

Asia: VN/4165/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista.

-

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

-

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Rakentamisen ja alueidenkäytön suunnittelun digitalisaation edistäminen on tärkeää ja sen hyödyt ovat moninaiset, kuten lakiesityksessä todetaan. Esityksessä painotetaan tiedon hallintaa ja saavutettavuutta, joita edistetään tiedon yhteentoimivuutta parantamalla ja toteuttamalla rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ). Ehdotetut keinot ovat kannatettavia, mutta toteutustapaan liittyy vielä avoimia kysymyksiä. Koska esitysluonnos ei sisällä luonnoksia kaavojen tietomallimuotoon liittyvistä asetuksista, on esityksen perusteella vaikea arvioida, miten uudistus vaikuttaa alueidenkäytön suunnitteluun.

Esitysluonnoksen tavoitteiden kuvaus ja vaikutusarviointi painottuu vahvasti toiminnan tehostamiseen ja taloudellisiin vaikutuksiin. Sen sijaan alueiden käytön suunnittelun laatutavoitteet, kuten esimerkiksi kyky vastata entistä monimutkaisempiin kestävyiden haasteisiin (esim. ilmastonmuutos, lajikato, monikulttuurisuuden ja kansalaisten osallisuuden huomioiminen) ei juuri tule esille. Esitysluonnosta näyttävät ohjaavan rakentamistoiminnan ja alueidenkäytön tarpeet muiden arvojen jäädessä pienemmälle huomiolle. Tavoitteiden asettelu ja vaikutusarvioinnin tasapainoisuuden kannalta ehdotamme, että esitysluonnosta täydennetään edellä mainituilla näkökulmilla.

Tietomallipohjaiseen suunnitteluun siirtyminen on mahdollisuus uudistaa suomalaista suunnittelukulttuuria laajasti siten, että se auttaa vastaamaan tulevaisuuden kompleksisiin

suunnittelukysymyksiin. Toivomme, että lakiesitys omalta osaltaan käynnistää keskustelua tietomallipohjaisen suunnittelun hyödyistä eri kokoisille kunnille ja erilaisiin suunnittelutilanteisiin. Uudistuksen onnistuminen edellyttää myös, että yhdyskuntasuunnittelun ammattikunta on laajasti mukana muodostamassa yhteistä käsitystä tavoitteista ja keinoista, joilla digitalisaatiota edistetään. Yhdyskuntasuunnittelun seura haluaa olla mukana tässä keskustelussa ja suunnittelukulttuurin kestävässä digitalisoitumisessa.

Tärkeää on myös huomioida, että muutoksen uudistusvoimaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla se, minkälaisia tulevat tiedon määrätykset (tietomallit, sanastot ja koodistot) tulevat olemaan. Nyt näihin liittyviä asetuksia ei ole esitetty, joten asiaa ei voi arvioida. Kaavoituksen osalta tiedossa on, että kansallisen kaavatietomallin tämänhetkinen versio on rakenteeltaan hyvin joustava ja soveltuu erilaisiin käyttötarpeisiin. Lopulta tietomallin soveltamisen tapa ja sen kyky vastata tulevaisuuden suunnittelun tarpeisiin määräytyy määriteltävien koodistojen ja soveltamissääntöjen kautta. On tärkeää, että tätä määrittelytyötä tehdään jatkuvassa ja laajassa vuorovaikutuksessa alan asiantuntijoiden kanssa. Rakennetun ympäristön tiedon yhteentoimivuuden yhteistyöryhmä on käynnistänyt tämän työn, mutta yhteistyöhön ei vielä osallistunut riittävän monipuolinen joukko asiantuntijoita.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

Ovatko ehdotetun lain 5 §:ssä mainitut alueidenkäytöstä tallennettavat tiedot mielestänne kattavat?

-

Huomionne ehdotetun lain 13 §:ssä mainituista julkisessa tietopalvelussa jaettavista tiedoista.

-

Huomionne ehdotetun lain 14 §:n perusteella muulle kuin viranomaiselle teknisen rajapinnan avulla luovutettavista tiedoista (luonnos valtioneuvoston asetuksesta).

Säännöksessä todetaan, että "tietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu". Yhdyskuntasuunnittelun tutkimuksen ja avoimen kansalaisyhteiskunnan kannalta on tärkeää voida käyttää tietoja tutkimustarkoituksiin sekä tutkimuslaitoksissa että kansalaislähtöisessä tutkimustoiminnassa (citizen science) tietosuojasäännökset huomioiden.

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Vaikutusarvioinnit ovat perusteellisesti laaditut erityisesti prosessien ja toiminnan sekä kansallisten tietojärjestelmien kehittymisen näkökulmasta. Arvioinnissa painottuvat uudistuksen taloudelliset vaikutukset muiden tekijöiden jäädessä pienempään asemaan tai kokonaan arvioinnin ulkopuolelle. Tietomallipohjaiseen suunnitteluun siirtymisellä ja yhteentoimivan kaavatietomallin käyttöönotolla on toiminnan tehostumisen ja taloudellisten vaikutusten ohella kulttuurisia ja sosiaalisia vaikutuksia, jotka tulevat muuttamaan kokonaisvaltaisesti suomalaista suunnittelukulttuuria. Vaikutusarvioinnissa näitä seikkoja (esim. toimintatapojen muuttuminen, osaamisen kehittämistarpeet) käsitellään kuntien ja maakuntien liittojen näkökulmasta kappaleessa 4.3.1.

Hyötyjen on katsottu toteutuvan kaavatietojen toimittamiseen sujuvoitumisesta, kun tietoja ei enää tarvitse erikseen lähettää eri viranomaisille. Merkittävimpänä hyötynä on katsottu olevan tästä koitua säästö henkilötyönä. Hyötyinä tuodaan esiin myös prosessien sujuvoittaminen ja yhteistyön helpottuminen organisaatioiden välillä, tiedon tulkintaan liittyvien virheiden väheneminen sekä automatisaation lisääminen lupaprosesseissa.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, eri kokoisissa kunnissa ja suunnitteluorganisaatioissa on varsin erilaiset käytännöt ja valmiudet siirtyä tietomallipohjaisuuteen. Hyödytkään eivät siten näyttäyty samalla tavalla. Olisi tärkeää, että jatkossa tietomallipohjaisuuden hyötyjä tutkittaisiin ja arvioitaisiin erilaisissa organisaatioissa ja suunnittelutilanteissa toimivia ja käyttäjille lisäarvoa antavia ratkaisuja kehittäen. Käytäntö- ja käyttäjälähtöiset yhteiskehittämisprojektit (kuten esim. käynnissä oleva KAATIO-hanke) voivat auttaa tässä sekä suunnitteluorganisaatioita että lakiuudistuksen valmistelua.

Uudistuksen edellyttämiä muutoksia on tunnistettu liittyen prosesseihin, tietojärjestelmiin ja ohjelmistoihin sekä toimintatapoihin ja osaamiseen. Tietomallipohjaisessa suunnittelussa kyse on kuitenkin myös siirtymisessä hyvin erilaiseen ajattelutapaan. Tältä osin olisi toivottavaa, että vaikutusarvioinnissa pohdittaisiin myös ihmisiin (eli rakennetun ympäristön tietoa eri tavoin tuottaviin ja hyödyntäviin henkilöihin) kohdistuvia vaikutuksia organisaatiotason lisäksi.

Esitys kaiken kaikkiaan on kunnianhimoinen ja sille löytyy esikuvia joistakin muista maista. Kokemukset tietomallintamisesta tähän mennessä ovat osoittaneet, että niiden käyttöönotto edellyttää käyttäjien kouluttautumista, hyviä teknisiä laitteita ja monien eri tietojärjestelmien saumatonta yhteentoimivuutta.

Suunnittelutyön kannalta tietomallipohjaista kaavoitusta kuvaillaan esitysluonnoksessa ”työvälineenä”, joka on irrallaan suunnittelijan ammattitaidosta ja suunnittelun sisältökysymyksistä. Tällainen puhe tyypistää uudistuksen potentiaalia, koska parhaimmillaan tietomallipohjaisuus tuo suunnitteluun uusia analysointi-, simulointi-, suunnittelu- ja vuorovaikutusmenetelmiä, joilla voidaan merkittävästi vaikuttaa sekä suunnittelun sisältöön että prosesseihin. Tietomallintaminen ei ole vain ”työväline”, vaan ajattelutapa, jossa suunnitelma on ymmärrettävä tietona. Rakenteisen ja koneluettavan suunnitelmatiedon tuottaminen edellyttääkin mm. vanhasta ”piirustusajattelusta” luopumista. Vaikutusarvioinnissa voisikin korostaa siirtymää kohti tiedolla ohjattua suunnittelua ja sen mukanaan tuomia uusia mahdollisuuksia. Tätä on jokin verran käsitelty kohdassa 4. Ympäristövaikutukset.

Kansalaisten osalta vaikutusarviointi jää varsin niukaksi. Ihmiset nähdään ensisijaisesti rakennuksen omistajina, eikä vaikutuksia kansalaistoimijoihin juuri avata. Uudistuksen tavoitteissa kansalaisten tiedonsaanti mainitaan lyhyesti, mutta asian painoarvoa voisi korostaa käsittelemällä vaikutukset kansalaisiin omana asiakohtanaan. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen kaikilla hallinnon aloilla on erittäin merkittävää tulevaisuuden demokratiakehitykselle.

Kansalaisille ja kuntalaisille on tärkeää turvata mahdollisuudet osallistua alueidenkäytön suunnittelun eri vaiheisiin vaivattomasti. Kaikilla kuntalaisilla ei ole mahdollisuuksia eikä osaamista digitaalisten tietojärjestelmien käyttöön, eikä julkinen valta voi edellyttää, että jokaisella kuntalaisella on käytössään tarvittavat laitteet. Esitysluonnoksessa olisikin hyvä tuoda esiin myös muita kuin digitaalisuuteen perustuvia keinoja, kun tavoitellaan nykyistä parempaa vuorovaikutusta suunnitelmien laatijoiden ja kuntalaisten kesken. Dialogista vuorovaikutusta edistäviä perinteisiä keinoja ovat erilaiset kuntalaisten ja suunnittelijoiden kohtaamiset, kuten esimerkiksi yhteiskehittämisyöpäjat ja kaavakävelyt, joiden yhteydessä suunnitelmien vaikutuksia voidaan arvioida yhdessä. Erityisen tärkeää on kehittää tapoja yhdistää läsnä ja verkon välityksellä tapahtuva vuorovaikutus toimivalla tavalla. RYTJ voi tarjota tähän uusia, aiempaa tehokkaampia ja toimivampia mahdollisuuksia, joita voidaan toteuttaa kaikissa kunnissa ja näin edistää kansalaisten tasa-arvoisuutta.

Vaikutusarvioinnin sisällön uudelleenjärjestely (rakenne, sisältö ja otsikointi) auttaisi tuottamaan tasapainoisemman arvioinnin, joka puolestaan edistäisi uudistuksesta käytävän keskustelun monipuolisuutta ja erilaisten näkökulmien huomioimista ja ymmärtämistä. Uskoaksemme muutoksen kulttuuristen ja sosiaalisten vaikutusten huomioiminen auttaisi uudistuksen toteuttamista ja toimenpiteiden suunnittelua ja oikeaa kohdentamista.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Se, minkälaista tietoa on helposti saatavilla, ohjaa suunnittelua ja suunnitteluun liittyvää keskustelua. Nyt ehdotettu uudistus toisi aiempaa paremmin saataville viralliset suunnitelma- ja rakennustiedot. Kestävän kehityksen näkökulmasta olisi tärkeää tuoda näiden tietojen rinnalle, yhtä helposti saataville myös muut tiedot, kuten esimerkiksi viherympäristön sekä ihmisten toimintaan ja kokemuksiin liittyvä tieto. Rakennuskannan digitaalinen kaksonen tarvitsee rinnalleen muun muassa viher- ja luonnonympäristön mallinnusta sekä ihmislähtöistä tietoa, jotta suunnitelmien vaikutusten arviointi voi olla kokonaisvaltaisempaa.

Nummi Pilvi
Yhdyskuntasuunnittelun seura ry