FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 31.1.2011
KOM(2011) 19 lopullinen

Ehdotus:

NEUVOSTON SUOSITUS

koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä toimintastrategioista

SEK(2011) 98 lopullinen
SEK(2011) 97 lopullinen
SEK(2011) 96 lopullinen

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2010 Eurooppa 2020 -strategian, joka perustuu kolmeen toisiaan tukevaan prioriteettiin: älykkääseen, kestävään ja osallistavaan kasvuun. Strategiaan sisältyy viisi yleistavoitetta, joista yksi on koulunkäynnin keskeyttävien[1] osuuden vähentäminen alle 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä EU:ssa. Tällä hetkellä noin kuusi miljoonaa nuorta EU:ssa keskeyttää koulunkäynnin suoritettuaan ylemmän perusasteen tai sitäkin alemman tason koulutuksen. Tähän ei ole varaa jatkossa. Koulunkäynnin keskeyttämisten ehkäiseminen on erityisen tärkeää, sillä siten voidaan torjua köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kielteisiä vaikutuksia lapsen kehitykseen. Sen avulla voidaan myös antaa lapsille lisää mahdollisuuksia ja katkaista epäsuotuisten lähtökohtien siirtyminen sukupolvelta toiselle.

Talouskriisistä noustaessa EU:n kasvun moottorina on osaamistason kohoaminen, ja tulevaisuudessa matalan osaamistason työntekijöille on yhä vähemmän työpaikkoja. Koulunkäynnin keskeyttäjien suuri osuus on este älykkäälle ja osallistavalle kasvulle. Se lisää nuorisotyöttömyyttä ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä. Kun nuoret keskeyttävät koulunkäynnin, he menettävät monia mahdollisuuksia, ja samalla hukataan yhteiskunnallista ja taloudellista potentiaalia. Koulunkäynnin keskeyttävien nuorten määrän tuntuva vähentäminen on olennaisen tärkeää EU:n tulevan vaurauden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta.

Koulunkäynnin keskeyttäminen ei ole uusi ongelma, mutta se on kärjistymässä. Neuvostossa kokoontuneet opetusministerit vahvistivat lähes vuosikymmen sitten tavoitteeksi koulunkäynnin keskeyttävien osuuden vähentämisen, joka oli poliittinen prioriteetti kaikissa jäsenvaltioissa. Tavoitteen saavuttamisessa on edistytty, sillä 17,6 prosentin osuudesta vuonna 2000 on päästy 14,4 prosenttiin vuonna 2009[2], mutta vauhti ei ole riittävä vuoden 2020 tavoitteeseen nähden. Jäsenvaltioiden hyvistä toimintatavoista on monia esimerkkejä, mutta useimmissa maissa yleiset poliittiset lähestymistavat eivät ole riittävän tehokkaita tai strategisia. EU voi tuoda toimintaan lisäarvoa auttamalla jäsenvaltioita kehittämään tehokkaampia toimintamalleja ja nopeuttamaan oikeansuuntaista kehitystä.

Vaikka syyt koulunkäynnin keskeyttämiseen ovat hyvin yksilöllisiä, keskeyttäjien taustalla on todennäköisesti sosioekonomisesti heikommat lähtökohdat ja edeltävän sukupolven matala koulutustaso. Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ja erityisopetusta tarvitsevat nuoret ovat yliedustettuina koulunkäynnin keskeyttäjien joukossa. Pojat keskeyttävät koulunkäynnin tyttöjä todennäköisemmin. Koulunkäynnin keskeyttävien keskimääräinen osuus EU:ssa on kaksinkertainen ensimmäisen maahanmuuttajasukupolven keskuudessa verrattuna kantaväestöön, ja joissakin maissa yli 40 prosenttia maahanmuuttajanuorista keskeyttää koulunkäynnin. Romanien keskuudessa koulunkäynnin keskeyttäminen on vieläkin yleisempää.

Opiskelijat, joilla on ollut vaikeuksia yleissivistävän koulutuksen aikana, siirtyvät usein ammatilliseen koulutukseen. Tämän vuoksi ammattioppilaitoksilla on erityisen vastuullinen ja

---

[1] Termillä ’koulunkäynnin keskeyttäminen’ tarkoitetaan kaikkea yleissivistävän tai ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä ennen toisen asteen tai vastaavan koulutustason suorittamista.

[2] Eurostat, työvoimatutkimus vuodelta 2010.

haasteellinen tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä. Ammatillinen koulutus voi lisätä opiskelumotivaatiota ja olla opiskelijoiden kannalta joustavampaa. Siinä voidaan myös käyttää paremmin soveltuvia opetusmenetelmiä ja ottaa suoraan huomioon nuorten työmarkkinatoiveet.

Vaikka koulunkäynnin keskeyttämisten vähentäminen on edennyt kokonaisuudessaan hitaasti EU:ssa, jotkin jäsenvaltiot ovat onnistuneet siinä erittäin hyvin. Sekä avoimen koordinointimenetelmän yhteydessä toteutetut yhteiset hankkeet, vertailukelpoiset tiedot että analyyttiset tutkimukset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että onnistuneen politiikan keskeisiä menestystekijöitä ovat selkeät näyttöön perustuvat tiedot keskeyttämisen syistä ja määristä, keskeyttämisten vähentämiseksi toteutettujen toimenpiteiden yhtenäisyys ja keskinäinen johdonmukaisuus, yhteistyön poikkialaisuus sekä lähestymistavan kokonaisvaltaisuus. Koulunkäynnin keskeyttämiseen on paneuduttava sosiaali-, nuoriso-, perhe-, terveys-, paikallis-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan keinoin. Tärkeä tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä voi olla myös laajennetuilla koulutuskäsitteillä (esimerkiksi kulttuurikasvatuksella, yritysten tai muiden koulun ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä ja urheilutoiminnalla), sillä ne edistävät luovuutta, uusia ajattelutapoja, kulttuurienvälistä vuoropuhelua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Koska koulutus kuuluu selkeästi toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaan ja eri maiden koulutusjärjestelmät ovat erilaisia, ei olisi mahdollista – eikä toivottavaakaan – ehdottaa kaikille jäsenvaltioille yhteistä yksittäistä ratkaisumallia. Nykyisellään toiminta on kuitenkin johtanut vain hitaaseen edistykseen, joka jää reilusti opetusministerien yhdessä ilmaisemasta ja Eurooppa-neuvoston vahvistamasta tavoitteesta. Komissio katsookin, että neuvoston suositus on tehokkain tapa muodostaa puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiselle jäsenvaltioissa Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteen tueksi.

Suositus tuo lisäarvoa jäsenvaltioiden toimiin tukemalla jäsenvaltioita sellaisten toimintastrategioiden kehittämisessä, joilla kartoitetaan koulunkäynnin keskeyttämisen syyt ja käsitellään keskeyttämiseen liittyviä kysymyksiä elinikäisen oppimisen näkökulmasta. Suosituksella myös tuetaan jäsenvaltioita siirtymään yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisesta ongelman ratkaisuun tähtäävän kokonaisvaltaisen strategian soveltamiseen. Lisäksi jäsenvaltioita kannustetaan käsittelemään ongelmaa ilmiönä, joka kattaa useita toisiinsa liittyviä politiikan aloja, ottamaan mukaan kaikki sidosryhmät ja lisäämään poliittisten toimenpiteiden systemaattisuutta ja yhteneväisyyttä.

Suosituksessa esitetään yleiset suuntaviivat yhtenäisille, kokonaisvaltaisille ja näyttöön perustuville toimintastrategioille koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Tavoitteena on

- luoda viitekehys, joka auttaa jäsenvaltioita kehittämään tehokkaampia poliittisia toimintastrategioita koulunkäynnin keskeyttämistä vastaan,
- tukea jäsenvaltioita näiden toimintastrategioiden täytäntöönpanossa,
- vähentää tuntuvasti koulunkäynnin keskeyttäjien osuutta kaikissa jäsenvaltioissa.

2. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN KUULEMINEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Ehdotus perustuu sosiaalista osallisuutta ja elinikäisiä oppimismahdollisuuksia koskevaan valmistelutyöhön, jota jäsenvaltiot ovat tehneet avoimen koordinointimenetelmän puitteissa vuosina 2006–2010. Viitekehyksen sisällöstä on kuultu laajasti eri sidosryhmiä: opetusministereitä, eurooppalaisia sidosryhmäorganisaatioita yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla, lasten oikeuksia ja hyvinvointia edistäviä organisaatioita, maahanmuuttajajärjestöjä ja romanijärjestöjä. Lisäksi on järjestetty kaksi julkista kuulemista, joissa on käsitelty koulunkäynnin keskeyttämiseen liittyviä näkökohtia: 2000-luvun kouluja käsitellyt kuuleminen (vuonna 2007) ja maahanmuuttoa ja koulutusta käsittelevä kuuleminen (vuonna 2008). Sidosryhmät kannattivat voimakkaasti EU-tason toimintaa, joka tukisi kansallisia toimia, ja korostivat ongelman kiireellisyyttä talouskriisin aikana. Belgian puheenjohtajakaudella heinäkuussa 2010 järjestetyssä ministeritason seminaarissa korostettiin myös tarvetta lisätä kokemusten ja hyvin toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Seminaarissa pidettiin tervetulleena EU-tason joustavaa poliittista kehystä, joka perustuisi saatuihin kokemuksiin esimerkiksi yhdessä määritellyistä kouluopetuksen eurooppalaisista avaintaidoista.

Vaikutustenarviointilautakunta antoi ensimmäisen lausuntonsa vaikutusten arvioinnista 24. syyskuuta 2010 ja antoi myönteisen lausunnon tarkistetusta vaikutusten arviointia koskevasta raportista 22. lokakuuta 2010. Lautakunnan kommentit on otettu huomioon vaikutusten arviointia koskevan raportin lopullisessa versiossa.

3. EHDOTUKSEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

Ehdotetun toimen lyhyt kuvaus

Suosituksessa vahvistetaan koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävien yhtenäisten, kokonaisvaltaisten ja näyttöön perustuvien toimintastrategioiden keskeiset osiot. Näihin kuuluu ehkäiseviä toimenpiteitä, interventiotoimenpiteitä ja kompensaatiotoimenpiteitä. Toimenpiteet koskevat kaikkia yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen tasoja, koulutusjärjestelmien rakenteellisia näkökohtia, mahdollisia oppilaitosten tasolla toteutettavia toimenpiteitä sekä keskeyttämisvaarassa olevien oppilaiden yksilöllisiä tukijärjestelmiä.

Suosituksessa on otettu huomioon, että koulunkäynnin keskeyttäminen on monitahoinen ilmiö ja että sen ominaispiirteet vaihtelevat maittain ja alueittain ja toisinaan jopa alueiden sisällä. Tämä edellyttää ongelman tiivistä seurantaa mutta myös räätälöityjä toimenpiteitä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Suosituksella pyritään myös luomaan yhteinen foorumi hyvien toimintatapojen vaihdolle ja politiikan kehittämiselle avoimen koordinointimenetelmän puitteissa.

Suosituksessa jäsenvaltioita kehotetaan

- kartoittamaan tärkeimmät koulunkäynnin keskeyttämiseen johtavat tekijät ja seuraamaan tilanteen kehittymistä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla

- kehittämään ja toteuttamaan kokonaisvaltaisia, poikkialaisia toimintastrategioita koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi ottaen huomioon omat olosuhteensa.

Suosituksessa kehotetaan Euroopan komissiota tukemaan kansallisen tason toimintastrategioita

- seuraamalla kehitystä jäsenvaltioissa ja tukemalla vertaisoppimista ja hyvien toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä

- tukemalla koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtääviä toimintastrategioita kaikissa komission hallinnoimissa toiminnoissa, jotka kohdistuvat lapsiin ja nuoriin, ja edistämällä poikkialaista yhteistyötä

- käynnistämällä selvityksiä, vertailevia tutkimuksia ja yhteistyöhankkeita.

Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 165 artiklan mukaisesti unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa. SEUT-sopimuksen 166 artiklassa viitataan ammatillista koulutusta koskevaan politiikkaan, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia. Ehdotetulla suosituksella pyritään vahvistamaan jäsenvaltioiden toimia koulunkäynnin keskeyttämisen torjumiseksi. Sillä tuetaan jäsenvaltioita luomalla puitteet koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävien kohdennettujen ja kokonaisvaltaisten toimintastrategioiden kehittämiselle.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklan mukaisesti unionin on politiikassaan ja toiminnassaan otettava huomioon ”korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset”, ja sen vuoksi ehdotetussa suosituksessa korostetaan tarvetta torjua koulunkäynnin keskeyttämistä komission ja jäsenvaltioiden tukemilla politiikoilla ja ohjelmilla.

Toissijaisuus-, täydentävyys- ja suhteellisuusperiaatteet

Ehdotetun suosituksen odotetaan myötävaikuttavan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen laatuun helpottamalla työtä, johon jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Eurooppa 2020 -strategiassa. Suosituksella tuetaan politiikan kehittämistä jäsenvaltioiden sisällä ja oppimista hyvistä toimintatavoista, ja näin pyritään auttamaan jäsenvaltioita luomaan kokonaisvaltaisia strategioita, joilla koulunkäynnin keskeyttäjien ja matalan osaamistason työntekijöiden määrää vähennetään kestävällä tavalla. Suosituksella perustetaan puitteet, joiden avulla jäsenvaltiot voivat kehittää tehokkaammin toimintastrategioita koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Jäsenvaltiot päättävät itse käyttöön otettavista poliittisista toimenpiteistä, jotka mukautetaan jäsenvaltioiden omiin olosuhteisiin. Näin ollen tämä ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Tarkoitus on edistää poliittista sitoutumista uudistuksiin, joita ei voida saada aikaan hyödyntämällä ainoastaan EU:n koulutusohjelmia tai rakennerahastoja. Suosituksessa korostetaan myös poliittisen koordinoinnin sekä useita politiikan aloja yhdistävien toimien tarvetta, eikä toiminta koulutusalan avoimen koordinointimenetelmän (ET 2020) puitteissa näin ollen kohdistu tiukasti yksinomaan koulutuspolitiikkaan. Vastuu toteutusjärjestelyistä kuuluu kuitenkin jäsenvaltioiden asianmukaisille tasoille kansallisten, alueellisten ja/tai paikallisten olosuhteiden mukaisesti, ja suositus on näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5. VALINNAISET TIEDOT

Ei sovelleta

Ehdotus:

NEUVOSTON SUOSITUS

koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä toimintastrategioista

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 165 ja 166 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Koulunkäynnin keskeyttämisten[3] vähentäminen on olennaisen tärkeää Eurooppa 2020 -strategian[4] useiden keskeisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Se koskee sekä älykkään kasvun tavoitetta nostamalla yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen tasoja että osallistavan kasvun tavoitetta vaikuttamalla yhteen suurimmista työttömyyden ja köyhyyden riskitekijöistä. Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyy sen vuoksi yleistavoite, jonka mukaan koulunkäynnin keskeyttävien osuutta olisi pienennettävä 14,4 prosentista vuonna 2009 alle 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet asettamaan kansallisia tavoitteita, joissa otetaan huomioon niiden lähtötilanteet ja kansalliset olosuhteet.

(2) Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa koskevissa yhdennetyissä suuntaviivoissa jäsenvaltioita kehotetaan toteuttamaan kaikki tarpeelliset toimenpiteet koulunkäynnin keskeyttämisen estämiseksi[5].

(3) ”Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi” -lippulaivahankkeessa[6] vahvistetaan puitteet toimille, joilla varmistetaan sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus korostaen etenkin vähäosaisuuden kierteen katkaisemista ja ennaltaehkäisevien toimien vauhdittamista. Siinä käsitellään Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitetta, joka koskee vähintään 20 miljoonan ihmisen saamista pois köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen piiristä seuraavalla vuosikymmenellä.

(4) Eurooppa 2020 -strategian ”Nuoret liikkeellä” -lippulaivahankkeen tavoitteena on ”parantaa eurooppalaisten korkea-asteen oppilaitosten tasoa ja kansainvälistä houkuttelevuutta sekä parantaa koulutuksen ja opetuksen laatua EU:ssa kaikilla tasoilla yhdistäen sekä huippuosaaminen että tasa-arvo edistämällä opiskelijoiden ja

---

3 Termillä ’koulunkäynnin keskeyttäminen’ tarkoitetaan kaikkea yleissivistävän tai ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä ennen toisen asteen tai vastaavan koulutustason suorittamista.

4 KOM(2010) 2020.

5 EUVL L 308, 24.11.2010, s. 50.

6 KOM(2010) 758.

harjoittelijoiden liikkuvuutta. Päämääränä on myös parantaa nuorten työllisyystilannetta.”[7]

(5) Neuvosto antoi toukokuussa 2003 Koulutus 2010 -työohjelman hyväksymisen yhteydessä päätelmät[8], joissa todettiin, että koulunkäynnin keskeyttäjien osuuden tulisi olla alle 10 prosenttia vuoteen 2010 mennessä, ja joissa koulunkäynnin keskeyttäjät määriteltiin 18–24-vuotiaiksi henkilöiksi, jotka ovat suorittaneet vain peruskoulun tai vähemmän ja jotka ovat lopettaneet opintonsa. Kyseistä viitearvoa ei saavutettu. Nykyisin yksi seitsemästä nuoresta keskeyttää yleissivistävät ja ammatilliset opinnot ennen toisen asteen koulutuksen suorittamista.

(6) Koulunkäynnin keskeyttämisen syyt vaihtelevat huomattavasti maittain ja myös alueiden sisällä. Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtääviä strategioita on mukautettava alueiden tai maiden tilanteeseen; kaikille jäsenvaltioille soveltuvaa yksittäistä ratkaisua ei ole.

(7) Vaikka maiden ja alueiden välillä on eroja, kaikissa jäsenvaltioissa on selkeää näyttöä siitä, että keskeyttäminen koskee enemmän vähäosaisia ja haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä. Myös erityisopetusta tarvitsevat nuoret ovat yliedustettuina yleissivistävän ja ammatillisen koulun keskeyttäjien joukossa. Koulunkäynnin keskeyttäminen on toisaalta seurausta sosiaalisesta vähäosaisuudesta ja toisaalta aiheuttaa sosiaalisen syrjäytymisen riskin.

(8) Maahanmuuttajataustaisten lasten koulutuksesta 26 päivänä marraskuuta 2009 annetuissa neuvoston päätelmissä[9] todettiin, että vaikka hyvin monet maahanmuuttajataustaiset lapset menestyvät hyvin opinnoissaan, he keskeyttävät koulunkäyntinsä todennäköisemmin kuin ikätoverinsa. Maahanmuuttajien koulunkäynnin keskeyttämisaste koko EU:ssa on kaksinkertainen kantaväestöön kuuluviin oppilaisiin verrattuna. Saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että koulunkäynnin keskeyttäminen on vieläkin yleisempää romaniväestön keskuudessa.

(9) Aikuiskoulutuksesta 22 päivänä toukokuuta 2008 annetuissa neuvoston päätelmissä[10] tunnustetaan aikuiskoulutuksen rooli koulunkäynnin keskeyttämiseen vaikuttamisessa, koska se tarjoaa uuden mahdollisuuden nuorille aikuisille, joilla ei ole ammattipätevyyttä, keskittyen etenkin perustaitoihin, tietoteknisiin taitoihin ja kielenoppimiseen.

(10) Uusista taidoista uusia työpaikkoja varten 15 päivänä marraskuuta 2007 annetussa neuvoston päätöslauselmassa[11] korostettiin tarvetta nostaa yleistä osaamistasoa ja asettaa etusijalle suurimmassa taloudellisen ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevat, etenkin koulunkäynnin keskeyttäjät. Niissä korostettiin tarvetta järjestää työnhakijoille ammatillista ohjausta ja henkilökohtaisia koulutussuunnitelmia sekä kehittää virallisen ja epävirallisen oppimisen sekä arkioppimisen kautta hankittujen opintosaavutusten validointia.

---

7 *Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia*, KOM(2010) 2020.

8 Neuvoston päätelmät, annettu 5. ja 6. toukokuuta 2003, keskimääräistä eurooppalaista suoritusta koskevista koulutuksen viitearvoista (benchmarks) (asiak. 8981/03).

9 EUVL C 301, 11.12.2009, s. 5.

10 EUVL C 140, 6.6.2008, s. 10.

11 EUVL C 290, 4.12.2007, s. 1.

(11) Neuvosto totesi koulutuksen sosiaalisesta ulottuvuudesta toukokuussa 2010 antamissaan päätelmissä[12], että koulunkäynnin keskeyttämisen onnistunut ehkäiseminen edellyttää riskiryhmien tuntemuksen kehittämistä paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla, ja järjestelmiä, joiden avulla voidaan varhaisessa vaiheessa tunnistaa keskeyttämisvaarassa olevat henkilöt, ja että olisi toteutettava kokonaisvaltaisia poikkialaisia strategioita, jotka tarjoavat koulukohtaisia ja koko järjestelmää koskevia toimintapolitiikkoja, joissa käsitellään erilaisia koulun keskeyttämiseen johtavia tekijöitä.

(12) Koulutusuudistusten vaikutukset näkyvät vasta ajan myötä. Jotta koulunkäynnin keskeyttävien osuuksia saataisiin pienennettyä seuraavan vuosikymmenen kuluessa ja Eurooppa 2020 -tavoite saavutettaisiin, kokonaisvaltaisia poikkialaisia strategioita koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi on pantava täytäntöön mahdollisimman pian.

(13) Yhteiset eurooppalaiset puitteet koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtääville kokonaisvaltaisille lähestymistavoille voivat auttaa jäsenvaltioita tarkastelemaan uudelleen nykyisiä toimintastrategioita, kehittämään kansallisia uudistusohjelmiaan Eurooppa 2020 -strategian puitteissa sekä innovoimaan ja kehittämään uusia strategioita, joiden vaikutus on suuri ja joissa on hyvä kustannushyötysuhde. Ne voivat myös luoda perustan avoimen koordinointimenetelmän kautta tehtävälle yhteistyölle ja EU:n rahoitusvälineiden käytön kohdentamiselle,

SUOSITTAA, ETTÄ JÄSENVALTIOT

hyödyntävät tämän suosituksen liitteessä vahvistettuja puitteita tavoitteena

1. kartoittaa koulunkäynnin keskeyttämiseen johtavat keskeiset tekijät ja seurata ilmiön ominaispiirteitä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, jotta voidaan laatia kohdennettuja ja vaikuttavia näyttöön pohjautuvia toimintastrategioita,

2. hyväksyä ennen vuoden 2012 loppua kokonaisvaltaisia strategioita koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteen mukaisesti ja varmistaa strategioiden täytäntöönpano; näihin strategioihin tulisi sisältyä ehkäiseviä toimenpiteitä, interventiotoimenpiteitä ja kompensaatiotoimenpiteitä,

3. varmistaa, että näihin strategioihin sisältyy asianmukaisia toimenpiteitä niitä kyseisen jäsenvaltion ryhmiä varten, joilla on kasvanut koulunkäynnin keskeyttämisriski, esimerkiksi sellaisia lapsia varten, joilla on sosioekonomisesti heikommat lähtökohdat, maahanmuuttajatausta, romanitausta taikka erityisopetustarpeita,

4. varmistaa, että strategiat kohdistuvat sekä yleissivistävään että ammatilliseen koulutukseen ja näiden molempien koulutusväylien haasteisiin,

5. sisällyttää koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämistä tukevia toimenpiteitä lapsiin ja nuoriin kohdistuviin kaikkiin asianmukaisiin politiikan osa-alueisiin ja koordinoida eri politiikan alojen ja sidosryhmien toimet auttaakseen ihmisiä, joita keskeyttämisriski koskee, sekä jo koulunkäyntinsä keskeyttäneitä, koska koulunkäynnin keskeyttäminen on

[12] EUVL C 135, 26.5.2010, s. 2.

monitahoinen ilmiö, jota ei voida ratkaista yksinomaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen keinoin,

KEHOTTAA KOMISSIOTA

1. edistämään jäsenvaltioiden pyrkimyksiä seuraamalla kehitystä jäsenvaltioissa niissä ilmenevien suuntausten kartoittamiseksi,

2. tukemaan kansallisten strategioiden kehittämistä ja kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa sekä helpottamaan jäsenvaltioiden vastavuoroista vertaisoppimista niiden toimenpiteiden osalta, joilla voidaan vähentää koulunkäynnin keskeyttämistä ja parantaa koulunkäynnin keskeyttämisen kannalta riskiryhmiin kuuluvien lasten koulusaavutuksia,

3. sisällyttämään koulunkäynnin keskeyttäjien osuuden pienentämistä tukevia toimenpiteitä kaikkiin EU:n toimiin, jotka kohdistuvat lapsiin ja nuoriin aikuisiin,

4. tukemaan tehokkaiden koulunkäynnin keskeyttämistä ehkäisevien toimintastrategioiden kehittämistä käynnistämällä vertailevia selvityksiä ja tutkimuksia,

5. varmistamaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, että EU:n elinikäisen oppimisen ohjelma, Euroopan rakennerahastot sekä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelma tukevat ja edistävät kansallisten strategioiden täytäntöönpanoa,

6. raportoimaan määräajoin koulunkäynnin keskeyttämistä koskevan Eurooppa 2020 -tavoitteen edistymisestä vuotuisten kasvuselvitysten kautta sekä kansallisten strategioiden täytäntöönpanosta eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisiin puitteisiin (ET 2020) liittyvän raportoinnin yhteydessä ja ensimmäisen kerran osana edistymistä koskevaa vuoden 2015 yhteistä raporttia.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

LIITE

Puitteet koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtääville kokonaisvaltaisille toimintastrategioille

Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävien strategioiden tulisi perustua ilmiöön johtavien olosuhteiden analyysiin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, koska keskimääräiset osuudet eivät yleensä kerro koko totuutta eri alueiden ja maiden välisistä suurista eroista. Koulunkäynnin keskeyttäjät ovat heterogeeninen ryhmä, ja yksilölliset syyt koulunkäynnin keskeyttämiseen ovat hyvin erilaisia. Tärkeitä tekijöitä ovat perhetausta ja yleisemmät sosioekonomiset olosuhteet, esimerkiksi työmarkkinoiden vetovoima. Näitä vaikutuksia vahvistavat tai lieventävät koulutusjärjestelmien rakenne, tarjolla olevat opiskelumahdollisuudet ja oppimisympäristö. Merkittävä rooli koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä on lasten ja nuorten hyvinvointiin, sosiaaliturvaan, nuorisotyöllisyyteen ja nuorten tulevaisuuden uranäkymiin vaikuttavien toimintastrategioiden koordinoinnilla.

1. KESKEISTEN TEKIJÖIDEN KARTOITTAMINEN JA SEURANTA

Koulunkäynnin keskeyttämiseen johtavien kehityskulkujen syyt ovat monitahoisia ja erilaisia, mutta ne liittyvät usein sosioekonomiseen vähäosaisuuteen, lähipiirin heikkoon koulutustasoon, koulutuksesta vieraantumiseen tai heikkoon koulumenestykseen, työmarkkinoiden vetovoimaan ja/tai sosiaalisten, tunneperäisten ja opiskeluun liittyvien ongelmien vyyhtiin, joka voi aiheuttaa keskeyttämisriskin yksittäisille oppilaille.

Huomioon on otettava myös koulutustyypit. Joissakin maissa opiskelijat, joilla on ollut vaikeuksia yleissivistävän koulutuksen aikana, siirtyvät usein ammatilliseen koulutukseen. Tämän vuoksi ammattioppilaitoksilla on erityisen vastuullinen ja haasteellinen tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä. Näyttöön perustuva politiikka edellyttää, että erityistä huomiota kiinnitetään yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sektorikohtaisiin tuloksiin.

Jotta näyttöön perustuvia ja kustannustehokkaita strategioita koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi voidaan kehittää, on koottava ja pidettävä ajan tasalla ilmiötä koskevia tietoja. Niiden perusteella pitäisi voida laatia paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason analyysejä. Tiedot voivat koskea koulunkäynnin keskeyttämisten määriä, eri koulutustasojen välisiä siirtymiä sekä oppilaiden poissaoloja ja koulunkäynnin välttelyyn liittyvää käyttäytymistä.

- Kerättävien tietojen perusteella pitäisi kyetä analysoimaan koulunkäynnin keskeyttämisen tärkeimmät syyt eri oppilasryhmien, koulujen, koulutus- ja oppilaitostyyppien, kuntien tai alueiden osalta,

- Koulunkäynnin keskeyttämistä ja sosioekonomista tilannetta koskevien tietojen yhdistämisestä voi olla apua toimenpiteiden ja strategioiden kohdentamisessa. Koulunkäynnin keskeyttäjien vaikuttimia, työllistymistä ja uranäkymiä koskevien tietojen kerääminen ja analysointi voi myös olla hyödyllistä toimenpiteiden ja strategioiden kohdentamisen kannalta.

- Arvioimalla koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävien nykyisten toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta saadaan tärkeä perusta sellaisten strategioiden

ja ohjelmien kehittämiselle, joilla parannetaan oppilaiden mahdollisuuksia menestyä koulussa.

2. POLIITTISET PUITTEET

Kokonaisvaltaiset strategiat kattavat joukon erilaisia toimintalinjoja, eri politiikan alojen koordinoinnin ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden valtavirtaistamisen kaikkiin politiikan aloihin, jotka kohdistuvat lapsiin ja nuoriin. Näitä ovat lähinnä sosiaalipolitiikka ja tukipalvelut sekä työllisyys-, nuoriso-, perhe- ja kotouttamispolitiikka. Horisontaalinen koordinaatio eri toimijoiden välillä ja vertikaalinen koordinaatio eri hallintotasojen kesken ovat yhtä tärkeitä. Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävissä strategioissa olisi oltava ehkäiseviä toimenpiteitä, interventiotoimenpiteitä ja kompensaatiotoimenpiteitä. Jäsenvaltioiden pitäisi päättää strategioidensa yksityiskohdista omien olosuhteidensa ja taustatekijöidensä perusteella.

2.1 Ehkäisevällä politiikalla pyritään pienentämään keskeyttämisriskiä ennen ongelmien ilmaantumista. Näillä toimenpiteillä optimoidaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen antamista siten, että se tukee oppimistulosten parantamista ja poistaa opinnoissa menestymisen esteitä.

Politiikan tavoitteena on luoda varhaisessa vaiheessa kestävä perusta lasten oppimispotentiaalin kehittämiselle ja heidän integroitumiselleen koulumaailmaan.

(1) Laadukas varhaiskasvatus vaikuttaa suotuisasti kaikkiin lapsiin ja etenkin niihin, joilla on heikommat lähtökohdat, mukaan luettuina maahanmuuttajat ja romanit. Se edistää fyysistä hyvinvointia, sosiaalista ja emotionaalista kehitystä, kielitaitoa ja kognitiivisia perustaitoja. Varhaiskasvatuksen tulisi olla korkealaatuista, kohtuuhintaista ja myös niiden perheiden saatavilla, joilla on heikommat lähtökohdat, ja henkilöstöä tulisi olla riittävästi.

Ehkäisevä politiikka koskee koulutusjärjestelmien organisointia, koulujen resursseja sekä henkilökohtaisten oppimispolkujen tarjontaa, läpäisevyyttä ja joustavuutta. Se koskee myös sukupuolten välisiä eroja sekä niiden lasten tukemista, joilla on heikommat lähtökohdat tai eri äidinkieli.

(1) Koulutustarjonnan lisääminen pidentämällä oppivelvollisuuskoulutuksen kestoa tai oppivelvollisuusiän jälkeen jatkuvien koulutustakuiden antaminen voivat vaikuttaa nuorten ja heidän perheidensä valintoihin ja johtaa siihen, että suurempi osuus nuorista suorittaa toisen asteen tutkinnon.

(2) Aktiivisella segregaation vastaisella politiikalla ja kohdennetulla lisätuella voidaan auttaa sellaisia kouluja, jotka sijaitsevat epäsuosuotuisilla alueilla tai joissa on paljon oppilaita sosioekonomisesti heikommista lähtökohdista, parantamaan sosiaaliryhmärakennettaan ja koulutustarjontaansa; näin voidaan nostaa sosioekonomisesti vähäosaisempien lasten koulusaavutuksia ja pienentää riskiä, että he keskeyttävät koulunkäynnin.

(3) Maahanmuuttajataustaisten lasten oppimistuloksia parannetaan ja heidän keskeyttämisriskiään pienennetään auttamalla eri äidinkieltä puhuvia lapsia kohentamaan opetuskielen taitoaan sekä tukemalla opettajia sellaisten lasten opettamisessa, joilla on erilaiset kielelliset kompetenssit.

(4) Lisäämällä koulutusväylien joustavuutta ja läpäisevyyttä (esimerkiksi järjestämällä moduulimuotoista opetusta tai vuorottelemalla teoriaopetuksen ja käytännön työn jaksoja) voidaan tukea oppilaita, joiden koulumenestys on heikompi, ja motivoida heitä jatkamaan opiskelujaan omiin tarpeisiinsa ja kykyihinsä paremmin soveltuvassa koulutuksessa. Näin voidaan vaikuttaa myös sukupuolisidonnaisiin koulunkäynnin keskeyttämisen syihin, joita ovat esimerkiksi nuorten työmarkkinoille siirtymiset tai teiniraskaudet.

(5) Kehittämällä ammatillisia koulutusväyliä ja lisäämällä niiden arvostusta ja joustavuutta tarjotaan keskeyttämisriskin piiriin kuuluville oppilaille vakavasti otettavia vaihtoehtoja koulunkäynnin keskeyttämiselle. Yleisiin koulutusjärjestelmiin hyvin integroitu ammatillinen koulutus luo edellytyksiä vaihtoehtoisille väylille siirtyä toisen asteen ja korkea-asteen koulutukseen.

2.2 Interventiopolitiikalla pyritään välttämään koulunkäynnin keskeyttäminen parantamalla koulutuksen laatua oppilaitosten tasolla, reagoimalla varhaisiin varoitusmerkkeihin ja järjestämällä kohdennettua tukea keskeyttämisvaarassa oleville oppilaille tai oppilasryhmille. Toimintalinjat koskevat kaikkia koulutustasoja varhaiskasvatuksesta toiseen asteeseen.

Koulujen ja oppilaitosten tasolla koulunkäynnin keskeyttämistä torjuvat strategiat sisältyvät koulun yleiseen kehittämiseen. Niillä pyritään luomaan myönteinen oppimisympäristö, parantamaan pedagogisten menetelmien laatua ja innovointia, kohentamaan opetushenkilöstön valmiuksia toimia sosiaalisesti ja kulttuurisesti moninaisissa konteksteissa ja kehittämään väkivallan ja kiusaamisen vastaisia toimintamalleja.

(1) Koulujen kehittäminen oppimisyhteisöiksi kaikkien sidosryhmien yhteisen kehittämisvision pohjalta ja kaikkien kokemuksia ja tietämystä hyödyntäen sekä avoimen, inspiroivan ja miellyttävän oppimisympäristön luominen kannustaa nuoria jatkamaan opiskelua ja parantamaan opintomenestystään.

(2) Keskeyttämisvaarassa olevia oppilaita varten kehitetyt varhaisvaiheen reagointijärjestelmät voivat edistää tehokkaiden toimenpiteiden toteuttamista ennen ongelmien esiintuloa, oppilaiden vieraantumista, poissaolojen lisääntymistä tai koulunkäynnin keskeyttämistä.

(3) Vanhempien osallistumisasteen lisääminen sekä vanhempien ja koulun yhteistyön tiivistäminen kannustavat vanhempia tukemaan koulutuksen onnistumista. Yhteistyön kehittämisessä voidaan hyödyntää välittäjinä paikallisen yhteisön edustajia, jotka voivat tukea viestintää ja lisätä luottamusta.

(4) Verkostoituminen koulun ulkopuolisten toimijoiden – esimerkiksi paikallisten kuntapalvelujen, maahanmuuttaja- tai vähemmistöorganisaatioiden, urheilu- ja kulttuurijärjestöjen, työnantajien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa – mahdollistaa kokonaisvaltaiset ratkaisut keskeyttämisriskin piiriin kuuluvien oppilaiden auttamiseksi ja helpottaa ulkoisten tukipalvelujen – esimerkiksi psykologien, sosiaali- ja nuorisotyöntekijöiden sekä kulttuuri- ja yhteisöpalvelujen – saantia.

(5) Opettajien tukeminen näiden tehdessä työtä riskiryhmiin kuluvien oppilaiden kanssa on ennakkoedellytys koulutason toimenpiteiden onnistumiselle. Kohdennetulla koulutuksella opettajille annetaan valmiudet käsitellä heterogeenisiä luokkia, tukea

lapsia, joilla on sosiaalisesti heikommat lähtökohdat, ja löytää ratkaisuja haastaviin opetustilanteisiin.

(6) Opetussuunnitelman ulkopuolisen, koulupäivän jälkeen ja koulun ulkopuolella järjestettävän toiminnan sekä taide-, kulttuuri- ja urheilutoiminnan avulla voidaan parantaa riskioppilaiden itseluottamusta ja lisätä heidän sinnikkyyttään ja kestävyyttään oppimisvaikeuksien suhteen.

Yksilötasolla interventiotoimenpiteillä pyritään luomaan keskeyttämisvaarassa olevien yksittäisten oppilaiden tueksi tukimenetelmiä, joita voidaan räätälöidä oppilaiden tarpeisiin. Menetelmät kohdistuvat yksilön henkilökohtaiseen kehittymiseen, jolloin pyritään kehittämään riskiopiskelijoiden sinnikkyyttä, tai niillä puututaan konkreettisiin sosiaalisiin, kognitiivisiin tai tunneperäisiin vaikeuksiin.

(1) Mentorointi tukee yksittäisiä oppilaita opiskeluun liittyvien, sosiaalisten tai henkilökohtaisten vaikeuksien voittamisessa. Oppilaat saavat usein opetushenkilöstön tai paikallisyhteisön jäsenten antamaa kohdennettua apua joko henkilökohtaisesti (mentorointi) tai ryhmässä (tutorointi).

(2) Henkilökohtaisten oppimissuunnitelmien käytön lisääminen ja tukiopetuksen tarjoaminen riskioppilaille auttaa oppilaita mukautumaan muodollisen koulutuksen vaatimuksiin ja voittamaan koulutusjärjestelmän luomat esteet.

(3) Tehostetulla ohjauksella ja neuvonnalla tuetaan oppilaita näiden tehdessä ammatinvalintaa koskevia päätöksiä ja siirtyessä koulutuksesta toiseen tai koulutuksesta työelämään. Näin voidaan välttää huonoja päätöksiä, jotka perustuvat kohtuuttomiin odotuksiin tai riittämättömiin tietoihin. Ohjauksen kautta nuoria autetaan tekemään valintoja, jotka vastaavat heidän tavoitteitaan, henkilökohtaisia kiinnostuksenkohteitaan ja lahjojaan.

(4) Koulunkäynnin keskeyttämisen rahallisiin syihin voidaan vaikuttaa rahoitustukitoimilla, esimerkiksi opintotuilla. Tuen ehtona voi olla säännöllinen osallistuminen koulutukseen, tai tuki voidaan yhdistää perheiden sosiaalietuuksiin.

2.3 Kompensaatiotoimenpiteillä pyritään auttamaan koulunkäynnin keskeyttäneitä tarjoamalla väyliä koulutukseen paluuta varten ja mahdollisuuksia suorittaa puuttuva tutkinto.

(1) Onnistuneissa toisen mahdollisuuden ohjelmissa luodaan oppimisympäristöjä, jotka vastaavat koulunkäynnin keskeyttäjien erityistarpeisiin, otetaan huomioon aiemmat opinnot ja tuetaan opiskelijoiden hyvinvointia. Ohjelmat eroavat tavanomaisista kouluista sekä organisaatioon liittyvien että pedagogisten lähestymistapojen suhteen. Opiskeluryhmät ovat usein pieniä, opetus räätälöityä ja innovatiivista ja oppimispolut joustavia. Niiden tulisi olla helppopääsyisiä ja maksuttomia.

(2) On tärkeää, että tarjolla on erilaisia väyliä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutuksen paluuta varten. Siirtymäluokat voivat auttaa kuromaan umpeen kuilua aiempien epäonnistumiskokemusten ja yleisen kouluopetuksen piiriin paluun välillä.

(3) Aiempien opintojen sekä epävirallisen ja arkioppimisen kautta saatujen taitojen tunnustaminen ja validointi parantavat oppilaiden itseluottamusta ja itsetuntoa ja helpottavat kouluun paluuta. Ne voivat motivoida oppilaita jatkamaan opintojaan sekä auttaa heitä kykyjensä kartoittamisessa ja parempien uravalintojen tekemisessä.

(4) Vaikeuksissa oleville nuorille voidaan antaa kohdennettua henkilökohtaista tukea, jossa yhdistetään sosiaalinen, rahoituksellinen, opintoihin liittyvä ja psykologinen tuki. Tämä tuki on erityisen tärkeää nuorille, joilla on vakavia sosiaalisia tai tunneperäisiä ongelmia, jotka haittaavat opintojen jatkamista.