



# Vallan epäsymmetriat sote-integraatiossa

## Kriittinen diskurssianalyysi ikäihmisten toimijuudesta kuntien ikäpoliittisissa suunnitelmissa

KIRSI ILOLA & SANNA LAULAINEN & NINA LUNKKA

Artikkelissa tarkastellaan sote-integraatiota ohjaavia poliittishallinnollisia diskursseja ikäihmisten toimijuutta säätelevinä ja sille erilaisia reunaehtoja tuottavina valtarakenteina. Diskursiivisia valtarakenteita tunnistamalla tutkimus luo pohjaa ikäihmisten toimijuutta kapeuttavien käytäntöjen uudelleenarvioinnille ja auttaa ymmärtämään asiakaslähtöiseen sote-integraatioon liittyviä haasteita.

.....  
*English summary at the end of the article*

### Johdanto

Integraatio eli palvelujen yhteensovittaminen on keskeinen sosiaali- ja terveystieteiden (sote) järjestämistä ohjaava periaate, jonka kautta haetaan ratkaisuja ikääntyvän yhteiskunnan muuttuviin ja monimuotoisiin palvelutarpeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa integraatio voidaan ymmärtää erilaisiksi toimiksi ja ratkaisuksi, joiden avulla pyritään yhdistämään palvelurakenteita ja -toimintoja. Integraatio onkin vakiintunut osaksi sote-palvelujen järjestämistä koskevia keskusteluja, joissa se nähdään vastauksena etenkin paljon tai monialaisesti palveluja tarvitsevien asiakkaiden, kuten ikäihmisten palvelujen järjestämiseksi. (WHO 2017; Hujala & Lammintakanen 2018; Taskinen & Hujala 2020.)

Kansallisesti integraatiota on toteutettu paikallisilla ja alueellisilla tasoilla erilaisten politiikkaohjelmien kautta. Vaikka sote-integraatiota koskevat painotukset ovat eri hallituskausien aikana vaihdelleet, on niitä yhdistänyt integraation kytkeytyminen hallintorakenteiden uudistamiselle asetettuihin poliittisiin tavoitteisiin. Integraatiopyrkimyksiä on perusteltu esimerkiksi yhteistyön toimimattomuudella, palvelujen päällekkäisyyksillä tai palveluaukoilla sekä näiden laatua, tehokkuutta

ja kustannusvaikuttavuutta heikentävillä vaikutuksilla. (Rautiainen ym. 2020; Taskinen & Hujala 2020.)

Integraatio on keskeinen tavoite myös vuoden 2023 alussa toteutuneessa sote-uudistuksessa. Uudistuksessa vastuu sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen järjestämisestä siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Uudistuksella pyritään hillitsemään kasvavaa kustannuskehitystä, kaventamaan hyvinvointi- ja terveyseroja sekä turvaamaan palvelujen yhdenvertaisuutta. Laajana tavoitteena on palvelujen entistä parempi yhteentoimivuus ja saumattomuus. Rakenteellisten ratkaisujen ohella hyvinvointialueita ohjataan luomaan uusia toimintarakenteita ja -tapoja palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden sekä entistä asiakaslähtöisempien palvelukokonaisuuksien aikaansaamiseksi. (STM 2023; VN 2023.)

Integraatiotutkimuksessa asiakaslähtöisyys nähdään keskeisenä periaatteena, jonka tulisi toimia palvelujen yhteensovittamisen lähtökohtana ja eri toimijoita ohjaavana tekijänä integraation kaikilla tasoilla ja eri vaiheissa (esim. Greenfield ym. 2014; Riste ym. 2018; Taskinen & Hujala 2020; Kaehne 2022). Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan asiakkaan asettautumista hänen yksilöllisiä palvelutarpeitaan vastaavien palvelujen keskiöön sekä

kokonaisvaltaista kuulluksi ja nähdyksi tulemista. Samalla siihen sisältyy odotuksia palvelunkäyttäjän aktiivisesta toimijuudesta ja osallisuudesta sekä asiantuntijuudesta omia palvelujaan koskevis- sa asioissa. (Greenfield ym. 2014; Langberg ym. 2019; Byrne ym. 2020.)

Ikäihmistien näkökulmasta sote-integraatiossa onnistuminen on erityisen tärkeää. Integraatioon liittyvistä asiakaslähtöisistä pyrkimyksistä huolimatta ikäihmistien asema integroituvien sote-palvelujen keskiössä ei kuitenkaan ole ongelmaton. Aiempien tutkimusten mukaan asiakkaiden asemaa monimutkaistavat sote-palveluja ohjaavat järjestelmälähtöiset tavoitteet sekä tiedolliset epäsymmetriat, jotka asemoivat asiakkaan palvelujen keskiöön vain näennäisesti (ks. Glimmerveen ym. 2019). Asiakaslähtöisyys ei automaattisesti siirrä ikäihmisiä integroituvien sote-palvelujen keskiöön, eivätkä pyrkimykset vallan tasapuolisempaan jakautumiseen asiakkaiden ja sote-toimijoiden välillä välttämättä realisoitu (Greenfield ym. 2014; Glimmerveen ym. 2019). Vaikka integraation taustalla vaikuttavat järjestelmälähtöiset ja poliittishallinnolliset uudistuspyrkimykset voidaan nähdä asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen tähtävinä tavoitteina, liittyy niihin ikäihmistien näkökulmasta jännitteitä (Glimmerveen ym. 2019; Kaehne 2022).

Ikäihmistien toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia haastavat myös sote-palvelujärjestelmässä vaikuttavat holhoavuutta korostavat paternalistiset taustaotukset (ks. Thompson & Thompson 2001; Boudiny 2013). Esimerkiksi Anne-Maria Karjalaisen ym. (2021) tutkimuksessa ikäihmistien näyttäytyivät pitkälti haavoittuvana ja palvelujärjestelmän suojelua tarvitsevana ryhmänä ilman omaa, itsenäistä toimijuutta. Samankaltaisia havaintoja on tehnyt myös Annerieke Stoop (2020) kollegoineen. He esittävät artikkelissaan myös, etteivät asiakaslähtöisyyteen liittyvät odotukset aktiivisesta toimijuudesta ja osallisuudesta välttämättä vastaa ikäihmistien omia mieltymyksiä. Merkityksellisempää voi sen sijaan olla kokemus luottamuksellisesta ja empaattisesta palvelusuhteesta.

Asiakastasolla kokemus kuulluksi, nähdyksi ja kohdatuksi tulemisesta on rakenteellisia tekijöitä merkityksellisempää (Greenfield ym. 2014). Ikäihmistien näkökulmasta integraatiotutkimuksissa onkin korostettu relationaalisia vuorovaikutukseen ja inhimilliseen kohtaamiseen liittyviä tekijöitä. Esimerkiksi Michael Lawless (2020)

kollegoineen sekä Amy Marshall (2021) tutkimusryhmineen nostavat esiin erilaisia yksilöllisiin tarpeisiin ja preferensseihin liittyviä tekijöitä, jotka ovat myös asiakaslähtöisyyden ydinelementtejä (Greenfield 2014). Marshall (2021) ryhmineen esittää tutkimuksessaan myös, etteivät ikäihmistien merkityksellisiksi kokemat tekijät näytä kohtaavan sote-palvelujen järjestämisen tasolla korostuvia järjestelmälähtöisiä pyrkimyksiä (ks. myös Zonneveld ym. 2018; 2020).

Integraation taustalla vaikuttavien järjestelmälähtöisten pyrkimysten yhteensovittaminen asiakaslähtöisten tavoitteiden kanssa on monimutkaista. Vaikka asiakaslähtöisyyden tulisi toimia integraation lähtökohdana, voivat integraation tavoitteet merkitä eri toimijoille hyvin erilaisia asioita (Taskinen & Hujala 2020). Myös integraation arvoja koskevissa tutkimuksissa on nostettu esille sote-integraatiossa kulminoituvaa jännitteisyyttä järjestelmälähtöisten uudistustarpeiden ja asiakasajattelun välillä (Zonneveld ym. 2018; 2020). Sote-palvelujen järjestämistä ja yhteensovittamista koskevassa päätöksenteossa joudutaankin usein tekemään valintoja asiakasajattelun ja kustannusten hallinnan välillä (ks. Kork 2016).

Kriittisesti orientoituneelle tutkijalle sote-integraatio avautuu epätasaisia valtasuhteita sisältävänä ilmiönä, jossa järjestelmälähtöiset pyrkimykset ja sosiaalisen kautta rakentuva inhimillinen asiakaskokemus kohtaavat. Tätä integraatiossa kulminoituvaa jännitettä avaava kriittinen ja valtasuhteiden analyysiin kiinnittyvä tutkimus on kuitenkin toistaiseksi jäänyt vähemmälle huomiolle (van der Vlegel-Brouwer ym. 2020; van Kemende ym. 2021).

### **Ikäihmistien toimijuus sote-integraatiossa ikäpoliittisten suunnitelmien kautta tulkittuna**

Tässä tutkimuksessa lähestymme sote-integraatiota jännitteisenä ilmiönä, jossa valta, resurssit ja intressit eivät jakaudu tasapuolisesti tai nivoudu saumattomasti osaksi sote-palvelujen järjestämisen kokonaisuutta (ks. Leutz 1999; Kaehne 2018). Sovellamme tutkimuksen teoreettis metodologise- na viitekehyksenä Norman Fairclough'n (1992; 2004) traditioon nojaavaa kriittistä diskurssi- analyysia, jonka avulla on mahdollista tarkastella sote-integraatiota ohjaavia poliittishallinnollisia diskursseja ikäihmistien toimijuutta tuottavina valtarakenteina.

Integraatiotutkimuksessa toimijuus ei ole saanut samanlaista huomiota kuin rakenteet (Wil-

liams & Sullivan 2009). Teoreettisesti toimijuudesta voidaan puhua silloin, kun yksilöllä on toisin toimimisen tai valintojen mahdollisuus. Vaikka toimijuuden teoreettiset lähtökohdat vaihtelevatkin, yhdistää niitä toimijuuden liittäminen valtaan. Toimijuuden ei nähdä olevan mahdollista, ellei toimijoilla ole valtaa vaikuttaa asioiden kulkuun (ks. Eteläpelto ym. 2011). Viime kädessä kysymys on vapaan tahdon käyttämisestä sekä mahdollisuudesta omaa elämää koskevien valintojen ja ratkaisujen tekemiseen (Giddens 1984; Ronkainen 2006). Toisaalta toimijuus voi olla myös pientä; arkista olemista, tekemättä jättämistä ja passiivisuutta, josta ei välttämättä seuraa merkittäviä muutoksia yksilön elämässä (Honkasalo 2013).

Tässä tutkimuksessa tulkitsemme toimijuutta jälkistrukturalistisesta orientaatiosta käsin diskursiivisesti säädeltyinä toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksina. Toimijuudessa ymmärrämme siten olevan kyse sote-integraatiota ohjaavien diskursiivisten valtarakenteiden mahdollistamista ja rajoittamista liikkumatiloista, joista käsin ikäihmiset tulevat nähdä ja kuullaiksi ja joista käsin heillä on mahdollisuus vaikuttaa omien palvelujen järjestämistä koskeviin asioihin. (Ks. Fairclough 1992; van Dijk 1993; Jørgensen & Phillips 2002.)

Hyödynnämme tutkimusaineistona ikäpoliittisia suunnitelmia (L980/2012), joiden kautta avautuu kokonaisvaltainen näkymä ikäihmisten palvelujen järjestämiseen.<sup>1</sup> Suunnitelmiin on kirjattu konkreettisia kuvauksia palvelurakenteista ja ikäihmisten palvelujen sisällöllisistä suunta-  
viivoista sekä paikallisesti säädellyistä ikäpoliittisista linjauksista. Valtionohjauksen kautta suunnitelmiin heijastuu myös osia laajemmista kansallisista ja globaaleista ikäpoliittisista linjanvedoista ja diskursseista.

Tulkitsemme ikäpoliittisia suunnitelmia sote-integraation kehittymiselle mahdollisuuksia luovina asiakirjoina. Ikäpoliittiset suunnitelmat sisältävät kuvauksia ikäihmisten palvelujen järjestämisen tavoitteista ja strategisista päämääristä. Keskeisinä strategia- ja palvelurakennetyön välineinä ne suuntaavat ikäihmisten palvelujen kehittämistä ja päätöksentekoa (Virnes ym. 2006). Luonteel-

<sup>1</sup> Tutkimusaineistossa olevat suunnitelmat on poimittu ennen vanhuspalvelulain (980/2012) 5 §:ää koskevien muutossäädösten voimaantuloa, jolloin vastuu ikäpoliittisten suunnitelmien laatimisesta oli kunnilla. Hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä ikäpoliittisten suunnitelmien laatimisvastuu jakautuu sekä kunnille että hyvinvointialueille, jolloin suunnitelmat vaikuttavat alueellisesti laaja-alaisemmin sekä paikallisiin että aluetasoisin järjestelmiin kiinnittyvinä.

taan ikäpoliittiset suunnitelmat ovat eri toimijoita ja palveluja yhdistäviä poliittishallinnollisia asiakirjoja, joissa yhteensovitetään erilaisia intressejä, tavoitteita ja ideologioita (ks. Aholainen & Henriksson 2012). Suunnitelmatekstit laaditaan viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden toimesta osana kuntien strategista suunnittelua, mikä myötä ne asettautuvat osaksi poliittishallinnollisia eli sote-palvelujen järjestämistä ja päätöksentekoa ohjaavia diskursseja. Poliittisen konsensuskseen ohella suunnitelmilla on merkitystä myös integraation toimeenpanotyön, johtamisen ja päätöksenteon näkökulmasta (Virnes ym. 2006). Julkisinasiakirjoina ne puhuttelevat kansalaisia ja siten myös ikäihmisiä itseään.

Tutkimuksemme tavoitteena on kriittisen diskurssianalyysin avulla analysoida, *miten sote-integraatiota ohjaavat poliittishallinnolliset diskurssit muotoutuvat ikäihmisten toimijuutta säätelevinä ja sille erilaisia reunaehtoja tuottavina valtarakenteina.*

Diskursiivisten valtarakenteiden tunnistaminen ja näkyväksi tekeminen on tärkeää, koska diskurssit vaikuttavat sote-palvelujen järjestämiseen ja käytäntöihin tavalla, joka ei useinkaan ole näkyvää ja tiedostettua. Diskursiivisia valtarakenteita tunnistamalla ja näkyväksi tekemällä tutkimuksemme luo pohjaa ikäihmisten toimijuutta kapeuttavien käytäntöjen uudelleenarvioinnille. Samalla se voi myös auttaa ymmärtämään sote-integraation ja asiakaslähtöisyyteen liittyviä haasteita.

## Aineisto ja analyysi

### Aineisto

Tutkimusaineisto muodostuu 12 ikäpoliittisesta suunnitelmasta. Poimimme suunnitelmat syksyn 2021 aikana eri kokoisten kuntien, kaupunkien ja sote-kuntayhtymien verkkosivuilta. Valitsimme suunnitelmat harkinnanvaraisesti siten, että aineistossa olevat suunnitelmat paikantuvat maantieteellisesti eri alueille sekä eri kokoihin ja erilaisiin julkisen sektorin toimintaympäristöihin. Suunnitelmia on yhteensä kolmesta (3) isosta tai pienestä kunnasta, viidestä (5) kaupungista ja neljästä (4) sote-kuntayhtymästä.<sup>2</sup> Kiinnitimme huomiota siihen, että suunnitelmat olisivat tutkimuksen tekovaiheessa voimassa olevia ja siten toimintaympäristöissään vaikuttavia. Suun-

<sup>2</sup> Tutkimusaineisto on kuvattu liitteessä 1, ks. [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi).

nitelmien laatimisajankohdat vaihtelevat vuosien 2014–2021 välillä, ja ne on merkitty voimassa oleviksi eri pituisin ajanjaksoin, pisimmillään vuoteen 2030 saakka. Yhteensä analysoitavaa aineistoa on 422 sivua.

Rakenteeltaan ikäpoliittiset suunnitelmat ovat pitkälti samansisältöisiä, ja niissä on tunnistettavissa poliittishallinnolliselle suunnitelmatekstille tyypilliset osat nykytilan kuvauksesta ja suunnitelman lähtökohdista toiminta-ajatukseen, tavoitteisiin ja keinoihin. Tavallisimmin suunnitelmien ydinsisältöä rakennetaan viittaamalla vanhushpalvelulakiin, kansallisiin ikäpoliittisiin asiakirjoihin tai laatusuosituksiin. Suunnitelmissa esitetään tyypillisesti katsaus paikalliseen väestöön ja ikärakenteen muutosennusteisiin, palvelujen nykytilan kuvaukseen, kustannuskehitykseen sekä väestön terveydentilaan ja asumisolosuhteisiin. Lopussa tuodaan esille palvelujen rakenteellisia ja sisällöllisiä kehittämissuunnitelmia ja -tavoitteita.

Vaikka ikäpoliittisten suunnitelmien sisällöissä korostuvatkin erilaiset konkreettiset kuvaukset ikäihmisten palveluista ja palvelutarpeiden kehitysennusteista, sisältävät ne samalla myös erilaisen sosiaalisten konsensusten sanoittamista, mikä antaa mahdollisuuden diskursiivisen vallankäytön muotoihin. Yksittäisten suunnitelmien, niiden laadun tai oikeellisuuden sijaan kiinnostuksemme kohdistuu laajempiin sosiaaliin ja yhteiskunnallisiin merkityksenantoihin, joiden näytteenä aineistoon valitut suunnitelmat toimivat.

## Analyysi

Sovelsimme aineiston analyysissa Fairclough'n (1992; 2004) kriittistä diskurssianalyysia, joka korostaa kielen ja sosiaalisen muutoksen roolia valtasuhteiden rakentumisessa ja hallinnan uudelleenmuotoutumisessa. Yksittäisten ja sisällöllisten ilmiöiden sijaan tarkastelemme diskursseja eli tekstin, sen tuottamisen tapojen ja laajempien yhteiskunnallisten käytäntöjen kokonaisuuksia (Fairclough 1992). Kriittisen diskurssianalyysin mukaisesti ymmärrämme kielen ja laajempien yhteiskunnallisten käytäntöjen suhteen dialektisena. Sote-integraatiota ohjaavia poliittishallinnollisia diskursseja tulkitsemme siten sekä laajempien yhteiskunnallisten käytäntöjen tuotoksena että niitä tuottavina valtarakenteina.

Piiloisiksi jäävien yhteiskunnallisten valtarakenteiden tavoittamiseksi kriittisessä diskurssianalyysissa hyödynnetään tekstianalyysia, jonka avulla voidaan tavoittaa sen edustamaa diskurssia ja mer-

kitystä sosiaalisen todellisuuden rakentumisessa. Tekstitason analyysissa huomio kiinnitetään tekstin muodollisiin ja lingvistisiin seikkoihin, kuten sanastoon ja sen ominaispiirteisiin. (Fairclough 1992; 2004; Jørgensen & Phillips 2002.) Tekstin tuottamisen ja tulkinnan tavat eli diskurssikäytännöt nähdään vastaavasti tekstiä ja laajempia yhteiskunnallisia käytäntöjä yhdistävänä sidoksena (Jørgensen & Phillips 2002).

Poliittishallinnollisten diskurssien tavoittamiseksi luimme tutkimusaineistoa läpi useita kertoja muodostaen samalla käsitystä suunnitelmatekstin kokonaisuudesta. Pyrimme tavoittamaan suunnitelmatekstille ominaisia piirteitä tarkastelemalla esimerkiksi sitä, mitä ikäihmisistä sanotaan sekä miten ja millaisten kielellisten valintojen, sanojen tai käsitteiden kautta ikäihmisiä ja heidän palveluun yleisesti kuvataan. Kiinnitimme huomiota suunnitelmatekstissä säännönmukaisina toistuviin ilmaisutapoihin ja sanastoon, jolloin tarkastelun kohteena olivat esimerkiksi verbit ja adjektiivit sekä näihin kiinnittyvä sanasto, ilmaisut ja käsitteet. Lisäksi kiinnitimme huomiota aineistokokonaisuudessa poikkeaviin kielellisiin valintoihin, kuten konditionaaliin eli toimintaa ehdollistaviin ilmaisuihin ja siihen liittyvään mahdollistavaan sanastoon. Tarkastelimme myös sitä, kenelle suunnitelmateksti on suunnattu ja miten ikäihmisiä tekstissä asemoidaan. (Fairclough 2004.) Tekstin muodollisten seikkojen sekä tuottamisen ja tulkinnan tasojen analyysit limittyivät osin toisiinsa. Lukukertojen aikana teimme muistiinpanoja, alleviivauksia ja muita merkintöjä merkitykselliseksi tulkitsemistamme aineistokohdista.

Ikäpoliittiset suunnitelmat muotoutuvat omanlaisikseen suhteessa muihin teksteihin, kuten vanhushpalvelulakiin, kansallisiin politiikkaohjelmiin ja laatusuosituksiin, paikallistason strategioihin tai ikäihmisille suunnattuihin kyselytuloksiin. Eri-laisten tekstin tuottamisen ja tulkinnan tapojen myötä muita tekstejä merkityksellistetään suunnitelmatekstissä eri tavoin. Muille teksteille annettuja merkityksiä tavoitimme kohdentamalla huomion esimerkiksi siihen, miten muilla teksteillä legitimoidaan eri toimijoiden näkemyksiä tai paikallistason ratkaisuja. Tällä tarkoitamme diskurssin käyttäjien tietoista tai tiedostamatonta pyrkimystä esittää joidenkin toimijoiden näkemyksiä oikeutettuina. Vastaavasti muilla teksteillä voidaan myös torjua eli delegitimoida eri toimijoiden näkemyksiä. Samalla tehdään valintoja siitä mitä pidetään tärkeänä ja kenelle suunnitelmateks-

ti suunnataan tai kenet jätetään sen ulkopuolelle. (Fairclough 1992; 2004.)

Erot suunnitelmatekstien suuntaamisen tavoissa suhteessa sekä ikäihmisiin että valtionohjaukseen realisoituvat muiden tekstien tulkinnassa, käsitellyssä ja niille annetuissa merkityksissä. Suunnitelmatekstien suuntaaminen laajemmalle yleisölle tai poliittisille toimijoille aktivoi tietyn tyyppisen sanaston ja kielellisten valintojen kokonaisuuden tuottaen samalla ikäihmisille erilaisia toimijuuspositioita ja diskursiivista liikkumatilaa (ks. Fairclough 1992; van Dijk 1993).

Tunnistimme tutkimusaineistosta kolme säännönmukaisesti esiintyvää mutta toisistaan erottautuvaa poliittishallinnollista diskurssia, joita leimaa niille ominainen tapa tulkita ja käsitellä muita tekstejä, ilmaista asioita ja käyttää tietynlaista sanastoa. Poliittishallinnolliset diskurssit eivät esiinny aineistossa selkeinä kokonaisuuksina vaan erilaisiin kielellisiin valintoihin kiinnittyvinä. Yksittäisissä suunnitelmissa ja suunnitelmien välillä poliittishallinnolliset diskurssit esiintyvät eri tavoin painottuneina. Kuvailimme seuraavaksi aineistosta tunnistamamme poliittishallinnollisia diskursseja tarkemmin.

## Tulokset

**Toimijuutta sivuuttava byrokraattinen diskurssi**  
Ikäpoliittiset suunnitelmat ovat palvelujen järjestämisen tasolle paikantuvia strategia- ja palvelurakennetyön välineitä, joiden kautta tavoitellaan laajempien ikäpoliittisten tavoitteiden jalkauttamista paikallistasolle. Palvelujen järjestämisen tasolla talouden lainalaisuuksia painottavalla rationaalisella arvopohjalla on legitiimi asema, eikä esimerkiksi inhimillinen kokemusperäinen tieto perinteisesti ole kuulunut strategiayön ytimeen (Hughes 2017; Zonneveld ym. 2020). Ikäpoliittisissa suunnitelmissa rationaalisuus ja tehokkuus näyttäytyvätkin luontaisina ikäihmisten palvelujen järjestämistä ohjaavina periaatteina: ”Ikääntyneiden ja iäkkäiden palvelujen järjestämistä ja toimintaa ohjaa taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi pitkän aikavälin vaikuttavuus” [12].

Tekstitasolla talouden lainalaisuuksia painottava rationaalinen arvopohja konkretisoituu määrällisen sanaston ja ilmaisujen laaja-alaisuutena sekä vastaavasti kokemusperäisen tiedon vähäisyytenä tai puuttumisena. Tekstissä korostuvat numerallit, indikaattorit, mittarit sekä suorite-, kustannus-

ja tehokkuusorientoitunut sanasto tuottavat ensisijaisesti järjestelmällisiä tarpeita palvelevaa sosiaalista järjestystä.

Ikäihmisistä puhutaan määrällisen sanaston kautta erilaisten poliittisten tavoitteiden kohteina: ”Valtakunnallisen tavoitteen mukaan omaishoitettavia tulisi olla 5–6 % yli 75-vuotiaista” [1]. Myös osallisuus tuotetaan poliittisena ja vaihtoehdottomana: ”(...) tavoitteena on, että ikääntyvä on osallinen ja toimintakykyinen” [12]. Tai mitattavana tavoitetilana: ”Tämä tarkoittaa, että ikääntyvien asukkaiden osallisuus on lisääntynyt, yksinäisyyden kokemukset ovat vähentyneet (...)” [12].

Poliittishallinnollisen argumentaation ja asiantuntijatiedon ylivalta suhteessa kokemusperäiseen tietoon on myös toimijuutta rajoittava vallankäytön muoto (Jørgensen & Phillips 2002; Glimmerveen ym. 2019). Diskursuskäytäntöjen tasolla määrällisen sanaston ja asiantuntijatiedon ylivalta selittyy valtionohjauksen suoraviivaisena tulkintatapana. Kansalliset politiikkatavoitteet tuotetaan ikäihmisten palvelujen paikallista järjestämistä ohjaavina ensisijaisina periaatteina ja kyseenalaistamattomina tavoitteina, joille paikallistason toiminta näyttäytyy alistaisena: ”Jotta valtakunnalliseen tavoitteeseen (...) päästään, voidaan vielä tehokkaammin lähestyä uuden vanhuspalvelulain tavoitteita kotona asumisen tukemisen suhteen ja tehostaa palvelurakenteen uudistamista” [1].

Vaikka valtionohjauksen ja laajempien ikäpoliittisten linjanvetojen suoraviivainen tulkintatapa saattaakin informaatio-ohjauksen näkökulmasta näyttäytyä tavoiteltavana (Paasivaara & Kinnunen 2004), on se toimijuuden näkökulmasta kuitenkin pulmallinen. Sote-palvelujen järjestäminen ja arviointi ensisijaisesti suhteessa valtionohjaukseen ja laajempiin ikäpoliittisiin tavoitteisiin (”...vanhustyötä arvioidaan suhteessa vanhuspalvelulakiin ja STM:n laatusuosituksen” [9]) sekä poliittisten toimijoiden keskinäinen vuoropuhelu (”Valtakunnallisen tavoitteen mukaan tehostetussa palveluasumisessa tulisi asua 5–6 % yli 75-vuotiaasta väestöstä. Meillä tämä %-osuus on ...” [1]) toimivat poliittishallinnollisesti relevanttien ehtojen mukaisesti. Samalla ne vievät tilaa diskurssin moniäänisyydeltä vaikeuttaen myös ikäihmisten kanssa käytävää vuoropuhelua.

Poliittishallinnolliseen tekstiin ja sen tuottamisen tapoihin pohjautuva diskurssi tekee näkyväksi byrokraattiseen ja hierarkkiseen asetelmaan kiinnittyvää vallan epäsymmetriaa ja sen toimijuutta

sivuuttavaa luonnetta. Byrokraattisessa diskurssissa toimijuudelle tarjoutuva liikkumatila rakentuu kapeana tai puuttuu kokonaan eikä ikäihmisillä nähdä olevan legitimizeettiä vaikuttaa siihen, miten palvelujärjestelmä toimii. Byrokraattisessa diskurssissa ikäihmisille tarjoutuvat toimijuuspositiot muotoutuvat pitkälti välineellisinä resursseina laajempiin ikäpoliittisiin tavoitteisiin vastaamiseksi tai määrälliseen tilastotietoon paikantuneena. Vallinnan mahdollisuudet määrittyvät ulkoapäin ja ikäihmisten toimijuus muotoutuu poliittishallinnollisten motivaatioiden sivuuttamana, näkymättömänä tai välineellisenä ei-toimijuutena.

### Näennäistoimijuutta tuottava pragmaattinen diskurssi

Suunnitelmatekstin suuntaaminen paikalliseen kontekstiin valtionohjauksen ja laajempien politiikkatavoitteiden sijaan avaa mahdollisuuksia kokemuseräisen tiedon aktivoitumiselle ja byrokraattisen diskurssin torjumalle moniäänisyydelle. Tekstitasolla muutos aktivoi pragmaattiseen tekemiseen liittyvän sanaston. Tällöin paikallinen palvelunjärjestäjä tuottaa itsensä aktiivisena toimijana, joka esimerkiksi *kokeilee, tukee, ehkäisee, kehittää, osallistuu, tekee, kokoaa, mahdollistaa, koordinoi, selvittää, vahvistaa ja seuraa*.

Teosanojen kautta palvelunjärjestäjä asemoituu legitimiiksi tahoksi, jolla on valtaa edistää niitä asioita, joita se katsoo itselleen sopiviksi. Tekemisen paikantuminen sote-toimijoiden tekemiseksi konkretisoituu me-retoriikan kautta, joka paradoksaalisesti tuottaa vastakkainasettelua ikäihmisten ja paikallisen palvelunjärjestäjän välillä. Sen sijaan, että ikäihmiset kirjoitettaisiin ”meihin”, käytetään me-retoriikkaa tarkoittamaan muita toimijoita. Vastaavasti ikäihmiset kirjoitetaan ”meihin” kiinnittyvien argumenttien ulkopuolelle erilaisten interventioiden kohteiksi: ”Kokeilemme uusia tapoja lisätä hyvinvointia ikään-tyneen elämään (...)” [11], mikä jättää ikäihmiset byrokraattisen diskurssin tavoin sote-palvelujen passiiviseksi vastaanottajaksi.

Pragmaattisessa diskurssissa aktivoituvaa tekemistä voidaan tulkita strategisena toimintana. Hierarkkisista ja vastakkainasettelua korostavista asetelmista kiinni pitäminen näyttäytyy kuitenkin diskurssissa tiedostamattomana toimintana, mikä tekstitasolla ilmenee byrokraattista diskurssia vahvempaan osallisuutta korostavana sanastona, kokemuseräisen tiedon aktivoitumisena ja metretoriikkana. Päinvastaisista ja hyvää tavoittelevis-

ta pyrkimyksistä huolimatta ne kuitenkin muotoutuvat palvelunjärjestäjän tekemisenä ja poliittisia konnotaatioita sisältävänä ”osallistamisena”.

Diskurssikäytäntöjen tasolla muutos suunnitelmatekstin suuntaamisen tavoissa konkretisoituu tiheämpinä viittauksina paikallisiin kuntastrategioihin ja muihin paikallistason asiakirjoihin, kuten hyvinvointisuunnitelmiin ja toimintaohjelmiin kansallisten politiikkadokumenttien sijaan: ”Suunnitelman lähtökohtana on (...) kaupunkistrategia 2018–2028. Muut suuntaa antavat suunnitelmat ovat kaupungin perusturvaosaston toimintaohjelma (...) kaupungin laaja hyvinvointisuunnitelma (...)” [11]. Ikäihmiset myös kirjoitetaan vahvemmin osaksi paikallisyhteisöä puhumalla heistä ”kuntalaisina” tai ”kaupunkilaisina”.

Pragmaattisessa diskurssissa aktivoituvaa kokemuseräinen tieto tuottaa puhetta myös ikäihmisten omasta näkökulmasta: ”ikäihmiset pitävät tärkeänä”, ”ikäihmiset arvostavat” [3], ”kuntalaiset toivovat” [2]. Vaikka muutos diskurssikäytännöissä avaakin tilaa kokemuseräiselle tiedolle asiantuntijatiedon rinnalla, jää ikäihmisten näkökulma kuitenkin irralliseksi. Suunnitelmatekstissä ei tuoda esille yhtymäkohtaa ikäihmisten omasta näkökulmasta tuotetun kokemuseräisen tiedon alkuperään, kuten heille suunnattuihin kyselyihin. Viittausten ja vuoropuhelun puuttuessa ikäihmisten näkökulma jää siten omaan arvoonsa. Samalla kokemuseräisen tiedon yhteys sote-palvelujen järjestämistä ja integraatiota koskevaan päätöksentekoon jää avoimeksi.

Asiantuntijatiedon rinnalla aktivoituvaa kokemuseräinen tieto, me-retoriikka ja byrokraattista diskurssia aktiivisempi osallisuutta korostava sanasto voidaan tulkita hyvää tavoittelevina ratkaisuuina. Paradoksaalisesti ne kuitenkin kääntyvät parantamaan palveluja paremmin tietämisen ja puolesta tekemisen pohjalta. Paternalistisiin eli holhoavuutta korostaviin taustaoletuksiin pohjautuva pragmaattinen diskurssi tarjoaakin ikäihmisille näennäistoimijan positiota. Diskurssissa ikäihmiset tuotetaan keskeisiksi toimijoiksi, joita ei kuitenkaan nähdä legitimeinä toimijoina sote-palvelujen järjestämistä koskevissa asioissa.

Toimijuuden näkökulmasta pragmaattinen diskurssi muotoutuu sisäisesti ristiriitaisena, missä vaikuttavat samanaikaisesti sekä ikäihmisiä aktiivisiksi toimijoiksi kutsuvat että heitä luotaan työntävät, toimijuutta kapeuttavat ja holhoavuutta korostavat valtarakenteet. Byrokraattisen diskurssin

tavoin myös pragmaattinen, käytännön tekemiseen ja kehittämiseen kiinnittyvä diskurssi tekee näkyväksi vallan epäsymmetriaa. Pragmaattisessa diskurssissa toimijuutta kapeuttavat diskursiiviset valtarakenteet toimivat kuitenkin piiloisemmin ikäihmisten keskeistä toimija-asemaa ja osallisuutta korostavien pyrkimysten kautta. Tällainen ristiriitaisuus legitimoii viime kädessä palvelunjärjestäjiä määrittämään sen, millaiset interventiot nähdään ikäihmisten palvelujen järjestämisen näkökulmasta tärkeinä.

### **Tasavertaisempaa toimijuutta tavoitteleva kommunikatiivinen diskurssi**

Edellisten diskurssien hegemoniaa vastustamaan asettautuu tasavertaisempaa toimijuutta tavoitteleva kommunikatiivinen diskurssi, jossa suunnitelmateksti suunnataan laajemmalle yleisölle ja siten myös ikäihmisille itselleen. Tekstiasolla aktivoitua mahdollistava sanasto ja ehdollinen ilmaisu tapa tuottavat tilaa myös toisin tekemiselle. Tällöin esimerkiksi osallisuus ei näyttyä poliittisiin tavoitteisiin kiinnittyvänä ”osallistamisena” tai paternalistisena puolesta tekemisestä vaan mahdollisuutena: ”Ikääntyneellä on mahdollisuus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon ...” [6]. Mahdollistavaa sanastoa ja tekemisen ehdollisuutta ilmaisevia kielellisiä valintoja käytetään suunnitelmatekstissä kuitenkin vain harvoin, ja aineistossa kommunikatiivinen diskurssi jääkin marginaaliseksi.

Tekstin suuntaaminen laajemmalle yleisölle avaa pragmaattisen diskurssin tavoin tilaa kokemusperäiselle tiedolle. Kommunikatiivinen diskurssi pyrkii irrottautumaan byrokraattisen diskurssin normatiivisiin velvoitteisiin pohjautuvista lähtökohdista oikeuttamalla suunnitelmatyötä ikäihmisten hyvinvoinnin kautta: ”Ohjelma tehdään, jotta ikääntyneet (...) voisivat paremmin ja olisivat toimintakykyisempiä” [2]. Ikäihmisten hyvinvoinnin ja kokemusperäisen tiedon asemointi sote-palvelujen järjestämisen lähtökohdaksi nostaa ikäihmisten oman äänen edellisiä diskursseja vahvemmin poliittishallinnollisen argumentaation rinnalle.

Kommunikatiivisessa diskurssissa ikäihmisten esittämät toiveet ja näkemykset asettautuvat avoimempaan dialogiin asiantuntija-asemasta tulevan tiedon kanssa. Diskurssissa aktivoituvaa responsiivisuutta havainnollistaa seuraava esimerkki, jossa ikäihmisten esittämiin toiveisiin [vanhusneuvolasta ja terveystarkastuksista] vastataan tarjo-

amalla ratkaisuksi hyvinvointiarviota: ”Toiveisiin ja tarpeeseen vastaamaan ehdotetaan hyvinvointiarviota, joka toteutetaan kohdennetulle ikäryhmälle (...)” [2]. Vaikka ehdotus hyvinvointiarviosta ei vastaa ikäihmisten toiveita, avaa argumentin ehdollisuus kuitenkin mahdollisuuksia neuvottelulle ja avoimelle vuoropuhelulle.

Esimerkki havainnollistaa kiinnostavalla tavalla myös, kuinka kommunikatiivisen diskurssin avoimuus mahdollistaa keskenään ristiriitaisen tiedon nostamisen poliittishallinnolliseen suunnitelmatekstiin. Avoimuuden ja responsiivisuuden aktivoitumisen kautta kommunikatiivisen diskurssin pyrkimys vastustaa järjestelmälähtöisten tavoitteiden hegemoniaa näyttyy tietoisena ja reflektiivisenä toimintana. Samalla se myös erottaa kommunikatiivisen diskurssin edellisistä, tiedostamattomiin taustaoletuksiin pohjautuvista poliittishallinnollisista diskursseista.

Vaikka kommunikatiivisen diskurssin tarjoamat lähtökohdat muotoutuvatkin toimijuuden näkökulmasta edellisiä diskursseja tasavertaisempina, nivoutuu siihen osia byrokraattisesta ja pragmaattisesta diskurssista. Diskurssikäytäntöjen tasolla tämä ilmenee esimerkiksi paikallisten interventioiden normatiivisena oikeuttamisena: ”Tämän suuntainen kehitys on myös ns. vanhuspalvelulain tavoitteena” [3]. Se voi ilmetä myös asiantuntijatiedolla, kuten laatusuosituksilla, oikeutettuna kokemusperäisenä tietona: ”Kuntalaisten kuulemisissa (...) koettiin hyväksi. Kohtaamispaikat tuodaan esille myös laatusuosituksissa 2020–2023” [2].

Huomionarvoista on myös, ettei ikäihmisten osallisuutta omia palvelujaan koskevassa päätöksenteossa nähdä nykyhetken toimintana vaan pitkälti tulevaisuuden kehityssuuntana: ”Tulevaisuudessa ikäihmiset voivat olla monin tavoin mukana yhteiskunnallisessa toiminnassa nykyistä enemmän päätöksentekijöinä, kehittäjinä ja kokemus-asiiantuntijoina tai vertaistukena toiselle ikäihmiselle” [3]. Tasavertaisuutta tavoittelevista lähtökohdistaan huolimatta kommunikatiivinen diskurssikaan ei siten tuo ikäihmisten toimijuutta sote-palvelujen keskiöön. Sen sijaan ikäihmisten toimijuutta pienennetään valinnoilla, jotka eivät tue integroituvan sote-palvelujärjestelmän valtarakenteista riippumatonta toimijuutta.

Keskeinen ero byrokraattiseen ja pragmaattiseen diskurssiin verrattuna kuitenkin on, että kommunikatiivisessa diskurssissa valtaa allokoidaan vahvemmin myös ikäihmisille itselleen. Sote-palve-

lujen järjestäminen ei kiinnity ainoastaan järjestelmälähtöisiin pyrkimyksiin, vaan se motivoituu myös asiakastasolla merkityksellisistä arvoista, tarpeista ja preferensseistä, mikä tuottaa kommunikatiivisen diskurssin edellisiä asiakaslähtöisempänä (ks. Greenfield ym. 2014). Rakenteellisten ratkaisujen ohella painopiste on ikäihmissä ja heidän palvelutarpeissaan.

## Pohdinta

Tutkimuksessa tarkastelimme, miten sote-integraatiota ohjaavat poliittishallinnolliset diskurssit muotoutuvat ikäihmisten toimijuutta säätelevinä ja sille erilaisia reunaehtoja tuottavina valtarakenteina. Kriittisen diskurssianalyysin (Fairclough 1992; 2004) avulla tunnistimme tutkimusaineistosta kolme poliittishallinnollista diskurssia, jotka nimesimme toimijuutta sivuuttavaksi *byrokraattiseksi diskurssiksi*, näennäistoimijuutta tuottavaksi *pragmaattiseksi diskurssiksi* ja tasavertaisempaa toimijuutta tavoittelevaksi *kommunikatiiviseksi diskurssiksi*.

Poliittishallinnollisista diskursseista byrokraattinen diskurssi ja pragmaattinen diskurssi kantavat mukanaan resurssitehokkuuteen pohjautuvia ja paternalistisia taustaoletuksia. Näiden diskurssien hallitsevuutta vastustamaan asettautuu demokraattisempiin hallinnon prosesseihin pohjautuva kommunikatiivinen diskurssi. Diskurssissa aktivoituvaa mahdollistavaa sanastoa ja tekemisen ehdollisuutta ilmaisevia kielellisiä valintoja käytetään suunnitelmatekstissä vain harvoin. Aineistossa kommunikatiivinen diskurssi jääkin marginaaliseksi. Samalla siihen nivoutuu osia hallitsevista diskursseista, mikä aineistossa ilmenee esimerkiksi asiantuntijatiedolla oikeutettuna kokemusperäisenä tietona. Kommunikatiivinen diskurssikaan ei siten tasavertaisempaa toimijuutta tavoittelevista lähtökohdistaan huolimatta tuo ikäihmisten toimijuutta sote-palvelujen keskiöön.

Ikäihmisten näkökulmasta sote-integraatioissa onnistuminen on erityisen tärkeää. Tutkimuksemme kuitenkin vahvistaa aiempia havaintoja siitä, ettei ikäihmisten asema integroituvien sote-palvelujen keskiössä ole ongelmaton integraatioon liittyvistä asiakaslähtöisistä pyrkimyksistä huolimatta (ks. Glimmerveen ym. 2019). Ikäihmisten asemaa monimutkaistavat sote-palvelujen järjestämistä ohjaavat järjestelmälähtöiset pyrkimykset ja tiedolliset epäsymmetriat (ks. mt) sekä palvelu-

järjestelmässä vaikuttavat holhoavuutta korostavat paternalistiset taustaoletukset (ks. Boudiny 2013). Myös Karjalaisen ym. (2021) tutkimuksessa palvelujärjestelmä kuvautui keskeiseksi ikäihmisten toimijuutta tuottavaksi tekijäksi. Outi Aholan ja Lea Henriksson (2012) puolestaan ovat esittäneet, etteivät etenkin julkisen hoivan varassa olevat ikäihmiset kirjoittaudu palveluja ohjaavien asiakirjojen toimijoiksi. Tuloksemme ovatkin samansuuntaisia aiempien tutkimusten kanssa siitä, että hyvää tavoittelevista pyrkimyksistä huolimatta poliittishallinnollisissa diskursseissa ikäihmisten toimijuutta pienennetään valinnoilla, jotka eivät tue sote-palvelujärjestelmän valtarakenteista riippumatonta toimijuutta. Vaikka byrokraattisen ja pragmaattisen diskurssin tuottamalla rakenteellisilla reunaehdoilla onkin paikkansa sote-palvelujen järjestämisessä, ei niiden hegemonisuus tue sote-integraatioon liittyvien asiakaslähtöisten tavoitteiden saavuttamista.

Hallinnollisissa uudistuksissa, kuten sote-uudistuksessa, on pitkälti kysymys episteemisestä eriarvoisuudesta, jossa asiantuntija-asemasta tulevan tiedon ylivalta ei mahdollista avointa dialogia, vaikka sitä asiakaslähtöisyyden kautta tavoiteltaisiinkin. Tutkimusaineistossa kokemusperäisen tiedon osuus jäi vähäiseksi ja responsiivisuuden puuttuessa suurelta osin myös hyödyntämättömäksi. Ikäihmisten palvelujen järjestämistä koskevaa päätöksentekoa ja kehittämistä suuntaavien asiakirjojen (ks. Virnes ym. 2006) hegemoninen järjestelmälähtöisyys tuskin edistää sote-uudistuksella tavoiteltujen asiakaslähtöisten pyrkimysten saavuttamista. Kokemusperäisen tiedon tuominen osaksi poliittishallinnollisia päätöksenteon prosesseja on kuitenkin peruslähtökohta diskurssien moniäänisyydelle ja vastavuoroiselle dialogille.

Sote-palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa voidaan järjestelmälähtöisyyden sijaan keskittyä asiakkaiden näkökulmaan, mikäli niin halutaan tehdä (Glimmerveen ym. 2019; Kaehne 2018; 2022). Myös ikäpoliittisten suunnitelmien laatiminen on valintojen tekemistä. Tehdään valintoja siitä, millaisia asioita suunnitelmatekstiin tuodaan, osallistuvat päätöksentekijät samalla sen määrittämiseen, mitä pidetään tärkeänä. Toisaalta kokemusperäisen tiedon tuominen osaksi poliittishallinnollisia päätöksenteon prosesseja saattaa myös päätyä legitimoimaan integraation taustalla vaikuttavia järjestelmälähtöisiä tavoitteita (ks. Glimmerveen ym. 2019) ja siten vai-



keuttaa asiakaslähtöisten tavoitteiden saavuttamista. Vaikka sote-uudistus on tuonut uusia toimintarakenteita palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja asiakaslähtöisempien palvelukokonaisuuksien turvaamiseksi, havainnollistaa tutkimuksemme, kuinka sote-integraatioon liittyvät asiakaslähtöiset ja ikäihmisten toimijuutta vahvistavat tavoitteet uhkaavat jäädä vain poliittisen idealin tasolle (ks. Taskinen & Hujala 2020, myös Hujala ym. 2019).

Tutkimuksemme tekee näkyväksi integroituvissa sote-palveluissa kulminoituvaa jännitteisyyttä ja erilaisten intressien ristipainetta. Palvelut on yhtäältä tuotettava kustannustehokkaasti ja laajempien poliittisten linjanvetojen mukaisesti. Toisaalta asiakaslähtöisten tavoitteiden kautta sote-palveluihin kohdistuu odotuksia avoimemmista ja demokraattisemmista hallinnon prosesseista. Tässä ristipaineessa ikäihmisille muotoutuu erilaisia toimijuuspositioita, joista käsin he tulevat kuulluiksi ja joista käsin heillä on mahdollisuus vaikuttaa omien palvelujen järjestämistä koskeviin asioihin. Vaikka sote-integraatiota ohjaavien poliittishallinnollisten diskurssien tarjoama liikkumatila muotoutuu ikäihmisten toimijuuden näkökulmasta pulmallisena, havainnollistaa tutkimuksemme myös, kuinka tilaa jää ikäihmisten toimijuutta kapeuttavien käytäntöjen reflektiiviselle uudelleenmuotoilulle, mikäli niin halutaan tehdä.

Tutkimustuloksia tarkasteltaessa on hyvä huomioida, että vaikka olemme antaneet tilaa tutkimusaineistolle, ovat lukemistamme ohjanneet kriittiselle tutkimukselle ominaiset, vastakkainasettelua korostavat lähtökohdat. Taustaymmärryksemme sote-integraatiossa kulminoituvista jännitteistä ja ikäihmisten toimijuutta kapeuttavista reunaehdoista ovat osaltaan ohjanneet aineiston tulkintaa ja poliittishallinnollisten diskurssien tunnistamista. Integraatiossa kulminoituvien jännitteiden avaaminen on kuitenkin mahdollistanut huomion kohdentamisen usein tiedostamattomiksi jääviin diskurssiiviisiin valtarakenteisiin. Diskursiivisten valtarakenteiden tunnistaminen ja niiden tuottamien eriarvoisuuksien tiedostaminen luo osaltaan edellytyksiä ikäihmisten toimijuutta kapeuttavien käytäntöjen uudelleenarvioinnille. Samalla se myös auttaa ymmärtämään sote-integraatioon ja asiakaslähtöisyyteen liittyviä haasteita.

Tunnistamme myös, että ikäpoliittiset suunnitelmat tarjoavat rajallisen mahdollisuuden tehdä päätelmiä sote-integraatiota ohjaavista poliit-

tishallinnollisista päätöksentekoprosesseista. Toisaalta ikäpoliittisten suunnitelmien kiinnittyminen laajempiin hyvinvointipoliittisiin ja kuntastrategisiin päätöksentekoprosesseihin (ks. Virnes ym. 2006) avaa laaja-alaisempia näkymiä hyvinvointipalvelujen integraatioon. Jatkossa ikäpoliittisten suunnitelmien tarkastelu hyvinvointialue-tasoisesti voisikin tuottaa kokonaisvaltaisempaa ymmärrystä ikäihmisten palveluintegraation alueellisista edellytyksistä.

Tuloksia tarkasteltaessa on myös syytä huomioida, ettei diskurssianalyttisessä tutkimuksessa tavoitella tulosten yleistettävyyttä. Tutkimusaineistoon valikoituneista suunnitelmista ja tekemistämme analyttisistä tulkinnoista riippuen diskurssinäkökulma voi muotoutua erilaiseksi. Toisaalta tunnistamamme poliittishallinnolliset diskurssit ilmenivät aineistossa laajalle levinneinä, jolloin niiden voidaan ajatella järjestäytyvän pitkälti samansuuntaisesti suunnitelmakokonaisuudesta riippumatta. Vaikka ikäpoliittisten suunnitelmien kautta avautuu monipuolinen näkökulma etenkin ikäihmisten palvelukokonaisuuteen, voi tutkimuksemme tuloksia hyödyntää sote-integraation kehittämisessä laajemminkin.

## Päätelmät

Tutkimuksen keskeisenä päätelmänä esitämme, että ikäihmisten toimijuuden vahvistaminen edellyttää rohkeutta ja valmiuksia irrottaa sote-integraatiota ohjaavista poliittishallinnollisen päätöksenteon perinteistä tavalla, joka vahvistaa palvelujen järjestämisen tasolla käytävää dialogia ja poliittista reflektiota suhteessa sekä ikäihmisiin että valtionohjaukseen. Reflektoitamattoman tekemisen tasolle jäävät hallinnon prosessit päätyvät vahvistamaan ikäihmisten toimijuutta vain näennäisesti, vaikka kokemuseräistä tietoa tuotaisiinkin esiin (ks. Glimmerveen ym. 2019). Kyse ei siten ole keskenään yhteensovittamattomien diskurssien hegemonisesta kamppailusta, vaan niiden keskinäisen järjestäytymisen uudelleenmäärittymisestä. Diskurssikäytäntöjen muuttaminen kommunikatiivisen diskurssin tavoittelevaan suuntaan saattaisi ohjata sote-integraatiota kohti aidosti ihmislähtöisempää orientaatiota (ks. Hujala ym. 2019; Taskinen & Hujala 2020) ja laajentaa valtionohjauksen tulkintaa vahvemmin ikäihmisistä ja heidän tarpeistaan motivoituvaksi.

Ikäihmistien toimijuutta kaventavat diskursiiviset valtarakenteet eivät kuitenkaan välttämättä tarkoita toimijuuden puuttumista. Marja-Liisa Honkasalon (2013) mukaan toimijuutta on sieläkin, missä se ei näyttäydy *aktiivisena* toimintana. Ei-toimijan tai palvelujen passiivisen vastaanottajan position myönteisenä seurauksena ikäihmisille saatetaan tarjota palveluja ilman vaatimuksia aktiivisesta toimijuudesta ja osallisuudesta (Jolanki 2009; ks. myös Honkasalo 2013). Asiakslähtöisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevaa kuitenkin on, että ikäihmisille tarjoutuvat toimijuuspositiot vastaavat heidän omia preferenssejään (Greenfield ym. 2014; Marshall ym. 2021). Kyse näyttäisikin siten olevan ikäihmistien ja integroituvan sote-palvelujärjestelmän välisen jännitteisen suhteen jatkuvasta uudelleen työstämisestä.

Jatkossa integraatiotutkimusta olisi tärkeä suunnata vahvemmin kohti asiakasnäkökulmasta motivoituvaa ja kriittistä tutkimusotetta. Sote-integraatiota on tutkittu pitkälti järjestelmälähtöisestä orientaatiosta käsin, mikä osaltaan ylläpitää käsitystä integraatiosta järjestelmälähtöisiä uudistustarpeita palvelevana rakenteellisena ja poliittisena toimintamallina (vrt. Hughes 2017). Viime kädessä integraatiota toteutetaan erilaisissa asiakaskohtaamisissa ja hallinnollisissa toimintakäytänteissä, joissa myös tuotetaan ja ylläpidetään erilaisia toimijuuksia. Jatkossa onkin tärkeä tutkia, millaisena ikäihmistien toimijuus sote-integraatiota toteuttavissa johtamiskäytänteissä näyttäytyy. Hallinnollisiin toimintakäytäntöihin ja asiakaskohtaisiin kohdistuvat jatkotutkimukset saattavat myös nostaa esiin uudenlaisia jännitteitä ikäihmistien toimijuuden ja sen reunaehtoien muotoutumisen näkökulmasta.

Saapunut 22.3.2023  
Hyväksytty 12.12.2023

## KIRJALLISUUS

- Ahosola, Outi & Henriksson, Lea (2012) Perhe ja läheiset kuntien vanhuspoliittisissa asiakirjoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (3), 239–252.
- Boudiny, Kim (2013) 'Active Ageing'. From Empty Rhetoric to Effective Policy Tool. *Ageing and Society* 33 (6), 1077–1098.
- Byrne, Amy-Louise & Baldwin, Adele & Harvey, Clare (2020) Whose centre is it anyway? Defining person-centred care in nursing: An integrative review. *PLoS ONE* 15 (3), 1–21.
- van Dijk, Teun (1993) Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse & Society* 4 (2), 249–283.
- Eteläpelto, Anneli & Heiskanen, Tuula & Collin, Kaija (2011) Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Teoksessa Anneli Eteläpelto & Tuula Heiskanen & Kaija Collin (toim.) *Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa*. Aikuiskasvatuksen vuosikirja 49. Helsinki, 9–30.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity.
- Fairclough, Norman (2004) *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London: Taylor & Francis.
- Giddens, Anthony (1984) Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia: Toiminnan, rakenteen ja ristiin kätteen käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Helsinki: Otava.
- Glimmerveen, Ludo & Nies, Henk & Ybema, Sierk (2019) *Citizens as Active Participants in Integrated Care: Challenging the Field's Dominant Paradigms*. International Journal of Integrated Care 19 (1), 1–12.
- Greenfield, Geva & Ignatowicz, Agnieszka & Belsi, Athina & Pappas, Yannis & Car, Josip & Majeed, Azeem & Harris, Matthew (2014) "Wake up, Wake up! It's Me! It's My Life!" Patient Narratives on Person-Centeredness in the Integrated Care Context: A Qualitative Study. *BMC Health Services Research* 14 (1), 1–11.
- Honkasalo, Marja-Liisa (2013) Katveessa. Pieni toimijuus kriittisenä avauksena toiminnan teoriaan. *Tiede & edistys* 38 (1), 42–61.
- Hughes, Gemma (2017) New models of care: The policy discourse of integrated care. *People, Place and Policy Online* 11 (2), 72–89.
- Hujala, Anneli & Lamintakanen, Johanna (2018) Paljon sote-palveluja tarvitsevat ihmiset keskiöön. Kunnallisanalyyttisen kehittämissäätiön julkaisu 12. Helsinki.
- Hujala, Anneli & Taskinen, Helena & Oksman, Erja & Kuronen, Risto & Karttunen, Anna & Lamintakanen, Johanna (2019) Sote-ammattilaisten monialainen yhteistyö. Paljon palveluja tarvitsevat asiakkaat etusijalle. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (5–6), 592–600.
- Jolanki, Outi (2009) Agency in talk about old age and health. *Journal of Aging Studies* 23 (4), 215–226.
- Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2002) *Discourse Analysis as Theory and Method*. United Kingdom: SAGE Publications Ltd.

- Kaehne, Axel (2018) Values, interests and power: The politics of integrating services. *Journal of Integrated Care* 26 (2), 158–168.
- Kaehne, Axel (2022) *Integrated care. Reflections on Change in Health Services*. United Kingdom: Emerald Publishing.
- Karjalainen, Anne-Maria & Ukkonen-Mikkola, Tuulikki & Luodonpää-Manni, Milla & Pietilä, Ilkka (2021) Lasten ja vanhusten toimijuus: diskursiianalyysi neljän puolueen eduskuntavaaliohjelmista. *Janus* 29 (1), 4–20.
- van Kemenade, Everard & van der Vlegel-Brouwer, Wilma & van der Vlegel, Marjolein (2021) Exploring the Quality Paradigms in Integrated Care: The Need for Emergence and Reflection. *International Journal of Integrated Care* 21 (2), 1–10.
- Kork, Anna-Aurora (2016) Asiakasresponsiivisuudella tehokkuutta julkisiin palveluihin? Terveyskioski perusterveydenhuollon kehittämisinstrumenttina. *Acta Universitatis Tamperensis* 2237. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Langberg, Emil & Dyhr, Lise & Davidsen, Annette (2019) Development of the Concept of Patient-Centredness – A Systematic Review. *Patient Education and Counseling* 102 (7), 1228–1236.
- Lawless, Michael & Marshall, Amy & Mittinty, Manasi & Harvey, Gillian (2020) What Does Integrated Care Mean from an Older Person's Perspective? A Scoping Review. *BMJ Open* 10 (1), 1–16.
- Leutz, Walter (1999) Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly* 77 (1), 77–110.
- L980/2012. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980> (Viitattu 18.5.2022)
- Marshall, Amy & Rawlings, Kirsty & Zaluski, Sharmilla & Gonzalez, Pablo & Harvey, Gill (2021) What Do Older People Want from Integrated Care? Experiences from a South Australian Co-Design Case Study. *Australasian Journal on Ageing* 40 (4), 406–412.
- Paasivaara, Leena & Kinnunen, Juha (2004) Argumentoivasta imagokuvaelmasta ekspolioristiseen selviytymiskertomukseen: Vanhuspolitiikan tulkintakehyksen rakentuminen kunnallisissa teksteissä. *Hallinnon Tutkimus* 23 (3), 4–13.
- Rautiainen, Pauli & Taskinen, Helena & Rissanen, Sari (2020) Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa Anneli Hujala & Helena Taskinen (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere: University Press, 15–45.
- Riste, Lisa & Coventry, Peter & Reilly, Siobhan & Bower, Peter & Sanders, Caroline (2018) Enacting person-centredness in integrated care: A qualitative study of practice and perspectives within multidisciplinary groups in the care of older people. *Health Expectations* 21, 1066–1074.
- Ronkainen, Suvi (2006) *Haavoittunut kansakunta ja väkivallan toimijuus*. Teoksessa Mirva Lohiniva-Kerkelä (toim.) *Väkivalta – seuraamukset ja haavoittuvuus*. Helsinki: Talentum, 531–550.
- STM 2023. Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä 1.1.2023 lähtien. Päivitetty: 19.4.2023. (luettu 6.9.2023)
- Stoop, Annerieke & Lette, Manon & Ambugo, Eliva & Wirmann Gadsby, Erica & Goodwin, Nick & MacInnes, Julie & Minkman, Mirella & Wistow, Gerald & Zonneveld, Nick & Nijpels, Giel & Baan, Caroline & de Bruin, Simone (2020) Improving Person-Centredness in Integrated Care for Older People: Experiences from Thirteen Integrated Care Sites in Europe. *International Journal of Integrated Care* 20 (2), 1–16.
- Taskinen, Helena & Hujala, Anneli (2020) Integraatio-sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen ydintä. Teoksessa Anneli Hujala & Helena Taskinen (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere: University Press, 47–74.
- Thompson, Neil & Thompson, Sue (2001) Empowering Older People: Beyond the Care Model. *Journal of Social Work* 1 (1), 61–76.
- Virnes, Eevaliisa & Sahala, Heli & Majoinen, Kaija & Laukkanen, Heidi (2006) *Ikäpolitiikka kunnissa: Strategia johtamisen tukena*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- van der Vlegel-Brouwer, Wilma & van Kemenade, Everard & Stein, Viktoria & Goodwin, Nick & Miller, Robin (2020) Research in Integrated Care: The Need for More Emergent, People-Centred Approaches. *International Journal of Integrated Care* 20 (4), 1–3.
- VN 2023. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 58/2023. (luettu 6.9.2023)
- WHO (2017) Integrated care for older people. Guidelines on community-level interventions to manage declines in intrinsic capacity. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550109> (luettu 22.2.2023)
- Williams, Paul & Sullivan, Helen (2009) Faces of integration. *International Journal of Integrated Care* 22 (9), 1–13.
- Zonneveld, Nick & Driessen, Naomi & Stüssen, René & Minkman, Mirella (2018) Values of Integrated Care: A Systematic Review. *International Journal of Integrated Care* 18 (4), 1–12.
- Zonneveld, Nick & Raab, Jörg & Minkman, Mirella (2020) Towards a values framework for integrated health services: An international Delphi study. *BMC Health Services Research* 224 (20), 1–13.

## ENGLISH SUMMARY

*Kirsi Ilola & Sanna Laulainen & Nina Lunkka: Asymmetries of power in service integration. Critical discourse analysis of the agency of older people in age-related policy documents (Vallan epäsymmetriat sote-integraatiossa. Kriittinen diskursianalyysi ikäihmisten toimijuudesta kuntien ikäpoliittisissa suunnitelmissa)*

Integration has been seen as a key solution to the challenges posed by an ageing society and the diverse service needs of older people. However, integration is a tense phenomenon in which political interests clash with socially constructed client experiences. This study applied critical discourse analysis to examine how policy discourses are shaped as power structures that constitute agency for older people. In this article we examine what kind of policy discourses are deployed in age-related policy plans and what kind of agency policy discourses as power structures constitute for older people.

Three policy discourses were identified in the material: bureaucratic discourse, pragmatic discourse,

and communicative discourse. The order of policy discourses maintains a conventional reality at the level of service provision, in which limited if any space is left for the agency of older people. As a general conclusion, we propose that practices that strengthen the agency of older people require courage and an ability to break away from welfare policy traditions in a way that promotes open dialogue and political reflection at the level of political service provision, both in relation to older people and central government. Our study adds to previous integration research by opening up the tensions that culminate in integration and by increasing understanding of why client-centredness does not seem to be realized at a practical level, even though it is heavily emphasized in political argumentation. In the future, it would be important to orientate integration research towards a critical approach that challenges established perceptions and motivates from the client perspective.

**Keywords:** integration, older people, critical discourse analysis.

## KIRJOITTAJAT

Ilola, Kirsi, YTM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto (kirsi.ilola[at]uef.fi)

Laulainen, Sanna, YTT, professori, Itä-Suomen yliopisto (sanna.laulainen[at]uef.fi)

Lunkka, Nina, TtT, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto (nina.lunkka[at]uef.fi)