

Denne fil er hentet fra Handelshøyskolen BIs åpne institusjonelle arkiv BI Open Archive <http://brage.bibsys.no/bi>

Den inneholder akseptert og fagfellevurdert versjon av artikkelen sitert under. Den kan inneholde små forskjeller fra den originale pdf-versjonen publisert i tidsskriftet.

Røyseng, S., Wennes, G., & De Paoli, D. (2017). Konsekvenser av målstyring i kunsten. *Praktisk økonomi og finans*, 33(2), 172-188

DOI: <http://dx.doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-02-03>

Tidsskriftets forlag, Universitetsforlaget tillater at siste forfatterversjon legges i åpent publiseringsarkiv ved den institusjon forfatteren tilhører.

<https://www.universitetsforlaget.no/Tidsskrift/Open-access>

Forlagets publikasjoner er tilgjengelige via www.idunn.no

Konsekvenser av målstyring i kunsten

Sigrid Røyseng, Grete Wennes og Donatella De Paoli

Sigrid Røyseng er professor ved Handelshøyskolen BI, Institutt for kommunikasjon og kultur. E-post: sigrid.royseng@bi.no

Grete Wennes er professor ved Handelshøyskolen NTNU. E-post: grete.wennes@ntnu.no

Donatella De Paoli er Førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, Institutt for ledelse og organisasjon. E-post: donatella.d.paoli@bi.no

Kunsten har blitt karakterisert som det økonomiske feltet snudd på hodet (Bourdieu 1993). Å rette seg etter det som er økonomisk gunstig, har ikke alltid vært gangbart om man skal lykkes i kunstens verden. Like fullt, og i økende grad, må også kunstinstitusjoner fokusere på kostnadseffektivitet og sørge for å ha orden på de økonomiske og administrative sidene ved sin drift. Innføringen av mål- og resultatstyring i 1996, som ledd innføringen av nytt økonomireglement i staten og tilhørende den omfattende New Public Management-reformen(e), er en markant endring hvor hensynet til kostnadseffektivitet er blitt tydelig forsterket. Systemet med mål- og resultatstyring (MRS) og kunst representerer på mange måter ulike verdisystemer. Mens mål- og resultatstyring representerer verdier som kontroll, kostnadseffektivitet, regelfølgning og planmessighet, representerer kunst verdier som kreativitet, nyskaping, estetiske regelbrudd og rom for det uventede. Følgelig blir spørsmålet: Hvordan berører og påvirker innføringen av systemet med mål- og resultatstyring forholdet mellom de kunstneriske og økonomisk-administrative sidene i kunstinstitusjoner? I denne artikkelen undersøker vi nettopp dette og ser nærmere på perioden fra to år før systemet ble innført i 1996 og fram til 2012. Mer spesifikt presenterer artikkelen en longitudinell studie av hva innføringen av systemet med mål- og resultatstyring har betydd for norske institusjonsteatre.

Nøkkelord: norske teatre, New Public Management, mål- og resultatstyring, longitudinell studie, verdier

Innledning

Kunsten har blitt karakterisert som det økonomiske feltet snudd på hodet (Bourdieu 1993). Å rette seg etter det som er økonomisk gunstig, har ikke alltid vært gangbart om man skal lykkes i kunstens verden. Slik har mange aktører innen kunst gjerne hatt en motstand mot å innta rollen som motor i økonomien. Idealet om kunst for kunstens skyld har stått sterkt, og kunsten har lang tradisjon for å yte motstand mot å stille seg i økonomiens tjeneste. Kunsten streber mot å skape andre verdier. For å oppnå kunstnerisk kredibilitet har det ikke vært en uvanlig strategi å vise at du er villig til å ofre alt for kunsten – koste hva det koste vil. Kunsten går foran. Det typiske bildet

av kunstinstitusjoner har dermed vært at det er virksomheter som dyrker kunsten høyere enn alt, og som setter hensyn som økonomi og administrasjon i andre rekke. Dette handler ikke bare om en overfladisk holdning til økonomi i kunstverdenen, men må sees i sammenheng med den autonomi som feltet har opparbeidet seg siden 1800-tallet. Like fullt, og i økende grad, må også kunstinstitusjoner fokusere på kostnadseffektivitet og sørge for å ha orden på de økonomiske og administrative sidene av driften.

Mange av de store kunstinstitusjonene mottar betydelig offentlig støtte, og kostnadseffektiv bruk av disse midlene har vært et tema i kulturpolitikken så lenge offentlig støtte er blitt gitt til slike formål. Men selv om målet om effektiv ressursutnyttelse har vært tett knyttet til den statlige styringen av kunstinstitusjoner i lang tid, representerer innføringen av mål- og resultatstyring (MRS) i 1996 en markant reform hvor hensynet til kostnadseffektivitet er blitt tydelig forsterket. Det er snakk om den største endringen staten har initiert overfor kunstinstitusjonene de siste tiårene.

MRS er et reformkonsept som ofte knyttes til New Public Management (NPM). NPM er en samlebetegnelse for endringer i offentlig sektor med utgangspunkt i en styringsideologi hvor hensynet til kostnadseffektivitet og kvantifiserbare resultater har stått sentralt. MRS og kunst representerer på denne måten ulike verdisystemer. Mens MRS representerer verdier som kontroll, kostnadseffektivitet, regelfølgning og planmessighet, representerer kunst verdier som kreativitet, nyskaping, estetiske regelbrudd og rom for det uventede. Følgelig blir spørsmålet: Hvordan påvirker innføringen av MRS forholdet mellom de kunstneriske og økonomisk-administrative sidene i kunstinstitusjoner? I denne artikkelen undersøker vi nettopp dette og ser nærmere på perioden fra to år før systemet ble innført og fram til 2012. Mer spesifikt presenterer artikkelen en longitudinell studie av hva innføringen av MRS har betydd for norske institusjonsteatre. Institusjonsteatrene er store, tradisjonsrike og varige teaterorganisasjoner med fast ansatte skuespillere, monumentale bygg og betydelig offentlig støtte.

Vi starter med å gi et kort riss av utviklingen av en autonom kunst og hvordan denne avspeiler seg i kunstinstitusjonenes organisering. Deretter følger en gjennomgang av NPM i offentlig sektor generelt og i kunsten spesielt. Vi diskuterer videre verdien av å studere institusjonsteatre. Etter en redegjørelse for vår metode, følger analysen og en avsluttende oppsummering.

Framveksten av en autonom kunst

For å forstå det særegne ved kunstens verden generelt og kunstinstitusjoners forhold til økonomi og administrasjon spesielt, er det nødvendig å ta et tilbakeblikk på framveksten av kunsten som en autonom del av samfunnet. Ulike teoretikere peker på litt ulike mekanismer og litt ulike tidspunkter for når kunst ble et autonomt samfunnsområde. Her skal vi kort trekke fram to sentrale bidrag. Jürgen Habermas knytter framveksten av et autonomt kunstfelt til det tidspunktet hvor kunst går fra primært å være del av den religiøse og politiske maktens virkemidler til å bli en vare. Habermas understreker at når kunst blir en vare som kan kjøpes på et marked, så er

det på bakgrunn av kunstens iboende verdi som kunst. Med musikk som eksempel skriver han:

Adgang mot betaling gjorde musikkframførelsen til vare, men dermed oppstår samtidig noe slikt som formålsløs musikk: for første gang samles et publikum for å høre musikk som sådan, et liebhaverpublikum som enhver har adgang til, forutsatt at han har eiendom og dannelses (Habermas 1971:37).

Interessant nok er framveksten av en autonom kunst for Habermas forbundet med et sammenfall i realiseringen av kunstens iboende verdi og realiseringen av kunstens kommersielle potensial.

Pierre Bourdieu har som utgangspunkt at kunsten blir autonom når den blir et eget sosialt felt med relativ autonomi fra samfunnet for øvrig. Det betyr at kunsten er utdifferensiert som et eget samfunnsområde, og at det innenfor dette foregår en strid om hva som er av betydning innen kunsten. Bourdieu påpeker at kunstfeltet er autonomt i kraft av en intern strid mellom en autonom pol bestående av aktører som holder idealet om kunst for kunsten skyld høyest og en heteronom pol bestående av aktører som mener at kunst også bør verdsettes i kraft av salg i markedet. Imidlertid poengterer Bourdieu at den autonome polen må være tyngst for at kunstfeltet skal beholde sin autonomi (Bourdieu 2000). Bourdieu påpeker i likhet med Habermas at framveksten av et marked for kunst gjorde det mulig for produksjonen av kunst å kunne foregå relativt uavhengig av sentrale maktinstitusjoner i samfunnet. For å forstå de særegne verdiene som har stått sentralt i kunstens verden, må vi altså se på kunstens forhold til økonomisk logikk. Dette har også vært et viktig tema i forskningen om kunstinstitusjoners organisering.

Kunstens autonomi og organiseringen av kunstinstitusjoner

Forholdet mellom kunst på den ene siden og økonomi og administrasjon på den andre, har vært et hovedtema innen fagfeltet «Arts management». Da fagfeltet vokste fram i den angloamerikanske delen av verden i 1960-årene, var det sentrale spørsmålet hvordan bedriftsøkonomiske fag kunne bidra til bedre ledelse og organisering av kunstnerisk virksomhet. Fagfeltet fikk fotfeste i nordisk sammenheng først i 1990-årene. Perspektivet her var mindre enveis (Røyseng 2008). Det har blitt pekt på at næringslivet også kan lære mye av kunstverdenen (Stenström 2000; Wennes 2002; 2006; 2007; 2012, Gran og De Paoli 2005, Köping 2003).

Ett spørsmål har vært særlig betent i feltet og har også fått stor oppmerksomhet i forskningen innen «arts management», nemlig spørsmålet om kunstinstitusjonenes ledelsesmodeller. Særlig omdiskutert er ledelsesmodellen ved Den Norske Opera & Ballett, som ble innført ved innflyttingen i det nye operabygget i Bjørvika i 2008, med en administrerende direktør over de kunstneriske sjefene (operasjefen, ballettsjefen og musikk sjefen). Dette fordi en slik modell bryter med ledelsesmodellen det lenge har vært tradisjon for.

I mange kunstinstitusjoner, særlig institusjonsteatrene, har teatersjefen som også er administrerende direktør, blitt rekruttert på bakgrunn av sin kompetanse og

erfaring innen kunstnerisk virke. Den øverste lederen har altså vært en kunstnerisk leder. De siste tiårene – parallelt med innføringen av MRS – har det vært praktisert delt ledelse, hvor en direktør har fått delegert ansvaret for de økonomiske, administrative og tekniske sidene ved institusjonsteatrenes virksomhet. Flere forskningsbidrag har pekt på at modellen med delt ledelse har fungert som skjønnet og udyret, hvor den kunstneriske lederen har hatt stor intern legitimitet, mens direktøren og hans stab har blitt forbundet med fiendebilder som udyret og «the bad guy» (Wennes 2002; 2006, Røyseng 2007). På slike måter har kunstens verdier, hvor kunst skal være til for kunstens skyld, vært styrende for forståelsen for og legitimiteten av ulike ledelsesmodeller i kunstinstitusjonene.

Et annet spørsmål som har vært belyst, er størrelsen på den økonomisk-administrative staben. Som i alle bransjer har det i kunstverdenen vært et fokus på at flest mulig av ressursene skal gå til kjernevirksomheten – å skape kunst. En studie av Løyland og Ringstad (2002:54–55) viser imidlertid at andelen fast administrativt ansatte i perioden fra 1974 til 1999 økte fra 15 til 30 prosent. Denne tendensen ser ut til å ha fortsatt på 2000-tallet (NOU 2013:2:12). Dette har blitt drøftet både som et mulig uttrykk for byråkratisering og for profesjonalisering (Røyseng 2003).

Som nevnt er kunstinstitusjoner i norsk sammenheng i hovedsak offentlig finansiert og således sterkt berørt av reformer og styringsideologier i offentlig sektor.

New Public Managements inntog i offentlig virksomhet

Som antydnet har offentlig sektor vært i sterk endring de siste 20 årene – både internasjonalt og nasjonalt. En samlebetegnelse for disse endringene er altså New Public Management (NPM), et begrep som representerer både en innarbeidet styringsform og en sterkt kritisert reform. Nye metoder for styring, organisering og ledelse har utfordret tradisjonelle metoder og bidratt til å redusere forskjellen mellom private og offentlige virksomheter (Busch og Wennes 2009; 2012). Dette har f.eks. betydning at styringen i større grad rettes mot resultater, at beslutningsmyndighet desentraliseres, og at finansielle modeller for statlig tilskudd rettes mot måloppnåelse.

Selve grunnideen bak innføringen av NPM er å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning (Røvik 2007). Begrepet ble hamret ut av Christopher Hood tidlig på 1990-tallet (Hood 1991; 1995) og beskrives gjerne som en «familie» av moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor (Power, 1997). Kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse og bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument (Berg 1990; Christensen og Lægred 2001; Klausen 2005; Røvik 2007).

NPM har blitt både fremelsket og kraftig kritisert i takt med innføringen (Røvik 2007). Kritikken har særlig fokusert på at offentlige politisk-administrative systemer er preget av andre logikker og verdier enn de rent økonomiske, blant annet hensynet til demokrati, rettsikkerhet og det å kunne tilby noe som ellers ikke ville bli produsert – som gjelder for mye kunst og kultur. Denne underliggende motsetningen kan lett

gjenfinnes i forskningen om NPM. Der får man lett øye på to leire, en reformvennlig og en mer reformkritisk (Røvik 2007: 35).

De reformvennlige forskerne argumenterer for nytten og nødvendigheten av NPM-reformer med utgangspunkt i økonomisk inspirerte teorier (e.g. Brazelay 1992; Osborne og Plastrik 1998). Her legges det ifølge Klausen (2005) gjerne til grunn et bestemt sett argumenter, som a) at det å sikre konkurranse om serviceproduksjon i det offentlige fungerer som en garantist for at borgerne tilbys de billigste og kvalitetsmessig beste tjenestene, b) at kontraktbaserte relasjoner mellom bestillere og utførere gir klarhet, oversikt og etterprøvbarhet når det gjelder offentlige tjenesters kvalitet og pris, c) at innslag av brukerbetaling bidrar til å sikre ansvarlig forbruk og demper eventuelle tendenser til overkonsum, d) at prinsippet om lønn og belønning av de ansatte i forhold til innsats bidrar til å sikre motivasjon og produktivitet, og til sist e) at etableringen av fritt forbrukervalg sikrer den enkelte borgers valgfrihet og gir et mer differensiert tilbud og mer gjennomsluktige markeder (Røvik 2007: 35).

De reformkritiske forskerne er derimot mer skeptisk til muligheten for å lykkes med NPM-reformer (Olsen 1991;1993; Boston et al. 1996; Pollitt og Bouckaert 2000). Fra denne leiren argumenteres det gjerne med at NPM er et sett med ideer, som er ideologisk «infisert» av liberalisme og som søkes innført i offentlig sektor, og at dette er ideer som ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor (Røvik 2007). Det hevdes at det ikke tas høyde for at styring av politisk-demokratiske systemer krever et spesielt normativt styringsgrunnlag (Tranøy 2006).

Det finnes etter hvert mange empiriske studier av hva som skjer når ulike NPM-ideer innføres i offentlige virksomheter preget av andre logikker og verdier (e.g. Christensen og Lægreid 2001; Painter 2001; Politt 1998; Pollitt og Bouckaert 2000). Vektpilen ser ut til å helle i retning av flere av reformkritiske studier. Det er likevel vanskelig å oppsummere forskningen, da verken bidragsyterne i den reformvennlige eller reformkritiske leiren har klart å enes om en tydelig felles teoretisk plattform (Røvik 2007).

Målstyring i kunsten

Vår studie ser spesifikt på MRS som ble innført i alle statlig støttede kulturinstitusjoner fra midten av 1990-årene. Målstyringssystemene relatert til NPM har blitt beskrevet som nokså mekaniske i måten de måler måloppnåelse på i offentlige virksomheter, med fokus på eksplisitte, målbare og på forhånd oppsatte resultatkriterier. Den økte bruken av kvantitative evalueringsmål har blitt sett på som problematisk, ettersom målene i offentlige virksomheter gjerne er grunnleggende tvetydige (Speklé og Verbeeten 2014; Ter Bogt og Scapens 2012). Det er vanskelig å formulere mål som er fullt ut dekkende i offentlig sektor. Det er ikke mindre vanskelig når vi beveger oss inn i kunstens verden.

Sammenlignet med andre land, har Norge vært tilbakeholden og moderat i innføringen av NPM-reformer. Fra midten av 1990-tallet og videre, har likevel en rekke ulike reformer blitt initiert. MRS er som nevnt ett av konseptene som er blitt hyppigst benyttet i norsk sammenheng (Christensen og Lægreid 2001). På linje med hovedprinsippene for NPM, har hovedhensikten vært å sørge for mindre fokus på

detaljer og mer indirekte kontroll over produksjonen av offentlige tjenester. Offentlige organisasjoner skal i prinsippet ha høy grad av frihet når de disponerer offentlig støtte, men er på samme tid innlemmet i et detaljert system som krever at resultater rapporteres (Christensen et al 2002).

MRS har nå vært hovedsystemet for resultatevaluering i offentlige finansierte kulturinstitusjoner i over 20 år. Styringssystemet ble innført i tråd med nytt økonomireglement for staten og innebærer at alle institusjonsteatre må produsere målbare resultater i henhold til de målene som er formulert av myndighetene (Røyseng 2003; 2007). Systemet har vært kritisert for ensidig å vektlegge kvantitative sider, og dette har vært understreket også fra Kulturdepartementet i sentrale dokumenter. Videre har ulike regjeringer i ulik grad brukt muligheten til å styre mer eller mindre detaljert gjennom systemet. I dag er resultatmålingen mindre omfattende enn for noen få år siden. Samtidig har kritikken av den sterke vektleggingen av kvantifiserbare mål vært en av begrunnelsene for at det fra 2012 er innført et system for vurdering av den kunstneriske kvaliteten ved institusjonene som et supplement til MRS. Selv om MRS som styringssystem har hatt stor oppmerksomhet både blant aktørene i feltet og kulturforskere, har effektene av tiårene med systemet ikke blitt studert i et longitudinelt perspektiv.

Institusjonsteatrenes økonomi

Når vi i denne artikkelen undersøker hvordan innføringen av MRS har påvirket forholdet mellom de kunstneriske sidene på den ene siden og de økonomisk-administrative på den andre, utgjør institusjonsteatrene et særlig interessant studieobjekt. Dette har å gjøre med at tilskuddene til institusjonsteatrene utgjør en betydelig del av de statlige kulturutgiftene. Støtten til scenekunstformål, herunder institusjonsteatrene, har lenge vært den største posten på Kulturdepartementets budsjett (NOU:2013:4:117). Samtidig utgjør de statlige tilskuddene (i mange tilfeller sammen med kommunale og fylkeskommunale tilskudd) en vesentlig del av institusjonsteatrenes inntekter. De offentlige tilskuddene ligger på 70–95 % av teatrenes totale inntekter.

Institusjonsteatrenes økonomi har vært gjenstand for en god del kulturøkonomisk forskning. I denne sammenhengen er Baumols sykdom, oppkalt etter økonomen William Baumol, et kjernebegrep (Baumol og Bowen 1966). Det går ut på at det over tid utvikler seg et økende gap mellom inntekter og kostnader i utøvende kunstinstitusjoner. Dette kommer av at mens produksjonen av andre varer og tjenester er gjenstand for omfattende effektiviseringsprosesser, er dette i mindre grad mulig (eller ønskelig) innen utøvende kunst. Det krever omtrent like mange i teaterensemblet eller orkestret for å framføre verker av Ibsen og Beethoven i dag som da verkene ble skrevet (på teknisk side har det riktignok skjedd en del effektiviseringer). Samtidig er kunstinstitusjonene også nødt til å følge med i lønnsutviklingen. Dette fører til at kostnadene øker uten at disse blir kompensert gjennom økte inntekter. Det foreligger en del forskning som undersøker i hvilken grad Baumols sykdom kan forklare kostnadsveksten i kunstinstitusjoner som teatre. En del av denne litteraturen påpeker at det også er andre faktorer som er viktige (se Ringstad 2005 for en gjennomgang). For vårt formål er det et viktig bakteppe at teatersektoren er en kostnadskrevende sektor.

Forskningsdesign og metode

Vi har som nevnt valgt en longitudinell tilnærming. Perioden vi har valgt å fokusere på, er fra 1994 til 2012. Vi har inkludert data fra to år før implementeringen av MRS. Fra 2012 innførte Kulturdepartementet et supplerende system med periodiske evalueringer av statlig støttede kunstinstitusjoner med vekt på kvalitative aspekter. Slik har vi med vår tidsmessige avgrensning mulighet til å starte studien før implementeringen av systemet og se på hvilke konsekvenser det har hatt fram til innføringen av det nye systemet.

Videre har vi valgt et design hvor vi studerer et utvalg av caser. Det er totalt 17 institusjonsteatre som mottar støtte over statsbudsjettet, lokalisert over hele landet. Tre av disse defineres som nasjonale institusjoner, hvilket innebærer at de mottar all sin offentlige støtte over statsbudsjettet. 14 av institusjonene er definert som regionteatre, hvilket innebærer at de mottar offentlig støtte både fra stat, fylkeskommune og kommune. For å oppnå en viss bredde og representativitet i datamaterialet, har vi inkludert begge typer institusjoner i studien og lagt vekt på god geografisk spredning og tatt med institusjonsteatre av ulik størrelse – fra det største til et av de minste. Vi har valgt å undersøke fem institusjonsteatre: en nasjonal institusjon (Nationalteatret i Oslo) og de fire regionale institusjoner (Hålogaland Teater i Tromsø, Rogaland Teater i Stavanger, Trøndelag Teater i Trondheim og Teatret Vårt i Molde).

Vi har benyttet dokumenter som den sentrale datakilden. I en longitudinell studie er dokumenter nyttige. Dokumenter er manifestasjoner fra den tiden de er produsert og fungerer som en nyttig vei inn til den perioden vi ønsker å studere. Vi har samlet alle sentrale dokumenter relatert til MRS. Vi har skaffet oss institusjonsteatrenes søknader om offentlig tilskudd, tildelingsbrev fra Kulturdepartementet og årlige rapporter fra institusjonsteatrene om deres måloppnåelse. Dokumentene gir inngang til hvordan kunstneriske, økonomiske og administrative problemstillinger vektlegges i styringsdialogen og i teatrenes virksomhet. Samtidig er det viktig å understreke at det som framkommer i slike dokumenter ikke gir fullstendig tilgang til hvordan forholdet mellom kunst og økonomi/administrasjon fungerer i hverdagen på institusjonsteatrene. Dokumentene viser hvordan dette blir formulert på ulike tidspunkter i en avgrenset del av institusjonsteatrenes virksomhet, nemlig i styringsdialogen med staten ved Kulturdepartementet.

Vi har samlet inn dokumenter for følgende år i perioden: 1994, 1999, 2004, 2009 og 2012. Vi fikk tilgang til datamaterialet gjennom arkivet til Kulturdepartementet. I analysen har vi lagt vekt på å tydeliggjøre hvordan forholdet mellom kunst på den ene siden og økonomi og administrasjon på den andre kommer til uttrykk i dokumentene og hvordan dette utvikler seg i løpet av perioden. I det analytiske arbeidet har vi kategorisert materialet utfra dokumentenes detaljeringsnivå, omfang, språkbruk, formuleringen av kunstneriske og økonomiske strategier og anvendelsen av kvalitative og kvantitative mål.

Fra enkle målformuleringer til detaljerte rapporteringskrav

Et utgangspunkt for å få et bilde av hva innføringen av MRS innebærer, er å se på hvordan kravene og forventningene til institusjonsteatrene endres. La oss derfor starte med å se på hvordan mål og rapporteringskrav er formulert før og etter innføringen av MRS. For året 1994 er målet med statens tilskudd til institusjonsteatrene formulert slik i tilskuddsbrevene:

... hovedmålet for de statsstøttede teatrene og Operaen [er] å skape og formidle variert, profesjonell teaterkunst. Det er viktig at teater- og operatilbudene når ut til flest mulig, og at institusjonene i sin ressursbruk viser evne til fornyelse og samarbeid, særlig i formidlingsarbeidet.¹

I tilskuddsbrevene for 1994 er ikke kostnadseffektivitet formulert som en målsetting for teatrene, men det slås ganske enkelt fast at teatrene må sørge for at det er samsvar mellom inntekter og utgifter: «Institusjonene må selv fastsette forventede egeninntekter. Virksomheten må tilpasses slik at utgiftene holder seg innenfor rammen av tilskudd og egne inntekter.»²

Etter innføringen av MRS er det formulert tre hovedmål som danner utgangspunktet for hva teatrene blir bedt om å rapportere. For det første skal institusjonene «[S]ikre at flest mulig skal få tilgang til opplevelse av teater, opera og dans av høy kunstnerisk kvalitet». For det andre skal teatrene «[F]remme kunstnerisk fornyelse og utvikling» og for det tredje skal «institusjonene utnytte ressursene best mulig og målrette virksomheten». Utover at ressursutnyttelse og målretting av virksomheten tydeliggjøres som et eget mål, er det ikke vesentlige endringer. Innholdsmessig ligner målene på formuleringene som ble brukt i styringsdialogen også tidligere. Den største endringen ligger snarere i hvordan institusjonsteatrene skal rapportere sine resultater og måloppnåelse.

Tilskuddsbrevene opererer med såkalte «oppfølgingskriterier», som er formulert som resultatmål og -indikatorer. Dette er helt i tråd med prinsippene for MRS om å utvikle målhierarkier hvor det utledes klare, konkrete og kvantifiserbare indikatorer fra de overordnede målene. Som eksempel skal teatrene for det tredje hovedmålet (om ressursutnyttelse og målretting av virksomheten) rapportere på følgende resultatindikatorer: «inntekt pr. oppsetning», «kostnad pr. oppsetning», «publikumsbesøk pr. oppsetning» og «publikumsbesøk i forhold til totalkapasitet (besøksprosent)» og det skal gis «en kortfattet omtale av det som er gjort for å målrette virksomheten (organisasjonsplaner, sikring av interne rutiner, kompetanseutviklingsplaner mv.)».³ Dette er detaljer om teatrenes ressursbruk som

¹ Tilskuddsbrevet for 1994 fra Kulturdepartementet til Teatret Vårt, datert 09.02.1994.

² Tilskuddsbrevet for 1994 fra Kulturdepartementet til Teatret Vårt, datert 09.02.1994.

³ Tilskuddsbrevet for 1999 fra Kulturdepartementet til Teatret Vårt, datert 21.12.1998.

tidligere ikke har vært etterspurt. Lignende indikatorer er formulert også for de andre hovedmålene.

Fra Kulturdepartementets side understrekes at «[M]ange av resultatmålene har til formål å legge grunnlaget for et sterkere innslag av planlegging i den løpende driften.»⁴ Planlegging og administrativ kontroll er på denne måten verdier som departementet forsøker å implementere i teatrene. Hvilke endringer ser vi så i teatrenes rapporter og budsjettsøknader i etterkant av innføringen av MRS?

Statens administrative kategorier styrer

Etter innføringen av MRS har teatrenes dokumenter fått ny språkføring og temaer som effektivisering og målretting av virksomheten tillegges stor vekt. Språkføringen framstår som formell og byråkratisk og indikerer at økonomisk-administrativ tenkemåte har fått et tydelig gjennomslag. Som en innledende kommentar til en lengre redegjørelse for hvilke mål teatret har satt seg, skriver Rogaland Teater i en budsjettsøknad:

I forslaget til oppfølgingskriterier for 1999 er både de resultatmål som forutsetter ekstraordinære midler tatt med og de resultatmål som vil være realistiske dersom 1998-budsjetttrammen legges til grunn. Behovet for ekstraordinære driftsmidler innebærer således ikke forslag om nye tiltak, men er nødvendig for å opprettholde et akseptabelt aktivitetsnivå i en ombygningsperiode.⁵

Her refereres det til statens oppfølgingskriterier. Vi ser også at temaet effektivisering får betydelig omtale etter innføringen av MRS. Her et eksempel fra Nationaltheatrets budsjettsøknad for 1999:

På det organisatoriske plan vil arbeidet med en gradvis effektivisering av den totale ressursutnyttelse fortsette fra inneværende år. Det skal gjennomføres en svært gjennomgripende reorganisering av hele teatrets produksjonsapparat, der forenklet organisering, kostnadskontroll og entydig ansvarsfordeling står sentralt. Reorganiseringen skal skje uten økning i bemanningen.⁶

Slike formuleringer danner en tydelig kontrast til dokumentene fra 1994, hvor en langt mer uformell og kortfattet stil gjør seg gjeldende, og hvor det er store variasjoner mellom de ulike teatrenes måte å omtale seg selv på.

⁴ Tilskuddsbrevet for 1999 fra Kulturdepartementet til Nationaltheatret, datert 23.12.1998.

⁵ Budsjettsøknad 1999, Rogaland Teater, datert 25.02.1998.

⁶ Budsjettsøknad 1998, Nationaltheatret, datert 17.02.1998.

Videre er det slående at dokumentene etter innføringen av MRS gjennomgående er strukturert etter målene og rapporteringskategoriene departementet har formulert. Teatrene framstiller sin virksomhet med utgangspunkt i oppfølgingskriteriene departementet har definert. I materialet vårt er det klare indikasjoner på at bruken av Kulturdepartementets administrative kategorier som struktur for framstillingen av virksomheten ikke bare er en frivillig sak fra teatrenes side. Dette er noe de *må* gjøre.

I en korrespondanse om at et av teatrene ikke får sin rapport for 1997 akseptert av departementet, understrekes det at «De har tatt utgangspunkt i hovedmålene for 1997, men resultatene er **ikke knyttet direkte opp til resultatindikatorene**, som det i utgangspunktet er bedt om i tildelingsbrevet for 1997.»⁷ Det refereres til en telefonsamtale mellom departementet og teatret hvor direktøren ved det aktuelle teatret skal ha uttrykt at «hun føler at teatrene og departementet befinner seg på helt ulike steder i forhold til hva som føles viktig og at det departementet definerer som viktig ikke ofte korresponderer med teatrene».⁸ Uttalelsen kan tolkes som at de administrative kategoriene departementet ber teatrene bruke, ikke oppleves som meningsfulle for den kunstneriske virksomheten teatrene driver. Departementet understreker for sin del at:

Hvis de mener våre resultatmål ikke er dekkende må de gi oss tilbakemelding på dette, ikke bare i rapporten for 1997, men også i forhold til institusjonens resultatmål og resultatindikatorer for 1999. I budsjetttrundskrivet står det at institusjonene skal skissere et overordnet mål for sin aktivitet og oppfølgingskriterier i lys av dette slik at det er mulig å måle aktiviteten og resultatene. TT har hverken formulert overordnet mål for 1999 eller oppfølgingskriterier, heller ikke i tillegget, selv om de har hatt muligheten til å forme dette etter sine behov.⁹

Innføringen av MRS ser på denne bakgrunn ut til å innebære at den kunstneriske virksomheten i teatrene underlegges administrativt formulerte kategorier. Det gis en åpning for at teatrene kan formulere egne oppfølgingskriterier, men planmessigheten i tilnærmingen er ufravikelig.

Det ser også ut til at økonomiske verdier tillegges større vekt, ikke minst gjennom teatrenes redegjørelse for effektiviseringstiltakene de driver. Denne tendensen fortsetter utover i perioden vi studerer. Departementet legger i sin kommunikasjon vekt på at ivaretagelsen av de økonomisk-administrative sidene ved virksomheten må prioriteres. I tilskuddsbrevet for 2009 skriver departementet:

⁷ DOKNAVN – REG99-RL.SAM.

⁸ DOKNAVN – REG99-RL.SAM.

⁹ DOKNAVN – REG99-RL.SAM.

Med bakgrunn i at det i 2008 er økonomiske problem ved flere tilskotsinstitusjonar enn tidlegare år, vil departementet i særleg grad understreke styrets og leiinga sitt ansvar for å sikre god økonomiforvaltning (...). Styret og leiinga må sørge for at institusjonens risikofaktorar blir vurdert med jamne mellomrom, som t.d. ved endring i bemanning for særleg kritiske funksjonar, og må til ei kvar tid sikre at verksemda har naudsynt kompetanse til å dekkje også dei økonomisk/administrative oppgåvene i institusjonen.¹⁰

Innføringen av MRS og styringsdialogen systemet legger til rette for, vektlegger dermed økonomisk-administrative aspekter ved teatrenes virksomhet på flere måter. Den kunstneriske virksomheten underlegges administrativ planmessighet, arbeidet med kostnadseffektivitet systematiseres og økonomisk-administrativ kompetanse vektlegges som viktig i teatrenes bemanning. Betyr dette at den kunstneriske virksomheten fortrenses til fordel for de økonomisk-administrative sidene ved virksomheten?

Kunstneriske og økonomisk-administrative strategier samstemmes

Mot slutten av perioden vi studerer finner vi at flere av teatrene formulerer strategier for sin virksomhet hvor de kunstneriske og økonomisk-administrative sidene forstås som sammenhengende heller enn motstridende. Et eksempel på dette er at en del teatre holder fast i typiske verdier for kunst, samtidig som de uttrykker at det har en verdi å konfrontere disse med økonomisk-administrative tilnærminger. Teatret Vårt skriver f.eks. følgende i sin budsjettsøknad for 2009:

Vi vet at det ikke finnes lettvinne veier til kunstneriske resultater. All kunst forutsetter nysgjerrighet, undring, fantasi og overskridelse. Man må overraske og overraskes. Selvtilfredshet skaper sjelden langvarig suksess. I kunsten finnes ingen oppskrifter. Så selv om planer og strategidokumenter er upålitelige navigasjonsinstrumenter, kan de brukes til å reflektere over noen målsetninger, diskutere noen mulige veivalg.¹¹

Ved å vektlegge ord som nysgjerrighet, fantasi, overskridelse og overraskelse understrekes kunstens veletablerte verdier som sentrale for teatret. Samtidig anses administrative verktøy som fruktbare i pågående diskusjoner, også av kunstneriske strategier.

Et annet eksempel på at verdisystemene i større grad ser ut til å samstemmes, ser vi ved at en del teatre kombinerer kunstneriske og økonomisk-administrative verdier i omtalen av sine egne mål. Nationalteatret skriver således i sin budsjettsøknad for 2012:

¹⁰ Tilskotsbrev for 2009 fra Kulturdepartementet til Teatret Vårt, datert 16.01.2009.

¹¹ Budsjettsøknaden 2009, Teatret Vårt, datert 27.03.2008.

På bakgrunn av teatrets formålsparagraf, de føringer som er lagt av departementet for scenekunstheltet og teatrets tilskuddsbrev, forstår teatret sitt formål og oppdrag slik at det skal:

- ivareta den kunstneriske friheten
- skape scenekunst med høy kvalitet
- ta vare på og utforske det norske språket
- ta vare på og videreutvikle den nasjonale kulturarven
- utvikle og fremføre ny scenekunst
- presentere et rikt repertoar
- nå et så bredt og stort repertoar som mulig
- hevde oss internasjonalt
- ha effektiv ressursutnyttelse¹²

Her ser vi at kunstneriske og økonomisk-administrative verdier er tenkt sammen og brukes for å uttrykke en forståelse av egen berettigelse.

Oppsummering

Vi startet denne artikkelen med å peke på at kunst og NPM representerer ulike og motstridende verdier. På denne bakgrunnen stilte vi spørsmålet om hvordan innføringen av MRS påvirker forholdet mellom de kunstneriske og økonomisk-administrative sidene i kunstinstitusjoner. Ved hjelp av en longitudinell studie av styringsdialogen mellom institusjonsteatrene og staten har vi vist at vekten som tillegges økonomisk-administrative kategorier har endret seg. Innføringen av MRS har betydd en endring fra at økonomisk-administrative kategorier hadde svak forankring i institusjonsteatrenes beskrivelse av seg selv i 1994 til at slike kategorier ble de styrende for institusjonsteatrenes selvpresentasjon etter innføringen av MRS i 1996. Dette betydde i første omgang en tyngdeforskyvning hvor kunsten ble underlagt økonomisk-administrative kategorier og formuleringer. Fra 2009 ser vi imidlertid at de kunstneriske og økonomisk-administrative sidene i større grad samstemmes i institusjonsteatrenes framstilling av egen virksomhet. Det er ikke snakk om et enkelt over- og underordningsforhold. Tabellen nedenfor illustrerer tidslinjen i utviklingen vi har avdekket:

Statens styringskategorier	Enkle målformuleringer	Detaljerte rapporteringskrav	Detaljerte rapporteringskrav

¹² Budsjettsøknad for 2012 for Nationalteatret, datert 08.03.2011.

Institusjonsteatrens selvpresentasjon	Stor variasjon mellom teatrene. Økonomisk-administrativ styring hadde liten plass.	Statens administrative kategorier styrer teatrenes selvpresentasjon. Økonomisk-administrativ tenkning får større vekt.	Institusjonsteatrens kunstneriske og økonomisk-administrative strategier samstemmes.
--	---	---	--

Tabell 1: Tidslinjen i utviklingen fra før 1996 til 2012 (laget av forfatterne)

I lys av forskningen om NPM kan man spørre om innføringen av MRS i kraft av kvantifiserbare og på forhånd oppsatte resultatindikatorer, har betydd at kunstens komplekse karakter har blitt underminert på veien og dermed også dens autonomi. Her er ikke svaret entydig. På den ene siden ser det ut til at systemet har ført til at kunst underordnes økonomisk-administrative kategorier, særlig den første perioden etter innføringen. På den andre siden ser det ut til at systemet også har åpnet for at kunst kan og skal ha en vesentlig plass i institusjonsteatrenes selvforståelse og -presentasjon. Selv om økonomisk-administrative kategorier tillegges større vekt, innebærer ikke dette nødvendigvis en svekkelse av kunstens autonomi. Slik kan det se ut til at spenningene mellom kunst og økonomi ikke bare er begrensende for kunstinstitusjonene, men også befordrende for å utforme kunstneriske strategier innen økonomisk-administrative rammer.

MRS er et styringssystem som opererer med standardiserte mål og resultatkrav som er definert av Kulturdepartementet og som er like for alle kulturinstitusjoner innen samme felt. Selv om vår studie viser at styringssystemet ikke entydig svekker kunstens autonomi, er det verdt å spørre om en endring av systemet hvor institusjonene i større grad selv definerer hvilke mål de skal vurderes på, ville styrket institusjonenes autonomi.

Det er verdt å understreke at den metodiske tilnærmingen vi har valgt gir tilgang til hvordan ulike sider av institusjonsteatrenes drift blir artikulert i styringsdialogen med staten. Det er altså på dette grunnlaget begrenset hva vi kan si om hvordan forholdet mellom de kunstneriske og økonomisk-administrative håndteres i praksis på institusjonsteatrene. Det er imidlertid to nærliggende tolkninger vi vil peke på avslutningsvis. For det første kan vi ha å gjøre med det som innen institusjonell organisasjonsteori har blitt betegnet som dekobling (Meyer and Rowan 1991 [1977], Boxenbaum and Jonsson 2008). Det vil si at organisasjoner jobber for å øke sin legitimitet gjennom å tilpasse seg til de forventninger de stilles overfor fra omgivelsene, men at slike tilpasninger er overflatiske. Kjernevirksomheten fortsetter mer eller mindre som før. I vårt tilfelle kan man se for seg at institusjonsteatrene produserer dokumenter som kan styrke deres legitimitet overfor staten, men at dette i liten grad berører interne prosesser. For det andre kan vi ha å gjøre med en prosess hvor de verdiene og tenkemåtene som NPM representerer også infiserer og påvirker kjernevirksomheten. Ikke minst er det verdt å spørre om hvor lenge en organisasjon

kan være dekoblet før tilpasningen til forventninger fra omgivelsene også internaliseres i virksomheten. På bakgrunn av analysen vi har gjort i denne artikkelen mener vi det er rimelig å anta at begge deler kan ha spilt en rolle, men at videre forskning er nødvendig for å komme dypere i spørsmålet.

Referanser

- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Administration: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance*, vol. 3(2), 115-137
- Baumol, W. J. og Bowen, W.G. (1966). Performing Arts--the Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theatre, Opera, Music and Dance. MIT Press.
- Bourdieu, Pierre (1993). *The Field of Cultural Production*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Konstens regler. Det litterära fältets uppkomst och struktur*. Stockholm/Stephag: Brutus Östlings Bokförlag.
- Boston, J. og Uhr, J. (1996). Reshaping the Mechanisms of Government, i: F. Castles, R. Gerritsen og J. Vowles (red.). *The Great Experiment. Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Auckland: Auckland University Press, 48–67.
- Boxenbaum, Eva og Stefan Jonsson. (2009). «Isomorphism, diffusion and decoupling.» *The Sage handbook of organizational institutionalism*. 78–98.
- Busch, Tor og Wennes, Grete (2009). Identitet og identitetsledelse – nye utfordringer for offentlig sektor? *BETA* 02-2009.
- Busch, Tor og Wennes, Grete (2012). «Holdning til markedsløsninger i offentlig sektor – betydningen av ansattes organisasjonsidentitet og verdiorientering.» *BETA* 01-2012.
- Brazeley, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkley: University of California Press.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2001). «New Public Management i norsk statsforvaltning.» I Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte stat. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T. et al (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gran, A. B. og De Paoli, D. (2005). Kunst og kapital. Nye forbindelser mellom kunst, estetikk og næringsliv.
- Habermas, Jürgen (1971). *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.

- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons.» *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hood, C. (1995). «The New Public Management in the 1980s – Variations on a Theme.» *Accounting Organizations and Society* 20 (2–3): 93–109.
- Klausen, K. K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM – En Fortolkningsramme for Reformen. I Busch, T. (red.). *Modernisering av offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget, 53–69.
- Köping, A.S. (2003). Den bundna friheten. Om kreativitet och relationer i ett konserthus. *Doktoravhandling*, Stockholms Universitet.
- Løyland, K. (2002). «Produksjons- og kostnadsstruktur.» Arbeidsrapport nr. 5 2002, Bø i Telemark: Telemarksforsking.
- Meyer, John W., og Brian Rowan (1991). «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony.» *American journal of sociology* 83.2 (1977): 340–363.
- NOU (2013). *Kulturutredningen 2014: utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. mars 2011 : avgitt til Kulturdepartementet 4. mars 2013*. Oslo.
- Olsen, J.P. (1991). Modernization Programs in Perspective. Institutional Analysis of Organizational Change, Governance vol. 4 (2): 121–149.
- Olsen, J.P. (1993). Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor, I: Olsen, J.P. (red.) *Organisering av offentlig sektor*, Oslo: TANO: 17-42
- Olsen, J.P. og Peters, B.G. (1996). *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Osborne, D. og Plastrik, P. (1998). *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. Harmondsworth, Plume.
- Painter, M. (2001). «Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institutions in Australia.» *Policy and Politics* 29 (2): 137–150.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringstad, V. (2005). *Kulturøkonomi*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Røyseng, S. (2003): «New Public Management møter kunsten.» *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift/Nordic Journal of Cultural Policy* 2/2003 p. 52–73.

- Røyseng, S. (2007). Den gode, hellige og disiplinerte kunsten. Forestillinger om kunstens autonomi i kulturpolitikk og kunstledelse. Avhandling dr. polit. Bø: Telemarksforskning.
- Røyseng, S. (2008). «Arts management and the autonomy of art.» *International Journal of Cultural Policy*. Vol. 14, No. 1, February 2008 p. 37–48.
- Røvik, K. A. (2007). Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. Århundrets organisasjon. Oslo, Universitetsforlaget.
- Speklé, R.F. og F.H.M. Verbeeten (2014). «The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance.» *Management Accounting Research* 25 (2014): 131–146.
- Stenström, E. (2000). *Konstiga företag*. Diss. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Ter Bogt, H.J. og R.W. Scapens (2012). «Performance Management in Universities: Effects of the Transition to More Quantitative Measurement Systems.» *European Accounting Review* 21 (3): 451–497.
- Tranøy, B.S. (2006). *Markedets makt over sinnene*, Oslo: Aschehoug.
- Wennes, G. (2002). Skjønnheten og udyret: Kunsten å lede kunstorganisasjonen. *Dr. oecon avhandling, Norges Handelshøyskole*, Bergen.
- Wennes, G. (2006). Kunstledelse. Om ledelse av og i kunstneriske virksomheter. Oslo. Abstrakt forlag.
- Wennes, G. (2007). Ledelse som kunst, tro, håp og følelser. Kunstens forførelse i forståelse av ledelse. *Magma* Årgang 10 Nr. 1, s. 84–92.
- Wennes, G. (2012). «Complex and emotionally risky – A study of the dynamic challenges in the artistic profession and leadership in Arts Organisations.» *International Review of Management* 2012 (1).