

Sak 5: Kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, og om Kulturdepartementet følger opp selskapenes økonomiske utvikling og drift på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen omfatter de seks scenekunstselskapene som staten eier helt eller delvis: *Den Norske Opera & Ballett AS*, *Nationaltheatret AS*, *AS Den Nationale Scene*, *Carte Blanche AS*, *Rogaland Teater AS* og *Trøndelag Teater AS*. Undersøkelsen omfatter perioden 2011–2014. Undersøkelsen omfatter ikke selskapenes kunstneriske virksomhet.

Scenekunstselskapene finansieres hovedsakelig gjennom offentlige midler ved statlige driftstilskudd. Samlet tilskuddsbevilgning til de seks selskapene har økt fra om lag 630 mill. kroner i 2005 til vel 1,02 mrd. kroner i 2014 (prisjusterte tall). En vesentlig del av økningen er gått til *Den Norske Opera & Ballett* i forbindelse med flytting til nytt bygg. Nærmere en tredel av realøkningen til scenekunstselskapene har etter 2005 gått til å dekke økte pensjonskostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg. Økte bevilgninger har derfor i begrenset grad gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter. Det er en risiko for at selskapene har svak økonomistyring, og at driften ikke er tilstrekkelig kostnadseffektiv.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)
- statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (eierstyringsprinsippene)
- bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, § 10
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Budsjett-innst. 12 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S Kulturdepartementet

Utkast til rapport ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 30. juni 2015. Departementet har i brev av 24. august 2015 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift.
- Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet.
- Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift

Det er et mål at scenekunstselskapene skal drives kostnadseffektivt. Scenekunstselskapenes viktigste inntektskilde er det offentlige driftstilskuddet, som utgjør mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. Driftstilskuddet legger derfor i stor grad hovedrammene for selskapenes drift.

Scenekunstselskapenes kjerneaktivitet er å spille forestillinger på egne scener. I tillegg utfører selskapene en rekke andre kunstneriske aktiviteter som turnéer, gjestespill, matinéer, kunstnermøter, introduksjoner, debatter og andre formidlingsaktiviteter.

Selskapene har hatt ulik utvikling i både produksjonen og den økonomiske driften. Rapporterte opplysninger om antall forestillinger, egenproduksjoner, publikumsoppslutning, egeninntekter og kostnader indikerer at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en svekkelse i ressursutnyttelsen i perioden 2011–2014. Disse to selskapene har hatt en betydelig nedgang i publikumsbesøk, billettinntekter og totale egeninntekter. Samtidig har disse selskapene hatt en nedgang i produksjonskostnadene og en stabil utvikling i personalkostnadene. De øvrige selskapene har i varierende grad hatt en positiv utvikling i sin ressursutnyttelse. Det er kun *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* som har hatt vekst i egeninntekter.

Scenekunstselskapenes kunstneriske valg har betydning for ressursutnyttelsen i det enkelte år, men Riksrevisjonen har ikke vurdert selskapenes kunstneriske valg. Samtidig er det kunstneriske arbeidet preget av en lang planleggingshorisont. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering viktig at selskapene har et grunnlag for å foreta balanserte vurderinger hvor også hensynet til effektiv utnyttelse av ressurser inngår.

Selskapene har i liten grad definert mål og styringsparametere for å sikre kostnadseffektiv drift. Videre er resultatrapporteringen til Kulturdepartementet lite konsistent når det gjelder det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Dette gjelder særlig for indikatorene som omhandler forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk.

Personalkostnadene er selskapenes største kostnadspost og utgjorde i 2014 mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene. Dagens system gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet. Selskapene har imidlertid ikke gode systemer for å allokere kostnadene dette representerer til den enkelte produksjon. Dette innebærer at selskapene i forbindelse med sin budsjettplanlegging og økonomioppfølging ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene av selskapenes kunstneriske valg for den enkelte produksjon eller for selskapet som helhet.

Samlet sett er det etter Riksrevisjonens vurdering mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen. Dette vil sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte.

2.2 Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet

Kulturdepartementet har verken som eier eller tilskuddsforvalter presisert konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter. Selskapenes rapportering på effektiv ressursutnyttelse er i hovedsak tekstbeskrivelser av aktiviteter som planer, tiltak og systemer for å benytte selskapets ressurser bedre. Beskrivelsene gir i liten grad departementet styringsgrunnlag for å kunne vurdere om selskapene drives på en kostnadseffektiv måte. Det finnes heller ingen sammenstilling mellom selskapenes økonomirapportering og rapporteringen på aktivitetsrelaterte indikatorer.

Departementet pålegger scenekunstselskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettsøknaden, i årsrapporten og i

rapporten til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no). Det er stor overlap i aktivitetsindikatorene som selskapene skal rapportere på og lite konsistens i det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Den allerede omfattende rapporteringen gir ikke et tydelig bilde av hvilket informasjonsgrunnlag departementet har for å kunne vurdere og følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.

Kulturdepartementet følger hovedsakelig opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen, der hovedvekten legges på å kontrollere om selskapene går i balanse og har forsvarlig egenkapital. Det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Det er viktig at selskapene går i balanse, men Riksrevisjonen mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre kostnadseffektiv drift.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet i tilstrekkelig grad utfordret selskapene til å utarbeide styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapets kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter. En mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling med vekt på å stille konkrete krav og å følge opp sentrale kostnadsparametere, vil kunne bidra til å øke selskapenes incentiver for en mer kostnadseffektiv drift.

2.3 Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene

Kulturdepartementet skal, som eier, sette resultatmål for scenekunstselskapene og følge opp at målene nås på en effektiv måte. Departementet har valgt å utvise forsiktighet i sin eierstyring. Eierskapsutøvelsen og målstyringen utføres i all hovedsak som en del av tilskuddsforvaltningen, mens eventuelle eierkrav og mål for kostnadseffektivitet gis i de årlige tilskuddsbrevene. Riksrevisjonen mener at prinsippet om armlengdes avstand kan ivaretas både gjennom tilskuddsforvaltning og eierstyring.

Oppfølging av kostnadseffektiv drift krever et flerårig perspektiv, noe som kan være utfordrende å få til innenfor ettårig tilskuddsforvaltning. Etter Riksrevisjonens vurdering kan aktiv eierstyring utfylle tilskuddsforvaltningen og dermed gi departementet større handlingsrom til å styrke oppfølgingen av selskapenes kostnadseffektivitet. Eierstyring gir blant annet mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap etter egenart og risiko.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet:

- følger opp scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet mer systematisk ved å fastsette tydeligere mål og krav til kostnadseffektiv drift og sørge for mer konsistent rapportering
- utfordrer selskapene til å forbedre sin styringsinformasjon og bruke denne til å sikre tettere kobling mellom kunstneriske aktiviteter, kostnader og inntekter
- i større grad bruker de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene og tilpasser styringen etter selskapenes egenart og risiko

4 Departementets oppfølging

Statsråden vil i styringsdialogen knyttet til tilskuddsforvaltningen og eierstyringen sørge for at selskapene forbedrer sin styringsinformasjon. Statsråden understreker at dialogen mellom departementet og selskapene må skje innenfor rammene av prinsippet om armlengdes avstand og tilpasses det enkelte selskaps særpreg og administrative ressurser.

Statsråden mener det er en utfordring å skape en hensiktsmessig balanse mellom kravene til formålseffektivitet og hensyn som gjelder kostnadseffektivitet. Økonomien legger rammer for den kunstneriske produksjonen, og statsråden er derfor opptatt av at selskapene har god økonomistyring. De risikoene som ligger i de kunstneriske valgene som tas, må være innenfor en bærekraftig ramme.

Etter statsrådens mening legger rapporten for mye vekt på en isolert vurdering av kostnadseffektivitet, noe som kan ha medført at konklusjoner om økonomistyringen i scenekunstinstitusjonene er tatt på et noe ensidig grunnlag. Det blir i for liten grad vektlagt hvordan selskapene har møtt utfordringene når det gjelder veksten i pensjonskostnader og behov for rehabilitering og vedlikehold av teaterbygg, samtidig som de har overholdt budsjettene. Videre stiller statsråden spørsmål ved en for ensidig måling av kostnadseffektivitet og økonomistyring som framstår løsrevet fra kvaliteten på selskapenes kunstneriske produksjon.

Når det gjelder anbefalingen om mer systematisk oppfølging av selskapenes kostnadseffektivitet, oppgir statsråden at det vil bli lagt til rette for en mer systematisk innhenting av relevant styringsinformasjon. Statsråden mener imidlertid at den informasjonen som foreligger, har vært tilstrekkelig for departementets oppfølging av selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer. Departementet legger vekt på å følge med på produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og kostnadsutvikling over tid i sin styring. Statsråden viser til departementets årlige rapportering til Stortinget, departementets håndtering av den sterke veksten av pensjonsforpliktelsene de senere årene og pågående arbeid med kvalitetsevalueringer.

Statsråden understreker at prinsippet om armlengdes avstand legger begrensninger på muligheten til å foreta en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten i selskapene, og at departementets styringsvilje ikke kan intensiveres på en måte som vil være en fare for å gripe for langt inn i institusjonenes kunstneriske frihet. Dette prinsippet burde i større grad ha vært reflektert i rapporten og Riksrevisjonens saksfremstilling.

Når det gjelder anbefalingen om i større grad å bruke eierstyringen i oppfølgingen av scenekunstselskapene, påpeker statsråden at oppfølging og kontroll av tilskudd til scenekunstselskapene bør integreres bedre i eierstyringen av selskapene. I den forbindelse vil departementet foreta en gjennomgang av retningslinjer for eierstyring av selskaper.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen registrerer at departementet vil følge opp anbefalingene. Riksrevisjonen er enig med statsråden i at prinsippet om armlengdes avstand er det grunnleggende styringsprinsippet for styring av scenekunstinstitusjonene. Samtidig skal scenekunstselskapene utnytte ressursene effektivt. Økonomien legger rammer for hvilke kunstneriske valg som kan tas. Riksrevisjonen mener at det derfor er viktig at selskapene har systemer og styringspraksis som legger til rette for kostnadseffektiv drift.

Etter Riksrevisjonens mening kan selskapenes administrative og økonomiske styrings-systemer undersøkes uten at kvaliteten på den kunstneriske produksjonen vurderes samtidig.

Riksrevisjonen mener at departementet innhenter omfattende informasjon når det gjelder produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og økonomisk utvikling. Denne informasjonen er imidlertid ikke alltid relevant for å kunne vurdere selskapenes kostnadseffektivitet. I tillegg er aktivitetsrapporteringen fra selskapene i noen grad overlappende og lite konsistent. Forbedring og forenkling av departementets rapporteringskrav og sammenstilling av selskapenes rapportering om økonomi og aktivitet vil, etter Riksrevisjonens mening, gi departementet et bedre og mer overordnet grunnlag til å følge opp om selskapene har en kostnadseffektiv drift.

Statsråden viser til at selskapene har overholdt sine budsjetter til tross for utfordringer med blant annet økte pensjonskostnader. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig å tilrettelegge driften slik at budsjettene overholdes, men det trenger ikke bety at driften er kostnadseffektiv. Utvikling av styringsparametere for kostnadseffektivitet og styringsinformasjon som synliggjør kobling mellom kunstneriske valg og økonomiske konsekvenser, vil gi selskapene bedre styringsinformasjon til å kunne følge opp målet om effektiv ressursutnyttelse.

Vedlegg 5: Brev og rapport til sak 5 om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunst- selskapene og Kultur- departementets oppfølging

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Kulturdepartementet

5.2 Statsrådens svar

5.3 Rapport fra utvidet kontroll om
kostnadseffektiv drift og økonomistyring i
scenekunstselskapene og Kulturdepartementets
oppfølging

Vedlegg 5.1:



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Anna Ræder 22241162

Vår dato	Vår referanse
22.09.2015	2015/01454-3
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

Statsråd Thorhild Widvey
KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2015–2016).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Kulturdepartementet fikk et utkast til 30. juni, og på departementets svar 24. august 2015.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om å få svar tilsendt både per post og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg



Statsråden

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
0167 Oslo

Unntatt offentlighet jf. § 5
andre ledd

Deres ref
2015/01454-3

Vår ref
14/3301

Dato
8.10.2015

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014

Riksrevisjonens oversender i brev av 22. september 2015 saksfremstillingen av undersøkelse om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging.

Det bes om uttalelse til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i saksfremstillingen.

I den anledning finner jeg det også nødvendig å knytte noen merknader til fakta og metode i rapporten som ligger til grunn for Riksrevisjonens saksfremstilling. Dette er kommentert under neste punkt.

Min redegjørelse til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger gis i det følgende:

Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift

Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til en gjennomgang av kostnadseffektiv drift og økonomistyring. Dette er forhold som også jeg er opptatt av, og det er ett av flere hensyn som ligger til grunn for oppfølgingen av alle kulturinstitusjoner som mottar årlige, større bidrag fra Kulturdepartementet. Riksrevisjonen vurderer at det er "mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen for å sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte."

Dette er en anbefaling jeg vil følge opp i tiden framover, både i styringsdialogen knyttet til tilskuddsforvaltningen og i eierstyringen. Jeg finner det imidlertid nødvendig å understreke at en slik metodikk vil måtte tilpasses det enkelte selskaps særpreg og administrative ressurser, og at dialogen mellom departementet og selskapene også i dette sakskomplekset må skje

innenfor rammene av prinsippet om armlengdes avstand. Dette prinsippet er nærmere kommentert under neste punkt.

Når jeg finner det nødvendig å understreke dette, er det blant annet ut fra at de undersøkte selskapene er svært forskjellige, både i størrelse, kunstnerisk profil og rammebetingelser, herunder geografiske og befolkningsmessig forhold, samt markedsforhold. Videre er økonomien i en scenekunstinstitusjon knyttet tett sammen med institusjonens kunstneriske valg, og det er kompliserte produksjonsprosesser som gjennomføres. De kunstneriske valgene er utledet av institusjonens samfunnsoppdrag, og hvilke valg som gjøres har ulike økonomiske konsekvenser. Min utfordring er å skape en hensiktsmessig balanse mellom kravene til formålseffektivitet og hensyn som gjelder kostnadseffektivitet.

Økonomien legger rammer for den kunstneriske produksjonen. Jeg er derfor opptatt av at selskapene har god økonomistyring, og at de risikoene som ligger i de kunstneriske valgene som tas, må være innenfor en bærekraftig ramme. Selskapene har gjennom mange år derfor vært innforstått med at et eventuelt underskudd på driften må dekkes inn det påfølgende år, og at staten ikke foretar gjeldssanering for selskapene. Det er min erfaring at selskapene forholder seg lojalt til dette, og innretter sin økonomistyring på en betryggende måte.

Når det gjelder fakta og metode for undersøkelsen, har departementet i sine kommentarer til rapporten som ligger til grunn for Riksrevisjonens saksfremstilling, bemerket at rapporten utelater en del informasjon selskapene har oversendt. Selskapene påpeker at rapporten i sine konklusjoner vedrørende selskapenes kontroll med sin økonomistyring, i for liten grad trekker fram hvordan selskapene har møtt utfordringene knyttet til blant annet den store veksten i pensjonskostnadene og behovet for rehabilitering og vedlikehold av teaterbygg, samtidig som de har holdt kontroll med økonomien i den løpende driften av teatervirksomheten. Videre stilles det spørsmål ved en for ensidig måling av kostnadseffektivitet og økonomistyring som fremstår løsrevet fra kvaliteten på institusjonenes kunstneriske produksjon.

Jeg har merket meg disse tilbakemeldingene fra institusjonene på rapportens faktagrunnlag og metode. Det er vesentlig at fakta og metode er dekkende og representativt for institusjonenes samlede kunstneriske virksomhet, produksjon og økonomi.

Jeg mener Riksrevisjonen i rapporten metodemessig har lagt for mye vekt på en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten. Det kan ha medført at det trekkes konklusjoner om *økonomistyringen* i scenekunstinstitusjonene på et noe ensidig grunnlag.

Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet

Riksrevisjonen peker på at Kulturdepartementet verken som eier eller tilskuddsforvalter presiserer konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter, mens departementet pålegger selskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse. Riksrevisjonen vurderer at departementet burde gjennomføre en mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling og be om styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapenes kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å være opptatt av selskapenes økonomi og finansielle situasjon i et lengre perspektiv. Ettårsprinsippet for den statlige budsjetteringen bør ikke være til hinder for helhetlige vurderinger og langsiktighet. Jeg vil fortsatt følge opp dette overfor selskapene og vurdere om det er rom for ytterligere forbedringer.

Jeg har videre merket meg Riksrevisjonens anbefalinger om bedre styringsinformasjon til departementet og synliggjøring av styringsinformasjon om kostnadseffektivitet i det enkelte selskap. En slik oppfølging vil kunne finne sted i den løpende styringsdialog og eierstyring med selskapene innenfor rammen av prinsippet om armlengdes avstand.

Kulturdepartementet legger prinsippet om armlengdes avstand til grunn for sin styring av scenekunstselskapene. Dette er et internasjonalt anerkjent kulturpolitisk prinsipp og representerer idealet om kunstnerisk frihet, gjennom bl.a. nødvendig avstand til politiske interesser. Dette prinsippet er ved flere anledninger understreket av fagkomiteen på Stortinget.

Jeg mener dette viktige prinsippet i større grad burde vært reflektert i rapporten og Riksrevisjonens saksfremstilling. Styringsprinsippet legger begrensninger på muligheten til å foreta en isolert vurdering av kostnadseffektiviteten i institusjonene, fordi kostnadseffektivitet ikke kan vurderes løsrevet fra de kunstneriske valgene institusjonene gjør. Det er viktig for meg å understreke at departementets styringsvilje ikke kan intensiveres på en måte som vil være en fare for å gripe for langt inn i institusjonenes kunstneriske frihet.

Jeg vil likevel understreke at departementet i sin styring av scenekunstfeltet legger stor vekt på å følge med både på produksjonsaktivitet, publikumsoppslutning og kostnadsutvikling over tid. Dette gjelder også i den årlige oppfølgingen av den enkelte institusjon. Institusjonenes økonomistyring og ressursutnyttelse er et felt som departementet kontinuerlig retter oppmerksomheten mot. Det framgår av departementets tilskuddsbrev at institusjonene må sikre at driften er økonomisk forsvarlig, herunder at likviditeten er god, at bygninger og utstyr blir vedlikeholdt, og at det blir avsatt tilstrekkelige midler til investeringer, samt til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger. Spørsmålet er et fast tema i budsjettmøter og generalforsamlinger mv.

Jeg viser også til at departementet årlig rapporterer til Stortinget i forbindelse med budsjettproposisjonen om utviklingen når det gjelder produksjonsaktiviteten og publikumsbesøket samlet for bevilgningene til scenekunstformål. Til grunn for rapporteringen ligger en samlet vurdering av alle scenekunstinstitusjonenes måloppnåelse med hensyn til kunstneriske og økonomiske resultater. Departementet gir også en tilstandsvurdering for feltet som helhet samt peker på utfordringer og strategier.

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen mener det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Jeg viser i den sammenhengen til at departementet i St. meld. nr. 22 (1999–2000) gikk gjennom det langsiktige behovet for bygg og sceneteknisk utstyr for scenekunstinstitusjonene, og la fram oversikt over aktuelle prosjekter for det kommende tiåret. Denne listen er senere supplert, og det er gitt statlige bevilgninger til en rekke nybygg, tilbygg og ombygninger i tråd med denne prioriteringen. I St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene* oppsummeres de langsiktige utviklingstendenser på scenekunstfeltet basert på vurdering av institusjonenes kunstneriske og økonomiske resultater og driftsmessige forhold.

Hovedfokus for meldingen var tilgjengelighet til og finansiering av scenekunst i Norge, og meldingen gjør rede for behovet for videre styrking av scenekunsttilbudet over hele landet.

Et annet eksempel er departementets håndtering av den sterke veksten av pensjonsforpliktelsene de senere årene. Kulturdepartementet har gitt en grundig redegjørelse for dette i forbindelse med en pågående undersøkelse av pensjonsforpliktelser i selskaper med statlige eierinteresser i regi av Riksrevisjonen.

Videre viser jeg til departementets pågående arbeid med evaluering av scenekunstinstitusjonene. Formålet med evalueringene er å fremskaffe informasjon og innsikt om institusjonene i et flerårsperspektiv, særlig når det gjelder kunstnerisk kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Etter mitt syn gir evalueringene utført av et departementsoppnevnt ekspertpanel den nødvendige armlengdes avstand i de kompliserte vurderingene av sammenhengene mellom god ressursutnyttelse og kunstnerisk kvalitet.

Jeg er derfor av den oppfatning at den informasjonen som foreligger har vært tilstrekkelig for oppfølgingen av institusjonenes økonomiske og finansielle utfordringer, men vil i tråd med Riksrevisjonens vurderinger likevel legge til rette for en mer systematisk innhenting av relevant styringsinformasjon.

Kulturdepartementet utnytter ikke eierstyringens mulighetsrom i oppfølgingen av scenekunstselskapene

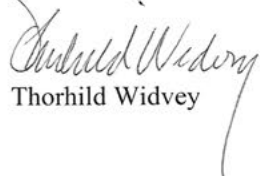
Riksrevisjonen viser til at en oppfølging av kostnadseffektiv drift via eierstyringen vil kunne gi mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap til egenart og risiko.

De undersøkte selskapene i Riksrevisjonenes rapport er tilskuddsfinansiert, og det statlige/offentlige tilskuddet utgjør hovedtyngden i deres økonomi. Utgangspunktet for departementets tilskuddsforvaltning er at kulturinstitusjoner av noenlunde lik karakter som mottar statlige bidrag skal behandles mest mulig likt, uavhengig av tilknytningsform. Styringsintensiteten varierer med faktorer som størrelsen på tilskuddet, institusjonenes betydning for den nasjonale kulturpolitikken m.v. De undersøkte selskapene befinner seg på det høyeste styringsnivået i Kulturdepartementets opplegg for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd, som ble revidert og lagt fram for Stortinget i Prop. 1 S (2010–2011).

Departementet bruker risikoanalyser som grunnlag for sin oppfølging og kontroll av tilskudd. Dersom det oppstår særlige utfordringer, blir departementets oppfølging av tilskuddsinstitusjonen tettere. Et eksempel på dette er departementets tette dialog med scenekunstinstitusjonene om de økte pensjonskostnadene.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at oppfølging og kontroll av tilskudd til scenekunstselskapene bør integreres bedre som en del av eierstyringen av selskapene. I den forbindelse vil jeg foreta en gjennomgang av departementets retningslinjer for eierstyring av selskaper.

Med hilsen

A handwritten signature in cursive script, reading "Thorhild Widvey".

Thorhild Widvey

Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll om kostnadseffektiv drift og økonomistyring i scenekunstselskapene og Kulturdepartementets oppfølging

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det statlige eierskapet i scenekunstselskapene har hovedsakelig et sektorpolitisk formål. Selskapene skal med utgangspunkt i den statlige finansieringen ivareta ulike sektorpolitiske mål: et profesjonelt tilbud av teater-, opera- og danseforestillinger og andre sceneuttrykk over hele landet, høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse, nå hele befolkningen og effektiv ressursutnyttelse.³⁵³

Scenekunstselskapene finansieres i stor grad av offentlige midler ved statlig driftstilskudd. Bevilgninger til scenekunstformål har vært den største utgiftsposten på Kulturdepartementets budsjett de siste årene. De seks scenekunstselskapene som staten eier helt eller delvis, er sentrale aktører på scenekunstheltet.³⁵⁴ I 2014 mottok disse selskapene 52 prosent av det totale tilskuddet til scenekunstformål (kapittel 324).

Samlet tilskuddsbevilgning til de seks scenekunstselskapene har økt fra om lag 630 mill. kroner i 2005 til vel 1,02 mrd. kroner i 2014 (prisjusterte tall). En vesentlig del av økningen er gått til *Den Norske Opera & Ballett* i forbindelse med flytting til nytt bygg. Nærmere en tredel av realøkningen til scenekunstselskapene har etter 2005 gått til å dekke økte pensjonskostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg. Økte bevilgninger har derfor i begrenset grad gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter.³⁵⁵ Det er en risiko for at selskapene har svak økonomistyring, og at driften ikke er tilstrekkelig kostnadseffektiv.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens utvidede kontroll av mål- og resultatstyring i scenekunstselskap i 2011, jf. Innst. 255 S (2011–2012), pekte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité på at Kulturdepartementet har betydelige muligheter for å styrke oppfølgingen av selskapenes resultater og ressursutnyttelse.³⁵⁶ I forbindelse med oppfølgingen av den utvidede kontrollen i 2013, jf. Innst. 134 S (2013–2014), viste Stortinget til at det fremdeles er behov for å videreutvikle scenekunstselskapenes rapportering og styrke selskapenes incentiver til effektiv drift.³⁵⁷

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen 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.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har scenekunstselskapene kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

353) St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene*, jf. Innst. S. nr. 157 (2008–2009) og Meld. St. 27 (2013–2014), jf. Innst. S. nr. 140 S (2014–2015).

354) Den Norske Opera & Ballett AS, Nationaltheatret AS, AS Den Nationale Scene, Rogaland Teater AS, Trøndelag Teater AS og Carte Blanche AS.

355) Norges Offentlige Utredninger, NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, s. 131.

356) Dokument 3:2 (2011–2012) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltninger av statlige selskaper for 2010*.

357) Dokument 3:2 (2013–2014) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltninger av statlige selskaper for 2012*.

- 2 I hvilken grad er Kulturdepartementets styring tilfredsstillende for å sikre at scenekunstelskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

1.3 Revisjonskriterier

Krav til eierforvaltning

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 skal staten forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for eierstyring med vekt på at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre, og at målene med statens eierskap oppnås. Utøvelsen av eierforvaltningen skal tilpasses eierandel, selskapenes egenart, risiko og vesentlighet. Det skal utarbeides skriftlige retningslinjer om hvordan eierdepartementets styrings- og kontrollmyndighet skal utøves.

Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* understreker at staten må skille utøvelsen av sine ulike roller i styringen av selskaper for å sikre legitimitet og tillit til staten som eier. I St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene* framheves det at staten skal holde 'armlengdes avstand' til scenekunstselskapenes kunstneriske virksomhet i sin styring, oppfølging og kontroll.

Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (eierstyringsprinsippene) framhever at eier skal sette resultatmål som er tilpasset formålet med det enkelte selskap. Målene bør oppnås på en effektiv måte, og selskapene skal drives effektivt. Eier skal kontrollere og følge opp måloppnåelse og holde selskapets styre ansvarlig for resultater. Statens eierskapsutøvelse skal skje slik at styret og selskapsledelsen får handlingsrom innenfor gitte rammer.³⁵⁸

Eier skal følge opp selskapenes økonomiske utvikling og legge vekt på at selskapets finansiering er tilpasset selskapets formål og eierskap.³⁵⁹ *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) stiller krav til at selskaper til enhver tid skal ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet, og som gir anledning til god forretningsmessig drift.³⁶⁰ Imidlertid kan statlige styringsbehov begrunne en tydeligere avgrensning av virksomhetens rammer for sektorpolitiske selskaper, for eksempel begrensninger for låneopptak. Eventuelle begrensninger skal tas inn i selskapets vedtekter.³⁶¹

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel framhever at staten skal utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel. Systematisk benchmarking av eksempelvis effektivitet kan bidra til resultatoppfølging av selskapets økonomi.³⁶² Det skal i tillegg gjennomføres interne eller eksterne evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, blant annet tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrige rapportering fra selskapet.³⁶³

Eier kan bare gi selskapet instruks ved protokollert vedtak i generalforsamling. Saker som er av prinsipiell betydning, skal behandles i generalforsamling. For deleide selskaper må saker som krever tilslutning fra alle eierne, tas opp i general-

358) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 69–70.

359) Økonomireglementet § 10 og Meld. St. 27 (2013–2014), s. 56 og 68–69.

360) Lov om aksjeselskaper § 3–4.

361) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 69–70.

362) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel – II. Staten som eier – punkt F, side 21–22.

363) Økonomireglementet § 16 og økonomibestemmelsene kapittel 2.6.

forsamlingen. En viktig del av normal utøvelse av eierskapets oppfølgings- og kontrollfunksjon for øvrig er jevnlig dialog mellom eier og selskapsledelsen om selskapets virksomhet. Dialog om saker av samfunnsmessig betydning kan også tas opp i ordinær eierdialog for deleide statlige selskaper.³⁶⁴

Styret har det øverste ansvaret for selskapets resultater og skal realisere målene satt av eier. Styret skal videre sørge for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer. Styret skal fastsette planer, budsjetter og strategier. I selskaper med sektorpolitiske mål bør styret sette mål som gjør at selskapene kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.³⁶⁵

Krav til statlig tilskuddsforvaltning

Kulturdepartementet og scenekunstselskapene skal følge *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) for anvendelse av gitt bevilgning og rapportering. Det presiseres at selskapenes bruk av tilskuddet skal disponeres slik at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.³⁶⁶

Økonomiregelverket med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) stiller utdypende krav om at departementet som forvalter tilskuddsordninger, skal beskrive mål, angi kriterier for måloppnåelse og fastsette bestemmelser for oppfølging, kontroll og evaluering av bevilgningene. Formålet og vilkårene for tilskuddet skal oppgis i tilskuddsbrevet til det enkelte selskap. Selskapene skal rapportere på tilskuddsanvendelsen som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse, og gir departementet mulighet til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.³⁶⁷

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter alle hel- og deleide scenekunstselskaper som er underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll: to heleide selskaper, *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* og fire deleide selskaper, *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Carte Blanche*. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2011–2014.

For å belyse *i hvilken grad scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift* er selskapenes regnskaper, styringsdokumenter og innrapporteringer til departementet gjennomgått. Selskapenes kjernevirksomhet er belyst gjennom antall egenproduksjoner, forestillinger og publikumsbesøk. De økonomiske tallene er hentet fra selskapenes interne regnskaper og årsrapporter, mens aktivitetstallene hovedsakelig er hentet fra aktivitetsrapporteringen som sendes til Kulturdepartementet i forbindelse med de årlige budsjettsøknadene. Tall om antall egenproduksjoner og gjennomsnittlig setebelegg er hentet direkte fra selskapene.

For å belyse selskapenes kostnadseffektivitet er en eller flere av indikatorer som beskriver kjernevirksomheten, sett i sammenheng med selskapenes kostnads- og inntektsutvikling. Blant annet er selskapenes produksjonskostnader sett i sammenheng med utviklingen i antall egenproduksjoner, og selskapenes billettinntekter sammen med publikumsbesøk.

Selskapenes *økonomistyring* er kartlagt ved en gjennomgang av selskapenes strategidokumenter, årlige handlingsplaner/virksomhetsplaner, budsjettsøknader, årsrapporter, beskrivelser av økonomistyringssystemer, rutiner for repertoarplanlegging og

364) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 68 og s. 85–86.

365) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 68–69 og 74–78 og lov om aksjeselskaper § 6-2 og § 6-12.

366) Bevilgningsreglementet § 10.

367) Økonomireglementet § 15, økonomibestemmelsene kapittel 6.2.1.3 og 6.3.6 og bevilgningsreglementet § 10.

budsjettering, investerings- og vedlikeholdsplaner, rutiner for rapportering til styret, styreprotokoller og kvalitetsevalueringer. Det er gjennomført intervju med ledelsen hos alle scenekunstselskapene for å utdype og klargjøre informasjonen som har kommet fram i dokumentgjennomgangen, og for å belyse hvordan scenekunstselskapene vurderer Kulturdepartementets eierstyring og departementets oppfølging av selskapenes økonomistyring, kostnadseffektiv drift og effektiv ressursutnyttelse.

For å belyse i hvilken grad Kulturdepartementets styring er tilfredsstillende for å sikre at scenekunstselskapene har kostnadseffektiv drift og god økonomistyring, er det gjennomført dokumentanalyser av relevante styringsdokumenter som møtereferater, skriftlig eierdialog, dokumentasjon om tilskuddsforvaltning, selskapenes årsrapporter og annen rapportering om selskapenes økonomiske forhold, samt aktuelle interne retningslinjer. Det er også sendt skriftlige spørsmål og gjennomført intervju med Kulturdepartementet. Sentrale tema er departementets oppfølging av scenekunstselskapenes økonomiutvikling og økonomistyring, og hvordan departementet utøver rollene som eier og tilskuddsforvalter overfor selskapene.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Har Kulturdepartementet god styring og oppfølging av selskapene?

2.1.1 Styring og oppfølging ved tilskuddsforvaltning

Det statlige driftstilskuddet har stor økonomisk betydning for scenekunstselskapene og er Kulturdepartementets viktigste virkemiddel for målstyring og oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling. Departementet har valgt å styre og følge opp selskapene primært gjennom den årlige tildelingen av driftstilskuddet, og utviser forsiktighet i sin eierstyring overfor scenekunstselskapene. Departementet viser til at statlig styring av kulturinstitusjoner skal være begrenset og at prinsippet om 'armlengdes avstand' for å ivareta selskapenes kunstneriske autonomi står sentralt i styringen.³⁶⁸

Tilskuddstildeling

Scenekunstselskapene utformer årlig en budsjettsøknad til Kulturdepartementet, der selskapene søker om tilskudd til selve driften og eventuelle ekstra midler til spesifikke driftstiltak og/eller kunstprosjekter. Driftstilskuddet justeres årlig for lønns- og prisvekst. Eventuelle midler til ekstra tiltak/prosjekter vurderes av departementet, og forslag om bevilgning fremmes i statsbudsjettet. I forbindelse med den årlige budsjettproposisjonen fastsetter Stortinget den endelige størrelsen på scenekunstselskapenes driftstilskudd for kommende år.

Departementet utarbeider risikovurderinger av hvert selskap basert på selskapenes innrapporterte resultater og planer. Disse benyttes både som en del av oppfølgingen og kontrollen med tilskuddet, og som grunnlag for å prioritere scenekunstselskapene og øvrige tilskuddsmottakere.

Dokumentanalysen viser at alle selskapene har fått en realøkning i det statlige tilskuddet i form av ekstra midler til spesifikke tiltak i undersøkelsesperioden. Hoveddelen av realøkningen har gått til drift og vedlikeholdstiltak. *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche* har fått en noe større prosentvis økning enn de øvrige selskapene. Dette kan ha sammenheng med at en av hovedsatsingene i Kulturløftet II

368) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

(2011–høsten 2013) var på dansekunst. I tillegg har *Den Norske Opera & Ballett* fått et eget likviditetstilskudd i årene 2012–2014 for å dekke økte kostnader til pensjon.³⁶⁹

En gjennomgang av budsjettnotater, møtereferater og departementets virksomhetsplaner viser at departementets vurderinger og risikobeskrivelser er kortfattede, og hovedsakelig omtaler selskapenes likviditetssituasjon og overordnede resultater. Det er ikke foretatt analyser av selskapenes effektivitet og eventuelle effektiviseringstiltak som grunnlag for prioriteringen av tilskuddstildeling til selskapene.

Ifølge Kulturdepartementet fastsettes det endelige tilskuddsbeløpet til hvert selskap hovedsakelig på bakgrunn av politiske prioriteringer, men også ut fra planer, inngåtte avtaler og departementets totale budsjetttramme. Dette kan innebære at selskaper som ikke har hatt en tilfredsstillende økonomistyring, og som departementet mener driver lite kostnadseffektivt, likevel kan prioriteres i den politiske budsjettprosessen. I tillegg ligger det et geografisk styringselement til grunn for budsjetttildelingene, der departementet ser hele kulturregioner samlet. Dette kan innebære at selskaper som på bakgrunn av behov, budsjettsøknad og risikovurderinger har oppfylt kravene for å få tildelt ekstra midler, likevel nedprioriteres fordi regionen som helhet er tildelt mye midler til andre kunstinstitusjoner og kunstformål.³⁷⁰

Mål- og rapporteringskrav

Målet om effektiv ressursutnyttelse og forventninger til kostnadseffektiv drift formidles i de årlige tilskuddsbrevene til scenekunstselskapene. Målet om effektiv ressursutnyttelse er operasjonalisert i fire resultatmål med ulike indikatorer som er gitt som rapporteringskrav. Disse har vært likelydende for alle selskapene i undersøkelsesperioden. Selskapene skal rapportere hvilke tiltak de setter i gang for å sikre god økonomistyring og god ressursutnyttelse, og hvordan de utvikler systemer for risikovurderinger og utarbeider planer for å sikre god forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr. Det er bare én indikator som er rettet mot resultater av effektiviseringstiltak. Departementet setter ingen måltall for resultater av effektiviseringstiltak for det enkelte selskap.

Som en del av det overordnede målet i tilskuddsbrevene i perioden 2011–2014, forutsetter Kulturdepartementet at selskapenes drift skal være kostnadseffektiv. Dette er ikke ytterligere presisert i form av operasjonaliserte rapporterings- og/eller resultatkrav for å vise økt effektiv drift, men det stilles som en forutsetning til bruken av det statlige driftstilskuddet at selskapene skal sikre at driften er økonomisk forsvarlig. Dette innebærer blant annet at likviditeten er god, og at bygninger og utstyr blir vedlikeholdt. Departementet ber også i tilskuddsbrevene om at selskapene må sette av tilstrekkelig med midler til investeringer og fri egenkapital, som gir finansielle rammer som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger.³⁷¹ Det er opp til det enkelte selskap å definere mål for drift og utvikling, og eventuelt iverksette egnede effektiviseringstiltak.

Kulturdepartementet forventer videre i tilskuddsbrevene at selskapene skal utnytte sitt egeninntekspotensial og aktivt arbeide for å øke inntektene og skaffe inntektskilder. Selskapenes egeninntekter vil variere fra år til år blant annet på grunn av sammensetningen av produksjoner og selskapenes prispolitikk. Departementet forventer likevel at selskapene har en aktiv prispolitikk, men dette er ikke ensbetydende med at selskapene skal ha høyest mulig billettinntekter. Departementet har ikke satt konkrete

369) E-post fra Kulturdepartementet 15. januar 2015 med oversikt over fordeling av tilskuddsmidler til de seks scenekunstselskapene 2005–2014. I 2010 fikk alle selskapene ekstra tilskuddsmidler til økte pensjonsutgifter.

370) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

371) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

mål for selskapenes egeninntektsøkning, eller stilt krav om at selskapene skal iverksette konkrete tiltak for å øke egeninntektene i løpet av en angitt tidsperiode.

Rapportering og oppfølging

Selskapene rapporterer til departementet på resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettsøknaden, i årsrapporten og årsregnskapet. En gjennomgang av disse rapporteringene viser at det er store overlapp i aktivitetsindikatorerne det rapporteres på, og at det tidvis er store avvik i de innrapporterte dataene. Dette gjelder særlig tallene som omhandler selskapenes forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk. Dokumentgjennomgangen viser ikke at Kulturdepartementet har problematisert eller diskutert avvikene med selskapene.

En gjennomgang av selskapenes rapportering for årene 2011–2014 viser at den gjennomgående gir lite informasjon om selskapenes kostnadsutvikling, effektive drift og driftsutfordringer. Rapporteringen på bruken av tilskuddet er ofte en omtale av selskapenes aktiviteter og systemer. Flere av selskapene har i sine rapporter pekt på utfordringene knyttet til økte pensjonskostnader og kostnader til vedlikehold av bygg. Årsrapporten og årsregnskapet inneholder de generelle kravene til økonomisk rapportering for aksjeselskaper, men gir i liten grad beskrivelser og vurderinger av om driften er kostnadseffektiv.

Enkelte av selskapene uttaler i intervju at departementets forventninger til innholdet i rapporteringen for kravet om effektiv ressursutnyttelse er uklar. Flere av selskapene oppgir også at det er vanskelig å rapportere på effektiv ressursutnyttelse. Selskapene opplever at departementet i liten grad benytter rapporteringen i styringsdialogen til å følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.³⁷²

Dokumentgjennomgangen viser at det foreligger lite skriftlig dokumentasjon på hvordan Kulturdepartementet følger opp selskapenes arbeid med å bedre kostnadseffektiviteten og å utnytte sine ressurser mest mulig effektivt.

Kulturdepartementet gjennomfører verken selv eller har fått eksterne aktører til å utarbeide sammenstillinger av selskapenes økonomirapportering med rapportering på produksjonsrelaterte indikatorer for å kunne vurdere selskapenes resultatutvikling. Det foretas heller ingen benchmarking mellom selskapene og eventuelle andre institusjoner når det gjelder inntekts- og kostnadsutvikling.³⁷³ Dette henger ifølge departementet sammen med at selskapene har ulike rammebetingelser og at virksomheten er innrettet ulikt, noe som gjør benchmarking utfordrende.³⁷⁴

Departementet hevder at det er krevende å vurdere selskapenes økonomiske resultater, kostnadseffektivitet og ressursbruk fordi dette henger tett sammen med den kunstneriske måloppnåelsen. Departementet har i brev og intervju framhevet at det likevel gjøres vurderinger av selskapenes måloppnåelse om effektiv ressursutnyttelse og kostnadseffektiv drift basert på departementets erfaringsbaserte kunnskap om selskapene. Vurderingene gjøres i interne møter i forbindelse med tilskuddsbehandlingen, men blir ikke alltid nedfelt skriftlig.³⁷⁵

Bruk av evalueringer i oppfølgingen av effektiv ressursutnyttelse

Departementet utviklet i 2012 i samarbeid med Norsk teater- og orkesterforening et opplegg for å evaluere alle scenekunstinstitusjonene. Formålet med evalueringene er å

372) Verifiserte intervjureferater fra møter med scenekunstselskapene i perioden 4.–17. mars 2015.

373) Riksrevisjonens gjennomgang av budsjettsøknader, budsjettnotater, risikovurderinger og virksomhetsplaner for årene 2011–2014 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

374) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

375) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015 og verifisert intervjureferat fra møte med Kulturdepartementet 24. april 2015.

framskaffe informasjon som kan belyse selskapenes bidrag for å nå målene på scene-kunstområdet om kunstnerisk kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Evalueringene utarbeides av et departementsoppnevnt ekspertpanel, og bygger på selskapenes egen evaluering av sin virksomhet utarbeidet på bakgrunn av et evalueringsskjema og samtaler mellom selskapene og evalueringspanelet. Tre av selskapene i undersøkelsen er evaluert per 2014.³⁷⁶

Ifølge departementet er evalueringsrapportene ment å inngå som en del av den ordinære oppfølgingen av selskapene og har vært et hjelpemiddel i oppfølgingsarbeidet av selskapenes drift samtidig som de gir nyttig informasjon om selskapenes kostnadsdrivere og måloppnåelse.³⁷⁷ Ifølge departementet gir også evalueringene den nødvendige armlengdes avstand i vurderingen av sammenhengen mellom god ressursutnyttelse og kunstnerisk kvalitet.³⁷⁸ I departementets skriftlige dokumentasjon har det ikke vært mulig å se hvordan evalueringene konkret benyttes inn i den løpende oppfølgingen av selskapenes arbeid med effektiv ressursutnyttelse. Så langt har heller ikke kvalitetsevalueringene medført noen reduksjon i rapporteringskravene til scenekunstselskapene, men Kulturdepartementet har i forbindelse med scenekunstselskapenes tilskuddsbrev for 2015 varslet at det vil komme endringer i rapporteringsopplegget i forbindelse med budsjettsøknader for 2017.

2.1.2 Styring og oppfølging ved eierforvaltning

Departementets styrings- og kontrollmyndighet som eier utøves formelt gjennom deltakelse og stemmegivning i generalforsamling. Gjennomgangen av generalforsamlingsprotokoller viser at det i liten grad er gitt eierinstrukser til selskapene i generalforsamlingene i undersøkelsesperioden.³⁷⁹

For å ivareta selskapslovgivningen og eierskapspolitikken i oppfølgingen av selskapene har Kulturdepartementet utarbeidet interne retningslinjer for eierstyringen.³⁸⁰ Ifølge retningslinjene skal eier følge opp styrets arbeid. Dette omfatter styrets ansvar for internkontroll, måloppnåelse og effektiv og forsvarlig drift, blant annet gjennom forberedelser til styrevalg og møter med styreleder mellom styrevalg.³⁸¹ Dokumentgjennomgangen viser at vurderinger av styrenes arbeid i liten grad er dokumentert, og at det ikke gjennomføres årlige evalueringer av styrenes arbeid. Det er heller ikke andre faste dialogarenaer mellom eier og styret som dokumenteres utover generalforsamlingen og det årlige budsjettmøtet der også selskapenes ledelse deltar. Styrenes arbeid og resultater vurderes primært i forbindelse med valg av og utskiftninger i styret.

Dokumentgjennomgangen viser at Kulturdepartementet, som eier, ikke har satt styringsmål for hvert selskaps faktiske økonomiske resultater.

Oppfølging av økonomisk utvikling og styringsdialog

Departementet som eier, baserer hovedsakelig sin resultat- og økonomioppfølging av selskapene på informasjon fra årsrapporter og årsregnskap, og departementets egen kjennskap til selskapene gjennom tilskuddsoppfølgingen.

Det synes som om Kulturdepartementet hovedsakelig følger opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen med hovedvekt på en kontroll av selskapenes balanse og egenkapital. En gjennomgang av styringsdokumenter gir lite

376) Trøndelag Teater, Rogaland Teater og Nationaltheatret har vært evaluert. Den Norske Opera & Ballet og Den Nationale Scene er med i pågående evalueringer som ventes ferdigstilt i 2015–2016.

377) Verifisert intervjuferat fra møte med Kulturdepartementet 25. april 2015 og brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

378) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

379) I 2014 ble det i generalforsamlingen til Den Norske Opera & Ballet protokollført at selskapet måtte sikre bærekraftige pensjonsløsninger og ha stram økonomistyring.

380) Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde 05.07.2010.

381) Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde, s. 6.

informasjon om hvordan departementet vurderer selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv.

Som forberedelse til de årlige generalforsamlingene utarbeider departementet et notat om selskapenes økonomiske situasjon. En gjennomgang av notatene viser at de ikke inneholder vurderinger av eventuelle behov for å gi særskilte styringsinstrukser eller særskilt oppfølging av enkelte selskaper. Notatene har vært omtrent likelydende for hvert selskap over flere år. Ut fra notatene er det heller ikke mulig å avgjøre om eier har foretatt vurderinger av selskapenes økonomiske utvikling over tid.

I tilknytning til generalforsamlingen avholdes årlige budsjettmøter for de heleide selskapene og annet hvert år for de deleide selskapene. Styringsdialogen og eieroppfølgingen skjer hovedsakelig i forbindelse med disse budsjettmøtene, der departementet og selskapene primært går gjennom selskapets budsjettsøknad for tilskudd kommende år, men hvor de også diskuterer selskapenes økonomiske utvikling, resultater og utfordringer.³⁸² For de deleide selskapene med flere eiere avholdes det vanligvis et formøte mellom tilskuddspartene før selve budsjettmøtet. Gjennomgangen av referater fra budsjettmøtene i undersøkelsesperioden viser at Kulturdepartementet i liten grad signaliserer forventninger til, eller stiller spørsmål ved, selskapenes drift og økonomiske resultater i budsjettmøtene.

Kulturdepartementet har ikke etablert kontaktmøter, eller andre faste rutiner for skriftlig og muntlig styringsdialog gjennom året utover budsjettmøtene.³⁸³ Når det gjelder *Den Norske Opera & Ballett*, er det imidlertid de seneste årene avholdt jevnlike møter på grunn av selskapets anstrengte økonomiske situasjon. Ut fra dokumentgjennomgangen og intervjuene med selskapene kan det synes som om oppfølgingen av enkelt selskaper er begrenset. Departementet gir i intervju uttrykk for at den store porteføljen av tilskuddsmottakere gjør det vanskelig å følge opp selskapene tettere, men at det avholdes møter dersom det er aktuelle saker.

Flere av de deleide selskapene framhever i intervjuene at det kan være utfordrende å ha flere eiere, og de opplever at det er lite dialog mellom partene.³⁸⁴ Som eksempel trekker *Rogaland Teater* fram prosessen rundt forberedelsene til oppføringen av deres planlagte nye teaterbygg. Selskapet opplever at de pålegges av departementet å utføre en KVVU-prosess³⁸⁵ dersom de senere ønsker å søke departementet om ekstramidler, men at finansiering av prosessen må skje ved hjelp av de øvrige eierne (fylket og kommunen). Departementet understreker at så lenge initiativet for et nytt bygg ligger lokalt, ligger også ansvaret for planlegging og finansieringsopplegg lokalt.³⁸⁶ Selskapet opplever også at ansvaret for å koordinere informasjonen mellom de tre eierne er lagt til selskapet selv, og at Kulturdepartementet som største eier ikke har fulgt opp prosessen tilstrekkelig.³⁸⁷

Oppfølging av selskapenes finansiering og organisering

Kulturdepartementet forutsetter i tilskuddsbrevene at selskapene årlig setter av tilskuddsmidler for å sikre et tilfredsstillende likviditets- og kapitalnivå. Dokumentgjennomgangen viser at departementet i liten grad kan dokumentere at det er gjort analyser av selskapenes kapitalnivå og langsiktige behov for finansiering, utover gjennomgangen av selskapenes regnskapsrapportering.

382) Brev fra Kulturdepartementet 25. februar 2015.

383) Ifølge Kulturdepartementet har budsjettmøtene de siste årene mer og mer gått over til å være kontaktmøter på linje med det som er vanlig i andre eierdepartementer.

384) Verifisert intervju referat fra møter med Rogaland Teater, Trøndelag Teater og Den Nationale Scene avholdt i perioden 9.–17. mars 2015.

385) Konseptvalgutredning (KVVU) er en faglig statlig utredning i tidlig fase for store offentlige rehabiliterings- og byggeprosjekter.

386) Brev fra Kulturdepartementet 24. august 2015, svar på utkast til revisjonsrapport.

387) Verifisert intervju referat fra møte med Rogaland Teater 10. mars 2015.

Departementet har imidlertid de siste årene hatt oppmerksomhet på utviklingen i scenekunstselskapenes pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser. En gjennomgang av selskapenes regnskaper viser at den store økningen i pensjonskostnader har svekket selskapenes egenkapital og likviditet. På bakgrunn av denne situasjonen har selskapene siden 2012 hatt en egen rapportering om pensjon. Rapporteringen danner grunnlaget for departementets oppfølging av omfanget av pensjonsforpliktelsene og hvordan dette påvirker selskapenes resultater fra år til år. Kulturdepartementet har gitt selskapene signaler om at framtidige økninger i pensjonskostnadene ikke vil kompenseres gjennom en økning i driftstilskuddet, men at kostnadene må dekkes gjennom det ordinære driftstilskuddet.

Selskapene har flerårige planleggingshorisonter og behov for langsiktighet når de skal følge opp finansielle utfordringer som påvirker driftsutviklingen, mens tilskuddstil- delingen bare gjelder for kommende år. Enkelte av selskapene peker på at finansiering med årlige bevilgninger gir uforutsigbarhet med hensyn til virksomhetens ramme- betingelser, og at flerårig finansiering ville passet bedre til selskapenes styring, investeringsprosesser og planlegging.³⁸⁸ Nationalteatret viser i intervju til Danmark og Sverige som har systemer med tre til fire års tilsagnsfullmakter til scenekunstinstitusjoner.

2.2 Har scenekunstselskapene god økonomistyring og kostnadseffektiv drift?

2.2.1 Utvikling i scenekunstselskapenes produksjon

Kjerneaktiviteten ved scenekunstselskapene er å spille forestillinger på egne scener. I tillegg utfører alle selskapene en rekke andre kunstneriske aktiviteter som turnéer, gjestespill, matinéer, kunstnermøter, introduksjoner, debatter og andre formidlings- aktiviteter. Omfang av aktivitetene varierer mye mellom selskapene. *Den Norske Opera & Ballett* gjennomfører flere kunstneriske aktiviteter enn de andre scenekunst- selskapene.

Tabell 1 Antall forestillinger i perioden 2011–2014

	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt 2011–2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	280	337	379	352	337	26 %
Nationalteatret	887	777	795	989	862	11 %
Den Nationale Scene	708	825	786	799	780	13 %
Carte Blanche	116	85	101	128	108	10 %
Rogaland Teater	851	802	629	577	715	–32 %
Trøndelag Teater	618	423	447	400	472	–35 %

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettøknad

Tabell 1 viser at *Den Norske Opera & Ballett* har hatt den største økningen i antall forestillinger i undersøkelsesperioden, men med en liten nedgang i 2014. Tabellen viser videre at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en større nedgang i antall forestillinger i perioden.

På grunn av kunstneriske satsninger og repertoarvalg vil aktivitetsindikatorne variere fra år til år. En sammenligning av selskapenes ulike aktivitetsrapporteringer har vist at det ikke alltid er samsvar mellom selskapenes ulike rapporteringer på samme

388) Verifiserte intervjuer referater fra møter med scenekunstselskapene i perioden 4.–17. mars 2015.

indikator, og at selskapene definerer indikatorene noe ulikt.³⁸⁹ Dette kan for eksempel innebære at indikatoren *forestillinger* inneholder kunstneriske aktiviteter utover forestillinger på egne scener.

Tabell 2 Publikumsbesøk i perioden 2011–2014						
	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt 2011–2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	281 341	309 926	299 647	309 445	300 090	10 %
Nationaltheatret	210 331	216 492	209 873	214 332	212 757	2 %
Den Nationale Scene	131 529	138 642	140 036	141 941	138 037	8 %
Carte Blanche	29 687	27 233	27 022	23 435	26 844	–21 %
Rogaland Teater	169 394	125 550	86 873	74 879	114 174	–56 %
Trøndelag Teater	110 062	91 790	92 603	78 613	93 267	–29 %

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettøknad

Tabell 2 viser at *Den Norske Opera & Ballett*, *Den Nationale Scene* og *Nationaltheatret* har hatt en liten publikumsøkning i perioden, men at økningen er noe lavere enn økningen i antall forestillinger. *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Carte Blanche* har alle hatt en nedgang i publikumsbesøket. For *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* følger dette samme tendens som for antall forestillinger, men med noe større nedgang i publikumsbesøket for *Rogaland Teater*. For *Carte Blanche* har den største publikumsnedgangen vært i 2014, samtidig som selskapet hadde en økning i antall forestillinger.

Setebelegget er en viktig indikator både for å vurdere publikumsinteressen for en produksjon og for å kunne beregne forventede billettinntekter.³⁹⁰ De største og mest kostnadskrevende produksjonene settes normalt opp på selskapenes hovedscener. Det er også på denne scenen selskapene generer de største billettinntektene. Inntektspotensialet til produksjoner som settes opp på de øvrige scenene, er normalt noe lavere. På de mindre scenene setter selskapene gjerne opp mer eksperimentelle produksjoner hvor publikumsmottagelse og billettinntekter kan være mindre forutsigbart. Setebelegget på de mindre scenene vil derfor kunne variere mer fra år til år enn på selskapenes hovedscener.

389) Scenekunstselskapenes rapporter til Kulturdepartementet på resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettøknaden og i årsrapporten. I tillegg rapporterer selskapene en rekke aktivitetsindikatorer til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no).

390) Setebelegg viser antall solgte billetter, inkludert gratis billetter, per forestilling.

Tabell 3 Gjennomsnittlig setebelegg på selskapenes scener i perioden 2011–2014*

	Scene	2011	2012	2013	2014
Den Norske Opera & Ballett	Hovedscenen	91 %	89 %	88 %	90 %
	Scene 2	75 %	77 %	71 %	76 %
	Prøvesalen	49 %	83 %	69 %	72 %
Nationaltheatret	Hovedscenen	75 %	81 %	74 %	71 %
	Amfiscenen	77 %	87 %	81 %	88 %
	Malersalen	92 %	95 %	83 %	94 %
	Bakscenen	98 %	98 %	94 %	100 %
	Torshovteatret	74 %	86 %	67 %	86 %
Den Nationale Scene	Store Scene	79 %	81 %	76 %	74 %
	Teaterkjelleren	70 %	71 %	87 %	87 %
	Lille Scene	100 %	79 %	80 %	72 %
Carte Blanche	Egen scene Bergen	94 %	97 %	97 %	87 %
	Turne Norge	44 %	55 %	50 %	58 %
	Turne utlandet	73 %	74 %	69 %	62 %
Rogaland Teater	Hovedscenen	74 %	65 %	58 %	59 %
	Kjellerteatret	88 %	98 %	59 %	40 %
	Teaterhallen	80 %	91 %	62 %	67 %
	Intimscenen**	–	–	92 %	77 %
Trøndelag Teater	Hovedscenen	79 %	78 %	68 %	67 %
	Gamle scene	57 %	70 %	77 %	61 %
	Teater Caféen	82 %	49 %	88 %	49 %
	Studio Scene	49 %	76 %	65 %	76 %
	Teaterkjelleren	76 %	70 %	61 %	70 %

* For Carte Blanche er tallene hentet fra selskapets årsrapporter.

** Stengt i 2011, 2012 og deler av 2013.

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 3 viser at *Den Norske Opera & Ballett* har hatt høyest gjennomsnittlig setebelegg på hovedscenen gjennom hele perioden, mens *Rogaland Teater* har hatt lavest gjennomsnittlig setebelegg. For *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* er utviklingen sammenfallende med selskapenes nedgang i antall forestillinger og publikumsbesøk. *Den Nationale Scene* og *Nationaltheatret* har i likhet med *Den Norske Opera & Ballett* hatt et relativt høyt og stabilt gjennomsnittlig setebelegg i hele undersøkelsesperioden. *Nationaltheatret* har som eneste selskap hatt høyere gjennomsnittlig setebelegg på de mindre scenene. *Carte Blanche* har hatt et høyt gjennomsnittlig setebelegg på sin scene i Bergen og et betydelig lavere setebelegg på turné, særlig i Norge. Selskapet har en liten scene i Bergen som ikke kan sammenlignes med hovedscenene ved de andre selskapene.

Scenekunstselskapenes produksjon er tett knyttet til kunstneriske valg og vil derfor kunne variere en del fra år til år. Antall produksjoner vil blant annet avhenge av om selskapene satser på store og omfattende produksjoner eller flere mindre produksjoner.

Å sette opp egenproduksjoner er selskapenes mest kostnadsdrivende aktivitet. Egenproduksjonene utgjør hoveddelen av de produksjonene selskapene setter opp årlig.

Utover egenproduksjonene har selskapene noen få samarbeidsproduksjoner og gjestespill, der kostnader, ressursbruk og bygging av kulisser deles med andre teatre.³⁹¹

Tabell 4 Totalt antall egenproduksjoner i perioden 2011–2014

	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	45	71	63	52	58
Nationaltheatret	19	17	18	17	18
Den Nationale Scene	16	16	18	16	17
Carte Blanche*	2	2	2	3	2
Rogaland Teater	13	12	12	14	13
Trøndelag Teater	10	8	11	11	10

* 2011 inkluderer prosjektet Try Inn House. I 2014 ble det også gjennomført en jubileumsutstilling.

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 4 viser at *Den Norske Opera & Ballett* hadde en relativt markant økning i antall egenproduksjoner fra 2011 til 2012. Dette skyldes en realøkning i driftstilskuddet til opptrapping av den kunstneriske virksomheten i forbindelse med at selskapet flyttet inn i nytt bygg i 2008.³⁹² Nedgangen i antall egenproduksjoner for *Den Norske Opera & Ballett* i 2013–2014 henger sammen med at selskapet i 2012 fikk en betydelig økning i pensjonskostnadene. På grunn av den kraftige økningen i pensjonskostnader har Kulturdepartementet de siste årene pålagt selskapet å kutte kostnader.

Når det gjelder de øvrige selskapene, har antall egenproduksjoner holdt seg stabilt i undersøkelsesperioden. Antallet egenproduksjoner ved *Carte Blanche* ligger noe lavere enn for de øvrige selskapene. Dette skyldes at *Carte Blanche* er et lite dansekompani, noe som setter begrensninger for hvor mange nye produksjoner som kan settes opp årlig. Selskapet opplyser i intervju at én egenproduksjon kan inkludere flere små produksjoner.

2.2.2 Kostnadseffektiv drift

Inntektsutvikling

Den offentlige finansieringen av scenekunstselskapene er tredelt mellom stat, fylke og kommune. De heleide selskapene får hele driftstilskuddet fra staten, mens de deleide får om lag 70 prosent av tilskuddet fra staten, mens den resterende andelen fordeles med ca. 15 prosent på henholdsvis fylket og kommunen. I tillegg til det offentlige driftstilskuddet finansieres selskapenes virksomhet gjennom egeninntekter.

391) I tillegg til egenproduksjoner og samarbeidsproduksjoner/gjestespill har flere av selskapene diverse publikumsaktiviteter, gjerne i forbindelse med forestillingene.

392) For operaenes store og komplekse oppsetninger går det gjerne 4–5 år fra en oppsetning planlegges til den settes opp på scenen.

Tabell 5 Utvikling i selskapenes totale inntekter i perioden 2006–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

	2006		2010	2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2006–2014	Prosentvis endring 2006–2011	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	359 502	...	618 613	663 264	687 344	706 766	724 962	102 %	84 %	9 %
Nationaltheatret	208 944	...	224 234	220 689	234 960	230 195	243 467	17 %	6 %	10 %
Den Nationale Scene	108 635	...	134 948	135 813	133 200	135 333	141 237	30 %	25 %	4 %
Carte Blanche	27 974	...	32 442	34 817	35 776	37 558	37 462	34 %	24 %	8 %
Rogaland Teater	100 715	...	99 272	98 031	104 563	99 001	99 220	–1 %	–3 %	1 %
Trøndelag Teater	114 780	...	106 408	113 255	114 040	113 930	111 671	–3 %	–1 %	–1 %
Totale inntekter	920 550	...	1 215 916	1 265 869	1 309 884	1 322 783	1 358 019	48 %	38 %	7 %

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 5 viser at scenekunstelskapenes totale inntekter har økt ved fire av de seks selskapene i perioden fra 2006–2014. Veksten i totale inntekter skyldes i hovedsak at det offentlige driftstilskuddet har økt. Den største veksten i inntekter fant sted i perioden fra 2006–2011.

Rogaland Teater og *Trøndelag Teater* har i perioden 2006–2014 hatt en liten reduksjon i de totale inntektene, mens *Den Norske Opera & Ballett* har fordoblet sine totale inntekter. I perioden 2011–2014 har *Nationaltheatret*, *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche* hatt den største økningen i de totale inntektene, mens *Trøndelag Teater* har hatt en liten nedgang.

Det offentlige driftstilskuddet utgjør den største delen av selskapenes finansiering og legger dermed hovedrammene for selskapenes drift. I 2014 utgjorde det offentlige driftstilskuddet mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. I undersøkelsesperioden har det samlede, offentlige driftstilskuddet økt med 16 prosent, mens økningen for det enkelte selskap har vært mellom 10 og 18 prosent (prisjustert).

Egeninntekter

Selskapenes viktigste egeninntektskilde er billettinntekter, og disse utgjorde mellom 62 og 88 prosent av selskapenes totale egeninntekter i 2014. I tillegg har selskapene i varierende grad sponsorinntekter, inntekter fra programsalg, salg av arrangementer, leieinntekter, inntekter fra kantinedrift, restaurant og kafé. I perioden 2011–2014 gikk egeninntektene samlet sett ned med 4 prosent.

Tabell 6 Utvikling i selskapenes egeninntekter i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

		2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	Billettinntekter	95 241	99 521	87 509	94 078	–1 %
	Andre inntekter	56 926	58 156	52 280	53 640	–6 %
	Totale egeninntekter	152 167	157 676	139 789	147 718	–3 %
Nationaltheatret	Billettinntekter	38 267	42 614	43 316	44 283	16 %
	Andre inntekter	10 696	11 527	7 621	10 971	3 %
	Totale egeninntekter	48 963	54 141	50 938	55 253	13 %
Den Nationale Scene	Billettinntekter	24 376	20 974	21 963	24 340	0 %
	Andre inntekter	8 283	101 669	6 593	6 088	–26 %
	Totale egeninntekter	32 659	122 643	28 556	30 429	–7 %
Carte Blanche	Billettinntekter	2 376	3 011	3 433	2 334	–2 %
	Andre inntekter	211	369	560	307	45 %
	Totale egeninntekter	2 588	3 380	3 993	2 641	2 %
Rogaland Teater	Billettinntekter	14 979	16 504	10 887	11 539	–23 %
	Andre inntekter	8 782	8 677	7 909	8 092	–8 %
	Totale egeninntekter	23 761	25 181	18 796	19 631	–17 %
Trøndelag Teater	Billettinntekter	20 382	19 350	16 443	12 084	–41 %
	Andre inntekter	3 650	3 404	3 436	3 782	4 %
	Totale egeninntekter	24 031	22 753	19 879	15 866	–34 %

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 6 viser at med unntak av *Nationaltheatret* og *Carte Blanche*, har selskapenes totale egeninntekter gått ned i perioden 2011–2014. *Nationaltheatret* er det eneste selskapet som har hatt vekst i både de totale egeninntektene og billettinntektene, og som samtidig har hatt en økning i antall forestillinger og publikumsbesøk. For *Carte Blanche* har publikumsbesøket gått ned med 21 prosent i samme periode.

Trøndelag Teater og *Rogaland Teater* har hatt den største nedgangen i både de totale inntektene og billettinntektene. Dette kan i stor grad forklares med at selskapene i samme periode har hatt en nedgang i publikumsbesøk og antall forestillinger. *Trøndelag Teater* har samtidig hatt en liten økning i andre egeninntekter. For *Den Nationale Scene* har billettinntektene vært stabile i perioden, mens selskapet har hatt økning i antall forestillinger og publikumsbesøk.

I tillegg til vanlige billetter har selskapene både sponsor- og fribilletter. Sponsorer får gjerne et avtalt antall gratisbilletter mot sponsorytelsen. Departementet har i tilknytning til driftstilskuddet stilt krav om at selskapet skal gi fribilletter til ledsagere for funksjonshemmede, eller tilby rabattordninger til funksjonshemmede og ledsagere. Utover dette varierer praksisen for fribilletter mellom selskapene. De fleste gir fribilletter til ansatte, presse, inviterte på premierer og andre VIP-gjester og skoler. *Rogaland Teater* gir også fribilletter til veldedige formål (ca. 150 billetter per år) og fribilletter som premier i konkurranser. *Den Norske Opera & Ballett* begrenser fribillettordningen til noen invitasjoner til premierer, gjester fra andre operahus/scenekunstinstitusjoner, presse og offisielle besøk.

Tabell 7 Andel sponsorbilletter og fribilletter av totalt solgte billetter i perioden 2011–2014

Sponsorbilletter	2011	2012	2013	2014
Den Norske Opera & Ballett	1,7 %	2,0 %	1,9 %	1,6 %
Nationaltheatret	3,1 %	1,4 %	0,4 %	1,0 %
Den Nationale Scene	1,3 %	1,8 %	2,0 %	1,9 %
Carte Blanche	–	–	–	–
Rogaland Teater	1,3 %	1,5 %	2,8 %	3,3 %
Trøndelag Teater	2,3 %	2,7 %	1,7 %	2,4 %

Fribilletter	2011	2012	2013	2014
Den Norske Opera & Ballett	7,9 %	7,5 %	8,2 %	7,1 %
Nationaltheatret	6,7 %	8,1 %	11,9 %	12,0 %
Den Nationale Scene	12,8 %	5,8 %	6,0 %	5,5 %
Carte Blanche	2,2 %	5,5 %	7,8 %	7,3 %
Rogaland Teater	8,1 %	10,7 %	14,2 %	15,0 %
Trøndelag Teater	9,5 %	11,4 %	11,9 %	18,0 %

Kilde: Aktivitetsrapport til budsjettsoeknad

Tabell 7 viser at andelen fribilletter er betydelig større enn andelen sponsorbilletter, og at andelen har økt for alle selskapene med unntak av *Den Norske Opera & Ballett* og *Den Nationale Scene*. *Trøndelag Teater*, *Rogaland Teater* og *Carte Blanche* har hatt en økning i andelen fribilletter, samtidig som selskapene har hatt en reduksjon i billettinntektene. En økning i andelen fribilletter vil gi en reduksjon i selskapenes viktigste egeninntektskilde. For *Carte Blanche*, som i stor grad selger sine produksjoner til fastpris, vil det være det enkelte spillested som beslutter grensen for antallet fribilletter og fastsetter billettprisene. Selskapet har derfor ikke i samme grad som de øvrige selskapene kontroll over sine billettinntekter.

Sponsormidler er også en viktig inntektskilde for scenekunstselskapene. Andelen av sponsorinntekter varierer mye fra selskap til selskap. I 2014 utgjorde sponsorinntekter mellom 4 og 31 prosent av selskapenes egeninntekter. *Carte Blanche* har valgt ikke å ha hovedsponsor, men bare sponsorer knyttet til konkrete prosjekter. *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* har hatt en reduksjon i sponsorinntektene på henholdsvis 14 og 48 prosent i perioden, mens *Rogaland Teater*, *Trøndelag Teater* og *Den Nationale Scene* har hatt en økning i sponsorinntektene på henholdsvis 21, 20 og 18 prosent.

Utvikling i driftskostnader

Selskapenes totale driftskostnader har variert mye i løpet av kulturløftperioden fra 2006–2014. For de fleste av selskapene har de største endringene i driftskostnadene funnet sted i perioden 2006–2011.

**Tabell 8 Utvikling i totale driftskostnader, inkludert pensjonskostnader i perioden 2006–2014
i 1000 kroner (prisjustert)**

	2006	...	2010	2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2006–2014	Prosentvis endring 2006–2011	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	356 917	...	612 158	653 578	718 669	689 156	739 081	107 %	83 %	13 %
Nationaltheatret	206 451	...	218 029	219 456	235 903	229 423	239 169	16 %	6 %	9 %
Den Nationale Scene	112 209	...	135 715	134 467	131 538	131 767	129 656	16 %	20 %	–4 %
Carte Blanche	27 779	...	30 779	34 311	36 286	38 638	36 508	31 %	24 %	6 %
Rogaland Teater	98 590	...	92 054	97 559	103 573	98 029	93 301	–5 %	–1 %	–4 %
Trøndelag Teater	109 815	...	103 394	109 399	114 298	112 928	109 345	0 %	0 %	0 %
Totale driftskostnader	911 760	...	1 192 129	1 248 771	1 340 266	1 299 941	1 347 060	48 %	37 %	8 %

Kilde: Selskapenes årsrapporter

Tabell 8 viser at de totale driftskostnadene for perioden 2011–2014 økte med 8 prosent samlet for alle scenekunstselskapene. Fratrukket pensjonskostnader har de totale driftskostnadene i perioden vært relativt stabile (1 prosent økning). De siste årenes økning i driftskostnader skyldes i hovedsak den sterke økningen i selskapenes pensjonskostnader.

Tabellen viser videre at de totale driftskostnadene for *Den Norske Opera & Ballett* økte kraftig i perioden 2006–2011. *Rogaland Teater* er det eneste selskapet som har redusert kostnadene både i perioden 2006–2011 og 2011–2014, mens *Carte Blanche* og *Nationaltheatret* har hatt en økning i driftskostnadene i begge de to periodene. *Trøndelag Teater* har holdt driftskostnadene på samme nivå i begge periodene.

En gjennomgang av selskapenes regnskaper viser at personalkostnader er den største kostnadsposten hos alle selskapene. Personalkostnader omfatter lønn til fast ansatte, overtid til ansatte som ikke er tilknyttet en spesifikk produksjon, styrehonorarer, kostnader til diett og andre sosiale kostnader og godtgjørelser. Personalkostnader utgjorde mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene i 2014.

Tabell 9 Utvikling i personalkostnader, eksklusiv pensjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

	2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	351 762	365 437	359 897	361 503	3 %
Nationaltheatret	123 305	131 582	130 074	133 091	8 %
Den Nationale Scene	66 908	71 281	71 175	70 268	5 %
Carte Blanche	14 388	15 750	16 298	16 251	13 %
Rogaland Teater	49 957	50 475	51 020	48 817	–2 %
Trøndelag Teater	55 533	55 086	56 479	55 996	1 %
Totale personalkostnader	661 851	689 611	684 944	685 927	4 %

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 9 viser at personalkostnadene har økt noe ved alle selskapene, med unntak av *Rogaland Teater*. *Carte Blanche* har hatt den største økningen i personalkostnader, noe som henger sammen med at selskapet har økt antall faste ansatte med 22 prosent. *Rogaland Teater* har som eneste selskap redusert både personalkostnadene og antall fast ansatte.

Produksjonskostnader er den nest største kostnadsposten for alle selskapene og utgjorde i 2014 mellom 13 og 26 prosent av de totale driftskostnadene. Produksjonskostnader er kostnader knyttet til den enkelte produksjonen, og inneholder blant annet lønnskostnader til innleid personell, overtid til fast ansatte og innleide, salgs- og markedsføringskostnader og dekorasjonskostnader m.m. Selskapenes totale produksjonskostnader påvirkes derfor av antall egenproduksjoner og produksjonenes kompleksitet.

Tabell 10 Utvikling i produksjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

	2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	102 203	110 572	101 882	117 337	15 %
Nationaltheatret	32 919	38 396	36 155	38 592	17 %
Den Nationale Scene	40 207	29 694	32 129	33 803	–16 %
Carte Blanche	1 494	3 449	4 259	4 887	227 %
Rogaland Teater	26 047	29 337	24 190	21 781	–16 %
Trøndelag Teater	28 586	30 013	26 552	22 147	–23 %
Totale produksjonskostnader	231 455	241 461	225 168	238 547	3 %

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 10 viser at *Carte Blanche*, *Nationaltheatret* og *Den Norske Opera & Ballett* har økt sine produksjonskostnader i perioden, mens kostnadene er redusert for de tre øvrige selskapene. *Den Norske Opera & Ballett* har i den samme perioden hatt en økning i antall egenproduksjoner, mens antall egenproduksjoner har vært stabilt for *Carte Blanche* og *Nationaltheatret*. For de tre selskapene som har redusert sine produksjonskostnader har også antallet egenproduksjoner vært stabilt i perioden.

Kostnader til pensjon har vært sterkt økende for alle selskapene de seneste årene, og i 2014 utgjør disse mellom 3 og 16 prosent av selskapenes totale driftskostnader.

Tabell 11 Utvikling av pensjonskostnader i perioden 2011–2014 i 1000 kroner (prisjustert)

	2011	2012	2013	2014	Prosentvis endring 2011–2014
Den Norske Opera & Ballett	45 355	99 333	92 396	121 406	168 %
Nationaltheatret	9 223	10 264	12 501	12 537	36 %
Den Nationale Scene	7 051	9 257	7 635	2 314	–67 %
Carte Blanche	806	834	1 005	1 042	29 %
Rogaland Teater	3 870	5 728	6 128	6 124	58 %
Trøndelag Teater	4 887	8 164	7 350	8 974	84 %
Totale pensjonskostnader	71 191	133 579	127 014	152 397	114 %

Kilde: Scenekunstselskapene

Tabell 11 viser at det er stor variasjon i selskapenes pensjonskostnader, noe som henger tett sammen med variasjonen i antall ansatte, alderssammensetningen og særaldersgrenser for enkeltgrupper av ansatte. Økning i pensjonskostnader har hatt størst betydning for den økonomiske utvikling ved *Den Norske Opera & Ballett*, men har også påvirket driften ved de øvrige selskapene. I undersøkelsesperioden har pensjonskostnader ved *Den Norske Opera & Ballett* økt med rundt 76 mill. kroner. *Den Nationale Scene* har hatt en stor reduksjon i sine pensjonskostnader fra 2013 til 2014 på grunn av en levealdersjustering.³⁹³

2.2.3 Økonomistyring

Selv om selskapene er svært forskjellige i størrelse, kunstnerisk innretning og prioriteringer, er det liten forskjell på selskapenes organisasjons- og økonomimodeller. Det viktigste planleggings- og styringsverktøyet er budsjett og regnskap. Styrene vedtar budsjetter og fastsetter de økonomiske rammene for selskapenes virksomhet. Styringen skjer både i linje og i prosjekter. Avdelingsledere har budsjett- og oppfølgingsansvar for sine respektive avdelinger og avgir ressurser til de ulike prosjektene. Selskapenes kunstneriske virksomhet er organisert i prosjekter (produksjoner) med egne budsjetter.

Nationaltheatret har som eneste selskap definert mål og styringsparametere på kostnads-effektiv drift og effektiv ressursutnyttelse. Dette er antall årsverk i forhold til produksjonsnivå og inntjening over år, andel av forskjellige kostnadsgrupper i forhold til produksjonsnivå og inntjening over år, forholdet mellom billettinntekter og variable produksjonskostnader og forholdet mellom produksjonsnivå, billettinntekter og resultat.

Budsjettstyring og styring av driftskostnader

Det skilles i hovedsak mellom fellesposter som løper uavhengig av prosjektaktiviteter (driftsbudsjetter), og poster som er direkte knyttet til ulike scenekunstprosjekter (produksjonsbudsjetter). Driftsbudsjettene er årlige. Prosjektbudsjettene følger den enkelte produksjon og kan være flerårige, men knyttes vanligvis til premiereåret. Budsjetteringen av produksjonskostnader tar i stor grad utgangspunkt i forrige års kostnader, samtidig som det gjennomføres noen aktivitetsanalyser for å vurdere ressursbehovet for de ulike prosjektene.

Både ledelsen og styrene følger opp selskapenes økonomiske utvikling gjennom regnskapsrapporteringen. En gjennomgang av referater fra styremøtene viser at styrene følger nøye med på at selskapene ikke overskrider vedtatte budsjetter. Ved

393) For mer informasjon om selskapenes pensjonskostnader og Kulturdepartementet oppfølging av disse, se sak 1 og Vedlegg 1 Dokument 3:2 (2014–2015).

budsjettoverskridelser eller situasjoner der selskapenes økonomi synes å være i "fare", viser gjennomgangen at selskapets ledelse pålegges av styret å gjennomføre kostnadskutt, eller iverksette tiltak som bedrer effektiviteten, øker inntektene og/eller får budsjettet i balanse. Styrene spør som regel ikke etter annet enn avviksanalyser med oppmerksomhet på avvikene mellom budsjett- og regnskap. Ved *Den Norske Opera & Ballett* har styret i tillegg både etterspurt og fått forelagt flere analyser knyttet til selskapets innsparingsarbeid.

Dokumentanalyse og intervju med selskapene viser at alle har gjennomført innsparingstiltak for å kutte driftskostnader i perioden 2011–2014. Selskapene har redusert sine kostnader til drift av bygg og lokaler med mellom 5 og 20 prosent. *Nationaltheatret* og *Den Nationale Scene* har også redusert kostnader til vedlikehold av bygg med om lag 37 prosent. Begge selskapene er i en omfattende prosess for å rehabilitere og modernisere eksisterende teaterbygninger. Alle selskapene i undersøkelsen har de siste årene gått gjennom mange av sine driftsavtaler, reforhandlet rammeavtaler og vurdert å outsource tjenester som et ledd i å redusere driftskostnadene.

Den Norske Opera & Ballett, *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har redusert antall ansatte, blant annet ved ikke å ansette vikarer i forbindelse med sykdom og permisjoner. Enkelte av selskapene har også valgt å samle flere funksjoner i én stilling for å kunne redusere antall tekniske ansatte i den enkelte produksjon. Som en forutsetning for *Den Norske Opera & Balletts* likviditetstilskudd fra Kulturdepartementet, gjennomførte selskapet våren 2013 en nedbemanningsprosess som ga en reduksjon på om lag 30 årsverk.³⁹⁴

Styring av produksjonskostnader

Valg av repertoar er et avgjørende premiss for selskapenes produksjonskostnader. I repertoarplanleggingen tar teatersjef og ledelsen stilling til hvor mange store og små (lavbudsjett) produksjoner som kan gjennomføres innenfor budsjetttrammene. Det tas også stilling til hvilke interne skuespillere og teknikere som kan benyttes, og hvilke eksterne ressurser som kan hentes inn. Når repertoaret er godkjent av styret, lages det budsjetter for hver produksjon, og eventuelle kontrakter med inviterte kunstnere og teknikere undertegnes.

De ansatte ved scenekunstselskapene kan deles inn i kunstnerisk, teknisk og administrativt ansatte. Teknisk ansatte utgjør den største andelen hos de fleste selskapene. Unntaket er *Den Norske Opera & Ballett* og *Carte Blanche*, der de kunstnerisk ansatte er i flertall. Oppfølging av produksjonskostnader skjer på bakgrunn av produksjonsbudsjetter som tar hensyn til alle produksjonskostnader med unntak av lønnskostnader, til selskapenes faste skuespillere og teknikere. Utelatelsen av lønnskostnader til fast ansatte begrunner selskapene med at kostnadene er *faste* og påløper uavhengig av hvilke produksjoner som settes opp. Dette innebærer at selskapene ikke har en fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene av sine kunstneriske valg.

I dag styres det kunstneriske og tekniske personalet hovedsakelig gjennom prøveplaner, produksjonsplaner og spilleplaner. Teknikere jobber som regel i skift fra kl. 8.00 til 15.00 og fra kl. 15.00 til kveldsforestillingen er ferdig, mens skuespillernes arbeidstid hovedsakelig deles i fire timers prøve på dagtid og fire timer på kvelden i forbindelse med forestilling. Både kunstnerisk ansatte og teknikere kan jobbe på flere produksjoner samtidig, men det kan likevel finnes ledig kapasitet. Dagens systemer gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet, men gir ikke informasjon om de ansattes faktiske timebruk eller ubenyttet arbeidstid.

394) Kostnadskutt og nedbemanning er en forutsetning for likviditetstilskuddet Den Norske Opera & Ballett har fått fra Kulturdepartementet for årene 2013 til 2015 på grunn av store pensjonsforpliktelser.

Den Norske Opera & Ballett startet i 2015 med timeregistrering for de teknisk ansatte splittet på avdeling og produksjon. Dette skal, ifølge ledelsen, bidra til å utnytte selskapets ressurser på mest mulig effektiv måte i alle prosjektfasene. Ledelsen mener også at timebruken er et av de viktigste styringsparametere for effektiv ressursutnyttelse.

Scenekunstheltet er preget av en rekke sentrale og lokale arbeidsavtaler som setter begrensninger for hvordan kunstneriske og tekniske personellressurser kan benyttes. Både *Den Norske Opera & Ballett* og *Nationaltheatret* påpeker i intervju at det for eksempel er ønskelig å ha mer aktivitet om kveldene med lengre spilletid, og å utvide spillemulighetene på lørdager og søndager. Mer fleksible arbeidsavtaler som åpner for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden og mulighet for å spille på helligdager, vil kunne bidra til reduksjon av overtid og mer effektiv ressursutnyttelse.³⁹⁵

Carte Blanche og *Trøndelag Teater* har reforhandlet lokale arbeidsavtaler ved å innføre gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. *Carte Blanche* har innført gjennomsnittsberegning for dansere på turné og for teknikere både i Bergen og på turné. *Trøndelag Teater* har innført gjennomsnittsberegning av arbeidstiden de siste tre ukene før og den første uken etter premieren for sine teknikere. *Nationaltheatret* har jobbet mye i både 2013 og 2014 for å framforhandle en ny, lokal arbeidsavtale med gjennomsnittsberegning av arbeidstiden for skuespillere, teknikere, inspisier og sufflører. Partene har så langt ikke klart å komme til enighet.

I styring og oppfølging av produksjonskostnadene har selskapene som regel lang planleggingshorisont. *Den Norske Opera & Ballett* starter sin repertoarplanlegging fire til fem år før premieren, mens de øvrige selskapene starter planleggingen ett til to år før premieren. Dette innebærer at selskapene binder kostnader til enkeltproduksjoner før størrelsen på det statlige driftstilskuddet er kjent. Dette gjør det nødvendig å foreta en ny vurdering av produksjonsbudsjettene når driftstilskuddet for det aktuelle året gjøres kjent. For å kunne planlegge på denne måten oppgir selskapene at de forutsetter at dagens tilskuddsnivå opprettholdes, og at Kulturdepartementet gir signaler i god tid ved en eventuell reduksjon.

Etter hver produksjon foretar alle selskapene en evaluering av kunstneriske, tekniske og budsjettmessige ressurser, hvor avviket mellom planlagt og faktisk bruk av ressurser gjennomgås. Det gjennomføres ingen samlet økonomisk vurdering av de totale produksjonskostnadene og det er ikke utarbeidet målbare evalueringsparametere for å kunne vurdere kostnadseffektiviteten til den enkelte produksjon.

Styring og oppfølging av egeninntekter

En gjennomgang av selskapenes strategidokumenter viser at samtlige selskaper har som mål å øke egeninntektene, men at det bare er *Trøndelag Teater* som har satt et kvantitativt mål om at egeninntekter skal utgjøre minimum 20 prosent av de totale inntektene. Egeninntektsandelen ved *Trøndelag Teater* utgjorde i 2014 bare 12 prosent av de totale inntektene.

Den Norske Opera & Ballett og *Nationaltheatret* har egne salgssystemer, mens de øvrige selskapene er tilknyttet Billettservice.³⁹⁶ Salgssystemene gir selskapene god oversikt over antall solgte billetter, prisen på den enkelte billett og til hvilke forestillinger billettene er solgt. I tillegg har selskapene egne salgsstatistikker.

395) Verifiserte intervjuer referater fra møter med *Den Norske Opera & Ballett*, *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* avholdt i perioden 4.–9. mars 2015.

396) Billettservice er en markeds plass for arrangementer innen sport, kultur, musikk og festivaler, der publikum kan kjøpe billetter til alle forestillinger ved teatrene.

I intervjuene har det kommet fram at fastsettelsen av billettpriser og inntektspotensialet for den enkelte produksjon i hovedsak er basert på erfaringer fra tidligere sammenlignbare produksjoner og i liten grad er knyttet til de faktiske kostnadene ved den enkelte produksjon. I forbindelse med budsjettering gjennomfører alle selskapene en vurdering av inntektspotensialet for den enkelte produksjonen. I prisfastsettelsen differensierer selskapene mellom ulike publikumsgrupper som barn, unge, honnør og grupper. *Nationaltheatret* er det eneste selskapet som har økt både egeninntekter og billettinntekter i perioden. Selskapet har også økt billettprisene og spilt flere forestillinger. Når én produksjon selger dårlig, vurderer *Nationaltheatret* om andre produksjoner i repertoaret kan spilles hyppigere for på denne måten å holde egeninntjeningen oppe. I tillegg kjører selskapet kampanjer med reduserte priser for å få mer publikum i perioder hvor salget erfaringsmessig er svakere. Selskapet har også økt omsetning i restauranten og har innført en garderobeavgift.

Billettinntektene til *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har gått ned i undersøkelsesperioden på grunn av lav publikumsoppslutning. Selskapene jobber i dag med overgang fra suite-modellen til repertoar-modellen, se faktaboks 1. De to selskapene framhever i intervju at denne overgangen forventes å gi større og mer variert tilbud til publikum og samtidig mer fleksibilitet i styringen av produksjonenes spilletid ut fra publikumssuksess, noe som også forventes å ha betydning for selskapenes egeninntekter. *Den Nationale Scene*, *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater*, som alle spiller etter suite-modell, spiller i dag alle planlagte forestillingene selv om publikumsoppslutningen skulle vise seg å være liten. Dette begrunnes med at produksjonen allerede er belastet med de største kostnadene, og at selskapene per i dag ikke har lagringskapasitet til kulisser for flere produksjoner bak sine hovedscener.³⁹⁷

Faktaboks 1 Ulike spillemodeller

Scenekunstselskapene benytter to ulike spillemodeller: *repertoar-modell* eller *suite-modell*. Ved suite-modellen spilles det bare én produksjon om gangen i et fastsatt antall forestillinger. Ved repertoar-modellen spilles det flere produksjoner samtidig – gjerne i løpet av samme uke og på samme scene. Dette øker fleksibiliteten og kan bidra til å sikre selskapenes billettinntekter. Repertoar-modellen krever imidlertid mer logistikk og muligheter for å lagre kulisser lokalt.

Selskaper som spiller repertoar, har større mulighet til å justere repertoaroppsettet ut fra publikumsoppslutningen på den enkelte produksjonen enn selskapene som spiller suite. Dette er blant annet mulig ved at det gjerne spilles mer enn én produksjon på hver scene, og selskapene kan ta av eller forlenge produksjoner etter publikumsoppslutning. For selskaper som spiller etter suite-modellen, er gjerne ikke dette en mulighet siden det bare spilles én produksjon om gangen.

Alle selskapene gir i intervju uttrykk for at det blir mer utfordrende å beholde og skaffe nye sponsorer, og at sponsorene har blitt mer profesjonelle enn tidligere. De forventer å få mer igjen for sitt bidrag, og det kreves større ressurser fra selskapenes side for å opprettholde, reforhandle og få nye sponsorer. *Rogaland Teater* opprettet i 2012 en "mellomordning" for sponsorer. Dette er en løsning for sponsorer som ønsker å bidra mer enn teatervenner, men som ikke har mulighet til å gi store beløp. Selskapet mener en differensiering av sponsorer er viktig i et svekket sponsormarked, og at dette gir hovedsponsorene den eksklusiviteten de gjerne ønsker. Samtidig bidrar dette til at selskapet har opprettholdt nivået på sine sponsorinntekter.³⁹⁸

397) Verifiserte referater fra møter med Rogaland Teater 10. mars 2015, Den Nationale Scene 9. mars 2015 og Trøndelag Teater 12. mars 2015.

398) Verifisert referat fra møte med Rogaland Teater 10. mars 2015.

3 Vurderinger

Scenekunstselskapene har ikke lagt godt nok til rette for kostnadseffektiv drift

Det er et mål at scenekunstselskapene skal drives kostnadseffektivt. Scenekunstselskapenes viktigste inntektskilde er det offentlige driftstilskuddet, som utgjør mellom 77 og 93 prosent av selskapenes totale inntekter. Driftstilskuddet legger derfor i stor grad hoveddrammene for selskapenes drift.

Undersøkelsen viser at selskapene har hatt ulik utvikling i både produksjonen og den økonomiske driften. Rapporterte opplysninger om antall forestillinger, egenproduksjoner, publikumsoppslutning, egeninntekter og kostnader indikerer at *Rogaland Teater* og *Trøndelag Teater* har hatt en svekkelse i ressursutnyttelsen i perioden 2011–2014. Disse to selskapene har hatt en betydelig nedgang i antall forestillinger, publikumsbesøk, billettinntekter og totale egeninntekter. Samtidig har disse selskapene hatt en nedgang i produksjonskostnadene og en stabil utvikling i personalkostnadene. De øvrige selskapene har i varierende grad hatt en positiv utvikling i sin ressursutnyttelse. Det er kun *Nationaltheatret* og *Carte Blanche* som har hatt vekst i egeninntekter.

Scenekunstselskapenes kunstneriske valg har betydning for ressursutnyttelsen i det enkelte år, men revisjonen har ikke vurdert selskapenes kunstneriske valg. Samtidig er det kunstneriske arbeidet preget av en lang planleggingshorisont. Det er derfor etter revisjonens vurdering viktig at selskapene har et grunnlag for å foreta balanserte vurderinger hvor også hensynet til effektiv utnyttelse av ressurser inngår.

Undersøkelsen viser at selskapene i liten grad har definert mål og styringsparametere for å sikre kostnadseffektiv drift. Videre er resultatrapporteringen til Kulturdepartementet lite konsistent når det gjelder det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Dette gjelder særlig for indikatorene som omhandler forestillinger, produksjoner og publikumsbesøk.

Personalkostnadene er selskapenes største kostnadspost og utgjorde i 2014 mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene. Dagens system gir ledelsen oversikt over hvilke produksjoner de ansatte er tilknyttet. Selskapene har imidlertid ikke gode systemer for å allokere kostnadene dette representerer til den enkelte produksjon. Dette innebærer at selskapene i forbindelse med sin budsjettplanlegging og økonomioppfølging ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene av selskapenes kunstneriske valg for den enkelte produksjon, eller for selskapet som helhet.

Samlet sett er det etter revisjonens vurdering mulig for selskapene å sikre en mer kostnadseffektiv drift ved å definere egne styringsparametere for kostnadseffektivitet og innarbeide økonomiske analyser i produksjonsstyringen. Dette vil sikre et bedre grunnlag for å vurdere om driften er kostnadseffektiv og om interne ressurser brukes på en optimal måte.

Kulturdepartementet har en lite helhetlig oppfølging av scenekunstselskapenes kostnadseffektivitet

Undersøkelsen viser at Kulturdepartementet, verken som eier eller tilskuddsforvalter, har presisert konkrete styringsmål eller rapporteringskrav for å sikre kostnadseffektiv drift og økte egeninntekter. Selskapenes rapportering på effektiv ressursutnyttelse er i hovedsak tekstbeskrivelser av aktiviteter som planer, tiltak og systemer for å benytte selskapets ressurser bedre. Beskrivelsene gir i liten grad departementet styringsgrunnlag for å kunne vurdere om selskapene drives på en kostnadseffektiv måte.

Det finnes heller ingen sammenstilling mellom selskapenes økonomirapportering og rapporteringen på aktivitetsrelaterte indikatorer.

Departementet pålegger scenekunstselskapene omfattende rapportering om resultater og måloppnåelse i forbindelse med den årlige budsjettøknaden, i årsrapporten og i rapporten til Norsk Teater- og orkesterforening (Scenestatistikk.no). Det er stor overlapp i aktivitetsindikatorene som selskapene skal rapportere på og lite konsistens i det enkelte selskaps rapportering på samme aktivitetsindikator. Den omfattende rapporteringen gir ikke et tydelig bilde av informasjonsgrunnlaget departementet har for å kunne vurdere og følge opp selskapenes kostnadseffektivitet.

Kulturdepartementet følger hovedsakelig opp selskapenes finansielle situasjon gjennom den årlige tilskuddsoppfølgingen, der hovedvekten legges på å kontrollere om selskapene går i balanse og har forsvarlig egenkapital. Det foreligger lite informasjon om hvordan departementet vurderer og følger opp selskapenes økonomiske og finansielle utfordringer i et lengre perspektiv. Det er viktig at selskapene går i balanse, men revisjonen mener at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre kostnadseffektiv drift.

Etter revisjonens vurdering har ikke departementet i tilstrekkelig grad utfordret selskapene til å utarbeide styringsinformasjon som synliggjør sammenhengen mellom selskapets kunstneriske aktiviteter, kostnader og egeninntekter. En mer systematisk oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling med vekt på å stille konkrete krav og å følge opp sentrale kostnadsparametere, vil kunne bidra til å øke selskapenes incentiver for en mer kostnadseffektiv drift.

Kulturdepartementet utnytter ikke de styringsmulighetene departementet har som eier, i oppfølgingen av scenekunstselskapene

Kulturdepartementet skal, som eier, sette resultatmål for scenekunstselskapene og følge opp at målene nås på en effektiv måte. Departementet har valgt å utvise forsiktighet i sin eierstyring. Eierskapsutøvelsen og målstyringen utføres i all hovedsak som en del av tilskuddsforvaltningen, mens eventuelle eierkrav og mål for kostnadseffektivitet gis i de årlige tilskuddsbrevene. Revisjonen mener at prinsippet om armlengdes avstand kan ivaretas både gjennom tilskuddsforvaltning og eierstyring.

Oppfølging av kostnadseffektiv drift krever et flerårig perspektiv, noe som kan være utfordrende å få til innenfor ettårig tilskuddsforvaltning. Etter revisjonens vurdering kan aktiv eierstyring utfylle tilskuddsforvaltningen og dermed gi departementet større handlingsrom til å styrke oppfølgingen av selskapenes kostnadseffektivitet. Eierstyring gir blant annet mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen av det enkelte selskap etter egenart og risiko.

