

19.12.2019

EOAK/5861/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto / Notaari Riina Tuominen**

## **JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN TYÖLLISYYSPALVELUT**

Pöytäkirja

Tarkastuskohde:	Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut, Sepänkatu 4 A, Jyväskylä
Tarkastusajankohta:	21.11.2019 klo 13:00–15:30
Osallistujat EOAK:sta:	Pasi Pölönen, apulaisoikeusasiamies Päivi Pihlajisto, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riina Tuominen, notaari
Osallistujat tarkastuskohteesta:	- - -, työllisyysjohtaja - - -, kehittämispäällikkö - - -, palveluesimies, palveluohjaustiimi - - -, johtava sosiaalityöntekijä

### **1 Työllisyyspalvelujen yleisesittely**

Työllisyyspalvelut on ollut vuodesta 2015 lähtien kaupungin konsernihallinnon alaisuudessa. Työllisyyspalvelut kokee luontevana sen, että sen palvelut ovat osa elinkeino- ja työllisyyskokonaisuutta. Vuonna 2019 työllisyyspalvelujen budjetti on yhteensä 22,7 milj. euroa sisältäen työmarkkinatuen kuntaosuuden (15,7 milj. euroa), ostopalvelut (1,6 milj. euroa), Jyväskylä-lisän (1 milj. euroa) ja toiminta-avustukset (1,16 milj. euroa). Asiakkaita työllisyyspalveluilla on noin 3 300 vuodessa.

Työllisyyspalvelut jakaantuvat seuraaviin alueisiin: kehittämistehtävät, hallinto- ja tukipalvelut, työllisyyspoliittisella avustuksella rahoitettu Puusta pitkälle -hanke sekä uraohjaus-, palveluohjaus- ja monialatiimit. Keskeisinä tehtävinä ja velvoitteina vuonna 2019 ovat kuntouttava työtoiminta, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu, työttömien terveystarkastus ja terveyden edistäminen, veloitetyöllistäminen sekä työmarkkinatuen osittainen rahoitus.

Asiakkaat ohjautuvat työllisyyspalveluihin pääasiassa TE-toimiston kautta, mutta myös jonkin verran omatoimisesti tai muiden matalan kynnyksen toimintojen kautta. Työllisyyspalvelujen asiakkaita ovat ensisijaisesti työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (TYP-laki, 1369/2014) 2 §:n 2 momentissa määritellyt henkilöt eli 300 päivää työmarkkinatukea saaneet, alle 25-vuotiaat nuoret, joiden työttömyys on kestänyt yli kuusi kuukautta ja yli 25 vuotta vuoden työttömänä olleet. Kaupungin mukaan tavoitteena on aktiivisempi rooli myös niiden työttömien työllisyysenhoidossa, jotka eivät täytä TYP-palvelun asiakaskriteerejä, mutta joiden työllistymistä voidaan vauhdittaa henkilökohtaisella ohjauksella.

Työllisyyspalvelujen työ näyttäytyy suurelta osin asiakkaiden kannustamisen, palveluihin ohjaamisen ja motivaation kanssa työskentelynä. Henkilöasiakkaiden lisäksi työllisyyspalvelut tekee yhteistyötä työnantajien kanssa tarjoamalla esimerkiksi rekrytointiin ja työllistämiseen liittyviä palveluja. Yritysten ja muiden työnantajien kanssa tehdään tavoitteellista yhteistyötä alueen

elinvoiman ja työvoiman saatavuuden vahvistamiseksi. Työllisyyspalvelut tekee yhteistyössä myös oppilaitosten kanssa. Kaupungin mukaan sen tarjoamat palvelut eroavat TE-toimiston palveluista siinä, että palvelu on henkilökohtaisempaa. Tämän mahdollistaa se, että kaikille asiakkaille on nimetty oma vastuutyöntekijä. Yhdellä työntekijällä on noin 100–200 asiakasta. Vastuutyöntekijän nimeämällä pyritään madaltamaan kynnystä ottaa yhteyttä työllisyyspalveluihin.

Osana työllisyyspalveluja toimii työkyvyn arviointi -tiimi, jossa työskentelee kaksi työkyvykoordinaattoria, psykologi ja terveydenhoitaja. Tiimin tarjoamat palvelut on tarkoitettu asiakkaille, joiden työkykyä on tarpeen arvioida tai vahvistaa työllistymissuunnitelman laatimiseksi. Työkyvyn arviointiprosessi sisältää työkykykartoituksen, mahdolliset tutkimukset sekä hoidon ja kuntoutuksen suunnittelun. Tiimi voi tarpeen mukaan konsultoida terveydenhuollon erikoisasiantuntijoita tai ohjata jatkotutkimuksiin.

Kaupunki tekee työllistymistä edistävässä palveluissa yhteistyötä Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) kanssa. Kaupungilta RISE-yhteyshenkilöksi on nimetty sosiaalityöntekijä.

Jyväskylän kaupunki on hakenut työ- ja elinkeinoministeriön keväällä 2020 käynnistettävään työllisyyden kuntakokeiluun. Kokeilun kohderyhmänä ovat ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa hankealueiden TE-toimistoissa. Kokeilukunta vastaisi kokeilun kohderyhmään kuuluvien henkilöiden julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden (TE-palveluiden) tarjoamisesta. Työllisyyskokeilun tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille.

## **2 Aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen**

### 2.1 Tarkastuksella esiin nousseet seikat

Työllisyyspalvelut laatii yhdessä TE-toimiston asiantuntijoiden kanssa aktivointisuunnitelmat TE-toimiston työnvälitys ja osaamisen kehittäminen palvelulinjoilla asiakkaina oleville aktivointiehtoon piiriin kuuluville henkilöille. Aikuissosiaalityö laatii yhdessä TE-toimiston asiantuntijoiden kanssa aktivointisuunnitelmat TE-toimiston tuetun työllistymisen palvelulinjalla asiakkaina oleville yksilöllistä tukea tarvitseville henkilöille. TYP-palvelun piiriin kuuluvien asiakkaiden suunnitelmat tehdään pääosin työllisyyspalveluissa. Jos ensisijainen palvelutarve on sosiaalipalvelu, suunnitelmat on sovittu tehtäväksi aikuissosiaalityössä.

Työllisyyspalvelut ei tee kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä päätöksiä vaan sopimuksia. Työllisyyspalvelujen työntekijät eivät voi tehdä hallintopäätöksiä, koska he eivät ole virkasuhhteessa. Sopimukseen ei sisälly muutoksenhakuohjausta. Kaupunki ei pitänyt muutoksenhakuohjausta tarpeellisena, koska asiakkaat menevät mielellään kuntouttavaan työtoimintaan eikä tarvetta muutoksenhakuun näin ollen ole.

TYP-johtoryhmän kokouksessa 25.1.2019 asialistalla oli apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen ([EOAK/274/2018](#) ja [EOAK/5424/2017](#)) soveltaminen kuntouttavaan työtoimintaan ja aktivointisuunnitelmien laadintaan. Johtoryhmän pöytäkirjan mukaan johtoryhmä käsitteli asiaa edellisessä kokouksessaan 14.12.2018 ja nimesi työryhmän valmistelemaan asiaa. Työryhmään nimettiin Jyväskylän työllisyyspalvelujen johtaja, Äänekosken sosiaalityön johtaja, TE-toimiston tuetun työllistymisen palvelulinjan palveluesimies, Keuruun työllisyyspäällikkö ja TYP-palvelun palvelupäällikkö.

Johtoryhmä teki kokouksessaan 25.1.2019 seuraavan sisältöisen päätöksen: ”Aktivointisuunnitelmien laadinnat ja ohjaukset kuntouttavaan työtoimintaan toimivat eteläisen TYP-verkoston alueella hyvin, yhteisymmärryksessä ja luottaen toisiinsa. Käytännön on edelleen säilyttävä joustavana ja toteuttaa lain henkeä. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen tulee perustua sen tarkoituksenmukaisuuteen siten, että asiakkaan, kunnan ja Te-palvelujen näkemys tulee huomioon otetuksi ja suunnitelmaan kirjattua ’miksi kuntouttavaa työtoimintaa’. Kunnan ja Te-palvelujen pitää nähdä myös asiakkaan oma halu osallistua kuntouttavaan työtoimintaan tärkeänä.”

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään kaupungin omissa yksiköissä ja hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kaupunki kilpailutti viimeksi kuntouttavan työtoiminnan palvelut vuonna 2017. Nykyiset palveluntuottajat ovat tuottaneet palveluja vuodesta 2018 lähtien. Suurimpia ostopalvelujen tuottajia ovat Sovatek-säätiö, Nuorten Ystävät ry ja Honkalampi-säätiö, joilta ostettiin kuntouttavan työtoiminnan palveluja vuonna 2018 yhteensä 408 henkilölle (Sovatek 242 henkilöä). Muissa yhdistyksissä, säätiöissä, yliopiston yksiköissä, seurakunnissa ja kaupungin yksiköissä kuntouttavassa työtoiminnassa oli vuonna 2018 yhteensä 957 henkilöä.

Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on riittävästi tarjolla, joten niihin ei tarvitse jonottaa. Kaupunki tarjoaa työttömille mahdollisuuden tutustua erilaisiin kuntouttavan työtoiminnan paikkoihin, joista asiakas saa valita parhaiten itselleen sopivan. Kun asiakas saa itse valita ja vaikuttaa, hän sitoutuu palveluun paremmin eikä keskeyttämissä tule.

Kaupunki maksaa yhdistyksille ja järjestöille (pl. ostopalvelusopimukset) 20 euroa/asiakas/päivä. Kaupungin yksiköille maksetaan 10 euroa. Kaupunki on uudistanut palvelujen hankintaa ja ottanut käyttöön kannusteisiin sidotun hankintamallin. Hankinta on jaettu kahteen osaan: suuret toimijat ja pienet toimijat. Palvelukokonaisuus sisältää startin, toimintakykyä vahvistavan osuuden sekä työhön ja koulutukseen tähtäävän osuuden. Kannusteet on sisällytetty kaikkiin palvelukokonaisuuksiin. Palvelusta maksettava asiakas- ja päiväkohtainen enimmäishinta muodostuu peruspäivähinnasta ja sopimuskannusteista.

Kaupungin mukaan kannusteisiin sidottu hankintamalli, jossa palveluntuottaja saa palkkion asiakkaan etenemisestä, motivoi palveluntuottajia kohti tehokasta ja vaikuttavaa asiakasprosessia. Työllisyyspalvelun näkökulmasta olennaista hankintatavassa on jatkuva vuoropuhelu palveluntuottajien kanssa. Kaupungin ja palveluntuottajien yhteiskäytössä on Wilma-järjestelmä, jota kautta lähetteet ja sopimukset kulkevat. Järjestelmän kautta myös raportoidaan (väliarvioinnit, loppuarvioinnit, osaamistodistusten todentaminen, reaaliaikainen viestintä). Kannusteisiin sidottujen hankintojen seuranta on kaupungille aikaisempiin malleihin verrattuna jonkin verran työläämpää. Kaupunki esitteli tilastoaineistoa kannustejärjestelmän toimivuudesta.

Kaupungin kokemuksen mukaan ostopalveluna toteutettu kuntouttava työtoiminta on hyvin järjestettyä ja asiakkaat saavat hyvää palvelua. Kaupungin puolelta käydään säännöllisesti katso-massa toiminnan järjestämistä. Nuorten Ystävät ry:llä ja Honkalampi-säätiöllä on kuntouttavan työtoiminnan työpajoja. Esimerkiksi Honkalampi-säätiöltä kuntouttavaan työtoimintaan osallistunut saa PAIKKO-osaamistodistuksen, jossa on tiedot valmennuksessa havaituista ja osoite-tuista tiedoista ja taidoista ammatillisten opintojen tutkintovaatimusten mukaisesti. Kaupungin mukaan Sovatekin työvalmennuspalveluissa on sekä työsuhteisia (tuella palkattuja) että ei-työ-suhteisia (kuntouttava työtoiminta, työkokeilu). Muiden kuin kuntouttavassa työtoiminnassa ole-vien määrä on vähentynyt. Sovatekin tuotantoon kuuluvat seuraavat osiot: kierrätyskauppa, ompelimo, kirjansitomato ja laatikkovalmistus, graafiset media- ja kopiopalvelut, autopesu, pyöräkir-pis, kokoonpano, kilpikaiverrus ja kiinteistötoimi. Sovatekin verkkosivujen mukaan sillä on asi-akkaina myös yrityksiä. Kaupungin mukaan yrityksille alihankintatöitä tekevät ne työvalmennuk-seen osallistuvat, jotka ovat työsuhteessa.

## 2.2 Kannanotto

### Aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien sisältö

Oikeusasiamiehen kanslia pyysi ennen tarkastusta TE-toimistoa toimittamaan jäljennökset niistä ajalla 13.–24.5.2019 Keski-Suomen eteläisessä TYP-palvelussa tehdyistä monialaisista työllistymissuunnitelmista, joissa suunnitelmaan sisältyy kuntouttava työtoiminta. Oikeusasiamiehen kanslia pyysi Jyväskylän kaupunkia toimittamaan jäljennökset niistä Jyväskylän kaupungin ajalla 14.–25.10.2019 tekemistä kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevista päätöksistä, joissa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva on päätöstä tehtäessä ollut asiakkaana Keski-Suomen eteläisessä TYP-palvelussa. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslia pyysi Jyväskylän kaupunkia toimittamaan jäljennökset kaupungin ulkopuolisen toimijan kanssa tekemistä kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevista sopimuksista.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (KUTY-laki, 189/2001) 3 luvun 8 §:ssä on säännökset aktivointisuunnitelman sisällöstä. 8 §:n 1 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaan merkitään:

- 1) henkilön koulutusta ja työuraa koskevat tiedot;
- 2) arvio aikaisempien julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta;
- 3) arvio aikaisempien työllistymissuunnitelmien ja kunnan tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta; sekä
- 4) toimenpiteet, jotka voivat olla työtarjouksia, muita julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

KUTY-lain 3 luvun 9 §:ssä on säännökset kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmassa ja monialaisessa työllistymissuunnitelmassa. Jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, on siitä 9 §:n 1 momentin mukaan kirjattava suunnitelmaan ainakin seuraavat asiat:

- 1) kuntouttavan työtoiminnan kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka;
- 2) kuntouttavan työtoiminnan päivittäinen ja viikoittainen kesto;
- 3) kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta ja pituus;
- 4) henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut; sekä
- 5) ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta.

TE-toimisto toimitti jäljennökset 36 monialaisesta työllistymissuunnitelmasta. Toimitetut suunnitelmat eivät sisältäneet kaikkia niitä asioita, joita suunnitelmiin tulisi sisällyttää KUTY-lain säännösten mukaan. Tarkastetuista suunnitelmista puuttui erityisesti seuraavia tietoja:

- kuntouttavan työtoiminnan kuvaus
- järjestämispaikka
- päivittäinen ja viikoittainen kesto
- toteutusjakso ja
- ajankohta, jolloin työtoiminnan vaikutuksia arvioidaan.

Jyväskylän kaupungilta saadun aineiston mukaan monialaisista työllistymissuunnitelmista puuttuvia KUTY-lain 3 luvun 9 §:n 1 momentissa säädettyjä asioita on kirjattu kaupungin tekemiin sopimuksiin kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä.

Koska sopimuksiin kirjatut asiat olisi tullut KUTY-lain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan kirjata aktivointisuunnitelmaan / monialaiseen työllistymissuunnitelmaan, apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei suunnitelmia ole tehty KUTY-lain edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelujen huomiota aktivointisuunnitelman / monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä koskeviin KUTY-lain säännöksiin.

### Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskeva päätöksenteko

KUTY-lain 1 luvun 4 §:ssä on säännös KUTY-lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, sovelletaan, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, sosiaalihuoltolaissa sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 luvun 45 §:ssä on säännökset sosiaalihuoltoa koskevasta päätöksenteosta ja toimeenpanosta. 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain 6 luvun 50 §:ssä on säännös oikaisuvaatimuksesta. Säännöksen mukaan edellä 45 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Hallintolain 7 luvun 46 §:ssä on säännös oikaisuvaatimusohjeesta. Säännöksen mukaan jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta. 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava: 1) valitusviranomainen; 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut on toiminut kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain, sosiaalihuoltolain ja hallintolain säännösten vastaisesti, kun se ei ole tehnyt kirjallista, oikaisuvaatimusohjeen sisältävää päätöstä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Apulaisoikeusasiamies pyytää Jyväskylän kaupunkia ilmoittamaan 30.6.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa.

### Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen

Oikeusasiamiehelle on tullut vuosina 2017–2019 eri puolilta maata useita kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevaa kantelua. Oikeusasiamiehelle on tullut myös joitakin kanteluja, jossa on arvosteltu sitä, että kuntouttavana työtoimintana teetetään yritysten alihankintatöitä, joista tulisi maksaa palkkaa. Antamissaan ratkaisuissa apulaisoikeusasiamies on todennut, että pelkästään se, ettei sopivia julkisia työvoimapalveluita ole tarjolla, ei ole riittävä peruste päätyä ohjaamaan asiakas kuntouttavaan työtoimintaan. Myöskään pelkästään se seikka, että työttömyys tai työmarkkinatuen maksaminen on jatkunut pitkään, ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia.

Edellä todetun vuoksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota asiakkaan palvelutarpeiden arviointia ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista koskevaan KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta, jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakyvynsä vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota kuntouttavan työtoiminnan rajoituksia koskevaan KUTY-lain 4

luvun 14 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla ei saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä.

Apulaisoikeusasiamies piti hyvänä sitä, että kaupungin työllisyyspalvelut kiinnittää huomiota kuntouttavan työtoimintaan laatuun ja on tässä tarkoituksessa kehittänyt kuntouttavan työtoiminnan hankintamallia.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Päivi Pihlajisto  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Riina Tuominen  
notaari