



Himmeneekö sosiaalihuolto vanhuspalveluissa? Analyysi laatusuosittelusten yhteiskunnallisesta tehtävästä

Eija Kaskiharju¹ ja Kirsi Günther²

¹Turun yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Sosiaalitieteiden laitos

²Turun yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Sosiaalitieteiden laitos; Suomen Akatemian rahoittama
Graphic Justice – Oikeutta sarjakuvan keinoin -banke (2020–2024)

Tarkastelemme artikkelissa sosiaalihuollon käsitettä ja sen muutoksia vanhuspalveluiden laatusuosituksissa, joita on tutkittu vähän. Aineistona käytetyt suositukset, joita on yhteensä viisi, on tarkoitettu informaatio-ohjauksen välineiksi. Ymmärrämme tutkimuksessamme sosiaalihuollon hyvinvointia tuottavana yhteiskunnallisena ympäristönä ja tehtävänä. Tarkastelemme sitä, miten sosiaalihuolto ilmaistaan yhteiskunnallisena tehtävänä laatusuosituksissa. Kyseessä on laadullinen tutkimus, jonka analyysi ja tulkinta pohjautuvat hermeneutiikkaan ja lähilukuun. Analysoimme aineistosta hermeneuttisen lähiluvun keinoin avainsisältöjä, jotka vaihtelevat laatusuosituksista toiseen. Sosiaalihuollon tuottama hyvinvointi tarkoittaa jokaisessa viidessä laatusuosituksessa eri tehtäviä. Analyysissa erottuivat sosiaaliset oikeudet, yhteiskunnan sopeutuminen ikääntymiseen, yhteinen suunnitelma työvälineenä, sosiaalihuolto yhteistyökumppanina ja sosiaalihuolto ongelmallisena. Laatusuosituksissa sosiaalihuollon yhteiskunnallinen tehtävä on sivuroolissa, ellei kokonaan syrjäytetty.

Johdanto

Tarkastelemme tutkimuksessamme sosiaalihuollon käsitettä ikääntyneen väestön palveluita eli vanhuspalveluita koskevissa laatusuosituksissa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä kuntaliiton tuottamat laatusuosittelukset ovat asiakirjoja, joiden avulla pyritään kehittämään ja arvioimaan sekä ohjeistamaan ja tulkitsemaan ikäihmisten palvelujen laatua.

Tutkimuskysymyksemme on, miten sosiaalihuolto ilmenee vanhuspalveluita koskevissa laatusuosituksissa. Analysoimme laatusuosituksia lähiluvun (Mikkonen 2014) ja hermeneuttisen kehän (Gadamer 2005) keinoin. Jalosen (2008) mukaan laatusuosittelukset edustavat informaatio-ohjausta, jolla pyritään ohjaamaan toimintaa ja käyttäytymistä. Ohjaus ei ole pakottavaa tai velvoittavaa. Kansanterveyden neuvottelukunnan kuntaryhmässä informaatio-ohjaus

on määritelty tavoitteelliseksi informaation ja tiedon kaksisuuntaiseksi välittämiseksi ja vaikuttamisen tavaksi sekä viestinnälliseksi toiminnaksi (Tukia & Wilskman 2011; ks. myös Stenvall & Syväjärvi 2006).

Laatusuosituksia voidaan Jalosen (2008) mukaan kuvata sisällöllisesti ja käsitteellisesti epäselväksi semanttiseksi kameleontiksi, minkä vuoksi niihin on tärkeää kohdistaa tutkimuksellinen katse. Kuusinen (2018) on pro gradu -tutkielmassaan tarkastellut, mitä 2000-luvulla julkaistuissa ikäihmisten palveluiden laatusuosituksissa tarkoitetaan laadulla ja millaisia käsitteiksi ne rakentavat vanhuksista. Hän päätelee, että käsitteet vanhuspalveluista ja ikäihmisistä ovat sosiaalisesti tuotettuja ja muutoksessa. Pohjolan (2020) mukaan jokainen aika tuottaa oman ymmärryksensä yhteiskunnasta, sosiaalihuollosta ja hyvinvoinnista sekä niitä tuottavat käsitteet (ks. myös Mäntysaari & Kotiranta 2011; Kananoja 2020). Jaakola (2022) on tarkastellut laatusuosituksia sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden näkökulmasta. Hänen tutkimuksensa osoittaa, että suosituksissa yhtäältä rakennetaan hyvinvoinnin eetosta ja määritellään iäkäs aktiiviseksi ja osallistuvaksi kansalaiseksi. Toisaalta suosituksissa rakennetaan myös selviytymisen eetosta ja määritellään hoiva kulutushyödykkeeksi ja iäkkäät kotonaan teknologian avulla selviytyviksi sekä terveydestään ja julkisen talouden kestävydestä vastuuta kantaviksi. Katsomme laatusuositusten tutkimisen olevan tärkeää myös sosiaalihuollon palveluiden näkökulmasta: millaisia merkityksiä ne tuottavat vanhuspalveluiden yhteiskunnallisesta tehtävästä? Tutkimus on tärkeää siksi, että laatusuosituksia ei ole aiemmin tutkittu juuri tästä näkökulmasta.

Tutkimuksemme painottuu siten sosiaalihuoltoon ja sen yhteiskunnalliseen tehtävään (Haverinen ym. 2014) sekä sosiaalihuollon näkökulmaan vanhuspalveluissa. Käytämme käsitettä vanhuspalvelut, joilla tarkoitetaan ikääntyville suunnattuja sosiaalihuollon palveluja. Sosiaalihuollon tavoitteena on tukea yksilöitä, perheitä ja yhteisöjä

sekä vaikuttaa heidän sosiaaliseen hyvinvointiinsa, turvallisuuteensa, toimintakykyynsä ja osallisuuteensa (Haverinen ym. 2014; Sosiaalihuoltolaki 1301/2014; ks. myös Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017; STM 2017). Sosiaalihuollolla on myös erityinen rooli eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisessä sekä asiakkaan oikeuksien turvaamisessa. Pohjolan (2020) mukaan sosiaalinen on jäänyt hyvinvoinnin käsitteen varjoon (ks. Kananoja 2020). Hyvinvoinnilla tarkoitetaan usein mitattavia suureita, kuten materiaalista hyvinvointia ja koettua taloudellista tyytyväisyyttä (Uotinen & Vaalavuo 2022). Sosiaalihuollon tuottama hyvinvointi eroaa muista hyvinvoinnin käsitteistä, kuten onnellisuudesta (Ervasti & Saari 2011), arjen hyvinvoinnista (Raijas 2011) tai yhteisöllisyydestä (Pessi & Seppänen 2011), ja siihen liitetään erityisyys, joka perustuu sen lakisäänteeseen yhteiskunnalliseen tehtävään (ks. esim. Satka 2021). Pohjolan (2020) mukaan ihminen on sosiaalinen olento ja sosiaalisen hyvinvoinnin tukeminen ja eriarvoisuuden vähentäminen edistävät yksilön terveyttä; toisin sanoen sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelun keinoin vahvistetaan yksilön sosiaalista hyvinvointia.

Pohjustamme ensin tutkimustamme avaamalla sen kannalta keskeisiä käsitteitä: sosiaalihuolto ja vanhuspalveluita. Tämän jälkeen kuvaamme tutkimuksen aineistoa ja tutkimuksen toteutusta. Analyysiosassa vastaamme tutkimuskysymykseemme ja erittelemme laatusuositusten yhteiskunnallista tehtävää ja avainsisältöjä. Päättämme artikkelin pohdintaan.

Sosiaalihuollon käsitteellistyminen

Sosiaalihuollon käsitettä käytettäessä on muistettava sen olevan aikansa tuotetta, joka muovautuu yhteiskunnallisissa keskusteluissa. Sen ymmärtäminen edellyttää myös historian tuntemista. (Pohjola 2020.) Sosiaalihuollon käsitettä alettiin käyttää 1940-luvulla, ja se vakiintui parikymmentä vuotta myöhemmin. Pian sosiaalihuolto alkoi tarkoittaa viimesijaista

avunantomuotoa kaikille avuntarvitsijoille. (Kröger 2014.) 1930-luvun mittava köyhyys aiheutti painetta köyhäinhoidon kehittämiseksi ja lainsäädännön luomiselle. Kehityksen myötä alan käsitteet uudistuivat – alettiin puhua huollosta, huoltotyöstä ja huoltotoimesta. (Satka 2020.) Kotikeskeisyydestä tuli sodan runtelemassa arkielämässä yksilön ja perheen sekä koko kansakunnan onnellisen elämän symboli (Satka 1995). Tämä heijastui myös huoltotyöhön, jossa laitosten nimet muutettiin kodeiksi: ilmaantui vanhainkoteja, lastenkoteja, koulukoteja. Huoltolakeja uudistettiin ja alettiin puhua sosiaalihuollosta. (Piirainen 1974.)

Sosiaalipolitiikan uudistajana tunnetuksi tullut Pekka Kuusi (1968) sijoittaa sosiaalihuollon sosiaalipolitiikan yhteyteen, vaikka ne ovat keskenään yhteismitattomia. Kuusen ennustus on osunut oikeaan siinä, että sosiaalihuollon yleinen tehtävä on laajentunut. Hän määrittelee sosiaalihuollolle neljä toimintaohjetta: yksilöllisyyden, tarpeenmukaisuuden, tilapäisyyden ja ehkäisevyyden. Sosiaalihuolto on kuitenkin ollut koko sen olemassaolon ajan kiistojen kohde. Muun muassa Piirainen (1974) esittää, että sosiaalihuolto on vieraantunut yhteiskunnasta eikä siten palvele sen tarpeita.

Kiistoista huolimatta sosiaalihuollon käsite muuntui, säilytti asemansa, ja se kirjattiin vuonna 1982 voimaan astuneeseen lakiin sosiaalihuollosta (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Sen yhteydessä sosiaalihuollon käsitteestä tuli koko sosiaalialaa kuvaava yleiskäsite, joka sisältää kaikki toimintamuodot ja sosiaaliavustukset. Myös terveydenhuolto sisältyi 1980-luvulla sosiaalihuoltoon, mikä johti sosiaalitoimen rinnastamiseen arvostetumpaan terveyssektoriin. 1990-luvun laman jälkeen sosiaalihuollosta alettiin uutisoida kriittiseen sävyyn (Kröger 2014). Käsite ei ole täysin päässyt irti köyhäinhoidon leimasta (Urponen 1994). Julkusen (2017) mukaan sosiaalihuoltoa on modernisoitu ja ajantasaistettu lailla, jonka vaikutuksia on vaikea nähdä.

Sosiaalihuollon uudistamista koskevassa loppuraportissa (STM 2012b) hahmotellaan

sosiaalihuollon tehtäviä ja tavoitteita. Uudistamisen yhdeksi tärkeäksi syyksi mainitaan köyhyyden aiheuttamat ongelmat. Raportissa otetaan esille hyvinvointivaltion käsite perusoikeuksien rakentajana ja määritellään sosiaalihuolto kokonaisvaltaisen hyvinvointipolitiikan toteuttajaksi ja sosiaalisen koheesion edistäjäksi.

Sosiaalihuollon käsitteen kritiikki, yhteiskunnalliset muutokset ja sosiaalihuollon uudistusvaatimukset näyttävät heijastuneen kulloiseenkin sosiaalihuoltolakiin. Vuonna 2014 uusitun sosiaalihuoltolain perustelut (HE 164/2014) on muotoiltu uudelleen. Ensinnäkin sosiaalihuolto kiinnitetään perusoikeutena perustuslain 19 §:ään, joka turvaa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sekä asettaa julkiselle vallalle riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvoitteen. Toiseksi voidaan erottaa sosiaalihuoltoon sisältyviä konkreettisia tehtäviä, kuten sosiaalipalveluiden järjestäminen, sosiaalisen luoton myöntäminen, toimeentulotuen antaminen, ohjaus, neuvonta jne. Kolmanneksi sosiaalihuolto tarkoittaa kokonaisvaltaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamista, turvallisuuden lisäämistä ja hyvinvointierojen tasaamista sekä toimintakyvyn ja osallisuuden parantamista. Neljänneksi sosiaalihuollon laajaksi tehtäväksi voi nimetä yhteiskunnan vakauttamisen ja tuottavuuden.

Sosiaalihuolto auttamisjärjestelmänä perustuu nykyään lakeihin, joiden tarkoitus on sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017). Keskeisimpiä ovat sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Sosiaalihuolto määritellään auttamisjärjestelmäksi, jossa annetaan palveluja ja taloudellista tukea (Kananoja & Karjalainen 2017). Sosiaalihuoltolaki konkretisoi aineellisen sosiaalioikeuden, joka on erotettavissa perustuslaissa turvatuista oikeuksista ja kansainvälisistä ihmisoikeuksista (Rautiainen 2016).

Sosiaalihuollolta edellytetään monialaisuutta ja yhteistyötä muiden hallinnonalo-

jen kanssa asiakkaan edun toteutumiseksi (Mönkkönen & Kekoni 2020). Haverinen ja kumppanit (2014) korostavat, että sosiaalisten kysymysten esillä pito on aiempaa tähdellisempää etenkin, kun sosiaalihuollon taustakäsite sosiaalinen on pyritty korvaamaan muilla käsitteillä, kuten hyvinvoinnilla. Pohjolan (2020) mukaan sosiaalinen kaventuu yhteiskunnan yksilöllistymisen, ekonomisoitumisen, markkinoinniston, medikalisoitumisen, pedagogisoitumisen ja juridisoitumisen myötä. Julkisen talouden ongelmat haastavat sosiaalihuoltoa. Tulevaisuudessa sosiaalisen asema on olennainen kysymys (ks. Pohjola 2020).

Sosiaalihuolto on jälleen uudistuksen – ja huolen – äärellä. Pohjola (2020) näkee, että sosiaalinen on alkanut jäädä käsitteiden ”hyvinvointi ja terveys” alle. Kysymys ei ole vain käsitteiden vaan myös arvojen muutoksesta. Myös sote-uudistusta koskevassa lausuntopyyntöä tuodaan esille huolta sosiaalihuollon asemasta (STM 2020a). On arvioitu, että sosiaalihuollon uudistaminen on oikeudellisesti monimutkaisempaa kuin terveydenhuollon (Rautiainen ym. 2020). Sosiaalihuollon asema on ollut heikko keskusteluissa, jotka ovat koskeneet pääasiassa terveystalvuuja. Väärälä (2015) arvelee syyksi muun muassa sen, että sosiaalihuollon kokonaisuus on keskustelijoille tuntematon ja vaikeasti hahmotettava. On myös esitetty, että sosiaalihuollon näkymättömyys sote-uudistuksessa johtuisi sen juurista eli köyhäinhoidosta, vaikka nimenomaan sosiaalihuolto on ollut hyvinvointivaltion lähtökohta (Lehto 2015). Sosiaalihuollon jääminen syrjään sote-uudistuksessa voi johtua myös sen tehtävistä, joissa sosiaalihuollon palvelujen tuottamisen ohella kootaan monenlaisia tuki- ja turvaverkkoja järjestöistä ja yhteisöistä (Möttönen 2015). Näkymättömyyden syynä voi olla myös se, että sosiaalihuollon etuuksia on vähin erin kutistettu (Julkunen 2017).

Vanhustenhuollon eriytyminen ja laatusuositukset informaatio-ohjauksen välineeksi

Vanhustenhuolto on eriytynyt iäkkäiden tuen tarpeisiin vastaavaksi sosiaalihuollon palvelutehtäväksi. Kehityskulku alkoi Rintalan (2003) mukaan 1950-luvulla vanhusten muodostaessa oman ryhmänsä avuntarvitsijoina. Huolenpidon turvasivat huoltoapulaki ja kunnalliskotihoito. Uudeksi avuntarvetta selittäväksi tekijäksi tuli taloudellinen asema. Samoihin aikoihin vanhuuden lääketieteellistäminen alkoi saada sijaa myös sosiaalihuollossa.

Kaupungistuvan Suomen sosiaalipolitiikkaa hahmotellut Kuusi (1968) nostaa vanhukset esille kuluttajina. Hän tiivistää vanhuspolitiikan tavoitteiksi kulutusmahdollisuuksien kohottamisen ja ylläpitämisen, jotka toteutettaisiin kehittämällä eläkejärjestelmiä. Sosiaalihuoltoon Kuusi suhtautuu kriittisesti pitäen sitä köyhäinhoidon jatkeena. Hän kritisoi myös vanhusten laitoshoidon perustuvaa sosiaalihuoltoa puolustaen avohuollon kehittämistä.

Vanhustenhuollon muotoutumiseen ovat vaikuttaneet yhtäältä sosiaalihuolto ja toisaalta terveydenhuolto. Kohderyhmäksi on määritelty kaikki vanhukset toimintakyvystään ja palveluiden tarpeestaan riippumatta. Palveluiden laajetessa 1980-luvulta lähtien vanhustenhuollon tavoitteiksi asetettiin vanhenemismuutosten myöhentäminen ja toimintakyvyn tukeminen. (Rintala 2003.) Terveysten edistämisen paradigma on muuttanut vanhustenhuollon suuntaa ja sisältöjä vahvistamalla medikalisaatiota (Rintala 2004).

Julaisen hallinnon reformi toteutettiin 1990-luvulla. Hyvinvointipolitiikan ohjausta siirrettiin valtiolta paikalliselle tasolle, ja hyvinvointityön tueksi julkaistiin muun muassa oppaita ja suosituksia. Keskeiseksi informaatio-ohjauksen kohteeksi muodostui vanhus-tenhuolto. (Ahosola 2018.) Ensimmäisessä laatusuosituksessa (STM & Suomen Kuntaliitto 2001) ohjeistettiin kuntia laatimaan vanhus-

poliittisia strategioita. Seurannan mukaan vuoden 2006 syksyllä 82 prosentilla kunnista oli vanhuspoliittinen strategia palvelujen kehittämisen tukena (Voutilainen & Kaskiharju 2007).

Kun laatusuosituksia (STM & Suomen Kuntaliitto 2001; 2008) alettiin käyttää vanhuspalveluiden informaatio-ohjauksena ja suunnittelun tukena, ne vahvistivat vanhuspalveluiden eriytymistä sosiaalihuollosta. Vanhuspoliittisia strategioita on tutkittu jonkin verran, ja tutkimus osoittaa muun muassa, että vanhuspolitiikan asiakirjoissa perheet ja läheiset tuetaan luonnolliseksi ja vastuulliseksi hoivaresurssiksi (Ahosola & Henriksson 2012). Lisäksi on osoitettu, että strategioihin on vaikea sisällyttää sosiaalisia oikeuksia, koska niissä painottuu tehokkuus ja taloudellinen ajattelu (Ahosola & Henriksson 2016; Ahosola & Lumme-Sandt 2016).

Syksyllä 2009 aloitettiin lain valmistelu iäkkäiden ihmisten aseman parantamiseksi. Ohjausryhmän muistiossa laista kaavailtiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä erityislakia täydentämään sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakeja ja joitakin sosiaalihuollon erityislakeja. Muistiossa painotetaan sosiaalihuollon asemaa laissa. (STM 2012a.)

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) astui voimaan vuonna 2013. Tällä niin sanotulla vanhuspalvelulalla vahvistettiin ikäerityistä tulkintaa palvelun laadusta mutta ei palveluista. Yksi lain säätämiseen johtaneista syistä oli se, että vanhuspalveluiden laadukas toteuttaminen ei onnistunut laatusuosituksilla (HE 160/2012).

Samaan aikaan oli käynnissä sosiaalihuoltolain uudistus, jota koskevassa loppuraportissa (STM 2012b) ongelmiksi nimetään hoidon laitosvaltaisuus ja palvelurakenteen muuttamisen haasteet. Lain säätämisen yhteydessä laatusuositus (STM & Kuntaliitto 2013) uusittiin tukemaan iäkkäiden palveluiden kehittämistä, arviointia ja lain toimeenpanoa. Erityispiirteinä vanhuspalveluissa voi pitää asiakkaiden toimintakyvyn mittaamista (STM

2000). Laatusuositus on tämän jälkeen uudistettu kahdesti (STM & Kuntaliitto 2017; STM & Suomen Kuntaliitto 2020).

Hallituksen esityksessä (HE 160/2012) ohjeistetaan, että vanhuspalvelulaki täydentää voimassa olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja turvaa palvelujen laatua. Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuollon sekä yksityisten ja järjestöjen tuottamat palvelut painottuisivat neuvonnassa aiempaa enemmän. Lisäksi ehdotetaan, että alan henkilöstön sosiaalihuollon asiantuntemusta lisättäisiin. Tavoitteeksi asetettiin sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen turvaaminen. (STM 2012b.) Vanhuspalvelulakia valmistelevalle ohjausryhmän muistiossa (STM 2012a) mainittu sosiaalihuollon painotus ei tule esille lain tavoitteissa. Lain päätavoitteeksi tuli toimintakykyisyyden edistäminen ja ikääntymispolitiikan toteuttaminen. Toisena tavoitteena on iäkkäiden tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalveluiden saannin varmistaminen.

Vanhuspalvelulakia on muutettu kolmesti. Ensimmäisellä muutoksella haluttiin vahvistaa avopalvelujen ensisijaisuutta ja palvelutarpeen arviointia (HE 240/2014). Laitoshoidon saamisen edellytyksiksi määriteltiin lääketieteelliset syyt. Sosiaalihuollon merkityksen lisäämistä tavoiteltiin vähentämällä laitoshoidon ja painottamalla jo olemassa olevia kotiin vietäviä palveluja. Toinen muutos poisti laista erityisasiantuntemusta koskevan listauksen ja määritteli omatyöntekijän ja vastuutyöntekijän rooleja varsin väljästi (HE 218/2016). Muutoksen tavoite oli keventää kuntien velvoitteita ja antaa niille mahdollisuuksia tapauskohtaiseen harkintaan sekä poistaa päällekkäisyys sosiaalihuoltolain säännösten kanssa. Hallituksen esitys (HE 4/2020) koskee kolmatta vanhuspalvelulain muutosta, jossa lisätään lakitekstiin henkilöstömitoitus ja RAI-arviointijärjestelmä. Lakimuutoksilla tavoitellaan edelleen sosiaalihuollon vahvistamista. Sen sisältö jää kuitenkin vaillinaiseksi. Muutoksissa ei huomioida eikä täsmennetä sosiaalihuollon palvelutarjontaa kokonaisuudessaan. Huomiotta jäävät sosiaali-

linen turvallisuus ja sosiaalipalvelut, kuten taloudellisen tuki, psykososiaalinen tuki ja osallisuuden edistäminen.

Vanhuspalvelujen tilaa seurataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Pari vuotta lain säätämisen jälkeen todennettiin, että asiakaskeskeisyys ja kotihoitopainotteisuus ovat edenneet. Myös pääsy palvelutarpeen arviointiin oli nopeutunut. (Alastalo ym. 2014.) Toisaalta terveyskeskuslääkärin palvelut olivat isoissa kaupungeissa riittämättömiä (Murto ym. 2014). On myös osoitettu, että vaikka valtaosa kunnista on määrittänyt tavoitteita ja toimenpiteitä ikääntyneiden hyvinvoinnin edistämiseksi, niiden toimeenpanossa on parannettavaa (Hakamäki ym. 2015). Kotona asumisen lisääntyä kotihoidossa on entistä huonokuntoisempia asiakkaita ja kotihoidon henkilöstön hyvinvointi on heikentynyt (Vehko ym. 2017). Seurauksena on ollut työvoimapula (Kehusmaa & Alastalo 2022). Tavoitellusta sosiaalihuollon vahvistumisesta ei ole merkkejä toimeenpanoa ja vaikutuksia koskevissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamissa tutkimuksissa.

Hoppania (2015) toteaa, että vanhuspalvelulain vuoksi hoivapolitiikka siirtyy kohti uusliberalismia. Lisäksi se ohittaa riippuvuuden hoivasuhteista. Hoppania kritisoi sitä, että laki ei sisällä konkreettisia säännöksiä hoivasta eikä säädä subjektiivista oikeutta palvelujen saamiseen eikä säännöksiä henkilöstömitoituksesta tai sanktioita lain tavoitteiden vastaisesta toiminnasta. On arvioitu, ettei laki tavoita sen tarkoitusta eli laadun varmistamista. Sen sijaan se sisältää paternalistisia piirteitä ja kohdistuu suurelta osin toimintakyvyn tukemiseen. (Kaskiharju 2019.) On myös väitetty, että todellisia muutoksia ovat yksityisten yritysten ja omaisten vastuun kasvaminen (Julkunen 2017).

Vanhuspalvelulain merkittävimmit vaikutukset liittyvät vanhusoikeuteen. On arvioitu, että laki muutti vanhusten oikeudellista asemaa (Mäki-Petäjä-Leinonen 2017). Karvonen-Kälkälä (2013) pohtii, turvaako vanhuspalvelulaki riittävät sosiaalipalvelut ja vahvistaako se itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta. Laki

määrittelee vahvasti kaksi toimintakyvyltään toisistaan eroavaa ryhmää eli ikääntyneet ja iäkkäät, joille kummallekin kohdistetaan erilaisia toimia. Ikääntyneille se tarkoittaa toimintakyvyn ylläpitämistä, iäkkäät taas määrittävät erityistä tukea tarvitseviksi henkilöiksi. (Karvonen-Kälkälä 2017.) Lakia voi pitää menettely- ja laadunvarmistuslakina, mutta se ei lisää tai vahvista oikeusturvaa (Arajärvi 2014). Laatupuutoksia ei ole laissa sanktioitu (Toivonen ym. 2021).

Palveluohjauksesta on tullut menetelmä, jolla hallitaan palvelukokonaisuutta, mutta samalla sosiaalisiin oloihin vaikuttaminen on siirtynyt taka-alalle (Ristolainen ym. 2018) jääden terveyden ja hyvinvoinnin varjoon (Kananoja 2020; Pohjola 2020). Palvelutoiminnan haasteeksi ovat muodostuneet sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön erilaiset käsitteet ja lähestymistavat. Etenkin iäkkäiden palvelut sijoittuvat usein kumpaankin kenttään. (Vähäkangas ym. 2017.) Tutkimuksemme tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaalihuollon yhteiskunnallisen tehtävän muutoksista vanhuspalveluita koskevissa laatusuosituksissa. Pidämme tutkimusta tärkeänä, koska jokainen aika merkityksellistää ja tuottaa omat käsitteensä yhteiskunnasta ja sosiaalihuollosta.

Tutkimusasetelma

Analysoimassamme aineistossa ovat mukana kaikki vuosina 2001, 2008, 2013, 2017 ja 2020 julkaistut laatusuositukset (yhteensä 280 sivua). Aineiston haimme STM:n verkkosivuilta ja muunsimme sen muokattavaan pdf-tiedostoon. Laatusuosituksia ole tarkoitettu sitovaksi normiksi, vaan ne on suunnattu informaatio-ohjauksen välineiksi ja suuntaviivoiksi vanhustenhuollon kehittämisessä kuntien kotihoidossa, palveluasumisessa ja laitoshoidossa.

Ensimmäinen laatusuositus (26 sivua) julkaistiin yli 20 vuotta sitten. Vaikka suositus tarkoitettiin valtakunnalliseksi, palvelujen kehittämisen lähtökohdaksi nimetään paikalliset

tarpeet. (STM & Suomen Kuntaliitto 2001.) Seuraava vuonna 2008 julkaistu laatusuositus (STM & Suomen Kuntaliitto 2008) on sivumäärältään (55 sivua) ja sisällöltään laajempi informaatio-ohjeistus kunnille. Kolmas uudistettu laatusuositus (STM & Kuntaliitto 2013) (77 sivua) julkaistiin vuonna 2012 säädety vanhuspalvelulain yhteydessä täydentämään lain tulkintaa ja informaatio-ohjauksen välineeksi sekä tukemaan ikärakenteen muutokseen varautumisessa. Laatusuositus uudistettiin muutama vuosi edellisen jälkeen (44 sivua) ohjaus- ja toimintaympäristön muutoksen sekä hallitusohjelman ja julkisen talouden tavoitteiden takia (STM & Kuntaliitto 2017). Viidennen eli viimeisimmän vuonna 2020 julkaistun laatusuosituksen (78 sivua) luonne muuttuu, kun henkilöstön määrää ja laatusuositukset siirtyvät lainsäädäntöön (STM & Suomen Kuntaliitto 2020). Laatusuositusten rakenne etenee pääsääntöisesti tavoitteiden asettamisesta suositusten antamiseen ja suosituksen vaikuttavuuden arviointiin.

Analysoimme laatusuosituksia tekstianalyysin keinoin. Pidimme merkityksellisenä kontekstin tunnistamista (Hodder 1998) ja osallistujakategorioiden (Silverman 2001) ymmärtämistä. Toisena lähtökohdiana oli käsitte-ohjautuvuus; toisin sanoen käsite on olemassa ennen analyysia. Näistä lähtökohdista aloimme hakea teemoja, joita kutsumme avainsisällöiksi Driskon ja Maschin (2015) mukaan. Avainsisällöt ovat tiivistettyjä sisältöjä laajemmista kokonaisuuksista. Avainsisältöjen hahmottuessa tuli ilmi, että sosiaalihuollon yhteiskunnallisen tehtävän paikantamiseksi käsitte-ohjautuvuuden lähestymistapa ei ollut riittävä. Tilalle astui toisenlainen, hermeneuttinen, tulkintatapa (Tuomi & Sarajärvi 2006). Aineiston lukemisen ja analyysin menetelmää voi kuvata käsitteparilla lähiluku ja hermeneuttinen.

Analyysi eteni hermeneuttisena kehänä: esiymmärrys ohjasi tulkintaamme, joka puolestaan lisäsi ymmärrystä ja johti uuteen tulkintaan (Korhonen 2014). Gadamer (2005)

kuvaa ymmärtämistä kehänä, joka on liikettä kokonaisuudesta osaan ja osasta takaisin kokonaisuuteen. Ymmärtäminen voi hänen mukaansa toteutua objektiivisessa ja subjektiivisessa kokonaisuudessa. Oravakangas (2009) näkee hermeneuttisen kehän ymmärtämisen perustana. Tällä ymmärryksen kehällä, yksityiskohtien ja kokonaisuuden hahmottuessa, hahmottuivat tulkinnat siitä, miten sosiaalihuolto ja sen yhteiskunnallinen tehtävä ilmenevät vanhuspalveluita koskevissa laatusuosituksissa.

Lukuprosessiamme kuvaa parhaiten lähiluvun periaate, jonka myötä ymmärryksemme aineistosta kasvoi. Lähiluvulla tarkoitamme lukutapaa, jossa tekstiä luetaan toistamiseen laajemmasta kokonaisuudesta kohti yksityiskohtaista tarkkaa lukemista (ks. Mikkonen 2014). Laatusuositusten ja kirjallisuuden sekä tutkimusten välille muodostui lähiluvussa dialogi. Lähiluku oli useaan kertaan tapahtuvaa lukemista ja merkintöjen tekemistä. Purimme aineiston osiin, koodasimme ja tulkitsimme sitä uudelleen tutkimuskysymyksen ohjaamana. Lukukerrat olivat erilaisia: välillä luimme tekstiä nopeasti, välillä hitaasti ja välillä eritellen. Aineistoa jäsentävä, tiedostava ja ymmärrettävä lukeminen lisääntyivät lukuprosessin edetessä. Lukukertojen kasvaessa tekstiin tuli lisää merkintöjä, ja lopulta sivut täyttyivät niistä (ks. Pöytä 2010). Tulkinta syntyi usean lukukerran myötä (Gadamer 2005).

Analyysiprosessiamme voi kuvata kolmi-vaiheiseksi. Ensin tutustuimme ja luimme laatusuosituksia yleisesti ja pyrimme rakentamaan ymmärrystä niiden kontekstista. Toiseksi koodasimme, teemoittelimme ja paikansimme aineistosta löytyneitä avainkäsitteitä. Vähitellen lähiluennan keinoin aineistosta alkoivat hahmottua teemat ja niistä erottuivat avainsisällöt (ks. taulukko 1). Uusintalukukerroilla paikansimme aineistosta teemoja sosiaalihuollon yhteiskunnallisesta tehtävästä. Kolmanneksi jäsensimme ja tulkitsimme havaintojamme ja peilasimme niitä tutkimuskirjallisuuteen lähiluvun keinoin. Tehtävä osoittautui haasteelliseksi. Kävimme keskustelua Gadamerin

(2005) hengessä tutkimuksen objektiivisuuden ja subjektiivisuuden suhteesta sekä tutkimuksen sisäisestä eli immanenssista kritiikistä. Tapaamme tehdä analyysia voi kuvata teoria-ohjaavaksi (Tuomi & Sarajärvi 2006).

Tulokset

Paikansimme kaikkia laatusuosituksia yhdistäväksi teemaksi terveyden ja hyvinvoinnin sekä kotona asumisen tukemisen. Taulukkoon 1 olemme koonneet analyysin tuloksena laatusuosituksista esiin nousseet avainsisällöt ja yhteiskunnalliset tehtävät, joita tarkastelemme seuraavassa.

Taulukko 1. Vanhuspalveluita ohjaavat laatusuositukset 2001–2020.

Asiakirja ja julkaisija	Avainsisällöt	Sosiaalihuollon yhteiskunnallinen tehtävä
Ikäihmisten hoitoa ja palvelua koskeva laatusuositus (STM & Suomen Kuntaliitto 2001)	– vanhuspoliittiset strategiat – terveys, hyvinvointi ja itsenäinen suoriutuminen	– sosiaaliset oikeudet
Ikäihmisten palvelujen laatusuositus (STM & Suomen Kuntaliitto 2008)	– ikääntymispolitiikan valtakunnalliset linjaukset – hyvinvointia ja terveyttä edistävät toimet	– sosiaaliturva perusoikeutena
Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi (STM & Kuntaliitto 2013)	– ikäystävällisyys – terve ja toimintakykyinen ikääntyneelle väestölle sekä laadukkaat ja vaikuttavat palvelut iäkkäille henkilöille	– yhteinen sosiaalihuoltoon painottuva suunnitelma työvälineenä – iäkkään palvelut ensisijaisesti sosiaalihuollosta
Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017-2019 (STM & Kuntaliitto 2017)	– palveluohjaus – mahdollisimman toimintakykyinen ikääntyminen	– sosiaalihuolto yhteistyökumppanina
Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020-2023 (STM & Suomen Kuntaliitto 2020)	– ikääntyvät voimavarana, taloudellisina ja yhteiskunnallisina vaikuttajina	– ongelmallinen sosiaalihuolto

Sosiaaliset oikeudet irrallaan kontekstista

Ensimmäisessä laatusuosituksessa nimetään vanhusten kotona asuminen koko vanhustenhuollon pääasialliseksi tavoitteeksi. Kyseinen tavoite toistuu kaikkien laatusuositusten yleisenä teemana. Avainsisällöiksi määrittyvät vanhuspoliittisten strategioiden laatiminen ja sen mukainen palvelurakenteen kehittäminen. Vastuutahoiksi nimetään kunnan poliittinen johto. Strategian tehtäväksi nimetään koko-

naisvaltainen näkemys ikääntyneiden tarpeista, elinoloista, yhteisön toimenpiteistä ja kehityksestä. Toiseksi avainsisällöksi paikantuvat vanhuksen terveys, hyvinvointi ja itsenäinen suoriutuminen. Laatusuosituksessa puhutaan yleisesti hyvinvoinnista, jonka sisältö ja ulottuvuudet jäävät kuitenkin tarkemmin kuvaamatta tai määrittelemättä. (STM & Suomen Kuntaliitto 2001.)

Sosiaalihuollon tuottamaa yhteiskunnallista tehtävää (Satka 2021) ei löytnyt ensimmäi-

sestä laatusuosituksista. Sosiaalihuollon käsite kokonaisuudessaan jää hämärän peittoon, mutta sen tehtäväksi nimetään kotona asumisen tukeminen yhdessä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kanssa. Laatusuosituksissa sosiaalihuollon yhteiskunnalliseksi tehtäväksi nousivat sosiaaliset oikeudet.

[...] jokaisessa kunnassa tulee olla ajan-
tasainen vanhuspoliittinen strategia joka
turvaa ikääntyneiden sosiaaliset oikeudet
ja jonka kunnan poliittinen johto on vi-
rallisesti vahvistanut. (STM & Suomen
Kuntaliitto 2001, 10.)

Suosituksissa ei kuitenkaan avata tai jäsenellä sitä, mitä sosiaalisilla oikeuksilla tarkoitetaan. Perinteisesti niiden turvaamista on pidetty hyvinvointivaltion tehtävänä. Laatusuosituksessa ei viitata esimerkiksi perustuslakiin sosiaalihuollon oikeuksien perustana tai aineellisiin oikeuksiin (vrt. Rautiainen 2016). Koska suositus on tarkoitettu kuntien työntekijöiden ja päättäjien käyttöön, jätetään sosiaalisten oikeuksien määrittely näiden tahojen vastuulle. Kontekstista irrallaan olevat käsitteet tarjoavat määrittelyille useita polkuja. Ahsola ja Henriksson (2012) kiinnittävät oikeuksien toteutumiseen huomiota toteamalla, että vanhuspoliittisissa strategioissa on yhteensovitettava monia intressejä, tavoitteita ja ideologioita.

Sosiaaliturva perusoikeutena

Laatusuositus uudistettiin vuonna 2008. Vanhuspoliittisten strategioiden nimi on vaihtunut ikääntymispoliittisiksi strategioiksi, joilla varaudutaan väestön ikääntymiseen. Muutoksen taustalla vaikuttavat ikääntymispolitiikan valtakunnalliset linjaukset, jotka asettavat määrällisiä tavoitteita kotona asumiselle, kotihoitolle, omaishoidolle, palveluasumiselle ja pitkäaikaishoidolle. Ikääntymispoliittisten tavoitteiden tulee laatusuosituksen mukaan perustua toimintaympäristön arviointiin ja vaikuttaa muun muassa kunnan talousarvioon, palvelu-

jen laatuun, kuntalaisille tiedottamiseen, yhdyskuntasuunnitteluun, liikenne- ja asuntopolitiikkaan, kulttuuriin, harrastustoimintaan, osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen. (STM & Suomen Kuntaliitto 2008.)

Toiseksi avainsisällöksi paikantuvat ikääntyneiden terveyttä ja hyvinvointia lisäävät toimet, joita tulee suosituksen mukaan lisätä kaikissa palvelumuodoissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osa-alueet määritellään. Tavoitteet ovat pääasiassa terveyteen liittyviä, esimerkiksi terveelliset elintavat, lihas-kunnan ylläpitäminen ja sairauksien hoito. Sen sijaan sosiaaliseen hyvinvointiin viittaavat toimet jäävät varjoon. Sosiaalihuoltolain tehtäviksi nimetään ohjaus ja neuvonta, etuudet ja sosiaaliturvaa koskeva tiedotustoiminta. Perustuslaki mainitaan sosiaaliturvan takaajana. Sosiaalihuollon tehtävä on edelleen kotona asumisen tukeminen yhteistyössä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kanssa. Kiinnostava on ajatus siitä, että yhteiskunnan tulisi sopeutua iäkkään väestön tarpeisiin. Tällä tarkoitetaan ”ikäntymisen valtavirtaistamista kaikkeen toimintaan”, kuten asumiseen, kulttuuri-, liikenne- ja sivistyspalveluihin sekä yhdyskuntasuunnitteluun. (STM & Suomen Kuntaliitto 2008.)

Lähiluvussa suosituksista on tunnistettavissa yhteiskunnallisia tai sosiaalisia tehtäviä, jotka eivät liity suoraan sosiaalihuoltoon. Laatusuosituksessa luonnostellaan iäkkään ihmisen osallisuutta muun muassa palveluiden laadun kehittämisessä, oman asuinalueen suunnittelussa ja yhteiskuntaan vaikuttamisessa. Vanhojen ihmisten sosiaalinen asema yhteisön ja yhteiskunnan jäsenenä nostetaan esille. Kolmanneksi avainsisällöksi muodostuu se, että yhteiskunnassa tulisi edistää myönteisiä, ikäihmisiä arvostavia asenteita.

Tulkitsimme laatusuosituksen kirjatut Suomen perustuslain säännökset perus- ja ihmisoikeuksista ja sosiaaliturvasta yhteiskuntaan liittyväksi tehtäväksi ja sosiaalihuollon perustaan kuuluvaksi.

Näistä oikeuksista ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen sisältöön vaikuttavat erityisesti oikeudet yhdenvertaisuuteen (6 §) ja sosiaaliturvaan (19 §), kuten välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin. (STM & Suomen Kuntaliitto 2008, 12.)

Sosiaalihuolto on esillä samaan tapaan kuin edellisessä laatusuosituksessa, eikä sosiaalihuoltoon liittyvää yhteiskunnallista tehtävää tule esille. Sen sijaan esille tuodaan oikeus sosiaaliturvaan, mutta sitä määrittelemättä tai antamatta sille kontekstia. Tavallisesti sosiaaliturva ymmärretään kokonaisuutena, joka on muotoutunut hyvinvointivaltion kehityksen myötä ja sisältää sosiaalihuollon, eläkkeet, etuudet ja palvelut (Urponen 1994). Van Aerscot (2014) kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että vuoden 2008 laatusuosituksessa puhutaan oikeudenmukaisuudesta eriarvoisuuden ja tasa-arvon sijaan.

Sosiaalihuoltoa painotetaan

Kolmas laatusuositus noudattaa vanhuspalvelulain asettamia teemoja ja on suunnattu tukemaan sen toimeenpanoa. Sen vuoksi osa suosituksista kohdistuu yksilö- ja väestötasolle. Vanhuspoliittisista strategioista tai ikääntymispoliittisista valtakunnallisista linjauksista on uusituslaatusuosituksessa enää yksi maininta. Uudeksi avainsisällöksi analysoimme ikäystävällisyyden ja iäkkäiden heterogeenisyyden huomioivan Suomen. Toinen avainsisältö kiinnittyy vanhuspalvelulain kumpaankin osaan eli ikääntyvien toimintakyvyn tukemiseen ja iäkkäiden palvelujen laatuun. (STM & Kuntaliitto 2013.)

Ikäystävällisyyden väitetään osoittavan ikääntymisen diskurssin paradigmuutosta. Muutos on ohjannut keskustelua taloudesta kohti sosiaalista inklusiota ja yhteisöjen kehittämistä. Paradigman muutoksen seurauksena hyvinvointi käsitetään muunakin kuin hyvänä terveytenä ja fyysisenä hyvinvointina. (Lui-

ym. 2009.) Ikäystävällisyyssajattelun kannatettavuudesta huolimatta on kysyttävä, kuuluuko se sote-toimialan ytimeen ja vastuulle. Samoin on kysyttävä, millaisia resursseja ikäystävällisyyden paradigma sote-toimijoilta edellyttää.

Laatusuosituksen käsitys ikäystävällisyydestä on perinteinen. Sen mukaan iäkkäiden moninaisuuden kirjo tulisi ottaa huomioon. Erityisenä haasteena pidetään asennemuutoksen aikaansaamista. Konkreettisin ehdotus koskee sitä, että kunnassa tulisi olla tarjolla monenlaisia asumisen mahdollisuuksia ja palvelukokonaisuuksia. Ikäystävällisyyttä puolletaan sillä, että silloin yhteiskunta tarjoaa mahdollisuuksia terveeseen ja toimintakykyiseen ikääntymiseen sekä elämän loppuvaiheen turvaa ja huolenpitoa. (STM & Kuntaliitto 2013.)

Uutena keinona palvelujen toteuttamisessa on vanhuspalvelulakiin kirjattu palvelusuunnitelma, johon kootaan asiakkaan hyvinvoinnin ja avuntarpeen kannalta kaikki tarpeelliset toimet, tahot ja palvelut (STM & Kuntaliitto 2013). Tulkitsimme tämän kohdan laatusuosituksesta sosiaalihuollon yhteiskunnallisen tehtävään kuuluvaksi.

[...] iäkkään henkilön palveluntarpeiden kokonaisvaltainen selvittäminen ja siihen perustuva suunnittelu painottuvat enemmän sosiaalihuollon kuin terveydenhuollon alueelle, vaikkakin ne edellyttävät useimmiten hyvää yhteistyötä näitä alueita edustavien asiantuntijoiden kesken. (STM & Kuntaliitto 2013, 68.)

Palvelusuunnitelmaa korostetaan hallituksen esityksessä (160/2012) enemmän sosiaalihuollollisena kuin terveydenhuollollisena asiakirjana. Sosiaalihuollon painotus laatusuosituksessa johtunee pitkälti siitä, että samaan aikaan oli käynnissä sosiaalihuoltolain uudistaminen (STM 2012b).

Vuoden 2013 suosituksessa yhteiskunnallinen tehtävä näyttäytyy sosiaalihuollon painotamisena palveluiden suunnittelussa. Sosiaalihuolto on myös yhteistyökumppani järjestöjen,

vanhusneuvoston, hallintokunnan ja seurakunnan ohella. Lakiperusta tuodaan aiempaa vahvemmin esille. Laatusuosituksessa todetaan, että ihmisellä on myös oma vastuu yhteiskunnan vastuun rinnalla. Ikä- tai vanhuspolitiikka ja niitä koskevat strategiat eivät ole enää esillä. Yhteiskunnan sopeutumisesta ikääntymiseen ei ole enää mainintoja.

Sosiaalihuolto yhteistyökumppanina vanhustenhuollossa

Vuosille 2017–2019 uusitussa laatusuosituksessa (STM & Kuntaliitto 2017) esitellään uusi asiakastyön menetelmä: asiakas- ja palveluohjaus. Tulkitsimme sen avainsisällöksi tässä laatusuosituksessa. Asiakas- ja palveluohjauksella tarkoitetaan asiakkaan yksilöllisten palvelutarpeiden määrittämistä ja vastaavien palvelujen järjestämistä (Honkakoski ym. 2015). Ristolainen ja kumppanit (2018) tutkivat kirjallisuuskatsauksessaan palveluohjauksen vaikuttavuutta. Tulosten mukaan vaikuttavuudesta on viitteitä palveluohjausprosessin osalta mutta osaprozessien tunnistaminen edellyttää lisää tutkimusta. Asiakkaan palvelutarpeen muutoksen havaitsee tavallisimmin palveluntuottaja, ei asiakas- tai palveluohjaaja (Kehusmaa ym. 2018).

Asiakas- ja palveluohjaus laajentaa vanhuspalvelutyöntekijöiden työnkuvaa sote-palvelujen ulkopuolelle. Keskeiseksi toimijaksi määritellään asiakas- tai palveluohjaaja, jolla on ymmärrys ja osaaminen asiakkaan tarpeista. Sosiaalihuolto nimetään asiakas- ja palveluohjauksen yhdeksi yhteistyökumppaniksi, jonka kanssa toimitaan tiiviisti. Maininnat sosiaalihuollosta ovat tässä laatusuosituksessa vähäisiä. (STM & Kuntaliitto 2017.)

Asiakas- ja palveluohjaus tekee tiivistä yhteistyötä järjestöjen, seurakuntien, kuntien muiden sektoreiden, kuten liikunta, kulttuuri, sivistystoimi, asuminen sekä perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon, kuntoutuksen ja erikoissairaanhoidon palve-

luntuottajien kanssa huomioon ottaen erilaisten siirtymien (kotoa palveluihin, palvelusta kotiin, palvelusta toiseen) kriittisen merkityksen iäkkäillä. (STM & Kuntaliitto 2017, 18)

Vahvan asiakas- ja palveluohjauksen puolesta puhuminen laatusuosituksessa ei perustu lakeihin vaan kolmeen maakunnalliseen kokeiluun ja kärkihankkeeseen. Keskeistä asiakas- ja palveluohjauksessa on niin sanottu ”yhden luukun periaate”. Laatusuosituksessa uskotaan, että menetelmä helpottaa tukien ja palveluiden hakemista ja niiden koordinoitua ja kohdentumista palvelutarpeen mukaan. (STM & Kuntaliitto 2017.) Asiakas- tai palveluohjaajan rooli on merkittävä asiakkaan kokonaistilanteen kannalta. Prosessiin kuuluvat palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman toteutuksen seuranta ja arviointi. Ohjaaja on vastuussa hoidon ja palveluiden jatkuvuudesta. (Ristolainen ym. 2020.)

Analysoimme asiakas- ja palveluohjauksen avainsisällöksi, jolla nähdään olevan monia myönteisiä puolia, vaikka kokemus siitä on kapea. Toinen avainsisältö on ”mahdollisimman toimintakykyinen ikääntyminen”. Sen rinnalla käytetään myös ilmaisua terve. Kyseessä on yksi tärkeimmistä varautumistoimista ikääntyvissä Suomessa. (STM & Kuntaliitto 2017.)

Sosiaalihuolto nimetään laatusuosituksessa yhteistyökumppaniksi, mutta yhteistyökumppanin tehtävää ei määritellä tarkemmin. Myös monet muut tahot nimetään yhteistyökumppaneiksi. Asiakas- ja palveluohjausta kuvataan aktiivisena toimijana, joka kokoaa asiakkaalle palvelut eri toimijoilta. Toimintaan ei kuitenkaan sisälly hyvinvointipolitiikan toteuttamista, hyvinvointierojen tasaamista eikä sosiaalisten kysymysten esilläpitoa.

Yhteiskunnallisena tehtävänä ongelmallisen sosiaalihuollon korjaus

Viimeisimmässä laatusuosituksessa (STM & Suomen Kuntaliitto 2020) on aiempien tapaan tavoitteena laadukkaiden palveluiden mah-

dollistaminen ja toimintakyvyn tukeminen. Suosituksessa vahvistuu ikäystävällisen yhteiskunnan teema. Avainsisällöksi analyysissamme muotoutui ikääntyvät voimavarana. Ikääntyvä väestö on hyväkuntoista, mutta ikääntyvät toimivat myös taloudellisina ja yhteiskunnallisina vaikuttajina.

Ajatuksia herättävä on laatusuosituksen ehdotus vapaaehtoistoiminnan sisällöstä. Idea on, että hyväkuntoiset nuoremmat vapaaehtoiset esimerkiksi ulkoiluttavat ja neuvovat syrjäytymisvaarassa olevia ikäihmisiä. Vaikka vanhuspalvelulaki (980/2012) ei säädi vapaaehtoistoiminnasta, laatusuosituksessa sen saamat määrittelyt ovat huomiota herättäviä. Syntyvä väistämättä ajatus kahden kerroksen väestä. Vertailukohtaa paternalistiseksi luokituttavalle ajattelulle voi hakea köyhäinhoidon ajalta, jolloin sivistyneistöä motivoitiin köyhien kaitsijoiksi (Satka 2020).

Sosiaalihuoltoa pidetään laatusuosituksessa ongelmallisena ja toimimattomana. Suosituksessa huomautetaan, että valvontaviranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti sosiaalihuollon palveluihin, joita koskevat ilmoitukset epäkohdista ja yhteydenottojen määrät ovat kasvaneet. (STM ja Suomen Kuntaliitto 2020.)

Vuodesta 2018 alkaen valvontaviranomaisten huomio on kiinnittynyt erityisesti sosiaalihuollon palveluihin, joiden järjestämisessä, tuottamisessa ja ohjauksessa on havaittu ongelmia. (STM & Suomen Kuntaliitto 2020, 20.)

Valviran (2016) selvityksessä paljastui kaltoinkohtelutilanteita ympärivuorokautisissa hoitopaikoissa. Aluehallintovirastoihin tulee vanhuspalveluihin liittyviä asioita vireille suhteellisen paljon. Valtaosa niistä liittyy suoraan tai välillisesti hoivan laatuun. (Toivonen ym. 2021.)

Hoivasta on myös puutetta. Kröger kumppaneineen (2019) on selvittänyt hoivaköyhyyttä (*care poverty*), jolla viitataan siihen, ettei kaikkiin tarpeisiin kyetä vastaamaan. Keinona

parantaa sosiaalihuollon asiakasturvallisuutta on omavalvontasuunnitelma. (STM & Suomen Kuntaliitto 2020.) Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) edellyttää omavalvontasuunnitelman laatimista kaikissa toimintayksiköissä.

Myös sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) kirjattu ilmoitusmenettely voi liittyä käsityksiin sosiaalihuollon ongelmallisuudesta ja toimimattomuudesta. On syytä pohtia, ovatko huoli-ilmoitukset merkki sosiaalihuollon sisäisistä ongelmista vai siitä, että iäkkäillä on palvelutarpeita. Palvelutarpeen arvioinnin ohella olisi hyvä tunnistaa taloudellisesti ja sosiaalisesti eriarvoisessa asemassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevat ikääntyvät. Huoli-ilmoitukset ovat kuitenkin uusi valvontakeino, eikä ilmoitusten määrä kerro sosiaalihuollon epäonnistumisesta tai ongelmallisuudesta vaan siitä, että valvontakeino on uusi ja sitä käytetään sääntelemättä. Valtokarin ja kumppaneiden (2021) mukaan huoli-ilmoitusten tilastointia ja käytäntöä tulisi yhdenmukaistaa.

Vanhushoivapolitiikka on puutteellista, mikäli se ei tarjoa paikkaa heikoille ja apua tarvitseville (Häikiö ym. 2011). Puutteellisuus ilmenee myös kansallisessa ikäohjelmassa, jossa tavoitteeksi asetetaan toimintakyvyn parantaminen ja työurien pidentäminen. Ohjelmassa puhutaan myös kaikkien osallisuudesta ja mukanaolosta yhteiskunnassa sekä sosiaalisesta kestävydestä, jotka asetetaan kansalaisyhteiskunnan tehtäväksi. (STM 2020b.)

Pohdintaa

Tutkimuksemme tavoitteena oli etsiä vanhuspalveluiden laatusuosituksista sosiaalihuoltoon sisältyvää yhteiskunnallista tehtävää. Kysymme, miten sosiaalihuolto ilmaistaan yhteiskunnallisena tehtävänä laatusuosituksissa.

Sosiaalihuolto yhteiskunnallispoliittisena toimintana on ollut yksi avunannon muoto myös vanhuksille. Sosiaalihuollon tarkoitus on tukea ihmistä psykososiaalisesti ja taloudellisesti kuormittavissa elämäntilanteissa

(Haverinen ym. 2014). Sosiaalihuollon yhteiskunnalliseen tehtävään sisältyy myös sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden ehkäiseminen. Epäoikeudenmukaisuus, köyhyys ja huonosaisuus ovat ymmärrettävissä rakenteelliseksi ongelmaksi. Analysoimissamme laatusuosituksissa yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja niiden muuttamiseen ei kuitenkaan kiinnitetä paljoakaan huomiota. Rakenteellista sosiaalityötä ei huomioida laatusuosituksissa.

Suosituksen sisältöjä on uusittu useita kertoja 20 vuoden aikana ja niiden sivumäärät ovat kasvaneet. Ensimmäisessä laatusuosituksessa (STM & Suomen Kuntaliitto 2001) mainitaan sosiaaliset oikeudet ja vanhuspoliittiset strategiat päättäjien työkaluna. Toisessa laatusuosituksessa (STM & Suomen Kuntaliitto 2008) teemana oli yhteiskunnan sopeutuminen ikääntymiseen. Kolmas laatusuositus (STM & Suomen Kuntaliitto 2013) rakentuu vanhuspalvelulain tulkinnan tukemiselle. Neljännessä laatusuosituksessa esitellään palveluohjausta uutena menetelmänä. Viides laatusuositus poikkeaa aikaisemmista laatusuosituksista siinä, että se korostaa vahvemmin toimintakykyisyyttä.

Jokaisessa uudistuksessa suositusten sisällöt ja painotukset ovat muuttuneet siinä määrin, että suositukset eivät kovin paljoa muistuta toisiaan eikä uusi tieto tai ymmärrys rakennu entisen pohjalle. Ne on kuitenkin suunnattu vanhusten palveluiden ohjeistukseksi. Tempoilevuuden voi olettaa vaikeuttavan suunnitelmallisuutta ja jatkuvuutta. Laatusuositukset ovat kuin kameleontti, joka vaihtaa väriään, kokoaan ja liikettään.

Vanhuspalvelulain voimaantulon myötä laatusuositus on tukenut lain tulkintaa. Palveluita on myönnetty ja niitä voidaan myöntää edelleen sosiaalihuoltolain perusteella. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli asiakaslaki säättää palvelun laadusta. Lain tarvetta on alusta alkaen pohdittu (ks. Arajärvi 2014). Voisiko vaihtoehto olla, että laatusuositus olisi liitetty sosiaalihuoltolain ja asiakaslain informaatio-ohjaukseksi ja lakien ikäerityisyyden tulkinnaksi?

Vanhuspalvelulaissa ja laatusuosituksissa ei mainita vanhuuden sosiaalisista ongelmista eikä sosiaalihuollon tarpeellisuudesta. Sosiaaliset kysymykset ovat jääneet tyystin toimintakykyisyyden varjoon. Voiko toimintakykyisyys yksistään tuottaa iäkkäälle ihmiselle hyvinvointia? Huomiotta jäävät myös rakenteelliset kysymykset, kuten köyhyys ja huonosaisuus. On kaikesti poliittisesti hyväksyttävää puhua toimintakyvyn parantamisesta kuin köyhyyden ja huonosaisuuden lievittämisestä, jonka keinoista ja vaikutuksista ei ole yksimielisyyttä eikä poliittista konsensusta.

Sosiaalihuoltoon sisältyy stigma, joka on voitu ohittaa laatusuosituksin. Toimintakykyisyys ei ole stigmatisoitunut samaan tapaan kuin sosiaalihuoltoa kaipaava huonosaisuus, jonka voi määritellä itseaiheutetuksi. Kenties ajatus voi olla sekin, ettei toimintakykyinen vanhus tarvitse yhteiskunnan tarjoamia palveluja. Pitää myös kysyä, riittääkö palveluohjaus menetelmänä ikääntyvän ja iäkään henkilön tilanteen ymmärtämiseen kokonaisvaltaisesti. Se kuitenkin vaikuttaa ohuelta tavalta toimia, kun kyse on vaikeista elämäntilanteista ja ongelmista, kuten kaltoinkohtelusta.

Vaikka vanhuus ja vanhusasiakkuus muotoutuvat yhteiskunnallisesti, on yhteiskunta käsitteenä hämartyntä laatusuosituksissa. Sosiaalihuollon tehtävien hämartyntä voidaan tulkita johtavan yhteiskunnan loittoneumiseen. Myös vanhuspalveluiden yhteiskunnallinen tehtävä laatusuosituksissa on himentynyt. Vanhuus, jota tavoitellaan, on ”ikäkyvykästä”, ”itsenäistä” ja ”vapaaehtoistyötä tekevää” (STM 2020b). Kaikki eivät tähän kykene. Sosiaalihuollon määritelmät jäävät hämäräksi.

Olisi hyvä pohtia sitäkin, miten sosiaalihuolto voi vastata väestön ikääntymiseen (HE 164/2014). Haastetta voisi myös ymmärtää paremmin, jos ikääntyminen ymmärretään yhteiskunnallisena ilmiönä ja lisätään yhteiskunnallisesti rakentuvaa tietoa. Sosiaalihuollon vaikuttavuuden tutkimus olisi aiheellista.

Laatusuosituksen tiedonmuodostus on ka-peaa, lähinnä toimintakykyisyyteen perustu-va. Kovin kapealta näyttää tulevaisuuskin, sil-lä sote-uudistuksessa sosiaalihuolto on edel-leen sivullisen asemassa. Ilman sosiaalihuol-toa yhteiskunnalliset tehtävät jäävät puutteel-lisiksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei ikään-tyviä ja iäkkäitä ihmisiä tarkastella kokonais-valtaisesti palveluiden käyttäjinä ja tarvitsijoina. Laatusuosituksissa unohdetaan heikot, köyhät ja huono-osaiset, mitä voi pitää suurena puute-teen suosituksen sisällöissä. Sosiaalihuollon himmeneminen kaventaa ymmärrystä sen yh-teiskunnallisesta tehtävästä.

Yhteydenotto:

Eija Kaskiharju, YTT

Turun yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta,
Sosiaalitieteiden laitos
e.kaskiharju@iki.fi



Kirjallisuus

- Ahosola P. Vanhushoivapolitiikan uusfamilismi: omaisettomat hoivan tarvitsijat institutionaalisen hallinnan kohteena. Acta Universitatis Tamperensis 2401. Tampere: Tampereen yliopisto, 2018. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0804-9>
- Ahosola P, Henriksson L. Perhe ja läheiset kuntien vanhuspoliittisissa asiakirjoissa. Yhteiskuntapoliittikka 2012;77(3):239–52. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117943>
- Ahosola P, Henriksson L. Ihana itsenäinen vanhuus: kuntien vanhuspoliittisten strategioiden toiveuni vanhuudesta ilman hoivaa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2016;44(2):45–63.
- Ahosola P, Lumme-Sandt K. ”Sen haluan ilmoittaa, että olen vielä pystyssä”: ilman omaisia elävien vanhojen ihmisten toimijuus ja vanhuspolitiikan kategorisoima vanhuus. Gerontologia 2016;30(4):182–97.
- Alastalo H, Noro A, Mäkelä M, Finne-Soveri H. Kunnissa valmiudet toteuttaa vanhuspalvelulakia lisääntyneet – Vanhuspalvelulain toimeenpanon seurantatutkimus. Tutkimuksesta tiiviisti 27. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2014. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-387-1>
- Arajärvi P. Vanhuspalvelulaki – mitä ja miksi? Teoksessa: Mäki-Petäjä-Leinonen A, Nieminen L, toim. Vanhuus ja oikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2014:257–82.
- Drisko J, Maschi T. Content analysis. Oxford: Oxford University Press, 2015. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190215491.001.0001>
- Ervasti H, Saari J. Onnellisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa: Saari J, toim. Hyvinvointi: suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011:191–218.
- Gadamer HG. Hermeneutiikka: ymmärtäminen tie-teissä ja filosofiassa. Valikoinut ja suomentanut I. Nikander. Tampere: Vastapaino, 2005.
- Hakamäki P, Alastalo H, Mäkelä M, Noro A, Saaris-to V, Ståhl T. Informaatio-ohjaus ei tavoita, osal-lisuuteen kannustetaan – Ikääntyneiden hyvin-voinnin ja terveyden edistäminen kunnissa 2014. Tutkimuksesta tiiviisti 36. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-575-2>
- Haverinen R, Kuronen M, Pösö T. Sosiaalihuolto haastetaan. Teoksessa: Haverinen R, Kuronen M, Pösö T, toim. Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 2014:9–21.
- HE 160/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemis-ta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoami-sesta. Internet: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_160+2012.pdf (viitattu 6.12.2022).
- HE 240/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain muuttamisesta. Internet: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_240+2014.pdf (viitattu 6.12.2022).
- HE 164/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle so-siaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeik-si. Internet: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_164+2014.pdf (viitattu 31.7.2022).
- HE 218/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeik-si ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain ja sosiaalihuoltolain 42 §:n muutta-misesta. Internet: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_218+2016.aspx (viitattu 6.12.2022).

- HE 4/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_4+2020.pdf (viitattu 16.6.2022).
- Hodder I. The interpretation of documents and material culture. In: Denzin NK, Lincoln YS, eds. *Collecting and interpreting qualitative materials*. London: SAGE Publications, 1998:110–29.
- Honkakoski A, Kinnunen P, Vuorijärvi P, Raappana M. Palveluohjaus – avain asiakastyöhön ja palveluhallintoon. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisuja 39. Oulu, 2015.
- Hoppania HK. Care as a site of political struggle. University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies. Helsinki, 2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1020-6>
- Häikiö L, van Aerscht L, Anttonen A. Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2011;76(3):239–50. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117832>
- Jaakola, J. Vaivaisia vai harmaita panttereita? Sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden turvaamisen seuraukset ikäkkäiden hoivapalveluiden laatusuosituksissa. *Poliittinen talous* 2022;10(1):42–72. <https://doi.org/10.51810/pt.111848>
- Jalonen H. Informaatio-ohjaus tietojohdntamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 2008;27(2):1–14. Internet: <https://journal.fi/inf/article/view/608/499> (viitattu 25.5.2022).
- Julkunen R. Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: SoPhi, 2017. Internet: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/55748/978-951-39-7146-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (viitattu 1.6.2022).
- Kananoja A. Sosiaalityö ammattina. Teoksessa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma, 2017 (E-kirja).
- Kanaoja, A. Epilogi. Teoksessa: Suoninen-Erhiö L, Pohjola A, Satka M, Simola J, toim. *Sosiaaliala uudistuu: tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä*. Huoltaja-säätiö, 2020:291–6.
- Kananoja A, Karjalainen P. Hyvinvoinnin edistäminen ja yhteistyö sosiaalipolitiikan uusissa rakenteissa. Teoksessa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma, 2017 (E-kirja).
- Karvonen-Kälkäjä A. Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimusten asianosaisuudesta vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. *Oikeus* 2013;43(3):339–45.
- Karvonen-Kälkäjä A. Vanhuksen sosiaalipalvelut. Teoksessa: Mäki-Petäjä-Leinonen A, Karvonen-Kälkäjä A, toim. *Vanhuus oikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent, 2017:145–211.
- Kaskiharju E. Mitä virkaa on vanhuspalveluilla? Palvelun laatua jäljittämässä. *Gerontologia* 2019;33(2):57–73. <https://doi.org/10.23989/gerontologia.76985>
- Kehusmaa S, Alastalo H. Vanhuspalvelujen työvoimapula kärjistyy kotihoidossa – neljännes yksiköistä tekee joka viikko töitä riittämättömällä henkilöstöllä ja ylityöt ovat yleisiä. Tutkimuksesta tiiviisti 4. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2022. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-813-2>
- Kehusmaa S, Alastalo H, Marjeta N, Mielikäinen L. Asiakasohjaus päättää tulevaisuudessa ikkään palveluista – työntekijöiden koulutusta pitää lisätä. Tutkimuksesta tiiviisti 37. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2018. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-217-8>
- Korhonen K. Kirjallisuudentutkimuksen alue. Teoksessa: Alanko-Kahiluoto O, Kälkäjä-Puumala T, toim. *Kirjallisuudentutkimuksen peruskäsitteitä*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2014: 11–39.
- Kröger T. Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa: Haaverinen R, Kuronen M, Pösö T, toim. *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino, 2014:25–41.
- Kröger T, Puthenparambil JM, Aerscht LV. Care poverty: unmet care needs in a Nordic welfare state. *Int J Care Caring* 2019;3(4):485–500. <https://doi.org/10.1332/239788219X15641291564296>
- Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo, Helsinki: WSOY, 1968.
- Kuusinen S. Laatuun verhoutunut vanhuus: diskurssi-analyysi 2000-luvun ikäihmisten palvelujen laatusuositusten tuottamasta laatu- ja vanhuskäsitteistä. *Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto, 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201810262735>
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä ikäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012). Internet: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980> (viitattu 16.4.2022).

- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Internet: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812> (viitattu 31.7.2022).
- Lehto J. Valtiojohtoisiin terveydenhuollon maksikuntayhtymiin ”täydellisesti integroitu” sosiaalihuolto? Teoksessa: Salonen-Soulié U, toim. SOTE-uudistus – kipupisteitä ja uusia avauksia sosiaalihuollolle. Huoltaja-säätiö, 2015:15–22. Internet: http://www.huoltaja-saatio.fi/wp-content/uploads/2016/06/HuSa_SOTE-uudistus-kipupisteita%CC%88-ja-uusia-avauksia-sosiaalihuollolle.pdf (viitattu 5.6.2022).
- Lui CW, Everingham JA, Warburton J, Cuthill M, Bartlett H. What makes a community age-friendly: a review of international literature. *Australas J Ageing* 2009;28(3):116–21. <https://doi.org/10.1111/j.1741-6612.2009.00355.x>
- Lähtinen M, Hämeen-Anttila L. Sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoksessa: Kananoja A, Lähtinen M, Marjamäki P, toim. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 2017 (E-kirja).
- Mikkonen K. Lukeminen tulkitana. Teoksessa: Alanko-Kahiluoto O, Käkelä-Puumala T, toim. Kirjallisuudentutkimuksen peruskäsitteitä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2014:64–90.
- Murto J, Kaikkonen R, Sainio P, Pentala O, Koskela T, Luoma ML, ym. Ikääntyneiden kokemukset terveydestään toimintakyvystään ja palveluiden saamisesta erillisvastuualueittain. Tutkimuksesta tiiviisti 31/2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2014. <https://urn.fi/URN:IS-BN:978-952-302-406-9>
- Mäki-Petäjä-Leinonen A. Mitä on vanhuusoikeus. Teoksessa: Mäki-Petäjä-Leinonen A, Karvonen-Kälkälä A, toim. Vanhuusoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent, 2017:3–41.
- Mäntysaari M, Kotiranta T. Sosiaalinen sosiaalipolitiikan historiassa. Teoksessa: Kotiranta T, Niemi P, Haaki R, toim. Sosiaalisen toiminnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011:23–50.
- Mönkkönen K, Kekoni T. Monitoimijaisuus työntekijän voimavarana ja haasteena. Teoksessa: Hujala A, Taskinen H, toim. Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere: Tampere University Press, 2020:215–40. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202011308311>
- Möttönen S. Kuntien, kuntalaisten ja järjestöjen roolit uudistuvassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä. Teoksessa: Salonen-Soulié U, toim. SOTE-uudistus – kipupisteitä ja uusia avauksia sosiaalihuollolle. Huoltaja-säätiö, 2015:8–14. Internet: http://www.huoltaja-saatio.fi/wp-content/uploads/2016/06/HuSa_SOTE-uudistus-kipupisteita%CC%88-ja-uusia-avauksia-sosiaalihuollolle.pdf (viitattu 22.4.2022).
- Oravakangas A. Gadamerin filosofisesta hermeneutiikasta. *Aikuiskasvatus* 2009;29(4):264–72. <https://doi.org/10.33336/aik.94207>
- Pessi A, Seppänen M. Yhteisöllisyys. Teoksessa: Saari J, toim. Hyvinvointi: suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011:288–313.
- Piirainen V. Vaivashoidosta sosiaaliturvaan: sosiaalihuollon ja sen työntekijöiden historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Hämeenlinna: Karisto, 1974.
- Pohjola A. Muuttuva sosiaalisen käsite ja uusi yhteiskunnallinen järjestys. Teoksessa: Suoninen-Erhiö L, Pohjola A, Satka M, Simola J, toim. Sosiaaliala uudistuu: tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä. Huoltaja-säätiö, 2020:269–90.
- Pöysä J. Lähiluku vaeltavana käsitteenä ja tieteidenvälisenä metodina. Teoksessa: Pöysä J, Järviluoma H, Vakimo S, toim. Vaeltavat metodit. Joensuu: Suomen Kansantietouden Tutkijain Seura, 2010:331–60.
- Raijas A. Arjen hyvinvointi. Teoksessa: Saari J, toim. Hyvinvointi: suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011:243–63.
- Rautiainen P. Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa: Nykänen E, Kallioma-Puha L, Mattila Y, toim. Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2016:23–39.
- Rautiainen P, Taskinen H, Rissanen S. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa: Hujala A, Taskinen H, toim. Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere: Tampere University Press, 2020:15–45. <http://urn.fi/URN:IS-BN:978-952-359-022-9>
- Rintala T. Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. Tutkimuksia 132. Helsinki: Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2003.
- Rintala T. Vanhustenhuolto ikääntyville vai ikääntyneille? *Yhteiskuntapolitiikka* 2004;69(6):642–7.
- Ristolainen H, Roivas P, Mustonen E, Hujala A. Asiakaslähtöinen palveluohjaus. Teoksessa: Hujala A, Taskinen H, toim. Uudistuva sosiaali- ja ter-

- veysala. Tampere University Press, 2020:241–66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
- Ristolainen H, Tiilikainen E, Rissanen S. Kotona asuvien ikäihmisten palveluohjauksen vaikuttavuus – kuvaileva kirjallisuuskatsaus. *Gerontologia* 2018;32(4):252–73. <https://doi.org/10.23989/gerontologia.75681>
- Satka M. Making social citizenship: conceptual practices from the Finnish Poor Law to professional social work. *Publications of Social and Political Sciences and Philosophy*. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 1995.
- Satka M. Sosiaalialan tietokäytäntöjen ensimmäinen modernisoitumisvaihe. Teoksessa: Suoninen-Erhiö L, Pohjola A, Satka M, Simola J, toim. Sosiaaliala uudistuu: tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä. *Huoltaja-säätiö*, 2020:15–26.
- Satka M. Lausunto sosiaali- ja terveyslautakunnalle, 2021. Internet: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-353827.pdf> (viitattu 17.7.2022).
- Silverman D. Doing qualitative data: methods for analysing talk, text, and interaction. 2nd ed. London: SAGE Publications, 2001.
- Sosiaalihuoltolaki (710/1982). Internet: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1982/19820710> (viitattu 16.4.2022).
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Internet: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301> (viitattu 23.4.2022).
- Stenvall, J, Syväjärvi, A. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2006.
- STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003: TATO:n ensimmäinen vuosi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201309236206>
- STM. Ohjausryhmän muisti: laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012a. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3226-5>
- STM. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen: sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012b. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3249-4>
- STM. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3959-2>
- STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistaminen sekä maakuntien perustaminen: lausuntoyhteenveto. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020a. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6>
- STM. Kansallinen ikäohjelma vuoteen 2020: tavoitteena ikäkyvykäs Suomi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020b. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6865-3>
- STM, Kuntaliitto. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto, 2013. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3415-3>
- STM, Kuntaliitto. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto, 2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3960-8>
- STM, Suomen Kuntaliitto. Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen kuntaliitto, 2001. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201309236165>
- STM, Suomen Kuntaliitto. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, 2008. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225987>
- STM, Suomen Kuntaliitto. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023: tavoitteena ikäystävällinen Suomi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, 2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5457-1>
- Toivonen VM, Muukkonen M, Mäki-Petäjä-Leinonen A. Vanhuspalveluiden laatu ja valvonta – käytäntöä ja uudistamistarpeita. *Oikeus* 2021;50(2):209–27.
- Tukia H, Wilskman K. Informaatio-ohjaus kuntien tukena: hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085099>
- Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2006.
- Uotinen J, Vaalavuo M. Hyvinvointi Euroopassa: käsitteet, mittarit ja jakautuminen. Teoksessa: Karvonen S, Kestilä L, Saikkonen P. Suomalaisten hyvinvointi 2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2022:75–93.
- Urponen K. Hyvinvointivaltio muotoutuu. Teoksessa: Jaakkola J, Pulma P, Satka M, Urponen K, toim. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: suoma-

- laisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994:228–60.
- Valtokari M, Alastalo H, Luoma ML. Ikääntyneiden kaltoinkohtelu ja sen tunnistaminen huoli-ilmoituksen avulla. Tutkimuksesta tiiviisti 3. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2021. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-619-0>
- Valvira. Kaltoinkohtelu ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä työntekijöiden havainnoimana. Helsinki: Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, 2016. Internet: https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Selvityksia_kaltoinkohtelu_vanhustenhuollon_yksikoissa.pdf/e530024a-9274-4cc1-b651-5d5c03a9661c (viitattu 3.9.2022).
- Van Aerschot L. Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus. Sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön. Acta Universitatis Tampensis 1971. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9568-7>
- Vehko T, Sinervo T, Josefsson K. Henkilöstön hyvinvointi vanhuspalveluissa – kotihoidon kehitys huolestuttava. Tutkimuksesta tiiviisti 11. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-876-0>
- Voutilainen P, Kaskiharju E. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Teoksessa: Laatu laatusuosituksella? Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen seuranta ja arviointi. Helsinki: Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2007:18–29.
- Vähäkangas P, Niemelä K, Mäkelä M, Noro A. Ikäihmisen palvelutarve ja palveluihin ohjautumisen: RAI-tunnuslukuja hyödyntäen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017.
- Väärälä R. Sote-ratkaisun päätöksenteko – mikä rooli kaupunkikeskuksille ja sosiaalihuollolle? Teoksessa: Salonen-Soulié U, toim. SOTE-uudistus – kipupisteitä ja uusia avauksia sosiaalihuollolle. Huoltaja-säätiö, 2015:4–7. Internet: http://www.huoltaja-saatio.fi/wp-content/uploads/2016/06/HuSa_SOTE-uudistus-kipupisteita%C3%88-ja-uusia-avauksia-sosiaalihuollolle.pdf (viitattu 22.4.2022).