



VAKITUISEN RANTA- ASUMISEN SELVITYS

JÄMSÄN KAUPUNKI

13.1.2022

RAMBOLL

Bright ideas. Sustainable change.

SISÄLLYSLUETTELO

1. TEHTÄVÄ	2
2. LÄHTÖKOHDAT JA TAUSTAA	2
2.1 Mistä edullisuusvyöhyketarkastelussa on kysymys?	3
2.1.1 Kustannusten suuruusluokka	4
2.2 Yhdyskuntarakentaminen maksaa	5
3. EDULLISUUSVYÖHYKKEISIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	6
3.1 Lähtötiedot väestöstä	7
3.2 Kesämökit	8
3.3 Vesihuolto	9
3.4 Koulut ja kotihoidon lähtöpaikat	10
4. EDULLISUUSVYÖHYKKEET	11
4.1 Koulukuljetukset	11
4.2 Kotihoito	14
4.3 Koulukuljetukset ja kotihoito yhteensä	16
5. OHJEISTUS	17
5.1 Vyöhykejakoon liitettävät ohjeistukset	17
6. ASUKASKYSELY	18
7. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	20
7.1 Käyttötarkoituksen muutokset Jämsässä	20
7.2 Pohdittavaa puolesta ja vastaan	21
7.3 Laskennan epävarmuustekijöitä	22

1. TEHTÄVÄ

Tehtävänä oli laatia Jämsän kaupungille edullisuusvyöhyketarkastelu, joka toimii taustatietona ja apuna poikkeamislupapäätöksiä sekä kaavamuutoksia laadittaessa. Suunnittelualue on Jämsän taajamien asemakaavoitettujen alueiden ulkopuoliset ranta-alueet. Työn tarkoitus on toimia tukea tilanteissa, joissa arvioidaan rakennusten käyttötarkoituksen muutosta loma-asunnosta vakituiseksi asunnoksi ja uuden asutuksen sijoittamisen tarkoituksenmukaisuutta eri alueilla.

Työn tuloksena luotiin edullisuusvyöhykejako, josta ilmenee kuinka kestävää kuntataloudelle, on pitkällä aikajänteellä sijoittaa uutta asutusta eri vyöhykkeille. Työ perustuu koulukuljetusten ja vanhusten kotipalvelujen saavutettavuuteen ja kustannuksiin.

Työ tehtiin Jämsän kaupungin toimeksiannosta ajalla kesäkuu 2021 – joulukuu 2021. Työstä vastasivat Henna Leppänen, Tero Iikkanen ja Roosa Saarela. Erityisasiantuntijoina toimivat Eero Salminen ja Kimmo Koski Ramboll Finland Oy:stä

2. LÄHTÖKOHDAT JA TAUSTAA

Vakituisen asutuksen hakeutuminen rannoille on muodostunut rantojen käytön ja suunnittelun yhä kasvavaksi mahdollisuudeksi ja haasteeksi kunnille. Rantojen hyödyntäminen vakituisen asutuksen sijaintipaikkana edellyttää kunnilta strategista otetta ja tietoa siitä, millaisia vaikutuksia sillä on kunnan kehittymiseen:

- kyse on sekä kunnan kokonaisvaltaisesta kehittämisestä että alueiden erityispiirteiden, vetovoiman ja luonnonolojen jne. huomioon ottamisesta
- lisäksi on tärkeää, että ranta-asutukseen liittyviä maankäyttöratkaisuja koskevat päätökset tehdään tietoisina myös niiden taloudellisista vaikutuksista.

Vakituisen ranta-asutuksen taloudellisten vaikutusten muodostumiseen vaikuttavat mm. **rakennusten sijainti suhteessa infrastruktuuri- ja palveluverkkoon, olemassa olevien rakenteiden ja palvelujen hyödyntämismahdollisuudet sekä rakentamisen määrä ja tiiveys.**

Kuntataloudelliset vaikutukset muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa on mukana sekä suuria että pieniä kustannus- ja tuloeria. Tyypillisiä ranta-asutukseen liittyviä kuntataloudellisia kustannuksia ovat koulukuljetuksista ja vanhusten

kotipalvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Joissain tapauksissa kustannuksia kertyy myös tie- ja vesihuoltoverkon rakentamisesta ja kunnossapidosta.

Vakituiseen ranta-asutukseen liittyy myös asukkaiden kannalta merkittäviä kustannuksia, jotka eivät kuitenkaan kohdistu kuntatalouteen. Tällaisia ovat esimerkiksi energia- ja tietoliikenneverkkojen rakentamiskustannukset.

Rantojen sijoittuminen Jämsän yhdyskunta- ja palvelurakenteessa vaikuttaa siihen, miten ne ovat hyödynnettävissä vakituisen asumisen alueina.

- Parhaimmillaan uusi vakituinen asutus tukee yhdyskuntarakennetta ja luo elinvoimaa ja kysyntää yksityisille palveluille.
- Tilanne on kestävämpi, mikäli ajaututaan tilanteeseen, jossa uusi asutus sijoittuu hajanaisesti ja luo uusia palvelutarpeita tai aiheuttaa merkittäviä paineita tie- ja vesihuoltojärjestelyjen kehittämiseen.
- Vakituista ranta-asutusta tavoiteltaessa on myös otettava huomioon mahdollisuus, että asukaslisäystä ei tulekaan odotetulla tavalla ja investoinnit osoittautuvat turhaksi.

→ Oleellinen kysymys kuuluu: **minne** ja **missä mittakaavassa** uusi vakituinen asutus tulisi sijoittaa, jotta se toisi kaivattua lisäystä elinvoimaan aiheuttamatta kunnalle kustannuksia, jotka voitaisiin välttää hyvällä suunnittelulla?

Jämsässä tulisi siis ratkaista, millä perusteella lomarakennuspaikkoja on kuntatalouden kannalta tarkoituksenmukaista muuttaa asuinrakennuspaikoiksi.

Tässä työssä tätä kysymystä tarkastellaan jakamalla kaupunki kolmeen eri edullisuusvyöhykkeeseen sen mukaisesti, mitkä ovat vapaa-ajanasuntojen vakinaiseksi muuttamisen kustannukset kuntataloudelle palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta:

- **Vähäiset vaikutukset**
- **Kohtalaiset vaikutukset**
- **Merkittävät vaikutukset** kuntatalouteen aiheutuviin kustannuksiin.

2.1 Mistä edullisuusvyöhyketarkastelussa on kysymys?

Asumisen, työpaikkojen ja palveluiden sijoittuminen vaikuttaa ratkaisevasti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja siitä kunnalle aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Tänä päivänä tehtävien yhdyskuntarakennetta koskevien ratkaisujen vaikutukset ovat pitkäkestoisia ja niitä saattaa olla vaikeaa tai kallista muuttaa myöhemmin. Eri toimintojen sijoittumisen vaikutus

kuntatalouteen tulee selkeimmin esiin infrastruktuurin rakentamiskustannuksissa sekä kunnallisten palvelujen toimintamenoissa - mitä hajautuneemmin asutus sijoittuu, sitä suurempia ovat kustannukset.

2.1.1 Kustannusten suuruusluokka

Yhdyskuntarakenteeseen eri tavoin sijoittuvien alueiden kuntataloudellista merkitystä on tapaustutkimuksiin perustuen selvitetty ympäristöministeriön raportissa Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne (Suomen ympäristö 42/2008). Selvityksessä tarkasteltiin kolmen yhdyskuntarakenteeseen eri tavoin sijoittuvan, noin 500 asukkaan alueen kuntataloudellisia vaikutuksia. Tarkastellut aluetyypit olivat **taajamaa täydentävä alue**, taajamasta **irrallaan oleva alue** ja taajamien ulkopuolinen **hजारakentaminen**.

Taajamaa täydentävällä ja siitä irrallaan olevilla alueilla kuntataloudelliset tulot ylittävät menot eli nettovaikutus on positiivinen. Hजारakentamisen alueella menot sen sijaan ovat tuloja suuremmat ja nettovaikutus siten negatiivinen. Yhtä asukasta kohti 30 vuodelle laskettu keskimääräinen nettovaikutus (tuloista vähennetty menot) on aluetyypeittäin seuraava:

- taajamaa täydentävä alue 1 300 €/asukas
- taajamasta irrallaan oleva alue 700 €/asukas
- hजारakentaminen -3 800 €/asukas

Noin 500 asukkaan alueen kuntataloudelliset kustannukset ovat pienimmillään noin 20 miljoonaa euroa ja suurimmillaan noin 31 miljoonaa euroa. Yhdyskuntarakennetta täydentävällä ratkaisulla kunta voi säästää noin 12 miljoonaa euroa.

Tulot ovat puolestaan pienimmillään noin 18 miljoonaa euroa ja suurimmillaan noin 31 miljoonaa euroa.

Hजारakentamisen myötä kunta saattaa menettää tuloja noin 13 miljoonaa euroa.

Kun tulot ja menot lasketaan yhteen, saadaan kuntataloudellinen nettovaikutus:

- hजारakentamisen nettovaikutus on -2 miljoonaa euroa
- täydentävän rakentamisen nettovaikutus on +1 miljoona euroa

Eroa on siis kolme miljoonaa euroa pitkälle ajanjaksolle laskettuna. Eron suuruutta oleellisempaa on kuitenkin se, että täydentävä rakentaminen tuo kunnalle tuloja, hजारakentaminen ei.

Eroihin vaikuttavat ratkaisevimmin:

- kunnallisten palvelujen toimintamenot
- tie- ja vesihuoltoverkon rakentamis- ja kunnossapitokustannukset
- tonttien myyntitulot (hजारakentaminen = 0)



2.2 Yhdyskuntarakentaminen maksaa

Yhdyskuntarakenteesta aiheutuvat kustannukset on syytä tunnistaa, koska niillä on suuri merkitys kuntataloudelle. Kustannukset muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa on mukana sekä suuria että pieniä eriä. Suurimmat kuntataloudelliset kustannukset kertyvät kunnallisista palveluista (palvelutilojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä palvelujen toiminnasta) sekä tie- ja vesihuoltoverkon rakentamisesta ja kunnossapidosta. Yhdyskuntarakenne vaikuttaa oleellisesti näiden kustannusten muodostumiseen.

Yhdyskuntarakennetta koskevia päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon kaikki ne kunnan talouteen kohdistuvat kustannukset, joilla voi olla oleellista merkitystä. Edellä mainittujen suurten kustannuserien lisäksi tällaisia voivat olla esimerkiksi haja-asutusalueiden tie- ja vesiosuuskunnille myönnettävät avustukset tai kunnan työnä tehtävä vesihuollon suunnittelu. Myös näistä kustannuksista voi kertyä merkittäviä summia, mikäli kyseessä on mittava suunnittelutehtävä tai jos avustuksia myönnetään vuosittain useille eri tahoille.

Noin 500 asukkaan alueen keskimääräiset kuntataloudelliset kustannukset ovat pitkällä aikavälillä suuruusluokaltaan noin 20–30 miljoonaa euroa ja yhtä asukasta kohti laskettuna 40 000 - 60 000 euroa. Tämä ylittää monen pienen kunnan vuosittaiset kokonaismenot. Tuhansien asukkaiden alueilla kunnalle aiheutuvien kokonaismenojen suuruusluokka on satoja miljoonia euroja.

Valtaosa eli jopa 70–90 % kustannuksista kertyy vuosien kuluessa kunnallisten palvelujen toiminnasta aiheutuvista menoista. Esimerkiksi tieverkkoon kohdistuvat investoinnit saattavat alueiden käyttöönottopäätöksiä tehtäessä tuntua suurilta, mutta ne eivät siis välttämättä ole ratkaisevassa asemassa kokonaiskustannusten muodostumisen kannalta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö infrastruktuurin rakentamiskustannuksilla olisi merkitystä. Ne aiheuttavat usein merkittävän ja yhdelle tai muutamalle vuodelle ajoittuvan kustannuspiikin, josta kunnan on selvittävä.

Uudisrakentamista suunniteltaessa on hyvä pitää mielessä, että myös jo olemassa olevilta alueilta kertyy infrastruktuurin kunnossapito- ja saneeraus kustannuksia. Uudet alueet vaikuttavat näihin mm. kapasiteetti- ja käyttöastemuutosten kautta. Olemassa olevien rakenteiden kustannukset ovat suhteessa sitä suuremmat, mitä tehottomammassa käytössä alueet ovat. Täydennysrakentamisella voidaan tehostaa myös nykyisten rakenteiden käyttöä ja saavuttaa säästöjä. Hajarakentamisella tätä etua ei saavuteta.

3. EDULLISUUSVYÖHYKKEISIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Kuntataloudellisesta näkökulmasta sekä asukkaiden arjen sujuvuuden kannalta keskeinen merkitys on palveluiden saavutettavuudella.

Eryteisesti haja-asutusalueen osalta merkitystä ei juurikaan ole infrastruktuurilla, koska siellä se on pääasiassa muiden kuin kunnan vastuulla. Näin on tilanne erityisesti pitkällä aikaperspektiivillä.

Näin ollen kuntataloudellinen arviointi voidaan perustaa tässä yhteydessä käytännössä pelkästään palvelujen saavutettavuuteen. Kunta voi tämän lisäksi asettaa edullisuusvyöhykkeiden kriteeristöön muitakin kriteereitä, joilla voidaan mm. turvata puhtaan veden saantia ja jätevesienkäsittelyn tehokkuutta, vähentää rakentamisen maisemallisia sekä luontoon liittyviä vaikutuksia, kontrolloida vakituisen asumisen vaikutusta ympäröivään loma-asutukseen, maanomistajien tasavertaisuutta sekä turvallisuuteen liittyviä asioita.

Jäljempänä esitetyn laskennan taustalla olevat oletukset ovat yleistäviä; tavoitteena on havainnollistaa, mikä vaikutus etäisyydellä on kustannuksiin.

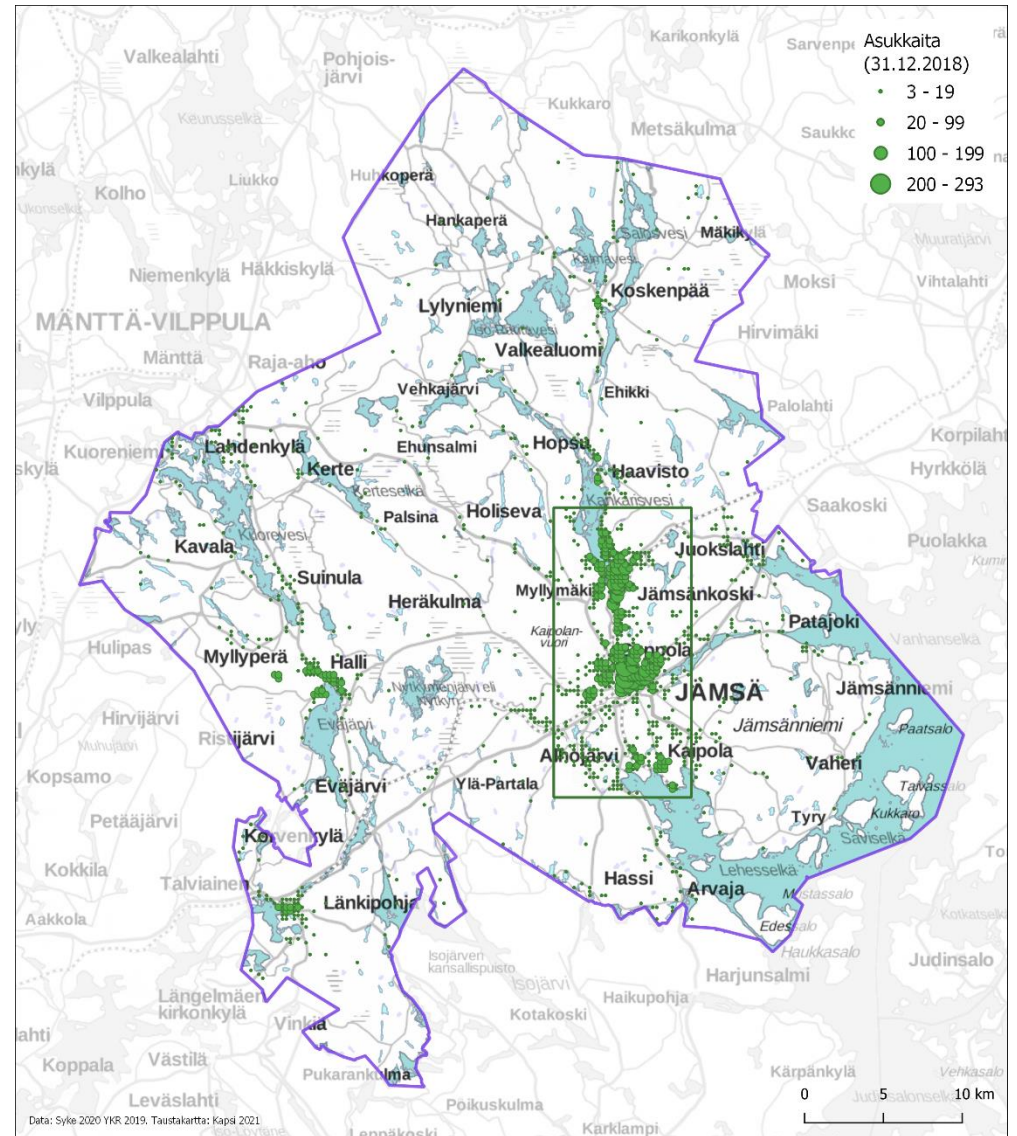
Laskenta ei huomioi sitä, että esim. koulukuljetusten ja vanhustalveluiden etäisyydestä aiheutuviin kustannuksiin voi vaikuttaa myös palvelutarvetta omaavien "klusteroituminen" sekä toisaalta se, synnyttääkö alueelle sijoittuva palveluntarvitsija lisäkustannuksia olemassa olevien päälle (esim. liikkuko alueella jo valmiiksi koulukuljetuksia tai lähihoitajia). Kuitenkin pitkällä aikaperspektiivillä ja isossa kuvassa tulokset ovat oikean suuntaisia.

3.1 Lähtötiedot väestöstä

Oheisella kartalla esitetään väestön sijoittuminen 250x250 metrin tilastoruuduissa vuoden 2018 lopulla. Tilastoruuduissa yhteensä selvitysalueella oli noin 20 519 asukasta (Tilastokeskus). Jämsän keskustan ja Jämsänkosken ja Kaipolan alakeskusten alueelle sijoittuu 70 % kaupungin asukkaista.

Tilastokeskuksen vuoden 2019 väestöennusteen mukaan kaupungin väestömäärä vähenisi vuoteen 2040 mennessä noin 3 900 asukkaalla (-20%). Kesällä 2021 julkaistussa MDI:n päivitetystä väestöennusteesta vuoteen 2040 Jämsän väestömuutos 2020–2040 on perusuraskenaariossa -22.2%. Kaupungistumisen skenaariossa -22,7%, hajautumisen skenaariossa -21,6%.

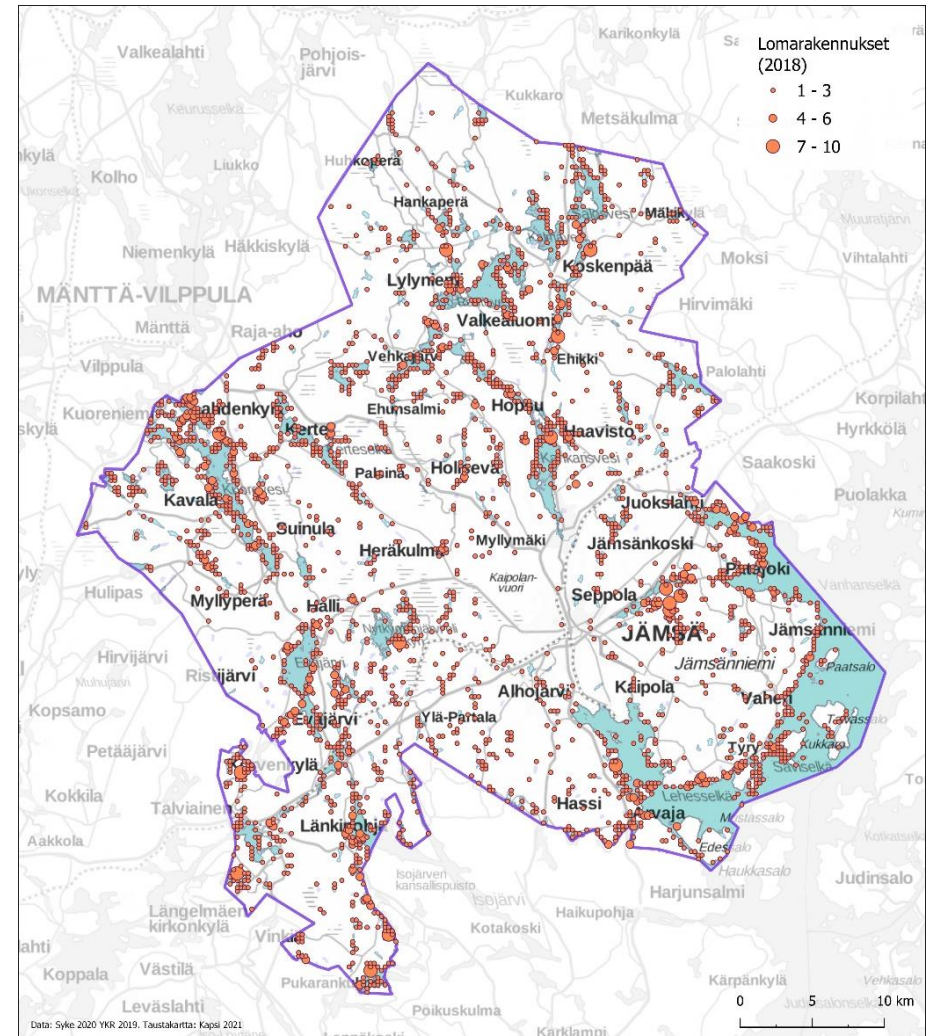
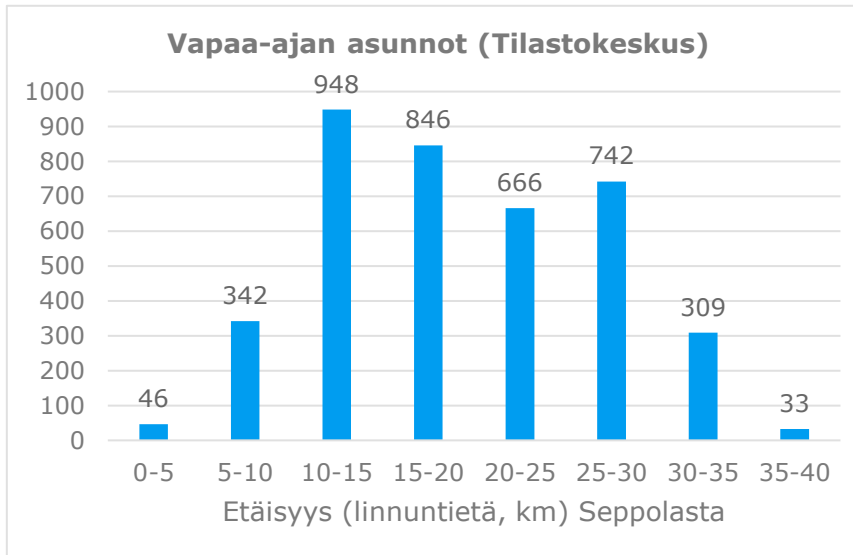
MDI:n väestöennusteesta laskettu väestökehityksen perusura vuoteen 2040 perustuu 2015–2020 kehitykseen. Tämän lisäksi on laadittu kaksi vaihtoehtoista kehityspolkua: kaupungistumisen skenaario, joka ei ota huomioon lainkaan koronavuotta 2020 ja hajautumisen skenaario, joka on laskettu vain koronavuoden 2020 kehityksen mukaan. (Viitattu 15.9.2021, mdi.fi/ennuste2040/)



Kuva 3-1 Väestön sijoittuminen (Tilastokeskus)

3.2 Kesämökkit

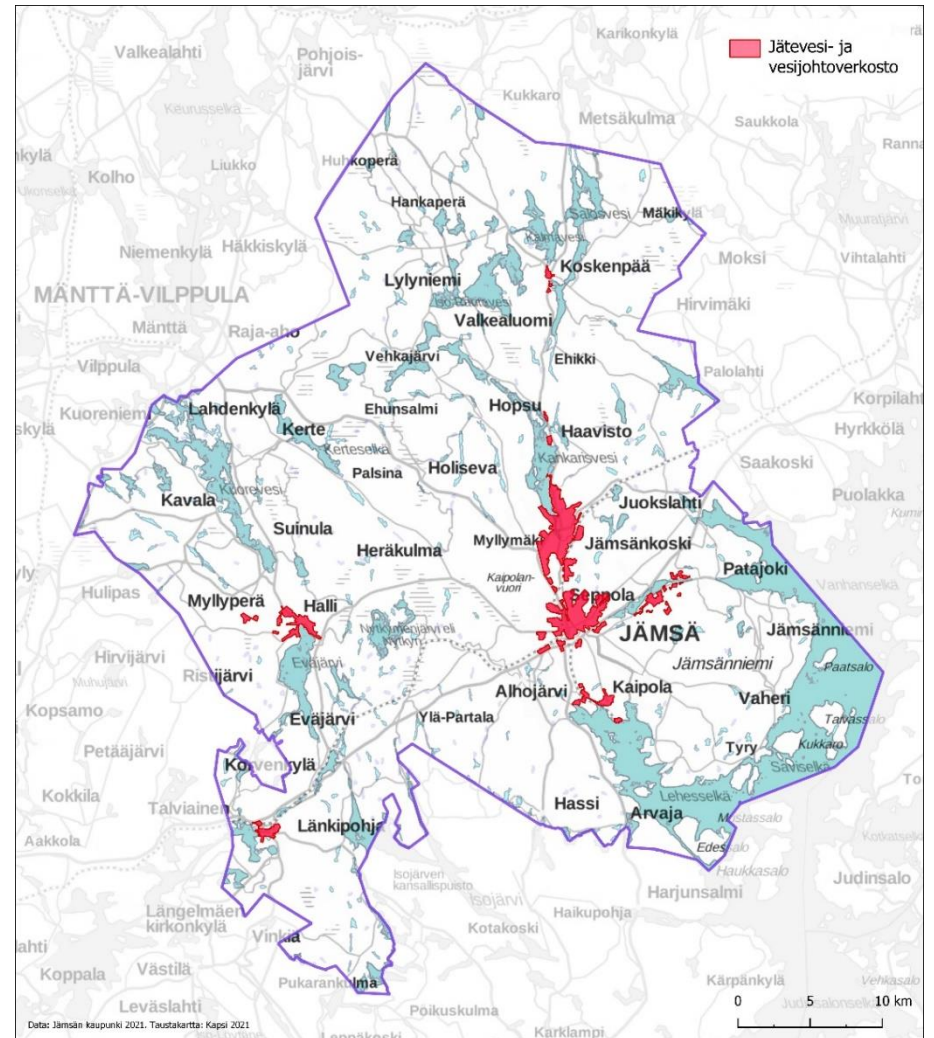
Oheisella kartalla kuvataan Jämsässä sijaitsevien kesämökkien sijoittuminen 250x250 metrin tilastoruuduissa vuoden 2018 lopussa. Tilastokeskuksen tilastoruuduissa sijaitsi yhteensä 4081 kesämökkiä (Maanmittauslaitoksen maastotietokanta 2021: 3932 lomarakennusta). Valtaosa mökeistä sijaitsee suhteellisen etäällä Jämsän keskustasta, jossa on pääosa kaupungin palveluista.



3.3 Vesihuolto

Oheisella kartalla kuvataan Jämsän vesilaitoksen toiminta-alueet. Toiminta-alueet eivät ulotu merkittävästi asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Vuonna 2019 vesilaitoksen jäteveden toiminta-alueella sijaitsi noin 12 980 asukasta ja noin 120 kesämökkiä.

Haja-asutusalueella ei kuntatalouden kannalta ole suoraan merkitystä sillä, onko alueella vesihuoltoa vai ei (vesihuolto hoidetaan itse). Vesihuolto tuodaan kuitenkin esiin yhtenä tekijänä lopullisessa lupaharkinnan ohjeistuksessa vapaa-ajan asuntojen muuttamisesta vakituiseksi asutukseksi.



3.4 Koulut ja kotihoidon lähtöpaikat

Koulut painottuvat vahvasti Seppolan ja Jämsänkosken ympäristöön, mutta kouluverkko kattaa laajasti koko kaupungin, aivan luoteiskulmaa lukuun ottamatta.

Nimi	Koulutusaste
Jämsänkosken yhtenäiskoulu, Mäntykallio	Ala- ja yläasteen koulut
Länkipohjan koulu	Ala-asteen koulut
Koskenpään koulu	Ala-asteen koulut
Jämsän lukio	Lukio
Kuoreveden koulu, luokat 1-9	Ala- ja yläasteen koulut
Kaipolan koulu	Ala-asteen koulut
Jämsänjoen yhtenäiskoulu, Paunun koulu	Yläasteet ja lukiot
Jämsänkosken yhtenäiskoulu, Korven koulu	Ala-asteen koulut
Jämsänjoen yhtenäiskoulu, Vitikkalan koulu	Ala-asteen koulut
Juokslahden koulu	Ala-asteen koulut

Kotihoidon lähtöpaikat painottuvat Jämsän eteläosiin.

Nimi
Seppolan palvelutalo
Länkipohjan palvelutalo
Hallin palvelutalo
Linnankartanon palveluasunnot, Laukkalammen ryhmäkoti, Linnahovin ryhmäkoti, Linnankartanon päiväkeskus, Dementiakoti Lammenranta
Koskentie palvelutalo
Saksalan palveluasunnot
Säterintien palvelutalo

4. EDULLISUUSVYÖHYKKEET

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu edullisuusvyöhyketarkastelussa käytettyjä lähtötietoja ja laskentaan vaikuttavat tekijät. Laskennasta huomioitavaa on, että Tilastokeskuksen ruututietokannan sarakkeen asukasrakenne (HE) – tietoryhmän tiedot ovat suojattu, jos ruudussa on vähemmän kuin kolme asukasta, joka voi aiheuttaa lukumäärissä poikkeamia. Tällöin kyseinen väestöä tai väestöryhmää kuvaava lukumäärä ei päädy mukaan laskentaan, vaan se on muutettu arvoksi 0.

4.1 Koulukuljetukset

Vuoden 2019 lopussa Jämsän väestöstä (yht. 20445, lähde: Tilastokeskus) 7–12-vuotiaita oli noin 1245 ja 13–15 -vuotiaita noin 615. Koulukuljetus määräytyy kunnan järjestettäväksi perusopetuslain perusteella.

Perusopetuslaki 32 §, Koulumatkat

Jos perusopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai lasten päivähoidosta annetussa laissa tarkoitettua päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon.

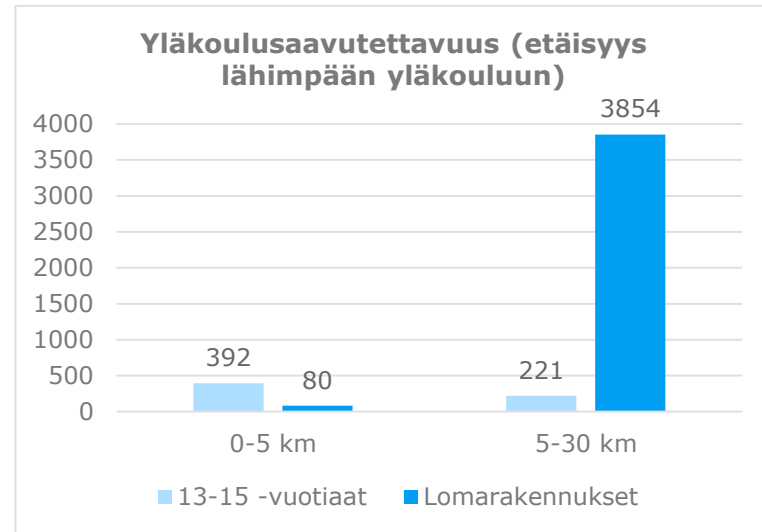
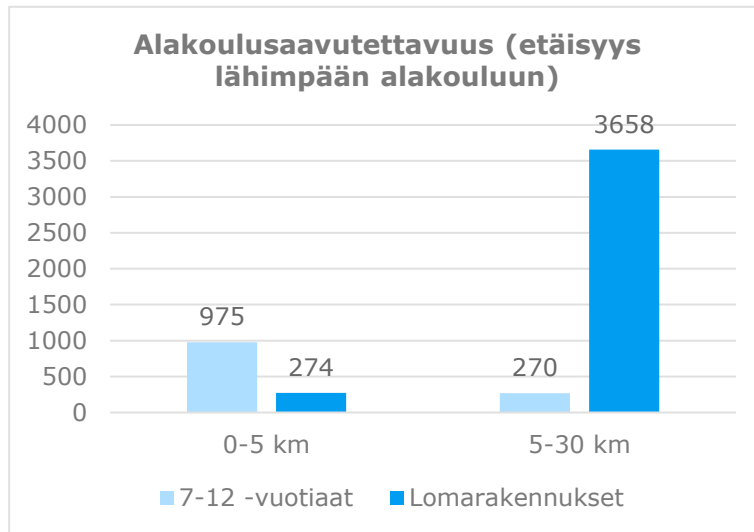
- Alle 5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä alakoulusta asuu noin 975 iältään 7–12-vuotiasta.
- Yli 5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä alakoulusta asuu noin 270 iältään 7–12-vuotiasta.
- Alle 5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä yläkoulusta asuu noin 390 iältään 13–15-vuotiasta.
- Yli 5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä ala- ja yläkoulusta asuu noin 220 iältään 13–15-vuotiasta.

Jämsän kaupungissa esiopetuksen ja perusopetuksen oppilas on oikeutettu maksuttomaan kuljetukseen, kun oppilaan koulumatka lyhintä käyttökelpoista reittiä kaupungin osoittamaan esiopetuspaikkaan tai lähikouluun on 5 km tai enemmän.

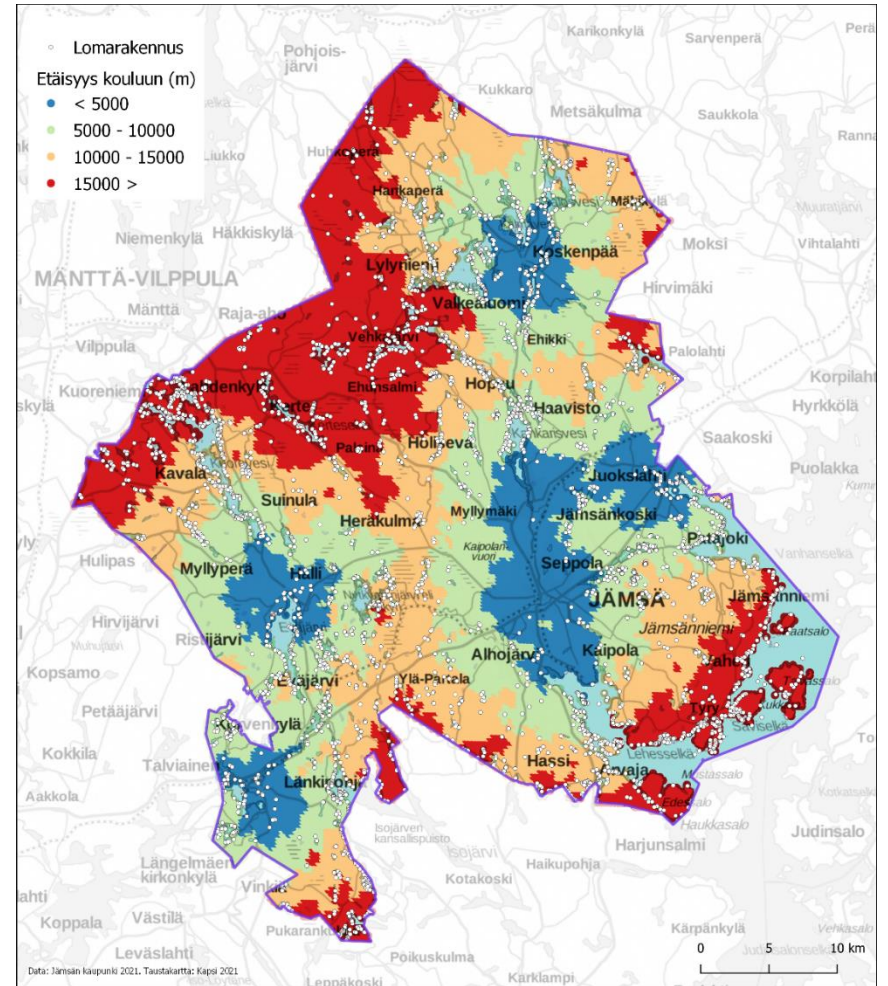
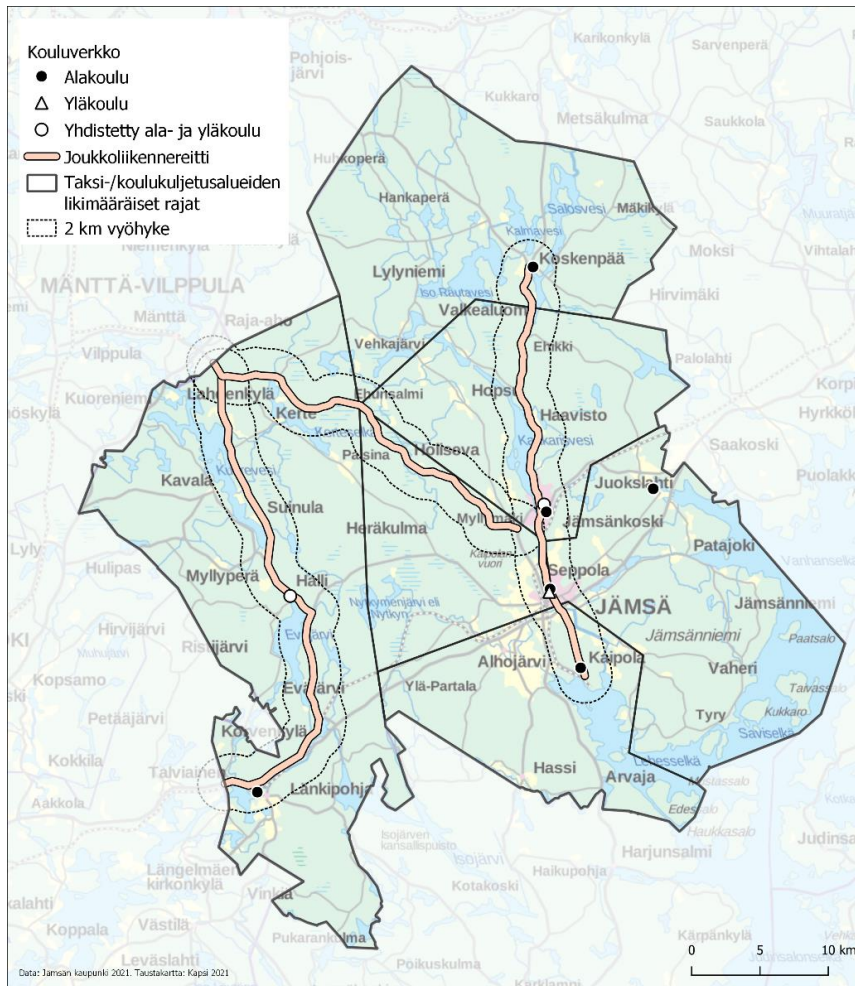
Yli 5 km mittaisilla koulumatkoilla koulukuljetus järjestetään sivistyslautakunnan osoittamaan lähikouluun. Linja-auto- ja taksikuljetuksia ei järjestetä ovelta-ovelle-kuljetuksina, vaan oppilaiden kuljetus voidaan järjestää lähimpään tienhaaraan, linja-autopysäkille tai muuhun liikenteellisesti turvalliseen paikkaan. Oppilaiden edellytetään kulkevan omatoimisesti koulukuljetusreitinvarteen, kun matka kotoa kuljetusreitinvarteen on:

- Esikoululaisilla ja 1–2 luokkien oppilailla alle 1 km
- 3–4 luokkien oppilailla alle 2 km
- 5–9 luokkien oppilailla alle 3 km

Alla olevissa taulukoissa esitetään eri etäisyyksillä ala- ja yläkouluista asuvien nykyisten oppilaiden lisäksi myös vapaa-ajan asuntojen määrä eri etäisyysvyöhykkeillä.



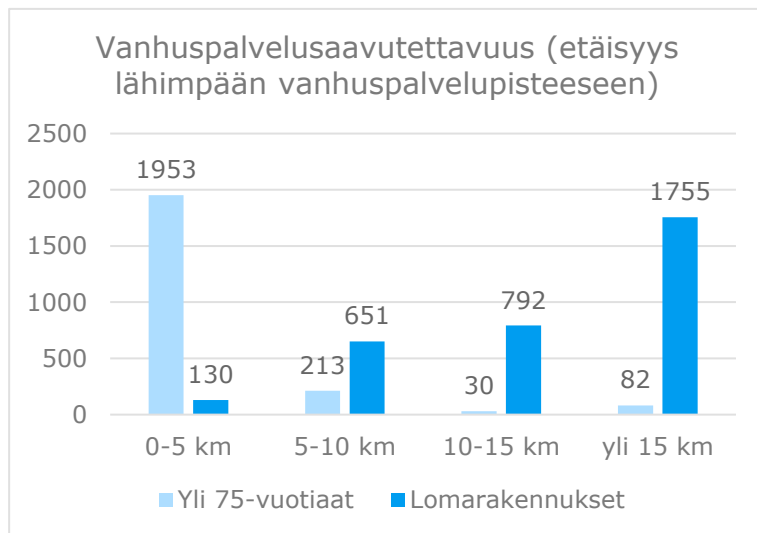
Edullisuusvyöhykeanalyysissä on käytetty Jämsän kaupungin Hankinta- ja logistiikkapalveluiden määrittämiä kustannusvyöhykkeitä, jotka on esitetty myöhemmin raportissa. Joukkoliikennevälineillä tapahtuvan koulukuljetuksen osalta on käytetty keskimääräistä 2 kilometrin kävelymatkaa koulukuljetusreitinvälille. Analyysissä ei ole erikseen huomioitu maksuttoman koulukuljetuksen alueita, jotka määräytyvät koulumatkan vaarallisuuden perusteella.

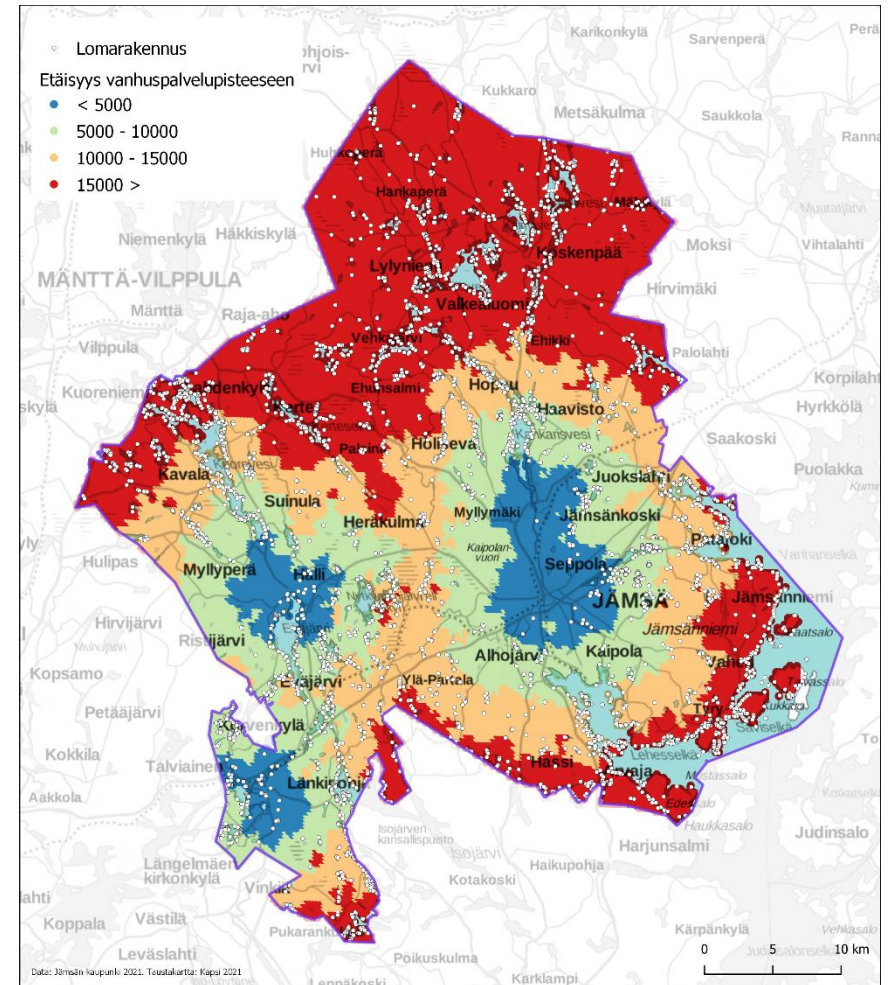
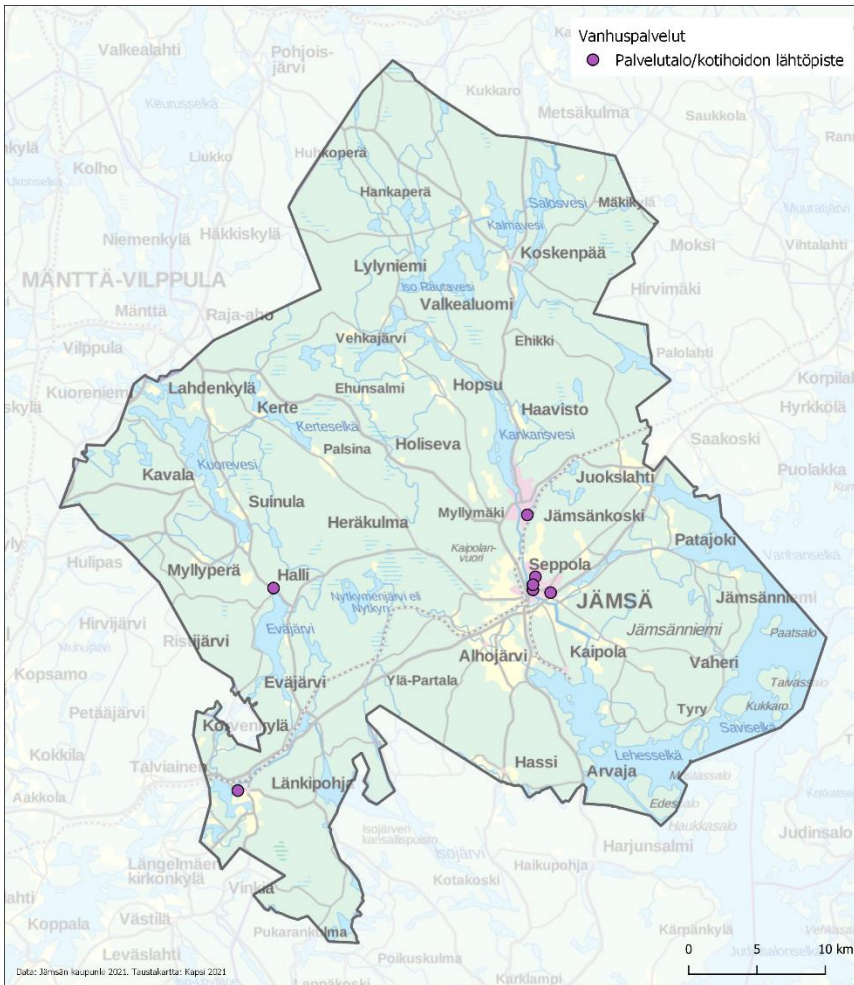


4.2 Kotihoito

Vanhuspalveluja tarvitaan lähivuosikymmeninä selvästi nykyistä enemmän, kun väestö vanhenee. Kotihoidon asiakkaat ovat yhä vanhempia ja tarvitsevat yhä enemmän apua. Kansallinen linjaus on, että iäkkäät ihmiset voivat asua kotona ja saada sinne tarvitsemansa palvelut, myös ympärivuorokautisesti. Vuonna 2020 noin 16 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä ihmisistä oli säännöllisen kotihoidon piirissä. Säännöllisen kotihoidon asiakkaista 77 prosenttia käyttää paljon kotihoidon palveluja. Lähes joka viidennellä kotihoidon asiakkaista oli kolme tai enemmän kotihoidon käyntiä päivässä. (THL.fi) Jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua asumispalvelusta voidaan periä kohtuullinen kuukausimaksu, joka määräytyy palvelutuntien määrän, asiakkaan maksukyvyyn ja perheen koon mukaan. Loput kustannukset kustantaa kunta.

Kotihoidon palveluissa ei voida asettaa kustannusvyöhykerajaa (etäisyyttä) samaan tapaan lakisääteisesti kuin kouluissa. Tämän vuoksi kustannusvyöhykkeitä (etäisyyttä kotihoidon lähtöpaikkoihin Jämsänkoskella, Seppolassa, Hallissa ja Länkipohjassa) tarkasteltiin viiden kilometrin välein. Jämsän yli 75-vuotiaista yli 80 % (n. 1950) asui enintään viiden kilometrin etäisyydellä kotihoidon lähtöpaikoista, 10 % (n. 200) 5–10 kilometrin etäisyydellä, hieman yli 1 % (n. 30) 10–15 kilometrin etäisyydellä ja 3,5 % (n. 80) yli 15 kilometrin etäisyydellä.





4.3 Koulukuljetukset ja kotihoito yhteensä

Laskennasta

- Vanhuspalvelut: Kartalla huomioitu ainoastaan etäisyyden perusteella laskettu kustannusarvio (edestakainen matka tilastoruudusta palvelupisteeseen)
- Koulukuljetuksen kustannukset perustuvat kaupungilta toimitettuun tietoon kustannusvyöhykkeistä.
- Laskenta ei ota huomioon sitä, kuinka kustannustehokasta kuljetusten järjestäminen olisi (esim. lähemmäs asuvat koululaiset / vanhuksset), vaan laskenta etenee suhteellisen suoraviivaisesti etäisyyteen perustuen

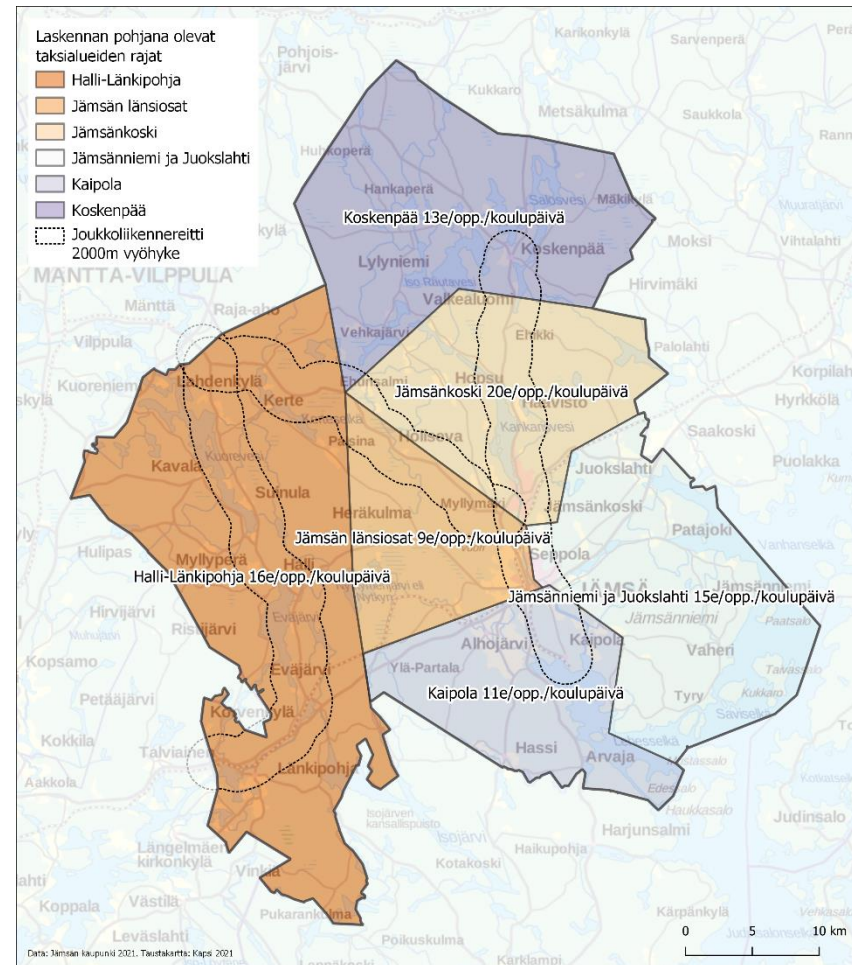
Koulut

- Kustannusten raja: 5 km etäisyydellä kuljetuksen kustannus 0e/oppilas/koulupäivä
- Joukkoliikenteen varrella 2 km etäisyydellä kustannus 3,5e/oppilas/koulupäivä
- Muutoin kustannukset laskettu oheisen kuvan mukaisesti

Kotihoito

- 365 hoitopäivää, keskimäärin 1,5 hoitokäyntiä päivässä
- Kustannukset muodostuvat suoraan etäisyyden mukaan
- Matkakulu 0,77 €/km (matkakulukorvaus 0,44 €/km + matka-ajan palkka)

Varsinainen vyöhykejako on raportin liitteenä.



5. OHJEISTUS

Työssä laadittiin ohjeistus ohjaamaan loma-asunnon muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Ohjeistuksessa käydään läpi loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamisen kriteerit, joiden perusteella rakennus voidaan mahdollisesti muuttaa pysyväksi asuinrakennukseksi. Tämän raportin ja ohjeen liitteenä on vyöhykekartta, johon on osoitettu käyttötarkoituksen muutoksen edullisuusvyöhykkeet. Kartta toimii ohjenuorana niin kuntalaisille kuin viranhaltijoille harkittaessa käyttötarkoituksen muutoksia.

Liitekartaan on määritelty koko kaupungin laajuisesti alueet, joilla muutos on mahdollista. Alueiden määrittelyssä on otettu huomioon koulujen sijainnit, koulukyydit ja vanhuspalveluiden saatavuus, sekä edellä mainittujen palveluiden aiheuttamat kustannukset. Liitekarta on jaoteltu kolmeen eri väriwyöhykkeeseen. Väriwyöhykkeet kertovat, milloin käyttötarkoituksen muutoksella on kuntatalouteen nähden vähäiset negatiiviset vaikutukset (vihreä alue), kohtalaiset vaikutukset (keltainen alue) ja merkittävät vaikutukset (punainen alue).

5.1 Vyöhykejakoon liitettävät ohjeistukset

Vihreät alueet: Vähäiset vaikutukset (1279 lomarakennusta)

Alueet, joilla ei ole voimassa olevaa tarkempiasteista kaavaa. Oikeusvaikutteisilla yleiskaava-alueilla sekä ranta-
asemakaava-alueilla edellytetään aina poikkeamislupaa ennen mahdollisen rakennusluvan myöntämistä.

Käyttötarkoituksen muutosta loma-asunnosta pysyväksi asunnoksi voi hakea suoralla rakennusluvalla, mikäli alla olevat ehdot täyttyvät.

- Rakennuspaikan koko tulee olla vähintään 5000 m². Jos rakennuspaikka voidaan liittää yleiseen viemäverkkoon, rakennuspaikan koko tulee olla vähintään 3000 m².
- Ranta-alueilla rakennuspaikan koko tulee olla vähintään 5000 m², vaikka rakennuspaikka voidaan liittää yleiseen viemäriverkkoon.
- Rakennuspaikka liitetään keskitettyyn jätevesiverkostoon tai jätevesien käsittelyjärjestelmä täyttää rakennusjärjestyksen ja ympäristönsuojelumääräysten ehdot.
- Rakennuspaikalle on olemassa pelastusajoneuvoille soveltuva tieyhteys.
- Asunto on rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukainen ennen käyttötarkoituksen muutosta.

Keltaiset alueet: Kohtalaiset vaikutukset (1204 lomarakennusta)

Käyttötarkoituksen muutos loma-asunnosta pysyväksi asunnoksi saattaa olla mahdollista poikkeamisluvalla. Kaupunki voi tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksen rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista sekä muista rajoituksista, mikäli alla olevat ehdot täyttyvät.

- Poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.
- Poikkeamislupaa ei voida myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.
- Vihreän alueen osiossa esitetyt ehdot tulee täytyä poikkeamislupaa haettaessa.

Punaiset alueet: Merkittävät vaikutukset (1448 lomarakennusta)

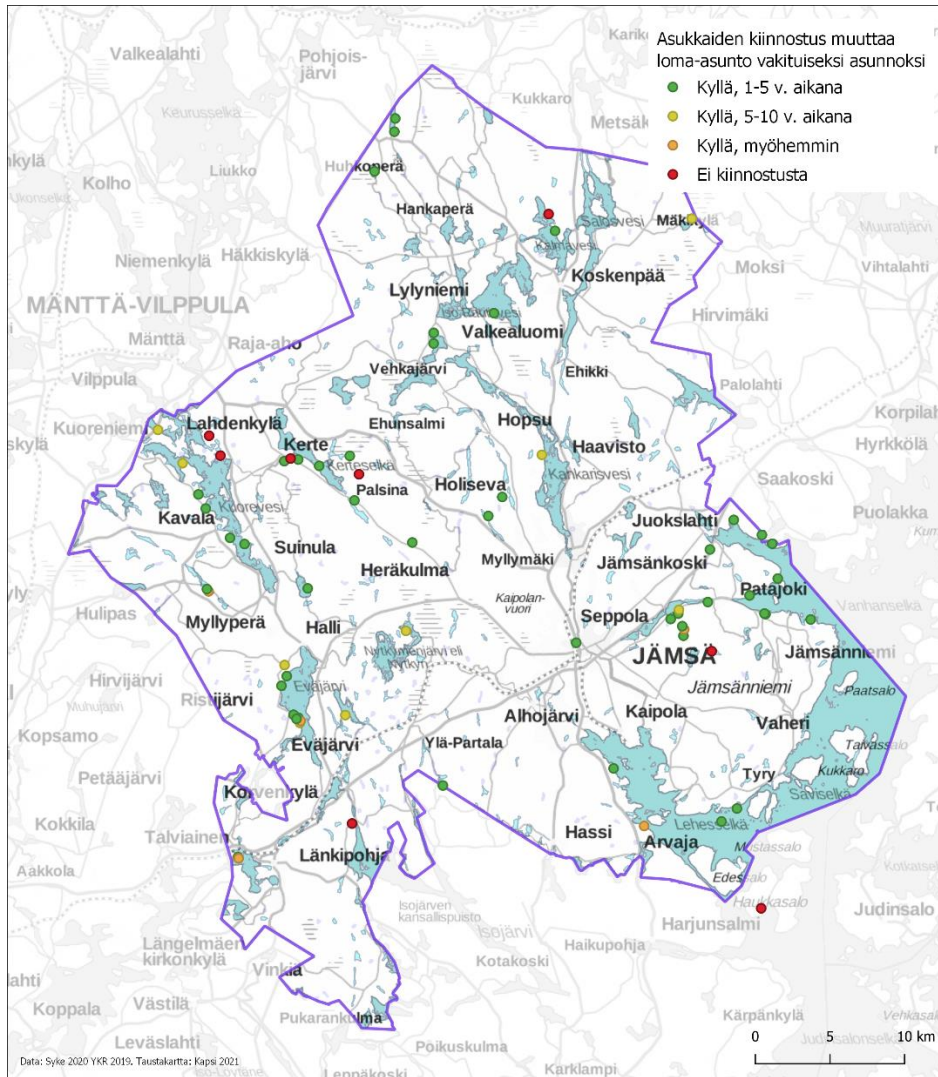
Käyttötarkoituksen muutos loma-asunnosta vakituiseksi asunnoksi ei ole lähtökohtaisesti mahdollista.

Ranta-asemakaava-alueet ja muut ranta-alueet, joilla on olemassa olevia loma-asuntoja, käyttötarkoituksen muutos vakituiseksi asunnoksi ei ole kyseillä alueella lähtökohtaisesti mahdollista.

Poikkeuksen tekee, jos tontilla on rakennusluvan sekä rakennusrekisterin mukainen olemassa oleva vakituisen asumisen rakennus, joka puretaan ja tilalle rakennetaan uusi tai vanha rakennus remontoidaan asumiskäyttöön. Edellä kuvattu tilanne ratkaistaan poikkeamisluvalla.

6. ASUKASKYSELY

Työn yhteydessä kartoitettiin kesällä 2021 Jämsän vapaa-ajan asukkaiden halukkuutta muuttaa lomarakennuksensa käyttötarkoitus vakituisen asumiseen. Kyselyssä hyödynnettiin Maptionnaire-työkalua. Kyselyyn saatiin 68 vastausta, joista 60 oli halukkaita muuttamaan lomarakennuksen vakituiseksi. Kyselyn tulokset on avattu alla olevassa karttaesityksessä. Lopullisen vyöhykejaon mukaan 46 vastauksista sijoittui vyöhykejaon keltaiselle ja vihreälle alueelle, jossa käyttötarkoituksen muutos on mahdollista suoraan rakennusluvalla tai poikkeamisluvan kautta.



7. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

7.1 Käyttötarkoituksen muutokset Jämsässä

Yhä useammat kunnat ovat alkaneet pohtia mahdollisuutta sijoittaa vapaa-ajan asuntoihin, pääasiassa rannoille, entistä enemmän vakituista asutusta. Tällä on vaikutuksia luonnonolosuhteisiin, ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, yhdyskuntarakenteeseen sekä kuntatalouteen, johon tässä työssä keskityttiin. On tärkeää, että maankäyttöratkaisuja koskevat päätökset tehdään tietoisina myös niiden taloudellisista vaikutuksista.

Rantojen sijoittuminen yhdyskunta- ja palvelurakenteessa vaikuttaa siihen, miten ne ovat hyödynnettävissä pysyvän asumisen alueina. Parhaimmillaan uusi pysyvä asutus tukee yhdyskuntarakennetta ja luo elinvoimaa ja kysyntää yksityisille palveluille. Tilanne on vaikeampi niiltä osin, kuin uusi asutus sijoittuu hajanaisesti ja luo uusia palvelutarpeita tai aiheuttaa merkittäviä paineita tie- ja vesihuoltojärjestelyjen kehittämiseen.

Käyttötarkoituksen muutoksia pohdittaessa on hyvä tarkastella ensinnäkin vakituisen ranta-asutuksen roolia suhteessa kaupungin strategioihin: miten tämä edistää kaupungin muuta kehittämistä? Lisäksi on hyvä tarkastella myös sitä, mitä vaikutuksia taajamille saattaa aiheutua siinä tapauksessa, että uusi vakituinen asutus sijoittuu pääasiassa niiden ulkopuolelle. Syntykö asutuksen sijoittumisen myötä tilanne, jossa taajamien kehittäminen vaikeutuu? Pohdittavat kysymykset ovat pitkälti taloudellisia, vaikka rahallisen arvon osoittaminen saattaa olla hankalaa. Oleellisempaa kuitenkin on, että uuden asutuksen sijoittumista suunniteltaessa myös tämä näkökulma otetaan huomioon. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat mm.:

- Jääkö taajamissa jo rakennettua kunnallistekniikkaa käyttämättä (tie- ja vesihuoltoverkkoon tehdyt investoinnit)?
- Väheneekö kunnallisteknisten verkkojen investointitarve taajamissa (rakenteiden uudistaminen ja uudet rakenteet)?
- Jääkö tontteja rakentamatta?
- Jääkö asuntoja tyhjilleen kunnan sisäisen muuton vuoksi?

Pysyvää ranta-asutusta tavoiteltaessa on myös otettava huomioon mahdollisuus, että asukaslisäystä ei tulekaan odotetulla tavalla: "tehdäänkö turhia investointeja"? Oleellinen kysymys kuuluu: minne ja missä mittakaavassa uusi pysyvä asutus tulisi sijoittaa, jotta se toisi kaivatun elinvoiman aiheuttamatta kaupungille kustannuksia, jotka voitaisiin myös välttää. On tärkeää, että maankäyttöratkaisuja koskevat päätökset tehdään tietoisina niiden taloudellisista vaikutuksista ja kaavoituksellisista edellytyksistä.

Jämsässä on havaittavissa selkeät alueet, jonne vakituinen asutus on koulukuljetusten ja kotihoidon kannalta edullisinta sijoittaa: Jämsän ja Jämsänkosken taajamien vaikutusalue n. 10km säteellä, Hallin, Länkipohjan, Myllyperän alueet. Lisäksi myös Mänttä-Vilppulan taajaman sijoittuminen vaikuttaa positiivisesti harkittaessa käyttötarkoituksen muutoksia. Epäedullisimmat alueet sijoittuvat kaupungin pohjoiseen osaan, jossa sijaitsee huomattava osa nykyisistä vapaa-ajan asunnoista. Näiden vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituisiksi asunnoiksi merkitsisi kaupungille lisäkustannuksia koulukuljetuksissa ja kotihoidon palveluissa. Kustannukset voidaan välttää kohdistamalla käyttötarkoituksen muutokset lähemmäs edullisia sijainteja.

Koulukuljetusten kannalta merkittävässä asemassa on Koskenpään koulu. Mikäli koulu päätettäisiin lakkauttaa, koulukuljetukset lisääntyisivät jo nykyisin ja vapaa-ajan asuntoja vakituisiksi asunnoiksi muutettaessa tämä tarve kasvaisi edelleen. Toisaalta voidaan ajatella, että koulun sijasta Koskenpäällä olisi jatkossakin koulukuljetusten ”keräyspiste”, joka toimisi koulua korvaavana paikkana – tosin kuljetustarve kasvaisi joka tapauksessa.

Jämsässä tilanne on kaiken kaikkiaan haastava vapaa-ajanasutuksen muuttamisen näkökulmasta; toisaalta tämä voisi tuoda alueelle lisää asukkaita ja verotuloja, mutta yhdyskuntarakenteen näkökulmasta vapaa-ajanasuntojen sijoittuminen kaupungissa on hajauttava suhteessa vakituisen väestöön ja palvelurakenteeseen.

7.2 Pohdittavaa puolesta ja vastaan

- Monipaikkaisuuden kasvu, paikkariippumattomuus
- Vetovoimaisuus: luonto- ja ympäristötekijöiden hyödyntäminen veto- ja pitovoimatekijänä
- Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo
- Väestörakenteen tasapainottaminen; osaavan työvoiman houkuttelu
- Kiinteistöjen monipuolisempi ja tehokkaampi käyttö
- Uusista asukkaista saatavat verotulot
- Kysynnän lisääminen yksityisille ja julkisille palveluille myös keskustaajaman ulkopuolella; voi kannatella esim. hajautetumpaa kouluverkkoa

- Kasvatavat etäisyydet palveluihin; palveluiden keskittyminen
- Asukkaiden sujuva ja kestävä arki (saavutettavuus: kuntapalvelut ja yksityiset palvelut)
- Palveluiden järjestämisen hallitsemattomuus – kasvava epävarmuus kustannuksista
- Vanhustyöväestön osuuden kasvaminen – ketkä muuttavat vakinaisiksi muutettuihin vapaa-ajanasuntoihin ja mikä on palvelutarve 10–20 vuoden aikajänteellä?

7.3 Laskennan epävarmuustekijöitä

Vyöhykkeiden laskentaan liittyy useita epävarmuus ja –tarkkuustekijöitä. Tämän vuoksi vyöhykkeitä on pidettävä suuntaa antavina. Vyöhykerajat ovat myös aina tietyllä tavalla keinotekoiset, sillä maantieteelliset rajaukset muuttuvat aina kun raja-arvo vyöhykkeiden välillä sijoitetaan johonkin muuhun kohtaan. Tässä laskennassa vyöhykkeet on jaettu kokonaiskustannuksen perusteella ns. luonnollisten luokkarajojen mukaan kolmeen osa-alueeseen. Jämsän kaupungin ohjausryhmä teki vyöhykkeisiin tarkennuksia Mänttä-Vilppulan taajaman vaikutusalueella ja Koskenpään alueella Jämsän pohjoisosassa, jossa vanhuspalveluiden negatiivinen vaikutus vääristää eniten kokonaiskustannuksista muodostuvaa vyöhykejako.

Todellisuudessa vapaa-ajanasunnon muuttaminen vakituiseksi ja siitä aiheutuvat kustannukset kaupungille riippuvat monista eri tekijöistä, joita ei laskennassa voida ottaa huomioon. Laskenta kuitenkin pyrkii antamaan suhteellisen objektiivisen näkökulman siitä, minkälaiset kustannusvaikutukset eri alueilla ovat. Tekijöitä, joita ei voida huomioida ovat mm.:

- Vapaa-ajanasuntoihin sijoittuvien asukkaiden palvelutarve (sijoittuuko asuntoihin koululaisia tai vanhuksia vai pelkästään esim. työssäkäyviä aikuisia, jotka eivät synnytä kuntataloudelle kustannusvaikutuksia)
- Asiakkaiden (koululaiset, kotihoidon palveluiden käyttäjät) klusteroituminen ja siitä saatavat kustannushyödyt – mitä lähempänä toisiaan nämä ”asiakkaat” sijaitsevat, sitä tehokkaammin esim. koululaiskuljetukset tai vanhuspalvelut voidaan järjestää. Kuinka montaa kotihoidon asiakasta voidaan esimerkiksi palvella yhdellä käynnillä?
- Palveluiden järjestämisen kustannuksissa oleva vuosivaihtelu (esim. kilpailutukset)
- Palveluverkkoon tehtävät muutokset (palveluverkon supistukset tai täydentämiset)