TARTU ÜLIKOOLI PÄRNU KOLLEDŽ

Teenuste disaini ja juhtimise õppekava

Evelin Vanaselja

ÕPPIMISKOHUSTUSE TÄITMIST TOETAV INTEGREERITUD TEENUSMUDEL EESTI KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE

Magistritöö

Juhendaja: Arvi Kuura, PhD

Pärnu 2026

Soovitan suunata kaitsmisele (allkirjastatud digitaalselt)

Arvi Kuura

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht (allkirjastatud digitaalselt)

Grete Männikus

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Vanaselja

SISUKORD

Sissejuhatus 4
1 Teoreetilised lähtekohad õppimiskohustuse süsteemseks toetamiseks 8
1.1 Õppimiskohustus ja mitmetasandilise toe eeldused 8
1.2 Juhtumikorraldus ja integreeritud teenusmudelid 14
2 Õppimiskohustuse täitmist toetava integreeritud teenusmudeli disainimine 23
2.1 Uurimismetoodika ja andmekogumise põhimõtted 23
2.2 Uurimistulemuste analüüs 29
2.3 Järeldused, arutelu, integreeritud teenusmudeli süntees ja ettepanekud 39
Kokkuvõte 56
Viidatud allikad 59
Lisad 65
Lisa 1. Vertikaalne ja horisontaalne integratsioon õppija toetamise süsteemis 65
Lisa 2. Juhtumikorralduse ja integratsiooni korralduslik loogika õppija toetamisel 66
Lisa 3. Struktureeritud kaardistusküsimustik 67
Lisa 4. Kaardistuse seos uurimisküsimuste ja teoreetilise raamistikuga 70
Lisa 5. Intervjuu kava 73
Lisa 6. Intervjuu kava seos uurimisküsimuste ja teoreetilise raamistikuga 75
Lisa 7. Koodipuu 78
Lisa 8. QCAmap kodeerimise koondtabel 80
Lisa 9. Uuringus osalenud omavalitsuste territoriaalne jaotus 82
Lisa 10. Õppija hetkeolukorra teekond 83
Lisa 11. Õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessikaart 84
Lisa 12. Õppija tulevikuvaate teekond 85
Lisa 13. Õppimiskohustuse täitmise toetamise integreeritud teenusmudel 86
Summary 87

SISSEJUHATUS

Õppimiskohustus on Eestis normatiivne regulatsioon, mis kohustab noori osalema hariduses kuni täisealiseks saamiseni või kesk- või kutsehariduse omandamiseni (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992, § 10[1]). Regulatsiooni keskne eesmärk on tagada noortele hariduslikud eeldused edasiseks haridusteeks ja ühiskondlikuks osalemiseks. Eisenschmidt jt (2023, lk 2–3) rõhutavad, et haridus Eestis ei ole üksnes kooli ülesanne, vaid hõlmab laiemat ühiskondlikku vastutust, kus õppimist toetavad lisaks koolile ka pered, omavalitsused ning erinevad organisatsioonid.

Õppimiskohustuse täitmine ei ole üksnes formaalne kohustus, vaid protsess, mis eeldab õppija aktiivset osalust õppetöös, toetavat keskkonda ning erinevate tugisüsteemide koostoimet. Bronfenbrenneri (1979, lk 3; 22–25) ökoloogilise arenguteooria kohaselt kujuneb lapse areng mitmetasandiliste ja omavahel seotud keskkondade vastasmõjus. Koolist puudumine on seotud laiemate riskikäitumiste ja vaimse tervise probleemidega, ning kujutab endast mitmetahulist probleemi, mis hõlmab erinevaid käitumisvorme ja põhjuseid (Kearney, 2008, lk 452–453), ning järelikult ei sõltu õppimiskohustuse täitmine üksnes õppija individuaalsest motivatsioonist, vaid ka teda ümbritsevate toetavate süsteemide sidususest. Koolist puudumise ja õppimiskohustuse täitmisega seotud probleemid on iseloomulikud komplekssetele nn „*wicked problems*“ tüüpi olukordadele, mida ei ole võimalik lahendada ühe organisatsiooni või sektori piires ning mis eeldavad mitme osapoole koostööd ja koordineeritud tegutsemist (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 1–3). Provan ja Kenis (2008, lk 230–231) rõhutavad, et võrgustikupõhiste probleemide lahendamisel ei sõltu tulemuslikkus üksikute organisatsioonide tegevusest, vaid sellest, kuidas erinevad osapooled suudavad oma tegevusi koordineerida ja ühiseid eesmärke saavutada.

Valdkondadeüleste teenuste koordineerimiseks kasutatakse juhtumikorraldust, mis hõlmab teenuste hindamist, planeerimist ja koordineerimist ning toetab erinevate teenuste sidusat osutamist kompleksete vajadustega inimestele (Case Management Society of America, 2016, lk 11–13, 18–19). Haridusvaldkonnas on juhtumikorralduse põhimõtteid võimalik tõlgendada õppijakeskse tugiprotsessina, mille raames hinnatakse õppija vajadusi, kavandatakse individuaalset tuge ning koordineeritakse erinevate osapoolte tugiteenuseid. Lukersmith jt (2016, lk 1–2) järgi võivad juhtumikorralduse kirjeldused olla kontekstipõhised, kuid nende ühiseks tuumaks on arusaam juhtumikorraldusest kui mehhanismist, mis toetab teenuste koordineerimist ja integratsiooni. Samas on juhtumikorraldus tõhus vaid juhul, kui selle toimimist raamib selgelt määratletud rollide, vastutuse ja infovahetuse põhimõtetel põhinev koordineeritud süsteemne raamistik (Provan & Kenis, 2008, lk 233–240). Valentijn jt (2013, lk 2–5) osutavad, et horisontaalse ja vertikaalse koordineerimiseta kogeb teenuse kasutaja paralleelseid, kuid omavahel sidumata sekkumisi.

Eesti kontekstis on Riigikontroll (2020, lk 12–15) osutanud, et laste ja noorte teenused on omavalitsustes sageli killustunud ning koostöö ei ole süsteemselt juhitud. Kooli pidaja roll on seotud hariduskorralduse ja kooli toimimise tagamisega (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010, §§ 7 ja 7^1), samas kohaliku omavalitsuse vastutusala hõlmab lisaks haridusele ka sotsiaalvaldkonda, noorsootööd, lastekaitset, terviseedendust ning kogukondlike tugiteenuste korraldamist (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 6 lg-d 1 ja 2). Eelkirjeldatud vastutusjaotuse põhjal võib järeldada, et kohalikul omavalitsusel on eeldused siduda õppimiskohustuse täitmist toetavad teenused terviklikuks süsteemiks, kuid teenuste koordineerimise praktika ning eri osapoolte rollid ja vastutus selles protsessis on vähe uuritud.

Eelnevat arvestades tuleneb **uurimisprobleem** asjaolust, et Eesti kohalike omavalitsuste vaates on ebaselge, kuidas koordineeritakse õppimiskohustuse täitmist toetavaid teenuseid ning millised on eri osapoolte rollid ja vastutus selle protsessi juhtimisel.

Magistritöö **eesmärk** on kujundada Eesti omavalitsustele valdkondadeülene integreeritud teenusmudel õppimiskohustuse täitmise toetamiseks. Integreeritud teenusmudelit

käsitletakse seejuures tervikliku protsessistruktuurina, mis seob erinevad teenused kohaliku omavalitsuse tasandil ühtseks ja koordineeritud süsteemiks.

Eesmärgi saavutamiseks otsitakse vastuseid järgmistele **uurimisküsimustele:**

1. Kuidas käsitletakse akadeemilises kirjanduses üldistatud maailmapraktikas valdkondadeüleste teenusmudelite ja mitmetasandilise toe rolli õppimiskohustuse täitmise toetamisel?
2. Kuidas toimivad õppimiskohustuse täitmist toetavad teenused ja protsessid Eesti omavalitsustes ning millised on nende peamised kitsaskohad?
3. Kuidas kujundada integreeritud teenusmudel, kus juhtumikorraldus toetab õppimiskohustuse täitmist omavalitsuse tasandil?

Magistritöö ülesehitus lähtub töö eesmärgist ning koosneb teoreetilisest ja uurimuslikust osast. Teoreetilises osas sünteesitakse õppimiskohustuse, mitmetasandilise toe, juhtumikorralduse ning teenuste integratsiooni käsitlused ühtseks analüütiliseks raamistikuks. Uurimuslik osa tugineb kombineeritud uurimisviisile. Uurimuse esimeses etapis kaardistatakse Eesti omavalitsuste praktikad õppimiskohustuse täitmise toetamisel ning tuvastatakse omavalitsustes esinevad peamised mustrid ja erisused, teises etapis viiakse läbi kvalitatiivsed poolstruktureeritud intervjuud, mis võimaldavad kvantitatiivse etapi tulemusi süvendatult analüüsida ja tõlgendada. Uurimistulemuste põhjal kujundatakse empiiriliselt põhjendatud integreeritud teenusmudel, lähtudes teenusdisaini ja protsessijuhtimise põhimõtetest ning rakendades disainmõtlemise loogikat kasutajate vajaduste mõistmiseks ja teenuseteekonna terviklikuks kavandamiseks.

Käesoleva magistritöö teaduslik panus seisneb integreeritud teenusmudeli käsitlemises õppimiskohustuse kontekstis, sidudes juhtumikorralduse põhimõtted protsessijuhtimise lähenemisega ning kujundades teoreetilise aluse süsteemselt koordineeritud tugisüsteemi käsitlemiseks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (1993, § 6) ning Eesti Vabariigi Haridusseadusest (1992, § $10^{3)}$ tulenevalt vastutab kohalik omavalitsus nii haridus-, sotsiaal- kui noorsootöövaldkonna korraldamise eest, siis käsitletakse töös kohalikku omavalitsust keskse integreeriva tasandina õppimiskohustuse täitmist toetavate teenuste koordineerimisel. Töö praktiline väärtus seisneb disainmõtlemise põhimõtete

alusel kohaliku omavalitsuse tasandi integreeritud teenusmudeli väljatöötamises. Töös tuginetakse peamiselt Eagle jt (2015), Wells ja Gifford (2013), Kearney jt (2019), Provan ja Kenis (2008), Atkinson jt (2007), Lukersmith jt (2016), Valentijn jt (2013) ning Osborne (2010) käsitlustele.

Käesolevas töös on kasutatud tehisintellekti tööriistu Chat GPT (2025) ideede genereerimisel, töö ülesehituse kujundamisel, jooniste koostamisel, sõnastuste täpsustamisel ja kasutatud allikate leidmise abistamiseks. Kogu töö sisu, uuringud, analüüs ja järeldused on tehtud autori poolt.

Märksõnad: integreeritud teenusmudel (*integrated service model*), juhtumikorraldus (*case management*), õppimiskohustus (*compulsory education*), kohalik omavalitsus (*municipality*), protsessijuhtimine (*process management*), disainmõtlemine (*design thinking*).

1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD ÕPPIMISKOHUSTUSE SÜSTEEMSEKS TOETAMISEKS

1.1 Õppimiskohustus ja mitmetasandilise toe eeldused

Õppimiskohustuse ja koolikohustuse mõisteid kasutatakse igapäevases keelekasutuses sageli sünonüümidena, kuid haridusteoorias ja -poliitikas eristatakse neid nii sisuliselt kui ka funktsionaalselt. Koolikohustust käsitletakse rahvusvahelises haridusuuringute kirjanduses eeskätt institutsionaalse ja õigusliku mehhanismina, mille kaudu riik kehtestab kohustuse osaleda formaalses hariduses kindlaksmääratud vanusevahemikus (OECD, 2017, lk 262–263). Koolikohustus kujunes ajalooliselt riiklikuks mehhanismiks, mille kaudu haridus viidi kodusest ja kogukondlikust sfäärist institutsionaliseeritud koolisüsteemi ning mille keskmes oli riigi roll hariduse korraldamisel ja reguleerimisel (Benavot & Resnik, 2006, lk 10–12). Kui institutsionaalne ja õiguslik lähenemine võimaldab koolikohustuse täitmist hinnata formaalse osalemise kaudu, siis Kearney ja Graczyk (2014, lk 12) põhjal tuleb õppimiskohustust käsitleda laiemalt, rõhutades õppija sisulist seotust õppimise ja õppimisprotsessiga.

Õppija areng ja toimetulek kujunevad indiviidi ja tema sotsiaalse ning institutsionaalse keskkonna vastasmõjus (Ungar, 2011, lk 2–4). Kearney (2008, lk 457–458) eristab koolist puudumise käsitluses neli peamist funktsiooni, mis on ülekantavad ka laiemale õppest eemaldumise kontekstile: (1) kooliga seotud negatiivsete emotsioonide vältimine, (2) sotsiaalsete või hindamissituatsioonide vältimine, (3) tähelepanu otsimine olulistelt teistelt ning (4) kooliväliste tegevuste eelistamine. Neljaosaline jaotus näitab, et puudumise põhjused ulatuvad individuaalsetest ja emotsionaalsetest teguritest kuni sotsiaalsete ja keskkondlike mõjudeni. Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5) lisavad, et õppest eemaldumise

probleemid kujunevad sageli järk-järgult ning on seotud erinevate riskitegurite kuhjumisega. Finn ja Zimmer (2012, lk 98–99, 124) täiendavad seda käsitlust, osutades et eemaldumine võib saada alguse juba algkooliastmes ning koolist väljalangemine on selle pikaajalise protsessi lõpp-punkt ning riskis olevaid õpilasi on võimalik ja vajalik tuvastada enne probleemide süvenemist

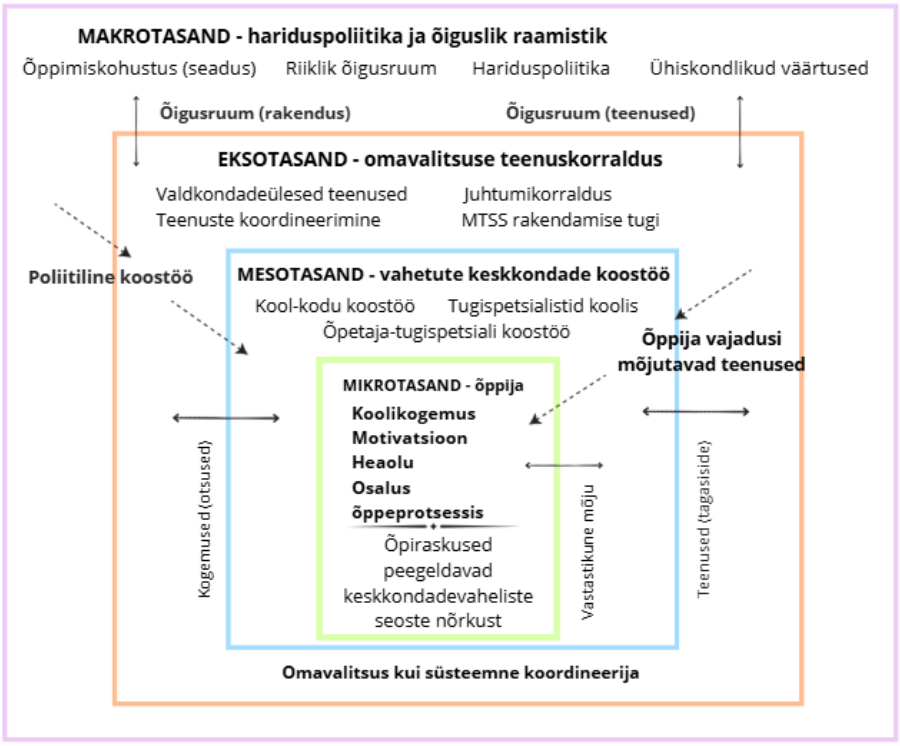
Hariduses osalemise ja püsimise kesksed tegurid on õppijate heaolu, motivatsioon ja kaasatus (OECD, 2017, lk 19–20). Fredricks jt (2004, lk 59–63) eristavad kaasatuse puhul käitumuslikku, emotsionaalset ja kognitiivset mõõdet. Käitumuslik kaasatus väljendub osalemises õppetöös, kohalolekus ja õppeülesannete täitmises; emotsionaalne kaasatus seostub õppija hoiakute, kuuluvustunde ja suhetega koolis ning kognitiivne kaasatus peegeldab õppija valmisolekut pingutada, kasutada eneseregulatsiooni ja süveneda õppeprotsessi. Sama käsitluse kohaselt toimib kaasatus keskse mehhanismina, mis seob õppija koolikogemuse akadeemiliste tulemuste ja haridusteel püsimisega. OECD (2017, lk 127–128) raporti järgi on kaasatusega seotud kuuluvustunne oluline tegur õppija heaolu ja akadeemilise arengu kujunemisel. Raport toob välja, et õpetajate toetav käitumine ja positiivsed õpetaja-õpilase suhted on seotud õppijate tugevama kuuluvustundega koolis ning toetavate õpetajatega klassides õppivad õpilased tunnevad end suurema tõenäosusega koolikeskkonda kuuluvatena.

Õppimiskohustuse täitmist ei kujunda üksnes õppija individuaalsed omadused, vaid olulist rolli mängivad ka sotsiaalsed suhted ning laiemad õppija osalust ja heaolu kujundavad keskkondlikud tegurid. Bronfenbrenneri (1979, lk 3–4, 7–8) ökoloogilise arenguteooria kohaselt kujuneb lapse areng mitmetasandiliste ja omavahel seotud keskkondade koostoimes:

- mikrotasand kui õppija vahetud keskkonnad (perekond, kool, eakaaslased),
- mesotasand kui vahetute keskkondade koostöö (kool ja kodu, tugispetsialistid),
- eksotasand kui omavalitsuse teenuskorraldus (otsused, vanemate töökorraldus),
- makrotasand kui õiguslik raamistik (väärtused, normid, seadused, poliitika).

Bronfenbrenneri ökoloogiline käsitlus rõhutab, et kooli ja perekonna vahelised seosed võivad olla õppija arengu seisukohalt sama olulised kui konkreetsed tegevused üksikus keskkonnas. Kui õppijat ümbritsevad mikrotasandi keskkonnad ei ole omavahel seotud

või nendevaheline koostöö on nõrk, võib see piirata õppijat toetavate ressursside kättesaadavust ning mõjutada õppija toimetulekut ja õppes osalemist. Joonis 1 selgitab õppimiskohustuse täitmise mitmetasandilist kujunemist ökoloogilise ja süsteemse lähenemise kaudu ning visualiseerib käsitlust, et õppimiskohustuse täitmine kujuneb õppija, kooli, perekonna ja institutsionaalse keskkonna vastasmõjus ning õppest eemaldumise risk võib olla seotud süsteemidevaheliste seoste nõrkusega.



Joonis 1. Õppimiskohustuse täitmise ökoloogiline raamistik ja tasandite koostoime
Allikas: autori süntees Bronfenbrenner 1979, lk 3–9, 25–27, Fredricks jt 2004, lk 59–63, 71–72 ning Sosu jt 2021, lk 4–5, 20–22 käsitluste põhjal.

Joonisel esitatud raamistikus on oluline roll eksotasandi ja makrotasandi struktuuriteguritel, kuna sotsiaalmajanduslikud tegurid, kogukondlikud tingimused ja sotsiaalpoliitiline kontekst mõjutavad õppija õppes osalemist ja seotust kooliga (Kearney *et al.,* 2022, lk 3–5). Sosu jt (2021, lk 2–3) rõhutavad, et madalam sotsiaalmajanduslik staatus on seotud kõrgema koolist puudumise tasemega. Kearney ja Graczyk (2022, lk 2) toovad esile, et piirkondades, kus õppest puudumine on ulatuslik probleem, peab sekkumine hõlmama kogukondlike takistuste väljaselgitamist ning valdkondadevahelist koostööd nende vähendamiseks. Sarnaselt rõhutab Ungar (2011, lk 3–5), et toe fookus ei peaks olema üksnes

õppija muutmisel, vaid õppijat toetava sotsiaalse ja institutsionaalse keskkonna kujundamisel. Corcoran jt (2024, lk 98–100) lisavad, et õppest puudumise probleemide lahendamine eeldab mitme osapoole koostööd, mis võimaldab kujundada ühiseid vastutus- ja tegutsemispõhimõtteid ning toetab teadmiste, ressursside ja ülesannete tõhusamat koordineerimist kohaliku süsteemi tasandil. Varajase sekkumise ja valdkondadevahelise koostöö puudumisel, võib õppimiskohustuse täitmise katkemine viia pikaajalise haridusest ja tööturult eemaldumiseni. Thøgerseni (2024, lk 346–347) toob oma käsitluses välja noored, kes ei osale tööhõives, hariduses ega koolituses (ingl *Not in Employment, Education or Training,* NEET) ning osutab Norra omavalitsusi hõlmava uuringu põhjal, et varajane sekkumine koos valdkondadevahelise koostööga on olulised meetmed NEET-staatuse ennetamisel ning ükski teenus ei suuda seda probleemi iseseisvalt lahendada.

Õppimiskohustuse täitmise toetamine ei piirdu tugiteenuste olemasoluga, vaid eeldab selget vastutuse ja seire loogikat. Enne õppimiskohustuse täitmise katkemist ilmnevad sageli raskused koolis, näiteks ebaregulaarsed puudumised või õppes osaluse vähenemine, mistõttu on oluline märgata probleeme varajases etapis (Kearney & Graczyk, 2020, lk 320). Õppija toetamisel ei piisa üksnes kooliskäimise andmete jälgimisest, kuna vajalik on ka akadeemilise, käitumusliku, emotsionaalse ja sotsiaalse toimimise hindamine, et toetust saaks pakkuda õigeaegselt ja vastavalt õppija individuaalsetele vajadustele (Kearney *et al.,* 2023, lk 9). Sälzer jt (2024, lk 2–5) leiavad, et tõhus seire põhineb andmete järjepideval kogumisel, edastamisel ja kasutamisel. Nende hinnangul ei piisa üksnes puudumiste registreerimisest, sest analüüsimata andmed ei toeta vajalike sekkumiste rakendamist ning teave peab jõudma õigeaegselt inimesteni, kes saavad selle põhjal tegutseda.

Rahvusvahelises haridus- ja sotsiaalpoliitilises praktikas on üheks levinud õppimise toetamise koordineeritud lahenduseks mitmetasandilise toetussüsteemi raamistik (ingl *Multi-Tiered Systems of Support*, MTSS), mille keskmes on ennetav tegutsemine, andmepõhine otsustamine, probleemide süsteemne lahendamine ning tõenduspõhiste sekkumiste järjepidev rakendamine. MTSS kujunes sekkumistele reageerimise mudeli (ingl *Response to Intervention*, RTI) ja positiivse käitumise toetamise mudeli (ingl *Positive Behavioral Interventions and Supports*, PBIS) ühendamisel, kuigi varem käsitleti neid ka

eraldiseisvate süsteemidena. Nende lähenemiste ühendamine lähtub arusaamast, et õppijate akadeemilised raskused ja käitumisprobleemid on sageli omavahel seotud ning vajavad koordineeritud käsitlemist. (Eagle *et al*., 2015, lk 2–4) Kuigi RTI ja PBIS on ajalooliselt arenenud eraldiseisvalt, tuleb neid käsitleda teadlikult integreeritava mitmetasandilise süsteemina, mille toimimine eeldab ühtseid andmepõhiseid otsustusmehhanisme, koordineeritud rakendamist ning organisatsioonilist tuge (Sugai & Horner, 2009, lk 226–230, 234). Nitz jt (2023, lk 1–2) kinnitavad 40 uuringut hõlmava rahvusvahelise süstemaatilise kirjandusülevaate põhjal MTSS-i tõhusust ning toovad esile, et MTSS-i raames rakendatakse tõenduspõhiseid sekkumisi astmeliselt kogu koolikeskkonna ulatuses eesmärgiga toetada õppijate positiivseid koolikogemusi ja ennetada negatiivseid õpitulemusi. Lane jt (2013, lk 6–7) käsitlevad MTSS-raamistikku tugisüsteemina, kus akadeemiline, käitumuslik ja sotsiaal-emotsionaalne tugi on ühendatud terviklikuks raamistikuks ning andmepõhine otsustamine toimub kõigil toe tasanditel.

Rahvusvahelises kirjanduses käsitletakse MTSS-i sõltuvalt autorite vaatenurgast ja rakenduskontekstist. Eagle jt (2015, lk 2, 4–5) keskenduvad peamiselt koolisisese akadeemilise, käitumusliku ja sotsiaal-emotsionaalse toe lõimimisele. Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–3, 9–16) rõhutavad seevastu, et õppimiskohustuse toetamine eeldab ka valdkondadeülest koostööd, sest probleemide põhjused võivad ulatuda haridussüsteemist väljapoole. Hoolimata fookuse erinevustest jagavad mõlemad käsitlused arusaama, et tugi peab olema diferentseeritud vastavalt õppija vajaduste intensiivsusele. Kearney ja Graczyk jagavad sekkumised õppija vajaduste intensiivsuse alusel kolmele tasandile:

- Universaalne tase hõlmab kõigile õppijatele suunatud ennetavaid meetmeid, sealhulgas koolikliima, turvalisuse, tervise ja õpilaste oskuste arendamist ning vanemate kaasamist.
- Sihitud tase keskendub õppijatele, kellel on suurenenud risk osalus- või toimetulekuraskusteks, hõlmab kliinilisi lähenemisi ja mentorlusprogramme.
- Intensiivne tase hõlmab komplekssete ja püsivate probleemide korral rakendatavaid meetmeid, sealhulgas intensiivset juhtumikorraldust ja mitme valdkonna koordineeritud sekkumisi. (Kearney ja Graczyk, 2014, lk 5–16)

Sugai ja Horner (2009, lk 229) järgi tuleb sekkumised järjestada kasvava intensiivsusega kolme astme loogikast lähtuvalt, kus iga astme juures kogutakse andmeid õpilase soorituse kohta, et sekkumisi saaks õigeaegselt kohandada.

Mitmetasandilised tugisüsteemid ei saa toimida isoleeritult, kuna õppijate probleemid on sageli seotud erinevate süsteemide ja osapooltega, mistõttu nende lahendamine eeldab võrgustikupõhist koostööd. Võrgustikujuhtimise teooria pakub sellele väljakutsele sobiva analüütilise raamistiku. Klijn ja Koppenjan (2016, lk 2–4, 12–13) rõhutavad, et keerukaid avalikke probleeme ei ole võimalik lahendada ühe organisatsiooni või sektori piires, kuna vajalikud ressursid ja teadmised on jaotunud erinevate osapoolte vahel ning nende vastastikune sõltuvus eeldab koordineeritud tegutsemist, kuigi erinevad institutsionaalsed loogikad, reeglid ja praktikad võivad koostööd oluliselt raskendada. Hariduskontekstis tähendab see, et õppimiskohustuse toetamine eeldab valdkondadeülest koostööd, mis hõlmab koolipõhiseid spetsialiste, lapsevanemaid, kogukondlikke tervishoiu- ja vaimse tervise spetsialiste ning juriidilisi isikuid (Kearney & Graczyk, 2014, lk 5). Goodall ja Montgomery (2014, lk 2–4) lisavad, et tõhusam kui vanemate kaasamine koolitegevustesse on vanemate aktiivne pühendumus lapse õppimise toetamisele, kuna see eeldab suuremat vastutuse võtmist ja omanikutunnet lapse hariduskonna suhtes.

Mitmetasandilise tugisüsteemi edukas rakendamine sõltub iga toe taseme rakendustäpsusest ning lisatoe vajaduse otsustest. Samuti eeldab süsteem, et kõik koolimeeskonna liikmed toetavad järjepidevalt ühiseid käitumisootusi. (Lane jt, 2013, lk 7, 12) Nitz jt (2023, lk 14, 15, 18) lisavad, et MTSS-i edukas rakendamine sõltub õpetajate ja koolijuhtide pühendumisest, kõigi asjaosaliste, sealhulgas lapsevanemate ja spetsialistide, kaasamisest süsteemi arendamisse ning hariduspoliitika toetusest, mis tagab vajalikud ressursid ja koolitusprotsessid. Kearney ja Graczyk (2020, lk 328) märgivad, et paljud haridusasutused kasutavad üksikuid toetavaid lähenemisi eraldiseisvalt ning integreeritud mudelite rakendamist piiravad sageli ressursipuudus ja muud korralduslikud takistused. MTSS-i rakendamine võib olla keeruline ressursipiirangute, organisatsiooniliste takistuste ning erinevate osapoolte vähese koostöö tõttu, mis võib omakorda piirata süsteemi järjepidevat ja tõhusat toimimist. Seetõttu ei sõltu MTSS-i tulemuslikkus üksnes mudeli olemasolust,

vaid süsteemsest rakendamisest. Keerukamate juhtumite puhul ei ole piisav mitmetasandilise toe rakendamine, vaid vajalik on ka sekkumiste koordineerimine ning vastutuse selge määratlemine (Eagle *et al.,* 2015, lk 5–7). Forman jt (2017, viidatud Kearney & Graczyk, 2020, lk 329) järgi on edukaks käitumusliku ja vaimse tervise toetamise algatuste integreerimiseks koolides vajalikud kolm peamist tegurit: pädevustega seotud tegurid, organisatsioonilised tegurid ja juhtimistegurid.

Alapeatükis käsitletud teoreetilised lähtekohad näitavad, et õppimiskohustuse täitmist ei ole võimalik käsitleda üksnes formaalse koolikohustuse või õppija individuaalse vastutusena, vaid see kujuneb erinevate süsteemide ja tegurite koostoimes. Õppimisega seotud raskused võivad avalduda nii õppija individuaalsetes omadustes, sotsiaalsetes suhetes kui ka institutsionaalse keskkonna toimimises, mistõttu eeldab nende ennetamine ja lahendamine koordineeritud tegutsemist mitmel tasandil korraga. Seejuures kujunevad keskseks varajane märkamine, andmepõhine seire ning vajaduste intensiivsusest lähtuv diferentseeritud tugi. MTSS-raamistik loob struktureeritud aluse õppijate vajaduste intensiivsusest lähtuva toe kavandamiseks, määratledes toe tasandid ja sekkumiste intensiivsuse vastavalt õppija vajaduste keerukusele ning rõhutades tõenduspõhiste praktikate järjepidevat rakendamist. Samas ilmneb, et üksnes koolisisese toe korraldamisest ei piisa olukordades, kus probleemide põhjused ulatuvad haridusvaldkonnast väljapoole. Sellest tulenevalt eeldab õppimiskohustuse täitmise toetamine erinevate osapoolte ja süsteemide koordineeritud toimimist ning terviklikku lähenemist õppija toetamisele.

1.2 Juhtumikorraldus ja integreeritud teenusmudelid

Keerukate vajadustega õppijate toetamine eeldab mitme teenusepakkuja ja organisatsiooni koostööd, kuid erinevate teenuste koordineerimise keerukus raskendab sageli õppija vajadustele vastavate lahenduste kujundamist. Mitme valdkonna teenuse vajadusega laste toetamine on tõhusaim siis, kui pered ja teenusepakkujad töötavad koos ühtse plaani alusel. (Wells & Gifford, 2013, lk 787)

Juhtumikorraldus on koostööpõhine protsess, mis hõlmab kliendi vajaduste hindamist, teenuste planeerimist, koordineerimist, jälgimist ja hindamist eesmärgiga tagada terviklik ja järjepidev teenuste osutamine. Juhtumikorralduse ülesandeks on tagada, et sekkumised

oleksid ajaliselt ja sisuliselt kooskõlas, vastaksid olukorra muutumisele ning oleksid regulaarselt üle vaadatud. Juhtumikorralduslikku lähenemist rakendatakse laialdaselt erinevates valdkondades, sealhulgas tervishoius, sotsiaaltöös, vaimse tervise valdkonnas ja hariduses. (CMSA, 2016, lk 11, 14, 18–19) Hariduskontekstis on juhtumikorralduslik lähenemine vajalik keerukate probleemide puhul, mille taga on sageli psühhiaatrilised häired, perekondlikud probleemid ja sotsiaalmajanduslikud tegurid (Kearney, 2008, lk 456–457). Koordineeriva mehhanismita võivad sekkumised jääda killustatuks ning toe pakkumine muutuda reaktiivseks, keskendudes üksikutele probleemidele, mitte õppija olukorra dünaamilisele arengule ja osaluse järjepidevale toetamisele (Kearney & Graczyk, 2014, lk 2–3; Kearney *et al*., 2019, lk 5).

Hariduse vaates hõlmab juhtumikorraldus õppija vajaduste hindamist, individuaalse tugiplaani koostamist, koostööd kooli, pere ja teiste tugisüsteemidega (Kearney, 2008, lk 459–460, 464). Juhtumikorraldus täidab protsessi hoidja rolli, mille kaudu seotakse hariduslikud, sotsiaalsed ja teiste valdkondade sekkumised õppija vajadustest lähtuvaks tervikuks ning toetatakse erinevate teenuste koordineeritud ja järjepidevat korraldamist (Wells & Gifford, 2013, lk 792). Atkinson jt (2007, lk 19, 25–26) käsitlevad juhtumikorraldust mitme ameti koostöö mudelina, mille eesmärk on tagada teenuste koordineerimine teenuste osutamise tasandil. Keerukamate juhtumite puhul loob juhtumikorraldus eelduse valdkondadeüleseks koostööks, mille kaudu saab õppija toetamisel siduda hariduslikud, sotsiaalsed ja tervisevaldkonna meetmed ühtseks tegevusloogikaks.

Valdkondadeüleseid ja koostööpõhiseid teenusmudeleid käsitletakse käesolevas töös uue avaliku valitsemise (ingl *New Public Governance*, NPG) teoreetilise raamistiku kaudu, kuna õppimiskohustuse täitmise toetamine kujuneb mitme valdkonna ja osapoole koostoimes ning eeldab terviklikku ja koordineeritud teenussüsteemi. Osborne (2010) selgitab, et NPG kujutab endast vastust avalike teenuste osutamise kasvavale keerukusele olukorras, kus mitmed omavahel sõltuvad osapooled panustavad teenuste elluviimisesse ning mitu erinevat protsessi kujundavad poliitikakujundamist samaaegselt. Seetõttu on NPG keskmes organisatsioonidevahelised suhted ja protsesside juhtimine, mille eesmärk on tagada teenuste tulemuslikkus ja soovitud tulemused (lk 9). NPG kujunes vastusena

nii traditsioonilise avaliku halduse (ingl *Public Administration,* PA) kui uue avaliku juhtimise (ingl *New Public Management,* NPM) piirangutele, sest PA osutus liialt hierarhiliseks ja suletuks, NPM aga liialt organisatsioonisiseseks, et hõlmata avalike teenuste tegelikku keerukust killustunud ja organisatsioonideüleses keskkonnas (lk 5).

Osborne jt (2013) rõhutavad, et avalike teenuste tõhus juhtimine eeldab organisatsioonidevaheliste suhete juhtimist ja valdkondadevahelist integratsiooni, mitte üksnes organisatsioonisiseste protsesside optimeerimist (lk 135–136). Teenuse väärtus ei sõltu pelgalt selle sisulisest eesmärgist, vaid kujuneb teenuseosutaja ja kasutaja vastastikmõjus teenuse osutamise protsessi käigus (lk 137–138). Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 3) defineerivad integratsiooni kui rahastamise, haldus-, organisatsiooni-, ja teenuse osutamise tasandi meetodite kogumit, mille eesmärk on luua sidusus, kooskõla ja koostöö nii valdkondade sees kui nende vahel, parandades seeläbi teenuse kvaliteeti, kasutajate rahulolu ja süsteemi tõhusust. Integratsiooni käsitlustes eristatakse sageli vertikaalset integratsiooni ehk teenustasandite vahelist koordineerimist ning horisontaalset integratsiooni ehk samade tasandite ja sektorite vahelist koostööd (Valentijn jt, 2013, lk 3–4). Mitme asutuse koostöö võib toimida erineva integratsiooniastmega, ulatudes formaalsest informatsioonijagamisest koordineeritud koostöö ja täieliku integratsiooni suunas, kus tegevusi kavandatakse ja rakendatakse ühiselt (Atkinson jt, 2007, lk 16–19). Käesolevas töös seostatakse integratsioonikäsitluse mõisted Bronfenbrenneri ökoloogilise süsteemiteooriaga (vt lk 10), mille kohaselt horisontaalne integratsioon vastab mesosüsteemi tasandile, kus erinevad valdkonnad koordineerivad koostööd õppija toetamiseks, vertikaalne integratsioon aga hõlmab koordineerimist eri süsteemitasandite vahel (vt lisa1).

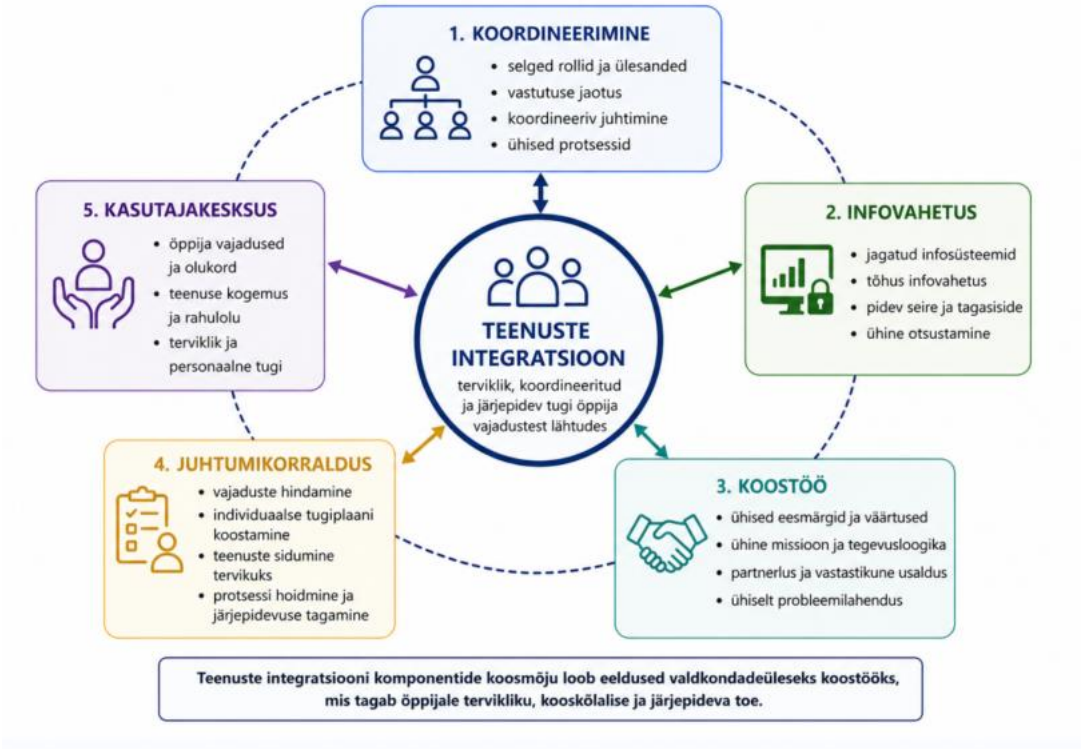
Mitme asutuse koostöö korralduslik loogika põhineb kolmel omavahel seotud mõõtmel: organisatsioonilisel ülesehitusel, ühisel panustamisel ja integratsioonil. Organisatsioooniline mõõde hõlmab koostööd toetavaid struktuure, ühiseid ressursse ning koordineerivaid rolle. Ühine panustamine tähendab osapoolte jagatud eesmärke, vastutust ja otsustusloogikat, samas kui integratsioon väljendub infovahetuses, ühises probleemilahenduses ning teenuste koordineerimises õppija vajadustest lähtudes (Atkinson jt, 2007, lk 22–29). Ansell ja Gash (2008, lk 242–243) osutavad, et kui osalejate rollid jäävad ebaselgeks võib

see koostööprotsessi tervikuna ohustada. Provan ja Kenis (2008, lk 237) näitavad, et vastutuse jaotus võrgustikus on seotud juhtimismudeliga: eri mudelitel on erinevad vastutusstruktuurid ning see loob pingeid tõhususe ja kaasatuse vahel. Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3) illustreerivad koordineerimisprobleemi noortehoolduse näitel, kus eri osapoolte ebaselged rollid takistasid koostööd, sest ei olnud selge, kes vastutab koordineerimise eest, kellega ja millistel tingimustel.

Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 3–4) rõhutavad, et tõhus integratsioon eeldab praktilisi mehhanisme teenuse osutamise tasandil, sealhulgas jagatud infosüsteeme ja pidevat seiret, mis loovad aluse koordineeritud ja järjepidevale teenusele. Valentijn jt (2013, lk 7–8) täpsustavad, et infosüsteemide sidumine teenuse osutamise põhiprotsessiga toetab osapoolte vahelist otsustamist ja vastutust, ning et jagatud väärtuste ja missiooni puudumisel on koostöö ebaõnnestumine tõenäoline. Provan ja Kenis (2008, lk 231–233) lisavad, et võrgustiku juhtimine eeldab mehhanisme, mis tagavad kollektiivse tegevuse koordineerimise ja liikmete vastutuse ühiste eesmärkide ees. Ansell ja Gash (2008, lk 17–19) rõhutavad, et edukas koostöö eeldab osapoolte pühendumist protsessile ning ühise arusaama kujunemist probleemist ja eesmärkidest. Kuid teenuste integratsiooni ei määra üksnes rollide selgus ja infovahetuse toimivus, vaid ka see, kuidas sekkumised on ajaliselt ja sisuliselt seotud ühtseks protsessiks. Weerakkody, Janssen ja El-Haddadeh (2021, lk 1007–1008) rõhutavad, et teenuste killustatuse ületamine eeldab lisaks protsesside ümberkorraldamisele ka laiemat organisatsioonilist muutust, sealhulgas juhtimise, kultuuri ja koostööpraktikate arengut. Osborne, Radnor ja Nasi (2013, lk 138–140) lisavad, et avalike teenuste väärtus ei ole eelnevalt määratletud, vaid kujuneb teenuse osutamise protsessi käigus kasutaja kogemuse kaudu.

Teenuste integratsiooni ja juhtumikorralduse teoreetilised käsitlused näitavad, et teenuste integratsioon eeldab teenuste sisulist koordineerimist kliendi vajadustest lähtuva tervikliku süsteemina. Tõhus integratsioon kujuneb koostööd toetavate struktuuride, selge vastutuse jaotuse, toimiva infovahetuse, ühiste eesmärkide ning järjepideva juhtumikorralduse koosmõjus. Seejuures sõltub valdkondadeülese koostöö tulemuslikkus mitte ainult organisatsioonide valmisolekust koostööd teha, vaid ka sellest, kuivõrd

suudetakse erinevate süsteemide tegevus siduda ühtseks ja koordineeritud protsessiks. Teenuste integratsiooni käsitlused ei kirjelda üksikuid koostöömehhanisme, vaid rõhutavad erinevate komponentide vastastikust sõltuvust ja koosmõju. Seetõttu ei kujune teenuste sidusus ainult struktuursete lahenduste kaudu, vaid sõltub samaaegselt nii organisatsioonilistest, protseduurilistest kui ka suhetega seotud teguritest. Käesoleva magistritöö vaates tähendab see, et õppimiskohustuse täitmise toetamine ei ole üksiku teenuse ega organisatsiooni ülesanne, vaid erinevate valdkondade koordineeritud tegevust eeldav protsess. Joonis 2 koondab käsitletud teenuste integratsiooni peamised komponendid õppija toetamise kontekstis.



Joonis 2. Teenuste integratsiooni komponendid õppija toetamisel
Allikas: autori süntees Kodneri ja Spreeuwenbergi 2002, lk 3–4, Valentijni jt 2013, lk 3–8, Atkinsoni jt 2007, lk 16–29, Provani ja Kenise 2008, lk 231–237, Anselli ja Gashi 2008, lk 550–558, CMSA 2016, lk 11, 14, 18–19 ning Wellsi ja Giffordi 2013, lk 787, 792 käsitluste põhjal.

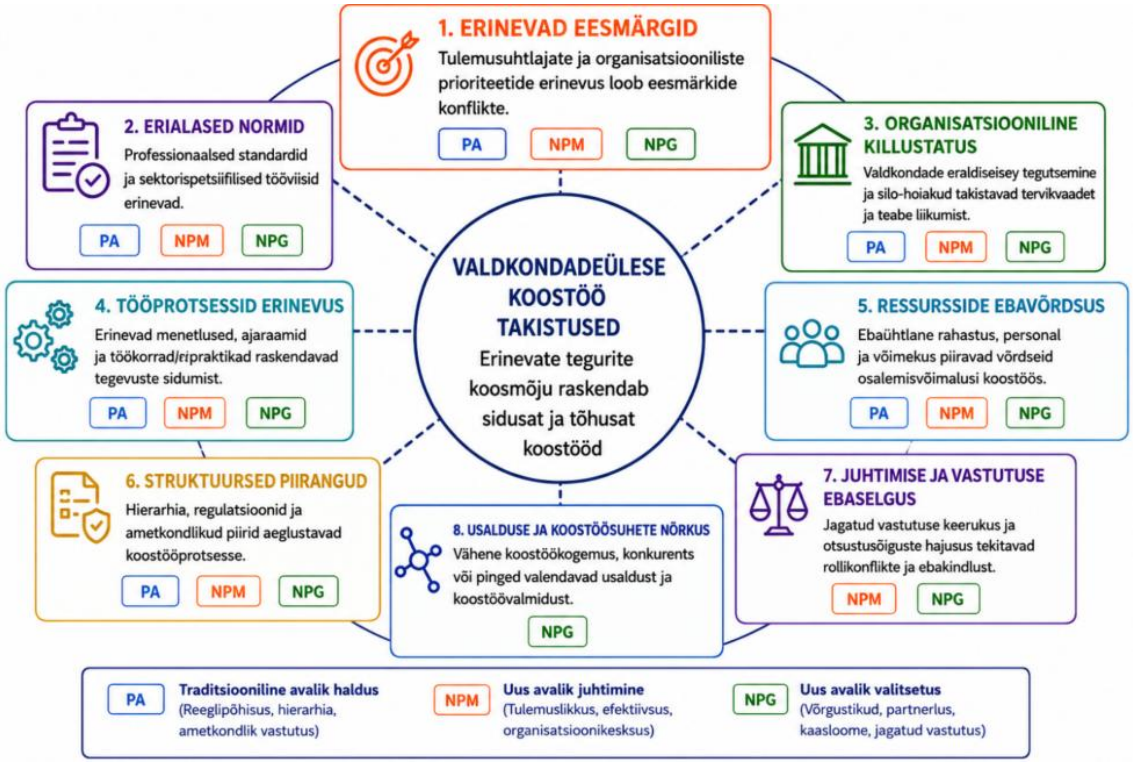
Joonis visualiseerib teenuste integratsiooni käsitlemist vastastikku seotud protsessina, kus üksikud komponendid ei toimi eraldiseisvalt, vaid mõjutavad üksteise toimimist. Toe tulemuslikkus sõltub sellest, kuivõrd suudavad erinevate valdkondade tugisüsteemid

toimida omavahel seotud ning järjepideva tervikuna. Teenuste integratsioon kujuneb keskseks eelduseks, mis võimaldab sekkumisi ajaliselt ja sisuliselt koordineerida, vähendada toe killustatust ning tagada õppija ja pere jaoks selge ja järjepideva tugiprotsessi.

Kuigi teenuste integratsiooni ja koostööpõhise valitsemise käsitlused rõhutavad valdkondadeülese koostöö olulisust, kaasnevad selliste koostöömudelite rakendamisega mitmed praktilised ja organisatsioonilised väljakutsed. Ühise eesmärgi olemasolu ei taga veel tõhusat koostööd, kuna võrgustikes võivad erinevad juhtimisvormid, vastutusstruktuurid ja osapoolte erinevad huvid tekitada pingeid tõhususe ja kaasatuse vahel (Provan & Kenis, 2008, lk 237–238). Koostöö toimimist mõjutab valdkondlik nn „silotorni"-loogika, mille puhul iga valdkond keskendub oma tegevuse optimeerimisele ning teenusekasutaja kogemus jääb tervikvaates killustatuks. Teenuste integratsiooni kontekstis ei avaldu killustatus üksnes juhtimistasandil, vaid eeskätt teenuse kasutaja kogemuses, kus erinevad sekkumised ei moodusta omavahel sidusat tervikut (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, lk 2–4). Atkinson jt (2007, lk 6–7, 22–27) järgi eeldab teenuste sidus toimimine organisatsioonidevahelist koostööd, mida mõjutavad nii struktuursed kui ka institutsionaalsed tingimused.

Koostöö kvaliteeti mõjutavad usaldus, varasemad koostöökogemused ja osapoolte vahelised võimusuhted (Ansell & Gash, 2008, lk 550–553). Kui erinevad sekkumised ei ole omavahel seotud, võib teenuse kasutaja kogeda paralleelseid, kuid sidumata tegevusi, mis vähendab toe järjepidevust ja mõjusust (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, lk 2–3). Laste ja noorte teenuste kontekstis võib see omakorda viia sekkumiste dubleerimiseni või oluliste vajaduste katmata jäämiseni, mis on iseloomulik olukordades, kus koordinatsioon eri osapoolte vahel ei toimi piisavalt (Atkinson jt, 2007, lk 36–40). Sellistes tingimustes kujuneb vajadus koordineeriva korraldusliku tasandi järele, mis võimaldab eri osapoolte tegevusi siduda ning toetada teenuste terviklikku ja koordineeritud toimimist (Atkinson jt, 2007, lk 44–46). Osborne jt (2013, lk 135–138) toovad esile, et teenuste korraldamise vaates tähendab see liikumist üksikute meetmete rakendamiselt protsessipõhise teenuskorralduse suunas, kus avalike teenuste väärtus kujuneb teenuse osutamise protsessi käigus ning erinevate osapoolte tegevused on omavahel koordineeritud.

Valdkondadeülese koostöö takistused on seotud erinevate avaliku sektori juhtimisloogikatega, mis mõjutavad organisatsioonide eesmärke, vastutusmudeleid ja koostööpraktikaid. Joonis 3 (lk 21) visualiseerib valdkondadeülese koostöö peamised takistused ning nende seosed käesolevas töös käsitletud traditsioonilise avaliku halduse, uue avaliku juhtimise ja uue avaliku valitsemise põhimõtetega.

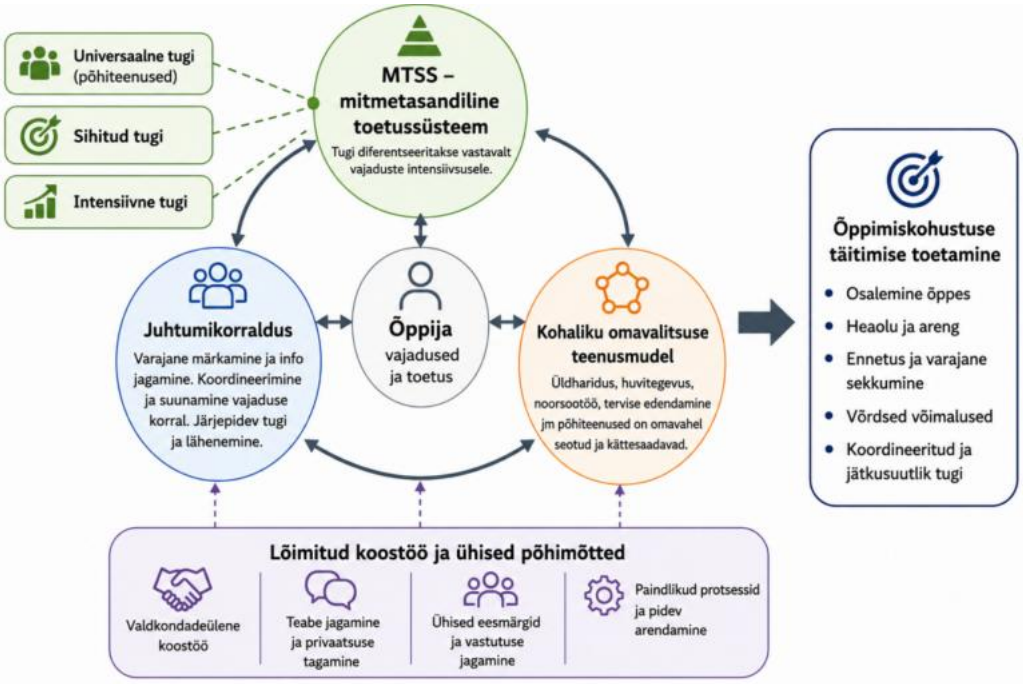


Joonis 3. Valdkondadeülese koostöö süsteemsed takistused
Allikas: autori süntees Provan ja Kenis 2008, lk 237–238, Ansell ja Gash 2008, lk 15–18, Atkinson jt 2007, lk 22–27, Kodner ja Spreeuwenberg 2002, lk 2–3 ning Osborne jt 2013, lk 135–138 käsitluste põhjal.

Jooniselt selgub, et koostööprobleemid ei tulene üksikute organisatsioonide tegevusest, vaid on seotud erinevate juhtimisloogikate, vastutusmudelite ja institutsionaalsete praktikate samaaegse toimimisega avalikus sektoris. See rõhutab vajadust koordinatsioonimehhanismide järele, mis võimaldavad erinevate osapoolte tegevusi siduda terviklikuks ja käesoleva magistritöö vaates õppija vajadustest lähtuvaks teenusprotsessiks.

Mitmetasandilise toe, juhtumikorralduse ja valdkondadeülese teenuskorralduse teoreetiliste käsitluste põhjal võib järeldada, et õppimiskohustuse täitmise toetamine ei ole käsitatav ühegi üksiku teooria või mehhanismi kaudu eraldiseisvalt, vaid eeldab erinevate käsitluste koostoimet. MTSS loob toe struktuurse loogika, määratledes toe tasandid ja sekkumiste intensiivsuse vajaduse, kuid ei taga iseenesest sekkumiste koordineeritust ega järjepidavust. Juhtumikorraldus toimib koordineeriva mehhanismina, seob erinevad valdkondadeülesed sekkumised terviklikuks teenusprotsessiks ning toetab vastutuse ja järjepidevuse tagamist. Samas on nende kahe käsitluse ühiseks toimimiseks vaja korraldusliikku alust. Ilma selgelt kokkulepitud rollijaotuse, infovahetuse põhimõtete ja ühise protsessiloogikata võib juhtumikorraldus taanduda üksiku spetsialisti isiklikuks pingutuseks, mille tulemuslikkus sõltub rohkem inimestest kui toimivast süsteemist.

Joonis 4 koondab käesoleva peatüki teoreetilised lähtekohad kontseptuaalseks raamistikuks, mis kirjeldab õppimiskohustuse täitmise toetamise peamisi komponente ja nende omavahelisi seoseid kohaliku omavalitsuse kontekstis.



Joonis 4. Õppimiskohustuse toetamise kontseptuaalne raamistik
Allikas: autori süntees Kearney ja Graczyk 2014, lk 9–16, CMSA 2016, lk 11, 18–19, Kodner ja Spreeuwenberg 2002, lk 2–4, Provan ja Kenis 2008, lk 231–238 ning Osborne, Radnor ja Nasi 2013, lk 138–140 käsitluste põhjal.

Joonisel 4 esitatud raamistik seob õppimiskohustuse täitmise toetamise erinevad teoreetilised lähtekohad ühtseks tervikuks ning toob välja, et toe tulemuslikkus sõltub erinevate süsteemide ja osapoolte koordineeritud toimimisest. Õppija toetamine ei kujune üksikute sekkumiste summana, vaid järjepideva protsessina, mille keskmes on õppija vajaduste muutumisega arvestav ja valdkondadeülest koostööd võimaldav tugikorraldus. Raamistik toob esile kohaliku omavalitsuse rolli erinevate teenuste sidumisel ja koostöötingimuste kujundamisel, kuna just kohalikul tasandil puutuvad hariduslikud, sotsiaalsed ja kogukondlikud tugimeetmed kõige vahetumalt kokku õppija igapäevase toimetulekuga. Teenuste sidusus eeldab seetõttu teadlikult kujundatud juhtimis- ja koordineerimismehhanisme, mis ületavad organisatsioonilisi ja valdkondlikke piire. Omavalitsuse tasandil tähendab valdkondadeülese koostöö vastutust teenuskorraldusliku raamistiku kujundamise eest, kus struktuurid, protsessid ja koostööpõhimõtted toimivad ühtse protsessina ning avalduvad lapse ja pere jaoks järjepideva ja koordineeritud toena (vt lisa 2). Käesolevas magistritöös kasutatakse alapeatüki teoreetiliste käsitluste sünteesi lähtekohana omavalitsuste praktikate analüüsimisel ning õppimiskohustuse täitmist toetava integreeritud teenusmudeli kujundamisel. Selline lähenemine võimaldab analüüsida, kuidas erinevad tugimeetmed, koostöömehhanismid ja teenuskorralduslikud lahendused toetavad õppimiskohustuse täitmist kohaliku omavalitsuse tasandil.

2 ÕPPIMISKOHUSTUSE TÄITMIST TOETAVA INTEGREERITUD TEENUSMUDELI DISAINIMINE

2.1 Uurimismetoodika ja andmekogumise põhimõtted

Käesolev magistritöö tugineb kombineeritud (ingl *mixed methods*) uurimisdisainile (Johnson *et al.*, 2007, lk 123–124), mis ühendab kvantitatiivse ja kvalitatiivse andmekogumise ning analüüsi eesmärgiga saavutada uuritavast nähtusest terviklikum arusaam. Kombineeritud uurimisviisi võimaldas ühendada laiapõhjalise ülevaate protsesside süvitsi analüüsiga, pakkudes seeläbi terviklikumat arusaama uuritavast nähtusest (Creswell, 2014, lk 266–267). Käesolevas töös rakendati järjestikulist uurimisloogikat, milles kvantitatiivne kaardistus (struktureeritud küsimustik) moodustas uurimuse esimese etapi ning kvalitatiivne juhtumiuuring (poolstruktureeritud intervjuud) teise etapi. Fetters jt (2013, lk 2–3) toovad esile, et kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmete integreerimine võib toimuda mitmel tasandil, sealhulgas andmete kogumise, analüüsi ning tõlgenduse ja tulemuste esitamise etapis. Käesolevas uurimuses ei olnud kvantitatiivne kaardistus eraldiseisev eesmärk, vaid alus kvalitatiivse etapi fookuse täpsustamiseks ja juhtumite valikuks. Kvalitatiivne uurimine tugines induktiivsele loogikale, mille käigus kujunevad mustrid ja kategooriad andmetest lähtudes ning teooriat kasutatakse eelkõige tulemuste tõlgendamise raamistikuna (Creswell & Poth, 2018, lk 41–46). Uuringu viimases etapis integreeriti kvantitatiivse ja kvalitatiivse uurimuse tulemused teoreetilise raamistikuga, et kujundada empiiriliselt põhjendatud integreeritud teenusmudel. Kvantitatiivse ja kvalitatiivse meetodi kombinatsioon võimaldas siduda laiapõhjalise olukorrakaardistuse ja protsesside süvitsi mõtestamise üheks terviklikuks analüüsiks. Magistritöös rakendatud uurimisdisaini etapid, nende eesmärgid, kasutatud meetodid ning peamised väljundid on koondatud järgnevasse tabelisse 1.

Tabel 1. Uuringu etapid, meetodid ja väljundid

Uurimisetapp	Eesmärk	Meetod	Väljund
Kvantitatiivne kaardistus	Tuvastada õppimiskohustuse toetamise korralduslikud mustrid	Struktureeritud küsimustik; kirjeldav statistiline analüüs (Excel)	Ülevaade levinud praktikast ja erisustest
Kvalitatiivne juhtumiuuring	Analüüsida teenuskorralduse ja koostöö protsesse	Poolstruktureeritud intervjuud; teooriast juhitud temaatiline analüüs (QCAMAP)	Süvaanalüüs ja juhtumite võrdlus
Tulemuste integratsioon ja mudeli süntees	Kujundada integreeritud teenusmudel	Kombineeritud uurimistulemuste integreerimine; teooriast juhitud tõlgendav süntees; teenusedisaini põhimõtted	Integreeritud teenusmudel

Uuringu eesmärk oli mõista õppimiskohustuse täitmist toetavate teenuste ja protsesside kujunemise loogikat ning toimimist kohaliku omavalitsuse tasandil ning kujundada Eesti omavalitsustele valdkondadeülene integreeritud teenusmudel. Analüüsiüksuseks valiti omavalitsuse tasand, kuna just sellel tasandil koonduvad õppimiskohustuse täitmise toetamisel erinevate valdkondade koordineerimisülesanded ning kujunevad erinevate osapoolte praktilised koostöömehhanismid (vt lk 23). Uurimisobjektiks oli õppimiskohustuse täitmist toetavate teenuste korraldus, sealhulgas mitmetasandilise toesüsteemi (ingl *Multi-Tiered System of Supports,* MTSS) põhimõtete rakendamist, juhtumikorralduse kasutamist intensiivse toe tasandil, valdkondadevaheliste tugiteenuste koostööd, rollijaotust ja infovahetust.

Uuringu kontseptuaalse alusena rakendati MTSS-i juhtumikorralduse ja teenuste integratsiooni käsitlusi, mis võimaldasid süstemaatiliselt mõtestada teenuskorraldust ja koostööpraktikaid, jäädes avatuks ka empiirilistest andmetest esile kerkivatele uutele teemadele ja seostele. Kuna käesolev uurimus ei piirdunud olemasoleva olukorra kirjeldamisega, vaid hõlmas ka praktilise lahendusraamistiku kujundamist, rakendati töös haridusliku disainiuuringu (ingl *Educational Design Research*, EDR) põhimõtteid, mis seovad empiirilise uurimise ja praktilise lahenduse väljatöötamise (Plomp, 2013, lk 11–12). Magistritöö formaat ei võimaldanud täiemahulise EDR-uuringu läbiviimist, mistõttu rakendati EDR-i teadlikult analüütilise raamistikuna ja see andis empiiriliste tulemuste põhjal integreeritud teenusmudeli kujundamisele teoreetiliselt põhjendatud suuna ja struktuuri

(Plomp, 2013, lk 44–45; McKenney & Reeves, 2012, lk 188). EDR-i kasutamine väljendus käesolevas töös eeskätt probleemi mõistmise, teoreetiliste põhimõtete tõlkimise ja esialgse mudeli kujundamise tasandil. Kaheastmeline andmekogumisprotsess andis selleks nii laiapõhjalise empiirilise aluse kui ka süvitsi analüüsitud juhtumite põhjal vajaliku mõistmise. Mudelit ei testitud korduvate rakendustsüklite kaudu praktikas, mistõttu tuleb seda käsitleda empiiriliselt põhjendatud esmamudelina, mille edasine arendamine eeldab rakendamist ja hindamist kohalike omavalitsuste kontekstis. Uuring keskendus teenuskorraldusele ja protsesside toimimisele, mitte konkreetsete sekkumiste või programmide tulemuslikkuse hindamisele. Etapipõhine lähenemine võimaldas siduda iga uurimisküsimuse konkreetse andmekogumise ja analüüsi viisiga ning toetas seeläbi uurimistulemuste usaldusväärsust.

Uuringu esimeses etapis viidi läbi üleriigiline struktureeritud veebipõhine küsitlus (vt lisa 3), mis edastati haridusvaldkonna spetsialistidele 78 Eesti omavalitsuses. Kaardistuse eesmärk oli saada ülevaade õppimiskohustuse täitmise toetamise korraldusest Eesti omavalitsustes, tuvastada levinumad korralduslikud mustrid ning valdkondadeülese koostöö üldised praktikad. Küsimustik käsitles mitmetasandilise toe põhimõtete rakendamist, juhtumikorralduse olemasolu ja korraldust, õppimiskohustuse täitmise toetamisel kaasatud valdkondi ja teenuseid, koostöö- ja infovahetuse praktikaid ning teenuskorralduse peamisi kitsaskohti. Kuna küsimustik saadeti kõigile omavalitsustele, ei olnud tegemist valimiga sõna kitsas tähenduses, vaid üldkogumile suunatud pöördumisega. Arvestades küsitlusuuringutele omast vastamismäära, seati minimaalne oodatav vastuste arv (≥50), et tagada piisav mitmekesisus erinevate korralduslike lähenemiste esindatuses ning toetada kontrastsete juhtumite valikut teiseks etapiks, lähtudes Yini (2018, lk 73–75) kirjeldatud teoreetilise replikatsiooni loogikast. Kaheosaline järjestus oli metodoloogiliselt põhjendatud, kuna kaardistuse tulemused suunavad juhtumite valikut ning loovad võrdlusraamistiku, mille taustal kvalitatiivse analüüsi järeldused omandavad laiema tähenduse.

Küsimuste tüübid valiti vastavalt mõõdetava nähtuse olemusele: ühe vastusega valikvastused võimaldasid kaardistada domineerivaid praktikaid, mitmikvastused tuvastada samaaegselt esinevaid tegureid ning viiepalline Likert-skaala mõõta hinnangute intensiiv-

sust ja hajusust. Avatud küsimuses said vastajad sõnastada oma prioriteedid vabas vormis. Küsimustiku valiidsust toetas selle ankurdatus teoreetilises raamistikus, kus iga küsimus oli seotud vähemalt ühe uurimisküsimusega ning tugines töö teoreetilistele käsitlustele (vt lisa 4). Küsitlusele vastamine oli vabatahtlik ning kogutud andmed peegeldavad omavalitsuste kirjeldatud praktikaid.

Küsitluse andmeid analüüsiti Excelis kirjeldava statistika abil (sagedused, protsendid), mis võimaldas kaardistada õppimiskohustuse täitmise toetamise korralduslikke mustreid, süstematiseerida vastused ja tuvastada omavalitsuste esindajate hinnangute põhjal levinumad praktikad. Avatud küsimuse vastuseid analüüsiti temaatilise sisuanalüüsi abil, koondades sarnase sisuga vastused peamistesse teemadesse. Teemade kujundamine oli analüütiline ja tõlgenduslik protsess, mille käigus uurija konstrueeris andmestikus esinevate mustrite põhjal tähenduslikud teemad, mitte ei „avastanud“ neid valmis kujul (Braun & Clarke, 2012, lk 63–64). Metodoloogiliselt oli tegemist kaardistava ja kirjeldava uurimisetapiga, mille eesmärk ei olnud statistiline üldistatavus, vaid luua laiem pilt õppimiskohustuse täitmise toetamise korraldusest Eesti kohalikes omavalitsustes ning sisendi loomine uurimuse teise etapi fookustamiseks ja süvitsi analüüsiks. Esimese etapi tulemused lõid aluse teise etapi juhtumite valikuks ning võimaldasid liikuda laiapõhjaliselt kaardistuselt süvitsi mineva selgituseni, kuidas ja miks erinevad praktikad omavalitsustes kujunevad.

Uuringu teises etapis valiti kaardistuse tulemuste põhjal kuus omavalitsust juhtumiuuringuks. Andmete kogumiseks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud (vt lisa 5) õppimiskohustuse täitmise toetamisega seotud spetsialistidega, kes esindasid nii otsustus- kui ka rakendustasandit. Intervjuude kavandamisel lähtuti kvalitatiivse uurimistöö põhimõtetest, sealhulgas uurimise eesmärgi ja fookuse täpsustamisest ning küsimuste „miks“, „mida“ ja „kuidas“ läbimõtlemisest (Kvale & Brinkmann, 2009, lk 99–102). Intervjuukava küsimuste seos uurimisküsimuste ja teoreetilise raamistikuga on esitatud lisas 6. Juhtumite valikul lähtuti eesmärgist võimaldada juhtumitevahelise võrdluse kaudu analüütilist üldistatavust, mis on juhtumiuuringute keskne kvaliteedikriteerium (Yin, 2018, lk 73–75). Sisulise kriteeriumi alusel eelistati juhtumiuuringus omavalitsusi, kus kaardistuse tulemused viitasid erinevatele korralduslikele lähenemistele rollijaotuses, koordineerimises

ja vastutuse korraldamises, et tuua esile integreeritud teenusmudeli kujundamiseks sisuliselt asjakohaseid mustreid. Strukturaalse kriteeriumi alusel tagati geograafiline ja suuruseline mitmekesisus, kaasates omavalitsusi erinevatest Eesti piirkondadest ning eri suurusklassidest, et tuvastatud mustrid ei oleks piirkondlikult ega suurusest tulenevalt kallutatud. Lõplik valim kujunes kahe kriteeriumi kombinatsioonina. Uurimistulemuste usaldusväärsust toetati andmeallikate kombineerimise, juhtumitevahelise võrdluse ning analüüsiprotsessi läbipaistva kirjeldamise kaudu (Creswell & Miller, 2000, lk 125–126).

Intervjuude käigus kogutud andmete analüüs toimus temaatilise analüüsi põhimõtetel, kasutati deduktiivset kodeerimisloogikat, kus analüüs lähtus eelnevalt määratletud teoreetilistest kategooriatest (Braun & Clarke, 2012, lk 60–61). Esialgsed analüütilised kategooriad kujundati peatükkides 1.1 ja 1.2 avatud teoreetiliste käsitluste põhjal, mis määratlesid analüüsi fookused ja vaatenurgad. Seejärel täpsustati neid analüüsi käigus induktiivselt. Analüüsiprotsess hõlmas intervjuude transkribeerimist, kodeerimist, kategooriate induktiivset täpsustamist, juhtumipõhist analüüsi ning empiiriliste tulemuste sünteesi. Kodeerimisel ja andmete haldamisel kasutati kvalitatiivse sisuanalüüsi tarkvara QCAMAP, mis toetas süstemaatilist ja läbipaistvat kodeerimisprotsessi. Kodeerimine viidi läbi süsteemselt, märgistades kõik uurimisküsimuse seisukohast potentsiaalselt olulised andmeosad (Braun & Clarke, 2012, lk 61–62). Kvantitatiivse kaardistuse mustrid ja kvalitatiivse analüüsi järeldused integreeriti tõlgenduse etapis, et kujundada terviklik arusaam uuritavast nähtusest ning toetada empiiriliselt põhjendatud teenusmudeli kujundamist. Intervjuude tsitaate korrigeeriti vähesel määral (sisu moonutamata) loetavuse parandamiseks. Kokkuvõttes aitas uurimuse teine etapp süveneda protsesside ja koostööloogikasse valitud juhtumite põhjal.

Valdkondadeülene integreeritud õppimiskohustuse täitmise toetamise teenusmudel kujundati teoreetilise raamistiku ja empiiriliste uurimistulemuste sünteesi kaudu ning vastab kolmandale uurimisküsimusele. Mudeli kujundamisel liiguti olemasoleva olukorra ja süsteemsete kitsaskohtade analüüsilt lahenduse väljatöötamisele. Selleks sünteesiti kvantitatiivse kaardistuse tulemused ja kvalitatiivse juhtumiuuringu järeldused, et tuvastada korduvad probleemimustrid, toimivad praktikad ning teenuskorralduse kesksed kitsaskohad. Empiirilises analüüsis ilmnenud tulemusi tõlgendati töö teoreetilise

raamistiku kaudu, tuginedes eelkõige MTSS-i, juhtumikorralduse ja teenuste integratsiooni käsitlustele. Nende teemade põhjal tuletati mudeli kujundamise põhimõtted, nagu ennetavus, astmelisus, koordineeritus ja kasutajakesksus ning sõnastati mudeli komponendid, rollid ja koostöömehhanismid. Mudeli visualiseeringud koostati tekstilise sünteesi alusel, et esitada süsteemselt protsessietappide ja osapoolte seosed. Tulemuste integratsiooni osana koostati olemasoleva olukorra ja tulevikuvaate teenuseteekond kui analüütiline modelleerimisvahendid. Olemasolev teekond võimaldas struktureerida empiirilistes andmetes ilmnenud süsteemi protsessietappe, katkekohti ja kasutajakogemust, tulevikuvaate teekond aga modelleeris kavandatava teenusmudeli toimimisloogikat. Kujundatud mudel ei paku normatiivset universaallahendust, vaid kontekstuaalset raamistikku, mis võimaldab mõtestada teenuseteekonda õppija ja pere vaates. Kuna magistritöö raamistik ei hõlmanud mudeli piloteerimist praktikas, tuleb seda käsitleda empiiriliselt põhjendatud kontseptuaalse esmamudelina. Käesoleva magistritöö teoreetilise käsitluse, empiirilise fookuse ja integreeritud mudeli seosed on koondatud tabelisse 2.

Tabel 2. Teoreetilise raamistiku seos empiirilise analüüsi ja integreeritud teenusmudeliga

Teoreetiline käsitlus	**Empiiriline fookus**	**Roll mudelis**
Õppija osalus ja heaolu	Varajase märkamise ja osaluse jälgimise praktikad	Suunab teenuseteekonna lähtekoha määratlemist
MTSS-i toetasandid	Teenuse sidususe kujundamine	Määratleb toe struktureerimise loogika
Juhtumikorraldus	Vastutuse ja juhtumite koordineerimise praktikad	Toetab sekkumiste sidumist tervikuks
Teenuste integratsioon	Valdkondadeülene koostöö ja infovahetus	Suunab teenuste sidususe kujundamist

Uuringu usaldusväärsuse tagamiseks kasutati andmeallikate triangulatsiooni (laiem kaardistus ja intervjuud) (Johnson *et al.*, 2007, lk 114–115), juhtumitevahelist võrdlust (Yin, 2018, lk 54–56) ning analüüsiprotsessi läbipaistvat kirjeldamist. Triangulatsioonipõhine lähenemine võimaldas käsitleda uuritavat nähtust nii üldistaval kui süvitsi mineval tasandil ning võrrelda erinevatest allikatest saadud tulemusi (Fetters *et al.,* 2013, lk 2–3).Valitud metodoloogiline kombinatsioon tulenes uurimisobjekti keerukusest, kuna õppimisko-

hustuse täitmise toetamine hõlmab samaaegselt nii formaalseid struktuure, organisatsioonidevahelist koostööd kui ka praktikatasandi otsustusprotsesse. Seetõttu ei oleks üksnes kvantitatiivne või üksnes kvalitatiivne lähenemine võimaldanud nähtust piisava terviklikkusega analüüsida. Kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid ühendav uurimisdisain lõi aluse empiiriliselt põhjendatud ning erinevatesse omavalitsuslikesse kontekstidesse kohandatava teenusmudeli kujundamiseks.

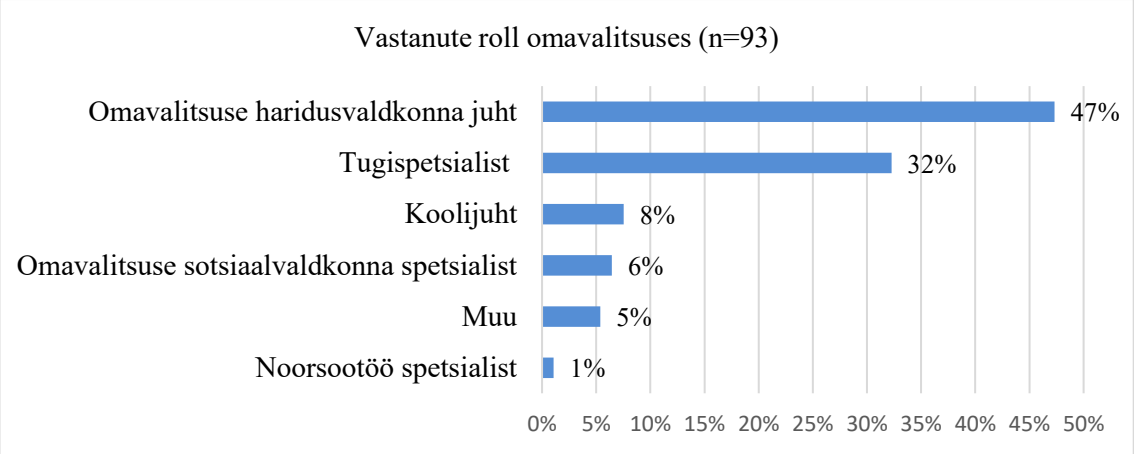
Uuringu käigus kogutud andmeid töödeldi konfidentsiaalselt: intervjueeritavad anonümiseeriti ning tsitaadid esitati üldistatud kujul viisil, mis ei võimalda isiku otsest tuvastamist. Salvestistele ja transkriptsioonidele on piiratud ligipääs ning andmete säilitamine ja kustutamine toimub kooskõlas ülikooli nõuetega. Uurimus tugines osalejate subjektiivsetele hinnangutele, mida võisid mõjutada nende rollipositsioon ja organisatsiooniline vaatenurk. Uurimus ei hõlmanud õppijate ega perede vaatenurka, vaid keskendus omavalitsuse ja teenuste korraldajate perspektiivile. Piiratud ajaraamistik seadis piirangud andmete kogumise ja analüüsi ulatusele, sest ei võimaldanud kõigi omavalitsuste praktikate varieeruvuse hõlmamist. Uurimus ei keskendunud sekkumiste tulemuslikkuse hindamisele ning seetõttu ei võimalda teha põhjuslikke järeldusi õppimiskohustuse täitmise toetamisel rakendatavate meetmete mõjususe kohta.

2.2 Uurimistulemuste analüüs

Selgitamaks, kuidas Eesti kohalikud omavalitsused korraldavad õppimiskohustuse täitmise toetamisega seotud tegevusi ning milliseid kitsaskohti selles protsessis nähakse, edastati veebipõhine küsitlusuuring 170 haridusvaldkonna spetsialistile üle Eesti. Küsitluse levitamisel rakendati osaliselt lumepalli-valimi loogikat, mis sobib, kui uuritav rühm on määratletud rolli, mitte formaalse ametikoha alusel, võimaldades uurijal jõuda ekspertideni professionaalsete võrgustike kaudu (Noy, 2008, lk 330). Küsitluse vastuste analüütilised kategooriad kujundati deduktiivselt teoreetilise raamistiku põhjal ning täpsustati esmase kodeerimise käigus induktiivselt empiirilisest materjalist lähtudes (vt lisa 7 ja 8). Kuna valimi suurus võimaldas esmast suurusepõhist võrdlust, analüüsiti kaardistustulemusi täiendavalt omavalitsuse suuruse lõikes, et tuvastada, kas ja kuidas erineb hinnangute jaotus erineva suurusega omavalitsuste vahel. Omavalitsused jagati kolme suurus-

rühma Statistikaameti 1. jaanuari 2026. aasta rahvaarvu andmete põhjal (Siseministeerium, 2026) suured (üle 20 000 elaniku, n=23), keskmised (7 876–20 000 elanikku, n=31) ja väikesed (alla 7 876 elaniku, n=39). Alumine piir tugineb Eesti 78 omavalitsuse mediaanrahvaarvule 7 876 elanikku (Siseministeerium, 2026). Alarühmade väiksuse tõttu tõlgendati tulemusi kirjeldavalt, mitte statistiliselt üldistatavana. Suuruse lõikes esitati võrdlus üksnes nende küsimuste puhul, kus rühmadevahelised erinevused on sisuliselt märkimisväärsed.

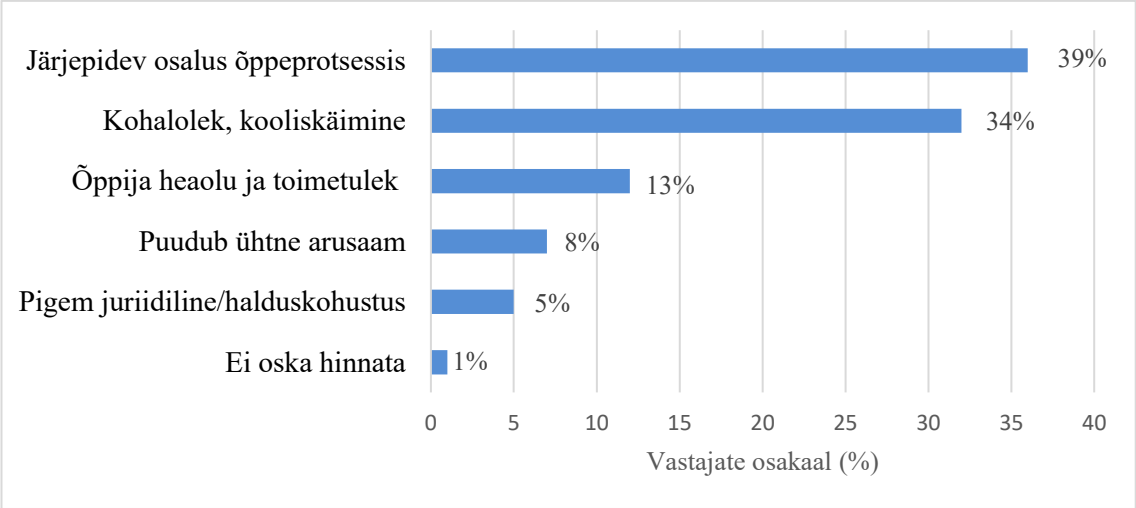
Veebiküsimustikule vastas kokku 93 respondenti 52 erinevast Eesti omavalitsusest, mis moodustab ligikaudu 66% kõigist Eesti omavalitsustest (vt lisa 9). 66-protsendiline omavalitsuste territoriaalne katvus andis aluse käsitleda tulemusi laiapõhjaliselt ning võimaldas analüüsida õppimiskohustuse täitmise toetamise praktikat erinevates kohalikes kontekstides. Vastajate rolliline jaotus on esitatud joonisel 5.



Joonis 5. Veebiküsitlusele vastajate rolliline jaotus

Valim kajastab eelkõige omavalitsuse haridusvaldkonna perspektiivi, sest haridusvaldkonna juhid ja spetsialistid koos tugispetsialistidega moodustasid valdava enamuse vastajatest.

Selleks et mõista, millistest lähtepunktidest omavalitsustes õppijate toetamise aspektidele lähenetakse, paluti vastajatel valida, milline etteantud vastetest kirjeldab kõige paremini nende omavalitsuses domineerivat arusaama õppimiskohustuse täitmisest (vt joonis 6).



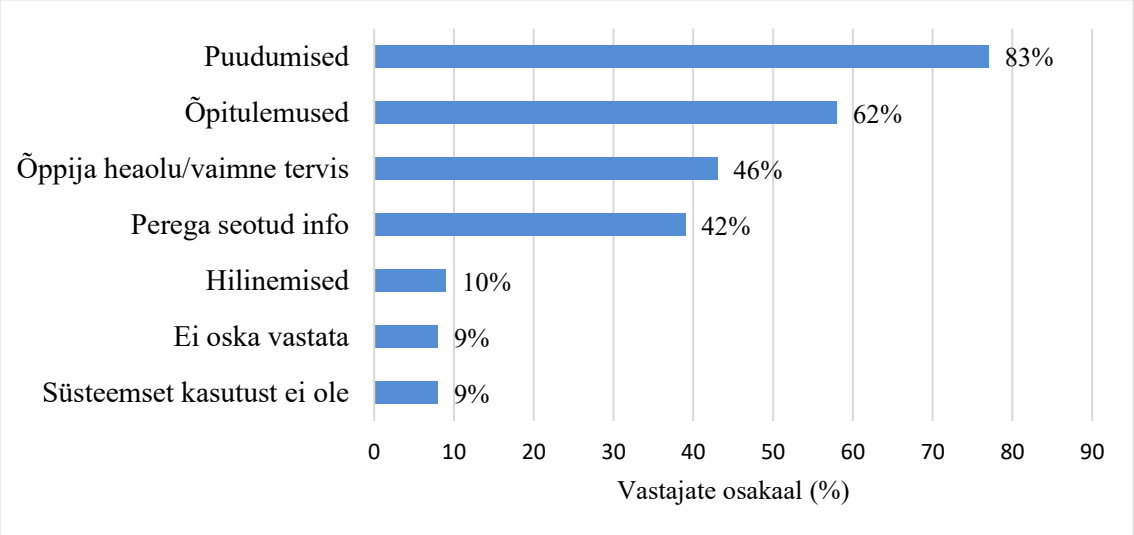
Joonis 6. Õppimiskohustuse täitmise lähtepunkt

Kuigi enim levinud arusaam seostas õppimiskohustust järjepideva osalusega õppeprotsessis, on traditsiooniline koolikohustuse loogika endiselt juurdunud ja ligi kolmandik vastajaid samastab kohustuse täitmise füüsilise kohalolekuga. Õppija heaolu ja toimetuleku perspektiiv, mis vastaks kõige enam seaduse sisulisele eesmärgile ja ennetava lähenemise loogikale, jäi vastajate seas alaesindatuks. Domineeriv arusaam õppimiskohustusest mõjutab otseselt, milliseid andmeid omavalitsuses kogutakse ja kuidas neid toetamisotsuste tegemisel kasutatakse. Tulemused osutasid, et kvalitatiivselt eristub domineeriv arusaam õppimiskohustusest suuruse lõikes: suurtes omavalitsustes on esikohal koolikohustuse loogika (43%), laiem arusaam järjepideva osalusena jääb teisele kohale (22%). Keskmistes ja väikestes omavalitsustes on järjekord vastupidine – esikohal on laiem arusaam (42–46%) ning järgneb koolikohustuse loogika (31–32%). Lisaks on suurtes omavalitsustes märkimisväärselt sagedasem toetamise ühtse arusaama puudumine või haldusformaalse käsitluse domineerimine võrreldes väikestega (vastavalt 26% ja 8%). Ebaselgus ilmneb nii kooli kui ka omavalitsuse valitsemistasandil — üks intervjueeritav tunnistas, et on töödefinitsiooni ise kujundanud:

> Olen enda jaoks ise kokku leppinud — kui lapsel on trimestri hinded välja panemata, sest ta ei ole koolis käinud, siis ta ei täida õppimiskohustust. /…/ Aga sellist ametlikku määratlust ma oma silmaga näinud ei ole. Ma tegelikult ei teagi täpselt, mis asi see õppimiskohustus ikkagi on. (I6).

Teine intervjueeritav kirjeldas sarnast olukorda: „Me ei ole otseselt lahanud seadusandlusest tulenevalt ega püüdnud ühiselt defineerida uue sõna tähendust. Mina olen päris segaduses“ (I8).

Õpilaste osaluse ja toimetuleku andmete kasutamine on oluline osa õppimiskohustuse täitmise toetamisega seotud otsustusprotsessidest kohaliku omavalitsuse tasandil. Küsitluse tulemuste andmekasutuse muster näitas, et kõige laialdasemalt jälgitakse näitajaid, mis on mõõtmiselt lihtsaimad ja seotud füüsilise kohalolekuga (vt joonis 7). Õppija heaolu ning perega seotud teave, mis võimaldaksid probleeme varakult märgata, on kasutusel alla pooltel vastajatel. Hilinemiste jälgimine kui üks varasemaid hoiatusmärke koolist eemaldumise protsessis on praktiliselt olematu. 9% vastajaid tunnistab süsteemse andmekasutuse täielikku puudumist. Vastajatel oli võimalik valida kuni kolm vastusevarianti, mistõttu vastuste koguarv ei võrdu vastajate arvuga.

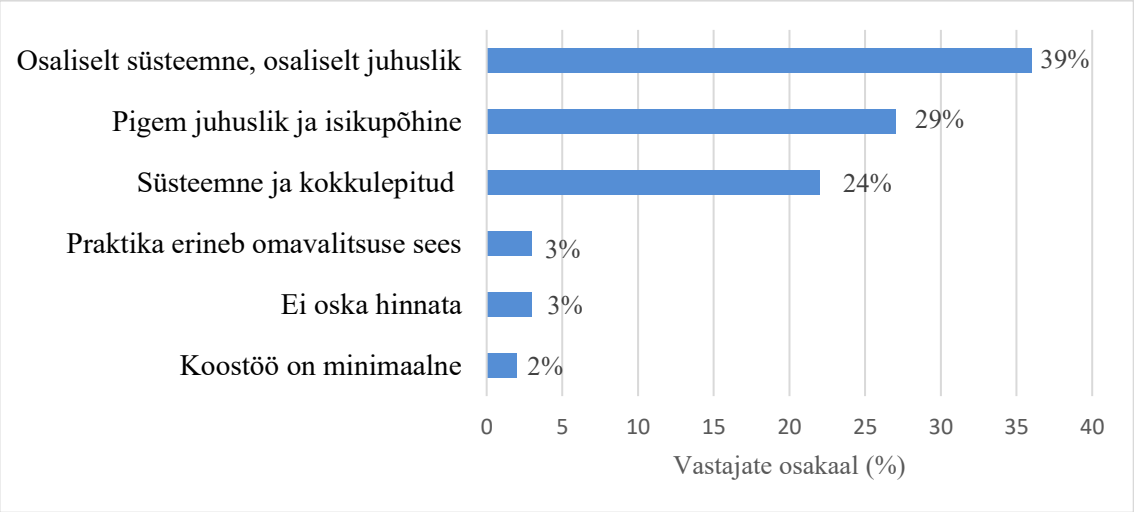


Joonis 7. Õpilase osaluse ja toimetuleku andmete kasutamine õppimiskohustuse täitmise toetamisel

Intervjuudest selgus, et seire käivitub enamasti alles siis, kui probleem on juba ilmne. Mitmes omavalitsuses puudub läbimõeldud sekkumisloogika, mistõttu otsused tehakse pigem intuitiivselt: „Päris selget süsteemi, et on 25 puudumist ja siis anname teada lastekaitsele, meil ei ole. Praegu on pigem kõhutunde baasil. Ja mulle tundub, et liiga hilja“ (I6). Reaktiivsele läviväärtusele tugineva seire näite tõi teine intervjueeritav: „Meil on

tabel, mida peame täitma — kui õpilane on põhjuseta puudunud üle 10% tundidest kuu lõikes, anname selle nime kohalikule omavalitsusele ja nemad peaksid hakkama sekkuma“ (I7). Positiivse erandina kirjeldati lasteaiatasandi ennetavat seiret, mis aga ei kandu süsteemselt kooli üle: „Lasteaias on tugev TUKO süsteem, seal märgatakse ära ja kooli tuleb juba teada, mis lapsega on. Aga edasi toimetamine, kuidas suudame sellele lapsele tagada, mis talle ettenähtud, see on jälle isikupõhine“ (I5).

Järgnevalt paluti vastajatel hinnata, kuidas iseloomustab nende omavalitsuses valdkondadeülest koostööd õppimiskohustuse täitmise toetamise kontekstis (vt joonis 8).



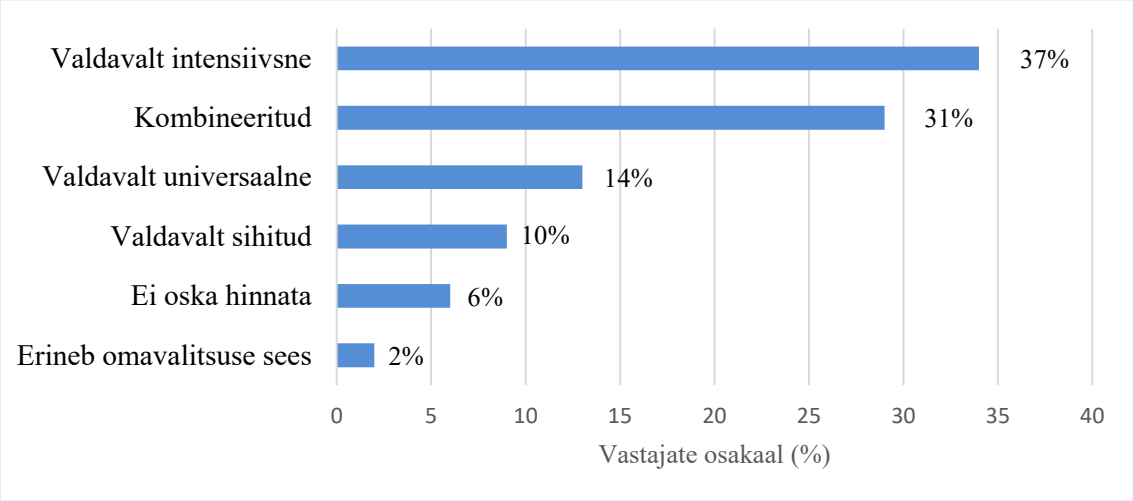
Joonis 8. Valdkondadeülene koostöö õppimiskohustuse täitmise toetamise kontekstis

Enamik vastajatest kirjeldas koostööd kas osaliselt või täielikult juhuslikuna ja isikupõhisena. Täiel määral süsteemseks ja kokkulepituks hindas koostööd vaid iga neljas vastaja. Tähelepanuväärne on, et mõnes omavalitsuses erineb praktika asutuse sees, mis tähendab, et formaalselt süsteemsena kirjeldatud koostöö ei pruugi olla tegelikkuses ühtlane. Valdkondadeülene koostöö väikestes omavalitsustes on suurematest märksa süsteemsem (vastavalt 31% ja 13%).

Intervjuudes domineeris isikupõhine ja juhuslik koostöö. Üks intervjueeritav nimetas seda silotorni efektiks: „Igaüks toetab omaette, dubleerimist on, mõni asi jääb tegemata. Ja siis on hea meel üksteist süüdistada, nemad ei tee, nemad ei tee“ (I6). „Kaadrivahetus kui koostööd destabiliseeriv tegur esines korduvalt: /…/ ongi suuresti isikupõhine. Sõltub

sellest, kes millise tööstiiliga on, kes sinna tööle parasjagu tuleb, lastekaitsespetsialist vahetub väga tihti“ (I7). Positiivse erandina kirjeldati projekti raames loodud koostöömudelit, mis lagunes aga võtmeisikute lahkumisega: „Inimesed on vahetunud nii lastekaitse poolel kui meie osakonna sees koolides, ja me ei ole jõudnud uuesti kokku tulla. Me ei ole osanud seda edasi anda“ (I8).

Tugimeetmete korralduse kaardistamiseks paluti vastajatel hinnata, milline neist lähenemistest iseloomustab omavalitsuse praktikat (vt joonis 9). Vastustest ilmneb, et intensiivne üksikjuhtumipõhine tugi domineerib selgelt, ning kombineeritud lähenemisega kokku rakendab ligi kaks kolmandikku omavalitsustest tugimeetmeid kas täielikult või osaliselt kriisipõhiselt. Universaalne tugi (iga lapseni ulatuva toetussüsteemi alus ja ennetava lähenemise eeldus) on esindatud tagasihoidlikult, ning sihitud tugi riskirühmadele (loogiline vaheaste ennetava ja intensiivse toe vahel) veelgi harvem.

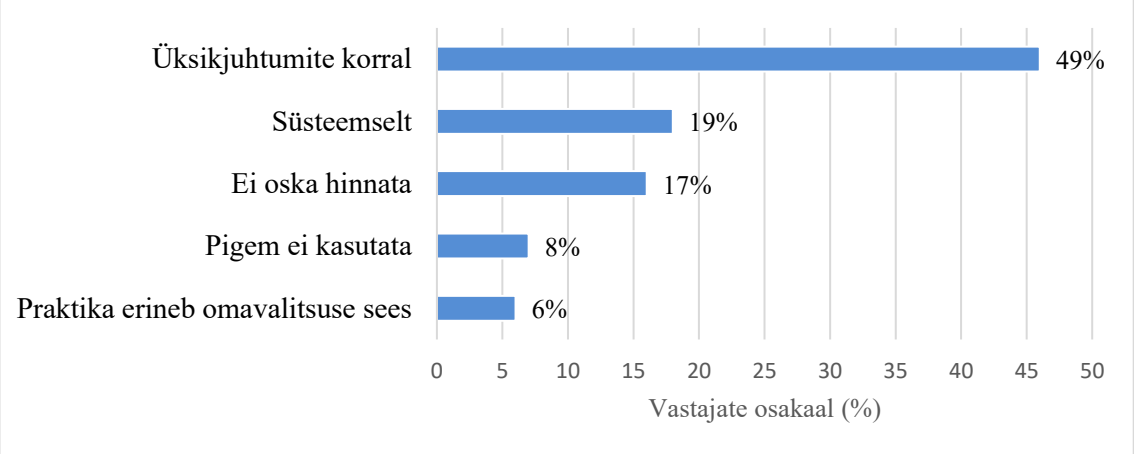


Joonis 9. Õppija toetamise tugimeetmete tasemete rakendamine

Tähelepanuväärne on, et iga kuueteistkümnes vastaja ei osanud oma omavalitsuse tugimeetmeid hinnata. See ei pruugi tähendada vastaja teadmatust, vaid võib viidata süsteemse ülevaate puudumisele omavalitsuse tasandil tervikuna. Intervjuud kinnitasid, et ennetava toe puudumine ei ole erand, vaid reegel: „Ainult tulekahju kustutamine. Mul on hea meel, et nüüd on vaimse tervise spetsialist, saame sügisest luua ennetuse süsteemi. Aga aastaid ennetusega tõsiselt tööd ei ole tehtud“ (I6). Suund ennetuse poole on olnud

olemas, kuid pole püsinud: „Varem oli koolikohustuskomisjon, see oli sõna otseses mõttes tulekahju kustutamine. Selles suunas liikusime, et suuname teraviku ennetusse“ (I8).

Juhtumikorralduse rakendamise kaardistamiseks paluti vastajatel hinnata, mil määral rakendatakse nende omavalitsuses juhtumikorralduse põhimõtteid õppimiskohustuse täitmise toetamisel (vt joonis 10). Peaaegu pooled vastajatest rakendavad juhtumikorraldust üksnes üksikjuhtumite korral, see tähendab juhtumikorralduse toimimist situatsioonipõhise lahendusena, mitte süsteemse töökorralduse osana. Süsteemset rakendamist märgib vaid iga viies vastaja, ning seda tulemust nõrgendab asjaolu, et ligi veerand vastajaid kas ei oska oma omavalitsuse praktikat hinnata või peab juhtumikorraldust sisuliselt olematuks. Väikestes omavalitsustes rakendatakse juhtumikorraldust süsteemsemalt kui suurtes omavalitsustes (vastavalt 28% ja 9%). Hinnangute andmise keerukus viitab tõenäolisemalt sellele, et juhtumikorraldus ei ole omavalitsuses läbimõeldud ja kommunikeeritud protsessina kehtestatud.

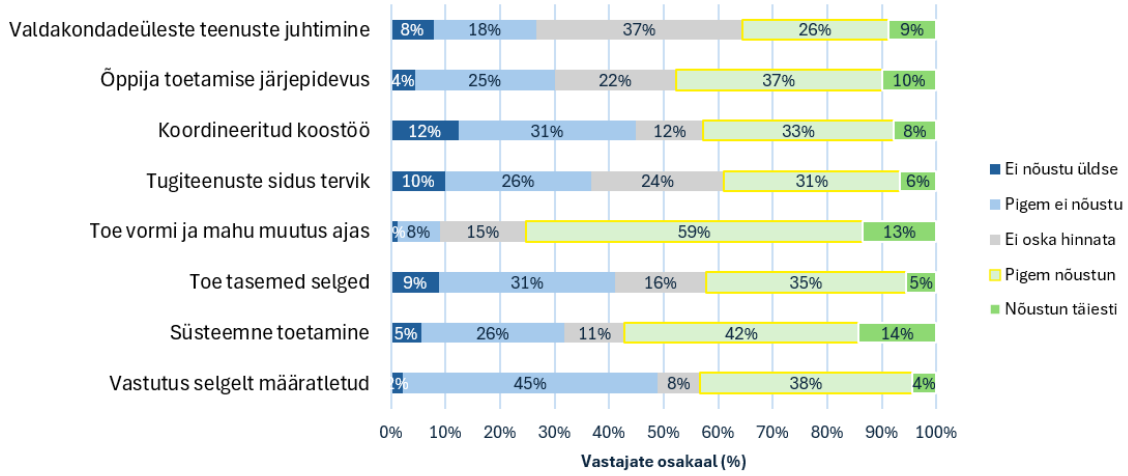


Joonis 10. Juhtumikorralduse põhimõtete rakendamine õppimiskohustuse täitmise toetamisel

Intervjuud täpsustasid, et koordinaatori rolli puudumine ei ole pelgalt korralduslik lünk, vaid peegeldab süsteemselt määratlemata vastutust kõigil tasanditel. Koordinaatori puudumist sõnastati kõige otsesemalt: „Ei ole sellist inimest, kes seda koordineerib. On erinevad osakonnad, aga konkreetset juhtumikorraldajat keskselt ei ole. Seda protsessi juhivad tegelikult kõik koos. Selget vastutajat ei ole määratud“ (I1)**.** Lahendusena pakuti juhtumikorraldaja paigutamist koolipidaja tasandile: „Mitte lastekaitse, vaid mingi uus

üksus — noorsooametnikud. Pidaja poolelt keegi. Muidu tegeleb kuni põhikooli lõpuni üks seltskond, siis tuleb uus inimene ja tekib infokillustatus“ (I6).

Vastutuse määratletuse, valdkondadeülese koostöö ja õppijatele pakutava toe korralduse kaardistamiseks esitati vastajatele kaheksa väidet, mille puhul paluti märkida, mil määral need vastavad nende omavalitsuse praktikale. Tulemused osutavad, et hinnangud on küsimuste lõikes märkimisväärselt hajusad, nii nõustumise kui ka ebakindluse osakaal varieerub oluliselt (vt joonis 11).

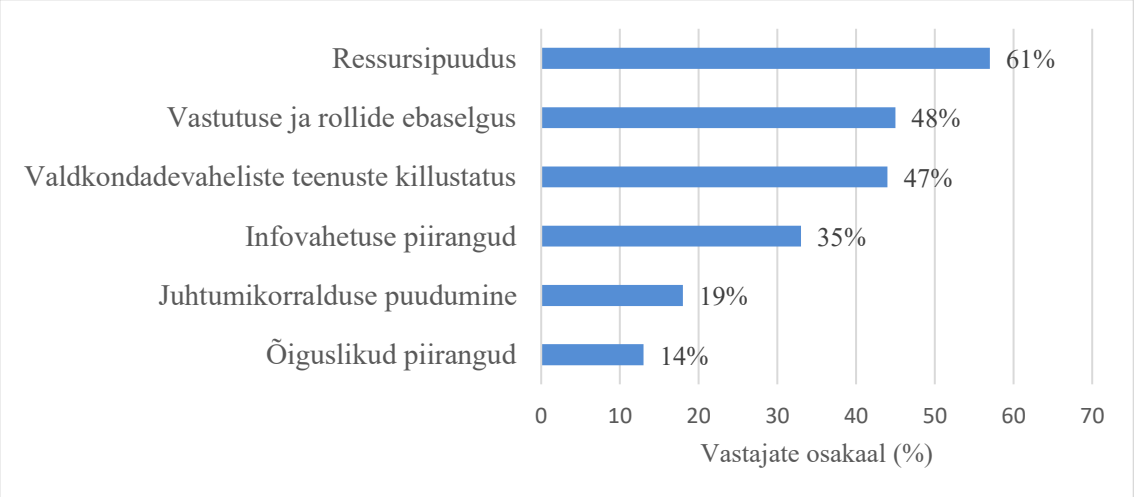


Joonis 11. Hinnangud õppimiskohustuse täitmisega seotud aspektide toimimisele

Joonisel esitatud tulemused osutavad, et hinnangud süsteemi toimimisele on väidete lõikes märkimisväärselt erinevad. Selgelt positiivseim tulemus on toe vormi ja mahu muutus ajas ja kriitilisimad hinnangud puudutavad koordineeritud koostööd ja toe tasemete selgust. Tugiteenuste sidusa terviku osas on hinnangud hajusamad, kuna nõustujaid ja mittenõustujaid oli peaaegu võrdselt, ning veerand vastajatest ei osanud olukorda hinnata. Hajus hinnangute jaotus viitab, et kogemus tugiteenuste koostoimest on omavalitsustes väga erinev. Enim ebakindlust ilmneb valdkondadeüleste teenuste juhtimise osas, kus ligi kolmandik vastajatest ei osanud olukorda hinnata ning see on kõrgeim "ei oska hinnata" osakaal kõigi väidete hulgas. Vastutuse määratletus eristub teistest aspektidest kriitilisima tulemusega, sest ligi pooled vastajatest ei nõustunud, et rollid ja kohustused on selgelt paigas, ning täielik nõustumine oli praktiliselt marginaalne.

Intervjuud andsid selgust, miks hinnangud olid just nende väidete osas nii kriitilised ja ebakindlad. Vastutuse määratlemata jätmist kirjeldati kõige otsesemalt vastutuse hajumise kaudu: „Aus ja kompaktne vastus: ei ole. Nii lastekaitsel kui /…/ on selline arusaam, et lähtume seadusest ja ootame konkreetseid suuniseid riigi poolt“ (I2). Koordineerimise puudumist ilmestab asjaolu, et standardit töökorraldusele ei ole loodud: „/…/ seda standardit — millisel olukorral, kuhu minna, kelle poole pöörduda, kes vastutab — selle kirjelduse loomine on see, mida me arutasime, et tuleb teha“ (I8). Tugiteenuste sidususe osas kinnitasid intervjuud kaardistuse leidu, et pere vaates on teenused killustatud: „Süsteemis tervikuna toppavad kõik toetusmeetmed sinna, et meil on justkui palju võimalusi, aga pere reaalselt käest kinni võtta ja suunata — pigem ei usu seda“ (I2).

Õppimiskohustusega seotud väljakutsete kaardistamiseks paluti vastajatel valida kuni kolm vastusevarianti, mis kõige paremini kirjeldavad omavalitsuse suurimaid takistusi õpilaste toetamisel (vt joonis 12). Vastajatel oli võimalik valida kuni kolm vastusevarianti, mistõttu vastuste koguarv ületab vastajate arvu. Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et valikud peegeldavad vastajate subjektiivset hinnangut ning millised takistused on igapäevatöös kõige nähtavamad ja tunnetatavamad.



Joonis 12. Kitsaskohad õppimiskohustuse täitmise toetamisel

Joonisel esitatud kitsaskohtade jaotus jaguneb sisuliselt kaheks probleemitasandiks. Ühelt poolt domineerib ressursinappus, teiselt poolt on peaaegu sama tugevalt esindatud

strukturaalsed kitsaskohad nagu valdkondadevaheliste teenuste killustatus ja infovahetuse piirangud. Tähelepanuväärne on, et juhtumikorralduse puudumist on nimetatud üllatavalt harva. Samuti on õiguslike ja andmekaitsega seotud takistuste osakaal kõigi vastusevariantide hulgas tagasihoidlik.

Intervjuud täiendavad kaardistuse leidu kahes olulises punktis. Ressursinappust kirjeldati konkreetsete arvudega: „/…/ gümnaasiumis on 359 last ja üks sotsiaalpedagoog. Me tegeleme tulekahju kustutamisega“ (I5). Strukturaalsete takistuste seas tõuseb esile riiklike juhiste puudumine, mida kaardistuses nimetati harvem kui korralduslikke kitsaskohti, kuid mis intervjuudes selgitab, miks omavalitsused ei tee seda soovimatusest, vaid raamistiku puudumise tõttu: „Rääkisime otse haridusministeeriumiga, küsisime, kuidas peaks toimuma, kuidas dokumenteerida. Vastus oli, et see on nii uus asi, tehke ise“ (I4). Tugiteenuste killustatus mõjutab ka spetsialistide igapäevatööd: „Praegu on vaimse tervise toe pakkumine nii killustatud, et /…/ jooksutan lapsevanemaid, sest mul ei ole õiget infot“ (I7). Strukturaalsete takistuste hulka kuulub ka sotsiaalmajanduslik kontekst: „Maakonnas elab 22,1% vaesuses. Reeglina on need, kes koju jäävad, on vaesuses elavate perede lapsed“ (I5).

Avatud küsimusele „Mida pead õppimiskohustuse täitmise toetamisel kõige olulisemaks?" vastas kokku 66 respondenti 93-st. Vastuseid analüüsiti temaatilise sisuanalüüsi abil, koondades sarnase sisuga vastused peamistesse teemadesse. Kõige sagedamini rõhutati valdkondadevahelise koostöö olulisust (n = 31), kus toodi esile vajadus tiheda koostöö järele koolide, omavalitsuse, sotsiaalvaldkonna ning erinevate tugispetsialistide vahel. Teiseks oluliseks teemaks oli selge rollijaotus ning süsteemne töökorraldus (n = 25). Intervjuud näitavad, et rollide ebaselgus on selles osas igapäevane reaalsus: „Me kohtusime /…/ koolidest /…/ ja kõigil olid segadused. Inimestel ei ole infot, kes millega tegeleb“ (I9). Samuti rõhutati lapse ja perega tehtava töö olulisust (n = 21), tugiteenuste ja ressursside olemasolu (n = 21) ning varajase märkamise ja sekkumise olulisust (n = 9). Ennetavat märkamist kirjeldati toimivana lasteaias, kuid mitte koolis: „Lasteaias on tugev TUKO süsteem — seal märgatakse ära ja kooli tuleb juba teada, mis lapsega on. Aga edasi toimetamine /…/ on jälle isikupõhine“ (I5). Kokkuvõttes näitavad vastused, et kõige

olulisemaks peetakse toimivat koostööd erinevate osapoolte vahel, selget vastutuse jaotust, pere kaasamist, piisavate tugiteenuste olemasolu ning õppijate probleemide varajast märkamist.

2.3 Järeldused, arutelu, integreeritud teenusmudeli süntees ja ettepanekud

Käesolev alapeatükk seob kaardistuse kvantitatiivsed tulemused ja intervjuude kvalitatiivsed leiud teoreetilise raamistikuga, et vastata magistritöö teisele ja kolmandale uurimisküsimusele: kuidas toimivad õppimiskohustuse täitmist toetavad teenused ja protsessid Eesti omavalitsustes, millised on nende peamised kitsaskohad, ning kuidas kujundada integreeritud teenusmudel, kus juhtumikorraldus toetab õppimiskohustuse täitmist omavalitsuse tasandil.

Uurimistulemuste analüüsi põhjal võib vastata teisele uurimisküsimusele, et õppimiskohustuse täitmist toetavad teenused Eesti kohalikes omavalitsustes toimivad koordineerimata ja reaktiivselt; puudub õppimiskohustuse mõiste selgus, toimib reaktiivne andmekasutus, isikupõhine koostöö, kriisipõhine tugisüsteem ja protsessid on koordineerimata. Need on peamised viis omavahel seotud süsteemset kitsaskohta, mis takistavad ennetava ja tervikliku toe kujunemist. Kuigi omavalitsustes rakendatakse erinevaid tugimeetmeid ning valdkondadeülene koostöö on vähemalt osaliselt olemas, näitavad empiirilised tulemused, et õppimiskohustuse toetamise loogika keskendub valdavalt juba avaldunud probleemidele, mitte nende varajasele ennetamisele. Selline muster joonistub nii õppimiskohustuse mõiste tõlgendamises, andmekasutuse praktikates kui ka toe korraldamise protsessides.

Eesti kohaliku omavalitsuse ühe keskse kitsaskohana ilmnes uurimistulemustest õppimiskohustuse mõiste sisuline ebaselgus (vt joonis 6, lk 32). Kuigi osa omavalitsustest käsitleb õppimiskohustust õppija järjepideva osalusena õppeprotsessis, samastasid paljud vastajad mõiste endiselt füüsilise koolis kohalolekuga või ei omanud ühtset ega selget arusaama õppimiskohustuse sisust. Seetõttu kujuneb ka toe korraldus valdavalt puudumiste jälgimise ja tagajärgedele reageerimisel. Intervjuude põhjal ulatub ebaselgus ka omavalitsuste valitsemistasandile, kuna riiklike rakendusjuhendite puudumisel kujundavad spetsialistid

mõiste tähenduse individuaalse töödefinitsioonina või on jäänud definitsiooni otsimine üldse tegemata (vt lk 33). Mitmetasandilise toe tulemuslik rakendamine eeldab aga ennekõike ühist arusaama sellest, mida toetada soovitakse (Kearney & Graczyk, 2014, lk 2–3). Kui toe vajaduse hindamise lähtekoht on koolikohustuse loogika, kujuneb toetussüsteem pigem reaktiivseks kui ennetavaks, kuna õpilase füüsiliselt koolis kohalolek ei taga emotsionaalset ega kognitiivset kaasatust (Fredricks *et al*., 2004, lk 59–63). Suurtes Eesti omavalitsustes domineerib koolikohustuse loogika oluliselt sagedamini kui väikestes, mis viitab, et ühise tähendusloome kujundamine on suuremates organisatsioonides keerulisem, sest osapooli on rohkem, vastutus hajub ning ühise lähtekoha koordineerimine nõuab rohkem ressurssi. Nõrgem koordineerimissuutlikkus teeb ühise lähtekoha saavutamise veelgi raskemaks.

Kui õppimiskohustust mõistetakse koolikohustuse loogikast lähtuvalt, piirdub seire paratamatult puudumiste ja õpitulemustega. Eesti omavalitsused kasutavad õppimiskohustuse täitmise seireks peamiselt näitajaid, mis viitavad juba avaldunud probleemidele (puudumised), samas kui varajased riskisignaalid (hilinemised, heaolu muutused, perega seotud tegurid) on süsteemselt kasutusel oluliselt harvem (vt joonis 7, lk 33). Koolikohustuse loogikast lähtuv seire keskendubki valdavalt puudumistele ja õpitulemustele, kuid kuna õppimisprotsessis püsimine kujuneb erinevate kaasatuse aspektide koosmõjus (Fredricks *et al*., 2004, lk 59–63), ei võimalda ühedimensiooniline seire olukorda terviklikult hinnata ning piirab ennetava lähenemise võimalusi. Läviväärtuste ületamine toimib käivitusmehhanismina, ning süsteem reageerib pigem tagajärgedele kui toetab varajast märkamist. Koolist eemaldumise protsessid aga kujunevad järk-järgult ning nõuavad varajast andmepõhist sekkumist (Kearney & Graczyki, 2014, lk 2–5). Seetõttu ei ole omavalitsustes tegemist üksnes tehnilise andmekasutuse probleemiga, vaid küsimusega, milliseid probleeme märgatakse ning millal peetakse sekkumist vajalikuks.

Reaktiivse seire kõrval jäävad sageli tähelepanuta laiemad õppimist mõjutavad riskitegurid, sealhulgas sotsiaalmajanduslikud asjaolud, mis võivad suurendada õppimisest puudumise riski (Sosu jt, 2021, lk 2–3). Kuigi õppija toetamine eeldab erinevate keskkondade ja osapoolte omavahelist seotust ning järjepidevat infovahetust (Bronfenbrenneri (1979, lk 3–9), siis Eesti omavalitsustes tegutsevad kool, pere ja tugiteenused sageli paralleelselt,

ilma lapse olukorrast ühiselt arusaamata (vt joonis 6, lk 31). Laps ja pere kogevad sellistel tingimustel toetussüsteemi killustununa, eri sekkumised ei moodusta omavahel seotud tervikut, varajase märkamise ja ennetava sekkumise võimalused on piiratud ning vähenenud on toe järjepidevus õppija vaates. Kuna omavalitsustes jäetakse seires suures osas kõrvale lapse heaoluaspektid, siis ei tegele õpilaste toetussüsteem varajase märkamisega ja seeläbi tõhusa sekkumisega. Käesoleva magistritöö uurimuse tulemusi kinnitab ka Riigikontrolli audit (Riigikontroll, 2020, lk, 12–15), mille järgi on omavalitsuste andmekasutus koolikohustuse täitmise toetamisel valdavalt formaalne ja tagantjärele vaatav.

Integreeritud teenused eeldavad kliendikeskset loogikat, kus tugi on järjepidev ja proaktiivne ning üleminek ühelt toetustasandilt teisele toimub sujuvalt (Valentijn jt, 2013, lk 3–5). Õppimiskohustuse täitmise tugimeetmete rakendamine on Eesti omavalitsustes suunatud peamiselt intensiivsele ja kriisipõhisele toele (vt joonis 9, lk 35), mille alusel kujuneb õpilaste toetamine reaktiivseks. Valdav osa omavalitsusi rakendab toetust olukordades, kus probleem on juba süvenenud ehk toimub nn „tulekahju kustutamine“. MTSS-i kolmetasandilise toe loogika (vt lk 12) avaldub praktikas algsele loogikale pigem vastupidiselt: selgelt domineerib intensiivne üksikjuhtumipõhine tugi, universaalne tugi on tagasihoidlikult esindatud ning sihitud tugi riskirühmadele rakendub kõige harvemini. Kriisipõhise toe domineerimine korral suurendavad universaalse ja sihitud toe puudujäägid süsteemi koormust intensiivse toe tasandil (Eagle jt, 2015, lk 2–4; Kearney & Graczyk, 2014, lk 5–16). Selle tulemusel suunatakse ressursid peamiselt juba süvenenud probleemide lahendamisse, väheneb süsteemi võimekus tegeleda varajase märkamise ja ennetava toetamisega. Tugiteenuste kättesaadavus on Eesti omavalitsustes ebaühtlane ning ressursinappus suur (vt lk 39). Sellistes tingimustes võib laps jääda vajalikust intensiivsest toest ilma, kuna teenus pole tegelikult kättesaadav.

Eestis on õpilase astmelise toe põhimõtted haridusõiguses sätestatud üldtoe, tõhustatud toe ja eritoe eristamise kaudu (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010, § 37; Haridusvaldkonna arengukava 2021, 2021–2035), aga need tasandid ei kujune praktikas ühtseks otsustus- ega sekkumisloogikaks. Süsteem toimib pigem hüppeliselt ja probleemipõhiselt kui järjepideva astmelise toetuskorraldusena. Kuigi väiksemates omavalitsustes rakendatakse tugimeetmeid mitmekesisemalt kui suurtes, ei tulene see süsteemsest korraldusest,

vaid isiklikud suhted asendavad struktrureeritud tuge ja näiline mitmekesisus ei tähenda tegelikku integreeritust.

Eesti omavalitsustes toimib valdakondadeülene koostöö suures osas juhuslikkuse alusel (vt joonis 8, lk 34) ning sõltub suuresti konkreetsetest inimestest ja omavahelistest suhetest. Seetõttu ei kujune koostöö süsteemi omaduseks, vaid sõltub üksikute spetsialistide valmisolekust ja võimekusest. Et koostöö eelduseks on ühise arusaama ja teadmuspõhja kujunemine ning toimivat koostööd ei kujune selgelt määratletud rollide ja kokkulepeteta (Ansell & Gash, 2008, lk 13–18), siis on omavalitsustöötajate selline hinnang koostööle mitme aspekti süntees. Ühise informatsioonipõhja puudumine raskendab sekkumiste koordineerimist ka olukordades, kus osapoolte koostöövalmidus on olemas. Kui keerukamate koostöövõrgustike puhul peetakse koordineeriva organisatsiooni juhitud koostööd jätkusuutikuks (Provan ja Kenis, 2008, lk 231–233), siis Eesti omavalitsuste praktika vastab enamasti osalejate endi juhitud koostöömudelile (vt joonis 11, lk 37), kus võrgustiku toimimine sõltub üksikutest võtmeisikutest. Koostöösuhted lagunevad tihti spetsialistide vahetumisel, kokkuleppeid ei anta edasi ning tööd tuleb alustada nullist. Selline muster on vastuolus teooriaga, mis selgitab, et avalike teenuste korralduses ei piisa koostööks vaid heast tahtest, vajalik on protsessipõhine koostööloogika, mis ei sõltu konkreetsetest inimestest (Osborne, 2010, lk 6–8). Et teenuste integratsioon eeldab lisaks struktuursetele kokkulepetele ka ühist kultuurilist alust ja jagatud arusaama eesmärkidest (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, lk 3–4), siis jääb koostöö nende tingimusteta isegi parima tahte korral ebastabiilseks.

Hea tahtega koostöö ilma selge koordineeriva mehhanismita ei taga terviklikku sekkumist (Provan & Kenise, 2008, lk 233). Kuigi õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessi püütakse lähtuda ühistest eesmärkidest, ei kasutata Eesti omavalitsustes üldjuhul toesüsteemi rakendamisel koordineeritud protsessijuhtimist. Vastutuse määratlus on omavalitsustes üks kriitilisemalt hinnatud probleemkohti. Vastutus protsessi juhtimise eest on jaotunud mitme osapoole vahel ning koordineerivat vastutajat ei ole enamasti määratletud, mistõttu jääb koordinaatori või juhtumikorraldaja roll sageli täitmata (vt joonis 10, lk 36). Teenusekorralduse vaates hindab sellisel juhul lapse vajadusi iga spetsialist eraldi, sek-

kumised ei ole omavahel koordineeritud ning info ei liigu üle organisatsiooni piiride. Juhtumikorraldus võimaldab siduda erinevad teenused ning toetada nende järjepidevat korraldamist (Wells & Gifford, 2013, lk 789–790), kuid toimib tõhusalt üksnes siis, kui protsess on tugineb selgele vastutusele ja koordineerimisele (CMSA, 2016, lk 11–13). Väiksemates omavalitsustes hinnati juhtumikorralduse rakendamist süsteemsemaks kui suurtes (vt lk 36), kuid sageli tuleneb see olukorrast, kus üks inimene täidab korraga mitut rolli.

Võrgustikutöö toimimine sõltub makrotasandi raamistikust (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 14–16). Kuigi õppimiskohustusega seotud vastutus ja kohustused on õiguslikul tasandil määratletud, on omavalitsustes kogemus tugiteenuste koostoimest väga erinev ning ühtset tugiteenuste protsessipõhist lähenemist välja kujunenud ei ole. Ühtse rakendusloogika puudumine avaldub nii õppimiskohustuse mõiste erinevas tõlgendamises, koostöö juhuslikkuses kui ka vastutuse hajumises. Seetõttu ei kujune õppimiskohustuse täitmise toetamine süsteemseks ja järjepidevaks protsessiks. Käesoleva töö empiirilistest tulemustest võib järeldada, et normatiivse regulatsiooni olemasolu ei taga iseenesest toimivat valdkondadeülest koostööd, kui puuduvad selged rakendusjuhised, koordineerimismehhanismid ja ühine arusaam õppimiskohustuse sisust ning eesmärgist.

Empiiriliste tulemuste põhjal koondusid uuringus tuvastatud probleemid viieks läbivaks mustriks, mille struktuur ei tugine ühelegi konkreetsele teoreetilisele mudelile, kuid käesoleva magistritöö raames kirjeldavad õppimiskohustuse täitmise toetamise süsteemseid kitsaskohti Eesti omavalitsustes (vt tabel 3).

Tabel 3. Empiiriliste probleemmustrite sünteesitud tõlgendus ja parendusvõimalused

Empiiriline muster	**Analüütiline tõlgendus**	**Parendusvõimalus**
Õppimiskohustuse käsitluse ebaselgus	Õppimiskohustuse tähenduse ebaühtlane mõistmine	Ühtne käsitlus ja rakendusraamistik
Reaktiivne andmekasutus	Probleemide avaldumisele keskenduv seire	Varajast märkamist toetav andmepõhine seire
Isikupõhine koostöö	Vähe institutsionaliseeritud koostöö	Selgetel rollidel ja kokkulepetel põhinev koostöö
Kriisipõhine tugisüsteem	Hiline ja intensiivsele toele keskenduv sekkumine	Astmeline ja ennetav toetussüsteem
Koordineerimata protsessid	Hajus vastutus ja puuduv juhtumikorraldus	Selge vastutusega juhtumikorraldus

Tabelis esitatud probleemmustrid näitavad, et õppimiskohustuse täitmise toetamise kitsaskohad ei piirdu üksikute töökorralduslike puudustega, vaid kujutavad endast omavahel seotud süsteemseid probleeme. Probleemmustrite ning empiiriliste tulemuste laiem analüüs võimaldas eristada kahte omavahel põimunud probleemitasandit: ressursipõhist, mida iseloomustab tugispetsialistide nappus, ja struktuurset, mida iseloomustavad teenuste killustatus, infovahetuse piirangud ning koostöö nõrk koordineerimine. Mõlemad probleemitasandid on omavahel tihedalt seotud, sest ressursinappus süvendab killustatust, samal ajal kui killustatus vähendab olemasolevate ressursside tõhusust. Seetõttu ei ole probleem lahendatav üksnes ressursside suurendamisega, vaid eeldab süsteemset ümberkujundamist. Kõik kirjeldatud kitsaskohad on ühe ja sama struktuurse puuduse erinevad avaldumisvormid: õppimiskohustuse regulatsiooni jõustumisega 2025. aastal (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992, § 4, lg 1) ei kaasnenud omavalitsuse tasandil süsteemset rakendusraamistikku. Seadusest lähtuvalt tuleb kohalikel omavalitsustel pidada õppimiskohustuslike laste arvestust ning tagada õppimiskohustuse täitmise kontroll (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992, § 7 lg 2 p 8), kuid praktikas realiseerub omavalitsuse roll peamiselt kontrollifunktsioonina ning ennetav ja toetav meede jääb nõrgemaks. Seega normatiivne raamistik ei kandu üle süsteemseks toimimiseks. Rahvusvaheline kogemus (Atkinson jt, 2007, lk 6–7, 44–46; Corcoran jt, 2024, lk 99–100) kinnitab, et just rakendusraamistiku puudumine on oluline tegur, mis võib takistada valdkondadeülese koostöö toimimist ning viia reformide ebaühtlase mõjuni.

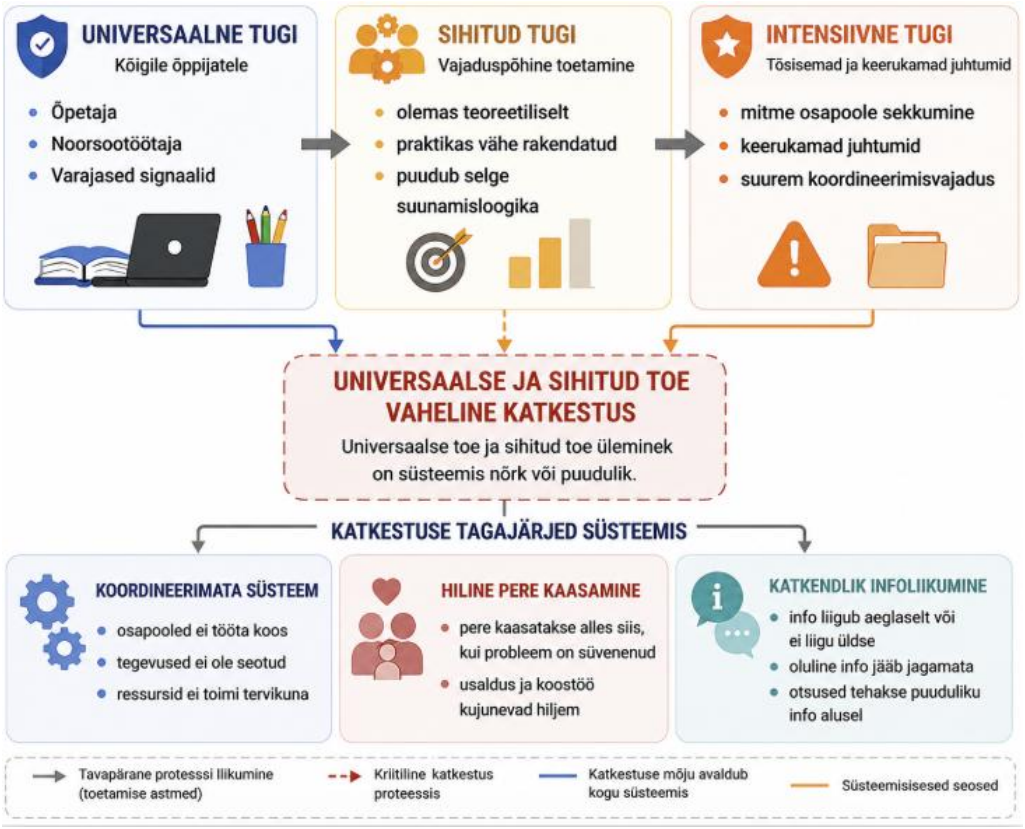
Õppimiskohustuse täitmise toetamise integreeritud teenusmudel (vt lisa 13) on kujundatud käesoleva magistritöö teoreetilise raamistiku ja empiirilise analüüsi sünteesi tulemusena ning vastab käesoleva magistritöö kolmandale uurimisküsimusele: kuidas kujundada integreeritud teenusmudel, kus juhtumikorraldus toetab õppimiskohustuse täitmist omavalitsuse tasandil. Empiiriliste tulemuste tõlgendamise ja integreeritud teenusmudeli kujundamise toetamiseks koostati käesolevas magistritöös olemasoleva olukorra (AS-IS) teenuseteekond (vt lisa 10), õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessikaart (vt lisa 11) ning tulevikuvaate (TO-BE) teenuseteekond (vt lisa 12). Nende visualiseeringute koostamise aluseks olid empiirilise uuringu tulemused, intervjuudes kirjeldatud praktikad ning teoreetilise analüüsi käigus kujunenud arusaam õppimiskohustuse toetamise prot-

sessiloogikast. Visualiseeringud ei kujuta endast uuringu eraldi etappe ega standardiseeritud teenusdisaini protsessi rakendamist, vaid magistritöö autori analüütilist sünteesi, mille eesmärk on muuta nähtavaks õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessi tervikloogika, peamised katkestuskohad ning osapoolte omavahelised seosed.

Teenuseteekonna kujundamine teoreetilise ja empiirilise sünteesi alusel on kooskõlas teenusedisaini põhimõtetega, mille kohaselt tuleb teenuseid käsitleda kasutaja vaatenurgast ning tervikliku süsteemina, hõlmates erinevaid kokkupuutepunkte ja osapooli (Stickdorn jt, 2018, lk 32–35, 48–50). Nii olemasoleva kui tulevikuvaate teenuseteekonnad on esitatud kolmes kihis: protsessi kirjeldus (mis etapis toimub), valdkondadeülene koostöö (kes on kaasatud) ning olemasoleva süsteemi kitsaskohad (kus ilmnevad peamised katkestused). Kitsaskohad peegeldavad empiirilise analüüsi käigus tuvastatud viit läbivat probleemmustrit (vt tabel 3, lk 45). Olemasoleva olukorra teenuseteekond toimib integreeritud teenusmudeli lähtealusena ning peegeldab, milliste süsteemsete kitsaskohtade lahendamisele mudel on suunatud. Mida rohkem abi õpilane vajab, seda rohkem osapooli protsessi kaasatakse ning samal ajal muutub vastutus järjest hajusamaks (Osborne *et al*., 2013, lk 144). Selline muster tuleneb koordineeritud protsessiloogika puudumisest, kui süsteem toimib pigem probleemidele reageerimise kui ennetava koordineerimise põhimõttel.

Teekonna kriitilisemaks kohaks kujuneb universaalse ja sihitud toe vaheline üleminek. Just selles etapis, kus varajased riskisignaalid on juba märgatavad, puudub sageli selge otsustus- ja suunamisloogika (koordineerimata protsessid), mis seoks varajase märkamise sihitud toetusega (kriisipõhine tugisüsteem) Kuigi sihitud toe põhimõtted on normatiivsel tasandil olemas, näitavad empiirilised andmed, et praktikas rakendub see toetustase kõige nõrgemalt ning universaalse toe ja intensiivse sekkumise vahele kujuneb süsteemne katkestus. Kuigi ressursinappus mõjutab süsteemi üldist toimimisvõimet, ei seleta see sihitud toe vähest rakendatust, vaid selle põhjuseks on selge otsustus- ja käivitusloogika puudumine Sageli ei ole määratletud, kelle vastutusalasse kuulub universaalse toe ebapiisavuse tuvastamine. Samas on see sihitud toe hetk kõige tõhusam sekkumisvõimalus (Kearney & Graczyk, 2014, lk 2–5). Praktikas ei jõua sekkumisvõimalus sageli süsteemse rakendumiseni Käesolevas töös kujundatud integreeritud teenusmudelis on sellise katkestuse

vähendamiseks keskne roll juhtumikorraldusel (vt lk 17) ja kokkulepitud otsustusmehhanismidel, mis võimaldavad varajaste riskisignaalide põhjal liikuda õigeaegselt universaalselt toelt sihitud sekkumisele. Toe katkestuste süsteemsed tagajärjed on esitatud joonisel 13.

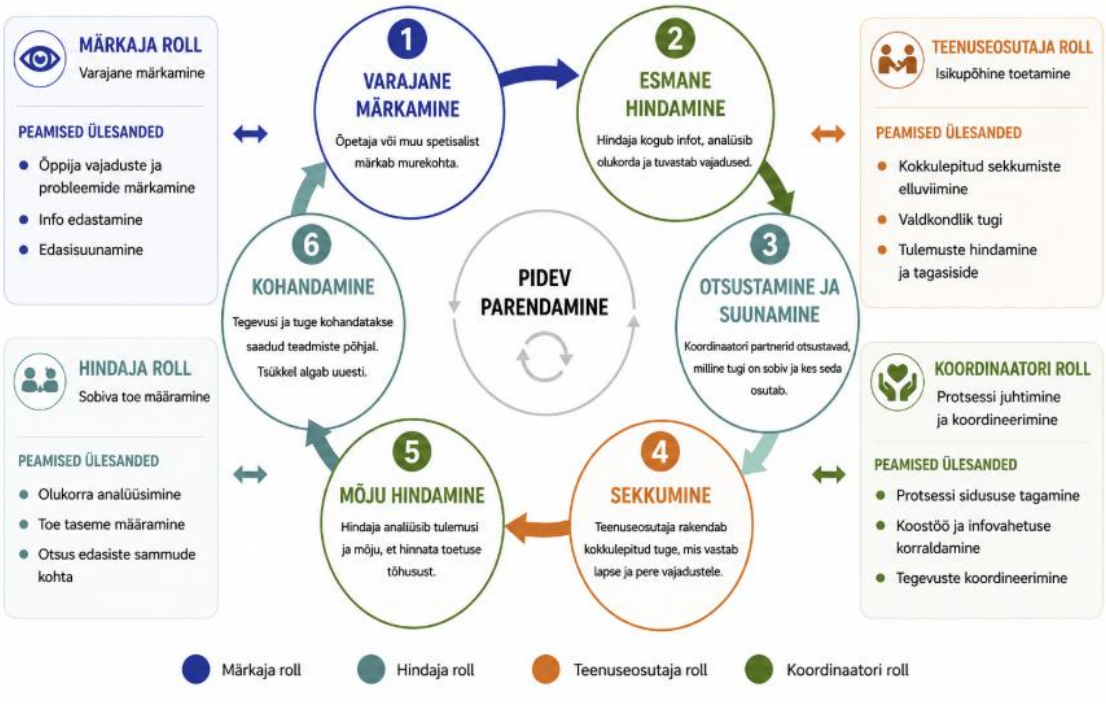


Joonis 13. Universaalse ja sihitud toe vahelise katkestuse süsteemsed tagajärjed

Süsteemi katkestuse oluline tagajärg on hiline pere kaasamine. Pere ei kujune protsessi partneriks, vaid jääb sageli teavitamise objektiks, kuigi integreeritud teenuste eelduseks on kasutajakeskne lähenemine, kus klient on protsessi kaasatud algusest peale (Valentijn jt, 2013, lk 3–5). Olemasolev teenuseteekond ei võimalda sellist kaasamist piisavalt süsteemselt, kuna puudub varajane kokkupuutepunkt perega suhtlemiseks. See viitab, et õppimiskohustuse täitmise toetamine ei toimi tervikliku protsessina, vaid üksikute ja nõrgalt seotud sekkumistena ning seetõttu on oluline olemasolevate tegevuste, rollide ja infoliikumise sidumine selge protsessiloogika alusel koordineeritud tervikuks. Kolmanda olulise katkestusena ilmneb jooniselt 13 infoliikumise katkevus üleminekuhetkedel. Intensiivse toe etapis kogunenud info ei liigu süsteemselt edasi järgmisse etappi ega järgmisse

institutsiooni. Iga valdkond edastab küll infost oma osa, kuid tervikpilti õppija olukorrast üle ei kanta. Sellised üleminekupunktid on võrgustikupõhiste süsteemide haavatavad kohad ning nõuavad protsessikujunduses eraldi tähelepanu (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 14–16). Kõik kolm peamist katkestust viitavad vajadusele süsteemse protsessijuhtimise ja koordineeritud juhtumikorralduse järele, mis tagaks nii pere varajase kaasamise kui ka info järjepideva liikumise erinevate toetusetappide vahel.

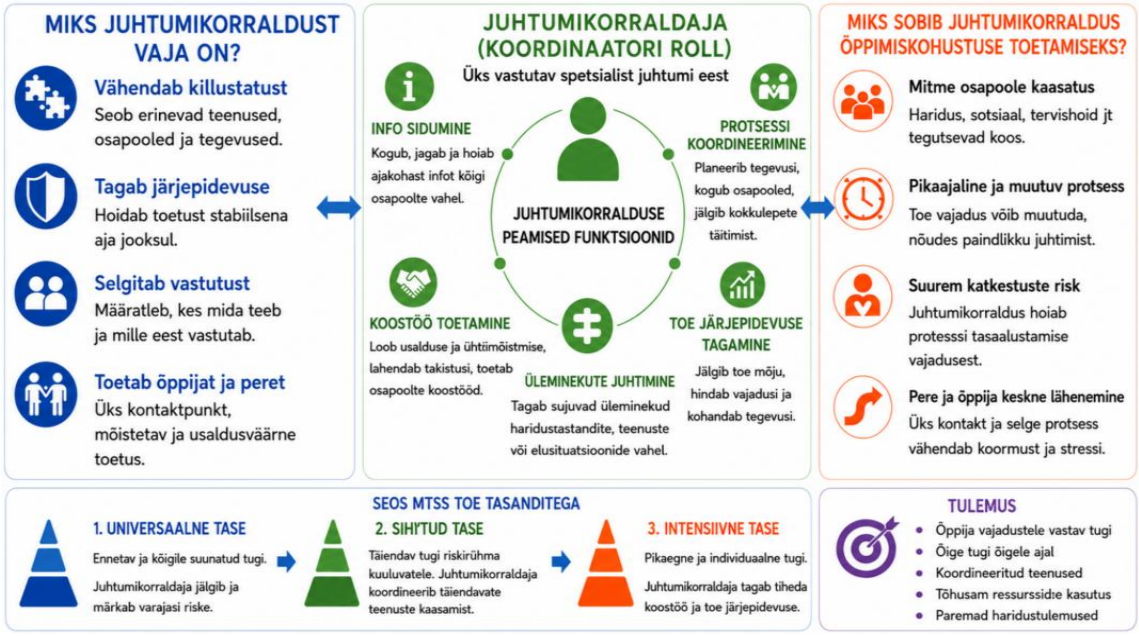
Süsteemne protsessijuhtimine eeldab, et protsessi eri etappides on selgelt määratletud osapoolte rollid, vastutus ja koordineerimise põhimõtted (vt lk 17), muidu jääb sekkumiste koordineerimine sageli juhuslikuks ning võib koostööprotsessi tervikuna ohustada (Ansell & Gash, 2008, lk 242–243). Rollide määratlemisel tuleb lähtuda protsessis täidetavatest funktsioonidest, sest erinevad osapooled võivad täita erinevaid rolle sõltuvalt juhtumi iseloomust, kuid rollide sisu ja vastutus peavad olema üheselt kirjeldatud. Rollid on seotud konkreetsete protsessietappidega ning moodustavad loogilise terviku õppija toetamise teekonnas (vt joonis 14).



Joonis 14. Õppimiskohustuse täitmise toetamise rolli- ja vastutusmudel

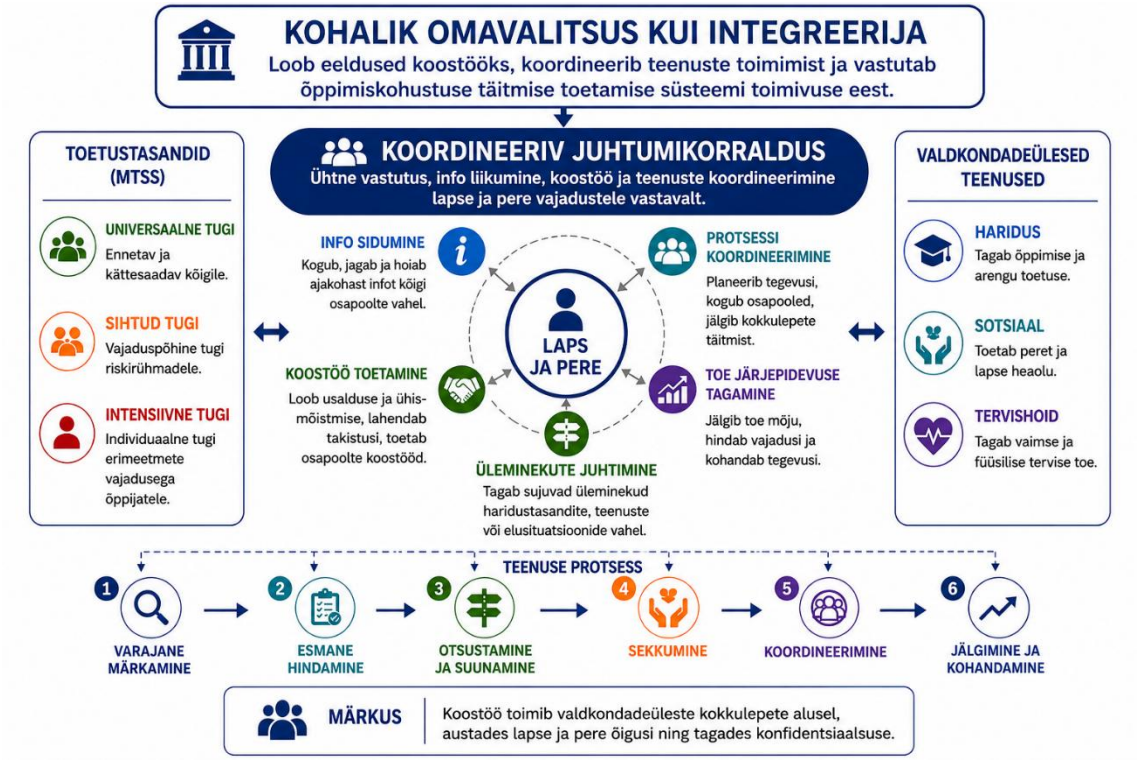
Joonisel esitatud rollijaotus loob aluse õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessi sidusale toimimisele, määratledes selgelt vastutuse, infoliikumise ja tegevuste seosed eri etappides. Rolliselgus aitab vähendada süsteemi killustatust ja juhuslikkust ning toetab olemasolevate ressursside tõhusamat kasutamist. Kuigi iga osapool täidab protsessis erinevat funktsiooni, kujuneb süsteemi terviklikkus nende omavahelises koostöös ja järjepidevas infovahetuses. Koordineeritud tegevus võimaldab siduda erinevad sekkumised ja vastutuse ühtseks protsessiks, vähendades tegevuste dubleerimist ja infokatkestusi ning toetades õppija järjepidevat liikumist kogu teenuseteekonna vältel.

Juhtumikorralduse roll integreeritud teenusmudelis ei piirdu erinevate teenuste vahendamisega, vaid seisneb õppimiskohustuse täitmise toetamise terviklikus koordineerimises. Juhtumikorraldus seob varajase märkamise, hindamise, sekkumise ja järelhindamise ühtseks tegevusloogikaks ning loob eelduse järjepidevaks toetamiseks ka olukordades, kus protsess hõlmab mitut valdkonda ja osapoolt. Selline lähenemine aitab vähendada uurimistulemustes ilmnenud koordineerimata protsesse ja isikupõhisest koostööst tulenevad katkestused, kuna vastutus, infovahetus ja tegevuste järjepidevus seotakse selge protsessiloogikaga. Joonisel 15 esitatud juhtumikorralduse toimimisloogika näitab, et õppimiskohustuse täitmise toetamisel on peamine küsimus teenuste terviklikus sidumises ja järjepidevas koordineerimises.



Joonis 15. Juhtumikorraldus õppimiskohustuse täitmise toetamise siduva mehhanismina

Juhtumikorralduse ülesanne on tagada protsessi järjepidevus olukordades, kus õppija vajadused ületavad ühe asutuse või valdkonna pädevuse (vt lk 17), siduda erinevate osapoolte tegevused ühise eesmärgi ja kokkulepitud tegevusplaaniga, määratleda vastutus ning vähendada olukordi, kus õppija ja pere peavad liikuma killustunud süsteemi erinevate osade vahel ilma selge tugistruktuurita. Selline lähenemine aitab vähendada uurimistulemustes ilmnenud koordineerimata protsesse ja infokatkestusi ning on kooskõlas juhtumikorralduse käsitlustega (CMSA, 2016, lk 11–13; Wells & Gifford, 2013, lk 789–790), mille kohaselt võimaldab protsessipõhine koordineerimine siduda erinevad teenused õppija vajadustest lähtuvaks tervikuks. Juhtumikorraldusele tuginev protsess loob aluse õppimiskohustuse täitmise integreeritud teenusmudeli rakendamiseks omavalitsuse tasandil, kus erinevad toetustasandid, teenused ja osapooled toimivad koordineeritud tervikuna. Joonisel 16 on esitatud õppimiskohustuse täitmise integreeritud teenuskorralduse lihtsustatud mudel kohaliku omavalitsuse tasandil, mis ühendab mitmetasandilise toesüsteemi (MTSS), valdkondadeülese koostöö ning protsessipõhise juhtumikorralduse põhimõtted ühtseks tervikuks.



Joonis 16. Õppimiskohustuse täitmise toetamise integreeritud teenuskorraldus kohaliku omavalitsuse tasandil

Kohalik omavalitsus täidab mudelis integreerija rolli, luues tingimused erinevate õppijat toetavate valdkondade koordineeritud koostööks ning tagades, et toe kavandamine, rakendamine ja hindamine toimuvad ühise protsessiloogika alusel. Protsessi keskmes on koordineeriv juhtumikorraldus, mis seob erinevad toetustasandid ja osapooled terviklikuks teenuseteekonnaks ning vähendab süsteemi killustatust õppija ja pere vaates. Integreeritud detailsem koondskeem (vt lisa 13) koondab ühtseks tervikuks protsessi, rollid, toimimispõhimõtted ja rakendamise eeldused ning võimaldab visualiseerida nende omavahelisi seoseid süsteemitasandil. Koondskeem rõhutab kohaliku omavalitsuse rolli süsteemse koordineerijana.

Integreeritud teenusmudeli keskseks toimimisloogikaks on protsessipõhine teenuskorraldus, mille eesmärk on siduda varajane märkamine, hindamine, sekkumine ja järelhindamine õppija jaoks järjepidevaks tervikuks. Mudeli teenuseloogika lähtub põhimõttest, et õppimiskohustuse täitmise toetamine ei kujune üksikute teenuste või sekkumiste summana, vaid õppija vajadustest lähtuva järjepideva protsessina. Sellest tulenevalt ei käsitleta juhtumikorraldust eraldiseisva teenusena, vaid mehhanismina, mis seob erinevad toetustasandid, osapooled ja tegevused terviklikuks teenuseteekonnaks. Teenuseloogika keskmes on ennetav ja õppija vajadustest lähtuv toetamine kogu teenuseteekonna vältel. Selline lähenemine võimaldab vähendada süsteemi killustatust ning toetab õppija ja pere jaoks sidusama tugikogemuse kujunemist. Mudeli toimimisloogika tugineb kolmele omavahel seotud põhimõttele:

- Ennetavus – seire ja märkamine toimuvad enne probleemide süvenemist ning keskenduvad õppija kaasatusele, mitte üksnes füüsilisele kohalolekule. Selleks kasutatakse kokkulepitud varajase märkamise indikaatoreid ja süsteemset infokogumist.
- Astmelisus – toe intensiivsus kujuneb vastavalt õppija vajadustele ning üleminek toetustasandite vahel põhineb selgetel otsustuskriteeriumidel.
- Koordineeritus – protsessis on määratletud selge koordineeriv vastutus ning erinevate osapoolte tegevused toimivad ühise protsessiloogika alusel. Eesmärk on tagada õppija ja pere jaoks terviklik ning järjepidev tugisüsteem, mitte killustunud sekkumised.

Mudeli struktuuriloogika ühendab MTSS-i astmelise toe põhimõtted, protsessipõhise juhtumikorralduse ja valdkondadeülese koostöö ühtseks teenuskorralduslikuks raamistikuks, kus toetuse intensiivsus, vastutus ja sekkumised kujunevad vastavalt õppija vajaduste muutumisele. Mudel kirjeldab õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessipõhist teenuskorraldust kohaliku omavalitsuse tasandil ega reguleeri otseselt koolisiseste tugiteenuste korraldust või riiklikku poliitikakujundamist. Mudel ei asenda olemasolevaid seaduslikke kohustusi, vaid pakub raamistiku nende süsteemsemaks ja koordineeritumaks rakendamiseks. Integreeritud teenused ei eelda seejuures struktuurset ühtlustamist, vaid protsessilist kooskõla (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, lk 2–3). Just see paindlikkus kujunes käesoleva mudeli üheks keskseks omaduseks.

Integreeritud teenusmudeli rakendamine eeldab organisatsiooniliste ja institutsionaalsete eeltingimuste olemasolu. Empiirilised tulemused näitasid, et õppimiskohustuse täitmise toetamise peamised kitsaskohad ei tulene üksikutest töökorralduslikest probleemidest, vaid süsteemse rakendusloogika puudumisest. Seetõttu sõltub mudeli toimimine sellest, kuivõrd suudetakse kujundada ühine arusaam õppimiskohustuse sisust, määratleda koordineeriv vastutus ning siduda erinevad osapooled ühise protsessiloogika alusel toimivaks tervikuks. Integreeritud mudeli rakendamine eeldab, et:

- Omavalitsuses on kujundatud ühine arusaam õppimiskohustusest kui kaasatuse ja heaolu toetamisest, mitte üksnes koolikohustuse täitmise kontrollimisest.
- Koordinaatori roll selgelt määratletud ning seotud konkreetse vastutuse, volituste ja protsessijuhtimise ülesannetega.
- Koostöö tugineb kokkulepitud rollidele, infovahetuse põhimõtetele ja institutsionaliseeritud koostööpraktikatele, mitte üksikute spetsialistide isiklikele suhetele.
- Omavalitsuses on kasutusel varajast märkamist toetavad indikaatorid ja süsteemne andmekasutus, mis võimaldavad sekkuda enne probleemide süvenemist.
- Erinevate toetustasandite vahelised üleminekud põhinevad selgetel otsustuskriteeriumidel ja koordineeritud protsessiloogikal.
- On olemas piisav organisatsiooniline ja ressursiline võimekus protsessi järjepidevaks koordineerimiseks. Piisav ressursibaas hõlmab nii inimressurssi kui ajaressurssi.

Mudel ei lahenda ressursinappust, kuid loob eelduse, et olemasolevad ressursse kasutatakse tõhusamalt koordineeritud protsessi kaudu. Mudeli rakendamist on otstarbekas alustada pilootjuhtumite kaudu, mille põhjal kohandada mudelit kohalikele vajadustele.

Integreeritud mudeli kriitiliste edutegurite hulgas on uuringu põhjal määrava tähtsusega kohaliku omavalitsuse juhtimistasandi tugi, mis loob eelduse rollide selguseks, infovahetuseks ja protsesside koordineerimiseks (vt joonis 16, lk 51). Mudel ei rakenda ennast alt üles üksikute algatuste kaudu, vaid vajab selget otsust ja tuge omavalitsuse valitsemistasandilt ning annab koordinaatori rollile selge aluse ja kinnitab koostöö korraldamise vastutuse. Pere varajane kaasamine kujuneb mudeli teiseks oluliseks eduteguriks, kuna empiirilised tulemused ja teenuseteekonna analüüs (vt lisa 10) osutasid, et olemasolevas süsteemis jääb pere sageli protsessi passiivseks osapooleks. Varajane kaasamine toetab vajaduste märkamist, ühise arusaama kujunemist ning sobivate sekkumiste kavandamist. Pere kaasamine ei saa piirduda üksnes teavitamisega, vaid eeldab süsteemset kokkupuutepunkti kogu teenuseteekonna vältel. Varajase kaasamise põhimõtte muutus nõuab nii struktuurset lahendust koordinaatori rolli loomisel kui ka organisatsioonikultuurilist muutust spetsialistide töökorralduses.

Lisaks juhtimistasandi toele ning varajasele kaasamisele on oluline süsteemne infovahetus ja järjepidev seire, kuna toetuse katkemine ja hiline sekkumine on sageli seotud info killustatuse ning puuduliku andmeliikumisega erinevate osapoolte vahel (vt joonis 13, lk 47). Mudeli toimimiseks peab info liikuma protsessi eri etappide ja institutsioonide vahel viisil, mis toetab varajast märkamist, järjepidevat hindamist ja teadlike sekkumisotsuste tegemist. Mudeli jätkusuutlik toimimine eeldab institutsionaliseeritud koostööpraktikate kujundamist, kuna koostöö sõltub sageli üksikute spetsialistide valmisolekust ja omavahelistest suhetest (vt lk 33). Süsteemne koostöö eeldab kirjalikke kokkuleppeid, selgelt määratletud vastutust ning dokumenteeritud protsesse, mis võimaldavad säilitada koostöö järjepidevuse ka personali muutumise korral.

Kriitilised edutegurid seostuvad otseselt uuringus ilmnenud süsteemsete kitsaskohtadega. Juhtimistasandi tugi aitab vähendada hajusat vastutust ja koordineerimata protsesse,

institutsionaliseeritud koostööpraktikad vähendavad isikupõhise koostöö haavatavust, süsteemne infovahetus toetab varajast märkamist ning pere varajane kaasamine aitab vähendada katkestusi õppija teenuseteekonnas. Sellest tulenevalt ei sõltu mudeli toimimine üksikutest meetmetest, vaid erinevate eeltingimuste samaaegsest toimimisest süsteemse tervikuna.

Lähtuvalt õppimiskohustuse täitmise toetamise integreeritud teenusmudeli toimimisloogikast, rakendamise eeldustest ning kriitilistest eduteguritest teeb magistritöö autor ettepanekud õppimiskohustuse täitmise toetamise süsteemsemaks korraldamiseks kohaliku omavalitsuse tasandil.

Magistritööst tulenevad praktilised ettepanekud on suunatud nii kohaliku omavalitsuse kui ka riiklikule tasandile. Kohaliku omavalitsuse tasandil puudutavad ettepanekud eelkõige integreeritud teenusmudeli praktilist rakendamist, kus keskse tähtsusega on koordinaatori rolli selge määratlemine ja koostöövõrgustiku formaliseerimine, kuna need loovad eelduse erinevate sekkumiste järjepidevaks koordineerimiseks ning on rakendatavad ka olemasolevate ressursside piires. Lisaks on oluline kujundada varajase märkamise süsteemid, mis põhinevad õppija kaasatuse jälgimisel, ning tagada mudeli dokumenteeritus, et toetada selle jätkusuutlikku rakendamist ka personali vahetumise korral.

Riikliku tasandi ettepanekud keskenduvad õppimiskohustuse täitmise toetamise ühtsemate raamtingimuste kujundamisele. Uurimistulemused näitavad, et olukord, kus omavalitsused lähtuvad erinevatest töödefinitsioonidest ja korralduspraktikatest, tekitab süsteemset ebaühtlust. Seetõttu on vajalikud selgemad õppimiskohustuse täitmise toetamise korralduse rakendusjuhised. Rakendusraamistik võiks hõlmata õppimiskohustuse ühtsemat sisulist määratlust, soovituslikke koostöö- ja infovahetuspõhimõtteid ning varajase märkamise indikaatoreid, mis toetaksid omavalitsuste võimekust kujundada süsteemsem ja järjepidevam tugikorraldus. Samuti aitaks ühtsem raamistik vähendada olukorda, kus toe rakendumine sõltub peamiselt kohaliku tasandi valmisolekust või üksikute spetsialistide initsiatiivist.

Kuigi käesoleva töö tulemusena kujundatud integreeritud teenusmudel pakub süsteemset raamistikku õppimiskohustuse täitmise toetamiseks, eeldab selle toimimine mitmete eelduste samaaegset täitumist, mis praktikas ei pruugi olla tagatud. Mudel lähtub loogikast, et erinevad osapooled on valmis jagama infot, tegutsema ühise eesmärgi nimel ning kohandama oma tööprotsesse vastavalt kokkulepitud süsteemile. Empiirilised tulemused viitavad aga sellele, et koostööpraktikad on omavalitsustes ebaühtlased ning rollijaotus sageli selgelt määratlemata, mistõttu võib mudeli rakendamine jääda formaalseks. Lisaks eeldab mudel teatud tasemel institutsionaalset küpsust ja juhtimisvõimekust, mis võib väiksemates või piiratud ressurssidega omavalitsustes olla ebapiisav.

Teoreetilisest vaatenurgast tugineb töö mitme käsitluse integreerimisele, kuid nende ühitamine ei pruugi täielikult lahendada valdkondadevahelise koostööga seotud pingekohti. Näiteks rõhutavad nii mitmetasandilise toe raamistik kui ka koostööpõhised juhtimismudelid koordineeritust ja sidusust, kuid käsitlevad piiratumalt olukordi, kus osapoolte huvid, vastutus või ressursid ei lange kokku. Sellistes tingimustes võib ka hästi disainitud teenusmudel jääda sõltuvaks individuaalsetest algatustest ega kujuneda süsteemselt toimivaks praktikaks. Seetõttu tuleb käesoleva töö tulemusi käsitleda eelkõige kontseptuaalse ja suunava raamistikuna, mille praktiline toimivus sõltub edasisest institutsionaalsest arendamisest, poliitikakujundusest ning kohaliku tasandi rakenduspraktikatest. Mudeli rakendamine eeldab kohaliku omavalitsuse tasandil vastutuse määratlemist, koordinaatori rolli loomist, koostööpartnerite kokkuleppeid, infovahetuse põhimõtteid ning toimimise süsteemset seiret. Rakendamist on otstarbekas alustada pilootjuhtumite kaudu, mille põhjal kohandada mudelit kohalikele vajadustele.

Mudel ei ole lõplik lahendus, vaid teadlik lähtepunkt, mida omavalitsused saavad oma kontekstist ja suurusest lähtuvalt kohandada. Oluline on, et süsteem toimib protsessina, kus vastutus on jagatud, kuid selgelt määratletud, ning kus õppija heaolu ja haridusteel püsimine on ühise tegutsemise tegelik eesmärk.

Käesolevas töös kujundatud integreeritud teenusmudel on rakendatav eelkõige kohalike omavalitsuste, koolide ja tugispetsialistide töös õppimiskohustuse täitmise toetamise süs-

teemsemaks korraldamiseks. Kohalike omavalitsuste haridusvaldkonna juhtide ja spetsialistide jaoks pakub mudel raamistikku vastutuse määratlemiseks, koostööprotsesside kujundamiseks ning erinevate valdkondade teenuste sidumiseks terviklikuks tugisüsteemiks. Koolidele ja tugispetsialistidele loob töö aluse varajase märkamise, suunamise ja juhtumikorralduse põhimõtete täpsustamiseks. Riiklikul tasandil võivad töö tulemused olla kasutatavad haridus- ja sotsiaalvaldkonna poliitikakujundajatele õppimiskohustuse täitmise rakendusjuhiste, rahastusmudelite ning valdkondadeülese koostöö põhimõtete kujundamisel.

Käesolev magistritöö avab mitu suunda edaspidiseks uurimistööks, mis võimaldavad käsitletud teemat edasi arendada ja süvendada. Eelkõige töö lähtekoha integreeritud teenusmudeli piloteerimiseks, mõju hindamiseks ning õppijate ja perede kogemusvaate süstemaatilisemaks kaasamiseks. Oluliseks uurimisvaldkonnaks on õppimiskohustuse kontekstis õppijate ja perede perspektiiv, kuna käesolev töö ei käsitle laste ja perede kogemuslikku kokkupuudet õppimiskohustuse täitmist toetava süsteemiga ega tugiteenuste kättesaadavuse ja tõhususe taju. Nende vaadete kaasamine võimaldab kujundatud teenusmudelit täiendada selgema kasutajakeskse vaatega ning anda tervikliku arusaama süsteemi toimimisest. Täiendamist uurimist vajab kujundatud teenusmudeli rakendatavus praktikas, eelkõige küsimus, millised on mudeli juurutamise eeldused erinevates omavalitsustes ning millised tegurid soodustavad või takistavad süsteemse koordineerimise kujunemist. Samuti jääb käesolevast uurimusest välja huvitegevuse roll õppimiskohustuse täitmise toetamisel, kuigi Eesti inimarengu aruanne (Kindsiko, 2026, lk 355–364) toob esile huvitegevuse laiendamise kui ühe võtmevahendi noorte kogukondliku kaasatuse ja vaimse tervise toetamisel. Aruandest tulenevalt on põhjendatud uurida, kuidas toimib huvitegevus õppimiskohustuse kontekstis ennetava tugimeetmena ning millisel viisil oleks võimalik seda integreerida omavalitsuse tugisüsteemi loogilise osana. Tähelepanuta on jäänud ka tugispetsialistide puuduse struktuursed tagamaad, mistõttu on oluline analüüsida, kas tegemist on eeskätt rahastamis-, hariduspoliitika- või karjäärimudeli küsimusega ning millised lahendused on osutunud tõhusaks teistes riikides. Samuti pakub väärtuslikku uurimisperspektiivi pikaajaline käsitlus, mis võimaldaks hinnata, kas ja kuidas muutuvad omavalitsuste praktikad ajas pärast õppimiskohustuse jõustumist ning millises ulatuses kujundab riiklik rakendusraamistik kohalike omavalitsuste tegutsemisloogikat.

KOKKUVÕTE

Õppimiskohustuse täitmine ei sõltu üksnes õppija individuaalsest motivatsioonist või koolikohustuse formaalsest täitmisest, vaid kujuneb erinevate hariduslike, sotsiaalsete ja institutsionaalsete tegurite koosmõjus. Keerukamate probleemide korral ei piisa üksikutest sekkumistest ega ühe valdkonna tegevusest, vaid vajalik on erinevate osapoolte koordineeritud ja järjepidev koostöö. Magistritöö uurimisprobleem tulenes asjaolust, et Eesti kohalike omavalitsuste vaates on ebaselge, kuidas koordineeritakse õppimiskohustuse täitmist toetavaid teenuseid ning millised on eri osapoolte rollid ja vastutus selle protsessi juhtimisel. Töö eesmärk oli kujundada Eesti kohalikele omavalitsustele valdkondadeülene integreeritud teenusmudel õppimiskohustuse täitmise toetamiseks.

Töö teoreetiline raamistik tugines õppimiskohustuse, mitmetasandilise toe süsteemi, juhtumikorralduse ning teenuste integratsiooni käsitlustele. Teoreetiline süntees näitas, et õppimiskohustuse täitmise toetamine eeldab süsteemset ja protsessipõhist lähenemist, kus õppija vajadusi käsitletakse terviklikult ning toe kavandamine põhineb varajasel märkamisel, andmepõhisel otsustamisel ja erinevate osapoolte koordineeritud tegevusel. Mitmetasandilise toe raamistik võimaldab kujundada õppija vajaduste intensiivsusest lähtuvat diferentseeritud tuge, kuid keerukamate juhtumite korral on vajalik juhtumikorralduslik lähenemine, mis seob erinevad teenused ja sekkumised terviklikuks teenuseteekonnaks.

Empiiriline uuring viidi läbi kombineeritud uurimisviisil. Uuringu esimeses etapis kaardistati Eesti kohalike omavalitsuste praktikad õppimiskohustuse täitmise toetamisel ning teises etapis viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud kohalike omavalitsuste ja koostöövõrgustike esindajatega. Kombineeritud uurimisviis võimaldas analüüsida nii üldisi mustreid kui ka protsesside toimimist detailsemalt. Uurimistulemused näitasid, et õppimiskohustuse täitmise toetamine on omavalitsustes korraldatud ebaühtlaselt ning süsteemset teenuskorralduslikku lähenemist esineb vähesel määral. Kuigi erinevad tugiteenused on

enamasti olemas, on probleemiks teenuste killustatus, koostöö isikupõhisus ning koordineeriva vastutuse ebaselgus. Uuringus ilmnesid peamiste kitsaskohtadena puudulik infovahetus, hiline märkamine, ebaühtlased koostööpraktikad ning olukorrad, kus toe järjepidevus sõltub üksikute spetsialistide valmisolekust ja omavahelistest suhetest.

Empiiriline uuring tõi esile viis omavahel seotud süsteemset kitsaskohta: õppimiskohustuse mõiste sisulise ebaselguse, reaktiivse andmekasutuse, kriisipõhise tugistruktuuri, isikupõhise koostöö ning koordineerimata juhtumikorralduse. Uurimistulemused näitasid, et tegemist ei ole üksikute töökorralduslike puudustega, vaid süsteemse rakendusloogika puudumisest tuleneva struktuurse probleemiga. Süsteemi nõrkused ei tulene osapoolte soovimatusest koostööd teha, vaid selge protsessiloogika ja koordineeriva raamistikku puudumisest. Uurimistulemused võimaldasid vastata töö uurimisküsimustele ning kujundada nende põhjal kohaliku omavalitsuse tasandile suunatud valdkondadeülese integreeritud teenusmudeli.

Uurimistulemuste ja teoreetilise raamistiku sünteesi põhjal kujundati õppimiskohustuse täitmist toetav integreeritud teenusmudel kohaliku omavalitsuse tasandile. Mudeli keskseks toimimisloogikaks on protsessipõhine teenuskorraldus, mis seob varajase märkamise, hindamise, sekkumise ja järelhindamise õppija jaoks järjepidevaks tervikuks. Mudel ühendab mitmetasandilise toe põhimõtted, juhtumikorralduse ning valdkondadeülese koostöö ühtseks teenuskorralduslikuks raamistikuks. Mudeli aluseks on koordineeriv juhtumikorraldus, mille ülesanne on tagada erinevate osapoolte tegevuste sidusus ning õppija ja pere jaoks terviklik teenusteekond. Kohalikku omavalitsust käsitletakse mudelis peamise integreeriva tasandina, kelle roll on luua tingimused erinevate valdkondade koordineeritud koostööks. Mudel ei asenda olemasolevaid seaduslikke kohustusi, vaid pakub raamistiku õppimiskohustuse täitmise toetamise süsteemsemaks ja koordineeritumaks korraldamiseks.

Uurimistöö tulemused näitasid, et integreeritud teenusmudeli toimimine sõltub mitmete organisatsiooniliste ja institutsionaalsete eeltingimuste samaaegsest olemasolust. Olulisteks eeldusteks kujunesid ühine arusaam õppimiskohustuse sisust, selgelt määratletud koordinaatori roll, kokkulepitud koostöö- ja infovahetuspõhimõtted, süsteemne andme-

kasutus ning piisav organisatsiooniline võimekus protsessi järjepidevaks koordineerimiseks. Mudeli kriitiliste eduteguritena tõusid esile kohaliku omavalitsuse juhtimistasandi tugi, pere varajane kaasamine, süsteemne infovahetus ning institutsionaliseeritud koostööpraktikad. Tulemused kinnitasid, et õppimiskohustuse täitmise toetamine ei sõltu üksikutest meetmetest, vaid erinevate osapoolte ja protsesside koordineeritud toimimisest süsteemse tervikuna.

Magistritöö praktiline väärtus seisneb kohaliku omavalitsuse tasandile suunatud integreeritud teenusmudeli kujundamises, mis toetab õppimiskohustuse täitmise koordineeritumat korraldamist ning erinevate osapoolte vastutuse ja koostöö selgemat määratlemist. Koolidele ja tugispetsialistidele loob mudel aluse varajase märkamise, suunamise ja juhtumikorralduse põhimõtete täpsustamiseks. Riiklikul tasandil võivad töö tulemused toetada erinevate valdkondade poliitikakujundajaid õppimiskohustuse täitmise rakendusjuhiste, koostööpõhimõtete ning valdkondadeülese koordinatsiooni arendamisel.

Uurimuse piiranguna tuleb arvestada, et uuring keskendus kohalike omavalitsuste ja teenuste korraldajate vaatele ega hõlmanud õppijate ja perede kogemusvaadet. Samuti ei olnud uurimuse eesmärk hinnata konkreetsete sekkumiste tulemuslikkust, vaid kujundada süsteemne teenuskorralduslik raamistik õppimiskohustuse täitmise toetamiseks. Seetõttu tuleb käesoleva magistritöö tulemusena kujundatud integreeritud teenusmudelit käsitleda eelkõige süsteemse ja suunava raamistikuna, mille praktiline toimivus sõltub kohaliku tasandi rakendusvõimekusest, juhtimistoest ning koostööpraktikate kujundamisest.

Edasistes uuringutes on oluline hinnata integreeritud teenusmudeli praktilist rakendatavust erineva suuruse ja võimekusega kohalikes omavalitsustes ning analüüsida mudeli mõju õppimiskohustuse täitmise toetamise järjepidevusele ja koostöö toimimisele. Samuti on oluline kaasata edasistesse uuringutesse õppijate ja perede kogemusvaade, et hinnata teenuseteekonna toimivust kasutajate perspektiivist. Täiendavat uurimist vajab süsteemse andmekasutuse ja varajase märkamise indikaatorite rakendamine õppimiskohustuse täitmise toetamisel ning huvihariduse võimalik roll õppija kaasatuse, kuuluvustunde ja haridusteel püsimise toetamisel.

VIIDATUD ALLIKAD

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Atkinson, M., Jones, M., & Lamont, E. (2007). *Multi-agency working and its implications for practice: A review of the literature*. National Foundation for Educational Research.

Benavot, A., & Resnik, J. (2006). Lessons from the past: A comparative socio-historical analysis of primary and secondary education. In A. Benavot, J. Resnik, & J. Corrales (Eds.), *Global educational expansion: Historical legacies and political obstacles* (pp. 123–229). American Academy of Arts and Sciences.

Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In H. Cooper (Ed.), *APA handbook of research methods in psychology* (Vol. 2, pp. 57–71). American Psychological Association.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Harvard University Press.

Case Management Society of America. (2016). *Standards of practice for case management* (Rev. ed.). Author.

Corcoran, T., Smith, D., & Siddiqui, N. (2024). Emotionally based school non-attendance: Development of a local authority, multi-agency approach to supporting regular attendance. *British Journal of Special Education, 51*(1), 95–114. https://doi.org/10.1111/1467-8578.12497

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage.

Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into Practice*, *39*(3), 124–130. https://doi.org/10.1207/s15430421tip3903_2

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage.

Eagle, J. W., Dowd-Eagle, S. E., Snyder, A., & Holtzman, E. G. (2015). Implementing a multi-tiered system of support (MTSS): Collaboration between school psychologists and administrators to promote systems-level change. *Journal of Educational and Psychological Consultation, 25*(2–3), 160–177. https://doi.org/10.1080/10474412.2014.929960

Eesti Vabariigi haridusseadus. (1992). *RT I*, 12, 192; RT I, 01.07.2025, 3. https://www.riigiteataja.ee/akt/has

Eisenschmidt, E., Heidmets, M., Kasesalk, M., Kitsing, M., & Vanari, K. (2023). *Aim high and work hard: Building a world-class education system in Estonia*. National Center on Education and the Economy.

Fetters, M. D., Curry, L. A., & Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs: Principles and practices. *Health Services Research, 48*(6), 2134–2156. https://doi.org/10.1111/1475-6773.12117

Finn, J. D., & Zimmer, K. S. (2012). Student engagement: What is it? Why does it matter? In S. L. Christenson, A. L. Reschly, & C. Wylie (Eds.), *Handbook of research on student engagement* (pp. 97–131). Springer.

Fredricks, J. A., Blumenfeld, P. C., & Paris, A. H. (2004). School engagement: Potential of the concept, state of the evidence. *Review of Educational Research, 74*(1), 59–109. https://doi.org/10.3102/00346543074001059

Goodall, J., & Montgomery, C. (2014). Parental involvement to parental engagement: A continuum. *Educational Review, 66*(4), 399–410. https://doi.org/10.1080/00131911.2013.781576

Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035. (2021). Haridus- ja Teadusministeerium.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society, 47*(6), 711–739.

Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research, 1*(2), 112–133. https://doi.org/10.1177/1558689806298224

Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review. *Clinical Psychology Review, 28*(3), 451–471.

Kearney, C. A., & Graczyk, P. A. (2014). A response to intervention model to promote school attendance and decrease school absenteeism. *Child & Youth Care Forum, 43*(1), 1–25. https://doi.org/10.1007/s10566-013-9222-1

Kearney, C. A., & Graczyk, P. A. (2020). A multidimensional, multi-tiered system of supports model to promote school attendance and address school absenteeism. *Clinical Child and Family Psychology Review, 23*, 316–337. https://doi.org/10.1007/s10567-020-00317-1

Kearney, C. A., & Graczyk, P. A. (2022). Multi-tiered systems of support for school attendance and its problems: An unlearning perspective for areas of high chronic absenteeism. *Frontiers in Education, 7*, Article 1020150. https://doi.org/10.3389/feduc.2022.1020150

Kearney, C. A., Benoit, L., Gonzálvez, C., & Keppens, G. (2022). School attendance and school absenteeism: A primer for the past, present, and theory of change for the future. *Frontiers in Education, 7*, Article 1044608. https://doi.org/10.3389/feduc.2022.1044608

Kearney, C. A., Gonzálvez, C., & Graczyk, P. A. (2019). Toward a contemporary view of school attendance problems. *Frontiers in Psychology, 10*, Article 845453.

Kearney, C. A., Gonzálvez, C., Graczyk, P. A., & Fornander, M. J. (2023). School attendance problems and absenteeism as early warning signals: Review and implications for health-based protocols and school-based practices. *Frontiers in Education, 8*, Article 1253595. https://doi.org/10.3389/feduc.2023.1253595

Kindsiko, E. (2026). Sissejuhatus. In T. Tammaru (Ed.), *Eesti inimarengu aruanne 2026: Haridus ühiskonna peeglis* (pp. 355–364). SA Eesti Koostöö Kogu.

Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Kodner, D. L., & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: Meaning, logic, applications, and implications. *International Journal of Integrated Care, 2*, Article e12. https://doi.org/10.5334/ijic.67

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). RT I, 37, 558; RT I, 01.01.2026, 17. https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2nd ed.). Sage.

Lane, K., Menzies, H. M., Ennis, R. P., & Bezdek, J. (2013). *Developing schoolwide programs to prevent and manage problem behaviors: A step-by-step approach*. Guilford Press.

Lukersmith, S., Millington, M., & Salvador-Carulla, L. (2016). What is case management? A scoping and mapping review. *International Journal of Integrated Care, 16*(4), 1–13. https://doi.org/10.5334/ijic.2477

McKenney, S., & Reeves, T. C. (2012). *Conducting educational design research*. Routledge.

Nitz, J., Brack, F., Hertel, S., Krull, J., Stephan, H., Hennemann, T., & Hanisch, C. (2023). Multi-tiered systems of support with focus on behavioral modification in elementary schools: A systematic review. *Heliyon, 9*, e17506. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e17506

Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology, 11*(4), 327–344. https://doi.org/10.1080/13645570701401305

OECD. (2017). *PISA 2015 results (Volume III): Students' well-being*. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (new) public governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1–16). Routledge.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? *American Review of Public Administration, 43*(2), 135–158.

Plomp, T. (2013). Educational design research: An introduction. In T. Plomp & N. Nieveen (Eds.), *Educational design research: Part A: An introduction* (pp. 10–51). SLO.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(2), 229–252. https://doi.org/10.1093/jopart/mum015

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. (2010). *RT I*, 41, 240; RT I, 01.03.2026, 8. https://www.riigiteataja.ee/akt/111032015016

Riigikontroll. (2020). *Hariduse tugiteenuste kättesaadavus: Kas lapsed saavad hariduse omandamisel lasteaias ja koolis vajalikke tugiteenuseid?* [Auditiaruanne Riigikogule].

https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2516/language/et-EE/Default.aspx

Siseministeerium. (2026). *Elanike arvud KOV-ides 01.01.2026* [andmefail]. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2026-01/Elanike%20arvud%20KOV-ides%2001.01.2026.xlsx

Sosu, E. M., Dare, S., Goodfellow, C., & Klein, M. (2021). Socioeconomic status and school absenteeism: A systematic review and narrative synthesis. *Review of Education*, 9(3), e3291.

Stickdorn, M., Hormess, M. E., Lawrence, A., & Schneider, J. (2018). *This is service design doing: Applying service design thinking in the real world*. O'Reilly Media.

Sugai, G., & Horner, R. H. (2009). Responsiveness-to-intervention and school-wide positive behavior supports. *Exceptionality, 17*(4), 223–237.

Sälzer, C., Ricking, H., & Feldhaus, M. (2024). Addressing school absenteeism through monitoring: A review of evidence-based educational policies and practices. Education Sciences, 14(12), 1365. https://doi.org/10.3390/educsci14121365

Thøgersen, M. (2024). Outcomes of comprehensive service delivery and early interventions in countering youth exclusion. *Journal of Applied Youth Studies, 7*, 345–365. https://doi.org/10.1007/s43151-024-00126-1

Ungar, M. (2011). The social ecology of resilience: Addressing contextual and cultural ambiguity of a nascent construct. *American Journal of Orthopsychiatry, 81*(1), 1–17.

Valentijn, P. P., Schepman, S. M., Opheij, W., & Bruijnzeels, M. A. (2013). Understanding integrated care: A comprehensive conceptual framework based on the integrative functions of primary care. *International Journal of Integrated Care, 13*(1), Article e010. https://doi.org/10.5334/ijic.886

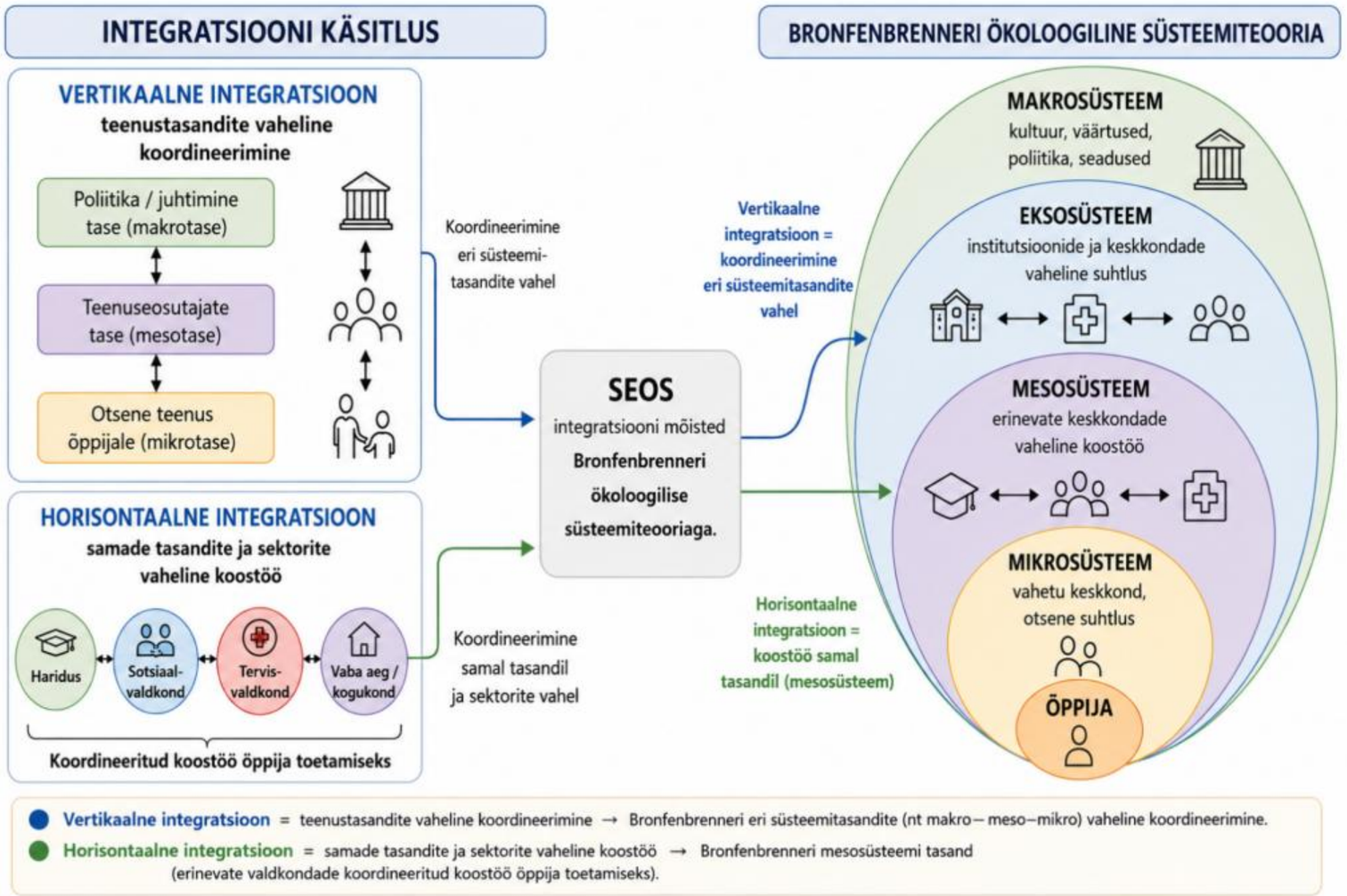
Weerakkody, V., Janssen, M., & El-Haddadeh, R. (2021). The resurgence of business process re-engineering in public sector transformation efforts: Exploring the systemic challenges and unintended consequences. *Information Systems and e-Business Management, 19*(3), 993–1014. https://doi.org/10.1007/s10257-021-00527-2

Wells, R., & Gifford, E. J. (2013). Implementing a case management initiative in high-need schools. *Children and Youth Services Review, 35*(5), 787–796. https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2013.01.026

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.

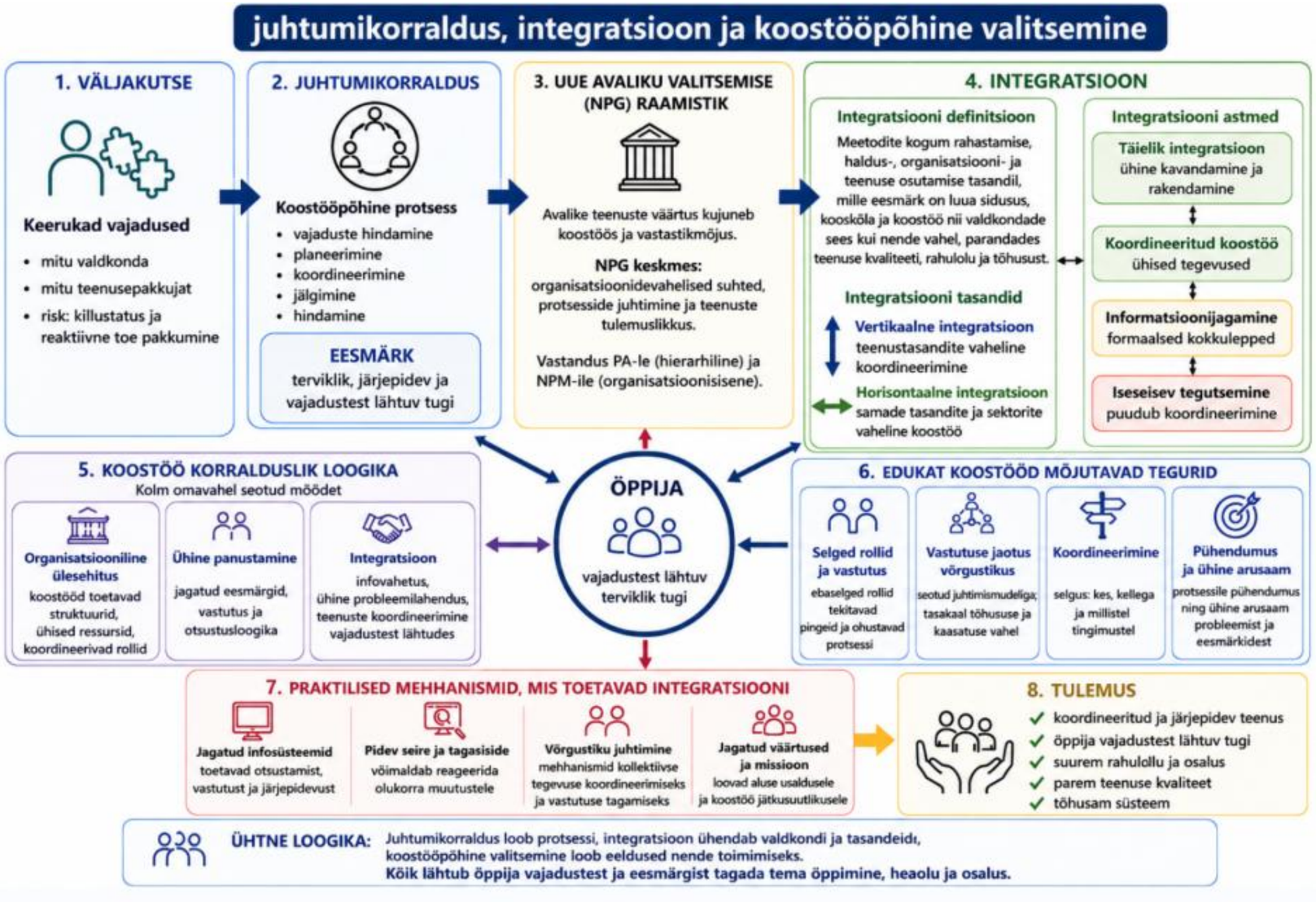
LISAD

Lisa 1. Vertikaalne ja horisontaalne integratsioon õppija toetamise süsteemis



Allikas: autori süntees Valentijn jt (2013, lk 3–4) ja Bronfenbrenneri (1979, lk 3–9) käsitluste põhjal.

Lisa 2. Juhtumikorralduse ja integratsiooni korralduslik loogika õppija toetamisel



Allikas: autori süntees Wells ja Giffordi (2013), CMSA (2016), Osborne'i (2010), Osborne jt (2013), Kodneri ja Spreeuwenbergi (2002), Valentijni jt (2013), Atkinsoni jt (2007), Provani ja Kenise (2008) ning Anselli ja Gashi (2008) käsitluste põhjal.

Lisa 3. Struktureeritud kaardistusküsimustik

Küsimus	Vastusevariantid	Küsimuse tüüp
1. Palun vali omavalitsus, kus Sa töötad.	Rippmenüü — 78 omavalitsust (kõik Eesti KOVid)	*Valikvastus (üks valik)*
2. Millises rollis Sa omavalitsuses õppimiskohustuse täitmise toetamisse panustad?	☐ Omavalitsuse haridusvaldkonna juht või spetsialist ☐ Omavalitsuse sotsiaalvaldkonna spetsialist ☐ Koolijuht (direktor, õppejuht) ☐ Noorsootöö spetsialist ☐ Tugispetsialist (psühholoog, eripedagoog, sotsiaalpedagoog jms) ☐ Muu (täpsustus avatud väljal)	*Valikvastus (üks valik)*
3. Kui selgelt on Sinu hinnangul määratletud, kelle vastutus on õppimiskohustuse täitmise jälgimine ja toetamine?	☐ Vastutus on selgelt määratletud ☐ Vastutus on osaliselt määratletud ☐ Vastutus ei ole selgelt määratletud ☐ Vastutus ei ole määratletud ☐ Ei oska hinnata	*Valikvastus (üks valik)*
4. Kuidas kirjeldad omavalitsuses domineerivat arusaama õppimiskohustuse täitmisest?	☐ Koolikohustuse täitmisena (kohalolek, kooliskäimine) ☐ Õppija järjepideva osalusena õppeprotsessis ☐ Õppija heaolu ja toimetulekuga seotud protsessina ☐ Pigem juriidilise/halduskohustusena ☐ Puudub ühtne arusaam ☐ Ei oska hinnata	*Valikvastus (üks valik)*
5. Milliseid osaluse ja toimetuleku andmeid kasutatakse omavalitsuses õpilaste toetamisotsuste tegemisel seoses õppimiskohustusega?	☐ Puudumised ☐ Hilinemised ☐ Õpitulemused ☐ Õppija heaolu/vaimne tervis ☐ Perega seotud info ☐ Süsteemset kasutust ei ole ☐ Ei oska vastata	*Mitmikvastus (mitu valikut võimalik)*

Lisa 3 järg

Küsimus	Vastusevariantid	Küsimuse tüüp
6. Kuidas iseloomustad omavalitsuses õppimiskohustuse täitmise toetamisega seoses koostööd haridus-, sotsiaal- ja teiste valdkondade tugiteenuste vahel?	☐ Süsteemne ja kokkulepitud protsesside alusel toimiv ☐ Osaliselt süsteemne, osaliselt juhuslik ☐ Pigem juhuslik ja isikupõhine ☐ Koostöö on minimaalne ☐ Praktika erineb omavalitsuse sees ☐ Ei oska hinnata	*Valikvastus (üks valik)*
7. Kuidas Sinu hinnangul omavalitsuses õppijaid toetatakse?	☐ Valdavalt universaalselt (kõigile õppijatele suunatud tugi) ☐ Valdavalt sihitult (riskirühmadele suunatud tugi) ☐ Valdavalt intensiivselt (üksikjuhtumite põhine tugi) ☐ Valdavat praktikat ei ole, kombineeritakse ☐ Praktika erineb omavalitsuse sees ☐ Ei oska hinnata	*Valikvastus (üks valik)*
8. Mil määral Sinu hinnangul kasutatakse omavalitsuses õppimiskohustuse täitmise toetamisel juhtumikorralduse põhimõtteid?	☐ Süsteemselt ☐ Üksikjuhtumite puhul ☐ Pigem ei kasutata ☐ Ei kasutata üldse ☐ Praktika erineb omavalitsuse sees ☐ Ei oska hinnata	*Valikvastus (üks valik)*

Lisa 3 järg

Küsimus	Vastusevariantid	Küsimuse tüüp
9. Palun anna oma hinnang järgmistele väidetele (lähtuvalt omavalitsuse praktikast):	Skaala: Ei nõustu üldse / Pigem ei nõustu / Ei oska hinnata / Pigem nõustun / Nõustun täiesti Väited: a) Vastutus õppija toetamise eest on valdkondade ja asutuste vahel selgelt määratletud b) Õppija toetamine sõltub pigem toimivast süsteemist kui üksikute inimeste initsiatiivist c) On arusaadav, millal ja kuidas pakutakse ennetavat, täiendavat või intensiivset tuge d) Haridus-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tugiteenused moodustavad sidusa terviku e) Õppijate toe mahtu ja vormi muudetakse vastavalt vajaduste muutumisele f) Keerukamate juhtumite korral on õppija toetamine järjepidev g) Selgelt määratletud, kes koordineerib valdkondadevahelist koostööd h) Laps ja pere ei pea erinevate valdkondade teenuseid ise kokku sobitama	*Likert-skaala 5 punkti (maatrikstüüp, üks vastus rea kohta)*
10. Millised on Sinu hinnangul omavalitsuse suurimad kitsaskohad õppimiskohustuse täitmise toetamisel?	☐ Vastutuse ja rollide ebaselgus ☐ Infovahetuse piirangud ☐ Valdkondadevaheliste teenuste killustatus ☐ Juhtumikorralduse puudumine ☐ Ressursipuudus (spetsialistid, rahastus) ☐ Õiguslikud või andmekaitsega seotud piirangud ☐ Spetsialistide ebapiisav väljaõpe ☐ Muu (avatud väli)	*Mitmikvastus (mitu valikut võimalik)*
11. Mida pead õppimiskohustuse täitmise toetamisel kõige olulisemaks?	Avatud tekstiväli	*Avatud küsimus*

Lisa 4. Kaardistuse seos uurimisküsimuste ja teoreetilise raamistikuga

Nr	Küsimus / väide	UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
Taustaandmed				
K1	Palun vali omavalitsus, kus Sa töötad.	**UK2**	Omavalitsuse kontekst ja territoriaalne erisus teenuste korralduses; mastaabi mõju süsteemi toimimisele.	Bronfenbrenner (1979, lk 3–9, 21–25); Corcoran jt (2024, lk 99–100, 107)
K2	Millises rollis Sa omavalitsuses õppimiskohustuse täitmise toetamisse panustad?	**UK2**	Rollide jaotus valdkondadeüleses koostöös; eri positsioonide erinev vaatenurk süsteemi toimimisele.	Provan ja Kenis (2008, lk 230–231); Atkinson jt (2007, lk 22–27)
Õppimiskohustuse käsitlus ja praktika				
K3	Kui selgelt on määratletud, kelle vastutus on õppimiskohustuse täitmise jälgimine ja toetamine?	**UK2**	Vastutuse selgus kui koostööpõhise valitsemise eeltingimus; vastutuse hajumine kui killustatuse struktuurne põhjus.	Ansell ja Gash (2008, lk 13–18); Provan ja Kenis (2008, lk 231, 237–238); Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3–4)
K4	Kuidas kirjeldad omavalitsuses domineerivat arusaama õppimiskohustuse täitmisest?	**UK1, UK2**	Koolikohustuse ja õppimiskohustuse sisuline eristus; kaasatus mitmemõõtmelise konstruktsioonina; normatiivse regulatsiooni ja praktika lõhe.	Fredricks jt (2004, lk 60–67); Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–6); Eisenschmidt jt (2023, lk 3)
K5	Milliseid osaluse ja toimetuleku andmeid kasutatakse õpilaste toetamisotsuste tegemisel?	**UK2**	Andmepõhine otsustamine MTSS-i kõigil tasanditel; reaktiivne vs ennetav andmekasutus; varajane märkamine kui sekkumise alus.	Eagle jt (2015, lk 2–4); Lane jt (2013, lk 6–7); Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5)

Lisa 4 järg

Nr	Küsimus / väide	UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
K6	Kuidas iseloomustad omavalitsuses koostööd haridus-, sotsiaal- ja teiste valdkondade tugiteenuste vahel?	**UK2**	Koostööpõhine valitsemine; süsteemse vs isikupõhise koostöö eristus; siloloogika ületamine kui integreerimise eeltingimus.	Ansell ja Gash (2008, lk 13–18); Atkinson jt (2007, lk 22–27); Osborne (2010, lk 9, 415–416)
K7	Kuidas Sinu hinnangul omavalitsuses õppijaid toetatakse?	**UK1, UK2**	MTSS kolm tasandit: universaalne, sihitud ja intensiivne tugi; toe diferentseerimine vajaduste järgi.	Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5, 17); Eagle jt (2015, lk 2–4); Kearney jt (2019, lk 3–4)
K8	Mil määral kasutatakse omavalitsuses juhtumikorralduse põhimõtteid?	**UK1, UK2**	Juhtumikorraldus koordineerimismehhanismina; süsteemse vs juhusliku rakendamise eristus.	Wells ja Gifford (2013, lk 789–790; 792–794); CMSA (2016, lk 11, 18–19); Lukersmith jt (2016, lk 1–2, 8–9)
K9a	Vastutus õppija toetamise eest on valdkondade ja asutuste vahel selgelt määratletud.	**UK2, UK3**	Vastutuse selgus kui integreeritud teenusmudeli eeltingimus; rollide ebaselgus kui killustatuse põhjus.	Provan ja Kenis (2008, lk 231); Ansell ja Gash (2008, lk 13–15)
K9b	Õppija toetamine sõltub pigem toimivast süsteemist kui üksikute inimeste initsiatiivist.	**UK2, UK3**	Süsteemse vs isikupõhise koostöö eristus; isikupõhisus kui strukturaalne haavatavus.	Provan ja Kenis (2008, lk 237–238); Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3–4)
K9c	On arusaadav, millal ja kuidas pakutakse ennetavat, täiendavat või intensiivset tuge.	**UK1, UK2**	MTSS toe tasandite selgus ja läbipaistvus praktikas; sekkumise järjekorra arusaadavus.	Eagle jt (2015, lk 2–4); Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5)
K9d	Haridus-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tugiteenused moodustavad õppija ja pere vaates sidusa terviku.	**UK2, UK3**	Teenuste integratsioon kliendi tasandil; horisontaalne ja vertikaalne koordineerimine; sidususe puudumine kasutajakogemuses.	Valentijn jt (2013, lk 1–5); Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 2–3); Atkinson jt (2007, lk 44–46)

Lisa 4 järg

Nr	Küsimus / väide	UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
K9e	Õppijate toe mahtu ja vormi muudetakse vastavalt sellele, kuidas nende vajadused ajas muutuvad.	**UK1, UK3**	Dünaamiline ja vajaduspõhine tugiprotsess; juhtumikorralduse järjepidevus ja paindlikkus.	CMSA (2016, lk 11, 18–19); Lukersmith jt (2016, lk 8–9)
K9f	Keerukamate juhtumite korral on õppija toetamine järjepidev.	**UK2, UK3**	Järjepidevus kui integreeritud toe tunnusjoon; juhtumikorralduse roll intensiivse toe tasandil.	Wells ja Gifford (2013, lk 792–794); Kearney jt (2019, lk 3–4)
K9g	Selgelt määratletud, kes koordineerib valdkondadevahelist koostööd.	**UK2, UK3**	Koordinaatori roll kui võrgustiku tulemuslikkuse eeldus; koordineerimata koostöö kui ebastabiilsuse allikas.	Provan ja Kenis (2008, lk 230–231); Ansell ja Gash (2008, lk 12–13); Lukersmith jt (2016, lk 8–9)
K9h	Laps ja pere ei pea erinevate valdkondade teenuseid omavahel ise kokku sobitama.	**UK2, UK3**	Teenuste sidusus kasutaja vaates; juhtumikorralduse eesmärk vabastada pere koordineerimiskoormusest.	Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 2–3); Wells ja Gifford (2013, lk 789–790); Valentijn jt (2013, lk 2–5)
Kitsaskohad ja arenguvajadused				
K10	Millised on omavalitsuse suurimad kitsaskohad õppimiskohustuse täitmise toetamisel?	**UK2, UK3**	Teenuste killustatuse ja koostöö ebastabiilsuse põhjused; ressursi-, struktuuri- ja õiguslikud takistused; riiklike juhiste puudumine.	Riigikontroll (2020, lk 12–15); Atkinson jt (2007, lk 44–46); Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3–4)
K11	Mida pead õppimiskohustuse täitmise toetamisel kõige olulisemaks? (avatud)	**UK2, UK3**	Praktikute prioriteedid ja väärtushinnangud; võimaldab tuvastada, milliseid teoreetilisi käsitlusi praktikud ise oluliseks peavad.	Corcoran jt (2024, lk 99–100, 107); Ungar (2011, lk 6–8); Osborne (2010, lk 9, 415–416)

Märkus: Tabel näitab struktureeritud kaardistusküsimustiku iga küsimuse seost uurimisküsimuste (UK) ja teoreetilise raamistikuga. UK1 = rahvusvaheline kirjandus ja mitmetasandiline tugi; UK2 = teenuste toimimine ja kitsaskohad Eestis; UK3 = integreeritud teenusmudeli kujundamine.

Lisa 5. Intervjuu kava

Nr	Küsimus	Täpsustavad küsimused
1. Sissejuhatus ja kontekst		
1.1	Kuidas mõistate omavalitsuses õppimiskohustuse sisu — mida see teie igapäevatöös tähendab?	→ *Kuidas eristaksite õppimiskohustust koolikohustusest?* → *Kas 2025. aasta seadusemuudatus on midagi muutnud?* → *Kas see arusaam on teie asutuses üheselt jagatud?*
1.2	Milline on teie roll õppimiskohustuse täitmise toetamisel — mida see teilt igapäevaselt nõuab?	→ *Millised ülesanded kuuluvad selgelt teie vastutusalasse?* → *Millised jäävad ebaselgeks või kattuvad kellegi teise vastutusega?*
2. Vastutus ja rollide jaotus		
2.1	Kui selgelt on teie hinnangul määratletud, kelle vastutus on õppimiskohustuse täitmise jälgimine ja toetamine?	→ *Kes tegeleb lapsega, kes on põhikooli lõpetanud, kuid ei õpi kuskil?* → *Mis hetkel läheb vastutus koolilt omavalitsusele?* → *Kas vastutus on kirjalikult fikseeritud — määruses, korras, kokkuleppes?*
2.2	Kas omavalitsuses on kokku lepitud protsess — mida teha, kelle poole pöörduda, kui õpilane hakkab puuduma või langeb haridusteelt välja?	→ *Kas see protsess toimib praktikas nii, nagu on kokku lepitud?* → *Mis juhtub, kui protsess ei toimi — kes siis otsustab?*
3. Andmekasutus ja varajane märkamine		
3.1	Milliseid andmeid kasutatakse õpilaste toetamisotsuste tegemisel — kes andmeid kogub, millal ja mis eesmärgil?	→ *Kas andmeid kasutatakse ennetavalt või alles siis, kui probleem on ilmnenud?* → *Kas koolil ja omavalitsusel on ühine andmevaade?*
3.2	Kuidas liigub info õpilase olukorra kohta eri osapoolte vahel — kooli, omavalitsuse, sotsiaal- ja tervisevaldkonna vahel?	→ *Millist infot vajataks, kuid ei saada?* → *Mis takistab info liikumist — andmekaitse, süsteemid, kokkulepped?*
4. Tugimeetmed		
4.1	Kuidas on korraldatud õppijate toetamine teie omavalitsuses — kas tugi on pigem ennetav, sihitud riskigrupi jaoks või üksikjuhtumitele suunatud?	→ *Kas on olemas ennetavaid programme, mis on suunatud kõigile õpilastele?* → *Millal käivitub täiendav tugi — mis on signaal?*

Lisa 5 järg

Nr	Küsimus	Täpsustavad küsimused
4.2	Kuidas jõuab tugi õpilaseni, kellel on probleeme — kes märkab, kes otsustab, kes tegutseb?	→ *Kas tugiteenused moodustavad lapse ja pere vaates terviku?* → *Kas laps ja pere peavad ise erinevate teenuste vahel navigeerima?*
4.3	Kui õpilane vajab teenust, mida omavalitsuses ei pakuta — kuidas see lahendatakse?	→ *Kes koordineerib, et laps vajaliku teenuse juurde jõuaks?* → *Kas lapsevanem peab ise teenust otsima ja korraldama?*
5. Valdkondadeülene koostöö		
5.1	Kuidas toimib koostöö haridus-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna vahel õpilaste toetamisel — kas see on kokkulepitud protsess või pigem juhuslik?	→ *Kas koostöö sõltub konkreetsetest inimestest või toimib see ka kaadrivahetusel?* → *Millal ja kuidas käivitatakse valdkondadevaheline koostöö?*
5.2	Kes koordineerib valdkondadeülest koostööd keerukamate juhtumite korral — kellel on see ülesanne?	→ *Kas see on kellegi ametlik ülesanne või sõltub initsiatiivikast inimesest?* → *Mis juhtub, kui koordinaator puudub?*
6. Juhtumikorraldus		
6.1	Kas omavalitsuses kasutatakse juhtumikorraldust — kui jah, siis kuidas see toimib?	→ *Kes juhib juhtumit — kool, KOV, lastekaitse?* → *Mis põhimõttel juhtumikorraldus käivitatakse?* → *Kas juhtumikorraldus on süsteemne või üksikjuhtumite põhine?*
6.2	Mis hetkel ja kelle initsiatiivil tehakse otsus kaasata kõik vajalikud osapooled — kooli, omavalitsuse ja sotsiaalvaldkonna esindajad — ühise plaani koostamiseks?	→ *Kas on kokkulepitud lävi (nt puudumiste arv, ajavahemik), millal see käivitub?* → *Kes vastutab kokkuvõttes selle eest, et plaan täidetakse?*
7. Kitsaskohad ja arenguvajadused		
7.1	Millised on teie hinnangul suurimad takistused õppimiskohustuse toetamisel — mis ei tööta nii nagu peaks?	→ *Kas takistus on ressurss, süsteem, seadus või hoiakud?* → *Mis on see üks asi, mis kõige rohkem pärsib tõhusat tegutsemist?*
7.2	Mida peaks muutma, et süsteem toimiks paremini — milline oleks ideaalne korraldus teie vaates?	→ *Mis on kooli roll, mis on KOVi roll, mis on riigi roll?* → *Kes peaks juhtumikorraldust koordineerima?* → *Mida vajaks omavalitsus, et see süsteem toimiks?*

Lisa 6. Intervjuu kava seos uurimisküsimuste ja teoreetilise raamistikuga

Nr	Küsimus	UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
1. Sissejuhatus ja kontekst				
1.1	Kuidas mõistate omavalitsuses õppimiskohustuse sisu — mida see teie igapäevatöös tähendab?	**UK1, UK2**	Koolikohustuse ja õppimiskohustuse sisuline eristus; kaasatus mitmemõõtmelise konstruktsioonina; normatiivse regulatsiooni ja praktika lõhe.	Fredricks jt (2004, lk 60–67); Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–6); Eisenschmidt jt (2023, lk 3)
1.2	Milline on teie roll õppimiskohustuse täitmise toetamisel — mida see teilt igapäevaselt nõuab?	**UK2**	Rollide jaotus valdkondadeüleses koostöös; eri positsioonide erinev vaatenurk süsteemi toimimisele.	Provan ja Kenis (2008, lk 230–231); Atkinson jt (2007, lk 22–27)
2. Vastutus ja rollide jaotus				
2.1	Kui selgelt on määratletud, kelle vastutus on õppimiskohustuse täitmise jälgimine ja toetamine?	**UK2, UK3**	Vastutuse selgus kui koostööpõhise valitsemise eeltingimus; formaalne vs praktiline vastutus; vastutuse hajumine kui killustatuse põhjus.	Ansell ja Gash (2008, lk 13–15); Provan ja Kenis (2008, lk 231, 237–238); Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3–4)
2.2	Kas omavalitsuses on kokku lepitud protsess — mida teha, kui õpilane hakkab puuduma või langeb haridusteelt välja?	**UK2, UK3**	Kokkulepitud protsessid ja otsustusmehhanismid koostööpõhises valitsemises; formaalsete ja mitteformaalsete mehhanismide eristus.	Ansell ja Gash (2008, lk 13–15); Osborne (2010, lk 9, 415–416); Head ja Alford (2015, lk 724–728)
3. Andmekasutus ja varajane märkamine				
3.1	Milliseid andmeid kasutatakse õpilaste toetamisotsuste tegemisel — kes kogub, millal ja mis eesmärgil?	**UK2**	Andmepõhine otsustamine MTSS-i kõigil tasanditel; reaktiivne vs ennetav andmekasutus; varajane märkamine kui tõhusa sekkumise eeldus.	Eagle jt (2015, lk 2–4); Lane jt (2013, lk 6–7); Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5)

Lisa 6 järg

Nr	Küsimus	UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
3.2	Kuidas liigub info õpilase olukorra kohta eri osapoolte vahel?	**UK2, UK3**	Infovahetuse toimivus kui teenuste integratsiooni eeltingimus; ühise teadmuspõhja puudumine kui killustatuse põhjus; andmekaitse kui praktiline takistus.	Ansell ja Gash (2008, lk 15–18); Osborne jt (2013, lk 144); Provan ja Kenis (2008, lk 231)
4. Tugimeetmed				
4.1	Kuidas on korraldatud õppijate toetamine — ennetav, sihitud või üksikjuhtumitele suunatud?	**UK1, UK2**	MTSS kolm tasandit: universaalne, sihitud ja intensiivne tugi; toe diferentseerimine vajaduste järgi; reaktiivne vs ennetav tugikorraldus.	Kearney ja Graczyk (2014, lk 2–5, 17); Kearney jt (2019, lk 3–4); Sugai ja Horner (2009, lk 234)
4.2	Kuidas jõuab tugi õpilaseni — kes märkab, kes otsustab, kes tegutseb?	**UK2, UK3**	Sekkumise käivitamine ja protsessijuhtimine; tugiteenuste sidusus kasutaja vaates; juhtumikorraldus koordineerimismehhanismina.	Kearney ja Graczyk (2014, lk 17); Wells ja Gifford (2013, lk 789–790, 792–794)
4.3	Kui õpilane vajab teenust, mida omavalitsuses ei pakuta — kuidas see lahendatakse?	**UK2, UK3**	Teenuste kättesaadavus ja ligipääsetavus; pere koordineerimiskoormus juhtumikorralduse puudumisel; teenuste integratsioon kliendi tasandil.	Valentijn jt (2013, lk 2–5); Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 2–3); Wells ja Gifford (2013, lk 789–790)
5. Valdkondadeülene koostöö				
5.1	Kuidas toimib koostöö haridus-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna vahel?	**UK1, UK2**	Koostööpõhine valitsemine; süsteemse vs isikupõhise koostöö eristus; silo-loogika ületamine; usaldus ja varasemad kogemused koostöö kujundajatena.	Ansell ja Gash (2008, lk 8–11; 15–18); Atkinson jt (2007, lk 22–27); Klijn ja Koppenjan (2016, lk 3–4)
5.2	Kes koordineerib valdkondadeülest koostööd keerukamate juhtumite korral?	**UK2, UK3**	Koordinaatori roll kui võrgustiku tulemuslikkuse eeldus; koordineerimata koostöö kui ebastabiilsuse allikas; NPG — jagatud vastutus.	Provan ja Kenis (2008, lk 230–231); Lukersmith jt (2016, lk 1–2, 8–9); Osborne (2010, lk 9–10)

Lisa 6 järg

Nr		UK	Teoreetiline käsitlus	Autorid
6. Juhtumikorraldus				
6.1	Kas omavalitsuses kasutatakse juhtumikorraldust — kui jah, siis kuidas see toimib?	**UK1, UK2**	Juhtumikorraldus koordineerimismehhanismina; süsteemse vs juhusliku rakendamise eristus; juhtumikorralduse komponendid: hindamine, planeerimine, koordineerimine, jälgimine.	Wells ja Gifford (2013, lk 789–790, 792–794); CMSA (2016, lk 11, 18–19); Lukersmith jt (2016, lk 1–2; 8–9)
6.2	Mis hetkel tehakse otsus kaasata kõik vajalikud osapooled ühise plaani koostamiseks?	**UK2, UK3**	Juhtumikorralduse käivitamise lävi ja otsustusmehhanism; vastutuse selgus intensiivse toe tasandil; MTSS intensiivne tasand.	Kearney ja Graczyk (2014, lk 17); Eagle jt (2015, lk 2–3); Provan ja Kenis (2008, lk 231)
7. Kitsaskohad ja arenguvajadused				
7.1	Millised on suurimad takistused õppimiskohustuse toetamisel?	**UK2**	Teenuste killustatuse ja koostöö ebastabiilsuse põhjused; ressursi-, struktuuri- ja õiguslikud takistused; riiklike juhiste puudumine.	Riigikontroll (2020, lk 12–15); Atkinson jt (2007, lk 44–46); Kodner ja Spreeuwenberg (2002, lk 2–3)
7.2	Mida peaks muutma — milline oleks ideaalne korraldus teie vaates?	**UK3**	Integreeritud teenusmudeli eeldused; protsessipõhine ja kasutajakeskne teenuste korraldus; koordineeritud juhtimise roll; ideaalne rollijaotus kooli, KOVi ja riigi vahel.	Valentijn jt (2013, lk 1–5); Osborne (2010, lk 9; 415–416); Corcoran jt (2024, lk 99–100; 107); Wells ja Gifford (2013, lk 792–794)

Märkus: Tabel näitab poolstruktureeritud intervjuu 14 põhiküsimuse seost uurimisküsimuste (UK) ja teoreetilise raamistikuga. UK1 = rahvusvaheline kirjandus ja mitmetasandiline tugi; UK2 = teenuste toimimine ja kitsaskohad Eestis; UK3 = integreeritud teenusmudeli kujundamine.

Lisa 7. Koodipuu

Kood	Kategooria	Kirjeldus
1. Õppimiskohustuse mõistmine		
1.1	Koolikohustuse loogika	Õppimiskohustust käsitletakse koolikohustusena — peamõrk füüsilisel kohalolekul ja õppekava formaalsete nõuete täitmisel.
1.2	Laiem õppimise mõiste	Õppimiskohustust mõistetakse sisulisena — noore teadliku ja järjepideva osalusena õpiteel, sh pärast põhikooli.
1.3	Ebaselgus / ühtse arusaama puudumine	Vastaja tunnistab, et omavalitsuses puudub selge ja jagatud arusaam õppimiskohustuse tähendusest.
1.4	Haldusformaalsusena käsitlemine	Õppimiskohustus taandatakse halduskohustuseks — registriandmete kontroll, nimekirjad, formaalne täitmine.
1.5	Praktiku iseseisev definitsioon	Vastaja on ise kujundanud töödefinitsiooni, kuna ametlik definitsioon puudub või on ebaselge. Peegeldab vajadust selguse järele, mida süsteem ei paku.
2. Andmekasutus ja seire		
2.1	Reaktiivne seire	Andmeid kasutatakse eelkõige probleemide tuvastamiseks tagantjärele (puudumiste loendamine, piirlävede ületamine).
2.2	Ennetav seire	Andmeid kasutatakse aktiivselt riskide varajaseks märkamiseks ja ennetavaks sekkumiseks.
2.3	Infosüsteemide killustatus	Kirjeldatakse olukordi, kus eri osapooltel puudub ühine andmevaade; süsteemid ei suhtle omavahel.
2.4	Andmekaitse kui takistus	Andmekaitse nõuded takistavad info jagamist osapoolte vahel praktiliselt.
3. Valdkondadeülene koostöö		
3.1	Süsteemne koostöö	Koostöö toimub kokkulepitud protsesside ja selgete rollide alusel, sõltumata konkreetsetest isikutest.
3.2	Isikupõhine ja juhuslik koostöö	Koostöö kvaliteet sõltub konkreetsetest inimestest ja nende initsiatiivikust, mitte süsteemsetest kokkulepetest.
3.3	Lastekaitse roll ja toimimine	Kirjeldused lastekaitse osalemisest, reageerimiskiirusest, reformi mõjust ja koostöö takistustest.
3.4	Kooli ja KOVi vaheline koostöö	Konkreetsed mustrid kooli ja omavalitsuse vahelises teabevahetuses ja ülesannete jaotuses.

Lisa 7 järg

Kood	Kategooria	Kirjeldus
4. Tugimeetmed		
4.1	Universaalne tugi	Kõigile õpilastele suunatud ennetavad meetmed, mis ei nõua eelnevat probleemi tuvastamist.
4.2	Sihitud tugi	Riskigrupi õpilastele suunatud varajane sekkumine enne kriisi kujunemist.
4.3	Intensiivne tugi	Üksikjuhtumitele suunatud tugimeetmed kriisiolukorras.
4.4	Tugiteenuste kättesaadavus ja järjepidevus	Kirjeldused, kas teenused on reaalselt kättesaadavad ning tagavad järjepideva toe.
5. Juhtumikorraldus		
5.1	Süsteemne juhtumikorraldus	Juhtumikorraldust rakendatakse struktureeritult, selgete protseduuride ja koordineeritud rollide alusel.
5.2	Juhuslik või puuduv juhtumikorraldus	Juhtumikorraldust kasutatakse vaid üksikjuhtudel, otsused tehakse kõhutunde alusel, või puudub see sisuliselt.
5.3	Vastutuse määratletus	Kirjeldused selle kohta, kes vastutab — kas vastutus on selge, hajus või vaidlusalune.
5.4	Koordinaatori roll	Konkreetsed kirjeldused sellest, kellel on või peaks olema juhtumite koordineerimise roll.
6. Kitsaskohad ja takistused		
6.1	Ressursinappus	Spetsialistide, rahastuse või aja nappus kui peamine takistus.
6.2	Strukturaalsed takistused	Süsteemi ülesehitusest tulenevad takistused: killustatus, valdkondade eraldatus, reformide mõju.
6.3	Kvaliteedikontrolli puudumine	Süsteemse järelevalve ja tagasiside puudumine, mis viib suure varieeruvuseni teenuste kvaliteedis.
6.4	Mastaabi mõju	Omavalitsuse suuruse mõju — väikese vs suure KOVi erinev loogika, eelised ja haavatavused.
6.5	Riiklike juhiste ja järelevalve puudumine	Riik ei ole andnud selgeid juhiseid ega rakenda järelevalvet — omavalitsused improviseerivad ja kujundavad protsessid iseseisvalt ilma tagasisideta.

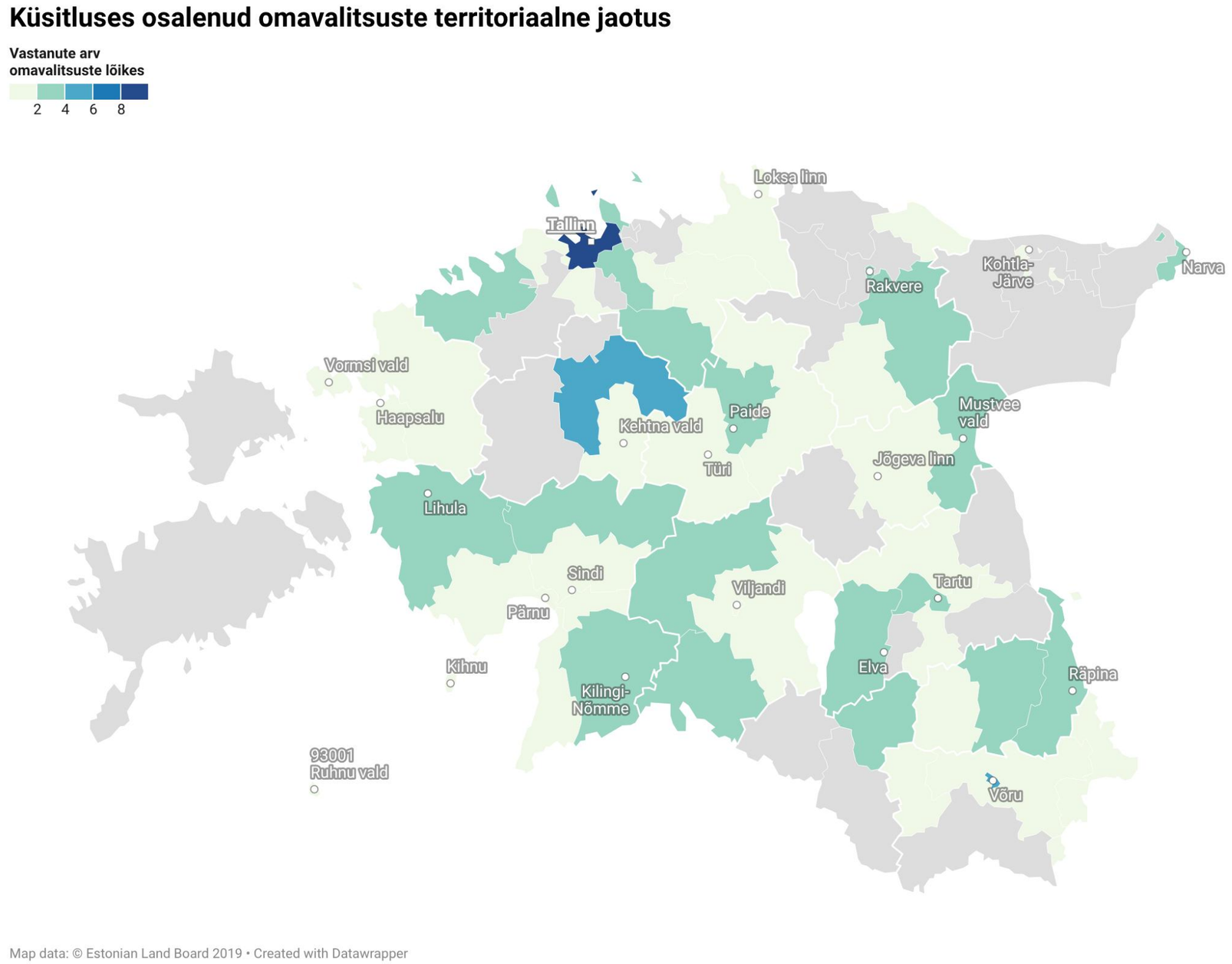
Lisa 8. QCAmap kodeerimise koondtabel

Kood	Alakategooria	Kodeeritud lõike (n)	Intervjueeritavad (n/9)	Intervjuud	QCAMAP kood
1. Õppimiskohustuse mõistmine					
1.1	Koolikohustuse loogika	4	3/9	I1, I5, I9	RQ1-1
1.2	Laiem õppimise mõiste	2	2/9	I4, I7	RQ1-2
1.3	Ebaselgus / ühtse arusaama puudumine	**7**	**5/9**	I2, I3, I6, I8, I9	RQ1-3
1.4	Haldusformaalsusena käsitlemine	3	3/9	I3, I8, I9	RQ1-4
1.5	Praktiku iseseisev definitsioon	3	3/9	I4, I6, I8	RQ1-5
2. Andmekasutus ja seire					
2.1	Reaktiivne seire	**6**	**5/9**	I1, I3, I6, I7, I9	RQ2-1
2.2	Ennetav seire	2	2/9	I4, I5	RQ2-2
2.3	Infosüsteemide killustatus	**8**	**6/9**	I1, I2, I6, I7, I8, I9	RQ2-3
2.4	Andmekaitse kui takistus	2	2/9	I7, I9	RQ2-4
3. Valdkondadeülene koostöö					
3.1	Süsteemne koostöö	2	2/9	I5, I8	RQ3-1
3.2	Isikupõhine ja juhuslik koostöö	**7**	**5/9**	I1, I3, I6, I7, I8	RQ3-2
3.3	Lastekaitse roll ja toimimine	4	3/9	I2, I5, I7	RQ3-3
3.4	Kooli ja KOVi vaheline koostöö	2	2/9	I4, I9	RQ3-4
4. Tugimeetmed					
4.1	Universaalne tugi	2	2/9	I6, I8	RQ4-1
4.2	Sihitud tugi	3	2/9	I3, I5	RQ4-2
4.3	Intensiivne tugi	2	2/9	I4, I9	RQ4-3
4.4	Tugiteenuste kättesaadavus ja järjepidevus	**5**	**5/9**	I1, I2, I6, I7, I9	RQ4-4

Lisa 8 järg

Kood	Alakategooria	Kodeeritud lõike (n)	Intervjueeritavad (n/9)	Intervjuud	QCAMAP kood
5. Juhtumikorraldus					
5.1	Süsteemne juhtumikorraldus	3	2/9	I4, I8	RQ5-1
5.2	Juhuslik või puuduv juhtumikorraldus	5	3/9	I1, I7, I9	RQ5-2
5.3	Vastutuse määratletus	4	3/9	I2, I8, I9	RQ5-3
5.4	Koordinaatori roll	3	3/9	I1, I5, I6	RQ5-4
6. Kitsaskohad ja takistused					
6.1	Ressursinappus	**8**	**5/9**	I1, I5, I6, I8, I9	RQ6-1
6.2	Strukturaalsed takistused	4	3/9	I5, I7, I8	RQ6-2
6.3	Kvaliteedikontrolli puudumine	1	1/9	I2	RQ6-3
6.4	Mastaabi mõju	2	2/9	I3, I9	RQ6-4
6.5	Riiklike juhiste puudumine	4	3/9	I3, I4, I8	RQ6-5

Lisa 9. Uuringus osalenud omavalitsuste territoriaalne jaotus



Lisa 10. Õppija hetkeolukorra teekond

Hetkeolukord — hüpoteetiline kirjeldus, tuletatud spetsialistide hinnangutest (Vanaselja, 2026)

	1. Tavapärane koolis Universaalne tugi	2. Esimesed murekohad Sihtud tugi	3. Varajane märkamine ja suunamine Koordineeritud märkamine	4. Koordineeritud sekkumine Intensiivne tugi ja juhtumikorraldus	5. Jälgimine ja kohandamine Seire ja kohandamine	6. Üleminek ja järjepidevus Järjepidev tugi ja siirde toetamine
Mis toimub	Õppija käib tundides ja suudab eakaaslastega suhtlemist hoida Kool jälgib puudumisi ja õpitulemusi Tugispetsialistid on koolis olemas	Puudumised suurenevad, motivatsioon langeb Klassijuhataja märkab muutust Võimalik vestlus, pere teavitamine	Märkamist jagatakse asjakohaste osapoolte vahel Kooli ja kohaliku omavalitsuse koordinaator analüüsivad olukorda Pere kaasatakse koostöösse	Koostöö eri osapoolte vahel: haridus, sotsiaal-, noorsootöö ja vajadusel tervishoid Koordinaator juhib protsessi Tugiplaan koostatakse koos õppija ja perega	Tugiplaan rakendub järjepidevalt Järjepidev kontakt õppija ja perega Regulaarne tagasiside Tugiplaani kohandamine vajaduste järgi	Õppija läheb uude kooliastmesse või -asutusse Juhtum suletakse kokku-leppel osapoolte vahel Üleminekuinfo edastatakse kokkulepitud viisil
Hetkeolukorra kitsaskohad	80% omavalitsustest jälgib puudumisi, vaid 46% kasutab andmeid otsuste alusel Süsteem näeb fookust kohalolekul, mitte õppija heaolul ja arengul ***Reaktiivne loogika***	Sihtud tugi on kõigil vähem rakendatud Reageerimine oleneb konkreetsetest inimestest, mitte protsessist Pere kaasamine on sageli üksiku spetsialisti otsus ***Isikupõhine koostöö***	Kohaliku omavalitsuse koordinaatori rolli mõistmine varites Vastutus jääb hariduse ja lastekaitse vahel ebaselgeks Pere kogeb süüdistamist, mitte partnerlust ***Vastutuse hajumine***	Vaid 1/5 omavalitsustest rakendab juhtumikorraldust süsteemselt Vastutus hajub — tervikpilt ei hoia kokku Tugiteenused on killustunud ***Killustunud tugi***	Spetsialisti vahetus = info kaob, usaldus tuleb uuesti ehitada Seire on reaktivne — kohandatakse alles kriisi korral Koostöö toimib isikupõhiselt ***Isikupõhine koostöö***	Süsteemne üleminekuprotsess puudub Info liikumine — iga valdkond annab edasi oma osa Uus meeskond alustab nullist ***Katkevad üleminekud***

Viis süsteemset kitsaskohad: 1. Reaktiivne loogika · 2. Isikupõhine koostöö · 3. Killustunud tugi · 4. Vastutuse hajumine · 5. Katkevad üleminekud

Valdkondadeülene koostöö (kaasatud osapooled etappide kaupa)

1. Tavapärane koolis	2. Esimesed murekohad	3. Varajane märkamine ja suunamine	4. Koordineeritud sekkumine	5. Jälgimine ja kohandamine	6. Üleminek ja järjepidevus
Ainult haridus: kool	Haridus: tugigrupp Kohalik omavalitsus (vajadusel)	Haridus + kohaliku omavalitsuse koordinaator Sotsiaal / lastekaitse	Kõik valdkonnad Kohaliku omavalitsuse koordinaator juhib	Kohaliku omavalitsuse koord. hoiab pilti Kool + sotsiaal jälgivad	Kohaliku omavalitsuse koord. + vana kool Üleandmine puudub

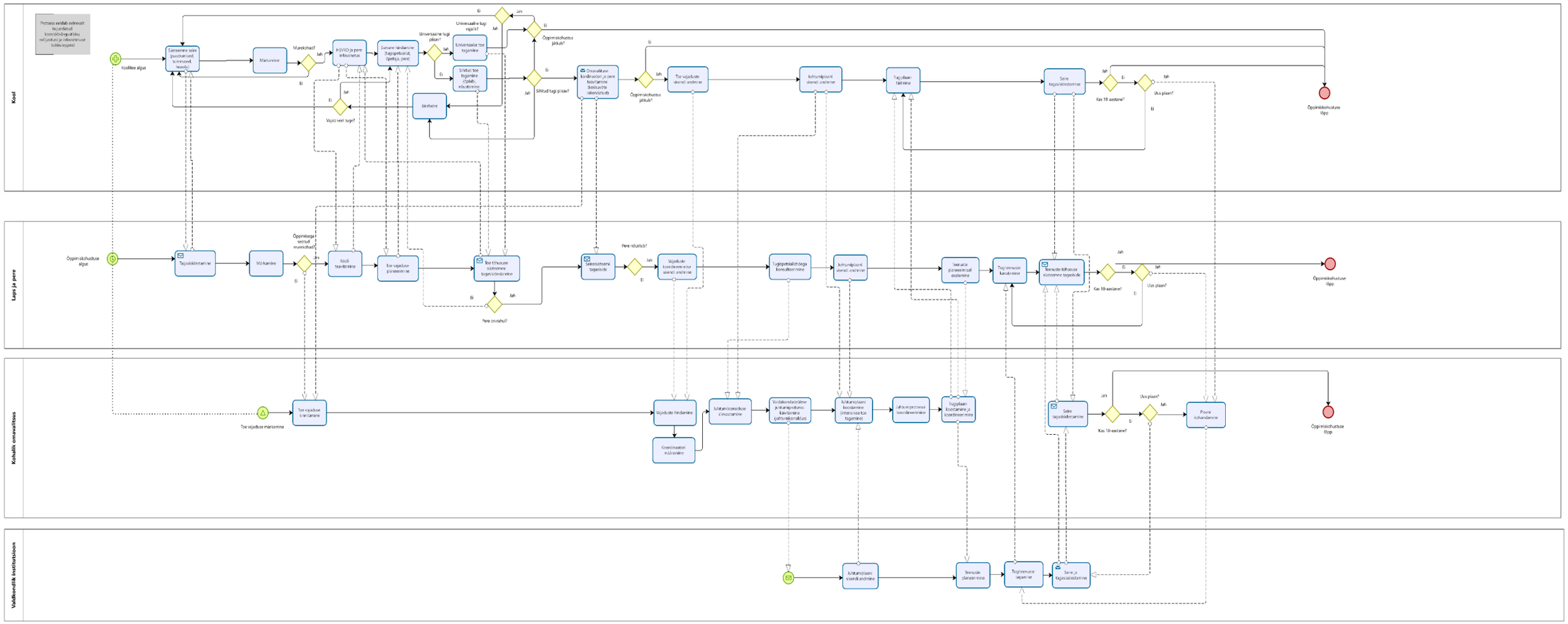
Info liikumine

1. Tavapärane koolis	2. Esimesed murekohad	3. Varajane märkamine ja suunamine	4. Koordineeritud sekkumine	5. Jälgimine ja kohandamine	6. Üleminek ja järjepidevus
EHIS, puudumised	Info kooli sees	Esimene vabetamine valdkondade vahel	Tugiplaan — ühiselt kokkulepitud dokument	Seire + tagasiside	Info kaob üleminekul

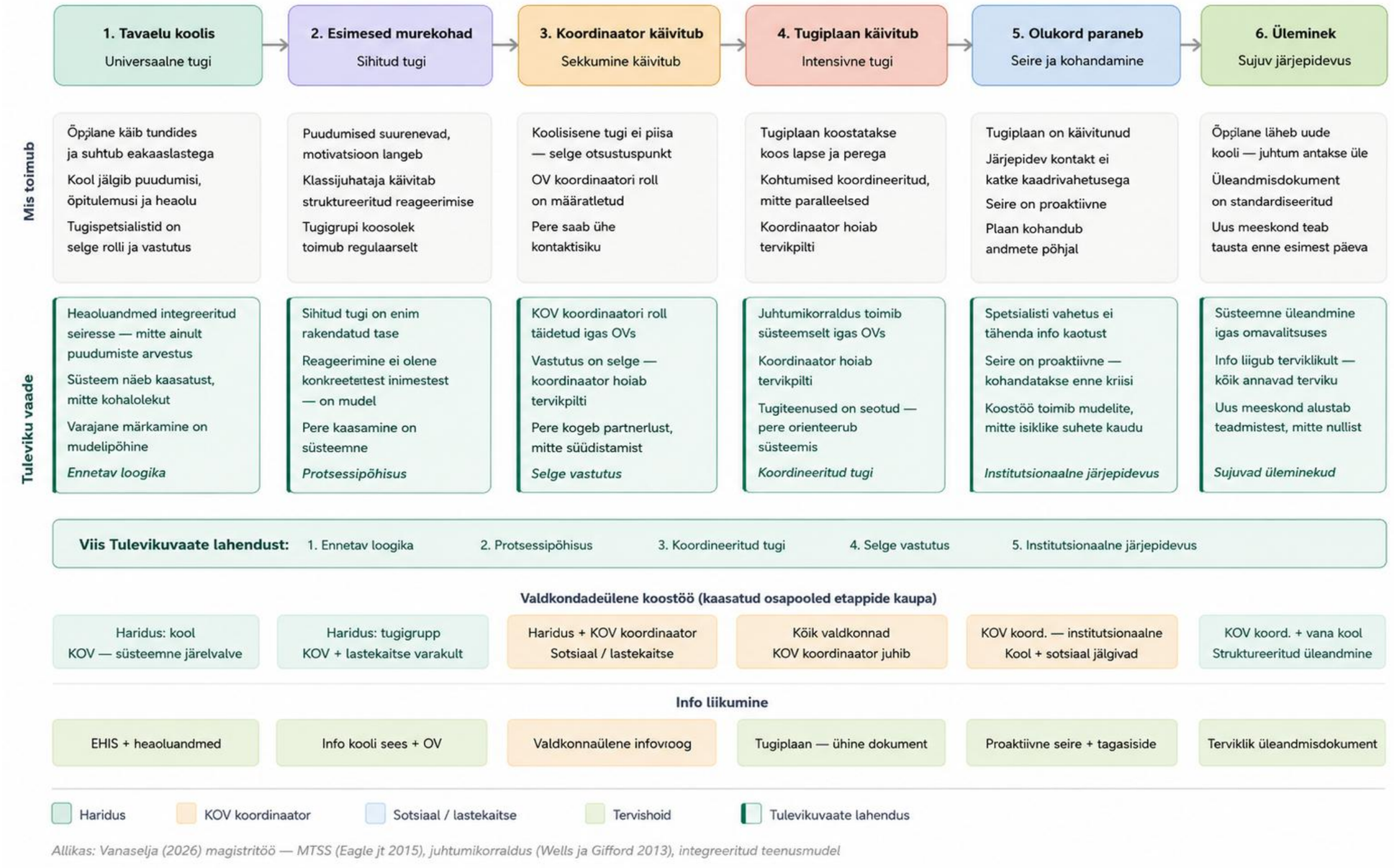
Haridus · Kohaliku omavalitsuse koordinaator · Sotsiaal / lastekaitse · Tervishoid · Hetkeolukorra kitsaskoht

Allikas: Vanaselja (2026) magistritöö — MTSS (Eagle jt 2015), juhtumikorraldus (Wells ja Gifford 2013), integreeritud teenusmudel

Lisa 11. Õppimiskohustuse täitmise toetamise protsessikaart

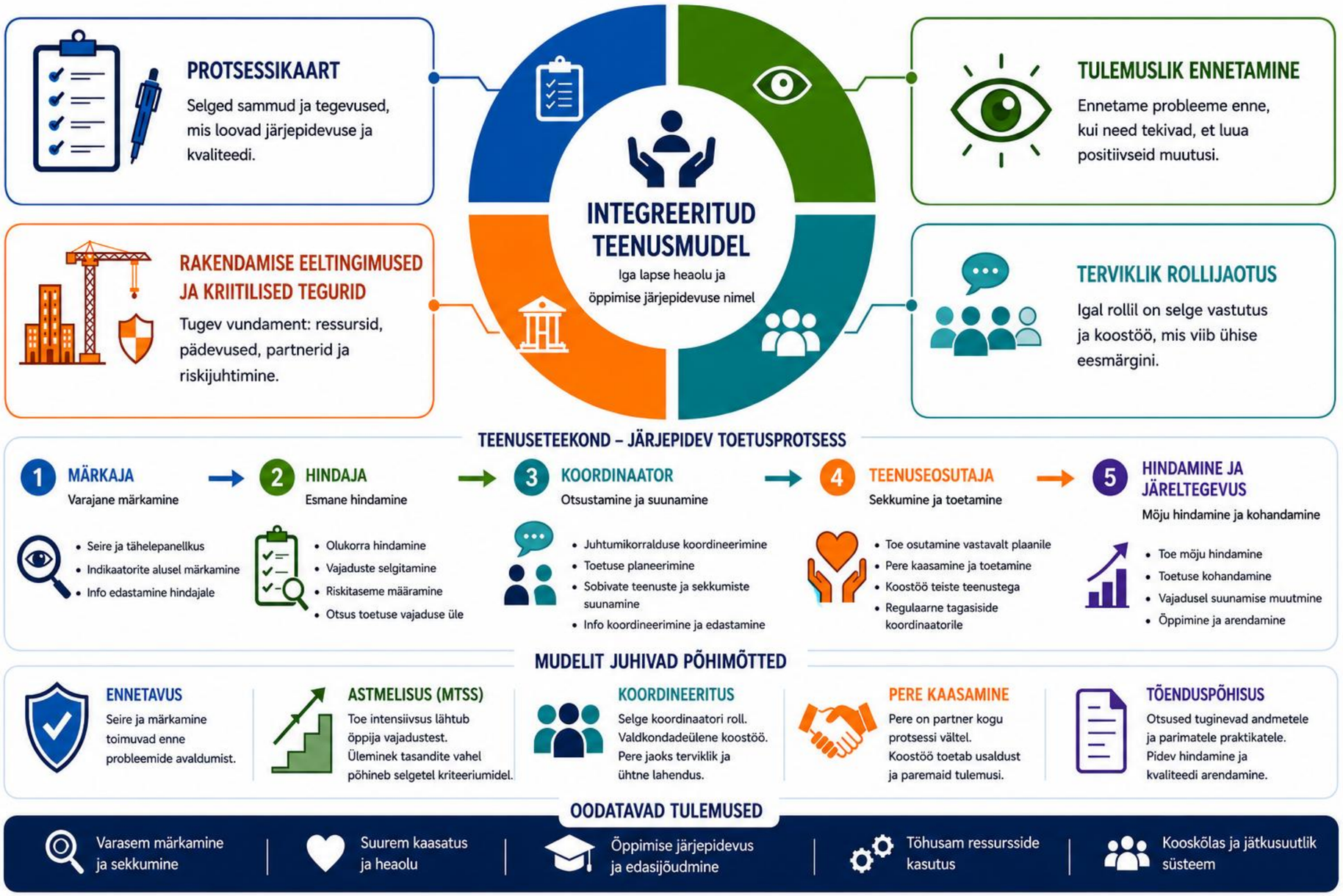


Lisa 12. Õppija tulevikuvaate teekond



Allikas: Vanaselja (2026) magistritöö — MTSS (Eagle jt 2015), juhtumikorraldus (Wells ja Gifford 2013), integreeritud teenusmudel

Lisa 13. Õppimiskohustuse täitmise toetamise integreeritud teenusmudel



SUMMARY

AN INTEGRATED SERVICE MODEL SUPPORTING THE FULFILMENT OF THE OBLIGATION TO LEARN FOR ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS

Evelin Vanaselja

The obligation to learn, introduced in Estonia in 2025, requires young people to participate in education until the age of 18 or until the completion of upper secondary or vocational education. Although this reform shifted the focus from formal school attendance to active participation in the learning process, it did not establish a systematic implementation framework at the local government level. As a result, municipalities are responsible for supporting the fulfilment of the obligation to learn without clear guidance on service coordination, role distribution, or inter-agency cooperation. This gap between legislative expectations and practical implementation constituted the central problem addressed in this master's thesis.

The aim of the thesis was to design a cross-sectoral integrated service model for Estonian local governments to support the fulfilment of compulsory education. The study focused on analysing how support services and processes are currently organised in municipalities, identifying the main systemic bottlenecks in existing practices, and developing an integrated and learner-centred service model.

The theoretical framework combined approaches related to compulsory education, the Multi-Tiered System of Support (MTSS), case management, and service integration. The theoretical analysis demonstrated that supporting the fulfilment of compulsory education requires a systemic and process-based approach in which learner needs are addressed holistically and support is coordinated through early identification, data-informed decision-making, and cross-sectoral cooperation.

The empirical study was conducted using a mixed-methods research design. In the first stage, quantitative mapping was used to analyse the practices of Estonian local governments in supporting the fulfilment of compulsory education. In the second stage, qualitative semi-structured interviews were conducted with representatives of local governments and cooperation networks. The mixed-methods approach enabled the analysis of both broader organisational patterns and the detailed functioning of support processes.

The findings demonstrated that support for the fulfilment of compulsory education is organised unevenly across municipalities and that systematic integrated service approaches are relatively limited. Although different support services generally exist, the main problems are fragmented service provision, person-dependent cooperation, unclear responsibilities, insufficient information exchange, and delayed identification of learner needs. The empirical analysis identified five interrelated systemic bottlenecks: conceptual ambiguity regarding compulsory education, reactive use of support measures, crisis-based support structures, person-dependent cooperation practices, and uncoordinated case management. The findings indicated that these are not isolated organisational shortcomings but manifestations of a broader structural problem caused by the lack of a systemic implementation framework.

Based on the synthesis of theoretical approaches and empirical findings, the thesis developed an integrated service model for supporting the fulfilment of compulsory education at the local government level. The model is based on process-oriented service organisation and integrates early identification, assessment, intervention, and follow-up into a coherent learner-centred support pathway. Coordinating case management functions as the central mechanism ensuring continuity, coherence, and communication between stakeholders. In the model, local government acts as the primary integrating level responsible for coordinating cooperation between education, social welfare, health, youth work, and other relevant sectors.

The study demonstrated that the functioning of the integrated service model depends on several organisational and institutional preconditions. The most important prerequisites include a shared understanding of compulsory education as supporting learner enga-

gement and wellbeing, a clearly defined coordinator role, agreed cooperation and information-sharing principles, systematic use of data, and sufficient organisational capacity. The critical success factors identified in the study include support from local government leadership, early involvement of families, institutionalised cooperation practices, and systematic information exchange between stakeholders.

The practical value of the thesis lies in the development of an integrated service model that supports local governments in organising compulsory education support more systematically and coherently. The model provides a framework for clarifying responsibilities, improving cross-sectoral cooperation, and strengthening continuity in learner support processes. At the national level, the findings may support the development of implementation guidelines and coordination principles related to compulsory education support.

The study focused primarily on the perspectives of local governments and service organisers and did not include the experiential perspectives of learners and families. Future research should therefore examine the practical implementation of the integrated service model in municipalities of different sizes and capacities and include the perspectives of learners and families in evaluating the functioning of the proposed support pathway. Additional research is also needed on systematic data use, early identification indicators, and the role of extracurricular and hobby education in supporting learner engagement and educational continuity.

In conclusion, the study demonstrated that the main challenges in supporting the fulfilment of compulsory education in Estonia do not arise from the absence of services themselves, but from fragmented coordination and weak process logic between stakeholders and institutions. The integrated service model developed in this thesis provides a systematic and learner-centred framework for strengthening coordinated support for the fulfilment of compulsory education at the local government level.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Evelin Vanaselja ,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Õppimiskohustuse täitmist toetav integreeritud teenusmudel Eesti kohalikele omavalitsustele“, mille juhendaja(d) on Arvi Kuura, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commonsi litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Evelin Vanaselja
16.05.2026