



Forskningsbasert evaluering av modeller for tilskudd til utstyr i fag- og yrkesopplæringen

Sluttrapport utarbeidet for Utdanningsdirektoratet, juni 2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om SNF

Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Deres hovedoppgave er å initiere, tilrettelegge, gjennomføre og formidle oppdragsfinansiert forskning og forskningsbaserte utredninger innen de økonomisk-administrative fagområder.

SNF er et ledende miljø innen samfunns- og næringslivsforskning og består av 20 fulltidspersoner i tillegg til å være tett knyttet opp til 100 andre forskere ved NHH og andre forskningsinstitusjoner.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	7
1.1 Behov for utstyr i yrkesfaglig opplæring	7
1.2 Om tilskuddsordningen	7
1.3 Mandat	8
1.4 Kunnskapsoppsummering	8
1.5 Metode	9
2. Statusrapport om tilskuddsordning til utstyr i yrkesfaglig opplæring	12
2.1 Metode	12
2.2 Utstysbehov	12
2.3 Finansiering av investeringer	12
2.4 Søknader og tildelinger i tilskuddsordningen	12
2.5 Erfaringer med tilskuddsordningen	12
2.6 Skoler som ikke søkte om tilskudd	13
3. Tildelinger og gjennomføring av investeringer	14
3.1 Tildelinger	14
3.2 Gjennomføring av investeringer	14
3.3 Formål og anvendelse av utstyr	15
3.4 Samarbeid med arbeids- og næringslivet	15
3.5 Finansiering av egenandel	16
3.6 Prioriteringer og investeringer blant søker skoler som ikke fikk innvilget tilskudd	16
3.7 Nye synspunkter på utforming av tilskuddsordningen	17
4. Virkninger	18
4.1 Virkninger på fylkeskommunal prioritering av utstysinvesteringer	18
4.2 Skolenes investeringsaktivitet etter mottak av tilskudd	21
4.3 Tallfesting av effekter av tilskuddet	22
4.4 Andre effekter	27
5. Betydning av resultater fra utprøving	28
5.1 Erfaringer fra utprøving og overførbarhet til eventuell varig ordning	28
5.2 Alternative ordninger for økt finansiering av utstysinvesteringer	33
6. Konklusjoner og drøfting	35
7. Referanser	38

Sammendrag og konklusjoner

Tilskuddsordningen har ført til betydelig økte investeringer i utstyr til fag- og yrkesopplæringen for skoler som mottok tilskudd. Effekten av tilskuddet på utstyrsinvesteringer er også noe større enn hva kravet om egenandel tilsier, og dette skyldes hovedsakelig at skolene som mottok tilskudd har økt prioriteringen av utstyrsinvesteringer innenfor eget budsjett. Fylkeskommunene har samlet sett økt de øremerkede midlene til utstyrsinvesteringer i 2022, men vi ser ikke at tildelinger av fylkeskommunale midler i snitt er større til skoler som mottok tilskudd. Økte bevilgninger fra fylkeskommunen kan dermed i liten grad forklare den positive tilskuddseffekten. Vi finner ingen effekter av tilskuddsordningen på skolenes forventede investeringer i 2023 og 2024. Innrapporterte tall fra fylkeskommunene antyder også en nedgang i fylkeskommunenes budsjetterte utstyrsmidler i 2023 og 2024 sammenlignet med 2022. Siden tilskuddet fra Utdanningsdirektoratet ble utbetalt i slutten av 2021 og begynnelsen av 2022, samt at det både er stor usikkerhet knyttet til budsjettallene fra skolene og også noe usikkerhet rundt fylkeskommunenes budsjettall er det ikke mulig å vurdere om tilskuddet vil ha effekt på lengre sikt og føre til et langsiktig løft. Basert på skolenes selvrapportering ser behovet fortsatt ut til å være stort. En høy andel av skolene som fikk tilskudd rapporterer om et stort behov for utstyrsinvesteringer, også i 2023.

Om prosjektet

Økt fokus på behovet for yrkesfaglig arbeidskraft i årene fremover har ført til økt politisk fokus på fag- og yrkesopplæringen (Kunnskapsdepartementet, 2021). Riktig og tilstrekkelig utstyr er viktig for å kunne drive med yrkesfaglig opplæring av god kvalitet i tråd med kravene i læreplanen. Utdanningsdirektoratets tilskuddsordning til utstyr i yrkesfaglig opplæring har hatt som formål å stimulere til økt prioritering av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring, på en måte som er bærekraftig over tid. Det var også en målsetning at investeringene i utstyr er fremtidsrettet og relatert til kompetansekrav i nye læreplaner.

I august 2021 ble det utlyst utstyrsmidler gjennom to ulike tilskuddsmodeller. Modell A og B innebærer begge tilskudd på 70 prosent av investeringsbeløpet og medfinansiering på 30 prosent. Imidlertid innebærer modell A at skolen dekker hele medfinansieringen på 30 prosent gjennom egenandel, mens modell B stiller krav til at en ekstern part dekker minimum halvparten av medfinansieringen. For modell B innebærer dette i praksis at skolenes egenandel utgjør 15 prosent av den totale utstyrsinvesteringen som skolen søker midler til. 45 prosent av skoler med yrkesfaglig opplæring søkte om tilskudd, hvorav 95 prosent av søknadene var til modell A. For å sikre en god forskningsbasert evaluering av tilskuddet, ble tildeling av tilskudd gjort ved loddtrekning. Det ble delt ut midler til totalt 67 søkerskoler.

Oslo Economics og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har bistått Utdanningsdirektoratet med å utforme tilskuddsordningen, og gjennomført en evaluering av ordningen. Formålet med evalueringen er å studere effektene av ordningen på fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring.

Evalueringen bygger på kvantitative og kvalitative metoder. Vi har gjennomført et stort antall intervjuer med representanter for fylkeskommunene, og et utvalg skoler, både søkerskoler som mottok tilskudd og søkerskoler som ikke mottok tilskudd. Gjennom intervjuene har vi fått et dypere innblikk i utstyrssituasjonen ved skolene og investeringer det siste året, og virkninger som følge av tilskuddsordningen. For å gjennomføre effektevalueringen har vi samlet inn og analysert en stor mengde data om investeringer i utstyr fra skolene og skoleeiere. Vi har benyttet et randomiseringsdesign og sammenlignet investeringsnivå mellom søkerskoler som har fått tilskudd og søkerskoler som ikke har fått tilskudd, for å identifisere effekten av tilskuddsordningen på fylkeskommunale prioritering av utstyrsinvesteringer.

Tildelinger og investeringer

Alle søkerskolene som fikk innvilget søknaden om tilskudd, mottok hele beløpet det ble søkt om. Samlet tildelt tilskudd er 63,2 millioner kroner for modell A, og 13,8 millioner kroner for modell B. Gjennomsnittlig søknadsbeløp var 609 000 kroner per søknad, og var noe høyere for modell B enn for modell A. Teknologi og Industrifag (TIF) er utdanningsprogrammet 48 prosent av skolene oppgir at utstyret skal brukes i, etterfulgt av Elektrofag (EL, 26 prosent) og Bygg og Anlegg (BA, 18 prosent). Det er altså de mest utstyrskrevenne fagretningene skolene i hovedsak har prioritert å søke støtte til. Samtidig er det stor variasjon i hva det har blitt støttet til.

Skoleeier og skolelederes synspunkter på tilskuddsordningens utforming

Skoleeiere og skoleledere informerer om varierende erfaringer med tilskuddsordningen. De fleste opplyser om at det er et stort behov for utstyr i yrkesfaglig opplæring, og er positive til tilskuddsordningen. Enkelte informanter er skeptiske til modell B, fordi skolene har ulike forutsetninger for å inngå samarbeid med arbeids- og næringslivet, og et slikt samarbeid kan legge uønskede premisser for skolenes undervisningstilbud. Andre mener at modell B skaper økte muligheter for investeringer. De fleste er positive til at tilskuddsordningen innebærer en egenandel, fordi dette forplikter skolene. Det er imidlertid enkelte som peker på at størrelsen på egenandelen kan gjøre at enkelte skoler ikke har mulighet til å søke. Blant skolene som ikke søkte om midler, oppgis årsaker som høy egenandel, omfattende søknadsskjema og rapportering, og at tilskuddsordningen ble tildelt gjennom loddtrekning. Videre er det varierende synspunkter rundt hvorvidt tilskuddsordningen bør være en nasjonal ordning, eller om midlene bør tildeles via skoleeier. Det er særlig skoleeiere som ønsker at midlene tildeles via fylkeskommunen, slik at midlene kan ses i sammenheng med øvrige tildelinger til yrkesfaglig utdanning. De fleste skoleledere er positive til en nasjonal ordning, og mener at skolene selv har best oversikt over investeringsbehov.

Erfaringer med gjennomføring av investeringer

I intervjuer med skoleledere fremkommer det at de fleste av skolene som mottok tilskudd gjennomførte investeringen i 2022. De fleste informerer om at innkjøpsprosessen har gått fint, men enkelte skoler har hatt forsinkelser i leveranser på grunn av uforutsette hendelser. Enkelte skoler har fått bistand fra skoleeier i form av rådgivning rundt anskaffelser, og enkelte skoler har hatt samarbeid rundt innkjøp. Skoleledere oppgir at skolen har tatt i bruk utstyr i tråd med formålet. Mange beskriver utstyret de har investert i som fremtidsrettet og nødvendig. Ansatte har fått opplæring i utstyret, hovedsakelig fra leverandør.

Skolene har dekket egenandelen på ulike måter. Enkelte skoler har fått midler til egenandel fra skoleeier, mens andre har dekket egenandelen med egne midler, hovedsakelig gjennom driftsmidler. I noen fylkeskommuner har skoleeier dekket egenandelen for alle skoler, mens i andre fylkeskommuner har skoleeier dekket egenandel ved behov. I én fylkeskommune har alle skolene med tilskudd fått midler tilsvarende 30 prosent, uavhengig av hvilken modell skolen fikk midler gjennom.

For de fleste skolene i modell B har samarbeid med arbeidsliv fungert bra. Det er imidlertid én skole som informerer om at eksternt part ikke bidro med finansiering likevel. Samarbeid med arbeidsliv har hovedsakelig vært i form av rabatterte priser fra leverandør av utstyr. For mange av skolene har samarbeid med arbeidsliv innebåret mer enn kun finansiering. Mange opplyser om samarbeid rundt bruk av utstyret og kunnskapsdeling, og at tilskuddsordningen har bidratt til gode relasjoner som kan muliggjøre flere samarbeid i fremtiden. Også søkerskoler som mottok tilskudd fra modell A og søkerskoler som ikke mottok tilskudd informerer om samarbeid med arbeidsliv rundt utstyr.

Virksomheter

Vi har identifisert virkninger av tilskuddsordningen på fylkeskommunale prioriteringer og på skolenes investeringsnivå, på kort og lang sikt. Våre analyser viser en betydelig økning i tildelinger av midler til utstyrsinvesteringer fra fylkeskommunene til skolene fra 2021 til 2022. Samtidig opplyser de fleste av fylkeskommunene om at tilskuddet ikke har påvirket deres prioriteringer av avsatte midler til utstyrsinvesteringer i 2022, og at det heller ikke vil påvirke prioritering av utstyrsinvesteringer fremover. At ordningen ikke er varig pekes på som en sentral årsak til dette. Dersom ordningen hadde vært varig, kunne det imidlertid hatt en effekt på fylkeskommunens langsiktige prioriteringer av utstyrsinvesteringer.

Vi finner at tilskuddet har gitt en økning utstyrsinvesteringer for skoler som mottok tilskudd sammenlignet med skoler som søkte, men som ikke mottok tilskudd i 2022. Dette er også gyldig når vi kontrollerer for fylkesspesifikke forhold og skolenes budsjett. Differansen i utstyrsinvesteringer mellom de to gruppene er mellom 1,6 og 2,2 millioner. Dette innebærer at differansen i relativt stor grad kan forklares med tilskuddet som i gjennomsnitt utgjorde 1,29 millioner kroner. Den samlede utstyrsinvesteringen som følge av tilskuddet utgjorde dermed i gjennomsnitt 1,84 millioner kroner når vi inkluderer egenandelen på 30 prosent. Dette innebærer at midlene totalt sett ikke er omprioritert til andre formål og tilskuddsmidlene kan dermed anses å ha hatt full effekt. Analyseresultatene viser videre at tilskuddet har hatt en positiv effekt på utstyrsinvesteringene utover hva det totale investeringsbeløpet som tilskuddet har bidratt til å finansiere tilsier. Dette er i utgangspunktet i strid med hva vi vil forvente basert på økonomisk teori om budsjettprioriteringer, men kan delvis forklares av at skolene søkte om tilskudd til utstyr om inngår i en større utstyrspakke. Mottak av tilskudd til en del av denne utstyrspakken førte dermed til at det også ble behov for å investere i de øvrige delene av utstyrspakken. I sum innebærer dette dermed investeringer i utstyr utover tilskuddsbeløp og egenandel.

Vi finner ingen langsiktig effekt av tilskuddsordningen på investeringsnivå i skolene. Dette tyder på at skolene ikke selv har tilstrekkelige midler til å opprettholde det høye finansieringsnivået og ikke forventer eller har fått signaler om tilstrekkelig bidrag fra skoleeier til å opprettholde et høyere investeringsnivå over tid.

Vi finner også andre effekter av tilskuddsordningen. Flere av skolene med tilskudd informerer om økt engasjement og motivasjon blant lærere og elever, som følge av nytt og oppdatert utstyr. På denne måten vil utstyret ha positiv effekt på rekruttering av elever til skolen i årene fremover. Dette kan gi økt rammebevilgning fra skoleeier som baseres på elevtall, og dermed økt finansielt handlingsrom til å prioritere utstyrsinvesteringer i fremtiden. I tillegg opplever flere økt engasjement fra arbeids- og næringsliv, som skaper muligheter for samarbeid rundt utstyr i fremtiden. Tilskuddsordningen kan imidlertid også ha skapt større forskjeller i utstyrssituasjon mellom skoler, på grunn av ulike muligheter til samarbeid med arbeids- og næringsliv.

Betydning av resultater fra utprøving

Selv om det ikke er besluttet å videreføre tilskuddsordningen, har utprøvingen og evalueringen gitt innsikt som vil være verdifull for utforming av en eventuell varig tilskuddsordning. Vår evaluering tyder på at øremerking av midler i utprøvingen i liten grad har ført til lekkasje av tilskuddsmidlene. Dette henger trolig sammen med at ordningen kun var en engangstildeling. Dersom ordningen blir varig, bør man forvente større grad av lekkasje av midler. Samtidig fremheves forutsigbarhet som viktig for fylkeskommuner og skoler, slik at eventuelle tildelinger av midler kan ses i sammenheng med fylkeskommunenes og skolenes øvrige budsjett og prioriteringer. En annen erfaring er at skolene i stor grad er positive til å ha en egenandel, men at i en eventuell varig ordning bør størrelsen på denne hensynta skolenes ulike økonomiske handlingsrom til å dekke egenandelen.

Videre har utprøvingen og evalueringen bidratt til erfaringer med en gaveforsterkningsmodell som kan være relevant for en eventuell varig ordning. På en side er det stor variasjon mellom skoler i tilgang til eksterne samarbeidspartnere som har mulighet til å bidra økonomisk til utstyrsinvesteringer. Det er variasjon mellom skoler både med hensyn til geografiske forhold og på tvers av programområder. På denne måten kan en gaveforsterkningsmodell bidra til å forsterke forskjellene mellom programområder og skoler. I tillegg ser vi enkelte eksempler på at samarbeid med næringsliv legger uheldige premisser på skolene, knyttet til markedsføring. På den annen side ser vi at tilskuddsordningen kan ha bidratt til økt involvering av nærings- og arbeidsliv, og flere muligheter for samarbeid rundt utstyr, noe som oppleves som svært positivt for mange skoler.

Det er ulike synspunkter på tvers av både skoleledere og skoleeiere om hvorvidt en eventuell tilskuddsordning bør være nasjonal eller om midlene bør tildeles gjennom fylkeskommunen. Argumenter for en nasjonal ordning er at det er skolene selv som kjenner sitt utstyrsbehov og dermed kan gjøre de beste prioriteringene. Videre pekes det på en risiko for at tilskuddsmidler prioriteres til andre formål, dersom de går gjennom fylkeskommunen. Argumenter for at midlene bør tildeles gjennom fylkeskommunen er at fylkeskommunen kan se midlene i samsvar med øvrige fylkeskommunale midler, og at fylkeskommunene har oversikt over skolenes utstyrssituasjon og dermed kan fordele rettferdig basert på behov. I tillegg kan midlene brukes til å underbygge fylkeskommunens prioritering av satsingsområder, og være et styringsverktøy. Det er ulike hensyn å veie mot hverandre i beslutningen om nasjonal eller fylkeskommunal tilskuddsmodell, og dette må ses i sammenheng med hensikten med tilskuddsordningen.

Utprøvingen av tilskuddsordningen har også gitt erfaringer knyttet til forhold som har betydning for skolenes valg om å søke midler fra tilskuddsordningen. Krevende søknadsprosess og rapporteringskrav trekkes frem som en barriere for søking. Ved utforming av en eventuell varig ordning er det flere forhold som kan bidra til å øke deltakelsen blant skoler. Tidspunkt for utlysning, og tid mellom utlysning og søknadsfrist kan bidra til økt deltakelse. I tillegg trekkes det frem at bedre informasjon om tilskuddsordningen kan være positivt.

Konklusjoner

Det er et tydelig behov for utstyrsløft i yrkesfaglig utdanning, og evalueringen viser at tilskuddsordningen har medført et løft i utstyrssituasjonen for skoler som mottok tilskudd. Selv om vi ikke finner en positiv effekt på forventede investeringer på lang sikt, er det grunn til å tro at en varig ordning for finansiering av utstyrsinvesteringer kan bidra til ytterligere løft i skolenes utstyrssituasjon. Samtidig vil vi forvente at en varig ordning vil gi noen grad av fortrenningseffekter og lekkasje av midler til andre formål. Dette vil imidlertid avhenge av fylkeskommunens prioritering av utstyrsinvesteringer relativt til andre formål, samt skolenes utstyrsbehov. En varig ordning vil derfor kreve administrativ ressursbruk knyttet til rapportering og kontroll av hvordan midlene benyttes og eventuell avkortning av øvrige bevilgninger som skoleeier gir til skolene. Gitt at utstyrsinvesteringer prioriteres i større grad på nasjonalt nivå sammenlignet med fylkeskommunalt nivå, vil det være behov for statlig kontroll uavhengig av om en fremtidig ordning innrettes i form av øremerkede midler til fylkeskommunen, utstyrsstandard eller en nasjonal tilskuddsordning slik som den utprøvede ordningen. I beslutningen om eventuell videreføring må det derfor gjøres en avveining mellom økning i investeringsmidler til utstyr og ressursbruk forbundet med å etablere og drifte en finansieringsordning.

1. Innledning

Oslo Economics og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å bistå i utformingen av tilskuddsmodeller for utstyrsinvesteringer i fag- og yrkesopplæringen, samt evaluere virkninger av tilskuddsordningen på prioritering av utstyrsinvesteringer. Oppdraget skal resultere i to rapporter, en statusrapport og en sluttrapport. Denne rapporten utgjør sluttrapporten, og har som formål å evaluere virkningene av tilskuddsordningen på prioritering av utstyrsinvesteringer.

Utdanningsdirektoratet utlyste i august 2021 tilskuddsordning for utstyrsinvesteringer i fag- og yrkesopplæringen. Formålet var å stimulere til økt prioritering av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring, på en måte som er bærekraftig over tid. Det var også en målsetning at investeringene i utstyr er fremtidsrettet og relatert til kompetansekrav i nye læreplaner. Midlene ble utlyst gjennom to ulike tilskuddsmodeller, modell A og modell B, hvorav sistnevnte innebærer medfinansiering fra en ekstern samarbeidspartner. Det ble totalt tildelt 77 millioner kroner til 67 søkerskoler.

Forskningsdesignet for evalueringen innebærer randomisert tildeling av tilskudd mellom skoler som søkte om tilskudd. Basert på dette forskningsdesignet har vi kunne måle effekten av tilskuddet på utstyrsinvesteringer gjennom sammenligning av utstyrsnivået på tvers av skoler som søkte og mottok tilskudd, og skoler som søkte og ikke mottok tilskudd. I tillegg til denne kvantitative analysen har vi også benyttet kvalitative metoder i form av intervjuer med representanter for fylkeskommunene og skoler, både søkerskoler som mottok tilskudd og søkerskoler som ikke mottok tilskudd. Gjennom intervjuene har vi innhentet erfaringer med tilskuddsordningen som kan bidra til å forklare og utdype de kvantitative funnene, samt belyse forhold ved tilskuddsordningen som ikke kan kvantifiseres.

1.1 Behov for utstyr i yrkesfaglig opplæring

Det er et stort behov for arbeidskraft med yrkesfaglig bakgrunn i årene fremover (Cappelen, et al., 2020). NHOs kompetansebarometer viser at videregående opplæring med yrkesfag er det mest etterspurte utdanningsnivået, og mer enn 60 prosent av NHOs

medlemsbedrifter har behov for dette (Rørstad, et al., 2021). Det er også stort behov for lærlinger blant lærebedrifter. Det er størst behov blant utdanningsprogrammene teknikk og industrifag, elektro og datateknologi, bygg- og anleggsteknikk, og restaurant og matfag.

Utstyr er viktig for å kunne drive med yrkesfaglig opplæring. Det er vesentlig for at elevene skal få opplæring i tråd med kravene i læreplanen, og for at elever skal få den kompetansen som arbeids- og næringslivet trenger, både slik at de får lærlingplasser og ansettelse etter endt utdanning.

I Fullføringsreformen ble det løftet frem et ønske om en bærekraftig og langsiktig finansiering av utstyrssituasjonen for yrkesfaglig utdanning. Det er derfor et mål å utvikle finansieringsmodeller som bidrar til oppdatert og kvalitetssikret utstyr (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Utdanningsdirektoratet lyste ut midler gjennom en tilskuddsordning til utstyr i yrkesfaglig opplæring høsten 2021. Bakgrunnen er at regjeringen i tråd med Granavolden-plattformen vil «utvikle modeller som bidrar til oppdatert og kvalitetssikret utstyr».

1.2 Om tilskuddsordningen

1.2.1 Formålet med tilskuddsordningen

Målet med tilskuddsmidlene er at de skal stimulere til økt prioritering av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring, på en måte som er bærekraftig over tid. Det er også en målsetning at investeringene i utstyr er fremtidsrettet og relatert til kompetansekrav i nye læreplaner.

1.2.2 Utforming av tilskuddsmodellene

Tilskuddsmodeller til utstyr i yrkesfaglig opplæring ble utviklet i en arbeidsgruppe med representanter fra Utdanningsdirektoratet, FFU og SRY, sistnevnte representert ved LO, NHO og Utdanningsforbundet. Oslo Economics og SNF bisto med forskerperspektiv i utformingen. Det ble besluttet å utprøve to tilskuddsmodeller (modell A og modell B).

Modell A og B innebærer begge tilskudd på 70 prosent av investeringsbeløpet og medfinansiering på 30 prosent. Imidlertid innebærer modell A at skolen dekker hele medfinansieringen på 30 prosent gjennom egenandel, mens modell B stiller krav til at en ekstern part dekker minimum halvparten av medfinansieringen. For modell B innebærer dette i praksis at skolens egenandel utgjør maksimalt 15 prosent av den totale utstyrsinvesteringen som skolen søker midler til. De resterende 15 prosentene av

utstyrsinvesteringen dekkes gjennom ekstern medfinansiering.

Modell B er utformet i tråd med politiske føringer om å utprøve en gaveforsterkningsmodell der det inngås samarbeid med næringslivet om finansiering av utstyr. Modellen innebærer en lavere egenandel for skolene slik at skoler med tilgang på ekstern samarbeidspartner har insentiv til å velge denne modellen fremfor modell A. Antall søkere til modell B tillot likevel ikke å evaluere effekter av tilskudd fra denne modellen separat fra effekter av tilskudd fra modell A (se kapittel 4).

Både modell A og B innebærer statlig tilskudd på mellom 0,2 og 1,5 millioner kroner. Det var i utgangspunktet anledning til å søke om én utstyrspakke per søknad. Imidlertid hadde hver skole mulighet til å levere flere søknader på inntil 1,5 millioner kroner hver. I praksis innebar dette at maksimumsbeløpet for tilskudd ikke var bindende for skolene.

1.2.3 Søknads- og tildelingsprosess

Tilskuddsordningen ble utlyst i august 2021 med søknadsfrist 30. november 2021. Utlysningen ble kunngjort på Utdanningsdirektoratet sine nettsider (Utdanningsdirektoratet, 2021). I tillegg ble alle fylkeskommuner og videregående skoler med yrkesfaglig opplæring informert om ordningen per e-post.

Skoler kunne søke om tilskuddsmidler ved å fylle ut et elektronisk søknadsskjema, som var vedlagt utlysningen. I skjemaet oppga skolene praktiske opplysninger om skolen og utstyret det ble søkt om tilskudd til, i tillegg til en bekreftelse på at kravene for å motta tilskudd var oppfylt.

For å sikre en god forskningsbasert evaluering av tilskuddet som kan danne grunnlag for videre faglige anbefalinger for en eventuell ny tilskuddsordning, ble tildeling av tilskudd gjort ved loddtrekning. Det ble gjennomført tilfeldig trekning av søknader fra hvert av utvalgene (søknader til modell A og B). Utdanningsdirektoratet hadde ansvar for planlegging og gjennomføring av trekningen.

Til sammen ble det tildelt 76,96 millioner kroner fra ordningen. 59,7 millioner av disse ble utbetalt i desember 2021. De resterende 17,2 millionene ble utbetalt i januar 2022.

1.3 Mandat

Oslo Economics og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) fikk i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å bistå i utformingen av tilskuddsmodellene, og å evaluere effekter av tilskuddsmodellene på prioritering av utstyrsinvesteringer.

Oppdraget har resultert i to rapporter og en intern kunnskapsoppsummering. I mai 2022 ble det publisert en statusrapport som beskriver skolenes tilgang til og behov for utstyr i yrkesfaglig opplæring, herunder finansiering av utstyrsinvesteringer, dagens utstyrssituasjon og tidligere investeringsnivå i utstyr, samt samarbeid med andre skoler og arbeids- og næringslivet. Statusrapporten beskriver også skolenes erfaringer med tilskuddsordningen, og synspunkter rundt utforming og forvaltning.

Denne rapporten utgjør sluttrapporten for evalueringen, og inneholder en kvantitativ og kvalitativ evaluering av tilskuddsordningens effekter på prioritering av utstyrsinvesteringer.

Formålet med evalueringen er å studere effektene av ulike finansieringsmodeller på fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring. I tillegg til å evaluere hvordan tilskuddsordningen bidrar til måloppnåelse og effekter, har vi også undersøkt tilskuddsordningens forvaltning og utforming. En forutsetning for måloppnåelse er blant annet at tilskuddet når ut til den tiltenkte målgruppen og at tilskuddet anvendes i tråd med formålet. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt forvaltningen av tilskuddet er organisert slik at aktivitetene i forvaltningen støtter opp under målsetningene for tilskuddsordningene. Dette skaper en bedre forståelse for hvorfor vi ser, og eventuelt ikke ser, effekter av ordningene.

Evalueringen bidrar med informasjon om hvordan ulike tilskuddsordninger påvirker fylkeskommunale prioriteringer i yrkesfaglig opplæring, og er et viktig informasjonsgrunnlag for Utdanningsdirektoratet i eventuelt videre arbeid med utvikling av tilskuddsmodeller for utstyr til yrkesfaglig utdanning.

1.4 Kunnskapsoppsummering

Som et ledd i utformingen av tilskuddsmodellene gjennomførte vi våren 2021 en kunnskapsoppsummering om ulike tilskuddsmodeller og -ordninger som langs ulike dimensjoner er sammenlignbare med en tilskuddsordning for utstyrsinvesteringer i fag- og yrkesopplæringen.

Funn fra kunnskapsoppsummeringen viser at øremerking av tilskuddsmidler generelt gir lekkasjer av midler til andre formål og avtar i virkning over tid. Videre fører øremerkede tilskudd som krever at mottaker bidrar med en egenandel til favorisering av de mest velstående mottakerne. Likevel finnes det argumenter for å benytte slike modeller, for eksempel dersom det er uoverensstemmelse mellom fylkeskommunale prioriteringer og nasjonale mål. Evaluering av tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater (Markussen,

et al., 2018) viser at områder som mottar øremerkede tilskudd lett kan nedprioriteres dersom øremerkingen forsvinner. Videre viser evaluering av investerings-tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (Westberg, et al., 2019) at øremerkede midler kan være en forutsetning for å få til fornyelse og økt kvalitet i et tilbud.

Evalueringen av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (Westberg, et al., 2019) viser også at en viktig forutsetning for å få til en varig endring ved bruk av øremerkede investeringsmidler er at mottakeren av tilskuddet har ressurser til å ivareta investeringene over tid. I kunnskapsoppsummeringen peker vi derfor på at dersom skolene skal ha anledning til å øke investeringene i utstyr, kreves det midler til å dekke høyere drifts- og vedlikeholds-kostnader. I tillegg må lærerne ha den nødvendige kompetansen i bruk av utstyret, og dette medfører økte kostnader for skolene til opplæring og kompetanseheving av lærerne. Blant annet på bakgrunn av dette, inkluderte søknadskriteriene for tilskudd at minst to personer (inkludert faglærere) ble gitt opplæring i bruk av utstyret, og at skolene hadde en plan for vedlikehold av utstyret og finansiering av dette.

Kunnskapsoppsummeringen søkte også å innhente kunnskap om effekter av en gaveforsterkningsmodell. Imidlertid er verken gaveforsterkningsordningene til kulturformål eller forskning evaluert, og litteraturen gir derfor lite innsikt i effektene av en gaveforsterknings-ordning. Det finnes likevel flere eksempler fra litteraturen på samarbeid mellom arbeidsliv og fag- og yrkesopplæring tilknyttet utstyr. Hospitering i bedrift for yrkesfaglærere er et eksempel som er evaluert å gi lærerne faglig oppdatering i bruk av utstyr, teknologi og arbeidsmåter blant annet gjennom tilgang på utstyr som skolene selv ikke har ressurser til å anskaffe (Hilsen, et al., 2012). Videre finnes det innenfor maritim utdanning eksempel på deling av utstyr mellom videregående, fagskole, høyskole og arbeidsliv (Brandt, 2008). I Danmark har man hatt gode erfaringer med å involvere næringslivet i investeringsbeslutninger, og dette har hatt betydning for prisene på utstyret (Rambøll, VIA University College, Københavns Professionshøjskole, 2019).

1.5 Metode

Evalueringen bygger på både kvantitative og kvalitative metoder. Vi har analysert en stor mengde data om investeringer i utstyr fra skolene og fylkeskommunene. Vi har innhentet informasjonen gjennom rapporteringsskjemaer som skolene og fylkeskommunene har fylt ut. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for fylkeskommunene, og et stort utvalg skoler, både

søkerskoler som mottok tilskudd og søkerskoler som ikke mottok tilskudd.

1.5.1 Evalueringens forskningsdesign

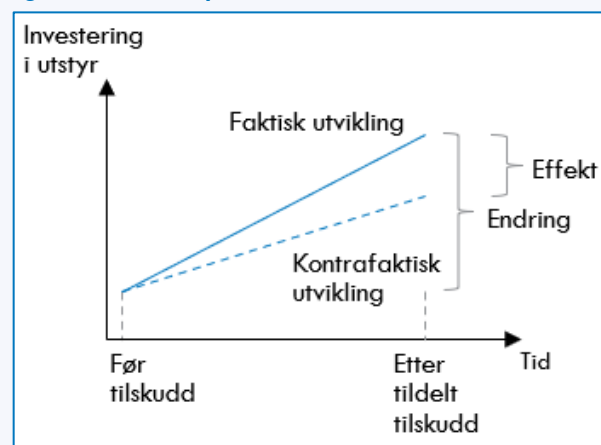
For å gjennomføre evalueringen, har vi tatt utgangspunkt i en rekke evalueringsspørsmål, med tilhørende resultatindikatorer. Evalueringsspørsmålene handler om måloppnåelse, effekter, forvaltning og utforming, og skiller på effekter på kort og lang sikt.

For å identifisere den faktiske effekten av tilskuddsordningen har vi benyttet et forskningsdesign som innebærer randomisering. Dette anses som den beste metoden for å kunne identifisere den faktiske

Randomisert kontrollstudie

Hensikten med en randomisert kontrollstudie er å undersøke effekten av et gitt tiltak. En vanlig utfordring i effektevalueringer er at man kun kan observere den faktiske utviklingen etter gjennomført tiltak, mens man ikke vet hva som ville skjedd ved fravær av tiltaket man ønsker å måle effekten av (den kontrafaktiske utviklingen). For å løse dette, er man avhengig av å identifisere en *kontrollgruppe*, som forventes å representere utviklingen tiltaksgruppen ville hatt dersom den ikke hadde fått tiltaket. Dette kan gjøres ved bruk av randomisering. *Randomisering* innebærer at man innfører et element av tilfeldighet i inndelingen i tiltaks- og kontrollgruppe, f.eks. at inndeling skjer ved loddtrekning. Dette vil, dersom studiepopulasjonen er tilstrekkelig stor, sikre at tiltaksgruppen og kontrollgruppen i gjennomsnitt er like langs observerbare og uobserverbare dimensjoner. *Effekten* av det aktuelle tiltaket utgjør dermed forskjellen i utviklingen mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen (jf. Figur 1-1). Dersom utviklingen i tiltaksgruppen er større en utviklingen i kontrollgruppen, vil dette typisk omtales som en positiv effekt. Motsatt, vil vi se en negativ effekt dersom utviklingen i tiltaksgruppen er mindre enn utviklingen i kontrollgruppen.

Figur 1-1: Illustrasjon av randomisert kontrollstudie

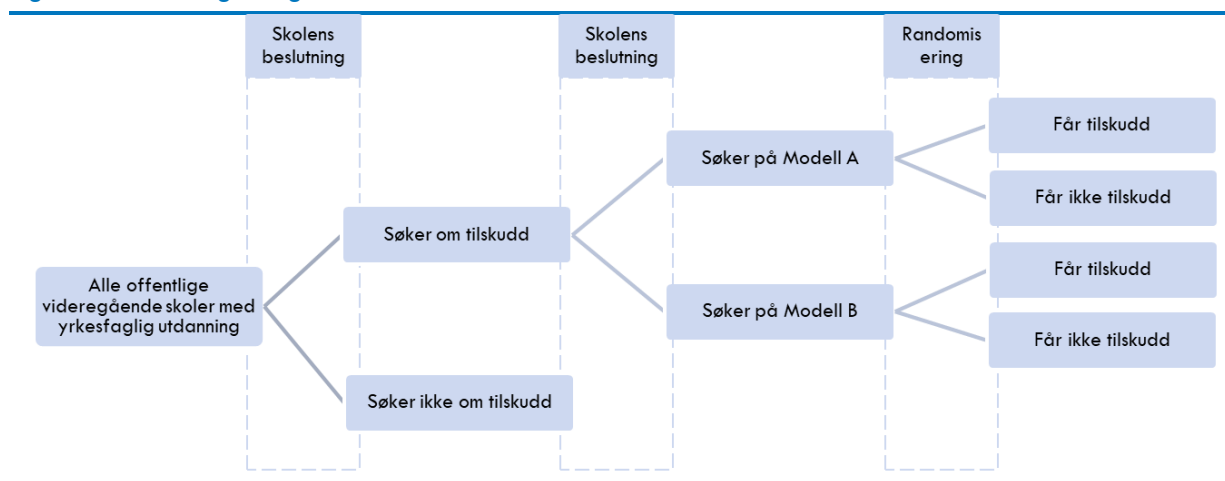


Illustrasjon: Oslo Economics

effekten av tilskuddsordningen. Randomiseringen har foregått gjennom trekning av tildeling av tilskuddsmidler. Siden det var få søkere av tilskudd basert på modell B, er det ikke mulig å estimere effekter av å få tilskudd for disse søkerskolene og det ble derfor ikke trukket noen kontrollgruppe blant disse søkerne. Når vi estimerer effekter av tilskuddet benytter vi søkere til modell A, hvorav noen skoler ble trukket ut til å være tiltaksskoler og fikk tilskudd, mens andre av søkerne til modell A ble trukket ut til å være kontrollgruppe. Hvis

en søknad ble trukket ut til å være i kontrollgruppen, ble alle søknadene fra denne skolen ekskludert fra resten av trekningen. Skoler som ble trukket ut til å få tilskudd basert på modell A og hadde sendt inn flere søknader, kunne bli trukket ut til å få flere tilskudd i videre trekningsrunder til det samlede tilskuddsbeløpet hadde blitt fordelt. Det har ikke vært randomisert tildeling av tilgang på å søke på de to tilskuddsmodellene (se Figur 1-2).

Figur 1-2: Forskningsdesign



Illustrasjon: Oslo Economics

Skoler som søkte om tilskudd, og som mottok tilskudd, utgjør tiltaksgruppen (heretter søkerskoler med tilskudd), mens skoler som søkte tilskudd, men som ikke mottok tilskudd, utgjør kontrollgruppen (heretter søkerskoler uten tilskudd). Gjennom randomisering av tildelingen av tilskudd, har vi kunnet sammenligne investeringer mellom søkerskoler med tilskudd og søkerskoler uten tilskudd, og på denne måten identifisere effekten av tilskuddsordningen på prioriteringen av investeringer i utstyr.

Siden det ikke er gjennomført randomisering av skolens tilgang til å søke om tilskudd, vil den samlede gruppen av søkerskoler som mottok tilskudd og søkerskoler som ikke mottok tilskudd kunne være forskjellig fra gruppen skoler som ikke søkte om tilskudd. Dette kan for eksempel skyldes at selve søknadsprosessen kan ha bidratt til å starte prosesser som har resultert i investering selv om skolen ikke mottok tilskudd. Dersom dette er tilfellet, vil en sammenligning av investeringsnivå mellom søkerskoler med og uten tilskudd underestimere effekten av tilskuddsordningen, fordi man ser en økning i begge gruppene. På bakgrunn av evalueringens forskningsdesign kan vi derfor i hovedsak vurdere effekten av å få innvilget tilskudd sammenlignet med å ikke få innvilget tilskudd. Vi kan imidlertid ikke fastslå effekten av å ha en tilskuddsordning for utstyrsinvesteringer.

Analysen av forskjellen mellom investeringsnivå mellom søkerskoler med tilskudd og søkerskoler uten tilskudd er gjennomført ved bruk av økonometrisk metode. Metoden innebærer at vi kontrollerer for andre forhold enn tildeling av tilskuddsmidler som også kan ha betydning for investeringsnivået. Dette omfatter elevtall, størrelse på budsjett og hvilket fylke skolen tilhører.

1.5.2 Kvantitativ informasjonsinnhenting

For å gjennomføre effektevalueringen, har vi innhentet et stort grunnlag av data om investeringer i utstyr fra skolene og fylkeskommunene. Informasjon om skolens investeringer i utstyr i 2017-2020 ble rapportert i forbindelse med søknaden om tilskudd. I tillegg har vi innhentet data fra skolene om investeringer i utstyr i 2021 og 2022, og budsjett for planlagte investeringer i 2023 og 2024.

Videre har vi innhentet data om fylkeskommunale tildelinger av investeringsmidler for årene 2020, 2021 og 2022, og planlagte tildelinger i 2023 og 2024.

1.5.3 Kvalitativ informasjonsinnhenting

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for 10 fylkeskommuner, for å få innsikt i skoleeier sine erfaringer med tilskuddsordningen, vurderinger av tilskuddsmodellene, og synspunkter rundt effekter av tilskuddsordningen.

Videre har vi gjennomført intervjuer med 8 søkerskoler som ikke mottok tilskudd, og 20 søkerskoler som mottok tilskudd (9 skoler i modell A og 11 skoler i modell B). I gruppen av skoler som har blitt intervjuet har vi tilstrebet å få frem et bredt informasjonsgrunnlag ved å intervju skoler fra ulike fylker og med ulike tilbud av utdanningsprogram. Utover dette har intervjuobjekter blitt valgt tilfeldig.

Tabell 1-1: Oversikt over gjennomførte intervjuer med skoler, fordelt på gruppetilhørighet og fylke

Fylke	Skoler modell A	Skoler kontroll A	Skoler modell B
Viken	2	2	2
Innlandet	1	1	0
Agder	1	1	2
Rogaland	0	1	1
Vestland	1	0	2
Møre og Romsdal	0	1	1
Nordland	1	0	1
Troms og Finnmark	2	1	1
Trøndelag	1	1	1
Totalt	9	8	11

Det bør understrekes at gruppen av skoler som er intervjuet ikke er representativt for alle skoler, hverken i et fylkeskommunalt eller nasjonalt perspektiv. Synspunktet og erfaringer som er innhentet gjennom intervjuene er dermed ikke nødvendigvis representative for gruppen som de ulike informantene tilhører. På bakgrunn av dette kan ikke synspunkter

innhentet gjennom intervjuer med søkerskoler med tilskudd fra modell A, søkerskoler med tilskudd fra modell B eller søkerskoler uten tilskudd, generaliseres til å gjelde alle skoler i de respektive gruppene. Hensikten med intervjuene er imidlertid å innhente erfaringer med tilskuddsordningen som kan bidra til å forklare og utdype de kvantitative funnene, samt belyse forhold ved tilskuddsordningen som ikke kan kvantifiseres.

I intervjuene med skolene har vi fått informasjon om skolenes investeringer i utstyr det siste året, effekter skolene opplever som følge av tilskuddsordningen, og vurderinger av tilskuddsordningen. I intervjuene med skolene som mottok tilskudd har vi kartlagt hvordan investeringene har blitt gjennomført, hvordan egenkapital har blitt dekket, og om skolene har gjort investeringer i utstyr utover investeringene de fikk tilskudd til. I intervjuene med skolene som ikke mottok tilskudd, har vi kartlagt investeringsnivået det siste året, og om skolene har gjennomført investeringene de søkte om tilskudd til. Vi har også kartlagt synspunkter på ordningen.

Intervjuene har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer over Microsoft Teams i perioden november 2022 til januar 2023. I intervjuene har vi tatt utgangspunkt i en intervjuguide med spørsmål knyttet til ulike tema. Informantene har likevel kunnet snakke fritt om forhold de mener er særlig relevant innen disse temaene. Ved bruk av en slik intervjueteknikk har vi lagt til rette for å få svar som er sammenlignbare på tvers av intervjuobjekter, samtidig som vi har vært åpne for andre viktige innspill. Intervjuguiden ble utarbeidet og sendt til intervjuobjektene i forkant av intervjuene. Under gjennomføringen fungerte den som et verktøy for å sikre at alle relevante tema ble dekket.

2. Statusrapport om tilskuddsordning til utstyr i yrkesfaglig opplæring

Statusrapporten for evaluering av tilskuddsordning til utstyr i yrkesfaglig opplæring ble utarbeidet i mai 2022 (Oslo Economics & SNF, 2022). I statusrapporten beskriver vi skolenes utstyrbehov, tidligere investeringsnivå i utstyr, og hvordan skolene finansierer utstyrinvesteringer. I tillegg beskriver vi skoleeieres og skolelederens synspunkter og erfaringer med tilskuddsordningen.

2.1 Metode

Statusrapporten bygger på kvantitativ informasjon om omfang og nivå på skolenes utstyrinvesteringer i årene 2017 til 2020, og planer for investeringer i årene 2021 til 2024. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med representanter fra alle fylkeskommunene og representanter fra i) søkerskoler som fikk innvilget tilskudd, ii) søkerskoler som ikke fikk innvilget tilskudd og iii) skoler som ikke har søkt om midler gjennom tilskuddsordningen. Informasjon fra intervjuene ga et dypere innblikk i utstyrssituasjonen ved skolene, hvordan utstyrinvesteringer i fag- og yrkesopplæring prioriteres og finansieres og skolenes erfaringer med tilskuddsordningen.

2.2 Utstyrbehov

Funn fra statusrapporten viser at det er stor variasjon i hvordan skoler og fylkeskommuner opplever utstyrssituasjonen i yrkesfaglig opplæring. Mange erfarer at det er et stort behov for et utstyrsløft. Dette har blitt særlig tydeliggjort de siste årene på grunn av den raske teknologiske utviklingen, i tillegg til fagfornyelsen i yrkesfaglig opplæring i 2020. Enkelte fylker har avsatt ekstra midler til utstyrinvesteringer i forbindelse med dette, hvilket har bidratt til å løfte utstyrssituasjonen for noen skoler.

2.3 Finansiering av investeringer

Skolene har ulike måter å finansiere utstyrinvesteringer på. Alle skolene mottar finansiering fra fylkeskommunen over sitt driftsbudsjett. I noen fylker forventes det at dette også, i hvert fall til en viss grad, skal kunne dekke investeringer i utstyr. Det er variasjon mellom skolene i hvilken grad de opplever at de har et økonomisk handlingsrom til å bekoste utstyrinvesteringer innenfor

driftsbudsjettet. De fleste fylker har også egne midler øremerket utstyrinvesteringer, men størrelsen på denne potten varierer både mellom fylker og fra år til år.

Mange skoler er derfor avhengige av ekstern finansiering, og noen skoler har etablert samarbeid med arbeids- og næringslivet. Slike samarbeid kan innebære direkte finansiering av utstyr, arv av gammelt eller utrangert utstyr eller deling av utstyr med bedriftene. Hvorvidt en skole har etablert samarbeid med arbeidslivet avhenger av mange faktorer. En viktig faktor er tilgang til lokalt arbeidsliv som kan og ønsker å bidra til opplæringen. Dette avhenger igjen av lokal næringsstruktur, geografiske avstander og personlige kontakter. Det er også forskjeller i skolenes holdninger med hensyn til samarbeid med privat arbeidsliv om utstyr. Det er enklere for noen utdanningsprogram å finne samarbeidspartnere enn andre; aktører som senere rekrutterer fra helse- og oppvekstfag, landbruk og restaurant- og matfag har ofte ikke økonomisk handlingsrom til å støtte skoler økonomisk. Enkelte skoler samarbeider med andre skoler om utstyr, men dette skjer i hovedsak ved at elever reiser mellom skolene for å benytte utstyret.

2.4 Søknader og tildelinger i tilskuddsordningen

45 prosent av offentlige skoler som tilbyr fag- og yrkesopplæring søkte om tilskudd til utstyrinvesteringer. Av de 121 skolene som søkte om tilskudd, sendte halvparten mer enn én søknad. 95 prosent av søknadene var til modell A. Gjennomsnittlig søknadsbeløp var 609 000 kroner per søknad, med noe variasjon på tvers av fylker. Samlet søknadsbeløp for alle søknadene var 172 millioner kroner. Tilskuddsmidlene utgjorde 45 prosent av de søkte midlene. 55 prosent av skolene som søkte, fikk tildelt tilskudd, og gjennomsnittlig tilskudd per skole var 1,2 millioner kroner. Dette ligger litt over gjennomsnittlig investeringsnivå i 2021 for skolene som søkte om tilskudd.

2.5 Erfaringer med tilskuddsordningen

Statusrapporten viser at de fleste informantene er positive til tilskuddsordningen, men det er variasjon i deres erfaringer med søknadsprosessen og synspunkter på utformingen av ordningen. Flere er

skeptiske til modell B blant annet på grunn av manglende tilgang på relevante samarbeidspartnere, risiko for at arbeids- og næringslivet legger uønskede premisser for skolenes undervisningstilbud, samt konkurransevridning. Andre mener modellen muliggjør større utstyrsinvesteringer og skaper valgfrihet for skolene. Av skolene pekes det på at modell B krever tid og forutsigbarhet for at det skal være mulig å etablere gode samarbeid.

Et flertall av søkerskolene mener det er rimelig at det legges opp til en egenandel, men enkelte trekker frem at egenandelen kan bidra til økt ulikhet mellom skoler som har råd til å søke om tilskudd og skoler som ikke har det. Et flertall av informantene mener søknadsbeløpet på mellom 0,2 og 1,5 millioner kroner dekker relevante utstyrsinvesteringer. Enkelte trekker imidlertid frem at skoler med få elever bør ha en lavere minimumsgrense, da disse skolene bevilges mindre i rammebevilgninger og dermed kan ha utfordringer med å dekke selv mindre investeringer over driftsbudsjettet. En knapp overvekt av skoleeiere, samt enkelte skoleledere, mener tilskuddsmidlene bør tildeles via fylkeskommunen, dette blant annet for å sikre likere fordeling på tvers av fylkene, mulighet til å tildele midler basert på behov og for at midlene

skal kunne inngå i skoleeiers styringsverktøy. På den annen side er flere skoleledere fornøyd med nasjonal ordning og mener skolene selv har best oversikt over eget utstyrsbehov.

2.6 Skoler som ikke søkte om tilskudd

148 av 269 offentlige skoler som tilbyr yrkesfaglig utdanningsprogram søkte ikke om tilskudd. Disse skolene har i gjennomsnitt noe lavere elevtall enn skolene som søkte om tilskudd til utstyrsinvesteringer. Det er også store forskjeller i andel skoler som ikke søkte om tilskudd på tvers av fylkene. Andelen skoler som ikke søkte i de ulike fylkene varierer fra 22 prosent til 80 prosent, og dette kan skyldes forskjeller i kommunikasjon mellom skoleeier og skoler, eller i finansieringsordninger mellom fylkene. Omfattende søknadsskjema og rapportering oppgis av flest skoler som viktigste årsak til at de ikke søkte om tilskudd. Høy egenandel, høyt minimumsnivå for søknadsbeløp og at tilskudd ble tildelt ved loddtrekning trekkes også frem som årsaker til at skolene ikke søkte om tilskudd.

3. Tildelinger og gjennomføring av investeringer

Gjennom utprøvingen av tilskuddsordning for utstyrstilskudd har 66 skoler mottatt tilskudd på til sammen 77 millioner kroner. De fleste av disse skolene har gjennomført investeringene og tatt i bruk utstyret. Skolene dekket hovedsakelig egenandelen over eget driftsbudsjett, men i noen fylkeskommuner fikk skolene dekket egenandelen gjennom ekstra bevilgninger fra skoleeier.

Formålet med tilskuddsordningen har vært å stimulere til økt prioritering av utstyrsinvesteringer i yrkesfaglig opplæring, på en måte som er bærekraftig over tid. Det har det også vært en målsetning at investeringene i utstyr er fremtidsrettet og relatert til kompetansekrav i nye læreplaner. Som en del av evalueringen av tilskuddets effekt har vi derfor innhentet informasjon om gjennomføringen av investeringene, anvendelse og eventuelt samarbeid med arbeidslivet om bruk av utstyret. Informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuer viser at investeringene i utstyr i stor grad er gjennomført og oppfyller formålet gjennom å være fremtidsrettet og/eller relatert til kompetansekrav i nye læreplaner.

Videre, for å vurdere effekter av tilskuddet på fylkeskommunal prioritering av utstyrsinvesteringer, har vi også kartlagt hvordan skolene har finansiert egenandelen, og prioriteringen av utstyrsinvesteringer blant søkerskolene som ikke mottok tilskudd. Kartleggingen gjennom intervjuene og rapporteringstallene viser at det er variasjon på tvers av både skoler og fylker om skolene har dekket egenandelen over eget driftsbudsjett eller gjennom ekstra bevilgning fra skoleeier. Søkerskoler vi har intervjuet, som ikke mottok tilskudd, har gjennomført hele eller deler av investeringen som skolene søkte tilskudd til. Basert på våre kvantitative funn (kap. 4), synes imidlertid ikke dette å være representativt for hele gruppen søkerskoler som ikke mottok tilskudd.

Informasjonen i dette kapittelet er hovedsakelig basert på innspill fra intervjuer med representanter for skoleeiere og skoleledere.

3.1 Tildelinger

45 prosent av offentlige skoler som tilbyr fag- og yrkesopplæring søkte om tilskudd til utstyrsinvesteringer gjennom tilskuddsordningen. Av de 121 skolene som søkte om tilskudd, sendte halvparten mer enn én søknad. 95 prosent av søknadene var til modell A. Gjennomsnittlig søknadsbeløp var 609 000 kroner

per søknad, med noe variasjon på tvers av fylker. Samlet søknadsbeløp for alle søknadene som kom inn var 172 millioner kroner. Tilskuddsmidlene utgjorde 45 prosent av de søkte midlene. 55 prosent av søkerskolene fikk tildelt tilskudd, og gjennomsnittlig tilskudd per skole var 1,2 millioner kroner (eksklusiv egenandel). Dette ligger litt over gjennomsnittlig investeringsnivå i 2021 for søkerskolene.

3.2 Gjennomføring av investeringer

Gjennom intervjuene fremkommer det at skolene vi har vært i kontakt med hadde ulike tilnærminger til søknadsbeløpet. Mange oppgir at de i søknaden oppga et anslag for søknadsbeløp, og innhentet konkrete tilbud fra leverandører etter tildelingen av tilskuddsmidler. Dette gjør at søknadsbeløp og faktiske investeringsbeløp avviker noe. Andre skoler oppgir at de innhentet tilbud fra leverandører på forhånd, slik at beløpet de søkte om, tilsvarer investeringsbeløpet. Alle skolene vi har snakket med, informerer om at de har kjøpt inn det samme utstyret som de søkte om tilskudd til.

De fleste av skolene vi har snakket med informerer om at innkjøpsprosessen har gått bra, og at de har gått til innkjøp av utstyret før årsskiftet 2022/23. Det er imidlertid noen av skolene vi har snakket med som rapporterer om forsinkelser i leveranser på grunn av uforutsette hendelser (som for eksempel krigen i Ukraina). Det er også én skole som informerer om at mangel på fylkeskommunale retningslinjer for bruk av det spesifikke utstyret har forsinket investeringen.

Flere av de vi har snakket med informerer om at skoleeier har bistått skolene med rådgivning og/eller kursing i offentlige anskaffelser, for å sikre at de offentlige anskaffelsene gjennomføres i tråd med gjeldende lovverk og retningslinjer. I noen tilfeller har skoleeier også bistått med praktiske spørsmål, for eksempel knyttet til bokføring og lignende. Utover dette har skoleeier i liten grad vært involvert i innkjøpsprosessen.

Noen av skolene vi har snakket med har hatt samarbeid med andre skoler om innkjøp av utstyr, herunder felles anbuds konkurranser og innkjøpsavtaler, eller samarbeid og koordinering i planleggingen av innkjøp av utstyr.

Basert på informasjonen fra intervjuene anser vi gjennomføringen av investeringene som tilskuddet har finansiert i stort grad å være vellykket, til tross for enkelte forsinkelser. For flere skoler som mottok tilskudd er det imidlertid noe avvik mellom mottatt tilskudd og faktisk investering, men basert på

informasjon fra intervjuene anser vi ikke disse avvikene å være vesentlige.

3.3 Formål og anvendelse av utstyr

De aller fleste av skolene vi har snakket med som investerte i utstyret i 2022, har også tatt det i bruk, i tråd med formålet. Mange beskriver utstyret de har investert i som fremtidsrettet og nødvendig for å oppfylle fagfornytelsen. Det er også flere som har investert i mer tradisjonelt utstyr.

De ansatte på skolene vi har snakket med har i hovedsak fått opplæring fra leverandøren av utstyret, hvorav opplæring har inngått som en del av anskaffelsen. Noen skoler har investert i utstyr som ikke har krevd opplæring. Ved én skole har kurset som inngikk i anskaffelsen ikke vært tilstrekkelig for å gi de ansatte den kompetansen som trengs for å bruke utstyret. Denne skolen har derfor investert i utvidet opplæring i samarbeid med næringslivet. Ansatte ved andre skoler deltok også i denne opplæringen. Ved en annen skole har de ansatte fått opplæring fra et opplæringskontor.

Én skole informerer om at de har samarbeidet med andre skoler om utstyret, herunder at de har delt utstyret med andre skoler som ikke mottok tilskudd gjennom tilskuddsordningen. Deling av utstyret foregår slik at utstyret flyttes til andre skoler i perioder, slik at andre skoler kan bruke utstyret. Videre er det flere av informantene som ser muligheter for å bruke utstyret på tvers av utdanningsprogrammer.

Informasjon fra intervjuene tyder på at utstyret som skolene har investert i, i stor grad oppfylder formålet med tilskuddsordningen gjennom å være fremtidsrettet og/eller relatert til kompetansekrav i nye læreplaner. Videre har lærerne i stor grad fått opplæring i bruk av utstyret slik at utstyret kan anvendes i tråd med formålet. Da vi kun har intervjuet en gruppe skoler som har mottatt tilskudd kan vi ikke si med sikkerhet at dette gjelder generelt for tilskuddsmottakerne. Vi har imidlertid ikke informasjon som tyder på at gruppen vi har intervjuet skiller seg vesentlig fra andre skoler på dette området.

3.4 Samarbeid med arbeids- og næringslivet

Skolene vi har snakket med som fikk midler gjennom modell B informerer om at samarbeidet med den eksterne parten har fungert bra. Det er imidlertid én skole som informerer om at ekstern part ikke

finansierte deler av egenandelen likevel, men at skoleeier dekket den totale egenandelen.

For de fleste av skolene vi har snakket med har bidrag fra ekstern part foregått ved at leverandøren har gitt rabatterte priser på utstyret. Enkelte skoler har hatt samarbeid med næringsaktører som innebærer markedsføring og reklame for næringsaktørene, mot rabatterte priser, for eksempel gjennom logo på skolens eiendom.¹ I enkelte tilfeller har den eksterne parten bidratt med mer enn 15 prosent av egenandelen.

Blant de skolene vi har snakket med som har samarbeidet med arbeids- eller næringsliv, er det ulike typer aktører skolene har samarbeidet med. Dette er oppsummert i Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Ekstern finansieringskilde ved tildeling gjennom modell B

Finansieringskilde	Antall skoler
Lokalt næringsfond/bank	2
Fagskole	1
Opplæringskontor	1
Leverandør	2
Lokalt næringsliv	2
Kombinasjon av lokalt næringsliv og leverandør	2

For flere av skolene vi har snakket med som fikk tilskudd gjennom tilskuddsmodell B, har samarbeidet innebåret mer enn bare finansiering av egenandel. Skolen som samarbeidet med fagskole, har inngått en avtale med fagskolen om bruk av utstyret. Én skole fikk tilskudd til å bygge et anlegg der leverandøren dekket deler av investeringen. Skolen skal bruke anlegget til undervisning, mens leverandøren får tilgang til å bruke anlegget til forskning. I tillegg skal anlegget være et visningscenter for lokale næringslivsaktører som vurderer å investere i lignende utstyr. Én annen skole informerer om at de har diskutert muligheten for å etablere et visningscenter for utstyr rettet mot næringslivet, og kursvirksomhet for arbeidslivet eller personer utenfor arbeidslivet.

Én skole informerer om at samarbeidet rundt finansiering av utstyr i forbindelse med tilskuddsordningen har bidratt til en god relasjon til leverandører og næringsliv, som skaper flere muligheter for fremtidig samarbeid, for eksempel at skolen kan låne utstyr av leverandør i fremtiden. Også

¹ Opplæringsloven regulerer bruk av profilering i skolen. Vi har ikke gjort en vurdering av om praksis er i strid med regelverket.

skoler vi har snakket med som har fått tilskudd gjennom modell A informerer om at det nye utstyret har åpnet for samarbeid med arbeids- og næringslivet. Noen av skolene har åpnet for at næringslivsaktører kan komme til skolen for å prøve ut det nye utstyret, ettersom det ofte er mer fremtidsrettet og oppdatert enn utstyret næringslivsaktørene selv har tilgjengelig. Én skole ser på muligheten for at næringslivsaktører kan bruke skolens utstyr til opplæring av lærlinger.

Flere av søkerskolene som ikke fikk innvilget tilskudd, som vi har snakket med, informerer om at de har samarbeid med arbeids- og næringslivet rundt utstyr. For flere av skolene dreier samarbeidet seg om innkjøp og bruk av utstyret. For eksempel har én skole tilgang til utstyr som eies av næringslivet, slik at skolen kan bruke dette til undervisningsformål, mot at skolen kurser virksomhetens ansatte i bruk av utstyret.

Basert på dette viser informasjonen fra intervjuene at tilskuddet har bidratt til tettere samarbeid mellom skoler og arbeids- og næringsliv, men at dette ikke utelukkende gjelder for skoler som mottok tilskudd gjennom gaveforsterkningsordningen (modell B). Dette er nærmere diskutert i kapittel 5.1.

3.5 Finansiering av egenandel

Blant skolene vi har snakket med, er det variasjon i hvordan skolene har finansiert egenandelen. Enkelte skoler har fått dekket egenandelen av fylkeskommunen, mens andre skoler har dekket egenandelen med egne midler. Dette fordeler seg som følger:

- I fire fylkeskommuner har skolene selv dekket egenandel
- I tre fylkeskommuner dekket skoleeier egenandel ved behov
- I to fylkeskommuner dekkes alle skolenes egenandeler
- I én fylkeskommune kunne skolene søke om å få dekket egenandelen på lik linje med øvrige investeringsbehov

Én skoleeier informerer om at skolene som fikk tilskudd har fått midler tilsvarende 30 prosent uavhengig av hvilken modell skolene fikk midler gjennom. Én annen skoleeier oppgir at skolene kunne søke om midler til å få dekket egenandelen på lik linje med øvrige investeringsbehov.

Blant skolene vi har snakket med som dekket egenandelen med egne midler, ble dette hovedsakelig finansiert over eget driftsbudsjett. Noen av skolene har mulighet til å spare opp overskuddsmidler fra driftsbudsjettet, og har brukt oppsparte midler til å dekke egenandelen. Andre

skoler har ikke mulighet til å spare opp overskuddsmidler over årene, og har dermed ikke hatt oppsparte midler til å finansiere egenandelen. Disse skolene har brukt midler fra driftsbudsjettet i det gjeldende året til å finansiere egenandel. Én skole oppgir at de benyttet egeninnsats i form av timer knyttet til installering av utstyret, som egenandel. Dette har imidlertid ikke vært i tråd med føringer fra Utdanningsdirektoratet.

Flere av skolene vi har snakket med informerer om at dekning av egenandel til utstyrsinvesteringen i 2022 har medført et overforbruk over budsjettet for 2022. Én skole har også hatt utfordringer knyttet til økte driftsutgifter som følge av investeringen.

3.6 Prioriteringer og investeringer blant søkerskoler som ikke fikk innvilget tilskudd

Flere av søkerskolene vi har snakket med som ikke fikk innvilget tilskudd oppgir at de har gjennomført enkelte utstyrsinvesteringer i løpet av det siste året. Noen av skolene har kun gjennomført mindre investeringer i utstyr, på inntil 150 000 kroner. Andre skoler har gjennomført større investeringer i utstyr, men for alle disse skolene har dette vært i forbindelse med nybygg. Det er også noen skoler som har gjennomført større investeringer, som delvis har blitt finansiert av skoleeier og delvis over eget driftsbudsjett.

Søkerskolene uten tilskudd som vi har snakket med, informerer om at de har gjennomført deler av eller hele investeringen som de søkte om midler til gjennom tilskuddsordningen. Kun én av skolene har gjennomført hele investeringen. De andre skolene har enten investert i deler av utstyret eller en nedskalert versjon av utstyret. Det er hovedsakelig skoleeier som har dekket investeringene for skolene, enten gjennom tilskudd eller i forbindelse med bygging. Flere av skolene har i tillegg bidratt med egne driftsmidler for å dekke investeringen.

Blant søkerskolene uten tilskudd som vi har snakket med, har altså de fleste gjennomført enkelte utstyrsinvesteringer, hvorav flere av disse har fått nytt utstyr i forbindelse med bygging. Søkerskolene uten tilskudd som vi har snakket med representerer kun en liten andel av alle søkerskolene som ikke mottok tilskudd. Tall fra vår kvantitative analyse viser at søkerskoler med tilskudd har investert mer enn søkerskoler uten tilskudd (kapittel 4). Dette indikerer at søkerskolene uten tilskudd som vi har snakket med, ikke nødvendigvis er representative for alle søkerskolene uten tilskudd, og at det derfor kan være en skjevhet i gruppen vi har intervjuet. Rapporteringstallene fra 27 søkerskoler som ikke mottok tilskudd viser også at ca. halvparten av disse

gjennomførte hele eller deler av investeringen de søkte tilskudd til (se kapittel 4.3). Dette støtter også opp under at utvalget av søkerskoler uten tilskudd som vi har intervjuet ikke er representativt for hele gruppen av søkerskoler uten tilskudd.

3.7 Nye synspunkter på utforming av tilskuddsordningen

Skolene vi har snakket med har generelt ingen nye synspunkter rundt utformingen av tilskuddsordningen siden forrige runde med intervjuer. Mange opplyser om at det er fint med muligheten til å samarbeide med arbeids- og næringsliv, men mange skoler har ikke kontakter i det lokale nærings- eller arbeidslivet som det kan være aktuelt å samarbeide med.

Mange gir tilbakemelding om at de ville søkt igjen, dersom det blir utlyst nye midler, men at de håper at det da tildeles basert på behov, og ikke etter loddtrekning. Det er ønske om at tilskuddsordningen er mer forutsigbar, slik at skolene kan ta hensyn til tilskuddsmidlene i sin planlegging av investeringer. Enkelte skoler opplyser om at de i en eventuell neste runde kan være bedre forberedt og få til samarbeid med arbeids- og næringslivet. Noen skoler ønsker også tydeligere kriterier for søknader.

Det er også få nye synspunkter rundt tilskuddsordningen fra skoleeiere. Generelt ytrer skoleeiere et ønske om at ordningen går gjennom dem, men at midlene øremerkes til utstysinvesteringer. Enkelte skoleledere er enige i at midlene bør tildeles gjennom skoleeier, mens flertallet av skoler vi har snakket med, ønsker at midlene ikke går gjennom skoleeier.

4. Virkninger

Randomisert tildeling av tilskudd for søkere til modell A viser at investeringene i utstyr har økt som følge av tilskuddet. Effekten av tilskuddet på utstyrsinvesteringer er også noe større enn hva kravet om egenandel tilsier, og dette skyldes hovedsakelig at skolene som mottok tilskudd har økt prioriteringen av utstyrsinvesteringer innenfor eget budsjett. Vi finner imidlertid ingen positiv effekt på skolenes forventede investeringer i 2023 og 2024 for skolene som fikk tilskudd, til tross for at tilskuddsordningen synes å ha ført til økt fokus på skolenes utstyrssituasjon.

Formålet med denne evalueringen er å vurdere virkninger av tilskuddet på fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer på kort og lengre sikt. Da populasjonen av fylkeskommuner er naturlig begrenset, er det imidlertid også relevant å vurdere virkninger på utstyrssituasjon og prioriteringer av utstyrsinvesteringer på skolenivå, hvor utvalget er større. Nedenfor beskriver vi identifiserte virkninger av tilskuddsordningen både på fylkeskommunale prioriteringer og på skolenes prioriteringer på kort og lengre sikt. Dette baseres seg både på kvantitativ analyse av rapporterte regnskaps- og budsjettall, og kvalitativ informasjon fra intervjuer med fylkeskommuner og skoler. Da vi kun har observert virkninger av ordningen over ett år, gjøres vurderingen av langsiktige virkninger hovedsakelig på bakgrunn av en kvalitativ vurdering av opplysninger fra intervjuer. Vi vurderer i tillegg også skolenes rapporterte forventninger for 2023 og 2024, som gir en pekepinn på de langsiktige virkningene.

Vi finner at tilskuddsordningen har ført til betydelig økte investeringer i utstyr til fag- og yrkesopplæringen for skoler som mottok tilskudd. Effekten av tilskuddet på utstyrsinvesteringer er også noe større enn hva kravet om egenandel tilsier, og dette skyldes hovedsakelig at skolene som mottok tilskudd har økt prioriteringen av utstyrsinvesteringer innenfor eget budsjett. Fylkeskommunene har samlet sett økt de øremerkede midlene til utstyrsinvesteringer i 2022, men vi ser ikke at tildelinger av fylkeskommunale midler i snitt er større til skoler som mottok tilskudd. Økte bevilgninger fra fylkeskommunen kan dermed i liten grad forklare den positive tilskuddseffekten. Vi finner ingen effekter av tilskuddsordningen på skolenes forventede investeringer i 2023 og 2024. Innrapporterte tall fra

fylkeskommunene antyder også en nedgang i fylkeskommunenes budsjetterte utstyrsmidler i 2023 og 2024 sammenlignet med 2022. Da det er stor usikkerhet knyttet til de rapporterte fremtidige budsjettallene er det ikke mulig å vurdere om tilskuddet vil ha effekt på lengre sikt og føre til et langsiktig løft. Basert på skolenes selvrapportering ser behovet fortsatt ut til å være stort. En høy andel av skolene som fikk tilskudd rapporterer om et stort behov for utstyrsinvesteringer, også i 2023.

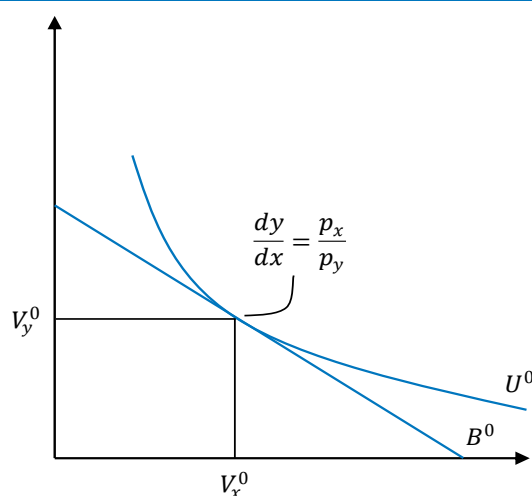
4.1 Virkninger på fylkeskommunal prioritering av utstyrsinvesteringer

4.1.1 Et teoretisk perspektiv på budsjettmessige prioriteringer

Som utgangspunkt for tolkninger av resultater fra den empiriske analysen, er det nyttig å etablere et teoretisk rammeverk for hvordan vi bør forstå prioriteringen av utstyrsinvesteringer i videregående skoler og fylkeskommuner. For å forstå konsekvensene av tilskuddet på beslutningstakers prioriteringer, kan vi illustrere prioriteringsoppgaven som et valg mellom to goder med en gitt budsjettbegrensning. I vårt eksempel kan vi definere godene som utstyrsinvesteringer og «andre investeringer».

En grafisk illustrasjon av beslutningstakers prioritering viser hvordan det relative investeringsnivået mellom de to godene er optimalt satt i det punktet hvor forholdet mellom marginalnyttene for de to godene er likt det relative prisforholdet.

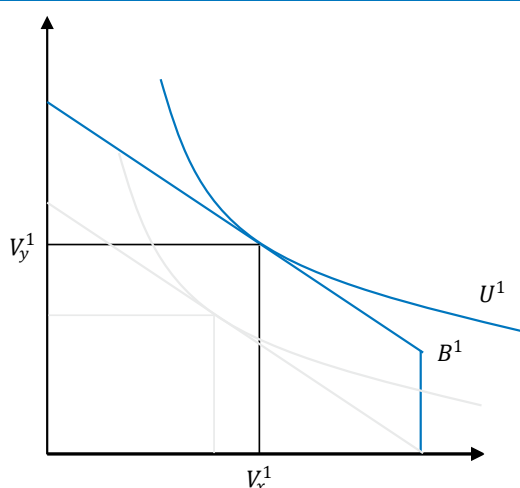
Figur 4-1: Illustrasjon av beslutningstakers optimale tilpasning for investeringene x og y



Illustrasjonen viser hvordan nyttemaksimering gir en tilpasning i punktet hvor nyttekurven U tangerer budsjettlinjen B. I dette punktet er den marginale substitusjonsraten lik det relative prisforholdet.

Ved mottak av tilskudd endres budsjettbetingelsene for beslutningstaker slik at et visst nivå av utstyrsinvesteringer kan anskaffes til en langt lavere egenfinansiering. Dette gjør det mulig for beslutningstaker å oppnå mer nytte gitt samme («egne») budsjettbegrensning som tidligere. For alle andre investeringer enn den investeringen som beslutningstaker har mottatt tilskudd for forblir prisene uendret. Etter mottaket av tilskuddet kan avtakende marginalnytte imidlertid gjøre at prioriteringene for bruk av egne budsjettmidler endres. Mottakere av tilskudd kan tenkes å ha dekket det mest prekkære behovet for investeringer i utstyr, og kan dermed i større grad velge å prioritere andre investeringer når de egne midlene skal disponeres.

Figur 4-2: Illustrasjon av beslutningstakers optimale tilpasning for investeringene x og y etter at mottak av tilskudd gir ny budsjettbetingelse



Illustrasjonen viser hvordan nyttemaksimering gir en tilpasning i punktet hvor nyttekurven U tangerer budsjettlinjen B . I dette punktet er den marginale substitusjonsraten lik det relative prisforholdet. Etter mottak av tilskudd er det relative prisforholdet likt for alle andre investeringer, og utvidet budsjettbetingelse gir økt investeringsvolum i begge goder. Tilpasningen innebærer at tilskuddet delvis fortrenge bruk av egne midler som uten tilskudd ville ha gått til investeringer i y , selv om volumet av y totalt sett øker.

Grafisk kan dette illustreres ved en ny tilpasning hvor forholdet mellom marginalnytte for de to godene igjen er likt det relative prisforholdet (Figur 4-2). Etter mottaket av tilskudd er de nye investeringsnivåene økt for begge goder. Den nye tilpasningen i dette eksempelet innebærer at tilskuddet har fortrenget noen av beslutningstakerens egne midler som ville ha gått til utstyrsinvesteringer, selv om utstyrsinvesteringene har økt totalt sett. Dette vil forekomme i alle tilfeller hvor nytten av én ekstra krone investert avtar med investeringsnivå. Dersom nytten av hver ekstra krone investert derimot er konstant, vil vi kunne se at mottak av tilskudd ikke fortrenge bruk av egne midler. I utgangspunktet er det ikke mulig fra en enkel modell med standard antakelser om beslutningstakeres

preferanser å få et utfall hvor mottak av tilskudd utløser en sterkere prioritering av utstyrsinvesteringer med egne midler. Dette kan imidlertid skje dersom det relative prisforholdet etter mottak av tilskudd endres, eller det er en avhengighet mellom investeringen som finansieres gjennom mottak av tilskudd og andre utstyrsinvesteringer.

4.1.2 Virkninger for prioriteringer i 2022

Som beskrevet, har de fleste fylkeskommunene en avsatt pott for utstyrsinvesteringer. For mange skoler kommer denne potten i tillegg til midler som kan brukes til utstyrsinvesteringer over driftsbudsjettet, der det er rom for dette. Det varierer på tvers av fylkene om den avsatte potten for utstyrsinvesteringer tildeles basert på søknadsprosess eller om midlene fordeles basert på fordelingsnøkkel. For fylkeskommuner med avsatt pott for utstyrsinvesteringer, varierte størrelsen på denne potten i 2022 fra 4 til 32,5 millioner kroner, med et gjennomsnitt på omtrent 18 millioner kroner (se Figur 4-3 for utvikling i fylkeskommunale tildelinger til utstyr og budsjetterte midler til utstyr i 2023 og 2024). Fylkenes rapportering av tildelinger til utstyrsinvesteringer viser en betydelig vekst i tildelinger av midler til skolene fra 2021 til 2022. Om dette er en direkte effekt av tilskuddsordningen fra Utdanningsdirektoratet er ikke klart. Hva som inngår i potten er også uklart, og noen fylkeskommuner skiller ikke strengt i sine budsjetter mellom øremerking til utstyr i fag og yrkesopplæring og tildelinger til investeringer i bygg.

Samtidig oppgir syv skoleeiere i intervjuer at tilskuddet ikke har påvirket deres prioriteringer av avsatte midler for utstyrsinvesteringer i 2022. Fylkeskommunene opplyser at dette hovedsakelig skyldes at samlede bevilgninger fra tilskuddsordningen ikke er tilstrekkelig til å møte det samlede utstyrsbehovet og at tilskuddet ikke har vært målrettet mot skolene med størst utstyrsbehov. Det er imidlertid variasjon i hvilken grad fylkeskommunene kjenner skolenes behov, og mange skoler rapporterer om mangel på kontakt med fylkeskommunen om utstyrssituasjonen.

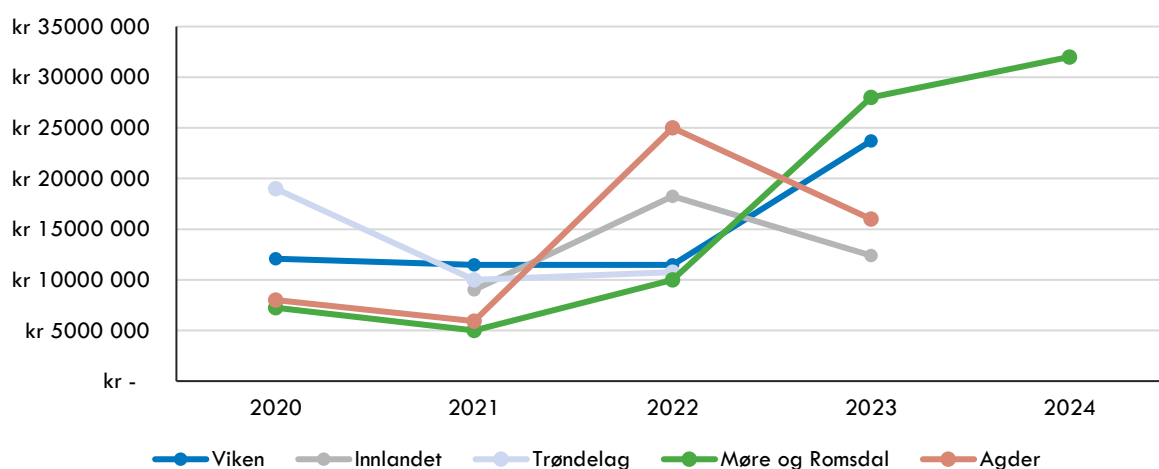
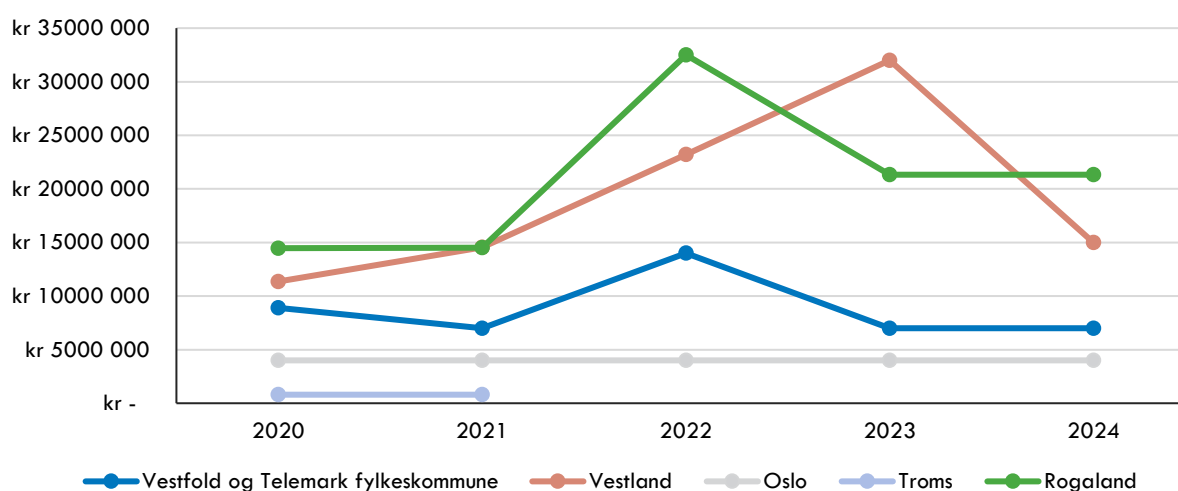
Vi kjenner til at enkelte skoleeiere har avkortet fylkeskommunale bevilgninger til skoler som har mottatt tilskudd fra den nasjonale tilskuddsordningen. Dessuten har det blitt rapportert fra noen fylker at skoler som ikke mottok tilskudd fra tilskuddsordningen ble prioritert høyere i tildelingen av fylkeskommunale bevilgninger. Også fylkeskommuner som dekket (enkelte av) skolenes egenandeler oppgir at de har finansiert disse gjennom avsatte midler til utstyrsinvesteringer, slik at dette ikke har resultert i en økning i totale fylkeskommunale midler til utstyrsinvesteringer. De innrapporterte tildelingstallene fra fylkeskommunene, som vist i Figur 4-3, tyder imidlertid

på en betydelig økning i samlede tildelinger fra fylkeskommunene i 2022.

Disse funnene impliserer at fylkeskommunene samlet sett ikke har omprioritert utstyrsmidler til andre formål som følge av tilskuddsordningen i 2022. Selv om det

finnes enkelte eksempler på omprioriteringer av utstyrsmidler mellom skolene som følge av tilskuddsordningen, viser rapporteringstallene fra fylkeskommunene at den samlede tildelingen av utstyrsmidler har økt. Dette innebærer at vi ikke ser fortrenningseffekter av tilskuddet på kort sikt.

Figur 4-3: Fylkeskommunale tildelinger 2020-2022 og budsjett 2023-2024 (i kroner)



Kilde: Oslo Economics og SNF. Figuren viser fylkeskommunenes tildelinger av utstyrsmidler i 2020-2022, og budsjett for 2023 og 2024. De ulike fylkeskommunene presenteres ved ulike farger i figuren. X-aksen viser tildelte midler og budsjett i kroner, y-aksen viser år.

4.1.3 Langsiktige virkninger

Samtlige fylkeskommuner opplyser at tildelte midler fra tilskuddsordningen ikke vil påvirke fylkeskommunens prioriteringer av utstyrsinvesteringer fremover. At tilskuddsordningen ikke er varig, men kun en engangsbevilgning oppgis å være en sentral årsak til dette. Fylkeskommunene trekker frem at et engangstilskudd er for uforutsigbart til at fylkeskommunen kan basere sine prioriteringer på slike midler. Dette gjelder særlig når tildelingen skjer gjennom trekning, slik at det ikke nødvendigvis er skolene med størst behov som mottar tilskudd.

Vi mangler data fra noen fylkeskommuner, men innrapporterte budsjetter kan likevel tyde på at det i sum blir en reduksjon i budsjetterte midler fra 2022 til 2023. Tre fylkeskommuner rapporterer en planlagt økning i 2023, mens fem rapporterer en planlagt reduksjon. I intervjuer har fylkeskommunene som hadde ekstrabevilgninger i 2022 som ikke var knyttet til tilskuddsordningen informert om at de har budsjettert med tilsvarende midler som foregående år (2021) i 2023. For 2024 er det kun én fylkeskommune som rapporterer om en budsjettert økning og fire fylkeskommuner som rapporterer reduksjon fra 2023.

Sammenligning av fylkeskommunens budsjetterte utstyrsmidler i 2024 med budsjetterte midler for 2021, kan også tyde på en «stabilisering» av utstyrsmidler til nivåene før tilskuddet. Dette baseres imidlertid på rapportert budsjett for 2024 fra fem fylkeskommuner, og det er antakelig knyttet mye usikkerhet til tallene.

Fylkeskommunenes anslag på budsjetterte tall for 2023 og 2024 tyder på at de økte bevilgningene i 2022 avtar på sikt. Da det er stor variasjon og usikkerhet i de oppgitte tallene fra fylkeskommunen er det imidlertid vanskelig å trekke en konklusjon basert på dette.

En varig ordning vil kunne endre fylkeskommunenes prioriteringer

Hvorvidt en varig tilskuddsordning vil gi lignende effekter er usikkert. Fylkeskommunene trekker frem ulike forhold som kan ha betydning for deres prioriteringer og dermed eventuelle fortrenningseffekter av øvrige bevilgninger til utstyrsinvesteringer som følge av tilskuddsordningen.

For det første trekkes størrelsen på tilskuddsmidlene frem som en sentral faktor for fylkeskommunenes prioriteringer. Høyere nivå på tilskuddsmidlene antas å øke sannsynligheten for avkorting i fylkeskommunale bevilgninger til utstyrsinvesteringer. En annen sentral faktor er forutsigbarheten i tildelingen av tilskuddsmidlene. Dersom det etableres en varig tilskuddsordning med faste kriterier for søknad og tildeling, og med forutsigbar tidssyklus for tildeling, vil fylkeskommunen høyst sannsynlig ta hensyn til tilskuddsmidlene i sine prioriteringer. Økt forutsigbarhet trekker dermed i retning av reduserte fylkeskommunale bevilgninger til utstyrsinvesteringer (før tilskudd) og dermed fortrenningseffekter.

En tredje faktor av betydning for effekten av en varig ordning, som er trukket frem i deler av intervju-materialet, er hvilke kriterier som legges til grunn for tilskudd. For fylkeskommunene vil en statlig tilskuddsordning som vektlegger andre kriterier enn fylkeskommunen selv være mindre attraktiv, og derfor ha begrenset effekt på fylkeskommunens prioriteringer. Dette kan for eksempel gjelde dersom fylkeskommunen har et spesifikt satsingsområde som ikke samsvarer med kriteriene som vektlegges i de statlige tildelingene.

I intervjuer trekker fylkeskommunene også frem andre forhold som taler for at en varig tilskuddsordning vil ha begrenset effekt på fylkeskommunenes prioriteringer av utstyrsinvesteringer. Skoleeierne peker på at utstyrskravet er så stort at en tilskuddsordning ikke vil redusere behovet for utstyrsmidler. Det er imidlertid verdt å merke seg at det omfattende utstyrskravet kan legge til rette for

positive effekter av en tilskuddsordning, selv om eventuelle negative virkninger begrenses.

Det trekkes også frem at statlige tilskuddsordninger generelt oppleves som ustabile og at fylkeskommunen dermed ikke kan basere sine prioriteringer på slike tildelinger.

Størsteparten av forholdene beskrevet over trekker dermed i retning av reduserte eller upåvirkede bevilgninger til utstyrsinvesteringer fra fylkeskommunen. Det er derfor lite som tyder på at tilskudd vil gi økt fylkeskommunal prioritering av utstyrsinvesteringer på lang sikt, i tråd med økonomisk teori (se kapittel 4.1.1) Det er likevel én fylkeskommune som trekker frem at en varig tilskuddsordning vil gi økte fylkeskommunale investeringer i utstyr dersom de statlige midlene oppleves som et supplement med synergier til øvrige investeringer.

4.2 Skolenes investeringsaktivitet etter mottak av tilskudd

Generelt opplyser skoler som har mottatt tilskudd at de samme investeringene ikke ville vært mulige uten tilskudd. Dette knytter seg hovedsakelig til at tilskuddet er større enn hva som normalt tildeles gjennom fylkeskommunale utstyrsbvilgninger, eller som det er handlingsrom til å gjennomføre over eget driftsbudsjett. På bakgrunn av dette trekker flertallet av skoler frem at tilskuddet har ført til en bedret utstyrssituasjon innenfor det gitte programområdet som har fått tilskudd. Det understrekes likevel at det fremdeles finnes udekkede utstyrskrav innenfor programområdene som ikke har mottatt tilskudd. Innrapporterte data fra skolene tyder på at omtrent 7 prosent av skolene har nyere skolebygg og oppdatert utstyr, 43 prosent av skolene rapporterer om mindre utstyrskrav, mens de resterende 50 prosent rapporterer om et stort utstyrskrav. Av skolene som har fått tilskudd fra modell A, rapporterer 51 prosent om stort utstyrskrav i 2023.

Samtlige skoler trekker i intervjuet frem at det kontinuerlig vil være behov for utskiftninger av utstyr. Det understrekes at behovet for utskiftninger stadig øker på grunn av rask teknologisk utvikling. På bakgrunn av dette synes tilskuddsordningen å ha skapt noe større teknologiske forskjeller mellom skolene som har mottatt og ikke mottatt tilskudd. Det er likevel usikkert om dette vil være en varig forskjell. Effekter av tilskuddsordningen på forskjeller mellom skolenes utstyrssituasjon er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

4.3 Tallfesting av effekter av tilskuddet

For å finne effekter av tilskuddet på investeringer i utstyr, sammenligner vi skoler som søkte og fikk tilskudd med skoler som også søkte, men som ikke fikk tilskudd. Den tilfeldige allokeringen av tilskudd til skoler gjør det mulig å estimere effektene av mottak av tilskudd, ettersom uobserverbare forskjeller mellom skolene som kan være med på å påvirke prioritering av investeringer i skolene ikke påvirker hvorvidt søkerskolene mottok tilskudd eller ikke.

De to gruppene av skoler ble tilfeldig trukket blant skolene som søkte om tilskudd basert på tilskuddsmodell A. Trekningen ble gjennomført i et møte med forskere og representanter fra Utdanningsdirektoratet. Mange av skolene hadde sendt flere søknader. For skoler som ble trukket ut til å være i kontrollgruppen og dermed ikke fikk tilskudd, ble alle søknadene fra disse skolen tatt ut av trekningen. Blant skolene som fikk tilskudd var det flere skoler som ble trukket ut til å få mer enn ett tilskudd. Vi estimerer effekter av å få tilskudd ved å sammenligne investeringstall for skolene som fikk tilskudd med skolene i kontrollgruppen. Når vi estimerer effekter forsøker vi å ta vekk variasjon i investeringsnivå som kan forklares av blant annet elevtall, skolens driftsbudsjetter og i hvilket fylke skolen ligger. Ingen av skolene vi benytter til å estimere effekter fikk tilskudd basert på modell B. På grunn av lavt antall søkere om tilskudd basert på modell B er det ikke mulig å estimere tilsvarende effekter av tilskuddsmodell B, og det ble derfor ikke trukket noen kontrollgruppe blant disse søkerne.

4.3.1 Statistikk for mottakere av tilskudd og kontrollgruppe

Den randomiserte tildelingen av tilskudd gir oss mulighet til å sammenligne skoler som fikk tilskudd med skoler som ikke fikk tilskudd (kontrollgruppe), for å finne gjennomsnittseffekter på skolene av å bli tildelt tilskuddet fra Utdanningsdirektoratet. En slik sammenligning forutsetter at gruppene er relativt sammenlignbare (Tabell 4-1).

Tabell 4-1 viser at skolene som fikk tilskudd og kontrollskolene i gjennomsnitt er ganske like i størrelse. Tilskuddsskolene har i gjennomsnitt litt færre elever enn kontrollskolene og et relativt likt gjennomsnittlig driftsbudsjett i 2022, der driftsbudsjett inkluderer både kostnader til undervisning og andre driftsutgifter og er selvrapportert av skolene. Vi ser at det gjennomsnittlige budsjettet som er avsatt til yrkesfag ved skolene er litt større hos skolene som fikk tilskudd enn skolene i kontrollgruppen, men forskjellen er ikke veldig stor. Det var 103 skoler som søkte om støtte basert på modell A, hvorav 50 prosent fikk tildelt

støtte mens 57 skoler søkte tilskudd uten å få det innvilget. I siste rapporteringsrunde fikk vi tilstrekkelig tallrapportering fra 30 skoler som hadde fått tilskudd etter modell A og 35 søkerskoler uten tilskudd til å kunne estimere effekter av tilskuddet. Antall rapporterende skoler som vi kan benytte til å estimere tilskuddseffekter er altså en god del lavere enn antallet skoler som fikk tilskudd og antallet som søkte, men ikke fikk tilskudd. Selv om utvalget er tilstrekkelig stort til å finne signifikante effekter, vil effektstørrelsen endres hvis vi inkluderer flere eller færre skoler. Vi har derfor valgt å beholde det samme utvalget med 65 skoler i alle spesifikasjoner når vi estimerer effekter av tilskuddet, selv om vi kunne inkludert noen flere skoler der vi ikke har observasjoner for driftsbudsjett for yrkesfag.

Tabell 4-1: Størrelse, skoler med tilskudd modell A og kontrollskoler

Variabler	Tilskudd modell A	Kontrollgruppe
Gjennomsnittlig elevtall	260	295
Gjennomsnittlig driftsbudsjett 2022 (MNOK)	82,6	83,1
Gjennomsnittlig driftsbudsjett yrkesfag 2022 (MNOK)	43,6	37,6
Antall observasjoner	30	35

Fra skolenes søknader til Utdanningsdirektoratet vet vi at gjennomsnittlig driftsbudsjett for alle skolene som søkte støtte basert på modell A var på 70,4 millioner kroner i 2021. Dessuten var gjennomsnittlig driftsbudsjett for yrkesfag ved skolene som søkte tilskudd etter modell A 30,4 millioner i 2021. Disse tallene er betydelig lavere enn gjennomsnittet for skolene som har rapportert investeringstall til oss for 2022, se Tabell 4-1. Dette viser at skolene som rapporterte i andre runde og som vi benytter til å estimere effekter av tilskuddet i gjennomsnitt er noe større enn gjennomsnittet for alle søkerskolene til modell A. Det kan føre til at vi estimerer noe større effekter av tilskuddet basert på data fra siste rapporteringsrunde enn om vi hadde hatt data fra alle søkerskoler. Det er imidlertid ikke sikkert at vi med vårt datagrunnlag vil overestimere effekter av tilskuddet, fordi også søkerskolene i kontrollgruppen som har rapportert i andre runde er større enn den gjennomsnittlige søkerskolen til modell A.

Basert på Tabell 4-1 ser det ikke ut til at utvalget av rapporterende skoler er systematisk forskjellige på

tvers av skoler som fikk tilskudd og søkerskoler som ikke fikk tilskudd, slik at de blir vanskelige å sammenligne dem. Unntaket er at søkerskolene uten tilskudd har noe lavere budsjett for yrkesfag, som likevel kan gi en viss risiko for å overestimere effekter av tilskuddet. Randomisert tildeling av tilskudd burde tilsi at skolene som fikk og skolene som ikke fikk tilskudd i gjennomsnitt burde være like om antallet er stort nok, men siden det kun var 103 skoler som søkte og betydelig færre som har rapportert investeringstall for 2022 filtrer vi vekk variasjon i investeringstall som skyldes størrelse ved å enten kontrollere for elevtall eller for budsjett for yrkesfag når vi estimerer effekter av tilskuddet. Fordi fylkeskommunene som skoleeiere har ulike tilnærminger til støtte av investeringer i utstyr, filtrer vi også i noen av våre estimeringer vekk gjennomsnittseffekter på investeringsnivå på tvers av tilskudds- og kontrollskoler som skyldes fylkestilhørighet.

4.3.2 Estimerte effekter av tilskuddet på utstyrsinvesteringer i 2022

Ved hjelp av enkle regresjonsanalyser har vi sammenlignet samlet nivå på investeringer i utstyr i 2022 mellom skoler som søkte og fikk tilskudd basert på modell A og skoler som også søkte, men ble trukket ut til å være i kontrollgruppen som ikke fikk tilskudd, se Tabell 4-2. I analysene har vi inkludert kontrollvariabler for å ta hensyn til forskjeller mellom størrelsen på søkerskoler med og uten tilskudd. Til dette formålet har vi benyttet elevtall (kolonne 1 og 2) og totalt budsjett for yrkesfag i 2022 (kolonne 3 og 4) i to forskjellige sett av analyser. Vi har også gjennomført analyser som inkluderer kontroller for fylkestilhørighet (kolonne 2 og 4), for å ta hensyn til

systematiske forskjeller i investeringsnivå mellom skoler i de ulike fylkene.

Kvantifiserte virkninger av tilskuddet fremkommer som forskjellen på investeringsnivåer mellom tiltaks- og kontrollgruppe (søkerskoler med og uten tilskudd), etter at vi har kontrollert for betydningen av andre variabler. Raden merket «Tilskuddseffekt» i Tabell 4-2 inneholder estimater fra fire ulike modellspesifikasjoner. Estimaten indikerer at søkerskolene som har mottatt tilskudd i gjennomsnitt har investert mellom 1,6 og 2,2 millioner kroner mer i utstyr til yrkesopplæring enn søkerskolene som ikke har mottatt tilskudd, avhengig av måten vi tar hensyn til andre forklaringsfaktorer i analysen. Denne tilskuddseffekten inkluderer selve tilskuddsbeløpene som er benyttet i investeringene. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp i vårt utvalg av skoler var på 1,29 millioner kroner, og den estimerte tilskuddseffekten er altså betydelig større enn dette. Utdanningsdirektoratet satte også krav til 30 prosent egenandel, som innebærer at skolene som fikk tilskudd i gjennomsnitt ble tvunget til å investere 0,55 millioner for å få tilskuddet.

Tilskuddseffekten er betydelig og utgjør mellom 3,8 og 5,7 prosent av det gjennomsnittlige budsjettet for yrkesfag og mellom 2,0 og 2,7 prosent av det gjennomsnittlige totale driftsbudsjettet for skolene. Estimaten gjør det også mulig med svært stor grad av sikkerhet å forkaste hypotesen om at tilskuddet til investeringer ikke har bidratt til å øke investeringsnivået i det hele tatt, som følge av fortrenning av fylkeskommunale midler.

Tabell 4-2: Effekter på utstyrsinvesteringer i 2022

	Investeringer 2022 (1)	Investeringer 2022 (2)	Investeringer 2022 (3)	Investeringer 2022 (4)
Tilskuddseffekt	1 907 112***	2 172 960***	1 643 287***	1 846 372***
Elevtall	3 452***	4 118***		
Fylke		X		X
Budsjett yrkesfag - 22			0,0240***	0,0244***
Konstant	x	x	x	x
R ²	0,281	0,533	0,386	0,600
Observasjoner	65	65	65	65

p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01. Analyser utført av Oslo Economics og SNF.

Tabell 4-3: Investeringsstall, skoler med tilskudd modell A og kontrollskoler

Variabler	Søkerskoler med tilskudd, modell A	Søkerskoler uten tilskudd (kontrollgruppe)
Gjennomsnittlig tilskudd modell A (MNOK)	1,29	0
Gjennomsnittlig utstyrsinvestering 2022 (MNOK)	2,97	1,18
Gjennomsnittlig utstyrsinvestering 2021 og 2022 (MNOK)	4,39	2,18
Gjennomsnittlige øremerkede midler fra fylket til investeringer 2022 (MNOK)	0,68	0,65
Gjennomsnittlige øremerkede midler fra fylket til investeringer 2021 (MNOK)	0,47	0,36
Gjennomsnittlige investeringer av egne midler 2022 (MNOK)	1,21	0,46
Gjennomsnittlige investeringer av egne midler 2021 (MNOK)	0,94	0,61
Antall observasjoner	30	35

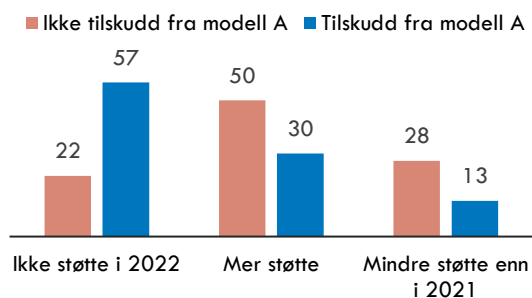
For å tolke den estimerte tilskuddseffekten er det nyttig å se på tilskudds- og investeringsstall for tilskudds- og kontrollskoler (Tabell 4-3). Vi ser at gjennomsnittlig tilskuddsbeløp blant skolene som fikk tilskudd i vårt estimeringsutvalg var 1,29 millioner kroner. Det minste samlede tilskuddet til en skole var på 0,20 millioner og det største var på 4,79 millioner kroner. Skoler med tilskudd investerte i snitt 1,79 millioner mer i utstyr enn søkerskolene uten tilskudd i vårt utvalg i 2022. Denne differansen på 1,79 millioner kroner er stort sett noe lavere enn den estimerte gjennomsnittlige tilskuddseffekten på samlet investeringsnivå i 2022. Dette skyldes at vi kontrollerer for forskjeller mellom skoler i utvalget vårt av rapporterende tilskudds- og kontrollskoler, og spesielt blir forskjellene større når vi filtrer ut gjennomsnittseffekter av fylkestilhørighet på investeringsnivå.

Fylkeskommunen tildelte i gjennomsnitt 0,68 millioner kroner i øremerkede midler til utstyrsinvesteringer til tilskuddsskolene og 0,65 til kontrollskolene i 2022, opp fra henholdsvis 0,47 og 0,36 millioner kroner i 2021. Disse små forskjellene viser at i gjennomsnitt har ikke fylkeskommunene forskjellsbehandlet skoler med og uten tilskudd. Skolene som fikk tilskudd brukte i gjennomsnitt 0,75 millioner kroner mer av egne midler til utstyrsinvesteringer i 2022 enn søkerskolene uten tilskudd. Søkerskolene uten tilskudd investerte i gjennomsnitt 0,46 millioner kroner av egne midler i utstyr i 2022. Dette ligger nær det gjennomsnittlige egenandelskravet på 0,55 millioner kroner for skoler som fikk tilskudd. Dette tyder på at i kravet i liten grad tvang skolene til å øke investeringer av egne midler, selv om det la føringer på hva slags

investeringer de måtte bruke egne midler på. Vi ser likevel at tilskuddsskolene i gjennomsnitt økte investeringer av egne midler utover egenandelskravet på 0,55 millioner kroner. Det er imidlertid verd å merke seg at gjennomsnittlige investeringer av skolens egne midler også lå noe høyere for søkerskoler med tilskudd i 2021, sammenlignet med søkerskoler uten tilskudd, og siden tilskuddet kom helt i slutten av 2021 skyldes dette trolig ikke tilskuddet og heller noe systematisk forskjell mellom tilskudds- og kontrollskolene.

Det ser altså ut til at fylkeskommunene responderte på Utdanningsdirektoratets tilskudd med å tildele mer midler til alle skoler i 2022, mens skolene som fikk tilskudd responderte med å øke bruken av egne midler til utstyrsinvesteringer i 2022 noe mer enn egenandelskravet fra Utdanningsdirektoratet på 30 prosent skulle tilsi. Vi har også spurt skolene om de har fått mer støtte fra fylkeskommunen i 2022, og svarene skolene gir varierer mye. Slik Figur 4-4 viser har flere av skolene som fikk tilskudd fra Utdanningsdirektoratet rapportert at de ikke har fått støtte fra fylkeskommunen i 2022. Det er faktisk en høyere andel som rapporterer at de har fått støtte til investeringer fra fylkeskommunen blant de som ikke fikk tilskudd, enn i gruppen av skoler som fikk tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Dette viser at selv om fylkeskommunene i gjennomsnitt økte øremerkede midler til skolene, så er det en del variasjon i hva skolene har fått av støtte i 2022. Det kan også skille noe mellom utvalget som har rapportert andel støtte fra fylkeskommunene og de som har rapportert endringer vist i Figur 4-4.

Figur 4-4: Har tilskuddet fra Utdanningsdirektoratet ført til endring i støtte til utstyrsinvesteringer til skolen fra fylkeskommunen i 2022? (prosent)



Illustrasjon: Oslo Economics og SNF basert på rapporteringsdata. Figuren viser antall skoler som oppgir at fylkeskommunen har gitt ingen, mer, eller mindre støtte til utstyrsinvesteringer i 2022 som følge av tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Blå søyler viser svar blant skoler som ikke mottok tilskudd, og røde søyler viser svar blant skoler som mottok tilskudd gjennom modell A.

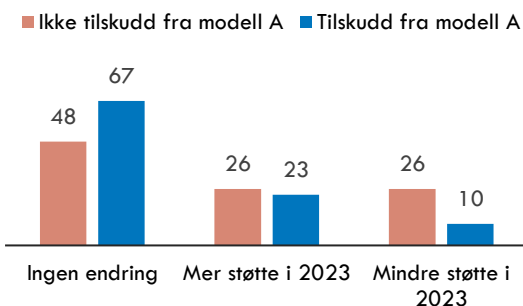
Samlet sett finner vi altså at det på kort sikt er en positiv effekt av tilskudd på skolenes investeringsnivå, også utover den direkte effekten av å motta tilskudd. Dette synes imidlertid hovedsakelig å skyldes økt prioritering av utstyrsinvesteringer på skolenivå, heller en økte tildelinger fra fylkeskommunen.

4.3.3 Ingen effekter på framtidig investeringsnivå

Vi har estimert effekter av tilskuddet på forventet investeringsnivå i 2023 og 2024, men selv om vi inkluderer de samme forklaringsfaktorene som i de andre spesifikasjonene finner vi ikke signifikante effekter på skolenes forventede framtidige investeringsnivå. Dette tyder på at skolene ikke selv evner å sette av tilstrekkelige midler til å opprettholde det høye finansieringsnivået og ikke forventer eller har fått signaler om at skoleeier skal gi tilstrekkelige bidrag til å opprettholde et høyere investeringsnivå over tid.

Figur 4-5 viser skolenes forventninger til støtte til utstyrsinvesteringer i 2023. Det store flertallet av skoler forventer ingen endring i støtte til utstyrsinvesteringer fra skoleeier, men andelen er noe høyere blant de som fikk tilskudd fra Utdanningsdirektoratet enn blant søkerskolene uten tilskudd. Blant søkerskolene uten tilskudd fordeler skolene seg likt mellom gruppen som forventer mer støtte og gruppen som forventer mindre støtte, mens i gruppen av skoler som fikk tilskudd er det litt flere som forventer mer støtte enn mindre støtte. Skolene har rapportert i perioden februar til april 2023, og det bør indikere at de har relativt realistiske forventninger.

Figur 4-5 Forventet endring i støtte fra Fylkeskommunen i 2023 (prosent)



Illustrasjon: Oslo Economics og SNF basert på rapporteringsdata. Figuren viser antall skoler som oppgir at de forventer ingen, mer eller mindre støtte fra fylkeskommunen til utstyrsinvesteringer i 2023. Blå søyler viser svar blant skoler som ikke mottok tilskudd, og røde søyler viser svar blant skoler som mottok tilskudd gjennom modell A.

Samlet sett tyder både våre estimerte effekter av tilskuddet på skolenes forventede investeringsbeløp i 2023 og 2024 og skolenes rapportering av endringer i støtte fra fylkeskommunene, at tilskuddet trolig ikke vil føre til at fylkeskommunene øker framtidige midler øremerket investering i utstyr på lengre sikt. Imidlertid antyder funnene heller ikke at tilskuddet vil gi langsiktige fortrenningseffekter i form av omprioritering av øremerkede midler til utstyr til andre formål.

Basert på informasjon fra intervjuer er skolene som har mottatt tilskudd delte i sitt syn på forventede effekter av tilskuddet på skolens egne framtidige prioriteringer av utstyrsinvesteringer. De fleste skolene opplyser at det fremdeles er store utstyrsbehov slik at tilskuddet ikke har redusert behovet for framtidige utstyrsinvesteringer. Tilskuddet har dermed heller ført til at skolen har kunnet realisere sine øverst prioriterte utstyrsinvesteringer og kan i 2023 og årene fremover prioritere investering i annet utstyr som skolen også har behov for. Det er likevel ulikt på tvers av skolene hvorvidt de forventer å kunne gjennomføre nye investeringer de neste årene. Dette skyldes usikkerhet knyttet til eventuelle bevilgninger til utstyrsinvesteringer fra skoleeier og handlingsrom i egne budsjetter. De fleste skolene anser det generelt svært utfordrende å finansiere utstyrsinvesteringer over eget budsjett. Det gjelder særlig for skoler som ikke har mulighet til å overføre mindreforbruk på tvers av år.

Andre skoler opplyser at utstyrsinvesteringen som tilskuddet har bidratt til å realisere har dekket en stor del av skolens utstyrsbehov. Dermed kan disse skolene prioritere andre områder enn utstyr de nærmeste årene.

Søkerskoler uten tilskudd opplyser i intervjuer at avslag om tilskudd ikke har hatt påvirkning på deres investeringsplan, men dette stemmer ikke med

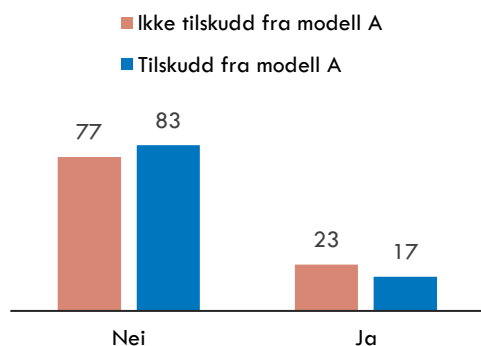
rapporteringen fra skolene. Rapportering fra 27 skoler som ikke fikk tilskudd viser at bare 48 prosent gjennomførte investeringen de søkte om tilskudd til, enten helt eller delvis. 35 prosent av skolene som ikke fikk tilskudd gjennomførte med støtte fra fylkeskommunen, og 35 prosent av skolene benyttet egne midler. Av disse benyttet to tredjedeler både egne og fylkeskommunale midler for å gjennomføre investeringen. Selv om nesten halvparten av søker skoler uten tilskudd har gjennomført hele eller deler av investeringen de søkte om tilskudd til, peker skolene på at dette var helt nødvendig utstyr som de måtte investere i uavhengig av søknadsprosess i forbindelse med tilskuddsordningen.

4.3.4 Økt fokus på utstyrssituasjonen

En hypotese i arbeidet med utprøving av tilskuddsordningen har vært at tilskuddet kan bidra til økt fokus på utstyr, enten på fylkeskommunalt nivå og/eller på skolenivå, slik at utstyr prioriteres høyere og investeringer i utstyr dermed øker.

12 av 61 skoler rapporterer at fylkeskommunen har kartlagt utstyrbehov i 2022, se Figur 4-6. Dette kan tyde på at noen fylkeskommuner har brukt mer ressurser på utstyrssituasjonen.

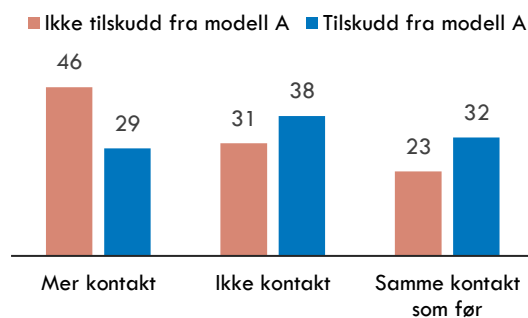
Figur 4-6: Har fylkeskommunen kartlagt utstyrssituasjonen ved skolen i 2022? (prosent)



Illustrasjon: Oslo Economics og SNF basert på rapporteringsdata. Figuren viser antall skoler som oppgir at fylkeskommunen har eller ikke har kartlagt utstyrssituasjonen ved skolen i 2022. Blå søyler viser svar blant skoler som ikke mottok tilskudd, og røde søyler viser svar blant skoler som mottok tilskudd gjennom modell A.

Hele 22 av 60 skoler opplevde økt kontakt med fylkeskommunen om utstyrssituasjonen i 2022, se Figur 4-7. Dessuten rapporterer 17 skoler at de har blitt kontaktet av fylkeskommunen angående utstyr, selv om kontakten ikke har økt fra tidligere år. Samtidig rapporter også en tredjedel av skolene at fylkeskommunen ikke har hatt kontakt med skolen om utstyrssituasjonen.

Figur 4-7: Har fylkeskommunen vist en endring i interesse for utstyrssituasjonen for skolen i 2022? (prosent)



Illustrasjon: Oslo Economics og SNF basert på rapporteringsdata. Figuren viser antall skoler som oppgir at fylkeskommunen har tatt mer, ingen eller samme kontakt med skolene i forbindelse med utstyr i 2022. Blå søyler viser svar blant skoler som ikke mottok tilskudd, og røde søyler viser svar blant skoler som mottok tilskudd gjennom modell A.

Videre opplyser noen skoler i intervjuer at tilskudd til oppdatert utstyr for ett programområde har ført til forventning om lignende oppgraderinger innenfor andre programområder. På skolene kan derfor tilskuddet ha ført til en økt forventning blant lærere og elever om at takten av oppgradering av utstyr skal holdes oppe, også etter utprøvingen av tilskuddsordningen. Hvorvidt dette vil skje avhenger både av skoleledelsens og skoleeiers prioriteringer og deres finansielle handlingsrom.

To av skolene som har fått tilskudd fra modell B trekker i intervju også frem at fremtidig behov for utstyrsinvesteringer bør ses opp mot hvilke deler av behovet som næringslivet kan oppfylle gjennom opplæring på deres utstyr, eventuelt med finansiell bistand fra næringslivet. Ifølge disse skolene bør derfor skolenes prioriteringer av utstyrsinvesteringer ses opp mot disse mulighetene.

Hvorvidt økt fokus på utstyrssituasjonen i dag, som følge av tilskuddet fra Utdanningsdirektoratet, vil føre til at fylkeskommunene på lengre sikt vil prioritere utstyrsinvesteringer i sine budsjetter, gjenstår å se. Fylkeskommunene kan også bidra til at skolene prioriterer utstyrsinvesteringer over sine driftsbudsjetter eller får anledning til å omdisponere og spare opp midler over flere år, i stedet for å inndra ubrukte midler slik noen fylkeskommuner gjør. Mange skoler har i kommentarfeltene i våre rapporteringsskjemaer skrevet at de er helt avhengige av øremerkede midler fra fylkeskommunene eller nasjonale tilskudd, fordi det ikke er rom for store og dyre, men nødvendige, utstyrsinvesteringer i driftsbudsjettene.

4.4 Andre effekter

Formålet med denne evalueringen er å vurdere tilskuddsordningens virkninger på fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer. Vurderingen av tilskuddets effekt på andre forhold som læringsutbytte og kvalitet på undervisningen ligger derfor utenfor rammene for dette prosjektet. I intervjuer med skoler og fylkeskommuner har det likevel blitt trukket frem andre effekter av tilskuddsordningen som har betydning for en eventuell varig tilskuddsordning for utstyr til yrkesfaglige utdanningsprogram. Vi gjennomgår derfor noen av disse effektene i dette kapitlet.

Skolene trekker frem flere positive effekter av tilskuddsordningen. For det første fremhever skolene som har mottatt tilskudd økt engasjement og motivasjon blant lærere og elever som en sentral effekt av tilskuddet. Gjennom mer oppdatert utstyr opplever elever og lærere utstyret som mer relevant for arbeidslivet og mulighetene for å utvikle engasjerende læringsopplegg oppleves større. Mange fremhever videre at elevene er mer attraktive for læreplass med oppdatert utstyr. På denne måten mener flere skoler at utstyret vil ha positiv effekt på rekruttering av elever til skolen i årene fremover. Dette vil i sin tur gi økt rammebevilgning fra skoleeier som baseres på elevtall, og dermed økt finansielt handlingsrom for skolen til å blant annet prioritere utstyrsinvesteringer i fremtiden.

I tillegg til positiv effekt av utstyrstilskuddet på engasjement og rekruttering er det også noen skoler som trekker frem at tilskuddet har ført til økt involvering og interesse fra næringslivet. Dette gjelder både skoler som har mottatt tilskudd fra modell A og modell B. Dette har skjedd på flere måter. Som beskrevet i kapittel 3.4 har for eksempel flere skoler etablert samarbeid med arbeids- og næringsliv om utprøving av skolens utstyr og kursvirksomhet. Denne typen samarbeid kan bidra til å bygge tettere relasjoner mellom skolene og arbeids- og næringsliv, og på den måten bidra til mer effektive

utstyrsinvesteringer i fremtiden. Dette kan for eksempel skje gjennom deling av utstyr, eller optimalisering av hvilket utstyr som skolen selv må investere i, og hvilken type utstyr som elevene kan få opplæring i via arbeids- og næringsliv.

På noen skoler har tilskuddsordningen også ført til at skolen har sett på mer kreative måter å finansiere utstyr på i fremtiden. Dette omfatter samarbeid med eksterne, herunder leverandører, opplæringskontor og fagskoler, og samarbeid på tvers av utdanningsprogrammer om bruk av utstyr. Sistnevnte innebærer å investere i utstyr som er fleksibelt for å tilpasses opplæringsbehovet i flere utdanningsprogrammer.

Til tross for flere positive effekter kan tilskuddet også ha skapt større forskjeller i utstyrssituasjon mellom ulike programområder og dermed også mellom ulike skoler. Flere skoler trekker frem at utstyrssituasjonen innenfor de ulike programområdene varierer med tilknytning til arbeids- og næringslivet og dets finansielle handlingsrom. Programområder som teknologi- og industrifag, elektrofag, og bygg- og anleggsteknikk er programområdene som ofte har tettest tilknytning til arbeids- og næringslivet, mens programområder som helse- og oppvekstfag, naturbruk, og restaurant- og matfag oftere har en løsere tilknytning til nærings- og arbeidslivet eller er tilknyttet nærings- og arbeidsliv med generelt mindre muligheter for finansiell bistand. På bakgrunn av dette kan en tilskuddsordning som modell B, som bygger opp under samarbeid med arbeids- og næringslivet, bidra til forsterking av disse forskjellene. Tall fra søknadene om tilskudd viser at 48 prosent av skolene søkte om utstyrsmidler til teknologi- og industrifag, etterfulgt av elektrofag (26,1 prosent) og bygg- og anleggsteknikk (17,9 prosent). Samtidig trekker skolene frem at utstyrsbehovet er størst innenfor de tekniske fagene hvor investeringskostnadene er store og den teknologiske utviklingen går raskere. Større søkertall til disse industrielle programområdene er derfor ikke nødvendigvis knyttet til programområdets tilknytning til arbeids- og næringsliv, men kan også forklares med større utstyrsbehov.

5. Betydning av resultater fra utprøving

Utprøvingen av tilskuddsordningen har gitt erfaringer som kan være verdifulle for utforming av en eventuell varig tilskuddsordning for utstyr. Blant annet tyder utprøvingen på at lite forutsigbarhet gir mindre lekkasje av midler til andre formål. Utprøvingen viser også at mer oppdatert utstyr på skolene kan ha positiv effekt for samarbeid med arbeids- og næringslivet, samt at lengde på søknadsfrist og omfang av krav til rapportering har betydning for antall søkere til tilskuddsordningen.

I dette kapitlet trekker vi frem erfaringer fra utprøving og evaluering av tilskuddsordning for utstyr til yrkesfag som kan være relevante for utformingen av en eventuell varig tilskuddsordning. Til tross for at litteraturen generelt tilsier at øremerking av midler gir lekkasjer, er erfaringene fra denne utprøvingen at det ikke har skjedd lekkasje. Disse funnene kan trolig i stor grad forklares gjennom at tilskuddet var en engangsbevilgning, og vi vil derfor forvente at en eventuell varig ordning i større grad vil gi lekkasje av midler til andre formål.

Erfaringene med en gaveforsterkningsmodell tilsier at tilstrekkelig tid til å etablere samarbeid med eksterne parter kan være avgjørende for antall søkere. Videre er det store variasjoner mellom skolenes tilgang til eksterne samarbeidspartnere, både på grunnlag av geografiske forhold og variasjoner mellom utdanningsprogrammer. Forhold av betydning for generell deltakelse, uavhengig av tilskuddsmodell, synes å være knyttet til omfattende søknadsskjema og rapportering, kombinert med kort søknadsfrist og uheldig tidspunkt på året.

Tilskuddsordningen som ble utprøvd var nasjonal og innbar at skolene søkte om, og fikk utbetalt, tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Ved eventuell utforming av en varig tilskuddsordning kan det vurderes om tilskuddet skal gå via fylkeskommunen, da dette kan gi mer effektiv utnyttelse av midlene dersom tildelingen er behovsbasert. Hvorvidt det vil være hensiktsmessig å tildele midlene til fylkeskommunen, enten i form av generell økning i rammebevilgning eller øremerking til utstyrsinvesteringer, vil avhenge av om fylkeskommunens prioriteringer av utstyr sammenfaller med nasjonale prioriteringer av dette formålet.

5.1 Erfaringer fra utprøving og overførbarhet til eventuell varig ordning

Formålet med utprøving og evaluering av tilskuddsordningen har som beskrevet i kapittel 1 vært å få kunnskap om hvilke modeller for finansiering av utstyr som utløser fylkeskommunal finansiering, og som er bærekraftige over tid. Det er ikke besluttet å videreføre ordningen, men utprøvingen og evaluering har likevel gitt innsikt og erfaringer som vil være verdifulle for utforming av en eventuell varig tilskuddsordning. Dette knytter seg særlig til:

- Betydning av øremerking av midler til utstyrsinvesteringer
- Erfaringer med gaveforsterkningsmodell
- Erfaringer med en nasjonal tilskuddsordning for utstyrsinvesteringer
- Forhold av betydning for deltakelse

Det har også vært forhold ved utprøvingen som påvirker overførbarheten til en eventuell varig modell. Nedenfor beskriver vi relevante erfaringer fra utprøvingen og overførbarheten til en eventuell varig tilskuddsordning.

5.1.1 Betydning av øremerkede midler

Som beskrevet i kapittel 1.4 viser litteraturen generelt at øremerking av tilskudd gir lekkasjer av midler til andre formål og avtar i virkning over tid. På den annen side kan øremerkede midler hindre at områder som prioriteres på nasjonalt nivå nedprioriteres på lokalt nivå, og kan i tillegg være en forutsetning for å få til fornyelse og økt kvalitet i et tilbud (Oslo Economics, 2021).

Til tross for at litteraturen generelt viser at øremerking gir lekkasje av midler, viser erfaringene fra denne utprøvingen at det i liten grad har skjedd lekkasje, verken på fylkeskommunalt nivå eller hos skolene på kort sikt. Det er flere forhold som kan bidra til å forklare dette. Særlig sentralt er ordningens korte varighet og mangelen på forutsigbarhet og varigheten til tilskuddsordningen. Ordningen innebar et engangstilskudd til skolene som fikk innvilget sin søknad. I tillegg ble tilskuddet tildelt på slutten av året, hvor flere av skolene og fylkeskommunene allerede hadde lagt grunnlaget for prioriteringer det kommende året. Dette, i kombinasjon med at tildeling av hensyn til evalueringen av ordningen skjedde gjennom loddtrekning, gjorde at fylkeskommunene og skolelederne opplevde ordningen som lite forutsigbar. Dette førte igjen til at skolene og fylkeskommunene i

liten grad baserte sine prioriteringer for 2022 og 2023 på disse tilskuddsmidlene. Som beskrevet i kapittel 4.1 påpeker likevel noen av skoleeierne at en mer forutsigbar ordning i større grad vil tas hensyn til i deres fremtidige prioriteringer.

Basert på dette vil vi forvente at dersom det innføres en varig og forutsigbar ordning, vil de øremerkede midlene gjennom tilskuddsordningen trolig føre til større lekkasje av midler til andre formål. Dette gjelder særlig dersom tilskuddsmidlene tildeles på et fast tidspunkt årlig, dersom størrelsen på midlene er forutsigbar og det er forutsigbarhet rundt kriterier for å motta tilskudd. Størrelsen på lekkasjen vil avhenge av nivået på utstysrbehovet opp mot andre behov som fylkeskommunen eller skolen har. Vi vil forvente at lekkasjen er større på fylkeskommunalt nivå enn på skolenivå fordi skolene generelt har større innsikt i utstysrbehovet, i tillegg til at mange av skolene selv rapporterer at deres finansielle handlingsrom til å investere i utstyr over driftsbudsjettet i stor grad er begrenset.

Til tross for at vi forventer at lite forutsigbarhet gir mindre lekkasje ved øremerking av midler, vil forutsigbarhet være viktig for skolene i sin planlegging av utstysrinvesteringer. Basert på informasjon fra intervjuene, opplever skolene lite forutsigbarhet som krevende for å få til langsiktige investeringer og etablere samarbeid med arbeidslivet om utstyr.

Betydning av egenandel

Litteraturen peker på at øremerkede tilskudd som krever at mottaker bidrar med en egenandel fører til favorisering av de mest velstående mottakerne (Oslo Economics, 2021). Tilskuddsmodellene som ble utprøvd krevde en egenandel fra skolene på mellom 15 og 30 prosent. Flere informanter har i intervjuene trukket frem at egenandelen har vært en utfordring ved å søke om tilskuddsmidler for skolene med minst handlingsrom i sine budsjetter. Blant flere skoler som ikke søkte om tilskudd er også egenandelen oppgitt som en av, eller den viktigste årsaken til at skolen ikke søkte (jf. statusrapport). Dette støtter opp under at en egenandel kan skape større forskjeller mellom skolene.

På den annen side er et flertall av skolene og fylkeskommunene vi har snakket med positive til egenandelen, da denne bidrar til mer gjennomtenkte og prioriterte investeringer. Skolene er likevel delte i sitt syn på om egenandelen er på et hensiktsmessig nivå eller om den bør reduseres. Ved utforming av en eventuell varig tilskuddsordning, bør derfor hensynet til likere fordeling på tvers av skoler og effektiv ressursbruk veies opp mot hverandre i beslutninger knyttet til egenandel.

5.1.2 Erfaringer med gaveforsterkningsmodell

Til grunn for utformingen av modellene for tilskuddsordning lå en politisk føring om at minst én av modellene skulle være en gaveforsterkningsordning. Utprøvingen av en slik ordning har gitt erfaringer som kan være relevante for en eventuell varig ordning.

Få skoler valgte å søke på gaveforsterkningsmodellen (modell B). Som beskrevet i kapittel 3.1 mottok Utdanningsdirektoratet 15 søknader om tilskudd fra denne modellen fra 11 unike søker skoler. Samtlige av disse skolene ble tildelt tilskudd. Gjennom intervjuer med skolene har vi kartlagt noen mulige årsaker til lavt søkertallet til modell B. Dette knytter seg særlig til begrenset tilgang på eksterne samarbeidspartnere og begrenset tid til å inngå nye samarbeid. Disse forholdene, og andre erfaringer med modellen er nærmere beskrevet for nedenfor.

Blant skolene som søkte og fikk tildelt midler fra modell B, hadde de fleste enten allerede et samarbeid med arbeids- og næringslivet før utlysningen, eller en tydelig plan for fremtidig samarbeid som ble fremskyndet som følge av utlysningen. Blant skoler som søkte på modell A begrunnes valg av modell blant annet med den begrensede tiden som var tilgjengelig for å få i stand et samarbeid innen søknadsfristen. Da det tar tid å bygge relasjoner med eksterne parter, kan søkeperioden fra august til november ikke ha vært tilstrekkelig for å legge til rette for etablering av nye samarbeidsrelasjoner. At de fleste som søkte tilskudd fra modell B allerede hadde et eksisterende samarbeid på plass med arbeids- og næringslivet bidrar til å underbygge dette. Økt grad av forutsigbarhet og tid i søknadsprosessen, for eksempel gjennom å gjøre ordningen gjentakende, vil derfor kunne gjøre en gaveforsterkningsmodell mer aktuell for flere søkere.

I tillegg til utfordringer knyttet til tidsbruk, trekker både skoleledere og skoleeiere frem utfordringer med å finne aktuelle samarbeidspartnere. Flere skoler som søkte modell A begrunner valg av modell med at det ikke finnes aktuelle samarbeidspartnere i lokalmiljøet. Skoler i distriktene synes å ha en tettere tilknytning til arbeids- og næringslivet sammenlignet med skoler i mer urbane strøk. Særlig Oslo trekkes frem som et fylke der samarbeid med arbeids- og næringslivet er mindre tilgjengelig. Dette henger blant annet sammen med at virksomheter som er lokalisert i Oslo ikke nødvendigvis har en lokal tilknytning slik hjørnesteinsbedrifter i mindre lokalmiljøer gjerne har. Det finnes imidlertid også unntak fra dette; som lokalmiljøer der det i hovedsak opererer internasjonale bedrifter uten lokal tilknytning.

Det er også, som tidligere beskrevet, store variasjoner mellom utdanningsprogrammene i tilgang på eksterne

samarbeidspartnere med mulighet til å bidra med midler og/eller utstyr. Eksempler som trekkes frem er helse- og oppvekstfag, landbruk og restaurant- og matfag hvor det i liten grad eksisterer arbeidsliv med handlingsrom til å bidra finansielt til utstysinvesteringer.

På bakgrunn av ulik tilgang på eksterne samarbeidspartnere, enten på grunn av geografiske forhold eller på grunn av programområde, kan derfor en gaveforsterkningsmodell bidra til å forsterke forskjellene mellom programområder og skoler.

I forkant av utlysningen ytret flere aktører, deriblant LO og Utdanningsforbundet, bekymring over en gaveforsterkningsordning. Et av argumentene mot en slik ordning var at krav til ekstern privat finansiering kan føre til at det legges uheldige premisser på skolene knyttet til for eksempel markedsføring. Enkelte skoler mottok tilskudd gjennom gaveforsterkningsmodellen mot at de eksterne bidragsyterne fikk drive markedsføring i form av reklameskilt på skolens eiendom. Dette viser at en gaveforsterkningsmodell kan ha slike effekter. De aktuelle skolene forteller imidlertid at de ikke opplever dette som problematisk.

Som beskrevet i kapittel 3.4 synes tilskuddet på flere skoler å ha bidratt til økt involvering av nærings- og arbeidsliv. For skoler som har mottatt tilskudd gjennom gaveforsterkningsmodellen (modell B) har samarbeidet i flere tilfeller strukket seg lengre enn kun finansielt samarbeid, for eksempel gjennom felles bruk av utstyret og ulike former for kursvirksomhet. At tilskuddet har ført til tettere samarbeid mellom skoler og arbeids- og næringsliv synes imidlertid ikke å utelukkende gjelde for skoler som mottok tilskudd gjennom gaveforsterkningsordningen (modell B). Flere skoler som mottok tilskudd gjennom modell A forteller også om økt kontakt med arbeids- og næringslivet, for eksempel gjennom at aktører kan prøve utstyret på skolen eller benytte utstyret i opplæring av lærlinger. Økt involvering av arbeids- og næringslivet synes derfor ikke å kun være knyttet til direkte involvering i utstysinvesteringene, men også å være et resultat av mer oppdatert utstyr på skolene.

Samarbeidene mellom skoler og arbeids- og næringsliv beskrevet over knytter seg i hovedsak til at aktører fra arbeids- og næringslivet benytter skolens utstyr, ikke omvendt. Det kan på bakgrunn av dette settes spørsmålsteget ved om det skal være skolens rolle å «ligge foran» arbeids- og næringslivet med tanke på teknologisk oppdatert utstyr. På den annen side går den teknologiske utviklingen i utstyr raskt fremover og skolens «forsprang» overfor arbeids- og næringslivet antas derfor ikke å være varig. I tillegg vil involvering av arbeids- og næringslivet gjennom bruk av skolens utstyr kunne åpne for tettere

relasjoner og dermed økt deling av utstyr på tvers i fremtiden.

Enkelte søkerskoler uten tilskudd forteller også om samarbeid med arbeidslivet. Dette omfatter samarbeid om innkjøp og bruk av utstyr. For eksempel disponerer en skole arbeidslivets utstyr mot at skolen kurser virksomhetens ansatte. I denne gruppen er dermed samarbeidet i størst grad knyttet til at skolene benytter utstyret til arbeids- og næringslivet heller enn omvendt. Dette er imidlertid basert på utvalget vi har intervjuet og kan derfor ikke generaliseres til å gjelde alle søkerskoler med og uten tilskudd.

5.1.3 Erfaringer med nasjonal tilskuddsordning

I denne tilskuddsordningen var skoleeiers rolle begrenset til å gi sitt samtykke til søknader, og det var skolenes eget ansvar å innhente denne godkjenningen fra skoleeier. Skolene sto dermed i utgangspunktet selv for både initiativet til å søke, samt utforming og innsending av søknad. Videre ble midlene tildelt fra nasjonalt hold uten videre involvering av skoleeier. En slik nasjonal tilskuddsordning skiller seg dermed fra den generelle finansieringsmodellen av videregående opplæring som skjer gjennom rammebevilgninger og eventuelle ekstratilskudd fra skoleeier.

Det er ulike synspunkter på tvers av både skoleledere og skoleeiere om hvorvidt en nasjonal tilskuddsordning er hensiktsmessig. Et knapt flertall av skoleeiere ønsker en tilskuddsordning hvor midlene går via skoleeier. Dette begrunnes i hovedsak med at skoleeier kjenner skolens driftssituasjon og behov. Ved en eventuell behovsbasert tildeling av midler vil derfor fylkeskommunen ha gode forutsetninger for å vurdere skolens behov, til sammenligning fra sentrale aktører som i mindre grad kjenner skolens drifts- og utstyrssituasjon. Andre argumenter for fylkeskommunal ordning fra skoleeiers ståsted er at skoleeier kan konsentrere tilskuddsmidlene mot spesifikke satsingsområder innen kommunen. Slike satsingsområder kan for eksempel være spesifikke utdanningsprogram eller generell digitalisering av utstyr. Det påpekes også at tildeling av midler til skolene er et viktig styringsverktøy for skoleeier. Flere trekker i tillegg frem at fordeling av tilskuddsmidler til fylkene vil sørge for likere fordeling av midler mellom fylkeskommunene.

Blant skoleledere vi har snakket med, er det kun et mindretall som mener at tilskuddsordningen bør være på fylkeskommunalt nivå. Skoleledere som ønsker slik tildeling, argumenterer blant annet med at skoleeier har den overordnede oversikten og kan se sammenhenger som man fra nasjonalt hold ikke har oversikt over. Dette er særlig sentralt ved en eventuelt behovsprøvd ordning. Også blant skoleledere trekkes det frem at en fylkeskommunal ordning trolig vil gi likere fordeling av midler mellom fylkene. Enkelte

skoler som foretrekker at tilskuddsmidlene går via skoleeier ser for seg at midlene på denne måten kan fordeles uten behov for omfattende søknadsprosess, og at ordningen dermed blir mindre ressurskrevende og byråkratisk.

På den annen side er det også enkelte skoler som trekker frem at søknadsprosessen mot skoleeier for ekstra investeringsmidler også kan være ressurskrevende. Disse skolene ønsker av denne årsaken ikke en fylkeskommunal ordning og mener ordningen som ble utprøvd i denne omgangen er mindre tidkrevende enn hva som er vanlig ved fylkeskommunale tildelingsprosesser. Blant skoleeiere som er fornøyd med nasjonal ordning er også ressursbesparelser og mindre administrasjon fra skoleeiers side et sentralt argument. Samtidig trekkes det frem av en skoleleder som ønsker nasjonal tilskuddsordning at søknadsprosessen kan være viktig for å skape bevisstgjøring rundt skolenes behov, både hos skolene selv og blant skoleeiere.

Et annet argument for nasjonal ordning som trekkes frem av flere skoleledere, i tillegg til enkelte skoleeiere, er at skolene kjenner sin egen situasjon best og dermed har det beste utgangspunktet for å vurdere egne behov. Det er imidlertid variasjon på tvers av fylker i hvor god kjennskap skoleeierne har til utstyrssituasjonen på skolene. I noen fylker kartlegger skoleeier utstyrssituasjonen i skolene, mens skoler i andre fylker opplever at skoleeier i mindre grad har oversikt. Enkelte skoleeiere påpeker at det vil være krevende for dem å ha oversikt over skolenes utstyrssituasjon og at dette heller ikke er ønskelig fra deres side. Samtidig rapporterer flere skoler økt interesse fra skoleeier om utstyrssituasjonen ved skolen som følge av forsøket, som kan bety en viss endring i praksis hos fylkeskommunene.

Enkelte skoler peker også på en risiko for at tilskuddsmidlene blir omprioritert til andre formål dersom disse går via fylkeskommunen. Flere skoleledere vi har snakket med har imidlertid ingen klar formening om hvilket nivå ordningen bør driftes på. Disse understreker at det sentrale er å øke skolens midler til utstyrsinvesteringer og at måten dette gjøres på er av mindre betydning.

Etter vår vurdering bør valg av nasjonal tilskuddsordning fremfor finansiering via skoleeier ses i sammenheng med hensikten med en tilskuddsordning for utstyr. Dersom tilskuddsordningen etableres fordi prioriteringene av utstyrsinvesteringer på nasjonalt nivå avviker fra fylkeskommunenes prioriteringer av dette området, kan en nasjonal tilskuddsordning være hensiktsmessig. Dette kan for eksempel gjelde dersom utstyrssituasjonen ikke anses som tilstrekkelig fra nasjonalt hold. På den annen side, dersom disse prioriteringene er sammenfallende, kan det være mer

effektivt å tildele midlene til fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ofte større oversikt over utstørsbehovet ved de ulike skolene i sitt fylke og kan dermed til en lavere kostnad fordele midlene til skoler og til formål med størst behov. På den måten vil en oppnå mer effektiv utnyttelse av midlene.

5.1.4 Forhold av betydning for deltakelse

Utprøvingen av tilskuddsordningen har gitt erfaringer knyttet til forhold som har betydning for skolenes valg om å søke midler fra tilskuddsordningen. I intervjuer med skoler som ikke har søkt, samt i spørreskjema rettet mot disse skolene, trekkes særlig omfattende søknadsskjema og rapportering, kombinert med kort søknadsfrist og uheldig tidspunkt på året, frem som viktige årsaker til at skolene ikke søkte om tilskuddsmidler. utfordringer med å dekke egenandelen, pekes også på som en viktig årsak (jf. statusrapport). I tillegg til disse forholdene er vår innsikt fra intervjuer og variasjoner i søkertall mellom fylkeskommuner, at også informasjon gitt til skolene fra skoleeier om tilskuddsordningen har betydning for skolenes deltakelse.

Ved utforming av en eventuell varig ordning kan flere av disse forholdene tas hensyn til for å stimulere til økt deltakelse. Dette gjelder særlig tidspunkt for utlysning og tid fra utlysning til søknadsfrist. I denne utprøvingen ble tilskuddsordningen utlyst i august med søknadsfrist 30. november. Flere skoler mener midlene bør lyses ut på våren fordi det er lite midler igjen på høsten og dermed vanskeligere å finne rom til egenandelen. Dette gjelder hovedsakelig for skoler som dekket egenandelen med midler fra 2021. Skoler som dekket egenandelen med midler fra 2022 er i større grad fornøyd med tidspunktet for søknadsfristen. Dette skyldes at man på tidspunktet for utlysning hadde kommet et stykke på vei i budsjettprosessen og dermed hadde oversikt over handlingsrom for egenandel det kommende året. Dette tilsier at tidspunkt for søknadsfrist ved en eventuell fremtidig ordning bør settes til våren dersom investeringen skal gjennomføres i inneværende år, mens fristen kan settes til høsten dersom investeringen skal gjennomføres året etter.

Lenger tid mellom utlysning og søknadsfrist kan også bidra til økt deltakelse. Lengre søknadsfrist gir bedre tid til å kartlegge utstørsbehov, inngå eventuelle samarbeid med andre skoler eller arbeids- og næringsliv, og innhente nødvendig dokumentasjon. Ved en eventuell varig ordning vil behovet for lengre søknadsfrist være noe mindre ettersom skolene da kan forberede søknaden gjennom hele året. Dette forutsetter imidlertid at ordningen innrettes relativt likt på tvers av år.

Mer informasjon om tilskuddsordningen til skolene kan også ha betydning for deltakelsen. Denne utlysningen

ble kunngjort på Utdanningsdirektoratet sine nettsider og alle fylkeskommuner og videregående skoler med yrkesfaglig opplæring ble informert om ordningen per e-post. Utover dette kan det stimuleres til økt deltakelse for eksempel gjennom informasjonsmøter avholdt av fylkeskommunene eller oppfordringer fra fylkeskommunen om å søke på ordningen.

Som nevnt opplyser også flere skoler som ikke søkte om tilskudd at krav til rapportering var en vesentlig årsak til at skolen valgte å ikke søke. I denne utprøvingen var rapporteringskravene knyttet til informasjonsgrunnlag for evalueringen. Det ble ikke stilt krav til dokumentasjon av oppfyllelse av tildelingskriterier eller gjennomføring av investering. Ved eventuell innføring av en varig ordning vil det trolig være relevant å kreve noen grad av rapportering på oppfyllelse av kriteriene for støtte, da dette legger til rette for mer effektiv utnyttelse av tilskuddsmidlene. Dermed er handlingsrommet for å påvirke søkertall gjennom å redusere krav til rapportering noe begrenset. Det vil likevel være relevant å begrense rapporteringskravene til et minimum av hva som er nødvendig for å kontrollere at tildelingskriteriene er oppfylt, for å legge til rette for størst mulig søkertall og lavest mulig administrativ byrde på skolene og eventuelt fylkeskommunene.

Fravær av krav til egenandel, eventuelt reduksjon i størrelsen på egenandelen, kan også bidra til økt deltakelse. Samtidig bidrar krav til egenandel til prioritering av utstyrsinvesteringer og dermed mer effektiv utnyttelse av tilskuddsmidlene. Dersom målet er å øke deltakelsen, kan det på bakgrunn av dette være hensiktsmessig å vurdere andre justeringer som kan bidra til økt deltakelse før eventuell reduksjon eller fjerning av egenandel.

Til tross for at flere forhold kan ha hatt negativ påvirkning på skolenes deltakelse bør det også presiseres at 121 av 269 offentlige skoler med fag- og yrkesopplæring søkte om tilskudd. Dette tilsvarer litt i underkant av halvparten av skolene. Oppslutningen om tilskuddsordningen kan derfor anses å være relativt god. Dette tilsier også at utstyrsbehovet ved skolene er vesentlig. Som vist fra estimatene av effekter av tilskuddet, har tilskuddet også bidratt til økte investeringer i utstyr i 2021 og 2022, langt utover tilskuddsbeløpet. Dette innebærer at skoler og fylkeskommuner faktisk brukte sine midler til å øke investeringsnivået, utover krav til egenandel.

5.1.5 Overførbarhet til en varig ordning

Det er flere forhold knyttet til denne utprøvingen som ikke vil gjelde for en eventuell varig tilskuddsordning. Dette omfatter loddtrekning av tildelinger og krav til rapportering og gjennomføring av intervjuer i forbindelse med evalueringen.

En eventuell varig ordning vil tildele midler basert på andre kriterier som kan påvirke hvorvidt det utløses fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer og eventuelle andre effekter. En naturlig følge av tildeling gjennom loddtrekning, som er nødvendig for å måle effekter på fylkeskommunal prioritering, er at midlene ikke tildeles til skoler med det største utstyrsbehovet. Dette kan ha betydning for hvorvidt tilskuddet påvirker fylkeskommunale prioriteringer av utstyrsinvesteringer. Dersom skoleeier opplever at tilskuddsmidlene er tildelt skoler med akseptabelt eller godt utstyrsnivå, fremfor skoler med mer prekært utstyrsbehov, er det naturlig å anta at skoleeier i liten grad vil tilpasse sine prioriteringer. Samtidig forventer vi at denne effekten begrenses noe av krav til egenandel som gjør at skolene må prioritere søknader til utstyr som skolen har størst behov for.

Etablering av en behovsbasert ordning kan på den annen side gi større effekt på fylkeskommunale prioriteringer dersom prioriteringene i tildelingene av tilskuddsmidler sammenfaller med skoleeiers prioriteringer. Dersom skoleeier opplever at skolene med størst behov, som skoleeier ved fravær av tilskuddsordningen ville støttet gjennom økte utstyrsbevilgninger, mottar tilskudd fra tilskuddsordningen, vil vi anta at fylkeskommunen reduserer sine bevilgninger til denne skolen. Slike effekter vil imidlertid trolig begrenses dersom det samlede utstyrsbehovet er så stort at tilskuddsmidlene ikke er tilstrekkelige til å bidra til større løft i den generelle utstyrssituasjonen. I rapporteringen av utstyrssituasjonen i 2023 oppgir 50 prosent av de 76 skolene at de har et stort utstyrsbehov, 43 prosent at de har et mindre behov, mens 7 prosent oppgir at de har oppdatert utstyr som følge av ny eller nyere skole eller skolebygg. Også blant skolene som fikk tilskudd fra modell A rapporterer 51 prosent at de fortsatt har et stort utstyrsbehov i 2023.

Loddtrekning bidrar også til mindre forutsigbarhet i tildelingene. Som beskrevet vil vi forvente økt lekkasje av midler dersom ordningen utformes og forvaltes på en mer forutsigbar måte. Tildeling basert på klart definerte kriterier vil derfor gi økt forutsigbarhet og dermed trolig økt lekkasje.

Som omtalt over opplyser flere av skolene som ikke søkte om tilskudd at krav til rapportering var en vesentlig årsak til at skolen ikke valgte å søke om tilskudd. Dermed vil en eventuell varig ordning, med lavere krav til oppfølging i etterkant av tildelingen, kunne gi høyere søkertall. Da en varig ordning også vil kreve noen grad av rapportering knyttet til oppfyllelse av kriteriene for støtte, vil effekter av krav til rapportering i forbindelse med evalueringen ha mindre betydning for overførbarheten til en eventuell varig ordning.

5.2 Alternative ordninger for økt finansiering av utstyrsinvesteringer

Basert på erfaringer fra utprøvingen diskutert over, beskriver vi i dette kapittelet alternative modeller for å oppnå økt finansiering av utstyrsinvesteringer. Disse er både basert på innspill fra intervjuer og egne vurderinger.

5.2.1 Økte bevilgninger til fylkeskommunen

Som beskrevet i kapittel 5.1 ønsker særlig skoleeiere og enkelte skoleledere at en fremtidig tilskuddsordning for utstyrsinvesteringer skjer gjennom økte bevilgninger til fylkeskommunen. Gitt at staten og fylkeskommunen prioriterer utstyr likt mot øvrige ansvarsområder som fylkeskommunen har, vil dette også kunne føre til mer effektiv utnyttelse av midlene.

Tildeling av midler til fylkeskommunen kan enten skje gjennom økt generell rammebevilgning til fylkeskommunen eller gjennom øremerking av midlene til utstyrsinvesteringer. Alternativt kan rammebevilgningen til fylkeskommunen øke samtidig som det opplyses om at økningen i rammebevilgningene skyldes satsing på utstyr i yrkesfaglige utdanningsprogram. Uavhengig av om midlene øremerkes utstyrsinvesteringer eller ikke, vil midler til utstyrsinvesteringer kunne omprioriteres til andre formål, enten gjennom lavere rammebevilgninger til skolene eller avkortning av øvrige midler til utstyrsinvesteringer til skolene. Hvorvidt dette vil skje vil som tidligere nevnt avhenge både av forutsigbarheten i tildelingen av de øremerkede utstyrsmidlene og av det samlede utstyrsbehovet. For å unngå omprioriteringer vil det derfor kunne være nødvendig å legge klare føringer på fylkeskommunene for samlede bevilgninger til skolene ved mottak av økte midler til utstyrsinvesteringer.

Med utgangspunkt i at hovedformålet med økte midler til utstyrsinvesteringer er å bedre utstyrssituasjonen ved de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, kan en alternativ tilnærming være å øke rammebevilgningene til fylkene uten eksplisitt øremerking, men kombinert med tilsyn av utstyrssituasjonen ved de ulike skolene. Dette vil legge til rette for at fylkeskommunene prioriterer midlene til formålene med størst behov, samtidig som det bidrar til likere utstyrssituasjon på tvers av skoler. I praksis vil dette innebære at i fylkeskommuner for utstyrssituasjonen generelt er god, vil midlene benyttes til andre formål enn utstyr. En slik ordning vil også bidra til at fylkeskommunene har større innsikt i utstyrssituasjonen ved de ulike skolene. Ordningen vil også innebære administrative kostnader på nasjonalt hold forbundet med tilsyn på skolene.

Tildeling av utstyrsmidler fra skoleeier til skolene

Gitt at det gis økte bevilgninger til fylkeskommunene for å stimulere til økte utstyrsinvesteringer, vil videre tildeling av midlene fra skoleeier til skolene kunne skje på ulike måter. Mulige innretninger er:

- Generell økning i rammebevilgningene til skolene (økt driftsbudsjett)
- Tildeling av øremerkede utstyrsmidler basert på fordelingsnøkkel
- Behovsbasert tildeling av øremerkede utstyrsmidler etter søknad
- Behovsbasert tildeling av øremerkede utstyrsmidler uten søknadsprosess

Økt rammebevilgning til skolene vil ha lignende effekter som økt rammebevilgning til fylkeskommunene. Skolene vil prioritere utstyrsinvesteringer der dette behovet vurderes større sammenlignet med andre behov som skolen har. Dette vil igjen avhenge av skolenes utstyrssituasjon og situasjon på øvrige områder.

Tildeling av øremerkede utstyrsmidler basert på fordelingsnøkkel, for eksempel basert på elevtall, antall klasser og type utdanningsprogram, vil også ha lignende effekter som økt rammebevilgning til skolene. I tillegg til utstyrssituasjonen ved skolen og skolens prioritering av dette formålet opp mot andre formål, vil også grad av lekkasje avhenge av forutsigbarheten i tildelingen.

En behovsbasert tildeling av utstyrsmidler fra skoleeier til skolene vil bidra til likere utstyrssituasjon på tvers av skolene i fylket. En slik ordning vil også innebære mindre forutsigbarhet sammenlignet med økt rammebevilgning og tildeling basert på fordelingsnøkkel, som vil kunne gi mindre grad av lekkasje av midler til andre formål. Tildeling av behovsprøvde utstyrsmidler kan enten skje gjennom søknadsprosess eller gjennom direkte tildeling fra skoleeier. Førstnevnte vil innebære større administrative kostnader både på skoleeier- og skolenivå. På den annen side vil tildelingsprosess uten søknadsprosess kreve at skoleeier har god oversikt over utstyrssituasjonen ved de ulike skolene, og dette medfører også administrative kostnader for skoleeier.

5.2.2 Andre tiltak for økt finansiering av utstyrsinvesteringer

Gjennom intervjuer med skoleledere og skoleeiere har det også blitt pekt på andre tiltak som kan bidra til økt finansiering av utstyrsinvesteringer. Dette omfatter at skolene gis mulighet for å overføre mindreforbruk på tvers av år og dermed spare opp midler til utstyrsinvesteringer, og etablering av utstyrsstandard.

Mulighet til å overføre mindreforbruk på tvers av år

Det er ulik praksis på tvers av fylkeskommunene hvorvidt skoler har mulighet til å overføre eventuelt mindreforbruk over år og på denne måten spare opp midler til utstyrsinvesteringer. I noen fylker er dette praksis, mens andre fylker ikke tillater dette. I andre fylker kan skolene søke til skoleeier om overføring av mindreforbruk opp til en gitt andel av driftsbudsjettet. Et klart flertall av skolene opplyser i intervju at deres driftsbudsjett i svært liten grad gir rom for utstyrsinvesteringer. Å tillate overføring av mindreforbruk ved skolene på tvers av år kan derfor bidra til å styrke investeringer i utstyr ved skolene.

Etablering av utstyrsstandard

Et annet tiltak for å stimulere til økte investeringer i utstyr kan være å innføre en nasjonal utstyrsstandard for ulike yrkesfaglige programområder. Dette kan for eksempel bestå av en oversikt over minimumsutstyr som må være på plass for å tilby et bestemt yrkesfaglig utdanningsprogram. Deretter kan budsjetter og rammebevilgninger tilpasses for å oppnå disse standardene. Skoleledere opplyser i intervju at det kan være utfordrende å vite hva som er

tilstrekkelig utstyrsnivå, og en standard kan derfor bidra til å avhjelpe dette. Gjennom å innføre en standard vil det også legges til rette for likere utstyrssituasjon på tvers av skoler og fylkeskommuner.

Standarden kan enten fungere som en retningslinje for skoleeiere og skoleledere knyttet til hva som bør tilbys av utstyr på de ulike skolene, eller det kan innføres absolutte krav til utstyrsnivå. Sistnevnte vil enten kreve tilsyn fra nasjonale myndigheter eller at fylkeskommunene rapporterer på utstyrsnivå opp mot utstyrsstandard. Uavhengig av hvilke kontrollmekanismer som benyttes vil det medføre administrative kostnader både på skole-/fylkesnivå og på nasjonalt nivå.

Utvikling av en utstyrsstandard vil også, uavhengig av innretning, kreve utredning av hva som er akseptabelt utstyrsnivå innenfor de ulike programområdene. Det kan være utfordrende å fastsette et slik utstyrsnivå da dette vil endre seg i takt med den teknologiske utviklingen. Dermed vil det være behov for kontinuerlig oppdatering av utstyrsstandard som også medfører offentlige administrative kostnader.

6. Konklusjoner og drøfting

Virkningen av tilskuddet er positivt på utstyrsinvesteringene på kort sikt

Vår evaluering viser at det er et tydelig behov for utstyrsløft på skolene og at tilskuddsordningen har medført et løft i utstyrssituasjonen for skolene som mottok tilskudd.

Randomisert tildeling av tilskudd for søkere til modell A viser at investeringene i utstyr har gitt en økning i utstyrsinvesteringer for skoler som mottok tilskudd sammenlignet med skoler som søkte, men som ikke mottok tilskudd i 2022. Dette er også gyldig når vi kontrollerer for fylkesspesifikke forhold og skolenes budsjett. Differansen i utstyrsinvesteringer mellom de to gruppene er mellom 1,6 og 2,2 millioner. Dette innebærer at differansen i relativt stor grad kan forklares med tilskuddet som i gjennomsnitt utgjorde 1,29 millioner kroner. Den samlede utstyrsinvesteringen som følge av tilskuddet utgjorde dermed i gjennomsnitt 1,84 millioner kroner når vi inkluderer egenandelen på 30 prosent. Dette innebærer at midlene totalt sett ikke er omprioritert til andre formål og tilskuddsmidlene kan dermed anses å ha hatt full effekt.

Analyseresultatene viser videre at tilskuddet har hatt en positiv effekt på utstyrsinvesteringene utover hva det totale investeringsbeløpet som tilskuddet har bidratt til å finansiere tilsier. Dette er i utgangspunktet i strid med hva vi vil forvente basert på økonomisk teori om budsjettprioriteringer (se kapittel 4.1.1). Det er likevel forhold som kan bidra til å forklare dette. Ved flere skoler har utstyret som skolen søkte tilskudd til vært en del av en større utstyrspakke. Et eksempel på dette er en skole som søkte tilskudd til elbil og på bakgrunn av dette hadde behov for å investere i elbillader. Dette bidro til å øke skolens utstyrsinvesteringer over investeringsbeløpet for elbilen. Dersom skolen ikke hadde mottatt tilskudd, ville skolen til sammenligning verken investert i elbilen eller elbilladeren, og totale utstyrsinvesteringer ville som følge av dette vært lavere.

Rapporteringstallene viser at økningen i utstyrsinvesteringer utover investeringen som tilskuddet finansierte, i hovedsak skyldes omprioriteringen innenfor skolenes eget driftsbudsjett. Fylkeskommunenes tildelinger av øremerkede midler til utstyrsinvesteringer økte samlet sett i 2022 sammenlignet med 2021, men vi ser ikke at denne økningen i snitt er større blant skoler som mottok tilskudd. Økte bevilgninger fra fylkeskommunen kan

dermed i liten grad forklare den positive tilskuddseffekten. Imidlertid viser de samlede økte bevilgningene til utstyrsinvesteringer fra fylkeskommunene i 2022 at vi ikke ser fortrenningseffekter av tilskuddet på fylkeskommunalt nivå på kort sikt.

Vi finner enkelte forhold som til en viss grad nyanserer de positive funnene. Basert på informasjon fra intervjuer kjenner vi til at enkelte av fylkeskommunene har finansiert skolenes egenandel innenfor fylkeskommunens avsatte pott til utstyrsinvesteringer. Gitt at potten til utstyrsinvesteringer i det enkelte fylke holdes fast, innebærer dette i praksis at fylkeskommunen har omprioritert utstyrsmidler fra skoler som ikke mottok tilskudd gjennom Utdanningsdirektoratets tilskuddsordning til skoler som mottok tilskudd fra ordningen.² Utgangspunktet for randomisering av tilskudd var å etablere to sammenlignbare grupper hvor tilskuddet utgjorde den eneste forskjellen mellom gruppene. Fylkeskommunenes omprioriteringer av midler mellom skoler som mottok og ikke mottok tilskudd bidrar dermed til at forskjellen mellom gruppene ikke utelukkende kan forklares med tilskuddet. Dette tilsier at vi overestimerer den positive effektene av tilskuddet på utstyrsinvesteringene, og at det kan antas å være noen fortrenningseffekter.

Selv om vi har sett en økning i utstyrsinvesteringene i 2021 og 2022 for skolene som fikk tilskudd fra modell A, rapporterer 51 prosent av disse skolene at de har et stort utstyrsbehov i 2023. Blant skolene som søkte og ikke fikk tilskudd, rapporterer 42 prosent av skolene også om stort utstyrsbehov i 2023.

På lengre sikt er effektene av tilskuddet mer usikkert

På lengre sikt vil vi forvente at effektene av tilskuddet avtar. Fylkeskommunene budsjetterer i sum med en reduksjon i øremerkede midler til utstyrsinvesteringer i 2023 og 2024 sammenlignet med 2022. Nivåene på budsjetterte midler for disse årene er nærmere nivåene i 2021, det vil si tildelte midler før tilskuddsordningen. Det er imidlertid stor usikkerhet og variasjon i de oppgitte tallene fra fylkeskommunen slik at vi ikke kan trekke en sikker konklusjon basert på dette.

For skolene finner vi ingen effekter av tilskuddet på forventet investeringsnivå i 2023 og 2024. Dette viser at selv om tilskuddet har hatt positiv effekt på prioriteringen av utstyrsinvesteringer i tilskuddsåret, vil vi ikke forvente at denne effekten varer over tid. Da den estimerte positive tilskuddseffekten for 2022 i hovedsak skyldes omprioriteringer innenfor skolenes

² Dette gjelder for enkeltfylker. Dersom vi ser på fylkeskommunene totalt sett, ser vi ikke at fylkeskommunene i

snitt at prioritert skoler som mottok tilskudd over skoler som ikke mottok tilskudd.

eget driftsbudsjett, heller enn økte bevilgninger fra fylkeskommunen, tyder disse funnene på at skolene ikke har finansielt handlingsrom til å opprettholde investeringsnivået over tid, eventuelt at skolene ikke prioriterer dette. Det antyder også at skolene ikke forventer, eller har fått signaler om, at skoleeier skal gi tilstrekkelige bidrag til å opprettholde et høyere investeringsnivå over tid.

Våre estimerte effekter av tilskuddet på skolenes forventede investeringsbeløp i 2023 og 2024 og rapporterte budsjettall for 2023 og 2024, tilsier at tilskuddet trolig ikke vil føre til at fylkeskommunene øker framtidige midler øremerket investering i utstyr på lengre sikt. Imidlertid antyder funnene heller ikke at tilskuddet vil gi langsiktige fortrenningseffekter i form av lavere nivåer på øremerkede utstyrsmidler på lengre sikt sammenlignet med nivåene før tilskuddet.

Våre funn er basert på utprøving av en tilskuddsordning som ikke er besluttet videreført. Dette innebærer at tilskuddet kun utgjorde et engangstilskudd, og resultatene vi finner kan dermed ikke generaliseres til også å gjelde for en eventuell varig tilskuddsordning. En varig tilskuddsordning vil innebære økt forutsigbarhet for fylkeskommunene og skolene og kan derfor antas å medføre noen grad av fortrenningseffekter i form av omprioritering av utstyrsmidler til andre formål. Dette vil imidlertid avhenge av skolenes utstyrbehov relativt til øvrige behov, og fylkeskommunenes generelle prioritering av utstyrsinvesteringer.

Administrative kostnader ved bruk av øremerkede midler og nasjonal tilskuddsordning

Basert på funn fra evalueringen har vi i denne rapporten pekt på flere forhold ved utformingen av tilskuddsordningen som har betydning for tilskuddets effekt og overførbarhet til en eventuell varig ordning. Disse funnene gir innsikt i hvordan utformingen av finansieringsordninger for utstyr kan ha betydning for finansieringsens effekt. Funnene må ses opp mot formålet med utprøvingen av tilskuddsordningen, som har vært å få kunnskap om hvilke modeller for finansiering av utstyr som utløser fylkeskommunal finansiering, og som er bærekraftige over tid.

Finansiering av de videregående skolene skjer i all hovedsak gjennom rammebevilgninger fra fylkeskommunen. Fylkeskommunenes inntekter er igjen sammensatt av skatteinntekter og statlige rammetilskudd. En tilnærming for å oppnå økte investeringer i utstyr kan derfor være å øke de statlige rammebevilgningene til fylkeskommunen. En forutsetning for at dette skal føre til økte utstyrsinvesteringer er at prioriteringen av utstyrsinvesteringer er lik på nasjonalt nivå og fylkeskommunalt nivå. Dersom denne forutsetningen er oppfylt, vil en slik tilnærming kreve svært begrensede administrative kostnader, både på

fylkeskommunalt og statlig nivå, og dermed gi effektiv utnyttelse av midlene.

Dersom prioriteringen av utstyrsinvesteringer derimot er større på nasjonalt nivå sammenlignet med fylkeskommunalt nivå, vil fylkeskommunen prioritere den økte rammebevilgningen fra staten til andre formål. Med utgangspunkt i formål om å øke utstyrsinvesteringene i yrkesfaglig utdanningsprogram, vil det dermed være behov for å enten øremerke midler til fylkeskommunen til utstyrsinvesteringer, eller benytte statlig tilskuddsordning som virkemidler for å oppnå dette.

Gitt ulik prioritering av utstyrsinvesteringer på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå, vil fylkeskommunen også ved øremerking av midler til utstyrsinvesteringer ha incentiv til å omprioritere midler til andre formål. Dette kan for eksempel skje gjennom å redusere rammetilskuddet til skolene eller øvrige bevilgninger til utstyrsinvesteringer slik at netto bevilgninger til skolene forblir uendret. Ved øremerking av midler til utstyrsinvesteringer er det dermed behov for statlig kontroll som sikrer at fylkeskommunene øker de samlede bevilgningene til skolene. Relevante kontrollmekanismer kan være krav til rapportering og/eller nasjonalt tilsyn. Uavhengig av hvilke kontrollmekanismer som benyttes vil det medføre administrative kostnader både på fylkeskommunalt og statlig nivå og dermed avkortning av de øremerkede midlenes effekt.

Et alternativ eller supplement til øremerking av midler er å etablere utstyrstandarder innenfor de ulike yrkesfaglige programområdene. Standardene kan operasjonaliseres gjennom for eksempel læreplaner eller opplæringsloven, og tilsynsmyndighetene (statsforvalteren) kan kontrollere at de ulike skolene møter disse standardene. Utfordringer ved en slik innretning knytter seg blant annet til administrative kostnader forbundet med å utvikle og oppdatere utstyrstandardene, samt føre tilsyn ved skolene.

En varig nasjonal tilskuddsordning, som alternativ til øremerkede midler og utstyrstandard, vil også kreve rapportering for å sikre at tilskuddet benyttes til fremtidsrettet og relevant utstyr. Krav til rapportering vil både ha betydning for antall søkerskoler og heve den administrative byrden på skole-/fylkeskommunalt og statlig nivå. Videre, dersom den nasjonale tilskuddsordningen skal tildele midler basert på behov, vil dette medføre administrative kostnader for skolene forbundet med å dokumentere behov, samt for nasjonale myndigheter forbundet med å vurdere søknader og prioritere tildeling. Da nasjonale myndigheters kunnskap om den enkelte skoles utstyrssituasjonen er begrenset, vil vi forvente at ressursbruken knyttet til å vurdere søknader og prioritere tildeling vil være vesentlig.

Innretning av en eventuell fremtidig ordning for å øke investeringene i utstyr ved yrkesfaglige utdanningsprogram må på bakgrunn av dette veies opp mot ressursbruk forbundet med å etablere og drifte de ulike ordningene. Dersom de administrative kostnadene er tilstrekkelig store, vil effekten av ekstra bevilgninger til utstyrsinvesteringer utlignes av økte administrative kostnader, og dermed ha begrenset effekt på utstyrsinvesteringene.

En gaveforsterkningsordning kan gi tettere samarbeid med arbeidsliv og større forskjeller mellom skoler

Utprøving av en tilskuddsmodell med gaveforsterkningselement har vist at dette kan ha positiv effekt på samarbeid mellom skoler og arbeids- og næringsliv. Skolene som mottok tilskudd gjennom gaveforsterkningsordningen (modell B) peker på økt involvering av nærings- og arbeidslivet, for eksempel gjennom samarbeid om bruk av utstyr og kursing av ansatte. Det trekkes også frem at samarbeidet har etablert varige relasjoner mellom skolene og arbeids- og næringslivet som det fremover kan bygges videre på gjennom ulike former for utstyrssamarbeid.

På den annen side hadde tilnærmet alle skolene som fikk tilskudd gjennom gaveforsterkningsordningen enten allerede et pågående samarbeid med arbeids-

eller næringslivet før utlysningen, eller en tydelig plan for fremtidig samarbeid som ble fremskyndet som følge av utlysningen. Dette, i kombinasjon med at utvalget av skoler som mottok tilskudd gjennom gaveforsterkningsordningen er begrenset, gjør at skolenes erfaringer ikke utelukkende kan knyttes til gaveforsterkningsordningen. Dette understrekes av at også flere skoler som mottok tilskudd gjennom modell A (uten gaveforsterkningselement) forteller om økt kontakt med arbeids- og næringslivet som følge av tilskuddet. På bakgrunn av dette fremstår styrket samarbeid mellom skolene og arbeids- og næringsliv også å være et resultat av mer oppdatert utstyr på skolene, og ikke kun et direkte resultat av finansielt samarbeid.

Utprøvingen av gaveforsterkningsmodellen har også vist noen utfordringer ved en slik ordning. Ordningen kan føre til at det legges uheldige premisser på skolene, for eksempel knyttet til markedsføring av private virksomheter. Den kan også bidra til større forskjeller mellom skoler og programområder, da tilgangen på eksterne samarbeidspartnere både varierer med geografiske forhold og bransjer. For eksempel er tilgangen på eksterne samarbeidspartnere størst innenfor de tekniske fagene og mindre innenfor fagretninger som helse- og oppvekstfag og mat- og restaurantfag.

7. Referanser

- Brandt, E., 2008. *"En utdanning du kommer langt med" – maritim utdanning i videregående skoler, fagskoler og høyskoler*, Oslo: NIFU STEP.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M. & Stølan, N. M., 2020. *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsetting etter utdanning mot 2040*, s.l.: Statistisk Sentralbyrå.
- Hilsen, A. I., Nyen, T. & Tønder, A. H., 2012. *Hospitering i fagopplæringen - Evaluering av forsøksordninger i seks fylker*, s.l.: Fafo.
- Kunnskapsdepartementet, 2021. *Fullføringsreformen - med åpne dører til verden og fremtiden*, s.l.: Kunnskapsdepartementet.
- Markussen, E., Grøgaard, J. B. & Hjertland, H. N., 2018. «Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» *Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov*, Oslo: NIFU.
- Oslo Economics & SNF, 2022. *Forskningsbasert evaluering av modeller for tilskudd til utstyr i fag- og yrkesopplæringen*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/forskningsbasert-evaluering-av-modeller-for-tilskudd-til-utstyr-i-fag--og-yrkesoppleringen/>
- Oslo Economics, 2021. *Kunnskapsoppsummering av tilskuddsordninger*, s.l.: s.n.
- Rambøll, VIA University College, Københavns Professionshøjskole, 2019. *Evaluering af videnscentre for erhvervsuddannelser*, København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK).
- Rørstad, K., Børing, P. & Solberg, E., 2021. *NHOs kompetansebarometer 2020*, s.l.: NIFU.
- Udir, 2021. *Tilskudd til utstyr i yrkesfaglige utdanningsprogram*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-fylkeskommuner/utstyr-yrkesfaglige-utdanningsprogram/>
- Utdanningsdirektoratet, 2021. *Tilskudd til utstyr i yrkesfaglige utdanningsprogram*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-fylkeskommuner/utstyr-yrkesfaglige-utdanningsprogram/>
- Westberg, N. B. et al., 2019. *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*, Oslo: Menon Economics.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo