

Motion om byggandet i byarna - SFP:s fullmäktige

Fullmäktige 15.02.2021 § 18

253/10.00.00/2021

SFP:s fullmäktige grupp lämnade en motion där de föreslår att konkreta åtgärder genomförs och åtgärdsförslag presenteras i syfte att utveckla byarna och att tillåta mera byggande i byarna.

Beslut

Fullmäktige antecknade motionen för kännedom.

Markanvändningssektionen 27.09.2022 § 105

Beredare: Jarkko Lyytinen, planläggningschef, jarkko.lyytinen(at)sipoo.fi, Suvi Kaski, yö översiktsplaneringschef, suvi.kaski(at)sipoo.fi

Motion om byggandet i byarna

SFP:s fullmäktige grupp lämnade 15.2.2021 in en motion där man efterlyste konkreta åtgärder och åtgärdsförslag i syfte att utveckla byarna och tillåta mera byggande i byarna.

SFP:s fullmäktige grupp efterlyser konkreta åtgärder och åtgärdsförslag i syfte att utveckla byarna och att tillåta mera byggande i byarna. Därtill har en motion om byarnas utveckling -SFP:s fullmäktige grupp m.fl. lämnats in 26.4.2021.

Motiveringar till varför motionen inlämnas:

Enligt den av fullmäktige godkända strategin ska vi utveckla byarna i samarbete med invånarna genom att förtäta och möjliggöra byggande enligt förnyade planläggningsprinciper och lyhörd bygglovspraxis. Enligt SFP:s fullmäktige grupp har tjänstemannaberedningen inte hittills i tillräcklig grad beaktat detta mål och inte heller tidigare av fullmäktige godkända principer.

En utredning om byarnas utveckling har gjorts år 2013. Fullmäktige har i januari 2016 behandlat en motion om byarnas utveckling och där meddelades att en tjänstemannagrupp arbetar med utvecklandet av byarna med bl.a. hänvisning till utvecklingsplanen Sibbo – hem för tiotals byar. Fullmäktige har i juni 2015 gjort ett principbeslut om tolkningen av stomlägenhetsprincipen.

Enligt SFP:s fullmäktige grupp har inte tillräckligt med konkreta resultat uppnåtts. Ingen bydelgeneralplan har godkänts under denna fullmäktigeperiod. Invånarantalet har minskat i nästan samtliga byar. Investeringar i vatten- och avloppsnätet kunde utnyttjas mer effektivt. Enligt SFP:s fullmäktige grupp är livskraftiga byar en väsentlig faktor som gör Sibbo till en trivsam, mångsidig och attraktiv kommun.

SFP:s fullmäktige grupp

Bemötande:

SFP:s fullmäktige grupp lämnade 15.2.2021 in en motion där man efterlyste konkreta åtgärder och åtgärdsförslag i syfte att utveckla byarna och tillåta mera byggande i byarna. Enligt motionen har de av fullmäktige fastställda riktlinjerna för utvecklingen av byarna inte i tillräcklig grad beaktats och främjats i tjänstemanna- och beredningsarbetet. Kommunfullmäktige har beslutat att byarna ska utvecklas i samarbete med invånarna. Utvecklingsarbetet ska utföras genom att förtäta områdena och möjliggöra byggande, även via lyhörd tillståndspraxis. Av detta hör till utvecklings- och planläggningscentralens verktyg att förtäta områdena genom planläggning.

Allmänt om planläggning

I tjänstemanna- och beredningsarbetet har man främjat de av fullmäktige fastställda principerna för utvecklingen av byarna genom att planlägga byarna: Planläggningsenheten har utarbetat sex lagakraftvunna delgeneralplaner. Dessutom har planläggningsenheten i enlighet med kommunstyrelsens beslut om planläggningsprogrammen främjat bydelgeneralplanerna för både Norra Paipis och Gumbostrand-Västerskog. Tidtabellen för bydelgeneralplanerna har blivit längre jämfört med vad som avsågs till en början. Frågan om huruvida beredningsarbetet varit tillräckligt har främst påverkats av andra omständigheter än det egentliga tjänstemannarbetet i anslutning till beredning av planer:

- Högre plannivåers styrande verkan: en delgeneralplan på lägre nivå kan inte stå i konflikt med den gällande landskapsplanen eller med Generalplan för Sibbo 2025.
- Befintlig lagstiftning med beredningsgrunder och rättstolkning.
- I det av kommunstyrelsen fastställda planläggningsprogrammet prioriteras genom politiskt beslutsfattande de planprojekt som betraktas som de viktigaste bland många. Dessa främjas under de aktuella planläggningsprogramperioderna. I Sibbo planläggs således inte bara byar.
- I det politiska beslutsfattandet har bygeneralplaner, särskilt Norra Paipis, dessutom tidigare ofta återförvisats för ny beredning.

I delgeneralplanen för Norra Paipis, som inleddes 2016, har man i enlighet med kommunstyrelsens och fullmäktiges riktlinjer undersökt en ny metod för att bestämma dimensioneringen av den fastighetsvisa bygggrätten på basis av förmånlighetszoner för nybyggnad på så vis, att år 2000 tillämpas som tvärsnittstidpunkt för dimensioneringen. Målet har varit att förtäta byggandet i byacentrum samt i anslutning till bra förbindelser och befintlig kommunalteknik. Processen för att utarbeta delgeneralplanen har dragit ut på tiden delvis på grund av att de politiska riktlinjerna och de beredningsprinciper som stöder sig på lagen inte har sammanfallit: Förslaget till delgeneralplan återförvisades till ny beredning i flera omgångar åren 2017–2018. Då lades klart fler nya byggplatser till i varje skede än vad som hade anvisats i lagakraftvunna Generalplan för Sibbo 2025. Under arbetet med delgeneralplanen har det uppkommit nya komplicerade frågor kring tillämpningen av det tänkta dimensioneringssystemet. Olika myndigheter, som grannkommunerna, Nylands förbund och HRT, och särskilt NTM-centralen har gett dessa frågor stor vikt. På grund av utmaningarna var man tvungen att ändra planeringsprinciperna (godkända av kommunstyrelsen 20.4.2020) dels för att bättre motsvara dimensioneringen i Generalplan för Sibbo 2025 jämfört med det som konstaterades i den politiska responsen på beredningen, dels även för att mer allmänt svara på myndigheternas respons på planen och

därmed skapa bättre möjligheter för planens godkännande och ikraftträdande. Planförslaget korrigerades i enlighet med detta och återfördes för beredning vintern 2022 med anvisningar från kommunstyrelsen bl.a. om sammanslagning av zoner och ökning i antalet byggplatser. För tillfället bereds det nya korrigerade förslaget enligt KST:s linjedragning och en ny konkurrensutsättning för val av konsult är gjord. Ett nytt korrigerat förslag är under beredning. Då kommunstyrelsens allmänna direktiv om att sammanslå zoner bidrar till en klar motstridighet med utlåtanden som getts av myndigheter, bereds även tilläggsfrågor till kommunstyrelsen för att få ytterligare direktiv.

Det andra pågående delgeneralplanarbetet som gäller ett byaområde är delgeneralplanen för Gumbostrand–Västerskog, som startades 21.6.2018. Till en början var det tänkt att man skulle undersöka möjligheten att tillämpa den dimensioneringsmetod som håller på att tas fram inom ramen för delgeneralplanen för Norra Paipis. De myndighetssamråd och utredningar om utgångsläget som genomfördes 2019 visade emellertid på väsentliga behov av ändringar i planarbetets mål och innehåll. Gumbostrand–Västerskog anses avvika från många andra byaområden i Sibbo särskilt i fråga om tätheten i strukturen. Att avsevärt komplettera området med hjälp av metoder som lämpar sig för glesbygd, till exempel genom att tillämpa den på förmånlighetszoner baserade dimensioneringsmetoden som tagits fram i anslutning till delgeneralplanen för Norra Paipis, har därför inte visat sig vara möjligt ur NTM-centralens synvinkel och inte heller vara en tillräcklig planeringsnivå för behoven i området. Därför måste planeringsprinciperna och -målen i kommunstyrelsens beslut 6.2.2018 § 37 ses över på nytt. Enligt det som man känner till i dag kommer en del av delgeneralplaneområdet att anvisas som ett område som ska detaljplaneras. Hur omfattade denna framtida detaljplan ska bli är emellertid ännu öppet och saken kommer att undersökas i anslutning till delgeneralplanen.

Fortsatta åtgärder år 2022

Fortsatta åtgärder 2022 i anslutning till delgeneralplaneringen av byarna:

- Delgeneralplan för Norra Paipis (G26) läggs fram offentligt på nytt som ett korrigerat förslag. Om det är möjligt med hänsyn till det politiska beslutsfattandet och till helheten av utlåtanden och bemötanden kommer delgeneralplanen att äntligen läggas fram för godkännande. Planen kommer, när den vunnit laga kraft, att fungera som ett underlag och ett stöd för bygglovsberedningen.
- De uppdaterade planeringsprinciperna och -målen för delgeneralplanen för Gumbostrand-Västerskog-Hitå (G27) förs till kommunstyrelsen för godkännande. Som en del av planeringsprinciperna fastställs de områden som ska detaljplaneras i stora drag och upprättas en kostnadskalkyl över de skyldigheter som detaljplaneringen medför för kommunen. Därefter utarbetas ett planutkast som läggs fram offentligt för växelverkansförfarandet. Syftet är att delgeneralplanen ska läggas fram för godkännande ungefär år 2023, om det är möjligt med hänsyn till beslutsfattandet i de olika skedena, utlåtandena och bemötandena. Först när delgeneralplanen har vunnit laga kraft kan planläggningen av de områden som anvisats för detaljplanering inledas med utgångspunkt i prioriteringarna (detaljplanerna i området kommer att utarbetas i flera delar, etappvis, och hur de ska fortskrida bestäms årligen i planlägningsprogrammet, som godkänns av kommunstyrelsen).

Annat att ta hänsyn till vid planläggningen

För övrigt bör det märkas, att

- Planläggningen inom ramen för de nuvarande resurserna i regel inte har någon möjlighet att anvisa byområden för detaljplanering.
- Generalplanen fastställer vilka byområden som ska delgeneralplaneras.
- Det har ansetts mest förnuftigt att rikta kommunens begränsade personresurser och sakkunniganslag till de planprojekt på kommunens marker som bäst och mest resurseffektivt motsvarar kommunens strategiska mål.
- Principen är att man med de tomtförsäljningsintäkter som kommunen får i detaljplanerade områden ska täcka kostnaderna för att bygga infrastrukturen och fylla servicebehovet, och i regel blir inga inkomster av tomtförsäljningen kvar hos kommunen efter kostnaderna för genomförandet av dessa områden. Vittomfattande detaljplanläggning av områden som tillhör privata markägare kan inte anses förnuftigt ur kommuneekonomisk synvinkel också därför att de fördelar som bekostats och fåtts med skattemedel tillfaller privata markägare. En detaljplanering som prioriteras på det viset skulle bidra till uppkomsten av en splittrad samhällsstruktur.
- Att detaljplanera byar strider också mot principerna i den gällande generalplanen 2025 och landskapsplanen. Tillsynsmyndigheten NTM-centralen övervakar förenligheten med principerna.

Därför kan man säga att det som är problematiskt med att utveckla och bygga byarna är att kommuner i finska tillväxtkommuner som Sibbo inte har tillgång till en sådan planform som skulle möjliggöra utveckling av byarna och byggande i byarna på ett med tanke på kommuneekonomin och samhällsstrukturen förnuftigt sätt så att utvecklingen av dessa områden inte medför orimliga skyldigheter för kommunen. Detta är en fråga på lagstiftningsnivå.

Om avgöranden som gäller planeringsbehov

Bifallande tillståndsförfaranden är också ett sätt att främja utvecklingsarbetet: handläggningen av bygglovsansökningar här till byggnadstillsynen vid tekniska avdelningen. Byggande av ett nytt bostadshus utanför detaljplanerade områden förutsätter i regel ett avgörande som gäller planeringsbehov. Om förutsättningarna för beviljande av bygglov i ett sådant område bestäms i 137 § i markanvändnings- och bygglagen. Bygglov ska beviljas om de lagstadgade förutsättningarna uppfylls. I praktiken brukar utmaningen emellertid bestå i att de bestämmelser som gäller dimensioneringen i Generalplan för Sibbo 2025, liksom också motsvarande bestämmelser i flera olika delgeneralplaner, möjliggör mer byggande än vad som är möjligt att bevilja enligt lagen. I bestämmelserna om dimensionering är det inte fråga om beviljad byggrätt, utan om en kalkylmässig maximal omfattning av byggrätten i anslutning till bygglovsprövningen. Fler byggplatser än vad denna omfattning avser kan inte beviljas i moderfastighetens område utan att äventyra ett jämlikt bemötande av markägarna. Förutsättningarna för beviljande av bygglov enligt 137 § i markanvändnings- och bygglagen leder ofta till att det inte är möjligt att bevilja lov även om dimensioneringen i generalplanen skulle tillåta det. Problemet accentueras vidare av sidobostäder som i praktiken nästintill fördubblar antalet potentiella bostadshus. I detta komplexa läge har byggnadstillsynen berett loven med så positivt utfall som det bara är möjligt inom ramen för lagbestämmelserna. Anvisningarna för avgöranden som gäller

planeringsbehov och behandlingen av dem ändrades av utskottet hösten 2021 i en alltmer bifallande riktning. Här bör man dock komma ihåg att lagen och planerna alltid går före anvisningar och anvisningar därför inte alltid har den önskade effekten. För ungefär tio avgöranden som gäller planeringsbehov ska förvaltningsdomstolen och eventuellt senare högsta förvaltningsdomstolen med anledning av besvär som framförts av grannar och sakägare ge riktlinjer om de legalitetsprinciper som utskottet har fastställt.

På det hela taget förekommer det allmänt inkonsekvenser i lagstiftningen och i myndigheternas tolkningar av den. Å ena sidan konstateras i domstolsbeslut att tilläggsbyggande borde avgöras genom detaljplanering, å andra sidan kan till exempel byområden inte detaljplaneras på basis av Generalplan för Sibbo 2025. Hindren för att utveckla och bygga i byarna är vidare förknippade med faktorer som faller utanför kommunens påverkansmöjligheter och behörighet, såsom den lagstiftning som styr byggandet och tillståndsförfarandena.

Till sist

Man bör komma ihåg att byarna kan utvecklas också på andra sätt än genom att öka antalet byggplatser för egnahemshus. Befintliga byggplatser kan i regel utvecklas och bostadshusen på dem kan ersättas med nya byggnader. Befintliga tomma byggnaderna skulle kunna användas för nya ändamål. De byaplaner som utarbetas är också bra verktyg för lokal utveckling som utgår från byborna själva. Byaplanerna hjälper till att seriöst och målmedvetet vidta åtgärder för att förverkliga det som är viktigt för byborna. Byaplanerna kan också bidra till att utveckla byarna i en mer livskraftig och beträffande servicen mer mångsidig riktning.

I fråga om utvecklingen av byarna bör det också märkas att kommunen vidtar planläggnings- och utvecklingsåtgärder som indirekt ökar livskraften även i byarna: Från byarna flyttar äldre personer till nya hus i tätorterna, närmare servicen, men i stället flyttar barnfamiljer till egnahemshusen i byarna. Detta fenomen framträder i kommunernas migrationsstatistik och har konstaterats vara en betydande faktor som livar upp byarna. Ett mångsidigt utvecklingsarbete och ett mångsidigt bostadsutbud är således också till byarnas fördel.

Föredragande	Utvecklingsdirektör Siren Pirjo
Förslag	Markanvändningssektionen beslutar att ge sitt svar enligt beredningstexten åt kommunstyrelsen och vidare till kommunfullmäktige.
Behandling	
Beslut	Markanvändningssektionen beslöt enhälligt godkänna föredragandens förslag. SFP lämnade protokollsanteckningar, som bifogades till protokollet.

Kommunstyrelsen 07.11.2022 § 345

Föredragande	Kommundirektör Grannas Mikael
--------------	-------------------------------

Förslag Kommunstyrelsen antecknar bemötandet för kännedom. Dessutom delger kommunstyrelsen ärendet fullmäktige och föreslår att motionen därmed är slutbehandlad.

Behandling

Beslut Kommunstyrelsen godkände enhälligt föredragandens förslag.

Bilagor

Fullmäktige 12.12.2022 § 110
253/10.00.00/2021

Kommunstyrelsens förslag

Fullmäktige antecknar bemötandet för kännedom och beslutar att motionen därmed är slutbehandlad.

Behandling

Beslut Fullmäktige godkände enhälligt kommunstyrelsens förslag.

SFP:s fullmäktige-grupp upprepade protokollsanteckningen i bilaga 2 som lämnades in i markanvändningssektionen.

Bilagor

Bilaga 1 - Motion om byggandet i byarna - SFP:s fullmäktige-grupp
Bilaga 2 - Protokollsanteckning SFP, MARKSEKT 27.9.2022 §105