

SOSIAALINEN KUNTOUTUS UUDESSA SOSIAALIHUOLTOLAISISSA

Lähtökohtana ihmisten tarpeet

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä 2009 työryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista. Laaja työryhmä painotti heti työtä aloittaessaan, ettei sosiaalihuolto ole vain palveluja, vaan kokonaisvaltaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamista. Eikä hyvinvoinnin edistäminen voi koskaan olla yksin sosiaalihuollon tehtävä, vaan edellyttää toteutuakseen joustavaa yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Työn loppuraportti (STM:n raportteja ja muistioita 2012:21), joka sisältää hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun luonnoksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi, luovutettiin valtiosihteri Sinikka Näätsaarelle 4.9.2012.

Sosiaalihuoltolain uudistamisen ytimessä ovat yksilö ja perhe omine tarpeineen; sosiaalipalvelujen ja muiden sosiaalihuollon tukitoimien on tuettava ihmisten arjen sujumista ja taattava heille edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Tämän tulo- ja vahvistamiseksi lakia lähdettiin kirjoittamaan juuri ihmisten tarpeista käsin, sen sijaan, että olisi perinteiseen tapaan ryhdytty listaamaan palveluja, joita kunnan on järjestettävä.

Lakiluonnoksessa nimetään tuen tarpeet, joihin kunnan on vastattava ja painotetaan yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin ja siihen vastaamisen merkitystä. Tarkoituksena on mahdollistaa kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvien sosiaalipalvelujen ja muiden sosiaalihuollon tukitoimien valinta, joten säännökset on muotoiltu nykyistä joustavam-

min. Vastapainona tälle paikallisten ratkaisujen joustavuudelle painotetaan avoimuutta ja suunnitelmallisuutta. Niinpä luonnoksen 24 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta laatia ja julkaista väestön saavutettavissa ja ymmärrettävissä olevalla tavalla tiedot siitä, miten se vastaa tuen tarpeisiin, sekä perusteet siitä, millä edellytyksillä henkilöillä on oikeus laissa tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin ja muihin sosiaalihuollon tukitoimiin. Perusteiden laadinnassa on otettava huomioon valtakunnallinen ohjaus. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokaisen kunnan olisi sosiaalisen kuntoutuksenkin osalta pohdittava ja julkaistava sen järjestämistavat ja saamisen kriteerit. On ilmeistä, että näiden linjausten tueksi tarvitaan myös uudenlaista valtakunnallista ohjausta.

Uudistamisen kehykset

Sosiaalihuollon uudistamisen taustalla ovat paitsi nopeat ja mittavat muutokset sen sääntely- ja toimintaympäristössä, myös asiakkuuksissa sekä yksilön ja yhteiskunnan välisissä suhteissa laajemminkin. Ihmisten arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia ja voivat pahimmillaan siirtyä sukupolvelta toiselle. Kun sosiaalihuollon asiakkuudet vielä ovat yhä useammin moniasiakkuuksia, auttamisen kokonaisuus ja vastuunotto haajantuvat helposti. Palvelujen ja professioiden erikoistuminen tuottaa paitsi parempaa osaamista, myös asiakkuuksien sirpaloitumis-

ta. Samaan aikaan ihmisten omatoimisuuteen luotetaan yhä enemmän – joskus liikaakin – eivätkä kaikki halukkaat pääse lainkaan palvelujen piiriin, kun palveluja kohdennetaan yhä tarkemmin.

Tällaisissa toimintapuitteissa ihmisten sosiaalisella toimintakyvyllä ja sen vahvistamisella on erityisen suuri merkitys. Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan laajasti ymmärrettynä juuri niitä erilaisia toimintoja, jotka tukevat ihmisten sosiaalista toimintakykyä; heidän kykyään selvittää arkipäivän tilanteista vuorovaikutuksessa toisten ihmisten kanssa.

Sosiaalisen kuntoutuksen sisältöä tai järjestämisvelvollisuutta ei ole nykyisellään lainsäädännössä määritelty, ja niinpä sen rahoituskin on kuntien harkinnan varassa. Sosiaalisen kuntoutuksen tarpeellisuutta ei kuitenkaan kiistäne kukaan. Esimerkiksi Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015-toimenpideohjelmassa todettiin (jo viime vuosikymmenen puolivälissä) kuntouttavan sosiaalityön ilmeinen kehittämistarve. Ohjelmassa painotettiin ”sosiaalityön kuntouttavan orientaation” toteuttavan *yhtä hyvinvointiin tähtäävää politiikkaa* sen sijaan, että se konsultoisi erikseen sosiaaliturvapolitiikkaa, työpolitiikkaa, koulutuspolitiikkaa ja niin edelleen. Sosiaalinen ulottuvuus on kuntoutuksessa hiljalleen vahvistunut samaan aikaan kuntouttavan sosiaalityön vahvistumisen kanssa, mutta nämä toiminnot eivät ole vielä saavuttaneet selkeää, vakiintunutta asemaa palvelujärjestelmässä. Viime aikoina sosiaalisen kuntoutuksen kehittämisen tarpeellisuus on tuotu esiin erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten auttamisessa. Taustalla on ymmärrys pitkäjänteisen ja kokonaisvaltaisen työskentelyn välttämättömyydestä erityisesti silloin, kun ongelmat ovat kasautuneet ja pitkittyneet.

Oma lakipykälä sosiaaliselle kuntoutukselle

Nykyisellään suomalainen hyvinvointipalvelujärjestelmä on kovin sektoroitunut ja pirstaloitunut, ja tämä koskee mitä suurimmassa määrin myös kuntoutuksen kenttää. Kuntoutuksen pirstaleisuutta lisää sen sijoittuminen

sosiaali-, terveys-, työvoima-, koulutus- ja sosiaaliturvapolitiikkojen rajapintaan. Sosiaalivakuutukseen perustuvasta lakisääteisestä kuntoutuksesta vastaavat Kela, Tela sekä tapaturma- ja liikennevakuutuslaitokset. Lisäksi kuntoutusta järjestävät kunnat (esimerkiksi lääkinnällinen kuntoutus ja kuntouttava työtoiminta), työhallinto ja ammatilliset oppilaitokset (ammatillinen kuntoutus). Vammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä vastaavat terveyskeskukset ja sairaalat.

Nämä vakiintuneet kuntoutusjärjestelmät eivät riittävästi tavoita ensisijaisesti sosiaalisen kuntoutuksen tarpeessa olevia asiakasryhmiä, kuten juuri syrjäytymisvaarassa olevat nuoret sekä vajaakuntoiset henkilöt, joiden mahdollisuudet palata takaisin työelämään ovat heikot. Toisaalta voi kysyä, onko sosiaalinen kuntoutus ylipäänsä erotettavissa kuntoutuksen kokonaisuudesta? Sosiaalisen kuntoutuksen paikka kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudessa on kaiken kaikkiaan määrittelemtön, ja siksi määritelmän saamista uuteen sosiaalihuoltolakiin on pidetty tärkeänä. Säätelyn toivotaan antavan koko sosiaalisen kuntoutuksen sisällön kehittämiseksi uutta vauhtia. Sosiaali- ja terveysministeriö on nimennyt lähivuosien haasteeksi kuntoutuksen lainsäädännön ja toimintojen selkeyttämisen *kokonaisuutena*, ja ilmeistä on, että sosiaalisen kuntoutuksen asemaa tässä kokonaisuudessa halutaan kirkastaa ja vahvistaa.

Tässä tarkoituksessa uuteen sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan erillistä pykälää sosiaalisesta kuntoutuksesta. Lakiluonnoksen 31 §:n mukaan kunnan on huolehdittava toimintakykyyn, sosiaaliseen syrjäytymisen torjumiseen, lähisuhde- ja perheväkivaltaan tai äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvän tuen tarpeessa olevien henkilöiden sosiaalisen toimintakyvyn, vuorovaikutuksen sekä yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistamiseksi sosiaalisesta kuntoutuksesta järjestämällä 1) tukea henkilön toimintamahdollisuuksien edistämiseen ja omien voimavarojen hyödyntämiseen sosiaalityön, monialaisen asiantuntija-avun sekä muiden sosiaalihuollon ohjaus-, neuvonta- ja tukitoimien avulla sekä 2) tukea yhteisössä toimimiseen ja sosiaaliin vuorovaikutussuh-

teisiin päivä-, ryhmä-, tukihenkilö- tai tukiperhetoiminnan taikka muun vastaavan vahvistavan toiminnan avulla.

Kunnan sosiaalihuollon olisi suunniteltava sosiaalinen kuntoutus ja sitä toteuttaessaan toimittava yhteistyössä terveydenhuollon, työ- ja elinkeinohallinnon, opetustoimen, asuntoviranomaisten ja muiden mahdollisten asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaavien toimijoiden kanssa siten, että eri toimijoiden järjestämät palvelut ja muut toimet muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Tavoitteena osallisuuden vahvistaminen

Sosiaalisella kuntoutuksella halutaan paitsi parantaa kuntoutuvan henkilön kykyä selviytyä arkipäivän toiminnoista ja vuorovaiikutussuhteista, myös vahvistaa hänen yhteiskunnallista osallisuuttaan. Tähän pyritään luomalla edellytyksiä sosiaaliseen osallistumiseen ja sosiaalisten verkostojen toimivuuteen, tukemalla taloudellista turvallisuutta sekä helpottamaan asumista ja liikkumista. Pykälän perustelutekstin mukaan sosiaalisen kuntoutuksen avulla asiakkaalle tarjotaan mahdollisuuksia toimia uudella tavalla uudessa toimintaympäristössä ja muuttaa entisiä toimintatapoja, jotka ovat voineet olla jopa vahingoittavia.

Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitettaisiin uudessa laissa osin itsenäistä ja osin muihin sosiaalipalveluihin tarvittaessa sisältyvää toimintaa. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa painopiste on yksilössä ja yksilöllisessä tuessa: sosiaalisena kuntoutuksena järjestettäisiin tukea henkilön toimintamahdollisuuksien edistämiseen ja hänen omien voimavarojensa hyödyntämiseen sosiaalityön, monialaisen asiantuntija-avun sekä muiden tarvittavien tukitoimien avulla. Kyse voisi olla elämäntalouden tukemisesta esimerkiksi terapia- ja työtoiminnan avulla. Muita toteutusmuotoja voisivat olla esimerkiksi sopeutumisvalmennus tai päihde- tai mielenterveyskuntoutus sekä sairaalasta kotiutuvien iäkkäiden tai muiden toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden tarvitsemat intervallijaksot. Osittain

sosiaalista kuntoutusta toteutettaisiin sosiaalipalvelujen yhteydessä, kuten suoriutumista ja osallistumista tukevilla palveluilla sekä yksilö- ja perhekohtaisessa sosiaalityössä.

Momentin 2 kohdassa pääpaino on puolestaan ryhmässä toimimisesta: sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan ja ohjataan toimimista yhteisössä. Tähän tähtäävä kuntoutus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi työ- tai päivätoimintana, vertaisryhmä-, ryhmä-, tukihenkilö- tai tukiperhetoimintana tai harrastus-, kerho- ja lomatoimintana.

Kohti kokonaisvaltaisuutta

Onnistumisen kannalta olennaista on juuri se, ettei palveluja ja tukea järjestetä organisaation, vaan asiakkaan omista tarpeista lähtien mahdollisimman toimivaksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää asiakkaan osallistumista jo kuntoutuksensa suunnitteluun yhdessä palveluntarjoajien kanssa. Kaikessa sosiaalihuollossa – ja aivan erityisesti juuri sosiaalisessa kuntoutuksessa – on olennaista kiinnittää jatkuvasti huomiota asiakkaan ja hänen perheensä kokonaistilanteeseen ja sen muutokseen, eri osa-alueineen. Tämä edellyttää paitsi suunnitelmallisuutta, myös mahdollisuutta poiketa suunnitelmista tarvittaessa nopeastikin ja toimia joustavasti yli sektorirajojen.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan sekä itse kuntoutuksen toteuttaminen että palvelujen yhteensovittaminen muiden kuntoutusta tai muuta asiakkaan tarvitsemaa palvelua tai tukea antavien tahojen kanssa tulisi määrittellä jo asiakassuunnitelmassa. Esityksessä ehdotetaan palvelusuunnitelman nimeämistä asiakassuunnitelmaksi ja sen merkityksen vahvistamista. Lisäksi ehdotetaan heikoimpien asiakkaiden aseman edistämiseksi erityistä vastuutyöntekijää. Näillä säännöksillä voi toteutuessaan olla olennainen merkitys sosiaalisen kuntoutuksen toimivuudelle.

Käytännön työssä hyvinkin merkittäväksi voi osoittautua myös lakiluonnoksen 42 §. Siinä säädetään, että jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata yksin sosiaalihuollon toimin, on hänen tuen tarpeen selvittämisestään vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön tai vas-

tuutyöntekijän (asiakkaan antaessa suostumuksensa) otettava yhteys siihen viranomaiseen, jonka vastuulle tarvittavien toimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu. Ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen tulee sitten ilmoittaa yhteyttä ottaneelle viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä, mihin toimiin se on ilmoituksen johdosta ryhtynyt. Tavoitteena on näin torjua ihmisten putoamista byrokratian kankeiden rattaiden väliin.

Kuntouttavan orientaation halutaan näkyvän läpi lain

Sosiaalisen kuntoutuksen ja ylipäänsä kuntouttavan toimintatavan tärkeys heijastuu kautta koko sosiaalihuollon uudistamista pohtineen työryhmän raportin. Luonnoksessa uudeksi sosiaalihuoltolaiksi lähelle – ja osin päällekkäinkin – sosiaalisen kuntoutuksen kanssa tulevat erityisesti pykälät 29 (yksilö- ja perhekohtainen sosiaalityö) ja 30 (työelämäosallisuutta tukeva toiminta). Kaikissa kolmessa pykälässä on kyse sosiaalisen kuntoutuksen tärkeistä tavoitteista ja keinoista.

29 §:n mukaan kunnan on järjestettävä sosiaalisten ongelmien ja vaikeiden elämäntilanteiden selvittämiseksi sekä ratkaisujen etsimiseksi yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä. Perustelutekstissä todetaan, että kuntouttavan sosiaalityön työorientaatiolla voidaan vastata erityisesti aikuis- ja nuorisososiaalityön kehittämishaasteisiin. Kuntouttavaa sosiaalityötä todetaan tarvittavan elämäntilanteissa, joissa ihmisten täysivaltainen toiminta on vaikeutunut tai vaikeutumassa. Esimerkkeinä elämäntilannetta kohentavista palveluista mainitaan matalan kynnyksen palvelut kuten päiväkeskukset, jalkautuvat palvelut ja vertaistuki. Työryhmäraportin mukaan sosiaalityön tavoitteena tulisi olla yhä selvemmin asiakkaan toimintamahdollisuuksien varmistaminen, sosiaalisen kuntoutuksen tukeminen. Tässäkin kohtaa korostetaan jälleen kerran, että tilanteiden ollessa mutkikkaita niiden ratkaisemiseksi olisi olennaista käynnistää nopeasti sektorirajat ylittävä, joustava yhteistyö.

Sosiaaliseen kuntoutukseen myös hyvin tiiviisti limittyvän 30 §:n mukaan kunnan

on huolehdittava siitä, että toimintakykyyn tai syrjäytymisen torjumiseen liittyvän tuen tarpeessa olevalle henkilölle, jonka kohdalla työ- ja elinkeinohallinnon palvelut eivät ole riittäviä tai tarkoituksenmukaisia, järjestetään työelämäosallisuutta tukevaa toimintaa. Sillä tarkoitetaan henkilön työelämävalmiuksien, työ- ja toimintakyvyn sekä muun elämäntilannan parantamista ja ylläpitoa. Työelämäosallisuutta tukevaa toimintaa järjestettäessä ensisijaisia ovat sellaiset kuntoutuspalvelut ja tukitoimet, joilla edistetään hänen valmiuksiensa sijoittua työhön, työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin tai koulutukseen. Kun laki luonnosta lähdetään työstämään eteenpäin, on varmasti paikallaan vielä pohtia kriittisesti ”työelämäosallisuuden” käsitettä ja kysyä, mikä lopultakin on sen suhde ”työelämään osallistumiseen” ja sen myötä työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin.

Ehdotetussa pykälässä työelämäosallisuutta tukevan toiminnan tavoitteet ja keinot määriteltäisiin joka tapauksessa vasta hyvin yleisellä tasolla, sillä niiden tarkempi sääntely on annettu erillisen työryhmän valmisteltavaksi. Työelämäosallisuutta tukevalla toiminnalla tarkoitettaisiin sosiaalihuoltolaissa sekä henkilöiden työllistymisedellytysten tukemista että toimintakyvyn parantamista ja ylläpitoa sellaisille henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Pykälä sisältäisi näin ollen sekä työhön, työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin tai koulutukseen sijoittumista edistävän toiminnan (työ- ja toimintakyvyn parantaminen, työhön kuntoutus) että työ- ja päivätoiminnan (toimintakykyä ylläpitävä toiminta). 29 ja 30 §:ien rajanveto 31 §:n sosiaaliseen kuntoutukseen on veteen piirretty viiva, joka vaatii vielä pohdimista ja tarkempia määrittelyjä.

Käytännön toimeenpano ratkaisee

Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksella tavoitellaan kautta linjan painopisteen siirtämistä korjaavasta ennaltaehkäisevään työhön ja varhaiseen tukeen sekä ihmisten osallisuuden vahvistamista niin omassa asiassa kuin koko yhteiskunnassa. Ta-

voitteet ovat siis lopultakin hyvin samanlaiset kuin jo nyt voimassa olevaa sosiaalihuoltolakea laadittaessa. Suuri kysymys kuuluukin, että jos ja kun laki tulee voimaan, miten se saadaan käytännössä toimimaan tarkoitetulla tavalla. Lakiluonnos on tässä suhteessa paikoin varsin ongelmallinen, sillä lukijan on vaikea nähdä selkeästi, mitä oikeuksia laki antaa asiakkaalle, ja mitä velvollisuuksia se lopulta asettaa kunnalle. Pykälien ja perustelujen selvennysten, tarkennusten ja täsmennysten lisäksi lain käyttöönotto vaatii vahvaa valtakunnallista ohjausta ja valvontaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kouluttamista.

Sosiaalihuollon näkökulmasta keskeisimmät yhteiskunnalliset ongelmat liittyvät syrjäytymisen uhkiin, työttömyyteen ja toimeentulo-ongelmiin, lapsiperheiden sosiaalisiin ongelmiin sekä mielenterveys- ja päihdeongelmiin. Tehtäväkenttää riittää, sillä hyvinvointi jakautuu Suomessa yhä eriarvoisemmin, ja eriarvoisuus ilmenee sosioekonomisten ryhmien välillä lähes kaikilla hyvinvoinnin ulottuvuuksilla. Onkin erityisen tärkeää huolehtia siitä, että sosiaalinen kuntoutus todella on myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ulottuvilla. Hyväksi ohjenuoraksi tähän käy työryhmän väliraportissaan omaksuma eettinen periaate: mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus antaa apuaan.

**VTT Elina Palola, erikoistutkija,
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos**

Lähteet

- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. (STM:n raportteja ja muistioita 2012:21).
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti (STM:n selvityksiä 2010:19).
- Karjalainen, Pekka & Sarvimäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:13. Helsinki 2005.