



Evaluering på oppdrag for Utdanningsdirektoratet

Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme

Mai 2025

Forord

Evalueringen av tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringen er gjennomført i perioden januar 2025 – mai 2025. Line Margrete Johansen har vært prosjektleder for evalueringen, og andre sentrale medlemmer av prosjektteamet har vært Espen Stokke, Amy McEwan-Strand, Nora Hustvedt Mathiesen og Barbara Ruiken. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som gjennom intervju har delt sine erfaringer og refleksjoner med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter for profesjonelle turoperatører, samt skoler, skoleeiere, foreldre og elever. Vi vil også takke alle som har tatt seg tid til å svare på en spørreundersøkelse i forbindelse med evalueringen.

Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Sahra Torjussen for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 18. mai 2025



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
FIGURER	6
TABELLER	6
SAMMENDRAG	7
OM EVALUERINGEN	7
MÅLOPPNÅELSE OG EFFEKTER	7
UTFORMING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	9
FORVALTNING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	10
KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	11
SUMMARY	13
ABOUT THE EVALUATION	13
EFFECTIVENESS AND IMPACT	13
DESIGN OF THE GRANT SCHEME	14
MANAGEMENT OF THE GRANT SCHEME	15
CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS	16
1 INNLEDNING	17
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	17
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	18
1.3 METODE	19
1.3.1 Dokumentanalyse	19
1.3.2 Intervju	19
1.3.3 Spørreundersøkelse	22
1.3.4 Begrensninger i datamaterialet	24
1.4 LESEVEILEDNING	25
2 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK	27
2.1 INNLEDNING	27
2.2 STATEN HAR FIRE HOVEDFORMER AV STYRINGSVIRKEMIDLER	27
2.3 STATLIGE TILSKUDDSDORDNINGER ETABLERES FOR Å GI RESULTATER AV SAMFUNNSMESSIG VERDI	27
2.4 EVALUERING AV STATLIGE TILSKUDDSDORDNINGER ER VIKTIG FOR Å ETTERPRØVE OM TILSKUDDET VIRKER	28
3 OM TILSKUDDSDORDNINGEN	31
3.1 BAKGRUNN FOR TILSKUDDSDORDNINGEN	31
3.2 UTVIKLING AV TILSKUDDSDORDNINGEN OVER TID	31
3.3 SKOLETURER INNENLANDS OG UTENLANDS	32
4 MÅLOPPNÅELSE OG EFFEKTER	34
4.1 INNLEDNING	34
4.2 MÅL FOR ORDNINGEN	34
4.3 UTVIKLING I ANTALL ELEVER SOM REISER PÅ SKOLETUR	36
4.4 VARIASJONER I BRUK AV TILSKUDDSDORDNINGEN	38
4.4.1 Fordelingen mellom fylker	38
4.4.2 Fordelingen mellom offentlige og private skoler	39
4.5 FINANSIERING AV SKOLETURENE	41
4.5.1 Andel av kostnader finansiert gjennom tilskudd	41
4.5.2 Øvrig finansiering av skoleturen	41
4.5.3 Tilskuddets betydning for gjennomføring av skoleturen (addisjonalitet)	44

4.6	SPENNINGER MELLOM TILSKUDDSORDNINGEN OG GRATISPRINSIPPET I SKOLEN	45
4.6.1	<i>Vurderinger og tolkninger av gratisprinsippet i forbindelse med skoleturer</i>	46
4.6.2	<i>Utfordringer knyttet til dugnadsfinansiering av skoleturer</i>	47
4.6.3	<i>Flere skoleturer arrangeres av foreldre</i>	48
4.7	FAGLIG UTBYTTE AV SKOLETURER	50
4.7.1	<i>Reisemål for skoleturen</i>	51
4.7.2	<i>Det faglige opplegget under skoleturen</i>	52
4.7.3	<i>For- og etterarbeid med temaene som skoleturen omhandler</i>	54
4.7.4	<i>Skolens involvering i organisering av skoleturen</i>	55
4.8	ANDRE UTBYTTER AV SKOLETUR	57
4.9	OPPSUMMERING OG VURDERING	57
5	UTFORMING AV TILSKUDDSORDNINGEN	60
5.1	INNLEDNING	60
5.2	ØKONOMIREGELVERKETS KRAV TIL UTFORMING AV EN TILSKUDDSORDNING	60
5.3	REGELVERK FOR TILSKUDDSORDNINGEN	61
5.4	TILSKUDDSORDNINGENS MÅL OG MÅLGRUPPE	62
5.5	KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE OG RAPPORTERING OM MÅLOPPNÅELSE	64
5.6	TILDELINGSKRITERIER	65
5.6.1	<i>Hvem som kan få tilskudd</i>	65
5.6.2	<i>Hva tilskuddet kan brukes til</i>	66
5.6.3	<i>Beregning av tilskudd</i>	67
5.7	REGLENE OM OFFENTLIG STØTTE	68
5.7.1	<i>Kort om statsstøtteregelverket</i>	68
5.7.2	<i>Innmelding av tilskuddsordningen under gruppeunntaksforordningen</i>	69
5.7.3	<i>Behov for oppfølging</i>	71
5.8	INNRETNING OG AVGRENSINGER I TILSKUDDSORDNINGEN	71
5.8.1	<i>Besøkssteder</i>	71
5.8.2	<i>Innenlands- og utenlandsturer</i>	73
5.8.3	<i>Søknadsfrist</i>	74
5.9	OPPSUMMERING OG VURDERING	75
6	FORVALTNING AV TILSKUDDSORDNINGEN	78
6.1	INNLEDNING	78
6.2	ØKONOMIREGELVERKETS KRAV TIL FORVALTNINGEN	78
6.3	SØKNADSPROESSEN	79
6.3.1	<i>Potensielle søkeres kjennskap til tilskuddsordningen</i>	79
6.3.2	<i>Søknadsskjema og krav til søknaden</i>	80
6.4	SØKNADSBEHANDLINGEN	84
6.4.1	<i>Rutiner og dokumentasjon knyttet til søknadsbehandlingen</i>	84
6.4.2	<i>Vurderinger av om krav for å tildeles tilskudd er oppfylt</i>	85
6.4.3	<i>Beregning av tilskudd</i>	86
6.4.4	<i>Underretting om vedtak og utbetaling</i>	89
6.5	RAPPORTERINGSKRAV OG OPPEFØLGING	91
6.6	OPPSUMMERING OG VURDERING	93
7	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	96
8	REFERANSER	101
	VEDLEGG 1 PROBLEMSTILLINGER	105

Figurer

Figur 1: Resultatkjede for tilskuddsordningen	7
Figur 2: Respondenter i undersøkelsen fordelt på type aktør. N=228	23
Figur 3: Offentlig eller privat skole, N=97	24
Figur 4: Ungdomsskoler og/eller videregående skoler. N=98	24
Figur 5: Resultatkjede for en tilskuddsordning	29
Figur 6: OECDs evalueringskriterier	30
Figur 7: Bevilgninger i statsbudsjettet for årene 2019-2025.	32
Figur 8: Antall elever som har reist på skoletur til utlandet eller i Norge	33
Figur 9: Resultatkjede for tilskudd til skoleturer	35
Figur 10: Antall elever som har reist på tur med tilskudd 2019-2025. Nominelle tall.	36
Figur 11: Antall som har reist på tur med Hvite Busser og Aktive Fredsreiser 2014-2024	37
Figur 12: Andel elever fordelt på fylke og andel av tilskuddet fordelt på fylke	39
Figur 13: Antall tilskuddssøkere fordelt på offentlige og private skoler	40
Figur 14: Andel tilskuddssøkere fordelt på offentlige og private skoler	40
Figur 15: Andel av skoleturens kostnader finansiert gjennom tilskuddsordningen	41
Figur 16: Andel av kostnadene til skoleturen finansiert ved hjelp av andre kilder enn tilskudd fra Udir	42
Figur 17: Om skoleturen ville ha blitt gjennomført uten tilskudd	45
Figur 18: Andel elever som deltok på skoleturen	49
Figur 19: Vurdering av faglig utbytte ved valg av reisemål	52
Figur 20: Vurderinger av det faglige opplegget som ble gjennomført i forbindelse med skoleturen	53
Figur 21: Vurderinger av det faglige opplegget som ble gjennomført i forbindelse med skoleturen	54
Figur 22: Om lærere var med på skoleturen	56
Figur 23: Forenklet resultatkjede for tilskuddsordning. Kilde: DFØ	62
Figur 24: Kjennskap til tilskuddsordningen	79
Figur 25: Mal kostnadsoversikt	81
Figur 26: Bekreftelser i søknadsskjema for profesjonelle turoperatører	82
Figur 27: Dokumentasjonskrav knyttet til søknaden	83
Figur 28: Rapporteringskrav	92
Figur 29: Resultatkjede for tilskuddsordningen	96

Tabeller

Tabell 1: Hovedtema og oppsummering av problemstillinger	18
Tabell 2: Oversikt over intervjuer per skole	21
Tabell 3: Antall inviterte og antall svar på spørreundersøkelsen	22

Sammendrag

Om evalueringen

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd med den hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. En statlig tilskuddsordning har med andre ord ikke en verdi i seg selv, men er et virkemiddel staten kan benytte for å bidra til å nå nasjonale målsetninger på ulike samfunnsområder. Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler, og for å vurdere hvorvidt utformingen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig og legger til rette for at målene for ordningen skal nås.

Deloitte har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å gjennomføre en evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme». Tilskuddsordningen har som mål å bidra til at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig, ved at prisen for turen reduseres.

Evalueringen har hatt som formål å belyse følgende forhold:

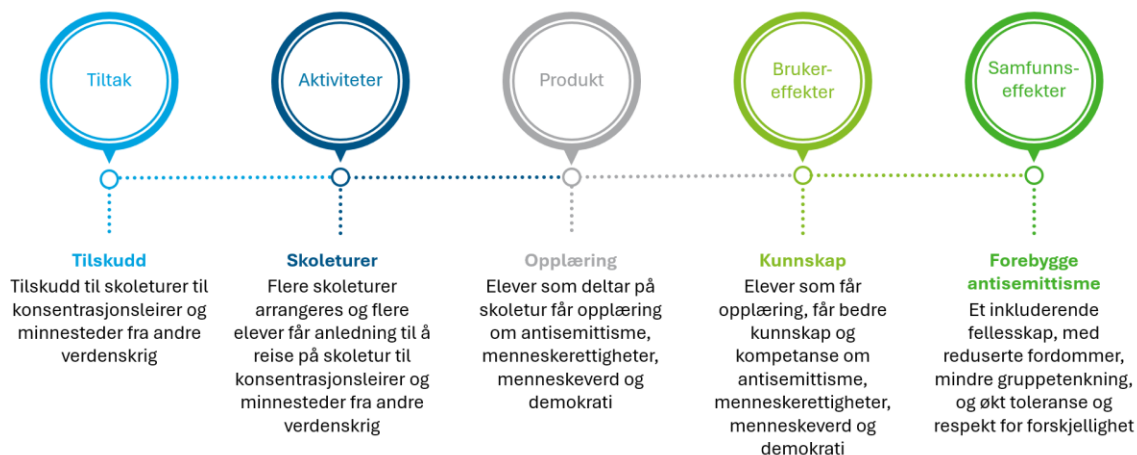
- *Hvilke effekter gir tilskuddene?*
- *Er tilskuddsordningen godt nok utformet?*
- *Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?*

Under presenterer vi våre hovedfunn og vurderinger knyttet til evalueringens problemstillinger.

Måloppnåelse og effekter

Målet for tilskuddsordningen er rettet mot ønskede *aktiviteter*, ikke hvilke *effekter* tilskuddsordningen skal bidra til å oppnå. Med bakgrunn i tilskuddsordningens styringsdokumenter, og omtale blant annet i *Handlingsplan mot antisemittisme*, har imidlertid Deloitte utledet effektmål på henholdsvis bruker- og samfunnsnivå. Disse inngår i en resultatkjede for tilskuddsordningen som er presentert i figuren under, og er lagt til grunn i vår vurdering av hvorvidt tilskuddsordningen virker i samsvar med intensjonen.

Figur 1: Resultatkjede for tilskuddsordningen



Evalueringen viser en marginal økning i antallet elever som har reist på skoletur i tiden tilskuddsordningen har eksistert. Deloitte mener dette indikerer at tilskuddsordningen så langt har hatt en begrenset effekt med hensyn til målformuleringen om at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig. Samtidig er det vanskelig å si sikkert om økningen reflekterer en reell økning i antall elever som reiser på slike skoleturer, eller om den reflekterer det at stadig flere av de som arrangerer skoleturer kjenner til tilskuddsordningen og søker om tilskudd. Det foreligger ingen tilgjengelig informasjon om hvor mange skoleturer som gjennomføres *uten* at det søkes om tilskudd. Det foreligger heller ingen tilgjengelig oversikt over antall elever som har reist på skoleturer knyttet til tilskuddsordningens tematiske avgrensninger fra *før* tilskuddsordningen ble etablert, og derfor ikke et sammenlikningsgrunnlag som er nødvendig for å vurdere måloppnåelse.

Evalueringen viser videre at det varierer i hvilken grad tilskuddsmottakere vurderer tilskuddet til å være avgjørende for om en skoletur blir organisert og gjennomført. Deloitte mener derfor at det ikke er et entydig svar på om tilskuddsordningen skaper addisjonalitet; en økning i ønskede typer aktiviteter som ikke ville ha blitt realisert uten tilskuddet. Selv om flere peker på at tilskuddet bidrar til å muliggjøre skoleturer, særlig i lys av en utfordrende kommuneøkonomi og økte kostnader i forbindelse med reiser, er det også funn som tyder på at et lavt tilskuddsbeløp, variasjon i tildelt tilskudd, og variasjon i tilskuddets andel av totale kostnader, negativt påvirker tilskuddsordningens addisjonalitet. For tilskuddsmottakere er det derfor også variasjon når det gjelder i hvilken grad tilskuddet oppleves å ha betydning for gjennomføring av skoleturer.

Samtidig viser evalueringen at tilskuddsordningen for en del av tilskuddsmottakerne er en viktig og avgjørende faktor for om en skoletur blir gjennomført eller ikke. Blant annet bidrar tilskuddsordningen til å legitimere skolens prioritering av skoleturer, samt redusere kostnadene ved turen. Dette kan føre til redusert behov for egenbetaling og dugnadsinnsats for å finansiere resterende kostnader for en skoletur, og kan være avgjørende for at turen blir gjennomført. Det trekkes også fram at skoleturene i mange tilfeller gir et godt faglig læringsutbytte om temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati for elevene.

For å oppnå et godt læringsutbytte av skoleturene, er det imidlertid flere forhold som synes å være avgjørende. Valg av reisemål, faglig opplegg under skoleturen, for- og etterarbeid om temaene skoleturen omhandler, og skolens involvering, er alle vesentlig for å realisere de ønskede effektene. Det er med andre ord ingen automatikk i at det å delta på en skoletur fører til økt kunnskap om antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Om disse forholdene ikke i tilstrekkelig grad hensyntas i organisering og gjennomføring av en skoletur, kan dette medføre risiko for manglende læringsutbytte for ungdommene, og at tilskuddsordningens effektmål ikke oppnås. Evalueringen viser også at det er stor forskjell mellom skoleturene som mottar tilskudd, når det gjelder omfanget av det pedagogiske opplegget det legges opp til.

Når det gjelder forhold som kan påvirke måloppnåelsen, viser evalueringen at det er en tydelig målkonflikt mellom målet om at flere ungdommer skal dra på skoleturer, og gratisprinsippet i skolen. Sistnevnte oppleves av mange å medføre at det er umulig for skolene å arrangere skoleturer, all den tid statlig tilskudd kun dekker en liten andel av de totale kostnadene knyttet til turene. Med stram kommuneøkonomi er det mange som peker på dugnad, gaver og eventuelt egenfinansiering som de eneste gjenstående måtene å finansiere en tur på. Som følge av denne målkonflikten, synes det å være en dreining mot flere foreldreinitierte skoleturer og færre skoleturer i skolens regi. Konsekvensene av at flere skoleturer arrangeres av foreldre, er blant annet en økt risiko for at skoleturenes faglige opplegg ikke er tilstrekkelig forankret i skolens undervisning, og at ikke alle ungdommer har anledning til å delta som følge av økt behov for egenfinansiering. Sistnevnte medfører at sosioøkonomiske forutsetninger kan bli mer utslagsgivende for om ungdommer har mulighet til å reise på skoletur i tråd med ordningens

formål. Deloitte vil imidlertid understreke at foreldreinitierte turer ikke i seg selv er problematisk, men at manglende involvering av skolen kan øke risikoen for at skoleturene ikke bidrar til effekter i samsvar med det som antas å være tilskuddsordningens intensjoner, og at en mindre del av målgruppen nås. Deloitte vil derfor peke på viktigheten av å tydeliggjøre hvordan for eksempel dugnad for å finansiere skoleturer kan gjennomføres på en måte som ikke kommer i konflikt med gratisprinsippet. Dette synes i mange tilfeller å være nødvendig for at ungdommer skal kunne dra på den typen skoleturer som tilskuddsordningen legger opp til, i skolens regi. Utdanningsdirektoratets veileder publisert 4. april 2025, kan bidra til å svare på noen av behovene for klargjøring. Det bør imidlertid fortløpende vurderes om det er behov for ytterligere veiledning.

Utforming av tilskuddsordningen

Utformingen av en tilskuddsordning skal legge til rette for at man når målene med tilskuddsordningen. En tilskuddsordning med god utforming er blant annet kjennetegnet av godt definerte mål som beskriver ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter, tydelige beskrivelser av målgrupper og kriterier for måloppnåelse, samt tildelingskriterier som avgrenser hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere og som gir konkrete føringer for fordeling av tilskuddet og hva tilskuddet kan brukes til. Videre er det sentralt med en god sammenheng mellom de ulike elementene i utformingen; herunder mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier. For å vurdere tilskuddsordningens utforming, har Deloitte lagt til grunn statens økonomiregelvek og tilhørende veiledning fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Evalueringen viser at det er vesentlige svakheter knyttet til utformingen av tilskuddsordningen, og at disse er av en art som gjør at regelverket ikke legger tilstrekkelig til rette for at man oppnår effekter for målgruppen, og at mål av samfunnsmessig betydning oppnås. Særlig sentralt er det at målformuleringen for tilskuddsordningen ikke er godt utformet. Målet for tilskuddsordningen er at flere ungdommer skal reise på skoleturer til tidligere konsentrasjonsleirer eller andre minnesmerker etter andre verdenskrig, og er dermed et aktivitetsmål til venstre i resultatkjeden. Dette medfører at målet for tilskuddsordningen ikke viser hvilke effekter det er ønskelig at tilskuddsordningen skal ha. Evalueringen viser at det ikke er noen automatikk i at det at flere ungdommer reiser på tur, medfører at ungdommene også får økt kunnskap om relevante tema. Dermed mangler tilskuddsordningen tydelige insentiver for å oppnå det vi antar er ønskede effekter.

En dårlig målformulering får følger også for kriteriene for måloppnåelse. Disse er knyttet opp mot målformuleringen, og sier dermed ingenting om hvilke effekter tilskuddsordningen har for målgruppen. Videre fremstår omtalen av tildelingskriterier i tilskuddsordningens retningslinjer som både fragmentert, uoversiktlig og mangelfull. Blant annet gir ikke tildelingskriteriene tydelige holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes. Videre fremgår krav både til hvem som kan søke og til hvordan tilskudd skal fastsettes av utlysningen, uten å være forankret i retningslinjene. Dette er krav som er bestemmende for privates rettigheter, og som følgelig skulle vært fastsatt i forskrift.

Deloitte mener også at det, som en del av tildelingskriteriene, burde ha vært gitt utfyllende føringer for hvordan kravet om «omfattende pedagogisk tilbud» skal vurderes, da dette er et krav som er vanskelig å vurdere, og kan medføre både en svært ressurskrevende søknadsbehandling og personavhengige vurderinger. I praksis tillegges imidlertid dette kravet liten vekt i søknadsbehandlingen, noe som potensielt kan ha stor betydning for effektene av tilskuddsordningen.

Med hensyn til det vi forstår er ønskede effekter av tilskuddsordningen, i form av at ungdommer får økt kunnskap og forståelse for temaer som blant annet antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, mener Deloitte at det er gode grunner for å utvide

tilskuddsordningen til også å omfatte andre reisemål enn de som kan relateres til andre verdenskrig. Vi mener videre at det er hensiktsmessig at tilskuddsordningen omfatter reiser både innenlands og utenlands, og vi mener skoleturer innenlands og utenlands bør formelt likestilles i søknadsbehandlingen. Det å reise på skoletur til utlandet bør ikke være et mål i seg selv, dersom læringsutbyttet kan være det samme ved turer innenlands. Gjennom evalueringen kommer det også frem at mange søkere ønsker to søknadsfrister i løpet av kalenderåret. For å skape økt forutsigbarhet rundt hvorvidt man får innvilget tilskudd eller ikke, kan det være hensiktsmessig med én frist på våren og én frist på høsten. Siden det er en budsjettstyrt tilskuddsordning, er det samtidig noen utfordringer knyttet til denne måten å organisere søknadsbehandlingen på. Deloitte mener at eventuelle endringer i søknadsfristen må ses i sammenheng med behov for justeringer av tildelingskriteriene og fremgangsmåte for beregning av tilskuddet, og at det bør gjøres nærmere utredninger av hvordan dette kan løses slik at det gir søkerne best mulig forutsigbarhet, og legger til rette for at flest mulig kan søke om tilskudd.

Når det gjelder forbudet mot offentlig støtte, er tilskuddsordningen meldt inn til ESA under gruppeunntaksforordningen. Evalueringen viser imidlertid at det er avvik mellom det som er beskrevet i meldeskjema og følgenotat fra når ordningen ble meldt inn, og hvordan tilskuddsordningen praktiseres. Avvikene medfører slik Deloitte vurderer det ikke at man er utenfor de materielle vilkår som er fastsatt i forordningens artikkel 53 som gjelder «*aid for culture and heritage conservation*». Det er imidlertid uheldig om uoverensstemmelser i følgenotatet ikke korrigeres.

Forvaltning av tilskuddsordningen

God forvaltning henger ofte tett sammen med selve utformingen av tilskuddsordningen. Gjennom forvaltningen skal man sikre at potensielle tilskuddssøkere nås, og at tilskuddsmidlene tildeles og benyttes som forutsatt slik at ønskede resultater og effekter nås. Det er viktig at forvaltningsrettslige prinsipper etterleves, og at krav til likebehandling og forutberegnelighet ivaretas. Gjennom forvaltningen skal forvalter legge til rette for at tilskuddet skal bidra til ønskede effekter. For å vurdere tilskuddsordningens forvaltning, har Deloitte lagt til grunn statens økonomiregelverk, krav i forvaltningsloven og tilhørende veiledning fra DFØ.

Deloitte mener at det er store mangler knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, noe som medfører betydelig risiko både for feil i saksbehandlingen, at vurderinger er personavhengige og at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke legger godt til rette for at formålet med ordningen oppnås. Mangler knyttet til forvaltningen er dels relatert til mangler ved utformingen av tilskuddsordningen. Blant annet medfører målformuleringen etter Deloitte vurdering at man både i søknadsbehandlingen og gjennom rapportering primært retter oppmerksomhet mot å sikre at flest mulig ungdommer reiser på tur, uten at det fokuseres på hva som skal til for at ønskede brukereffekter oppnås. Vi vil i denne forbindelse påpeke at det sjelden er slik at et høyere aktivitetsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd. Økt antall ungdommer som reiser på tur er ikke ensbetydende med at man også oppnår mål av samfunnsmessig betydning, og en svak målformulering får i dette tilfellet det som kan omtales som «følgefeil» med hensyn til forvaltningen av tilskuddsordningen.

For å legge til rette for at intenderte effekter oppnås, mener Deloitte at det pedagogiske opplegget bør vektlegges i større grad enn det som er tilfelle i dag, når søknadene vurderes. For å sikre god og effektiv bruk av offentlige midler, er det Deloitte vurdering at Utdanningsdirektoratet bør rette økt oppmerksomhet mot kvalitet og mulige effekter, heller enn mot rent kvantitative mål om at flere elever får reise på skoletur. En slik endring i søknadsbehandlingen må imidlertid forankres i tilskuddsordningens regelverk, og vil kreve til dels betydelige endringer i regelverket.

Evalueringen viser videre at praksis for beregning av tilskudd ikke er i samsvar med retningslinjene for tilskuddsordningen, der det fremgår at «Tilskuddet beregnes på bakgrunn av kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turer i skoleåret.» I praksis legges ikke angitte kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turen til grunn for beregningen. Dette innebærer etter Deloitte vurdering et klart brudd på retningslinjene, og dermed også på Økonomiregelverket der det fremgår at tildelingskriteriene, som skal fremgå av tilskuddsordningens regelverk, skal gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp. Det er etter Deloitte mening også svært uheldig at beregningen dels gjøres basert på en etablert praksis som ikke er skriftlig nedfelt.

Det er etter Deloitte vurdering også svært uheldig at det er etablert en praksis der det i søknadsbehandlingen benyttes en annen definisjon av hva som er å regne som utgifter til utdanningsvirksomhet enn den som fremgår av retningslinjene for tilskuddsordningen. Vi merker oss også at det i Meld. St. 13 (2024–2025) påpekes at tilskuddet ikke kan dekke reisekostnader, hvilket underbygger at etablert praksis er i strid med retningslinjene.

Manglende rapportering fra en betydelig andel av tilskuddsmottakerne innebærer at Utdanningsdirektoratet i flere tilfeller ikke har mottatt dokumentasjon på at tilskuddet er benyttet i samsvar med vilkårene. I tilfeller der det ikke rapporteres, er det usikkerhet knyttet til om tilskuddet benyttes til kostnadsreduksjon i forbindelse med skoleturer, og Deloitte mener det er viktig at Utdanningsdirektoratet vurderer ytterligere tiltak for å følge opp manglende rapportering.

Evalueringen viser også at det er rom for forbedring når det gjelder å nå ut til alle potensielle søkere med informasjon om tilskuddsordningen, og Deloitte mener Utdanningsdirektoratet bør gjøre en konkret vurdering av hvilke grep som kan gjøres for å nå bedre ut med informasjonen. Videre er ikke retningslinjene for tilskuddsordningen tilgjengelig for potensielle søkere, noe som fremstår som uheldig og ikke i samsvar med god praksis. Søknads- og rapporteringsskjemaene som benyttes legger videre opp til en ubegrunnet forskjellsbehandling mellom ulike kategorier av søkere. Ulike spesifikasjoner av hvilke kostnader som skal inngå i oppgitte totalkostnader for skoleturene, medfører at grunnlaget for å beregne maksimalt tilskudd blir ulikt avhengig av om søker er en profesjonell turoperatør eller en skole, FAU eller annen aktør som selv har søkt om tilskudd. Da målgruppen for tilskuddsordningen er «ungdommer som reiser på tur», kan heller ikke Deloitte se at det er rimelig at kostnader for voksne ledsagere inngår i grunnlaget for å beregne maksimalt tilskudd, slik det nå gjør i tilfeller der profesjonelle turoperatører er tilskuddssøkere.

Internkontrollen for tilskuddsordningen fremstår videre som mangelfull, og er etter Deloitte vurdering ikke i samsvar med krav i Økonomiregelverket. Evalueringen viser eksempler på det som anses å være feil og mangler i saksbehandlingen, og en god internkontroll skal redusere risikoen for at slike feil og mangler forekommer. Mangler knyttet til internkontrollen medfører økt risiko for at tilskudd ikke bidrar til å oppnå formålet med tilskuddsordningen. Det er etter Deloitte vurdering også uheldig at sentrale vurderinger i saksbehandlingen i liten grad er skriftliggjort. Dette er ikke i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper som vektlegger blant annet etterprøvbarehet.

Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen av tilskuddsordningen «Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme» bekrefter flere av antakelsene og bekymringene som lå til grunn for at det blant annet gjennom NOU 2024:3 ble pekt på behov for en evaluering av tilskuddsordningen.

Evalueringen viser at det er til dels stor usikkerhet knyttet til effektene av tilskuddsordningen, og hvilke virkninger av samfunnsmessig verdi den har. Denne usikkerheten har i stor grad sammenheng med svakheter knyttet til utformingen av tilskuddsordningen, og da i særdeleshet

målformuleringen. Den svake målformuleringen får «følgefeil» både for utformingen av øvrige hovedelementer i tilskuddsordningens regelverk, for forvaltningen av ordningen og for hvilken kunnskap man har om virkningene av tilskuddsordningen.

Til tross for de svakhetene og manglene som er knyttet til tilskuddsordningens utforming og forvaltning, og usikkerheten knyttet til effekter, viser også evalueringen at tilskuddsordningen for mange har stor verdi. Mange av de som reiser på skoleturer med tilskudd fra ordningen synes å ha stort utbytte av dette, blant annet i form av økt kunnskap om og forståelse for de temaene som vektlegges i tilskuddsordningen. En god del av tilskuddsmottakerne opplyser også at de ikke kunne gjennomført skoleturen uten tilskuddet, noe som tilsier at tilskuddsordningen i disse tilfellene har addisjonalitet.

Samlet sett er det Deloitte's vurdering at tilskuddsordningen har potensiale, og kan være hensiktsmessig virkemiddelbruk for å oppnå mål av samfunnsmessig verdi, i form av at ungdommer får økt kunnskap om og forståelse for tema som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Samtidig viser evalueringen at det er behov for en rekke endringer både i tilskuddsordningens utforming og forvaltning for å legge bedre til rette for å oppnå ønskede effekter. Som følge av evalueringen foreslår Deloitte en rekke tiltak som kan bidra til å forbedre tilskuddsordningen, og i økt grad sikre at tilskuddsordningen bidrar til ønskede effekter. Disse fremgår av kapittel 7 *Konklusjon og anbefalinger*.

Summary

About the Evaluation

The government establishes grant schemes to create societal value, which would not be realised without the grant. These schemes are tools to achieve national objectives across various sectors. Evaluating grant schemes is crucial for understanding their societal impact, monitoring the management and use of funds, and assessing the effectiveness of the scheme's design in achieving its intended goals.

Deloitte was commissioned by the Norwegian Directorate for Education and Training to evaluate the grant scheme "Grants for school trips related to the action plan against antisemitism." The scheme aims to enable young people to visit World War II memorial sites by reducing costs.

The evaluation focused on the following three topics:

- *The effects of the grants.*
- *The adequacy of the scheme's design.*
- *The management of the grants.*

Effectiveness and Impact

The goal of the grant scheme is to enable young people's visit to World War II memorial sites. The grant's goal can therefore be considered activity-oriented, rather than effect-oriented. Based upon official documents related and the action plan against antisemitism, upon which the scheme is based, Deloitte derived effect goals at user and societal levels, to operationalise the assumed results chain for the grant scheme, and to assess and evaluate its effectiveness and impact.

The evaluation shows a slight increase in the number of students participating in school trips since the scheme's inception, indicating limited effectiveness in enabling more youth to visit memorial sites. However, it's unclear whether the observed increase reflects a genuine rise in school trips or increased awareness and application for the grant among trip organisers. There is no information on the number of trips conducted without grant applications or a baseline for comparison before the scheme started. Based on these data limitations, Deloitte is unable to conclude whether, or to what extent, the grant scheme achieves its activity-based goal.

The evaluation reveals varied opinions among recipients on the necessity of grants to finance and organise school trips. While some believe the grant is crucial, especially given municipal financial challenges and rising travel costs, others find the grant amount and its share of total costs insufficient, affecting the grant scheme's overall additionality. For recipients who view the grant as essential, the subsidy legitimises schools' prioritisation of educational excursions within their budgets and helps reduce costs, thereby decreasing the need for self-financing and fundraising.

The trips often provide valuable educational outcomes on antisemitism, human rights, dignity, and democracy. However, the educational benefit depends on several factors: destination choice, academic programme during the trip, preparatory and follow-up work, and school involvement in planning and conducting the trip. Without adequate consideration of these factors, there's a risk of insufficient learning outcomes and unmet effect goals. The evaluation also shows that there is a significant difference between the school trips that receive grants in terms of the extent of the educational programme provided.

Design of the Grant Scheme

The design of a subsidy scheme should facilitate achieving its objectives. A well-designed scheme is characterised by clearly defined goals that describe desired user and/or societal effects, clear descriptions of target groups and criteria for achievement, as well as allocation criteria that delineate who the potential applicants/recipients are and provide specific guidelines for the distribution and usage of the subsidy. Furthermore, it is crucial to have a strong coherence between the various elements in the design, including goals, criteria for achievement, and allocation criteria. To assess the design of the subsidy scheme, Deloitte has based its evaluation on the Regulation on Financial Management in Central Government and associated guidance from The Norwegian Agency for Public and Financial Management (DFØ).

The evaluation reveals significant weaknesses in the design of the grant scheme. These weaknesses limit the scheme's ability to achieve assumed and intended goals on user and societal levels. A key issue is the poorly formulated activity-oriented goal of the subsidy scheme. Deloitte argues that there is no automatic correlation between more young people travelling and increased knowledge about the themes around which the grant scheme revolves. Thus, the grant scheme lacks clear incentives to achieve the presumed desired effects. Furthermore, the scheme's activity-oriented goal is inconsistent with regulatory requirements and official guidance by relevant authorities.

The allocation criteria in the scheme's guidelines appears fragmented, unclear, and incomplete. For instance, the allocation criteria do not provide clear indications on how grants for individual recipients should be determined. Moreover, requirements for who can apply and how grants should be determined are outlined in the call for applications but are not anchored in the scheme's official guidelines. These requirements determine private rights and should therefore be established by official regulation.

Deloitte also argues that a detailed guideline on how the a "comprehensive educational programme" should be assessed, should be made more precise as part of the allocation criteria. Assessing and evaluating this criterion is difficult, resource-intensive, and conditional upon subjective assessments. The evaluation shows that in practice, however, the criteria is given little weight in application processing, which can significantly affect the scheme's outcomes and intended effects.

Deloitte believes there are compelling reasons to expand the grant to include other destinations beyond those related to World War II. We also believe it is appropriate for the scheme to cover both domestic and international trips, and that domestic and international school trips should be given equal weight in the consideration of applications and allocation of grants. School trips abroad should not be a goal in itself if the educational outcomes are equivalent to domestic trips. The evaluation also reveals that many applicants desire two application deadlines per calendar year. To create greater predictability regarding whether one will receive a subsidy, it may be beneficial to have one deadline in the spring and one in the autumn. Since the scheme is budget-driven, there are challenges associated with organising the application process in this manner. Deloitte believes that any changes to the application deadlines should be considered in conjunction with the need for adjustments to the allocation criteria and methods for calculating grants. Further assessment is needed to determine how this can be done to provide applicants with the best possible predictability and facilitate as many applications as possible.

The grant scheme is reported to the ESA under the General Block Exemption Regulation. However, the evaluation shows discrepancies between what is described in the notification form and the accompanying note from when the scheme was initially reported, and how the grant scheme is practised. Deloitte believes these discrepancies are consistent the material

conditions set out in the regulation's Article 53, which concerns "aid for culture and heritage conservation." However, it is unfortunate if the observed discrepancies are not corrected in the accompanying note submitted to the ESA.

Management of the Grant Scheme

Effective grant management is often closely linked to the design of the grant scheme itself. Through management, one must ensure that potential grant applicants are reached and that subsidy funds are allocated and used as intended to achieve desired goals and effects. It is important to adhere to general administrative principles and ensure requirements for equal treatment and predictability are met. Management should facilitate the grant contributing to desired goals and effects. To assess the management of the subsidy scheme, Deloitte has based its evaluation on Regulation on Financial Management in Central Government, requirements in the Public Administration Act, and associated guidance from DFØ.

Deloitte argues there are significant shortcomings in the management of the grant scheme, which pose considerable risk of error in case processing, subjective assessments, and ineffective management that fails to achieve the grant's objectives. Management shortcomings are partly related to design flaws in the grant scheme. For instance, Deloitte's assessment indicates that both in application processing and reporting, the primary focus is on ensuring as many young people as possible travel to World War II memorial sites, without considering important conditions for achieving desired user effects. For example, a school trip rarely has intrinsic value that without a sufficient educational programme alone justifies granting a subsidy. To facilitate achieving intended effects, Deloitte believes the educational programme should be attributed more weight in the evaluation of applications. To ensure effective use of public funds, Deloitte recommends that the Directorate for Education and Training focus more on quality and potential effects rather than quantitative goals of more students travelling on school trips. Such a change in application processing must be anchored in the grant scheme's regulations and will require significant changes to the regulations.

The evaluation further shows that the practice for calculating grants does not align with the grant's guidelines, which state that the grant is calculated based on costs for educational activities related to trips during the school year. In practice, specified costs for educational activities related to the trip are not used as the basis for calculation. Deloitte argue that this constitutes a clear breach of the guidelines and, consequently, the Regulation on Financial Management in Central Government, which state that allocation criteria in the scheme's regulations should form the basis for determining grant amounts. It is also unfortunate that calculations are partly based on established practices not documented in writing. Deloitte also finds it problematic that a different definition of "educational activity expenses" is used in application processing than what is outlined in the grant's guidelines. We note that in Meld. St. 13 (2024–2025), it is stated that the grant cannot cover travel expenses, which supports that established practice contradicts the guidelines.

Lack of reporting from a significant portion of grant recipients means the Directorate for Education and Training has not received sufficient documentation on whether the grant has been used in accordance with the conditions as set out in the grant's official guidelines. In cases where there is no reporting, there is uncertainty about whether the grant is used to reduce costs related to school trips, and Deloitte believes it is important that the Directorate for Education and Training considers additional measures to address the lack of reporting.

The evaluation also shows room for improvement in reaching all potential applicants with information about the grant scheme. Deloitte suggests the Directorate for Education and Training should consider specific steps to better disseminate information. Additionally, the grant

scheme's official guidelines are not made available to potential applicants, which is unfortunate and diverge from good practice. The application and reporting forms used also lead to unjustified discrimination between different categories of applicants. Various specifications of costs included in the total costs for school trips in the application result in different bases for calculating maximum subsidies, depending on whether the applicant is a professional operator or a school, Parent Association (FAU), or another entity applying for the subsidy. Since the target group for the grant scheme is "young people travelling," Deloitte considers it unreasonable for costs associated with adults accompanying a school trip to be included in the basis for calculating maximum grants, as is currently the case when professional operators are applicants.

The internal control of the grant scheme appears inadequate and does not meet the requirements of the Regulation on Financial Management in Central Government. The evaluation shows errors and shortcomings in case processing. Lack of appropriate and sufficient internal controls increase the risk that subsidies do not contribute to achieving the scheme's intended objectives. It is also unfortunate that central considerations in case processing is rarely documented in writing, which is also not in line with general administrative principles that emphasise, among other things, traceability.

Conclusion and Recommendations

The evaluation of the subsidy scheme "Grants for school trips related to the action plan against antisemitism" confirms several assumptions and concerns that underpinned the need for an evaluation of the scheme, as highlighted in NOU 2024:3. The evaluation shows considerable uncertainty regarding the effects of the subsidy scheme and its societal value. This uncertainty is largely due to weaknesses in the scheme's design, particularly the goal formulation. Weak goal formulation leads to other errors in the design of key elements of the grant scheme's regulations, its management, and the understanding of its effects.

Despite the weaknesses and shortcomings in the grant scheme's design and management, and the uncertainties about its effects, the evaluation also shows that the scheme has significant value for many. Many of those who travel on school trips with subsidies from the scheme seem to benefit greatly, pointing to increased knowledge and understanding of key themes such as antisemitism, human rights, dignity, and democracy. A substantial number of recipients also indicate that a school trip would not have been possible without the grant, suggesting that the scheme has additionality in some cases.

Deloitte concludes that the scheme has potential and can be an effective tool for societal goals, such as increasing youth knowledge and understanding of antisemitism, human rights, dignity, and democracy. However, several changes in design and management are needed to better achieve desired effects. Deloitte proposes several measures for improvement, detailed in Chapter 7.

1 Innledning

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd til utvalgte aktører for å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. I denne evalueringen vurderes utforming, forvaltning, samt måloppnåelse og effekter av en tilskuddsordning som har som mål å gi flere ungdommer mulighet til å dra på tur til minnesteder etter andre verdenskrig.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Utdanningsdirektoratet forvalter en rekke tilskuddsordninger innenfor sine ansvarsområder, og i 2024 utgjorde tilskuddene som forvaltes av direktoratet til sammen rundt 11,1 milliarder kroner. Dette betyr at omtrent 70 prosent av Utdanningsdirektoratets totale bevilgninger går til ulike tilskuddsordninger.¹ Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme er en av tilskuddsordningene Utdanningsdirektoratet forvalter. Dette er en budsjettstyrt tilskuddsordning, som innebærer at Stortinget bevilger en sum som skal fordeles på innvilgede søknader. For budsjettåret 2025 bevilget Stortinget 17 595 000 kroner til ordningen.²

Statlige tilskuddsordninger benyttes som virkemiddel for at staten skal kunne få til samfunnsmessige endringer og nå bestemte mål som vurderes å være av samfunnsmessig verdi. For å sikre målrettet og effektiv bruk av offentlige midler, er det viktig å undersøke om tilskuddsordningene virker i samsvar med intensjonen. I økonomiregelverket for staten fremgår krav til utformingen av statlige tilskuddsordninger. Her fremgår også krav om at tilskuddsordninger skal evalueres. Et sentralt formål med evalueringer av tilskuddsordninger er «(...) å få informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.»³

Målet med tilskuddsordningen «Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme» er å bidra til at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig, ved at prisen for å reise på en slik tur reduseres. I kravspesifikasjonen fra Utdanningsdirektoratet i forbindelse med evalueringen av tilskuddsordningen, er det også vist til at skoleturene gjennom et faglig opplegg for besøk av minnestedene, skal bidra til at ungdommene får «(...) bedre innsikt i tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.»⁴

Tilskuddsordningen har eksistert siden 2019, men har ikke tidligere vært evaluert. I en evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme, pekte Proba Samfunnsanalyse på at tilskuddsordningen er et tiltak flere aktører stiller spørsmålstegn ved.⁵ Det blir påpekt at det er delte meninger når det gjelder hensiktsmessigheten ved tiltaket, og det pekes blant annet på at godt læringsutbytte av turene krever både forberedelser og etterarbeid, noe som tilsynelatende ikke alltid er tilfellet. I evalueringsrapporten pekes det også på at tilskuddet kun dekker en liten del av kostnadene

¹ Utdanningsdirektoratet. 2025. Årsrapport 2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2024/>.

² Bevilgningen for 2025 gjelder skoleåret 2025/2026. En mindre del av denne tildelingen skal brukes til å finansiere evaluering av tilskuddsordningen, som betyr at ikke hele bevilgningen vil fordeles på tilskuddsmottakerne.

³ Finansdepartementet. 2003. Økonomiregelverket i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3

⁴ Utdanningsdirektoratet. 2024. Evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme». Kravspesifikasjon.

⁵ Proba Samfunnsanalyse. 2023. Evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme 2016-2023. Rapport 2023-11.

knyttet til turene, og at dette kan bidra til å utfordre gratisprinsippet i skolen. Manglende informasjon om tilskuddsordningen blir også kommentert.

Gjennom rapport fra Ekstremismekommisjonen som ble levert i mars 2024, ble det anbefalt at tilskuddsordningen burde evalueres, og at det i den forbindelse burde rettes særlig oppmerksomhet mot faglig forankring og likebehandling av elever.⁶ Blant annet som en følge av dette, besluttet Kunnskapsdepartementet i 2024 at tilskuddsordningen skulle evalueres. Behovet for en evaluering ble begrunnet med flere forhold, herunder at det over tid har vært knyttet usikkerhet til det faglige utbyttet av denne typen skoleturer, og at tilskuddsordningen har eksistert i fem år uten at den har blitt evaluert tidligere. I tillegg henvises det til at det har kommet innspill fra en av de større tilbyderne av turer til minnesteder fra andre verdenskrig, der flere endringer/forbedringer av ordningen har blitt foreslått.⁷ I Meld. St. 13 (2024-2025), som følger opp Ekstremismekommisjonens rapport, blir det også vist til tilskuddsordningens begrensning med hensyn til hvilke kostnader som kan dekkes, med bakgrunn i reglene om offentlig støtte. Evalueringen skal derfor bidra til å gi bedre kunnskap om tilskuddsordningen, som igjen kan bidra til et beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer i utforming av tilskuddsordningen.⁸

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen har vært å vurdere om tilskuddsordningen fungerer i samsvar med intensjonen, og om ønskede effekter av tilskuddsordningen oppnås. I veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger vises det til at formålet med slike evalueringer er å etterprøve om tilskuddsordningen oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere.⁹ Hvorvidt tilskuddene gir de ønskede resultatene vil blant annet avhenge av tilskuddsordningens forvaltning og utforming. Veilederen legger derfor vekt på tre forhold som det er naturlig å belyse i evalueringer av statlige tilskuddsordninger:

1. Tilskuddets effekter og måloppnåelse
2. Forvaltningen av tilskuddsordningen
3. Utformingen av tilskuddsordningen

I evalueringen av tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme har alle disse tre temaene vært sentrale, og en rekke problemstillinger knyttet til hvert av de tre temaene er undersøkt. Tabellen under oppsummerer kort de tre temaene med tilhørende problemstillinger som er belyst i evalueringen. Basert på vår vurdering av øvrige problemstillinger, gjør vi som en del av evalueringen også en vurdering av hvorvidt virkemiddelbruken er hensiktsmessig. En detaljert oppstilling av problemstillingene fremgår av vedlegg 1.

Tabell 1: Hovedtema og oppsummering av problemstillinger

Tema	Sentrale problemstillinger
Tilskuddets effekter og måloppnåelse	Under dette temaet har det blitt rettet oppmerksomhet mot hvilke effekter tilskuddet gir. Herunder har det vært et formål å belyse hvorvidt effektene oppfyller målene for tilskuddsordningen, og vi har blant annet undersøkt om tilskuddet bidrar til at flere ungdommer reiser på skoletur. I tillegg har vi undersøkt om tilskuddet bidrar til at flere ungdommer får opplæring i temaer

⁶ NOU 2024:3. *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Utredning fra Ekstremismekommisjonen. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. mars 2024.

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet. 2024. *Evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme»*. Kravspesifikasjon.

⁸ Ibid.

⁹ Senter for statlig økonomistyring (SSØ - nå Direktorat for økonomistyring [DFØ]). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

Tema	Sentrale problemstillinger
	som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Videre har det vært sentralt å undersøke tilskuddets addisjonalitet, herunder hvor viktig tilskuddet er for å gjennomføre skoleturene. I denne forbindelse har vi også gått nærmere inn på hvordan skoleturene er finansiert, og har sett på hvordan gratisprinsippet eventuelt påvirker finansieringen og gjennomføringen av skoleturer.
Utformingen av tilskuddsordningen	Under dette temaet har vi tatt utgangspunkt i krav til utformingen av en statlig tilskuddsordning, og har blant annet undersøkt utformingen av mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier for tilskuddsordningen. Vi har også sett nærmere på hvordan tilskuddsordningen forholder seg til forbudet mot offentlig støtte. Videre har vi sett på enkelte forhold knyttet til innretningen av tilskuddsordningen og avgrensinger som følger av tilskuddsordningens utforming, og drøftet om disse er hensiktsmessige med tanke på å bidra til høy måloppnåelse og ønskede effekter.
Forvaltningen av tilskuddsordningen	Under dette temaet har vi tatt utgangspunkt i krav til forvaltningen av en statlig tilskuddsordning, og har undersøkt om forvaltningen legger til rette for høyest mulig måloppnåelse, blant annet ved å sikre at tilskuddet når frem til riktige tilskuddsmottakere, og at tilskuddsbeløp tildeles i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier. Videre har vi sett nærmere på systemer for å sikre at tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet.

1.3 Metode

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar 2025 til mai 2025. Det er benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i datainnsamlingen. Datainnsamlingen og datagrunnlaget for evalueringen er nærmere omtalt i avsnittene under.

1.3.1 Dokumentanalyse

Som en del av oppdraget er styringsdokumenter for tilskuddsordningen gjennomgått. Dette omfatter blant annet retningslinjer for tilskuddsordningen, årlige tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, omtaler i statsbudsjettet i årene tilskuddsordningen har eksistert, samt kunngjørings- og utlysningstekster. Også oversikter over søkere og tildelinger i perioden 2019-2024 er gjennomgått. For å få god innsikt i forvaltningen av ordningen har Deloitte i tillegg gjort et utvalg blant tilskuddsmottakere og gjennomgått søknadenes utforming og innhold, vurderinger, tildelingsbrev og rapportering.

Videre har tidligere og nåværende handlingsplaner mot antisemittisme, samt relevante forskningsrapporter, regelverk, utredninger og andre analyser inngått som en del av dokumentanalysen.

1.3.2 Intervju

Intervju har vært en viktig kilde til informasjon i forbindelse med evalueringen. Til sammen er det gjennomført 24 intervjuer med 37 personer. Alle intervjuer er gjennomført digitalt via Teams. De

fleste intervju ble gjennomført med personer tilknyttet fem utvalgte skoler – tre ungdomsskoler og to videregående skoler. Evalueringen er derfor gjennomført som en flercasestudie, en variant av casestudier som tar utgangspunkt i et utvalg representative case for å illustrere ulike sider ved et fenomen.¹⁰ Casestudier som dette er ofte brukt i evalueringer for å forklare, beskrive, illustrere eller belyse intervensjoner i form av offentlig virkemiddelbruk.

Opprinnelig var det planlagt intervjuer ved seks skoler, men antallet måtte reduseres med én skole grunnet utfordringer med å rekruttere informanter, kombinert med relativt kort gjennomføringsperiode for evalueringen. Det ble sendt ut henvendelser til ytterligere 12 skoler, men disse ga enten tilbakemelding om at de ikke hadde anledning til å delta i evalueringen, eller svarte ikke på henvendelsen.¹¹ Ved alle skolene var det intensjoner om å gjennomføre intervju med representanter for følgende aktører:

- Tilskuddssøker (en profesjonell turoperatør, skoleeier, skoleledelse eller andre som har søkt om tilskudd på vegne av en skole/klasse)
- Representanter for skoleledelsen (der disse ikke allerede intervjues som tilskuddssøker)
- Lærere som har deltatt på og/eller hatt et særlig ansvar for gjennomføring og oppfølging av skoletur
- Foreldre som har organisert og/eller deltatt på skoletur
- Elever som har deltatt på skoletur

I flere tilfeller viste det seg imidlertid at ikke alle overnevnte aktører var relevante å intervju i tilknytning til de utvalgte skolene:

- I ett tilfelle var det foreldre som hadde arrangert turen og søkt om tilskudd, og intervju med foreldre og tilskuddssøker ble derfor slått sammen. Skolen hadde i dette tilfellet ikke vært involvert i å arrangere turen, og det var derfor ikke aktuelt å gjennomføre intervju med lærere. Rektor ved skolen ble likevel intervjuet.
- Ved begge de videregående skolene og én av ungdomsskolene ble det opplyst at foreldre ikke hadde vært med på skoleturen, og heller ikke hadde vært involvert i å arrangere turen. Intervju med foreldre var derfor ikke relevant å gjennomføre på disse skolene.

Det ble gjennomgående formidlet til rektor ved skolene vi var i kontakt med at det var ønskelig å gjennomføre gruppeintervju med 2-3 lærere, 3-4 elever og 2-3 foreldre. Det var imidlertid stort sett færre personer som stilte til intervjuene enn det som var etterspurt; 1-2 foreldre for hver av skolene der foreldre ble intervjuet, samt kun én lærer ved skolene der det ble gjennomført intervju med lærere. Antall elever per skole varierte mellom 1 og 6. Det var frivillig å delta i evalueringen, og det ville kreve både koordinering og ressurser fra skolenes side for å stille med flere personer til intervju innen de ulike kategoriene. Samlet sett medførte dette at ikke bare antallet intervju, men også antallet intervjuede personer ble lavere enn det evalueringsdesignet opprinnelig la opp til.

Personene som ble intervjuet hadde i flere tilfeller erfaring med flere skoleturer, flere reisemål og ulike måter å arrangere turene på. Dette gjorde at vi, til tross for et lavere antall intervju og intervjuede enn ønsket, fikk formidlet et bredt spekter av erfaringer, og mange interessante refleksjoner rundt skoleturene. Evalueringsteamet merket seg at det var enkelte synspunkt som tydelig gikk igjen i de ulike intervjuene, også på tvers av aktørgrupper, mens det på andre områder var ulike synspunkt og erfaringer som ble formidlet gjennom intervjuene. Til tross for at antallet ble redusert, har dermed intervjuene ved de fem skolene gitt mye nyttig informasjon, og

¹⁰ Creswell, J. W. 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. SAGE Publications, Inc.: Thousand Oaks, CA.

¹¹ Det ble i alle tilfeller sendt påminnelser på e-post, og gjort forøk på å oppnå kontakt per telefon.

intervjudata har blitt benyttet både til å utfylle og nyansere informasjon fra andre kilder. Tabellen under oppsummerer hvilke aktører som er intervjuet for hver av skolene.¹²

Tabell 2: Oversikt over intervjuer per skole

	Tilskuddssøker	Skoleledelse	Lærere	Elever	Foreldre	Kommentar
Skole 1, u.sk.	x	x	-	x	-	Skoleeier var tilskuddssøker. Foreldre var ikke involvert. Intervju med lærere ble etterspurt, men ikke gjennomført.
Skole 2, u.sk.	-	x	-	x	x	Foreldre søkte om tilskudd, skolen var ikke involvert i turen.
Skole 3, u.sk.	x	x	x	x	x	Profesjonell turoperatør (ideell) var tilskuddssøker.
Skole 4, vgs.	x	x	-	x	-	Profesjonell turoperatør (ideell) var tilskuddssøker. Foreldre var ikke involvert. Intervju med lærere ble etterspurt, men ikke gjennomført.
Skole 5, vgs.	x	x	x	x	-	Profesjonell turoperatør (ideell) har søkt om tilskudd. Foreldre var ikke involvert.

Skolene ble valgt ut med tanke på variasjon i geografisk beliggenhet, lengden på turen de hadde vært på, reisemål, hvem som hadde vært tilskuddssøker, og om det var en privat eller offentlig skole. Det var også variasjon mellom skolene med hensyn til hvordan skoleturene ble finansiert. Én av de fem skolene er privat. I det opprinnelige utvalget var det to private skoler, men én av disse utgikk når antallet skoler måtte reduseres.¹³ Det ble utarbeidet tilpassede intervjuguider for hver aktørgruppe, som i tillegg ble tilpasset for hvert enkelt intervju avhengig av type tur og hvordan den var arrangert. Skolene er geografisk spredd over store deler av landet med beliggenhet i henholdsvis Troms, Agder, Innlandet, Oslo og Østfold.

Det er også gjennomført intervjuer med tre profesjonelle turoperatører, herunder to ideelle og én kommersiell. Totalt syv personer deltok i disse intervjuene. Disse turoperatørene har de siste årene vært ansvarlige for et betydelig antall tilskuddssøknader, og har arrangert turer for en rekke skoleklasser både i inn- og utland. Til sammen har disse tre aktørene stått for 86 prosent av tilskuddssøknadene som er sendt inn av profesjonelle turoperatører i perioden

¹² I tabellen er «u.sk.» brukt som forkortelse for «ungdomsskole», mens «vgs.» er brukt som forkortelse for «videregående skole».

¹³ Noen av skolene som ble kontaktet, men som ikke hadde anledning til å delta i evalueringen, var private.

tilskuddsordningen har eksistert.¹⁴ Videre ble det gjennomført intervju med to besøkssteder og forskningsmiljø, totalt tre personer.

I tillegg til de overnevnte intervjuene er det gjennomført intervju med en representant fra Utdanningsdirektoratet som er ansvarlig for forvaltning av tilskuddsordningen.

Samtidig som antall intervjuer av ulike årsaker ble redusert i forhold til opprinnelig plan, viste det seg at spørreundersøkelsen som skulle gjennomføres, kunne distribueres betydelig bredere enn opprinnelig planlagt. I delkapittelet under går vi nærmere inn på hvordan denne utvidelsen til dels kompenserer for reduksjonen når det gjelder antall intervju.

1.3.3 Spørreundersøkelse

I forbindelse med evalueringen er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot personer som i løpet av de to siste årene enten har søkt om tilskudd¹⁵, eller som har vært kontaktperson for skoleturen inn mot en profesjonell turoperatør som har stått for selve søknaden om tilskudd. Spørreundersøkelsen ble pilotert før publisering, ved at et lite utvalg tilskuddssøkere ble spurt om de hadde anledning til å gå gjennom undersøkelsen og gi tilbakemelding på spørsmål, formuleringer, svaralternativer mv. Oppdragsgiver fikk også anledning til å gå gjennom og gi innspill til undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt direkte til 162 personer som hadde stått som kontaktpersoner for søknad til tilskuddsordningen. Dette var den opprinnelige målgruppen for spørreundersøkelsen. I tillegg hadde vi imidlertid dialog med de fem største profesjonelle turoperatørene¹⁶, som etter anmodning om dette videresendte invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen til sine kunder. Dermed nådde vi betydelig bredere ut med spørreundersøkelsen enn opprinnelig planlagt, ved at også aktører som hadde benyttet en profesjonell turoperatør til å arrangere skoleturen og søke om tilskudd, fikk anledning til å svare. Basert på opplysninger fra de fem turoperatørene, ble invitasjonen videresendt til totalt 447 personer. I spørreundersøkelsen mottok vi 146 fullstendige svar fra personer som hadde fått videresendt invitasjonen til å svare via en turoperatør.

Spørreundersøkelsen var åpen for deltakelse i omtrent tre uker¹⁷ og det ble avgitt totalt 220 fullførte svar. I analysene er i tillegg åtte delvis fullførte svar inkludert. Dette er svar der respondenten gjennomførte minst halve undersøkelsen. Tabellen under oppsummerer antall inviterte og antall svar på spørreundersøkelsen.

Tabell 3: Antall inviterte og antall svar på spørreundersøkelsen

Status	Direkte via epost	Invitasjon via turoperatør	Totalt
Invitert	162	447	609
Fullstendig besvart	74	146	220
Halvt besvart	2	6	8
Totalt svar analysert (svarprosent)	76 (47%)	152 (34%)	228 (37%)

Ettersom det er svært ulike aktører som søker om tilskudd og/eller er kontaktperson for en skoletur, var spørsmålene respondentene mottok tilpasset med bakgrunn i informasjon om

¹⁴ Andelen er beregnet med bakgrunn i oversikter over søknader og tilskuddstildelinger som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

¹⁵ Invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen er sendt til den personen som stod som kontaktperson i forbindelse med tilskuddssøknaden.

¹⁶ De fem turoperatørene som har stått for flest tilskuddssøknader de siste årene.

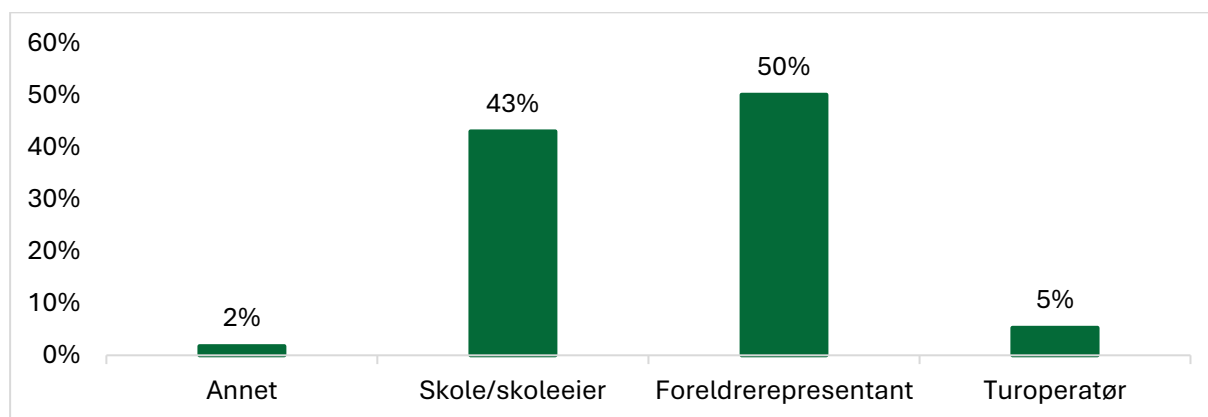
¹⁷ fra 25.02 til 18.03. Det ble i denne perioden sendt ut flere påminnelser til de som var invitert direkte via e-post, i tillegg til at fristen for å svare ble utsatt med noen dager for å gi flere anledning til å svare. Innenfor denne perioden var det noe ulikt på hvilket tidspunkt de ulike turoperatørene videresendte invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen til sine kunder.

hvilken type aktør de representerer (for eksempel profesjonell turoperatør, skoleeier, skole eller FAU/foreldrekomité). De profesjonelle turoperatørene fikk primært mer overordnede spørsmål enn de andre aktørene. Aktører som skoleeier, skole eller FAU/foreldrekomité ble antatt å ha mer detaljert innsikt blant annet i planleggingen og finansieringen av skoleturen, og fikk derfor mer detaljerte spørsmål i spørreundersøkelsen. Dersom respondenten hadde vært involvert i å arrangere flere skoleturer de to siste årene, ble de bedt om å svare med bakgrunn i det de anså som et «typisk eksempel» på skoleturene de har søkt om tilskudd til og/eller vært kontaktperson for. De ble videre bedt om å utdype i fritekstfelt om eventuelle variasjoner mellom ulike skoleturer.

I spørreundersøkelsen var det også flere fritekstfelt der respondentene ble bedt om konkrete erfaringer og innspill knyttet til ulike sider ved tilskuddsordningen og skoleturene. Mange av respondentene benyttet disse fritekstfeltene aktivt, og dette bidro til at vi også fikk mye kvalitativ informasjon gjennom spørreundersøkelsen. I og med at vi nådde bredere ut med spørreundersøkelsen enn opprinnelig planlagt, kompenserer den økte informasjonsmengden vi kunne hente inn gjennom spørreundersøkelsen, til dels for reduksjonen i antall intervjuer som er omtalt over.

Figur 2 viser hvordan de ulike typene aktører fordeler seg blant respondentene i spørreundersøkelsen. Halvparten er foreldrerepresentanter, nesten halvparten representerer en skole eller skoleeier,¹⁸ og resten er turoperatører og kategorien «annet» (to foreninger).

Figur 2: Respondenter i undersøkelsen fordelt på type aktør. N=228



Blant turoperatørene er det to ideelle og ti kommersielle aktører som har besvart spørreundersøkelsen. Dette innebærer at mer enn halvparten av de profesjonelle turoperatørene som har søkt om tilskudd de to siste årene, har besvart spørreundersøkelsen. Ifølge oversikter fra Utdanningsdirektoratet var det 18 profesjonelle turoperatører som stod som tilskuddssøkere skoleåret 2023-2024, mens 17 profesjonelle turoperatører søkte om tilskudd skoleåret 2024-2025. De samme årene har profesjonelle turoperatører vært ansvarlig for søknad om tilskudd for ca. 70 prosent av elevene som har reist på skoletur med tilskudd.¹⁹

Respondentene som representerer en skole eller skoleeier²⁰ ble spurt om dette er en privat eller offentlig skole eller skoleeier. Som det går frem av Figur 3 svarer 59 prosent av respondentene at de representerer offentlige skoler, mens 41 prosent representerer private skoler. Dette innebærer en betydelig overrepresentasjon av private skoler i undersøkelsen, sett både i forhold til hvor stor

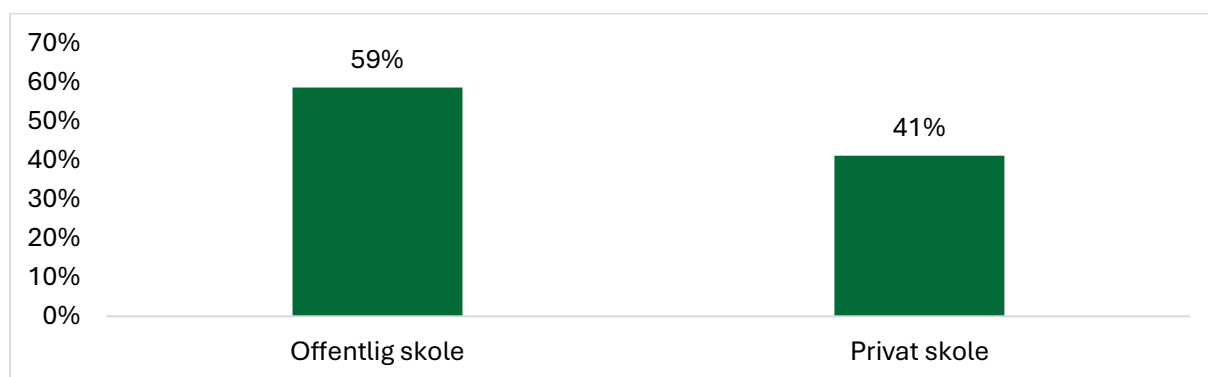
¹⁸ Tre respondenter innen kategorien skole/skoleeier er skoleeiere.

¹⁹ Informasjonen er hentet fra oversikter over søkere og tilskuddstildelinger som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

²⁰ Til sammen 98 respondenter.

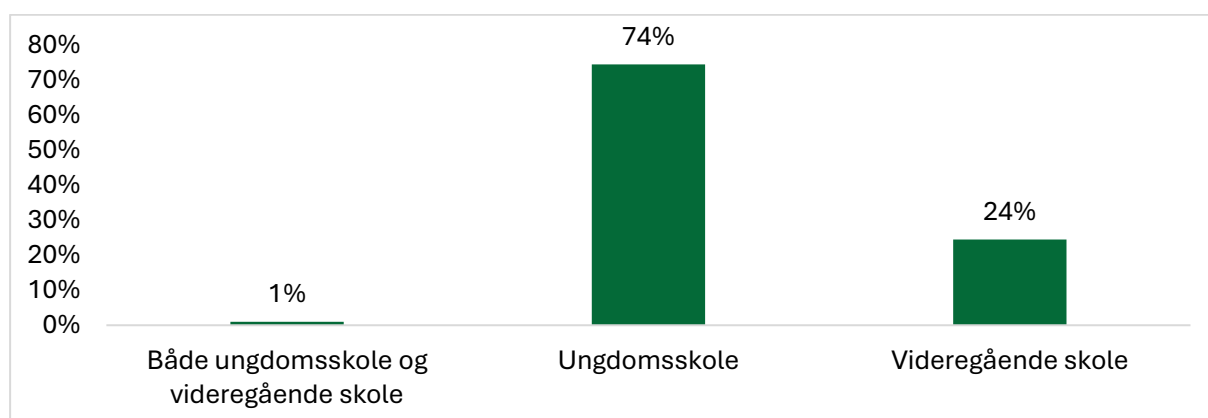
andel av alle skoler i Norge som er private, og i forhold til hvor stor andel av skolene som søker tilskudd som er private (disse variablene er nærmere omtalt i kapittel 4.4.2).

Figur 3: Offentlig eller privat skole, N=97



Respondentene som svarte at de representerer en skoleeier eller skole i spørreundersøkelsen, ble videre spurt om de var kontaktperson eller søkte om tilskudd for en ungdomsskole eller videregående skole. De fleste (74 prosent) svarte at de var kontaktperson eller søkte om tilskudd for en ungdomsskole, mens 24 prosent svarte videregående skole.

Figur 4: Ungdomsskoler og/eller videregående skoler. N=98



1.3.4 Begrensninger i datamaterialet

Det er gjennomført et relativt begrenset antall intervjuer i forbindelse med evalueringen, noe som kan ses på som en svakhet ved datamaterialet. Imidlertid er det slik at man gjennom casestudier vanligvis har et mål om å få en dypere kunnskap om et fenomen, og hvordan det fungerer i en gitt kontekst. Det er derfor vanlig med kun ett eller noen få case, og man kan si at casestudier forklarer, beskriver, illustrerer og opplyser, selv om de ikke gir grunnlag for å generalisere.²¹ Man kan generere ny innsikt gjennom casestudiet, og i mange tilfeller vil det også være et formål å skape en bredere forståelse av et fenomen. Dette er også tilfelle i evalueringen av tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme. Selv om dataene ikke er generaliserbare, har casestudien gitt oss dybdeinnsikt og god forståelse for hvert enkelt konkrete case. Casene er også til en viss grad strategisk utvalgt, ved at det blant annet er tatt hensyn til geografi og reisemål i forbindelse med utvalget. Dette bidrar til at casestudien gir oss innsikt i

²¹ Yin, Robert K. (2009). *Case study research: Design and methods*. SAGE Publications, Inc.

enkelte variasjoner, selv om casestudien verken er ment å være representativ for hele populasjonen eller danne grunnlag for generalisering.

Både data innhentet gjennom intervju og spørreundersøkelser er basert på selvrapportering, det vil si at de vi har spurt, selv gir informasjon om turene de har vært på og hvordan de opplevde disse og tilskuddsordningen. Dette kan gi subjektivitet eller unøyaktighet i svarene, men er nyttig fordi det gir direkte innsikt fra de som har vært involvert. Gjennom å intervju og spørre en rekke ulike aktører som har hatt ulike roller i disse skoleturene, fra de som gjennomfører flere titalls turer i året til elever som har deltatt på tur, har vi fanget et bredt spekter av perspektiver. Intervju gir mulighet til å gå i dybden og stille oppfølgingsspørsmål, mens spørreundersøkelsen gir svar fra mange respondenter, og dermed en dekkende bredde samtidig som den er kostnadseffektiv og systematisk. Ved å gjennomføre både spørreundersøkelse og intervju har vi samlet både brede og dype perspektiv fra de som har direkte erfaring med det vi har undersøkt. I tillegg har også spørreundersøkelsen et dybde-element ved at det er benyttet en del fritekstspørsmål der respondentene er bedt om å utdype og forklare sine svar.

Dokumentanalysen veier opp for subjektiviteten i selvrapporteringen ved å være statisk - dokumentene er like uansett når de blir lest og analysert. Videre er de kvalitetssikret – forfatter har hatt mulighet til å ferdigstille dem før publisering eller deling. De ulike dokumentene spiller på hver sin måte hvordan tilskuddsordningen fungerer, og hva som er hensikten med den. Dermed har de ulike datatypene bidratt til å veie opp for hverandres svakheter. Sammen danner datamaterialet et solid og mangfoldig utgangspunkt for analyse og besvarelse av problemstillingene.

Samtidig finner vi grunn til å bemerke at det er enkelte skjevheter i datamaterialet, som potensielt kan påvirke svarene på noen områder. Særlig gjelder dette overrepresentasjonen av private skoler i spørreundersøkelsen, som påpekt over. Vi har ikke grunnlag for fullt ut å vurdere betydningen av denne overrepresentasjonen, men antar at dette på enkelte områder kan ha betydning for svar på spørsmål i undersøkelsen. For eksempel kan dette være tilfelle når det gjelder finansiering av skoleturer. I analysene legger vi derfor vekt på å undersøke og kommentere eventuelle ulikheter mellom offentlige og private skoler, i tillegg til å vise den samlede svarfordelingen på spørsmålene.

1.4 Leseveiledning

Rapporten er bygd opp av følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunnen for evalueringen og problemstillingene som er undersøkt. Videre beskrives den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for evalueringen, og datakilder som benyttes for å belyse problemstillingene.
- I **kapittel 2** gjør vi kort greie for statlig virkemiddelbruk, herunder bruk av tilskudd som virkemiddel. I forlengelsen av dette viser vi også til viktigheten av evalueringer, og til problemstillinger og evalueringskriterier som er sentrale i evalueringer av statlige tilskuddsordninger.
- I **kapittel 3** gir vi en introduksjon til tilskuddsordningen som er gjenstand for evaluering, der vi beskriver dens bakgrunn og hvordan den har utviklet seg over tid.
- I **kapittel 4** diskuterer vi måloppnåelse og effekter av tilskuddsordningen. Her kommer vi blant annet inn på variasjoner i bruk av tilskuddsordningen, mulige målkonflikter mellom tilskuddsordningens intensjoner og gratisprinsippet i skolen, og elevenes utbytte.

- **Kapittel 5** omhandler utformingen av tilskuddsordningen. Kapitlet tar for seg sentrale områder knyttet til utformingen slik som regelverk, mål og målgruppe for ordningen, tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse.
- I **kapittel 6** blir tilskuddsordningens forvaltning belyst, med særlig fokus på rutiner for kunngjøringer og søknader, behandling av søknader inklusive beregning. Videre omtales oppfølging og kontroller som blir gjennomført for å sikre at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at tilskuddet gir tilsiktede resultater og effekter.
- **Kapittel 7** er det siste kapitlet i rapporten, der vi gir en samlet vurdering og konklusjon på hovedproblemstillingene for evalueringen, og kommer med anbefalinger basert på våre vurderinger.

2 Statlig virkemiddelbruk

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å nå mål av samfunnsmessig betydning. Bruk av disse virkemidlene er likevel ingen garanti for at man oppnår de ønskede effektene. For å sikre effektiv og målrettet styring og ressursbruk, er det derfor viktig å gjennomføre evalueringer, og vurdere eventuelle behov for endringer i virkemiddelbruken.

2.1 Innledning

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å påvirke samfunnsutviklingen og nå viktige målsetninger på ulike samfunnsområder. Slike styringsvirkemidler benyttes blant annet av de ulike departementene for å sørge for at politiske intensjoner blir fulgt opp og at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet.

I dette kapittelet redegjør vi kort for de viktigste kategoriene av statens styringsvirkemidler og beskriver hvordan tilskuddsordninger benyttes som et slikt virkemiddel. Til slutt kommer vi også inn på viktigheten av evalueringer, og hvilke hovedtema det er viktig å undersøke i en evaluering av en statlig tilskuddsordning.

2.2 Staten har fire hovedformer av styringsvirkemidler

Det er vanlig å skille mellom fire overordnede kategorier av virkemidler. Ofte benyttes flere virkemidler sammen for å oppnå størst mulig effekt. Blant annet viser Difi i en rapport om statlig styring av kommunene til at staten gjerne benytter alle typene virkemidler sammen når større reformer skal gjennomføres, fordi bruk av flere virkemidler rettet mot samme mål gir kraftfull styring.²² De fire hovedkategoriene av virkemidler er:

- Juridiske virkemidler
- Økonomiske virkemidler
- Organisatoriske virkemidler
- Pedagogiske virkemidler

Viktige former for økonomiske virkemidler er overføringer over statsbudsjettet, herunder etablering av statlige tilskuddsordninger, rett til å kreve inn skatter, avgifter eller bøter, samt kjøp av tjenester fra private og/eller offentlige tjenesteleverandører.

2.3 Statlige tilskuddsordninger etableres for å gi resultater av samfunnsmessig verdi

Økonomiske virkemidler i form av tilskuddsordninger kan benyttes for å oppnå endringer og økt innsats på ulike områder som staten anser som viktige. Blant annet kan tilskudd benyttes for å etablere eller opprettholde tjenestetilbud på områder der det ikke er kommersielt grunnlag for dette. Tilskudd benyttes dermed som insentiv for å oppnå aktivitet eller skape noe som ikke ville skjedd uten tilskuddet. Dette omtales gjerne som tilskuddets addisjonalitet. Når man snakker om tilskuddets addisjonalitet er det samtidig viktig å skille mellom sluttresultater i form av effekter,

²² Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). 2015. "Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015." Difi-Rapport 2015:19

og virkninger som gjør seg gjeldende lengre til venstre i resultatkjeden (se nærmere omtale av resultatkjeden for en tilskuddsordning nedenfor).

I evalueringslitteraturen vises det til en rekke ulike former for addisjonalitet, blant annet *prosjektaddisjonalitet*, *resultataddisjonalitet* og *atferdsaddisjonalitet*.²³ Prosjektaddisjonalitet omhandler viktigheten av offentlig støtte for om et prosjekt iverksettes. I sammenheng med denne tilskuddsordningen vil en slik addisjonalitet bety om støtteordningen bidrar til økt gjennomføring av skoleturer. Prosjektaddisjonalitet er derfor rettet mot i hvilken grad ønsket type produksjon eller type aktiviteter blir stimulert som følge av tilskuddet. Resultataddisjonalitet dreier seg om i hvilken grad resultatoppnåelse avhenger av tilskuddet. Med resultat menes i denne sammenheng gjerne virkninger og effekter for tilskuddsordningens målgruppe. Atferdsaddisjonalitet viser til hvordan offentlig støtte påvirker atferdsmønstre og eventuelle tilpasninger som følge av en støtteordning.

I veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger²⁴ pekes det på at de primære virkningene av et tilskudd vil dreie seg om:

- At tilskuddsmottakerne tilføres ressurser som de ikke ville ha disponert uten tilskuddet.
- At disse ressursene bidrar til å skape tilleggsaktiviteter og tilleggsproduksjon som antas å være relevante for å nå formålet ved tilskuddsordningen.

Videre poengteres følgende:

Dersom addisjonaliteten fører til en endring i tilstanden til brukerne eller på annen måte endrer samfunnssituasjonen, sier vi at addisjonaliteten – og tiltaket – gir effekter. Dersom addisjonaliteten er uten betydning for tilstanden som tilskuddet er ment å påvirke, er den ineffektiv.²⁵

Med andre ord kan et tilskudd ha addisjonalitet uten at det har ønsket effekt. Med tanke på at statlige tilskuddsordninger opprettes for å oppnå endringer på viktige samfunnsområder, synliggjør dette viktigheten av at det gjennomføres evalueringer der det rettes oppmerksomhet mot hvorvidt tilskuddsordningene virker i samsvar med intensjonen, og om man oppnår de ønskede effektene.

2.4 Evaluering av statlige tilskuddsordninger er viktig for å etterprøve om tilskuddet virker

I *Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger* pekes det på at formålet med evalueringer er å etterprøve om tilskuddsordningen oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere.²⁶ Hvorvidt tilskuddene gir de ønskede resultatene, vil i stor grad avhenge av tilskuddsordningens forvaltning og utforming. Veilederen legger vekt på tre forhold som det er naturlig å belyse i evalueringer av statlige tilskuddsordninger:

1. Hvilke effekter gir tilskuddene?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningen godt nok utformet?

Som omtalt i kapittel 1.2 om evalueringens formål og problemstillinger, er alle disse tre spørsmålene sentrale i denne evalueringen. I evalueringen av tilskuddsordningens effekter,

²³ Madsen, E. L., Alsos, G. A., Clausen, T. H., & Ljunggren, E. 2013. «Evaluering av næringsrettede virkemidler - et spørsmål om addisjonalitet?» i A. H. Halvorsen, E. L. Madsen, & N. Jentoft (Red.), *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold.*: 58-71. Bergen: Fagbokforlaget.

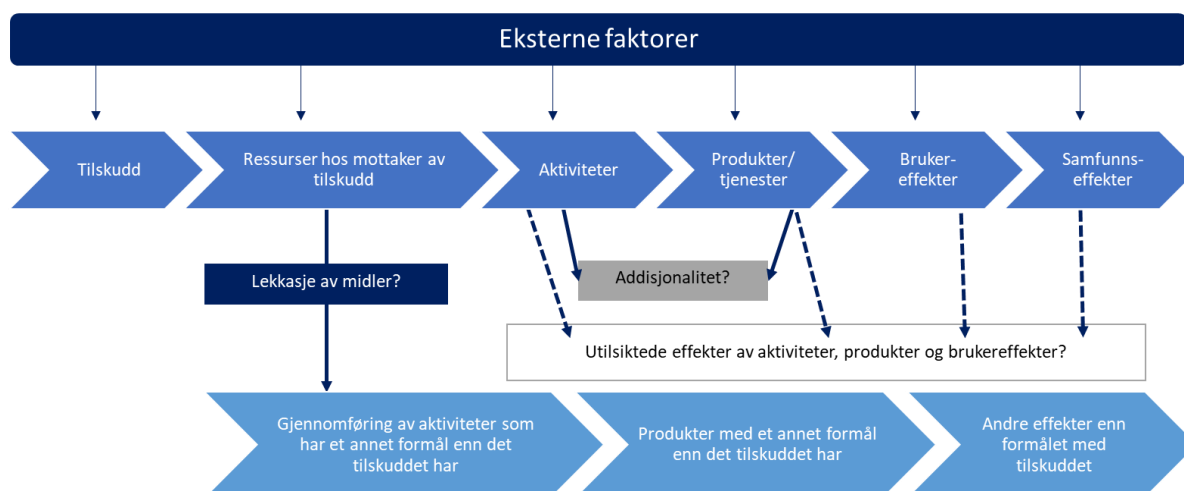
²⁴ Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå Direktorat for økonomistyring (DFØ)). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

benytter vi en resultatkjede som analytisk verktøy. Et eksempel på en slik resultatkjede for en effektevaluering av en tilskuddsordning er gjengitt figuren under.

Figur 5: Resultatkjede for en tilskuddsordning²⁷



De eksterne faktorene øverst i figuren viser til at ingen tilskuddsordning eksisterer i et vakuum. Hvordan en tilskuddsordning faktisk fungerer, og i hvilken grad den bidrar til effektiv ressursutnyttelse og måloppnåelse, kan avhenge av faktorer utenfor både tilskuddseiers, tilskuddsforvalters og tilskuddsmottakers kontroll. Vi mener at det i en evaluering av måloppnåelse og effekter av en statlig tilskuddsordning er viktig å belyse eventuelle eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen. Dette kan også dreie seg om andre, parallelle satsingsområder eller reformer, som enten kan støtte opp under eller motvirke effektene av tilskuddsordningen. Til høyre i resultatkjeden vurderes de faktiske effektene av tilskuddet, og som oftest er det her graden av måloppnåelse vurderes. Brukereffektene viser til effekten av tilskuddsordningen på målgruppen, som igjen påvirker utviklingen i samfunnet (samfunnseffektene). Omtrent midt i figuren ser vi også at det stilles spørsmål om hvorvidt tilskuddet har addisjonalitet, jamfør diskusjonen om addisjonalitet over.

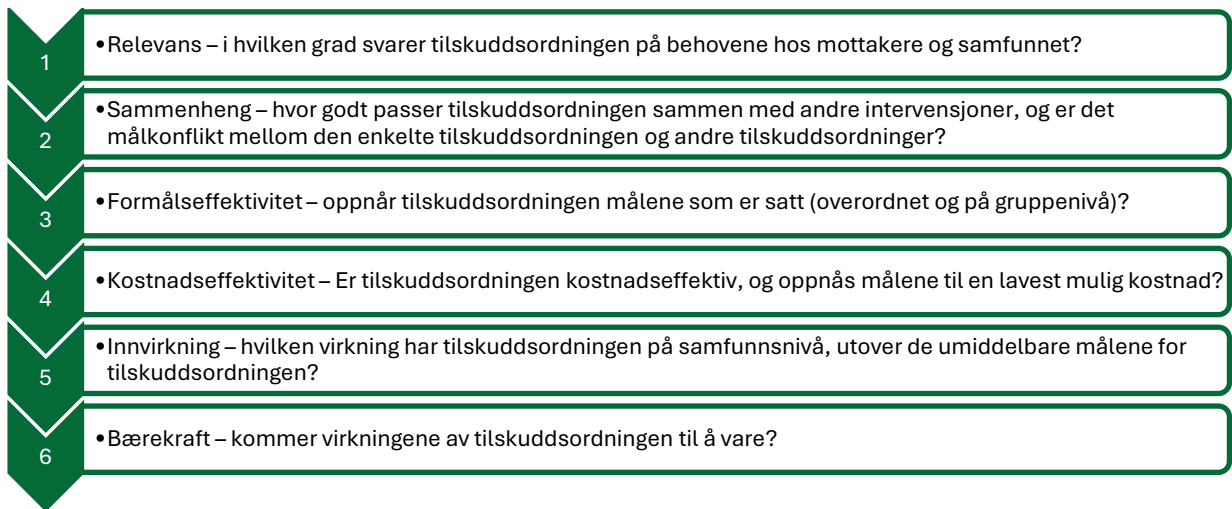
I tillegg til veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, ser vi i denne evalueringen hen til OECDs seks evalueringskriterier når vi vurderer tilskuddsordningens nytte, utforming og forvaltning.²⁸ Disse kriteriene legger vekt på tilskuddsordningens relevans, sammenheng med annen virkemiddelbruk, formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, innvirkning på samfunnsnivå og bærekraft.²⁹ Kriteriene er kort gjengitt i figuren under.

²⁷ Hentet fra Senter for Statlig Økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)) (2007), «Evaluering av statlige tilskuddsordninger», s. 21. Sist oppdatert 29. november 2022.

²⁸ OECD. 2019. *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing, Paris. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1787/15a9c26b-en>

²⁹ Vår oversettelse fra engelsk til norsk basert på gjengivelse brukt av Norsk evalueringsforening.

Figur 6: OECDs evalueringskriterier



3 Om tilskuddsordningen

I forbindelse med budsjettavtalen i 2018 ble det foreslått å øremerke midler i Statsbudsjettet til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme. Målet med dette var at flere elever skulle få mulighet til å besøke minnesteder etter andre verdenskrig.

3.1 Bakgrunn for tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme har bakgrunn i en budsjettavtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti fra 2019. Her ble det foreslått å øremerke 15 millioner kroner som en del av Handlingsplan mot antisemittisme til skoleturer «i regi av Hvite busser eller lignende».³⁰ Forslaget var basert på et ønske om at flere elever skulle få mulighet til å reise på klasseturer som formidler kunnskap om «(...) temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati ved å bruke kunnskapen fra minstedene fra det som skjedde under andre verdenskrig.»³¹

Den første bevilgningen til tilskuddsordningen ble gitt i statsbudsjettet 2019, under kapitlet som inntil da var forbeholdt tilskudd til leirskoleopplæring.³² Dette kapitlet ble endret til «Tilskudd til leirskoleopplæring og skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme.» Det ble presisert at skoleklasser kunne søke om å få dekket inntil 1/3 av utgiftene til slike skoleturer, fra skoleåret som startet i august 2019.³³ I statsbudsjettet for 2020 ble tilskuddet til leirskole tatt inn i kommunenes rammebevilgning, som en følge av at kommunene fikk lovfestet plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur som del av grunnskoleopplæringen. I statsbudsjettet for 2020 ble derfor posten som tidligere hadde omfattet tilskudd til både leirskole og skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme endret til å omfatte kun tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme.³⁴

3.2 Utvikling av tilskuddsordningen over tid

Det ble i 2019 utarbeidet retningslinjer for tilskuddsordningen, og mulighet til å søke tilskudd ble første gang publisert 5. november 2019, med søknadsfrist 29. november 2019. Av søknadsskjemaet for 2019 fremgår det at tilskuddsordningen på dette tidspunktet var avgrenset til ungdommer i alderen 12-16 år, og det var et krav at turen hadde en varighet på minst tre overnattinger.³⁵ I søknadsskjema knyttet til den første utlysningen av tilskuddet i 2019 ble det presisert at «tilskuddet skal bidra til at ungdom får anledning til å reise på tur til minnesteder fra

³⁰ *Innst. 12 S (2018–2019)*. Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16).

³¹ *Ibid.* Side 28.

³² Kapittel 225 post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring i Statsbudsjettet.

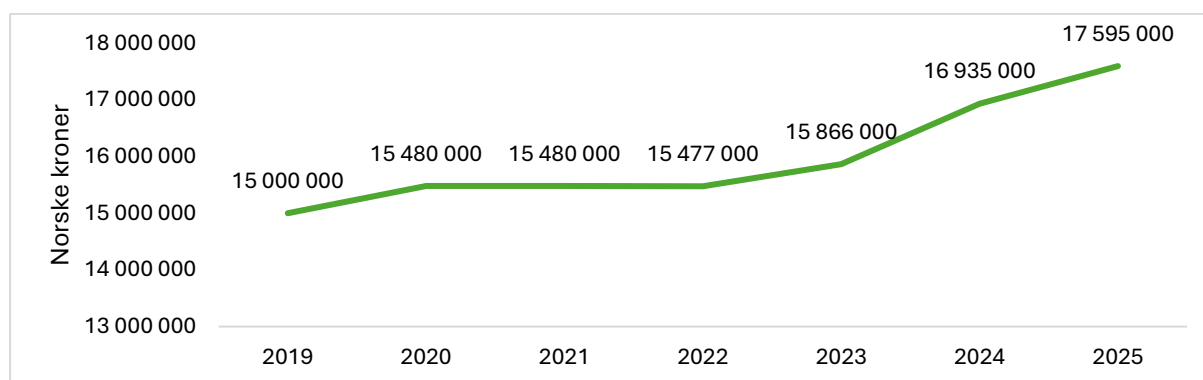
³³ *Innst. 12 S – 2018–2019*. Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16). Prop 1 S (2018–2019).

³⁴ Kunnskapsdepartementet. *Prop. 1 S (2019–2020)*. For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617.

³⁵ Utdanningsdirektoratet. 2019. Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme - søknad for skoleåret 2019/2020. Digitalt søknadsskjema.

andre verdenskrig».³⁶ Videre ble det presisert at det med minnesteder, primært ble ment konsentrasjonsleirer, men at «museer og andre minnesteder etter andre verdenskrig med tilknytning til de faglige temaene som er fastsatt for tilskuddsordningen kan være aktuelle for tilskuddstildeling».³⁷ Det opplyses fra forvalter at det i 2019 kun var mulig å søke om tilskudd til turer til utlandet. Høsten 2020 ble det gjort endringer i kravene til tilskuddsordningen, som følge av Covid-19 pandemien. Kravet om minst tre overnattinger falt bort, og det ble presisert at turen kunne gå til minnesteder både i Norge og i utlandet. Fra 2020 var også målgruppen utvidet til å gjelde ungdom i ungdomsskolen og i videregående opplæring. I statsbudsjettet for 2019 ble det bevilget 15 000 000 kroner³⁸ til tilskuddsordningen for skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme. I statsbudsjettet for budsjettåret 2025 ble bevilgningen økt til 17 595 000 kroner.³⁹ Figuren under viser hvordan tilskuddets størrelse har utviklet seg i budsjettårene 2019 til 2025.⁴⁰

Figur 7: Bevilgninger i statsbudsjettet for årene 2019-2025.



3.3 Skoleturer innenlands og utenlands

Etter at tilskuddsordningen åpnet opp for at det var mulig å søke tilskudd til både turer til utlandet og i Norge, har det vært en del skoleturer som også er gjennomført innenlands. Som det går frem av figuren under, reiser imidlertid hovedvekten av elevene på skoletur til utlandet.⁴¹

³⁶ Utdanningsdirektoratet. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme – søknad for skoleåret 2019/2020*. Publisert dato 05. november 2019.

³⁷ Utdanningsdirektoratet. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme – søknad for skoleåret 2019/2020*. Publisert dato 05. november 2019.

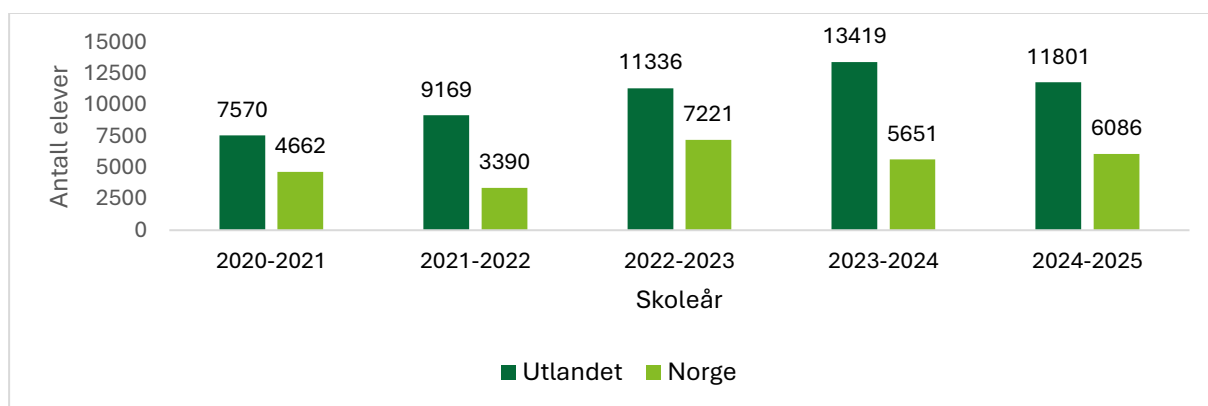
³⁸ *Innst. 12 S – 2018–2019*. Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16).

³⁹ Bevilgningen inkluderer kostnader knyttet til evaluering av tilskuddsordningen.

⁴⁰ Bevilgningssummene er hentet fra Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjoner (Prop. 1 S.) for de nevnte årene.

⁴¹ Til tross for at flere elever reiste til utlandet i skoleåret 2020-2021, ble det arrangert flere skoleturer i Norge enn til utlandet (hhv. 155 mot 105). For de resterende skoleårene ble det arrangert flere turer til utlandet enn i Norge.

Figur 8: Antall elever som har reist på skoletur til utlandet eller i Norge



4 Måloppnåelse og effekter

Statlige tilskuddsordninger skal legge til rette for å nå prioriterte mål av samfunnsmessig verdi. Vurderinger av måloppnåelse og effekter skal bidra til å belyse om tilskuddsordningen fungerer i tråd med intensjonene, og om det er grunnlag for å opprettholde ordningen.

4.1 Innledning

Et av de tre sentrale aspektene i en tilskuddsevaluering er å vurdere om tilskuddsordningen bidrar til å oppnå tilskuddsordningens mål, samt avdekke vesentlige effekter av ordningen – både tilsiktede og utilsiktede⁴². Dette innebærer at vi i samsvar med god evalueringspraksis søker å vurdere formålseffektivitet og tilskuddsordningens innvirkning og effekter, også utover fastsatte mål.⁴³ Tilskuddsordningens måloppnåelse og effekter vurderes basert på følgende hovedproblemstillinger:

- Hvilke effekter gir tilskuddet og i hvilken grad kan disse effektene sies å oppfylle målene for tilskuddsordningen?
- Hvor viktig er tilskuddet for gjennomføring av turene (hva er tilskuddets addisjonalitet)?

Som en del av kapittelet vil vi også belyse variasjoner i bruk av tilskuddsordningen, finansiering av skoleturer utover tilskudd, det som kan synes å være målkonflikter mellom tilskuddsordningens intensjoner og gratisprinsippet i skolen, og faglige og andre utbytter elevene har av å delta på skoletur. Når det gjelder faglig utbytte av skoleturer, viser vi også til vesentlige forhold som synes å være avgjørende for at en tur skal gi elevene læringsutbytte om temaene tilskuddsordningen omfatter.⁴⁴

4.2 Mål for ordningen

Målet for tilskuddsordningen er som beskrevet i forrige kapittel å bidra til at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig ved at prisen for turen reduseres. Det er videre en uttalt målsetning at tilskuddsordningen skal stimulere skoleeiere, skoler og foreldregrupper til å organisere slike skoleturer.⁴⁵ Et formål med tilskuddet er også å bidra til at flere ungdommer får opplæring i temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati ved å bruke kunnskapen fra minnesteder fra andre verdenskrig.^{46 47}

⁴² Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå Direktorat for økonomistyring (DFØ)). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

⁴³ OECD. 2019. *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing, Paris. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1787/15a9c26b-en>

⁴⁴ I Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon i forbindelse med evalueringen fremgår det at tilskuddsordningen skal bidra til kunnskap om tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.

⁴⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. *Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023 – en videreføring*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/209394-antisemittisme-web.pdf>

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

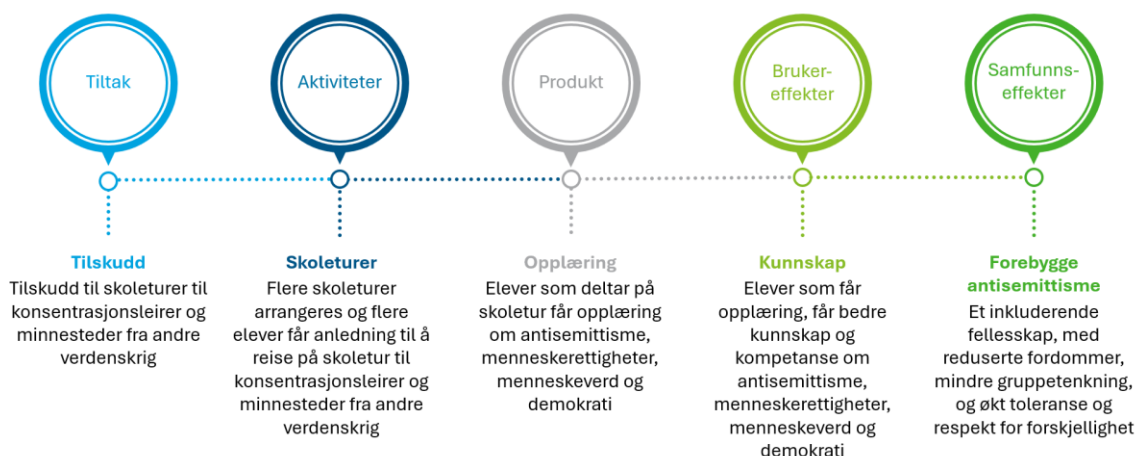
⁴⁷ Temaene som vektlegges i tilskuddsordningen er noe ulikt omtalt i styringsdokumenter og andre omtaler av ordningen. Her henviser vi til måten *formålet* med tilskuddsordningen er beskrevet på i tilskuddsordningens retningslinjer. I de samme retningslinjene fremgår

Tilskuddsordningen var i handlingsplan mot antisemittisme for årene 2021-2023 knyttet til det forebyggende arbeidet mot antisemittisme gjennom innsats i skolen. I handlingsplanen blir det vist til at skolen har en sentral rolle i det systematiske holdningsskapende arbeidet og med tanke på å lære elevene å respektere og anerkjenne forskjellighet og forstå konsekvensene av egne valg, utsagn og handlinger.⁴⁸ Tilskudd til skoleturer er også gjennom handlingsplan mot antisemittisme eksplisitt knyttet opp til retten til et trygt og godt skolemiljø i opplæringsloven § 12-2 (tidligere kapittel 9a).

I den nåværende handlingsplanen mot antisemittisme blir det presisert at det er en nær sammenheng mellom arbeidet mot hat, rasisme og diskriminering, og arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer. Dette må også sees i sammenheng med rapporter fra flere ulike utvalg som understreker viktigheten av å utvikle demokratisk kompetanse, deltakelse og samhandling i skolen, samt behovet for en styrking av menneskerettighetsopplæringen og etablering av trygge skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁴⁹ Tilskuddsordningens tilskudte og ønskede effekter synes derfor å være å bidra til det helhetlige forebyggende og holdningsskapende arbeidet i grunnskolen og i videregående opplæring, ved at flere ungdommer får reist på skoletur til minnesteder etter andre verdenskrig.

I figuren under har Deloitte operasjonalisert resultatkjeden for tilskuddsordningen, basert på DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger.⁵⁰ Aktivitets- og produktmålene for tilskuddsordningen er nedfelt i tilskuddsordningens retningslinjer. Effektmål på henholdsvis bruker- og samfunnsnivå er utledet, basert på blant annet handlingsplan mot antisemittisme nevnt ovenfor, samt kravspesifikasjonen for evaluering av tilskuddsordningen.⁵¹ Vurderinger av målenes hensiktsmessighet kommer vi tilbake til i kapittel 5.4.

Figur 9: Resultatkjede for tilskudd til skoleturer



det imidlertid også at faglig innhold skal omhandle relevante tema, «herunder antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati». Tilsvarende beskrivelse fremgår også i omtale av tilskuddsordningen på Utdanningsdirektoratets nettside. Under *Vilkår for å få støtte* i retningslinjene for tilskuddsordningen, fremgår det at på sin side at hovedvekten av det faglige innholdet skal omhandle «antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati og andre relevante temaer knyttet til formålet for turen.»

⁴⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. *Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023 – en videreføring*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/209394-antisemittisme-web.pdf>

⁴⁹ NOU 2015:2. *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*; NOU 2015:8. *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*.

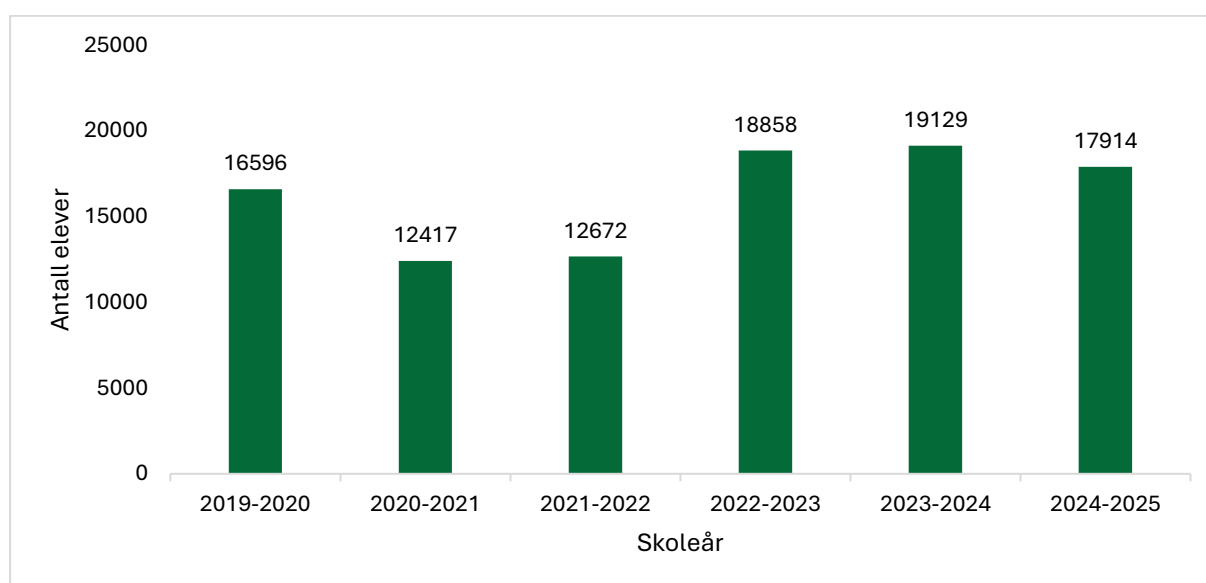
⁵⁰ Senter for statlig økonomistyring (SSØ - nå Direktorat for økonomistyring [DFØ]). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

⁵¹ Utdanningsdirektoratet. 2024. *Evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme»*. Kravspesifikasjon.

4.3 Utvikling i antall elever som reiser på skoletur

Kriteriet for måloppnåelse for tilskuddsordningen er økning i antall ungdom som reiser på skoletur sammenlignet med før tilskuddsordningen ble etablert. Opplysningene som skal hentes inn for å belyse måloppnåelsen er derfor antall ungdommer per år som har vært på tur.⁵² Figur 10 under er basert på statistikk fra Utdanningsdirektoratet og viser antall elever som har reist på skoletur (med tilskudd) per skoleår siden 2019. I perioden mellom skoleårene 2019-2020 og 2024-2025 har antallet elever som har reist på tur med tilskudd vært relativt stabilt, med unntak av et observerbart fall i antall elever som har vært på tur i skoleårene 2020-2021 og 2021-2022.⁵³ Dette skyldes etter all sannsynlighet reiserestriksjoner og utfordringer med å få avviklet skoleturer under Covid 19-pandemien. Sett i sammenheng med tilskuddsordningens kriterium for måloppnåelse er det likevel en liten, men observerbar økning i antall elever som har reist på skoletur i årene tilskuddsordningen har eksistert.

Figur 10: Antall elever som har reist på tur med tilskudd 2019-2025. Nominelle tall.



Det foreligger ingen offentlig tilgjengelig statistikk som belyser utvikling i antall elever som reiser på skoleturer til minnesteder fra andre verdenskrig, og som legger til rette for direkte sammenlikning mellom antall elever *før* og *etter* at tilskuddsordningen ble etablert. Dette har både konsekvenser for vurderingen av måloppnåelse for tilskuddsordningen og rapportering til Stortinget (se kapittel 5.5).

Deloitte har mottatt oversikt over antall personer som hvert år har reist på skoletur med de to største turoperatørene som mottar tilskudd, henholdsvis Aktive Fredsreiser og Hvite Busser. Disse oversiktene benyttes for å få indikasjoner på måloppnåelsen, i fravær av fullstendige oversikter fra tiden før opprettelse av tilskuddsordningen.⁵⁴ Som det går fram av Figur 11 har det over tid vært en nedgang i antall skoleturer som disse turoperatørene har organisert. For Aktive Fredsreiser har antall reisende på skoletur blitt halvert sammenliknet med årene før

⁵² Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

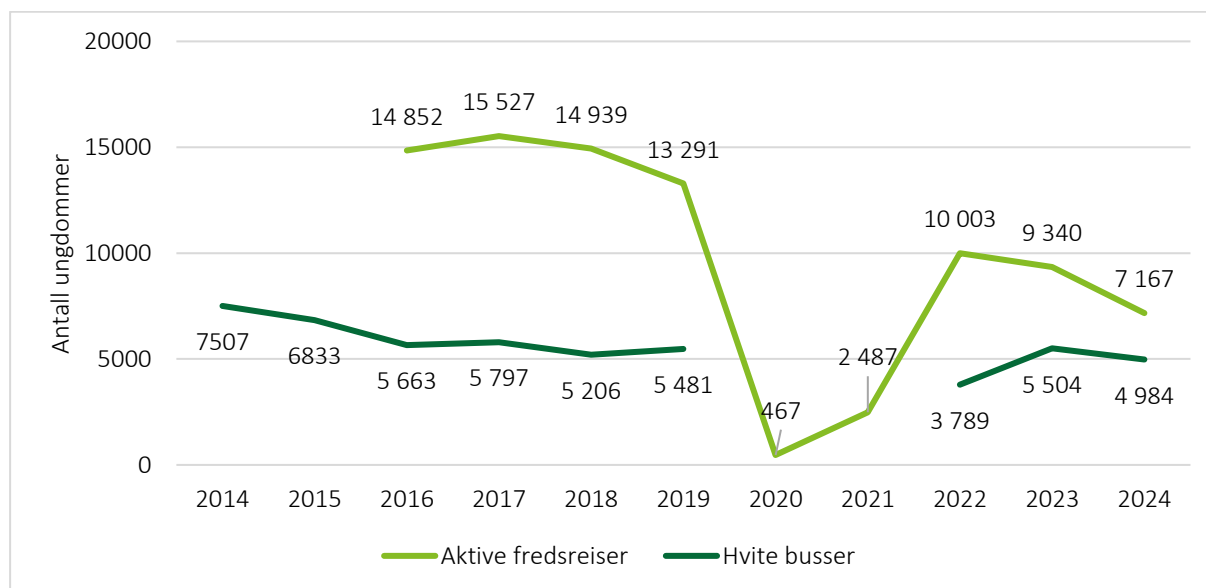
⁵³ Utdanningsdirektoratet. 2024. *Evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme»*. Kravspesifikasjon.

⁵⁴ Aktive Fredsreiser har tilsendt oversikt over antall reisende i perioden fra 2016-2024. Hvite Busser har tilsendt oversikt over antall reisende fra 2014-2024, men ikke for årene med pandemi, 2020 og 2021.

tilskuddsordningen ble etablert. For Hvite Busser er det også en observerbar, men svakere nedgang i tallet på reisende siden 2014.⁵⁵

Tallene fra Aktive Fredsreiser og Hvite Busser indikerer at tilskuddsordningen ikke har ført til en synlig og positiv effekt på det totale antallet elever som reiser på skoletur i deres regi. Dette gir imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at tilskuddsordningen ikke oppnår ønsket målsetning om å bidra til at flere ungdommer får reist på skoletur. I løpet av årene tilskuddsordningen har eksistert, har for eksempel flere aktører kommet til, og antallet unike aktører som har søkt om tilskudd har blitt omtrent doblet fra 2019 til 2024. Dette kan være en forklaring på nedgangen i antall reisende med Aktive Fredsreiser og Hvite Busser. Andelen ungdommer som reiser på tur der enten Hvite Busser eller Aktive Fredsreiser står som tilskuddssøker, har også gått noe ned. Videre fins det ikke informasjon om hvor mange skoleturer som har blitt og blir arrangert uten at det søkes om tilskudd. Når tilskuddsordningen nå har eksistert noen år, er det sannsynlig at stadig flere er kjent med denne, og at det dermed er færre turer som gjennomføres uten at det søkes om tilskudd. Det er derfor mulig at økningen i antall elever som mottar tilskudd for å reise på skoletur i løpet av tiden tilskuddsordningen har eksistert, har sammenheng med at flere av de som reiser på skoletur søker om tilskudd, heller enn å representere en reell økning. Dette er imidlertid kun en hypotese, som det ikke foreligger data for å verken bekrefte eller avkrefte.

Figur 11: Antall som har reist på tur med Hvite Busser og Aktive Fredsreiser 2014-2024



Som vi kommer tilbake til under kapittel 4.5 om finansiering av skoleturene, er det flere forhold som synes å påvirke mulighetene skolene, både offentlige og private, har til å arrangere og finansiere skoleturer de senere år, som for eksempel svak kronekurs og økte kostnader med å arrangere slike turer. Flere av de som er intervjuet, både skoler og profesjonelle turoperatører, viser til at stadig flere kommuner og skoler går bort fra å arrangere denne typen turer for elevene. Dette gjelder også skoler som har lang tradisjon for å arrangere årlige skoleturer for å besøke konsentrasjonsleirer eller andre minnesteder etter andre verdenskrig.

⁵⁵ Oversiktene Deloitte har mottatt fra de to turoperatørene er ikke avgrenset kun til turer som har mottatt tilskudd fra tilskuddsordningen.

4.4 Variasjoner i bruk av tilskuddsordningen

Tilskuddsordninger kan ha utilsiktede og uventede effekter for målgruppen.⁵⁶ Utilsiktede effekter kan blant annet oppstå i form av fordelingsvirkninger, hvor tilskuddsordningen har større effekt for noen deler av målgruppen den er innrettet mot, enn mot andre. Fordelingsvirkninger som dette kan være vanskelige å forutsi, men likevel fullt og helt være effekter som både er utilsiktet og uventet. Basert på oversikt over tilskuddsmottakere i årene tilskuddsordningen har eksistert, synes det å være variasjoner i bruk av tilskuddsordningen, både mellom fylker i forhold til totalt antall elever, og mellom offentlige og private skoler. De observerte variasjonene er nærmere beskrevet nedenfor.

4.4.1 Fordelingen mellom fylker

Ser man på fordelingen av tilskudd per fylke opp mot antall elever totalt per fylke for skoleåret 2024-2025, ser man at noen fylker mottar mer tilskudd, relativt til antall elever totalt.⁵⁷ Det er også enkelte fylker som mottar en mindre andel av tilskuddet, relativt til hvor mange elever det er totalt i fylket.

Av fylkene som mottar større andel av tilskuddet, sett opp mot hvor mange elever det er totalt i fylket, er det noen fylker som skiller seg særlig ut. Agder fylke mottar 13 prosent av tilskuddssummen i skoleåret 2024-2025, mens fylket står for seks prosent av den totale elevmassen. Dette kan ha en sammenheng med beliggenheten til Aktive Fredsreiser, som står for 42 prosent av alle skoleturer i fylket. Oslo fylke mottar 15 prosent av tilskuddet, mens fylket står for 11 prosent av alle elever. Også i Buskerud, Innlandet og Vestfold ser man at andelen av mottatt tilskudd, er høyere enn hva andelen av elever i fylket er. I Østfold er det derimot lavere andel tilskudd mottatt, enn andelen elever totalt i fylket.

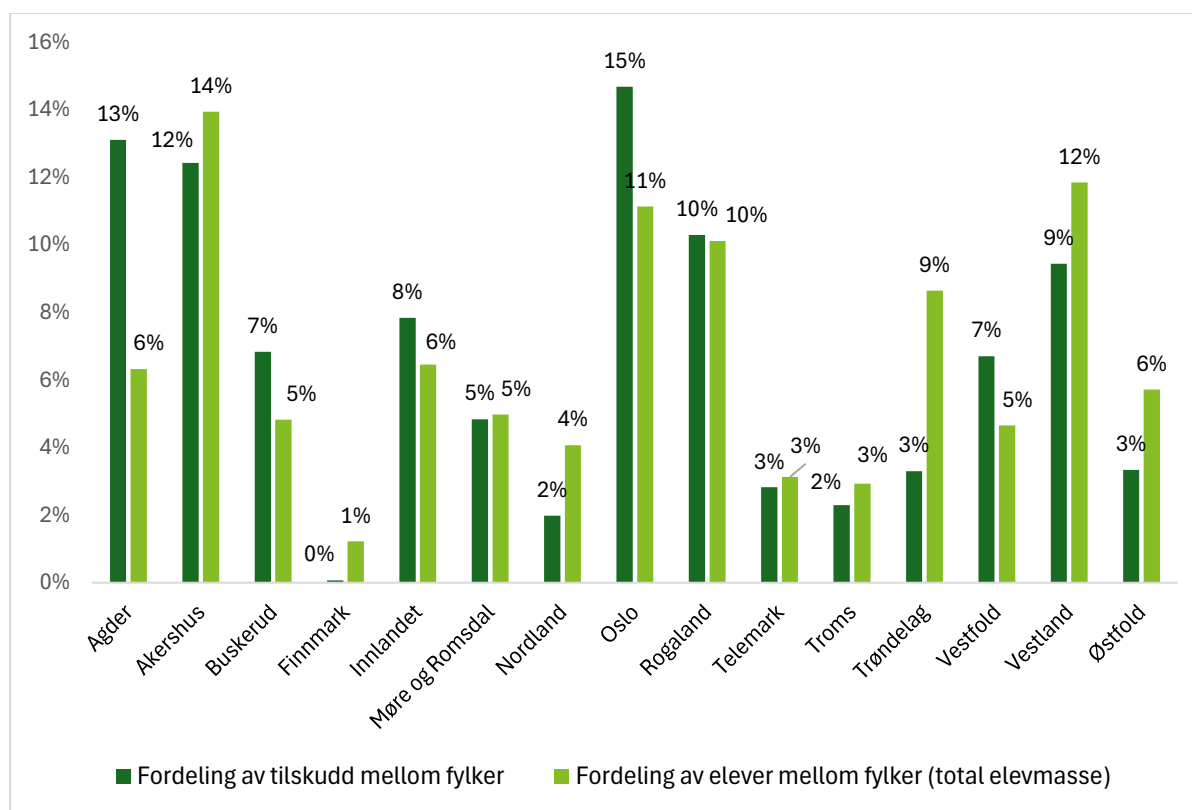
På den annen side er det flere fylker hvor andelen av det mottatte tilskuddet er lavere enn andelen av elever i fylket. I Trøndelag finner man ni prosent av alle elever, mens fylket mottar kun tre prosent av tilskuddet. De nordligste fylkene skiller seg også ut med en relativt liten andel mottatt tilskudd. Finnmark fylke mottar under en prosent av tilskuddet, og grunnet avrunding av prosentene står dette som null prosent i figuren under. Nordland fylke, som har fire prosent av landets elever, mottar kun to prosent av tilskuddet. I Troms fylke finner man tre prosent av landets elever, og fylket mottar to prosent av tilskuddssummen.

Figur 12 under viser fordelingen av den totale tilskuddssummen per fylke, opp mot hvor stor andel av elevmassen det enkelte fylket har for skoleåret 2024-2025.

⁵⁶ Senter for statlig økonomistyring (SSØ - nå Direktorat for økonomistyring [DFØ]). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

⁵⁷ Både elever på ungdomstrinnet og elever i videregående opplæring er medregnet, da dette tilsvarer tilskuddsordningens målgruppe. Tallgrunnlaget er hentet fra statistikk som er publisert av Utdanningsdirektoratet: [Elevtall i videregående skole – fylker og skoler | udir.no](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/) og <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/>

Figur 12: Andel elever fordelt på fylke og andel av tilskuddet fordelt på fylke



Sett helt overordnet, ser man at innlandsfylkene Buskerud, Innlandet samt Oslo og Vestfold er overrepresentert hva gjelder andelen av tilskuddet fylkene har mottatt, mens de nordligste fylkene er underrepresentert. Også Trøndelag og Vestlandet er underrepresentert i andel tildelt tilskudd, mens fylket Agder står for en relativt stor andel av tilskuddet. Med andre ord ser man at det er en geografisk skjevfordeling av tilskuddet nasjonalt, sett opp mot hvordan elevmassen er fordelt.

4.4.2 Fordelingen mellom offentlige og private skoler

Skoleåret 2024-2025 finnes det 2 692 grunnskoler i Norge, og 418 videregående skoler. Av disse er 277 av grunnskolene og 102 av de videregående skolene private.⁵⁸ I prosent utgjør de private grunnskolene dermed 10 prosent av alle grunnskolene, mens de private videregående skolene utgjør 24 prosent av alle videregående skoler. For alle skoler samlet sett, utgjør de private skolene 12 prosent.

Figuren under viser hvor mange offentlige og private skoler det er søkt om tilskudd *på vegne av*.⁵⁹ Her ser man at antall søkere har vært nokså likt for de offentlige skolene i perioden tilskuddsordningen har eksistert, med unntak av skoleårene 2020-2021 og 2021-2022. Dette har

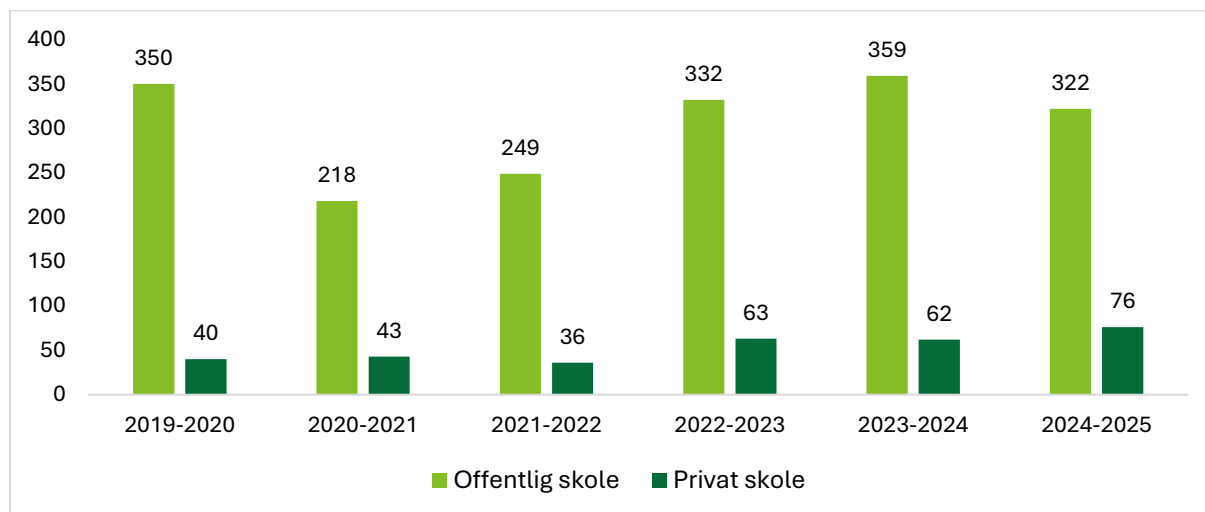
⁵⁸ Utdanningsdirektoratet. Uten dato. «Fakta om grunnskolen 2024-2025». <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/fakta-om-grunnskolen/>; Utdanningsdirektoratet. Ikke datert. «Elevtall i videregående skole – fylker og skoler.» <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-fylker-og-skoler/>

⁵⁹ Oversikten over offentlige og private skoler tar utgangspunkt i skolenes navn slik de er angitt i søknadsskjema til Utdanningsdirektoratet. Da enkelte skolenavn kan inneholde feil, er det mulig at det er forekommet enkelte følgefeil i oversikten over hvilke skoler som er offentlige og hvilke som er private. Vi skiller her ikke mellom hvem som har søkt på vegne av skolen, altså om det for eksempel er en profesjonell reiseoperatør, skolen selv eller FAU/en foreldrekomité.

sannsynligvis sammenheng med Covid 19-pandemien i samme periode, som medførte generelt lavere reiseaktivitet i hele samfunnet disse årene.

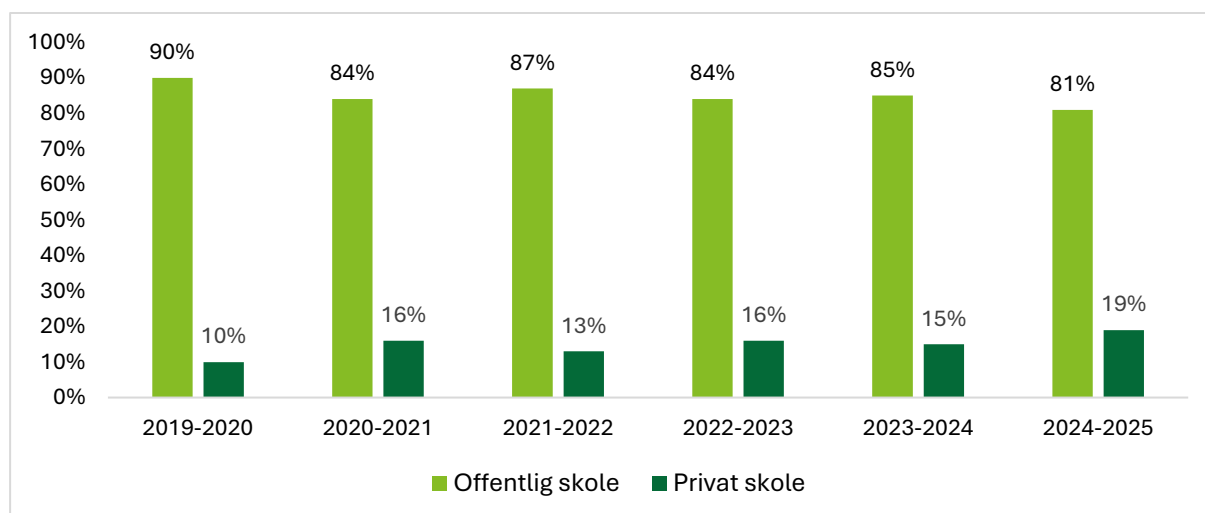
For private skoler ser man at antall søkere har økt, fra 40 søkere i skoleåret 2019-2020 til 76 søkere i skoleåret 2024-2025.

Figur 13: Antall tilskuddssøkere fordelt på offentlige og private skoler



Ser man på *andelen* av søkere i prosent fordelt på offentlige og private skoler, ser man at andelen private skoler som har søkt tilskudd varierer noe fra år til år. Da tilskuddsordningen ble etablert i 2019 var andelen private skoler som søkte tilskudd 10 prosent. Tatt i betraktning at de private skolene utgjør 12 prosent av alle skolene, er denne andelen omtrent som forventet.⁶⁰ I skoleåret 2024-2025 derimot, er andelen private skoler som søker tilskudd 19 prosent. Dette betyr at de private skolene er noe overrepresentert, særlig skoleåret 2024-2025.

Figur 14: Andel tilskuddssøkere fordelt på offentlige og private skoler



⁶⁰ Vi vil presisere at andel offentlige og private skoler kan ha endret seg i perioden, men at vi tar utgangspunkt i fordelingen skoleåret 2024-2025.

4.5 Finansiering av skoleturene

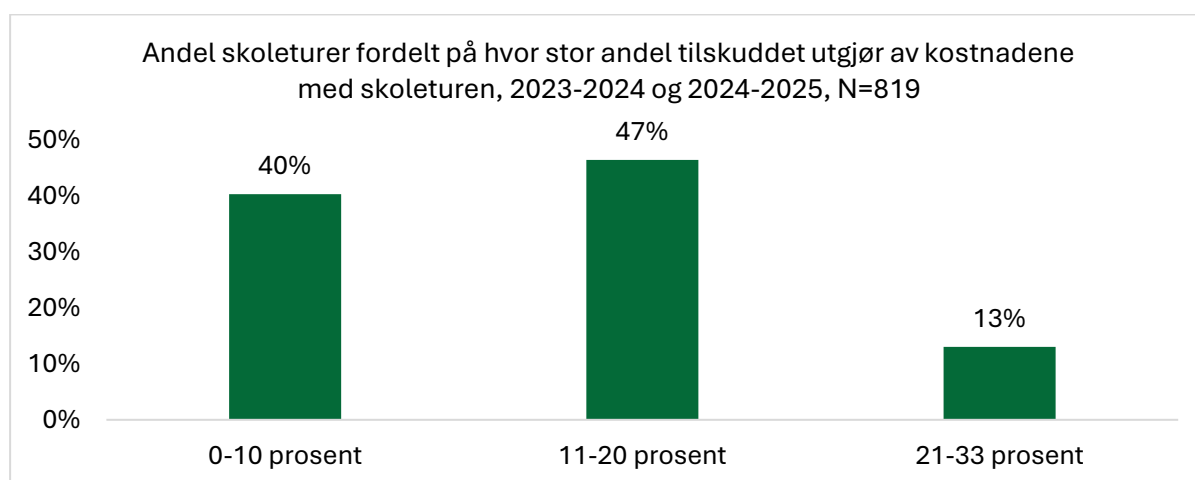
4.5.1 Andel av kostnader finansiert gjennom tilskudd

Tilskuddet kan utgjøre maksimalt 1/3 av finansieringen av skoleturer, noe som fordrer at resten av de totale kostnadene må dekkes gjennom alternative finansieringsmetoder. Hvite Busser peker på at det er sjelden at tilskuddet dekker opp til maksgrensen, og at tilskuddet ofte utgjør så lite som 1/10 av de totale reisekostnadene.⁶¹ Dette underbygges også av oversikter over tildelt tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Tall fra de siste to skoleårene, som er gjengitt i Figur 15, viser at over en tredjedel av de som har fått tildelt tilskudd har mottatt mindre enn 10 prosent av reisens totale kostnader. Rett i underkant av halvparten har mottatt mellom 11-20 prosent. Kun 13 prosent av tilskuddsmottakerne har mottatt tilskudd som utgjør mellom 21-33 prosent av totale turkostnader. Fordelingen samsvarer også godt med det respondentene oppgir i spørreundersøkelsen.

Blant søkerne som de to siste årene har fått dekket minst 30 prosent av totalkostnadene, er en liten overvekt av turene innenlandsturer. Beløpet som er innvilget i tilskudd varierer ifølge oversikter fra Utdanningsdirektoratet fra NOK 3 881⁶² til NOK 266 214⁶³.

Ulike oversikter fra Utdanningsdirektoratet over tildelt tilskudd gir i noen tilfeller ulik informasjon om innvilget tilskudd og den prosentvise andelen tildelingen utgjør av turens totale kostnader. I noen tilfeller viser oversiktene at tilskuddet utgjør langt over 33 prosent.⁶⁴ Utdanningsdirektoratet opplyser om at dette skyldes feilregistreringer av data i oversikten sendt til Deloitte og viser til at det over en femårsperiode har vært ett tilfelle hvor en skoletur ble innvilget mer enn 33 prosent.

Figur 15: Andel av skoleturens kostnader finansiert gjennom tilskuddsordningen



4.5.2 Øvrig finansiering av skoleturen

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om hvordan øvrige kostnader er finansiert. Svarene viser at det er en del variasjon med hensyn til bruk av ulike finansieringskilder. Som det går fram av Figur 16, er det imidlertid en betydelig andel av skoleturene som finansieres gjennom dugnad. I litt under halvparten av skoleturene ble mer enn 50 prosent av kostnadene, utover tilskuddet, dekket gjennom dugnad. Det er også svært få som svarer at denne finansieringskilden

⁶¹ Hvite Busser. 2024. *Høringsinnspill fra Hvite Busser til Ekstremismekommisjonen NOU 2024: 3*.

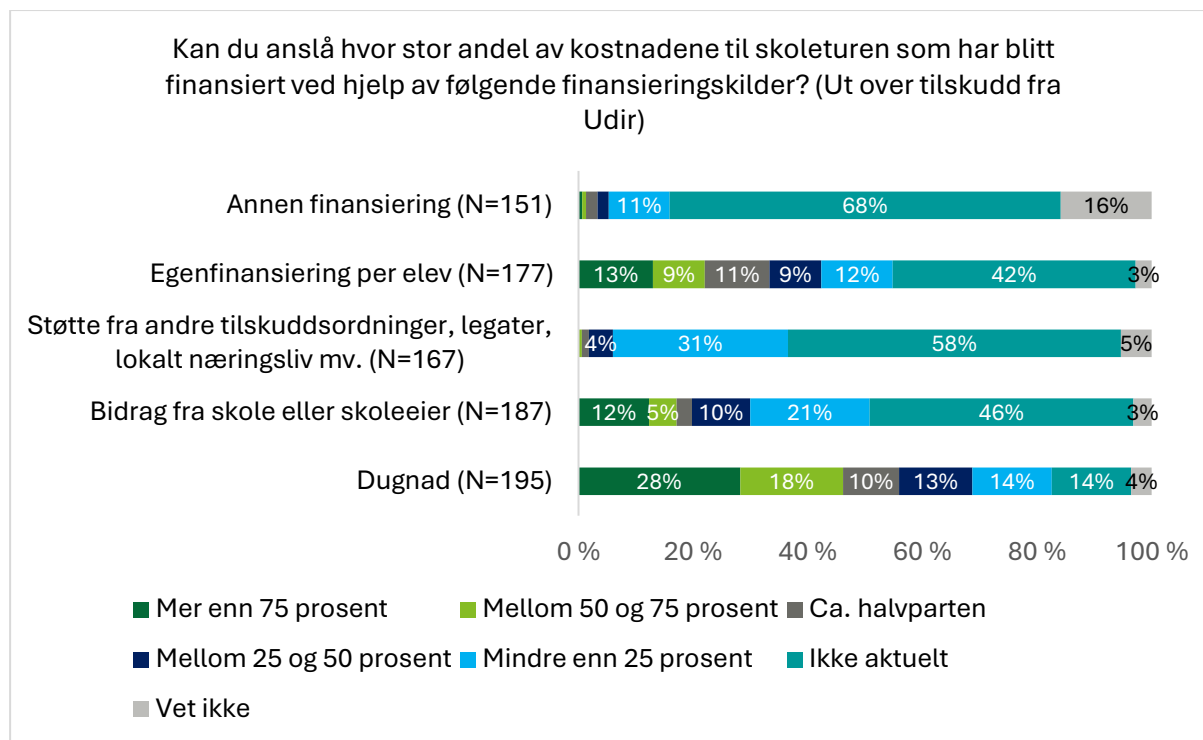
⁶² Her synes det imidlertid å være en feil i oversiktene fra Udir, da den aktuelle turen er oppgitt å være en utenlandsreise over flere dager, og totale kostnader er oppgitt å være under 12 000.

⁶³ Dette dreier seg om en dagstur innenlands, som omfatter 1000 elever.

⁶⁴ Oversikter fra Udir viser eksempler på at tilskuddet for eksempel utgjør 37%, 42%, 48% og 84% av totalkostnadene. Det er imidlertid også eksempler på at oversikten viser at tilskuddet utgjør mer enn 100% av totalkostnaden.

ikke var aktuell, noe som tyder på at de fleste skoleturene i en eller annen grad ble finansiert gjennom dugnad. Det er også en del av turene som blir finansiert gjennom egenfinansiering per elev eller bidrag fra skole eller skoleeier. Andelen som svarer at bidrag fra skole eller skoleeier utgjør en vesentlig andel av finansieringen, er imidlertid en god del lavere enn andelen som oppgir at egenfinansiering utgjør en vesentlig andel.

Figur 16: Andel av kostnadene til skoleturen finansiert ved hjelp av andre kilder enn tilskudd fra Udir



Dersom vi kun ser på svar fra skoler og skoleeiere, og skiller mellom henholdsvis offentlige og private skoler/skoleeiere, er det til dels vesentlige forskjeller i svarene som gjelder finansiering. Blant de offentlige skolene/skoleeierne (n=54) er det 51 prosent som svarer at dugnad dekker minst 50 prosent av kostnadene, mens 35 prosent viser til at bidrag fra skole eller skoleeier dekker minst 50 prosent av kostnadene. Kun 2 prosent viser til at egenfinansiering per elev dekker minst 50 prosent av kostnadene. Blant private skoler/skoleeiere (n=34) er det derimot kun 26 prosent som svarer at minst 50 prosent av kostnadene dekkes gjennom dugnad, 32 prosent viser til at bidrag fra skole eller skoleeier dekker minst 50 prosent av kostnadene, og 25 prosent svarer at egenfinansiering per elev dekker minst 50 prosent av kostnadene. Svarene indikerer med andre ord at det ved private skoler benyttes mer egenfinansiering og mindre dugnad for å dekke kostnadene ved skoleturer, enn ved offentlige skoler.

Deloitte har også sammenliknet svarene basert på om de som har svart på spørreundersøkelsen er en representant for en skole eller en foreldrerepresentant.⁶⁵ Blant representanter for skolene er det en betydelig større andel som har svart at øvrige kostnader dekkes gjennom bidrag fra skole eller skoleeier, enn blant foreldrerepresentantene. Samtidig svarer representantene for skolene i betydelig større grad at egenfinansiering per elev ikke var aktuelt, enn foreldrerepresentantene.

⁶⁵ Da respondentene er de som har stått som kontaktperson for turen, enten i tilskuddssøknaden eller overfor en profesjonell turoperatør, vil det om man representerer en skole eller er en foreldrerepresentant i de fleste tilfeller være ensbetydende med hvorvidt turen har vært i henholdsvis skolens regi eller i foreldrenes regi.

Intervjuene som er gjennomført bekrefter at det er variasjon i hvordan de resterende kostnadene knyttet til skoleturene finansieres. I noen tilfeller finansieres kostnader over skolens eget budsjett, men dette framstår som mest vanlig blant private skoler. Ved en privat videregående skole som inngår i caseundersøkelsen, blir det understreket at skoleturer som regel finansieres direkte av skolepengene som kreves inn. En av turoperatørene viser også til at private skoler som regel dekker inn kostnader ved skoletur gjennom skolepenger. Det forekommer også at det ved private skoler i tillegg kreves inn en egenandel, selv om skoleturen i all hovedsak er finansiert gjennom allerede innbetalte skolepenger. Bruk av skolepenger til å finansiere skoleturer i regi av private skoler, understøttes av fritekstsvar i spørreundersøkelsen, hvor representanter fra flere private skoler peker på denne måten å finansiere skoleturene på.

Noen offentlige skoler har rom i skolens egne budsjetter for å finansiere hele eller deler av turen, utover det som blir finansiert gjennom tilskuddet. Ved en av de offentlige ungdomsskolene som inngår i undersøkelsen, blir det pekt på at skolen finansierer en betydelig andel av kostnadene for turen, inkludert lærere som reiser og overnatter, samt transportkostnader. Skolens representant peker på at dette er en betydelig økonomisk belastning for skolen, men at det samtidig muliggjør både turen og det å organisere et mer omfattende og faglig opplegg for elevene. Samtidig holdes totalkostnadene lave for skoleturen, gjennom blant annet overnatting i telt og ved at turen blir organisert i skolens nærområde. Tilskuddet pekes på som vesentlig for å sikre et godt læringsutbytte. En av de videregående skolene i våre caseundersøkelser viser også til at skolen selv finansierer skoleturer, men understreker at dette er unntaket heller en regelen i fylket.

Andre offentlige skoler som organiserer skoleturer er som regel avhengige av at en andel av kostnadene ved skoleturen blir finansiert på andre måter, for eksempel gjennom foreldrebetaling og dugnad, i tillegg til tilskuddsmidlene de mottar gjennom tilskuddsordningen. Ved en av de offentlige ungdomsskolene i undersøkelsen har skolen bidratt til å dekke medreisende læreres utgifter og lønn under turen. Foreldre har imidlertid, gjennom en utnevnt økonomikomiteé, måttet samle inn tilstrekkelig med midler for å sikre at alle elevene kan delta på skoleturene. Midlene ble skaffet gjennom dugnadsarbeid. En av turoperatørene vi har intervjuet opplyser om at det er stor variasjon i organisering og finansiering av skoleturer i tilfeller hvor både skolen selv og foreldre bidrar. I noen tilfeller er det skolen som bestiller turene, og i andre er det foreldre som organiserer og gjennom avtale med skolen også har med lærer. Skoleturene organiseres også som regel i skoletiden og regnes for å være en del av undervisningen.

Turer som er arrangert av foreldre, og dermed utenfor skoletiden og skolens regi, har ofte en egenandel. Blant turoperatørene vi har intervjuet blir det pekt på at det ved slike turer er foreldrene som står ansvarlig for bestilling, innsamling av penger og organisering av turene. I intervju med foreldre ved en offentlig ungdomsskole blir det vist til at foreldregruppens hovedoppgave var knyttet til å samle inn penger gjennom dugnad og at dugnadspengene var vesentlige for å sikre at alle elevene kunne delta på turen. Tilsvarende ved en annen skole hvor turen var organisert av foreldre, var dugnadsarbeid avgjørende for å finansiere de resterende kostnadene ved skoleturen, utover tilskuddet. Både foreldre og elever organiserte dugnadsarbeidet, samlet inn midler og søkte tilskudd og støtte gjennom flere ulike kanaler.

Uavhengig av hvordan resterende kostnader ved skoleturene er finansiert, blir det vist til at tilskuddet bidrar til å redusere kostnadsbyrden for skolene når turene er i skolens regi, samt redusere behovet for egenandel og egeninnsats ved dugnad. På den måten bidrar tilskuddet positivt i form av å gjøre reisen billigere for elevene.

4.5.3 Tilskuddets betydning for gjennomføring av skoleturen (addisjonalitet)

Når det gjelder tilskuddsordningens måloppnåelse og effekter, er det vesentlig å vurdere hvorvidt tilskuddet bidrar til at det gjennomføres aktiviteter som uten tilskuddet ikke ville skjedd. Som omtalt i kapittel 2.4, kan dette forstås som tilskuddets addisjonalitet.⁶⁶ Tilskuddsordningens addisjonalitet omhandler derfor spørsmålet om skoleturer ville blitt organisert og gjennomført også *uten* tilskudd gjennom tilskuddsordningen fra Utdanningsdirektoratet, eller om tilskuddet er vesentlig for at skoleturene gjennomføres.

For flere av skolene i undersøkelsen er tilskuddet av vesentlig betydning for gjennomføring av turen. I spørreundersøkelsen (se Figur 17) peker om lag en tredjedel av representanter ved både private og offentlige skoler på at tilskuddet er avgjørende for om skoleturen blir gjennomført.^{67,68} Det er en større andel representanter for private skoler som, uavhengig av tilskudd, mener at skoleturen ville blitt gjennomført sammenliknet med representanter ved offentlige skoler. Det er ellers også en betydelig andel som svarer nei eller er usikker på om tilskuddet hadde betydning for om skoleturen ble gjennomført.

Blant skoleeiere og skoleledere er det flere som uttaler i intervju at det for dem er uaktuelt å prioritere skoletur over kommunens eller skolens egne budsjetter i en tid med lite økonomisk handlingsrom. En offentlig skoleeier opplyser om at tilskuddet bidrar til å gi flere ungdommer muligheten til å besøke minnesteder fra andre verdenskrig, og at ville vært vanskelig å gjennomføre turene uten tilskudd.

«Tilskuddsordningen oppleves som en håndrekning som bidrar til å realisere mulighetene for å reise på skoleturer.»

Profesjonell turoperatør

Det blir videre påpekt at tilskuddet er særlig viktig i en tid med stram kommuneøkonomi hvor kostnadsnivået generelt er høyt og økende. Skoletur er noe kommunen ville nedprioritert uten økonomisk støtte.

Turoperatørene er også av den oppfatning at tilskuddet er en viktig årsak til at det arrangeres og gjennomføres skoleturer og understreker at tilskuddet for mange kunder er avgjørende for om skolene velger å reise på tur. Uten støtteordningen blir det vist til at mange færre ville reist på skoleturer. En av turoperatørene peker også på at tilskuddsordningen, utover det økonomiske bidraget i seg selv, gir en viktig og positiv signaleffekt i form av «et statlig godkjent-stempel». Det trekkes frem av flere at tilskuddet bidrar til å legitimere at skolen og skoleeier avsetter ressurser til å finansiere og gjennomføre skoleturer.

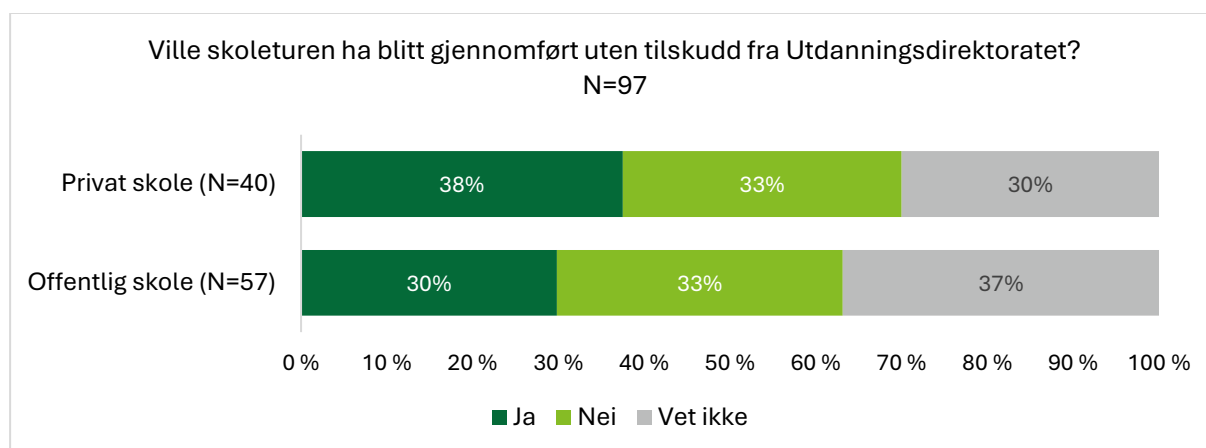
Blant foreldrepresentantene som er intervjuet i undersøkelsen blir det stort sett pekt på at tilskuddet var positivt og nyttig, men ikke avgjørende for om skoleturene ble organisert og gjennomført.

⁶⁶ Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå Direktorat for økonomistyring (DFØ)). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

⁶⁷ Svarfordelingen er relativt lik også uavhengig av om skoleturen er i skolens eller foreldres regi.

⁶⁸ Figuren viser kun svar fra respondenter som hadde svart at de er ansatt på en skole eller representerer en skoleeier.

Figur 17: Om skoleturen ville ha blitt gjennomført uten tilskudd



Det er også en del respondenter som i spørreundersøkelsens fritekstsvar peker på at tilskuddsbeløpet er for lavt, selv om tilskuddet er et viktig og positivt bidrag til at skoleturen blir gjennomført. Det blir blant annet trukket fram at støtten er for liten i forhold til reelle kostnader ved skoleturene. Noen opplever også frustrasjon over at tilskuddet de mottar er vesentlig lavere enn maksgrensen på 1/3 av totale reisekostnader. Flere viser også til at turene har blitt betydelig dyrere de siste årene, spesielt på grunn av en svak kronekurs og prisøkninger på både innenlands- og utenlandsturer. Det blir også pekt på at prisstigningen har vært særlig stor i land som Polen og Tyskland, som har vært typiske destinasjoner for mange skoleturer knyttet til antisemittisme. En turoperatør trekker frem i intervju at støtten i realiteten har blitt vesentlig mindre de siste årene fordi kostnadene for turene har blitt betydelig større. Selv om det har vært gjort justeringer i støtteordningens totale bevilgning, har ikke disse økningene holdt tritt med kostnadsøkningene og behovet. Forskjeller i hvor stor andel av totale kostnader tilskuddet dekker, samt uforutsigbarhet som følge av variabelt tilskuddsbeløp per år, kan også påvirke tilskuddsordningens addisjonalitet i negativ forstand. For ulike tilskuddsmottakere kan det derfor variere i hvilken grad tilskuddet har betydning for gjennomføring av skoleturer.

4.6 Spenninger mellom tilskuddsordningen og gratisprinsippet i skolen

På bakgrunn av gratisprinsippet kan det for flere skoler være utfordrende å gjennomføre skoleturer. Gratisprinsippet gjelder turer arrangert av skolen (se faktaboks på neste side) og skal blant annet sikre at alle elever – uavhengig av den økonomiske stillingen til foresatte – skal få samme mulighet til å delta i de aktivitetene som skolen arrangerer, dersom de ønsker det.⁶⁹ Private skoler kan kreve skolepenger, men kan ikke kreve noen form for tilleggsbetaling for aktiviteter i regi av skolen.⁷⁰

Nesten alle representanter for skole eller skoleeier har i spørreundersøkelsen svart at gratisprinsippet ble vurdert i forbindelse med organisering av skoleturer. Samtidig peker flere aktører, både gjennom intervju og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen, på utfordringer knyttet til gratisprinsippet i forbindelse med skoleturene. Utfordringene omhandler i all hovedsak vurderinger og tolkninger av gratisprinsippet, og hvordan skoleturer kan finansieres gjennom dugnad i tråd med gratisprinsippet, samt utfordringer som oppstår når turene tilpasses de økonomiske rammene.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 94 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

⁷⁰ Utdanningsdirektoratet 2025. «Veileder om gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring.» Tilgjengelig fra: [Veileder om gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring | udir.no](https://veileder.udir.no/gratisprinsippet-i-grunnskolen-og-videregaaende-opplaering/).

Fordi tilskuddsordningens mål om at flere ungdommer skal reise på tur i flere tilfeller synes å komme i konflikt med gratisprinsippet, får dette konsekvenser for skolenes tilbøyelighet til å organisere skoleturer. Dette medfører at flere turer arrangeres av foreldre, med risiko for dårligere faglig utbytte og lavere deltakelse. Dette vil vi komme tilbake til.

4.6.1 Vurderinger og tolkninger av gratisprinsippet i forbindelse med skoleturer

Den første utfordringen flere respondenter peker på, gjelder vurderingen av om finansieringen av skoleturer bryter med gratisprinsippet. Prinsippet er alltid gjeldende i tilfeller hvor en skoletur organiseres i skolens regi og når en tur er å anse som en skoletur. Enkelte føringer her kan finnes i statsforvalteres vurderinger av klasseskole, i tilfeller der det har blitt gjennomført tilsyn.⁷¹ Statsforvalterne har i forbindelse med tilsyn vurdert at forskjellige turer skal anses som skoleturer. Dette inkluderer tilfeller der skolen har reklamert for turene, sendt ut informasjonsskriv om betalingssummer og tidsfrister, og nevnt turene i skolens årshjul. Selv om skolene hevder at turene var foreldrestyrte, mener statsforvalterne at de likevel er skoleturer. Bruddene på regelverket som ble påpekt av statsforvalterne, kan tyde på at regelverket i praksis kan oppleves som utfordrende å etterleve.

Turoperatører nevner i intervjuene at det er stor variasjon i hvordan regelverket blir tolket og vurdert. Blant annet viser en av aktørene til at de opplever variabel policy for om skoleturer er tillatt på tvers av kommuner, og peker samtidig på at det internt i enkelte kommuner også er forskjeller i hvordan gratisprinsippet blir tolket og vurdert. Det forekommer også at kommuner ikke tillater at skolene organiserer skoleturer, som følge av en tolkning av at finansiering utover tilskudd og eventuelle bidrag fra skolen ikke vil være i tråd med gratisprinsippet. I noen kommuner fører strenge tolkninger av gratisprinsippet til at skoleturene ikke kan organiseres i skoletiden og derfor må legges til ferier, for eksempel høstferie.

«Det oppleves som en generell tendens at det blir vanskeligere og vanskeligere å gjennomføre skoleturer i skoletiden. Flere og flere kommuner har blitt mer restriktive.»

Profesjonell turoperatør

Gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring

En gratis offentlig grunnskoleopplæring er sentral for at alle elever skal oppleve en likeverdig og inkluderende opplæring, uavhengig av foreldrenes økonomi. Alle deler av grunnskoleopplæringen skal være gratis. I videregående skole skal opplæringen være gratis. Gratisprinsippet gjelder i skoletiden, og for turer og aktiviteter i skolens regi.

(Udires veileder om gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring 2025)

Som omtalt tidligere i dette kapittelet skal tilskuddsordningen stimulere skoleeiere, skoler og foreldregrupper til å organisere skoleturer for at flere elever skal kunne reise på tur. En av turoperatørene understreker at gratisprinsippet i praksis fungerer motsatt av tilskuddsordningen – at den demotiverer samarbeid mellom

skolen og foreldrene, og at gratisprinsippet gjør det vanskeligere å organisere skoleturer. Både turoperatører og representanter for skoler har i intervjuene nevnt at de opplever at tilskuddsordningen, som skal tilrettelegge for skoleturer, står i en form for målkonflikt med

⁷¹ Statsforvalteren i Rogaland, 2022. «Tilsynsrapport, Gratisprinsippet i offentlig grunnskoleopplæring, Lund kommune – Lund ungdomsskole.» Tilgjengelig fra: <http://tilsynskalender.statsforvalteren.no/api/supervision?supervisionReference=242c55f5-1566-40f6-9fea-cf623097dbeb>.

Fylkesmannen i Rogaland, 2020. «Tilsynsrapport Gratisprinsippet i videregående opplæring – Rogaland fylkeskommune.» Tilgjengelig fra: <http://tilsynskalender.statsforvalteren.no/api/supervision?supervisionReference=ec9efdba-fc57-44a6-8eab-ce6575119646>.

gratisprinsippet. Det er imidlertid viktig å understreke at de som er intervjuet i evalueringen generelt er positive til gratisprinsippet, men at de opplever at tolkningen av gratisprinsippet i praksis setter det i et spenningsforhold med tilskuddsordningens uttalte målsetninger om å stimulere til organisering av skoleturer.

En tendens i datamaterialet er også at tolkningen av gratisprinsippet over tid har blitt mer stringent. En turoperatør peker på at de tidligere klarte å organisere skoleturer i samråd med skolene og foreldrene, hvor alle elever fikk delta og hvor skoleturen ble organisert i skoletiden og som en del av undervisningen. Gratisprinsippet ble ved organisering av disse turene ivaretatt, slik turoperatørene ser det. Etter pandemien er det flere skoler som ikke lenger ønsker å organisere skoleturene som følge av risiko for å bryte gratisprinsippet. Særlig utfordrende er dette for organisering og gjennomføring av omfattende utenlandsturer som gjerne har en større kostnad sammenliknet med kortere skoleturer innenlands. I noen tilfeller blir det gjort justeringer og konkrete tilpasninger av skoleturene for å ivareta gratisprinsippet og holde kostnadene ved skoleturen nede, for eksempel ved å redusere antallet reisedager og/eller å legge skoleturen til minnesmerker og andre relevante besøkssteder i skolens nærområde.

4.6.2 Utfordringer knyttet til dugnadsfinansiering av skoleturer

Den andre utfordringen med gratisprinsippet som nevnes, er at resterende kostnader for skoleturene, ut over tilskuddet, må finansieres gjennom dugnad. Dugnader er basert på at skolene har lov til å ta imot gaver og penger samlet inn som kommer elevene til gode. I rundskriv F-14-03⁷² ber Kunnskapsdepartementet «den enkelte kommune og den enkelte skole» om «å utvise skjønn, fleksibilitet og sunn fornuft» i spørsmål om hvordan gratisprinsippet skal tolkes. Denne oppfordringen er begrenset av en del presiseringer, som at gaver og dugnadsarbeid må være reelt frivillig og innbetalinger anonyme, uten motytelser, og komme hele klassen til gode (og ikke enkeltelever). Skjønnsrommet i måter en kan samle inn penger på er dermed i realiteten ganske smalt og med relativt lite rom for fleksibilitet.

I undersøkelsen kommer det fram gjennom flere eksempler at dugnadsfinansiering av skoleturene enten bryter med eller er i en gråsoner i forhold til gratisprinsippet. I intervju med lærere ved en ungdomsskole pekes det på at dugnad har vært vesentlig for å sikre tilstrekkelig finansiering til skoleturer. I dette eksempelet informerer en forelder om at det ble organisert en innbetaling kalt for «arbeidsdugnad», hvor elevene skaffet seg egne småjobber og foreldrene betalte inn en bestemt sum til klassekassen. Dersom foreldrene ikke betalte inn den avtale summen for arbeidsdugnaden ble dette imidlertid ikke ytterligere fulgt opp, og elevens andel ble dekket av andre. Selv om det i praksis ikke hadde konsekvenser for om eleven kunne bli med på skoleturen, er det risiko for at slik praksis skapte forventninger til foreldrene om å dekke inn en andel av kostnadene ved skoleturen, og følgelig brøt med gratisprinsippet. Rektor ved den aktuelle skolen opplyser også at hen har fått henvendelser fra foreldre som har opplevd at det har vært forventet at alle må bidra økonomisk til turen, noe som har blitt oppfattet å være i strid med gratisprinsippet.

I Oslo kommune strammet byrådet i 2023 inn på retningslinjene for gjennomføring av skoleturer og tillater ikke lengre finansiering av skoleturer gjennom gaver eller foreldredugnad.⁷³ Dette er begrunnet med at de ønsker å unngå ekskludering av elever. Konsekvensen av endringene har vært færre turer i Oslo-skolen, noe som bekreftes av en av turoperatørene som er intervjuet.

⁷² Utdannings- og forskningsdepartementet. «Ny lovbestemmelse om rett til gratis grunnskoleopplæring.» Rundskriv F-14-03. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-14-03/id109309/>.

⁷³ Utdanningsnytt. 2023. «Oslo strammer inn skoletur-regler.» Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsnytt.no/gratisskoleprinsippet-oslo-sunniva-holmas-eidsvoll/oslo-strammer-inn-skoletur-regler/357860>.

Dugnad er til tross for begrensningene en vanlig måte å finansiere skoleturer på, som vist til tidligere. Flere aktører, både turoperatører og representanter fra skoler, nevner at de møter økende utfordringer med å samle inn nok penger gjennom dugnad. Det er vanskeligere å få foreldre med på dugnad enn før, og de som har lite nettverk i området kan ha vansker med å oppnå tilstrekkelig dugnadsmobilisering – noe som også gjenspeiles i åpne svar på spørreundersøkelsen. Det fremstår derfor slik at det er ulik mulighet for bruk av dugnad avhengig av lokale myndigheters føringer, og foreldres kapasitet. I tillegg kan en effektiv organisering av dugnad stå i spenningsforhold til frivilligheten – for eksempel kan oppfølging og gjentatt informasjon oppleves som press til å delta.

Turoperatøren Hvite Busser og utdanningsbyråd i Oslo kommune Julie Remen Midtgarden (H) er blant de som har offentlig tatt til orde for en tolkning av gratisprinsippet som gjør bruken av dugnad til å finansiere skoleturer mulig.⁷⁴ Hvite Busser peker også i et skriftlig innspill knyttet til evaluering av tilskuddsordningen på at det finnes gode eksempler på dugnadsfinansierte klasseturer og viser til følgende tiltak som kan sikre økt samarbeid mellom skole og foreldregrupper:⁷⁵

- Legge føringer på maks pris per elev, så kan foreldregruppen og turoperatør sammen finne egnede reisemål innen budsjettet
- Finansiere lærerens reise og lønn
- Opprette en støtteordning for elever som ikke kan reise av økonomiske årsaker

Deloitte merker seg at Utdanningsdirektoratet har publisert en oppdatert veileder om gratisprinsippet i grunnskolen og videregående opplæring i løpet av evalueringen (4. april 2025), som blant annet kommenterer egenbetaling og gaver, herunder blant annet dugnadsinnsats. Veilederen kan bidra til å svare på noen av utfordringene knyttet til dugnadsfinansiering av skoleturer.

4.6.3 Flere skoleturer arrangeres av foreldre

Som følge av utfordringene med opplevde konflikter mellom finansiering av skoleturer og gratisprinsippet, er det flere skoler som velger å ikke organisere skoleturer. Foreldre er i mange tilfeller derfor pådrivere for at skoleturer skjer, og tar gjennom FAU eller andre foreldregrupperinger initiativ til å organisere skoleturene, både med og uten skolen som samarbeidspartner.

Turoperatørene peker særlig på at utenlandsturer i økende grad blir organisert av foreldrestyrte grupper. En av turoperatørene peker på at den gradvise trenden hvor skoler i mindre grad organiserer skoleturer har vært observerbar spesielt de siste ti årene. Innsamlingene for å finansiere reisen var før dette mindre strukturert og mer ad-hoc, i tillegg til at lærere stort sett var involvert i organisering og gjennomføring av turene.

I intervju med en kommunal skoleeier vises det til at strengere tolkning av gratisprinsippet har gjort at flere skoler har sluttet med turer til utlandet. Ved noen skoler i den aktuelle kommunen har skoleturer likevel blitt organisert utenfor skoletid og på initiativ fra foreldrene, hvor foreldrene tar ansvar for planlegging og gjennomføring uten involvering fra skolen. Kommunen og skolene har ikke økonomiske forutsetninger til å arrangere turer til Polen eller Tyskland på egenhånd,

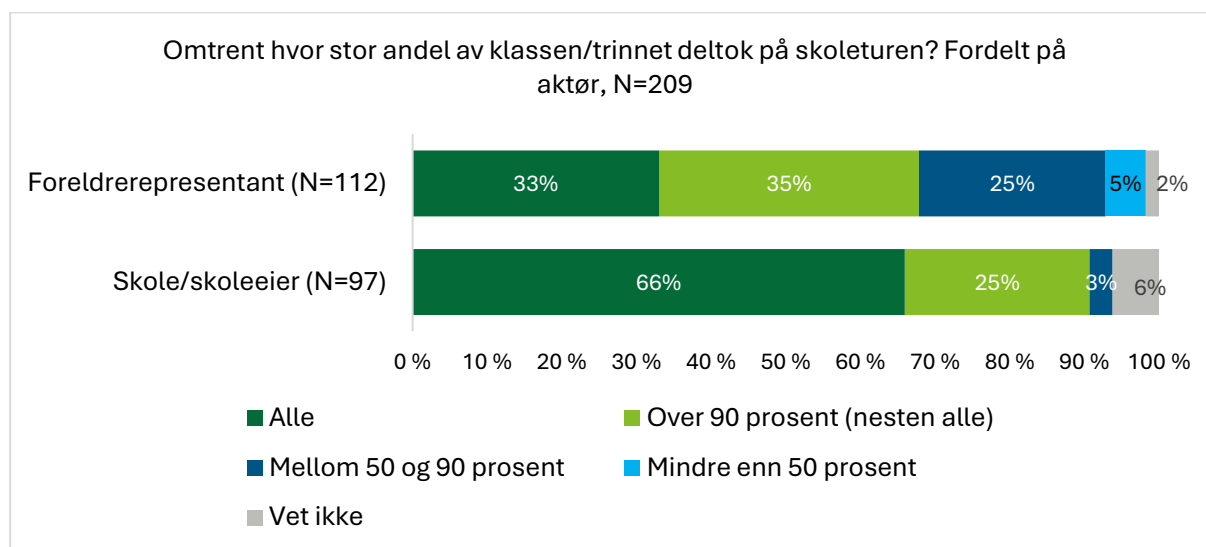
⁷⁴ Utdanningsnytt. 2024. «Oslo-skoler dropper turer med Hvite busser.» Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsnytt.no/historie-krig-ntb/oslo-skoler-dropper-turer-med-hvite-busser/423039>.

⁷⁵ Hvite Busser. 2025. «Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme.» Notat oversendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

påpekes det, selv om de mottar tilskudd gjennom tilskuddsordningen. Det blir også vist til at slik gratisprinsippet blir tolket, er slike skoleturer for alle elevene i skolens regi umulig.

Konsekvensen er en dreining mot foreldreorganiserte skoleturer, hvor det i enkelte tilfeller kan være en utfordring at ikke alle elever får mulighet til å delta. Som det går fram av Figur 18 under er det betydelig variasjon knyttet til om alle elevene deltok på skoleturen, avhengig av om turen er organisert av foreldre eller skolen. Hvor tilnærmet alle representanter for skoleturer i skolens regi svarer at alle eller over 90 prosent av elevene deltok på skoleturen, er det blant foreldre som har organisert turer både færre som svarer at alle deltok, samt en fjerdedel som oppgir at mellom 50 og 90 prosent deltok.⁷⁶

Figur 18: Andel elever som deltok på skoleturen



Ved en offentlig ungdomsskole hvor en har valgt å avvikle en langvarig tradisjon for skoleturer til utlandet i skolens regi, blir det av en forelder pekt på at det vil være utfordrende å hensynta gratisprinsippet og sikre at alle elevene får anledning til å delta når turen skal gjennomføres fullt og helt i foreldrenes regi. Det blir pekt på at dette medfører betydelig risiko for at ikke alle elevene får bli med. Rektor ved skolen opplyser at tilbakemeldinger fra foreldre om at de – når skolen arrangerte tur – opplevde et press til å bidra økonomisk til skoleturen, er en av årsakene til beslutningen om å ikke arrangere flere skoleturer. En av turoperatørene viser også til at det er et betydelig større frafall blant elevene når foreldre arrangerer skoleturene i stedet for skolene og uten skolens medvirkning. Dette har også en sammenheng med at turene i større grad må arrangeres i ferier, og ikke i skoletiden. Ved siden av økonomiske forhold, kan også dette påvirke elevenes mulighet til å delta på skoleturen. Enkelte peker også på at turer som legges til ferier – for eksempel høstferien – medfører at turene blir enda dyrere. Dette skyldes at priser for eksempel for flybilletter, ofte er høyere i skolens ferier.

Det er i vårt datamateriale også eksempler på at det ved foreldreinitierte skoleturer er fastsatt en egenandel for elevene. I et eksempel ved en offentlig ungdomsskole, hvor elevene fikk permisjon fra skolen for å reise på tur, var det en egenandel på 1500,- kroner. I intervju med foreldrerepresentant går det imidlertid fram at det fra foreldrerepresentanter ble orientert om på foreldremøter at også elever som ikke hadde økonomi til å dekke egenandelen skulle få være med

⁷⁶ I figuren er kun svar fra respondenter som har svart at de er foreldrerepresentant eller at de representerer en skole eller skoleeier inkludert. Det medfører at antallet respondenter er noe lavere enn det totale antallet respondenter som har svart på spørreundersøkelsen.

på turen, og at disse kostnadene ville dekkes inn gjennom felles dugnadsarbeid. Alle elevene i klassen var med på skoleturen. Likevel øker slike løsninger risikoen for at ikke alle elevene får anledning til å reise, som følge av sosioøkonomiske forskjeller og foreldrenes økonomi. Ved en privat videregående skole blir det av rektor og en lærer påpekt at det, til tross for at det er sjeldent, forekommer at elever ikke har deltatt på skoletur som følge av økonomiske årsaker. Hvite Busser påpeker også at det forekommer at elever fra familier med lav inntekt blir igjen hjemme i tilfeller hvor foreldre selv må betale deler av skoleturen.⁷⁷

At skolene ikke er involvert i det hele tatt, verken i organisering av skoleturen eller gjennom samarbeid med foreldrene om det faglige opplegget, har etter det flere aktører i vårt datamateriale peker på, stor betydning både for om alle elevene reiser på skoleturen og for elevenes læringsutbytte.

4.7 Faglig utbytte av skoleturer

Overordnet del av læreplanverket fastsetter verdier og prinsipper for grunnopplæringen.⁷⁸ Verdiene og prinsippene skal gi retning for opplæringen i alle fag i grunnskole og videregående opplæring. Det går blant annet fram at skolen skal fremme demokratiske verdier og holdninger som motvekt mot fordommer og diskriminering. Skolen skal også skape respekt for at mennesker er forskjellige, og elevene skal lære å løse konflikter på en fredelig måte, samt gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, og bidra til at hver enkelt elev kan utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap. Flere av de grunnleggende verdiene i grunnopplæringen er også gjenspeilet i handlingsplanene mot antisemittisme. Kompetansemål i fag som for eksempel samfunnsfag i 10. klasse og samfunnskunnskap fellesfag for VG1 og VG2 kan også knyttes opp mot tilskuddsordningens temaer, som på Utdanningsdirektoratets nettside beskrives som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.⁷⁹

Utover det at flere elever får reise på skoletur, er en vesentlig forventet effekt av tilskuddet at elevene får et relevant faglig utbytte av deltakelse, knyttet opp til tilskuddsordningens tematiske avgrensninger (se over). Basert på informasjon fra intervjuer med foreldre, lærere, turoperatører og ansatte ved minnesteder, er det imidlertid variasjon i elevenes faglige utbytte av skoleturene, og om det å reise på en slik tur fører til bedre innsikt i temaer som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.⁸⁰ De som har svart på spørreundersøkelsen peker i stor grad på at det faglige opplegget på turene har vært veldig eller ganske bra. I fritekstsvar er det flere som trekker fram at skoleturene generelt er lærerike, inneholder sterke inntrykk, og gir konkrete, virkelighetsnære og relevante erfaringer som er nyttige i et faglig og allmenndannende perspektiv. En av turoperatørene peker på at skoleturene er vesentlig for å forstå menneskeverd og hvordan historiens hendelser ikke må gjenta seg.

Elevene Deloitte har intervjuet er også jevnt over positive til skoleturenes faglige innhold og peker på økt kunnskap om blant annet livet i konsentrasjonsleirer og viktige historiske hendelser fra

⁷⁷ Hvite Busser 2025. «Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme.» Notat oversendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

⁷⁸ Kunnskapsdepartementet. 2017. «Verdier og prinsipper for grunnopplæringen – overordnet del av læreplanverket.» Fastsett som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnoppleringen/id2570003/>.

⁷⁹ I samfunnsfag for 10. trinn er det for eksempel et mål for opplæringen at eleven skal kunne «gjøre greie for årsaker til og konsekvenser av terrorhandlingar og folkemord, som holocaust, og reflektere over korleis ekstreme haldningar og ekstreme handlingar kan førebyggjast». I samfunnskunnskap fellesfag for VG1 og VG2 går det fram at elevene skal kunne «vurdere årsaker til og tiltak som kan førebygge rasisme, diskriminering og hatefulle ytringar, og drøfte grensene for ytringsfridommen».

⁸⁰ Ulike aktører kan ha forskjellig forståelse av faglig utbytte og i hvilken grad dette utbyttet kan knyttes direkte opp mot grunnleggende verdier og kompetansemål i læreplanverket. Data fra intervjuer og spørreundersøkelsen er derfor i mange tilfeller subjektive opplevelser og vurderinger av faglig innhold og læringsutbytte fra skoleturer.

andre verdenskrig. Det er et noe mer variert syn på i hvilken grad det pedagogiske opplegget også bidro til å koble de historiske hendelsene til dagsaktuelle temaer. I de tilfellene hvor elevene rapporterer om dette, blir det pekt særlig på gruppetenkning, antisemittisme, flyktningkrise og eksplisitte sammenlikninger av hendelser fra andre verdenskrig med kontemporære konflikter. Samlet sett opplever elevene at det faglige utbyttet fra besøk ved minnesteder har vært i tråd med, eller overgår de forventningene de hadde i forkant av reisen. Dette gjelder både skoleturer innenlands og utenlands. Datagrunnlaget som tilskuddsevalueringen bygger på, gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at elevene har fått bedre innsikt i temaene for tilskuddsordningen (brukereffekter) som følge av deltakelse på skoletur, men både elevene selv og øvrige aktører vi har intervjuet peker på at dette er tilfellet for de fleste av ungdommene.

Selv om de fleste aktørene viser til at skoleturer de har vært involvert i gir et positivt og viktig faglig utbytte for elevene, er det flere forhold som synes å være avgjørende for at en tur skal gi elevene ønsket læringsutbytte:

- Reisemål for skoleturen
- Det faglige opplegget under skoleturen
- For- og etterarbeid med temaene som skoleturen omhandler
- Skolens involvering i organisering av skoleturen

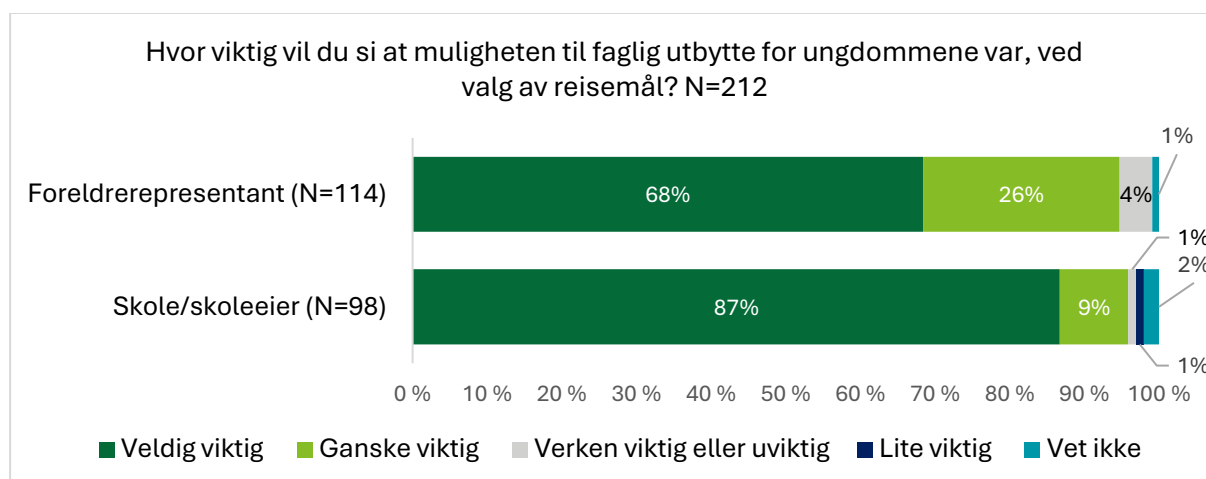
4.7.1 Reisemål for skoleturen

Mulighetene for å oppnå et faglig utbytte står sentralt i planleggingen av et stort flertall av skoleturene ved både offentlige og private skoler, se Figur 19 under.⁸¹ Også i intervju blir det vist til at valg av reisemål ofte henger sammen med ønsket læringsutbytte for elevene. Blant skoleturer som organiseres av skolene, blir det pekt på at skolene har gjort nøye vurderinger av hvilke reisemål og turer som kan gi ønskede læringseffekter, og som sikrer relevant og god faglig forankring. Det blir også påpekt at læringsutbytte er hovedprioritet når det gjelder valg av reisemål, selv om andre forhold som økonomi og reiseavstand også kan være vesentlige faktorer. Resultat fra spørreundersøkelsen viser til en liten variasjon i hvor viktig faglig utbytte er for valg av reisemål, avhengig av om respondenten er en foreldrerepresentant eller en representant for en skole. For ansatte på skole er det flere som svarer at spørsmålet om faglig utbytte var «veldig viktig» for valg av reisemål.

I intervju med en foreldrerepresentant blir det også påpekt at læringsutbytte var en viktig faktor for valg av reisemål. De som arrangerte turen, vurderte flere reisemål og landet etter en samlet vurdering på et reisemål i utlandet hvor elevene kunne se og oppleve mest mulig.

⁸¹ I figuren er kun svar fra respondenter som har svart at de er foreldrerepresentant eller at de representerer en skole eller skoleeier inkludert. Det medfører at antallet respondenter er noe lavere enn det totale antallet respondenter som har svart på spørreundersøkelsen. Profesjonelle turoperatører fikk ikke dette spørsmålet.

Figur 19: Vurdering av faglig utbytte ved valg av reisemål



Blant turoperatørene blir det pekt på at både innenlands- og utenlandsturer kan gi et godt faglig utbytte for elevene. Hvite busser peker i sitt skriftlige innspill til at læringseffekten ved steder som blir besøkt i Norge er like god som ved steder i utlandet. Steder som for eksempel HL-Senteret i Oslo og Falstadsenteret i Trondheim opplyses å ha svært gode læringsopplegg tilpasset elever ved norske ungdomsskoler. Det blir imidlertid påpekt av en skolerepresentant at inntrykkene en sitter igjen med etter besøk i konsentrasjonsleirer som Auschwitz ikke er sammenliknbart med reiser til minnesteder i Norge. En ansatt ved et minneste i Norge peker samtidig på at selv om det er vesentlige forskjeller sammenliknet med Auschwitz, er innholdet og budskapet som formidles i stor grad det samme. Det å besøke et lokalt minneste kan også ha en annen positiv læringseffekt gjennom at hendelsene oppleves nærmere og på den måten har en stor verdi for elevene.

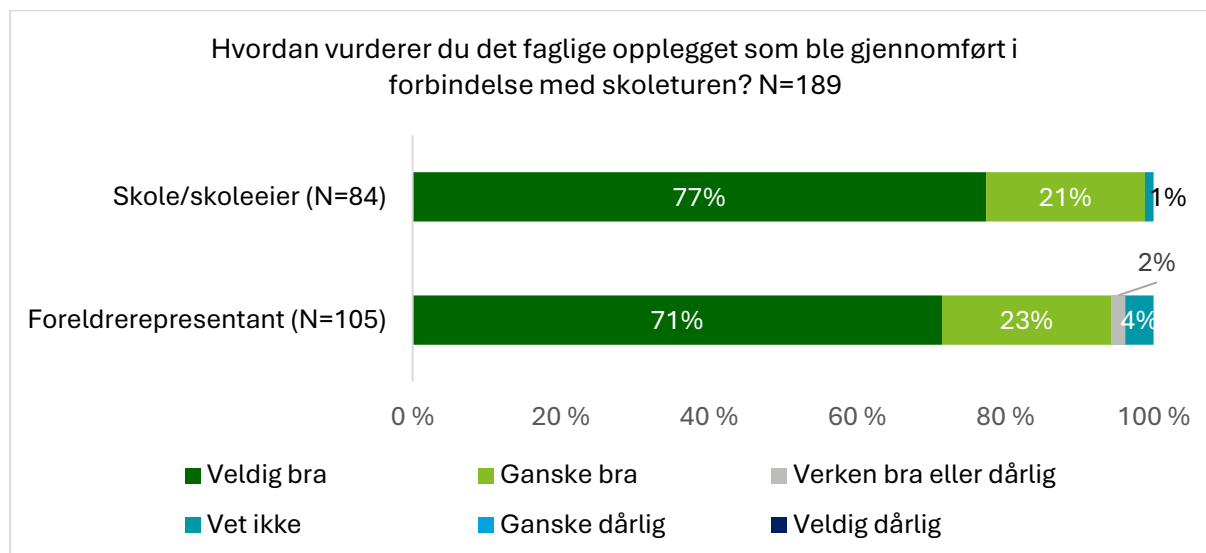
4.7.2 Det faglige opplegget under skoleturen

Det faglige opplegget under selve skoleturen synes å være avgjørende for å sikre et godt læringsutbytte. I intervju blir det av flere pekt på at dette omhandler både det faglige opplegget som organiseres ved selve minnesteedet som besøkes, som for eksempel kvalitet på utstillinger og guider/undervisere, men også det faglige opplegget som det legges opp til i løpet av turen, for eksempel like før og etter besøk.

Basert på oversendt oversikt over skoleturer som har fått innvilget tilskudd, samt informasjon som fremkommer i intervju med ulike turoperatører, er det betydelig variasjon knyttet til i hvilken grad den enkelte tur har et omfattende pedagogisk tilbud. Dette til tross for at dette er et vilkår fastsatt i retningslinjene for tilskuddsordningen (se kapittel 5.6.2). For enkelte skoleturer er det faglige opplegget avgrenset kun til besøk ved minnesteder, mens det for andre skoleturer også omfatter forberedelser og bearbeidelse av opplevelser og inntrykk elevene har gjort seg etter et besøk. Det faglige opplegget kan derfor ved et og samme minneste være svært ulikt med hensyn til både omfang og kvalitet. I intervju med enkelte av turoperatørene blir det understreket at verdifull kontekstualisering, bearbeidelse og refleksjon skjer gjennom det pedagogiske opplegget de organiserer i tilknytning til besøk ved minnesteder. Selv om turer uten et slikt opplegg også kan gi et betydelig faglig utbytte, synes det å være vesentlige forskjeller i læringspotensialet som ligger i ulike skoleturer som får tilskudd, noe som kan bidra til varierende grad av måloppnåelse i form av brukereffekter. Gjennomgang av et utvalg søknader viser også at det er betydelig variasjon i hvor detaljert beskrevet og hvor omfattende det pedagogiske opplegget for skoleturen er blant ulike tilskuddsmottakere (se kapittel 6.4.2).

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om vurderinger av det faglige opplegget som ble gjennomført i forbindelse med skoleturen. De fleste, både ansatte ved skolene og foreldrerepresentanter, opplever det faglige opplegget ved turene som veldig eller ganske bra (se Figur 20).⁸² Ingen har svart at det faglige opplegget på skoleturen var dårlig.

Figur 20: Vurderinger av det faglige opplegget som ble gjennomført i forbindelse med skoleturen

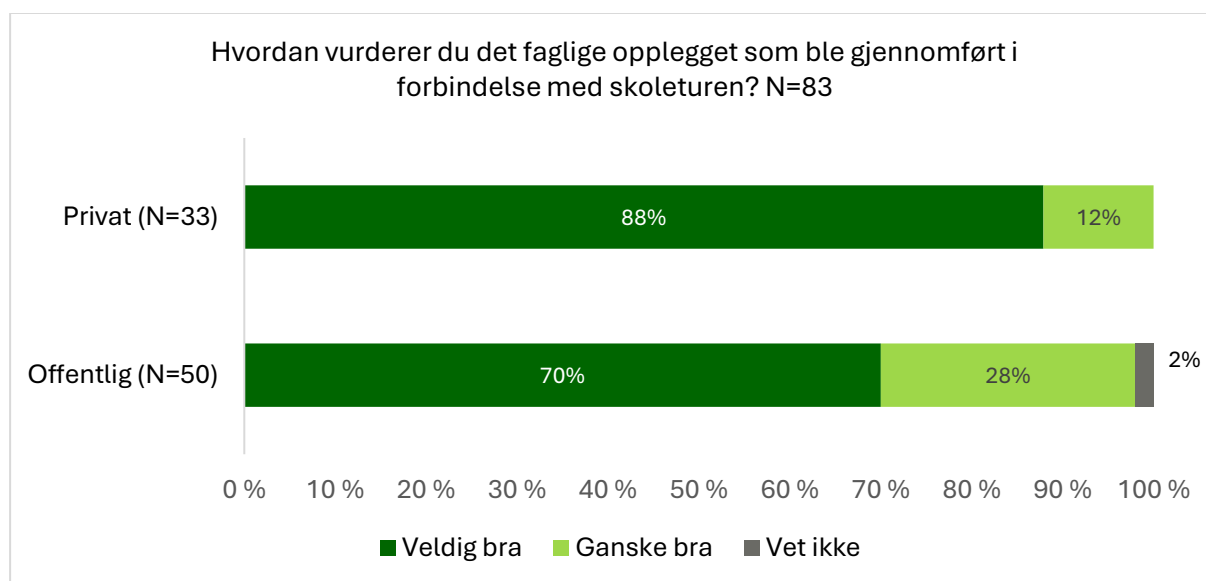


På samme spørsmål fordelt på henholdsvis ansatte ved offentlig og privat skole ser vi imidlertid en forskjell i vurderingene av det faglige opplegget (se Figur 21).⁸³ Det er generelt sett flere som er positive til det faglige opplegget ved private skoler, sammenliknet med ansatte ved offentlige skoler. Dataene gir ikke grunnlag for å si noe om hva som ligger bak denne ulikheten.

⁸² I figuren er kun svar fra respondenter som har svart at de er foreldrerepresentant eller at de representerer en skole eller skoleeier inkludert. Det medfører at antallet respondenter er noe lavere enn det totale antallet respondenter som har svart på spørreundersøkelsen. Profesjonelle turoperatører fikk ikke dette spørsmålet.

⁸³ Figuren viser kun svar fra respondenter som hadde svart at de er ansatt på en skole eller representerer en skoleeier. Blant disse respondentene ble spørsmålet kun stilt til de som tidligere i undersøkelsen hadde svart enten at de arrangerte en skoletur forrige skoleår, eller at turen innværende skoleår var gjennomført.

Figur 21: Vurderinger av det faglige opplegget som ble gjennomført i forbindelse med skoleturen⁸⁴



I fritekstsvar i undersøkelsen er det enkelte som peker på at det faglige opplegget i noen tilfeller ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset ungdommenes behov og at noen opplegg ble opplevd som for intensive til å skape gode læringseffekter. De fleste har imidlertid kommentert både at det faglige opplegget under skoleturen var godt, og viktigheten av dette for å bidra til varig læring blant elevene om de temaene som tilskuddsordningen er rettet mot. I intervjuene er det ulikt hvorvidt foreldre og elever opplevde at skoleturen hovedsakelig fokuserte på historiske hendelser, eller om det ble trukket paralleller til for eksempel samtidige konflikter og menneskerettighetsutfordringer. Sistnevnte anses som vesentlig for å forstå betydningen av holocaust og hendelsene under andre verdenskrig for dagens samfunnsutfordringer.

4.7.3 For- og etterarbeid med temaene som skoleturen omhandler

For- og etterarbeid med temaene som skoleturen omhandler blir også trukket frem som avgjørende for at elevene skal oppnå et faglig utbytte av en skoletur. Hvite busser har gjennom skriftlige innspill pekt på viktigheten av både for- og etterarbeid for å sikre gode læringseffekter av skoleturene. Skoleturene bør derfor etter deres perspektiv integreres i skolens undervisningsopplegg for å løfte den faglige kvaliteten og bidra til bedre læringseffekter for elevene. Klasseturen kan løfte undervisningen, og undervisning løfte klasseturen.⁸⁵

Det blir også gjennom intervjuene som er gjennomført pekt på at forarbeid kan bidra til økt interesse for temaene for tilskuddsordningen. Blant annet bemerker en rektor at forarbeid på skolen er en forutsetning for at elevene skal få et godt læringsutbytte. Det blir vist til at dette i mange tilfeller innebærer en tydelig og eksplisitt forankring av skoleturen i

«Hovedvekten av jobben gjøres i forkant og etterkant av skoleturen. Forarbeidet på skolen er en forutsetning for at elevene skal få et godt læringsutbytte.»

Rektor ved videregående skole

⁸⁴ Det var ingen som svarte *verken bra eller dårlig*, *ganske dårlig* eller *veldig dårlig* på spørsmålet, fordelt på ansatte ved privat eller offentlig skole. Disse svaralternativene vises derfor ikke i figuren.

⁸⁵ Hvite Busser. 2025. *Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme*. Notat oversendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

kompetansemål i læreplanen og i undervisningen i relevante fag som historie, samfunnsfag og religion. En ansatt ved en ungdomsskole peker blant annet på at for- og etterarbeid bidrar til å forsterke læringsutbyttet og knytte opplevelser til faglige mål. En del av minnstedene det blir reist til, og historiene som blir fortalt, medfører også sterke inntrykk som kan oppleves som krevende for elevene å forstå og håndtere. Elever ved en videregående skole peker blant annet på at de hadde forventninger om at besøkene i konsentrasjonsleirer skulle skape reaksjoner, men at inntrykkene likevel var sterkere enn forventet.

Også elever peker i intervju på at for- og etterarbeid er viktig for å oppnå bedre forståelse av temaene for tilskuddsordningen. Blant annet blir det av elever ved en videregående skole vist til at de forstod hendelsene ved minnstedet bedre som følge av forarbeid ved skolen og hadde forkunnskaper som la til rette for refleksjon rundt «ondskapens banalitet» og hvordan det fortsatt skjer alvorlige menneskerettsbrudd i verden i dag. For elevene ble skoleturen tett knyttet opp mot etikk og det ble i etterkant utarbeidet refleksjonsnotater for å bruke erfaringene og inntrykkene fra turen, samt bearbeide opplevelsene. Elever ved ungdomsskoler peker også på verdien av for- og etterarbeid i forbindelse med skoletur og hvordan dette både bidro til økt interesse og en dypere forståelse av temaene de skulle lære om.

For- og etterarbeid pekes også på av ansatte ved minnsteder som viktig for at elevene skal sitte igjen med et faglig utbytte. Blant annet er ansatte ved et minnsted av den oppfatning av skolene og elevene i varierende grad er forberedt, og at de savner mer faglige forberedelser i forkant av skolebesøkene for å sikre bedre læringsutbytte. Det blir også framhevet at skoleturene ofte er tettpakket med innhold, som sammen med manglende forarbeid, bidrar til at elevene i en del tilfeller ikke er motivert eller har interesse for å delta i eller bidra inn i det faglige opplegget som er organisert. Dette bidrar igjen til at formidlere er bekymret for at elevene ikke sitter igjen med et faglig utbytte etter besøk ved minnstedet. Minnstedene har ikke selv etablert forberedelses- eller etterarbeidsmateriell som skolene kan benytte, selv om dette ved et av minnstedene har vært vurdert.

I intervju med flere av turoperatørene blir det trukket fram at foreldrestyrte turer ofte har et mindre fokus på for- og etterarbeid sammenliknet med skoleturer i skolens regi, og at arbeidet med det faglige innholdet blir mindre systematisk. Blant annet pekes det på at turer som ikke er i skolens regi eller hvor skolen ikke i det hele tatt er involvert i organisering og gjennomføring, mangler et tilstrekkelig pedagogisk opplegg i forkant og i etterkant av reisen, noe som kan påvirke elevenes totale læringsutbytte negativt.

4.7.4 Skolens involvering i organisering av skoleturen

Skolens involvering synes å ha en vesentlig påvirkning på læringsutbyttet fra å reise på skoletur. Hvite busser peker i sitt skriftlige innspill til evalueringen av tilskuddsordningen på at det faglige utbyttet er større dersom skolen er med på planleggingen og gjennomføringen av turen, fordi lærerne lettere kan tilpasse og følge opp skoleturen med for- og etterarbeid.⁸⁶ Foreldre ved en ungdomsskole hvor foreldrene organiserte turen, understreker at samarbeidet med skolen var svært viktig for å sikre en tydelig faglig forankring og maksimere læringsutbytte av turen. I dette tilfellet bidro skolen både i planleggingsprosessen og i gjennomføringen av turen. I planleggingsfasen av skoleturen gjorde skolen også vurderinger av potensielle reisemål med hensyn til læringseffekter og som kunne ha betydning for å forstå historiske hendelser og deres betydning for dagens samfunn. Skolen skreddersydde det faglige og pedagogiske opplegget i tilknytning til turen og innlemmet dette i undervisningen etter reisen. Lærerne hadde i tillegg hatt

⁸⁶ Hvite Busser. 2025. *Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme*. Notat oversendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

tverrfaglig samarbeid rundt tematikk knyttet til antisemittisme, holocaust og andre verdenskrig for elevene.

«Jeg tror at hvis skolen hadde vært mer aktiv og tatt dette inn i opplæringen både før og etter turen, hadde elevene nok hatt større læringsutbytte. Skolen var klar på at turen var helt utenom skoletid og at alt fra reisemål, opplegg og finansiering var foreldrestyrt.»

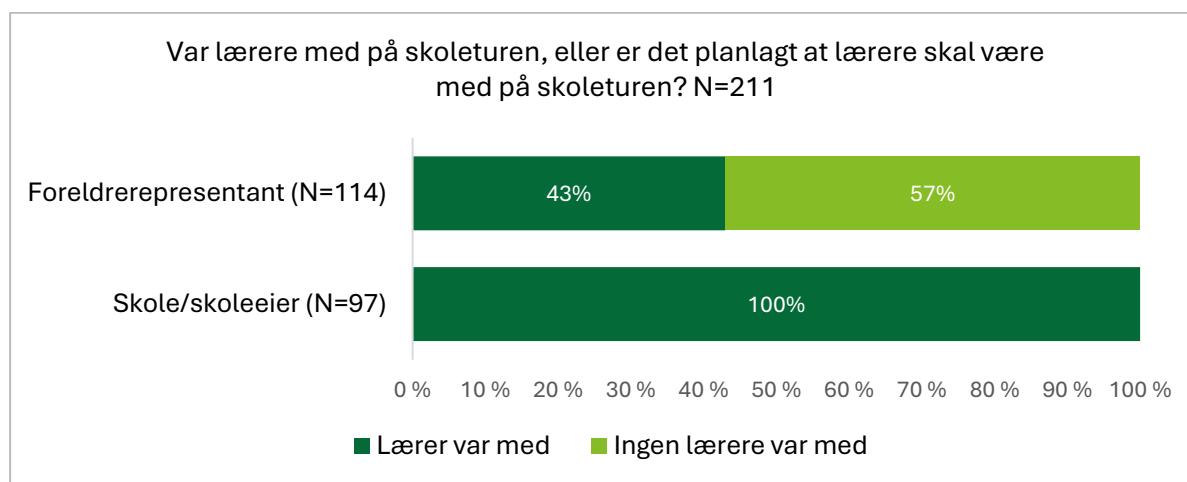
Foreldrerepresentant

Det er også flere aktører som i intervju peker på at det faglige opplegget og utbyttet for elevene er bedre dersom lærere er involvert i turen og turen er arrangert i regi av skolen. Som det går fram av Figur 22, er lærere sjeldnere med på skoleturer som er foreldreinitierte, sammenliknet med skoleturer i skolenes regi.⁸⁷ I et av casene i undersøkelsen vises det blant annet til at skoleturen skolen har arrangert tilpasses lærerplanen, og slik integreres i undervisningen. I intervju med en skoleeier

blir det understreket at det pedagogiske utbyttet blir mindre når lærerne ikke er involvert i opplegget. Rektor ved en av ungdomsskolene som reiste på foreldreorganisert tur trekker også fram at det er viktig at skolen er involvert, selv om den ikke aktivt organiserer turen. Skolen bør være kjent med det pedagogiske opplegget, selv om lærere ikke er med på turen, slik at undervisningen kan tilpasses for å bedre kunne bidra til å forberede elevene før de reiser, og legge til rette for videre arbeid med elevenes inntrykk og erfaringer i etterkant av turen. Elever ved en av de videregående skolene trekker også fram at skolens involvering var viktig for å sikre et godt opplegg og et godt læringsutbytte av skoleturen.

En av turoperatørene peker videre på at kunnskapsmaterieell som er tilpasset elever som skal og har vært på skoletur er tilgjengelig, men at disse i mindre grad blir benyttet om ikke skolene er involvert. I intervju med foreldre hvor skoleturen ble arrangert av en foreldregruppe, blir det også trukket fram at manglende faglig og pedagogiske opplegg i forbindelse med skoleturen medførte at man ikke fullt ut fikk utnyttet læringspotensialet i besøk ved minnesteder. Selv om det til en viss grad ble arbeidet med tematikken, opplever foreldrerepresentanter at dette kunne vært gjort i et betydelig større omfang for bedre læringseffekter.

Figur 22: Om lærere var med på skoleturen



⁸⁷ I figuren er kun svar fra respondenter som har svart at de er foreldrerepresentant eller at de representerer en skole eller skoleeier inkludert. Det medfører at antallet respondenter er noe lavere enn det totale antallet respondenter som har svart på spørreundersøkelsen. Profesjonelle turoperatører ble ikke stilt dette spørsmålet.

4.8 Andre utbytter av skoletur

Selv om tilskuddsordningen slik vi forstår det er innrettet mot å få økt kunnskap om blant annet temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, er det likevel flere av aktørene som opplyser i intervju at skoleturene også har andre positive, utilsiktede effekter. Dette er tilleggsvirkninger for andre viktige formål utover det som tilskuddet er rettet mot, og som potensielt kan bidra til å styrke verdien av tilskuddsordningen.⁸⁸

I intervju med både turoperatører og skolene fremkommer det at sosialt utbytte også er en vesentlig og positiv effekt av skoleturene. Flere peker blant annet på at skoleturene kan bidra til å styrke klassemiljøet. En av turoperatørene viser til at skoleturer i mange tilfeller har bidratt til å bryte ned klikker og viser særlig til positive effekter når ungdommene reiser med buss til minnesteder. I intervju med elever ved en videregående skole blir det vist til at skoleturen styrket miljøet på trinnet, og elevene viser til at mange ble bedre kjent med medelever de ikke kjente fra før. Tilsvarende viser en forelder ved en ungdomsskole til at skoleturen de organiserte bidro til å løse langvarige konflikter mellom enkeltelever. Som følge av positive effekter for det psykososiale skolemiljøet, har noen skoler også valgt å flytte tidspunktet for skoletur fra vårsemesteret til høsten i utgangsåret for å dra bedre nytte av skoleturen.

Det blir videre vist til at skoleturene også er en dannelsesreise for elevene som reiser på tur. Turene kan derfor ha positive, langsiktige effekter på elevenes personlighet, etikk og moral, samt verdier. Rektor og lærer ved en videregående skole peker på at skoleturen, utover det rent faglige utbyttet knyttet til antisemittisme, også setter dannelsesperspektivet i fokus for skoleturene som blir arrangert til Polen og besøk i Auschwitz. Også andre skoleledere peker på det samme for skoleturer de har organisert. En forelder ved en ungdomsskole trekker også frem at en effekt av å reise på skoletur til utlandet var at elevene fikk oppleve en annen kultur og andre måter å leve på, samtidig som elevene fikk praktisert engelsk.

En turoperatør viser også til en annen effekt av tilskuddsordningen. Det vises til at en del skoleturer som uansett ville blitt organisert, men uten å ha intensjon om et faglig opplegg eller læringsutbytte om tilskuddsordningens temaer, blir tilpasset for å oppfylle krav for å kunne motta tilskudd. Dette medfører at skoleturer som i utgangspunktet var turer som var planlagt med et rent sosialt formål, eller eventuelt for å praktisere fremmedspråk, får tilført et nytt faglig element ved at det legges opp til at elevene også besøker viktige minnesteder fra andre verdenskrig. Tilskuddsordningen bidrar derfor til å tilføre enkelte skoleturer et faglig utbytte som turene ellers ikke ville hatt. Turoperatøren peker videre på at kjennskap og kunnskap om tilskuddsordningen nå som den har vært etablert over flere år bidrar til at flere turer blir vridd og tilpasset for å også dekke temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati for å kvalifisere for tilskudd.

4.9 Oppsummering og vurdering

Evalueringen viser at tilskuddsordningen kan være en viktig og avgjørende faktor for om en skoletur blir gjennomført eller ikke. Blant annet bidrar tilskuddsordningen til å legitimere skolens prioritering av skoleturer, samt redusere kostnadene ved turen. Dette kan føre til redusert behov for egenbetaling og dugnadsinnsats for å finansiere resterende kostnader for en skoletur, og kan være avgjørende for at turen blir gjennomført. Det trekkes også fram at skoleturene i mange tilfeller oppleves å gi et godt faglig læringsutbytte om temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati for elevene (jf. tilskuddsordningens formål

⁸⁸ Senter for statlig økonomistyring (SSØ - nå Direktorat for økonomistyring [DFØ]). 2007. «Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 29. november 2022.

slik dette er beskrevet i retningslinjer for tilskuddsordningen). Videre kan skoleturene også ha andre utbytter som er å anse som positive, men ikke er en del av tilskuddsordningens underliggende intensjoner.

Samtidig viser evalueringen også at flere faktorer kan påvirke utbyttet av skoleturene, både direkte og indirekte. Blant annet har det stor betydning i hvilken grad det er et pedagogisk opplegg knyttet til skoleturen. Videre kan det – mer indirekte – ha betydning hvorvidt skoleturen er i skolens regi eller om den arrangeres av foreldre.

I vår vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse og effekter vil vi særlig fremheve følgende forhold:

- Evalueringen viser en marginal økning i antallet elever som har reist på skoletur i tiden tilskuddsordningen har eksistert. Deloitte mener dette indikerer at tilskuddsordningen så langt har hatt en begrenset effekt med hensyn til målformuleringen om at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig. Samtidig er det vanskelig å si sikkert om økningen reflekterer en reell økning i antall elever som reiser på skoletur til minnesteder fra andre verdenskrig, eller om den reflekterer det at stadig flere av de som arrangerer skoleturer kjenner til tilskuddsordningen og søker om tilskudd. Det foreligger ingen tilgjengelig informasjon om hvor mange skoleturer som gjennomføres *uten* at det søkes om tilskudd. Videre finner Deloitte grunn til å påpeke at kriteriet for måloppnåelse slik det er formulert i tilskuddsordningens retningslinjer, ikke er mulig å vurdere konkret. Det skyldes at det ikke foreligger noen tilgjengelig oversikt over antall elever som har reist på skoleturer knyttet til tilskuddsordningens tematiske avgrensninger fra før tilskuddsordningen ble etablert, og derfor ikke et sammenlikningsgrunnlag som er nødvendig for å vurdere måloppnåelse.
- Tilskuddsordningen synes å ha fordelingsvirkninger i form av at noen fylker er over- eller underrepresentert som tilskuddsmottakere, sett opp mot antall elever i ungdomsskolen og videregående opplæring i de samme fylkene. Det er også en overrepresentasjon av private skoler som mottar tilskudd, særlig for skoleåret 2024-2025. Deloitte vil påpeke at fordelingsvirkninger som observert i denne tilskuddsordningen, kan være vanskelige å forutsi og i mange tilfeller ikke være mulig å eliminere, jf. DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger. Samtidig er dette virkninger det er viktig å være oppmerksomme på, og fra tilskuddseiers og -forvalters side bør man vurdere eventuelle tiltak for å motvirke det som kan synes å være en tendens til uintenderte fordelingsvirkninger.
- Evalueringen viser at det varierer i hvilken grad tilskuddsmottakere vurderer tilskuddet til å være avgjørende for om en skoletur blir gjennomført eller ikke. Deloitte mener derfor at det ikke er et entydig svar på om tilskuddsordningen skaper addisjonalitet, jf. DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger. Selv om flere peker på at tilskuddet bidrar til å muliggjøre skoleturer, særlig i lys av en utfordrende kommuneøkonomi og økte kostnader i forbindelse med reiser, er det også funn som tyder på at et lavt tilskuddsbeløp, variasjon i tildelt tilskudd, og variasjon i tilskuddets andel av totale kostnader, negativt påvirker tilskuddsordningens addisjonalitet. For tilskuddsmottakere er det derfor også variasjon når det gjelder i hvilken grad tilskuddet oppleves å ha betydning for gjennomføring av skoleturer. Som vist over, er det også usikkerhet knyttet til hvorvidt det har vært en økning i antall ungdommer som reiser på skoletur etter at tilskuddsordningen ble opprettet. Dette bidrar til en viss usikkerhet når det gjelder tilskuddsordningens addisjonalitet. Likevel er det viktig å presisere at tilskuddet – for en del av tilskuddsmottakerne – har vært avgjørende for at skoleturen har blitt gjennomført.
- Det er slik Deloitte ser det i dag en tydelig målkonflikt mellom målet om at flere ungdommer skal dra på skoleturer, og gratisprinsippet i skolen. Sistnevnte oppleves av mange å medføre

at det er umulig for skolene å arrangere skoleturer, all den tid statlig tilskudd kun dekker en liten andel av de totale kostnadene knyttet til turene. Med stram kommuneøkonomi er det mange som peker på dugnad, gaver og eventuelt egenfinansiering som de eneste gjenstående måtene å finansiere en tur på. For å unngå behov for dugnad, gaver og egenfinansiering, måtte statlig støtte til skoleturene økt betraktelig. Det fremstår imidlertid ikke som realistisk eller hensiktsmessig at statsstøtte skal fullfinansiere skoleturene. Deloitte vil derfor peke på viktigheten av å tydeliggjøre hvordan for eksempel dugnad for å finansiere skoleturer kan gjennomføres på en måte som ikke kommer i konflikt med gratisprinsippet. En tydeliggjøring av hvordan dugnadsfinansiering kan gjennomføres i tråd med gratisprinsippet, synes i mange tilfeller å være nødvendig for at ungdommer – også i offentlige skoler – skal kunne dra på den typen skoleturer som tilskuddsordningen legger opp til. Utdanningsdirektoratets veileder publisert 4. april 2025, kan bidra til å svare på noen av behovene for klargjøring. Det bør imidlertid fortløpende vurderes om det er behov for ytterligere veiledning.

- Som følge av målkonflikt mellom tilskuddsordningens mål om at flere ungdommer skal dra på skoleturer, og gratisprinsippet i skolen, synes det å være en dreining mot flere foreldreinitierte skoleturer og færre skoleturer i skolenes regi. En stadig mer stringent tolkning av gratisprinsippet er en pådriver for denne utviklingen. Konsekvensene av at flere skoleturer arrangeres av foreldre er blant annet en økt risiko for at skoleturenes faglige opplegg ikke er tilstrekkelig forankret i skolens undervisning, og at ikke alle ungdommer har anledning til å delta som følge av økt behov for egenfinansiering. Sistnevnte medfører at sosioøkonomiske forutsetninger kan bli mer utslagsgivende for om ungdommer har mulighet til å reise på skoletur i tråd med ordningens formål. Deloitte vil imidlertid understreke at foreldreinitierte turer ikke i seg selv er problematisk, men at manglende involvering av skolen kan øke risikoen for at skoleturene ikke bidrar til effekter i samsvar med tilskuddsordningens intensjoner, og at en mindre del av målgruppen nås.
- For å oppnå et godt læringsutbytte av deltakelse på skoletur, og det som etter Deloitte sine utledninger er tilsiktede effekter av tilskuddsordningen på bruker- og samfunnsnivå (jf. Figur 9), er det flere forhold som synes å være avgjørende. Valg av reisemål, faglig opplegg under skoleturen, for- og etterarbeid om temaene skoleturen omhandler, og skolens involvering er alle vesentlig for å realisere disse effektene. Det er med andre ord ingen automatikk i at det å delta på en skoletur fører til økt kunnskap om antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, jf. resultatkjeden som er presentert i kapittel 4.2. Om disse forholdene ikke i tilstrekkelig grad hensyntas i organisering og gjennomføring av en skoletur kan dette medføre risiko for manglende læringsutbytte for ungdommene, og at tilskuddsordningens effektmål ikke oppnås. Dette må også sees i sammenheng med utfordringer knyttet til utforming og forvaltning av tilskuddsordningen (se kapittel 5 og 6).

5 Utforming av tilskuddsordningen

Utformingen av en tilskuddsordning skal legge til rette for at man når målene med tilskuddsordningen. En tilskuddsordning med god utforming er blant annet kjennetegnet av godt definerte mål, tydelige beskrivelser av målgrupper og kriterier for måloppnåelse, samt tildelingskriterier som avgrenser hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere og som gir konkrete føringer for hva tilskuddet kan brukes til. Videre er det viktig med en god sammenheng mellom de ulike elementene.

5.1 Innledning

Tilskudd er et økonomisk virkemiddel for å oppnå politisk fastsatte mål. For å bidra til effektiv og målrettet bruk av statlige midler, og legge til rette for at fastsatte mål oppnås, er det gjennom Økonomiregelverket i staten stilt krav til utformingen av statlige tilskuddsordninger. Utformingen av en tilskuddsordning legger rammene for hvordan ordningen forvaltes, og er derfor av stor betydning for fordelingen av tilskudd og hvorvidt ønskede mål og effekter oppnås.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på utformingen av ordningen med tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme, og hvorvidt den er godt nok utformet for å kunne støtte opp under måloppnåelse og ønskede virkninger. Vi vil rette særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger som er relatert til selve utformingen av ordningen:

- Er det utarbeidet et regelverk for tilskuddsordningen i samsvar med krav til utformingen av statlige tilskuddsordninger?
- Har tilskuddsordningen et tydelig og hensiktsmessig mål?
- Er kriteriene for måloppnåelse hensiktsmessige for å vurdere om tilskuddet bidrar til ønskede effekter?
- Er tildelingskriteriene hensiktsmessige med tanke på å avgrense hva det kan gis tilskudd til og hvordan tilskudd skal beregnes, for å sikre høy grad av måloppnåelse?

I tillegg går vi i dette kapittelet nærmere inn på hvorvidt tilskuddsordningen er utformet på en måte som sikrer at det ikke gis ulovlig offentlig støtte i henhold til EØS-regler om offentlig støtte. Til slutt i kapittelet tar vi også for oss noen av avgrensingene som er knyttet til tilskuddsordningen, og måten ordningen er innrettet på, og drøfter hvor hensiktsmessige disse er med tanke på å oppnå ønskede effekter av tilskuddet.

5.2 Økonomiregelverkets krav til utforming av en tilskuddsordning

Regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) stiller krav til utformingen av statlige tilskuddsordninger. Økonomiregelverket består av et reglement med utfyllende bestemmelser og rundskriv, samt tolkningsuttalelser. Jf. § 1 i Reglement for økonomistyring i staten, har reglementet som formål å sikre at:

- a. statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak
- b. fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c. statlige midler brukes effektivt
- d. statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Kapittel 6 i bestemmelsene omhandler utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Her er det blant annet krav om at det for alle statlige tilskuddsordninger skal utarbeides et regelverk, som skal inneholde følgende hovedelementer: mål og målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, opplegg for oppfølging og kontroll og eventuelt evaluering (bestemmelsene pkt. 6.2.1 og 6.2.2).

Gjennom bestemmelsene er det stilt krav til utformingen av hvert av hovedelementene, og DFØ har gjennom veiledere og rapporter utdypet disse kravene.

5.3 Regelverk for tilskuddsordningen

Som det går frem over, skal det i henhold til Økonomiregelverket i staten utarbeides et regelverk for alle statlige tilskuddsordninger, som skal inneholde visse hovedelementer.

Når det gjelder ordningen med tilskudd til skoleturer er det utarbeidet *retningslinjer* for tilskuddsordningen⁸⁹, men det foreligger ikke noe dokument som omtales som «regelverk» for ordningen. Imidlertid henvises det innledningsvis i retningslinjene til kapittel 6 i bestemmelsene, og overskriftene i retningslinjene dekker temaene som skal omtales i et regelverk. Deloitte legger derfor til grunn at retningslinjene er ment å utgjøre regelverket for tilskuddsordningen. Samtidig gir representant for Utdanningsdirektoratet, som forvalter tilskuddsordningen, uttrykk for at retningslinjene for tilskuddsordningen er for internt bruk, og derfor heller ikke er henvist til eller gjort tilgjengelig i forbindelse med informasjon om tilskuddsordningen på Utdanningsdirektoratets nettside. Det vises til at det er vedtatt internt i direktoratet at retningslinjene ikke skal ligge på nett (se nærmere omtale i kapittel 6.3.1), og bemerkes at retningslinjene ikke oppleves å ha noen verdi for tilskuddsmottakerne. Deloitte finner grunn til å stille spørsmål ved denne oppfatningen av regelverkets betydning og status, og vil fremheve at det fra DFØs side er vist til at regelverket gir vesentlig informasjon til potensielle søkere.⁹⁰

De delene av regelverket som retter seg mot private, må i henhold til Økonomiregelverket forberedes og fastsettes etter bestemmelsene om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII. Hvis for eksempel tildelingskriteriene angir hva det kan søkes om midler til, er kriteriene bestemmende for privates rettigheter og skal fastsettes som forskrift.⁹¹ Retningslinjene/regelverket for tilskudd til skoleturer er imidlertid ikke utformet som forskrift, til tross for at tilskuddsordningen dels er rettet mot private. I retningslinjene står det at tilskuddsmottakerne må være registrert i enhetsregisteret, og at virksomheter som arrangerer turer for ungdommer til minnesteder fra andre verdenskrig kan søke. Retningslinjene avgrenser ikke søkergruppen ytterligere, men det går frem av utlysningen av ordningen at «Tilskuddsmottakere kan være private og offentlige, kommersielle og ideelle norske virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret.»⁹² Videre vises det i de årlige budsjettproposisjonene til at det i stor grad er private aktører som tilbyr denne typen skoleturer. Det synes med andre ord klart at tilskuddsordningen dels er rettet mot private aktører,

⁸⁹ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

⁹⁰ DFØ. Uten år. *Utforme tilskuddsordningen*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/utforme-tilskuddsordningen#section-fastsette-regelverk-30>.

⁹¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023.

⁹² Utdanningsdirektoratet: *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>.

og at regelverket derfor helt eller delvis skal utformes som forskrift, i samsvar med krav i forvaltningsloven.

5.4 Tilskuddsordningens mål og målgruppe

Mål for tilskuddsordningen skal beskrive en ønsket fremtidig tilstand for målgruppen, og tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Målgruppen er på sin side de som resultatene av tilskuddet skal komme til gode.⁹³

I retningslinjene for tilskuddsordningen er målgruppen beskrevet som «elever på ungdomstrinnet eller videregående opplæring som reiser på tur til minnesteder fra andre verdenskrig».⁹⁴ Målgruppen er dermed tydeliggjort, og retningslinjene skiller tydelig mellom målgruppe og tilskuddsmottakere. Samtidig merker vi oss at det i de årlige budsjettproposisjonene er vist til at «Posten gjeld tilskot til skoletur for ungdom i alderen 12–16 år (...)». Lengre ned i omtalen, under målbeskrivelsen, vises det imidlertid til elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring også i budsjettproposisjonene.⁹⁵ Med andre ord er det en ukonsekvent beskrivelse av målgruppen, der denne dels er beskrevet som «elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring», og dels er avgrenset til ungdom i alderen 12–16 år. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5.7, er det også i forhåndsmeldingen til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) henvist til at tilskuddsordningen skal bidra til utdanningsaktiviteter for barn og ungdom i aldersgruppen 12 til 16 år.

Videre inneholder retningslinjene for tilskuddsordningen følgende definisjon av tilskuddsordningens mål:⁹⁶

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til at flere ungdom skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig ved at prisen for turen reduseres.

Målet beskriver med andre ord en aktivitet tilskuddet skal bidra til; det at ungdommer reiser på tur til minnesteder fra andre verdenskrig. Når man ser hen til resultatkjeden som er gjengitt i Figur 23 under, er dette et mål som ligger til venstre i resultatkjeden. I veiledning fra DFØ blir det vist til at målet for en tilskuddsordning bør formuleres som en positiv tilstand på bruker- eller samfunnseffektnivå. Det vil si at målet bør ligge til høyre i resultatkjeden.⁹⁷ Hvilke aktiviteter, produkter eller tjenester tilskuddet skal gå til, bør ifølge DFØ-rapport 2017:5 spesifiseres gjennom tildelingskriteriene.

Figur 23: Forenklet resultatkjede for tilskuddsordning. Kilde: DFØ⁹⁸



⁹³ DFØ. Uten år. «Utforme tilskuddsordningen.» Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/utforme-tilskuddsordningen>.

⁹⁴ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

⁹⁵ Kunnskapsdepartementet. 2024. *Prop. 1 S (2024–2025)* For budsjettåret 2025 under Kunnskapsdepartementet; Kunnskapsdepartementet. 2023. *Prop. 1 S (2023–2024)* For budsjettåret 2024 under Kunnskapsdepartementet.

⁹⁶ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020..

⁹⁷ DFØ. Uten år. «Utforme tilskuddsordningen.» Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/utforme-tilskuddsordningen>.

⁹⁸ Ibid.

Også i de årlige budsjettproposisjonene er målet for tilskuddsordningen omtalt som det å stimulere til at det organiseres turer til tidligere konsentrasjonsleirer eller minnesteder fra andre verdenskrig. Dette målet refereres også til i *Handlingsplan mot antisemittisme* for årene 2021-2023. Altså vises det også her til et mål som ligger til venstre i resultatkjeden, og det er ingen henvisning til ønskede bruker- eller samfunnseffekter.

I tilskuddsordningens retningslinjer er det også en omtale av *formålet* med tilskuddet, som en del av ingressen i dokumentet. Her fremgår det at formålet med tiltaket er at flere ungdommer skal få opplæring i «(...) temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati ved å bruke kunnskapen fra minnestedene fra det som skjedde under andre verdenskrig.»⁹⁹ Også her beskrives med andre ord en aktivitet eller et produkt tilskuddet skal bidra til, nemlig opplæring, men som likevel kan anses å peke mer i retning av hvilke brukereffekter man ønsker å oppnå gjennom tilskuddsordningen. Det er slik Deloitte ser det nærliggende å anta at opplæringen i overnevnte tema skal bidra til at ungdommene får økt kunnskap om de samme temaene. I *Handlingsplan mot antisemittisme* for årene 2021-2023 er tilskuddsordningen omtalt som et tiltak tilknyttet kapittelet som omhandler forebygging av antisemittisme gjennom innsats i skolen.¹⁰⁰ I omtalen av skolens bidrag er det lagt vekt på at elevene skal lære om likestilling, demokrati, menneskeverd og arbeid mot rasisme og for inkludering. I omtalen av skoleturer som tiltak, er likevel ikke opplæring eller økt kunnskap eksplisitt omtalt. I videreføringen av handlingsplanen for årene 2025-2030 er tilskuddsordningen tatt inn som et tiltak under kapittelet som handler om kunnskap og kompetanse¹⁰¹, noe som gjør det nærliggende å anta at det er en forventning om at skoleturene skal bidra til økt kunnskap og kompetanse, selv om dette heller ikke her er eksplisitt omtalt som en forventet effekt av skoleturene.

Det synes slik Deloitte ser det å være en implisitt antakelse om at det at flere ungdommer får reise på tur til konsentrasjonsleirer og andre minnesteder etter andre verdenskrig, skal bidra til at ungdommene får økt kunnskap og forståelse for temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, og at skoleturene dermed også kan bidra til å forebygge antisemittisme. DFØ viser til at det i noen tilfeller, der det er svært krevende å klare å fastsette mål på effektnivå, kan være aktuelt å fastsette mål for aktiviteter eller produkter/tjenester. I slike tilfeller bør man imidlertid sannsynliggjøre at aktuelle aktiviteter har betydning for elementene lengre til høyre i resultatkjeden.¹⁰² Videre peker DFØ på at «Det er sjelden at et høyere aktivitets- og produksjonsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd».¹⁰³ Som drøftet i kapittel 4, synes det i forbindelse med skoleturene som mottar tilskudd å variere ganske mye hvordan og i hvilken grad det legges til rette for høyt læringsutbytte for ungdommene, med tanke på økt kunnskap om temaene som er omtalt som viktige i innledningen til retningslinjene for tilskuddsordningen (jf. omtalen av formålet med tilskuddsordningen over). Utbyttet påvirkes av flere forhold, blant annet variasjoner i det pedagogiske opplegget som gjennomføres i forbindelse med skoleturene. Med andre ord viser evalueringen at det ikke er noen automatikk i at det å reise på tur til minnesteder etter andre verdenskrig, fører til brukereffekter i form av økt kunnskap om og forståelse for temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Sammenhengen mellom aktivitet og effekter er i dette tilfellet ikke åpenbare. Tvert imot er det en del forutsetninger som synes å måtte være på plass for at disse sammenhengene skal inntreffe. I kapittel 6, som omhandler forvaltningen av tilskuddsordningen, vil vi gå nærmere inn på hvorvidt

⁹⁹ Utdanningsdirektoratet. 2020. Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020. Side 1.

¹⁰⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Handlingsplan mot antisemittisme 2021-2023.

¹⁰¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, Handlingsplan mot antisemittisme 2025-2030.

¹⁰² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2017. *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017

¹⁰³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2017. *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017. S. 9.

Utdanningsdirektoratet i forvaltningen av ordningen sikrer at disse ulike forutsetningene er på plass. Først vil vi imidlertid gå nærmere inn på øvrige elementer som er sentrale i utformingen av tilskuddsordningen.

DFØ viser til at et tilskudd ikke har noen verdi i seg selv, men derimot er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål, og skape resultater av samfunnsmessig verdi.¹⁰⁴ Dette innebærer at målformuleringen er en svært sentral del av utformingen av regelverket, og også har stor betydning for utformingen av de andre hovedelementene i tilskuddsordningen (kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, opplegg for oppfølging og kontroll og evaluering). En svak målformulering vil dermed kunne få «følgefeil» også for utformingen av øvrige elementer. Vi vil i de følgende delkapitlene komme tilbake til hvordan målformuleringen påvirker og henger sammen med de øvrige elementene.

5.5 Kriterier for måloppnåelse og rapportering om måloppnåelse

Kriterier for måloppnåelse er ifølge DFØ indikatorer som er egnet til å belyse i hvilken grad tilskuddsordningen oppfyller målet som er fastsatt for ordningen.¹⁰⁵ Følgende fremgår under overskriften «kriterier for måloppnåelse» i tilskuddsordningens retningslinjer:¹⁰⁶

Antallet ungdom som reiser på tur øker sammenlignet med før tilskuddsordningen ble opprettet.

Opplysninger som skal innhentes for å belyse måloppnåelsen iht. kriteriet:

- antall ungdom per år som har vært på tur

Kriteriene for måloppnåelse henger med andre ord nært sammen med målet som er formulert for tilskuddsordningen, og som er drøftet i kapittel 5.4, og viser til relevante kjennetegn på at målet er nådd. Samtidig beskriver ikke målformuleringen ønsket effekt for brukergruppen, og dermed er heller ikke kriteriene for måloppnåelse egnet til å si noe om hvorvidt man oppnår en endring hos målgruppen.

Etter det Deloitte er kjent med, foreligger det heller ikke noen samlet oversikt over antall ungdommer som reiste på skoleturer til minnesteder etter andre verdenskrig før tilskuddsordningen ble opprettet (se også omtale av dette i kapittel 4.3), og det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad aktivitetsnivået endres i tråd med målformuleringen og kriterier for måloppnåelse. Den informasjonen som foreligger, baserer seg på fortløpende rapportering fra tilskuddsmottakerne om antall ungdommer som har vært på tur.

Vi merker oss også at departementet i rapporteringen om måloppnåelse i de årlige budsjettproposisjonene viser til utvikling fra år til år de årene tilskuddsordningen har eksistert, heller enn å sammenligne med tilstanden før tilskuddsordningen ble opprettet, slik kriteriene for måloppnåelse legger opp til. For eksempel fremgår følgende av budsjettproposisjonen for budsjettåret 2025:¹⁰⁷

Det blei for skuleåret 2022–23 gitt tilskot til 82 ulike turarrangørar for 17 853 elevar i ungdomsskule og vidaregåande opplæring, mot 40 arrangørar og 12 672 elevar i

¹⁰⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2017. *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017

¹⁰⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2017. *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017

¹⁰⁶ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020. S.1.

¹⁰⁷ Kunnskapsdepartementet. 2024. *Prop. 1 S (2024–2025) For budsjettåret 2025 under Kunnskapsdepartementet*. Kap. 225 Tiltak i grunnopplæringa, Post 66 Tilskot til skoleturar i samband med handlingsplan mot antisemittisme.

ungdomsskolen i skuleåret 2021–22. Talet på deltakarar er no tilbake på same nivå som før åra som var prega av covid-19-pandemien og reiserestriksjonar.

Dette betyr at det i praksis ikke har blitt rapportert til Stortinget om måloppnåelse i tråd med kriteriene for måloppnåelse som er fastsatt for tilskuddsordningen, da disse spesifikt viser til at det skal sammenlignes med aktivitetsnivået *før* tilskuddsordningen ble opprettet.

5.6 Tildelingskriterier

Tildelingskriteriene skal gi grunnlag for avgrensing av hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere, gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til, og gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes.¹⁰⁸ Retningslinjene for tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme omfatter alle disse tre formålene, men som vi kommer inn på under er det likevel også noen svakheter ved tildelingskriteriene. DFØ peker også på at uklare tildelingskriterier kan føre både til feil mottaker og feil tilskuddsbeløp, noe som kan få store konsekvenser både for målet og målgruppen for tilskuddsordningen.

5.6.1 Hvem som kan få tilskudd

Ifølge retningslinjene for tilskuddsordningen, kan virksomheter som arrangerer turer for ungdom til minnesteder fra andre verdenskrig søke om tilskudd. Videre fremgår det at «virksomheten må være registrert i Enhetsregisteret».¹⁰⁹¹¹⁰ Ut over dette fremgår ingen avgrensinger når det gjelder hvem som kan søke om og motta tilskudd.

Av informasjon om tilskuddsordningen på Utdanningsdirektoratets nettside fremgår følgende om hvem som kan søke om og motta tilskudd:¹¹¹

Tilskuddsmottakere kan være private og offentlige, kommersielle og ideelle norske virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret.

Skoler, skoleeiere, FAU og lag/foreninger kan søke om tilskudd hvis de selv er ansvarlig for turen. De må kunne dokumentere utgifter til turens utdanningsaktiviteter. Hvis turen arrangeres av en utenlandsk turoperatør, kan skolen, FAU, foreninger o.l. søke og motta tilskudd direkte.

Hvis turen er i regi av en profesjonell norsk turoperatør med et pedagogisk tilbud, er det turoperatøren som skal søke og være mottaker av tilskuddet. I de tilfellene kan ikke skolen, FAU eller lag og foreninger søke.

Ifølge Utdanningsdirektoratet har det helt siden opprettelse av ordningen vært samme formuleringer i utlysning og regelverk som det er i dag. Vedkommende som i dag er ansvarlig for forvaltning av ordningen er ikke kjent med hvilke vurderinger eller begrunnelser som ligger bak det siste punktet fra utlysningen som er gjengitt over. Det at profesjonelle turoperatører skal søke om tilskudd når turen er i regi av disse, synes å være en praktisk ordning for å redusere antallet individuelle søkere. Dette innebærer samtidig en klar begrensning med hensyn til hvem som kan søke om tilskudd, som ikke er forankret i tilskuddsordningens retningslinjer.

¹⁰⁸ Finansdepartementet, Bestemmelser om økonomistyring i staten; DFØ; Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?

¹⁰⁹ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

¹¹⁰ Beskrivelsen av hvem som kan få støtte fremgår ikke under omtalen av tildelingskriteriene i regelverket, men under et eget punkt tilknyttet formålet for tilskuddsordningen.

¹¹¹ Utdanningsdirektoratet, *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>.

Deloitte vil i denne forbindelse påpeke at det ifølge Økonomiregelverket er i regelverket for tilskuddsordningen at hovedelementene for tilskuddsordningen skal fastsettes. DFØ viser også til at innholdet i utlysningen av midler noen ganger utfyller og presiserer tildelingskriteriene på en måte som innebærer at innholdet i selve utlysningen blir bestemmende for søkerens rettigheter og plikter. Det presiseres at slike elementer skal fastsettes i forskrift, mens utlysningen på sin side vil være et egnet sted å informere om krav og rammer for øvrig som allerede er regulert i forskrifts form.¹¹²

5.6.2 Hva tilskuddet kan brukes til

Retningslinjene for tilskuddsordningen angir hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne motta tilskudd. Blant annet fremgår følgende av retningslinjenes ingress:¹¹³

Tilskuddet skal bidra til at ungdom får mulighet til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig i utlandet eller i Norge. Med minnesteder menes her tidligere konsentrasjonsleire, museer og andre steder med tilknytning til de relevante temaer.

Retningslinjene gir med andre ord relativt tydelige føringer for hva tilskuddet kan brukes til, nemlig ungdom som reiser på tur til minnesteder fra andre verdenskrig. Disse kan være i Norge eller i utlandet, og det er gitt eksempler på hva som kommer inn under «minnesteder». Deloitte stiller likevel spørsmål ved at denne beskrivelsen ikke fremgår under omtalen av tildelingskriteriene i retningslinjene.

Videre er det under overskriften «Vilkår for å få støtte», som er en del av tildelingskriteriene, angitt hvilke kostnader knyttet til skoleturene det kan søkes om tilskudd til:¹¹⁴

Det kan kun søkes om tilskudd til kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turen. Med kostnader til utdanningsvirksomhet menes inngangspenger, utgifter til omvisninger og lignende i tidligere konsentrasjonsleire og i museer og andre minnesteder fra andre verdenskrig med tilknytning til de relevante temaer, utgifter til reiseledere som underviser ungdommene om de relevante temaer og lignende.

Under samme overskrift er også følgende momenter angitt som vilkår for å kunne søke om støtte:¹¹⁵

- Søknaden skal ha informasjon om blant annet antall ungdom som er med på turen, reisemåte, destinasjon samt besøkssteder.
- Budsjett som angir kostnadene for turen, også kostnader ut over det som regnes som utdanningsvirksomhet, skal følge ved søknaden.
- Tilskuddsmottaker må ha etablert et omfattende pedagogisk tilbud for turen, «(...) hvor hovedvekten av det faglige innholdet omhandler antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati og andre relevante temaer knyttet til formålet for turen.»
- Tilskuddet skal i sin helhet benyttes til å redusere prisen på turen for deltakerne.
- Tilskuddet skal dekke inntil en tredjedel av utgiftene deltakerne har til turen.
- Virksomheter som er i økonomiske vanskeligheter kan ikke motta tilskudd.

¹¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023

¹¹³ Utdanningsdirektoratet. 2020. Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020. S. 1.

¹¹⁴ Ibid., s. 2.

¹¹⁵ Ibid.

I tillegg fremgår det at turen må komme i tillegg til leirskoleopplæring eller annen tur som skoleeier er forpliktet til å tilby.¹¹⁶ Retningslinjene inneholder med andre ord flere føringer for hva det kan gis tilskudd til, både i form av krav til turen det kan søkes støtte til, og hvilke kostnader som kan dekkes ved hjelp av tilskuddet. Deloitte vil samtidig påpeke at flere av punktene over er å regne som krav til søknaden heller enn tildelingskriterier. Disse kravene kunne med fordel ha vært tatt ut av omtalen av tildelingskriteriene, og heller vært omtalt i rutiner for forvaltningen av tilskuddsordningen. Dette gjelder både krav om hvilken informasjon som skal inngå i søknaden og hvilke kostnader som skal fremgå av budsjettet. Så lenge dette er å regne som krav til søknaden, og som kan medføre at søknaden avvises dersom kravene ikke er oppfylt, må likevel kravene være fastsatt i regelverket. Da er det imidlertid vanlig at kravene skal inngå under omtalen av oppfølging og kontroll i tilskuddsregelverket.

Blant kravene inngår også kriterier som er tydelig skjønnsmessige, som at det må være «etablert et omfattende pedagogisk tilbud for turen.» Det fremgår ikke hva som menes med et omfattende pedagogisk tilbud. I tillegg åpner beskrivelsen av tema som det faglige innholdet skal omhandle, også for «andre relevante temaer», noe som medfører en viss uklarhet når det gjelder hvilke temaer som vil være omfattet av dette kravet. DFØ peker på at det kan være hensiktsmessig å gi føringer som utdyper hvordan skjønnsutøvelsen skal innrettes, og peker på at «Bruk av vage, skjønnsmessige ord og uttrykk i et regelverk gjør at det bare ut fra regelverket blir vanskelig å ta stilling til hvilke søknader som skal innvilges. Regelverket suppleres i slike tilfeller av et individuelt skjønn som utøves for hver enkelt søknad».¹¹⁷ Dette vil kunne medføre en svært ressurskrevende søknadsbehandling. Deloitte mener at dette kriteriet burde vært utdypet for å sikre at tildelingskriteriene gir tydelige avgrensinger av hva det kan gis tilskudd til.

5.6.3 Beregning av tilskudd

Av retningslinjene for tilskuddsordningen fremgår følgende under overskriften «Beregningsregler»:¹¹⁸

Tilskuddsordningen er budsjettstyrt. Tilskuddet beregnes på bakgrunn av kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turer i skoleåret.

Som omtalt over (kapittel 5.6.2) fremgår det også at tilskuddet skal dekke inntil en tredjedel av utgiftene deltakerne har til turen. Ut over dette gir retningslinjene ingen føringer for hvordan tilskuddet skal beregnes. Med andre ord synes retningslinjene, slik Deloitte tolker ordlyden, å legge opp til at tilskudd skal beregnes med bakgrunn i reelle kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turen, men avgrenset til en tredjedel av totalkostnadene. Imidlertid viser utlysningen på Utdanningsdirektoratets nettside at dette ikke er tilfelle. På Utdanningsdirektoratets nettside fremgår følgende informasjon om beregning av tilskudd:¹¹⁹

Stortingets budsjettbevilgning på 16,497 mill. kroner blir fordelt på innvilgede søknader.

Tilskuddet beregnes ut fra en dagsats per ungdom som deltar på turen(e).

Det gis tilskudd til maksimalt 3 dager per ungdom. Dagsatsen vil bli avkortet hvis det er oversøking på ordningen. Dagsatsen skal dekke undervisningsrelaterte utgifter på turen(e).

¹¹⁶ I retningslinjene er det vist til opplæringsloven § 13-7 b. I ny opplæringslov gjeldende fra 1. august 2024 fremgår imidlertid krav om leirskoleopphold eller annen skoletur av opplæringsloven § 4-6.

¹¹⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Sist oppdatert 22. januar 2023. Pkt. 3.3

¹¹⁸ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020. S. 2.

¹¹⁹ Utdanningsdirektoratet. Uten dato. *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Sist endret 26.02.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>.

Tildelingen har en øvre begrensning på inntil 1/3 av den samlede turkostnaden for turdeltakerne. Utgifter utover dette må finansieres av tilskuddsmottakerne selv.

I utlysningen på Utdanningsdirektoratets nettside er det også vist til at det tidligere var et vilkår at turen måtte ha minst tre overnattinger for å kunne få støtte, men at dette kravet «inntil videre» er tatt bort som følge av Covid 19-pandemien. Det fremgår videre at også dagsturer og turer over 1-2 dager kan innvilges tilskudd.¹²⁰

Etter Deloitte sin vurdering er det vanskelig å se at det at tilskuddet beregnes ut fra en dagsats per ungdom samsvarer med retningslinjenes spesifisering av at tilskuddet beregnes på bakgrunn av kostnader til utdanningsvirksomhet. Det synes her å være vist til to ganske ulike måter å beregne tilskuddet på. Videre mangler retningslinjene kriterier som gir tydelige holdepunkter for å fastsette størrelsen på tilskuddet, noe som er et av formålene med tildelingskriteriene.¹²¹ Slike kriterier fremgår delvis av utlysningen, i form av å henvise til at det gis en dagsats per ungdom, og at det gis tilskudd til maksimalt 3 dager per ungdom. Kriterier som gir grunnlag for å fastsette størrelsen på tilskuddet til den enkelte mottaker, for eksempel i form av en prosentvis andel av utgiftene, eller et antall (personer, medlemmer, areal, dager mv) er bestemmende for privates rettigheter og skal gis som forskrift ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten og DFØs veiledningsnotat.

Verken retningslinjene eller utlysningen indikerer at beregningen av tilskudd til turer innenlands skal være en annen enn ved tilskudd til turer til utlandet. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6.4.3 er det likevel etablert en praksis som legger opp til ulik beregning av tilskudd for henholdsvis innenlandsturer og utenlandsturer.

5.7 Reglene om offentlig støtte

5.7.1 Kort om statsstøtteregeleverket

Tilskuddsordningen må vurderes opp mot statsstøtteregeleverket, som oppstiller regler for hvordan offentlige aktører kan forvalte offentlige midler. Statsstøtteregeleverket er i sin kjerne et forbud mot alle økonomiske disposisjoner som faller inn under EØS-avtalen artikkel 61(1), og som ikke er unntatt forbudet på annet grunnlag. Bestemmelsen oppstiller seks kumulative vilkår, som alle må være oppfylt for at en disposisjon skal medføre ulovlig støtte.

Statsstøtteregeleene håndheves ved at nye støttetiltak – i utgangspunktet – må forhåndsgodkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Hovedregelen er dermed at nye støttetiltak skal notifiseres til ESA før støtten iverksettes (notifikasjonsplikt).¹²² Tiltaket kan da ikke settes i verk før ESA har truffet vedtak om at støtten er forenlig med EØS-avtalen (iverksettelsesforbud).¹²³ Notifikasjon skjer ved at støtteegiver melder tiltaket til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), som deretter videresender til ESA.¹²⁴

¹²⁰ Utdanningsdirektoratet. 2024. *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Nettressurs. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>.

¹²¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utforming og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023; Finansdepartementet, Bestemmelser om økonomistyring i staten.

¹²² Se støtteprosessloven §§ 4 og 5. Bestemmelsene gjenspeiler den EØS-rettslige notifikasjonsplikten til ESA i artikkel 2 og 3 i protokoll 3 til Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA) del II.

¹²³ Se artikkel 2 og 3 i Protokoll 3 Del II til ODA-avtalen, som gjelder som norsk forskrift, jf. Forskrift om EØS-prosedyreregler for offentlig støtte § 1. Se også støtteprosessloven § 4.

¹²⁴ Se støtteprosessloven § 4(1) 2.pkt.

Det gjelder imidlertid unntak fra notifikasjonsplikten for støtte som oppfyller vilkårene i det alminnelige gruppeunntaket («gruppeunntaksforordningen»).125 Gruppeunntaksforordningen inneholder en liste over visse tiltak som er forhåndsgodkjent av ESA. For støttetiltak som oppfyller vilkårene i gruppeunntaksforordningen sendes i stedet for notifikasjon en underrettelse om støttetiltaket i form av en «forenklet melding». Med «forenklet melding» menes det meldeskjema som den støttegivende stat etter gruppeunntaksforordningens artikkel 11 første ledd bokstav a) er forpliktet til å sende til ESA.¹²⁶ Slik melding skal sendes til ESA innen 20 virkedager etter at støttetiltaket har trådt i kraft, og skal utformes på grunnlag av standardformatet i forordningens vedlegg II.¹²⁷ I tillegg til meldeskjema ber NFD om at støttegiver utarbeider et følgenotat. Notatet skal gi en beskrivelse av prosjektet, og vise hvordan vilkårene for å gi støtten er oppfylt.

Hverken ESA eller NFD (forhånds)godkjenner lovligheten av offentlig støtte tildelt under gruppeunntaksforordningen før støtten iverksettes, og støttegiver er derfor selv ansvarlig for å vurdere at alle vilkårene er oppfylt. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at ESA har kompetanse til å føre etterfølgende kontroll med tildelingene under gruppeunntaket. ESA kan undersøke en tildeling nærmere enten på eget initiativ eller som følge av en klage, hvorefter støttegiver må kunne påvise at alle vilkårene i gruppeunntaksforordningen finnes oppfylt.

Vedrørende vilkårene for tildeling av støtte under gruppeunntaksforordningen, består forordningen av tre kapitler. Forordningens kapittel I lister opp generelle vilkår som må være oppfylt for alle støttetildelinger, mens forordningens kapittel II stiller krav til rapportering (herunder krav om «forenklet melding»), samt regler for tilsyn med og stikkprøvekontroll av innmeldte støtteordninger. Forordningens kapittel III lister opp de ulike formål man kan gi støtte til, samt materielle vilkår som må være oppfylt i tillegg til vilkårene i kapittel I. Utgangspunktet er at vilkårene i alle tre kapitlene må være oppfylt for at man skal kunne gi støtte under gruppeunntaksforordningen. For at støtten skal være forenlig med EØS-avtalen og unntatt fra notifikasjonsplikt, er det imidlertid tilstrekkelig at støtten oppfyller de generelle vilkårene fastsatt i kapittel I, samt de materielle vilkårene for den relevante støttekategorien fastsatt i kapittel III.¹²⁸

5.7.2 Innmelding av tilskuddsordningen under gruppeunntaksforordningen

Tilskuddsordningen er meldt inn til ESA under gruppeunntaksforordningen, og gjelder «*Grants for educational travels for young persons to memorials from World War II*».¹²⁹ Hjemmelen for støtteordningen er forordningens artikkel 53, som gjelder «*aid for culture and heritage conservation*». Første gang meldeskjema for ordningen ble sendt inn, fulgte det med et følgenotat med utfyllende beskrivelser av tilskuddsordningen. En gjennomgang av meldeskjemaene og følgenotatet, viser at det er enkelte avvik mellom det som er beskrevet og hvordan støtteordningen praktiseres i dag. Det at det foreligger avvik, medfører behov for å vurdere hvilke rettslige konsekvenser avvikene får, herunder om det foreligger risiko for at støtten er uforenlig med EØS-avtalen. De ulike avvikene er nærmere beskrevet under.

Tilskudd til virksomheter i økonomiske vanskeligheter

Det første avviket knytter seg til begrensningene fastsatt i forordningens artikkel 1 nr. 4 bokstav c), om at det ikke kan tildeles støtte til «*undertakings in difficulty*». I følgenotatet beskrives at Utdanningsdirektoratet vil kreve egenerklæring med relevant informasjon om dette, og at det vil

¹²⁵ *Kommisjonsforordning (EU) nr. 651/2014* av 17. juni 2014 om erklæring av visse støttekategoriers forenlighet med det indre marked i henhold til traktatens artikkel 107 og 108, art. 3.

¹²⁶ Se også støtteprosessloven § 6.

¹²⁷ Generell informasjon om utfylling av skjemaet finnes på [departementets hjemmesider](#). ESA har utarbeidet et skjema som inneholder fotnoter til kolonnene/feltene som forklarer hva de skal inneholde.

¹²⁸ *Kommisjonsforordning (EF) nr. 800/2008* av 6. august 2008 om visse former for støtte som er forenlig med fellesmarkedet i henhold til traktatens artikkel 87 og 88 (generell gruppeunntaksforordning), art. 3.

¹²⁹ Dette fremgår av det opprinnelige meldeskjemaet for 2019 (GBER 45/2019/CUL), samt to videreføringer for 2020 og 2023. Det er Kunnskapsdepartementet som har meldt inn støtteordningen og som har utarbeidet følgenotatet.

utføres stikkprøvekontroller.¹³⁰ I praksis utbetales imidlertid tilskuddet før Utdanningsdirektoratet mottar signert egenerklæring i retur¹³¹, og det er etter forvalters kunnskap aldri blitt gjennomført stikkprøvekontroller. For å sikre etterlevelse av vilkåret i forordningens artikkel 1 nr. 4 bokstav c), bør Utdanningsdirektoratet ved fremtidige støttetildelinger sikre at tilskuddet ikke utbetales før egenerklæringen signeres i retur, samt etablere rutiner for stikkprøver (som kan gjennomføres uten medvirkning fra støttemottakere, f.eks. ved gjennomgang av regnskap). Utover dette, legges til grunn at tilskuddsordningen oppfyller de generelle vilkår fastsatt i forordningens kapittel I.

Hvilke typer utdanningsaktivitet og reisemål det kan søkes støtte til

Det er videre identifisert avvik knyttet til hvilke typer av utdanningsaktiviteter og reisemål som det kan søkes støtte til. I meldeskjemaene med tilhørende følgenotat oppgis at støtteordningen gjelder «*cultural education activities*» etter forordningens artikkel 53 nr. 2 bokstav e), nærmere bestemt «*Grants for educational travels for young persons to memorials from World War II*». Av følgenotatet fremgår at det først og fremst tas sikte på utdanningsaktiviteter i forbindelse med besøk i tidligere konsentrasjonsleirer. I praksis dekkes imidlertid besøk ved alle typer minnesteder relatert til 2. verdenskrig, herunder museer, utstillinger, minnesmerker mv. Videre fremgår det av følgenotatet at turen skal ha minst tre sammenhengende overnattinger. I praksis kan det imidlertid også søkes støtte til dagsturer. Endelig nevnes at følgenotatet beskriver at tilskuddet skal dekke utdanningsaktiviteter for barn og ungdom i aldersgruppen 12 til 16 år. Etter det opplyste har tilskuddsordningen fra og med 2020 imidlertid vært rettet mot både ungdomsskoler og videregående skoler, herunder ungdommer over 16 år.

De nevnte endringer medfører ikke at man er utenfor de materielle vilkår fastsatt i forordningens artikkel 53. I denne sammenheng må besøk ved alle typer minnesteder relatert til 2. verdenskrig utvilsomt regnes som «*cultural [...] education activities*» etter artikkel 53 nr. 2 bokstav e). Videre er angivelsen av støtteordningen i meldeskjemaene bred nok til å omfatte endringene. De nevnte endringer er imidlertid ikke meldt inn i form av et oppdatert følgenotat. I denne sammenheng gjelder plikten til å sende forenklet melding etter forordningens artikkel 11 ikke bare når støttegiver først tildeler støtten, men også der støttegiver endrer støttetiltaket slik at informasjonen i meldeskjemaet ikke lenger gir et korrekt bilde av støttetiltaket.

I den grad uoverensstemmelser i følgenotatet utgjør et brudd på rapporteringsplikten, vil det imidlertid ikke medføre at støtten anses som notifikasjonspliktig og uforenlig med EØS-avtalen. Dette skyldes at kravene til meldingens form og innhold, i likhet med meldefristen, er regulert i forordningens kapittel II artikkel 11. I den forbindelse viser gruppeunntaksforordningens artikkel 3 – som etablerer selve unntaket fra notifikasjonsplikt for støtte gitt under forordningen – kun til vilkårene i forordningens kapittel I og III. Støttetiltak som oppfyller vilkårene i disse kapitlene vil dermed være forenlig med EØS-avtalen og unntatt notifikasjonsplikt, selv ved brudd på meldeplikten.¹³² Det er imidlertid uheldig om uoverensstemmelser i følgenotatet ikke korrigeres. Dette i lys av at følgenotatet skal bidra til kvalitetssikring av meldingen og støttegivers rettslige vurderinger. Utdanningsdirektoratet eller Kunnskapsdepartementet bør på denne bakgrunn utarbeide et oppdatert følgenotat, med en korrekt beskrivelse av støtteordningen slik den praktiseres.

¹³⁰ Etter det opplyste bes kun om egenerklæring fra tilskuddsmottakere som er å regne som kommersielle aktører. Ettersom vilkåret i gruppeunntaksforordningens artikkel 1 nr. 4 bokstav c) kun får betydning for støttemottakere som er å anse som foretak, herunder enheter som utøver økonomisk (kommersiell) aktivitet, er dette i tråd med begrensningene fastsatt i artikkel 1 nr. 4 bokstav c).

¹³¹ Tilskuddsbrev som sendes til tilskuddsmottakere samtidig som utbetaling foretas, inneholder et egenerklæringsskjema som skal fylles ut og sendes til Udir. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.4.4.

¹³² Brudd på vilkårene i forordningens kapittel II, herunder plikten til å sende forenklet melding etter artikkel 11, kan sanksjoneres med en innsnevring av den støttegivende stats adgang til å benytte gruppeunntaksforordningen i fremtidige saker, jf. forordningens artikkel 10.

Hva som regnes som støtteberettigede kostnader

Endelig er det identifisert avvik knyttet til støtteberettigede kostnader. Følgenotatet som er sendt inn angir at det kun kan søkes om tilskudd til støtteberettigede kostnader som omfattes av artikkel 53 nr. 5 bokstav b). Etter artikkel 53 nr. 5 bokstav b) regnes som støtteberettigede kostnader blant annet «*costs of cultural [...] education activities*». Følgenotatet beskriver at dette omfatter inngangspenger, utgifter til omvisninger, utgifter til reiseledere og lignende i konsentrasjonsleirer, museer og andre steder. Det er på det rene at slike kostnader utgjør støtteberettigede kostnader etter nevnte artikkel 53 nr. 5 bokstav b). I praksis er imidlertid tilskuddet i de fleste tilfeller større enn det som er oppgitt å være kostnader til det pedagogiske opplegget/utdanningsaktiviteten. Forvalter har i den forbindelse opplyst om at det i tillegg er vanlig å dekke en andel av reisekostnadene, hvorefter man har lagt til grunn at reisen er en nødvendig forutsetning for å gjennomføre utdanningsaktiviteten. Reisekostnader er imidlertid ikke å anse som støtteberettigede kostnader under forordningens artikkel 53 nr. 5 bokstav b), men omfattes av bokstav d). Følgenotatet skulle ideelt sett hensyntatt dette, gitt praktiseringen av tilskuddsordningen.

5.7.3 Behov for oppfølging

For støttetiltak som oppfyller vilkårene i gruppeunntaksforordningen sendes, som omtalt over, en underrettelse om støttetiltaket i form av en «forenklet melding» fra NFD til ESA. Et følgenotat gir en utdypende beskrivelse og vurdering av støtteordningen. Deloitte vil påpeke at det bør være sammenfall mellom hvordan ordningen er beskrevet i meldingen med tilhørende følgenotat, og hvordan den praktiseres. Det er samtidig ingen selvstendige rettsvirkninger etter statsstøtte-reglene som følge av at ordningen ikke praktiseres utelukkende slik den er beskrevet i innsendingen til ESA, så lenge praktiseringen av tilskuddsordningen er i samsvar med gruppeunntaksforordningen kapittel I og kapittel III (her artikkel 53). Ut fra en gjennomgang av tilgjengelig informasjon, er det dermed ikke avdekket forhold som tilsier at støtten i seg selv er i strid med gruppeunntaksforordningen, selv om Norges rapporteringsforpliktelser ikke er ivaretatt. For å sikre at Norges rapporteringsforpliktelser etter kapittel II ivaretas, bør imidlertid Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet utarbeide et revidert følgebrev for å bringe praktiseringen av tilskuddsordningen i samsvar med beskrivelsen av ordningen for fremtiden.

5.8 Innretning og avgrensinger i tilskuddsordningen

5.8.1 Besøkssteder

Tilskuddsordningen er avgrenset til å omfatte skoleturer til tidligere konsentrasjonsleirer eller andre minnesteder fra andre verdenskrig, og gir muligheter til å dekke kostnader til utdanningsvirksomhet der hovedvekten av det faglige innholdet omhandler «antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati og andre relevante temaer knyttet til formålet for turen».¹³³ Gjennom evalueringen er det flere som stiller spørsmål ved denne avgrensingen, og det vises særlig til det potensielle læringsutbyttet ved et større mangfold av besøkssteder. Tilskuddsmottakere, reisende og profesjonelle turoperatører uttrykker både gjennom spørreundersøkelsen og intervju at de verdsetter den tematiske innretningen (antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati) for sine holdningsskapende effekter, men ønsker at tilskudd også skal kunne gis til besøkssteder som ikke er knyttet til andre verdenskrig.

Det er flere hendelser enn andre verdenskrig der syn på menneskeverd og gruppetenkning har spilt en viktig rolle, og som ifølge flere av de intervjuede kan brukes til å lære om menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati i en dagsaktuell kontekst. En rektor peker for

¹³³ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020. Side 2.

eksempel på at de som er ungdommer i dag kan ha vel så mye utbytte av å lære om hendelsene knyttet til 22. juli, og stiller spørsmål ved at besøkssteder som er relatert til antisemittisme og holocaust skal ha enerett på tilskudd. Vedkommende mener videre at kravet om at man, for å kunne motta tilskudd, må besøke minnesmerker etter andre verdenskrig, oppleves som litt «utdatert».

«Kravet om at det må være minnesmerker etter andre verdenskrig oppleves som litt "utdatert"»

Rektor for kommunal ungdomsskole

Oversikter over hvilke minnesteder som inngår i søknadene om tilskudd, viser at flere av de innenlands skoleturene blant annet besøker Utøya eller 22. juli-senteret i tillegg til minnesteder etter andre verdenskrig. Imidlertid beregnes tilskuddet kun med utgangspunkt i besøkene ved sistnevnte minnesteder. Fra en profesjonell turoperatør blir det gitt uttrykk for at det kan fremstå som et paradoks at turer til blant annet Utøya ikke kvalifiserer til tilskudd, mens det å besøke et museum der man kan se en minesveiper fra andre verdenskrig, derimot kvalifiserer for tilskudd. Det fremheves at det potensielle læringsutbyttet av disse to besøkene er svært ulikt, og turoperatøren mener at et besøk på Utøya har størst potensiale for læringsutbytte med hensyn til temaene som er vektlagt i tilskuddsordningen.

I et skriftlig innspill til tilskuddsordningen, viser Hvite Busser også til andre besøkssteder som per i dag ikke er omfattet av tilskuddsordningen, men som de mener gir et stort læringsutbytte når det gjelder hat, rasisme, fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. I tillegg til Utøya og 22. juli-senteret fremheves Stasi-fengslet i Berlin og læringssenteret ved Srebrenica viet til folkemordet i Bosnia-Hercegovina.¹³⁴

En utvidelse av tilskuddsordningen vil også ha en praktisk effekt relatert til formidling. Det har kommet frem gjennom intervju med blant annet lærere at historier fra andre verdenskrig i økende grad blir vanskelig å formidle. Tilgangen til tidsvitner blir smalere for hvert år fordi det er færre gjenlevende, og med det forsvinner muligheter til å benytte denne formidlingsformen – som ofte gjør særlig sterkt inntrykk - i tilknytning til hendelser relatert til andre verdenskrig. Dette medfører at det oppleves som mer utfordrende å formidle erfaringene fra andre verdenskrig til dagens ungdommer, på en måte som gjør inntrykk og som ungdommene kan se i sammenheng med problemstillinger man står overfor i dag. Nyere hendelser kan fortsatt formidles gjennom tidsvitner – og de kan være lettere for ungdommene å relatere til, blir det kommentert. Flere respondenter fra intervju og spørreundersøkelse, samt Hvite busser i sitt skriftlige innspill, trekker for eksempel Utøya og 22. juli-senteret frem som svært relevant for tilskuddsordningens tematiske innretning. Overlevende etter 22. juli-terroranslaget er kjente gjennom media og i sine lokalsamfunn, noe som gjør det lett for ungdommene å relatere seg til dem.

Mangfold for at læringen skal «sitte» er et viktig aspekt som har blitt fremhevet gjennom intervjuer. En turoperatør understreker i intervju at besøk ved flere og ulike typer minnesteder er nødvendig for at læringen og inntrykkene skal feste seg hos ungdommene. Dette indikerer at et bredere spekter av besøkssteder kan bidra til en dypere forståelse og mer varige læringsopplevelser, blant annet ved at man kan se sammenhenger mellom hendelser under andre verdenskrig og hendelser i nyere tid, som bidrar til å aktualisere det som formidles til ungdommene.

¹³⁴ Hvite Busser. 2025. *Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme*. Notat sendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

I en drøfting av hvorvidt det er hensiktsmessig å utvide tilskuddsordningen til også å gjelde andre besøkssteder enn minnesmerker etter andre verdenskrig, mener Deloitte at det også er viktig å se hen til formålet ved opprettelsen av tilskuddsordningen. Tilskuddsordningen ble opprettet som en del av en budsjettavtale i tilknytning til behandlingen av statsbudsjettet for 2019. Dette medfører slik Deloitte forstår det, at det ikke ble gjort en grundig utredning av hvordan tilskuddsordningen best burde innrettes for å nå målene av samfunnsmessig verdi som tilskuddsordningen skal bidra til. Etter vår vurdering understreker dette viktigheten av å ta opp disse spørsmålene som en del av evalueringen, og vurdere om effektene kan styrkes ved å justere innretningen av tilskuddsordningen. Ved opprettelse av tilskuddsordningen ble denne knyttet opp mot handlingsplanen mot antisemittisme, og dette kan ha vært en årsak til avgrensingen av minnesteder, selv om Deloitte ikke kan se at dette er eksplisitt begrunnet noe sted. Med hensyn til det vi forstår er ønskede effekter av tilskuddsordningen, i form av at ungdommer får økt kunnskap og forståelse for temaer som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati¹³⁵, mener Deloitte at det er gode grunner for å utvide tilskuddsordningen til også å omfatte andre reisemål enn de som kan relateres til andre verdenskrig. I tillegg kan det være minnesmerker knyttet til andre verdenskrig som i mindre grad bidrar til ønskede effekter, og hvilket innebærer at besøk ved disse ikke automatisk bør innvilges tilskudd med mindre søker også kan vise til at det foreligger et omfattende pedagogisk opplegg som kan bidra til at ønskede effekter oppnås.

En av turoperatørene som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, har gitt uttrykk for at tilskuddsordningens avgrensning slik den er i dag bør videreføres. Begrunnelsen for dette er at avgrensingen er tydelig og dermed enkel å forholde seg til. Den aktuelle turoperatøren trekker frem viktigheten av brukervennlighet for at ordningen skal bli brukt, og at en videre definisjon av aktuelle besøkssteder vil føre til større krav til ordningens forvaltning i form av oppfølging av søkere. Deloitte vil samtidig bemerke at denne oppfatningen synes å legge til grunn en søknadsbehandlingspraksis der det primært er besøksstedet i seg selv som vurderes, og i mindre grad det pedagogiske opplegget knyttet til skoleturen. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, mener vi det er behov for til dels betydelige endringer i søknadsbehandlingen knyttet til tilskuddsordningen, og vi mener at det i den forbindelse bør vurderes konkret å utvide tilskuddsordningen til flere besøkssteder enn de som kan relateres til andre verdenskrig. En forutsetning for en slik endring vil være at besøksstedene tilrettelegger for læring om den tematiske innretningen for tilskuddsordningen. Vi mener også at det vil være i henhold til tilskuddsordningens intensjon, gitt at den er tilknyttet Handlingsplan mot antisemittisme 2025–2030, å vektlegge den tematiske innretningen mer enn tidsavgrensningen rundt andre verdenskrig.

5.8.2 Innenlands- og utenlandsturer

Ved opprettelsen av tilskuddsordningen i 2019, var den forbeholdt skoleturer til tidligere konsentrasjonsleirer og andre minnesmerker fra andre verdenskrig i utlandet. I forbindelse med covid 19-pandemien ble tilskuddsordningen utvidet til også å gjelde turer innenlands. Gjennom evalueringen kommer det frem at dette er en utvidelse som stort sett verdsettes av tilskuddsmottakere og turoperatører. I kapittel 6.4.3 viser vi samtidig at det er etablert en praksis med ulik beregning av tilskudd for turer innenlands og utenlands, der turer til utlandet får høyere støtte. Dette har resultert i en praksis hvor utenlandsturer «premieres».

Det er flere argumenter for å likestille innenlands- og utenlandsturer. For det første er kortere reiser uten fly mer bærekraftige, som fremhevet av en skoleeier i intervju. I tillegg finnes det gode besøkssteder innenlands som har kortere reisevei og dermed kan være enklere å organisere

¹³⁵ I noen omtaler, for eksempel i formålsbeskrivelsen som inngår i tilskuddsordningens retningslinjer, er de nevnte temaene avgrenset til «temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati».

besøk ved, noe som påpekes av flere tilskuddssøkere både gjennom intervju og fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen.

Innenlandsreiser kan også være rimeligere, ifølge en rektor som ble intervjuet. Spørreundersøkelsen viser at mange velger innenlandstur av økonomiske hensyn. Samtidig begrunner flere i spørreundersøkelsen det å reise til utlandet med at det er billigere enn å reise innenlands. Det er med andre ord ganske ulike erfaringer og oppfatninger om kostnadene knyttet til henholdsvis turer innenlands og utenlands. Dette synes primært å være knyttet til om turen krever flyreise og overnatting eller ikke, noe som kan variere mer ved turer innenlands enn ved turer utenlands. Det er uansett klart at det kan være betydelige kostnader også knyttet til innenlandsturer, avhengig av reisemål og hvor i landet man skal reise fra. Dette tilsier at det er hensiktsmessig at både innenlandsturer og utenlandsturer dekkes av tilskuddsordningen.

Blant de intervjuede er det enkelte som fremhever verdien av å reise til utlandet, og som primært knytter dette til muligheten for å besøke tidligere konsentrasjonsleirer. En forelder understreker i intervju at besøk i konsentrasjonsleirer i utlandet gir et læringsutbytte som turer innenlands vanskelig kan måle seg med. Dette knyttes til de sterke inntrykkene som elevene får ved å besøke en konsentrasjonsleir. Andre innspill fremhever verdien av å lære om lokale hendelser og historie, der tilknytningen er innfallsvinkelen til læring og holdningsskapning. Både flere turoperatører og skoleledere fremhever at en innenlandstur kan ha like stor verdi som en utenlandstur med hensyn til det faglige utbyttet og elevenes læring. I intervju er det blant annet en rektor som kommenterer at utenlandsturene som har vært en lang tradisjon ved skolen, har utviklet seg i retning av primært å være en «gøy shoppingtur», og at andre formål synes å overskygge det faglige formålet. Vedkommende viser til at utbyttet av en tur til relevante besøkssteder i Norge kan gi vel så mye utbytte, men bemerker samtidig at kostnaden er omtrent den samme så lenge turen krever overnatting.

Basert på evalueringen mener Deloitte at det er gode argumenter for en formell likestilling med lik tilskuddsberegning for turer innenlands og utenlands. Dette vil fremme bærekraftige reisealternativer, gjøre det lettere å organisere turer til gode besøkssteder innenlands, og har potensiale for å redusere kostnader, noe som gjør ordningen mindre ekskluderende. Når kostnadene er betydelig og læringsutbyttet godt, er det slik vi ser det ingen grunn til å gjøre forskjell på turer innenlands og utenlands. Det å reise på skoletur til utlandet bør ikke være et mål i seg selv når det er spørsmål om offentlig finansiering av turen.

5.8.3 Søknadsfrist

Det er kun én søknadsfrist i løpet av året, og denne har de siste årene vært tidlig på høsten, i september. Ifølge utlysningen kan man da søke om tilskudd til skoleturer som skal gjennomføres det aktuelle skoleåret.¹³⁶ Tilskuddsordningens retningslinjer har ingen omtale av antall søknadsfrister gjennom året, tidspunkt for søknadsfrist eller tidspunkt for gjennomføring av skoleturen det søkes om tilskudd til.

Gjennom både intervju og spørreundersøkelsen er det en rekke aktører som gir uttrykk for at det er uheldig at det kun er én søknadsfrist, og som peker på at det fra et søkerperspektiv hadde vært en stor fordel om det var to frister per år; én på våren og én på høsten. Det blir vist til at med kun én søknadsfrist, fører dette til at mange som drar på tur, enten ikke vet om de får støtte, eller får vite dette veldig kort tid før de drar. Dette kan skape usikkerhet rundt de økonomiske rammene, og føre til at de med strammere økonomi ikke drar på tur. Det kommer også frem at en del klasser som reiser på tur i løpet av vårsemesteret, ikke har kommet så langt i planleggingen av turen at de rekker å søke om tilskudd innen fristen i september. En av turoperatørene kommenterer i intervju

¹³⁶ I september 2024 kunne man for eksempel søke om tilskudd til skoleturer som skulle gjennomføres skoleåret 2024/2025.

at de får en del henvendelser etter søknadsfristen, med spørsmål om skoletur på våren. I og med at det er for sent å søke om tilskudd, erfarer turoperatøren at det er en del av de som tar kontakt som velger å ikke gjennomføre turen. Lignende erfaringer formidles også av andre turoperatører.

For å skape økt forutsigbarhet rundt hvorvidt man får innvilget tilskudd eller ikke, kan man se for seg at det på våren bør være en søknadsfrist for skoleturer som skal gjennomføres påfølgende høst. I tillegg bør det være en søknadsfrist på høsten for skoleturer som skal gjennomføres påfølgende vår. Dette vil sikre at både

«Det beste hadde vært to søknadsfrister, en i juni og en i november/desember. Dette hadde gjort det enklere for de som skal på tur.»

Profesjonell turoperatør

de som ønsker å reise tidlig i skoleåret, og de som vil reise sent, kan få forutsigbarhet rundt de økonomiske rammene for turen. Siden det er en budsjettstyrt tilskuddsordning, der sats per elev avhenger av antall søknader og antall elever som er omfattet av disse, er det samtidig noen utfordringer knyttet til denne måten å organisere søknadsbehandlingen på. Utfordringen er særlig knyttet til å sikre at alle som oppfyller vilkårene for å motta tilskudd får dette, uten at satsen endres vesentlig mellom de to søknadsdatoene det aktuelle året. Imidlertid mener Deloitte at dette må ses i sammenheng med behov for justeringer av tildelingskriteriene og fremgangsmåte for beregning av tilskuddet, jf. kapittel 5.6 og kapittel 6.4.3.

En ekstra søknadsfrist kan potensielt bidra til en økning i antall søkere. Dette vil være i samsvar med tilskuddsordningens mål, men vil samtidig kunne svekke tilskuddets addisjonalitet ved at kostnadene som dekkes per tur reduseres ytterligere. Dermed er det en viss risiko for at flere velger å ikke reise på tur, grunnet utfordringer med finansiering av kostnadene ved turen. Dette motsetningsforholdet er, slik Deloitte ser det, en iboende utfordring ved tilskuddsordningen.

Deloitte mener, som vi kommer tilbake til i kapittel 6, at det er behov for vesentlige endringer i søknadsbehandlingen, herunder beregningen av tilskudd. Praksisen med å benytte en sats per elev bør blant annet vurderes, da denne tidvis kommer i konflikt med tildelingskriteriene som sier at det kun er kostnader til utdanningsaktivitet som skal dekkes. Vi mener tilskuddseier, sammen med tilskuddsforvalter, bør utrede alternative måter å beregne tilskuddet på, som sikrer at tilskuddet har addisjonalitet, og er mest mulig forutsigbart, samtidig som reglene om offentlig støtte og forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling ivaretas. Det er også viktig å sikre at fordelingen ikke legger opp til insentiver som kan motvirke ønskede effekter av tilskuddsordningen, noe vi ser at det kan være tendenser til i dag (jf. kapittel 6.4).

5.9 Oppsummering og vurdering

Deloitte mener det er vesentlige svakheter knyttet til utformingen av tilskuddsordningen, og at disse er av en art som gjør at regelverket ikke legger tilstrekkelig til rette for at man oppnår effekter for målgruppen, og at mål av samfunnsmessig betydning oppnås. Vi vil særlig trekke frem følgende momenter:

- Det er utarbeidet retningslinjer for tilskuddsordningen, som er godkjent av Kunnskapsdepartementet. Økonomiregelverket i staten stiller krav om at det utarbeides regelverk for alle statlige tilskuddsordninger. Det at føringene som i dette tilfellet er utarbeidet omtales som «retningslinjer» medfører etter Deloitte vurdering noe usikkerhet rundt dette dokumentets status. Denne usikkerheten forsterkes ved at forvalter henviser til at retningslinjene ikke har noen verdi for søkerne. Retningslinjene inneholder imidlertid elementene som er omtalt i Økonomiregelverket, og Deloitte antar at retningslinjene er

ment å ha status som regelverk for tilskuddsordningen. Da tilskuddsordningen dels er rettet mot private aktører, og flere av elementene i retningslinjene er bestemmende for privates rettigheter, mener samtidig Deloitte at vilkårene for når et tilskuddsregelverk skal utformes som en forskrift er oppfylt. Utformingen av regelverket for tilskuddsordningen oppfyller dermed ikke krav i økonomiregelverket eller forvaltningsloven.

- Målformuleringen er ikke godt utformet. Basert på ulike kilder antar Deloitte at det er et mål for tilskuddsordningen å bidra til at ungdommer får økt kunnskap om og forståelse for tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Et slikt mål kunne vært fastsatt som en ønsket brukereffekt, og ville da ha vært et mål til høyre i resultatkjeden. Imidlertid er det ikke fastsatt mål på bruker- eller samfunnseffektnivå for tilskuddsordningen. Målet for tilskuddsordningen er at flere ungdommer skal reise på skoleturer til tidligere konsentrasjonsleirer eller andre minnesmerker etter andre verdenskrig, og er dermed et aktivitetsmål til venstre i resultatkjeden. Dette medfører at målet for tilskuddsordningen ikke viser hvilke virkninger det er ønskelig at tilskuddsordningen skal ha, i form av effekter av samfunnsmessig verdi. Evalueringen viser at det ikke er noen automatikk i at det at flere ungdommer reiser på tur, medfører at ungdommene også får økt kunnskap om temaer knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Dermed mangler tilskuddsordningen tydelige incentiver for å oppnå det vi antar er ønskede effekter.
- En dårlig målformulering får følger også for kriteriene for måloppnåelse. Disse er knyttet opp mot målformuleringen, og sier dermed ingenting om hvilke effekter tilskuddsordningen har for målgruppen. I tillegg legger kriteriene for måloppnåelse opp til å sammenligne utviklingen med tilstanden før tilskuddsordningen ble opprettet, til tross for at det ikke fins slik informasjon. Dette indikerer at utredningen som ble gjort ved opprettelse av tilskuddsordningen ikke var tilstrekkelig. Denne svakheten ved kriteriene for måloppnåelse medfører også at den årlige rapporteringen i forbindelse med budsjettforslaget ikke samsvarer med kriteriene for måloppnåelse.
- Omtalen av tildelingskriterier i tilskuddsordningens retningslinjer fremstår som både fragmentert, uoversiktlig og mangelfull. Fragmentert og uoversiktlig fordi momenter som bør omtales som tildelingskriterier omtales under andre overskrifter i retningslinjene, og fordi krav til søknaden omtales som en del av tildelingskriteriene. Mangelfull fordi tildelingskriteriene som fremgår av retningslinjene ikke gir tydelige holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes. Krav både til hvem som kan søke og til hvordan tilskudd skal fastsettes fremgår dels av utlysningen, uten å være forankret i retningslinjene. Dette er krav som er bestemmende for privates rettigheter, og som følgelig skulle vært fastsatt i forskrift.
- Det burde som en del av tildelingskriteriene ha vært gitt utfyllende føringer for hvordan kravet om «omfattende pedagogisk tilbud» skal vurderes, da dette er et krav som er vanskelig å vurdere, og kan medføre både en svært ressurskrevende søknadsbehandling og personavhengige vurderinger. Tilsvarende mener Deloitte at formuleringen «og andre relevante temaer» i tilskuddsordningens tildelingskriterier medfører usikkerhet rundt kravene til det faglige innholdet.

Når det gjelder forbudet mot offentlig støtte, er tilskuddsordningen meldt inn til ESA under gruppeunntaksforordningen. Evalueringen viser imidlertid at det er avvik mellom det som er beskrevet i meldeskjema og følgenotat fra når ordningen ble meldt inn, og hvordan tilskuddsordningen praktiseres. Avvikene medfører slik Deloitte vurderer det ikke at man er utenfor de materielle vilkår som er fastsatt i forordningens artikkel 53 som gjelder «*aid for culture and heritage conservation*». Det er imidlertid uheldig om uoverensstemmelser i følgenotatet ikke

korrigeres. Dette i lys av at følgenotatet skal bidra til kvalitetssikring av meldingen og støttegivers rettslige vurderinger.

I dette kapittelet har vi også gått nærmere inn på enkelte sider ved innretningen av tilskuddsordningen, herunder hvilke besøkssteder som kvalifiserer for tilskudd, muligheten til å reise på tur både innenlands og til utlandet, samt søknadsfristen for å kunne søke om tilskudd.

Med hensyn til det vi forstår er ønskede effekter av tilskuddsordningen, i form av at ungdommer får økt kunnskap og forståelse for tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, mener Deloitte at det er gode grunner for å utvide tilskuddsordningen til også å omfatte andre reisemål enn de som kan relateres til andre verdenskrig. Vi mener også at det ikke bør være automatikk i at minnesteder knyttet til andre verdenskrig kvalifiserer for tilskudd, med mindre søker også kan vise til at det foreligger et omfattende pedagogisk opplegg som kan bidra til at ønskede effekter oppnås.

Deloitte mener også at det er hensiktsmessig at tilskuddsordningen omfatter reiser både innenlands og utenlands, og vi mener skoleturer innenlands og utenlands bør formelt likestilles i søknadsbehandlingen. Dette vil fremme bærekraftige reisealternativer, gjøre det lettere å organisere turer til gode besøkssteder innenlands, og har potensiale for å redusere kostnader, noe som gjør ordningen mindre ekskluderende. Det å reise på skoletur til utlandet bør ikke være et mål i seg selv, dersom læringsutbyttet kan være det samme ved turer innenlands.

Gjennom evalueringen kommer det frem at mange søkere ønsker to søknadsfrister i løpet av kalenderåret. For å skape økt forutsigbarhet rundt hvorvidt man får innvilget tilskudd eller ikke, kan det være hensiktsmessig med én frist på våren og én frist på høsten. Siden det er en budsjettstyrt tilskuddsordning, er det samtidig noen utfordringer knyttet til denne måten å organisere søknadsbehandlingen på. Utfordringen er særlig knyttet til å sikre at alle som oppfyller vilkårene for å motta tilskudd får dette, uten at satsen endres vesentlig mellom de to søknadsdatoene det aktuelle året. Imidlertid mener Deloitte at eventuelle endringer i søknadsfristen må ses i sammenheng med behov for justeringer av tildelingskriteriene og fremgangsmåte for beregning av tilskuddet, og at det bør gjøres nærmere utredninger av hvordan dette kan løses slik at det gir søkerne best mulig forutsigbarhet, og legger til rette for at flest mulig kan søke om tilskudd.

6 Forvaltning av tilskuddsordningen

God forvaltning henger ofte tett sammen med selve utformingen av tilskuddsordningen. Gjennom forvaltningen skal man sikre at potensielle tilskuddssøkere nås, og at tilskuddsmidlene tildeles og benyttes som forutsatt slik at ønskede resultater og effekter oppnås. Det er i den forbindelse viktig at forvaltningsrettslige prinsipper etterleves, og at krav til likebehandling og forutberegnelighet ivaretas. Gjennom forvaltningen skal forvalter legge til rette for at tilskuddet skal bidra til ønskede effekter.

6.1 Innledning

I dette kapittelet undersøker vi om forvaltningen av tilskuddsordningen er ivaretatt på en god nok måte. Vi retter særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- Er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddet når frem til riktige brukere/tilskuddsmottakere, og at tilskuddsbeløp blir tildelt i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier?
- Gjennomføres det som del av tilskuddsforvaltningen kontroller som sikrer at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at tilskuddet gir tilsiktede resultater og effekter?

For å besvare disse problemstillingene vil vi blant annet gjøre rede for prosess for kunngjøringer og informasjon til søkere, hvilken informasjon som innhentes fra søkerne, hvilke vurderinger som gjøres i søknadsbehandlingen, og hvordan tilskuddsbeløp beregnes. Vi ser også på hvordan tildelt tilskudd følges opp i form av rapporteringskrav og kontroller, samt hvilken internkontroll som er etablert hos tilskuddsforvalter for å sikre korrekt saksbehandling.

6.2 Økonomiregelverkets krav til forvaltningen

Gjennom regelverket for økonomistyring i staten fastsettes krav til forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Kravene fremgår av Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6.3 og omfatter krav til utlysning, behandling av søknader om tilskudd, tilskuddsbrev, registrering av vedtak, utbetaling og eventuell tilbakebetaling, informasjon om måloppnåelse, rapportering til departement, samt oppfølging og kontroll. DFØ har også utarbeidet veiledere som utdyper flere av kravene i økonomiregelverket.

Blant annet skal utlysningen av tilskuddsmidlene skje slik at man når hele gruppen av potensielle mottakere, og slik at grunnleggende prinsipper om åpenhet og likebehandling blir ivaretatt. Det er god praksis å vise til regelverket for tilskuddsordningen i utlysningen, og dersom tilskuddsregelverket er forskrift, skal det henvises til regelverket.¹³⁷ Reglene i forvaltningsloven

¹³⁷ Finansdepartementet, Bestemmelser om økonomistyring i staten; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023.

skal følges i forbindelse med behandlingen av tilskuddssøknader, og saksbehandlingen skal som regel være skriftlig for å sikre ryddighet og muliggjøre innsyn og kontroll i ettertid.¹³⁸

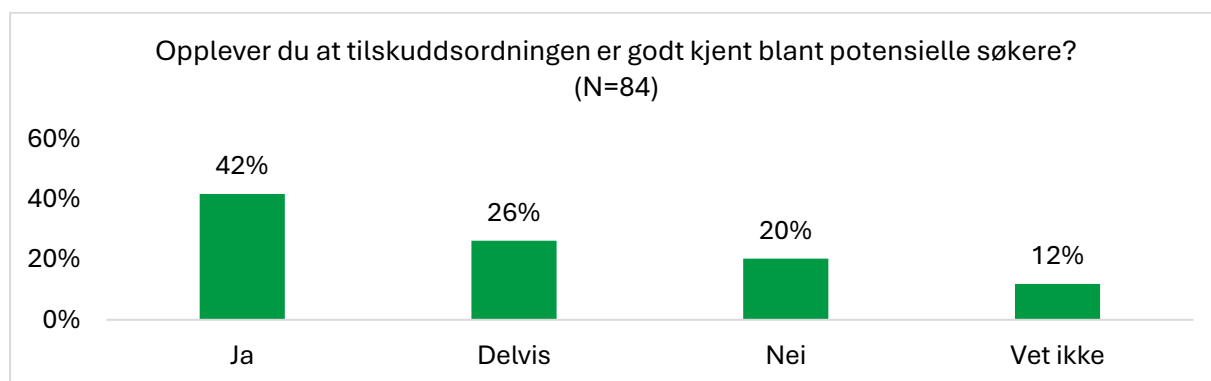
6.3 Søknadsprosessen

6.3.1 Potensielle søkeres kjennskap til tilskuddsordningen

Utdanningsdirektoratet informerer om tilskuddsordningen på sin nettside, sammen med informasjon om øvrige søkbare tilskuddsordninger direktoratet forvalter. Her oppdateres årlig informasjon om søknadsfrist og eventuelle andre endringer i ordningen, og det er lenke til søknadsskjema og rapporteringsskjema. Nettsiden inneholder informasjon om hvem som kan søke, hva man kan søke tilskudd til, beregning av tilskudd og rapportering.¹³⁹ Tilskuddsordningen utlyses eller bekjentgjøres ikke på noe annet vis enn gjennom Utdanningsdirektoratets nettside. Som omtalt i kapittel 5, inneholder utlysningen på nettsiden i flere tilfeller informasjon og/eller avgrensinger som går ut over det som fremgår av retningslinjene, og som skulle vært fastsatt i regelverket for tilskuddsordningen.

I spørreundersøkelsen ble respondenter som selv hadde vært involvert i å søke om tilskudd¹⁴⁰, spurt om de opplever at tilskuddsordningen er godt kjent blant potensielle søkere. Som det går frem av Figur 24, mener flest respondenter (42 prosent) at tilskuddsordningen er godt kjent, men det er også en betydelig andel som opplever at dette *ikke*, eller bare *delvis*, er tilfelle.

Figur 24: Kjennskap til tilskuddsordningen



Det er særlig respondenter som representerer skoler som mener at tilskuddsordningen ikke er godt kjent.¹⁴¹ Flere av respondentene utdyper i fritekst at det var tilfeldig at de selv ble oppmerksom på tilskuddsordningen, og at de har snakket med representanter fra andre skoler som ikke har visst om muligheten til å søke om tilskudd. Flere viser til at Utdanningsdirektoratet burde gjort mer for å formidle informasjon om tilskuddsordningen ut til skolene. Det foreslås for eksempel å bruke e-post og/eller sosiale medier for å opplyse om tilskuddsordningen. Deloitte mener dette er innspill som bør vurderes av direktoratet, da det er viktig at det for hver enkelt

¹³⁸ Finansdepartementet, Bestemmelser om økonomistyring i staten; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Sist oppdatert 22. januar 2023..

¹³⁹ Utdanningsdirektoratet. *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>

¹⁴⁰ Innledningsvis i spørreundersøkelsen ble respondentene spurt hvorvidt de hadde vært ansvarlige for å sende søknad om tilskudd til Utdanningsdirektoratet enten skoleåret 2023-2024 eller skoleåret 2024-2025 (de to skoleårene som var omfattet av spørreundersøkelsen). 85 respondenter svarte «ja» på dette spørsmålet, og det er kun disse som senere i undersøkelsen fikk spørsmål om selve søknadsprosessen, herunder også om kjennskap til tilskuddsordningen blant potensielle søkere.

¹⁴¹ Dette er respondenter som på spørsmål om hvilken aktør de representerer, har valgt svaralternativet «Skole (for eksempel lærer, avdelingsleder, rektor eller merkantilt ansatt på en skole)».

tilskuddsordning gjøres en konkret vurdering av hvordan den aktuelle gruppen av potensielle tilskuddsmottakere best nås.¹⁴²

Nettsøk viser at flere av de store turoperatørene, som søker om tilskudd på vegne av sine kunder, informerer om tilskuddsordningen på sine nettsider. Dette gjelder både ideelle aktører, og enkelte av de kommersielle aktørene. Dette bidrar til å spre informasjon om tilskuddsordningen, samtidig som Deloitte antar at turoperatørene vil kunne tiltrekke seg kunder ved å vise at det er mulig å få dekket noen av kostnadene knyttet til skoleturen. Det er imidlertid Utdanningsdirektoratet som forvalter som har ansvar for at utlysningen skjer slik at man når hele målgruppen, jf. avsnittet over.

Informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden til Utdanningsdirektoratet inneholder ingen lenke eller annen informasjon om retningslinjene for tilskuddsordningen. Fra Utdanningsdirektoratet opplyses det at det på et tidspunkt har blitt besluttet av direktoratets kommunikasjonsavdeling at det ikke skulle lenkes til tilskuddsordningens retningslinjer i forbindelse med utlysningen. Det vises til at retningslinjene er rettet mot internt bruk, og ikke har noen verdi for tilskuddsmottakerne. Deloitte vil i den forbindelse vise til DFØs veiledning som viser til viktigheten av at de som skal søke om tilskudd er kjent med regelverket for tilskuddsordningen, og at det er god praksis å informere om regelverket i forbindelse med utlysningen. Når regelverket er forskrift, er det i tillegg krav om at regelverket skal være tilgjengelig for søkerne. I dette tilfelle er det, som omtalt i kapittel 5, Deloitte vurdering at tilskuddsregelverket synes å skulle vært fastsatt som forskrift.

6.3.2 Søknadsskjema og krav til søknaden

Det foreligger et digitalt søknadsskjema for å søke om tilskudd. I tillegg er det utarbeidet et eget excel-basert søknadsskjema som profesjonelle turoperatører kan benytte når de søker om tilskudd til minst ti skoleturer i samme søknad. I dette skjemaet er det én linje per tur det søkes om tilskudd til. Det er lenket til begge skjemaene fra Utdanningsdirektoratets nettsider.

I det vanlige søknadsskjemaet må det blant annet opplyses om «turens totale kostnader» og «turutgifter». Det fremgår ikke hva som er forskjellen mellom disse kategoriene. Deloitte vil i den forbindelse vise til at veiledningsplikten i henhold til forvaltningsloven innebærer at søknadsskjemaer skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen.¹⁴³ Det skal også legges ved en kostnadsoversikt. Det vises i den forbindelse til en mal for kostnadsoversikt som kan benyttes, og som det også er lenket til på direktoratets nettside. Denne malen er gjengitt i figuren under, og skiller mellom utgifter til utdanningsvirksomhet og andre kostnader, i tillegg til at det tydeliggjøres hva som anses å være «utgifter til utdanningsvirksomhet». Alle kostnadene skal være knyttet til elevene.

¹⁴² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023.

¹⁴³ Ibid.

Figur 25: Mal kostnadsoversikt

	Sum utgifter turdeltakere - elever i ungdomsskole eller vgo
Oversikt over turutgifter:	
Utgifter til undervisning av turdeltakere som er elever i ungdomsskole og vgo:	
Utgifter til inngangsbilletter til minnestedene	0
Utgifter til omvisning ved minnestedene	0
Utgifter til undervisningsmateriell om minnestedene som er benyttet på turen	0
Honorar til reiseleders undervisning, inkl for- og etterarbeid	0
Honorar til tidsvitners undervisning	0
Sum utdanningsutgifter for elevene:	0
Andre utgifter for turen og som gjelder elever i ungdomsskole og vgo:	
Transportkostnader (fra avreisestedet til minnestedene tur/retur)	0
Kostutgifter i løpet av turen	0
Overnattingsutgifter på turen	0
Eventuelle andre turutgifter (spesifiser)	0
Sum andre utgifter for elevene:	0
Sum turutgifter for elevene:	0
1/3 av sum turutgifter utgjør:	0
Vi ønsker at dere oppgir total kostnad for turen og ikke kostnad per elev i cellene "Sum turutgifter for elevene" og "1/3 av sum turutgifter utgjør". Legg eventuelt inn flere linjer under "Andre utgifter for turen", med spesifisering av hva utgiftene gjelder.	

I søknaden må det ved avkryssing bekreftes at turen har et pedagogisk opplegg med hovedvekt på tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. I tillegg skal det legges ved en beskrivelse av det pedagogiske opplegget for den faglige delen av turen.

I det excel-baserte søknadsskjemaet som kan benyttes av profesjonelle turoperatører er det en egen fane med informasjon om tilskuddsordningen og krav til søknaden. Denne fanen i skjemaet som er tilgjengelig i forbindelse med kunngjøring av tilskudd for skoleåret 2025-2026, ser ikke ut til å være oppdatert siden 2022. Det fremgår at søknadsfrist er 2. september 2022, og at reiseprosjektet må være mellom august 2022 og juli 2023. I tillegg fremgår det som et krav at turen må ha en varighet på minst tre sammenhengende overnattinger. Informasjonen er med andre ord i strid med informasjon på Utdanningsdirektoratets nettside, og praksisen som ble etablert fra 2020 om at det også kan gis tilskudd til turer med kortere varighet. Det er presisert at søker ikke skal levere vedlegg med beskrivelse av verken reiseprogram eller det pedagogiske opplegget for hver tur det søkes tilskudd for. Det skal heller ikke leveres et vedlegg med kostnadsoversikt per tur det søkes om tilskudd for. Det kreves med andre ord ulik informasjon avhengig av om for eksempel en skole eller et FAU søker om tilskudd selv, eller om det er en profesjonell turoperatør som søker. Fra Utdanningsdirektoratet opplyses det at det er et begrenset antall aktører som benytter dette skjemaet, og at disse tidligere har sendt inn et pedagogisk opplegg for turene de arrangerer, og fått dette godkjent. Derfor er det vurdert at det ikke er behov for at det sendes inn ny beskrivelse av det pedagogiske opplegget hvert år. Utdanningsdirektoratet har oversikt over hvilke turoperatører som tidligere har fått godkjent et pedagogisk opplegg for sine turer. Imidlertid opplyses det at det er et generelt opplegg som er godkjent, ikke et konkret pedagogisk opplegg for ulike typer turer og reisemål som det søkes tilskudd til. Dette til tross for at det er eksempler på at turoperatører søker om tilskudd til turer til svært ulike reisemål.

Turoperatøren skal ved avkryssing bekrefte at en del krav og vilkår for å motta tilskudd er oppfylt for alle turene det søkes tilskudd for i søknadsskjemaet. Denne delen av søknadsskjemaet er gjengitt i figuren under.

Figur 26: Bekreftelser i søknadsskjema for profesjonelle turoperatører

Turoperatøren har enda ikke gjort alle de nødvendige bekreftelsene for søknaden (jf. grønn boks nedenfor)!

Bekreftelser som gjelder for ALLE turene det søkes tilskudd for i dette søknadsskjemaet:

- ☐ Det pedagogiske opplegget tilfredsstiller kravene for tilskuddsordningen
- ☐ Utdanningskostnadene gjelder turens besøk ved minnesteder fra andre verdenskrig, og kun omfatter aktuelle kostnader omtalt på udir.no
- ☐ Tilskuddet vil fullt ut bli brukt til å redusere turkostnaden for ungdommene som deltar på turen (redusere ungdommenes egenandel)
- ☐ Turoperatøren vil kommunisere tydelig til skoleklassene at tilskuddet skal/vil gå til å redusere ungdommenes egenandel for turen
- ☐ Søker er ikke i økonomiske vanskeligheter (jf. beskrivelse i arkfane "Om søknadene")

Det fremgår ingen utfyllende informasjon eller veiledning knyttet til kravene til pedagogisk opplegg i tilknytning til søknadsskjemaet. Det er derfor opp til den enkelte søker å vurdere hva som skal til for å kunne si at kravene er tilfredsstilt.

I skjemaet skal det for hver tur opplyses om antall ungdommer som skal delta på turen, og totalt antall deltakere, inkludert lærere og andre ledsagere. I tillegg skal det for hver av turene det søkes tilskudd for opplyses om totale kostnader for turen og kostnader relatert til utdanningsvirksomhet. Det presiseres at totale kostnader skal inkludere kostnader for alle deltakere. Dette i motsetning til kostnadsoversikten som skal vedlegges enkeltsøknader, der det er presisert at kun utgifter knyttet til elevene skal inngå i totalkostnadene.

Uavhengig av hvilket søknadsskjema som er benyttet, beregnes tilskuddet med utgangspunkt i antall elever som deltar på turen, og antall dager med besøk ved minnesteder etter andre verdenskrig. I utgangspunktet beregnes dermed tilskuddet likt, og uavhengig av hvilke kostnader som inkluderes i totalkostnadene for turen. Tilskuddet skal imidlertid begrenses til maksimalt 1/3 av turens totalkostnader, og i enkelte tilfeller blir det gjort en avkorting av tilskuddet fordi beregnet tilskudd kommer opp i mer enn 1/3 av totalkostnadene. I slike tilfeller kan overnevnte forskjeller i beregning av totale kostnader for turen innebære en ubegrunnet forskjellsbehandling mellom ulike søkere, da maksimalt tilskuddsbeløp vil avhenge av hvordan de totale kostnadene er beregnet. En gjennomgang av utvalgte samlesøknader for skoleåret 2024/2025 viser at mer enn 40 prosent av deltakerne på enkelte turer er voksne ledsagere.¹⁴⁴ Det vil da være rimelig å anta at de voksne ledsagerne også står for en betydelig andel av totalkostnadene i disse tilfellene. På mange av turene det er søkt tilskudd for, utgjør de voksne ledsagerne mellom 10 og 25 prosent av deltakerne på turen. Dette innebærer at maksimalt tilskudd for turen (inntil 1/3 av totalkostnadene) i disse tilfellene beregnes med utgangspunkt i en totalsum som ikke kun inkluderer elevene, men også de voksne ledsagerne, mens maksimalt tilskudd for skoleturer der skolen selv, skoleeier eller FAU søker om tilskudd, beregnes med bakgrunn i en totalsum som kun inkluderer kostnader for elevene.

Det er, som nevnt over, også forskjellsbehandling mellom søkerne når det gjelder hvilken dokumentasjon som må sendes inn for å beskrive det pedagogiske opplegget. Skoleeiere, skoler, FAU og andre som selv søker om tilskudd må legge ved en beskrivelse av det pedagogiske opplegget. De profesjonelle turoperatørene må imidlertid ikke levere dokumentasjon på pedagogisk opplegg. De krysser kun av for at opplegget tilfredsstiller kravene i tilskuddsordningen.

Fra forvalter opplyses det at profesjonelle turoperatører som benytter samlesøknader ikke trenger sende inn dokumentasjon på det pedagogiske opplegget, fordi dette tidligere har blitt

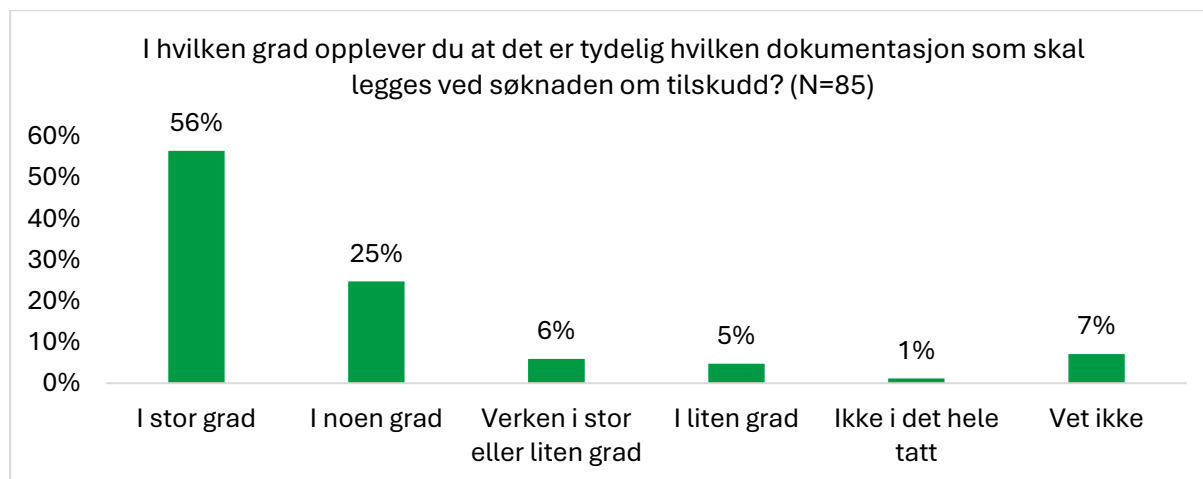
¹⁴⁴ I ett tilfelle oppgis det at 18 elever skal delta på skoleturen, mens det totale antallet deltakere (inkludert ledsagere, lærere etc.) er 32. I et annet tilfelle opplyses det at 23 elever skal delta på turen, mens det totale antallet deltakere opplyses å være 40.

godkjent, og gjenbrukes over tid. Samtidig bekreftes det at dette kun gjelder de «mest typiske» turene eller et generelt pedagogisk opplegg, og at det dermed ikke er sendt inn pedagogisk opplegg for alle reisemålene det søkes om tilskudd for. Søknadsskjemaet har ikke noe felt for å angi reisemål (i form av by og/eller land), men alle minnesteder man skal besøke skal opplyses om. Turoperatørene har søkt om reiser til et bredt spekter av reisemål, men med en hovedvekt på Krakow og/eller Berlin, og besøk ved tidligere konsentrasjonsleirer i nærheten av disse byene. For eksempel søkte en profesjonell turoperatør høsten 2024 om tilskudd til turer til Krakow, Berlin, Oslo, Trøndelag, London, New York, Roma og Normandie/Paris. En beskrivelse av en konkret tur til Krakow/Berlin var vedlagt søknaden, i tillegg til en generell beskrivelse av pedagogisk opplegg for skoleturer til Berlin/Krakow. Det pedagogiske opplegget omfatter forslag til noe for- og etterarbeid som kan gjøres på skolen, samt filmer som kan ses. Underveis på turen består ellers det pedagogiske opplegget i at eleven skal skrive logg og notater som forberedelse til etterarbeidet.

En annen turoperatør har også hovedvekten av turer til Krakow og/eller Berlin, i tillegg til turer til Oslo, Rjukan, Gdansk og Sarajevo. Flere av de innenlands turene er også innom blant annet 22. juli-senteret eller Utøya, samtidig som det i et følgebrev til søknaden presiseres at søker er kjent med at disse besøksstedene tidligere ikke har gitt grunnlag for tilskudd. I følgebrevet vises det også kort til noen nye reisemål og besøkssteder, blant annet i Bosnia, og en tidligere e-postutveksling med forvalter om disse. I et eget vedlegg presenteres også turoperatørens pedagogiske plattform, der det blant annet går frem hvilken forståelse og kunnskap det er ønskelig at elevene skal sitte igjen med etter en tur arrangert av denne turoperatøren.

Gjennom spørreundersøkelsen gir de fleste respondentene uttrykk for at det oppleves som tydelig hvilken dokumentasjon som skal legges ved søknaden. Som det går frem av Figur 27, er det imidlertid også en god del respondenter (25 prosent) som mener at dette kun «i noen grad» er tilfelle, og enkelte (fem prosent) opplever at kravene «i liten grad» er tydelige.¹⁴⁵

Figur 27: Dokumentasjonskrav knyttet til søknaden



Det er primært respondenter som opplyser at de er enten foreldrerepresentant eller ansatt ved en skole som ikke svarer «i stor grad» på dette spørsmålet.

¹⁴⁵ Spørsmålet ble kun stilt til respondenter som innledningsvis i spørreundersøkelsen svarte «ja» på spørsmål om hvorvidt de hadde vært ansvarlige for å sende søknad om tilskudd til Utdanningsdirektoratet enten skoleåret 2023-2024 eller skoleåret 2024-2025 (de to skoleårene som var omfattet av spørreundersøkelsen). 85 respondenter svarte «ja» på dette spørsmålet.

6.4 Søknadsbehandlingen

6.4.1 Rutiner og dokumentasjon knyttet til søknadsbehandlingen

Det foreligger ingen rutiner eller andre skriftliggjorte beskrivelser av søknadsbehandlingen, ut over retningslinjene for tilskuddsordningen og informasjon om tilskuddsordningen på Utdanningsdirektoratets nettside. Det foreligger for eksempel ingen beskrivelser av hva som skal vektlegges i de skjønnsmessige vurderingene. Forvalter har imidlertid utarbeidet en oversikt over minnesteder som anses som godkjente besøkssteder i forbindelse med tilskuddsordningen, som benyttes som et støttedokument i saksbehandlingen. Bakgrunn for vurderingen i dette dokumentet synes å være hvorvidt minnestedet er relatert til andre verdenskrig eller ikke. I tillegg har forvalter oversikt over hvilke profesjonelle turoperatører som benytter den excelbaserte samlesøknaden, og som tidligere har fått godkjent et pedagogisk opplegg for skoleturer. For hver av disse turoperatørene opplyses det at det er et generelt opplegg som er godkjent, ikke et spesifikt opplegg for hvert av reisemålene turoperatøren arrangerer skoleturer til (se nærmere omtale i kapittel 6.3.2).

Det foreligger ingen skriftlige vurderinger av hver enkelt søknad, for eksempel med vurderinger av det pedagogiske opplegget for turen, eller eventuelle skjønnsmessige vurderinger knyttet til antall dager som blir lagt til grunn for beregning av tilskudd. Konklusjonen i vurderingen, altså om det innvilges tilskudd og eventuelt for hvor mange dager, fremgår av tilskuddsbrev, samt et excelark med oversikt over søknader som oppdateres av tilskuddsforvalter. Excelarket inneholder i tillegg til noe bakgrunnsinformasjon om søker, informasjon om besøkssteder og tilskuddsbeløp, samt informasjon om blant annet totale kostnader for skoleturen, hvor mye 1/3 av dette utgjør, og hvorvidt tilskuddsbeløpet overstiger grensen på 1/3. I tilfeller der det er tildelt tilskudd til halve dager (for eksempel 2 ½ dag med tilskudd per elev) foreligger det ingen skriftliggjort vurdering som begrunner dette. I tilfeller der søker har søkt om tilskudd for å besøke ett besøkssted, og er tildelt tilskudd for 1 ½ dag, foreligger det heller ikke noen skriftliggjort begrunnelse for dette.

Utdanningsdirektoratet benytter Helhetlig forvaltningsløsning (HEF) til beregning og utbetaling av tilskudd. Systemet inneholder en rekke innebygde kontroller, blant annet krav til aktørinformasjon, krav til samsvar mellom organisasjonsnummer og kontonummer, beregningsregler, kontroll av om ordningen har budsjettmessige beskrankninger, krav til godkjenning fra saksbehandler mv. Systemet sikrer også automatisk arkivering av dokumentasjon og brev i arkiv.

Det foreligger ingen beskrivelser av hvilken internkontroll som er etablert i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsordningen, ut over kontrollene som følger av å benytte Helhetlig forvaltningsløsning. Som nevnt over er det ingen rutiner eller veiledere som gir utdypende føringer for søknadsbehandlingen og utdyper skjønnsutøvelsen. En reell vurdering av skjønnsmessige krav vil dermed kunne være svært ressurskrevende. Det foreligger heller ingen nærmere føringer for hvordan tilskuddet skal beregnes, ut over overordnet informasjon som fremgår av tilskuddsordningens retningslinjer og Utdanningsdirektoratets nettside (se nærmere omtale i kapittel 6.4.3). Som vi kommer nærmere inn på i kommende delkapitler, viser evalueringen at det forekommer enkelte feil og mangler i saksbehandlingen, og det er Deloitte's vurdering at dette viser at det ikke er etablert en tilstrekkelig internkontroll. God internkontroll skal sikre korrekt saksbehandling, og Deloitte kan ikke se at forvalter har tilstrekkelige systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Finansdepartementet, Bestemmelser om økonomistyring i staten; DFØ. *Internkontroll hos tilskuddsforvalteren*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/behandle-soknader-skrive-tilskuddsbrev-og-utbetale#section-internkontroll-hos-tilskuddsforvalteren-10>.

Manglende skriftliggjøring av sentrale vurderinger i saksbehandlingen utgjør etter Deloitte sin vurdering en svakhet ved forvaltningen av tilskuddsordningen. Forvaltningen fremstår som uryddig og vanskelig etterprøvbare da det for andre enn forvalter er vanskelig å følge vurderingene og forstå hvilke vurderinger som er gjort og hva som er bakgrunnen for konklusjonene i saksbehandlingen. Blant annet gjelder dette skjønnsmessige vurderinger med hensyn til antall dager det tildeles tilskudd for. Videre medfører en mangelfull internkontroll risiko for at vurderingene av søknadene blir personavhengige, og at man dermed ikke sikrer at forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling og forutberegnelighet er tilstrekkelig ivarettatt.

6.4.2 Vurderinger av om krav for å tildeles tilskudd er oppfylt

Av retningslinjene for tilskuddsordningen går det frem at tilskuddsmottaker må ha etablert et omfattende pedagogisk tilbud for turen. Forvalter bekrefter at dette er et krav som er vanskelig å vurdere, og at det ikke er etablert noen utfyllende kriterier for hva som er å anse som et omfattende pedagogisk tilbud, og hva som eventuelt er et *for lite* omfattende pedagogisk tilbud til å gi grunnlag for tilskudd. Fra forvalter opplyses det at de pedagogiske oppleggene blir gjennomgått og vurdert i søknadsbehandlingen, men at det skal mye til for at en søknad ikke blir godkjent basert på dette kravet. Som omtalt i kapittel 6.3.2 er det kun dersom man sender inn enkeltsøknader ved bruk av det digitale søknadsskjemaet, at det stilles krav om at en beskrivelse av det pedagogiske opplegget skal vedlegges søknaden.

Gjennomgangen av utvalgte søknader viser også at beskrivelsene av det pedagogiske tilbudet varierer mye, noe som bekreftes i intervju med både forvalter og tilskuddssøkere. Noen søkere viser til for- og etterarbeid, samt pedagogisk opplegg med diskusjoner og oppgaveløsning relatert til aktuelle tema mellom besøk ved minnesteder eller museer, mens andre kun viser til at det er lagt opp til guidede besøk ved minnesteder. I søknadsbehandlingen skilles det ikke mellom disse, og det gjøres ingen dokumentert vurdering av hvorvidt det pedagogiske tilbudet er å anse som «omfattende» eller ikke. Det gjøres heller ingen dokumentert vurdering av hvorvidt eller hvordan besøk ved det enkelte minneste eller museum omhandler tema som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati, men forvalter viser til at det pedagogiske opplegget skal vise til at det omhandler temaene som nevnes. Som vist over, er det samtidig mange søknader som ikke inneholder beskrivelser av det pedagogiske opplegget i forbindelse med hver enkelt tur det søkes tilskudd for. Fra Utdanningsdirektoratet vises det til at de aktuelle turoperatørene på et tidligere tidspunkt har fått godkjent et generelt pedagogisk opplegg, som direktoratet oppfatter kan benyttes på flere lokasjoner.

Fra forvalter vises det til at det primært er tilskuddsordningens mål om at «flere ungdommer skal få mulighet til å besøke minnesteder etter andre verdenskrig» som er vektlagt i forbindelse med søknadsbehandlingen, og at det derfor først og fremst blir vurdert hvorvidt minnstedene eller museene er knyttet til andre verdenskrig eller ikke. Deloitte vil i denne forbindelse vise til DFØ-rapport 2017:5 der det påpekes at det sjelden er slik at et høyere aktivitetsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd. Her får dermed det Deloitte vurderer som en svak målformulering konsekvenser for søknadsbehandlingen og dermed også for muligheten til å oppnå det som antas å være ønskede effekter (at ungdommene får økt kunnskap og forståelse for tema knyttet til antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati). Som vi påpeker i kapittel 5.4 er ikke økt antall ungdommer som reiser på tur ensbetydende med at man også oppnår effekter for målgruppen i form av en endring for eksempel i målgruppens kunnskap om overnevnte temaer. Evalueringen viser at blant annet ulikheter i det pedagogiske opplegget har betydning for ungdommenes faglige utbytte av skoleturen.

Gjennom evalueringen fremkommer det et eksempel på en skoletur som har mottatt tilskudd for tre dager, men der det i dialog med forvalter kommer frem at dette sannsynligvis er en feilvurdering fra forvalters side, da alle besøksstedene som er lagt til grunn for beregningen av tilskuddet ikke synes å være direkte relatert til andre verdenskrig. Søknaden inngår i en samlesøknad, og det foreligger ingen beskrivelse av det pedagogiske opplegget i tilknytning til turen.

Tilskuddsordningen er i stor grad tillitsbasert da det, som omtalt i kapittel 6.3.2, er krav om at profesjonelle turoperatører i samlesøknadene må bekrefte at det pedagogiske opplegget tilfredsstiller kravene for ordningen. Siden det ikke foreligger noen utfyllende kriterier for hva som er å anse som et omfattende pedagogisk tilbud, er det opp til den enkelte turoperatør å tolke kravene, og å krysse av basert på egen fortolkning. Dette innebærer at det kan variere hvilken fortolkning som ligger bak bekreftelsen i søknadsskjemaet. Som drøftet i kapittel 4 kan variasjoner i det pedagogiske opplegget ha stor betydning for ungdommenes faglige utbytte av skoleturene. For å størst mulig grad å oppnå det som antas å være ønskede brukereffekter av tilskuddsordningen, er derfor manglende kjennskap til og vurderinger av det pedagogiske opplegget en betydelig svakhet ved forvaltningen av tilskuddsordningen. Manglende vektlegging av det pedagogiske opplegget kan potensielt ha stor innvirkning på effektene. For å legge til rette for at ønskede effekter i størst mulig grad oppnås, mener Deloitte at det er viktig at det pedagogiske opplegget vektlegges i større grad enn det som er tilfelle i dag, noe det også er lagt opp til i tilskuddsordningens retningslinjer. Dette vil muligens kunne medføre at enkelte av skoleturene som i dag mottar tilskudd, ikke lenger vil anses å oppfylle vilkårene for å motta tilskudd, fordi det pedagogiske opplegget ikke er godt nok. Dermed vil det kunne føre til at færre turer gjennomføres, i strid med tilskuddsordningens målsetning. Samtidig må man spørre seg hva som er ungdommenes utbytte av disse turene som kanskje ikke lenger vil anses å oppfylle kravene for å motta tilskudd, og om tilskuddet bidrar til å oppfylle mål av samfunnsmessig verdi. For å sikre god og effektiv bruk av offentlige midler, er det Deloittes vurdering at Utdanningsdirektoratet bør rette økt oppmerksomhet mot kvalitet og mulige effekter, heller enn mot rent kvantitative mål. En slik endring i søknadsbehandlingen må imidlertid forankres i tilskuddsordningens regelverk, og vil kreve til dels betydelige endringer i regelverket.

Slik kravet om pedagogisk opplegg er formulert i retningslinjene i dag, er dette et krav som det er vanskelig å vurdere i søknadsbehandlingen. Det er nødvendig å operasjonalisere kravet ytterligere, og utdype i en veiledning hva som forventes av et pedagogisk opplegg som anses å oppfylle kravene. Beskrivelser av hva som skal vektlegges i skjønnsvurderingen vil både gi den som skal søke om tilskudd nyttig informasjon, og det vil gi tilskuddsforvalter støtte i søknadsbehandlingen.¹⁴⁷ Økt veiledning vil også redusere skjønnssbruken, og bidra til at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke blir unødig ressurskrevende.

6.4.3 Beregning av tilskudd

Av retningslinjene for tilskuddsordningen går det frem at det kun kan søkes om tilskudd til kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turen. I praksis gis det i mange tilfeller tilskudd ut over det som i tilskuddssøknaden er angitt å være utgifter til utdanningsvirksomhet. Forvalter bekrefter dette, og viser til at det kan gis tilskudd som dekker inntil 1/3 av de totale kostnadene. Forvalter henviser til at reisekostnader anses som nødvendige kostnader for å kunne besøke minnstedene, og at det derfor er naturlig at også reisekostnadene ses på som utgifter til utdanningsvirksomhet. Deler av reisekostnadene dekkes derfor i mange tilfeller av tilskuddet. Denne praksisen er ikke beskrevet i retningslinjene for tilskuddsordningen eller andre skriftlige retningslinjer eller rutiner. I retningslinjene for tilskuddsordningen er det tvert imot gitt eksempler

¹⁴⁷ DFØ. Uten dato. *Behandle søknader, skrive tilskuddsbrev og utbetale*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/behandle-soknader-skrive-tilskuddsbrev-og-utbetale#section-vurdere-og-prioritere-s-knadene-3>

på hva som inngår i utgifter til utdanningsvirksomhet, som ikke synes å samsvare med praksisen som er etablert.

Tilskuddsordningen er omtalt i Meld. St. 13 (2024–2025), hvor følgende fremgår om hva tilskuddet kan dekke:

(...) Tilskuddet kan kun dekke kostnader knyttet til utdanningsaktiviteter på turene, som læremateriell, inngangspenger, omvisninger og utgifter til reiseledere som underviser på turen. Det kan ikke gis tilskudd til reise- og oppholdsutgifter. (...).

Her bekreftes det med andre ord at kostnader til reise og opphold ikke er å anse som en del av kostnadene til utdanningsaktiviteter. Begrensningen på inntil 1/3 av de totale kostnadene er derimot forankret i retningslinjene for tilskuddsordningen. Som omtalt i kapittel 6.3.2, er det likevel variasjon med hensyn til hvilke kostnader som inkluderes i totalkostnadene.

Ut over det at tilskuddet begrenses til maks 1/3 av de totale kostnadene, har faktiske kostnader som spesifiseres i budsjett for turen liten eller ingen betydning for beregningen av tilskuddet, til tross for at det fremgår av retningslinjene at «Tilskuddet beregnes på bakgrunn av kostnader til utdanningsvirksomhet».¹⁴⁸ Etter Deloitte sin vurdering synes dermed praksis for beregning av tilskudd å være i strid med de føringer som er gitt i retningslinjene, men samtidig må det etter Deloitte mening anerkjennes at sistnevnte fremstår som uklare med hensyn til hvordan det er ment at tilskuddet skal beregnes.

En turoperatør har i søknaden opplyst at kostnader til utdanningsvirksomhet knyttet til en tur de søkte om tilskudd for, var NOK 5850. Det er tildelt NOK 23 414 i tilskudd til denne turen (23 % av totalkostnadene). Av en annen søknad, fra FAU ved en ungdomsskole, fremgår det at kostnader til utdanningsvirksomhet er estimert til NOK 5800, mens det ble gitt NOK 16 000 i tilskudd (17 % av totalkostnadene). I noen tilfeller er med andre ord differansene mellom tilskuddet og opplyste kostnader til utdanningsvirksomhet betydelige. Dette skyldes at tilskuddet i praksis beregnes med bakgrunn i en dagsats, og ikke med bakgrunn i de faktiske kostnadene.

I utregningen av tilskuddet legges kvantitative beregningsregler til grunn. Av utlysningen av tilskuddsordningen fremgår det at tilskuddet beregnes ut fra en dagsats per ungdom som deltar på turen(e),¹⁴⁹ og at det gis tilskudd til maksimalt 3 dager per ungdom. Det er disse føringene forvalter legger til grunn ved beregning av tilskudd, men det er ikke nærmere angitt hvordan tilskuddet skal beregnes. Etablert praksis er at tilskuddet til den enkelte søker beregnes med bakgrunn i antall elever som skal reise på tur ganget med antall dager med besøk ved minnesmerker etter andre verdenskrig, avgrenset til maksimalt tre dager. Det tas i denne forbindelse ikke hensyn til forskjeller mellom minnesmerker eller omfang av pedagogisk opplegg knyttet til besøket.

Forvalter bekrefter videre at dagsatsen per elev avhenger av hvor mange skoleturer det søkes om tilskudd til, og hvor mange elever som deltar på disse. Det fremheves at satsen per elev er lik for alle turer som mottar tilskudd, uavhengig av reisemål eller opplegg for øvrig, og at dette oppfattes som en rettferdig måte å beregne tilskuddet på, da alle elever dermed teller like mye. Samtidig er det mange respondenter som gjennom fritekstsvar i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at den variable satsen fra år til år er en svakhet ved tilskuddsordningen. Det fremheves at denne måten å beregne tilskuddet på medfører manglende forutsigbarhet for søkerne, da det – til tross for

¹⁴⁸ Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

¹⁴⁹ Utdanningsdirektoratet: *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>.

historisk sett relativt lite variasjon fra år til år – er umulig å si sikkert hva satsen blir før saksbehandlingen er ferdigstilt. Det pekes på at en fast sats ville vært gunstig med tanke på å sikre forutsigbarhet og bedre grunnlag for å utarbeide et budsjett for turen.

Deloitte ser både fordeler og ulemper med dagens måte å beregne tilskuddet på. En variabel dagsats som avhenger av antallet søkere, sikrer at det kan tildeles tilskudd til alle søkere som anses som kvalifiserte. Samtidig kan satsen i teorien variere mye fra år til år, noe som medfører uforutsigbarhet for søkerne, og at det potensielt kan variere mye fra år til år hvor mye tilskudd man får, selv om antall elever og antall dager med besøk av minnesmerker er de samme. Det fremstår også som uheldig at det gis samme tilskudd uavhengig av hvor omfattende det pedagogiske opplegget er, da dette potensielt kan være et insentiv for å redusere omfanget av det pedagogiske opplegget for å holde kostnadene nede, eller spre det over flere dager for å kvalifisere for flere dager med tilskudd. For eksempel vil en klasse som besøker tre minnesmerker over tre dager, uten annet pedagogisk opplegg enn selve besøkene, få samme tilskudd som en klasse som besøker fire minnesmerker over tre dager, og i tillegg har et faglig opplegg der de jobber med det de har lært mellom besøkene. En klasse som besøker de samme minnesmerkene over to dager, og den tredje dagen legger opp til et omfattende pedagogisk opplegg der elevene drøfter erfaringene fra besøkene og løser oppgaver, vil i utgangspunktet kun få tilskudd for to dager.

Selv om det i utgangspunktet er kvantitative beregningsregler som legges til grunn for beregningen av tilskuddet, i form av antall elever og antall dager med besøk ved minnesmerker, er det også etablert en praksis for at det gjøres noen skjønnsmessige justeringer av tilskuddet til enkelte søkere. De skjønnsmessige justeringene er ikke beskrevet verken i retningslinjene eller i utlysningen av tilskuddsordningen, eller i andre skriftlige rutiner. Det dreier seg om justeringer i tilfeller der flere minnesmerker besøkes samme dag, som i eksempelet over, og justeringer for å gi insentiv for å reise til utlandet fremfor å reise innenlands.

I tilfeller der flere minnesmerker besøkes samme dag, og antall dager ikke kommer opp i maksimalt antall dager det kan gis tilskudd for, opplyses det at Utdanningsdirektoratet av og til gir en halv dag ekstra med tilskudd, basert på en skjønnsmessig vurdering. Dermed kan søkeren for eksempel få tilskudd for 2 ½ dag.

Når det gjelder turer innenlands og turer til utlandet, benyttes samme sats per elev, og det er ingen føringer i retningslinjene eller i utlysningen som tilsier at tilskuddet skal beregnes ulikt. Imidlertid opplyser forvalter at etablert praksis er at det for innenlandsturer kun gis tilskudd for inntil to dager, mens det for utenlandsturer gis tilskudd for inntil tre dager. Ved utenlandsturer som har én dag med faglig opplegg, gis det tilskudd for 1 ½ dag for å sikre at disse turene får mer tilskudd enn innenlandsturer av samme varighet. Denne praksisen er ikke skriftlig nedfelt, men dette opplyses å ha vært etablert praksis siden skoleåret 2020-2021, når det ble åpnet for å gi tilskudd også til turer innenlands. Praksisen skal ifølge forvalter fungere som et insentiv for å reise på klasseturer til utlandet. Samtidig kommenterer forvalter at de som søker gjerne ikke vet at man kan få mer tilskudd ved å reise utenlands, da dette ikke er skriftlig nedfelt noe sted. En av de profesjonelle turoperatørene omtaler i intervju denne måten å beregne tilskuddet på som «en logisk brist» ved tilskuddsordningen. Det henvises til at det pedagogiske innholdet i forbindelse med innenlandsturer gjerne både er mer omfattende og mer betydelig enn på enkelte utenlandsturer, og at det derfor ikke gir mening at man skal få mindre i støtte for reiser i Norge. Flere påpeker også at reiser innenlands gjerne er minst like kostbare som utenlandsturer, særlig med hensyn til kost og losji, og representant for en skoleeier bemerker at også bærekraftshensyn tilsier at man heller bør reise innenlands dersom man kan oppnå samme effekter som ved utenlandsturer.

Deloitte mener det er uheldig at retningslinjene og utlysningen kun gir svært overordnede og til dels motstridene føringer for beregningen av tilskudd. Dette medfører at beregningen i stor grad

gjøres basert på en etablert praksis som ikke er skriftlig nedfelt. Dels legges kvantitative beregningsregler til grunn i denne praksisen, noe som dermed bidrar til ensartet beregning. Samtidig gjøres det også skjønnsmessige justeringer, og det opplyses at tilskudd til turer innenlands er begrenset til to dager, uten at dette er skriftlig nedfelt. Dette er en begrensning som i stor grad er bestemmende for privates rettigheter, og som skulle vært nedfelt i forskrift. Fra DFØ presiseres det også at dersom tilskuddets størrelse avgjøres ut fra forvaltningens frie skjønnsmessige vurdering, så bør det fastsettes uttrykkelig i regelverket at tilskuddsbeløpets størrelse kan eller skal fastsettes etter forvaltningens frie skjønn.¹⁵⁰

Deloitte vil også påpeke at beregningen slik den gjøres i dag er nært relatert til målet som er formulert for tilskuddsordningen, og dermed vektlegger besøk ved minnesteder i seg selv, heller enn hvilke effekter man oppnår gjennom disse besøkene. For å bidra til å maksimere effektene, mener Deloitte at det bør vurderes hvordan man i beregningen av tilskuddet i større grad kan hensynta forhold som har betydning for effektene. For eksempel kan det være aktuelt å hensynta omfanget av det pedagogiske opplegget. I dag virker beregningen – i ytterste konsekvens – heller som et insentiv for å redusere omfanget av det pedagogiske opplegget, enn å øke det, da dette kan redusere kostnadene knyttet til turen og i liten grad vektlegges i forbindelse med søknadsbehandlingen.

6.4.4 Underretting om vedtak og utbetaling

Det sendes tilskuddsbrev til alle som får innvilget tilskudd. Det er svært sjelden søknader avslås. Ifølge en intern oversikt Udir har over søknader og innvilget tilskudd, fremgår det at totalt 21 av 1781 søknader har blitt avslått fra 2020. Av disse var det elleve skoleåret 2020/2021, seks skoleåret 2022/2023, tre skoleåret 2023/2024 og én inneværende skoleår. Det forekommer likevel at det søkes om tilskudd til besøk ved flere ulike minnesteder fordelt over flere dager, og at noen av disse ikke er knyttet til andre verdenskrig. Til minnestedene som ikke er knyttet til andre verdenskrig, gis det ikke tilskudd. Det har imidlertid forekommet at det har blitt gjort feil. Dersom dette er oppdaget raskt, har det skjedd at Utdanningsdirektoratet har krevd for mye utbetalt tilskudd tilbake. Dersom det går lang tid før en slik feil oppdages, og turen er gjennomført, opplyses det imidlertid at det ikke anses som rimelig å kreve tilskuddet tilbakebetalt.

Av retningslinjene for tilskuddsordningen går det frem hvilken informasjon som skal fremgå av tilskuddsbrevene. Et utvalg tilskuddsbrev som er gjennomgått i forbindelse med evalueringen, viser at tilskuddsbrevet blant annet inneholder henvisning til søknaden, og det fremgår antall dager det er innvilget tilskudd til, og antall ungdommer som inngår i beregningen, i tillegg til sum innvilget tilskudd. Det fremgår også hvilken bankkonto tilskuddet vil bli utbetalt til. Det henvises til at tilskudd vil bli utbetalt til oppgitt bankkonto i søknaden. I et eksempel der en skole har søkt om tilskudd, er imidlertid dette feil, og kontonummeret det henvises til i tilskuddsbrevet er ikke det samme som er oppgitt i søknaden. Fra Utdanningsdirektoratet opplyses det at utbetaling til et annet kontonummer enn det som er oppgitt i søknaden, skyldes at direktoratet ikke utbetaler tilskudd til underenheter i en kommune/fylkeskommune. Dette er i samsvar med Utdanningsdirektoratets generelle utbetalingspraksis, som innebærer at tilskudd utbetales til skoleeier dersom søker er en offentlig grunn- eller videregående skole. Tilskuddsbrevet sendes i disse tilfellene også til skoleeier, med et vedlegg som inneholder informasjon om hvilke skoler/skoleklasser som har fått innvilget tilskudd, med beløp.

Videre fremgår det av tilskuddsbrevet at det skal rapporteres, og frist for rapportering. Det fremgår ikke hvilken informasjon som skal inngå i rapporteringen, og Utdanningsdirektoratet opplyser at denne informasjonen sendes ut på et senere tidspunkt. Det vises til at dette er gjort for å unngå

¹⁵⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. «Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.» Sist oppdatert 22. januar 2023.

lange tilskuddsbrev. Tilskuddsbrevet inneholder imidlertid informasjon om at tilskudd må tilbakebetales dersom turene ikke gjennomføres i samsvar med søknaden, og det er informert om mulighet til å klage. Det er også vist til vilkår som fremgår av nettsiden for tilskuddsordningen, og lenket til denne. Nederst i tilskuddsbrevet er det en egenerklæring der det skal bekreftes at virksomheten ikke er i økonomiske vansker, som skal returneres til Utdanningsdirektoratet. Egenerklæringen inngår kun i tilskuddsbrev til profesjonelle turoperatører.

Tilskuddsbrevet inneholder ingen informasjon om utbetalingsordning eller utbetalingstidspunkt. Fra forvalter opplyses det at tilskuddsbrev sendes ut samtidig som tilskuddet utbetales. Det opplyses at malen som benyttes for utarbeidelse av tilskuddsbrev i denne tilskuddsordningen, ikke inneholder informasjon om utbetalingsordning eller utbetalingstidspunkt. Etter det forvalter er kjent med, har dette vært praksis så lenge tilskuddsordningen har eksistert.

Deloitte merker seg at det er flere mangler ved tilskuddsbrevet. Som nevnt over fins det eksempler på at det vises til at tilskudd utbetales til konto oppgitt i søknaden, selv om det henvises til et annet kontonummer enn det som er oppgitt i søknaden. Informasjonen fremstår dermed som misvisende, selv om praksisen med utbetaling til skoleeier er korrekt i henhold til Utdanningsdirektoratets generelle utbetalingspraksis. Videre opplyses det ikke om utbetalingsordning, til tross for at dette er et krav som går frem av bestemmelsene om økonomistyring i staten. Av andre mangler vil Deloitte særlig fremheve det at det ikke fremgår hva det skal rapporteres om. DFØ viser i et veiledningsnotat til at krav til rapportering utformes som vilkår i tilskuddsbrevet, og at tilskuddsmottaker bør få tydelig beskjed gjennom tilskuddsbrevet om hva som skal fremskaffes av informasjon.¹⁵¹ Videre inneholder ikke tilskuddsbrevet informasjon om retten til å kreve etterfølgende begrunnelse for vedtaket.

Som det går frem over, sendes tilskuddsbrev automatisk til skoleeier i tilfeller der en offentlig grunn- eller videregående skole har søkt om tilskudd. Dette skyldes at utsendelse av brev styres av organisasjonsnummeret som er registrert i Utdanningsdirektoratets systemer, og er dermed i tråd med direktoratets systemer og rutiner. Tilsvarende utbetales også tilskuddet til kontonummeret som er koblet til skoleeiers organisasjonsnummer, ikke til kontonummeret som er oppgitt i søknaden. Det er skoleeier som i disse tilfeller vil måtte videreformidle tilskuddsbrev og tilskuddsbeløp til aktuelle skoler. Forvalter bekrefter samtidig at det er indikasjoner på at dette ikke alltid blir gjort, noe som synes å medføre at den som har søkt dermed ikke alltid får beskjed om tildelt tilskudd. Det opplyses at Utdanningsdirektoratet fra høsten 2025 vil endre rutinene rundt å informere kontaktpersoner om status på søknad.

Deloitte har i forbindelse med evalueringen fått tilbakemelding fra kontaktperson ved en skole som søkte om tilskudd høsten 2024 om at vedkommende per mars 2025 ikke hadde mottatt svar på søknaden om tilskudd som ble levert inn i september 2024. Dette til tross for at oversikter fra Utdanningsdirektoratet viser at skolen har fått tildelt litt over NOK 10 000 i tilskudd (dette utgjør 33 % av skoleturens totale kostnader). Dette synes dermed å være et eksempel på et tilfelle der tilskuddsbrev er sendt til skoleeier, uten at informasjon er videreformidlet til skolen som har søkt om tilskudd. I gjennomgang av dokumentasjon knyttet til utvalgte søkere, er det ytterligere et eksempel, der en videregående skole har søkt om tilskudd, mens tilskuddsbrev er sendt til skoleeier. Utdanningsdirektoratet har ikke mottatt rapportering fra skolen, og det kan synes som også dette er et eksempel på at skolen ikke er kjent med at tilskuddssøknaden er innvilget.

Siden også utbetalingen av tilskudd i disse tilfellene er til skoleeier, og ikke til underenheter, mener Deloitte at manglende videreformidling fra skoleeier til den enkelte skole om tildelt tilskudd, kan innebære en risiko for at tilskuddet ikke blir benyttet til prisreduksjon i forbindelse

¹⁵¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Sist oppdatert 22. januar 2023.

med en skoletur. Som vi kommer inn på i neste delkapittel mottar heller ikke alltid Utdanningsdirektoratet rapportering fra tilskuddsmottakerne.

6.5 Rapporteringskrav og oppfølging

Av tilskuddsordningens retningslinjer fremgår følgende krav om rapportering fra tilskuddsmottakerne:

Tilskuddsmottaker skal rapportere på:

- Antall ungdom som har deltatt på turer, fordelt på skoler, kommuner, ungdommens alder, turenens lengde, reisemåte og destinasjon.
- Om planlagte turer er gjennomført i tråd med søknad.
- Bekreftelse på at tilskuddet er benyttet til prisreduksjon tilsvarende tilskuddets størrelse.¹⁵²

De samme tre punktene om rapportering er gjengitt også i forbindelse med utlysningen på Utdanningsdirektoratets nettside. Rapporteringsskjema er tilgjengelig som lenke på nettsiden til Utdanningsdirektoratet, sammen med søknadsskjema. For å effektivisere rapporteringen er det utarbeidet et eget excel-basert rapporteringsskjema som kan benyttes av profesjonelle turoperatører som har søkt om tilskudd til mer enn ti skoleturer.

Rapporteringsskjemaet som skal benyttes av aktører som har søkt om tilskudd selv (ikke via en profesjonell turoperatør), inneholder blant annet et punkt der tilskuddsmottaker skal legge ved et vedlegg som bevis på at turen er gjennomført. Det fremgår ikke hva slags dokument dette skal være. Det skal også blant annet rapporteres om antall ungdommer som deltok på turen, og om sum kostnader per ungdom. Tilskuddsmottaker skal også selv oppgi eventuelt beløp som skal tilbakebetales til Utdanningsdirektoratet, dersom turen ikke ble gjennomført i samsvar med søknaden. I tillegg skal det fra skoleåret 2024/2025 legges ved et vedlegg som viser hvordan skoleklassen opplevde skoleturen. Vedlegget skal oppsummere klassens tanker og opplevelser.

Fra forvalter opplyses det at Utdanningsdirektoratet så langt har erfart at rapporteringen på sistnevnte punkt ikke helt samsvarer med det man hadde sett for seg, og at det varierer mye hva slags vedlegg som blir sendt inn. Noen tilskuddsmottakere skriver bare noen korte setninger om elevenes erfaringer. Det vises til at det kan være behov for å presisere dette rapporteringskravet ytterligere neste år, og det bemerkes at det fra forvalters side har vært et ønske om å få mer informasjon om hvordan turen har vært, og hvilket utbytte elevene har hatt av turen. Deloitte vil i denne forbindelse vise til forvalters veiledningsplikt. Med tanke på at rapporteringskrav skal utformes som vilkår, bør det fremgå tydelig hva som er forventet av rapporteringen. Det må også være tydelig hva som er formålet med rapporteringskravet, for å sikre at alle rapporteringskrav fremstår som saklige.

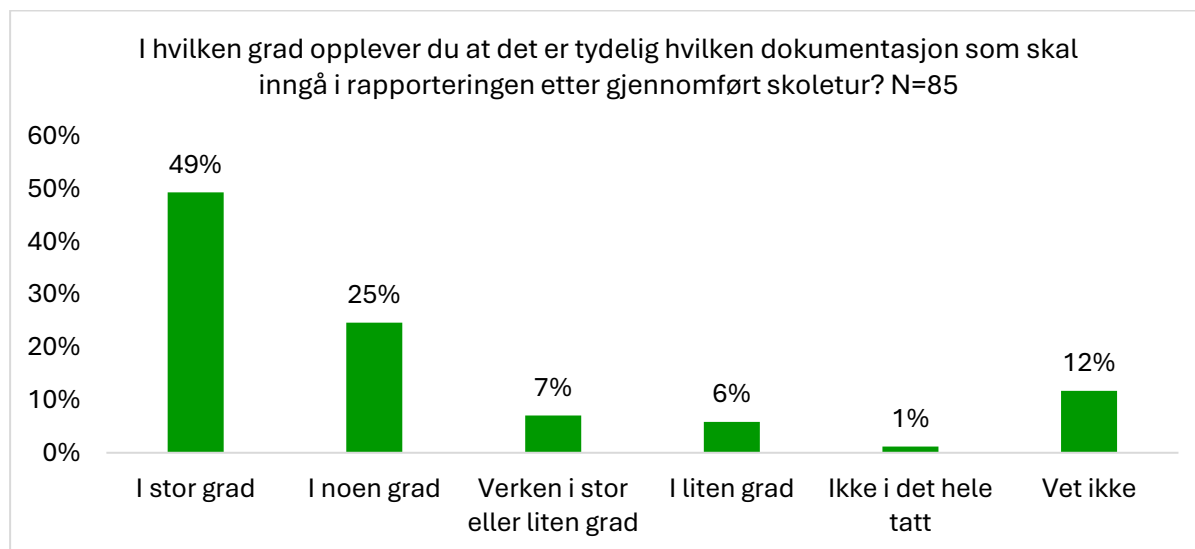
Profesjonelle turoperatører som har søkt tilskudd til mer enn ti skoleturer, kan bruke et eget excel-basert rapporteringsskjema. I skjemaet skal turoperatøren blant annet bekrefte at turen ble gjennomført i samsvar med søknaden, og det skal opplyses om antall elever som faktisk deltok på turen. I dette skjemaet bes det ikke om noen vedlegg, verken for å bekrefte gjennomført tur, eller for å beskrive klassens opplevelse av turen. Det er med andre ord stilt ulike rapporteringskrav til profesjonelle turoperatører og andre søkere. Deloitte stiller spørsmål ved

¹⁵² Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme*, kap. 225 post 66. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

denne forskjellsbehandlingen, og vil fremheve at det ikke er noe i tilskuddsordningens retningslinjer som tilsier at det kan stilles ulike rapporteringskrav til ulike tilskuddssøkere.

Gjennom spørreundersøkelsen gir de fleste respondentene uttrykk for at det oppleves som tydelig hvilken dokumentasjon som skal inngå i rapporteringen, jf. Figur 28.¹⁵³ Samtidig er det også en del respondenter som opplever at dette ikke er tydelig. Det er særlig foreldrerepresentanter og ansatte på skoler som mener at det ikke er helt tydelig hvilken dokumentasjon som skal inngå i rapporteringen.

Figur 28: Rapporteringskrav



Gjennom dialog med forvalter kommer det frem at Utdanningsdirektoratet ikke mottar rapportering fra alle tilskuddsmottakere. Det blir opplyst at dette antas å skyldes at både tilskuddsbrev og krav om rapportering sendes til skoleeier, også når det er en offentlig skole som har søkt om tilskudd, og at brevene dermed ikke havner hos riktig person. Fra Utdanningsdirektoratet vises det til at det hvert år gjennomføres kontroll av hvem som har rapportert og ikke, og at det blir sendt ut purringer til tilskuddsmottakere som ikke har levert rapportering. Likevel er det ikke alle tilskuddsmottakere som rapporterer. I slike tilfeller opplyses det at manglende rapportering ikke medfører at utbetalt tilskudd kreves tilbakebetalt. Dette til tross for at manglende rapportering i praksis innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke har mottatt dokumentasjon på at tilskuddet er benyttet i samsvar med vilkårene, og at turen i det hele tatt er gjennomført. For å redusere risikoen for at tilskudd ikke benyttes i samsvar med vilkårene, mener Deloitte det er viktig at Utdanningsdirektoratet vurderer tiltak for å redusere andelen tilskuddsmottakere som ikke rapporterer. Et relevant tiltak i denne forbindelse synes å være å sørge for at søker får direkte beskjed om utfallet av søknadsbehandlingen, også i de tilfeller søker er en offentlig skole.

Fra Utdanningsdirektoratet opplyses det at 31 av 381 tilskuddsmottakere ikke leverte rapportering skoleåret 2022/2023, mens 40 av 421 tilskuddsmottakere ikke leverte rapportering skoleåret 2023/2024. Rapporteringsfrist for tilskuddsmottakere skoleåret 2023/2024 var 15. september 2024. Fra forvalter opplyses det at det i slutten av april 2025 skulle gjøres et forsøk på å sende informasjon om rapportering til oppgitt kontaktperson for disse søknadene, for å øke andelen som sender inn påkrevd rapportering.

¹⁵³ Spørsmålet ble kun stilt til respondenter som innledningsvis i spørreundersøkelsen svarte «ja» på spørsmål om hvorvidt de hadde vært ansvarlige for å sende søknad om tilskudd til Utdanningsdirektoratet enten skoleåret 2023-2024 eller skoleåret 2024-2025 (de to skoleårene som var omfattet av spørreundersøkelsen). 85 respondenter svarte «ja» på dette spørsmålet.

Deloitte mener overnevnte viser at det er svakheter i forvaltningen, og at det er viktig at Utdanningsdirektoratet iverksetter tiltak for å sikre både at rapporteringskrav blir tydelig formidlet, og at alle tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som blir stilt. Dette er vesentlig for å sikre at tilskuddet benyttes i samsvar med formålet. Deloitte vil i tillegg fremheve at det i dag ikke er stilt rapporteringskrav som er egnet til å belyse effektene av tilskuddsordningen. Dette er imidlertid primært en følge av måten tilskuddsordningen er utformet på, der det ikke er formulert mål i form av brukereffekter. Dette får følger for hvilken rapportering det er rimelig å etterspørre, samtidig som det også medfører betydelig usikkerhet når det gjelder effektene av tilskuddsordningen. Rapporteringskravet som fra inneværende år er stilt til enkeltstående søkere synes å være et forsøk på å få bedre innsikt i effektene. Det fremstår imidlertid som uklart både hva det er ønskelig at rapporteringen skal inneholde, og hvordan den skal benyttes for å belyse effekter av tilskuddsordningen.

6.6 Oppsummering og vurdering

Deloitte mener at det er store mangler knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, noe som medfører betydelig risiko både for feil i saksbehandlingen, at vurderinger er personavhengige og at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke legger godt til rette for at formålet med ordningen oppnås. Mangler knyttet til forvaltningen er dels relatert til mangler ved utformingen av tilskuddsordningen. Blant annet medfører målformuleringen etter Deloitte vurdering at man både i søknadsbehandlingen og gjennom rapportering primært retter oppmerksomhet mot å sikre at flest mulig ungdommer reiser på tur, uten at det fokuseres på hva som skal til for at ønskede brukereffekter oppnås. Deloitte vil i denne forbindelse vise til DFØ-rapport 2017:5 der det påpekes at det sjelden er slik at et høyere aktivitetsnivå har en så stor egenverdi at det alene er en tilstrekkelig begrunnelse for å innvilge et tilskudd. Økt antall ungdommer som reiser på tur er ikke ensbetydende med at man også oppnår mål av samfunnsmessig betydning, og en svak målformulering får i dette tilfellet det som kan omtales som «følgefeil» med hensyn til forvaltningen av tilskuddsordningen.

Deloitte vil særlig fremheve følgende svakheter og mangler knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen.

- Internkontrollen for tilskuddsordningen fremstår som mangelfull, og er etter Deloitte vurdering ikke i samsvar med krav i Økonomiregelverket. Selv om en rekke kontroller er innebygget i Helhetlig forvaltningsløsning, viser evalueringen eksempler på det som synes å være feil i oversikter over tildelt tilskudd, utdatert og feil informasjon i det excelbasert søknadsskjemaet som benyttes, feil i saksbehandlingen som har medført at søkere har mottatt tilskudd uten å oppfylle grunnleggende krav, samt manglende eller mangelfulle vurderinger av krav om omfattende pedagogisk tilbud. En god internkontroll skal redusere risikoen for at slike feil og mangler forekommer. Mangler knyttet til internkontrollen medfører økt risiko for at tilskudd ikke bidrar til å oppnå formålet med tilskuddsordningen.
- Det er etter Deloitte vurdering også uheldig at sentrale vurderinger i saksbehandlingen i liten grad er skriftliggjort. Dette er ikke i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper som vektlegger blant annet etterprøvbarehet.
- Det synes å være rom for forbedring når det gjelder å nå ut til alle potensielle søkere med informasjon om tilskuddsordningen. Deloitte mener Utdanningsdirektoratet bør gjøre en konkret vurdering av hvilke grep som kan gjøres for å nå bedre ut til potensielle søkere.
- Det er uheldig at retningslinjene for tilskuddsordningen ikke er tilgjengelig for søkerne. Deloitte vil i den forbindelse vise til DFØs veiledning som viser til viktigheten av at de som skal søke om tilskudd er kjent med regelverket for tilskuddsordningen, og at det er god

praksis å informere om regelverket i forbindelse med utlysningen. Når regelverket er forskrift, er det i tillegg krav om at regelverket skal være tilgjengelig for søkerne.

- Det foreligger ingen føringer for de skjønnsmessige vurderingene som må gjøres i forbindelse med søknadsbehandlingen, noe som medfører betydelig risiko for at vurderingene både er personavhengige og unødig ressurskrevende. Beskrivelser av hva som skal vektlegges i skjønnsvurderingen vil både gi den som skal søke om tilskudd nyttig informasjon, og det vil gi tilskuddsforvalter støtte i søknadsbehandlingen. Blant annet er det ikke gitt utfyllende føringer for hva som legges i kravet om «omfattende pedagogisk opplegg». I praksis gjøres det også i liten grad vurderinger av om dette vilkåret i retningslinjene for tilskuddsordningen er oppfylt for den enkelte tur som søker tilskudd, noe som etter Deloitte vurdering er en vesentlig mangel ved søknadsbehandlingen.
- Deloitte mener at det pedagogiske opplegget bør vektlegges i større grad enn det som er tilfelle i dag, når søknadene vurderes. Når søknadene primært vurderes ut fra et mål om at flest mulig skal reise på tur, mener Deloitte det er grunn til å stille spørsmål ved hvilken samfunnsmessig verdi dette har. For å sikre god og effektiv bruk av offentlige midler, er det Deloitte vurdering at Utdanningsdirektoratet bør rette økt oppmerksomhet mot kvalitet og mulige effekter, heller enn mot rent kvantitative mål. En slik endring i søknadsbehandlingen må imidlertid forankres i tilskuddsordningens regelverk, og vil kreve til dels betydelige endringer i regelverket.
- I samlesøknader omfatter de oppgitte totale kostnadene for turen også kostnader for voksne ledsagere. For de enkeltstående søknadene er det imidlertid presisert at disse kostnadene skal holdes utenom. Selv om tilskuddet i utgangspunktet beregnes likt (basert på antall elever som deltar på turen), medfører denne forskjellen i hva som inngår i totalkostnadene at maksimalt tilskuddsbeløp, altså 1/3 av de totale kostnadene, beregnes ulikt. Totalkostnadene for de som inkluderer voksne ledsagere vil være høyere enn for de som kun inkluderer ungdommene. Dette kan få konsekvenser for en eventuell avkorting av tilskuddet, og kan dermed etter Deloitte sin vurdering medføre en ubegrunnet forskjellsbehandling mellom ulike kategorier av søkere. Også i forbindelse med rapportering gjøres det etter Deloitte vurdering en ubegrunnet forskjellsbehandling, ved at ulike kategorier av søkere har ulike rapporteringskrav, uten at dette er forankret i tilskuddsordningens regelverk.
- Deloitte vil også presisere at det er ungdommer som reiser på tur som er tilskuddsordningens målgruppe. Man kan vurdere det slik at voksne deltakere er nødvendig for at ungdommer skal kunne reise på tur. Samtidig viser samlesøknadene som er gjennomgått i forbindelse med evalueringen at en betydelig andel av deltakerne på enkelte turer er voksne ledsagere og/eller lærere. Etter Deloitte sin vurdering synes det da ikke rimelig at kostnadene for alle disse inngår i grunnlaget for å beregne maksimalt tilskudd.
- Praksis for beregning av tilskudd er ikke i samsvar med retningslinjene for tilskuddsordningen, der det fremgår at «Tilskuddet beregnes på bakgrunn av kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turer i skoleåret.» I praksis legges ikke angitte kostnader til utdanningsvirksomhet i forbindelse med turen til grunn for beregningen. Dette innebærer etter Deloitte vurdering et klart brudd på retningslinjene, og dermed også på Økonomiregelverket der det fremgår at tildelingskriteriene, som skal fremgå av tilskuddsordningens regelverk, skal gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp. Det er etter Deloitte mening også svært uheldig at beregningen dels gjøres basert på en etablert praksis som ikke er skriftlig nedfelt.
- Utgifter til utdanningsvirksomhet er definert i tilskuddsordningens retningslinjer, og er i tillegg spesifisert i malen for kostnadsoversikt som kan benyttes av søkere som ikke

benytter samleskjemaet. Det er etter Deloitte vurdering svært uheldig at det er etablert en praksis der det i søknadsbehandlingen benyttes en annen definisjon av disse kostnadene enn den som fremgår av retningslinjene og kostnadsoversikten. Vi merker oss også at det i Meld. St. 13 (2024–2025) påpekes at tilskuddet ikke kan dekke reisekostnader, hvilket underbygger at etablert praksis er i strid med retningslinjene.

- Det er brudd både på Økonomiregelverket i staten og tilskuddsordningens retningslinjer at tilskuddsbrevet ikke inneholder informasjon om utbetalingsordning og utbetalingstidspunkt. I tillegg er det andre mangler ved tilskuddsbrevet, for eksempel knyttet til rapporteringskrav og manglende informasjon om retten på begrunnelse.
- Manglende rapportering fra en betydelig andel av tilskuddsmottakerne innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke har mottatt dokumentasjon på at tilskuddet er benyttet i samsvar med vilkårene. Det er uvisst hvorvidt turene det tildeles tilskudd til er gjennomført i de tilfeller der direktoratet ikke har mottatt rapportering. Manglende rapportering synes – i alle fall dels – å ha sammenheng med at offentlige skoleeiere ikke alltid sørger for at tilskuddsbrev og rapporteringskrav videreformidles til skoler som har søkt om tilskudd. Deloitte mener det er viktig at Utdanningsdirektoratet iverksetter ytterligere tiltak for å sikre at alle tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med de krav som blir stilt.

Deloitte vil i tillegg fremheve at det i dag ikke er stilt rapporteringskrav som er egnet til å belyse effektene av tilskuddsordningen. Dette er imidlertid primært en følge av måten tilskuddsordningen er utformet på, der det ikke er formulert mål i form av brukereffekter. Dette får følger for hvilken rapportering det er rimelig å etterspørre, samtidig som det også medfører betydelig usikkerhet når det gjelder effektene av tilskuddsordningen. Rapporteringskravet som fra inneværende år er stilt til enkeltstående søkere synes å være et forsøk på å få bedre innsikt i effektene. Det fremstår imidlertid som uklart både hva det er ønskelig at rapporteringen skal inneholde, og hvordan den skal benyttes for å belyse effekter av tilskuddsordningen.

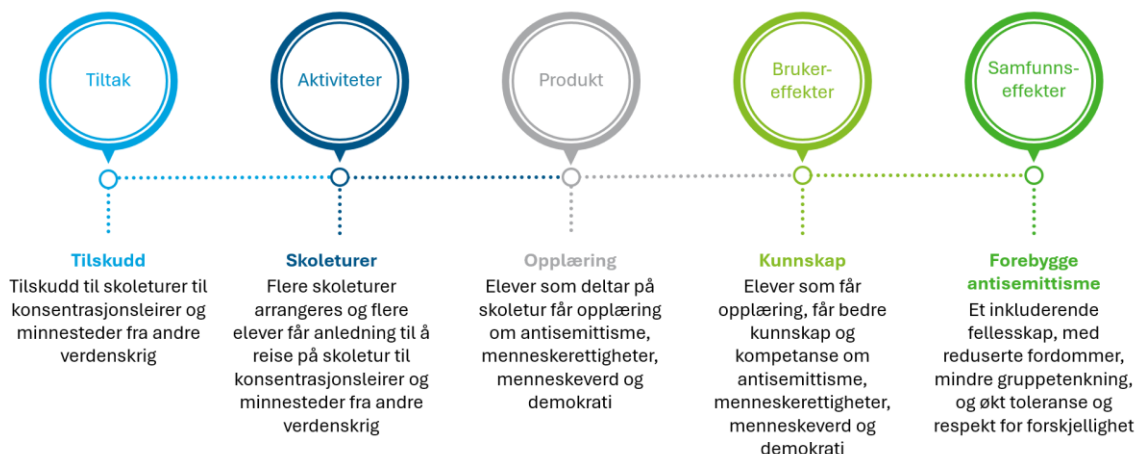
Deloitte mener at det er behov for vesentlige endringer i søknadsbehandlingen, herunder beregningen av tilskudd. Praksisen med å benytte en sats per elev bør blant annet vurderes, da denne tidvis kommer i konflikt med tildelingskriteriene som sier at det kun er kostnader til utdanningsaktivitet som skal dekkes. Vi mener tilskuddseier, sammen med tilskuddsforvalter, bør utrede alternative måter å beregne tilskuddet på, som sikrer at tilskuddet har addisjonalitet, og er mest mulig forutsigbart, samtidig som reglene om offentlig støtte og forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling ivaretas. Det er også viktig å sikre at fordelingen ikke legger opp til insentiver som kan motvirke ønskede effekter av tilskuddsordningen, noe vi ser at det kan være tendenser til i dag.

7 Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen av tilskuddsordningen «Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme» bekrefter flere av antakelsene og bekymringene som lå til grunn for at det blant annet gjennom NOU 2024:3 ble pekt på behov for en evaluering av tilskuddsordningen.

Evalueringen viser at det er til dels stor usikkerhet knyttet til effektene av tilskuddsordningen, og hvilke virkninger av samfunnsmessig verdi den har. Denne usikkerheten har i stor grad sammenheng med svakheter knyttet til utformingen av tilskuddsordningen, og da i særdeleshet målformuleringen. Målet for tilskuddsordningen er å bidra til at flere ungdommer skal få anledning til å reise på tur til minnesteder fra andre verdenskrig ved at prisen for turen reduseres. Dette er et aktivitetsmål som ligger til venstre i resultatkjeden, som vist i figuren under, og sier ikke noe om hvilke effekter man ønsker å oppnå for målgruppen.

Figur 29: Resultatkjede for tilskuddsordningen



Den svake målformuleringen får «følgefeil» både for utformingen av øvrige hovedelementer i tilskuddsordningens regelverk, for forvaltningen av ordningen og for hvilken kunnskap man har om virkningene av tilskuddsordningen. Etter Deloitte's mening bidrar også den aktivitetsrettede målformuleringen til at det mangler tydelige insentiver for å oppnå det som antas å være ønskede brukereffekter, og å nå mål av samfunnsmessig verdi.

I tillegg til manglene og svakhetene som er knyttet til utformingen av ordningen, mener Deloitte at det er store mangler knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen. Dette medfører risiko både for feil i saksbehandlingen, at vurderinger er personavhengige og at forvaltningen av tilskuddsordningen ikke legger godt til rette for at formålet med ordningen oppnås. Mangler knyttet til forvaltningen er dels relatert til mangler ved utformingen av tilskuddsordningen.

Hva som er intensjonen med tilskuddsordningen med hensyn til effekter på bruker- og/eller samfunnsnivå, går etter det Deloitte kan se ikke eksplisitt frem av noen av tilskuddsordningens styrende dokumenter. Basert på omtaler i ulike styrende dokumenter, samt tilskuddsordningens innplassering som tiltak i Handlingsplan mot antisemittisme, legger imidlertid Deloitte til grunn at ønsket brukereffekt er at ungdommer skal få økt kunnskap om og forståelse for tema som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. I utformingen av tilskuddsordningen synes det å være en implisitt

antakelse om at det at flere ungdommer får reise på tur til konsentrasjonsleirer og andre minnesteder etter andre verdenskrig, skal bidra til overnevnte brukereffekter. Evalueringen viser imidlertid at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom det å reise på skoletur og det å oppnå denne typen kunnskap og forståelse. Effektene avhenger blant annet av det pedagogiske opplegget som er knyttet til skoleturen (før, under og etter reisen), og evalueringen viser at dette varierer mye blant turene som mottar tilskudd. I tildelingskriteriene for ordningen fremgår det som et vilkår at skoleturen må ha et omfattende pedagogisk tilbud. Dette er imidlertid ikke noe som vektlegges i særlig grad i søknadsbehandlingen. Det er derfor risiko for at en del av skoleturene som mottar tilskudd ikke har et pedagogisk opplegg som legger til rette for at ønskede effekter av tilskuddet oppnås.

Evalueringen viser også at det er en viss usikkerhet når det gjelder tilskuddsordningens addisjonalitet, altså hvorvidt tilskuddet bidrar til aktiviteter som ikke ville skjedd uten tilskuddet. Det foreligger ikke data som gjør det mulig å si sikkert hvorvidt flere ungdommer reiser på skoletur til minnesteder fra andre verdenskrig *etter* at tilskuddsordningen ble opprettet enn *før* denne ble opprettet. I løpet av årene tilskuddsordningen har eksistert har det vært en liten økning i antall ungdommer som reiser på skoletur med tilskudd. Imidlertid kan dette også ha sammenheng med at flere aktører blir kjent med at ordningen finnes, og dermed søker om tilskudd, og trenger ikke nødvendigvis si noe om tilskuddsordningens addisjonalitet. Det foreligger ingen informasjon om hvor mange turer som de ulike årene er gjennomført *uten* tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Tall fra de to største profesjonelle turoperatørene som arrangerer denne typen skoleturer, indikerer en nedgang i antall turer som gjennomføres, og antall elever som reiser på skoletur, noe som står i motsetning til tilskuddsordningens målsetning. En forklaring på denne nedgangen kan være reduserte markedsandeler for disse turoperatørene. Dataene gir derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med hvorvidt tilskuddsordningen oppnår ønsket målsetning om å bidra til at flere ungdommer får reist på skoletur.

Til tross for de svakhetene og manglene som er knyttet til tilskuddsordningens utforming og forvaltning, og usikkerheten knyttet til effekter, viser også evalueringen at tilskuddsordningen for mange har stor verdi. Mange av de som reiser på skoleturer med tilskudd fra ordningen synes å ha stort utbytte av dette, også i form av økt kunnskap om og forståelse for de temaene som vektlegges i tilskuddsordningen. En god del av tilskuddsmottakerne opplyser også at de ikke kunne gjennomført skoleturen uten tilskuddet, noe som tilsier at tilskuddsordningen i disse tilfellene har addisjonalitet. Imidlertid varierer det mye både hvor stort tilskuddsbeløpet er, og hvor stor andel av de totale kostnadene ved skoleturen som dekkes av tilskuddet. Dette har sannsynligvis betydning for hvorvidt turen kunne vært arrangert også uten tilskudd.

Evalueringen viser også det Deloitte velger å omtale som en målkonflikt mellom tilskuddsordningens mål om at flere ungdommer skal dra på skoleturer, og gratisprinsippet i skolen. Sistnevnte oppleves av mange å medføre at det er umulig for de offentlige skolene å arrangere skoleturer, all den tid statlig tilskudd kun dekker en liten andel av de totale kostnadene knyttet til turene. Med stram kommuneøkonomi er det mange som peker på dugnad, gaver og eventuelt egenfinansiering som de eneste gjenstående måtene å finansiere en tur på. Dersom det er ønskelig å opprettholde målet om at flere ungdommer skal reise på skoletur, er det etter Deloittes vurdering viktig å tydeliggjøre hvordan for eksempel dugnad for å finansiere skoleturer kan gjennomføres på en måte som ikke kommer i konflikt med gratisprinsippet. Utdanningsdirektoratets veileder publisert 4. april 2025, kan bidra til å svare på noen av behovene for klargjøring. Det bør imidlertid fortløpende vurderes om det er behov for ytterligere veiledning.

Per i dag viser evalueringen at det er en tendens til at skoleeierne og skolenes tolkning av gratisprinsippet medfører at stadig flere velger å ikke arrangere skoleturer, og det synes å være en dreining mot flere foreldreinitierte skoleturer og færre skoleturer i skolenes regi. Konsekvensene

av at flere skoleturer arrangeres av foreldre er blant annet en økt risiko for at skoleturenes faglige opplegg ikke er tilstrekkelig forankret i skolens undervisning, og at ikke alle ungdommer har anledning til å delta som følge av økt behov for egenfinansiering. Sistnevnte medfører at sosioøkonomiske forutsetninger kan bli mer utslagsgivende for om ungdommer har mulighet til å reise på skoletur i tråd med ordningens formål. Deloitte vil imidlertid understreke at foreldreinitierte turer ikke i seg selv er problematisk, men at manglende involvering av skolen derimot medfører økt risiko for at skoleturene ikke bidrar til effekter i samsvar med det vi forstår som tilskuddsordningens intensjoner.

Samlet sett er det Deloitte's vurdering at tilskuddsordningen har potensiale, og kan være hensiktsmessig virkemiddelbruk for å oppnå mål av samfunnsmessig verdi, i form av at ungdommer får økt kunnskap om og forståelse for tema som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati. Samtidig viser evalueringen at det er behov for en rekke endringer både i tilskuddsordningens utforming og forvaltning for å legge bedre til rette for å oppnå ønskede effekter. Blant annet mener Deloitte at det bør legges mer vekt på innholdet i skoleturene, og mindre vekt på kvantitative mål og hvor elevene reiser. Det bør også gjøres en konkret vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig at tilskuddsordningen er avgrenset til kun å gjelde turer til minnesteder fra andre verdenskrig. Det bør tas utgangspunkt i ønskede effekter av tilskuddsordningen, og gjøres en reell vurdering av hvilke aktiviteter som best kan bidra til de ønskede effektene. Etter Deloitte sin vurdering er det ting som taler for at avgrensingen ikke er hensiktsmessig, dersom formålet er at skoleturene skal bidra til at ungdommer får økt kunnskap om og forståelse for tema som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.

Deloitte mener at følgende tiltak kan bidra til å forbedre tilskuddsordningen, og i økt grad sikre at tilskuddsordningen bidrar til ønskede effekter:

1. Det må sørges for at **regelverket for tilskuddsordningen** utformes i tråd med Økonomiregelverket i staten og forvaltningsloven, og at regelverket er tilgjengelig for potensielle søkere.
2. Det må sørges for at **hovedelementene i tilskuddsordningen** blir gjennomgått og at de utformes i tråd med krav i Økonomiregelverket i staten og anbefalinger fra DFØ. Herunder:
 - a. Sikre en entydig beskrivelse av tilskuddsordningens målgruppe.
 - b. Sørg for at mål for tilskuddsordningen formuleres som en positiv tilstand på bruker- eller samfunnseffektnivå.
 - c. Sørg for at kriterier for måloppnåelse justeres i tråd med eventuelle endringer i målbeskrivelsen, og at det legges opp til kriterier for måloppnåelse som er mulige å måle. Det bør også tydeliggjøres hvilken informasjon som skal innhentes for å belyse måloppnåelsen.
 - d. Sørg for at tildelingskriteriene gir tilstrekkelig grunnlag for avgrensing av hvem som er potensielle tilskuddsmottakere, gir føringer for hva tilskuddet kan brukes til, og gir holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal fastsettes.
 - e. Sørg for en avklaring av hvilke kostnader som kan dekkes gjennom tilskuddet, og at kriterier for beregning av tilskuddet endres for å ivareta disse forutsetningene.
3. Det må sikres at alle **tildelingskriterier og begrensninger med hensyn til hvem som kan søke om tilskudd**, er forankret i tilskuddsordningens regelverk.

4. Det bør gis føringer som **utdyper hvordan skjønnsutøvelsen skal innrettes**, særlig med hensyn til å vurdere kravet om «omfattende pedagogisk tilbud».
5. Det bør vurderes å utvide ordningen til også å omfatte **andre reisemål** enn de som kan relateres til andre verdenskrig, forutsatt at formålet er at skoleturene skal bidra til at ungdommer får økt kunnskap om og forståelse for tema som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati.
6. Det bør sørges for at skoleturer **innenlands og utenlands** blir likestilt, slik at tilskuddsordningen fremmer bærekraftige reisealternativer og gjør det lettere å organisere turer til gode besøkssteder innenlands. Skoleturer til utlandet bør ikke være et mål i seg selv, dersom læringsutbyttet kan være det samme ved turer innenlands.
7. Det bør **vurderes å etablere to søknadsfrister** i løpet av kalenderåret for å skape forutsigbarhet rundt tilskuddstildeling og legge til rette for at flest mulig kan søke om tilskudd. En eventuell endring når det gjelder søknadsfrister må ses i sammenheng med endringer i tildelingskriteriene, herunder en utredning av nye måter å beregne tilskuddet på.
8. **Forvaltningspraksisen må gjennomgås**, og det må settes i verk tiltak for å sørge for at forvaltningen er i samsvar med Økonomiregelverket i staten og forvaltningsloven. Herunder:
 - a. Vurdere hvordan den potensielle gruppen av tilskuddssøkere best kan nås, og hvilke kanaler som eventuelt bør benyttes for å sørge for at tilskuddsordningen er godt kjent.
 - b. Sørge for tilstrekkelig veiledning i forbindelse med søknadsskjema og rapporteringsskjema/rapporteringskrav, samt at kravene justeres slik at man unngår en ubegrunnet forskjellsbehandling mellom ulike kategorier av søkere blant annet med hensyn til hvilke kostnader som skal inkluderes i kostnadsoversikter.
 - c. Sørge for at krav som er fastsatt i tildelingskriteriene reelt sett vurderes i søknadsbehandlingen, herunder krav om et omfattende pedagogisk tilbud.
 - d. Sørge for at beregningen av tilskudd er forankret i tildelingskriteriene og ikke i en praksis som ikke er skriftlig nedfelt.
 - e. Sikre at praksis i saksbehandlingen av søknader, når det gjelder hvilke utgifter som dekkes av tilskuddsordningen, er i tråd med tilskuddsordningens retningslinjer, herunder at tilskuddet skal dekke kostnader til utdanningsvirksomhet og ikke andre utgifter i forbindelse med skoleturen.
 - f. Sikre at tilskuddsbrev inneholder nødvendig informasjon om utbetalingsordning og -tidspunkt, samt annen påkrevd informasjon i tråd med Økonomiregelverket i staten, tilskuddsordningens retningslinjer og forvaltningsloven.
 - g. Sikre at de som har søkt om tilskudd blir informert om utfallet av søknadsbehandlingen.
 - h. Vurdere ytterligere tiltak for å følge opp manglende rapportering, for å sikre at alle tilskuddsmottakere rapporterer i samsvar med fastsatte vilkår.
 - i. Sørge for at søknadsbehandlingen dokumenteres slik at vurderinger er etterprøvbare.

- j. Sørge for at det etableres tilstrekkelig internkontroll i samsvar med krav i Økonomiregelverket i staten, for å redusere risikoen for feil og mangler i forvaltningen.
- 9. Det bør sørges for at det blir utarbeidet et **oppdatert følgenotat til ESA** under gruppeunntaksforordningen for å sikre overensstemmelse mellom ordningens innmeldte beskrivelser og hvordan tilskuddsordningen praktiseres.
- 10. Det bør sørges for at **egenerklæring om at tilskuddsmottaker ikke er i økonomiske vanskeligheter** er mottatt før tilskudd utbetales, og at det blir etablert rutiner for stikkprøvekontroller.
- 11. Det bør vurderes om det er behov for ytterligere veiledning som tydeliggjør hvordan alternativ finansiering av skoleturer, gjennom dugnad, kan gjennomføres på en måte som ikke kommer i konflikt med **gratisprinsippet**.
- 12. Det bør vurderes tiltak for å motvirke det som kan synes å være en tendens til **uintenderte fordelingsvirkninger** når det gjelder bruk av tilskuddsordningen i ulike fylker og på tvers av henholdsvis offentlige og private skoler.

8 Referanser

Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7 (ODA-avtalen) 1992.

Creswell, J. W. 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. SAGE Publications, Inc.: Thousand Oaks, CA.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). 2015. *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-Rapport 2015:19

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2017. *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* DFØ-rapport 2017: 5

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). 2020. *Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Sist oppdatert 22. januar 2023.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Uten dato. *Utforme tilskuddsordningen*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/utforme-tilskuddsordningen#section-fastsette-regelverk-30> (Hentet 16.04.2025)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Uten dato. *Behandle søknader, skrive tilskuddsbrev og utbetale*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/behandle-soknader-skrive-tilskuddsbrev-og-utbetale#section-vurdere-og-prioritere-s-knadene-3> (Hentet 14.04.2025)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Uten dato. *Internkontroll hos tilskuddsforvalteren*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/behandle-soknader-skrive-tilskuddsbrev-og-utbetale#section-internkontroll-hos-tilskuddsforvalteren-10> (Hentet 15.04.2025)

Finansdepartementet (FIN). 2003. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Regelverk. Fastsett 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

Forskrift om EØS-prosedyreregler for offentlig støtte. FOR-2023-01-02-3.

Fylkesmannen i Rogaland. 2020. *Tilsynsrapport. Gratisprinsippet i videregående opplæring – Rogaland fylkeskommune*. Tilgjengelig fra: <http://tilsynskalender.statsforvalteren.no/api/supervision?supervisionReference=ec9efdba-fc57-44a6-8eab-ce6575119646> (hentet 02.05.2025)

Hvite Busser. 2024. *Høringsinnspill fra Hvite Busser til Ekstremismekommisjonen NOU 2024: 3*.

Hvite Busser. 2025. *Innspill til tilskuddsordningen for skoleturer knyttet til Handlingsplan mot antisemittisme*. Notat oversendt til Deloitte og Utdanningsdirektoratet i februar 2025.

Innst. 12 S (2018–2019). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019*, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler

under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16).

Kommisjonsforordning (EF) nr. 800/2008 av 6. august 2008 om visse former for støtte som er forenelig med fellesmarkedet i henhold til traktatens artikkel 87 og 88 (generell gruppeunntaksforordning), art. 3.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 651/2014 av 17. juni 2014 om erklæring av visse støttekategoriers forenlighet med det indre marked i henhold til traktatens artikkel 107 og 108, art. 3.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). 2024. *Handlingsplan mot antisemittisme 2025-2030*. Plan/strategi. Dato: 11.11.2024. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-antisemittisme-2025-2030/id3073542/?ch=1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). 2016. *Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2020*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kdd/umi/dss-handlingsplan-antisemittisme.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). 2021. *Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023 – en videreføring*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/209394-antisemittisme-web.pdf> (hentet 23.04.2025)

Kultur- og likestillingsdepartementet. 2025. Meld. St. 13 (2024–2025). *Forebygging av ekstremisme. Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft*. Tilråding fra Kultur- og likestillingsdepartementet 21. mars 2025, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre). Melding til Stortinget

Kunnskapsdepartementet. 2019. *Prop. 1 S (2019-2020)*. For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. 2020. *Prop. 1 S (2020-2021)*. For budsjettåret 2021 under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. 2021. *Prop. 1 S (2021–2022)* For budsjettåret 2022 under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. 2022. *Prop. 1 S (2022–2023)* For budsjettåret 2023 under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. 2023. *Prop. 1 S (2023–2024)* For budsjettåret 2024 under Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet. 2024. *Prop. 1 S (2024–2025)* For budsjettåret 2025 under Kunnskapsdepartementet.

Lov om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte (støtteprosessloven) LOV-2022-03-04-7.

Madsen, E. L., Alsos, G. A., Clausen, T. H., & Ljunggren, E. 2013. «Evaluering av næringsrettede virkemidler - et spørsmål om addisjonalitet?» i A. H. Halvorsen, E. L. Madsen, & N. Jentoft (Red.) *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*: 58-71. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 2015:2. *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. august 2013. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 18. mars 2015.

NOU 2015:8. *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 15. juni 2015.

NOU 2024:3. *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Utredning fra Ekstremismekommisjonen. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. mars 2024.

OECD. 2019. *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/15a9c26b-en>

Ot.prp. nr. 94 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Proba Samfunnsanalyse. 2023. *Evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme 2016-2023*. Rapport 2023-11.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå Direktorat for økonomistyring (DFØ)). 2007. *Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Sist oppdatert 29. november 2022.

Statsforvalteren i Rogaland, 2022. *Tilsynsrapport, Gratisprinsippet i offentlig grunnskoleopplæring, Lund kommune – Lund ungdomsskole*. Tilgjengelig fra: <http://tilsynskalender.statsforvalteren.no/api/supervision?supervisionReference=242c55f5-1566-40f6-9fea-cf623097dbeb> (hentet 02.05.2025)

Utdannings- og forskningsdepartementet. *Ny lovbestemmelse om rett til gratis grunnskoleopplæring*. Rundskriv F-14-03. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-14-03/id109309/>.

Utdanningsdirektoratet. 2019. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme - søknad for skoleåret 2019/2020*. Digitalt søknadsskjema.

Utdanningsdirektoratet. 2020. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme, kap. 225 post 66*. Retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30.09.2020.

Utdanningsdirektoratet. 2024. *Evaluering av tilskuddsordningen «tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme»*. Kravspesifikasjon.

Utdanningsdirektoratet. 2025. *Årsrapport 2024*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: [Årsrapport 2024 | udir.no](https://www.udir.no/arsrapport-2024)

Utdanningsdirektoratet. *Fakta om grunnskolen 2024-2025*. Nettressurs. Tilgjengelig fra: [Fakta om grunnskolen 2024–2025 | udir.no](https://www.udir.no/fakta-om-grunnskolen-2024-2025)

Utdanningsdirektoratet. Elevtall i videregående skole – fylker og skoler. Nettressurs. Tilgjengelig fra: [Elevtall i videregående skole – fylker og skoler | udir.no](https://www.udir.no/elevtall-i-videregaaende-skole-fylker-og-skoler)

Utdanningsdirektoratet. *Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme – søknad for skoleåret 2019/2020*. Publisert dato 05. november 2019.

Utdanningsdirektoratet. *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. Nettressurs. Sist oppdatert 26.2.2024. Tilgjengelig fra: [Tilskudd til skoleturer for ungdom | udir.no](https://www.udir.no/tilskudd-til-skoleturer-for-ungdom) (Hentet 16.04.2025)

Utdanningsnytt. *Oslo strammer inn skoletur-regler*. Datert 29.04.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.uttanningsnytt.no/gratisskoleprinsippet-oslo-sunniva-holmas-eidsvoll/oslo-strammer-inn-skoletur-regler/357860> (Hentet 30.04.2025)

Yin, R. 2009. Case Study Research: Design and Methods. SAGE

Vedlegg 1 Problemstillinger

Tema	Problemstillinger
Tilskuddets effekter og måloppnåelse Det første hovedtemaet for evalueringen, er tilskuddets effekter og tilskuddsordningens måloppnåelse. Når det gjelder effektene, vil det være sentralt å undersøke om effektene av tilskuddet samsvarer med tilskuddsordningens mål.	Hvilke effekter gir tilskuddet? 1. I hvilken grad kan disse effektene sies å oppfylle målene for tilskuddsordningen? 2. Bidrar tilskuddet til at flere ungdommer får opplæring i temaer som antisemittisme, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati? i. Har turene som mottar tilskudd en tydelig faglig forankring og fokus på faglig utbytte ved besøk av minnesteder? ii. Har skolene/foreldrene/elevne en bevisst holdning til innholdet i det faglige opplegget ved minnestedene som er aktuelle å besøke, før det besluttet hvilket minnested det er aktuelt å besøke? iii. Hvor fornøyde er elevne med gjennomføringen av det pedagogiske opplegget ved det enkelte minnested, sett opp mot forventningene de hadde til dette? iv. Mener elevne at de har fått bedre innsikt i temaer som antisemittisme, hat og fordommer, fremmedgjøring og gruppetenkning, menneskerettigheter, menneskeverd og demokrati ved å ha deltatt på forberedelse til turen, gjennomføring av turen, og ev. etterarbeid relatert til opplegget for turen? v. Gjennomføres det noen form for oppfølging av det pedagogiske opplegget i etterkant av gjennomført tur? 3. Gir tilskuddet effekter ut over det som er målene for tilskuddsordningen? i. Hva ønsker skoler og foreldre å oppnå med at elevne skal besøke minnesteder etter andre verdenskrig? 4. Er det indikatorer på at effektene varierer avhengig av reisemål arrangerer og andre faktorer? i. Hvilke vurderinger gjør skoler/foreldre i forkant av turen med hensyn til ønskede effekter og valg av reisemål? Hvor viktig er tilskuddet for gjennomføring av turene (hva er tilskuddets addisjonalitet)? 1. Hvordan finansieres skoleturene? i. Hvor stor andel utgjør inntekter fra dugnad, egenandel, tilskudd fra Utdanningsdirektoratet og tilskudd/bidrag fra andre finansieringskilder? 2. Bidrar tilskuddet til at flere ungdommer blir med på turene, og ev. hvilke faktorer påvirker deltakelse? i. Reiser flere ungdommer på tur til minnesteder nå enn før tilskuddsordningen ble opprettet i 2019?

Tema	Problemstillinger
	ii. I hvilken grad påvirker innvilgelse av tilskudd fra Utdanningsdirektoratet beslutningen om å gjennomføre en tur, både på gruppe- og individnivå? iii. Påvirkes ungdommenes deltakelse av foreldrenes økonomi? iv. Er det andre forhold enn økonomi som gjør at enkelte elever i en klasse velger å ikke delta på slike turer? v. Hvordan kan ordningen ev. innrettes for å motvirke ulikheter i deltakelse basert på sosioøkonomiske forskjeller? 3. På hvilken måte bidrar tilskuddet til at reisen blir billigere for ungdommene? i. Lavere egenandel? ii. Mindre dugnadsinnsats? iii. Annet? I hvilken grad mener tilskuddsmottakerne at turen kunne blitt arrangert uavhengig av tilskuddet?
Forvaltning av tilskuddsordningen Det andre hovedtemaet i evalueringen handler om forvaltningen, og i hvilken grad det gjennom forvaltningen legges til rette for at målene med ordningen nås, slik at man tar ut de potensielle effektene av tilskuddet.	Er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddet når frem til riktige brukere/tilskuddsmottakere, og at tilskuddsbeløp blir tildelt i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier? 1. Er det etablert gode systemer for informasjon om og kunngjøring av ordningen, slik at aktuelle søkere nås? 2. Har forvalter etablert gode systemer og rutiner for vurdering og prioritering av søknadene? 3. Innhentes relevant og nødvendig informasjon i søknadsprosessen, for å kunne vurdere relevante forhold og sikre at tilskudd tildeles i samsvar med intensjonen med ordningen? 4. Er det etablert hensiktsmessige rutiner for beregning av tilskuddsbeløp? Er det etablert hensiktsmessige systemer for å sikre at tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet? 1. Er rapporteringskravene relevante og tilstrekkelige for å kunne vurdere om midlene anvendes i samsvar med forutsetninger ved tildeling og bidrar til måloppnåelse? 2. Innhentes det informasjon som er egnet til å belyse effektene av tilskuddet og måloppnåelsen? a. Rapporterer tilskuddsmottaker om gjennomført pedagogisk opplegg i tilknytning til turen? b. Blir elevenes faglige utbytte av turene belyst gjennom rapporteringen? 3. Er det informasjon som kan være vesentlig for å belyse effekter og måloppnåelse, men som tilskuddsforvalter per i dag ikke har tilgang til/ber om?
Tilskuddsordningens utforming Tredje hovedtema i evalueringen retter oppmerksomheten mot selve utformingen av tilskuddsordningen.	Har tilskuddsordningen et tydelig og hensiktsmessig mål? 1. Beskriver målet med ordningen hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen, i form av ønskede bruker og/eller samfunnseffekter? Er kriteriene for måloppnåelse hensiktsmessige for å vurdere om tilskuddet bidrar til ønskede effekter?

Tema	Problemstillinger
Også utformingen av tilskuddsordningen kan ha stor betydning for effektene av tilskuddet, og i evalueringen av utformingen er det derfor viktig å undersøke hvorvidt utformingen av ordningen, med blant annet definisjon av mål, målgruppe, tildelingskriterier og regler for kontroll og oppfølging legger til rette for å gi ønsket effekt og at målet med tilskuddet nås.	1. Er kriteriene formulert som indikatorer eller «kjennetegn» som er egnet til å belyse i hvilken grad tilskuddsordningen oppfyller målet med ordningen? Er tildelingskriteriene og øvrige avgrensinger og/eller krav som fremgår av regelverket hensiktsmessige med tanke på å oppnå ønskede effekter av tilskuddet, og bidra til høy grad av måloppnåelse? 1. Er muligheten for å gjennomføre turen i ferie en viktig faktor for at turen kan gjennomføres? 2. Er det hensiktsmessig at man kan få tilskudd til reiser til minnesteder både innenlands og utenlands, med tanke på å oppnå ønskede effekter av tilskuddet og sikre høyest mulig måloppnåelse? 3. I hvilken grad og ev. hvordan påvirkes måloppnåelsen av at beregning av tilskudd til turer til minnesteder i Norge og utlandet er forskjellig? 4. I hvilken grad påvirkes måloppnåelsen av at det er et vilkår i ordningen at det gis tilskudd til maksimalt tre dager per ungdom? 5. Er det per i dag tilstrekkelige krav og vilkår knyttet til faglig opplegg i forbindelse med turen, med tanke på å oppnå ønskede effekter og sikre høy grad av måloppnåelse? a. Er det eventuelt behov for ytterligere tydeliggjøring av krav til faglig innhold i det pedagogiske opplegget ved minstedene som skal besøkes?
Overordnede vurderinger av tilskuddsordningen I tillegg til problemstillinger relatert til de tre hovedtemaene, omfatter evalueringen også noen overordnede problemstillinger knyttet til virkemiddelbruk og forholdet til reglene om offentlig støtte samt gratisprinsippet i skolene.	Utfordrer finansieringen/organiseringen av turene gratisprinsippet der turene arrangeres av skolen, og i tilfelle hvordan? 1. Hvilke vurderinger gjøres opp mot gratisprinsippet? 2. I hvilken grad er det krav om egenandel, og gjennomføres ev. innbetaling på lovlig måte? 3. Er det behov for presiseringer eller justeringer i ordningen for å unngå at gratisprinsippet utfordres? Er det andre statlige virkemidler som kan være mer effektive og/eller hensiktsmessige enn tilskudd til skoleturer, for å oppnå samme formål? 1. Hvilke virkemidler kan dette ev. være, og hvorfor? Er det forhold ved tilskuddsordningen og bruken av tilskuddet som tilsier at tilskuddet kan være ulovlig offentlig støtte i henhold til EØS-regler om offentlig støtte? 1. Sikres det at tilskuddet i sin helhet går til utdanningsaktiviteter på kulturfeltet? 2. Er det som del av forvaltningen etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige systemer for å sikre at tilskuddet gis og benyttes i tråd med gruppeunntaksforordningen det er meldt inn under?



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2025 Deloitte AS