

27.10.2022

EOAK/2596/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TARKASTUS: VANTAAN KAUPUNGIN TYÖLLISYYSPALVELUT 8.9.2022

Osallistujat EOAK:sta

Pasi Pölönen, apulaisoikeusasiamies

Päivi Pihlajisto, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Riina Tuominen, notaari

Osallistujat tarkastuskohteesta

kasvupalvelujohtaja

työllisyyspalveluiden johtaja

kuntakokeilun päällikkö

asiakkuuspäällikkö A

asiakkuuspäällikkö B

kuntouttavan työtoiminnan päällikkö

lakimies

1 HAVAINNOT JA KANNANOTOT

1.1 Yleistä tarkastuskohteesta

1.1.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota, että kulku työllisyyspalveluihin ei ole vammaiselle henkilölle vammaissopimuksen 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla esteetön.

1.1.2 Tarkastushavainnot

Kaupungin Työllisyyspalvelut toimii vuokratiloissa Tikkurilan aseman lähellä osoitteessa Vernissakatu 1. Työllisyyspalveluiden asiointipiste sijaitsee rakennuksen 4. kerroksessa. Työllisyyspalvelujen tilat eivät ole täysin esteettömät, koska ulko-ovi on niin kapea, ettei siitä pääse hyvin pyörätuolilla sisään.

Vantaan kaupungin Työllisyyspalvelut sisältää: vieraskielisten ja kotoutujien palvelut, valmennuspalvelut, neuvontapalvelut, kuntouttavan työtoiminnan, työnantajapalvelut ja tukipalvelut. Työllisyyspalveluilla on johtoryhmä ja työllisyyspalveluja johtaa työllisyyspalvelujen johtaja. Työllisyyskokeilulle on nimetty päällikkö. Lisäksi työllisyyspalveluihin kuuluvat keskitetyt tukipalvelut (mm. henkilöstöasiat, työsuojeluasiat, ICT-palvelut, lakimiespalvelut). Nuorille ja aikuisille on tarjolla omatoimiset ja tehostetut palvelut (ml. TYP-palvelu). Nuorille on tarjolla ohjaamon palvelut.

Työllisyyspalveluilla on eri asiakasryhmille erilaiset palveluprosessit. Prosessit eroavat eri asiakasryhmien, asiakkaiden palvelutarpeiden ja tuen tarpeen osalta. Prosessien kuvaukset ovat liitteenä.

Asiakkaille on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa määriteltyjen työvoimapalveluiden lisäksi tarjolla kaupungin tuottamia työllistymistä edistäviä palveluja. Esimerkiksi asiakkaille, joiden terveydentilaa ja työkykyä on tarpeen arvioida, tarjolla on mm. terveysohjaajan ja sosiaalihoajaan palvelut, terveystarkastus, työkyvyn kartoitus, eläkeselvittelyt sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut. Kotoutujille on tarjolla mm. luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja kielikursseja.

Työllisyyspalveluilla on sekä asiakaspalveluun tarkoitettuja työhuoneita että asiantuntijoiden työskentelyyn tarkoitettua avokonttoritilaa. Henkilöstö työskentelee hybridimallilla eli etä- ja lähityössä.

Asiakaspalvelu sijaitsee rakennuksen neljännessä kerroksessa, jossa on aulapalvelu, josta asiakas ohjataan asiantuntijan luokse. Aulassa ei anneta neuvontaa eikä hoideta yksittäisen asiakkaan asioita. Asiakkaat otetaan vastaan asiakasvastaanottoon tarkoitetuissa huoneissa, joissa on turvallisuussyistä kaksi ovea, joista toinen johtaa ulos huoneesta ja toinen viereiseen huoneeseen.

Kasvupalvelut, joihin luetaan elinkeino- ja työllisyyspalvelut, sijoittuu kaupungin organisaatiossa kaupunkistrategian ja johdon toimialalle, joka on suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa. Kasvupalveluiden palvelualue vastaa kasvupalvelujohtajan johdolla kaupungin elinvoimaisuutta vahvistavista elinkeino-, työllisyys- ja maahanmuuttopalveluista, kaupungin elinkeino- ja työllisyyspalveluiden strategisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja toteutuksesta sekä niihin liittyvästä kaupungin sisäisestä ja muiden kumppaneiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun TYP:n toiminnan järjestämisestä, kuntouttavasta työtoiminnasta ja kaupungin työvalmennustoiminnoista sekä maahanmuuttajapalvelujen koordinoinnista.

Vantaan kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen konsernijaosto ohjaa ja seuraa työllisyydenhoitoa.

Työllisyyspalveluista raportoidaan kaupunginhallitukselle ja sen konsernijaostolle sekä kaupungin johtoryhmälle. Kaupungin sisäinen tarkastus toimii kaupunginjohtajan alaisuudessa ja valvoo työllisyyspalveluja kuten muitakin kaupungin toimintoja. Ulkoinen tarkastus, tarkastuslautakunta tarkastaa myös työllisyyspalveluja. Ulkoinen tarkastus laatii joka vuosi tarkastuskertomuksen. Kaupungin luottamushenkilöt kiinnittävät huomiota työttömyyden ja työllisyyden hoidon kaupungille aiheuttamat kustannukset.

1.2 Kuntakokeilun toimeenpano

1.2.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden osalta huomiota työnhakijan palveluprosessia koskeviin säännöksiin.

1.2.2 Tarkastushavainnot

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021. Kuntakokeilua koskevan lain voimassaolo päättyi vuoden 2024 lopussa.

Vantaan ja Keravan kaupungeilla on omat työllisyyspalvelut, mutta ne ovat mukana kuntakokeilussa yhdessä. Yhteistyö perustuu kaupunkien väliseen sopimukseen. Vantaalla ja Keravalla on yhteinen johtotiimi. Työnjohto on Vantaan kaupungilla.

Kuntakokeilussa työskentelee 270 henkilöä. Kaikki kokeilussa työskentelevät ovat virkasuhteessa URA-asiakastietojärjestelmän käyttöä koskevien vaatimusten vuoksi. Vantaan ja Keravan kuntakokeilussa yhdellä asiantuntijalla on noin 157 asiakasta. Tilanne on parantunut kuntakokeilun alusta, jolloin asiakkaita per asiantuntija oli reilusti yli 200.

Kuntakokeilun alku oli haastava asiakaspalvelun järjestämisen osalta, koska TE-toimistosta siirtyi kuntakokeiluun noin 60 % siitä henkilöstömäärästä, jonka olisi pitänyt laskelmien mukaan siirtyä. Em. tarkoitti, että uutta henkilöstöä piti rekrytoida ja perehdyttää nopealla aikataululla. Perehdytysprosessi on melko pitkä, koska hallittavia asioita on paljon. Koska henkilöstöä on eri työnantajien, valtion ja kuntien palveluksessa, henkilöstön palkoissa on eroja. Tämä johtaa siihen, että rekrytointeja on paljon henkilöstön hakiessa kokeilun sisällä uusia paremmin palkattuja tehtäviä. Esimeriksi neuvontapalveluissa palkka on alempi kuin muissa asiakaspalvelutehtävissä.

KEHA-keskus ja Vantaan kaupunki järjestävät asiakkaille tulkkauspalvelut. Harvinaisempien kielten osalta on ollut haasteita saada tulkkauspalveluja.

Yhteistyöhön Rikosseuraamuslaitoksen kanssa on nimetty yhteyshenkilö.

Kuntakokeilua valvovalle Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle (AVI) on tehty kuusi Vantaa-Kerava kokeilualuetta koskevaa kantelua. AVI on tehnyt kantelujen johdosta vuonna 2022 neljä päätöstä, jossa se on kiinnittänyt Vantaan kaupungin huomiota mm. kuntakokeilusta annetun lain ja työnhakijan palveluprosessia koskevien säännösten noudattamiseen. AVI:n päätöksissä on todettu, että kaupungin tulee varmistua siitä, että kuntakokeilussa työskentelevillä on riittävä tietämys käsittelemiänsä asioita koskevasta lainsäädännöstä.

AVI on lisäksi ottanut oma-aloitteisesti selvitettäväksi Vantaan kaupungin kuntakokeiluun osoitetun henkilöstöresurssin ja työvoimapalvelujen organisoinnin kokeilulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. AVI ei ole vielä antanut päätöstä asiassa. Asian käsittelyn ollessa vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, apulaisoikeusasiamies ei käsittele tai ota kantaa asiaan näiltä osin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on tullut kuntakokeilun aikana viisi Vantaan työllisyyspalvelujen menettelyä koskevaa kantelua, joista yksi on vielä käsittelyssä, yksi siirrettiin aluehallintovirastolle ja kolmessa on annettu ratkaisu. Kaksi ratkaisua on ns. toimenpideratkaisuja. Toisessa ratkaisussa todettiin, että työttömyysturva-asian käsittelyssä oli ollut viiveitä ja toisessa ratkaisussa todettiin, että työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman tarkistamista ei oltu järjestetty säännösten edellyttämällä tavalla.

Kaupungin mukaan se, ettei kaupungille siirtynyt TE-toimistosta kokeilun alussa luvattujen henkilöstöresursseja, on vaikuttanut siihen, ettei työnhakija-asiakkaiden haastatteluja ja työllistymissuunnitelmien tarkastamista ole pystytty tekemään säännösten edellyttämässä ajassa. Ns. suunnitelmavelka on vähentynyt, mutta on edelleen suuri. Elokuussa 2022 ajantasainen suunnitelma oli noin 34 prosentilla asiakkaista.

1.3 Kaupungin/kuntakokeilun ja TE-toimiston yhteistyö

Kuntakokeilua koskevan lain mukaan kokeilun alueen TE-toimiston ja kokeilun alueen kuntien on perustettava tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyöelin, joka sovittaa yhteen ja seuraa alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta. Lakisääteisen yhteistyöelimen lisäksi kuntakokeilulla on yhteistyöverkostoja TE-toimiston kanssa. Liitteenä kuva yhteistyöverkostoista.

Kuntakokeilu vastaa henkilöstönsä perehdyttämisestä. TE-toimisto tarjoaa perehdytysaineistoa digialustoilla (TE-akatemia ja KEHA-keskuksen perehdytysaineisto). URA-järjestelmän käyttöön perehdyttämisessä apuna on TE-taustainen kouluttaja-opastajaverkosto. Perehdytyksiä ja koulutuksia järjestetään jatkuvasti. Perehdyttämisaineiston materiaalia on yli 100 tuntia.

Työkykyjohtamista ja työsuojelua hoidetaan yhteistyössä TE-toimiston ja ELY-keskuksen kanssa. Haasteita työkykyjohtamiseen ja työsuojeluun tuo se, että mukana on kolme organisaatiota (Vantaan ja Keravan kaupungit ja Uudenmaan TE-toimisto) omine työkuultuureineen ja johtamiskäytäntöineen. Toimintatapojen ja -mallien sekavuus, moninaisuus ja päällekkäisyys ovat tuoneet haasteita. Toimintamallit kaipaavat uudistamista ja yhtenäistämistä. Työsuojeluasioita varten perustettiin syksyllä 2021 työsuojeluallianssi, joka kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Työsuojeluallianssi ei ole lakisääteinen elin, eikä lain tarkoittama työsuojelutoimikunta, vaan kuntakokeilun osapuolten yhteistyö- ja tiedonvaihdon foorumi. Jokaisella työnantajalla on lakiin perustuva työsuojelutoimikunta.

AVI on tehnyt työsuojelutarkastuksen liittyen psykososiaaliseen kuormitukseen. Kaupunki on saanut KEVA:lta rahoitusta työsuojeluhankkeeseen.

Hallitus on linjannut, että työllisyyspalvelut siirtyvät kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alussa. TE-2024 –valmistelussa syntyy uusi, pysyvä työllisyyden edistämisen kuntapohjainen ratkaisu, joka on eri palveluita yhteensovittava kokonaisuus, joka tähtää työn kysynnän ja tarjonnan parempaan kohtaamiseen. Kaupunki esitteli liitteenä olevan aineiston pohjalta TE2024 valmistelun etenemistä ja aikataulua Vantaalla ja Keravalla.

1.4 Aktivointisuunnitelmat

1.4.1 Kannanotot

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti aktivointisuunnitelmien sisällön osalta huomiota kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001, KUTY-laki) 9 §:n 1 momentin sisältöön.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen osalta huomiota KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 2 ja 3 momenttien säännöksiin, koska kahteen tarkistettuun suunnitelmaan oli kirjattu asiakkaan toteutettavaksi muitakin tehtäviä (omaehtoinen työpaikkojen hakeminen, osallistuminen rekrytointitilaisuuksiin, hakeutuminen työnhakuvalmennukseen) kuin hakeutuminen kuntouttavaan työtoimintaan.

1.4.2 Tarkastushavainnot

Kaupunki toimitti 38 ajalla 21.–31.3.2022 tehtyä aktivointisuunnitelmaa, joista tarkastettiin 13 Vantaalla asuville tehtyä aktivointisuunnitelmaa, joihin sisältyi kuntouttava työtoiminta.

Suurin osa tarkastetuista suunnitelmista ei sisältynyt kaikkia KUTY-lain 9 §:n 1 momenteissa edellytettyjä asioita.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa joissain kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa ratkaisuissa on katsottu aktivointisuunnitelman perusteella jääneen epäselväksi, onko kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan ollut perusteltua kantelijan tilanteen ja palvelutarpeen näkökulmasta. Epäselvyys on johtunut siitä, että aktivointisuunnitelmiin on kuntouttavan työtoiminnan lisäksi sisällytetty työvoimapalveluja/omaehtoinen työn hakeminen, mikä viittaa siihen, ettei kantelijalla olisi ollut sellaisia elämänhallinnan ongelmia, ettei hän olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin työvoimapalveluihin.

1.5 Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen

1.5.1 Kannanotto

KUTY-lain 13 §:n 2 momentin mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Tämä ei kuitenkaan koske kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä annettavaa tukea ja ohjausta.

Yritykset eli elinkeinonharjoittajat ovat oikeudelliselta muodoltaan erilaisia. Yritys voi olla yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yhtiömuotoinen oikeushenkilö (osakeyhtiö, osuuskunta, avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö). Elinkeinoharjoittajana eli yrityksenä voi toimia myös jokin muu oikeushenkilö ja esimerkiksi yhdistys, säätiö tai julkinen liikelaitos voivat harjoittaa yritystoimintaa.

Yksi palveluntuottajista toteuttaa yhdistyksen verkkosivujen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa lounaskahvilassa, joka on kaikille avoin kahvila.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei ollut selvää, millaisia palveluja palveluntuottaja tarjoaa ja mitä tehtäviä kuntouttavassa työtoiminnassa olevat tekevät lounaskahvilassa (esimerkiksi mikä osuus työtoiminnasta on aidossa työympäristössä toteutettavaa ja mitä muuta työtoimintaan sisältyy).

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota KUTY-lain 13 §:n 2 momenttiin. Jos kuntouttavassa työtoiminnassa olevat osallistuvat tehtäviin, jotka ovat elinkeinotoiminnaksi luettavia, voi syntyä tilanteita, jossa työtoiminta on lähellä tavanomaista työskentelyä.

1.5.2 Tarkastushavainnot

Kuntouttava työtoiminta jaetaan kolmeen osa-alueeseen: integroitu, työelämälähtöinen ja osallisuutta vahvistava. Suurin osa kuntouttavasta työtoiminnasta on kaupungin järjestämää. Työtoimintaa järjestetään Reeli-, Koutsi- ja Luxi -valmennustaloissa, nuorisopalveluiden työpajoissa, integroituna palveluna ja etäkuntoutuksena. Kaupunki ostaa yksilö-/ryhmämuotoista kuntouttavaa työtoimintaa seitsemältä palveluntuottajalta. Lisäksi kaupunki ostaa kieli- ja ICT-ryhmiä maahanmuuttajille Vantaan aikuisopistolta. Eniten osallistujia on valmennustaloissa. Pääosa asiakkaista ohjautuu työtoimintaan TYP-palvelun ja muiden monialaisten palveluiden kautta.

Ostopalveluiden hankinta on kilpailutettu yhdessä Vantaan hankinnan kanssa kaupungin ohjeiden mukaisesti ajalle 2019–2021 + max. 2 optiovuotta vuosi kerrallaan. Kaupunki asettaa minimivaatimukset palveluntuottajille: mm. talous, eläkevakuutusmaksut ja luottotiedot tulee olla kunnossa sekä ympäristönäkökohdat huomioida. Kaupunki ohjaa ja valvoo palveluntuottajien toimintaa mm. järjestämällä tapaamisia sekä seuraamalla asiakaspalautetta ja asiakaskokemuksia.

Kaupunki on tehnyt sopimukset seitsemän palveluntuottajan kanssa. Kaupunki toimitti seuraavien viiden palveluntuottajan kanssa tekemänsä sopimukset: Alvi ry, Espoon Diakonissäätiöltä, Elämänlaatu ry, Helsingin ja Uudenmaan näkövammaiset ry sekä Vantaan A-kilta.

Sote-uudistuksen myötä vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille.

1.6 Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu

1.6.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota hallintolain 44 §:n 1 momentin 1 kohtaan, koska omaehtoisen koulutuksen tukemista koskevissa ratkaisuissa ei ole mainittu päätöksen tehnyttä viranomaista. Kuntakokeilu ei ole hallintolaissa tarkoitettu viranomaisen. Ratkaisut kuntakokeilussa tekee kokeilussa mukana oleva kunta.

1.6.2 Tarkastushavainnot

Kaupunki toimitti kolme ajalla 1.1.–31.3.2022 tehtyä kielteistä ratkaisua työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta. Yhdessä ratkaisussa ratkaisun tekijänä mainitaan Vantaan ja Keravan työllisyyspalvelut ja kahdessa Vantaan ja Keravan kuntakokeilu.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan ratkaisuun olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Kahdessa ratkaisussa todetaan, että ratkaisuun ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Yhdessä ratkaisussa todetaan, että siitä ei saa valittaa, mutta ratkaisussa ei mainita, että siihen ei myöskään saa vaatia oikaisua. Em. ratkaisussa ei viitata sovellettujen säännösten osalta kuntakokeilulakiin ja siinä todetaan, että työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun ei saa hakea muutosta, vaikka kyseessä on kunnan ratkaisu.

1.7 Palkkatukipäätökset

1.7.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota hallintolain 44 §:n 1 momentin 1 kohtaan, koska palkkatukipäätöksissä ei ole mainittu päätöksen tehnyttä viranomaista. Kuntakokeilu ei ole hallintolaissa tarkoitettu viranomaisen. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että kahdessa päätöksessä sanalliset perustelut olivat puutteelliset.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota hallintolain 45 §:n 1 momenttiin, koska yhdestä päätöksestä sovelletut säännökset puuttuivat kokonaan ja kolmen päätöksen perusteluissa ei ollut mainittu riittävällä tarkkuudella sovellettuja säännöksiä.

1.7.2 Tarkastushavainnot

Kaupunki toimitti 26 ajalla 1.1.–31.3.2022 tehtyä kielteistä palkkatukipäätöstä. Päätöksissä todetaan, että kuntakokeilu ei myönnä palkkatukea tuella palkattavan henkilön tehtäviin. Lisäksi kolmessa päätöksessä todetaan, että ”Vantaan-Keravan kuntakokeilu voi myöntää...”

Yhdestä palkkatukipäätöksestä puuttui kokonaan sovelletut säännökset, yhdessä päätöksessä oli mainittu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luku, mutta ei sovellettua pykälää, kahdessa päätöksessä oli voinut olla pykälän ja momentin lisäksi momentin 3 kohta (JTYPL 7 luku 3 § 2 mom. 3 kohta).

Kahdessa päätöksessä sanalliset perustelut olivat puutteelliset, koska niistä ei käynyt ilmi, miksi palkkatuen myöntämistä ei pidetty ko. henkilön kohdalla tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllistymistä.

2 TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies saattoi edellä kohdassa 1 esitetyt kannanotot ja tarkastushavainnot Vantaan kaupungin työllisyyspalvelujen tietoon. Tässä tarkoituksessa tarkastuspöytäkirja lähetetään työllisyyspalveluille.

Tarkastuspöytäkirja lähetetään tiedoksi myös Vantaan kaupungille.

Liitteet:

Liite 1. Saadut asiakirjat (ei tallennettu asianhallintajärjestelmään)

Liite 2. Työllisyyspalvelujen tarkastuksella esittämä aineisto
