

Evaluering av Trosopplæringsreformen

Sentral organisering og prosjektledelse

Delrapport 2

Harald Askeland og Otto Hauglin

Arbeidsfellesskapet



Diakonhjemmet Høgskole
Postboks 184 Vinderen
0319 Oslo



Menighetsfakultetet
Postboks 5144 Majorstuen
0302 Oslo

Evaluering av Trosopplæringsreformen

Styringsgruppen for Trosopplæringsreformen har tildelt oppdraget med å evaluere reformen til Arbeidsfellesskapet som består av:

- Det teologiske Menighetsfakultet (MF)
- Diakonhjemmet Høgskole, avd for forskning og utvikling (DIAFORSK)
- Otto Hauglin rådgivning as (OHR)

Arbeidsfellesskapets kjernegruppe som har det faglige ansvaret for å gjennomføre evalueringen består av:

- Professor dr theol Harald Hegstad (MF)
- Førsteamanuensis cand philol Heid Leganger-Krogstad (MF)
- Professor dr theol Sverre Dag Møgstad (MF)
- Professor dr philos Harald Askeland (DIAFORSK)
- Førstelektor cand polit Elsa Døhlie (DIAFORSK)
- Professor dr philos Olaf Agedal (DIAFORSK)
- Mag art Otto Hauglin (OHR), prosjektleder

Evalueringen skal:

- Legge til grunn Den norske kirkes lære om dåpen og de premisser som gjelder for Trosopplæringsreformen
- Beskrive trosopplæringsens utforming, utvikling og konsekvenser
- Gi informasjon om hvilke erfaringer forsøksmenighetene, de dømte og deres foreldre har med trosopplæringen og hvilke resultater som blir oppnådd.
- Belyse konsekvensene av å ha vært forsøksmenighet
- Gi grunnlag for læring for forsøksmenighetene og prosjektledelsen, og for bedre styring av forsøket
- Gi grunnlag for å vurdere overgangen fra forsøk til varig reform
- Gi et bidrag til religionspedagogisk forskning og forskning om trosopplæring

Evalueringen startet i oktober 2004 og avsluttes i september 2008.

Det vil bli publisert følgende rapporter fra evalueringen:

- Delrapporter fra de ulike delprosjektene i evalueringsarbeidet
- Årlige underveisrapporter
- Hovedrapport i september 2008

Rapportene er tilgjengelige på evalueringens web-side: www.ektor.no

Kontaktperson: Otto Hauglin, tlf 995 25 995, ohauglin@online.no

Arbeidsfellesskapet



Diakonhjemmet Høgskole
Postboks 184 Vinderen
0319 Oslo



MF

Det teologiske
Menighetsfakultet

Menighetsfakultetet
Postboks 5144 Majorstuen
0302 Oslo

Forord

Delrapport 2 analyserer og vurderer den sentrale organisering og prosjektledelse av Trosopplæringsreformen. Rapporten tar for seg perioden fra Stortingsbehandlingen våren 2003 til våren 2005.

Rapporten er inndelt i fem kapitler:

- Kapittel 1 gir en framstilling av de overordnede føringer for organiseringen
- Kapittel 2 beskriver og vurderer ansvars- og myndighetsforhold
- Kapittel 3 beskriver og vurderer ivaretagelse av ulike funksjoner
- Kapittel 4 gir noen overordnede vurderinger av organiseringen

Rapporten er utarbeidet av prof dr philos Harald Askeland og mag art Otto Hauglin.

Oslo, 21 april 2005

Arbeidsfellesskapet

Innhold

1	OVERORDNEDE FØRINGER FOR ORGANISERINGEN	9
1.1	St.meld. nr. 7 (2002-2003) Trusopplæring i ei ny tid	9
1.2	Innst.S.nr.200 (2002-2003) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om trusopplæring i en ny tid	12
1.3	Tildelingsbrev fra Kultur- og kirke departementet	14
1.4	Vedtak i Kirkerådet	15
1.5	Oppsummering	17
2	ORGANISERING AV PROSJEKTET – MYNDIGHETS- OG ANSVARFORHOLD	20
2.1	Styringsgruppa	20
2.2	Prosjektsekretariatet	22
2.3	Lokale forsøksprosjekter	24
2.4	Vurdering av myndighets- og ansvarsforhold	27
3	ORGANISERING AV PROSJEKTET – IVARETAKELSE AV ULIKE FUNKSJONER	29
3.1	Strategisk ledelse av reformen	29
3.2	Informasjons- og motivasjonstiltak	30
3.3	Utlysning, vurdering og tildeling	32
3.4	Veiledning, rapportering og erfaringsspredning	32
3.5	Mentorordning	33
3.6	Kompetansenettverk	35
3.7	Vurdering av ivaretagelse av ulike funksjoner	36
4	OVERORDNEDE VURDERINGER AV ORGANISERINGEN	38
4.1	Desentralisert reformstrategi	38
4.2	Prosjektet rettet inn mot overordnede mål?	39
4.3	Organiseringen – målrettet og effektiv?	40

4.4	Prosjektet – en lærende organisasjon?	42
4.5	Overgang fra lokale forsøk til nasjonal reform?	44

VEDLEGG: Opplegg av analysen

1 Overordnede føringer for organiseringen

Trosopplæringsreformen gjennomføres ut fra Stortingets intensjon om lokalt forankrede forsøksprosjekter i en periode på fem år.

På nasjonalt nivå er reformen organisert med en sentral styringsgruppe, nedsatt av Kirkerådet, samt et sentralt prosjektsekretariat. Styringsgruppen er gitt et hovedansvar for å styre trosopplæringsreformens forsøks- og utviklingsarbeid.

Den overordnede målsettingen for reformen ble, på basis av NOU 2000:26 formulert i St meld nr 7 (2002-2003), og gitt tilslutning av Stortinget i Innst S nr 200 (2002-2003):

(...) dåpsopplæring defineres som undervisning og oppdragelse som skal hjelpe barn og unge til å tilegne seg den kristne tro, finne plass i menighetens fellesskap, og å leve i samsvar med kristen livstolkning. Målet er å føre barn og unge inn i den kristne tro og gi dem livshjelp, det vil si støtte til å tolke og mestre tilværelsen og sitt eget liv i lys av evangeliet.

Slik legges det vidtfavnende mål for reformen. Helheten i evalueringen må vurdere i hvilken grad disse målene realiseres gjennom reformen.

I denne delrapporten redegjøres det innledningsvis for de overordnede føringer for den sentrale organisering og prosjektledelse slik de framgår av reformens styringsdokumenter. Det vil også legges vekt på å analysere i hvilken grad de sentrale aktører og dokumenter innbyrdes gir konsistente signaler om reformens premisser, siktemål og organisering.

1.1 St.meld. nr. 7 (2002-2003) Trusopplæring i ei ny tid

Trosopplæringsreformen presenteres i stortingsmeldingen som en reform av dåpsopplæringen i Den norske kirke (St.meld. nr. 7 (2002-2003) Trusopplæring i ei ny tid).

Meldingen skisserer de sentrale begrunnelser og målsettinger for reformen. I denne rapporten vil det imidlertid være regjeringens og departementets premisser for organisering som fokuseres.

I meldingen slås det fast at kirken ikke kan sees å være i stand til å gjennomføre en så vidt omfattende reform med eksisterende økonomiske rammer. Et sentralt utgangspunkt var dermed å finne måter å tilføre kirken ressurser på, uten å binde seg til et eksakt nivå. Samtidig ble det pekt på flere utfordringer ved reformen, knyttet til ressurstilgang, bemanning og rekruttering som det måtte finnes løsninger på over tid.

I tillegg ville menighetene der reformen konkret skulle realiseres, også stå overfor betydelige utfordringer. Et pedagogisk opplæringstilbud skulle tilpasses ulike aldersfaser, særskilte behov ivaretas og lokale forutsetninger danne rammen for utformingen. En antok at menighetene best kunne løse oppgaven i et samspill mellom ansatte, frivillige medarbeidere og frivillige organisasjoner i menighetene.

En siste utfordring som vektlegges i meldingen er menighetenes ulike situasjon; noen hadde ressurser og kompetanse til straks å gå i gang, mens andre ville ha behov for ressurstilførsel, både økonomi og tilsatte, samt ekstern veiledning.

Ut fra disse premissene ble det i meldingen foreslått at et utvidet dåpsopplæringstilbud måtte utvikles over tid innenfor rammen av et nærmere definert reformprogram.

Departementet ser den første delen av reformprogrammet som ein forsøks- og utviklingsperiode, særleg med tanke på spørsmål som gjeld den lokale organiseringa og utforminga av opplæringa, og korleis opplæringstilbodet praktisk vert lagt til rette. På lengre sikt vil evalueringane og erfaringane frå denne perioden vere viktige for den vidare utviklinga av dåpsopplæringa i kyrkja (St. meld. nr. 7 (2002-2003):28f).

Departementet tar derfor til orde for at reformprogrammet i første omgang organiseres som et prosjekt over fem år, underlagt en styringsgruppe. De sentrale elementer i prosjektet skal være forsøks- og utviklingsarbeid.

Etter prosjektperioden ser en for seg en utbyggings- og konsolideringsfase der alle menighetene gradvis bygger ut og konsoliderer en systematisk dåpsopplæring for alle kirkens dømte medlemmer.

Intensjonen er altså ikke å legge opp til at alle menigheter skal inkluderes i prosjektfasen; tvert om pekes det på de menigheter som allerede har konkrete planer for å satse på dåpsopplæring. Forsøksperioden skal bidra til å stimulere disse menighetene til å prøve ut de planer de allerede har utviklet (St.meld. nr 7 (2002-2003):29).

Departementet legger i meldingen opp til føringer på følgende områder:

- Forankring og innretning
 - Prosjektorganisering
 - Nasjonalt kompetansenettverk
 - Finansiering.
-

1.1.1 Forankring og innretning

Det understrekes sterkt at tyngdepunktet i prosjektet skal ligge i menighetene. Samtidig pekes det på at reformen ikke kan vinne fram om ikke regionalt og sentralt nivå er delaktig i utvikling av materiell, pedagogisk opplegg og er rustet til å bistå med veiledning.

Departementet legger i særlig grad opp til at det vil være bispedømmenivået som skal bidra med støtte i forsøks- og utviklingsarbeidet; forankringen kan dermed også omtales som lokal og regional. Denne løsningen anbefales delvis fordi departementet i meldingen tar til orde for at:

...eit systematisk forsøks- og utviklingsarbeid stiller krav om samordning og innpassing i eit samlande, felles opplegg. (St. meld. nr 7 (2002-2003):30).

Når det gjelder innretning på forsøks- og utviklingsarbeidet ønsker departementet å prøve ut en ordning der det skjer en arbeidsdeling mellom bispedømmene, ut fra de faser som dåpsopplæringsutvalget la opp til. Kombinert med at også tre menigheter i hvert bispedømme skulle utprøve et fullfaseprosjekt, ville dette etter departementets vurdering gi felles grunnlag for samarbeid og utveksling av erfaringer mellom menighetene i bispedømmene.

1.1.2 Prosjektorganisering

Den femårige forsøksfasen foreslås organisert som et prosjekt. Slik ville det være mulig å etablere en organisatorisk basis for å utvikle en felleskirkelig strategi og tilrettelegge for samordning av ulike oppgaver i perioden. Den sentrale prosjektledelse ville få sentrale oppgaver i motivasjon og veiledning overfor regionale og lokale aktører. Videre skulle prosjektledelsen bidra til informasjonstiltak og spredning av erfaringer mellom bispedømmene.

Departementet la til grunn at det måtte etableres en sentral, bredt sammensatt styringsgruppe og at det var behov for et sentralt prosjektsekretariat.

1.1.3 Et nasjonalt kompetansenettverk

Reformen krever utvikling og styrking av både kompetanse og kapasitet innenfor opplæringsfeltet i kirken. Det ble sett som en særlig utfordring at den eksisterende kompetanse var spredt på ulike steder. En sentral oppgave vil derfor være å koble denne kompetansen sammen gjennom et faglig nettverk med en tett tilknytning til prosjektet og prosjektledelsen. (St. meld. nr. 7 (2002-2003):32).

Prosjektledelsen og Kirkerådet tillegges oppgaven med å etablere og vedlikeholde nettverket, og samtidig være den koordinerende instans.

1.1.4 Finansiering av reformprogrammet

I stortingsmeldingen uttalte departementet at finansieringen av reformprogrammet måtte skje over statsbudsjettet. Denne løsningen velges tross at store deler av den lokalkirkelige virksomhet, som dåpsopplæringen vil være gjennom sin lokale forankring, finansieres over kommunebudsjettene.

Reformen av dåpsopplæringen i kirken vil ikke være avsluttet før alle menighetene har innført et utvidet og systematisk opplæringstilbud. Samtidig ønsket ikke departementet å ta stilling til den endelige utforming eller finansiering av en permanent dåpsopplæringsreform:

Framdrifta og innretninga av reforma må gå føre seg på bakgrunn av dei erfaringane som vert gjorde over tid, særleg frå forsøks- og utviklingsperioden. Dåpsopplæringsutvalet kvantifiserte ein budsjettmessig opptrappingsplan som skulle gå over ti år. Departementet meiner det er knytt så vidt mange usikre faktorar til dei budsjettmessige konsekvensane av eit utvida opplæringstilbod i alle kyrkjelydane, at grunnlaget for å rekna ut konsekvensane og å leggje fram ein bindande opptrappingsplan for reforma, ikkje er til stades. Erfaringane frå forsøksarbeidet skal mellom anna gi kunnskap om kor mange barn og unge som tek del i tilbodet, om eit opplæringstilbod på 315 timar bør vere retningsgivande for den vidare utbygginga og om rekrutteringa av personell innan opplæringsfeltet er tilfredsstillande i høve til behovet (St. meld. nr. 7 (2002-2003):32).

Departementet legger også som føring at mesteparten av en planlagt ramme på 250 mill kroner, som skal realiseres innen forsøksperioden på fem år, skal gå som tildeling til menighetene. Samtidig skal enkelte sentrale tiltak som utvikling av pedagogiske opplegg og materiell og evaluering finansieres innenfor denne rammen.

Departementet knytter i stor grad framtidig nivå, både med hensyn til omfang av trosopplæring og ressurstildeling, til en vurdering av erfaringene som gjøres i forsøks- og utviklingsperioden.

1.2 Innst.S.nr.200 (2002-2003) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om trosopplæring i en ny tid

Stortingskomiteen slutter seg på mange måter til departementets grunnleggende forståelse av trosopplæringsreformen som en vesentlig reform for å styrke kirkens dåpsopplæring, og at en slik reform må gjennomføres som et prosjekt over tid.

Samtidig markerer komiteen og Stortinget en dreining i forhold til stortingsmeldingens forslag, nettopp i spørsmålet om hvordan forsøksperioden skal forankres og organiseres. I en tydeligere grad markeres det at komiteen ser reformen som lokalt forankret:

Flertallet vil understreke at det er den enkelte menighet som ut fra lokale forhold skal organisere og vedta rammene for innholdet i opplæringen.

Departementet anses å legge opp til en for detaljert styring av forsøks- og utviklingsarbeidet. Med dette utgangspunktet ønsker ikke komiteen at det etableres stillinger som prosjektledere på bispedømmenivå. Denne tilnærmingen får også konsekvenser for hvordan den sentrale styringsimpuls omtales:

Flertallet vil sterkt understreke reformens lokale forankring. Oppgavene til den sentrale prosjektledelsen må primært være å motivere og rettlede det lokale nivå, å ha oversikt over det forsøks- og utviklingsarbeid som settes i gang, å kartlegge erfaringer og å gjennomføre evalueringer samt legge til rette for informasjonstiltak og erfaringsspredning.

Denne orienteringen får dermed konsekvenser for hvordan komiteen ønsker at prosjektet skal utformes og organiseres mellom de ulike nivåer i kirken.

Det sentrale prosjektsekretariat bør sette mål for de enkelte faser i prosjektet og bidra med faglig støtte. Man ønsker at hele landet skal være forsøksområde og at det ikke legges opp til en fordeling av forsøksstyper bispedømmene i mellom.

Komiteen fjerner dermed departementets vekt på sentral samordning i et felles opplegg, og begrunner dette med lokalmenighetens ansvar både for organisering og vedtak om rammer og innhold for trosopplæringen.

Samtidig innføres også en språklig dreining av verdigrunnlaget man ønsker skal ligge til grunn i reformen, med konsekvens for lokalt samarbeid mellom menigheter og frivillige organisasjoner:

Komiteen vil understreke at det er menighetene lokalt som skal være garantisten for at bredden i folkekirken blir ivaretatt i opplæringen. (...) Samarbeid med ulike organisasjoner må legge til grunn at opplæringen skal ha inkludering og respekt for mangfold som mål. Komiteen vil derfor understreke at frivillige organisasjoner kan være en del av opplæringen i den grad de respekterer opplæringens krav til inkludering og mangfold.

Vekten på medvirkning fra frivillige organisasjoner blir slik rammet inn av signaler om at de må respektere kravene til inkludering og mangfold.

Stortingskomiteen legger også avgjørende vekt på at erfaringene, dokumentert gjennom evaluering, vil danne utgangspunkt for fastsetting av det framtidige stillingsbehov innenfor kirkens dåpsopplæring. Den er enig med departementet i at det er knyttet mange usikre faktorer til økonomiske konsekvenser og behovet for et utvidet opplæringstilbud i menighetene. Man går derfor ikke inn på en drøfting av anslaget om en ramme for reformen på 250 millioner kroner, men understreker at midler vil bli tildelt i de årlige budsjetter.

I tillegg legger et flertall til grunn at midlene bør vurderes å inngå i rammeoverføringene til kommunene når forsøksperioden er over. Komiteens flertall velger videre i liten grad å fastsette normtall for trosopplæringen, og mener at timetallet på 315 må anses som en veiledende dimensjoneringsnorm og ikke som et konkret mål for det antall timer hvert barn skal ha.

1.3 Tildelingsbrev fra Kultur- og kirkedepartementet

I brev av 5 nov 2003 til Kirkerådet redegjør departementet for Stortingets vedtak og om premissene for reform av trosopplæringen i Den norske kirke. Brevet gjør rede for innretningen av reformen og for hvordan denne er endret gjennom stortingsbehandlingen i forhold til departementets melding.

Departementet legger til grunn at Kirkerådet oppnevner og gir mandat til en sentral, bredt sammensatt styringsgruppe. Slik gis Kirkerådet ansvar for prosjektets ledelse og gjennomføring, herunder budsjett disponering og årlig rapportering:

Departementet vil for ordens skyld presisere at Kirkerådet er ansvarlig for prosjektets ledelse og gjennomføring, prosjektets budsjett disponeringer mv. Tilsvarende er det Kirkerådet som har ansvaret for å rapportere til departementet om prosjektets framdrift, ressursbruk mv.

Samtidig understreker departementet viktigheten av at ansvar og oppgaver for involverte aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er tydelig definert. Dette kan blant annet sees i sammenheng med at departementet i oppdragsbrevet legger til grunn at bispedømmerådene involveres og deltar i forsøks- og utviklingsfasen, ut fra de ressursrammer bispedømmene er tildelt.

En grunnleggende forutsetning i internrapporteringen vil være at det skal følge det reviderte økonomireglementet i staten (jf brev fra KKD av 05.11.03 og 01.03.04). Tilskuddet skal dermed følge den mål- og postomtale som følger av statsbudsjettet. Kirkerådet vil være det organ som rapporterer til departementet.

Departementet ber Kirkerådet påse at følgende ivaretas i rapporteringsarbeidet:

(...) rapporteringskravene utformes slik at tilskuddsmottaker kan bekrefte at tilskuddet er anvendt i samsvar med forutsetningene for tilskuddet. Rapporteringskravene må dessuten utformes slik at det innhentes opplysninger for hensiktsmessig vurdering av resultatoppnåelse/virkninger/erfaringer. Slike opplysninger vil da dels tjenes som grunnlag for oppfølging og kontroll med at tildelingsvilkårene overfor den enkelte tilskuddsmottaker er oppfylt, dels tjene som grunnlag for en bred og helhetlig vurdering av reformens forsøks- og utviklingsfase (Brev fra Kultur- og kirke departementet av 01.02.04).

Departementets pålegg til Kirkerådet og sekretariatet er dermed både rettet mot tilskuddsforvaltning i henhold til mål og mot mer generelle evalueringshensyn.

Prosjektsekretariatets bemanning settes i brevet til fem årsverk.

1.4 Vedtak i Kirkerådet

Gjennomføring og organisering av trosopplæringsreformen har vært behandlet i Kirkerådet ved to anledninger (Sak KR 6/03 og 22/03). Bakgrunnen var at først stortingsmeldingen, og deretter komiteinnstillingen, la et overordnet ansvar for reformens gjennomføring til Kirkerådet.

I denne sammenheng vil premisser og forutsetninger som ikke like tydelig framgår av tidligere dokumenter bli presentert. Kirkerådet la vekt på at departement og storting, gjennom å gå inn for en organisering av et forsøks- og utviklingsprosjekt, la opp til en smalere gjennomføring enn det som lå i NOU 2000:26 ”.. til et åpent liv i tro og tillit”. Den vedtatte gjennomføringen får dermed som konsekvens en begrenset rekkevidde i utstrekning og tid, mens de erfaringer som gjøres skal spres i stort omfang.

At stortingsmeldingen la opp til å stimulere menighetene til å prøve ut de planer som allerede eksisterte, knyttes til at Plan for dåpsopplæring fra 1991 fremdeles vil være retningsgivende, dels ved at noen menigheter bør prøve ut den modell for kirkelig undervisning som lå i planen og dels ved at de menigheter som ikke inngår i forsøks- og utviklingsprosjektet fremdeles bør satse og øke innsatsen innenfor gjeldende plan.

Forholdet mellom forsøk og løpende arbeid ble også omtalt i saksdokumentene. Det ble dels framhevet at det måtte etableres en beredskap for overgangen mellom forsøk og varig reform. Samtidig ble det lagt vekt på at det uavhengig av forsøkene måtte arbeides med

bemanningsøkning, kompetanseutvikling og informasjonsarbeid overfor foreldre og barn.

I sakspapirene legges det vekt på at verken NOU 2000:26 eller St. meld. nr. 7 er å anse som normgivende for kirkens dåpsopplæring. Kirkerådet synes derfor å legge til grunn at det fremdeles vil være Plan for dåpsopplæring som er gjeldende plan og ramme for utvikling av dåpsopplæringen.

Kirkerådet legger vekt på at dåpsopplæring med reformen blir et vesentlig satsingsområde for kirken, og at dåpsopplæringsutvalget i sin utredning la et grunnlag for et bredere forståelse av dåpsopplæring. Blant annet var det lagt tydeligere vekt på et diakonalt perspektiv, gjennom anvendelse av begreper som livshjelp og livskompetanse:

Hovedmålsettingen med en dåpsopplæring for vår tid er å føre barn og unge inn i den kristne tro og gi dem livshjelp, det vil si støtte til å tolke og mestre tilværelsen og sitt eget liv i lys av evangeliet (NOU 2000:26:50).

Når det gjelder ansvarsfordeling og organisering, la Kirkerådet vekt på at det ville ha et hovedansvar for utvikling og utforming av retningsgivende planer for reformen og at endelige planer for det utvidede dåpsopplæringstilbudet vedtas av Kirkemøtet. Deler av dette ansvar ble gjennom vedtak delegert til styringsgruppen.

I Sak KR 22/03 legges følgende premisser for ansvarsfordeling og mandat i prosjektperioden:

- Kirkerådet vil ha et overordnet budsjettansvar
 - Kirkerådet har ansvar for strategiske veivalg for reformen på lang sikt
 - Kirkerådet har ansvar for å avklare ansvars- og oppgavefordeling mellom de sentrale aktørene i prosjektet
 - Kirkerådets tilsettingsråd er ansettelsesmyndighet for prosjektets medarbeidere
 - Styringsgruppen er konsultativt organ og har forslagsrett mht innstillinger i ansettelsessaker som vedrører prosjektets medarbeidere.
 - Kirkerådet vil ha ansvar for utvikling og utforming av retningsgivende planer for reformen, og for at endelige planer for det utvidede dåpsopplæringstilbudet vedtas av Kirkemøtet
 - Kirkerådet kan delegere deler av sitt ansvarsområde til styringsgruppen
-

- Styringsgruppens hovedfunksjon vil være å ha ansvar for den strategiske ledelsen av den femårige forsøksvirksomheten – faglig, økonomisk og organisatorisk
- Styringsgruppen rapporterer til Kirkerådet og fremmer forslag til budsjett og fremdriftsplan for prosjektet overfor Kirkerådet

Det sentrale prosjektsekretariat er det daglige arbeidsorgan, med hovedoppgave å legge til rette for den forsøksvirksomhet som skal foregå i utvalgte menigheter. Sekretariatet må i dette arbeidet samarbeide med ulike fagmiljøer, ha ansvar for informasjon og kommunikasjon, samt koordinering, budsjettstyring, rapportering og evaluering.

Mens departementet i sitt brev av 5 november 2003 la opp til en dimensjonering av sekretariatet til fem årsverk, mener Kirkerådet at stortingsbehandlingen la til rette for å tilpasse bemanningen og organiseringen i prosjektet direkte ut fra prosjektets behov.

Kirkerådet fastholder det avgjørende premiss om at forsøks- og utviklingsarbeidet skal forankres lokalt, men peker i noe sterkere grad enn stortingskomiteen på nasjonal samordning:

Prosjektorganiseringen skal sikre en felles strategi og samordning av tiltak, og prosjektledelsen skal sette mål for de ulike fasene i arbeidet, men selve tiltakene overfor barna og ungdommen skal initieres og gjennomføres i menighetene (Sak KR 22/03).

Tilsvarende framgår av mandatet for styringsgruppen, der det fastholdes at ansvaret for retningsgivende planer for reformen og endelige planer for det utvidede dåpsopplæringstilbudet ligger til Kirkerådet.

Ut fra den organisering som er valgt ser Kirkerådet det som en vesentlig oppgave for sekretariatet å formidle informasjon om prosjektet. I tillegg hører motivasjonsbygging, inspirasjon, hjelp til innovasjon og støtte gjennom forsøks- og utviklingsarbeidet med som de sentrale oppgaver for sekretariatet.

1.5 Oppsummering

Selv om Stortinget i stor grad sluttet seg til den intensjon og det hovedgrep med et femårig forsøks- og utviklingsprosjekt som departementet la opp til i stortingsmeldingen, er det grunn til å framheve at Stortinget gjennom sin behandling endret forholdsvis mye både i innretning og innhold av reformen. Gjennom komiteinnstillingen gikk Stortinget også relativt langt i detaljert beskrivelse av organiseringen.

Ved at reformen ble beskrevet gjennom en melding til Stortinget, og ble behandlet i en komiteinnstilling og debatt i Stortinget, berøres forholdet

mellom styringsorganer. Ansvar for konkretisering av reformen må etter dette ha et tyngdepunkt i regjering og departement ved at komiteinnstillingen gir politiske signaler, men ikke nødvendigvis bindende pålegg til regjeringen. Departementet har like fullt i stor grad lagt komiteinnstillingen til grunn i sitt oppdragsbrev til Kirkerådet.

De føringer for reformen som følger av dette kan oppsummeres slik:

- Stortinget verken forutsetter at forsøkene skal bygge på den gjeldende plan for dåpsopplæring, den nevnes knapt, eller at de skal oppsummeres for å føre fram til en ny plan for dåpsopplæringen. Dette betyr at reformen skal stige fram av de lokale forsøk, ikke av en sentral forsøksplan eller en bestemt innretning. Både departementet, men i særlig grad Kirkerådet legger imidlertid vekt på betydningen av eksisterende plan for dåpsopplæring i Den norske kirke.
 - Stortinget gir ingen sikre føringer vedrørende rammene for forsøksvirksomheten de første fem årene. Tvert i mot er det et forholdsvis skjørt flertall bak tanken om en særlig omfattende forsøksvirksomhet, idet Arbeiderpartiet, som sammen med regjeringspartiene og SV utgjør flertallet bak reformen, tenker seg et begrenset omfang på forsøkene og resultater av evalueringen før videre opptrapping, jfr også partiets forslag i forbindelse med Statsbudsjettet for 2005.
 - Stortinget har heller ikke gitt eksplisitt tilslutning til en samlet ramme på tilbudet om trosopplæring på 315 timer eller en totalramme på 250 millioner kr pr år. Dette vil kunne få konsekvenser for både sentral og lokal organisering på sikt.
 - Det legges vekt på at reformen avhenger dels av mobilisering av frivillige medarbeidere i menighetene og dels av samarbeid med frivillige organisasjoner. Særlig Stortinget vektlegger at slikt samarbeid forutsetter at organisasjonene aksepterer reformens brede og inkluderende siktemål.
 - Overgangen fra forsøk de første fem årene til varig reform beskrives i komiteinnstillingen ikke nærmere ut over at erfaringer skal summeres opp. Det er høyst uklart hva som skal kjennetegne de neste fem årene av tiårsperioden, etter forsøksperioden. Kirkerådet ser det slik at det har hovedansvar for retningsgivende planer for reformen og for at revisjon av gjeldende plan for dåpsopplæring foretas og legges fram for Kirkemøtet. Dette mandat følger av kirkelovens bestemmelser. Imidlertid indikerer Stortinget at midlene til trosopplæring etter forsøksperioden skal legges inn i rammeoverføringene til kommunene.
 - Uten nærmere diskusjon og begrunnelse fra Stortingets side utvides trosopplæringen til 18 år, altså ut over konfirmasjonsalderen.
-

Gjeldende plan for dåpsopplæring stopper som kjent ved 15 år, mens dåpsopplæringsutvalget i NOU 2000:26 foreslår en utvidelse til 18 år. Storingsbehandlingen kan sies å være en implisitt tilslutning til dette forslaget.

- Stortinget er åpenbart engstelig for at trosopplæringen, og i første omgang forsøkene, skal få et for sterkt skolepreg. Vektleggingen på bredde, på tilhørighet og livsmestring er markert og retningsgivende i komitèinnstilling og diskusjon i Stortinget.
- Meldingens forslag til organisering endres klart i retning av en organisasjon med to nivåer med vekt på sentral, prosjektorganisert tilrettelegging og støtte for lokalt initierte forsøk. Sentralkirkelige føringer for forsøkene eller styring av disse gis det lite eller intet rom for. Stortingskomiteen og departementets oppfølging gir i realiteten en reform med få føringer og styringsvirkemidler. De mest konkrete virkemidlene ligger i å fastsette mål og gjennom tildeling av midler.

Som organiseringsprinsipper for et av de største kirkelige reformtiltak så vel i historisk som aktuelt perspektiv, med antatt stor betydning for folkekirkens videre utvikling, er disse føringene oppsiktsvekkende.

- Etter stortingsbehandlingen synes det som om Kirkerådet legger opp til en egen rolle som vektlegger noe mer sentral kirkelig styring. Kirkerådet legger til grunn at det har ansvar for strategiske veivalg for reformen på lang sikt. Dette konkretiseres til utvikling og utforming av retningsgivende planer for reformen, og til at Kirkemøtet utvikler endelige planer for et utvidet dåpsopplæringstilbud.
 - Reformens utforming slik Stortinget legger opp til vil slik kunne gi uklare grenser mellom forsøks- og utviklingsfasen og det løpende arbeid med dåpsopplæring i kirken. Samtidig som enkelte menigheter får midler til forsøk, legges det fra sentrale kirkelige organer opp til en generell satsing og nyutvikling av dåpsopplæringen i menighetene.
-

2 Organisering av prosjektet – myndighets- og ansvarsforhold

Gjennom den politiske prosess der reformen ble vedtatt har det, slik gjennomgangen i kap 1 viser, vært lagt ulik vekt på viktige aspekter ved organisering av prosjektet.

Mens alle instanser har vektlagt den lokale forankring, har f eks departement og Kirkeråd i større grad vektlagt en koordinert og styrt prosess. Stortinget har ved sitt fokus på lokal forankring imidlertid redusert innslaget av sentral styring og særlig en organisering på regionalnivå.

Hovedlinjen i reformens overordnede styring ligger i at departementet har pålagt Kirkerådet å gjennomføre forsøks- og utviklingsprosjektet gjennom etablering av en styringsgruppe og et nasjonalt prosjektsekretariat. Slik vil Kirkerådet ha ansvar for oppnevning, utforming av mandat og ansvar for rapportering, både den årlige og oppsummerende, overfor departementet. Departementet har også understreket Kirkerådets ansvar for tydelighet i myndighets- og ansvarsforhold.

2.1 Styringsgruppa

Styringsgruppa er nedsatt av Kirkerådet (jf Sak KR 22/03) i juni 2003 og ble gitt følgende mandat:

- A. *Styringsgruppen vil ha hovedansvar for å styre arbeidet med trosopplæringsreformen innenfor de rammer som blir fastsatt av Kirkerådet*
- B. *Styringsgruppen gis ansvar for den løpende ledelse av forsøks- og utviklingsarbeidet, herunder prosjektsekretariatets faglige arbeid, både mht organisering, framdrift og innhold*
- C. *Styringsgruppen rapporterer til Kirkerådet og har et nært, løpende samarbeid med prosjektets sekretariat*
- D. *Styringsgruppen oppnevnes for en periode på fem år, men mulighet for forlengelse i forsøksperiodens slutfase.*

Styringsgruppa fikk følgende sammensetning:

- Generalsekretær Helga Haugland Byfuglien, leder
-

- Førsteamanuensis Oddbjørn Evenshaug, nestleder
- Sokneprest Rolf Steffensen
- Undervisningsrådgiver Marianne Bergsjø Gammelsæter
- Lærer Anne Marja Gaup Eira
- Kirkeverge Jon Veflingstad
- Professor Trond Skard Dokka
- Student Johanne Grønning Mikalsen
- Studentprest Sunniva Gylver
- Student Harald Gundersen

Gruppen er bredt sammensatt med ti medlemmer, noe som kan tenkes å være en vel stor gruppe for å kunne fungere som en arbeidende styringsgruppe.

Styringsgruppa startet sitt arbeid i september 2003 og har inntil medio mars 2005 hatt 9 møter. Sentrale saker og oppgaver behandlet i styringsgruppen så langt har vært knyttet til:

- Avklaring av mandatet for styringsgruppen. I Sak KR 22/03 lå det inne som et premiss at styringsgruppen skulle ha ansvar for en strategisk ledelse av prosjektet, mens det endelige mandat gir gruppen ansvar for å styre prosjektet innenfor rammer gitt av Kirkerådet.
- Å avklare hvordan dåpsopplæring og trosopplæring som begreper står i forhold til hverandre. Styringsgruppen konkluderte med å gjennomgående anvende begrepet trosopplæring.
- Etablering av prosjektsekretariat
- Utlysning og tildeling av forskningsmidler, samt utlyse og tildele oppdrag med å evaluere reformen.
- Å utarbeide en strategisk plan for kommunikasjon og informasjon om reformen. Dette inkluderte også formulering av overgripende visjon og mål for reformen.
- Forholdet til de kristelige organisasjonene har blitt behandlet i flere omganger. Føringen er at organisasjonene i første rekke må framstå som lokale samarbeidsparter, mens de sentralt vil kunne søke utlyste midler for utviklingsarbeid.
- Arbeid med en langsiktig plan for forsøksperioden, dvs for perioden 2003-2008.

Den avklaring av mandatet mellom Kirkeråd og styringsgruppe som ble etterlyst innledningsvis, ansees som foretatt. Styringsgruppens leder ser dette som et tungt mandat i forhold til å lede arbeidet og opplever at Kirkerådet, ut fra mandatet, ikke involverer seg i prosjektets arbeid.

Samtidig utøver styringsgruppen sitt arbeid gjennom sekretariatet og er inne i drøftinger knyttet til framdrift og premisser for tildeling av ressurser.

En av de sentrale oppgaver styringsgruppen har hatt innledningsvis har vært å foreta tildeling av forsøksmidler. Styringsgruppen baserte sin tildeling på en innstilling fra sekretariatet ut fra noen sentrale føringer, blant annet:

- Å sikre prosjekter som kan gi erfaringer om hvordan reformen kan lykkes.
- Spredning, både med hensyn til bispedømmer og ulike faser.

Forholdet til frivillige organisasjoner, som ble løftet fram i den politiske prosessen, er også en viktig sak som har vært debattert i styringsgruppen. I første omgang har en lagt til grunn at organisasjonenes medvirkning bør skje gjennom samarbeid med lokale menigheter om konkrete forsøk.

For 2005 er det imidlertid satt av ca 1,5 mill kroner som kan søkes av organisasjonene sentralt, med et tak på 125 000 kr for hvert prosjekt, til utvikling av materiell og metodikk for trosopplæring.

2.2 Prosjektsekretariatet

Sekretariatet har fem ansatte i full stilling:

- Prosjektleder Paul Erik Wirgenes
- Prosjektmedarbeidere:
 - Kristine Aksøy Alveng
 - Kjetil Bondevik
 - Anne Marie Eilertsen
 - Dag Håkon Eriksen

I tillegg dekkes deler av en medarbeiderstilling i IKO med arbeidsområde menighetspedagogisk utviklingsarbeid og en konsulent for samiske saker.

Kirkerådet er tilsettingsmyndighet for prosjektsekretariatet.

Prosjektlederen er imidlertid ikke en del av direktørens ledergruppe, men møter der i enkelte saker, spesielt for å orientere om reformen.

Tilsettingsprosessen har fungert slik at prosjektleder og en av prosjektmedarbeiderne ble tilsatt før de øvrige stillingene ble besatt. I denne første fase ble det lagt mange premisser, ikke minst angående utlysning og tildeling av midler

Et generelt inntrykk er at sekretariatet har høy kompetanse på områder av betydning for gjennomføring av reformen.

Den strategi sekretariatet har fulgt synes å kunne knyttes til følgende aspekter:

- For det første har en vært opptatt av å komme raskt i gang med lokalt definerte prosjekter. Her har sekretariatet kunnet prege profilen gjennom tildeling av midler, jf Delrapport 1 om dette temaet.
- For det andre har sekretariatet i stor grad arbeidet med grunnleggende begreper og overordnede mål. Disse har dannet grunnlag for den presentasjonsrunde som alle prosjektmenigheter har vært gjennom.

Det er imidlertid ikke utviklet overordnede eller svært konkrete planer. En har i stedet vært opptatt av å finne fram til hva som fungerer lokalt og til å formidle erfaringer videre.

- For det tredje har sekretariatet sammen med styringsgruppen utviklet følgende visjon og overordnede mål for trosopplæringsreformen:

Visjon:

En raus og tydelig kirke hvor barn og unge får hjelp til å leve livet i tro, håp og kjærlighet.

Mål for trosopplæringen:

Vi skal utvikle en systematisk trosopplæring som fremmer kristen tro, gir kjennskap til den treenige Gud og gir hjelp til livstolkning og livsmestring for alle døpte i alderen 0-18 år, uansett funksjonsnivå

- For det fjerde synes sekretariatet å være lojale mot intensjonen om at det er menighetene som gjennom sitt arbeid skal bidra til å gi reformen innhold, slik det også framgikk av tidligere sitat.
- For det femte synes det å ha vært viktig å bidra til at prosjektet kom raskt i gang. Dette gjelder både i de lokale prosjektene og i arbeidet med å etablere mentorordning for menighetene som veiledning og støtte. Dette arbeidet er satt ut til IKO, jfr pkt 3.5.

Det neste trinn i å etablere en støttestruktur knyttet til kompetansenettverket. I løpet av 2004 har sekretariatet i stor grad ivaretatt slike operative oppgaver, og det er også et inntrykk at sekretariatsmedlemmene selv i stor grad har vært involvert i dette arbeidet. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at de har tatt mye ansvar for å reise rundt på introduksjonskurs. Denne prioriteringen har kanskje i noen grad gått ut over å knytte kontakter med andre aktuelle aktører. Sekretariatet har i større grad

hatt oppgaver knyttet til drift framfor å fungere som et koordinerende organ.

I den innledende fase synes sekretariatet å ha fulgt en linje der de enkelte medarbeidere har arbeidet på tvers og utfyllt hverandre. Særlig har innføringskursene og oppfølging av prosjekter vært områder der sekretariatet har delt på ansvaret. Etter hvert har de enkelte medarbeidere fått klarere definerte hovedansvarsområder, f eks:

- Kontakt med prosjektmenighetene er fordelt på medarbeiderne
- Kommunikasjons-, informasjons- og faktainnsamling
- Ansvar for tilrettelegging for barn og unge med spesielle behov, utvikling av kompetansenettverk, spørsmål vedrørende bemanning og kontakt med utdanningsinstitusjonene og Arbeidsfellesskapet (evaluatorgruppen).

2.3 Lokale forsøksprosjekter

Relativt raskt etter etablering av prosjektsekretariatet, 28 november 2003, ble det utlyst forsøksmidler, med en frist til 28 januar 2004 for innsending av søknad.

Da søknadsfristen gikk ut hadde det kommet inn over 300 søknader, som involverte 634 menigheter.

Vinteren 2004 ble det tildelt midler til 43 lokale forsøksprosjekter. Disse prosjektene involverte 99 menigheter fordelt på alle bispedømmer. Totalt ble det tildelt 24 mill kr på årsbasis.

En skjematisk oversikt over bispedømmer, tildeling og prosjekttyper framgår av nedenstående tabell. Det gjøres oppmerksom på at det også ble tildelt midler til ytterlige fire prosjekter som ikke direkte var knyttet til konkrete menigheter.

Tabell 1: Oversikt over prosjekter etter bispedømme, antall prosjekter og type prosjekter

	Menighet	Fase	Bevilgning		
Oslo					
1	Lommedalen menighet	Fullskala	750 000		
2	Holmen menighet	0–6, vekt på 4 og 6	300 000		
3	Lambertseter menighet	11–18	500 000		
4	Holmlia menighet	7–9, 10–12	508 000		

5	Døves menighet, Trondheim	14–18	600 000		
Borg					
6	Kolbotn, Greverud og Oppegård menigheter	8–13, 15–18	900 000		
7	Drøbak og Frogn menigheter	4–6	160 000		
8	Nes og Årnes prestegjeld	13–18, 4–8 (Nes og Udnes)	500 000		
9	Langhus og Siggerud menigheter	Dåpsfasen	78 000		
Hamar					
10	Hedalen menighet	Fullskala	230 000		
11	Gjøvik	0–6, 15	885 070		
12	Åsnes prestegjeld	13–17	328 000		
13	Hof prestegjeld	5 kl / 11 år	44 000		
14	Vinger menighet	0–6	250 000		
Tunsberg					
15	Hallingdal prosti	Fullskala	1 300 000		
16	Nanset menighet	Fullskala	600 000		
17	Vear og Hogsnes menighet	10–11, 14–18	450 000		
Agder					
18	Mandal og Holum menigheter	Fullskala	1 000 000		
19	Bø kyrkjelyd	Fullskala	600 000		
20	Lunde og Flåbygd kyrkjelyd	6–12	400 000		
21	Fjære menighet	Fullskala	700 000		
Stavanger					
22	Skåre menighet	Fullskala	950 000		
23	Bryne, Time og Undheim	Fullskala	800 000		

24	Norheim menighet	15–18	450 000		
25	Gausel menighet	Fullskala	600 000		
Bjergvin					
26	Aurland/Lærdal	Fullskala	525 000		
27	Førde og Holsen/Haukedalen	Fullskala	700 000		
28	Vik i Sogn m/Ytre Sogn prosti	Fullskala	490 000		
29	Austevoll kyrkjelyd	0–3, 10–13, 13–18	70 000		
30	Bergen domkirke	Fullskala (hovedfokus 0–15)	700 000		
Møre					
31	Kilsfjord kyrkjelyd	Fullskala	325 000		
32	Spjelkavik kyrkjelyd	Fullskala	1 100 000		
33	Bolsøy og Molde menigheter	15–18	600 000		
34	Øre og Gjemnes	10–13	45 000		
Nidaros					
35	Byåsen menighet	Fullskala	1 000 000		
36	Orkdal prestegjeld	0–3, 6, 10–13, 15–18	600 000		
37	Åsen og Frosta menigheter	Fullskala	600 000		
Sør-Hålogaland					
38	Mo menighet	Fullskala	500 000		
39	Hemnes prestegjeld	Fullskala	600 000		
40	Bodø domkirke	7–13	600 000		
41	Hamarøy og Sagfjord menigheter	16–18	300 000		
Nord-Hålogaland					
42	Indre Finnmark prosti	Fullskala	740 000		
43	Lenvik menighet	Fullskala	1 000 000		

I forhold til de signaler som framkom gjennom stortingsmeldingen og innstillingen fra stortingskomiteen, viser oversikten over prosjekter at det er tildelt midler til mange fullfaseprosjekter, det vil si prosjekter som dekker aldersgruppen fra 0-18 år. Blant disse prosjektene er det en noenlunde lik fordeling mellom by/tettsteds- og landmenigheter.

Oversikten viser også at det er en noenlunde lik fordeling mellom prosjekter som gjennomføres i en enkelt menighet og steder der prosjektene gjennomføres i regi av flere menigheter.

Også for de enkelte faseprosjekter synes det å være en jevnt god spredning av prosjekter rettet inn mot ulike aldersfaser.

For øvrig er tildelingen av midler til de første forsøksprosjektene mer fyldestgjørende behandlet i *Delrapport 1 Søknader, søknadsbehandling og tildeling*.

2.4 Vurdering av myndighets- og ansvarsforhold

Følgende avtegrer seg i en foreløpig vurdering av myndighets- og ansvarsforholdene for den sentrale organisering og prosjektledelse:

- Gjennom den innretning reformen fikk i innstillingen fra stortingskomiteen, ble myndighets- og ansvarsforholdene avklart samtidig som flere spørsmål ikke ble besvart, f eks hvordan arbeidet etter de første fem årene skal legges opp. Komiteen understreket at det formelle og faktiske ansvar for innholdet i trosopplæringen ligger i den enkelte menighet, ved menighetsråd og kirkelig fellesråd.
- Nasjonal styring var i liten grad et anliggende for Stortinget. Komiteen nøyde seg med å påpeke at det sentrale sekretariat skal sørge for å evaluere reformen, og slik skaffe et grunnlag for videre utforming av trosopplæringen. Departementet legger i sitt oppdragsbrev ansvaret for styring og rapportering til Kirkerådet og instruerer rådet til å opprette et nasjonalt sekretariat for å lede reformen i forsøksperioden.

Mandatet for styringsgruppen har i utgangspunktet vært opplevd som noe uklart. I avklaringsprosessen la Kirkerådet til grunn at rammer for reformen, strategiske veivalg og videre planlegging av tilbud om trosopplæring lå til Kirkerådet og Kirkemøtet.

- Styringsgruppen og sekretariatet har utøvd styringen av prosjektet gjennom følgende mekanismer:
 - Utlysning og tildeling av midler
 - Formulering av visjon og mål for forsøksperioden
 - Etablering av mentorordning,

- Ved kontakt med og konferanser/kurs der prosjektmenighetene har deltatt.
 - Prosjektsekretariatet legger i stor grad til grunn at ansvar for utforming ligger lokalt og synes i liten grad å styre utformingen.
 - Samtidig har en gjennom tildeling av midler til stillinger, som de lokale tilsettingsmyndighetene i alt vesentlig etablerer som faste stillinger, tatt et valg som binder i forhold til framtidig handlefrihet. At tilsettingene ble gjort faste er imidlertid avklart i dialog med departementet og Kirkens arbeidsgiverorganisasjon. Uansett er det imidlertid relativt uvanlig at en ved tilsetting i stillinger som skal gjennomføre tidsbegrensede forsøk i så stor grad går til fast tilsetting.
 - I løpet av 2004 har prosjektsekretariatet gått fra nærmest en ”dugnadsorganisering” til en tydeligere arbeidsdeling med klarere definerte arbeidsoppgaver. Noe av dette følger imidlertid av utvidelsen fra to til fem medarbeidere i juni 2004.
 - Gjennom tildeling, utforming av kontrakter med menighetene og utsetting av arbeidet med mentorordning utøver sekretariatet en indirekte styring med prosjektet. Gjennom utformingen av mal for internrapportering utfordres menighetene til å klargjøre målsettinger, progresjon og anvendelse av midler, samt at menighetenes erfaringer med mentorordningen fanges inn.
-

3 Organisering av prosjektet – ivaretagelse av ulike funksjoner

3.1 Strategisk ledelse av reformen

Selv om reformen er gitt en vid utforming og med få sentrale styringsvirkemidler, har den sentrale prosjektledelse hatt mulighet for å utøve en klar indirekte styring. Slik styring har skjedd på viktige områder.

Styringsgruppen og sekretariatet har utarbeidet en verdi- og målplattform for reformen. Gjennom visjonsformulering, hovedmål og verdiformuleringer profileres forsøket tett opp mot det brede og inkluderende sikte som Stortinget la til grunn.

I prosjektkatalogen tydeliggjøres det også at begrepet trosopplæring er valgt som den gjennomgående benevnelse av reformen. Disse formuleringene danner også plattformen for innføringskurset som presenteres for prosjektmenighetene.

Gjennom tildeling har den sentrale prosjektledelse prioritert geografisk og fasemessig spredning som et generelt prinsipp. Mer vesentlig er likevel prioriteringen av prosjekter med suksesspotensiale. Slik har man ønsket å støtte prosjekter som synes å ha hatt mulighet for å lykkes; man har ønsket å hjelpe fram menigheter og prosjekter som var egnet til å dokumentere hvordan reformen kan gjennomføres.

Et vesentlig valg av strategisk karakter har også vært knyttet til tildeling av ressurser til stillinger. Gjennom tildelingen har det ikke vært lagt til grunn at dette skulle være prosjektstillinger, men at stillingene som har vært opprettet i 2004 i alt vesentlig er å betrakte som permanente stillinger.

En indirekte effekt av dette vil kunne være at om framtidige tilskudd ikke trappes vesentlig opp, har reformen bidratt til å tilføre forsøksmenighetene stillingsressurser som flertallet av menigheter i Den norske kirke ikke vil kunne få. I den videre evaluering vil det derfor være av interesse å klarlegge hvorvidt ressurser til stillinger har tilfalt menigheter som allerede har hatt eksisterende stillinger knyttet opp mot kirkelig undervisning.

I en første fase av prosjektet har en gjennom den profil som tildelingene er gitt, også lagt føringer på frivillige organisasjoners rolle. Disse er i hovedsak henvist til å utvikle samarbeid med de lokale menighetsprosjekter. Dels er dette en følge av Stortingets føring om at organiserings- og defineringsansvaret tilligger menighetene og ikke skal følge av en samordnet felles kirkelig strategi. Men dels er det også en konsekvens av det valg som er gjort mellom nivåer, da tildeling til organisasjonene for utviklingsarbeid antakelig ville måttet rette seg mot sentralt nivå. For 2005 har imidlertid prosjektledelsen avsatt midler nettopp til utviklingsarbeid i regi av organisasjonene.

Ved de føringer som Stortinget la inn i reformen ble det lagt vekt på at det ikke skulle være noen sterk sentral styring av forsøket. Både departement og den sentrale prosjektledelsen gir i stor grad uttrykk for en tenkning og arbeidsform som følger opp disse føringene. Reformens målsettinger er både omfattende og ”tunge”, ved at reformen skal bidra til å utvikle evne til livsmestring, til å tolke sitt liv i lys av evangeliet og å føre de dømte inn i menighetens fellesskap. Styringsgruppen har derfor vært opptatt av å formulere visjoner som er i tråd med dette, samt gjennom erfaringsinnhenting og evaluering å vinne innsikt i tilnærminger og metoder som kan bidra til å realisere en slik innholdsdimensjon ved reformen.

Styringsgruppen har ennå ikke avklart eller lagt noen klar plan for hvordan forsøkene skal omformes til en varig reform. Det legges imidlertid til grunn at det skal vinnes erfaring med hva som kan lykkes, og at denne erfaringen oppsummeres og deles gjennom forsøksperioden.

Leder av styringsgruppen legger vekt på at vurderingene av erfaringene i forsøket må besvare sentrale spørsmål knyttet til:

- Hva er hensiktsmessig å vektlegge i trosopplæringen gjennom de ulike faser?
- Hvilke spørsmål og fokus fungerer i forhold til ulike aldersgrupper?
- Hvordan ivaretas hensynet til kirkens samiske medlemmer og barn og unge med spesielle behov?

3.2 Informasjons- og motivasjonstiltak

3.2.1 Introduksjonskurs

Prosjektsekretariatet har gjennomført i alt 19 introduksjonskurs over hele landet med til sammen ca 800 deltakere.

I tillegg har prosjektleder holdt foredrag og deltatt på ulike seminarer i kirken. Det antas at grunnforedraget om reformen er formidlet til flestparten av kirkens medarbeidere.

3.2.2 Andre informasjonstiltak

I tillegg til introduksjonskursene er følgende tiltak gjennomført:

- Det er utformet en visuell profil og et sett grunnformuleringer for presentasjon av reformen. Denne er formidlet i prosjektpresentasjonene, i en video til bruk på introduksjonskursene, på konferansemapper, gensere og en folder
- Det er sendt brev til alle menighetene med orientering om reformen og med invitasjon til å søke om prosjektmidler
- Alle prosjektene er beskrevet i kortform og presentert samlet, både trykket i mapper, og lagt ut på hjemmesiden. Presentasjonene oppdateres fortløpende på hjemmesiden.
- Informasjoner om reformen er regelmessig gjort tilgjengelig på www.kirken.no
- Kirkeaktuelt har publisert artikler om reformen.
- Regionale medier og menighetsblad er orientert om utvelgelsen av forsøksmenigheter.
- I 2005 er Trosopplæringsreformens egen hjemmeside lansert, www.storstavalt.no

Oversikten over de ulike informasjons- og motivasjonstiltak viser at det på relativt kort tid er etablert et bredt spekter av tiltak for å profilere og presentere reformen, noe som etter vår vurdering må anses for å være svært positivt.

Vi har ikke hatt adgang til å analysere hvordan informasjonstiltakene er nådd ut og hvilket, evt hvilke budskap som er mottatt. De ulike informasjonstiltakene, dvs det sendte budskap, har imidlertid hatt en form, et innhold, en målgruppeinnretning og et omfang som gir god sannsynlighet for å anta at også det mottatte budskap er tilfredsstillende.

3.2.3 Kontakt med frivillige kristne organisasjoner

Både Kirkerådet og IKO har allerede etablert ordninger for kontaktmøter med frivillige kristne organisasjoner. Organisasjonene har gitt uttrykk for at det allerede er mange nok kontaktpunkter og at det er unødvendig å etablere ytterligere møter.

Trosopplæringsreformen har derfor deltatt på de eksisterende møtene, dels på IKOs strategisamling med foredrag og informasjon og dels på Kirkerådets kontaktmøter som nå utvikler seg til et mer gjensidig forpliktende forum; Samarbeidsrådet for barne- og ungdomsarbeid (SBU).

Prosjektsekretariatet har også hatt møter og samtaler med enkeltorganisasjoner etter initiativ fra disse.

Fra og med 2005 vil organisasjonene kunne søke på nasjonale og regionale utviklingsprosjekter. Prosjektsekretariatet vil arrangere møter med de organisasjonene som får innvilget prosjektmidler.

3.3 Utlysning, vurdering og tildeling

Ivaretagelse av disse funksjoner er mer fullstendig behandlet i Delrapport 1 og det henvises til denne.

Vår vurdering er imidlertid at prosjektsekretariatet med begrensede midler på kort tid har maktet å etablere nødvendige informasjonstiltak overfor søkere, utviklet skjemaer, lagt opp rutiner for søknadsvurdering og tildeling, samt for kontraktsinngåelse, på en effektiv og imponerende måte.

3.4 Veiledning, rapportering og erfaringsspredning

3.4.1 Veiledning

Alle lokale forsøksprosjekter har fått tildelt en fast kontaktperson i prosjektsekretariatet.

Hvordan denne ordningen fungerer i praksis vil bli et tema så vel i internrapporteringen som i spørreskjemadelen av evalueringen.

3.4.2 Rapportering

Det har vært arbeidet med å etablere et systematisk opplegg for forsøksprosjektene årlig rapportering til prosjektsekretariatet. Vi er kjent med og har deltatt i utformingen av rapporteringen, siden den også skal ivareta informasjonsinnhenting for evalueringsformål, men har ennå ikke hatt anledning til å analysere de innkomne rapportene som vil spille en sentral rolle i oppsummering og erfaringsdokumentasjon.

En grunnleggende forutsetning i internrapporteringen vil imidlertid være at det skal følge det reviderte økonomireglementet i staten, jf brev fra KKD av 05.11.03 og 01.03.04. Tilskuddet skal dermed følge den mål- og postomtale som følger av statsbudsjettet. Kirkerådet vil være det organ som rapporterer til departementet.

Departementet ber Kirkerådet påse at følgende ivaretas i rapporteringsarbeidet:

(...) rapporteringskravene utformes slik at tilskuddsmottaker kan bekrefte at tilskuddet er anvendt i samsvar med forutsetningene for tilskuddet. Rapporteringskravene må dessuten utformes slik at det innhentes opplysninger for hensiktsmessig vurdering av resultatoppnåelse/virkninger/erfaringer. Slike opplysninger vil da dels tjenes som grunnlag for oppfølging og kontroll med at tildelingsvilkårene overfor den enkelte tilskuddsmottaker er oppfylt, dels tjene som grunnlag for en bred og helhetlig vurdering av reformens forsøks- og utviklingsfase (brev fra KKD av 01.02.04).

Departementets pålegg til Kirkerådet og sekretariatet er dermed både rettet mot tilskuddsforvaltning i henhold til mål og mot mer generelle evalueringshensyn. Sekretariatet legger opp til en rapporteringsprosess som er rettet mot hvert enkelt prosjekt. Rapportene knyttes mot de mål og prosjekttiltak det er gitt midler til, og vil slik ikke omfatte øvrige deler av menighetenes arbeid med trosopplæring. Samtidig bes menighetene om å besvare spørsmål som krever lokal vurdering og refleksjon omkring progresjon, utfordringer og videre arbeid.

3.4.3 Erfaringsspredning

Følgende arenaer for erfaringsspredning, både internt i forsøket og eksternt, er etablert eller er under etablering:

- Årlige samlinger for de lokale prosjektlederne
- Nettverk mellom likeartede prosjekter
- Dokumentasjon og spredning av erfaringer på egen weblog i tilknytning til hjemmesiden www.storstavalt.no

3.5 Mentorordning

Styringsgruppen for Trosopplæringsreformen har gitt IKO operatøransvaret for etablering og drift av mentorordningen i tilknytning til forsøksvirksomheten.

Følgende rammer gjelder for denne ordningen:

3.5.1 Mål, rammer og omfang

Alle menighetene som deltar i forsøkene er forpliktet til å ha en mentor som et ledd i avtalen mellom Trosopplæringsreformen og menighetene, jfr pkt II.3.

Mentoren skal både inspirere og stille kritiske spørsmål, være en faglig følgesvenn og samtalepartner samt bidra med innspill og idèer med utgangspunkt i deltakernes egne tanker og planer.

I rammene for mentorenes arbeid (Rammer for mentorvirksomhet i reform for Trosopplæring, vedtatt av ledergruppen for mentortjenesten 12 november 2004) pekes det særlig på at de skal:

- Være nysgjerrige på prosjektet
 - Ha en genuin interesse for akkurat dem som arbeider i prosjektet
 - Stille gode og "rette" spørsmål
 - Være en stifinner og medvandrer
 - Stimulere til at prosjektet får framdrift
 - Frigjøre energi, skape bevegelse og flyt
-

- Stadig fremholde breddeperspektivet i reformen.

Det presiseres at ansvaret for å utforme prosjektplanene ligger hos de lokale prosjektene og at mentorene ikke har noen kontrollfunksjon eller noe rapporteringsansvar fra det enkelte prosjekt til sekretariatet for Trosopplæringsreformen.

Dog er det grunn til å merke seg at det i grunnlagsdokumentet for mentorvirksomheten heter at:

Hvis veiledningsprosessen viser at det er behov for å justere prosjektet i forhold til prosjektsøknaden, skal lokal prosjektleder ansvarliggjøres til å ta dette opp med prosjektsekretariatet.

Videre understrekes det at det er det lokale forsøket som skal gis veiledning, ikke først og fremst enkeltpersoner.

Omfanget og organisering av mentorordningen beskrives slik:

- Mentor engasjeres for hele prosjektperioden, men relasjonen mellom mentor og menighet evalueres i fellesskap en gang i halvåret
- Hvert prosjekt skal ha besøk av mentor tilsvarende minimum to hele arbeidsdager pr semester. I forutsettes jevnlig kontakt på telefon og e-post. Til sammen skal mentors arbeid være av ca en ukes omfang pr semester.
- Mentor skal i forkant av hvert besøk motta skriftlig informasjon fra prosjektleder, både om status og om aktuelle problemstillinger.
- Mentor rapporterer om mentortjenesten til IKO to ganger i året.

3.5.2 Rekruttering, tilknytning og styring

IKO har det formelle ansvaret for rekruttering av mentorer og har gjennom utlysingen bl a lagt vekt på at mentoren må:

- Være en fagperson som er dyktig på pedagogiske endringsprosesser
- Identifisere seg med reformens grunntanker, bl a bredde og tverrfaglighet, og holde seg løpende orientert om reformen
- Være personlig egnet til oppgaven, bl a til å lytte og stille gode spørsmål.

I alt over 30 mentorer ble valgt ut, av disse er 27 allerede i aktivitet. Det er ca 50 prosent kvinner og menn, de fleste i alderen 30-60 år med en viss faglig bredde, bl a lærere, kateketer, prester og også kirkesjefer. De aller fleste har drevet med veiledning på forhånd.

Det har lagt vekt på at en mentor ikke skal tilhøre prosjektets nærområde og at den enkelte mentor bør være veileder for flere prosjekter, dog ikke mer enn to pr mentor.

IKO inngår avtale om mentorvirksomheten med det enkelte prosjekt ved en egen kontrakt. I kontrakten forutsettes det at det enkelte prosjekt betaler kr 20 000,- pr år til IKO. Beløpet skal også å dekke reise- og

oppholdsutgifter, slik at alle prosjektene betaler like mye, uavhengig av geografi.

IKO inngår videre kontrakt med den enkelte mentor. Den enkelte mentor gis et årlig bruttohonorar på kr 16 000,- pr prosjekt som skal dekke alt arbeid som mentor, inklusiv deltakelse i mentorsamlinger. Reise- og oppholdsutgifter dekkes i tillegg.

I tillegg til innføringskurs for nye mentorer vil det bli arrangert årlige mentorsamlinger. Det tas også sikte på å knyttes kontakt med ulike faglige ressursmiljøer.

Mentorordningen styres av en egen ledergruppe for mentortjenesten, bestående av to representanter fra IKO og to fra Trosopplæringsreformen. IKO har utpekt en egen koordinator med det daglige ansvaret for mentorordningen.

Mentorordningen vil for øvrig bli evaluert av Arbeidsfellesskapet gjennom et eget delprosjekt.

3.6 Kompetansenettverk

Etablering av et kompetansenettverk ut over mentorordningen, er påbegynt.

Kompetansenettverket er forutsatt i de overordnede føringene, jfr *St.meld. nr. 7 (2002-2003) Trusopplæring i ei ny tid*, hvor det heter:

For å få god utnytting av den fagkompetansen som i dag er spreidd på ulike stader, må kompetansen koplust saman gjennom eit fagleg nettverk og få tett tiknytning til prosjektet og prosjektleiinga. Dei praktiske og faglege utfordringane ved å reformere dåpsopplæringa vil vere så store at departementet ser etableringa av eit slikt nasjonalt kompetansenettverk for dåpsopplæring som ein sentral del av reforma.

Styringsgruppa har drøftet etablering av nettverket og utdanningsinstitusjonenes rolle i flere møter. På sitt møte 7 desember 2004 fattet den vedtak om å invitere potensielle nettverksdeltakere til et møte for å drøfte hvilke funksjoner og oppgaver et slikt nettverk bør ivareta.

I invitasjonen til møtet ble det pekt på at nettverket kunne være et forum for dialog, samarbeid og koordinering av ulike faglige prosjekt for å:

- Bidra til faglig utvikling og fokus på kirkelig pedagogisk virksomhet
 - Bidra til faglig refleksjon fra de ulike kompetansemiljøene rundt de erfaringene som gjøres i de lokale forsøkene
-

- Være et forum for dialog om kompetanseutvikling for trosopplærings ulike aktører.

Til det første møtet som ble avholdt 17 februar 2005 ble det invitert representanter fra bl a:

- Teologiske fakulteter og høyskoler
- Religionsvitenskapelige fakulteter og høyskoler
- Kirkelige utdanningsentre
- Høyskoler innen diakoni
- Utdanningsinstitusjoner innen religionspedagogikk
- Organisasjoner for kirkelig ansatte

I sitt møte 15-16 mars 2005 ga styringsgruppa sin tilslutning til at kompetansenettverket etableres med følgende funksjoner:

- Årlig nettverksmøte og fagkonferanse med bred representasjon
- Etablering av tidsavgrensede arbeidsgrupper. Tanken er at disse gruppene etter hvert kan levere bidrag til planarbeid og systematisering av metodeutvikling i trosopplæringen.
- Opprettelse av en faglig ressursbase på internett.

Nettverkets målgruppe vil være faginstitusjoner innen kirke og utdanningsmiljøer, yrkesfagorganisasjoner og fagpersoner.

Nettverket trer i funksjon fra høsten 2005.

Kompetansenettverket vil bli evaluert sammen med mentorordningen i et eget delprosjekt.

3.7 Vurdering av ivaretagelse av ulike funksjoner

Vår foreløpige vurdering er at man på forholdsvis kort tid og på en god måte har etablert, eller har under etablering alle de nødvendige funksjonene som svarer til det mandat og de føringer som er gitt for Trosopplæringsreformen i forsøks- og utviklingsperioden.

Ett år etter oppstart framstår Trosopplæringsreformens organisering av forsøksperioden med de nødvendige funksjoner knyttet til:

- Etablering og drift av et bredt spekter av lokale forsøk
- Støtte, veiledning og oppfølging av lokale forsøk
- Rapporterings-, dokumentasjons- og evalueringsordninger
- Ressurs- og kompetanseutviklingstiltak
- Presentasjons-, informasjons- og kommunikasjonstiltak, herunder etablering av muligheter for erfaringsutveksling.

Det som imidlertid ennå ikke har funnet sin organisatoriske form er de nødvendige funksjoner for:

- Oppsummering og sammenbinding av de mange ulike forsøkene i en ny, systematisk faglig tilnærming til trosopplæring
- Planlegging av overgangen fra utprøving og forsøk til varig reform.

Disse to saksforholdene henger sammen og er begge preget av en viss grunnleggende uavklarhet, også i de grunnleggende dokumentene, f eks hvorvidt:

- Forsøksvirksomheten samtidig er en innføring av reformen, eller om den er en avgrenset utprøvingsvirksomhet som senere skal gå over i en reform for alle menigheter.
- Erfaringene fra forsøkene, ut over å formidles og spres også skal oppsummeres i en ny plan for dåpsopplæring i Den norske kirke

I tillegg er det nok ennå ikke avklart hvorvidt styringsgruppens oppgaver, ut over å lede forsøksvirksomheten også skal omfatte ansvar for de mer langsiktige oppgavene, knytte til overgangen til varig reform og den systematiske faglige oppsummeringen, evt utvikling av en ny plan for dåpsopplæring i Den norske kirke.

4 Overordnede vurderinger av organiseringen

I de overordnede vurderinger av organiseringen vil det bli lagt vekt på følgende:

- De føringer for organiseringen som er gitt av Stortinget, departementet og Kirkerådet
- Kjennetegn på god prosjektorganisering og organisering av forsøksvirksomhet

Det er dessuten et vesentlig moment at det så langt bare er mulig å vurdering tilretteleggingen og riggingen av organiseringen. Virkninger, herunder vurderinger av målrettethet og effektivitet må komme senere.

På dette grunnlag vurderer vi den sentrale organisering og prosjektledelse slik:

4.1 Desentralisert reformstrategi

Endringene som er varslet for trosopplæringen i Den norske kirke, betegnes som reform av kirken som samfunnsområde. Slik sett vil reformen antas å henvise til intensjoner på samfunnsplan om endringer for sektoren.

Innen en slik referanseramme vil det, ut fra en vanlig forståelse av reform, handle om hvordan sentrale aktører i kirkestyret klarer å forme og gjennomføre en styrt endring av sektoren kirke. På lokalplanet vil reformen kunne framstå som konkrete endringsprosesser, enten som tilpasning av eksisterende aktivitet til reforminnholdet eller i form av mer gjennomgripende endringer.

At det gjennomføres reformer, viser vanligvis til et intensjonelt forsøk på styrt endring. I den grad en skal lykkes i en slik villet påvirkning av kirkens trosopplæring, må en undersøkelse rette oppmerksomheten mot formuleringen av intensjoner og evnen til å innrette tiltak i henhold til disse intensjoner. Dessuten vil en vanligvis også undersøke oppfølging av ønskede resultater gjennom sentral kontroll. Dette omfatter å formulere klare mål, ha en forståelse av sammenhengen mellom virkemidler og resultater og vilje eller mulighet til å mobilisere de ressurser som er nødvendige for å løse oppgaven etter intensjonen.

Når staten, i dette tilfelle det statlige kirkestyret, iverksetter en reform i kirkens trosopplæring, vil det i analogi med reformer rettet mot f eks

kommunenivået eller andre samfunnsordninger kunne tenkes ulike strategier.

Statlige reformstrategier vil oftest kunne karakteriseres som enten desentraliserte eller toppstyrte. Desentralisering innebærer en eller annen form for bemyndigelse fra høyere til lavere nivå i et beslutningssystem. Dette vil kunne innebære at det lokale nivå og lokalt selvstyre har en sentral plass i reformen(e). Slik vil i større grad lokale forhold og erfaringer være avgjørende på reformens innretning.

Innen et slikt desentralisert reformforløp vil en også kunne tenke seg at lokale forsøk bidrar til å utvikle løsninger som senere gjøres gjeldende for sektoren. Et eksempel på en slik reform var f.eks. frikommuneforsøket som gikk forut for utformingen av ny kommunelov i 1993. Reformen blir slik å betrakte som en læringsmulighet.

På den annen side vil en toppstyrt reformstrategi være kjennetegnet av mer direkte statlig styring og kontroll med gjennomføringen av reformen. Statens politikk blir mer avgjørende for det som skjer, enn beslutninger framkommet gjennom lokalt selvstyre. I en slik strategi vil reformen i større grad ha karakter av styrte forsøk med ulike tilnæringer der evalueringen klarere knyttes til definerte målsettinger og eventuell sammenligning av ulike tiltak.

Trosopplæringsreformen gjennomføres i utpreget grad med en desentralisert reformstrategi. Den sentrale innflytelse øves gjennom indirekte virkemidler som formulering av overordnede visjoner, informasjons- og erfaringsutveksling og gjennom fordelingsprofilen for tilgjengelige ressurser.

Et generelt inntrykk i denne devalueringen er at de mål som formuleres er vide og omfattende, med stort rom for lokal utforming. Konsekvensen vil kunne bli at det kan tenkes ulike strategier for utforming av sentralt forankrede tiltak. Når det ikke formuleres konkrete tiltaksplaner på sentralt nivå, vil valg av strategi og kriterier for tildeling av ressurser kunne medføre utilsiktede konsekvenser. Det vil derfor være av sentral betydning også framover å følge sammenhengen mellom sentrale initiativ og tiltak og den lokale utforming og gjennomføring av reformen.

4.2 Prosjektet rettet inn mot overordnede mål?

Så vidt vi kan vurdere er organiseringen av Trosopplæringsreformen foretatt i godt samsvar med de føringer gitt av Storting, departement og Kirkeråd.

Også den måten prosjektsekretariatet tilrettelegger og fordeler sine ressurser på de ulike funksjonene, er en god operasjonalisering av føringene.

I tillegg svarer både organiseringen og ivaretagelsen av funksjonene til det man vanligvis bruker som kjennetegn på god prosjektorganisering.

Det er imidlertid viktig å understreke at de overordnede målene, som følger av de gitte føringene, i streng forstand bare består i å legge til rette for, støtte og stimulere lokalbaserte forsøks- og utviklingstiltak, ikke å utvikle en ny samlet plan for trosopplæringen i Den norske kirke.

Det overordnede målet for trosopplæringen, slik det er formulert i Strategiplan for Den norske kirke for 2005 – 2008, som er sammenfallende i tid med forsøksperioden, har en litt annen vektlegging:

Vi skal utvikle en systematisk trosopplæring som fremmer kristen tro, gir kjennskap til den treenige Gud og gir hjelp til livstolkning og livsmestring for alle døpte i alderen 0-18 år, uansett funksjonsnivå.

Formuleringen bruker uttrykket ”systematisk trosopplæring” og trekker målet noe mer i retning av en samlet, nasjonal plan.

Hvorvidt organiseringen hittil har omfattet arbeid med et slikt mål er mer uklart, jfr pkt 3.7. Mye tyder på at det er innebygget en uklarhet i de ulike grunnlagsdokumentene og at spørsmålet om overgang fra forsøk til varig reform ennå ikke er fyldestgjørende besvart og derfor heller ikke organisatorisk bearbeidet, så langt. Se også pkt 4.4.

Det er endelig viktig å understreke at spørsmålet om å fastsette et rammetimetall på 315 timer for tilbudene om trosopplæring fra 0-18 år til den enkelte ikke er formalisert, men heller tonet ned, som en følge av Stortingsbehandlingen.

På tilsvarende vis er heller ikke oppslutning eller dekningsgrad formalisert som mål, verken for det enkelte forsøk eller reformen som helhet. Både dataene fra NSD/IKOs undersøkelse og den årlige internrapporteringen vil imidlertid kunne indikere om slike mål nås.

4.3 Organiseringen – målrettet og effektiv?

4.3.1 Styringsmuligheter

Det er grunn til å merke seg at den sentrale organiseringen av reformen, dvs styringsgruppe og prosjektsekretariat, har få eller ingen direkte styringsmuligheter overfor de lokale forsøk. Et par muligheter finnes imidlertid, idet det i avtalene mellom styringsgruppen og de lokale forsøk heter at:

- Styringsgruppen underveis kan utforme bakgrunns- eller måldokumenter som vil legge føringer på forsøkene
-

- Manglende oppfyllelse av forpliktelsene i avtalen kan medføre sanksjoner.

Vår vurdering er imidlertid at nok skal relativt mye til før et lokalt forsøk får inndratt sin bevilgning eller ikke får fornyet den. I den sammenheng peker vi på at alle tilsettingene er foretatt lokalt og stort sett gjort faste; et forhold som gjør en avvikling eller stansing av forsøk vanskelig.

Det skal foregå en systematisk internrapportering fra de lokale forsøkene til prosjektsekretariatet, men ut over denne er alle virkemidlene av tilretteleggende, støttende og veiledende art:

- Tildelingskriterier og konkret tildeling
- Kontaktpersoner med tilknytning til det enkelte prosjekt i sekretariatet
- Mentorordning uten rapporteringsplikt til prosjektsekretariatet
- Erfaringsutveksling mellom forsøkene
- Årlige samlinger for prosjektene

4.3.2 Kostnadseffektivitet

Spørsmålet om kostnadseffektivitet kan stilles på to måter:

- Vil midlene benyttet til forsøksprosjektene gi mye forsøk for pengene?
- Er andelen av midler som ikke brukes direkte i gjennomføring av forsøkene fornuftig, både mht størrelse og innretning?

Det første av disse spørsmålene kan ikke besvares på det nåværende tidspunkt, bortsett fra en vurdering av fordeling av tilskuddene, noe som er behandlet i Delrapport 1.

I det følgende vil vi konsentrere oss om det andre spørsmålet.

Et vesentlig kjennetegn på målrettet og effektiv organisering er hvorvidt midler brukt til organisering, administrasjon og andre ikke direkte verdiskapende, men nødvendige aktiviteter er av optimal størrelse. Optimalitet refererer seg i denne sammenhengen til at midler brukt til slike tiltak er av nødvendig størrelse, og riktig allokert på de ulike aktivitetene med sikte på å støtte og stimulere den lokale forsøksvirksomheten.

Av tildelingen for 2004 ble midlene brukt på følgende tiltak:

- Kr 20 783 000 til forsøksprosjektene
- Kr 4 287 000 til styringsgruppen, lønn til sekretariatet, utarbeidelse av informasjonsmateriell samt til diverse utviklingsarbeid
- Kr 860 000 til samisk trosopplæring
- Kr 1 200 000 til NSD/IKOs undersøkelse og til evaluering

I overkant av kr 4 000 000 satt av til forsøksprosjektene ble overført til 2005 fordi enkelte av prosjektene først kom i gang høsten 2004.

Det er vår vurdering at andelen av midler som benyttes til organisering, administrasjon og støttefunksjoner synes rimelig, sett i forhold til midler som anvendes direkte på forsøksprosjektene. I en oppstartfase må det nødvendigvis gå med betydelige resurser til informasjon, presentasjon, etablering av støttefunksjoner etc. Også vurdert ut fra et slikt perspektiv kan det ikke sies å ha blitt benyttet særlig store beløp, sett ut fra hva det var nødvendig å gjøre og hvor mye en fikk for det.

Virkningene av de omfattende presentasjons- og informasjonstiltakene har åpenbart vært at hovedtrekkene ved Trosopplæringsreformen på relativt kort tid er blitt innarbeidet på bred basis og godt kommunisert, ikke bare til aktuelle søkere i forbindelse med utlysning av midler, men i hele Den norske kirke og overfor aktuelle samarbeidspartnere.

Det eneste vi finner grunn til å stille et visst spørsmålstegn ved er midlene benyttet til NSD/IKOs kartleggingsundersøkelse av dåpsopplæringen i alle norske menigheter. Resultatene fra denne undersøkelsen som bygger på situasjonen i 2003 ville kunne vært svært verdifulle for å beskrive utgangspunktet før forsøksperioden.

Vi tror nok man hadde tjent på et noe mer gjennomarbeidet spørreskjema med bl a mer bearbejdede kategorier og klare planer for oppsummering og presentasjon av materialet. På grunn av noe sen besvarelse fra en god del av menighetene har en også måttet bruke mye ressurser på purring. Ved begynnelsen av 2005 foreligger derfor resultatene ennå ikke, noe som også reduserer avkastningen av denne investeringen.

Endelig vil vi reise spørsmålet om ikke bruken av midler til organisering, administrasjon, informasjonstiltak, støttefunksjoner etc vil måtte revurderes, spesielt når det gjelder prosjektsekretariatets bemanning, når antall forsøk utvides i 2005 og sannsynligvis også i 2006.

I denne sammenheng legger vi ikke bare vekt på økningen i lokale forsøk som skal følges og støttes, men særlig på at man initierer en rekke nasjonale og regionale utviklingstiltak. Oppfølgingen av slike tiltak vil måtte bli forholdsvis krevende, dersom man ønsker gjennomarbejdede utviklingstiltak, med en spredning og systematikk som svarer overordnede utviklingsbehov sett i et reformperspektiv og ikke bare for å stimulere ulike tiltak. I tillegg kommer oppfølgingen av kompetansenettverket som i innhold vil være av samme karakter.

Vi tror på denne bakgrunn at sekretariatet sannsynligvis må styrkes, både kvantitativt, men også med kompetanse knyttet direkte til overordnet koordinering og mer direkte styring av utviklingsarbeid.

4.4 Prosjektet – en lærende organisasjon?

Organiseringen av Trosopplæringsreformens forsøksperiode kan betraktes ut fra perspektivet: I hvilken grad er det lagt til rette for at organiseringen samlet fungerer som en lærende organisasjon?

Dersom en lærende organisasjon defineres som en virksomhet hvor det foregår en systematisk refleksjon over praksis, ser det ut til å følgende arenaer for slik refleksjon er etablert innen rammen av Trosopplæringsreformen:

- Intern refleksjon i det enkelte forsøksprosjekt. I hvilken grad og i hvilke former dette foregår er det for tidlig å si noe om.
- Dialogene mellom mentorene og de enkelte forsøksprosjektene. Her er rammene lagt og ordningen etablert, men hvordan den vil fungere i praksis vet vi ennå for lite om.
- Dialogen mellom det enkelte forsøksprosjekt og kontaktpersonen i sekretariatet. Også dette er det for tidlig å si noe om.
- Kontakter på tvers mellom ulike forsøk, både uformelt gjennom egenorganiserte nettverk, på samlinger i regi av prosjektsekretariatet og via webloggen på hjemmesiden www.storstavalt.no. Beskrivelse og vurdering av disse kontaktene og arenaene vil også etter hvert bli tematisert i evalueringen
- Internrapporteringen fra det enkelte forsøk til prosjektsekretariatet som også forutsettes å bygge på oppsummeringer, erfaringer og refleksjoner over disse.
- Delrapportene og underveisrapportene fra evalueringen vil også innebære muligheter til refleksjon og læring.

Samlet er det grunn til å si at de nødvendige, og sannsynligvis velfungerende arenaer for refleksjon over praksis er etablert.

I hvilken grad de vil bli benyttet; vil kjennetegnes av en åpen læringskultur, eller vil bety muligheter til erfaringsutveksling og oppsummerende læring gjenstår å se.

Et sentral spørsmål er imidlertid hva slags organisasjonslæring disse ulike arenaene legger til rette for.

I sin beskrivelse av lærende organisasjoner beskriver Argyris og Schön (Argyris C & Schön D: *Organizational learning: A theory of action perspektive*. 1978. Argyris C & Schön D: *Organizational learning II: Theory, Method and Practice*. 1996) to former for organisasjonslæring:

- Enkelkretslæring (singleloop learning)
- Dobbelkretslæring (doubleloop learning)

Enkelkretslæring kjennetegnes ved at den foregår innenfor den eksisterende, eller dominerende tenkning, og hvor læring og oppsummering ikke endrer denne tenkningen. Praksis vurderes og korrigeres også innenfor denne kunnskapsstrukturen.

Dobbelkretslæring derimot kjennetegnes ved at den både reflekterer over og endrer praksis, men at læringen også i tillegg innebærer endring og utvikling av den eksisterende tenkning.

Ut fra grunnlagsdokumentene og de styrende prinsipper for Trosopplæringsreformen synes det relativt klart av man gjennom forsøksvirksomheten tar sikte på å skape dobbelkretslæring, dvs overskride og utvikle den eksisterende tenkning, utvikle ny tenkning, nye teorier og dermed også ny praksis i samsvar med denne.

Den konkrete organisering av Trosopplæringsreformen i forsøksperioden ligger vel til rette for å understøtte enkelkretslæring. Det er velorganiserte læringsarenaer med godt potensiale for å skape forbedringer av praksis, innenfor de visjoner, mål og tiltak som er vedtatt for det enkelte forsøksprosjekt.

Det vi imidlertid stiller et spørsmålstegn ved er hvorvidt det så langt er skapt læringsarenaer som kan generere dobbelkretslæring; systematisere enkeltforsøkene og generalisere resultatene, og ikke minst utvikle ny tenkning og teori om trosopplæring for Den norske kirke, inn i vår tid.

En rekke ansatser til slike arenaer finnes, f eks:

- Oppsummering av mentorenes generelle erfaringer fra veiledningen
- Generalisering av forsøksprosjektene rapportering
- De nasjonale og regionale utviklingsprosjektene, dersom de blir innrettet og styrt med sikte på et slikt formål
- Kompetansenettverket
- Delrapporter, underveisrapporter og hovedrapport fra evalueringen.

Også den påbegynte arbeidet med utvikling av en ny, overordnet plan for trosopplæringen må ses på som et ledd i en slik tilnærming til aggregert læring fra forsøksperioden, se pkt 4.5.

Selv om Stortinget i liten grad ser for seg et slik arbeid igangsatt vil vi sterkt anbefale at en slik systematisk tilnærming til oppsummering og dobbelkretslæring igangsettes. Det vil være urealistisk, og nærmest naivt å tro at en slik fagliggjøring og teoribygging, både teologisk og religionspedagogisk, automatisk vil stige fram av de mange lokale forsøk, selv om disse oppsummeres og reflekteres på gode læringsarenaer, tilrettelagt for enkelkretslæring.

4.5 Overgang fra lokale forsøk til nasjonal reform?

Stortingets klarsignal til igangsetting av Trosopplæringsreformen er i snever forstand bare knyttet til en femårig forsøksperiode.

Som vist ovenfor er det ennå uavklart hva som tenkes å foregå i overgangen fra forsøk til vanlig drift og varig reform, ut over:

- Erfaringsutveksling og læring internt i prosjektet
 - Spredning av resultater på bred basis
-

- Evaluering.

Om det skal igangsettes arbeid med en ny, overordnet plan er ikke klart, selv om det kan se ut som om så vel Kirkerådet som styringsgruppen tenker seg et slikt resultat av forsøkene, jfr pkt 2.1. Spørsmålet om hva slags plan det i så fall er tale om og hvordan arbeidet eventuelt skal legges opp er følgelig heller ikke avklart.

Styringsgruppen har imidlertid fått seg forelagt og drøftet igangsetting av et arbeid med utvikling av et læreplanverk for Den norske kirke. I saksframlegget til Sak 5 Reformens framdrift. 2005 og 5-årsplan 7 desember 2004 heter det:

Nåværende plan for dåpsopplæring i Den norske kirke er ikke oppdatert etter L97 og KRL-faget. Reformen innledes med et erfaringsbasert forsøks- og utviklingsarbeid. Et systematiserende læreplanarbeid er en naturlig del av en slik prosess. Allerede i 2005 vil den systematiske rapporteringen fra prosjekter gi viktige innspill til begynnende planprosesser. Vi legger opp til en bredere oppstart av planrefleksjoner i 2006, men har ikke arbeidet med modeller for denne prosessen enda. Muligens vil vi anbefale å arbeide med en rekke smågrupper med kort funksjonstid sammen med mindre fagkonferanser og sammenknyttende bearbeiding.

Styringsgruppen har ennå ikke ferdigbehandlet denne saken, men mye tyder på at Kirkerådet vil ønske å spille en avgjørende rolle før spørsmålet om plan og planprosess avgjøres, jfr mandatet for styringsgruppen og behandlingen i Kirkerådet i Sak KR 22/03. Se også pkt 2.1 ovenfor.

Selv om det kan synes vel tidlig å reise spørsmålet om en systematiserende oppsummering tidlig i forsøksperioden, vil vi like fullt gjøre det med følgende begrunnelse:

- Arbeidet med å bygge ut ordninger for oppsummering av forsøkene på aggregert nivå må gjøres allerede nå. Det må gis et formål og en retning, herunder om oppsummeringen skal sikte inn på en ny plan eller ikke. Dette er ikke det samme som å starte den konkrete oppsummering, men å etablere en beredskap og en metode for bearbeiding og dobbelkretslæring, jfr pkt 4.4, i tide og i hvert fall i god tid før 2008.
- Spørsmålet om reformen består i forsøkene og oppsummering og evaluering av disse, eller om det skal utvikles en mer omfattende reform som etter hvert omfatter alle menigheter kan ikke lenger utsettes, ikke minst av hensyn til de menighetene som nå søker på nytt og på nytt og som ikke får bevilget midler til forsøk, herunder nye faste stillinger.

På denne bakgrunn vil vi anbefale at det påbegynte arbeid med å planlegge perioden etter at forsøkene er avsluttet fullføres, og at det i den

sammenheng foretas en ansvars- og rolleavklaring knyttet til dette arbeidet, bl a mellom styringsgruppen og Kirkerådet.

VEDLEGG 1 OPPLEGG AV ANALYSEN

Analysen av sentral organisering og prosjektledelse bygger på følgende:

Dokumentstudier

Følgende dokumenter er blitt gjennomgått og analysert:

- NOUen om dåpsopplæring
- Stortingsmeldingen
- Innstillingen fra stortingskomiteen
- Stortingsdebatten
- Korrespondanse mellom departementet og Kirkerådet
- Sakspapirer og vedtak i Kirkerådet
- Sakspapirer og vedtak i styringsgruppen.
- Informasjonsskriv og avtaler mellom prosjektsekretariatet og de lokale forsøkene
- Dokumenter som beskriver mentorordningene

Informantintervjuer

Følgende personer er intervjuet:

- Leder i Stortingets kirke- og undervisningskomité, stortingsrepresentant Rolf Reikvam (SV)
 - Saksordfører for Trosopplæringsreformen, stortingsrepresentant Jan Olav Olsen (H)
 - Avdelingsdirektør Anne-Lise Brodtkorb, Kultur- og kirke departementet
 - Avdelingsdirektør Jørn Hagen, Kultur- og kirke departementet
 - Direktør Erling Pettersen, Kirkerådet
 - Leder i styringsgruppa for Trosopplæringsreformen, Helga Haugland Byfuglien
 - Prosjektleder Paul- Erik Wirgenes
 - Gruppeintervju med ansatte i prosjektsekretariatet, Kristine Aksøy Alveng, Kjetil Bondevik, Anne Marie Eilertsen, Dag-Håkon Eriksen.
-