

# Organisatoriske kjennetegn ved kommuner i rurale regioner med gode skoleresultater over tid

Ledersamling for skoleeiere og barnehagemyndighet i Innlandet

Hilde Forfang

Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU)

# Organisatoriske kjennetegn

- «Organisatoriske kjennetegn»: inkluderer en organisasjons ledelsesmodell, dens struktur og strategier, det unike ved organisasjonskulturen, bedriftens særegne produkter og utvikling av de ansattes kompetanse og egenskaper (Magnier-Watanabe & Senoo, 2008; Moore, 2005).
- Skoler har distinkte organisatoriske kjennetegn, og disse kan forklare noen av de systematiske forskjellene i elevprestasjoner mellom skoler (Jarl, Andersson & Blossing, 2021)

- Kommunen som skoleeier har fra staten fått delegert formell makt, myndighet og ansvar når det gjelder sine skoleeierfunksjoner, og har stor grad av frihet til å organisere og utforme opplæringen innenfor lovverk og rammen av nasjonale mål (Moos, Nihlfors & Paulsen, 2016)
- På hvilken måte skoledistriktene er organisert har betydning for elevenes skoleresultater, og at det er samsvar mellom målsettinger og skoledistriktets strukturer, skolepolitikk og organisasjonskultur er av stor betydning (Levin, Datnow & Carrier, 2012).

# Utvalg

- «Gode skoleresultater over tid» = resultater i lesing, regning, engelsk og trivsel over eller på det nasjonalt snittet og snittet i fylket, de siste fem årene eller mer».
- «Ved analysen av de kommunevise sammenstillingene ble det klart at tre små kommuner skilte seg ut positivt fra de andre kommunene i fylket, med svært gode resultater på samtlige indikatorer over tid. Ved nærmere undersøkelser viste det seg at kommunene er nabokommuner og ligger i en rural del av fylket, noe som i seg selv var et interessant funn».

(Forfang, 2022, s. 37-38)

# Rural ?

- I mangel på en felles definisjon av **rural** er det en tendens til å bruke «liten» i stedet for «rural» (Hargreaves, 2009).
- Rurale skoler er stort sett definert ut fra antall elever / skolestørrelse (Fargas-Malet and Bagley, 2021).
- Skoler som ligger i lokalsamfunn med færre enn 3000 innbyggere (OECD, 2018).
- Ikke «urbane», åpne og små tettsteder, tynt befolkede områder og bygdesamfunn (Solstad og Andrews, 2020).

# Utfordringer for skolesektoren i rurale regioner

( f.eks. Karlberg-Granlund, 2019; Nordholm, Nihlfors, & Arnqvist, 2021; Nusche, Earl, Maxwell, & Shewbridge, 2011, Echazarra & Radinger, 2019; Preston et al., 2013)

- Manglende ressurser (økonomi).
- Manglende kapasitet på skoleeiernivå.
- Hyppige lederskifter.
- Rektorer har bredt spekter av roller og oppgaver.
- Rekruttering av lærere.
- Begrenset tilgang til fagmiljøer.
- Fare for profesjonell stagnasjon / isolasjon.

# Bakgrunn

- Omtrent halvparten av kommunene i Norge består av færre enn 5000 innbyggere og svært mange av disse kan betegnes som rurale.
- Det er bred enighet om at den rurale konteksten medfører helt spesielle utfordringer for skolesektoren.
- Beskjedne oppmerksomhet som er gitt skoleledelse i denne konteksten.
- Tre små nabokommuner, som på tross av utfordringer knyttet til det å være lokalisert i en rural region, kan vise til gode skolerresultater over tid.

- Overordnet problemstilling: *Hvilke organisatoriske kjennetegn har kommuner i rurale regioner med gode skolerresultater over tid?*
1. På hvilken måte legger skoleledelsen på kommunalt skoleeiernivå i rurale kommuner med gode skolerresultater over tid til rette for skoleutvikling gjennom å forme læringsprosesser, eksternt samarbeid og pedagogisk infrastruktur?
  2. Hva kjennetegner forholdet og samhandlingen mellom kommunale skoleeiere og rektorer i en rural region i Norge med gode skolerresultater over tid?
  3. Hva er forholdet mellom skolelederens kjernepraksiser og organisatorisk skoleklima i henholdsvis høytpresterende og lavtpresterende rurale skoler?



- «Ved å betrakte skoler som organisasjoner er argumentasjonen at **mekanismene bak de vedvarende gode skoleresultatene** i rurale regioner **påvirkes av skolesektorens strukturer, praksiser, relasjoner og samhandling mellom aktører på skoleeiernivå og skolenivå**» (Forfang, 2022, s. 3 )

# Organisatorisk infrastruktur



- «Organisatorisk infrastruktur, på godt og vondt, bidrar til å definere praksisen i skolene ved mer eller mindre å definere hvem man interagerer med, hvor, når og om hva» (Spillane, 2013, s. 69).
- De forventningene skoleeiere har til skolen er med på å prege selve infrastrukturen i organisasjonen (Spillane, Hopkins, & Sweet, 2018).

# Kjennetegn 1: «Byggeklusser» i organisatorisk infrastruktur

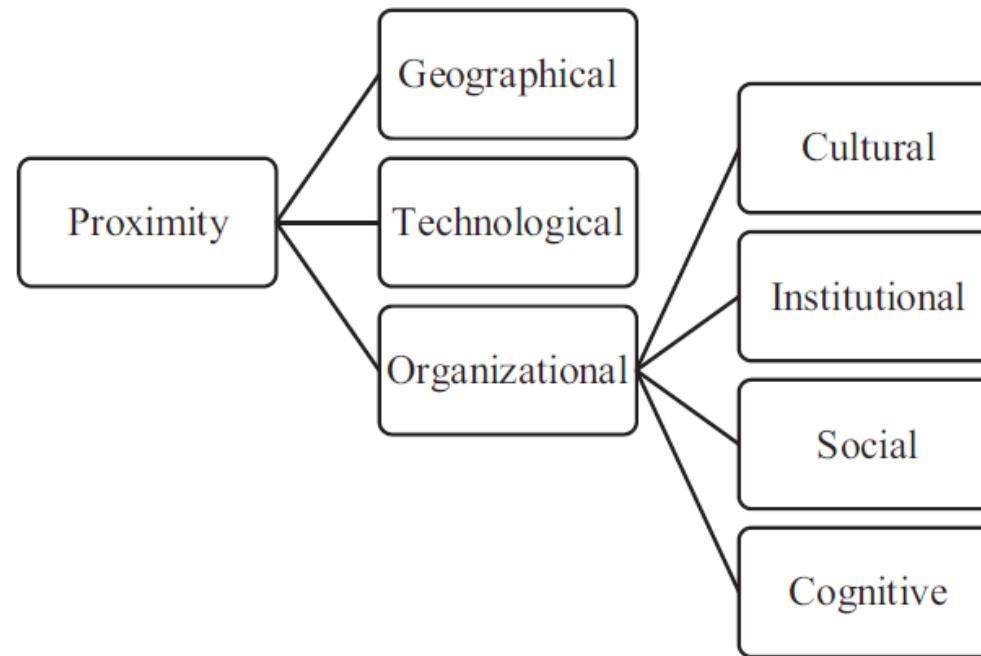
- Stiavhengighet (regionalt nettverk).
- Samlokalisering av ressurser.
- “Superintendents who, based on their knowledge and experience, understood that small municipalities had to collaborate to offer professional development, continuous education to teachers and school leaders in rural municipalities” ( Forfang, 2020, s. 10).

- Formelt samarbeid mellom 3 kommuner.
- Kjøp av skolefaglig kompetanse- «felles skolesjef».

“We have been very fortunate in this collaboration; there have been highly competent persons, continuity and a lot of expertise. For me as the top leader of the schools, the agreement has been invaluable given that the municipality is organised in a two-level structure” (Forfang & Paulsen, 2019, s. 75) .

# Nærhet (proximity)

“being close to something measured on a certain dimension” (Knoben & Oerlemans, 2006, s. 72).



**Figure 1.** Dimensions of proximity (adapted from Knoben and Oerlemans, 2006: 80).

## Kjennetegn 2: Dimensjoner av nærhet

- Stor grad av nærhet mellom de tre kommunene
- Geografisk nærhet.
- Organisatorisk nærhet.
- What unites the different dimensions of proximity is that they “reduce uncertainty and solve the problem of coordination and, thus, facilitate (interactive) learning and innovation” (Boschma, 2005, s. 62).

# Nettverk som styringsform

	Hierarki	Nettverk
Grunnlag for samhandling	Myndighet og dominans	Samarbeid og solidaritet
Formål	Bevisst designet og kontrollerte mål	Bevisst designet formål eller spontant skapte resultater
Veiledning, kontroll og evaluering	Overordnede normer og standarder, rutiner, tilsyn, inspeksjon, intervensjon	Delte verdier, vanlige problemanalyser, konsensus, lojalitet, tillit, uformell evaluering
Ressurser som trengs	Autoritet og makt	Gjensidig samarbeid, tillit
Teoretisk grunnlag	Weberiansk byråkrati	Nettverksteori

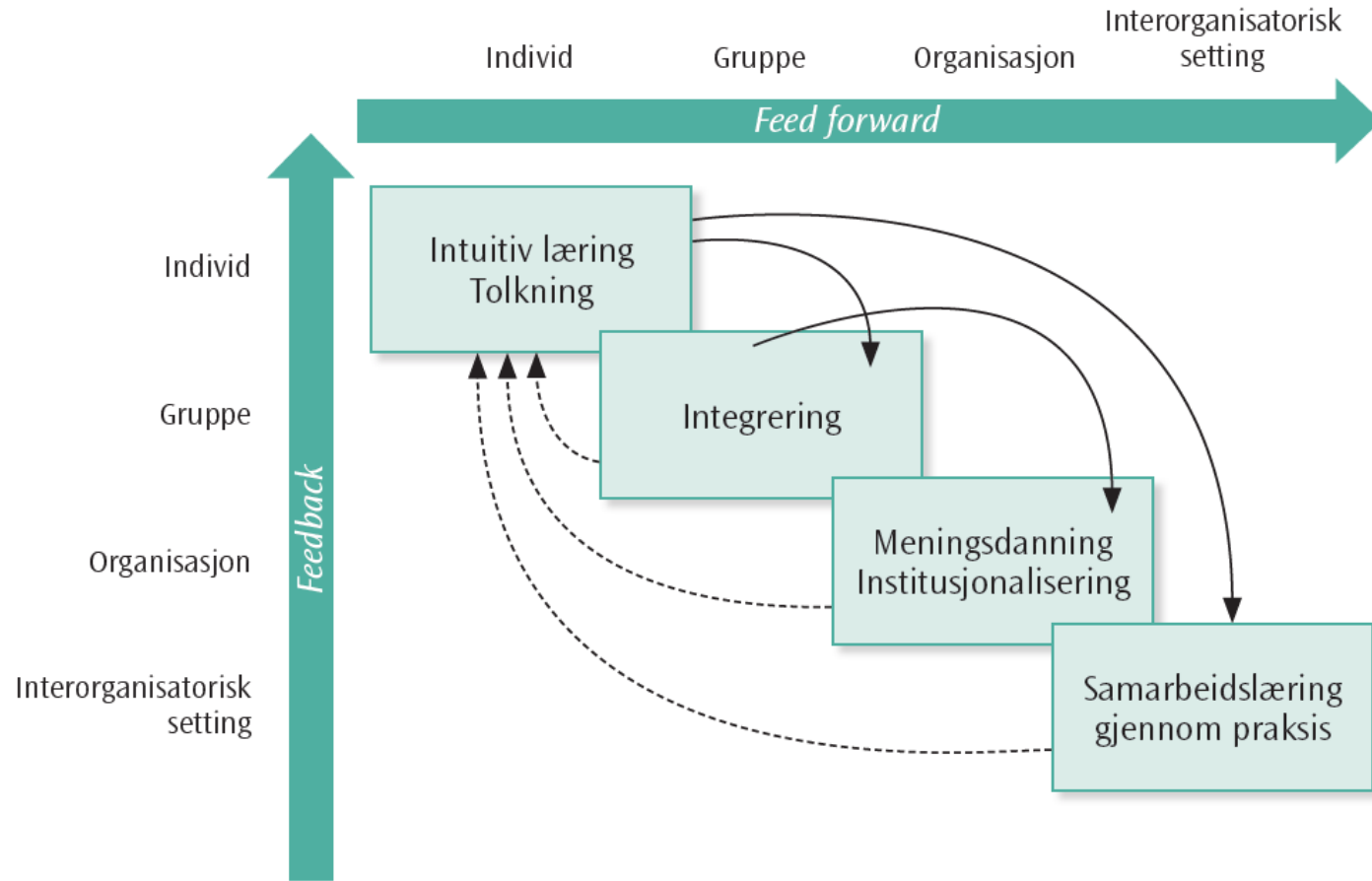
Egenskaper ved hierarki og nettverk som styringsformer (tilpasset fra Bouckaert et al., 2010)

# Kjennetegn 3: Nettverksstyring

- Nettverksengasjement fremstår som en viktig bestanddel i Triadens infrastruktur.
- En nettverksstruktur i flere lag, som brukes for å skape læringsfellesskap.
- Nettverksstyring som kapasitetsbygging i rurale regioner.
- Skolesjefen som «boundary spanner» (Pawlowski & Robey, 2004).



# Interorganisatorisk læring (nettverkslæring)



Mozzato & Bitencourt, 2014, s. 289 oversatt til norsk og gjengitt i Paulsen, 2021, s. 20

# Kjennetegn 4: Interorganisatorisk læring (nettverkslæring)

- **Utstrakt bruk av nettverk** på alle nivåer og på tvers av kommunegrenser:
  - skoleledere, fagnettverk fådeltnettverk, nettverk knyttet til ulike nasjonale og lokale skoleutviklingsprosjekter.
- Felles «fagdager», «workshops» på tvers av kommunegrenser.
- Systematisk samarbeid med høgskoler, universitet og forskningsinstitusjoner.

# Strategisk ledelse

- Ireland og Hitt (2005, s. 63): «En persons evne til å forutse, opprettholde fleksibilitet, tenke strategisk og samarbeide med andre for å sette i gang endringer som vil skape en levedyktig fremtid for organisasjonen» (min oversettelse).
- Paulsen (2019): strategisk ledelse i kommunal virksomhet i stor grad handler om samarbeid på mange arenaer, ofte i form av regionale lærings- og innovasjonssystemer der deling av kunnskap er en naturlig aktivitet.
- Små kommuner i rurale regioner ofte begrenset kapasitet på kommunalt skoleeiernivå (Echazarra & Radinger, 2019; Forner et al., 2012; Preston et al., 2013).

# Kjennetegn 5: Skolesjefen som strategisk leder

- Skolesjef for skolene i egen kommune.
- Leder av skolesamarbeidet i 3 nabokommuner.
- Koordinerer nettverksarbeidet i regionen.
- Bindeleddet til Statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet (regionen).
- Sterkt involvert i skoleutvikling og kompetanseheving i hele regionen.
- Deler ledelsen for skolelederne i de tre nabokommunene med kommunedirektørene.

# Samarbeid som strategisk ledelse

«Denne tilnærmingen til strategisk ledelse, bygger på en felles forståelse blant aktørene om at samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser kan være effektivt for å optimalisere ressurser og lykkes bedre i politisk og pedagogisk måloppnåelse» (Forfang, 2022, s.68)

# Kjennetegn 6: Relasjoner og samarbeid mellom skoleeiere og skoleledere

**Table 4.** Descriptive statistics, mean and standard deviation ( $N = 13$ ).

Variables	Mean score	Standard deviation
It is very satisfying to be a leader at this school.	3.7692	.59914
I develop as a leader in this school.	3.9231	.27735
I experience good cooperation with the school owner.	3.8462	.37553
The school owner provides good support to the school leaders' work.	3.7692	.43853
The school owner actively promotes educational development work at this school.	3.6154	.50637
I actively work in networking with school leaders from other schools.	3.6923	.63043

Four-point Likert scale (1 = completely disagree, 2 = slightly disagree, 3 = slightly agree, 4 = totally agree).

Forfang (2020, s. 9)

- “We have talented principals. They are different, but they are ambitious, and in their job they don’t only use their head, but also their heart.”
- “There are dedicated principals who really care about the school. I think that characterizes many of the principals in the whole region, in the triadic cooperation, and most of the principals are qualified for school leadership».

(Forfang, 2020, s. 9)

# Oppsummering

Hensikt: å undersøke organisatoriske kjennetegn ved kommuner i rurale regioner med gode skoleresultater over tid:

Dette kjennetegner de tre kommunene «Triaden»

- ✓ Organisatorisk infrastruktur, nærhet
- ✓ Nettverksstyring og nettverkslæring
- ✓ Samarbeid om strategisk ledelse
- ✓ Godt samarbeid mellom skoleledere og skoleeiere

## Utfordringer for skolesektoren i rurale regioner

- Manglende ressurser (økonomi).
- Manglende kapasitet på skoleeiernivå (støtte og oppfølging).
- Hyppige lederskifter.
- Rektorer har bredt spekter av roller og oppgaver.
- Rekruttering av lærere.
- Begrenset tilgang til fagmiljøer.
- Fare for profesjonell isolasjon.



Meninger i kronikker står for skribentens regning.

# Kommuner med gode skoleresultater samarbeider

**Ved å dele ledelse, ressurser og kunnskap på tvers av kommunegrenser kan skoler i småkommuner oppnå gode resultater, tross mange utfordringer.**



HILDE FORFANG  
Senter for praksisrettet utdanningsforskning, Høgskolen i Innlandet

I [min doktorgradsavhandling](#) undersøkte jeg skoler i tre små, rurale nabokommuner som har hatt gode resultater over tid. Dette gjelder både nasjonale prøver, grunnskolepoeng og eksamener. De tre kommunene ligger i et fylke som lenge har hatt et lavt utdanningsnivå i befolkningen.

*Det ser ut til at noen av utfordringene små rurale kommuner står overfor, kan reduseres gjennom samarbeid.*

Hva kjennetegner organiseringen i disse kommunene som har fått gode skoleresultater over tid?

**Forskning på høyt** presterende skoledistrikter viser at måten de er organisert på, har betydning for elevenes skoleresultater. I det norske grunnskolesystemet har kommunene stor frihet til å organisere og utforme rammer for opplæringen innenfor lovverk og nasjonale målsettinger.

- <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/3031575>

## Organisatoriske kjennetegn ved kommuner i rurale regioner med gode skoleresultater over tid

Forfang, Hilde

Doctoral thesis

Published version



Åpne

Forfang-phd\_web.pdf (23.14Mb)

### Sammendrag

Tematikken i avhandlingen er knyttet til de kontekstuelle utfordringene som påvirker skolesektoren i rurale regioner og den beskjedne oppmerksomheten som er gitt skoleledelse i denne konteksten. Avhandlingens fokus har i empirisk forstand vært rettet mot tre små nabokommuner, som på tross av utfordringer knyttet til det å være lokalisert i en rural region, kan vise til gode skoleresultater over tid. Studiens underliggende antakelse er at de tre nabokommunene over tid har utviklet distinkte organisatoriske kjennetegn. Den overordnede problemstillingen for avhandlingen er: Hvilke organisatoriske kjennetegn har kommuner i rurale regioner med gode skoleresultater over tid?

Studien har et pragmatisk mixed methods design med bruk av intervjuer, dokumenter og spørreundersøkelse. Den overordnede problemstillingen blir undersøkt gjennom ulike forskningsspørsmål, behandlet separat i tre artikler. Med fokus rettet mot kapasitetsbygging i rurale regioner handler den første artikkelen om strukturer, strategier og handlinger utført på kommunalt skoleeiernivå. Den andre artikkelen setter søkelys på samarbeid og

samhandling mellom ledere på skoleeiernivå og skoleledere i de tre rurale nabokommunene, mens artikkel tre tar utgangspunkt i begrepet skolelederes kjernepraksiser og analyserer relasjonen mellom skoleleders kjernepraksiser og organisatorisk skoleklima i høytpresterende og lavtpresterende rurale skoler i et sammenlignende perspektiv. Diskusjoner i avhandlingen er reist på grunnlag av funn presentert i de tre artiklene og er rammet inn gjennom ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger og perspektiver.

Hilde Forfang (SePU)