Vantaan kaupunki Asiantuntijalausunto

15.9.2020

VANTAAN KAUPUNGIN VASTAUS TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNAN KUULEMISPYYNTÖÖN KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ 87/2020 vp TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA.

Vantaan kaupunki kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä kokeilulain sisällöstä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Lausunnon tausta:
Vantaan ja Keravan kaupungit ovat hakeneet pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaiseen työllisyyden kuntakokeiluun. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvisti 5.12. 2019 kokeilualueen kuntien valinnan kokeilun jatkovalmisteluun. Kaupungit ovat käynnistäneet kokeilun valmistelun yhtenäisillä päätöksillä.

Pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste vähintään 75 prosenttiin ja työllisten määrän lisääminen vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä. Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä vahvistetaan.

YLEISTÄ TYÖLLISYYDEN KUNTAKOKEILUSTA
Vantaan kaupunki pitää erittäin tärkeänä kuntien roolin lisäämistä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäjänä. Kokeilu mahdollistaa kaupungin mittavan palvelutuotannon yhteensovittamisen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kanssa. Näin työllisyyden kuntakokeilu tarjoaa mahdollisuuden tarjota työttömille työnhakija-asiakkaille nykyistä sujuvammin erilaisia koulutus-, kotoutumis-, sosiaali- ja terveys-, sekä työllisyyspalveluja yhdistäviä palvelukokonaisuuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden tilanteen edistämiseksi. Omien palveluidensa lisäksi kaupunki myös tuntee hyvin oman alueensa elinkeinosektorin, koulutuksenjärjestäjät sekä palveluntuottajat.

Vantaan ja Keravan työllisyyden kuntakokeilun toteuttamisen lähtökohtana on:
- työnhakijoiden yksilöllinen kohtaaminen,
- työnhaun vahvaan alkuun panostaminen,
- laaja-alainen palveluntarpeen arviointi ja tehostettu palveluohjaus
    - kunnan muihin palveluihin,
    - muiden viranomaisten palveluihin,
    - monialaisiin palveluihin

Laki mahdollistaa kunnille toimivallan työllisyydenhoitoon kokeilulaissa määritellyn asiakaskohderyhmän osalta sekä pääsyn TE-hallinnon asiakastietojärjestelmään URA:an. Lakiehdotusta voidaan pitää pääosin hyvänä. Kuitenkin rajattu mahdollisuus hyödyntää URA:n asiakastietoa (rajattu kokeiluun osallistuvien kaupunkien asiakkaisiin) rajoittaa merkittävästi kokeilualueiden mahdollisuuksia palvella asiakkaita pääkaupunkiseudulla ja Uudenmaan yhtenäisellä työssäkäyntialueella. Rajaus perustuu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulain 13 luvun 2 §:ään, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjiä ovat työ- ja elinkeinotoimisto ja KEHA-keskus. Kokeilualue olisi tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittelijä, joka käsittelee TE-toimistojen henkilötietojärjestelmään tallennettuja tietoja kokeilulain nojalla. Tälle rajaukselle ei ole perusteita, koska kaupunkien URA:a käyttäville työntekijöille perustetaan määräaikainen virkasuhde kokeilun ajaksi ja URA:a käyttävät viranhaltijat työskentelevät virkavastuulla hyödyntäessään asiakastietoa.

Vantaan kaupunki Asiantuntijalausunto

15.9.2020

Lakiesityksen yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteissa kokeilu esitellään määräaikaisena ja varsin lyhytaikaisena hankkeena, jolla voi olla iso merkitys sille, miten kokeilut nähdään laajemmin. Kokeilun toteutuksessa on selkeämmin tuotava esiin, mihin kokeilulla pyritään työllisyydenhoidossa pitkällä aikavälillä. Kokeilun tavoitteisiin tulisi lisätä pitkän aikavälin suunnitelma työllisyyspalvelujen laajemmasta palvelurakenneuudistuksesta. Kaikissa skenaarioissa kunnan roolia palveluiden järjestäjänä on hallitusohjelman mukaisesti vahvistettu eri tavoin.

Työnantaja- ja yrityspalveluista lakiluonnoksessa (yleiset perustelu 4.1 kohta keskeiset ehdotukset) kerrotaan tehtävistä, jotka siirretään kokeilualueelle. Luonnoksessa todetaan, etteivät kokeilualueet palvelisi yritysasiakkailta muutoin kuin vastaanottamalla työpaikkailmoituksia. Kokeilualueet eivät muutoin hoitaisi julkisessa työvoima- ja yrityspalvelulaissa tarkoitettuja tehtäviä eivätkä käyttäisi työ- ja elinkeinotoimistosta saamiaan henkilöstövoimavaroja tai rahoitusta yrityspalveluihin. Kokeilualue voisi kuitenkin yleisen toimialansa nojalla ja omalla rahoituksellaan tuottaa palveluja yritysasiakkaille. Yrityspalvelut siis rajattaisiin kunnilta pois. Tämä rajoittaa tarpeettomasti kokeilualueiden mahdollisuuksia kehittää laaja-alaisesti työvoimapalveluita. Yritysasiakkaiden näkökulmasta kokeilulakiin perustuva järjestely luo sekavuutta, koska teemoittain heitä palvellaan eri tahoilla, TE-palveluissa, ELY- keskuksessa tai kokeilualueilla. Syntyvä tilanne ei ole yritysasiakastyön näkökulmasta selkeä, eikä edistä yhdenvertaista palvelujen saatavuutta.

Kokeilun aikana henkilöstöresurssin suhdetta palvelujen kysyntään on tarkennettava määräajoin, jotta lakiuudistus ei vaaranna työnhakijoiden lakisääteisen palvelun toteutumista. Siirtyvää henkilöstöä ei tulisi esittää määrältään täysin kiinteänä ja vakioituna lukuna, vaan esitykseen tulee kirjata nykyistä selkeämmin tarve tarkastella henkilöresurssia määräajoin suhteessa palvelutason säilymiseen sekä kokeilualueen ja paikallisen TE-toimiston asiakasmäärien lisääntymiseen. Resurssiasiassa on myös huomattava, että kokeilujen käynnistyessä kohderyhmään kuuluva asiakas kuuluu kokeilun kohderyhmään koko kokeilun toimeenpanon ajan, vaikka tämän työnhaun status tai etuusmuoto muuttuisi. Kokeilujen kohderyhmään kohdistuu siten erilainen kasvudynamiikka kuin TE-toimiston vastuulla olevaan asiakasryhmään. Asiakasmäärän kasvulle ei ole voitu esittää etukäteen arviota, ja kasvava asiakasmäärä tulee oletettavasti antamaan aihetta resurssien tarkistamiseen kokeilun toimeenpanon aikana.

Vantaan ja Keravan kokeilualueella vieraskieliset muodostavat noin puolet kokeilualueen asiakkaista. Tätä näkökulmaa näkyy kokeilulaissa harmillisen vähän, erityisesti kun vieraskielisten työllisyys on yhteiskunnallisesti oleellinen kysymys ja haaste. Vieraskielisten työttömyys on nuorten työttömyyden ohella noussut oleellisella tavalla koronatilanteen aiheuttamien viime aikojen työmarkkinamuutosten vuoksi. Vieraskielisten tavoitteellinen ja tuloksellinen palvelu vaatii suhteessa enemmän resursseja kuin kantaväestön palvelu. Näkemyksemme mukaan eri resurssilaskelmissa ei ole otettu tarpeellisella tavalla huomioon

Kokeilulain arviointikriteerejä on tarkistettava kokeilun aikana tarvittaessa, koska koronatilanteen seurauksena työmarkkinatilanne on muuttunut äkillisesti ja asiakkaiden työn saanti on vaikeutunut oleellisesti.

On ilmeistä, että kokeiluissa on jo kokeilun aikana mittavasta palvelurakenteen uudistuksesta, jolla on suora ja välitön vaikutus suureen osaan maan työttömistä työnhakijoista sekä heidän palveluihinsa. Kokeilujen toimeenpanon sujuva käynnistyminen ja työnhakija-asiakkaiden oikeuksien toteutumisen turvaaminen muutoksen yhteydessä edellyttää tiivistä yhteisvalmistelua kokeilualueiden ja TE-hallinnon kesken.

Valmistelun tässä vaiheessa näyttää siltä, että TE- henkilöstön siirtäminen kokeilualueille on mahdollinen vasta 18.12.2020, jolloin kokeilualueilla ei voida taata riittävää yhteistä valmisteluaikaa, eikä riittävää perehdyttämistä. Tilanne vaarantaa oikea-aikaisen ja riittävän tuen antamisen henkilöstölle, jolla varmistettaisiin laadukas, asiakaslähtöinen palvelu heti kokeilun alkaessa. Riittävän pitkällä siirtymäajalla taattaisiin myös, että kokeilujen tehokas ja työllisyysvaikutuksia tuottava toiminta-aika olisi mahdollisimman pitkä.

Vastuutehtävien ja henkilöstön siirto on varsinkin suurilla kokeilualueilla merkittävä ponnistus, ja tähän on varattava riittävästi aikaa ja resursseja, jotta lakisääteisten palveluiden saatavuus ei ainakaan merkittävästi heikkenisi siirtymävaiheessa. Kokeilujen onnistuneen käynnistymisen keskeisenä edellytyksenä on lisäksi kuntien ja TE-henkilöstön riittävä sekä oikea-aikainen perehdytys, mihin on varattava riittävästi tukea ja asiantuntemusta.

HUOMIOT LAINKOHDITTAIN

2 § Määritelmät ja 4 § Kokeilualueen asiakkaat

Koronan vuoksi työmarkkinatilanne on muuttunut epävakaaksi. Vantaan ja Keravan kokeilualueen asiakasmäärä ja erityisesti lomautettujen osuus on kasvanut merkittävästi. Tällä hetkellä on mahdotonta arvioida, kuinka suuri lomautettujen määrä tulee olemaan kokeilun alkaessa. Lomautettujen ryhmän koko on kuitenkin niin suuri, että se vaikuttaa kokeilualueen palvelumallin muotoiluun ja palvelutarjontaan.

5 § Asiakkaan siirtäminen kokeilualueelle

Vantaa-Kerava kokeilu tulee panostamaan ns. vahvaan alkuun, eli työnhakija kohdataan heti työnhaun alkuvaiheessa riittävällä tavalla. Tämä on oleellinen osa työttömyysjaksojen lyhentämisessä ja oikean palvelupolun löytämisessä asiakkaille.

Kokeilulaissa määritetään, että asiakas siirtyy kokeilualueelle TE-toimiston kautta. Tämä tarkoittaa, että työnhaun aloittaminen ja siinä neuvominen tapahtuisi TE-toimistossa, pl. kokeilualueen asiakkaana jo olleet asiakkaat, jotka aloittavat työnhaun uudelleen. Kokeilulain mukaisella toimintatavalla voi pahimmillaan mennä viikkoja työnhakijaksi ilmoittautumisesta, ennen kuin työnhakija on siirretty kokeilualueelle. Tämä aiheuttaa ongelmia erityisesti työnhaun aloittamisen neuvonnassa ja vahvan alun toteuttamisessa.

Erityisesti vieraskieliset, jotka ovat olennainen osa kokeilun kohderyhmää, tarvitsevat neuvoja ja apua työnhaun aloituksessa ja kokeilualueella tulisi olla vahva rooli. Kokeilulaki tällaisenaan aiheuttaa päällekkäistä työtä ja asiakkaiden näkökulmasta erikoisia vastuunjakotilanteita TE-toimiston ja kokeilualueen välillä, erityisesti työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1 §:n mukaisten tieto- ja neuvontapalveluiden järjestämisessä ja tarjoamisessa.

9 § Kokeilualueen toimivalta etuuksien myöntämisessä ja 10 § Kokeilualueen muut tehtävät

Työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen on oleellinen osa TE-toimiston virkailijoiden tehtävää. Kokeilulaissa osa työvoimapoliittisista lausunnoista siirtyisi kokeilualueen annettavaksi, osan jäädessä TE-toimiston tehtäväksi. Tämä aiheuttaa päällekkäistä työtä TE-toimistojen ja kokeilualueiden välillä ja voi myös hidastaa asiakasprosesseja. Lain yhtenä tarkoituksena on kuntien näkökulmasta vähentää päällekkäistä byrokraattista työtä. Tämä

tavoite ei tule toteutumaan, koska lakiesityksessä kuntien lausunnon antamisen mahdollisuudet ovat puutteelliset.

Kokeilulaissa ei ole tarpeellisella tavalla huomioitu kaksinapaisen lausunnonannon vaikutuksia käytännön asiakaspalvelutyöhön ja miten se näyttäytyy työnhakija-asiakkaalle. Käytännössä kokeilulaki lisää työskentelyvaiheita asiakasprosesseihin, esim. tilanteissa, joissa kokeilualue ei itse voi tehdä lausuntoa, tehtävä siirtyy TE-toimistolle, joka ottaa asian tehtäväkseen. TE-toimisto voi kuitenkin joutua pyytämään lisäselvityksiä kokeilualueelta, jolloin lausuntoprosessissa kuluu turhaa aikaa ja työpanosta.

Kokeilulain mukainen toiminta, edellyttää TE- palveluiden ja kokeilualueilta tiivistä yhteistyötä, jotta asiakkaiden oikeusturva esimerkiksi tärkeissä työttömyysturvapäätöksissä voidaan turvata. Tämä korostuu erityisesti asiakkaiden alkupalvelujen järjestämisessä, joissa yhteistyön TE- hallinnon ja kokeilualueiden kesken tulisi olla saumatonta.

Kokeilun arvioinnissa on voitava arvioida myös TE- hallinnon ja kokeilualueiden yhteistoiminnan laatua, työnjaon tarkoituksenmukaisuutta ja toteuttamisen rajoituksia, jotta voidaan saada kokemuksia tulevien rakennemuutosratkaisujen perustaksi.

Kokeilua säätelevässä lainsäädännössä kokeilualueelle tulee turvata mahdollisuus tehdä yhteistyötä työllisyyspalvelujen tuottamiseksi myös kokeilukaupunkien kesken. Kokeilulaissa tulee antaa mahdollisuus järjestää palkkatuki- ja starttirahapäätösten ja muiden erityisosaamista vaativien tehtävien toteuttaminen keskitetysti kokeilualueiden yhteistyönä.

14 § Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän käyttö ja 19 § Vastuu asiakastietojen käsittelystä

Kokeilulakiesityksen mukaan kunnan viranhaltija voisi hoitaa kokeilulain mukaisia viranomaistehtäviä ainoastaan ”työllisyyspalvelutoimialalla” monialaisen työllistymistä edistävän yhteispalvelun (TYP) lisäksi. Tällainen näkemys kunnan ”työllisyyspalvelutoimialasta” on virheellinen ja rajoittunut, sillä TE-toimiston tehtäviin rinnastuvia työllisyyttä edistäviä palveluita tarjotaan nykyäänkin monilla kunnan toimintasektoreilla kuten esimerkiksi koulutus- ja sosiaalipalveluissa.

Kokeilun asiakaspalveluprosessien määrittelyyn vaikuttaa oleellisesti se, mitkä tahot saavat käyttöoikeudet asiakastietojärjestelmään. Kokeilulaissa määritetään käyttöoikeuksien myöntäminen tavalla, joka estää esim. sosiaali- ja terveydenhuollon toimialojen henkilöstön orgaanisen sisällyttämisen kokeilualueen palveluprosesseihin. Kokeilulaki jättää ulkopuolelleen kokeilualueen moniammatillista ja monihallinnollista palvelukokonaisuutta ja palveluita tuottavia tahoja. Kuntien sivistys- ja sosiaali- ja terveyspalvelut eivät sisälly kokeilulakiin, jolloin myöskään näitä palveluja tuottavat tahot eivät saa käyttöoikeuksia työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Tämä vaikeuttaa asiakkaan moniammatillinen palvelun joustavaa toteuttamista.

Yksi Vantaa-Kerava kokeilun keskeisimmistä tavoitteista on kehittää uudenlaisia monialaisia palvelukokonaisuuksia erityisesti paljon palvelua tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin sekä vahvistaa monialaisuutta jo asiakkuuden alkuvaiheessa. Oikeus TE-hallinnon asiakastietoihin tulisi myöntää kokeilulaissa kokeilualueiden sosiaali-, terveys- ja koulutustoimijoille, jotka toimeenpanevat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) tarkoittamaa asiakaspalveluprosessia, vaikka tehtävät eivät muodostaisi vähintään puolta käyttöoikeuden haltijan tehtävänkuvasta.

Kokeilujen asiakastyön keskeisimmät kehittämismahdollisuudet liittyvät siihen, että kokeiluun siirtyvät TE-toimiston viranomaistehtävät voidaan sovittaa mahdollisimman sujuvasti yhteen kaupungin omien työllisyyspalveluiden, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, (TYP), ohjaamoiden sekä työllisyyspalveluiden rajapintaan kytkeytyvien koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa. Onnistuneen palvelunintegraation johdosta asiakas voi keskittyä osallistumaan palvelutarvettaan vastaaviin palveluihin, ja näin vältetään tilanne, jossa TE-toimisto ja kunta tarjoavat asiakkaalle samanaikaisesti päällekkäisiä tai heikosti yhteen sopivia palveluita.

Kunnan viranhaltijat

Hallituksen esityksen 87/2020 vp. mm. 14 pykälässä käytetty ”Virkamies- termi” on valtiolla käytetty nimike ja on valtion virkamieslain mukainen. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta käytetään nimikettä viranhaltija. Kuntalaki (11 luku 87§) lähtee siitä, että kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsuhteessa kuntaan. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan kunnissa vain virkasuhteessa. Muuten palvelussuhteena on oltava työsopimussuhde. Valtaosa kunnan henkilöstöstä on tällä hetkellä työsuhteisia.

Kunnan tulisi voida itse määrittää kokeilussa tarvittavat tehtäväkokonaisuudet viroiksi tai työsuhteisiksi sen perusteella, käytetäänkö työtehtävissä todellisuudessa julkista valtaa ei, eikä pelkästään sen perusteella, että kyseessä on kokeilualueeseen kuuluva tehtävä. Kokeilun järjestämiseksi kunnassa tarvitaan myös sellaisia tehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa esim. lähiesimiestehtävät, mutta joissa olisi tarvetta esimerkiksi URA-järjestelmän oikeuksille tehtävien johtamisen takia, ilman julkisen vallan käyttöön liittyvää päätöksenteko-oikeutta. Koska tehtävässä ei todellisuudessa käytettäisi julkista valtaa, niin kyseistä tehtävää tulisi pystyä hoitamaan työsuhteessa.

17 § Valtion rahoitus kokeilualueille

Työllisyysmäärärahojen kiintiöiden määrittely ja käytön seuranta on kokeilulaissa säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tehtäväksi. Kokeilulaissa ei tuoda esille niitä erityispiirteitä, joita useampi kokeilualue samalla ELY-alueella voi aiheuttaa. Esimerkiksi Uudellamaalla on jo ennen täydennyshakua kolme kokeilualuetta. Täydennyshaun jälkeen kokeilualueiden määrä lisääntyi kahdella.

Kokeilulaki jättää eri kokeilualueiden asiakastarpeiden huomioon ottamisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen harkintaan, mikä voi pahimmassa tapauksessa johtaa kokeilualueiden eriarvoiseen kohteluun. Kokeilulaissa tulee määritellä yhtenäiset kriteerit kokeilualueiden työllisyysmäärärahojen kiintiöiden määrittelylle ja käytön seurannalla.

22 § Työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen yhteistyövelvoite

Kohdassa asetetaan työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen yhteistyövelvoite. Kokeilulaissa tulisi olla yhteistyövelvoite myös kokeilualueen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kesken, sillä tämä taho ohjaa ja seuraa kokeilualueiden työllisyysmäärärahojen kiintiöiden käyttöä ja hankkii palveluita sekä työ- ja elinkeinotoimiston että kokeilualueen käyttöön.

On tärkeää, että kokeilualueet pääsevät aidosti vaikuttamaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankkimien palveluiden suunnitteluun mahdollisimman ennakoivasti.

15.9.2020

Asiakkaiden siirrot TE-palveluista kokeilualueille kokeilulain tullessa voimaan 1.1.2021 on kokeilun kriittisin vaihe. Valmistelun aikana on tullut esille, että asiakassiirtoja ei Uudellamaalla voida TE- palvelujen toimesta toteuttaa ennen kokeilun alkamista, vaan asiakkaiden siirtäminen tapahtuisi vasta 1.1.2021. Kokeilulain tulkitaan rajoittavan asiakassiirtojen vaiheittaista toteuttamista ennen kokeilulain voimaantuloa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että vasta tämän jälkeen Vantaan ja Keravan kokeilualueella noin 20 000 asiakkaalle tehtäisiin ensin palvelutarvearvio, jotta asiakkaat voidaan ohjata vuoden 2021 alussa käynnistetyn kuntakokeilun sisällä oikean palvelun piiriin. Tämä voi viivästyttää asiakkaan palvelun käynnistymistä jopa kuukaudella. Tilanne aiheuttaa ai epävarmuutta ja voi aiheuttaa asiakkaalle jopa pelkoja palvelun jatkuvuudesta.

Kokeilualueen ja TE- palvelujen yhteistyöelimen kokoonpanosta ja yhteistyön osa-alueista voidaan antaa tarkempia säännöksiä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Yhteistyöelimen yhteistyön osa-alueisiin tulee tarvittaessa asetuksella kirjata, että kokeilun alkaessa asiakkaiden siirtyminen kokeilualueen asiakkaaksi voidaan toteuttaa esimerkiksi TE-palveluista siirtyvän henkilöstön toimesta vaiheittain asiakkaan oikeudet turvaavalla tavalla, jotta kokeilualueen asiakas voi saada tarvitsemansa palvelun viivytyksettä.

25 § Siirtymäsäännös

Työ- ja elinkeinotoimistoa tulee lisäksi velvoittaa varmistamaan, että siirtyvillä asiakkailla on ajantasaiset työllistymissuunnitelmat laadittuna ja haastattelut toteutettu määräaikojen mukaisesti. Tämä mahdollistaa asiakkaiden sujuvan palvelun siirtymävaiheessa. Työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman puuttumisen aiheuttamat ongelmat etenkin suurilla kokeilualueilla voivat olla merkittäviä ja hidastavat asiakkaiden palvelutarpeen arviointia ja palvelun laadukasta käynnistämistä kokeilualueella.

Työllisyyspalvelujen johtaja Eija Väätäinen

Susanna Taipale- Vuorinen Hankepäällikkö