

17. november 2015

## Riksrevisjonens utvidede kontroll av scenekunstselskapene – NTOs kommentarer

Riksrevisjonen har gjennomført en utvidet kontroll av de seks scenekunstselskapene hvor staten er eier eller deleier, dvs. Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Den Nationale Scene, Trøndelag Teater, Rogaland Teater og Carte Blanche. Undersøkelsen omfatter perioden 2011-2014.

Resultatene av kontrollen er presentert i *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014* - Dokument 3:2 (2015-2016) som ble offentliggjort 17. november, sammen med statsrådets svar. Kontroll- og konstitusjonskomiteen legger frem sin innstilling tentativt 1. februar.

Formålet med kontrollen er «å vurdere om scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, og om Kulturdepartementet følger opp selskapenes økonomiske utvikling og drift på en tilfredsstillende måte».

### FORUTINNTATT UTGANGSPUNKT

- Bakgrunnen for den utvidede kontrollen er delvis at økte bevilgninger til de seks scenekunstselskapene i 2005, ifølge Riksrevisjonen, bare i begrenset grad har «gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter». Av dette slutter Riksrevisjonen at «det er en risiko for at selskapene har svak økonomistyring og at driften ikke er tilstrekkelig kostnadseffektiv», til tross for at de selv langt på vei forklarer kostnadsveksten med økte pensjonskostnader og utgifter til nødvendig drift og vedlikehold av bygg. Vi mener dette danner et forutinntatt utgangspunkt for undersøkelsen.
- Riksrevisjonen påpeker selv, om enn kun i en bisetning, at scenekunstselskapenes totale kostnader, fratrukket pensjonskostnader, har vært «relativt stabile» i perioden. Det er påfallende at Riksrevisjonen ikke løfter frem hvordan selskapene har møtt de betydelige utfordringene som den sterke veksten i pensjonskostnader representerer og samtidig holdt kontroll med økonomien i den løpende driften av teatervirksomheten.

### KOSTNADSEFFEKTIVITET OG GOD ØKONOMISTYRING ER LEGITIME KRAV

- Kostnadseffektivitet og god økonomistyring er høyst legitime krav å stille til virksomheter som eies og finansieres av det offentlige, og kunstinstitusjonene skal selvsagt ikke unndras regelverket for kontroll av hvordan offentlige verdier og midler forvaltes.
- Teatrene arbeider kontinuerlig med å finne frem til best mulige systemer for økonomistyring og med å identifisere og utnytte effektiviserings- og inntektsmuligheter.

- Imidlertid er det utfordrende og komplisert å finne frem til en god og gyldig metode for å vurdere kunstinstitusjonenes kostnadseffektivitet og økonomistyring.

## **KOSTNADSEFFEKTIVITET KAN IKKE VURDERES ISOLERT FRA MÅL OM KUNSTNERISK KVALITET OG TILGJENGELIGHET**

- Kulturdepartementets eierskap i og finansiering av scenekunstselskapene er begrunnet i de overordnede kulturpolitiske målene på scenekunstrområdet som er vedtatt av Stortinget. Dette er mål som handler om å gjøre scenekunst av høy kvalitet tilgjengelig for flest mulig og fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse – mål som på ingen måte kan reduseres til forholdet mellom rent kvantitative størrelser. Riksrevisjonens undersøkelse er likevel avgrenset til kostnadseffektivitet og økonomistyring, og er basert på kvantitative data som antall forestillinger og publikumstall, inntekter og kostnader. De kvalitative målene som virksomhetene skal ivareta velger altså Riksrevisjonen å se bort fra og kostnadseffektivitet vurderes isolert fra kvaliteten ved den kunsten som produseres – som om kostnadseffektivitet var et mål i seg selv.
- I virkeligheten er kostnadseffektivitet et krav eller et virkemiddel for at de økonomiske ressursene teatrene har til rådighet skal utnyttes best mulig for å nå de kvalitative, kunstneriske målene som virksomhetene skal ivareta.
- Kostnadseffektivitet kan ikke vurderes som et mål i seg selv, og kostnadseffektivitet som virkemiddel må nødvendigvis sees i sammenheng med kvaliteten ved den kunsten som virksomhetene produserer.
- Scenekunstinstitusjonenes utfordring er å kontinuerlig vurdere tiltak for effektivisering og økte egeninntekter som fremmer, og ikke går på bekostning av, de overordnede målene om å produsere kunst av høy kvalitet og nå et størst mulig og mest mulig sammensatt publikum.

## **DIREKTE INNGRIPEN I TEATRENES ARBEIDSMÅTER OG ORGANISERING**

- En hovedbegrunnelse for konklusjonen om at «Scenekunstselskapene ikke har lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift» er at selskapene ikke fører lønnskostnader til fast ansatte i produksjonsbudsjettene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at selskapene mangler sentral styringsinformasjon og oversikt over økonomiske konsekvenser av kunstneriske valg. Riksrevisjonen synes altså å ta for gitt at timeføring av alle lønnskostnader på enkeltproduksjoner vil gi forbedret økonomistyring.

- Vi kan ikke utelukke at planlagt timeføring av faste lønnskostnader på enkeltproduksjoner i noen tilfeller kan og gi relevant styringsinformasjon og i enkelte tilfeller også kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene. Nyttene av denne informasjonen er imidlertid verken veiet opp mot økte administrasjonskostnader knyttet til gjennomføringen av en slik kostnadsregistrering eller mot mulige begrensninger for fleksibel utnyttelse av personalressurser.
- Riksrevisjonens konklusjon synes her å være basert på manglende analyser av hvordan teatrenes linjeorganisering faktisk ivaretar beslutnings- og styringsgrunnlaget for ressursfordelingen på enkeltproduksjoner, og samtidig legger til rette for nødvendig fleksibilitet og effektiv bruk av egne ressurser.
- Med krav om føring av faste lønnskostnader på enkeltproduksjoner griper Riksrevisjonen samtidig direkte inn i teatrenes arbeidsmåter og organisering, uten hensyn til hvert enkelt teaters kunstneriske og organisatoriske egenart.

### **ARMLENGDESPRINSIPPET ER I LITEN GRAD INNREFLEKTERT I RAPPORTEN**

- Riksrevisjonen påpeker at «Kulturdepartementet, verken som eier eller tilskuddsforvalter, har presisert konkrete styringsmål og rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte inntekter», og de mener at departementet burde gjennomføre «en mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling med vekt på å stille konkrete krav og å følge opp sentrale kostnadsparametere»
- Vi viser til statsråden svar hvor hun understreker at «dialogen mellom departementet og selskapene også i dette sakskomplekset må skje innenfor rammene av prinsippet om armlengdes avstand.» Slik statsråden formulerer det burde «dette viktige prinsippet i større grad vært reflektert i rapporten og Riksrevisjonens saksfremstilling. Styringsprinsippet legger begrensninger på muligheten til å foreta en isolert vurdering av kostnadseffektivitet i institusjonene, fordi kostnadseffektivitet ikke kan vurderes løsrevet fra de kunstneriske valgene institusjonene gjør.» Statsråden understreker på forbilledlig vis «at departementets styringsvilje ikke kan intensiveres på en måte som vil være en fare for å gripe for langt inn i institusjonenes kunstneriske frihet.»
- I tråd med dette, mener vi at Riksrevisjonen her legger til grunn et uklart skille mellom departementet og scenekunstselskapenes styre/ledelse som setter prinsippet om en armlengdes avstand til side i manglende anerkjennelse av kunsten som fri ytring.

- Utover departementets krav om effektiv ressursutnyttelse påhviler det styre og ledelse i det enkelte selskap å organisere virksomheten på en slik at måte de kunstneriske målene ivaretas, samt å etablere hensiktsmessige systemer for kostnadseffektiv drift. I tråd med armlengdesprippet er det ikke departementets oppgave å detaljstyre selve organiseringen av driften – som nødvendigvis må sees i sammenheng med teatrets egendefinerte kunstneriske mål.

## PERIODISKE EVALUERINGER

- Vi mener det er bemerkelsesverdig at Riksrevisjonen ikke legger større vekt på de periodiske evalueringene, som ble innført delvis som et svar på revisjonens forrige utvidede kontroll i 2011. Formålet med disse evalueringene er å fremskaffe kunnskap som kan belyse hvordan teatrene bidrar til at de kulturpolitiske målene på scenekunstmrådet nås. Institusjonene evalueres av et eksternt ekspertpanel, etter oppdrag fra Kulturdepartementet. I panelet er både kunstnerisk og økonomisk kompetanse representert.
- Fire av de teatrene som er omfattet av Riksrevisjonens utvidede selskapskontroll er blitt evaluert. Evalueringene viser gjennomgående god måloppnåelse både med hensyn til kunstnerisk kvalitet og kravet om effektiv ressursutnyttelse.
- Riksrevisjonens vurderinger av scenekunstselskaperens kostnadseffektivitet og økonomistyring stemmer altså på ingen måte overens med hovedkonklusjonene i de periodiske evalueringene av de samme institusjonene.
- I evalueringene legges det til grunn en metode som nettopp har til hensikt å fange opp de kvalitative målene som teatrene skal ivareta, og ressursutnyttelsen vurderes i lys av målene om kunstnerisk kvalitet og tilgjengelighet. Også den metoden som disse evalueringene er basert på kan selvsagt stadig videreutvikles og forbedres for å sikre etterrettelige vurderinger av så vidt komplekse virksomheter som scenekunstinstitusjonene.
- Selve utgangspunktet for innføringen av evalueringene er imidlertid anerkjennelsen av at det ikke er noen direkte sammenheng mellom kvantitative data som antall forestillinger, publikumstall og økonomitall og kvalitative målsetninger, og at det er behov for å finne frem til en metode som anerkjenner at kunstneriske virksomheter må evalueres på egne premisser – i lys av kunstnerisk kvalitet og tilgjengelighet som teatrets eneste eksistensberettigelse.
- Ekspertpanelet har dykket ned i driften ved hvert enkelt teater og sett på både kvantitative data og hvordan teatrene arbeider med økonomistyring og produksjonsplanlegging – hele tiden i lys

av kunstnerisk kvalitet og aktivitet og med anerkjennelse for hvert enkelt teaters organisatoriske og kunstneriske egenart.

- Vi viser også her til statsrådets svar hvor hun legger vekt på at evalueringene gir «den nødvendige armlengdes avstand i de kompliserte vurderingene av sammenhengene mellom god ressursutnyttelse og kunstnerisk kvalitet».

### **RIKSREVISJONENS MANDAT – KONTROLLINSTANS ELLER KULTURPOLITISK AKTØR?**

- Gjennom revisjon, kontroll og veiledning skal Riksrevisjonen bidra til at «statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger» (lov om Riksrevisjonen). Det må kunne stilles spørsmål ved hvorvidt den foreliggende kontrollen av scenekunstselskapene er i tråd med dette mandatet, når parameterne som er lagt til grunn for vurderingene ikke stemmer overens med de kvalitative målene som Stortinget har vedtatt som begrunnelse for statens eierskap i og finansiering av teatrene.
- I stedet for å kontrollere om statens midler er forvaltet i samsvar med Stortingets vedtatte mål, mener vi at Riksrevisjonen her langt på vei har inntatt rollen som kulturpolitisk aktør og selv definert mål for scenekunstselskapene – mål som de lar danne premissene for undersøkelsen. Dette er premisser som ikke er i samsvar med den samfunnsrollen som teatrene skal ivareta.

### **VURDERINGER OG OFFENTLIG KONTROLL AV KUNSTINSTITUSJONENE MÅ ANERKJENNE KUNSTEN SOM FRI YTRING**

- Enhver vurdering og kontroll av kunstinstitusjonene må anerkjenne kunsten som fri ytring og prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunst og politikk. Kunstneriske virksomheter kan ikke bedømmes uten å ta høyde for at disse institusjonenes samfunnsrolle og eneste eksistensberettigelse er å produsere og formidle kunst av høy kvalitet.