraportin mukainen, kaikissa vaihtoehdoissa on sama rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä. Lisäksi taulukko malleista liitetään päätökseen,
3. Rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä asetetaan tulevissa osayleiskaavoissa arviolta noin 1,5–2-kertaiseksi kasvutavoitteeseen nähden. Pinta-aloina käytetään niitä kiinteistöjä, jotka ovat voimassa kulloisenkin osayleiskaavan vireille tulon ajankohtana.,
4. luovutaan emätilaperiaatteesta,
5. osayleiskaavan alueella sovelletaan vyöhykemallia siten, että jokaisen kiinteistön tulee pääsääntöisesti sijoittaa uusi asuinrakentaminen kiinteistön edullisimmalle vyöhykkeelle sekä
6. osayleiskaavaprosessin eri vaiheissa kunnanhallitus seuraa etenemistä.

Käydyin keskustelun aikana Jouni Maijala teki Kalle Mustosen ja Maiju Tapiolinnan kannattamana seuraavan muutosesityksen:

Kunnanhallitus päättää, että

1. Osayleiskaavan suunnittelualueen rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä johdetaan strategian väestökasvun 1,5 prosentin vuotuisesta tavoitteesta. Asuntokannan kasvu tulee olla

tällöin noin 2 prosenttia vuodessa kolmenkymmenen vuoden ajanjaksolle, jotta kasvutavoite saavutetaan.

2. Rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä asetetaan tulevissa osayleiskaavoissa arviolta noin kaksinkertaiseksi kasvutavoitteeseen nähden, koska aikaisempien osayleiskaavojen toteutumisen perusteella enintään puolet rakentamismahdollisuuksista toteutuu kolmenkymmenen vuoden aikana.

3. Metsäkylän osayleiskaavaluonnos laaditaan käyttäen kahta mallia rakentamisen jakamisperiaatteiksi. Ensimmäisessä mallissa rakentamismahdollisuudet jaetaan kiinteistöille niiden pinta-alojen suhteen koko osayleiskaavan suunnittelualueella. Toisessa mallissa sovelletaan vyöhykkeiden pinta-aloja siten, että edullisuusvyöhykkeen sisällä jokaiselle kiinteistölle määräytyy yhtä monta rakentamismahdollisuutta pinta-alojensa suhteen kyseessä olevalle vyöhykkeelle määräytyvästä kokonaisrakentamismahdollisuuksien määrästä. Pinta-aloina käytetään niitä kiinteistöjä, jotka ovat voimassa kulloisenkin osayleiskaavaluonnoksen vireille tulon ajankohtana.

4. Osayleiskaavan alueella sovelletaan vyöhykemallia siten, että jokaisen kiinteistön tulee pääsääntöisesti sijoittaa uusi asuinrakentaminen kiinteistön edullisimmalle vyöhykkeelle.

5. Aikaisempaa toteutunutta rakentamista ei huomioida tulevien kiinteistökohtaisten rakentamismahdollisuuksien laskennassa.

6. MRL 44§:n mukaista mahdollisuutta käytetään oikeusvaikutteissa osayleiskaavassa tai sen osassa, joka toimii suoraan rakentamisluvan perusteena.

7. Kunnanhallitus esittää Metsäkylän osayleiskaavaluonnoksen laatimisen jälkeen vahvistettavan Nurmijärvi-mallin hyväksyttäväksi kunnanvaltuustolle syksyyn 2023 mennessä.

Näillä muutoksilla kunta mahdollistaa Nurmijärven kuntastrategian mukaista kasvutavoitetta, sekä toteuttaa maanomistajien tasapuolista kohtelua aikaisempaa paremmin.

Keskustelun aikana Maijala veti muutosesityksensä pois.

Puheenjohtajan tiedustellessa asiaa, kukaan ei vastustanut neuvottelutuloksena tehtyä muutosesitystä, joten kunnanhallitus hyväksyi sen yksimielisesti.

Päätös

Kunnanhallitus päätti, että

1. rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä osayleiskaavan suunnittelualueella johdetaan strategian väestötavoitteesta,

2. laaditaan Metsäkylän osayleiskaavaluonnos, jossa mallinnetaan vaihtoehtoisia rakentamismahdollisuuksien jakamisperiaatteita malleilla B, C ja D, joista malli D on kaavoituksen kehittämisen työryhmän loppuraportin mukainen, kaikissa vaihtoehdoissa on sama rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä. Lisäksi taulukko malleista liitetään päätökseen,

3. Rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä asetetaan tulevissa osayleiskaavoissa arviolta noin 1,5–2-kertaiseksi kasvutavoitteeseen nähden. Pinta-aloina käytetään niitä kiinteistöjä, jotka ovat voimassa kulloisenkin osayleiskaavan vireille tulon ajankohtana.,

4. luovutaan emätilaperiaatteesta,

5. osayleiskaavan alueella sovelletaan vyöhykemallia siten, että jokaisen kiinteistön tulee

pääsääntöisesti sijoittaa uusi asuinrakentaminen kiinteistön edullisimmalle vyöhykkeelle sekä

6.osayleiskaavaprosessin eri vaiheissa kunnanhallitus seuraa etenemistä.

Asian käsittelyn aikana kokouksessa pidettiin neuvottelutauko klo 16.09–16.41.