

TUTKIMUS

Johanna Sinkkonen, Anni Jäntti, Kaisa Kurkela ja Akseli Tiensuu

Kuntien demokratiarooli muutoksessa

Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien
demokratiamuutoksen heijastumana

Kuntien demokratiarooli muutoksessa

Johanna Sinkkonen, Anni Jäntti,
Kaisa Kurkela ja Akseli Tiensuu

Kuntien demokratiarooli muutoksessa

Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien
demokratiamuutoksen heijastumana

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 122
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024
ISBN 978-952-349-133-5 (nid)
ISBN 978-952-349-134-2 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

1. JOHDANTO.....	7
2. KUNTIEN MUUTOS JA KYSYMYS DEMOKRATIAROOLISTA.....	12
2.1. Kuntien roolit muutoksessa	12
2.2. Kansalaisten osallistujaroolit muutoksessa.....	14
3. VANHUSNEUVOSTOJEN ROOLI OSANA KUNNAN HALLINTAA.....	16
4. TUTKIMUKSEN KOHDEORGANISAATIOI, TOTEUTUS JA MENETELMÄT.....	19
4.1. Kohdekunnat ja -hyvinvointialue.....	19
4.2. Tutkimuksen toteutus ja menetelmät	21
5. VANHUSNEUVOSTO EDUNVALVOJANA	26
5.1. Ikäihmisten edunvalvoja kunnassa.....	26
5.2. Kunnan ja kuntalaisten edunvalvoja suhteessa hyvinvointialueeseen	32
6. VANHUSNEUVOSTO PAIKALLISENA JA ALUEELLISENA VAIKUTTAJANA	37
6.1. Paikallisvaikuttaja kunnassa	37
6.2. Paikallisasiantuntija alueella	50
7. VANHUSNEUVOSTO VÄYLÄNÄ KUNTALAISTEN JA HALLINNON VÄLILLÄ.....	55
7.1. Ikäihmisten, palveluja käyttävien ja järjestöjen edustaja	56
7.2. Yhteyden rakentaja	64

8. VANHUSNEUVOSTOJEN MUUTTUVA ROOLI KUNNAN MUUTTUVAN DEMOKRATIAROOLIN HEIJASTUMANA	72
8.1. Edunvalvojuuden laajeneminen.....	73
8.2. Paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen	80
8.3 Yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen	85
9. JOHTOPÄÄTÖKSET	89
Lähteet	92

1. Johdanto

Hyvinvointialueiden toiminnan alkaminen on vuoden 2023 alussa muuttanut suomalaista hallintojärjestelmää ja paikallishallintoa ennennäkemättömällä tavalla. Uudistuksen myötä hyvinvointialueet muodostavat uuden demokraattisesti hallitun itsehallinnollisen tason kuntien ja valtion rinnalle. Sote-uudistuksen ja uusien hyvinvointialueiden myötä on alkanut hallinto- ja palvelujärjestelmää koskeva suuren mittakaavan muutos. Muutosprosessi ei pääty hyvinvointialueiden aloittamiseen, vaan oikeastaan vasta alkaa siitä. Muutos tulee määrittämään hyvinvointialueiden ensimmäisiä vuosia ja vaikuttamaan samalla kuntien ja valtion toimintaan.

Hyvinvointialueuudistus on merkittävä ja laajamittainen hallinto- ja palvelujärjestelmän muutos. Tämänkaltainen kuntien tehtäväkenttää kaventava muutos vaikuttaa myös peruuttamattomasti kuntiin, niiden rooliin ja oleukseen (Jäntti 2016). Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat olleet keskeinen osa kuntapalveluita. Ne ovat muodostaneet keskimäärin puolet kuntien käyttötaloudsmenoista (STM 2023).

Kuntien palvelujen järjestämisvastuu on uudistuksen myötä kaventunut. Kuitenkin palvelujärjestämiseen kohdistuvista muutoksista huolimatta kunta on edelleen lähimpänä kansalaisia oleva hallinnon taso, johon kansalaiset kohdistavat edelleen monenlaisia odotuksia ja toiveita, myös sellaisia, jotka eivät ole kunnan päätösvallan piirissä. Tämä edellyttää kunnilta kykyä toimia demokratiakanavana, edunvalvojana ja paikallisasiantuntemuksen välittäjänä kuntalaisten ja hyvinvointialueen välillä. (Jäntti 2016.)

Uusi hallintorakenne on ajankohtainen ja mielenkiintoinen tutkimuksen näkökulmasta, sillä sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen uudistuksen yhteydessä puhuttujen palvelujen saatavuuden haasteiden, henkilöstön ja resurssien riittävyyden sekä muiden taloudellisten haasteiden rinnalla demokratian ja julkisen hallinnon kentällä tapahtuva muutos sekä paikallis- että aluetasolla on jäänyt vielä vähälle huomiolle. Erityisesti kuntien demokraattinen rooli ja sen tulevaisuus kaipaavat lisävaloa.

Hallinnollisten uudistusten ohella kuntiin ovat vaikuttaneet myös muut yhteiskunnalliset ja globaalit kehityskulut. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisena kehityskulkuna voidaan mainita demokratian murroskehitys tai jopa kriisikehitys. Erityisesti edustukselliseen demokratiaan liittyy haasteita, kuten äänestysaktiivisuuden laskeminen, kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus sekä äänestämisen eriytyminen (ks. esim. Borg 2013; Sjöblom 2011). Paikallis- ja aluehallinnossa onkin lisätty toimenpiteitä tarjoamalla kansalaisille vaihtoehtoisia tapoja osallistua päätösten valmisteluun sekä päätöksentekoon kansalaisten osallistumisaktiivisuuden sekä poliittisen järjestelmän legitimitetin vahvistamiseksi (Michels & Graaf 2010; Bherer 2010). Tämä kehityskulku on näkynyt myös paikallistasoon kohdistuvina odotuksina yhä moninaisemmista kansalaisten osallistumisen tavoista (Kurkela 2022), ja esimerkiksi viime vuosien aikana monet kunnat ovat kirjanneet osallistumisen toteuttamistavoitteet ja -tavat kunnan strategiaan asiakirjoihin ja ohjelmiin (Väртö & Rapeli 2019).

Lainsäädäntö asettaa sekä kunnille että hyvinvointialueille kansalaisten osallistumisen edistämiseen liittyviä velvoitteita (kuntalaki 410/2015; laki hyvinvointialueesta 611/2021). Laeissa todetaan, että kuntalaisilla ja hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus monipuolisesti osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Lisäksi sekä kuntia että hyvinvointialueita veloitetaan turvaamaan nuorison, ikääntyneen väestön sekä vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksia näille ryhmille osoitettujen vaikuttamistoimielinten kautta.

Tämä tutkimus valaisee kuntien muuttuvaa demokratiaroolia soteuudistuksen kontekstissa ja ajassa, johon liittyy vahvasti demokratian murroskehitys. Kuntademokratian suunnasta ei muutoksen kontekstissa ole selkeää kuvaa. Aiemmassa tutkimuksessa tunnistettu yksi mahdollinen kuntademokratian kehityskulku on, että kuntien roolissa tulee korostumaan vahvemmin edunvalvontarooli, jolloin toiminta kohdistuu oman kunnan ja sen asukkaiden edun puolustamiseen suhteessa hyvinvointialueeseen (Jäntti 2016). Toisaalta kiinnostava kysymys on se, miten hyvinvointiin liittyvät asiat tullaan jatkossa ymmärtämään. Aiemmassa tutkimuksessa on tuotu esiin myös se, että muutos voi mahdollistaa hyvinvointikysymysten laajenemisen sote-palveluista monialaisiksi tai yhteisöllisiksi kysymyksiksi (Jäntti 2016).

Vanhusneuvostot ovat kiinnostava esimerkki havainnollistamaan kuntien demokraatiaroolin muutosta. Sekä kunnissa että hyvinvointialueilla ne ovat lakisääteinen osa päätöksentekojärjestelmää, mutta kuva niiden roolista sekä kunnissa että hyvinvointialueilla on ollut hämärä hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. Tähän kuvaan liittyy sekä riskejä että mahdollisuuksia. Yhdeksi riskiksi tämän tutkimuksen alkaessa tunnistettiin esimerkiksi kuntien vanhusneuvostojen toiminnan kuihtuminen ja laajemmin ikäihmisten asioiden redusoituminen sosiaali- ja terveystoimiin liittyviksi asioiksi. Tämä kiinnittyy kysymykseen kuntalaisten toimintaroolista, tarkemmin ottaen siihen, millaisena toimijana ikäihminen nähdään hyvinvoinnin ja demokratian näkökulmasta. Toisin sanoen, korostuuko roolissa asiakkuus, edunvalvonta vai esimerkiksi aktiivinen kansalaisuus? Toiseksi riskinä voi olla kuntien ja hyvinvointialueiden vanhusneuvostojen jännitteinen suhde.

Tässä raportoitavan tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa kuntien demokraatiaroolin muutoksesta sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen uudistuksen kontekstissa empiirisen aineiston analyysin ja aikaisemman tutkimuksen avulla. Tutkimuksessa on analysoitu kuntien demokraatiaroolin muutosta ja tulevaisuuden näkymiä tarkastelemalla erityisesti vanhusneuvostojen muuttuvaa roolia uudistuksen myötä. Tutkimushankkeen tutkimuskysymyksinä ovat:

- Millaiseksi kuntien vanhusneuvostojen rooli muuttuu hyvinvointialueuudistuksen myötä?
- Millä tavalla vanhusneuvostojen muuttuva rooli heijastelee laajemmin kuntien demokraatiaroolin muutosta?

Seni- ja vanhuuseläkeikässä olevia henkilöitä kuvataan monin eri käsittein. Käytössä olevia käsitteitä ovat esimerkiksi ikääntynyt henkilö, ikääntyvä henkilö, ikäihminen, seni, vanha sekä vanhus. Ikääntymiseen liittyvän moninaisen kokonaisuuden vuoksi ei ole vain yhtä käsitettä, jota käytetään kuvaamaan yksiselitteisesti kaikkia seni-ikässä ja vanhuuseläkeikässä olevia henkilöitä, jolloin eri käsitteitä käytetään melko laajasti ja vaihtelevasti myös alan tutkimuksissa. Saarenheimon ym. (2014) raportissa kuvataan terminologiaan liittyvän käsitteistön moninaisuutta ja määrittelemiseen

liittyviä haasteita. Raportin mukaan ikääntymiseen liitetyillä määritelmillä on yhteys elämänkulkuun ja ikäpolviin. Esimerkiksi käsitys ikäluokasta ja uudesta aktiivisen eläkeläisyyden käsitteestä on muovannut aiemmin valalla ollutta vanhuskuvaa.

Laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (604/2022) todetaan, että ikääntyneellä väestöllä tarkoitetaan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevaa väestöä ja iäkkäällä henkilöllä henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen takia. Kuitenkin seniori- ja vanhuuseläkeikä on ajanjaksollisesti pitkä ajanjakso, joka sisältää erilaisia ikääntymisen vaiheita. Tämän vuoksi tässä raportissa on päädytty laajentamaan seniori- ja vanhuuseläkeikässä olevien määritelmää ikäihmisiksi, jota käytetään tällä hetkellä laajasti ja joka kuvaa toimintakyvyltään monenlaisia henkilöitä hyvin heterogeenisessä ikäryhmässä. Ikäihmisyys ei välttämättä kuitenkaan kuvaa neuvostojen jäseniä kokonaisuutena, sillä vanhusneuvostojen jäsenet valitaan moninaisesti kunnan tekemien linjausten ja käytänteiden mukaan esimerkiksi järjestöjen, poliittisten puolueiden ja vapaan haun kautta. Tämän vuoksi kaikki neuvoston jäsenet eivät itse välttämättä kuulu ikäihmisten ikäryhmään.

Tutkimushankkeen merkitys kuntasektorille ja hyvinvointialueille tulee esiin aiheen ajankohtaisuudessa sote-uudistuksen myötä. Tutkimushankkeen laajempaan tehtävään on ollut tiedon ja ymmärryksen tuottaminen kuntademokratian muutoksesta sekä sen suhteesta uusiin hyvinvointialueisiin. Hankkeen konkreettisempaan tavoitteena on ollut tiedon tuottaminen kuntien vanhusneuvostojen roolista uudistuksen kontekstissa.

Tutkimus on osa Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoittamaa hanketta *Kuntien demokratiarooli muutoksessa: Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen heijastumana*. Hankkeen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa vähäiselle huomiolle jääneestä kuntien demokratiaroolin muutoksesta hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa. Hankkeessa on tarkasteltu kuntien demokratiaroolin muutosta ja tulevaisuuden näkymiä tilanteessa, jossa uudet hyvinvointialueet ovat radikaalisti muuttaneet suomalaista hallintojärjestelmää. Kuntien demokratiaroolin muutos on nähty hankkeessa

laajempaa kehityskulkuna, jota on konkreettisemmin lähestytty tarkastelemalla vanhusneuvostojen muuttuvaa roolia hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa. Tutkimus on toteutettu yhteistyössä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittaman Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -tutkimushankkeen kanssa. HALKO-hankkeen yhtenä tehtävänä on tutkia, minkälainen kunta- ja aluetason kansalaisosallistumisen ja demokratian kokonaisuus Suomeen on hyvinvointialueuudistuksen myötä syntymässä.

2. Kuntien muutos ja kysymys demokratiaroolista

Kansalaisten laajemmat mahdollisuudet osallistua julkiseen päätöksentekoon ovat viime vuosina nousseet yhdeksi keskeiseksi kuntien hallinnan kysymykseksi. Taustalla tässä keskustelussa on puhunta demokratian murroskehityksestä, jopa kriisistä (ks. esim. Kekkonen-Kestilä & Korvela 2017). Tämä murroskehitys näyttäytyy perustavanlaatuisina haasteina, joita edustuksellinen demokratia kohtaa. Nämä haasteet ilmenevät esimerkiksi madaltuneina äänestysprosentteina, mutta myös äänestysaktiivisuuden eriytymiskehityksenä (ks. esim. Kantola ym. 2019).

Kunnissa demokratian murros näkyy vahvasti, sillä suomalaisilla kunnilla on varsin vahva asema niiden itsehallinnollisen aseman ja laajan palveluroolin kautta (Jäntti 2016; Vakkala, Jäntti & Sinervo 2021), vaikka kuntien palvelujen järjestämistä vastuu muuttui merkittävästi hyvinvointialueuudistuksen myötä. Kansalaisten osallistumisen tapojen laajentaminen on nähty yhtenä ratkaisukeinona demokratian ongelmiin. Tämä tarkoittaa keinoja, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua kunnan päätöksentekoon omana itsenään sen sijaan, että heidän roolinsa rajoittuisi ainoastaan vallan delegoimiseen vaaleilla (Nabatchi & Amsler 2014).

2.1. Kuntien roolit muutoksessa

Sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen uudistuksen myötä kuntien rooli on muuttunut. Kuntien palvelurooli on syvälle juurtunut käsitys kunnasta, ja paisunut palvelurooli voikin olla kunnalle merkittävä taakka (Airaksinen ym. 2015; Jäntti 2016). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna vuoden 2023 alusta tapahtunut hyvinvointialueuudistus on muuttanut merkittäväällä tavalla kunnan palvelujen järjestämistä vastuuta ja roolia. Vahva käsitys kunnasta palvelujen järjestäjänä voi johtaa siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen pois

siirtymisen ja kunnan palveluroolin heikkenemisen myötä kuntien merkityksen koetaan pienentyvän ja näivettyvän. Toisaalta muutos voi avartaa kuntakäsitystä palvelukuntakäsityksestä moninaisempaan kuntakäsitykseen, jossa kunnan merkitys ei rakennu niin vahvasti palvelujen järjestämisroolin varaan, vaan laajemmin kunnan merkitykseen ja ydintehtävään elämisen edellytysten luojana. (Jäntti 2016.)

Palvelujen korostunut asema on vaikuttanut myös kuntien rooliin paikallisen demokratian toteutumisen alustana, joka on myös muutoksessa. Muutos näkyy siinä, että paikallisista lähtökohdista kumpuava kokonaisuuden katsominen ja yhteiskunnan kehittäminen ovat monin paikoin korvautuneet asukkaiden etujen ajamisella nimenomaan palveluprosessien kontekstissa. Kunnan etuja ajetaan esimerkiksi suhteessa valtioon sekä palveluja tuottaviin kuntayhtymiin, jolloin kuntien demokratiaroolissa korostuu erityisesti edunvalvontarooli. Tässä edunvalvontaroolissa kunnan tehtävänä on valvoa, että hyvinvointialue säilyttää mahdollisimman hyvät palvelut kunnan asukkaille. Tätä edunvalvontaa voidaan toteuttaa kuntien välisenä yhteistyönä. Demokratiarooliin sisältyy myös ajatus kunnasta asukkaiden yhteisönä, joka kokoaa alueen asukkaat yhteen, tarjoaa asukkaille vaikutuskanavan paikallisissa asioissa, muodostaa perustan identiteetille ja toimii asukkaiden edunvalvojana. (Airaksinen ym. 2015; Jäntti 2016.)

Muutoksen myötä kunnilla on jatkossa keskeinen rooli kuntalaisten toimivan arjen ja elämisen edellytysten luomisessa. Elämisen edellytyksiä luodakseen kunta toteuttaa perustehtäviään hyvinvoinnin edistämisessä, yhteisöllisyyden tukemisessa, demokratiakanavana ja talouden uusintamisessa (Jäntti 2016). Tulevaisuuden kunnille on hahmoteltu erilaisia rooleja, kuten sivistysrooli, elinympäristörooli, elinkeino- ja työllisyysrooli, hyvinvoinnin, osallisuuden ja yhteisöllisyyden rooli, kehittäjäkumppanirooli sekä itsehallintorooli. Näistä erityisesti rooli hyvinvoinnin, osallisuuden ja yhteisöllisyyden rakentajina korostuu entisestään sekä elinympäristörooli ja kehittäjä- ja kumppanuusroolit vahvistuvat. Lisäksi kuntien toiminnan keskiössä tulee yhä vahvemmin olemaan uudistuksen myötä erilaiset kumppanuudet, yhdessä tekeminen ja vuorovaikutus eri toimijoiden kanssa. Kunta voi olla myös yhteisöjen yhteisö, johon kuntalaiset voivat identifioitua ja kiinnittyä eri tavoin. (Valtioneuvosto 2017; Kuntaliitto 2023.)

Kuntien roolit ja tehtävät voivat tulevaisuudessa erilaistua aiemmasta. Kunnat toimivat tälläkin hetkellä erilaisissa toimintaympäristöissä. Kun vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista siirtyi hyvinvointialueille, voivat kunnat miettiä joustavammin strategisia valintoja omia vahvuuksiaan painottaen sekä kuntalaisten toiveita ja tarpeita huomioiden. Toiminnan keskiössä ovat monenlaiset kumppanuudet, yhdessä tekeminen ja vuorovaikutus eri toimijoiden, kuten järjestöjen, elinkeinoelämän, kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten kanssa. Yhteisöllisyys voi nousta näkyvämmäksi osaksi kuntien toimintaa, ja kumppanuuksien kautta pyritään takaamaan niin yhteistyötahojen kuin kunnan toimintaedellytykset ja onnistuminen eri tehtävien hoidossa. (Jäntti 2016.)

Demokratian murroksen ohella sosiaali- ja terveyspalveluiden poisjäänti kuntien tehtävistä vaikuttaa myös kuntademokratiaan. Käsitys hyvinvoinnista sosiaali- ja terveyspalveluja laajempaan asiaan on keskeinen näkökulma kuntien kannalta. Vaikka kunnilla ei ole enää samanlaista roolia sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta, on niillä rooli kansalaisten hyvinvoinnin edistämässä ja tukemisessa. Hallinnollisen uudistuksen jälkeenkin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säilyy kuntien tehtävänä, vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi siirtyivät hyvinvointialueille (laki hyvinvointialueesta 611/2021; laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021). Tällöin oleelliseksi muodostuu sen pohtiminen, mikä on kuntien rooli nyt ja tulevaisuudessa kansalaisten hyvinvoinnin edistämässä muutoin kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden kautta. (Jäntti 2016.)

Hyvinvoinnin edistämisen määrittely kunnissa ei ole yksinkertaista, ja laajasti katsottuna se voi tarkoittaa kaikkea toimintaa, joka lisää hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, vähentää terveysongelmia ja väestöryhmien välisiä terveyseroja, vahvistaa osallisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä (Kattila-koski & Halonen 2018). Majoinen ja Antila (2017) toteavat, että osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen ovat hyvinvoinnin edistämisen keskiössä kunnissa.

2.2. Kansalaisten osallistujaroolit muutoksessa

Hyvinvointialueiden ja kuntien demokraattiseen suhteeseen liittyvät tiiviisti myös kansalaisten moninaiset samanaikaiset roolit sekä se, miten näitä

rooleja painotetaan kulloinkin. Riippuen toiminnasta alueen tai kunnan asukas voi näyttäytyä esimerkiksi (aktiivisena) kansalaisena, asiakkaana, kuttajana, potilaana, veronmaksajana tai äänestäjänä. (Ks. esim. Leeman & Hämäläinen 2016.) Lisäksi hyvinvointialueen ja kunnan välinen suhde voi tuoda esiin myös kansalaisten roolin oman kuntansa edunvalvojana samalla, kun kunta on kuntalaisten edunvalvoja (Jäntti 2016). Ei ole merkityksentöntä, millaisessa roolissa asukas nähdään, kun kyse on osallistumisesta.

Sosiaali- ja terveystalpalveluissa on tyypillisesti korostunut käsitys kansalaisista palvelun käyttäjinä tai asiakkaina, jolloin osallistumisnäkökulmasta on korostunut asiakaslähtöisyyden varmistaminen sekä palvelun järjestämisen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin osallistuminen (ks. esim. Leeman & Hämäläinen 2016; Laitila 2010). Asiakkaiden osallisuudesta on myös säädetty lainsäädännössä (esim. sosiaalihuoltolaki 1302/2014). Asiakkaiden osallistumista voidaan tarkastella kahdella tasolla. Yhtäältä se voi näyttäytyä osallisuutena omia palveluita koskevaan suunnitteluun. Toisaalta se voi kiinnittyä palveluiden suunnitteluun yleisellä tasolla. (Högnabba 2008; Leeman & Hämäläinen 2016.)

Kuitenkin asiakkaan tai palvelunkäyttäjän rooli on ainoastaan yksi näkökulma demokraattisessa keskustelussa. Asiakasroolin rinnalla on myös asukkaiden rooli kansalaisina, joilla on mahdollisuus vaikuttaa laajasti hyvinvoinnin kysymyksiin ja palvelujärjestelmään riippumatta siitä, millaisten palveluiden piirissä he itse ovat. Esimerkiksi vanhusneuvostot ja niiden jäsenet eivät lähtökohtaisesti niille laissa (kuntalaki 410/2015) asetetun tehtävän mukaan profiloitu vaikuttamistoimielimenä palveluiden käyttäjiksi tai asiakkaiksi, vaan niiden roolissa korostuu yleisempään etuun ja palveluiden kokonaisuuteen liittyvä toimijuus.

3. Vanhusneuvostojen rooli osana kunnan hallintaa

Vanhusneuvostot ovat nuorisovaltuustojen ja vammaisneuvostojen ohella lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä niin kunnissa kuin hyvinvointialueilakin. Vaikuttamistoimielinten keskeinen tausta-ajatus on aliedustetuille ryhmille osallistumis- ja vaikuttamisväylän mahdollistaminen ja näin ollen päätöksenteon legitimitietin vahvistaminen (Henriksson & Huttunen 2022). Vanhusneuvostojen perustamista on perusteltu erityisesti väestön ikääntymisellä, myöhäismodernilla eläkeläisyydellä ja huolella demokratian tilasta (Leinonen 2006). Suomi seurasi muiden Pohjoismaiden esimerkkiä vanhusneuvostojen perustamisessa, ja suomalaisten kuntien vanhusneuvostojen alkujuurien voidaan nähdä sijoittuvan 1990-luvun loppupuolelle, jolloin ensimmäiset vanhusneuvostot perustettiin Kruunupyyn ja Luodon kuntiin (Virnes 2014).

Vanhusneuvostot tulivat kunnille lakisääteisiksi vaikuttamistoimielimiksi vuonna 2012, kun laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) säädettiin. Lakisääteistämistä perusteltiin kunnan ikääntyneen väestön ja iäkkäiden kuntalaisten näkemysten ja kunnan ikääntymispolitiikan kohtaamisella (HE 160/2012, 22). Vanhusneuvostot kirjattiin nuorisovaltuustojen ja vammaisneuvostojen tapaan kuntalakiin (410/2015) ja lakiin hyvinvointialueista (611/2021).

Vaikuttamistoimielinten tarkoitus on edustaa tiettyjen väestöryhmien vaikuttamis- ja kuulemiskanavia. Kuntalain (410/2015) mukaisesti vanhusneuvostolla, vammaisneuvostolla ja nuorisovaltuustolla on oikeus osallistua sellaisista asioista päättämiseen, jotka koskevat näiden ihmisryhmien hyvinvointia, terveyttä, opiskelua, elinympäristöä, asumista, liikkumista tai muita asioita. Vastaavasti hyvinvointialuelain (611/2021) mukaan vanhusneuvostolle, vammaisneuvostolle ja nuorisovaltuustolle tai vastaavalle nuorten vaikuttajaryhmälle tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen

toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä asioihin, joilla voisi olla merkitystä heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta.

Kuntalaissa (410/2015) on määritelty tarkemmin ne osa-alueet, joihin vanhusneuvosto voi vaikuttaa. Kunnan vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Toimijoina vanhusneuvostojen ja muiden vaikuttamistoimielinten rooli on ainutlaatuinen, sillä ne eivät ole julkista valtaa käyttäviä luottamushenkilötoimielimiä eikä niillä ole varsinaista päätösvaltaa kuntien tai hyvinvointialueiden päätöksentekoon. Niiden vaikuttaminen perustuu yhteistyöhön poliittisten päättäjien kanssa, lausuntojen kirjoittamiseen sekä lautakunnissa ja muissa toimielimissä edustamiseen (Henriksson & Huttunen 2022). Demokratian näkökulmasta vanhusneuvostojen rooliin liittyy hybridimäisyttä, sillä niiden ei nähdä selvästi edustavan edustuksellista demokratiaa, mutta ei myöskään pelkästään osallistuvan demokratian muotoja. Vanhusneuvostojen jäseniä ei valita vaaleilla, vaan niiden jäsenet edustavat lähes poikkeuksetta erilaisia eläkeläis- tai vanhusjärjestöjä sekä veteraanijärjestöjä ja seurakuntia. (Henriksson & Huttunen 2022; Virnes 2014; Airinen 2021, Miettinen & Parviainen 2017, 20.)

Vaikka kuntalain mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla vanhusneuvosto, kunnat voivat päättää itsenäisesti vanhusneuvostojen ja muiden vaikuttamistoimielinten kokoonpanosta, valinnasta sekä toimintatavoista. Esimerkiksi tämän tutkimushankkeen toteutusvaiheessa kohdekunnista Tampereella on kaupunginhallituksen hyväksymä toimintaohje ja Pirkkalassa sekä Virroilla neuvostojen toimintaa on ohjattu toimintasäännössä (Tampere 2022; Virrat 2022; Pirkkala 2021).

Vanhusneuvostojen rooli voi tilanteesta ja paikkakunnasta riippuen tarkoittaa esimerkiksi esitysten tekemistä, aloitteita ja lausuntoja. Lisäksi oleellinen osa niiden toimintaa ovat asiantuntijuuden tarjoaminen kunnan kehittämiseen, tapahtumien järjestäminen sekä yhteistyö sidosryhmien kanssa. Niiden jäsenet voivat olla esimerkiksi jäsenenä erilaisten hankkeiden työryhmissä ja mukana esteettömyyskartoituksissa (Airinen 2021;

Virnes 2014). Vanhusneuvostojen roolin tarkastelun näkökulmasta on kiinnostavaa, että vanhusneuvostojen lausunnot ovat painottuneet ennen sosiaali- ja terveystalvelujen uudistusta vahvasti pääasiassa sote-palveluihin. Lisäksi neuvosto on usein ollut kiinnittynyt neuvostojen sihteerin tai esittelijän kautta kunnan sosiaali- ja terveystalveluihin. (Ks. esim. Miettinen & Parviainen 2017.) Kuitenkin haaste vanhusneuvostojen osalta näyttäisi kunnissa olleen se, ettei niiden toimintaa tunneta kovinkaan hyvin (Miettinen & Parviainen 2017; Airinen 2021).

Vuoden 2023 alusta alkaen vaikuttamistoimielimiä on ollut myös aluetasolla, kun hyvinvointialuelakiin perustuen lakisääteiset vaikuttamistoimielimet on perustettu kaikille hyvinvointialueille. Samalla kunnallisten vaikuttamistoimielinten toimintalogiikka ja rooli näyttää periytyneen myös hyvinvointialueille ollen lähtökohdiltaan varsin samanlainen kuin kunnissa. Tiensuun ja Jäntin (2023) mukaan hyvinvointialueiden vanhusneuvostojen vaikuttamismahdollisuudet ja toimintaedellytykset vaihtelevat alueittain varsin runsaasti. Esimerkiksi joillakin hyvinvointialueilla vanhusneuvostoille on annettu puhe- ja läsnäolo-oikeudet useaan eri päätöksentekotoimielimeen ja toisaalla niille ei ole annettu puhe- ja läsnäolo-oikeuksia yhteenkään vaikuttamistoimielinten ulkopuoliseen päätöksentekotoimeen. Niin ikään vanhusneuvostojen koot, kokoontumistiheydet ja kokouspalkkiot vaihtelevat alueittain. Lain tasolla kuitenkin edellytetään, että vanhusneuvostot ovat mukana hyvinvointialueiden palvelujen laadun ja riittävyyden arvioimisessa (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista 980/2012; 604/2022).

4. Tutkimuksen kohdeorganisaatiot, toteutus ja menetelmät

4.1. Kohdekunnat ja -hyvinvointialue

Tutkimukseen valittiin kolme erityyppistä tutkimuskuntaa, Tampere, Pirkkala ja Virrat. Lisäksi tutkimuksessa oli mukana Pirkanmaan hyvinvointialue (kuvio 1). Kaikissa kohdekunnissa vanhusneuvostot ovat olleet toiminnassa jo ennen niiden lakisääteistämistä. Kuntien vanhusneuvostot ovat muutoksen näkökulmasta kiinnostava tapausesimerkki siksi, että niiden toiminnassa ovat perinteisesti korostuneet erityisesti sote-palveluihin liittyvät kysymykset, jotka uudistuksen myötä siirtyvät hyvinvointialueille. Tutkimuskuntien ja -alueen valinnalla pyrittiin saamaan monipuolinen ja moninäkökulmainen aineisto, sillä kohdekunnat ovat keskenään hyvin erilaisia.



Kuvio 1. Tutkimuskunnat ja -hyvinvointialue Pirkanmaan kartalla.

Tampere (250 000 as.) on Pirkanmaan maakunnan keskuskaupunki ja Suomen kolmanneksi suurin sekä nopeimmin kasvava kaupunki. Tampere seutukuntineen on Suomen nopeimmin kasvava seutu. Tämän tutkimuksen kohdekunnista Tampereella on kaikista suurin väestötiheys (noin 465 henkilöä neliökilometrillä). Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä on maan keskiarvoa (23,3 %) pienempi Tampereella (19,2 %). Kaupunkikehitystä leimaavat nopean väestönkasvun lisäksi suuret kaupunkikehityshankkeet, kuten vuonna 2021 avautuneet raitiovaunuliikenne ja Nokia Areena. Sosiaali- ja terveyspalveluita on keskitetty Pirkanmaalla ajan myötä jo ennen hyvinvointialueuudistusta kaupungissa sijaitsevan Tampereen yliopistollisen sairaalan (TAYS) Kaupin yksikköihin. Ennen sote-uudistusta Tampere oli suurin omistajaosakas Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä. Hyvinvointialueuudistuksen myötä Tampereella on asukaslukunsa puolesta eniten valtaa Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteossa, sillä 79:stä aluevaltuuston jäsenestä 40 on Tampereelta.

Pirkkala on yksi Tampereen kaupunkiseudun seitsemästä kunnasta, ja siellä asuu noin 20 500 asukasta. Pirkanmaan seutukeskuksen Tampereen välittömässä läheisyydessä sijaitseva Pirkkala on väkilukuunsa suhteutettuna Suomen vetovoimaisin kunta. Kunnan väkiluvun ennustetaan kasvavan seuraavan kahden vuosikymmenen aikana yli 2 000 asukkaalla. Pirkkala on väkirakenteeltaan Suomen kuntakentällä nuorekas, sillä kunnassa asuu paljon lapsiperheitä. (Pirkkala 2023.) Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä on Pirkkalassa 18,4 prosenttia. Aikaisemmin Pirkkala on järjestänyt sosiaali- ja terveyspalveluitansa yhteistoiminnassa Vesilahden kanssa, minkä lisäksi Pirkkala oli ennen hyvinvointialueuudistusta yksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin omistajista. Tämän tutkimuksen tapauskunnista Pirkkalalla on kaikista suotuisin taloudellinen huoltosuhte. Yhtä työssäkäyvää henkilöä kohden on noin 1,2 työtöntä tai työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä.

Virrat on pohjoispirkanmaalainen, 6 400 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee maakunnan reuna-alueella noin tunnin ajomatkan päässä Tampereelta, Jyväskylästä ja Seinäjoelta. Kaupungin väkiluku on laskenut koko 2000-luvun ajan, ja sen ennustetaan laskevan edelleen. Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä on Virroilla 38,4 prosenttia, joka on selvästi maan keskiarvoa suurempi. (Tilastokeskus 2023.) Kaupunki tunnetaan kesäkaupunkina, sillä suuri osa Pirkanmaalla olevista kesämökeistä sijaitsee Virroilla. Kaupunki

kantaa myös Suomen virallisen juhannuskaupungin tittelii. Alueen asukkaille terveystalvueluuta tuottaa aikaisemmin Ruoveden kunnan ja Virtain kaupungin omistuksessa ollut kuntayhtymä Keiturin Sote Oy. Osakeyhtiö jatkaa toimintaansa, mutta sen omistus siirtyi vuoden 2023 alusta Pirkanmaan hyvinvointialueelle (Keiturin Sote 2023). Tutkimuksen tapauskunnista Virroilla on pienin asukastiheys ja väkiluku. Lisäksi taloudellinen huoltosuhde on tapauskunnista kaikista heikoin: jokaista työssäkävyyä henkilöä kohden on melkein kaksi työtöntä tai työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä.

Pirkanmaan hyvinvointialue (Pirha) aloitti toimintansa 1.1.2023 ja on asukasmäärältään Suomen suurin hyvinvointialue. Pirha toimii 23 kunnan alueella, ja alueella asuu yli puoli miljoonaa asukasta. Pirha vastaa julkisista sosiaali- ja terveystalvueluista sekä pelastustalvueluista, kuten perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta, ensihoidosta, palo- ja pelastustoiminnasta, mielenterveys- ja päihdepalvueluista, sosiaalityöstä, vammaispalvuelusta sekä ikääntyneiden palvueluista. Hyvinvointialueella on yhteensä noin 19 000 työntekijää. Pirkanmaan hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet vanhusneuvosto, vammaisneuvosto ja nuorisovaltuusto aloittivat toimintansa helmikuun puolivälissä 2023. Vaikuttamistoimielimille laadittiin kevään 2023 kuluessa työjärjestykset, jotka ohjaavat niiden toimintaa ja määrittelevät vaikuttamistoimielimen tarkoituksen, tehtävät ja toimintakäytännöt. Näissä työjärjestyksissä huomioidaan vaikuttamistoimielimien yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueen välillä sekä edistetään yhteistyötä valiokuntien kanssa. Pirhan vanhusneuvostoon kuuluu 36 jäsentä. Jäseniä on alueen jokaisesta kunnasta väestömäärän perusteella niin, että isoimmasta kunnasta (Tampere) on valittu neuvostoon viisi jäsentä ja pienimmistä, alle 20 000 asukkaan kunnista yksi jäsen.

4.2. Tutkimuksen toteutus ja menetelmät

Tutkimuksen keskeinen aineisto muodostuu kuntien ja hyvinvointialueen vanhusneuvostojen jäsenten ja vastuu- tai asiantuntijaviranhaltijoiden yksilö- ja ryhmähaastatteluilta. Taustatietojen sekä tutkimuskirjallisuuden avulla tutkimusryhmä laati haastattelurungon neljän eri teeman ympärille: 1) uudistuksen vaikutukset vanhusneuvostoon, 2) vanhusneuvostojen rooli ja tehtävät, 3) vanhusneuvostojen asema, yhteistyö ja johtaminen sekä

4) vanhusneuvostojen tulevaisuus. Yksilö- ja ryhmähaastattelujen keskeiset teemat liittyvät siihen, millaisia odotuksia kansalaiset kohdistavat vaikuttamistoimielimien rooliin ja suhteeseen kuntaan ja hyvinvointialueeseen sekä miten vaikuttamistoimielimien rooli näyttäytyy ja heijastelee laajemmin kuntien demokratiaroolin muutosta. Lisäksi aineistoa kerätessä pyrittiin selvittämään näkemyksiä, pelkoja, huolia, toiveita sekä odotuksia, joita liittyy vanhusneuvostojen rooliin demokratianäkökulmasta.

Yksilöhaastatteluja toteutettiin huhti–kesäkuun 2023 aikana yhteensä kahdeksan (taulukko 1), ja niiden kohderyhmänä olivat kuntien ja hyvinvointialueen keskeiset työntekijät ja viranhaltijat, jotka ovat avainasemassa vanhusneuvostojen ja osallisuuden näkökulmasta. Heillä ajateltiin olevan erityistä tietoa vanhusneuvostojen aseman ja roolin muutoksesta. Yhdessä yksilöhaastattelussa oli paikalla kaksi haastateltavaa haastateltavien omasta toiveesta, eli yksilöhaastatteluihin osallistui yhteensä yhdeksän henkilöä. Haastattelut toteutettiin ja tallennettiin Microsoft Teamsin välityksellä, ja ne olivat keskimäärin 56 minuutin mittaisia. Litteroitua aineistoa yksilöhaastatteluista syntyi 65 sivua. Tässä raportissa näiden haastattelujen sitaateissa käytetään yhdenmukaisuuden ja tunnistamattomuuden varmistamisen vuoksi viranhaltija-termiä huolimatta haastateltavan työntekijä- tai viranhaltijastatuksesta, roolista tai tehtävästä organisaatiossa.

Fokusryhmähaastattelut vanhusneuvostoille toteutettiin jokaisessa tutkimuskohteen organisaatiossa, ja niitä oli yhteensä neljä. Fokusryhmähaastattelut toteutettiin kasvokkain huhti–toukokuussa 2023, ja ne olivat keskimäärin 88 minuutin mittaisia. Fokusryhmähaastatteluihin osallistui yhteensä 18 henkilöä. Fokusryhmähaastattelut tallennettiin, ja litteroitua aineistoa syntyi 57 sivua. Fokusryhmähaastattelut mahdollistivat vanhusneuvostojen sisäiset keskustelut, joissa yhteisesti tuotettiin monipuolisia kuvauksia ja käsityksiä.

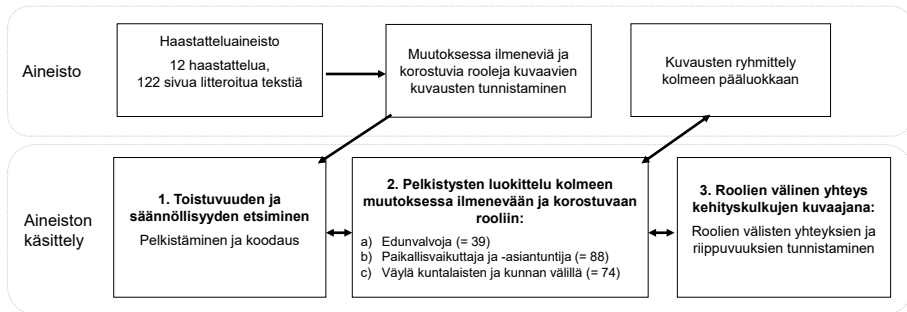
Taulukko 1.

Yhteenveto haastatteluaineistosta

Aineisto	Organisaatio	Osallistujia	Haastattelun kesto	Litteroitu sivumäärä
Yksilöhaastattelu 1	Hyvinvointialue	1	90 min	11
Yksilöhaastattelu 2	Hyvinvointialue	1	59 min	6
Yksilöhaastattelu 3	Hyvinvointialue	1	67 min	9
Yksilöhaastattelu 4	Kunta	1	32 min	5
Yksilöhaastattelu 5	Kunta	1	40 min	6
Yksilöhaastattelu 6	Kunta	1	44 min	7
Yksilöhaastattelu 7	Kunta	1	48 min	6
Parihaastattelu 8	Kunta	2	69 min	15
Yhteensä	8 haastattelua	9 henkilöä	449 min	65
Fokusryhmähaastattelu 1	Hyvinvointialue	5	116 min	15
Fokusryhmähaastattelu 2	Kunta	4	69 min	14
Fokusryhmähaastattelu 3	Kunta	5	93 min	15
Fokusryhmähaastattelu 4	Kunta	4	74 min	13
Yhteensä	4 fokusryhmähaastattelua	18 henkilöä	352 min	57
Yhteensä koko aineisto	12 haastattelua	27 henkilöä	Kokonaiskesto 801 min	122 litteroitua sivua

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa keskusteltavat teemat olivat ennalta määriteltyjä mutta joissa varsinaisten kysymysten ja teemojen järjestys saattoi vaihdella. Teemahaastattelut mahdollistivat syvemmän perehtymisen tutkimusaiheeseen, ja niissä saatiin kuuluviin tutkimuskohteen näkemykset ja kokemusperäinen tieto.

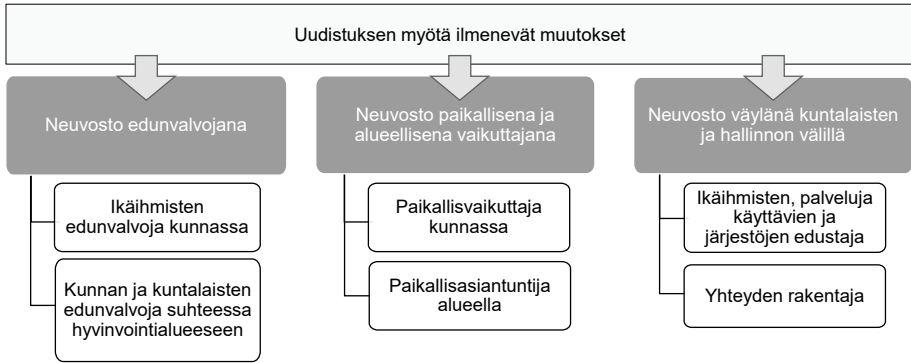
Yksilö- ja fokusryhmähaastatteluaineistojen analysointi toteutettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä ATLAS.ti-ohjelmaa hyödyntäen. Kaikki haastattelut analysoitiin anonymieinä eikä yksittäistä haastateltavaa tai fokusryhmää voi tunnistaa vastauksista. Analysoinnissa litteroitu aineisto käsiteltiin ensin alkuperäisilmaisujen pelkistämällä esittäen tutkimusongelman mukaisia kysymyksiä muutoksessa ilmenevistä ja korostuvista rooleista (kuvio 2).



Kuvio 2. Analyysiprosessin kuvaus

Samaa kuvaavat pelkistetyt ilmaukset yhdistettiin samaan kategoriaan (alaluokka) ja kullekin kategorialle annettiin sisältöä kuvaava nimi. Analyysiä jatkettiin yhdistämällä samansisältöiset alaluokat toisiinsa ja muodostamalla niistä edelleen yläluokkia ja niitä edelleen yhdistämällä pääluokkia. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Pelkistysten luokittelun myötä muodostuvat tutkimuksen keskeiset kolme muutoksessa ilmenevää ja korostuvaa roolia, joita esitellään seuraavissa luvuissa.

Hyvinvointialueuudistuksen tuomat kuntien tehtävien muutokset heijastuvat muutoksina vanhusneuvostojen rooliin, asemaan ja toimintaan. Haastatteluaineiston perusteella merkittävimmät uudistuksen tuomat muutokset neuvostojen roolissa ja asemassa nostavat esiin erityisesti neuvostojen edunvalvojan, paikallisen vaikuttajan ja kuntalaisten ja hallinnon välisenä väylänä toimimisen roolit (kuvio 3). Näihin muuttuviin rooleihin liittyy sisällöllisiä, rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia, joilla on vaikutusta neuvostojen uudelleen muotoutuvaan asemaan kunnassa.



Kuvio 3. Vanhusneuvostojen muutoksessa ilmenevät ja siinä korostuvat roolit

Kuntien vanhusneuvostojen rooliin liittyy hyvinvointialueuudistuksen tuomia muutoksia sekä sen synnyttämiä odotuksia ja toiveita. Samaan aikaan, kun uudistus väistämättä uudistaa myös neuvostojen roolia ja asemaa, synnyttää se mahdollisuuden uudistaa ja kirkastaa neuvostojen roolia kunnissa.

Luvuissa 5–7 on kuvattu, millaiseksi vanhusneuvostojen rooli muuttuu hyvinvointialueuudistuksen myötä ja millaiset roolit uudistuksen myötä korostuvat. Luvussa 8 kuvataan, miten nämä keskeisimmät tutkimustulokset vanhusneuvostojen roolin muutoksesta heijastavat laajemmin kuntien demokraatiaroolin muutosta.

5. Vanhusneuvosto edunvalvojana

Ensimmäisenä muutoksen keskellä olevana neuvostojen roolina näyttäytyy edunvalvojan rooli. Tämä ilmenee neuvostojen roolina ikäihmisten edunvalvojana kunnassa sekä uutena roolina kunnan edunvalvojana suhteessa hyvinvointialueeseen.

Edunvalvonta on ollut jo ennen muutosta neuvostojen keskeinen rooli kunnassa siten, että neuvostot ovat toimineet ikäihmisten edunvalvojina. Kuten lainsäädäntö, myös haastatteluaineisto korostaa, että neuvostoilla hyvinvointialueuudistusta ennen ja sen jälkeen tulee olla lainmukainen mahdollisuus vaikuttaa kunnan vastuulla oleviin asioihin, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön elinolosuhteiden ja palvelujen kannalta. Muutoksen myötä tämä rooli laajenee ja uudelleen asemoituu kunnan sisällä, mitä kuvataan luvussa 5.1.

Merkittävä muutos edunvalvojan rooliin syntyy suhteessa hyvinvointialueeseen. Odotuksena on mahdollisuus päästä vaikuttamaan kunnasta käsin hyvinvointialueen palveluihin ja linjauksiin, joilla on merkitystä kunnan ikäihmisten näkökulmasta. Tämä uusi rooli uuden hallinnontason myötä näyttäytyy ennen kaikkea roolina, johon suuntaan neuvosto haluaa toimintaansa suunnata, vaikka kunnan vanhusneuvostoilla ei ole virallista asemaa hyvinvointialueella. Tätä uudistuksen myötä syntynyttä roolia kuvataan tarkemmin luvussa 5.2.

5.1. Ikäihmisten edunvalvoja kunnassa

Vanhusneuvostojen keskeinen rooli on toimia kunnan ikäihmisten edunvalvojana suhteessa kunnan palveluihin, suunnitelmiin, päätöksentekoon ja toimintaan. Haastatteluaineiston perusteella neuvostojen keskeisenä edunvalvonnan tehtävänä on edistää ikäihmisten äänen kuulumista kunnassa sekä toimia heidän äänitorvena.

”... vanhusneuvostojen tärkein tehtävä on nimenomaan olla ikäihmisten äänitorvena, on se sitten positiivista tai negatiivista.” (Viranhaltija)

”Mä oon ajatellu tälle kansankielellä sanottuna, että vanhusneuvosto on semmonen elin, joka vähän huolehtii iäkkäiden ihmisten asioista kunnan hallinnossa.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Edunvalvonta on ollut jo ennen muutosta neuvostojen keskeinen rooli. Haastateltavat kuvaavat, että neuvostot ovat toteuttaneet edunvalvontaa lausun-
noin ja aloittein sekä nostamalla ikäihmisten näkökulmaa esiin, ottamalla
kantaa, antamalla muistutuksia, kertomalla mielipiteitä sekä saamalla tietoa
ajankohtaisista ja päätöksenteossa olevista asioista. Nämä edunvalvontaroolin
toteutumismuodot pysyvät ennallaan uudistuksen keskellä ja sen jälkeen.

”Ja he antaa tarvittaessa lausuntoja, tekee ehdotuksia ja aloitteita asioissa,
joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin kannalta... Niin
muistutuksiin ja lausuntoja, niin tulee todella asiantuntevia ja sellasia et
ikäihmiset huomioivia, et siellä ihan oikeesti otetaan asioihin kantaa.”
(Viranhaltija)

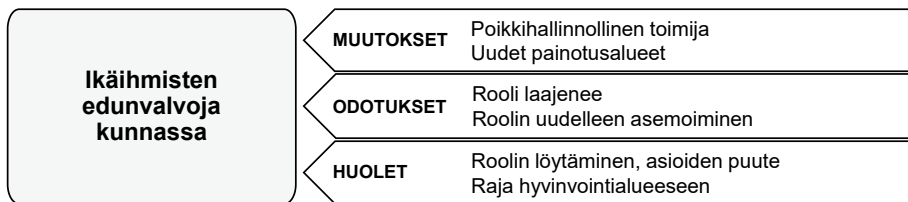
”Kyllä me mielellään otetaan kantaa ja yritetään päästä vaikuttamaan
kaupungilla päätettäviin asioihin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Haastatteluaineiston perusteella ennen hyvinvointialueuudistusta kunnissa
oli tyypillistä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen ikäihmisten palvelut olivat
ohjanneet ja johtaneet myös laajemmin ikäihmisiin liittyviä asioita ja nii-
den edistämistä. Tiiviin yhteyden takia neuvostojen käsittelemissä asioissa
aiemmin painottuivat ikäihmisten palvelut, linjaukset, uudistukset ja suun-
nitelmat. Tästä aineistossa kertoo esimerkiksi se, että suurimmassa osassa
kohdeorganisaatioista neuvostojen sihteeri sijaitsi organisatorisesti sosiaa-
li- ja terveyspalveluissa ja neuvostojen keskeisimmät yhteistyötahot olivat
sosiaali- ja terveyspalvelujen vastuuviranhaltijat ja asiantuntijat.

”... et aikasemmin on ollut tosi vahvasti noi ikääntyneiden palvelut
kunnassa, minkä kanssa on toimittu.” (Viranhaltija)

”Että ne on niitä semmosia terveydenhuollon ja sosiaalipuolen asioita, mitä hirveen paljon käsiteltiin ja keskusteltiin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Organisatoriseen sijaintiin liittyvä muutos jo itsessään johtaa neuvoston roolin ja aseman muutokseen. Vanhusneuvostojen edunvalvontaroolissa on tapahtumassa uudistuksen myötä merkittävä sisällöllinen muutos, jossa neuvostojen toiminta uudelleen suuntautuu sosiaali- ja terveyspalvelujen painotteisuudesta muuttuneen kunnan vastuulla oleviin tehtäviin. Neuvostolla jatkuukin edunvalvojan rooli suhteessa kunnan tehtäviin, mutta valvonnan kohteena oleva kokonaisuus muuttuu merkittävästi uudistusta edeltävästä ajasta. Kunnan ikäihmisten edunvalvojaroolissa keskeisimmät muutokset liittyvät neuvostojen uuteen poikkihallinnolliseen asemaan kunnassa sekä roolin uudelleen painottumiseen kunnan tehtävien uudistuessa (kuvio 4).



Kuvio 4. Kunnan ikäihmisten edunvalvontarooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Kunnan tehtäviin liittyvien muutosten myötä neuvostojen asema muuttuu vahvemmin poikkihallinnolliseksi, eli neuvosto toimii laajasti kunnan eri toimialojen ja tehtävien keskellä. Tästä esimerkkinä on se, että tutkimuksen kohdeorganisaatiossa on tehty organisatorisia muutoksia vanhusneuvostojen hallinnollisen sijainnin ja osoitetun sihteeripanoksen osalta. Joissakin kunnissa neuvosto on siirretty keskushallinnon alaisuuteen yksittäisen toimialan sijaan. Muutoksella on haluttu varmistaa neuvostojen mahdollisuus laaja-alaiseen edunvalvontaroolin toteutumiseen sekä läpileikkaavaan toimintaan.

”... kun aiemmin esimerkiksi vaikka vanhusneuvostojen sihteerinä on toiminu sieltä ikääntyneitten palveluista oleva henkilö. ... mutta nyt taas, kun meillä on täällä keskushallinnossa sitten vaikka vanhusneuvostojen sihteerinä toimiva taho. Että käytännössä ehkä se tieto menee nyt jotenkin vähä tietyllä tavalla eri tavalla laajemmalle.” (Viranhaltija)

Tällaiset organisatoriseen sijaintiin liittyvät muutokset luovat mahdollisuuksia vahvistaa neuvostojen poikkihallinnollista roolia kunnan ikäihmisiä koskevissa kysymyksissä. Uudistuksen myötä painottuva poikkihallinnollinen rooli edellyttää neuvostolta laajojen ja monisyisten asioiden haltuunottoa, kunnan toiminnan tuntemusta sekä kunnan päätöksentekoprosessin tuntemusta. Neuvostojen tulee ottaa uudessa roolissa haltuun kunnan laajentuvan tehtäväkentän monialainen kokonaisuus ja tunnistaa sen osalta ne asiat, jotka koskettavat erityisesti ikäihmisiä. Tämä tarkoittaa, että neuvosto ja sen työskentelyä mahdollistavat asiantuntijat hahmottavat kunnan vastuulla olevien tehtävien yhteyden kunnan ikäihmisiin laaja-alaisesti.

”Ja siinä samassa esitellään kunnan kulttuuripalveluja... nii nyt on jo tullut, että aivan totta, meillä on näitäkin palveluita, voiskohan näitä tehdä ikäihmisille soveltuvaksi näin ja näin. Eli jotenkin heti hahmotetaankin, et mitä kaikkea muuta on, ja mitä on sen yhteys siihen hyvinvointiin, ja miten voitaisi muulle iäkkäälle väestölle tarjota niitä mahdollisuuksia.”
(Viranhaltija)

Haastatteluissa korostuu näkemys siitä, että uudistuneessa kunnassa, jossa ikäihmisten sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siirtyneet hyvinvointialueille, kunnan ikäihmisten asiat koskettavat usein myös laajemmin kuntalaisia, tai toisin päin, laajasti kuntalaisia koskevat asiat koskettavat lähtökohtaisesti myös ikäihmisiä. Tämä tarkoittaa, että ikäihmisiä koskevia asioita ei ole niin selkeästi erotettavissa kunnan palveluista kuin ennen hyvinvointialueuudistusta. Kun aiemmin sosiaali- ja terveyspalveluissa oli erikseen nimetty ikäihmisten palvelukokonaisuus, kohdentui useassa kunnassa neuvostojen yhteys kunnan toimintaan ja päätöksentekoon näiden palvelujen kautta. Koska tätä selkeää kohdennettua palvelujen kokonaisuutta ei enää kunnissa ole,

tarkoittaa se osalle neuvostoista isoa ja merkittävää muutosta sekä toimintaan että rooliin nähden.

”Nyt ehkä on hyvä vaihe siinä, että pystytään nyt rohkasee siihen, että myös semmosissa asioissa, mitkä ei liity niihin ikäihmisten palveluihin suoraan, niin vanhusneuvosto vois ottaa sitten uudenlaista roolia.” (Viranhaltija)

Sen lisäksi, että kunnan vastuulla olevissa palveluissa ja toiminnassa ei enää ole niin selkeästi erotettavissa vain ikääntyneille kohdennettuja kokonaisuuksia, ikääntymiseen liittyvät tarpeet ja kysymykset myös usein nivoutuvat ja ovat yhteneväisiä muiden kuntalaisryhmien tarpeisiin. Neuvostot ovat jo aiemmin olleet mukana esimerkiksi esteettömyyskartoituksissa, jolloin esimerkiksi esteettömyyden, saavutettavuuden ja saatavuuden tarpeet koskettavat ikäihmisten lisäksi laajemmin kaikkia toimintakyvyltään rajoittuneita. Tämän vuoksi esimerkiksi vammaisneuvostojen roolissa nähdään aiempaa vahvempaa yhteyttä vanhusneuvostojen rooliin erityisesti tiettyjen erityiskysymysten osalta.

”Siellä on tietysti nämä toimintakykyyn, esteettömyyteen, esteettömään liikkumiseen, helppoon liikkumiseen, helppoon asiointiin, digitaalisiin saavutettavuuteen, tämän tyyppisiin asioihin liittyvät jutut, mitkä on nyt sitä vammaisneuvostojen ihan ydintä.” (Viranhaltija)

Vaikka esteettömyyden, saavutettavuuden ja saatavuuden teemat yhdistävät vanhus- ja vammaisneuvostoa, haastatteluaineistossa on kuitenkin yllättävää se, miten ohuena eri neuvostojen välinen yhteys näyttäytyy. Viranhaltijoiden puheessa yhteys neuvostojen välillä tunnustetaan, mutta vanhusneuvostojen jäsenten puheessa ei mainittu yhteisiä rajapintoja tai vammaisneuvostoa toimijana. Neuvostojen toiminnat näyttäytyvätkin tämän aineiston valossa vielä toisistaan eriytyneiltä, vaikka niiden edustamien kuntalaisten tarpeet osin kohtaavat.

Neuvostojen edunvalvontarooli suuntautuu tulevaisuudessa konkreettisiin asioihin vaikuttamisena, kuten kaavoitukseen, kunnan vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen, liikenteeseen ja rakennettuun ympäristöön liittyvinä lausuntoina, kannanottoina ja päätöksenteon eri vaiheisiin osallistumisena.

Painotus ei suoranaisesti ole uusi, sillä monessa kunnassa neuvostot ovat jo aiemmin ottaneet näihin kantaa. Uudistuksen myötä kuitenkin tunnustetaan, että neuvostoilla jää tähän paremmin aikaa ja siihen tulee panostaa muutoksen myötä vahvemmin ja selkeämmin.

”Ja meidän tehtävä on myös kehittää ja edistää ikäihmisten paitsi palveluja, mutta myös tavallaan niitä elinoloja, näitä asuinympäristöjä ja mahdollisuuksia ylipäätään mitä kunnassa on.” (Viranhaltija)

”Kunhan me vaan nyt ohjelmoidaan, meillä riittää ihan... sitten sinnehän jää liikenne ja monia muita tälläisiä, kaavotuskysymykset ja vanhustalojen määrä, sijainti ja niin edelleen. Kyllä meille jää hirveesti tehtävää tähän, jos vaan fokusoidaan.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Muutoksen myötä myös neuvostojen rooli ennaltaehkäisevän toiminnan ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuuksissa, kuten kulttuuripalveluissa ja harrastamisessa, korostuu aiempaa enemmän. Tämä tehtäväkenttä nähdään laajana ja kaikkea elinympäristöä ja palveluja koskevana kokonaisuutena, johon neuvostot haluavat vaikuttaa. Niihin panostaminen neuvostojen toiminnassa nähdäänkin jatkumona aiemmin vahvasti käsillä olleisiin sosiaali- ja terveystalouteihin, joissa neuvostojen keskeisenä tehtävänä oli huolehtia ja seurata osana terveystalouteita myös kunnan ikäihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumista kunnan palveluissa ja toiminnassa. Hallinnollisen uudistuksen jälkeenkin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säilyy kuntien tehtävänä, ja uudistuksen myötä tämä tehtävä nousee esiin myös neuvostoihin liittyvässä puheessa.

”Kyllähän se voi sitä hyvinvoinnin edistämisestä, mikä olisikin tärkeitä, elinympäristöön ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät kysymykset, niin vielä enemmän korostaa tässä roolissa.” (Viranhaltija)

”Että kyllähän se tämä osallisuus on semmonen, mikä meitäkin koskettaa hyvin läheltä. Että just ikäihmisiä, että monet aattelee, että no en mä viitti, ei tämä mua koske, mutta pienelläkin jutulla voi saada jotain aikaseksi.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Edunvalvonnan uudelleen suuntaaminen ja poikkihallinnollisen roolin saaminen ei kuitenkaan ole helppoa. Huolena ikäihmisten edunvalvontaan kunnassa liittyy vielä uuden roolin löytäminen sekä epäselvä rajapinta hyvinvointialueeseen. Joissakin vanhusneuvostoissa on muutoksen jälkeen syntynyt hetkeksi käsiteltävien asioiden ja keskusteluaiheiden tyhjiö. Haastateltavat nostivat esiin sen, että osalle vanhusneuvostojen jäsenistä on epäselvää, millaiset asiat ovat jatkossa kunnan vastuulla ja miten se niihin pääsee vaikuttamaan. Muutos kuitenkin nähdään neuvostojen toimintaa uudistavana mahdollisuutena, jossa on samalla välttämätöntä tunnistaa yhteys hyvinvointialueeseen ja sen vanhusneuvostoon. Poikkihallinnollisuuden vahvistuminen edellyttää neuvostoilta kykyä ajatella uudella tavalla ja löytää edunvalvontaroolin uudenlaista toteuttamista ja asemaa.

”Et siellä on paljon sellasta vähä, että naureskellaan, että mistäs nyt puhutaan, kun ei enää olekaan niistä palveluista keskustelua, mistä yleensä on keskusteltu. Eli käytännössä kyllä näkisin, että se rooli on muutoksessa nyt aika vahvasti, mikä toisaalta on hirveen hyväkin.” (Viranhaltija)

5.2. Kunnan ja kuntalaisten edunvalvoja suhteessa hyvinvointialueeseen

Kunnan vanhusneuvostojen edunvalvontarooli suuntautuu kunnan toiminnan lisäksi hyvinvointialueeseen. Keskeisin muutos hyvinvointialueuudistuksen myötä on se, että vanhusneuvostolle tulee uusi hallinnon taso, hyvinvointialue, edunvalvonnan piiriin, kuitenkin ilman virallista asemaa tai roolia. Tämä näyttäytyykin roolina, jossa neuvostolla itsellään on tavoitteena päästä vaikuttamaan hyvinvointialueiden palveluihin ja päätöksentekoon ikäihmisiin keskeisesti vaikuttavissa asioissa oman kunnan ja kuntalaisten näkökulmasta (kuvio 5).



Kuvio 5. Kunnan ja kuntalaisten edunvalvontarooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Kuntien vanhusneuvostot kytkeytyvät virallisesti hyvinvointialueen neuvostoihin lainsäädännön kautta. Hyvinvointialueiden vanhusneuvostoihin valitaan jäsenet hyvinvointialueita koskevan lain 32 §:n mukaisesti hyvinvointialueen kunnissa toimivien vanhusneuvostojen jäsenistä. Haastatteluaineiston perusteella kunnan vanhusneuvostosta valitun jäsenen nähdään edustavan hyvinvointialueen vanhusneuvostossa ensisijaisesti omaa kuntaa ja toimivan hyvinvointialueen neuvostossa ensisijaisesti oman kunnan edustajana. Tätä oman kunnan edustamista ja etujen ajamista vahvistaa ennen kaikkea lakiin kirjattu hyvinvointialueen neuvoston jäsenten valintamenetely. Sen nähdään haastateltavien puheessa vahvistavan sitä käsitystä, että kunnan neuvostojen jäsenet edustavat ensisijaisesti omaa kuntaa ja ovat tämän puolestapuhujia ja edunvalvoja alueellisessa neuvostossa.

”Tässä hyvinvointialueen vanhusneuvostossa he edustavat kuntaa, elikkä kunnat on nimennyt edustajansa.” (Viranhaltija)

”... että millä mandaatilla ollaan vanhusneuvostossa, kun [kunta] asettaa ne tällä tavalla, että mä oon kunnan edustajana.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Oman kunnan edustamisen lisäksi hyvinvointialueen neuvostojen jäsenten nähdään toiseksi edustavan oman kunnan ikäihmisiä ja kolmanneksi oman kunnan neuvostoa, joiden edunvalvojina he toimivat alueellisessa neuvostossa. Kunnan, kuntalaisten ja oman kunnan neuvostojen edustaminen nouseekin vahvemmin aineistosta esiin kuin koko hyvinvointialueen ikäihmisten edustaminen. Tämä on merkille pantavaa siksi, että se kuvaa kunnan neuvostojen jäsenten suhdetta alueellisessa neuvostossa edustamiseen ja etujen ajamiseen alueellisessa kontekstissa.

”Siis minä edustan kaikkia [kunnan] ikäihmisiä ja toivon saavani hyvän kontaktin suoraan tuonne [hyvinvointialueeseen].” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”Mutta edustavat kuitenkin sitä kunnan vanhusneuvostoa, että ovat sielläkin vanhusneuvostojen jäsenenä.” (Viranhaltija)

Oman kunnan edustamiseen liittyvä havainto näkyy konkreettisesti haluna ajaa oman kunnan etua hyvinvointialueen palveluihin liittyvissä kysymyksissä. Vaikka hyvinvointialueuudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät pois kunnan vastuulla olevista palveluista, nähdään kunnan vanhusneuvostoilla olevan silti myös tulevaisuudessa keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen edunvalvojana ja -valvonnassa. Muutos ei näytä vähentävän kunnan neuvostojen edunvalvontaroolia suhteessa sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaan päinvastoin jopa lisäävän edunvalvonnan tarvetta hyvinvointialueuudistuksen myötä.

”Että siinä mielessä loppujen lopuksi meillä on enemmän sote-asioita nyt [kunnan] vanhusneuvostolla valvottavana, kun mitä oli aikasemmin.” (Viranhaltija)

Konkreettisena esimerkkinä tästä on se, että kunnan vanhusneuvostojen kokouksiin ovat kaikissa kohdekunnissa uutena säännöllisesti käsiteltävinä asioina nousseet hyvinvointialueen asiat. Kuntien neuvostojen jokaisessa kokouksessa käsitellään hyvinvointialueen asioita, joissa neuvostojen jäsenet käyttävät säännöllistä keskustelua hyvinvointialueen linjauksista ja palveluista sekä seuraavat aktiivisesti hyvinvointialueen palvelujen kehittymistä. Tämä kertoo, että edelleen hyvinvointialueuudistuksen jälkeenkin kunnan vanhusneuvostoilla on tarve ja halu vaikuttaa ikäihmisten saamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Ne nähdään kunnan ikäihmisten näkökulmasta keskeisinä palveluina, jotka vaikuttavat kunnassa ikäihmisten arkeen ja elämään. Neuvostot etsivät keinoja ja odottavat, että ne voivat vaikuttaa hyvinvointialueen palveluihin, vaikka niillä ei ole virallista mandaattia tai asemaa hyvinvointialueella.

”Meillä on erikseen vakiopykälä, et hyvinvointialueen vanhusneuvostojen ajankohtaiset asiat.” (Viranhaltija)

”... se, että hyvinvointialue on tullut ja siellä on oma vanhusneuvosto mun mielestäni kuitenkin poista meiltä vastuuta ja oikeutta ottaa kantaa niihinkin asioihin, sote-asioihin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Vaikuttamismahdollisuudet aiheuttavat kuitenkin huolta. Koska kunnan vanhusneuvostoilla on virallisesti vain jäsenten kautta syntyvä yhteys hyvinvointialueeseen, vaikutusmahdollisuuksia hyvinvointialueen toimintaan kuvataan reaktiivisina ja neuvoston nähdään voivan enimmillään vaikuttaa ilmi tuleviin ja usein jo käsittelyssä oleviin asioihin. Kunnan neuvostoilla on huoli heidän äänensä kuulumisesta hyvinvointialueella ja jalansijan saamisesta asioihin vaikuttamiseen. Huolena edunvalvojan roolissa näyttäytyy aineiston perusteella vaikutusmahdollisuuksien väheneminen ja kunnan äänen heikko kuuluminen hyvinvointialueen linjauksissa ja päätöksenteossa.

”Nyt me vaan odotetaan, että mitä me saadaan. Mitäs taas tuli. Tyhjä tuli.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Hyvinvointialueen vastuulla oleviin sosiaali- ja terveystalouteen kohdentuvan edunvalvonnan lisäksi kunnan vanhusneuvostojen suhde hyvinvointialueen neuvostoon on tutkimushetkellä epäselvä, ja huolena oli epäselvyyden jatkuminen. Roolien epäselvyyden taustalla näyttää olevan sekä edellä mainittu kunnan neuvostojen halu käsitellä ja vaikuttaa edelleen hyvinvointialueen palveluihin että neuvostojen rajapinnalle asettuvat asiat. Tämän taustalla voi olla myös uudistuksen vaihe tutkimushetkellä, sillä neuvostojen yhteistyön ja toimintamallien tavat toiminnassa, asioissa ja rooleissa ovat vielä kesken ja osin rakentumatta kuntien ja hyvinvointialueen neuvostojen välillä.

”Siis tähän on nyt semmoinen hankala asia, ja kun meillä nyt on sekä kuntien vanhusneuvostoilla ja ... hyvinvointialueen vanhusneuvostolla pikkuisen itsekkin ollut tässä sitä hakemista, että mitkä tehtävät kuuluu kummallekin.” (Viranhaltija)

”... me ollaan tietyllä tavalla ehkä odottavalla kannalla myös, koska ei ole mitään selvää rajaa näille asioille... että mitä on esimerkiksi ennaltaehkäisevä hyvinvointityö, jota meidän pitää tehdä kunnassa.”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Riskinä rajanvedon ja yhteistyötapojen epäselvyyden jatkuessa nähdään sekä päällekkäisten asioiden käsittely että vastaavasti joidenkin asioiden väliin putoaminen. Päällekkäisyyden osalta riskinä on samojen asioiden käsittely, joka voi johtaa neuvostojen toiminnan ja vaikuttamisen tehottomuuteen ja resurssihukkaan. Kunnan neuvostoissa käsitellään säännöllisesti hyvinvointialueen neuvostojen asioita, mutta myös alueelliseen neuvostoon haluttaisiin viedä paikallisia asioita. Toisena riskinä nähdään asioiden väliin putoaminen, sillä molempien neuvostojen toimintaa linjataan sekä kunnassa että hyvinvointialueella niin, ettei huomata rajapinnalle asettuvia asioita. Se voi johtaa edunvalvonnan heikkenemiseen ja neuvostojen välisen toiminnan eriytymiseen. Tämän riskin takia neuvostojen roolissa nähdään tärkeänä, että tiedonkulku neuvostojen välillä on aktiivista ja saavutettavaa, ja myös samojen asioiden käsittely molemmissa neuvostoissa nähdään tärkeänä ja hyvänä.

”Se päällekkäisyshaaste on nyt tässä tietysti, että nouseeko sieltä tehottomuus, et jotain asioita käsitellään molemmissa, sekä hyvinvointialueen että kunnan omassa vammais- tai vanhusneuvostossa, ja sitten se ei välttämät löydä kummastakaan paikkaansa tai sitten tehdään päällekkäisyyttä. Toisaalta semmosten asioiden väliinputoaminen on toinen riski, et jos on jotenkin sitä, että no ei tää kuulu kyllä hyvinvointialueelle, mutta ei kuulu kyllä kunnallekaan enää, et se on tietysti yks riski.”
(Viranhaltija)

6. Vanhusneuvosto paikallisena ja alueellisena vaikuttajana

Haastatteluaineiston perusteella vanhusneuvostojen muutoksen toinen keskeinen rooli, johon kohdistuu uudistuksen myötä muutoksia, on neuvostojen rooli paikallisena ja alueellisena vaikuttajana. Nämä muutoksessa korostuvat roolit kytkeytyvät ensisijaisesti neuvostojen rooliin suhteessa kunnan ja hyvinvointialueen päätöksentekoon.

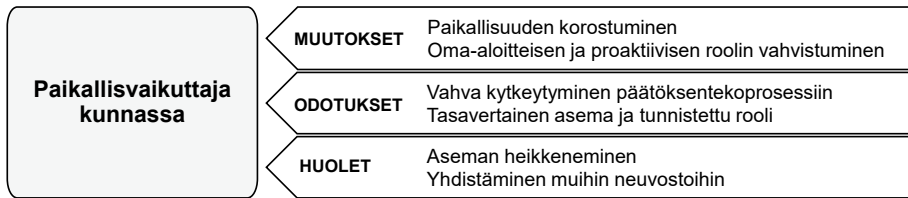
Kunnassa neuvostojen keskeinen rooli suhteessa päätöksentekoon on vaikuttaa paikallisiin asioihin kytkeytymällä päätöksentekoprosesseihin ja vaikuttamalla kunnassa suunniteltaviin, linjattaviin ja päätettäviin asioihin. Paikallisuus sekä omaan kuntaan ja siihen vaikuttaviin asioihin kytkeytyminen näyttävät aineiston valossa vahvistuvan neuvostojen roolissa hyvinvointialueuudistuksen myötä; neuvostojen katse kiinnittyy yhä voimakkaammin paikallisiin asioihin ja niihin vaikuttamiseen. Tätä muutosta kuvataan tarkemmin luvussa 6.1.

Toisaalta paikallisuuden ja alueellisuuden välillä on tiivis yhteys. Paikallisiin asioihin vaikuttavat merkittävästi hyvinvointialueella tehtävät linjaukset ja muutokset, minkä vuoksi neuvostolle syntyy uusi rooli hyvinvointialueella. Tätä kuvataan luvussa 6.2. Tässä roolissa neuvosto haluaa vaikuttaa hyvinvointialueen päätöksentekoon, mutta koska siltä puuttuu siihen kuuluva asema, toteutuu vaikuttaminen ensisijaisesti paikallisasiantuntijaroolin kautta.

6.1. Paikallisvaikuttaja kunnassa

Kunnan vanhusneuvostojen rooli suuntautuu uudistuksen myötä yhä vahvemmin korostamaan paikallisuutta ja sen merkitystä. Haastatteluaineiston perusteella vanhusneuvostojen rooli paikallisvaikuttajana vahvistuu, sillä vanhusneuvostolla nähdään olevan paikallisten asioiden tuntemusta ja

vakiintunut rooli kunnan toiminnassa. Paikallisuuden myötä halu kytkeytyä yhä vahvemmin osaksi päätöksentekoa ja paikallisiin asioihin vaikuttamista vahvistuu, ja siihen asetetaan paljon odotuksia (kuvio 6).



Kuvio 6. Neuvostojen paikallisvaikuttajarooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Paikallisella tasolla ikäihmisten näkökulman esiin tuominen vahvistuu kunnan vanhusneuvostojen roolissa. Hyvinvointialueuudistuksen myötä neuvostojen katse suuntautuu laajasti kunnan sisäisiin asioihin ja niiden edistämiseen. Neuvostot tuntevat ja tietävät sekä paikalliset asiat että kunnan ikäihmisten tilanteen, mikä auttaa vahvistamaan roolia paikallisena vaikuttajana. Roolia myös vahvistaa se, että neuvostojen jäsenillä on sekä jäsenien välillä että suhteessa ikäihmisiin yhdistävänä tekijänä kuntalaisuus ja ymmärrys paikallisista olosuhteista, ja yhdessä jaetun identiteetin kautta neuvostojen jäsenillä on jaettu halu ja tahto edistää paikallisia asioita. Paikallisuus ja siihen liittyvä identiteetti nähdäänkin tärkeänä yhdistävänä tekijänä sekä neuvoston jäsenien välillä ja yhteydessä kunnan ikäihmisiin että neuvoston kytkeytymisessä kuntaan ja sen päätöksentekoon.

”... kuitenkin me ollaan täällä näitten omien vanhustemme kanssa ja me tunnetaan ja tiedetään, kun me vaan nyt päästäs vaikuttamaan oikeen kunnolla, kyllä meillä varmaan töitä riittää täällä.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Tämä paikallisuuden korostuminen johtaa siihen, että neuvostot haluavat vaikuttaa paikallisiin asioihin ja kytkeytyä yhä paremmin paikalliseen päätöksentekoon, sen valmisteluun ja rakenteisiin. Mahdollisuus olla mukana päätöksentekoprosessin eri vaiheissa sekä yhteys päättäjiin nähdään keskeisimpinä paikallisvaikuttajaroolin toteutumisen keinoina.

Paikallisvaikuttajaroolin toteutumisen merkittävin haaste on rakenteellisen yhteyden puuttuminen päätöksentekoeleimiin. Neuvostolle toivotaan esimerkiksi vahvempaa yhteyttä kunnan lautakuntiin sekä muihin päätöksentekoeleimiin puhe- ja läsnäolo-oikeuden kautta. Aineistosta nousi esiin, että lautakuntien kokouksien puhe- ja läsnäolo-oikeudessa oli kuntakohtaisia ja kunnan sisällä vaikuttamistoimielinkohtaisia eroja. Haastateltavat kokivat epätasa-arvoisena sen, että vaikuttamistoimielinten läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnissa ei ole yhdenvertaista saman kunnan sisällä tai kuntien välillä. Kunnassa voi samaan lainkohtaan perustuvilla vaikuttamistoimielimillä olla erilainen mahdollisuus olla mukana lautakunnissa tai muissa päätöksentekoeleimissä. Tähän ei haastateltavien mukaan ole riittävää ja tasavertaista perustetta. Esimerkiksi useammassa kunnassa nuorisoneuvostoilla tai -valtuustoilla oli enemmän puhe- ja läsnäolo-oikeutta kunnan päätöksentekoeleimissä kuin vanhus- tai vammaisneuvostoilla.

”Meillähän on vaikka nuorisovaltuuston edustajilla tai nuorisovaltuustosta on jokaisessa lautakunnassa edustaja tai kaksi edustajaa, mutta samanlaista rakennetta ei esim. vanhusneuvostojen osalta ole.” (Viranhaltija)

Vanhusneuvostot ovat useammassa kunnassa pyrkineet edistämään laajempia puhe- ja läsnäolo-oikeuksia kunnan toimielimissä, mutta tuloksetta. Neuvostot ovat vieneet eteenpäin aloitteita puhe- ja läsnäolo-oikeuden saamisesta, mutta ne eivät ole edenneet konkreettisiin muutoksiin osassa kunnista. Tämän nähtiin heikentävät vaikuttamistoimielinten tasapuolista ja yhdenvertaista vaikuttamismahdollisuutta kunnassa.

”Muutama vuosi sitte vanhusneuvostohan teki jo semmosen aloitteen, että vanhusneuvostosta vois olla yksi jäsen lautakunnassa aina läsnäolo- ja puheoikeudella, vähän seurailta, mitä asioita siellä puuhataan, ja tuomassa ehkä neuvostojen näkökantaa sinne kokoukseen, mutta se [aloite] häipyi jonnekin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Rakenteelliseen yhteyteen liittyvä haaste neuvostojen ja päätöksentekoeleimien välillä on joissakin kunnissa ratkaistu niin, että lautakunnan jäsen osallistuu vanhusneuvostojen kokouksiin. Näin lautakunnan jäsenen kautta yhteys

päätöksentekoon syntyy vanhusneuvostojen kokousten kautta. Tämä ei kuitenkaan haastateltavien mielestä poistanut sitä seikkaa, että vanhusneuvostojen vaikuttamismahdollisuudet lautakunnissa jäävät ilman puhe- ja läsnäolo-oikeutta vähäiseksi ja näin yhteys päätöksentekoon liian ohueksi.

”Sitä, mitä me ollaan tässä puuhattu, että me päästäisi niihin kokouksiin, koska sehän on turhaa, kun siellä on jo nuijittu joku asia, eihän me sitten voida enää paljo kakistella, mutta et me tiedettäis jo hyvissä ajoin ja jossakin vaiheessa, joinakin vuosina me jopa pyydettiin, saatasko me vaikka kirjallisena tai jotenki heti, ku ne siellä alkaa miettimää jotakin asiaa, mut ei sieltä koskaan mitään tullu.” (Vanhusneuvoston jäsen)

Kuitenkin myös kunnissa, joissa lautakunnan jäseniä on mukana neuvostoissa, kuntakohtaisista ja vaikuttamistoimielinten välisistä eroista johtuen vanhusneuvostojen yhteys kunnan päätöksenteon eri tasoihin, kuten lautakuntiin tai kunnanhallitukseen, nähdään riittämättömänä ja epäselvänä. Roolin epäselvyys näkyi erityisesti vanhusneuvostojen jäsenten puheessa turhautumisena ja yhtenä keskeisimmistä kehittämistarpeista. Tulevaisuudessa neuvostoille toivotaankin tasavertaista asemaa suhteessa päätöksenteon rakenteisiin esimerkiksi juuri puhe- ja läsnäolo-oikeuden lisäämisestä ja yhteydenpitona kunnan päättäjiin. Muutosta toivotaan asetettavan lainsäädännön kautta, jotta osallistumismahdollisuus ei olisi riippuvainen yksittäisen kunnan tahtotilasta.

Löytääkseen ratkaisuja rakenteellisen yhteyden puuttumiseen päätöksentekoelementtiin neuvostot rakentavat tätä yhteyttä aktiivisella vuorovaikutuksella poliittisen johdon, lautakuntien ja kunnanhallituksen kanssa. Tämä vuoropuhelu on tärkeä osa paikallisvaikuttamista sekä ikääntyneiden merkityksen nostamista. Pääasiassa yhteyden rakentuminen perustuu neuvostojen yksittäisten jäsenten kykyyn, kokemukseen ja osaamiseen toimia poliittisen päätöksenteon areenoilla ja verkostoissa. Jäsenten yhteys poliittisiin järjestöihin ja henkilökohtainen kokemus päätöksentekijänä auttavat luomaan vuorovaikutteista yhteyttä päättäjiin. Erityisesti lautakunnat näyttävät yhä tärkeämpinä yhteistyökumppaneina, jotka nähdään kanavana vaikuttaa ikäihmisiin keskeisesti kuuluviin asioihin ja keinona saada vietyä neuvostolle tärkeitä asioita eteenpäin. Lautakunnissa käsitellyssä olevat asiat

nähdään sellaisina, joissa neuvostolla on tärkeä vaikuttamisen mahdollisuus ja paikka.

”Mutta se, mikä meidän yks tärkeä tehtävä olisi, on, että meidän pitäisi tietää etukäteen, mitä lautakunnassa päätetään ikäihmisiä koskevia asioita, niihin meidän pitäisi antaa lausuntoja...” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Rakenteellisen yhteyden rinnalla toisena paikallisvaikuttajan rooliin liitetynä haasteena haastateltavat nostavat esiin tunnettuuden. Kuntien vanhusneuvostojen jäsenillä oli kokemus siitä, että vakiintuneesta roolista huolimatta vanhusneuvostoja ei huomata kuulla eikä niiden toimintaa tunneta riittävän hyvin kunnan eri palveluissa. Yhtenä syynä tähän pidetään sitä, että vanhusneuvostot ovat aiemmin kytkeytyneet vahvasti sosiaali- ja terveyspalveluihin, jolloin tietoisuus niiden toiminnasta ja roolista osana valmistelua ja päätöksentekoa ei ole yhtä hyvin tunnettu ja tunnistettu kuntien muissa palveluissa ja hallinnon osissa.

”...ei jotenkin hoksata, että joku asia liittyykin vaikka, et siinä voi olla vaikka joku eri näkökulma iäkkäillä, niin se on sitten se heikkous.”
(Viranhaltija)

Tunnettuuden haaste johtaa kokemukseen siitä, ettei vaikuttaminen ole päätöksentekoprosessissa oikeaan aikaan tai kohdistu ikäihmisten kannalta merkityksellisiin asioihin. Esimerkiksi lausumisen tai kommentoinnin vaikutukset jäävät haastateltavien mukaan usein vähäisiksi tai ne pyydetään asian valmistelun loppuvaiheessa, jolloin vaikutusmahdollisuus on hyvin vähäinen. Tämä aiheuttaa neuvostojen jäsenissä ennen kaikkea turhautumista. Toistuessaan tämä kokemus voi johtaa siihen, että neuvostojen rooliksi muodostuu muodollinen kuuleminen eikä todellinen vaikuttaminen. Lisäksi turhautumista aiheuttaa se, ettei neuvostoilla ole riittävää tietoa siitä, miten heidän kannanottonsa, aloitteensa, mielipiteen antamisensa tai mukana olonsa on vaikuttanut käsiteltäviin asioihin. Useat haastateltavat nostivat esiin sen, että monet neuvostojen tekemät aloitteet tai avaukset eivät johda näkyvään tulokseen, vaan ne häviävät kunnan hallinnossa ja päätöksenteossa jonnekin. Näin neuvostolla itselläkään ei ole tietoa, miten niille on käynyt.

”Nyt meillä on ollut semmoisia, että ne asiat tulee esittelyyn sillain, että parin päivän päästä ne on kuitenkin siellä jo päätöksenteossa, ni se ei ole mitään tämmöistä asukasdemokratian toteutumista millään tavalla.”

(Viranhaltija)

”Meilt on muutamia tälläisiä kannanottoja pyydetty, että on ollu mahdollisuus vaikuttaa, mutta mikä sen lopullinen vaikuttavuus on ollu, sitä ei tiedä.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Kolmantena haasteena paikallisvaikuttajaroolin toteutumisessa on roolin tulkinnanvaraisuus. Koska vanhusneuvostoilla ei ole kirjattua roolia päätöksentekoprosessissa, ne otetaan mukaan, mikäli asia koskettaa ikäihmisiä. Tämä tulkinnanvaraisuus ja selkeän roolin puuttuminen päätöksentekorakenteissa voivat johtaa siihen, että yhteys päätöksentekoon jää sattumanvaraiseksi ja pistemäiseksi. Haastateltavat kuvaavat, että kuntien vanhusneuvostoja ei lähtökohtaisesti tietoisesti tai tahallisesti sivuuteta, vaan selkeän roolin puuttuminen päätöksentekoprosessista voi johtaa siihen, etteivät neuvostot ole johdonmukaisesti tunnistettuja toimijoita päätöksentekoprosessissa tai niitä ei huomata kuulla valmistelun ja päätöksenteon oikeissa vaiheissa. Rakenteellisen ja selkeän roolin puuttumisella nähdään yhteys muodolliseen kuulemiseen.

”... se hyvinkin myös toisaalta vähän satunnainen se rooli... Kyllä se noita kaikkia vaikuttamistoimielimiä leimaa se sama haaste, että lakisääteisiä, mutta hyvinkin sivuutettavissa olevia, jos on tilanne semmonen, että jostain syystä halutaan tai tarvii tai ei ehdi tai muuten on tarve sivuuttaa se [vaikuttamistoimielimen näkemys], niin sitten se on täysin mahdollista.”

(Viranhaltija)

Neljäs haaste on johdon ja päätöksentekijöiden käsitys vanhusneuvostosta ja asenne vanhusneuvostoa kohtaan. Vanhusneuvostojen epäselvä rooli ja asema voivat vaikuttaa johdon ja päätöksentekijöiden suhtautumiseen ja olla esteenä oikea-aikaiselle vaikuttamiselle. Useammassa haastattelussa korostettiin sitä, etteivät vanhusneuvostot ole kahvittelukerhoja, vaan merkittäviä ja tärkeitä toimijoita ikäihmisten vaikuttamisessa kunnassa. Mutta

mikäli viranhaltijoiden tai päättäjien käsitys neuvostoista on vähättelevä, vaikuttaa se merkittävästi siihen, millaisiin asioihin ja missä vaiheessa neuvostot pääsevät vaikuttamaan ja miten niiden kannanottoihin suhtaudutaan.

”... jos vanhusneuvosto, puhutaan että no se on semmoinen kahvittelukerho, niin siitä sitten porukka aikaisemmin on lannistunut. Et semmoinen vähättely tai liian pieni rooli, niin ne tekee siitä sellaisen tunteen, et sillä ei oo merkitystä.” (Viranhaltija)

Viidentenä haasteena paikallisvaikuttajaroolin toteutumiselle pidetään liian suurta riippuvuutta vanhusneuvostojen sihteerin tiedosta ja aktiivisuudesta sekä valmistevien virkahenkilöiden tahtotilasta. Koska suurin osa asioiden valmistelua tehdään viranhaltijatyönä, on keskeinen tekijä vanhusneuvostojen vaikuttajaroolin toteutumisessa se, miten nämä henkilöt tunnistavat neuvostojen roolin ja aseman. He mahdollistavat tai ehkäisevät omalla toiminnallaan vanhusneuvostojen vaikuttamismahdollisuuden oikea-aikaisesti ja heille tärkeisiin asioihin.

”Se on ehkä huolestuttavaa, että tämä on aika paljon mun varassa, että mä tiedän. Ja sitten jos mä en tiedä, niin kun usein mä en tiedä, niin sitten vanhusneuvostokaa ei tiedä.” (Viranhaltija)

”Valmistelijoilla on aika iso rooli siinä, että mitkä on ne toiminnassa onnistumisen mahdollisuudet sitten siellä itse vaikuttamistoimielimessä.” (Viranhaltija)

Hyvinvointialueuudistuksen myötä odotetaan, että edellä kuvattuihin viiteen paikallisvaikuttajan rooliin liitettyihin haasteisiin löydetään ratkaisuja. Haastatteluissa nousee esiin suuri odotus neuvostojen vaikutusmahdollisuuksien paranemisesta tulevaisuudessa, ja niissä nähdäänkin kehittämisen mahdollisuuksia. Uudistuksen myötä tullutta muutostarvetta kuvataan isoksi mutta myös tervetulleeksi.

Rakenteellisen yhteyden vahvistumisen ratkaisuna nähdään puhe- ja läsnäolo-oikeuden tasapuolinen toteutuminen sekä kumppanuuden vahvistaminen päättäjien kanssa aiemmin kuvatulla tavalla. Tunnettuuden, tulkinnan-

varaisuuden, neuvostoon liitettyyn käsitykseen ja riippuvuuteen sihteeristä ja valmistelijasta keskeisimpänä ratkaisuna nähdään selkeämmin kirjattu rooli päätöksentekoprosessissa. Se tarkoittaa, että neuvoston vaikuttajarooli on kuvattu ja auki kirjattu osaksi päätöksentekoprosessia. Selkeät toimintamallit ja kirjattu rooli vähentävät tulkinnanvaraisuutta sekä lisäävät neuvoston tunnettuutta hallinnon ja valmistelun vastuutahoilla. Tällöin neuvostojen vaikuttajarooli ei ole niin riippuvainen neuvostojen tuntemisesta, satunnaisuudesta, sihteeristä tai valmistelevalta viranhaltijasta, vaan neuvostojen rooli tunnistetaan selkeämmin ikäihmisiin liittyvissä päätöksissä ja linjauksissa.

”Se, johonka mä kaipaen selkeätä toimintamallia ja roolittamista, että päästään sinne asioitten ytimeen, että mitä siellä suunnitellaan siellä valtuustossa, siellä hallituksessa, mitä virkamiehet suunnittelee. Niin kuin on tässä todettu, että jos ne tulee meille valmiiksi pureskeltuna, niin se vaikuttaminen on meillä paljon vaikeampaa niihin asioihin, muuttaa niitä.”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Neuvostojen roolin selkeyttäminen ja kuvaaminen auttavat kirkastamaan neuvoston merkitystä ja tukevat sen paikallisvaikuttajan toimimista. Roolin selkeyttämisen myös odotetaan lisäävän neuvoston arvostusta paikallisena vaikuttajana sekä vaikuttamistoimielinten välistä yhtenäisempää toimintatapaa. Näillä neuvostojen vaikuttajarooliin liittyvillä muutuosodotuksilla halutaan lisätä neuvostojen kokemusta roolin ja aseman tärkeydestä ja merkityksestä.

Käsillä oleva aika nähdään mahdollisuutena uudistaa neuvostojen toimintaa, sillä hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntien vaikuttamistoimielinten toimintaa ja roolia ohjaavat hallinto- ja toimintasäännöt tullaan päivittämään. Tämän nähdään avaavan uuden mahdollisuuden kuvata aiempaa selkeämmin neuvostojen roolia päätöksentekoprosessissa ja saada näkyviin konkreettisia kirjauksia neuvostosta osana päätöksentekorakenteita ja -prosessia. Neuvostojen roolia halutaan aineiston perusteella selkeyttää ja rakenteistaa, jotta neuvosto tunnistetaan tärkeänä toimijana ja vaikuttajana kunnassa.

”Ja jotenkin se, että se ois tunnustetumpi se rooli ja siinä olisi vähemmän sitä semmosta harkintaa tai vähemmän sen varassa, että miten sitten esittelee sihteeri tai jotkut jäsenet siellä haastelee jotain, mitä on meneillään. Vaan että se ois aktiivisempaa se esittelyssä tai siellä valmistelussa se näitten toimielinten roolin tunnistaminen. Mutta se, että siitä on aika kevyet kirjaukset jossain hallintosäännöissä ja näissä, niin ne ei tällä hetkellä riitä. Niitten pitäisi olla yksityiskohtasempia niitten kirjausten.” (Viranhaltija)

Uudistuksen myötä neuvoston paikalliselle vaikuttamismahdollisuudelle asetetaan suuria odotuksia. Muutos on synnyttänyt odotusarvoa sille, että aiemmin epäselvät ja haasteeksi koetut asiat voivat löytää ratkaisuja uudistuksen myötä syntyneessä muutostilassa. Se avaa neuvostoille mahdollisuuden löytää uudenlaista lähestymiskulmaa paikallisvaikuttajana toimimiseen. Esimerkiksi neuvosto voisi toimia päätöksenteon eri vaiheissa tukijana ja asiantuntijana. Tämän roolin vahvistumisen pohjalla on neuvoston asiantuntemus ja tietopohja ikäihmisten asioista. Haastateltavat nostivat esiin tietopohjan kautta neuvoston tärkeän roolin erityisesti valmistelu- ja suunnitteluvaiheissa, joissa heidän näkemyksestään olisi eniten hyötyä ikäihmisten näkökulman huomioimiseksi. Vaikuttajaroolissa neuvostojen toivotaan tulevaisuudessa olevan mukana itse valmistelutyössä tai antavan lausuntonsa tai näkemyksensä asioihin jo suunnitteluvaiheessa. Lisäksi selkeä rooli osana päätöksentekoprosessia voisi antaa neuvostolle päättämisen sijaan ohjausvaltaa, jossa asiat eivät voisi edetä päätöksentekoon ilman vanhusneuvoston käsittelyä ja kannanottoa. Lisäksi neuvostoille toivotaan vahvempaa roolia päätösten toimeenpanon seuraajana sekä palvelujen laadun arvioijina. Neuvostojen rooliodotuksissa näkyy halu olla mukana päätösprosessien kaikissa vaiheissa suunnittelusta ja valmistelusta aina päätöksien toteutuksen seurantaan ja arviointiin saakka.

”... ja se tietty asiantuntijarooli, koska me edustamme sitä ikäryhmää ja sitä kokemusta, joka puuttuu asioiden valmistelijoilta ja suurimmalta osalta päätöksentekijöitäkin, niin se meidän pitäisi saada sinne päätöksentekoon ja valmisteluun mukaan.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”Siellä [vanhusneuvostossa] ei välttämättä sitä päätösvaltaa, mut semmonen tietynlainen ohjausvalta vois olla vahvempi, et siellä vanhusneuvosto vois jollain tavalla joissain asioissa olla ihan määritelty portinvartijuus, että tästä tämä asia ei etene, ellei sitä ole täällä käsitelty.”
(Viranhaltija)

Päätöksenteon tukijan ja asiantuntijan tehtävien lisäksi neuvostojen paikallisvaikuttajaroolissa toivotaan vahvistuvan myös neuvoa-antava rooli, jossa he lisäävät asiantuntemuksensa kautta arvoa päätöksentekoon eteneviin asioihin, antavat tietoa asioiden valmistelussa sekä arvioivat valmistelussa ja päätöksenteossa olevia asioita ikäihmisten näkökulmasta. Lisäksi neuvostoilla voisi tulevaisuudessa olla vahvempi rooli esimerkiksi kunnan talouden suunnittelussa tai säästöjen priorisoinnissa. Neuvostot ovat haastattelujen pohjalta osallistuneet melko vähän kunnan talouteen liittyviin asioihin, ja koska niillä on merkittävä vaikutus kuntalaisten elämään paikallisella tasolla, nähdään talouteen liittyviin ratkaisuihin vaikuttaminen yhtenä tärkeänä vaikuttamisen paikkana. Se esimerkiksi voisi tarkoittaa, että neuvostoilla olisi rooli vaikuttaa tai ottaa kantaa kunnan talouden painotuksiin tai tiukennuksiin.

”... suunnitelmien ja budjetinlaadinnan aikasessa vaiheessa niinku vanhusneuvostolla on mahdollisuus tuoda omia tavoitteitaan esiin, ja niillä on sitten vaikutusta.” (Vanhusneuvosto jäsen)

Paikallisvaikuttajaroolin toteutuminen edellyttää neuvostolta kyvykkyyttä uudistaa omia toimintatapojaan. Kytkeytyäkseen tiiviimmin päätöksentekoprosessiin ja luodakseen yhteyttä päättäjiin neuvoston omalle toiminnalle asetetaan haastateltavien puheessa muutosodotuksia. Neuvostojen toiminnassa keskeistä ovat säännölliset kokoukset, jotka ovat keskeisiä paikallisvaikuttajaroolin toteutumisen areenoita. Neuvoston toimintatapaa kuvataan useammassa haastattelussa kokouspainotteiseksi, ja kokousvalmistelusta vastaa pääosin kunnasta nimetty sihteeri sekä neuvoston puheenjohtaja yhteistyössä. Muilla neuvoston jäsenillä on ollut osassa kunnista aiemmin melko passiivinen ja reaktiivinen rooli suhteessa käsiteltävien asioiden tuomiseen. Haastateltavat kuvasivatkin neuvostojen aiempaa roolia reaktiiviseksi ja

osin passiiviseksi, jossa niiden toiminta on aiemmin nojautunut kokouksiin tuotuihin asioihin ja niiden käsittelyyn.

”... me tukeuduttiin aika paljon siihen, että esityslista on tässä, ja me mennään sen mukaan. Että oli vielä niin kuin, vielä tavallaan se päätöskin oli jo valmiiksi, että sitten me vaan hyväksytään se.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Uudistuksen keskellä keskeisin muutosodotus on, että neuvostojen ja sen jäsenten proaktiivinen ja oma-aloitteinen rooli uudistuksen avaamassa muutostilanteessa kasvaa. Neuvostot eivät halua tulevaisuudessa vain odottaa, että asioita tuodaan pääasiassa sihteerin ja puheenjohtajan saaman tiedon kautta käsittelyyn, vaan neuvoston kaikki jäsenet halutaan aktiivisempaan rooliin ja toimintatapaan mukaan. Tavoitteena on, että neuvoston jäsenet yhdessä oma-aloitteisesti tunnistavat, hakevat ja selvittävät asioita, joita sen tulisi ottaa käsittelyyn tai edistää kunnassa. Tällöin neuvostot, valmiiksi annettavien asioiden lisäksi, aiempaa aktiivisemmin pyytävät asioita käsittelyyn sekä luovat painetta ja syötteitä kunnalle ja hyvinvointialueelle ikäihmisten näkökulmasta keskeisten asioiden esille nostamiseen ja edistämiseen. Proaktiivisessa ja oma-aloitteisessa roolissa neuvostojen keskeinen tehtävä tulevaisuudessa on tehdä nykyistä aktiivisemmin uusia avauksia ja aloitteita, nostaa asioita keskusteluun, puuttua epäkohtiin sekä tehdä aloitteita kunnan ikäihmisille tärkeitä asioista.

”Mutta sitten kyllähän tilanne on se, että vanhusneuvostot itse joutuu kaivamaan näitä asioita esiin viran- ja toimenhaltijoilta, että mitkä on ne asiat, joissa on kiviä kengässä. Kyllä se meidän oma aktiivisuus on tässä tosi isossa roolissa.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”Ei meiltä varmaan ihan kovin montaa kertaa tulla kysymään, että mitä mieltä tämä joukko on, mutta omalla aktiivisuudella varmaan saamme vaikutusta aikaan.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Oma-aloitteisessa ja proaktiivisessa roolissa onnistumiseksi neuvostoilta edellytetään kykyä ja taitoa toimia myös hallinnollisissa ja päätöksenteko-

prosesseissa edustaessaan ikäihmisiä. Aloitteellisuuden lisäksi neuvostojen roolilta odotetaan aktiivista roolia koko esille nostetun asian käsittelyn ajan sekä laadun arviointia päätösten toteutumisessa. Se tarkoittaa vahvempaa vastuullisuutta neuvostossa käsiteltävistä asioista, aloitteista vastuun kantamista ja aktiivisuutta asian käsittelyn ajan. Oma-aloitteinen ja proaktiivinen rooli ei siksi nivoudu vain aloitteellisuuteen asioiden alkuvaiheessa, vaan myös asioiden vastuulliseen vaikuttamiseen ja seuraamiseen koko prosessin ajan.

”... kun on tehty näitä aloitteita, tässä on skarppaamisen varaa, meillä pitää toisaalta vaatia ja seurata, mitä niille aloitteille tapahtuu...”

(Vanhusneuvostojen jäsen)

Kuten edellä on kuvattu, hyvinvointialueuudistus on synnyttänyt kuntien neuvostoissa muutostilan. Kaikissa tutkimuskohteina olevissa kunnissa vaikuttamistoimielinten roolista on käyty keskustelua sekä toiminnan ja roolin uudistaminen on käynnistynyt. Muutoksen käynnistämisen merkittävänä ajurina on siihen liittyvien uhkakuvien pienentäminen sekä mahdollisuuksien hyödyntäminen. Suurin uhkakuva on, että uudistuksen myötä kunnan neuvostojen rooli ja arvostus heikkenevät. Uhkakuvan taustalla nähdään riski, ettei neuvosto kykenekään vahvistamaan rooliaan paikallisvaikuttajana riittävällä tavalla ja saamaan jalansijaa kunnan uudistuneisiin vastualueisiin ja -tehtäviin. Konkreettisesti muutos on näkynyt muutoksen alkuvaiheessa esimerkiksi käsiteltävien asioiden hakemisena ja uudelleenlinjaamisena.

”... kohdistuuko siihen vanhusneuvostojen toimintaan riittävää mielenkiintoa, jos sinne joudutaan toteen, et nämä ja nämä ja nämä ja nämä asiat ei enää kuulu heille sinne, niin aiheuttaako se sitten sen, et sen painoarvo vähenee tai arvostus vähenee tai muuta.” (Viranhaltija)

Jos roolin epäselvyys ja sattumanvarainen kytkeytyminen päätöksentekoprosessiin jatkuvat, voivat ne johtaa osaltaan vanhusneuvostojen aseman heikkenemiseen. Haastatteluissa nousi esiin pelkona kunnan neuvostojen merkityksen pieneneminen ja näivettyminen, mikä voi johtaa kuntien

sisällä esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostojen yhdistämiseen. Toinen uhkakuva on, että kuntien välillä alkaa tapahtua neuvostojen yhdistämisiä, mikä johtaa oman kunnan neuvostojen toiminnan loppumiseen. Tällaiset roolin heikkenemiseen johtavat suuntaukset voivat myös vaikuttaa neuvostojen kiinnostavuuteen. Mikäli neuvostojen toiminta ei ole riittävän vaikuttavaa ja kunnassa tunnistettua, kiinnostus tulla neuvostojen toimintaan mukaan voi laskea.

”Siel on tietysti nää toimintakykyyn, esteettömyyteen, esteettömään liikkumiseen, helppoon liikkumiseen, helppoon asiointiin, digitaaliseen saavutettavuuteen, tän tyyppisiin asioihin liittyvät jutut, mitkä on nyt sitä vammaisneuvostojen ihan ydintä. Niin ne on, et siel on ehkä enemmän ja selvemmin nyt korostuu ne samat teemat, jollon sitä yhdistämistä vois olla perusteltua tehdä enemmänkin.” (Viranhaltija)

Mutta uhkakuvien rinnalla muutoksessa nähdään paljon hyvää ja tervetullutta. Muutokseen suhtaudutaan haastateltavien puheessa myönteisesti ja sitä odottaen. Ennen kaikkea muutostarve on neuvostoissa tunnistettu tutkimuksen haastattelujen aikoihin, ja neuvostot olivat aloittaneet suunnitelmallisia toimenpiteitä roolin kirkastamiseksi ja aseman vahvistamiseksi. Muutokselta odotetaan paikallisvaikuttajaroolin vahvistumista ja arvostuksen kasvamista, kun neuvoston vaikuttamismahdollisuudet ja osallistuminen koko päätöksentekoprosessin aikana vahvistuvat.

”Meillä on ollut aika kova semmoinen buusti siihen. Et meillä on tarve nostaa sitä vanhusneuvostojen roolia näkyvämmäksi, että se koetaan tärkeeksi, ja sitä varten me ollaan tehty erinäisiä toimenpiteitä sitten sen takia.” (Viranhaltija)

Lisäksi hyvinvointialueuudistus luo painetta kuntien neuvostojen toiminnan kehittämiseksi ja uudistamiselle. Hyvinvointialueuudistuksen myötä kunnan vanhusneuvostoille syntyy positiivinen paine kuntien neuvostojen kehittämiseksi samaan suuntaan. Kunnilla on kiinnostusta etsiä myös toisiltaan hyviä käytänteitä neuvostojen toiminnan kehittämiseen ja vaikuttajaroolin vahvistamiseen. Samassa yhteydessä käydään keskustelua siitä,

miten kunnan ja hyvinvointialueen neuvostojen toiminnat eroavat toisistaan. Hyvinvointialueiden rakentumisen nähdään tuovan uuden keskustelusävyyn neuvostojen toimintaan.

”... sitä on jouduttu nyt sen muutoksen takia vähän pohtii, et mikä nyt onkaan se kaupungin oman vanhusneuvostojen rooli ja miten se poikkeaa siitä hyvinvointialueen neuvostojen roolista.” (Viranhaltija)

”... vähä vakoillaan, mitä muut tekee ja minkälaisia juttuja, ongelmia tai hyviä asioita on muissa vanhusneuvostoissa. Minusta se on yks, mitä tämmöne iso juttu tuo tullessaan.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Uudistus on luonut neuvostojen toiminnalle aikaikkunan, jossa samaan aikaan on sekä painetta ja vaatimusta että odotusta ja toivetta roolin uudistamiselle ja uudelleen suuntaamiselle. Neuvostoissa on huolena, ettei muutoksen tuomaa aikaikkunaa hyödynnetä eikä neuvostojen rooli vaikuttajana kehity toivottavaan suuntaan. Neuvostoissa nähdään, että tällä hetkellä on meneillään vaihe, jossa oman vaikuttajaroolin syntymisen kannalta on meneillään ratkaiseva aika.

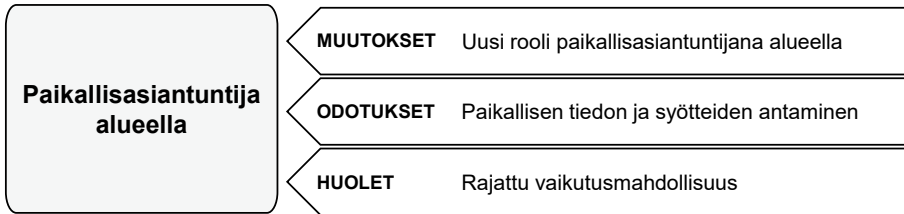
”Nythän tää on tää se aika... otollinen aika meillä. Jos me alusta asti tyydytään kaikkeen siihen, mitä tulee annettuna, niin niin se tulee jatkumaankin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

6.2. Paikallisasiantuntija alueella

Vanhusneuvostojen paikallisvaikuttajan rooli korostuu muutoksen myötä kunnissa, ja aineistossa nousee uutena esiin kuntien vanhusneuvostojen paikallisvaikuttajan rooli suhteessa hyvinvointialueeseen. Tässä neuvostojen roolina on toimia ensisijaisesti alueella paikallisasiantuntijana, mikä toteutuu neuvostojen jäsenten asiantuntijuuden ja aktiivisuuden myötä.

Paikallisasiantuntijan rooli alueella on kunnan neuvostolle uuden hallinnon tason syntymisen vuoksi uusi ja osin tutkimuksen toteutusvaiheessa vielä muotoutumassa. Uudistuksen alkuvuosina kuntien vanhusneuvostoilla nähdään paikallisasiantuntijaroolissa keskeisenä tehtävänä hyvinvointialueen

toimintaan ja palveluihin vaikuttaminen paikallisten asioiden ja kuntanäkökulman esiin nostamisen kautta. Merkittävimpana huolena nähdään rajattu vaikuttamismahdollisuus (kuvio 7).



Kuvio 7. Neuvostojen paikallisasiantuntijarooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Neuvostoilla on keskeinen asiantuntijarooli paikallisten tarpeiden, tiedon, kokemuksen, tilannekuvan ja syötteiden antamisessa sekä hyvinvointialueen palveluihin että sen vanhusneuvostolle. Vaikka kuntien neuvostojen toiminnan pääpaino on kuntien vastuulle jääneissä asioissa ja tehtävissä, on niillä haastateltavien mukaan keskeistä tietoa ja osaamista paikallisista asioista, joita tulee saattaa hyvinvointialueen tietoon. Kuntien vanhusneuvostot omalla toiminnallaan haluavat varmistaa paikallisen toiminnan näkyvyyttä alueellisessa kontekstissa.

”Kuntien vanhusneuvostot nyt pääsääntöisesti ottaa sitten kantaa niihin asioihin ja antaa näkemyksensä niihin asioihin, mitkä on jääny kuntien hoidettavaksi, mutta toki heillä on siellä taas sitten se paikallinen tieto ja tuntemus myöskin siitä, että miten siellä ihmiset kokevat esimerkiksi sote-palvelut.” (Viranhaltija)

Paikallisasiantuntijuus toteutuu ensisijaisesti kuntien neuvostoista valittujen edustajien kautta samaan tapaan kuin aiemmin esitelty edunvalvojuus alueella. Kuntien neuvostoista valituilla hyvinvointialueen vanhusneuvostojen jäsenillä on haastatteluaineiston perusteella keskeinen rooli viedä ja nostaa esiin hyvinvointialueen neuvostossa paikallista näkökulmaa kunnista. Yksittäinen neuvostojen jäsen nähdään paikallisten asioiden asiantuntijana, joka tuntee ja tietää paikalliset tarpeet ja tilanteen. Hän toimii kunnan vanhusneuvoston ja hyvinvointialueen vanhusneuvoston välillä tiedon

välittäjänä vieden kunnan neuvoston toivomia asioita eteenpäin alueella ja samalla tuoden tietoa alueen asioista kuntatasolle. Yksittäisillä jäsenillä onkin keskeinen tehtävä alueellisen yhdenmukaistamisen keskellä nostaa esiin paikallisia tarpeita ja erityispiirteitä. Hyvinvointialueen vanhusneuvostoon valitut jäsenet eivät kuitenkaan toimi itsenäisesti, vaan heillä tulee paikallisasiantuntijan roolissaan olla tiivis yhteys kunnan vanhusneuvostoon. Kunnan neuvosto antaa edustajilleen tietoa ja tilannekuvaa paikallisista tarpeista sekä syötteitä jäsenille eteenpäin vietäväksi alueelliselle tasolle.

”Että vaikka ajatellaan, et hyvinvointialue, että tehdään yhdenmukaista ja tasa-arvosta ja tasavertasta kaikkialla, mutta silti on niitä paikallisia tarpeita. Ja mun mielestä on tosi tärkeä, et he pystyisi nostaa ne meidän paikalliset tarpeet siellä keskustelussa esille.” (Viranhaltija)

”... meidän vanhusneuvosto antaa niille omille [hyvinvointialueen vanhusneuvoston] edustajilleen sitä tilannekuvaa ja syötettä, mitä he voi viedä eteenpäin.” (Viranhaltija)

Odotuksina paikallisasiantuntijan rooliin on, että asiantuntijan kautta tullut tieto ja tarpeet huomattaisiin hyvinvointialueella. Vaikka hyvinvointialueen neuvosto päättää, millaisia asioita se ottaa käsittelyyn, on kuntien neuvostoilla tehtävänä paikallisten asioiden asiantuntijana tuoda paikallisia syötteitä sen käsittelyyn ja tietoisuuteen oman edustajansa kautta. Kun hyvinvointialue tekee palvelujen yhdenmukaistamiseen ja palvelujen tasapuolisuuteen liittyviä linjauksia, kuntien vanhusneuvostoissa toivotaan, että jäsenien esiin nostamat paikalliset näkökulmat ja tarpeet otetaan huomioon.

”Siis nythän on niin, että [hyvinvointialueen] vanhusneuvosto, sehän valitsee ne asiat, jotka katsotaan, että tää koskee kaikkia, ja me annamme heille näitä eväitä, että tähän ja tähän ja tähän asiaan pitäisi puuttua.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Kun asiaa tarkastellaan paikallisesti, on pelkona, että alueellisesta näkökulmasta tätä kuntien eroavuutta ei tunneta tai tunnisteta, jolloin palveluja linjataan ja suunnitellaan hyvinvointialueella paikallisesti tarkasteltuna liian

kapea-alaisesti. Kunnissa nähdään, että paikalliset tarpeet eroavat kuntien välillä, ja tämä tieto tulisi saada alueelliseen keskusteluun mukaan. Neuvostojen jäsenellä paikallisasiantuntijan roolissa on keskeisenä tehtävänä tuoda nämä erot esiin hyvinvointialueen keskusteluissa ja neuvostossa.

”[hyvinvointialue] lähtee siitä, että alueellinen tasapaino tarkoittaa samaa kaikille, kun se tarkoittaa samoja oikeuksia kaikille. Niiden pitää muuttaa se ajattelu siihen, että se menee tarpeen mukaan, se alueellinen tasapaino.”
(Viranhaltija)

Rajanveto paikallisuuden ja alueellisuuden kesken ei ole kuitenkaan yksiselitteinen. Alueelliset palvelut näkyvät paikallisesti ikäihmisten arjessa, ja toisaalta paikallisilla asioilla nähdään olevan myös alueellisesti paikkansa joissakin tilanteissa. Haastattelussa ilmenee, että rajanveto paikallisten kuntien vanhusneuvostojen ja alueellisten hyvinvointialueen vanhusneuvostojen välillä hakee vielä paikkaansa. Kaiken kaikkiaan yhteistyön rakentuminen ja keskusteluyhteyden syntyminen nähdään merkittävänä haasteena kuntien ja hyvinvointialueen neuvostojen välillä, kun tarpeena on yhdistää ymmärrystä paikallisista ja alueellisista näkökulmista.

”Meillä on ollut hiukan semmosta henkeä, että meidän nämä hyvinvointialueen hoidettavat asiat ei kuuluis ollenkaan paikallisille vanhusneuvostoille, ja niinhän ei mun mielestäni ole. Kyllä meidän täytyy niitä paikallisia asioita yrittää hoitaa sen oman vanhusneuvostojen puitteissa... että vaan semmoset koko aluetta koskevat asiat ja sen tason asiat tuotaisi vanhusneuvostoon hyvinvointialueelle, tosin ehkä ei ihan niinkään kategorisesti. Kyllä voi olla joitain paikallisia asioita, joilla on laajempi yleinenkin merkitys, niin niitä voitais tuoda [hyvinvointialueen neuvostolle].” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Hyvinvointialueen neuvoston toiminta heijastelee kuntien neuvostojen toimintaan. Hyvinvointialueen neuvostojen toiminnassa huolestuttaa niiden suuri koko. Hyvinvointialueiden neuvostot ovat kooltaan huomattavasti kuntien neuvostoja suurempia, sillä niissä tulee hyvinvointialuetta koskevan lain 32 §:n mukaisesti olla kustakin hyvinvointialueen kunnan

vaikuttamistoimielimestä vähintään yksi edustaja. Kuntien neuvostojen jäsenet eivät ole omassa työskentelyssään tottuneet näin isoon kokoonpanoon. Hyvinvointialueen neuvostojen koko on johtanut kokouksissa jäsenien keskustelumahdollisuuksien ja puheenvuorojen rajaamiseen, mikä on vaikuttanut jäsenten kokemaan vaikuttamismahdollisuuteen. Rajattu keskustelumahdollisuus ja sen myötä syntynyt vaikuttamismahdollisuuden rajallisuus ovatkin johtaneet siihen, että hyvinvointialueen neuvostossa käsiteltyjen asioiden käsittelyä on jatkettu kunnan vanhusneuvostossa. Näin alueelliset asiat ovat osin siirtyneet käsittelyyn paikallisiin neuvostoihin, jotta asioiden vaatimaa keskustelua on voitu käydä jäsenten tarpeiden mukaan.

7. Vanhusneuvosto väylänä kuntalaisten ja hallinnon välillä

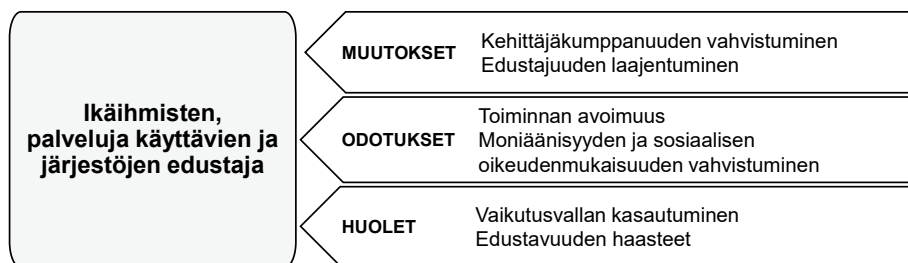
Haastatteluaineiston perusteella vanhusneuvostojen kolmas keskeinen rooli, johon kohdistuu uudistuksen myötä muutoksia, on toimia väylänä kuntalaisten ja kunnan hallinnon välillä. Neuvostot nähdään roolissa, jossa ne edustavat kuntien hallintoon ja toimintaan nähden kuntien erilaisia ikäihmisiä luoden ymmärrystä heidän tilanteestaan. Lisäksi neuvostot toimivat väylänä hallinnosta ikäihmisten suuntaan tuoden heille tietoa päätöksistä ja suunnitelmista sekä kanavana tavoittaa kunnan ikäihmisiä. Ikäihmisten edustamiseen liittyy vahvasti kunnan ikäihmisten tilanteen tunteminen sekä kyky toimia linkkinä ikääntyneiden kuntalaisten ja kunnan toiminnan välillä. Neuvostot rakentavatkin ymmärrystä ja yhteyttä ikäihmisten ja hallinnon välillä toimien edustajana ja yhteyden rakentajana.

Neuvostot edustavat kuntien seniori- ja vanhuuseläkeiässä olevien lisäksi usein myös palveluja käyttäviä ikääntyneitä sekä eläkeläisjärjestöjä, jolloin neuvostojen rooliin kytkeytyy näkemys asiakkuudesta ja heidän edustamisestaan sekä uudenlaista kumppanuutta eri toimijoiden kanssa. Tätä ikäihmisten, järjestöjen ja palveluja käyttävien edustajana toimimista ja siihen liittyvää muutoksen suuntaa kunnan ja hallinnon yhteistyörakenteissa kuvataan luvussa 7.1.

Ikäihmisten, palveluja käyttävien ja järjestöjen edustamisen lisäksi neuvostot nähdään kanavana luoda yhteyttä niin kuntalaisiin kuin poliittisiin päättäjiin. Tässä roolissa neuvostot näyttäytyvät yhteyden rakentajina, jotka aktiivisesti luovat vuorovaikutteisia paikkoja ja siltoja kuntalaisten ja kunnan välille. Tätä roolia ja siihen liittyvää muutosta kuvataan tarkemmin luvussa 7.2.

7.1. Ikäihmisten, palveluja käyttävien ja järjestöjen edustaja

Vanhusneuvostot toimivat väylänä tavoittaa kunnan ikäihmisiä ja saada heiltä tietoa kunnan toimijoille, päättäjille ja hallintoon. Väylänä toimiessaan neuvostojen roolina on edustaa ensisijaisesti kunnan ikäihmisiä. Edustaessaan kunnan ikäihmisiä neuvostot nähdään kuin otantana kunnan ikäihmisistä, jossa heillä on tietoa ja taitoa toimia edustajan roolissa. Neuvostojen jäsenet nähdään ikäihmisten edustamisen lisäksi myös palveluja käyttävien edustajina ja kokemusasiantuntijoina. Palveluja käyttävien edustajina neuvostot toimivat kehittämiskumppaneina. Tämä rooli liittyy neuvostojen kykyyn ymmärtää ja tietää toimintakyvyltään erilaisten seniori-ikäisten tarpeet ja toiveet. Rooliin liittyy edustavuuden haasteita. Neuvostoilta edellytetään riittävää moniäänisyyttä ja toimintakyvyltään erilaisten ikäihmisten elämäntilanteen tuntemusta ja pyrkimistä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistumiseen. Lisäksi suuri osa neuvostojen jäsenistä on tullut valituksi vanhusneuvostoon poliittisen eläkeläisjärjestön jäsenyyden kautta. Neuvostojen edustamiseen haetaankin tällä hetkellä toiminnan avoimuuden lisäämisen ja jäsenten valinnan perusteiden laajentamisen kautta ratkaisua vaikutusvallan kasautumisen estämiseksi ja osallistumisen laajentamisen edistämiseksi (kuvio 8).



Kuvio 8. Neuvostojen ikäihmisten ja järjestöjen edustajan rooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Ensisijaisesti vanhusneuvostot toimivat kuntien ikäihmisten edustajina toimiessaan väylänä kuntalaisten ja hallinnon välillä. Vanhusneuvostojen roolina on edustaa erilaisissa elämäntilanteissa olevia ikäihmisiä. Seniori-ikäksi katsottava aika vanhuuseläkkeen alkamisesta saattaa olla 30 vuoden mittainen

jakso. Tämä tarkoittaa, että vanhusneuvostojen roolina on toimia hyvin erilaisissa elämäntilanteissa ja toimintakyvyiltään moninaisten kuntalaisten edustajina. Heillä tulee olla ymmärrystä ja tietoa erilaisten ikäihmisten tilanteesta ja tarpeista, jotta edustaminen on riittävän laajaa ja kokonaistilanteeseen perustuvaa.

”Kun nyt se tulee meille selkeemmin näkyviin se, että siellä [ikäihmisissä] on kuitenkin toimintakyvyltään ihan valtavan iso joukko, jolla jollain tavalla sen vanhusneuvostojen pitäisi edustaa.” (Viranhaltija)

Neuvostojen tehtävänä on tuoda kuntien hallinnolle ja päätöksentekoon esiin kunnan ikäihmisten erilaisia tarpeita, toiveita ja korjattavia asioita sekä toimia heidän vaikuttamisensa kanavana. Tällöin neuvosto toimii tärkeänä väylänä ikäihmisille kunnan hallinnon ja päätöksenteon suuntaan. Neuvostojen jäsenillä on aineiston perusteella tietoa, kokemusta ja ymmärrystä ikäihmisten tilanteesta kunnassa, mikä tuottaa arvoa kunnan eri toimijoille. Heillä on tietoa, jota kunnan viranhaltijoilla ja päättäjillä ei koeta olevan, jolloin rooli tiedon ja ymmärryksen välittäjänä ja ikäihmisten edustajana kunnan päätöksenteon eri vaiheissa on keskeinen. Tätä neuvostolle ja sen jäsenille syntynyttä tietoa kunnan ikäihmisten tilanteesta ja tarpeesta hyödynnetään kunnan palveluissa ja suunnittelussa.

”He tuo sitä etenkin ikäihmisten näkökulmasta sitä tietämystä, kokemusta ja sitä ikäihmisten puolen ääntä meille, että sitten tosiaan siihen suunnitteluun ja päätöksentekoon ja toivottavasti myös toteutukseen...”
(Viranhaltija)

”... me edustamme sitä ikäryhmää ja sitä kokemusta, joka puuttuu asioiden valmistelijoilta ja suurimmalta osalta päätöksentekijöitäkin...”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Neuvostoilla on myös merkittävä tehtävä ikääntyneiden merkityksen nostajana toimiessaan väylänä kunnan hallintoon ja päätöksenteon suuntaan. Neuvostojen tavoitteena on, että ikäihmisiä ei nähdä vain kulueränä, vaan merkittävänä, tärkeinä ja aktiivisina kuntalaisina, joilla on paljon annettavaa

kokemuksen, osaamisen ja asiantuntijuuden kautta kunnassa ja kunnalle. Neuvostoilla on keskeinen tehtävä lisätä ikämyönteistä puhetta kunnassa ja näin lisätä ikääntymiseen liittyvää arvostusta.

”Sitte mä ajattelen myös, ikäihmisten potentiaali ja merkitys kuntalaisina, me ei olla pelkkä kuluerä, me ei olla pelkästään hoivapaikkoja odottava, iso porukka, vaan me ollaa myöskin kunnioitettavia ja merkittäviä ihmisiä.”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Kunnan ikäihmisten edustamisen lisäksi neuvostot toimivat myös palveluja käyttävien edustajina ja seniori-ikäisten kokemusasiantuntijoina. Vanhusneuvostot olivat tiiviisti kytköksissä ennen hyvinvointialueuudistusta sosiaali- ja terveyspalveluihin, joissa on tyyppillisesti korostunut käsitys kansalaisista omiin tai yleisemmin palveluihin vaikuttavina palvelun käyttäjinä tai asiakkaina (esim. Leeman & Hämäläinen 2016; Laitila 2010; Högnabba 2008). Tässä roolissa korostuu ikäihmisten näkeminen palveluja käyttävinä kuntalaisina, joiden edustajana toimiminen edellyttää neuvostojen jäseniltä tietoa tai kokemusta palvelujen käyttämisestä eri palvelutarpeissa olevien seniori-ikäisten näkökulmasta. Palvelujen käyttämisen lisäksi neuvostoilla onkin rooli ikäihmisten tarpeiden ymmärtäjänä. Palveluja käyttävien edustaminen on laajempi kokonaisuus kuin kokemus ikäihmisille suunnatuista palveluista, sillä se kattaa laajasti koko kunnan vastuulle kuuluvat kokonaisuudet ja niissä ikääntymisen huomioimisen.

”... he [vanhusneuvosto] voisi olla kokemusasiantuntijoina joissain esimerkiksi, vaikka asumisen asioissa tai tällästä.” (Viranhaltija)

Tämä laaja tieto, kokemus ja ymmärrys johtavat siihen, että neuvostoilla on tärkeä rooli kunnan kehittäjäkumppanina. Tämän tutkimuksen haastattelujen mukaan vanhusneuvostoja hyödynnetään esimerkiksi uusien palvelujen kehittämisessä, jossa he ovat olleet mukana sekä suunnittelemassa, testaamassa että arvioimassa uusia palveluja ikäihmisten näkökulmasta. Neuvostot ovat esimerkiksi kommentoineet ikäihmisille suunnattuja kyselylomakkeita tai testanneet uusia verkkosivuja edustaen palvelua käyttäviä ikäihmisiä. Lisäksi kunnan ikäihmisiä koskevissa hankkeissa ovat neuvostojen

jäsenet edustaneet kunnan ikäihmisiä käyttäjänäkökulman saamiseksi. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi asumiseen liittyvät kehittämishankkeet.

”Sieltä [nettisivuilta] ei käytännössä kukaan löytänyt mitään, ja nyt niitä on uudistettu, ja sieltä on vanhusneuvostosta oltu testailemassa niitä ja antamassa palautetta.” (Viranhaltija)

Palvelujen testaamisen lisäksi neuvostojen jäsenet toimivat edustajina erilaisissa ohjaus- ja työryhmissä. Usein nämä tehtävät liittyvät palvelujen kehittämiseen tai hankemuotoiseen toimintaan, jossa on mukana edustaja vanhusneuvostosta. Tämä rooli avaa neuvostoille mahdollisuuksia päästä mukaan asioiden valmisteluun ja suunnitteluun. Erilaisten ohjaus- ja työryhmien kautta neuvostot pääsevät myös vaikuttamaan käsiteltävään asiaan oman asiantuntemuksensa ja edustamansa neuvoston roolissa.

”...siellä kun on vaikka vanhusneuvostojen edustaja ohjausryhmässä, niin kyllähän siellä on oikeesti, että sinne kaavotukseen ja muualle että saa sitä ikäihmisten ääntä kuuluviin.” (Viranhaltija)

Vanhusneuvostot näyttäytyvätkin aineistossa keskeisenä kumppanina ja yhteistyötahona palvelujen kehittämisessä ja kehitysideoiden antajana. Kehittäjäkumppanuus näyttäytyy aineiston valossa roolina, jonka uskotaan tulevaisuudessa vahvistuvan. Kumppanuuteen nivoutuva kehittäjäkumppanin rooli avaa neuvostoille mahdollisuuden vaikuttaa kunnan palveluihin päätöksentekoprosesseja laajemmin ja hyödyntää heillä olevaa tietoa ja ymmärrystä palvelujen kehittämisessä ja suunnittelussa.

Palveluja käyttävien edustamiseen liittyy myös selkeää ristiriitaisuutta haastatteluaineistossa. Vaikka vanhusneuvostojen nähdään edustavan kokemusta, asiantuntemusta ja tietoa palvelujen käyttämisestä, on samaan aikaan havaittavissa ristiriitaa siitä, millaisena neuvostojen jäsenet nähdään suhteessa ikääntyneiden palvelujen käyttämiseen ja vanhuuteen. Neuvostojen jäseniä kuvataan reippaina, aktiivisina ja nuorekkaina, jolloin heidän kokemuksensa ikäihmisten palveluista on henkilökohtaisella tasolla vielä vähäistä. Usealla neuvoston jäsenellä myös eläköitymisestä on vasta vähän aikaa, jolloin kokemus seniori-iässä olemisesta on vielä vähäistä.

”Me oltiin niin reippaita ja nuorekkaita ja näin, että etteks te ookaan vanhoja ja raihnasia ja pyörätuoli-ihmisiä.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Aineistossa erityisesti vanhusneuvostojen jäsenet nostavat itse esiin näkemysnsen siitä, ettei neuvostojen jäsenillä ole aina riittävää kokonaiskäsitystä kunnan ikäihmisten tilanteesta, koska he ovat itse pääasiassa keskiluokkaisia, aktiivisia ja toimintakykyisiä kuntalaisia. Neuvostojen jäsenillä saattaa henkilökohtainen kosketuspinta toimintakyvyltään heikompiin olla ohut, jolloin ymmärrys heidän tilanteestaan voi olla puutteellinen. Tästä kertoo esimerkiksi se, että aineiston perusteella useammassa kunnassa vanhusneuvostot ovat hyvinvointialueuudistukseen saakka edustaneet vahvemmin toimintakykyisiä ikäihmisiä kuin heikommassa asemassa tai toimintakyvyltään heikompia, sillä toimintakykyisten tilanteesta neuvostolla on ollut enemmän ymmärrystä omien kokemustensa ja verkostojensa kautta.

”Eli meillä on keskiluokkaisuuden näkökulmasta, me ollaa keskiluokkasia.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”... me ollaan aika hampaattomia, keskiluokkaset ... akateemiset koulutetut tässä pöydän ympärillä. Tää oikeestaan vois olla ydinkysymys myöskin, mutta se helposti sivuutetaan ja syrjäytetään, koska se on nii hankala ja vaikee asia... et ei me tunneta kukaan, se on yks vastaus, ei me tunneta ketää.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Tämän takia toimiessaan ikäihmisten toiveiden ja tarpeiden tuojana yhteistyön eri rakenteissa neuvostoja haastavat edustavuuteen ja ymmärrykseen liittyvät tekijät. Vanhusneuvostojen jäsenet tunnistavat tämän haasteen. Haastateltavat puhuvat tarpeesta kiinnittää huomiota heikompiosaisiin ja toimintakyvyltään heikentyneiden ikäihmisten tilanteeseen ja luoda parempaa ymmärrystä ikäihmisille suunnattuja palveluja käyttäviin ihmisiin. Vanhusneuvostoilla on halua edustaa aiempaa paremmin erilaisissa elämäntilanteissa olevia ikäihmisiä ja sitä kautta lisätä ymmärrystä heidän tilanteestaan.

”Et sitten kun puhutaan niistä, jotka ei käytä liikuntapalveluita tai kirjastopalveluita lainkaan, vaan ollaan siellä hoivan varassa, niin sehän

meillä on jotenkin, se yhdyspinta meiltä puuttuu, suora yhdyspinta kuntalaiseen puuttuu meiltä nykyään täysin. Jollain lailla toivoisi, että siinä vois olla jollain lailla se rooli vahvistua.” (Viranhaltija)

Aineiston perusteella vanhusneuvostojen jäsenet reflektoivat omaa edustajuuttaan haluten suunnata aiempaa tietoisemmin neuvostojen toimintaa moniäänisempään ja laajempaa edustajuutta tunnistavaan suuntaan koko kunnan toiminnan ja palvelujen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että erilaisessa elämäntilanteessa olevat tai toimintakyvyltään heikompiosaiset huomioitaisiin kunnan vastuulla olevien palvelujen kokonaisuudessa, jossa neuvostojen jäsenet haluavat tuoda heidän tarpeensa esiin ja edistää heidän hyvää elämäänsä kunnassa.

”Mä ainakin aattelin, et kunnallehan jää hyvinvointia tuottavat ja ennaltaehkäs... mä inhoon oikeestaan sanaa ennaltaehkäisevä, ihan kun ihmisen elämä ois pelkästään terveyden... tai sairauden vastustamista, koska meillä on paljon muutakin elämässä. Mä aattelen kulttuuria, mä aattelen hyvää ruokaa tai mahdollista ruokaa, edes jonkinlaista ruokaa, liikuntaa, elinikästä oppimistakin ja mä ajattelen myöskin tätä, että ihmisen laaja hyvinvointi ja sen merkitys ja sen merkityksen priorisointi kunnan politiikassa ikäihmisten näkökul... ja se ois semmone ikäihmisohjelma, mikä kaupungeille voitais tehdä, et näitä koottas yhteen, mitä me ikäihmiset voidaan tehdä.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Tulevaisuudessa neuvostojen edustavuudessa pyritään tavoittelemaan moniäänisyyttä, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamista ja heikommassa asemassa olevien äänen eteenpäin viemistä. Haasteelliseksi tilannekuvan muodostamisen kunnan neuvostossa tekee osin hyvinvointialueuudistus, jossa erityisesti ikääntyneille suunnatut palvelut toteutetaan hyvinvointialueella ja mahdollisesti tulevaisuudessa osin keskitetymin. Näin kunnan vanhusneuvostojen yhteys toimintakyvyltään heikentyneiden tilanteeseen ja tarpeiden ymmärtämiseen voi etääntyä ja vähetä entisestään. Tähän haasteeseen neuvostot ovat tunnistaneeet keskeisiä yhteistyökumppaneita, kuten seurakuntien diakoniatyön ja järjestöt.

”... vanhusneuvostojen näkemys sinällään ei ole kaikkien kunnan ikääntyneitten näkemys, vaan meidän täytyy jostain kerätä sitä tietoa. Niin se myös mun mielestä korostuu jatkossa.” (Viranhaltija)

”...kaikkein huonoimmassa asemassa olevien, meillä on eläkeläisryhmiä, joihin saadaan yhteyttä diakoniatyön ja seurakuntien ja vastaavien kautta, jotka ei oo eläkeläisjärjestöjen vaikutuspiirissä, siellä myöskin tehdään tunnetuksi tätä vaikuttamiskanavaa, että on aidosti vaikuttamismahdollisuutta ja sieltä saadaan epäkohdista näistä lähteistä tietoa.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Sen lisäksi, että neuvostojen jäsenet edustavat kunnan ikäihmisiä ja palveluja käyttäviä ikäihmisiä toimiessaan väylänä kuntalaisten ja hallinnon välillä, toimii suurin osa neuvostojen jäsenistä neuvostossa eläkeläisjärjestön tai valtuustoryhmän edustajana. Haastatteluaineistossa kuvataan, että vanhusneuvostojen jäsenet valitaan pääasiassa eläkeläisjärjestöistä, joihin osalla jäsenistä on tiivis ja aktiivinen yhteys. Osa jäsenten käsityksistä ikäihmisten tilanteesta ja toiveista syntyy vuorovaikutuksessa näiden eläkeläisjärjestöjen ja taustaryhmien kanssa.

”... siellä taustalla on vahvasti nämä erilaiset poliittiset eläkeläisjärjestöt. Siellä on läpileikkaavasti muihin vaikuttamistoimielimiin nähden poliittinenkin se kenttä edustettuna... monet on vanhoja poliittisesti aktiivisia kuntalaisia.” (Viranhaltija)

”Että pystyy sitä tietoa tuomaan heille [eläkeläisjärjestölle] tarvittaessa. Että, ja sit toisaalta vuoropuheluahan se on, että he taas esittää toivomuksia joitakin, jota voi sitten tuoda.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Jäsenen taustalla olevan eläkeläisjärjestön rooli on edustamisen näkökulmasta merkittävä, sillä neuvostojen jäsenet hyödyntävät neuvostotyöskentelyssään taustajärjestön edustajia ja näkemystä. Useamman jäsenen taustalla on kunnan vanhusneuvoston jäsenten valintaperusteiden takia ikäihmisiin erikoistunut yhdistys, poliittisesti suuntautunut eläkeyhdistys tai kunnan valtuustoryhmä. Nämä taustalla olevat yhdistykset ja ryhmät toimivat tärkeänä

kanavana tiedon tuomiseen ja saamiseen sekä kunnasta niiden jäsenille että jäsenten kokemuksista ja tarpeista kunnalle. Lisäksi näitä eläkeläisjärjestöjä hyödynnetään asioiden käsittelyssä jo ennen neuvostojen kokousta, mikäli asiat ovat hyvin valmisteltuja.

”... meille tulee etukäteen ne tiedot, mitkä on ne alustuksen sisällöt, ja sitten niitä on riittävä vähän, jotta me voidaan niihin etukäteen paneutua, kenties pyytää lausuntoja omilta järjestöiltämme.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Haasteena vanhusneuvostojen jäsenten vahvaan yhteyteen eläkeläisjärjestöihin nähdään osallistumiseen liittyvä kasautuminen sekä näkökulman mahdollinen kapea-alaisuus. Aineistossa nostetaan esiin huoli samojen henkilöiden useista positioista. Tämä tarkoittaa, että vaikuttamistoimielimissä olevat henkilöt ovat usein aktiivisia kansalaisia myös muissa järjestöissä ja yhteistyöelimissä, jolloin he vaikuttavat monessa eri roolissa ja voivat vaikuttaa useamman eri kanavan kautta. Tällaisiksi mainittiin esimerkiksi järjestöneuvottelukunnat vaikuttamistoimielinten rinnalla. Samojen henkilöiden useat positiot johtavat vaikuttamisen kasautumiseen ja saman mielihetkeen kertautumiseen. Lisäksi, koska laki hyvinvointialueista säätelee, että hyvinvointialueen vanhusneuvosto rakentuu kuntien vanhusneuvostojen jäsenistä, lisää se omalta osaltaan samojen henkilöiden moniroolisuutta edustajan tehtävässään. Tämä moniroolisuus vaikuttaa myös siihen, että vaikutusmahdollisuudet kasautuvat melko suppealle joukolle kansalaisia. Edustamisen kasautumisen ja kapea-alaistumisen haasteena on, että toimijajoukko voi näyttää laajemmalta kuin se todellisuudessa on, koska samat henkilöt toimivat edustajina useassa positiossa.

”Mä vähän pelkään, että se siellä hyvinvointialueella rakentuu, koska ihmiset on samoja, jotka on siirtynyt, niin se rakentuu aika sen saman kokemuksen ympärille, mitä on otettu mukaan sieltä kuntien neuvostojen kanssa toimimisesta.” (Viranhaltija)

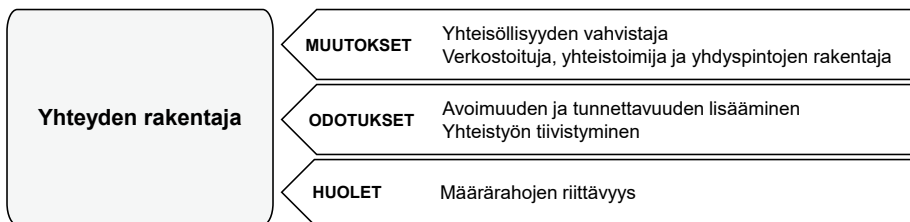
Osin ratkaisuna tähän vanhusneuvostot omalta osaltaan ovat alkaneet laajentaa neuvostoihin valittavien henkilöiden perusteita ja taustaorganisaati-

oita. Useisiin neuvostoihin on valittu jäseniä eläkeläisjärjestöjen lisäksi myös muusta järjestökentästä ja eri toimijoista, ja osassa kunnista on vapaan haun paikkoja, joiden kautta voidaan rekrytoida myös järjestöjen ulkopuolisia jäseniä. Lisäksi neuvostoissa saattaa olla edustajia lautakunnista tai muusta kunnan päätöksenteon tai hallinnon kentästä. Useissa neuvostoissa on haluttu kehittää neuvostojen jäsenvalintaa suuntaan, jossa toiminta olisi avoimempaa ja edustavuus laajempaa. Haastateltavat kuvaavat, että neuvostojen jäsenten edustaessa eläkeläisjärjestöjen lisäksi myös muita tahoja tuo se neuvostojen toimintaan monipuolisempaa näkökulmaa ja uudenlaista keskustelua.

”... tulee ihan uusia ihmisiä ja vähän sellasta erilaistakin keskustelua. Ja minä oon kokenut, et se on ollut tosi hyvä. Et se on pikkasen muokannut sitä porukkaa ja tuonut ehkä sitä uutta näkökulmaa.” (Viranhaltija)

7.2. Yhteyden rakentaja

Hyvinvointialueuudistuksen myötä muutoksessa korostuva ja esiin nouseva rooli on edustamisen laajenemisen lisäksi myös vanhusneuvoston keskeinen rooli aktiivisena yhteyden rakentajana toimiessaan väylänä kunnan ikäihmisten ja hallinnon välillä. Neuvostolla on keskeinen tehtävä lisätä yhteyttä kuntalaisiin ja vahvistaa kunnan ikäihmisten osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemusta. Lisäksi neuvostot haluavat uudessa tilanteessa vahvistaa rooliaan verkostoitujana, yhteistoimijana ja yhdyspintojen rakentajana ja näin lisätä toiminnan avoimuutta ja tunnettavuutta. Merkittävin haaste yhteyden rakentamisessa on määrärahojen niukkuus (kuvio 9).



Kuvio 9. Neuvostojen yhteyden rakentajan rooliin liittyvät muutokset, odotukset ja huolet

Neuvostojen rooli yhteyden rakentajana syntyy sekä yksittäisen neuvoston jäsenen aktiivisena toimintana että neuvostojen suunnitelmallisena toimintana ja yhteistyön tekemisellä. Yksittäiset jäsenet toimivat väylänä ollessaan yhteydessä kuntalaisiin tai omiin verkostoihinsa. Näiden yhteyksien kautta he tuovat tietoa neuvostojen käsittelyyn ja vievät sitä suunnitellusti eteenpäin kunnan päättäjille ja johdolle. Neuvostojen jäsenet saavat myös suoraan palautetta kunnan ikäihmisten asioista, mikäli kuntalaiset tuntevat tai tietävät vanhusneuvostojen yksittäisiä jäseniä. Neuvostojen yksittäisellä jäsenellä näyttääkin olevan keskeinen tehtävä ja rooli toimia väylänä kunnan ikäihmisten, neuvostojen ja kunnan päättäjien ja johdon välillä toimiesseen vuorovaikutteisena tiedon välittäjänä eri suuntiin. Yksittäisten neuvostojen jäsenten verkostot nähdään tärkeänä lisänä neuvostotason yhteistyöhön sekä tiedon välittämisen että tiedon saamisen näkökulmista.

”... mulla on erilaisia yhteisöjä, missä kuljen ja liikun... niin sieltä kautta kanssa sitä asiaa voin viedä sinne tietoa.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”Kansalaiset, kuntalaiset tuntee jonkun vanhusneuvostojen edustajan... Kyllä varmaan se yhteys tulee niitten yksittäisten edustajien kautta.”
(Viranhaltija)

Yksittäisen jäsenen lisäksi vanhusneuvostojen rooli yhteyksien rakentajana syntyy neuvostojen suunnitelmallisena toimintana sekä kohtaamisina erilaisissa verkostoissa ja yhteistyötilanteissa. Kaikki haastatellut vanhusneuvostot kertoivat, että neuvosto laatii vuosisuunnitelman ja osalla on käytössään vuosikello konkretisoimassa suunnitelmaa vuoden ajalle jakautuvaksi toiminnaksi. Suunnitelmat antavat neuvostojen toiminnalle tavoitteellisen suunnan sekä jäntevöittävät ja priorisoivat neuvostojen panosta.

”... tehdään sitten vuosittain se toimintasuunnitelma sitten. Ja vuosikellotetaan sitä toimintaa sitten, että tiedetään, että minkälaisia, mitä tehdään ja minkälaisia asioita.” (Viranhaltija)

Kaikki haastateltavat vanhusneuvostot kertoivat järjestävänsä erilaisia kunnan ikääntyneille suunnattuja tapahtumia ja tilaisuuksia, joissa neuvostot

luovat yhteyttä kuntalaisiin ja kuulevat heidän tarpeitaan ja toiveitaan. Tilaisuudet sisältävät tiedon antamista ja saamista, tarpeiden ja toiveiden kuulemista sekä neuvostojen toiminnasta kertomista. Näiden lisäksi jotkut neuvostot järjestävät myös arjen virkistystoimintaa, jonka avulla he haluavat tavoittaa kunnan ikäihmisiä ja samalla tuoda virkistystä ja iloa ikäihmisten arkeen. Neuvostojen järjestämä toiminta näyttäytyykin monipuolisena ja moninaisena riippuen kunnasta, sen muusta toiminnasta ja neuvostojen toiminnan painopisteistä.

”... tämmöisiä asukastilaisuuksia on järjestetty, ja missä saa sitten esittää mielipiteitään ja toivomuksiaan. Ja verkkosivut on kehitetty, että pystyy sinne vastaamaan.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”... just se semmoinen matalan kynnyksen foorumi. Et jos tuntuu vieraalta vaikka lähestyä poliittisia päättäjiä jostain asiasta, et ihmisillä ois helpompi kynnyks sitten vaikka ottaa yhteyttä vanhusneuvostojen jäseniin.”
(Viranhaltija)

Vanhusneuvostoilla on tärkeä rooli tiedon välittämisessä ja tuottamisessa esimerkiksi laatimalla esitteitä, tiedottamalla monikanavaisesti sekä kertomalla erilaisissa tilaisuuksissa neuvostojen omasta toiminnasta. Keskeinen osa viestintää on myös siitä kertominen, miten neuvostot ovat pyrkineet vaikuttamaan kunnan asioihin, vaikka vaikutukset eivät näkyisi lopputuloksessa. Neuvostot haluavat lisätä muutoksessa neuvostojen toiminnan tunnettuutta aktiivisen viestinnän avulla. Neuvoston osalta toivotaankin aiempaa aktiivisempaa viestintää myös siitä, mihin se on vaikuttanut tai yrittänyt vaikuttaa ja millainen vaikutus sillä lopputulokseen oli.

”Sit me tehtiin ihan tämmöiset paperiset esitteet vanhusneuvostosta, ja sitä ollaan jaettu nyt sitten jokaiseen tyyliin kaupan kassasta lähtien, et varmasti on nähtävillä.” (Viranhaltija)

Vanhusneuvostoa myös hyödynnetään kunnan hallinnon ja päätöksenteon suunnalta esimerkiksi ikäihmisten saavuttamisessa ja viestinnässä. Esimerkiksi erilaisien kyselyjen ja mielipiteiden osalta vanhusneuvostoa

hyödynnetään yhtenä kanavana kunnan ikäihmisten mahdollisimman laajaan tavoittamiseen. Tavoittamisen lisäksi neuvostolla voi olla tietoa siitä, miten kysely kannattaa toteuttaa ja miten sen avulla voidaan tavoittaa mahdollisimman erilaisia kunnan ikäihmisiä.

”... vanhusneuvosto että on tärkeä yhteistyötaho, että sen kautta me sitten tavoitetaan kuntalaisia ja sen kautta mietitään näitä vaikka, että miten jotain asiaa kannattasi, miten osallistetaan ja miten järjestetään vaikka ikäihmisille asukastilaisuuksia.” (Viranhaltija)

Aktiivisen toimijuuden haasteena on useimmilla vanhusneuvostoilla heidän toimintaansa suunnattujen määrärahojen vähyys. Useissa haastateltavien puheissa nostettiin esiin neuvostolle suunnattujen määrärahojen merkitys toiminnan suunnitelmalliseen ja kattavaan toteuttamiseen. Määrärahojen vähyys vaikuttaa erityisesti neuvostojen kykyyn järjestää kunnan ikäihmisille suunnattuja tilaisuuksia tai tavoittaa eri elämäntilanteessa olevia ikäihmisiä, sillä määräraha on joko pieni tai omaa määrärahaa ei ole ollenkaan. Neuvostojen aktiivista toimintaa ohjaavatkin vahvasti vuosittaiset määrärahat, jotka allokoidaan tarkasti vuoden ajalle suunniteltuun toimintaan. Määrärahan rajallisuus johtaa siihen, että kaikkea tarpeellista ei pystytä toteuttamaan, mikä vaikuttaa neuvoston tavoitteelliseen toimintamahdollisuuteen.

”Kysyn sitä, että onko meillä, siis vanhusneuvostolla joku budjetti, niin ei ole. Että sitten tämmönen tapahtumien järjestäminen, niin se on sitten vapaaehtoista.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

”... ja sit puhutaan ihan eri rahoista, semmosta tilaisuutta järjestetään. Että siihen mennee koko budjetti sitten suurin piirtein, kun järjestetään se yks tilaisuus.” (Viranhaltija)

Jalkautuvaa työtä ja ikäihmisten arkea lähellä olevaa yhteyttä haluttaisiin haastatteluaineiston perusteella tehdä nykyistä enemmän sekä yksittäisten neuvostojen jäsenten että koko neuvostojen toimintana. Keskeisin tavoite jalkautumisella on vuorovaikutteinen. Neuvosto lisää omaa tunnettavuuttaan

samalla, kun sen lisää omaa ymmärrystään erilaisten ikäihmisten tilanteesta. Nämä jalkautumiset lisäävät neuvostojen kykyä kohdata erilaisia ikääntyneitä sekä toimia herkkänä tulkkina ikääntyneiden kokonaistilanteesta.

”Eli vanhusneuvostojen jäsenten pitäisi tuota niin mennä palvelutalojen kautta ja miksei myös ruokajonoihin, kuunnella ihmisiä, jolloin... saa sen ydinasian, joka olisi tulkittavissa, vietävissä eteenpäin ja formulaitovissa hallinnolliseksi taikka tällaseksi kehittämispäätökseksi.”

(Vanhusneuvostojen jäsen)

”Mutta just et vie jonkinlaisia tilaisuuksia kuntalaisille, niin... semmosia vielä lisää, et saatas sitten sitä ihan kohtaamistakin eikä pelkästään yhteydenottoja meille päin.” (Viranhaltija)

Jotta vuorovaikutteinen rooli suhteessa kunnan ikäihmisiin kasvaa, halua- vat tulevaisuuden vanhusneuvostot toimia matalan kynnyksen kansalais-foorumeina, jotka suuntautuvat aiempaa enemmän ulospäin ja innostavat toimintaan mukaan uusia ihmisiä. Tämä rooliin ja asemaan kohdistuva muutos siirtää neuvostoja laajemmaksi osaksi ikäihmisten elämää ja kunnan toimintaa. Neuvostoilla on keskeinen rooli vahvistaa kunnassa yhteisöllisyyttä ikäihmisten kesken, mihin nivoutuu ajatus osallisuuden ja osallistumisen tukemisesta.

”... halutaan olla myös sellainen väylä kuntalaisten ja päättäjien välillä.”

(Viranhaltija)

”...kun tämä rooli muuttuu, niin meille jää kyllä enemmän aikaa, että millon me kehitetään enemmän sitä yhteisöllisyyttä vanhempien ihmisten kesken ja pystytään enemmän tämmöstä elämänlaatua henkisellä puolella viemään varmaan eteenpäin.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

Onnistuakseen väylänä toimimisessa vanhusneuvostojen yhtenä tehtävänä on rakentaa yhteyksiä kuntalaisten lisäksi myös muiden tahojen välille. Haastatteluaineiston perusteella vanhusneuvostojen roolissa korostuvat

tulevaisuudessa yhä enemmän verkostoitujan, yhteistoimijan ja yhdyspintojen rakentajan roolit. Hyvinvointialueuudistuksen synnyttäneen muutoksen myötä vanhusneuvostot ovat alkaneet liittyä uudenlaisiin verkostoihin sekä kunnan sisällä että laajemmin kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa. Yhtenä yhteistyötahona ovat valtakunnalliset kattojärjestöt sekä yhteistyötapaamiset. Niiden kautta neuvostot hakevat ennen kaikkea tietoa sekä oman toiminnan pohjaksi että sen kehittämiseksi.

”... me ollaan aktiivisesti käyty näissä, mitä on liittynyt tähän, jotkut valtakunnalliset tapaamiset ja tämmöset, missä ei varmaan käyty aiemmin.”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Tämä yhteyden rakentajan rooli näyttää vahvistuvan sekä uudistuksen myötä muuttuvan roolin ja aseman että neuvostojen oman aktiivisen muutoshalun kautta. Haastatteluissa korostuukin se, että neuvostojen tulee rakentaa yhteyksiä eri toimijoiden kanssa sekä toimia yhä monipuolisemmissa verkostoissa uudistukseen ja uudistaakseen rooliaan. Tästä esimerkkinä on neuvostojen kasvanut kiinnostus muiden kuntien vanhusneuvostoja kohtaan. Eri kuntien neuvostoja yhdistää sama muutoksen keskellä oleminen sekä uudenlaisen roolin ja aseman saaminen muuttuneessa kunnassa. Muiden kuntien neuvostoilta haetaankin sekä toimivia malleja että uusia ideoita ja yhteistyön rakenteita.

”... ja miten sitten tehdään yhdessä ja yhteisesti asioita niitten osalta, kun ne on yhteisiä asioita ilman, että tehdään päällekkäistä tai päällekkäin asioita.” (Viranhaltija)

Myös kunnan sisällä yhteys järjestökenttään sekä ikäihmisten parissa työskentelevien tahojen kanssa näyttää tulevaisuudessa tiivistyvän. Neuvosto tunnistaa, että se tarvitsee väylänä toimiessaan muiden tahojen kautta syntyvää ymmärrystä ja tietoa, mutta myös näkee ne tärkeinä yhteistyökumppaneina ikäihmisille suunnatun toiminnan ja jalkautumisen toteuttamisessa. Esimerkiksi vuorovaikutus seurakunnan diakoniatyön kanssa nähtiin keskeiseksi heikompiosaisten ikäihmisten tavoittamiseksi ja heidän tilanteensa tuntemiseksi. Myös kunnan alueella toimivat järjestöt nähtiin

keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi, joiden kanssa yhteistyörakenteita halutaan tulevaisuudessa kehittää.

Kuten aiemmin todettiin, aineistossa ei juuri nouse esiin kunnan sisällä neuvostojen välisen yhteyden tiivistäminen. Haastatellut viranhaltijat toivat sen esiin lähinnä yhteisinä teemoina ja tunnistettuina tarpeina, mutta useammin näkökulmana oli neuvostojen toiminnan kuihtumisesta syntyvä yhteistyön tai yhdistämisen tarve kuin verkostoitumisen ja yhteisiin tavoitteisiin suuntautuva tahtotila.

Yhtenä keskeisimpänä yhteistyötahona nähdään hyvinvointialue. Tulevaisuudessa kunnan vanhusneuvostot haluavat lisätä aktiivista yhteistyötä ja yhteyttä hyvinvointialueen neuvostojen, vastuuviranhaltijoiden, ikäihmisten palvelujen ja toimikuntien kanssa. Erityisesti yhteistyö hyvinvointialueen vanhusneuvostojen kanssa nähtiin keskeisenä, sillä vaikka hyvinvointialue vastaa ikäihmisten palveluista, näkyvät ne paikallisella tasolla kunnan vanhusneuvostoille. Lisäksi yhteistyö ikäihmisten palveluista vastaavien viranhaltijoiden kanssa vahvistaa erityisesti yhteyttä päätöksenteon valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa.

”Minä näkisin, että vanhusneuvostolle ois tosi tärkeätä, et me saataisiin eri neuvostojen välistä vuoropuhelua tiivistettyä.” (Viranhaltija)

Neuvostojen aktiivista väljänä toimimista ja yhteyden rakentajan roolia halutaan vahvistaa ja lisätä vuorovaikutusta suhteessa hyvinvointialueeseen. Tätä kautta kuntaan syntyy tietoa ja näkemystä esimerkiksi palveluja käyttävien kokemuksista. Kunnan neuvostot voivat omassa roolissaan edistää tätä tietoa. Siksi haastateltavat näkivät, että yhteyden paikallisista asioista alueelliseen kontekstiin tulee olla vahva ja aktiivinen.

”... olen ollut puhumassa nimenomaan ikäihmisiä koskevista asioista ja valistamassa heitä, antamassa tietoa, että mitä ikäihmisten täytyy yksinkertaisesti tietää. Ja siellä tulee joka kerta uusia asioita ilmi, että tämä ja tämäkin asia on pielessä. Siis ei ole taaskaan sitä positiivista, vaan sitä pielessä olemista.” (Vanhusneuvostojen jäsen)

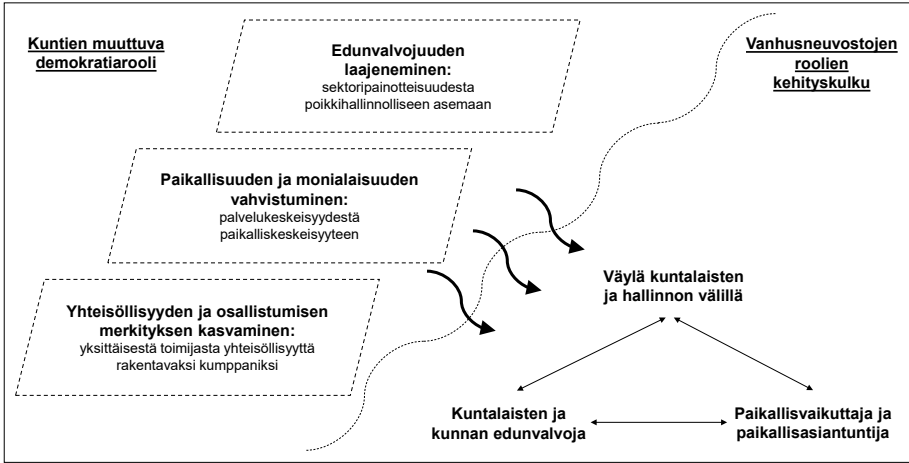
”Ja mikä on todellakin tärkeätä, niin meidän täytyy luoda se polku tai leventää sitä polkua, että mikä on meidän paikallisten vanhusneuvostojen ja [hyvinvointialueen] nämä kontaktipinnat, että mitkä on ne asiat, jotka paikallinen vanhusneuvosto voi tuoda [hyvinvointialueelle].”
(Vanhusneuvostojen jäsen)

Lopuksi voidaan todeta, että väylänä toimiessaan neuvostoilla on tiivis yhteys paikallisiin asioihin myös rakentaessaan yhteyksiä kunnan rajojen ulkopuolelle. Erityisesti tämä korostuu suhteessa hyvinvointialueeseen, jonka rinnalla kunnan neuvostojen vaikuttamistyö nähdään vaikuttavampana ja konkreettisempia asioita tuottavana kuin alueellinen neuvosto. Yhteyden rakentajan rooli näyttäytyykin aineiston valossa vahvistuvalta roolilta, jossa neuvostojen jäseniltä ja neuvostojen toimintatavoilta edellytetään yhä enemmän avoimuutta, keskustelukyvyyttä ja ikäihmisiä mukaan ottavaa toimintatapaa.

8. Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kunnan muuttuvan demokratiaroolin heijastumana

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia kuntien demokratiaroolin muutosta ja tulevaisuuden näkymiä tilanteessa, jossa uudet hyvinvointialueet ovat radikaalisti muuttaneet suomalaista hallintojärjestelmää. Kuntien demokratiaroolin muutos nähdään hankkeessa laajempaan kehityskulkuna, jota konkreettisemmin on tarkasteltu vanhusneuvostojen muuttuvan roolin kautta hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa. Tässä luvussa kuvataan, millä tavalla vanhusneuvostojen muuttuva rooli heijastelee laajemmin kuntien demokratiaroolin muutosta.

Aineiston perusteella vanhusneuvostojen muutoksessa olevia ja siinä korostuvia rooleja ovat erityisesti luvuissa 5–7 kuvatut edunvalvojan, paikallisvaikuttajan ja -asiantuntijan sekä väylänä toimimisen roolit. Tarkasteltaessa näitä muuttuvien roolien välisiä yhteyksiä ja keskinäisriippuvuuksia suhteessa aiempaan tutkimukseen kunnan roolin muutoksista (mm. Jäntti 2016; Airaksinen ym. 2015) voidaan sanoa, että vanhusneuvostojen roolien kehityskulut heijastelevat kuntien muuttuvaan demokratiarooliin ennen kaikkea kolmen eri kehityskulun kautta. Nämä ovat 1) edunvalvonnan laajeneminen, 2) paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen sekä 3) yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen (kuvio 10). Nämä muutokset vanhusneuvostojen muuttuvassa roolissa ja laajemmin kunnan demokratiaroolin muutokset hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä näyttäytyvät samansuuntaisina. Vanhusneuvostojen roolin muutos heijastelee siis laajempaa kunnan demokratiaroolin muutosta, kun yleisemmällä tasolla havaitut muutokset kuntien demokratiaroolissa konkretisoituvat vanhusneuvostojen toiminnassa. Kuvaamme seuraavassa, miten nämä kolme kuntien muuttuvaa demokratiaroolia konkretisoituvat vanhusneuvostojen toiminnassa.



Kuvio 10. Vanhusneuvostojen roolien kehityskulut kuntien demokratiaroolin muutoksen heijastumana

8.1. Edunvalvojuuden laajeneminen

Aiemmassa tutkimuksessa on esitetty, että kunnalla on demokratiatehtävään liittyvässä edunvalvontaroolissa kaksinainen merkitys. Kunnalla on samanaikaisesti yhtäältä kuntalaisten edunvalvonnan rooli, joka korostaa kuntainstituution merkitystä kuntalaisten puolesta ja hyväksi toimivana paikallishallinnon tasona, ja toisaalta kunnan edunvalvonnan rooli, joka korostaa kuntaa hallinnollisena organisaationa suhteessa muihin hallinnontasoihin. (Jäntti 2016.) Ennen hyvinvointialueuudistusta kunnan vanhusneuvostojen edunvalvontarooli on toteutunut erityisesti kuntalaisten edunvalvontana suhteessa kunnan vastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin organisatorisen sijainnin ja ikääntyneiden sote-palveluihin linkittyneen vahvan yhteyden vuoksi. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimissa tapahtuneen uudistuksen myötä on tämä edunvalvonnan suora yhteys sosiaali- ja terveyspalveluihin neuvoston roolissa väistämättä muuttunut, minkä vuoksi kuntalaisten edunvalvojuus suuntautuu uudelleen kunnan vastuulle jääneisiin tehtäviin sekä samalla laajenee kunnan edunvalvojuudeksi suuntautuen hyvinvointialueen toimintaan.

Hyvinvointialueuudistuksen myötä syntyvä muutos näyttäytyy kehityskulkuna, jossa neuvostojen tiivis asema ja yhteys tiettyyn kunnan sektoriin heikkenee ja asema uudelleen suuntautuu kunnan eri palvelujen sekä kunnan

ja hyvinvointialueen rajapinnoille. Tätä kehityskulkua voidaan kutsua muutokseksi sektoripainotteisuudesta poikkihallinnolliseen asemaan. Kehityskulku tarkoittaa, että vahvasti tiettyyn kunnan vastuulla olevaan hallinnolliseen sektoriin painottunut edunvalvojuus uudelleen suuntautuu ja laajenee poikkihallinnolliseksi asemaksi ja edunvalvonnan rooliksi sekä kunnan sisällä että rajapinnalla suhteessa hyvinvointialueeseen. Merkittävä muutos uudistuksen myötä on se, että neuvoston edunvalvonnassa korostuu kuntalaisten edunvalvojuuden lisäksi kunnan edunvalvonta suhteessa hyvinvointialueeseen.

Kehityssuuntana muutos sektoripainotteisuudesta poikkihallinnolliseen asemaan tarkoittaa, että kuntalaisten ja kunnan edunvalvojuus laajenee vanhusneuvostolla neljään eri suuntaan. Kunnassa kuntalaisten edunvalvojuus laajenee ensinnäkin ymmärrykseen ikääntyneistä ja heidän tarpeistaan, toiseksi ikäpolvikysymyksistä laajemmin kuntalaisia koskeviksi kysymyksiksi sekä kolmantena päätöksentekoprosessin eri vaiheissa vaikuttajaviestinnälliseen toimintatapaan. Näissä kolmessa suunnassa edunvalvojuus laajenee kunnassa kuntalaisten edunvalvojana vahvemmin asioihin, joihin kunnassa on edelleen päätösvaltaa ja joihin on uudistuksen jälkeen edelleen mahdollisuus vaikuttaa. Neljännessä suunnassa neuvoston edunvalvojuus laajenee koskettamaan hyvinvointialuetta, jossa korostuvat sekä kuntalaisten että kunnan edunvalvojuuden roolit. Nämä kaikki muutossuunnat kuvaavat neuvostojen muuttuvaa poikkihallinnollista asemaa, jossa toimintakenttä on samaan aikaan laajasti kunnan eri sektoreiden ja päätöksenteon rajapinnoilla ja ulottuu kunnan toiminnan ulkopuolelle hyvinvointialueeseen.

Edunvalvojuuden siirtyessä sektoripainotteisesta toimintatavasta laajemmin poikkihallinnolliseksi asemaksi laajenee edunvalvojuudessa ensinnäkin näkemys kuntalaisten edustamisesta ja siitä, miten suhde edustajuuteen kehittyy. Edunvalvontaroolin tulee kattaa laajasti hyvin heterogeeninen kuntalaisten ikäryhmä, joiden tarpeet, toiveet, odotukset ja elämäntilanne ovat hyvin erilaisia. Neuvostolla tulee olla kyvykkyyttä edistää eri ikääntymisen vaiheissa ja palvelutarpeissa olevien kuntalaisten etuja ja edustaa heitä. Vanhusneuvostojen edunvalvojuuden tuleekin ulottua aktiivisesta eläköityvästä väestöstä aina paljon palveluja käyttäviin kuntalaisiin, joiden palvelut tuotetaan hyvinvointialueiden kautta mutta jotka edelleen ovat myös kuntalaisia. Tämä edellyttää laajaa ymmärrystä eri ikääntymisen vaiheissa olevien kuntalaisten

tarpeista. Koska tämä ymmärrys syntyy aiempaa laajemmin myös kuntaorganisaation ulkopuolella, uudessa hallinnon tasojen vuorovaikutuksessa, tarvitaan sen saamiseen aktiivista yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri toimijoiden ja kuntalaisten välillä. Suoran kontaktipinnan etäännyttyä ikäihmisille kohdennettuihin palveluihin tarvitsee neuvosto eri toimijoiden ja kuntalaisten kautta syntyvää tietoa tarpeiden ja toiveiden ymmärtämiseksi ja palveluihin liittyvien keskeisten kysymysten tunnistamiseksi. Ymmärrys siitä, mitä kuntalaisille kuuluu, millaisia tarpeita heillä on ja millaisiin kysymyksiin nyt ja tulevaisuudessa tulee panostaa, syntyy yliorganisaatiollisessa poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Tässä yhteydessä voidaan nähdä, että sama kehityskulku heijastelee myös kunnan demokratiarooliin, jossa kokonaiskäsitys kuntalaisten tilanteesta, tarpeista ja toiveista ei synny vain kuntaorganisaatiossa, vaan se edellyttää aiempaa laajemman toimijajoukon tuottaman tiedon yhdistämistä ja sen kautta toiminnan suuntaamista ja kehittämistä. Siinä uutena hallinnon tasona hyvinvointialue tuottaa merkittävää tietoa kuntatasolle, mikä on ensisijaisen tärkeää kunnalle hyvän elämän ja arjen varmistamiseksi.

Edustamiseen liittyvässä puhunnassa hyvinvointialueuudistuksen myötä vanhusneuvostot haluavat erityisesti vahvistaa paljon sosiaali- ja terveyspalveluita käyttävien edunvalvojuuttaan, jolloin edunvalvojuus kurottautuu kuntalaisten kautta myös hyvinvointialueeseen. Muutossuunta ei ole neuvostoille helppo, sillä jäsenillä on edelleen parempi ymmärrys toimintakyvyltään paremmin toimeentulevista sekä vahva kytkös taustalla olevaan eläkeläisjärjestöön tai valtuustoryhmään, jonka edustajina neuvoston jäsenet toimivat (mm. Henriksson & Huttunen 2022; Virnes 2014; Airinen 2021; Miettinen & Parviainen 2017). Onkin tähän pohjautuen erittäin tervetullutta, että neuvostojen jäsenet tunnistavat tämän tiiviin yhteyden haluten laajentaa edustajuuttaan sekä samaan aikaan kunnissa pohditaan neuvoston jäsenten valintapohjan laajentamista. Valintapohjan laajentaminen esimerkiksi toimijoihin, joilla on kontaktipinta heikommassa asemassa oleviin, voi tuoda neuvoston toimintaan kaivattua tietoa ja ymmärrystä heidän tilanteestaan. Tällaisia tahoja voivat olla esimerkiksi seurakuntien diakoniatyö tai erilaiset kansalaisjärjestöt.

Edustamiseen liittyvänä haasteena voidaan nähdä myös vaikuttamisen kasautuminen. Tarkasteltaessa neuvostojen muuttuvien roolien välisiä

keskinäisriippuvuuksia on näköpiirissä vaikuttamistoimielimiin liittyvä osallistumisen ja vaikuttamisen kasautuminen, jolla on vaikutusta edunvalvojuuteen. Hyvinvointialueiden vanhusneuvostojen muodostumista ohjaava laki johtaa siihen, että vaikutusvalta ja osallistuminen kasautuvat pienelle joukolle ja kasvattavat sen valtaa. Vaikka vaikuttamistoimielinten näkökulmasta on kaksi eri hallinnon tasoa kunnassa ja hyvinvointialueella, on niissä samoja edustajia kahdessa eri roolissa. Tämä voi johtaa sekä roolien samankaltaistumiseen ja uudistuskehityksen potentiaalin menettämiseen että ikäihmisten tilanteen ymmärtämisen kapea-alaistumiseen ja heikon yhteyden muodostumiseen laajasti alueen asukkaisiin. Lisäksi riskinä on, että kahdella hallinnon tasolla vaikuttaminen voi tuoda epäselvyyttä siihen, kenen edustajana jäsen toimii ja kenen etua hänen kuuluu ajaa.

Samalla on tunnistettavaa, että suurin osa vanhusneuvoston jäsenistä on aktiivisia kansalaisia myös muissa foorumeissa ja ryhmissä, joilla on kunnan päätöksenteon kannalta vaikuttamisrooli. Esimerkkinä tästä ovat kunnissa ja hyvinvointialueilla olevat järjestöneuvottelukunnat tai vastaavat kunnan yhteistyötahot. Useassa vaikuttamisen rakenteessa edustaminen, jota edelleen vahvistaa lainsäädäntö, voi johtaa osallistumisen eriytymiskehitykseen, jota on nähtävissä laajemmin myös kansalaisten yhteiskunnallisessa osallistumisessa (mm. Wass & Grönlund 2016). Siinä aktiivisten ja hyvin toimeentulevien kansalaisten intressit näkyvät selvemmin poliittisen päätöksentekoprosessin tuloksissa, jotka syntyvät sekä osallistumisen että edustuksen epätasa-arvoisuudesta. Tähän eriytymiskehitykseen neuvostojen toiminnan näkökulmasta voidaan vastata laajentamalla edunvalvojuutta tietoisesti ja eri toimenpiteiden kautta eri elämäntilanteessa ja palvelujen piirissä oleviin ikäihmisiin samaan aikaan, kun neuvostojen tulee hahmottaa tarpeiden ja palvelurakenteen kokonaisuus. Tätä neuvostojen moniäänisyyteen tähtäävää roolia kuvataan tarkemmin luvussa 8.3. yhteisöllisyyden ja osallistumisen kasvamisen yhteydessä.

Edustamiseen liittyvien kysymysten lisäksi edunvalvonta laajenee pelkistä ikääntymiseen liittyvistä aiheista laajemmin kuntalaisia koskeviksi kysymyksiksi. Koska kunnassa olevat asiat koskettavat laajasti erilaisia kuntalaisia ja ikä on vain yksi määrittelevä tekijä kunnan toiminnassa palveluja ja päätöksentekoa tarkasteltaessa, tulee neuvostojen omassa toiminnassaan yhä enemmän käsitellä asioita laajan kuntalaiskäsityksen kautta ja ymmärtää

heidän tilannettaan ja tarpeitaan. Samalla neuvostoilla tulee olla ymmärrystä siitä, miten eri-ikäisten ja eri elämäntilanteessa olevien kuntalaisten tarpeet ja toiveet kohtaavat ikäihmisiä koskevissa kysymyksissä.

Laajeneva kuntalaiskäsitely avaa mahdollisuuksia rakentaa uudenlaista yhteistoimijuutta, jossa neuvosto saa vahvuutta ikäihmisille tärkeiden asioiden edistämiseen osana laajempia kokonaisuuksia. Edunvalvonnan onnistumista edistää se, että samoja tavoitteita ajavat tahot toimivat yhdessä kuntalaisten etujen ajamiseksi ja yhteisten tavoitteiden toteutumiseksi. Tällaisia tavoitteita voivat olla esimerkiksi saavutettavuus, yhdenvertaisuus ja esteettömyys. Yhteistoimijuus ei nivoudu aiempaan tapaan ikäsidonnaisiin kysymyksiin, vaan tarvekeskeisyyteen, joka avaa uudenlaisia mahdollisuuksia verkostojen luomisessa. Yhteistoimijuudessa toimijoilta edellytetään kykyä havaita, sanoittaa ja yhteensovittaa eri toimijoiden intressejä, nähdä niiden välisiä yhteyksiä sekä joustavuutta omien tavoitteiden ja toiminnan toteuttamisessa. Yhteistoimijuus korostaa jaettua tietoa, ja eri toimijoiden roolit tunnistavaa toimintaa yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Neuvostot, kuten samalla laajemmin katsottuna kunnat, tarvitsevatkin jatkossa moninaisia kumppaneita tehtävien toteuttamisessa paineiden keskellä. Kavenneissa kuntien tehtäväkentässä kumppanuudet korostuvat. Uudistus on johtanut yhteistyön tiivistymiseen ja eri toimijoiden väliseen verkostoitumiseen, jotta muuttuneessa tilanteessa pystytään vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja muun toimintaympäristön tuomiin haasteisiin. Tämä muutos tarkoittaa laajojen ja monisyisten kokonaisuuksien hallintaa sekä aktiivista toimintaa vaikuttamisessa, tiedon tuottamisessa, viestinnässä ja yhteistyön rakenteissa.

Kolmanneksi edunvalvojuus laajenee aineiston perusteella kytkeytymällä vahvemmin päätöksenteon eri vaiheisiin suorana ja välillisenä vaikuttamisena valmistelijoiden ja päättäjien kautta. Kytkeytymistä päätöksentekoon pidetään keskeisimpänä neuvostojen edunvalvonnan toteutumisen keinona, ja neuvostot nostavat tämän keskeisimpänä muutostarpeena edunvalvojuuden laajemmalle toteutumiselle.

Vakiintuneesta roolista huolimatta vanhusneuvostoja ei tämän tutkimuksen valossa ymmärretä kuulla aina neuvoston toiminnan vaikuttavuuden kannalta merkityksellisissä kohdin eikä niiden toimintaa tunnetta riittävän hyvin kunnan eri palveluissa. Saman haasteen ovat tutkimuksessaan nostaneet

esiin myös Miettinen ja Parviainen (2017) ja Airinen (2021). Sen lisäksi kunnan sisällä ja kuntien välillä eri vaikuttamistoimielinten mahdollisuudet päästä osaksi päätöksentekoa puhe- ja läsnäolo-oikeuden kautta ovat erilaiset. Sama havainto on tehty hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielinten osalta (Tiensuu & Jäntti 2023). Tähän mennessä neuvostojen yritykset muuttaa asemaa ovat olleet ainakin osassa kunnissa tuloksettomia, joten tarvitaan muita keinoja päätöksentekoon kytkeytymiseksi.

Halutessaan kytkeytyä kuntalaisten edunvalvojana aiempaa laajemmin kunnan päätöksenteon eri vaiheisiin neuvostot haluavat vaikuttaa ensisijaisesti valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa päätöksentekoprosesseissa eteneviin asioihin. Tämä tarkoittaa, että neuvostojen tulisi päästä vahvemmin vaikuttamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa päätöksien viranhaltija-valmisteluun antaen neuvoa, ohjaten, tukien ja yhteiskehittäen. Se kuitenkin edellyttää, että neuvosto kykenee luomaan vuorovaikutteista yhteyttä valmisteleviin tahoihin ja lisäämään omaa aloiteosallisuutta ikäihmisille tärkeiden asioiden esiin nostamisessa. Rooli ei tule neuvostoille annettuna, vaan halutessaan vahvistaa tuki-, neuvonta- ja ohjausvaltaansa neuvostojen tulee pyrkiä siihen aktiivisesti, oma-aloitteisesti ja tavoitteellisesti. On siksi myös ymmärrettävää, että tämä luo tarpeen ja paineen päästä mukaan puhe- ja läsnäolo-oikeudella lautakuntiin ja muihin päätöksentekoaikoihin, jotta tämä yhteys vahvistuu ja rakenteistuu.

Henriksson ja Huttunen (2022) toteavat aiemmassa tutkimuksessaan, että vanhusneuvostojen rooli suhteessa päätöksentekoon on ainutlaatuinen ja erityinen, sillä ne eivät käytä luottamushenkilöihin verrattavaa julkista valtaa eikä niillä ole päätösvaltaa kuntien tai hyvinvointialueiden päätöksentekoon. Neuvostojen haaste tulevaisuudessa on edelleen se, miten ne kytkeytyvät varsinaiseen päätöksentekoon ja kunnan hallintoon. Aktiivinen yhteys poliittiseen päätöksentekoon ja toimiminen poliittisella areenalla antaa väylän suoraan ja välillisesti vaikuttaa päättäjiin ja valmistelijoihin, jota voi osin luonnehtia myös vaikuttajaviestinnäksi (ks. esim. Hirvola ym. 2021), ja siinä keskeiset kumppanit ovat lautakunnan jäsenet ja valtuutetut, kunnasta valitut hyvinvointialueen päättäjät sekä jäsenten omat verkostot. Vaikuttajaviestinnällinen rooli syntyy jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja kumppanuudessa päätöksiä valmistelevien ja niistä päättävien tahojen kanssa, jossa neuvoston jäsenet hyödyntävät poliittista osaamistaan ja kokemustaan.

Neuvostojen jäsenistä valtaosalla on aiemmin muodostunutta osaamista päätöksenteon areenoilla toimimisesta, mikä antaa valmiuden vaikuttajaviestinnän tehtävään. Tavoitteena on, että pistemäisyyden ja sattumanvaraisuuden sijaan neuvoston kytkeytyminen päätöksentekoon on jatkuvaa ja koko päätöksentekoprosessin ajan kestävä. Asettuessaan edustuksellisen ja suoran demokratian välimaastoon (Henriksson & Huttunen 2022) on neuvostolla otollinen paikka päästä aktiiviseen vuoropuheluun poliittisten päättäjien kanssa ja vahvistaa vaikuttajaviestinnällistä rooliaan päätöksenteossa.

Neljänneksi edunvalvoisuus laajenee suuntautuen kunnan ulkopuolelle alueellisiin ja hyvinvointialuetta koskeviin asioihin, joissa neuvostolle on muotoutumassa uusi edunvalvontarooli suhteessa hyvinvointialueeseen. Tätä roolia kuvattiin tarkemmin luvussa 5.2. Vaikka roolin taustalla ei suoraan ole lakiin kirjattua edunvalvontatehtävää, kunnan vanhusneuvostot haluavat edelleen vaikuttaa paikallisiin palveluihin ja niihin tehtäviin ratkaisuihin, vaikka ne ovat hyvinvointialueen vastuulla. Tämä edunvalvonnan laajentumisen osa on ennen kaikkea neuvostojen itselleen ottama rooli, jossa ne haluavat kytkeytyä paikallisuutta laajemmin alueelliseen kontekstiin. Edunvalvontaroolissa sen tehtävänä on valvoa, että hyvinvointialue säilyttää mahdollisimman hyvät ja tarpeenmukaiset palvelut kunnan ikäihmisille ja hyvinvointialueella tunnustetaan paikalliset tarpeet ja kuntien eroavuudet. Alueelliselle tasolle ulottuva, vahvistuva ja laajeneva rooli on yhdenmukainen havainto aiemman tutkimuksen tulosten kanssa kuntien vahvistuvasta edunvalvontaroolista aluetasoon nähden. Se korostaa kansalaisten roolia oman kuntansa edunvalvojana samalla, kun kunta on kuntalaistensa edunvalvoja. (Airaksinen ym. 2015; Jäntti 2016.)

Edellä kuvattu neljään eri suuntaan laajeneva edunvalvoisuus sektori-painotteisuudesta poikkihallinnolliseksi asemaksi edellyttää onnistuakseen uudistumiskykyisyyttä. Tässä kehityskulussa neuvostojen tulee löytää roolinsa muuttuneessa kunnassa ennen kaikkea suhteessa eri elämäntilanteissa oleviin ikäihmisiin, suhteessa kunnan eri palveluihin ja toimintaan, suhteessa päätöksentekoprosesseihin ja niissä toimiviin tahoihin, suhteessa hyvinvointialueeseen ja sen vastuulla oleviin palveluihin sekä suhteessa muihin neuvostoihin ja eri toimijoihin kunnassa ja hyvinvointialueella.

Poikkihallinnollisen aseman vahvistuminen ja edunvalvojuuden laajeneminen tarkoittavat samalla, että neuvostot joutuvat niissä onnistuakseen toimimaan laajan toimijajoukon kanssa aktiivisessa yhteistyössä, rakentamaan yhteyksiä eri toimijoiden kanssa sekä yhteensovittamaan yhteisiä tavoitteita ajaakseen samalla ikäihmisiä koskevia etuja. Monitoimijaisista verkostoista saatu tuki, yhteistoimijuuden kautta syntyvä vahvuus ja toimijoiden tuomat erilaiset näkökulmat auttavat toteuttamaan edunvalvontaroolia ja lisäämään sen vaikuttavuutta. Erityisesti suhteessa hyvinvointialueeseen laajentunut edunvalvontarooli edellyttää kykyä verkostomaiseen toimintatapaan ja välilliseen vaikuttamiseen kunnan ja hyvinvointialueen välisessä rajapinnassa.

Kaikkiin näihin edunvalvonnan laajenemisen suuntiin liittyy sekä muutoksen tuomaa mahdollisuutta että muutokselle asetettua tahtotilaa. Edunvalvonnan näkökulmasta vahva halu vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja tulla kuulluksi paikallisten tarpeiden näkökulmasta on merkityksellinen kunnan tulevaisuuden ja tehtävien toteutumisen kannalta. Edunvalvonnan laajentuminen voidaan nähdä laajempuna kuntien demokraatiaroolin heijastumana, jossa myös kunnilla on vahvaa tahtotilaa vaikuttaa hyvinvointialueisiin. Painetta tähän tuo muun muassa rajapinnalle asettuva ja kuntien tehtäväksi jäänyt hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, mihin vaikuttavat myös hyvinvointialueilla tehtävät ratkaisut.

8.2. Paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen

Hyvinvointialueuudistuksen synnyttämä muutos on johtanut kuntien vanhusneuvostojen organisatorisen aseman ja roolin lisäksi myös sisällölliseen uudistumiseen, jossa uudistuksen myötä kuntien kaventunut palvelujen järjestämistä vastuu näyttää vaikuttavan neuvostojen asemaan ja rooliin. Palvelukeskeisyyden aiempi vahva korostuminen neuvostojen toiminnassa asettaa sen aseman ja roolin uudistumiselle painetta ja vaatimuksia. Airaksisen ym. (2015) mukaan palveluroolin vahva korostuminen kunnassa voi johtaa isoon muutokseen hyvinvointialueuudistuksen myötä. Se on uhkana erityisesti, jos kuntaa katsotaan kapeasti kuntien palvelurooliin nojaavan kuntakäsityksen kautta (Jäntti 2011; Jäntti 2016).

Tämä sama kehityskulkuun liittyvä uhka on havaittavissa myös vanhusneuvostojen asemaan ja rooliin liittyvässä tarkastelussa. Tätä kehityskulkua voi edelleen heikentää se, että mikäli kunnassa ikääntymiseen liittyvät asiat nähdään yhdistyvän erityisesti ikäsidonnnaisiin palveluihin, joita kunnalla ei enää ole, ei neuvostojen roolia kunnan vastuulla olevissa laajemmissa kysymyksissä havaita. Vaikka neuvostojen olemassaolon turvaa muutoksen jälkeenkin niiden lakisääteinen asema, voi heikkenevä, pienenevä tai näivettyvä rooli johtaa vaikutusvallan kaventumiseen ja näin muodollisen roolin syntymiseen. Vaarana vaikuttamistoimielimen aseman heikkenemisen kannalta onkin se, jos käsitys neuvostoista sidotaan edelleen vanhaan kuntakäsitykseen ja rooli rakennetaan palvelukeskeisyyden varaan samaan tapaan kuin on tehty yleisemmin kuntien perinteisen palveluroolin osalta (ks. Jäntti 2011; Jäntti 2016).

Mikäli neuvostoissa voidaan nähdä laajemmin, mitkä kaikki paikalliset asiat liittyvät kuntaan ja ikäihmisiin, voidaan tämä kehityskulku ehkäistä. Toisin sanoen, vaikka kunnan palvelujenjärjestämisvastuu kapenee, voi ymmärrys neuvostojen roolista ja asemasta laajentua kunnan monipuoliseen ja monialaiseen vastuukenttään. Katseen laajentumisessa painopiste siirtyy uudistuksen myötä palvelukeskeisyydestä paikallisiin asioihin vaikuttamiseen kunnassa sekä paikallisten asioiden asiantuntijana toimimiseen suhteessa hyvinvointialueen hallintoon ja palveluihin. Tätä neuvostojen sisällöllisen roolin muutosta voi aineiston perusteella kuvata kehityskulkuna, jossa siirrytään palvelukeskeisyydestä paikalliskeskeisyyteen ja monialaisuuteen samaan tapaan kuin voi tapahtua yleisemminkin kunnan roolin muuttuessa (Jäntti 2016).

Paikalliskeskeisyys ei ole sidottu käsitykseen kunnan tai alueen palveluista tai niiden vastuutahoista, vaan paikallisesti rakentuvaan hyvään elämään ja toimivaan arkeen, jossa heijastuvat ja johon vaikuttavat sekä kunnassa että hyvinvointialueella tehtävät ratkaisut, mutta myös laajasti muiden toimijoiden toiminta. Toisin sanoen paikalliskeskeisyys korostaa kuntalaisten hyvää elämää ja toimivaa arkea, joka rakentuu laajasti eri toimijoiden toiminnan ja yhdessä toimimisen tuloksena. Paikalliskeskeisyys myös laajentaa katseen palvelujen asiakkuuteen tai arkeen ja elämään vaikuttaviin asioihin. Paikalliskeskeisyys ei korosta eri toimijoiden rooleja, vaan niiden toiminnan kautta syntyvää kokonaisuutta ja vaikutusta kuntalaisiin. Tämän

saman kehityskulun voi nähdä kunnan demokratiaroolin kehittämisessä, jossa kunta lähimpänä kansalaisia toimivana julkishallinnon tasona voi ja jonka tehtäviin kuuluu vaikuttaa edelleen ihmisten arkeen ja elämään liittyviin asioihin, kuten kuntalaisten hyvinvointiin ja alueen elinvoimaan (Jäntti 2016).

Suuntautuminen palvelukeskeisyydestä paikalliskeskeisyyteen tarkoittaa neuvostojen näkökulman laajentamista kunnan palvelujen järjestämistä vastuusta laajasti kuntalaisten toimivan ja hyvän arjen rakentumiseen. Tähän vahvistuvaan paikalliseen tarkasteluun neuvostolla on hyvät lähtökohdat paikallistuntemuksen, -tiedon ja -osaamisen näkökulmasta, joilla on merkitystä toimivan ja hyvän arjen rakentumiseen erityisesti sen kuntalaisten osalta. Tätä kautta muutokselle annetaan pääasiassa myönteisiä merkityksiä, ja neuvostojen jäsenillä oleva paikallistieto ja -tuntemus voidaan kanavoida tärkeäksi osaksi päätöksenteon pohjaa viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä olevan tiedon lisäksi. Paikallisymmärrys ja kuntalaisuus yhdistävät neuvostojen jäseniä sekä toisiinsa että laajemmin kuntalaisiin. Yhdessä jaetun identiteetin ansiosta neuvostolla on halu ja tahto edistää paikallisesti ikäihmisten elämään ja arkeen vaikuttavia asioita.

Paikalliskeskeisyyden rinnalla kehityssuuntana on myös monialaistuminen, jossa palvelujen sijaan huomio kohdistetaan laajemmin hallinnon rajoja ylittäviin, kuntalaisten elämään vaikuttaviin ja siinä ilmeneviin asioihin, ei vain palveluihin liittyviin kysymyksiin. Vaikuttamisen keskiössä ovat arkeen vaikuttavat toiminnat, ratkaisut ja palvelut, joihin vaikuttamiseen neuvosto tekee hallintorajoja ja organisaatorajoja ylittävää yhteistyötä. Neuvoston katse ei ole suunnattu tiettyjen palvelujen toteutumiseen, vaan laajempien ja monialaisempien kysymysten ratkaisemiseen. Näitä ovat esimerkiksi eriarvoistumista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevat kysymykset.

On huomioitavaa, että neuvostoille on jo ennen hyvinvointialueuudistusta kuulunut monialainen näkökulma kuntaan, joten niiden vaikuttamiskenttä olisi voinut olla jo aiemminkin monialainen. Aineiston perusteella kuitenkin vaikuttaa siltä, että vahva palvelukeskeisyys sekä aikaisempi organisatorillinen sijainti ovat johtaneet siihen, että vasta nyt uudistuksen ja kunnan palvelujen järjestämistä vastuun muutoksen myötä neuvostoissa nähdään kunnan toiminta aiempaa laajemmin ja monialaisemmin. Muutokseen sisältyy tämän

kautta sekä siihen työntäviä että vetäviä voimia. Se on ikään kuin samaan aikaan sekä pakottanut että avannut mahdollisuuden ja ajan tarkastella omaa roolia laajempänä paikallistason toimijana ja vaikuttajana palvelujen tarkastelun sijaan.

Kehityskulku palvelukeskeisyydestä paikalliskeskeisyyteen ja monialaisten kysymysten tunnistamiseen sisältää paljon mahdollisuuksien näkemistä; kunnan roolin muuttuessa myös neuvostojen roolia voidaan selkeyttää ja vahvistaa. Muutoksen koetaan vapauttaneen resursseja keskittyä paikallisesti tärkeinä pidettyihin asioihin, joissa kunnassa aidosti on päätösvaltaa ja joihin kunnan on mahdollista vaikuttaa. Muutoksen merkittävyyden näkeminen onkin yhteydessä siihen, miten vahvasti vanhusneuvosto oli ennen muutosta nivoutunut kunnan laaja-alaisen vastuualueen kokonaisuuteen. Kunnissa, joissa neuvosto oli jo ennen muutosta ollut mukana ja vaikuttanut sosiaali- ja terveystalvelujen lisäksi myös kunnan muihin vastuualueisiin ja toimintaan, muutospuhe ja siihen liittyvä epävarmuus olivat vähäisempiä ja matka palvelukeskeisyydestä paikalliskeskeisyyteen näyttää helpommalta ja lyhyemmältä. Sama huomio on tehty aiemmassa tutkimuksessa koskien koko kunnan roolia ja kuntakäsitystä (Jäntti 2016).

Paikallisuutta voidaan tarkastella myös suhteessa alueellisuuteen. Muutoksessa korostuu halu paikalliselta tasolta vaikuttaa alueelliselle tasolle, sillä rajanveto paikallisuuden ja alueellisuuden välillä ei ole yksiselitteinen. Paikallisuus ja alueellisuus ovat vahvasti linkittyneet toisiinsa kuntalaisten elämässä, ja alueellisesti tehdyt ratkaisut heijastuvat ja vaikuttavat paikallisella tasolla ihmisten arkeen. Nämä ratkaisut johtavat paikallisella tasolla tehtäviin ja siellä edistettäviin asioihin, jolloin paikallisen ja alueellisen tason välillä käy jatkuva muutoksen ja niiden vaikutusten välinen vuorovaikutus ihmisten arkeen ja elämään vaikuttavissa asioissa. Erityisesti tämä vuorovaikutus heijastuu monialaisiin kysymyksiin, kuten kuntalaisten eriarvoistumiseen ja hyvinvointiin, sekä niihin haettaviin ratkaisuihin.

Koska alueellisella tasolla tehdyt päätökset heijastuvat ja vaikuttavat paikallisella tasolla tärkeäksi pidettyihin ja merkityksellisiin asioihin, halutaan paikalliselta tasolta vaikuttaa alueellisiin ratkaisuihin. Paikallistasolla nähdään olevan paras ymmärrys paikallisista asioista, joten halu vaikuttaa ja päättää kuntalaisten elämään vaikuttaviin asioihin on ymmärrettävää. Tämä sama kehityskaari koskettaa myös laajemmin kuntaa, jossa hyvinvointialueella

tehdyt ratkaisut ja linjaukset vaikuttavat paikallisesti sekä kunnan tehtäviin että sen elinvoimaisuuteen, maineeseen ja houkuttelevuuteen, jossa tulevaisuuden kunnan keskiössä ovat hyvinvoivat kuntalaiset ja menestyvät yritykset (ks. esim. Valtioneuvosto 2017).

Myös paikallisilla ratkaisuilla on merkitystä alueellisesta näkökulmasta katsottuna esimerkiksi kaavoituskysymyksissä. Molemmilla hallinnon tasoilla onkin keskeinen tehtävä samaan aikaan sekä välittää hallinnon tasolla olevaa ymmärrystä toiselle tasolle että laajentaa omaa ymmärrystään toisen hallinnon tason kontekstiin. Molemminpuolinen ymmärrys lisää kuntien ja hyvinvointialueiden välistä vuorovaikutteista yhteistyötä ja toimivaa tiedonkulkua. Se samalla vähentäisi paikallistason melko reaktiivista roolia suhteessa alueelliseen tasoon ja hälventäisi huolta mahdollisista alueellisella tasolla tehtävien ratkaisujen epäsuotuisista vaikutuksista.

Alueelliselle hallinnon tasolle kuuluvat asiat tulevat jatkossa näkymään myös paikallisella tasolla, sillä kuntalaiset voivat kääntyä edelleen kunnan puoleen toiveineen ja tarpeineen myös asioissa, jotka eivät ole kunnan päätösvallassa. Tähän vaikuttaa se, että kunta on edelleen kansalaisia lähimpänä oleva hallinnon taso, jonka odotetaan valvovan kuntalaistensa etuja. Koska kunnissa nähdään olevan paras ymmärrys paikallisista asioista, on ymmärrettävää, että kunnilla on halu olla vaikuttamassa paikallisesti heijastuviin asioihin kuntalaisten hyväksi. (Airaksinen ym. 2015; Jäntti 2016.) Alueellisten asioiden käsittely paikallisella tasolla luo päällekkäisyyttä, mutta toisaalta sen kautta varmistetaan paikallisen ja alueellisen tasojen välinen yhteistyö ja ymmärryksen lisääntyminen molempia koskevissa asioissa. Lisäksi yhteistyön rakentamisella ja tiedonkulun varmistamisella voidaan taata kuntalaisten ja alueen asukkaiden tarpeista lähtevien asioiden hyvä kehitys.

Tämä sama kehityskulku on nähtävissä laajemmin kunnan rakentaessa yhteistyötä uuden itsehallinnollisen hyvinvointialueen kanssa. Valtiovarainministeriön väliraportissa (2017) todetaan, että eri toimijoiden välisellä toimivalla yhteistyöllä taataan palvelujen yhteen toimivuus ja sujuvuus kuntalaisille ja alueen asukkaille. Kunnissa tuleekin ymmärtää alueelliset näkökulmat ja tarpeet yhteistyön rakentumiseksi. Vanhusneuvostot ovat uuden roolin edessä paikallisuuden ja monialaisuuden koskettaessa niitä uudella tavalla. Saman muutoksen voidaan ajatella koskettavan myös laajemmin kuntaa, jossa muuttunut palvelukenttä ja uusi alueellinen hallinnon taso

vahvistavat ymmärrystä paikallisuudesta kunnan demokratiaroolissa sekä suhteessa kuntalaisiin että hyvinvointialueeseen (Jäntti 2016).

8.3 Yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen

Vanhusneuvostojen roolien kehityskuluista kuntien demokratiaroolin muutoksen heijastumana kolmantena kehityskulkuna vahvistuu yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen. Siinä neuvostot pyrkivät omalta osaltaan luomaan kansalaisille yhteisöllisyyden ja osallistumisen mahdollisuuksia sekä rakentamaan niiden edistymisen väyliä yhdessä eri toimijoiden kanssa. Yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvu heijastelee ajatusta kunnasta kuntalaisten yhteisönä (Jäntti 2016), jossa kunnan keskeisenä tehtävänä on toimia demokratiakanavana ja linkkinä kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välillä niin paikallis- kuin aluetasolla. Kumppanuuksien kautta taataan sekä kunnan että kunnassa toimivien toimintaedellytykset ja onnistuminen eri tehtävien hoidossa (mm. Valtiovarainministeriö 2017).

Tämä sama kehityskaari on nähtävissä tämän tutkimuksen myötä vanhusneuvostojen osalta: neuvostoilla on keskeinen tehtävä yhteisöllisyyden rakentamisessa kumppanuuksien kautta. Se mahdollistaa sekä neuvostojen onnistumisen omassa tehtävässään ja tavoitteissaan että sille tärkeiden tavoitteiden ja asioiden edistymisen yhteistyöllä ja muiden toimijoiden kanssa. Voidaankin sanoa, että yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvamisessa korostuu neuvostojen verkostomainen ja yhdistävä toimintatapa, joka suuntana tarkoittaa muutosta itsenäisestä toimijasta yhteisöllisyyttä rakentavaksi kumppanuudeksi.

Kehityskulku korostaa aiemmin melko itsenäisen neuvoston toimintatavan kehittymistä kohti yhdessä toimimista. Neuvostojen roolina on toimia yhteisöllisyyttä rakentavana vuorovaikutteisena kumppanina, jossa ne samaan aikaan toimivat helposti saavutettavana kanavana suhteessa kansalaisiin sekä edistävät kansalaisten suoraa osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuutta paikallisesti ja alueellisesti. Nämä molemmat keinot omalta osaltaan tukevat neuvostojen mahdollisuuksia laajentaa edunvalvojuuttaan sekä vahvistavat paikalliseskeisyyttä.

Neuvosto helposti saavutettavana kanavana korostaa sen asemaa lähellä kuntalaisia olevana, lähestyttävänä ja vuorovaikutteisena toimijana, ja neuvostolla on halu edistää ikäihmisten aktiivista ja osallistuvaa arkea. Neuvostot ovat monessa kunnassa aktiivisia toiminnan järjestäjiä, jotka haluavat innostaa ja pyrkivät ottamaan mukaan eri elämäntilanteessa olevia kunnan ikäihmisiä. Ennen kaikkea neuvostoilla on halu tavoittaa erilaisia kuntalaisia tarjoten areenan yhteisöllisyyden kasvulle ja ihmisten kohtaamiselle. Nämä arenat muodostuvat ja syntyvät aktiivisella yhteistyöllä verkostoissa ja yhteyksillä suhteessa moninaiseen toimijajoukkoon.

Yhteisöllisyyden lähtökohtana on avoin ja monipuolinen toiminta, joka aktivoi ja innostaa uusia ihmisiä mukaan. Aktiivinen toiminta ja sen myötä syntyvä yhteisöllisyyden kasvaminen vahvistavat neuvoston yhteyttä kansalaisiin, ja tiivis ja aktiivinen kontakti antaa hyvät mahdollisuudet ymmärtää kuntalaisten tilannetta ja luoda heille merkityksellisiä arkeen vaikuttavia kokemuksia. Yhteisöllisyyden kasvamisen taustalla on halu avautua aiempaa enemmän ulospäin, edistää läpinäkyvää vaikuttamistyötä ja lisätä vuorovaikutteista viestintää. Yhteisöllisyyden kasvaminen aktiivisen toiminnan, jalkautumisen ja yhteyttä luovien toimintatapojen kautta edistää neuvoston tunnettavuutta sekä ikäihmisten parissa että kunnan palveluissa.

Helposti saavutettavan kanavan lisäksi neuvostojen roolissa korostuvat aiempaa vahvemmin kansalaisosallistumisen edistäminen ja sen merkityksen vahvistuminen. On nähtävissä, että kansalaisosallistuminen tulee lisääntymään puolueiden, järjestöjen ja vaalien lisäksi myös uusien suorien vaikuttamiskanavien ja epämuodollisen kansalaistoiminnan kautta. Vanhusneuvostot muiden vaikuttamistoimielinten kanssa asemoituvat edustuksellisen ja osallistuvan demokratian väliin hybridimäiseksi toimijaksi (Henriksson & Huttunen 2022), ja tämän tutkimusaineiston perusteella neuvostoilla on halu toimia yhä aktiivisemmin ja olla yhteydessä kansalaisiin.

Neuvosto toimii demokratiakanavana, jossa se sekä toimii itse ikäihmisten edustajana osallistuen ja vaikuttaen lainmukaisessa edustajan roolissaan että tukee ja edistää laajemmin ikäihmisten osallistumista ja vaikuttamista kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Tästä esimerkkinä on neuvostojen keskeinen rooli ikäihmisten saavuttamisessa ja mukaan ottamisessa suoriin osallistumisen menetelmiin, ja neuvosto voi omalla aktiivisuudellaan innostaa kunnan seniori-ikäisiä osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan asioihin.

Erilaiset kunnan ja myös hyvinvointialueen tarjoamat suorat osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmät voivat myös avata neuvostolle itselleen uudenlaisia kanavia sille tärkeiden asioiden edistämiseen, mikäli neuvosto ei näe niitä oman vaikuttajaroolinsa kilpailijana tai oman asemansa heikentäjänä, vaan keinona edistää ikäihmisille tärkeitä asioita myös niiden kautta.

Yhtenä lähtökohtana yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen vahvistumisessa näkyy yhteys moniäänisyyteen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen. Tässä kunnan eri toimijoilla on tärkeä moniäänisyttä edistävä rooli (mm. Valtiovarainministeriö 2017). Neuvostoihin liitetyssä puheessa näkyy halu edistää sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien äänen kuulumista sekä toimintakyvyltään heikompien ikääntyneiden osallistumista ja vaikuttamista. Osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että julkishallinnon institutionaaliset käytänteet mahdollistavat kuntalaisten yhdenvertaisen osallistumisen (mm. Fraser 2008). Neuvosto voi omassa roolissaan madaltaa osallistumisen kynnyksiä, auttaa ikäihmisiä saavuttamaan näitä suoria osallistumisen menetelmiä, lisätä ymmärrystä niitä kohtaan sekä auttaa kuntaa huomioimaan niiden toteutuksessa ikäihmisten moniäänisyyden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen. Neuvostot ovatkin kunnan hallinnolle tärkeä väylä tavoittaa ja saada yhteys kunnan ikäihmisiin ja samalla huomioida toiminnassaan ikäihmisten näkökulma. Tämän tutkimuksen tulosten valossa voidaan todeta, että tällainen välittäjänä toimimisen rooli edelleen korostuu palvelurakennemuutoksen myötä ja kunnan sisällä ikäihmisten palvelukokonaisuuden puuttuessa kunta tarvitsee yhä vahvemmin kumppaneita erilaisten ja eri-ikäisten kuntalaisten kattavaan saavuttamiseen.

Tutkimustulosten tarkastelussa nousee kiinnostavalla tavalla esiin se, että juuri hyvinvointialueuudistus on nostanut vanhusneuvostojen puhuntaan aiempaa vahvemmin heikompiosaisten ja toimintakyvyltään heikompien ikäihmisten edustamisen ja tilanteen ymmärtämisen. Näyttää siltä, että hyvinvointialueuudistuksen myötä huomio muuttuneessa palvelujärjestelmässä on suunnannut katseen kunnista hyvinvointialueelle siirtyneisiin palveluihin ja sen myötä palveluja käyttäviin asiakkaisiin ja myös heidän rooliinsa kuntalaisina.

Katseen uudelleen suuntautuminen voi kertoa siitä, että uudistus on korostanut hallinnon tasojen väliin jääneitä kysymyksiä, kuten kunnille jääneen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen merkitystä, kun nähdään ja tunnustetaan paremmin erilaiset kuntalaiset ikäryhmän sisällä. Aiempaa paremmin tunnistettu ikäryhmän sisäinen moninaisuus kiinnittyy kysymyksen kuntalaisten moninaisista toimintarooleista, tarkemmin ottaen siihen, millaisena toimijana ikäihminen nähdään hyvinvoinnin ja demokratian näkökulmasta. Tämän tutkimuksen perusteella toimintakyvyltään heikompien ikääntyneiden ja palveluja käyttävien edustaminen nähdään laajempana palvelujärjestelmää ja ikäihmisten hyvinvointia käsittävänä roolina, jossa neuvostolla on halu vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen riippumatta siitä, millaisten palveluiden piirissä ikäihmiset ovat.

Tämän tutkimuksen perusteella on nähtävissä viitteitä siitä, että laajemmin tarkasteltuna hyvinvointikysymykset rakentuvat kunnissa yhteisöllisinä ja monitoimialaisina vastuina. Vastuun toteuttaminen edellyttää kunnissa sen kaikilta toimijoilta poikkihallinnollista yhteistyötä, jossa eri toimijoilla on merkityksellinen rooli yhteisöllisyyden ja osallistumisen ja niihin kytkeytyvän hyvinvoinnin laajempien tavoitteiden saavuttamisessa. Tutkimuksen tulokset vahvistavat aiemmassa tutkimuksessa esitettyjä huomioita siitä, että osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen kytkeytyvät kunnissa tiiviisti hyvinvoinnin edistämiseen (Majoinen & Antila 2017).

Kehityskulku yksittäisestä toimijasta yhteisöllisyyttä rakentavaksi kumppaniksi kuvaa neuvostojen vahvaa tahtotilaa kurottautua lähemmäs kuntalaisia ja heidän arkeaan. Jotta kehityskulkuna oleva edunvalvontaroolin laajeneminen sekä paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen toteutuisivat toivotulla tavalla, on niiden pohjana neuvostojen kyky toimia väylänä ja demokratiakanavana kansalaisten ja hallinnon välillä.

9. Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset heijastelevat vahvasti paitsi kunnan demokratiarooliin myös laajemmin kunnan rooliin ja perustehtäviin liittyviä muutoksia, mahdollisuuksia ja riskejä. Laajat kuntaan kohdistuvat muutokset kertautuvat vanhusneuvostojen toiminnassa: kun käsitys kunnasta muuttuu ja laajenee, muuttuu ja laajenee käsitys vanhusneuvostojen roolista ja toimialasta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli valaista, miten vanhusneuvostojen roolissa tapahtuvat muutokset heijastavat ja havainnollistavat kuntien demokratiaroolin muutosta. Tutkimustuloksissa on huomioitu se, että aineistokeruuvaiheessa keväällä 2023 uudet hyvinvointialueet olivat toimineet vasta alle puoli vuotta, joten sekä kunnissa että hyvinvointialueilla muutoksen vaikutukset olivat vasta alussa, erilaiset käytännöt rakentumassa ja kokemukset sitä kautta syntyessä. Toisaalta tutkimusaineisto muutoksen alkuvaiheesta antaa arvokasta tietoa siitä tahtotilasta ja näkemyksestä, johon uudistuksessa vanhusneuvostojen roolia ja asemaa halutaan viedä, sekä niistä vanhusneuvostojen toimintaan liittyvistä huolista ja peloista, joita uudistukseen alkuvaiheessa liitetään. Lisäksi alkuvaiheessa kerätty aineisto mahdollistaa erilaisten vanhusneuvostojen toimintaan ja rooliin liittyvien askarruttavien kysymysten analysoinnin.

Tässä tutkimuksessa nousee esiin kolme keskeistä vanhusneuvostojen muuttuvien roolien kehityskulkua kuntien demokratiaroolin muutoksen heijastamana: 1) edunvalvonnan laajentuminen, jossa muutossuunta on sektoripainotteisuudesta poikkihallinnolliseen asemaan, 2) paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen, jossa muutossuunta on palvelukeskeisyydestä paikalliskeskeisyyteen, ja 3) yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen, jossa muutossuunta on itsenäisestä toimijasta yhteisöllisyyttä rakentavaksi kumppanuudeksi. Kehityssuunnat kuvaavat sitä tahtotilaa, johon kuntien demokratiaroolin toivotaan ja arvellaan kehittyvän ja

millainen asema kunnille asukkaita lähimpänä olevana hallinnon tasona muodostuu demokration näkökulmasta.

Tämä tutkimus on osaltaan nostanut esiin niitä kehityskulkuja, joilla on yhteyttä laajemmin tarkasteltuna kuntien muuttuvaan demokration. Kaikkia neuvostojen rooleihin ja asemaan liittyvän kehityskulun suuntia on tämän tutkimuksen perusteella vaikeaa arvioida. Meneillään on ratkaiseva aika kuntien roolin muokkautumisessa. Myös neuvostojen rooli tulee kehittymään ja muuttumaan seuraavien vuosien aikana. Muutoksen tila antaa mahdollisuuden neuvostojen roolin ja aseman uudelleen fokuksinnalle muuttuneessa tilanteessa. Aiheen ajankohtaisuuden ja tutkimuksen esiin nostamisen, osin vielä hahmottuvien kehityskulkujen vuoksi jatkossa olisi kiinnostavaa tarkastella pitkäaikaistutkimuksen keinoin sitä, miten kehityskulku kuntien demokration suuntautuu ja millaisia vaikutuksia hallinnon uudistuksella on kuntien demokration pidemmällä aikavälillä.

Neuvostojen aseman taustalla olevat vahvat lainsäädännön kirjaukset sekä kunnissa että hyvinvointialueilla varmistavat tällä hetkellä niiden toiminnan tulevaisuutta. Samaan aikaan laki mahdollistaa sen, että kunnat voivat päättää melko itsenäisesti vanhusneuvostojen ja muiden vaikuttamistoimielinten kokoonpanosta, valinnasta, roolista, asemasta sekä toimintatavoista. Tämän tutkimuksen valossa se tarkoittaa, että neuvostojen kytkeytyminen ja yhteys päätöksentekoon, niiden tehtävät ja asema voivat muokkautua kuntakohtaisesti.

Neuvostojen rooliin ja asemaan liittyy myös laajempaa keskustelua osana kuntien tehtävien uudistamista. Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2023) todetaan, että kuntien tulevaisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi halutaan tunnistaa ja sallia kuntien erilaistuminen, jotta ne pystyvät paremmin palvelemaan alueensa väestöä. Sen osana hallitus on käynnistänyt kuntien normituksen keventämishjelman, jonka osana Kuntaliitto (2024) kokosi kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ehdotuksia purettavista normeista. Yli 200 ehdotuksen joukkoon oli nostettu vaikuttamistoimielimet yhtenä mahdollisena purettavana normina. Hyvinvointialueuudistus ja kuntia koskevien normien tarkastelu tuovat mukanaan kunnan tehtävien uudelleen arviointia, mikä voi heijastua myös kuntademokratiaan ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Tämä voi näkyä esimerkiksi kuntalaisten osallistumisen edistämiseen liittyvien lakisäätöiden

velvoitteiden vähenemisenä, mikä voi entisestään eriyttää kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista asuinkunnasta ja sen resursseista riippuen.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kunnan demokratiamuutoksen kehityskulkua vanhusneuvostojen näkökulmasta. Kullakin vaikuttamistoimielimellä on omat erityispiirteensä, minkä vuoksi tämän tutkimuksen tulokset eivät ole suoraan siirrettävissä vammaisneuvostojen ja nuorisovaltuustojen kontekstiin. Tuloksia voi kuitenkin hyödyntää soveltuvin osin myös muiden vaikuttamistoimielinten muuttuvaa tilannetta ja roolia tarkasteltaessa sekä pohdittaessa kunnissa ja hyvinvointialueilla näiden eri vaikuttamistoimielinten keskinäistä suhdetta ja asemaa.

Jatkotutkimusaiheena tämä tutkimus nostaa esiin vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset. Toimintaedellytykset mahdollistavat neuvostojen tavoitteiden mukaisen toiminnan pysyvissä ja muuttuvissa rooleissa. Lisäksi jatkotutkimusaiheena aineisto nostaa esiin kysymyksen neuvostojen edustavuudesta. Tulevaisuudessa on mielenkiintoista pohtia, ketä neuvostot kokevat edustavansa ja miten neuvostojen jäsenet tunnistavat erilaisten vanhusväestön edustamisen inklusiivisuuden kannalta sekä miten neuvostot eriytyvät kunnissa ja hyvinvointialueilla edustamisen ja edustavuuden näkökulmasta.

LÄHTEET

- Airinen, J. 2021. Vanhusneuvostojen toiminta ja vaikutusmahdollisuudet kunnissa. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 7/2021. Helsinki: Ihmisoikeuskeskus. Saatavilla 10.6.2024 <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/>
- Airaksinen, J., Haveri, A., Jäntti, A. & Härkönen, H. 2015. Miten kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä maakunnalliselle vastuulle? Pirkanmaan liitto.
- Borg, S. 2013. Indikaattorikatsaukset. Teoksessa Borg, Sami (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2013* (s. 17–94). Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla 10.6.2024 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-334-4>
- Elo, S. & Kyngäs, H. 2008. The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing* 62 (1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fraser, N. 2008. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta 160/2012. 2012. Saatavilla 1.4.2024 <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120160>
- Henriksson, L. & Huttunen, J. 2022. Kunnalliset vaikuttamiselimet ja vaikutusvallan monet puolet: Tutkimus nuorisovaltuustojen, vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen vaikutusvallasta. *KAKS. Kunnallisan alan kehittämissäätöjen Julkaisu* 54, 2022. Saatavilla 10.6.2024 <https://kaks.fi/julkaisut/kunnalliset-vaikuttamiselimet-ja-vaikutusvallan-monet-puolet-tutkimus-nuorisovaltuustojen-vanhusneuvostojen-ja-vammaisneuvostojen-vaikutusvallasta/>
- Hirvola, A., Mikkonen, S., Skippari, M. & Tiensuu P. 2021. Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6. Saatavilla 6.5.2024 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Högnabba, S. 2008. Muuttaako asiakkaan puhe työkäytäntöjä? Tutkimus Bikva-arviointimenetelmän vaikutuksista. Helsinki: Stakes. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201210319562>
- Julkunen, I. & Heikkilä, M. 2007. User involvement in personal social services. S. 87–103. Teoksessa van Berkel, Rik & Valkenburg, Ben (toim.) *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781847422316.ch005>
- Jäntti, A. 2011. Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat? Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys. 334–346.

- Jääntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Acta Universitatis Tampereensis. Tampere: Tampere University Press. Akateeminen väitöskirja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>
- Kantola, A., Wass, H., Lahtinen, H., Peltoniemi, J. & Heikkilä, T. 2019. Vaalinavigaattori: Katso mistä löytyy eniten käyttämättömiä ääniä. Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -tutkimushanke BIBU, Helsingin yliopisto. Saatavilla 6.5.2023 <https://bibu.fi/policy-brief-kuuluuko-pienituloisten-duunarien-nuorten-ja-ita%CC%88-suomena%CC%88ni-muita-huonommin-eduskuntavaaleissa/>
- Kattilakoski, M. & Halonen, M. 2018. Kuntien, maakunnallisen sote-organisaation ja järjestöjen paikkaperustainen yhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi: Case Pohjois-Karjala. Focus Localis 2, s. 40–58. Saatavilla 10.6.2024 https://www.researchgate.net/publication/327646522_Kuntien_maakunnallisen_sote-organisaation_ja_jarjestojen_paikkaperustainen_yhteistyö_hyvinvoinnin_ja_terveyden_edistamisessa_-_case_Pohjois-Karjala
- Keiturin Sote Oy. 2023. Virtain ja Ruoveden sosiaali- ja terveystalvet 1.1.2023 alkaen. Haettu 6.4.2023 <https://www.keiturinsote.fi/b/virtain-ja-ruoveden-sosiaali-ja-terveystalvet-112023-alkaen>
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P.-E. 2017. Vaali- ja puolueosallistumisesta demokraattinovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela P.-E. (toim.) Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jäljillä (s. 8–29). Sophi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7077-2>
- Kuntalaki 410/2015. 2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntaliitto 2023. Uusien kestävien kuntien roolit ja toimintatavat. Saatavilla 29.10.2023 <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkajulkaisut/uusien-kestavien-kuntien-roolit>
- Kuntaliitto. 2024. Norminmurtajat: Vähemmän byrokratiaa, enemmän toimivia palveluja. Saatavilla 20.5.2024 <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/norminmurtajat>
- Kurkela, K. 2022. Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta. Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3>
- Kylmä, J. & Juvakka, T. 2014. Laadullinen terveystutkimus. Helsinki. Edita.
- Laitila, M. 2010. Asiakkaan osallisuus mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenomenografinen lähestymistapa. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, 2010. Akateeminen väitöskirja. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-0224-5>
- Laki hyvinvointialueista 611/2021. 2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611>
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden ihmisten sosiaali- ja terveystalvetuista 28.12.2012/980. 2012. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>
- Leeman, L. & Hämäläinen, R.-M. 2016. Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen talvet. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. Yhteiskuntapolitiikka 81, 2016:5. Saatavilla 6.5.2023 https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131350/YP1605_Leemann%26Hamalainen.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Leinonen, A. 2006. Vanhusneuvostojen funktioita jäljittämässä: tutkimus maaseutu-
maisten kuntien vanhusneuvostoista (No. 295). Jyväskylän yliopisto. [http://urn.fi/
URN:ISBN:951-39-2660-5](http://urn.fi/URN:ISBN:951-39-2660-5)
- Majoinen, K. & Antila, A. 2017. Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa. Sisältö, mahdol-
lisuudet ja haasteet. ARTTU 2 -tutkimusohjelman julkaisusarja 12/2017. Suomen
Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla 10.6.2024 [https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/
2017/1880-hyvinvoinnin-edistaminen-kunnassa-arttu2-tutkimusohjelman-julkaisu-
nro-122017](https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1880-hyvinvoinnin-edistaminen-kunnassa-arttu2-tutkimusohjelman-julkaisu-nro-122017)
- Michels, A. & De Graaf, L. 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory
Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36 (4), 477–491.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Miettinen, H. & Parviainen, J. 2017. Vanhusneuvostojen rooli ja vaikutusmahdollisuus-
det ikääntyneiden asumisen ja elinympäristöjen kehittämisessä. Ikääntyneiden asu-
misen kehittämisohjelman 2013–2017 työpapereita 1/2017. Helsinki: Ympäristömi-
nisteriö. Saatavilla 10.6.2024 [https://ym.fi/-/vanhusneuvostot-haluavat-vaikuttaa-
enemmän-ikäntyneiden-asumiseen-ja-elinympäristöön-kunnissa](https://ym.fi/-/vanhusneuvostot-haluavat-vaikuttaa-enemmän-ikäntyneiden-asumiseen-ja-elinympäristöön-kunnissa)
- Nabatchi, T. & Amsler, L. 2014. Direct public engagement in local government.
The American Review of Public Administration, 44, 63–88. Saatavilla 6.5.2023
<https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Pirha. 2023. Tietoa Pirkanmaan hyvinvointialueesta. Saatavilla 28.10.2023
<https://www.pirha.fi/fi/tietoa-pirkanmaan-hyvinvointialueesta>
- Pirkkala. 2021. Vanhusneuvostojen toimintasääntö. Pirkkalan kunta. Saatavilla
29.10.2023 <https://www.pirkkala.fi/saannot-ja-ohjeet/>
- Pirkkala. 2023. Matkailuinfo. Saatavilla 29.10.2023 [https://www.pirkkala.fi/matkai-
luinfo-1](https://www.pirkkala.fi/matkai-luinfo-1)
- Saarenheimo, M., Pietilä, M., Maununaho, S., Tiihonen, A. & Pohjolainen, P. 2014.
Ikäpolvien taju. Elämäkulkua ja ikäpolvet muuttuvassa maailmassa. Vanhustyön
keskusliiton Elämäkulkua ja ikäpolvet -hankkeen raportti.
- Sjöblom, S. 2011. Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model. Teoksessa
Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (Eds.), *The Oxford Handbook
of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sosiaalihuoltolaki 1302/2014. 2014. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- STM. 2023. Soteuudistus – Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus.
Saatavilla 28.10.2023 <https://stm.fi/soteuudistus>
- Tampere. 2022. Tampere 2022. Saatavilla 29.10.2023 [https://www.tampere.fi/sites/
default/files/2022-06/Tampereen%20kaupungin%20vanhusneuvostojen%20
toimintaohje.pdf](https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-06/Tampereen%20kaupungin%20vanhusneuvostojen%20toimintaohje.pdf)
- Tilastokeskus. 2023. Väestöennusteet. Saatavilla 6.4.2023 [https://www.stat.fi/til/
vaenn/2004/vaenn_2004_2004-09-20_tau_002.html](https://www.stat.fi/til/vaenn/2004/vaenn_2004_2004-09-20_tau_002.html)
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 8. uudistettu
painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Valtioneuvosto. 2023. Petteri Orpon hallitusohjelma. 2023. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. Saatavilla 20.5.2024: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Valtiovarainministeriö. 2017. Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavilla 1.2.2024: <https://vm.fi/documents/10623/1106586/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf/f584dde0-f12b-4b96-b20d-c361d89797d7/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf>
- Virnes, E. 2014. Vanhusneuvosto osallistuu ja vaikuttaa. Uutta kunnista 4/2014, Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla 10.6.2024 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1630-vanhusneuvosto-osallistuu-ja-vaikuttaa>
- Virrat. 2022. Vanhusneuvostojen toimintasääntö. Virtain kaupunki. Saatavilla 29.10.2023 2023161-22-7764.PDF (virrat.fi)
- Värttö, M. & Rapeli, L. 2019. Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumiseen. Hallinnontutkimus 2/2019. <https://doi.org/10.37450/ht.97989>
- Wass, H. & Grönlund, K. 2016. Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa Grönlund, K. & Wass, H. (toim.) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Helsinki: Oikeusministeriö, 29–44. Saatavilla 3.5.2024 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-517-1>

Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)
- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)

- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryytänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)
- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄIVÄJEN
RAHOITTAJANA (2001)

- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)
- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveyspalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHJOILLA SAA? (2005)

- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)
- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)

- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkas-
telussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari – Kirsi Rönkä – Anja Saarinen – Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)
- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyökkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)

- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)
- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja
Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VÄNHÜSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinen, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantalutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)

- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIEN NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)
- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)
- 108 Sami Borg
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)
- 110 Anu Gretschel ja Sami Myllyniemi
KUULUMMEKO YHTEISKUNTAAN?
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä
tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista (2020)
- 111 Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja
Hanna-Kaisa Pernaa
PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA
– kuka valvoo peruskouluja? (2021)
- 112 Tomi Venho
KUNNALLINEN PUOLUETUKI (2022)

- 113 Sami Borg
KANSANVALTAA KORONAN VARJOSSA
Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista (2022)
- 114 Arja Kurvinen, Arja Jolkkonen, Virpi Lemponen ja Petri Kahila
PIENTEN KUNTIEN STRATEGIAT JA LUOVAT RATKAISUT
(2022)
- 115 Josefina Sipinen, Juuso Laine, Elina Kestilä-Kekkonen,
Sami Borg ja Åsa von Schoultz
KAMPANJA POIKKEUSOLOSUHTEISSA:
KUNTAVAALIEHDOKKAAT 2021(2022)
- 116 Sami Borg
ALUEVAALITUTKIMUS 2022
Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista (2023)
- 117 Hanna Kosunen, Sari Hirvonen-Kantola ja Helka-Liisa Hentilä
KUNTIEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU JA
ELINVOIMAHANKKEET (2023)
- 118 Minna Kivipelto, Mirka Elovainio, Hanna-Mari Heinonen,
Juulia Hietamäki, Signe Jauhainen, Tuija Korpela, Heidi Sallinen,
Niina Tanner, Antti Teittinen, Timo Toikko ja Tarja Tolonen
TOIMEENTULOTUKI JA AIKUISSOSIAALITYÖ
Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen? (2023)
- 119 Janne Ruohonen, Veikko Vahtera, Jaakko Rönkkö ja Annu Jaakkola
KUNTAYHTIÖIDEN TARKASTUKSEN JA ARVIOINNIN
ORGANISOINTI JA LÄPINÄKYVYYS
- 120 Päivi Armila, Terhi Halonen, Ari Sivenius ja Santtu Haantio
SYRJÄSEUTU LASTEN JA NUORTEN LIIKKUMISEN TILANA
STOP! Tässä seison enkä muuta voi? -tutkimushankkeen loppuraportti
(2024)
- 121 Tiina Mäkelä, Marja Kankaanranta, Takumi Yada ja Elma Hyöky
OPETTAJIEN NÄKEMYKSIÄ OPETUS-OPPIMISPROSESSEJA JA
HYVINVOINTIA EDISTÄVISTÄ OPPIMISYMPÄRISTÖISTÄ
ERI KOULUTUSASTEILLA (2024)
- 122 Johanna Sinkkonen, Anni Jäntti, Kaisa Kurkela ja Akseli Tiensuu
KUNTIEN DEMOKRATIAROOI MUUTOKSESSA
Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen
heijastumana (2024)



KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Toimitusjohtaja	Jenni Airaksinen, jenni.airaksinen@kaks.fi , p. 050 533 2002
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, sami.borg@kaks.fi , p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Johanna Sinkkonen, Anni Jäntti, Kaisa Kurkela ja Akseli Tiensuu

Kuntien demokratiarooli muutoksessa

Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen heijastumana

Tutkimus tarkastelee kuntien muuttuvaa demokratiaroolia ja tulevaisuuden näkymiä hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa vanhusneuvostojen muuttuvan roolin kautta. Tutkimus tarjoaa tietoa siitä, millaiseksi vanhusneuvostojen rooli muuttuu hyvinvointialueuudistuksen myötä sekä millä tavalla muuttuva rooli heijastelee laajemmin kuntien demokratiaroolin muutosta.

Merkittävimmät muutokset vanhusneuvostojen rooliin liittyvät edunvalvojuuteen suhteessa kuntaan ja hyvinvointialueeseen, vaikuttajana toimimiseen paikallis- ja aluetasolla sekä väljänä toimimiseen kuntalaisten ja hallinnon välillä. Nämä sisällölliset, rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset vaikuttavat neuvostojen uudelleen muotoutuvaan asemaan.

Tutkimus nostaa esiin kolme kuntien demokratiaroolin kehityskulkua: edunvalvonnan laajentuminen, paikallisuuden ja monialaisuuden vahvistuminen sekä yhteisöllisyyden ja osallistumisen merkityksen kasvaminen. Tutkimus tarjoaa uutta tietoa kuntien ja hyvinvointialueiden demokratiatyön tueksi.



9 789523 491335

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024
ISBN 978-952-349-133-5 (nid)
ISBN 978-952-349-134-2 (pdf)
ISSN 1235-6956