

# Toteutuvatko Ryhti-hankkeen tavoitteet?

Pitkän valmisteluvaiheen jälkeen valtakunnallisesti yhteentoimivan ja kone-luettavan kuntien ja maakuntien kaavatiedon tuottaminen on etenemässä kohti käytäntöjä. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (Ryhti-järjestelmä) on parhaillaan testausvaiheessa, ja digitaalisen tiedon tuottamista ohjaava lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2024 alussa.

Ympäristöministeriön hallinnoima uudistus (Ryhti-hanke) tarkoittaa kunnissa ja maakunnissa muutoksia kaavojen laatimiseen. Käyttöön tulee kaavatietomalli, joka määrittää rakenteet kaavatiedolle. Tietomallissa on määriteltä muun muassa, minkälaisia termejä kaavassa käytetään ja miten kaavamääräykset laaditaan ja luokitellaan.

Nykyisenlainen hajautunut ja kuntakohtainen tapa tuottaa ja hallita rakennetun ympäristön tietoja on nähty pullonkaulana alan digitalisaatiolle. Hankkeen tavoitteena onkin alusta alkaen ollut kaavatiedon valtakunnallinen yhtenäistäminen ja ajantasaisen sekä luotettavan kaavatiedon saattaminen eri toimijoiden hyödynnettäväksi. (esim. Ympäristöministeriö [YM] ym., 2019)

Toisaalta valtionhallinto on korostanut myös suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä uusia dataan perustuvia analysointimahdollisuuksia, kuten esimerkiksi kaavojen ilmastovaikutusten arviointia (Hallituksen esitys, 140/2022) ja rakentamisen hiilijalanjäljen seuranta (YM & Suomen ympäristökeskus [SYKE], 2022). Tavoitteiksi on nostettu muun muassa kaavoituksen lähtötietojen ja prosessien virtaviivaistaminen (YM ym., 2019).

Uudistuksen on odotettu sujuvoittavan prosesseja esimerkiksi automatisoimalla tiedonvaihtoa viranomaisten välillä ja siten vapauttamalla resursseja kaavatiedon käsittelystä maankäytön suunnitteluun. Myös kuntalaisten osallistumisen on arvioitu helpottuvan, kun tiedonsaanti kaavoituksesta paranee. (esim. YM & SYKE, 2022)

Tietomallipohjaisen kaavoituksen varhaisemmissa projekteissa 2010-luvun lopulla odotukset tietomallien avaamiin mahdollisuuksiin olivat huomattavasti käynnissä olevaa Ryhti-hanketta korkeammalla. Ympäristöministeriö julkaisi raportteja, joissa tietomalleja käsiteltiin koko ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän uudistajana. KAMMI-hankkeen loppuraportissa on kuvattu kaavoitustietojärjestelmä, jonka lähtökohtana oli samoihin aikoihin voimaan tulleen INSPIRE-direktiivin hengessä avoin, ajantasainen kaupunkitieto (Jama ym., 2018). KAMMI-hanke näki ajan tasalla olevan kaupunkitiedon mahdollisuutena siirtyä nykyisestä hierarkkisesta dokumenttijärjestelmästä joustavampaan, tilanteen mukaan tarkentuvaan suunnitteluun ja ohjaukseen. Samansuuntainen näkemys tietomallipohjaisesta suunnittelusta on esitetty myös ns. viiden viisaan kirjoittamassa raportissa (Ekroos ym., 2018). Tässä hankkeessa tarkasteltiin maankäytön ohjausjärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista nykyistä joustavammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi. Tietomallit esitettiin tässä ohjausjärjestelmän systeemisen uudistamisen kulmakivenä, jonka myötä jäykästä kaavadokumenttijärjestelmästä päästäisiin tilanteiden mukaan joustavaan ohjaukseen.

Myös muissa Ryhti-hanketta edeltäneissä ympäristöministeriön kehittämishankkeissa oli kunnianhimoisia digitalisaatioon liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi Kuntapilotti- ja Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset -hankkeissa vuorovaikutus ja osallisten tuottama tieto oli nykyistä merkittävämmässä roolissa. Silloin visioitiin osallisen antaman palautteen tuomista osaksi tietomallipohjaista kaava-aineistoa. Mukana oli myös ajatus sähköisestä alustasta, jossa keskustelua kaavoituksesta olisi mahdollista käydä suunnittelun kaikissa eri vaiheissa. (YM ym., 2019; Aarnio ym., 2020)

Kunnat ovat luonnollisesti kiinnostuneet kehittämistyön seikoista, jotka helpottaisivat kaavoitustoimintaa. Tarpeet liittyvät sekä tiedon virtaamiseen muihin alueidenkäytön prosesseihin (mm. kiinteistönmuodostukseen ja rakennusvalvontaan) että tiedon välittämiseen muille toimijoille paikkatietopohjaisten julkaisukanavien ja rajapintojen kautta (YM ym., 2019). Kaavatietomallin kehitystyön eri vaiheissa kuntakaavoituksen asiantuntijoilta kerätty palaute osoittaa, että odotuksia ja tarpeita on niin kaavoituksen tehostumiselle, älykkäälle tiedolla ohjatulle suunnittelulle kuin vuorovaikutuksen paranemisellekin (Nummi, 2023).

Nyt, noin viisi vuotta edellä mainittujen kunnianhimoisten hankkeiden jälkeen, uudistus näyttää jäävän varsin tekniseksi, eikä varsinaisia kaavoitusta kehittäviä muutoksia toteuteta. Päinvastoin vanha dokumenttijärjestelmä ankkuroidaan entistä tiukemmin kaavatietojärjestelmäksi, mikä saattaa jopa hidastaa ohjausjärjestelmän kaivattua kokonaisuudistusta tulevaisuudessa.

Ryhti-hanke on ennen kaikkea tiedonhallinnan uudistus. Hanketta seurattessa herää auttamatta kysymys, ratkaiseeko uudistus kaavoitustoiminnan haasteita. Lisäksi kyseenalaiseksi jää, missä määrin kunnianhimoiset tavoitteet kaavatiedon yhteentoimivuudesta ja prosessien tehostumisesta saavutetaan.

Kuntapuolella uudistusta on kritisoitu muun muassa siitä, ettei kehitystyössä ole huomioitu kuntien ja kaavoituksen tarpeita. Tiedon yhteentoimivuuden tavoitetta ei sinänsä laajasti kyseenalaisteta, mutta kyse on enemmänkin siitä, minkälaisin keinoin sitä tavoitellaan ja minkälaisia ovat sen vaikutukset. Olennaista on pohtia, miten sujuvaa on tuottaa yhteentoimivaa kaavatietoa ja miten yhteentoimivuuden vaatimus vaikuttaa suunnittelun sisältöön. (esim. Oulun kaupunki, 2023)

Yhteinen tietomalli määrittää sen, minkälaisilla termeillä kaavoituksesta puhutaan ja minkälaisia sisältöjä kaavaan voidaan liittää (Nummi ym., 2022). Vaikka Ryhti-järjestelmän kaavatietomalli onkin hyvin joustava ja se mahdollistaa hyvin monenlaisten kaavamääräysten laatimisen (myös vapaan tekstin), tietomalli rajaa tiettyjä asioita ulkopuolelleen. Esimerkiksi vuorovaikutteisuutta tai osallisten palautetta ei näillä näkymin olla tuomassa Ryhti-järjestelmään. Kuntalainen on tässä mielessä jäämässä tiedon vastaanottajaksi.

Kaavatietomallia päästiin ensimmäisen kerran soveltamaan kuntien käytössä olevissa kaavoitusohjelmistoissa syksyllä 2023 päättyneessä KAATIO-hankkeessa. Hankkeen tulokset olivat osin lupaavia: kaikilla ohjelmistoilla pystyttiin tuottamaan tietomallimuotoista kaava-aineistoa. Toisaalta hanke osoitti, että matka kohti sujuvaa ja tehokasta tietomallipohjaista kaavoitusta on vielä pitkä. Joidenkin ohjelmistojen toiminnallisuudet ja käyttöliittymät ovat kömpelöitä, eivätkä vastaa kaavoittajien tarpeisiin. Monissa tapauksissa joudutaan tekemään ylimääräistä työtä, jotta kaava saadaan muunnettua tietomallin mukaiseen muotoon. Ohjelmistojen käyttöliittymiä on parannettava, jotta ne vastaisivat käytettävyydeltään suunnittelijoiden tarpeisiin. (Oulun kaupunki, 2023)

Toistaiseksi on epäselvää, miten tietomallipohjaisuus auttaa vaikutusten arvioinnissa. Esimerkiksi maankäytön suunnitelmien kasvihuonekaasujen vaikutusten arvioinnissa olennaista on eri suunnitelmavaihtoehtojen vertailu alueen paikalliset ominaispiirteet huomioiden (Lylykangas ym., 2023). Tällä hetkellä ohjelmistojen käytettävyyssongelmat näyttävät johtavan siihen, että suunnitelmavaihtoehtojen tuottaminen tietomallin mukaisessa muodossa on liian työlästä. Lainsäädännössäkkin on päädytty edellyttämään kaavoja tietomallimuodossa vasta ehdotusvaiheessa, mikä on liian myöhään suhteessa vaikuttavien arviointimenetelmien soveltamiseen.

Ryhti-järjestelmän nyt tekeillä oleva toteutus yhdessä lainsäädännön vaatimusten kanssa on johtamassa nykyisenlaisten asemakaavojen digitointiin. Sen sijaan, että uudistus myönteisellä tavalla uudistaisi kaavoitustoimintaa ja mahdollistaisi tehokkaita työtapoja, tarjoaisi uusia vaikutustenarvioinnin välineitä ja edistäisi vuorovaikutusta, on suuri vaara, että uudistus johtaa ylimääräiseen ja turhauttavaan tuplatyöhön ilman olennaista parannusta kaavoitustyöhön. Tämä ei tarkoita, etteikö Ryhti-järjestelmä ja kaavatietomalli toisi hyötyjä muualle – hyödyt eivät vain kohdistu kaavoituksessa tunnistettuihin kehittämistarpeisiin.

Tutkimuksella on tärkeä rooli hyötyjen ja vaikutusten tunnistamisessa ja esiin tuomisessa. Ryhti-uudistusta on tähän mennessä tutkittu kuntien digitalisaationvalmiuksien (Pulkkinen & Suhonen, 2023), suunnittelun kulttuurisen muutoksen (Nummi ym., 2022) ja osallisuuden (Horelli & Wallin, 2023) näkökulmista. Tietomallipohjaisen kaavoituksen hyötyihin pureutuva tutkimus edellyttää, että kaava-aineistoa on saatavilla ja tutkimusyhteistyölle varataan resursseja sekä kunnissa että valtionhallinnossa.

Ryhti-uudistus ja kaavatietomallin käyttöönotto ovat nyt ajautuneet pois alkuperäisistä, kokonaisvaltaisista digitaalisen kaavoituksen visioista. Suunta on ollut kohti rajallisia yksityiskohtia: valmiin kaavan digitointia ja sisällön harmonisointia. Olemme keskittyneet kehittämään kaavan piirtämistä, kun fokuksessa pitäisi olla suunnittelu ja suunnittelijoiden tarpeet. On korkea aika siirtää huomio siihen, minkälaisin välinein suunnittelutyötä tulevaisuudessa tehdään.

Suunnittelussa tutkitaan alueiden tilannekuvia, luonnostellaan, vertaillaan vaihtoehtoja ja arvioidaan niiden vaikutuksia vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa. Kaavatietomalli voi omalta osaltaan edistää aiempaa toimivampien työtapojen kehittymistä. Tavoitteet saavutetaan kuitenkin vain, jos malli saadaan toimivalla tavalla integroitua suunnittelussa tärkeisiin työskentelyalustoihin, kuten kaupunkitietomalleihin, ja samalla myös tiedon visualisointitapoja kehitetään.

Suunnittelun digitalisaatio toteutetaan lopulta kunnissa ja kaupungeissa. Suurimmissa kaupungeissa tehdään lupaavaa kehitystyötä kaupunkisuunnittelun sisällöllisen ja laadullisen parantamisen eteen, mutta myös pienistä kunnista löytyy ketteriä edelläkävijöitä. Jostain pitäisi kuitenkin löytyä vielä rohkeutta uudistaa suunnittelun ohjausjärjestelmä vastaamaan nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeita.

**Pilvi Nummi ja Aija Staffans**

## Lähteet

- Aarnio, S., Kauppi, M., Tammi, I., Hytönen, M., Rinne, I., Mäkelä, J. & Rainio, A.** (2020). *Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:5. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ekroos, A., Katajamäki, H., Kinnunen, H., Lehtovuori, P., Staffans, A.** (2018). *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen*. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Hallituksen esitys 140/2022 vp.** Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_140+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_140+2022.aspx)
- Horelli, L., & Wallin, S.** (2023). The Renewal of the Finnish Planning Legislation as a Strategy of Urban Planning and Development. *Land*, 12(11), 2085.
- Jama, T., Lehtovuori, P., Rajaniemi, J., Siikonen, M., Mäntynen, J., Rantanen, A., Joutsiniemi, A., Koskela, K., Kärkinen, T., Saarikoski, P. & Saarniaho, K.** (2018). *Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen. Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke)*. Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Lylykangas, K., Cachia, R., Cerrone, D., Kriiska, K., Norbistrath, U., Walke, P. R., Joutsiniemi, A., & Heinonen, J.** (2023). Territorial and Consumption-Based Greenhouse Gas Emissions Assessments: Implications for Spatial Planning Policies. *Land*, 12(6), 1144. <https://doi.org/10.3390/land12061144>
- Nummi, P.** (2023, 4. toukokuuta). Käyttäjien odotuksia tietomallipohjaiselle kaavoitukselle. [Esitys]. Kaupunkitutkimuksen päivät 2023: Tiedon kaupunki, Turku.
- Nummi, P., Staffans, A., & Helenius, O.** (2022). Digitalizing planning culture: A change towards information model-based planning in Finland. *Journal of Urban Management*, 12(1), 44–56. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2022.12.001>
- Oulun kaupunki** (2023). *KAATIO: Kaavan tuottaminen vakioidun tietomallin mukaisena eri ohjelmistoin 2021–2023*. Loppuraportti 30.10.2023. Saatavilla: <https://kaatio.wordpress.com/2023/10/31/kaation-loppuraportti/>
- Pulkkinen, J., & Suhonen, M.** (2023). Digitalisaatiovalmiuteen liittyvät olosuhteet kuntien teknisellä toimialalla. *Focus Localis*, 51(4).
- Ympäristöministeriö, Sitowise, Trimble, Symetri & AE Partners** (2019). *Kuntapilotti*. Loppuraportti.
- Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus** (2022). *Uusi yhteinen koti rakennetun ympäristön tiedolle*. Ryhti: Rakennetun ympäristön tieto.