

# Elinympäristön kehittäminen osana hyvinvointijohtamista

Kaisu Sahamies, Kati-Jasmin Kosonen & Heli Suuronen

Laadukkaan ja viihtyisän elinympäristön on todettu olevan kytköksissä asukkaiden hyvinvointiin lukuisin eri tavoin. Lähiympäristö vaikuttaa myös moniin asukkaiden arkisiin valintoihin. Kunnilla on siten merkittävä rooli väestön hyvinvoinnin edistämiseksi. Niillä on laajat toimivaltuudet paitsi hyvinvointipalveluiden järjestämisessä, myös maapolitiikassa, kaavoituksessa, asunto- ja liikennepoliittisissa kysymyksissä sekä kunnossapidossa. Hyvinvoiva kuntalainen sekä turvallinen, sujuva arki ovatkin useimpien kuntien strategioiden keskiössä. Mutta miten elinympäristö huomioidaan kuntien hyvinvointijohtamisessa?

## Toimialarajojen ylittämisen työkaluja

Vaikka hyvinvoinnin edistäminen onkin yleisesti hyväksytty tavoite, eri toimijat ja toimialat tarkastelevat sitä usein omasta tulkintakehikostaan. Kuntien ja kaupunkien hyvinvoinnin edistämistehtävän toteuttaminen edellyttää siksi toimialarajat ylittävää, monialaista yhteistyötä. Hallinnon siiloutunut, sektorimainen rakenne voi kuitenkin muodostua yhteistyötä hankaloittavaksi tekijäksi. Yhteistyötä eri sektoreiden ja 'sosiaalisten maailmojen' välillä helpottamaan voidaan tarvita nk. *rajaesineitä* (boundary object). Rajaesineellä viitataan niihin keinoihin, joilla ylisektoriaalista yhteistyötä jäsennetään kompleksisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajaesineet ovat yhteistyön koordinoitumisessa merkittäviksi nousseita yksittäisiä käsitteellisiä tai materiaalisia asioita, ikään kuin työkaluja keskinäisen ymmärryksen lisäämiseksi.

Kaupunkiseutujen kuntien ja valtion välisellä MAL- eli maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyllä pyritään edistämään kestävästä strategista suunnittelua. MAL-työ on suurimmilla kaupunkiseuduilla nivonut yhteen kuntien välistä yhteistyötä sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun eri toimintoja yli toimialarajojen. MAL+PE-työllä puolestaan tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa palvelujen ja elinkeinojen (+PE) kehittäminen on kytketty MAL-ytimeen. MALPE-työ olisikin omiaan yhdistämään monia asukkaiden hyvinvoinnin kannalta keskeisiä suunnittelun ulottuvuuksia, mutta todellisuudessa PE-kytkentä MAL-ytimeen on kuitenkin jäänyt suunnittelu- ja kehittämistyössä heikommaksi.

Kunnissa toimialarajat ylittävää yhteistyötä hyvinvoinnin edistämiseksi koordinoidaan monialaisessa hyvinvointiryhmässä. Niiden lakisääteisenä tehtävänä on laatia valtuustokausittain nk. *laaja hyvinvointikertomus*, jossa raportoidaan hyvinvoinnin kehittymisestä ja tehdyistä toimenpiteistä sen edistämiseksi, asetetaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet sekä määritellään niitä tukevat toimenpiteet. Parhaassa tapauksessa hyvinvointikertomuksesta voisi muodostua rajaesine yhteisen ymmärryksen rakentamiseen eri toimialojen välille hyvinvointia edistävän elinympäristön kysymyksissä. Hyvinvointikertomusten tietopohjan on kuitenkin todettu koostuvan melko yksipuolisesti kansallisista rekisterien tuottamasta, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan tiedosta.

Tampereen kaupunkiseudulla MAL+PE -yhteyttä on pyritty vahvistamaan kokoamalla yhteen seudun kuntien hyvinvointitoimialan sekä infraverkostojen kehittämisen asiantuntijoita ja johtavia viranhaltijoita. Työn tuloksena kiinnitettiin huomio yhdyskuntarakenteen ja elinympäristön rooliin mahdollisina hyvinvointia edistävänä tekijöinä sekä tunnistettiin tarve kuntarajat ylittävän, seudullisen tietopohjan kehittämiseksi (katso sivu 94 tässä raportissa). Syntyi ajatus HYMY- eli *hyvinvointiympäristön tietopohjan mallintaminen ja hyvinvointijohtamisen kehittäminen*-hankkeesta, jota MAL-verkosto ryhtyi koordinoimaan.

## Monialaisen hyvinvointijohtamisen kompastuskivet

HYMY-hankkeen aluksi toteutettiin kesällä 2018 selvitys, jonka tarkoituksena oli kartoittaa, miten elinympäristö tällä hetkellä huomioidaan kuntien hyvinvointikertomuksissa ja -johtamisessa.

### **HYMY-selvitys 2018**

- *Case- kunnat:* Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa (Tampere, Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä, Pirkkala, Orivesi ja Vesilahti) sekä Porin kaupunki
- *Aineisto:*
  - › case-kuntien laajat hyvinvointikertomukset (9kpl)
  - › eri toimialojen johtavien viranhaltijoiden tutkimushaastattelut (17kpl)
  - › hyvinvointikoordinaattoreille ja työryhmän jäsenille tehty kysely
  - › työpaja yhdyskuntakehittämisen ja hyvinvointitoimialan ammattilaisille

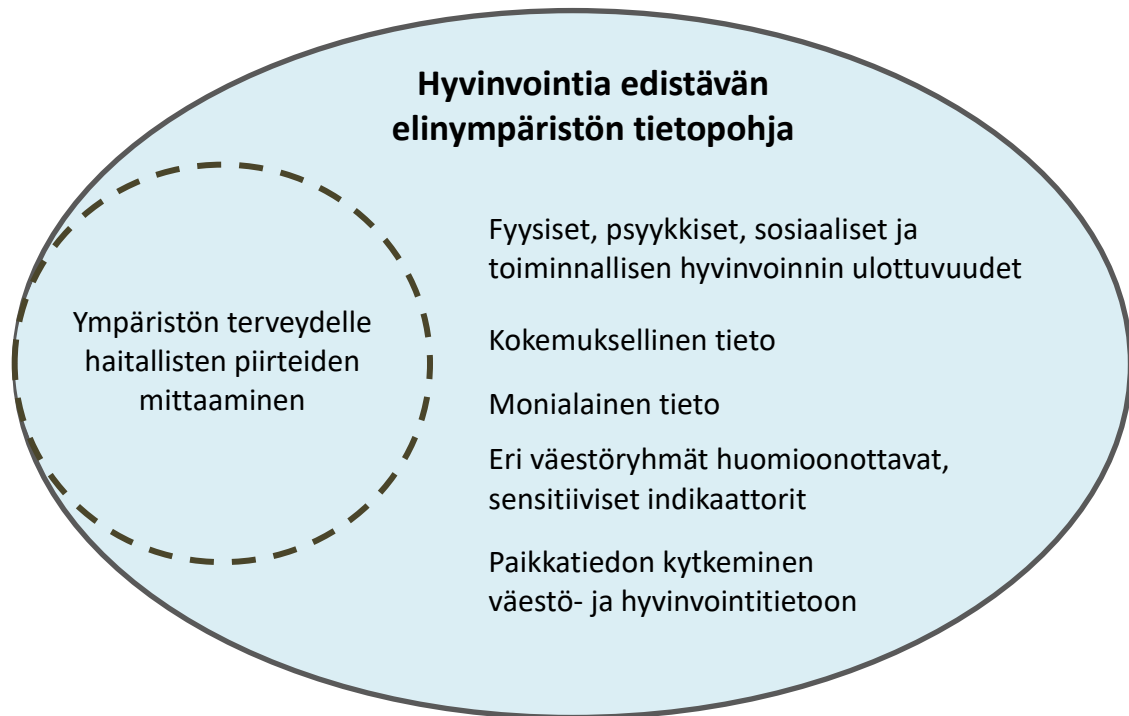
Lue lisää: Sahamies, Kaisu (2018): Elinympäristön hyvinvointivaikutusten mallintaminen Tampereen kaupunkiseudulla ja Porissa.

Haastatellut viranhaltijat kokivat oman toimialansa hyvinvointia edistävänä ja monialaisuutta pidettiin tärkeänä. Tästä huolimatta yhteistyö ei ollut käytännössä kovin vahvaa ja erityisesti teknisen sektorin edustajat kokivat toisinaan ulkopuolisuutta hyvinvointiryhmässä. He saattoivat pitää ryhmän työtä jopa turhauttavana ja kokea, että muu ryhmä ei ymmärrä heidän alansa toimintalogiikkaa ja pitkää aikajännettä.

*"No jos tekniikan puolta katsotaan, niin meillähän on hyvin konkreettinenkin vaikutus tähän hyvinvointiin ja terveellisyteen, turvallisuuteen. Ja sit maakäytön suunnittelu, kaavoitus, siinähän tehdään edellytykset teknikalle toimia ja kuntalaisille, että saa viihtyisän, kivan ympäristön."*

*"Meillä on semmosta vuoropuhelun haastetta. He on insinöörejä ja he on keskittyneet siihen et he tekee niitä ja ympäristöä ja tämmöstä. Se ajattelu on sillä tavalla erilainen"*

Niin haastatteluissa kuin hyvinvointikertomuksissakin elinympäristön hyvinvointia edistävät piirteet ymmärrettiin laajasti ja niissä toistuivat ajatukset mm. viihtyisyydestä, terveellisyydestä ja toimivasta yhdyskuntarakenteesta. Siitä huolimatta elinympäristöä kuvaavien indikaattorien käyttö oli vähäistä ja kehityksen mallintaminen nähtiin varsin kapeasti ympäristön negatiivisia terveysvaikutuksia tuottavien piirteiden, kuten saasteiden tai melun mittaamisena. Saatavilla oleva tietopohja ei siis vastannut laajan hyvinvointikäsitteen mukaiseen tietotarpeeseen.



**Kuva 48:** Hyvinvointia edistävän elinympäristön tietopohja. (Mukaiillen: Sahamies 2018)

Haastateltavat tunnistivat elinympäristöä kuvaavien mittareiden puutteen sekä tarpeen systematisemmalle kokemustiedon keruulle. Voidaankin väittää, että hyvinvointikertomusten elementit ovat perustuneet suppeaan hyvinvointikäsitykseen, jossa keskiössä ovat olleet taaksepäin katsovat, ympäristöterveyttä ja väestön sairastavuutta kuvaavat indikaattorit, eikä hyvinvointikertomus ole palvellut parhaalla mahdollisella tavalla hyvinvointijohtamista.

Mielikuvat hyvinvointikertomuksen strategisuudesta olivat vaihtelevia. Elinympäristöä koskevat tavoitteet olivat usein hyvin yleistasoisia ja niiden seurantaan oli asetettu epäselviä seurantamittareita. Haasteeksi tunnistettiin myös hyvinvointijohtamisen prosessien oikea ajoittaminen suhteessa strategiatyöhön.

Kuntien hyvinvointityön strategisuutta on tutkittu myös Strategisen tutkimuksen PROMEQ-hankeessa. Syväjärven ja Leinosen tutkimus tukee HYMY-selvityksen havaintoja nimenomaan nyt käytössä olevan hyvinvointikäsityksen suppeudesta. Heidän mukaansa (PB 13/2/2019) erityisen ongelmallista on se, että suppea hyvinvointikäsitys heikentää edistämistyön yhteisvastuullisuutta ja edellytyksiä poikkihallinnolliselle yhteistyölle. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen näyttäytyy kokonaisuudessaan kuntien strategiatyössä epäselvänä ja koordinoimattomana.

Ongelmallista oli myös tarkastelun mittakaava: hyvinvointikertomustyössä indikaattoreita tarkastellaan yksinomaan koko kunnan tasolla. Tämä tarkastelu ei paljasta kunnan sisäisiä hyvinvointieroja. Lisäksi monia hyvinvointiin liittyviä ilmiötä, kuten esimerkiksi harrastusmahdollisuuksia voitaisiin tarkastella kuntarajojen ylitse toiminnallisilla eli niillä alueilla, joissa ihmiset viettävät aikaa, käyvät töissä ja suorittavat arjen askareita. Seudullisen työskentelyn havaittiin kuitenkin olevan erityisen haastavaa, sillä kunnilla ei ollut yhteistä resurssipohjaa ja käsitys hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman strategisuudesta vaihteli paitsi kuntien sisällä, myös kunnittain. Lisäksi hyviä käytäntöjä tai innovatiivisia hyvinvoinnin mallintamisen tapoja ei useinkaan jaettu yli toimiala- tai kuntarajojen. Jotkut kunnat hyödynsivät hyvinvointikertomustyössä saavutettavuusindikaattoreita ja toiset taas hyödynsivät paikkatietoon sidottua hyvinvointitietoa kehitystyössä. Innovatiivinen työ jäi kuitenkin valitettavan usein yksittäisten ihmisten harteille ja sitä hyödynnettiin tehottomasti.

### **Monialaisessa hyvinvointijohtamisessa tarvitaan:**

- › Toimialarajat ylittävää yhteistyötä, johon halutaan sitoutua. Ilmiöpohjaiset alatyöryhmät voivat auttaa hahmottamaan abstraktiksi koettua hyvinvointijohtamista. Myös tietoisuus muiden alojen toimintalogiikoista ja suunnittelujänteestä voi vähentää turhautumisen tunnetta.
- › Ohjaavia, yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita, jotka tulisi kytkeä kunnan strategiaan, talousarvioon ja vuosikellon mukaiseen toimintaan. Hyvinvointitavoitteet ja niiden indikaattorit voitaisiin yhteensovittaa MAL+PE -tavoitteiden kanssa.
- › Hyvinvointia edistävän elinympäristön tietopohjaa tiedolla johtamisen tueksi. Tämä tarkoittaa mm. sensitiivisempää hyvinvointitietoa sekä systemaattisempaa kokemustiedon keräämistä.
- › Tutkimuksen ja kehittämisen näkemistä rinnakkain sekä uusien mallien testaamista ja levittämistä myös yli kuntarajojen.

### **HYMY-verkostohanke jatkaa kehitystyötä**

HYMY-selvityksen tulokset herättivät jatkokysymyksiä. Erityisen kiinnostava on kysymys siitä, miten hyvinvointiympäristön parantaminen opitaan näkemään paitsi sektorien välisenä vuoropuheluna, myös seututasolla kuntarajojen ylitse.

Kaupunkiseudut voivat toiminnallisina alueina olla avainasemassa elinympäristön laadun, vetovoimaisuuden ja hyvinvointivaikutusten edistämässä. Muun muassa WHO painottaa kuntien ja alueiden vaikutusmahdollisuuksia väestön hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitoon ja liikkuvuuteen (WHO Action Plan 2018). Toiminnallisen kaupunkiseudun määrittäminen on riippuvainen tarkasteltavasta toiminnasta tai ilmiöstä. Tällä hetkellä kunnat ovat tunnistanee ainakin asuntotuotannon ja joukkoliikenteen olevan kuntarajat ylittäviä ilmiöitä, joita olisi hyvä tarkastella yhteisesti. Käytännössä kuntarajat kuitenkin ohjaavat edelleen kunnan mahdollisuutta vaikuttaa ihmisten arjen sujuvuuteen, sillä kuntien välinen yhteistyö edellyttää yhteistä näkemystä ja käytännön järjestelyistä sopimista. Hyvinvointijohtamisessa tulisikin olla yhtä aikaa läsnä kunnan oma hyvinvointityö ja se hyvinvointityö, mitä tehdään yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

BEMINE-hankkeen puitteissa alkanut työ jatkuu nyt HYMY-verkostohankkeena.

#### **HYMY-verkostohanke 2019–2021**

- Tampereen kaupunkiseudun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkien yhteishanke
- Sidosryhmäyhteistyöstä ja tulosten skaalaamisesta vastaa kansallinen MAL-verkosto 18 jäsenellään sekä vapaamuotoinen hyvinvointityön ja kaupunkisuunnittelun asiantuntijoista koostuva valtakunnallinen HYMY-hankkeen sparrausryhmä
- Rahoitus: STM:n Terveyden edistämisen määräraha sekä kuntien omarahoitus
- Tavoitteet:
  - › uusien indikaattoreiden ja mittarien kehittäminen laajan hyvinvointikertomuksen laadintaan
  - › kuntien strategisen tietojohdamisen valmiuksien parantaminen
  - › edellytysten luominen kuntalaisten osallisuudelle, ylikunnalliselle yhteistyölle ja seudulliselle MALPE- suunnittelulle.

Lue lisää: <https://mal-verkosto.fi/hankkeet/maankaytto/>

HYMY – hyvinvointiympäristön tietopohjan mallintaminen ja hyvinvointijohtamisen kehittäminen verkostohanke: <https://mal-verkosto.fi/hankkeet/hymy-hyvinvointiympariston-tietopohjan-mallintaminen-ja-hyvinvointijohtamisen-kehittaminen-verkostohanke/>

Karppi, Ilari & Vakkuri, Jarmo (2018): Organising Complexity: Creating Boundary Objects for Sustainable Urban Development. Leadership for Change

Kyttä, Marketta & Kahila, Maarit. (2006). PehmoGIS. Elinympäristön koetun laadun kartoittajana. 951-22-8400-6

Sahamies, Kaisu (2018): Elinympäristön hyvinvointivaikutusten mallintaminen Tampereen kaupunkiseudulla ja Porissa. Tampereen kaupunkiseutu 2018.

Star S. L. & Griesemer J. R. (1989). Institutional ecology, ‘translations’ and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley’s museum of vertebrate zoology, 1907–39. Social Studies of Science 19, s. 387–420.

Syväjärvi A. & Leinonen, J. Policy Brief 13/2/2019. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyö vaatimatonta - osallisuutta ja yhteistyötä vahvistettava. Strategisen tutkimuksen PROMEQ-hanke. Saatavilla osoitteessa: <https://www.promeq.fi/news/Selkeampi-suunta-kuntien-hyvinvointistrategioille/glj5ntha/07fdode9-dbc2-45cb-a46a-37bcc4f4d265>

WHO (2018) Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world. Saatavilla osoitteessa: <http://www.who.int/ncds/prevention/physical-activity/global-action-plan-2018-2030/en/>