

Vantaan kaupungin lausunto arviomuistiosta työvoimapalveluiden kehittämistarpeista kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen yhteydessä

VD/8455/00.04.03/2025

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 18.12.2025 päivätyssä lausuntopyynnössään VN/37864/2025 lausunnonantajia antamaan lausuntonsa vastaamalla alla mainittuihin kysymyksiin.

Vantaan kaupunki kiittää Työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto arviomuistiosta työvoimapalveluiden kehittämistarpeista kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen yhteydessä.

Näkemykset uravalmennuksen räätälöintiä koskevista ehdotuksista

Vantaan kaupungin lausunto:

Työvoimapalveluiden uravalmennuksen sisällöistä ei säädetä tarkemmin eikä toimeenpanoa varten ole laadittu tiettyä palvelukuvausta, jonka mukaisena uravalmennus pitäisi toteuttaa. Työvoimaviranomaisella on siten monipuoliset mahdollisuudet räätälöidä valmennusta asiakkaiden tarpeisiin.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan valmennuspalveluiden löyhä määrittely lainsäädännössä mahdollistaa innovatiivisen palvelutuotannon kehittämisen ilman liiallisia rajoittavia määritelmiä. Vantaan kaupunki pitää sitä hyvänä, koska palveluita voidaan kehittää asiakkaisten tarpeiden mukaisesti. Nyt uudet työvoimaviranomaiset ovat toimineet vasta vuoden ajan, eikä uusia palveluita ole kaikilta osin vielä pystytty kokeilemaan. Palveluita on pyritty turvaamaan tässä vaiheessa valtiolta kunnille liikkeenluovutuksella vastaanotettujen ostopalvelusopimusten avulla. Työvoimaviranomaiset kehittävät palveluita mm. uusien valmennuspalveluhankintojen kautta. Vantaan kaupungin tarkoituksena on kehittää valmennuskokonaisuus, joka vastaa työnhaku- ja uravalmennuksen tarpeisiin huomioiden eri kohderyhmien erityistarpeet. Yksittäisissä työvoimakoulutushankinnoissa edellytämme, että koulutukseen sisällytetään esimerkiksi työnhakuun ja uravalmennukseen liittyviä elementtejä, jotta varmistetaan asiakkaan työllistyminen valmennuksen jälkeen.

Kuntouttavan työtoiminnan volyymi on ollut suuri ja palvelu on erittäin merkittävä osa pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelupolkuja. Keskeistä sen kannalta, täyttävätkö uudet palvelut asiakkaiden palvelutarpeet, on palveluiden sisällön ja laadun lisäksi myös se, kuinka paljon resursseja palveluihin on käytettävissä. Mikäli kuntouttava työtoiminta lakkautetaan säästötoimenpiteenä ilman lisäresursointia uusille palveluille, on todennäköistä, että aiempaa pienempi osa asiakkaista saa jatkossa palveluita. Palveluvalikoimaa tulisikin kehittää siten, että kehitetään palveluille myös rahoitusta, jotta asiakkaiden palvelutarpeisiin voidaan vastata.

Kuntouttava työtoiminta on ollut tuloksekkainta osana etenkin mielenterveys- tai päihdeongelmasta kärsivien asiakkaiden palvelupolkuja. Kuntouttava työtoiminta on tällöin voinut

tarjota vertaisryhmän ja säännöllisen ympäristön, jossa asiakkaan motivaatio ja elämänhallinta vahvistuu riittävästi, jolloin hän voi jatkaa esimerkiksi opintoihin. Tämän tyyppistä tukea olisi mahdollista tarjota esimerkiksi ryhmätoimintana toteutettavana uravalmennuksena, jonka tavoitteena on työelämävalmiuksien kehittäminen.

Kun tällaista toimintaa kehitetään ostopalveluna, nousee esiin myös tarve sosiaaliohjauksen liittämiseksi palveluun. Nykyisellään hyvinvointialueella ei ole erityisiä kannustimia eikä resursseja tarjota sosiaaliohjausta työvoimapalvelujen yhteydessä enempää, kuin mitä laki velvoittaa. Lainsäädännön ja rahoituksen avulla tulisikin varmistaa sujuva yhteistyö hyvinvointialueen kanssa. Valmennusten kulukorvaukset tulisi yhtenäistää siten, että asiakas voi saada kulukorvauksen yhtä lailla eri valmennuksista – toisin sanoen myös työhönvalmennuksesta tulisi voida saada kulukorvausta. Tällöin asiakkaalle ei muodostuisi tarpeetonta kannustinta hakeutua eri valmennukseen, kuin mikä hänen tilannettaan parhaiten palvelee. Kuntouttavassa työtoiminnassa on voinut myös saada kulukorvauksen lisäksi erillisen matkakorvauksen, mikä on ollut asiakkaille merkittävä kannustin. Myös matkakorvauksella voitaisiin kannustaa asiakkaita palveluihin, kuitenkin niin, että eri palveluiden kannustimissa ei ole tarpeettomia eroja.

Näkemykset työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistamista koskevista ehdotuksista

Vantaan kaupungin lausunto:

Työhönvalmennuksen menetelmistä ei työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetä tarkemmin. Koska laatuperusteisen työhönvalmennuksen vaikuttavuudesta on vahvaa näyttöä, olisi tavoiteltavaa, että laatuperusteista työhönvalmennusta otettaisiin käyttöön myös työllisyyspalveluissa.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan valmennuspalveluiden löyhä määrittely lainsäädännössä mahdollistaa innovatiivisen palvelutuotannon kehittämisen ilman liiallisia rajoittavia määritelmiä. Vantaan kaupunki pitää sitä hyvänä asiana, jotta voidaan varmistaa asiakaskunnan palvelutarpeen mukaiset palvelut. Nyt uudet työvoimaviranomaiset ovat toimineet vasta reilun vuoden ajan, jonka aikana palveluita on pyritty turvaamaan valtiolta kunnille liikkeenluovutuksella vastaanotettujen ostopalvelusopimusten avulla.

Vantaan kaupunki on aloittanut yhdessä pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa vaikuttavuusperusteisen valmennuskokonaisuuden hankinnan, jonka erityisenä kohderyhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät, joilla on suurempi syrjäytymisriski. Palvelussa maksetaan tuloksesta, joka voi olla esimerkiksi tutkintoon johtavaan koulutukseen pääsy, oppisopimus tai työllistyminen. Tulokseen pääsy korreloi palvelun laatua.

Tällainen palvelu tuotettaisiin todennäköisesti työhönvalmennuksena, mikä keventäisi hallinnollista työtä. Esimerkiksi palveluun osallistuville asiakkaille ei tarvitsisi tehdä lausuntoja. Tarkempi ja kiristynyt sääntely saattaisi kuitenkin haitata vastaavan tyyppisten palveluiden kehittämistä.

Kuten uravalmennuksen kohdalla, myös työhönvalmennuksen osalta tulisi tarkastella palveluiden rahoitusta. Rahoituksella on suuri merkitys toiminnan volyymin kannalta. IPS ja muut yksilölliseen, räätälöityyn ja vahvaan tukeen perustuvat menetelmät ovat kalliita toteuttaa, mikä rajoittaa niiden yleistymistä, ellei palveluille ole rahoituspohjaa.

Valmennusten kulukorvaukset tulisi yhtenäistää siten, että myös työhönvalmennuksesta voisi saada kulukorvausta. Tällöin asiakkaalle ei muodostuisi tarpeetonta kannustinta hakeutua eri valmennukseen, kuin mikä hänen tilannettaan parhaiten palvelee.

Näkemykset ehdotuksista työllistymissuunnitelmasta palvelukokonaisuutena

Vantaan kaupungin lausunto:

Useiden arviointien ja tutkimusten mukaan tukea tarvitsevan työttömän työllistymispolkua rakennettaessa tulisi johdonmukaisesti kiinnittää huomiota siihen, että työllistymissuunnitelmassa sovitut toimet muodostavat tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden. Palvelukokonaisuuksien rakentamista voisi olla mahdollista edistää esimerkiksi osaamisen kehittämisen tai palvelumuotoilun hankkeina. Pelkästään kehittämällä osaamista työllistymissuunnitelmien laatimisessa ei ole kuitenkaan odotettavissa suuria edistysaskelia asiakkaiden palvelussa. Asiakkaiden poluttamisessa olennaista on vaikuttavien palvelujen tarjonta ja saatavuus, tehokkaat työnvälityksen käytännöt sekä sujuvat ohjauskäytännöt mm. tietosuojaan osalta.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan suunnitelmien osalta tulee varmistaa viranomaisten välinen yhteistyö ja yhteiset tietojärjestelmät. Asiakkaan palvelut voivat muodostua usean viranomaisen palveluista, jolloin palvelut eivät nykyisin muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Asiakastietojärjestelmästä yhä puuttuvat TYM-työkalut tulee rakentaa valmiiksi ja tähän tulee myöntää rahoitus, mutta sekään ei yksin riitä ratkaisuksi ongelmaan, sillä tarve tietojenvaihdolle koskee huomattavasti laajempaa joukkoa. Tietojen vaihto tulisikin mahdollistaa nykyistä TYM-asiakkuutta laajemman kohderyhmän palvelussa.

Asiaa tulisi tarkastella työvoimaviranomaisen, Kehän, Kelan ja Hyvinvointialueiden yhteisenä kehittämisenä, johon kuuluu myös tietosuoja. Lainsäätäjän tulisi kehittää tietosuojalainsäädäntöä tiedonvaihdon osalta asiakaslähtöisemmäksi.

Näkemykset sääntelyn tarkentamista koskevista ehdotuksista

Vantaan kaupungin lausunto:

Arviomuistion mukaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi on työvoimapalveluiden tähänastisten toteutumatiетоjen perusteella syytä tarkastella kokeilun ja

valmennuksen sääntelyn selkeyttä ja riittävyttä. Arviomuistion valmistelun aikana esille tuodut työvoimaviranomaisten näkemykset kohdentuivat erityisesti työkokeiluun.

Vantaan näkemyksen mukaan työkokeilun maksimikesto tulee pidentää nykyisestä. Työkokeilun keston rajaaminen on tuottanut haasteita erityisen enemmän tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Näillä asiakkailla eri palveluiden maksimijat kuluvat helposti loppuun, ja poluttamiseen tarvittavat työkalut loppuvat kesken. Jos esimerkiksi nuoren työkokeilu-aika kuluu työpajalla, nuori ei voi sen jälkeen jatkaa työkokeiluun työpaikalle, vaikka tämä olisi hyvä tapa edetä kohti aitoa työllistymistä.

Vantaa kannattaa ehdotusta kulukorvausten yhtenäistämisestä siten, että myös työhönvalmennuksesta voi saada kulukorvauksen. Tällöin asiakkaalle ei muodostuisi tarpeetonta kannustinta hakeutua eri valmennukseen, kuin mikä hänen tilannettaan parhaiten palvelee.

Vantaa ei kannata valmennusten sisällön tarkempaa sääntelyä, sillä liian yksityiskohtaiset säädökset toimivat vaikuttavien palvelujen kehittämisen tulppana. Kunnilla on jo nyt voimakkaat kannustimet kehittää vaikuttavia palveluita, joilla katkaistaan asiakkaiden pitkät työttömyydet.

Vantaa kannattaa kuitenkin sitä, että hyvinvointialueen osuudesta tarvittavan tuen järjestämiseksi palveluihin osallistuville säädettäisiin erikseen tai tähän luotaisiin rahallisia kannustimia, sillä kunta ei voi itsenäisesti järjestää asiakkaiden tarvitsemia sosiaali- ja terveyspalveluja. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla luonteeltaan joustavaa ja mahdollistaa monenlaisten palvelujen tarjoaminen asiakkaille, myös ilman hyvinvointialueen myötävaikutusta. Hyvinvointialueen ei tulisi myöskään olla portinvartijana vaikeasti työllistyvien palveluihin ohjaamisessa esimerkiksi siten, että osaan palveluista vaaditaan monialainen suunnitelma tai aktivointisuunnitelma. Kunnan/työllisyysalueen tulee voida tehokkaasti edistää työllisyystavoitteidensa toteuttamista, vaikka muut viranomaiset eivät pystyisi sitouttamaan resurssejaan toimintaan.

Työllistymistä edistävän/tukevan palvelun reunaehdot tulee väljentää. Asiakkaita tulee voida ohjata velvoittavasti kunnan omiin palveluihin työllistymistä edistävänä/tukevana palveluna myös silloin, kun kyse on osittain tai kokonaan valtionosuusrahoitteisista palveluista. Näin kunnan omaa palvelutarjontaa voitaisiin hyödyntää joustavammin ja tehokkaammin asiakkaiden poluttamisessa.

Näkemykset ehdotuksista alueellisten yhteistyösopimusten edistämisestä

Vantaan kaupungin lausunto:

Arviomuistion mukaan ministeriöiden tehtävänjakoa tarkastellessa työllisyyden edistäminen ja työvoimapolitiikka kiinnittyvät Suomessa vahvasti elinkeinopolitiikkaan, mitä voi pitää selkeänä erona verrattuna moniin Euroopan maihin, joissa työllisyyden edistäminen ja työvoimapalvelut ovat osa sosiaalipolitiikkaa ja yhden toimijan alla keskushallinnossa. Suomen toimintamallia ja työllisyyden edistämisen asemoitumista on pidetty eurooppalaisessa kontekstissa mielenkiintoisena ja mahdollistavana. Suomen valitsema hallinnollinen rakenne kuitenkin

herättää kotimaassa keskustelua siitä, toimiiko viranomaisten yhteistyö riittävästi ja mitkä ovat eri viranomaisten roolit työllisyyden edistämisessä.

Vantaan kaupunki pitää erittäin tärkeänä työllisyyden edistämisen vahvaa yhteyttä elinvoimapolitiikkaan ja sitä kautta työpaikkojen synnyttämiseen, kaavoitukseen ja asuntotuotantoon. Samalla tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaisten tiedon vaihtoon, tietojärjestelmiin ja asiakkaan mahdollisuuksiin luovuttaa sujuvasti omia tietojaan työnantajille tai viranomaisten käyttöön. Mallina voidaan käyttää esimerkiksi Viron vastaavia järjestelmiä.

Yhdyspintojen rakentaminen työllisyyspalveluiden asiakkaiden osalta tulee toteuttaa vahvasti Hyvinvointialueiden, Kelan ja Kehan kanssa yhteistyössä. Samalla tulee luoda järjestelmät, joissa asiakkaan ei tarvitse luoda omia tietojaan useaan otteeseen, vaan ne siirtyvät oikeellisina viranomaiselta toiselle. Edellisten lisäksi tähän tulee saada mukaan koulutusjärjestäjien tiedot asiakkaiden osalta. Järjestelmien tulee myös mahdollistaa asiakkaiden palvelupolkujen vaikuttavuuden systemaattinen seuranta silloin, kun asiakas saa palvelua eri vaiheissa useilta eri viranomaisilta.

Tarkoituksenmukaisen tehtävänjaon varmistamiseen kunnan, Kelan ja hyvinvointialueen välillä ei riitä yhteinen strateginen työskentely, suositukset tai alueelliset yhteistyösopimukset. Asiaa tulisi tarkastella myös lainsäädännön ja etuusjärjestelmän osalta uudestaan ja varmistaa riittävät ja oikein kohdentuvat kannustimet myös hyvinvointialueille.

Muut näkemykset, kommentit ja ehdotukset

Vantaan kaupungin lausunto:

Muistiossa on tuotu laajamittaisesti ja hyvin esille ne asiakkaille tarjottavat palvelut ja mahdollisuudet, joita työvoimaviranomaisella on käytettävissä. Kokonaisuuden arviointia kuitenkin haastaa se, että sosiaalipalveluiden puolella tapahtuvaa kehittämistä valmistellaan erillisessä prosessissa. Nykyisen kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden palvelutarpeiden kokonaisuuden kannalta sosiaali- ja terveystieteiden riittävä tarjonta on erityisen tärkeää. Kokonaisuutta tulee tarkastella siten, että se on asiakkaalle mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen.

Sosiaalisen kuntoutuksen tai vastaavan palvelun saatavuutta tulee parantaa selvästi nykyisestä. Kuntouttavalla työtoiminnalla on pitkään tosiasiassa paikattu myös ylläpitävien palvelujen tarvetta sopivamman palvelutarjonnan puuttuessa.

Nykyisen kannustavan rahoitusmallin tarkoituksena on ollut, että työvoimaviranomaista kannustetaan tuottamaan palveluita, jotka johtavat asiakkaan työmarkkinoille mahdollisimman nopeasti. Työmarkkinatuen kuntaosuuteen tulee helpotuksia vasta, kun asiakas on työllistynyt. Nykyinen malli kannustaa käytännössä tuottamaan palvelut niille kohderyhmille, joiden työllistymien on mahdollista ja mahdollisimman lähellä. Rahoitusmallia tulisi kehittää siten, että se huomioisi myös niille asiakkaille järjestetyt palvelut, joiden työllistyminen edellyttää raskaampia ja pidempiaikaisia toimia.

Työllisyyden edistämisen oikeudenmukainen kustannustarkastelu edellyttää myös sitä, että hyvinvointialueet kantavat oman vastuunsa työkyvyn ylläpitämisestä ja parantamisesta.

Työvoimaviranomainen/kunta tulisi vapauttaa työmarkkinatuen kuntaosuudesta siltä osin, kun asiakas on hyvinvointialueen vastaavissa työ- ja toimintakykyä tukevista palveluista kuten sosiaalisessa kuntoutuksessa.

Työllisyyspalveluiden ensisijaisena tehtävänä tulee olla työnvälitys ja palvelut henkilöille, jotka ovat menossa työmarkkinoille. Sosiaalipalveluiden tehtävänä tulee taas olla muut elämänhallintaan liittyvät tukitoimet.

Oman erillisen selvityksensä ansaitsisivat niiden asiakkaiden palvelut, joiden kunto on liian heikko edes kuntouttavan työtoiminnan kaltaiseen palveluun osallistumiseksi, tai joilla ei ole realistista mahdollisuutta työllistymiseen. Nämä asiakkaat ovat usein statukseltaan työttömiä työnhakijoita, eivätkä täytä esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen kriteereitä siitä huolimatta, että heillä ei ole tosiasiallista työkykyä osallistua nykyisille työmarkkinoille. Tämä ryhmä kuormittaa merkittävästi työvoimaviranomaista ja kunnan taloutta, sekä osallistuu epätarkoituksenmukaisiin, pitkiin ja kalliisiin hallinnollisiin prosesseihin. Ryhmän osalta tulisi arvioida perusteellisesti uudelleen, mikä on heille oikea etuus, palvelu ja viranomainen.

Tarkoituksenmukaisen tehtävänjaon varmistamiseen kunnan, Kelan ja hyvinvointialueen välillä ei riitä yhteinen strateginen työskentely, suositukset tai alueelliset yhteistyösopimukset. Asiaa tulisi tarkastella myös lainsäädännön ja etuusjärjestelmän osalta uudestaan ja varmistaa riittävät ja oikein kohdentuvat kannustimet, myös hyvinvointialueille.

Tämän arviomuistion tavoitteena oli selvittää edellytyksiä matalan kynnyksen työvoimapalvelun toteuttamiselle. Muistiossa tarkasteltiin heikossa työmarkkina-asemassa oleville tarjottavien palveluiden valikoimaa ja toteutumaa ja arvioidaan erityisesti työvoimaviranomaisen toimivaltaan sisältyvien palvelujen mahdollisuuksia vastata kohderyhmän palvelutarpeisiin. Vantaan kaupunki katsoo, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa riittävästi työvoimaviranomaiselle rakentaa palveluita heikossa työmarkkina-asemassa oleville, eikä uudesta työvoimapalvelusta tule säättää uudella lainsäädännöllä. Tämä edellyttää kuitenkin kannustavan rahoitusmallin uudelleen tarkastelua ja oikeudenmukaista kustannusten ja vastuiden jakautumista kuntien, hyvinvointialueen ja valtion kesken.