



Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift

Rapport utarbeidet for Kulturdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

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

Evaluering

Kunnskap om sammenhengen mellom ressursbruk og resultater er sentral for god styring i bedrifter, organisasjoner og hos myndigheter. Evaluering av måloppnåelse og effektivitet sikrer slik kunnskap.

Oslo Economics har bred erfaring med evalueringer. Vi benytter etablerte evaluerings- og verdsettelsesmodeller og kvantitative og kvalitative metoder for informasjonsinnhenting og analyse.

Innenfor kulturfeltet har Oslo Economics blant annet evaluert scenekunstinstitusjoner, Norsk Tipping og kostnadene til TV2 for Kulturdepartementet.

Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift/2021-251-1030

© Oslo Economics, 15. oktober 2021

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Introduksjon og bakgrunn	7
1.1 Bakgrunn for oppdraget	7
1.2 Formål med evalueringen	8
2. Metode og informasjonsgrunnlag	9
2.1 Metode	9
2.2 Informasjonskilder	11
3. Ressursbruk og måloppnåelse i NRK	12
3.1 Resultatutvikling i NRK	12
3.2 Utvikling i ressursbruk	13
3.3 Utvikling i måloppnåelse	18
4. Effektiviseringsarbeidet i NRK	24
4.1 Overordnet beskrivelse av effektiviseringsarbeidet i NRK	24
4.2 NRKs effektiviseringstiltak	25
4.3 Struktur og rutiner for effektiviseringsarbeid	29
4.4 Effektivisering i sammenlignbare virksomheter	29
4.5 Vurdering av NRKs arbeid med effektivisering	31
5. NRKs fremtidsutsikter og grunnlag for å stille krav til effektivisering	32
5.1 Potensial for effektivisering og mulige tiltak	32
5.2 Grunnlaget for å stille krav til effektivisering i NRK	34

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har gjennomført en evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift. Formålet med evalueringsoppdraget har vært å gi et best mulig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om effektiviseringskravet til NRK bør endres. Kunnskapen som innhentes i oppdraget skal inngå i forslaget til fireårig styringssignal for perioden 2023 til 2026.

Funnene i denne evalueringen tyder på at NRK jobber målrettet for å sikre en mer effektiv drift, og at NRK i stor grad har fulgt opp anbefalingene fra forrige evaluering. Flere igangsatte tiltak for kostnadseffektivisering er imidlertid ikke ferdig implementert, og man kan forvente konkrete resultater av disse i neste periode. Det er videre viktig å presisere at kostnadseffektiv drift ikke må forveksles med budsjettkutt. Budsjettkutt kan redusere både kostnader og måloppnåelse. Med tanke på dagens markedssituasjon og investeringsbehov i teknologi er vi usikre på om et generelt budsjettkutt er et riktig virkemiddel for kostnadseffektiv oppfyllelse av NRKs samfunnsoppdrag i den neste perioden.

Kostnadseffektivitet og NRKs samfunnsoppdrag

Kostnadseffektivitet er et forholdsbegrep og beskriver forholdet mellom måloppnåelse (mandatoppfyllelse) og ressursbruk. At produksjonen av en tjeneste eller et produkt er kostnadseffektivt betyr at måloppnåelsen er høy sammenlignet med ressursbruken. Tiltak for kostnadseffektivitet må derfor ikke uten videre forveksles med innsparinger eller prioriteringer. Det skyldes at innsparinger eller prioriteringer også kan redusere måloppnåelse.

NRK som statseid allmennkringkaster har en lang rekke samfunns mål. Mange av disse målene er ikke direkte målbare og revideres med jevne mellomrom. I en vurdering av NRKs effektivitet vil sammenligning med nøkkeltall i kommersielle virksomheter være av begrenset verdi. Dette skyldes at samfunnsoppdraget til NRK blant annet innebærer å dekke områder som ikke dekkes av kommersielle kanaler. NRKs samfunns mål er samtidig ikke en grunn til å ikke måle resultater og vurdere måloppnåelse. Det er for eksempel nyttig å benytte indikatorer på effektivitet som er tilpasset de spesifikke egenskapene ved enkeltprosjekter eller -segmenter.

Insentiver for effektiv drift

NRK er underlagt mekanismer for å sikre effektiv drift gjennom eiere, offentlig tilsyn og publikum. Medietilsynet evaluerer NRKs måloppnåelse og kontrollerer årlig at samfunnsoppdraget blir oppfylt. Medietilsynets funksjon er en viktig kontrollmekanisme for å sikre tilstrekkelig måloppnåelse. Kulturdepartementet sørger for rapportering om effektiv ressursbruk gjennom sin eierutøvelse. I denne forbindelse har NRKs årlige effektiviseringsrapporter og eksterne evalueringer en viktig funksjon. På tross av at publikumsoppslutning ikke direkte innvirker på inntektssiden til NRK, vil NRK i betydelig grad skjerpes av konkurransesituasjonen i mange markedessegmenter. NRK må operere effektivt for å opprettholde kvalitet på tilbudet og nå ut til et stort nok publikum til å oppfylle mandatet.

Ressursbruk

NRK har hatt en relativt stabil ressursbruk i perioden 2016–2020. I reelle priser innebærer dette en kostnadsreduksjon grunnet generell prisvekst. Driftsresultatet i NRK har også vært stabilt, særlig hvis en ser bort fra engangseffekter av «prosjekt nytt hovedkontor». Samlet tyder NRKs historiske årsresultater på at virksomheten har redusert sin ressursbruk i perioden, som reflekteres av Stortingets bevilgningsvedtak i perioden.

I en vurdering av NRKs arbeid med effektiv ressursbruk er man imidlertid nødt til å se bort ifra kostnads- og inntektskomponenter som ligger utenfor virksomhetens kontroll. Illustrerende eksempler er endringen i tap på fordringer av lisens eller reduserte kostnader til Statens innkrevingsentral. At staten endrer NRKs rammevilkår ved å gå fra en lisensordning til skattefinansiering kan gi en regnskapsmessig effekt for virksomheten, men dette må ikke forveksles med effektiviseringstiltak. Tilsvarende må ikke økning i utgifter nødvendigvis tilskrives ineffektivitet. NRK står overfor gitte markedspriser på en rekke forretningsområder. Markedspriser på visse områder har økt betydelig i den siste 5-årsperioden, for eksempel populære programinnkjøp og rettigheter. Konkurranse om publikum og krav til bedre og mer brukervennlig teknologi er også eksterne forhold som NRK må

forholde seg til, og som er delvis utenfor virksomhetens kontroll. Allokeringen av ressurser og strategier for å imøtekomme endringer i mediemarkedet er imidlertid beslutningsvariabler i NRK.

Det er utenfor rammene for vår evaluering å gi en fullstendig klassifisering av alle endringer i budsjettene som enten er gitt av eksogene eller endogene forhold. Samtidig anbefaler vi at NRK i fremtiden i større grad påpeker når det er eksterne årsaker til endringer i ressursbruk. Dette innebærer å ytterligere tydeliggjøre årsakene bak både reduserte og økte utgifter. Dette kan bidra til en mer presis vurdering av effektiviseringsarbeidet i NRK og kan synliggjøre det faktiske handlingsrommet for effektiviseringstiltak.

Måloppnåelse

En vurdering av NRKs måloppnåelse vil være bestemt av oppfyllelsen av allmennkringkasteroppdraget og gjennomføres årlig av Medietilsynet. Eksisterende datagrunnlag tyder på at NRK har opprettholdt sin markedsposisjon fra 2016 til i dag. NRKs relativt sterke posisjon indikeres også av NRKs markedsandeler på radio og TV. Befolkningen har videre stor grad av tillit til NRK og data antyder at NRK er meget eller ganske viktig for publikum. Imidlertid, som påpekt av NRK selv, er det enkelte grupper der NRK ikke har like god dekning, for eksempel blant tenåringer, innvandrere og personer med lavere utdanning.

Indikatorer for måloppnåelse basert på spørreundersøkelser til befolkningen viser samlet sett et positivt bilde: fire av fem er innom et NRK-tilbud hver dag, NRK nyter høy tillit og omtrent 85 prosent av befolkningen vurderer at NRK er ganske eller svært viktig for dem. Mer detaljerte tall på for eksempel seertid viser imidlertid at NRK benyttes mindre enn mange konkurrenter i alle aldersgrupper under 50 år. Indikatorene gir heller ikke utfyllende informasjon om hvorfor befolkningen opplever at NRK er viktig for dem. Ettersom samfunnsmålet er bredt og indikatorer på måloppnåelse er delvis overordnede, er det utfordrende å fastslå måloppnåelse knyttet til NRKs ulike tilbud i en vurdering av kostnadseffektivitet.

Likevel, basert på det samlede informasjonsgrunnlaget virker NRK isolert sett å ha blitt mer effektive den seneste femårsperioden. Eksisterende indikatorer tilsier en minst like god oppfyllelse av samfunnsoppdraget som for fem år siden, samtidig som ressursbruken i realverdier har blitt redusert. Data antyder derfor at NRK i stor grad har opprettholdt sin måloppnåelse med mindre ressurser. Samtidig vurderer vi at det vil være hensiktsmessig at NRK fortsetter å arbeide med å samle inn og systematisere mer detaljerte data om dekning og bruk. Pilotprosjekter i NRK der man måler måloppnåelse og ressursbruk på prosjektnivå anser vi som positivt for lignende vurderinger i fremtiden. Det må likevel understrekes at vurderinger av effektivitet i NRK ikke kan reduseres til kun publikumsoppslutning og kostnader. Viktig i denne sammenheng er blant annet vurdering av kunstnerisk kvalitet, smalere sjangere og ønske om variasjon av formater.

Effektiviseringsarbeidet internt i NRK

Overordnet er vår vurdering at effektiviseringsarbeidet i NRK er godt forankret i NRKs topledelse og styre, både gjennom NRKs strategi og NRKs strategiske prosjektportefølje. Vi finner videre at effektiviseringsarbeidet er godt forankret i de ulike avdelingene i NRK.

NRK har de siste årene gjennomført flere grep for å øke fokuset på forbedring og effektivisering. NRK samlet i 2018 ressurser i en egen enhet for strategisk virksomhetsstyring (SVS). Enheten har blant annet som oppgave å styre NRKs strategiske prosjektportefølje, samt å bistå organisasjonen med å selv initiere forbedringsprosjekter. Enheten er et direkte verktøy for den delen av NRKs strategi som omhandler å frigjøre ressurser til innhold og publisering.

Et av NRKs største pågående effektiviseringstiltak de siste årene er omleggingen til et nytt verktøy for produksjon- og ressursplanlegging (PRP). Det overordnede målet for prosjektet er å forbedre produksjons- og ressursplanleggingsprosessen, og med dette å øke andelen ressurser og kompetanse til innhold og publisering. Et annet stort effektiviseringsprosjekt er Innkjøp 2.0. Disse prosjektene, og andre mindre effektiviseringsprosjekter, vil ifølge anslag fra NRK kunne gi nettogevinster i en størrelsesorden som gjør det mulig med kostnadsuttilsvarende det som har blitt reflektert i ABE-reformen. Et tredje initiativ for effektivisering er «Nøkkeltall innhold». Dette prosjektet gir NRK mulighet til å tettere følge ressursbruken opp mot publikumsoppmerksomheten, som bør kunne bidra til et styrket informasjonsgrunnlag for interne prioriteringer i NRK.

Vår vurdering er at av NRK de siste årene har implementert nyttige virkemidler for å sikre forbedring og effektivisering. Gjennom SVS har NRK i stor grad fått etablert rutiner og verktøy for gevinstrealisering, oppfølging og dokumentering, som etterlyst i BDO sin tidligere evaluering. Etableringen har ført til en mer systematisk og strukturert tilnærming til det interne effektiviserings- og forbedringsarbeidet i NRK.

Gjennomgangen viser samtidig at det bør forventes at flere av de igangsatte effektiviseringsprosjektene skal kunne vise til betydelige effektiviseringsgevinster innen visse virksomhetsområder de neste 3-5 årene, også rene kostnadsreduksjoner.

Anbefalinger om videre tiltak

Vår analyse av NRKs arbeid med effektiv drift er at virksomheten har implementert nyttige virkemidler for å sørge for forbedring og effektivisering. Vår vurdering er at det viktigste tiltaket er at økonomidivisjonen og Strategisk virksomhetsstyring (SVS) fortsetter å identifisere effektiviseringspotensial og iverksetter tiltak internt. Vi anbefaler følgende videre tiltak:

- Fortsatt satsning på effektivisering i innkjøpsarbeidet
- Ytterligere forankring og videreutvikling av nøkkeltall innhold
- Fortsette å jobbe aktivt med å identifisere områder med effektiviseringspotensial gjennom Strategisk virksomhetsstyring
- Forsøke å identifisere muligheter for synergier innen publisering og innholdsproduksjon
- Økt grad av personalisering for å treffe publikum mer målrettet

Grunnlag for å stille krav til effektivisering i NRK

Hvorvidt budsjettkutt er det riktige virkemiddelet for å sørge for effektivisering av NRK er ikke åpenbart. Det relevante spørsmålet er hvorvidt måloppnåelsen er god og om ressurstilgangen er tilstrekkelig til å sikre god måloppnåelse. Det kan for eksempel ikke utelukkes at NRK trenger større budsjetttrimmer i noen perioder for å kunne foreta lønnsomme investeringer, satsninger eller strategiske grep.

Forlengelse av ABE-reformen (eller tilsvarende) vil kun være økonomisk rimelig dersom det kan identifiseres konkrete kilder til ineffektivitet som kan elimineres og gi rene besparelser. I denne sammenhengen er det verdt å påpeke at NRKs muligheter for ytterligere frigjøring av ressurser bør anses å være til stede. NRK har de senere årene lyktes med å kompensere for kravene i ABE-reformen og i tillegg frigjort ressurser og styrket innholdssiden. Ifølge NRK er dette også innenfor rekkevidde i årene som kommer. Med andre ord kan det forventes frigjøring av ressurser tilsvarende 0,5 prosent per år (cirka 30 millioner kroner). Vi understreker imidlertid at de største effektiviseringsprosjektene fortsatt er i en tidlig fase, og at konkrete tall på kostnadsbesparelser vil kunne endre seg.

Vår vurdering er samtidig at budsjettkutt vil kunne medføre risiko for svekket oppfyllelse av samfunnsoppdraget. Budsjettkutt må ikke forveksles med effektivisering, og det er ikke utenkelig at risikoen for svekket måloppnåelse vil være større de neste fem årene, enn i tidligere perioder. Dette skyldes at konkurransen i mediemarkedet fremstår som hard, spesielt blant yngre målgrupper, noe som også blir kommunisert av de andre nordiske allmennkringkasterne. Kostnader forbundet med for eksempel teknologiinvesteringer og rettighetskjøp, i tillegg til kostnader forbundet med sikkerhet og beredskap for NRK, vil kunne øke i årene som kommer. Av disse grunnene er det ikke sikkert at budsjettkutt er et egnet virkemiddel, hvis kostnadseffektiv måloppnåelse er hensikten.

En videre utfordring er at mange av NRKs innsatsfaktorer er markedsstyrte eller delvis gitt av eksterne forhold. Dette medfører at oppnåelse eller manglende oppnåelse av et prosentmessig budsjettkutt til dels vil kunne være tilfeldig. Vurderingen av NRKs arbeid for kostnadseffektiv måloppnåelse må knyttes tett opp til interne prosesser i NRK, og ikke styres av tilfeldigheter som endrede rammevilkår eller fluktuerende markedspriser. Et alternativ er derfor at NRK videreutvikler indikatorer for både ressursbruk og måloppnåelse, som på en bedre måte synliggjør økonomiske besparelser av de enkelte effektiviseringstiltakene.

Videre vil det være nyttig at det stilles klare forventninger om at NRK fortsetter arbeidet med å målrettet identifisere kilder for effektivisering i virksomheten. At dette er forankret og gitt som et tydelig ansvar til NRKs enhet som arbeider med strategisk virksomhetsstyring, synes fornuftig.

1. Introduksjon og bakgrunn

Formålet med det gjennomførte evalueringsoppdraget har vært å vurdere om det er grunnlag for å stille krav om effektivisering av NRKs drift og underliggende virksomhetsområder. Evalueringen skal gi et best mulig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om effektiviseringskravet til NRK bør endres, og skal inngå i forslaget til fireårig styringssignal for perioden 2023 til 2026.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

NRK er Norges offentlig eide allmenkringkaster med et bredt radio-, TV-, nett- og podkasttilbud, fordelt på blant annet 14 radiokanaler og tre tv-kanaler (Fordal, 2020). Siden 1996 har NRK vært organisert som et aksjeselskap, der staten er eneste aksjeeier. Kulturdepartementet (KUD) er NRKs generalforsamling, vedtar vedtektene og utnevner NRKs styre.

NRKs årsomsetning er på om lag seks milliarder kroner, hvorav 97 prosent av inntektene kommer via statsbudsjettet. Organisasjonen er fordelt på ni divisjoner, med til sammen cirka 3 300 ansatte som er fordelt på om lag 50 kontorer rundt om i landet. Figur 1-1 viser NRKs organisasjonskart.

Figur 1-1: NRKs Organisasjonskart



Kilde: NRK

1.1.1 Finansieringen av NRK

Fra og med 1. januar 2020 ble Kringkastingsavgiften avviklet. Fra samme tid er NRK finansiert gjennom bevilgning over statsbudsjettet. For perioden 2020 til 2022 har regjeringen lagt til grunn at NRKs budsjettbevilgning skal følge pris- og lønnsveksten, men med et årlig fratrukk tilsvarende effektiviseringskravet regjeringen stiller til andre statlige virksomheter som er 0,5 prosent per år.

For perioden 2023-2026 skal KUD vurdere om det er grunnlag for å stille et krav om effektivisering av NRKs drift. I denne forbindelse har KUD utlyst en ekstern evaluering av NRKs arbeid med å effektivisere driften. Den eksterne evalueringen vil inngå som et grunnlag når økonomiske rammer for neste finansieringsperiode skal fastsettes.

En tilsvarende analyse ble utført av BDO i 2018, som oppsummert vurderte at NRK har en strukturert og forankret tilnærming til utviklings- og forbedringsarbeidet med et klart fokus og strategi for måloppnåelse (BDO, 2018). I rapporten ble det trukket

frem at NRK fremsto som mer effektive enn for fem år siden. BDO pekte på at NRK publiserte omtrent samme mengde innhold med mindre ressurser, samtidig som måloppnåelsen ble vurdert likt av Medietilsynet og publikum.

Samtidig identifiserte BDO i sin rapport også områder med ytterligere effektiviseringspotensial. Dette gjaldt særlig utnyttelse av teknologi og tilpasninger av organisasjonen, samt utvikling av KPI-er som styringsinformasjon.

1.1.2 NRKs allmenkringkastingsoppdrag

NRKs allmenkringkasteroppdrag stiller konkrete krav til program- og innholdsvirksomheten rettet mot ulike mål og segmenter. Rammene for NRKs oppdrag, virksomhet og daglig drift settes både gjennom NRK-plakaten, NRKs vedtekter, Kringkastingsloven, Åndsverkloven, Offentlighetsloven, Lov om offentlige anskaffelser, samt pressens egne etiske regler.

NRK-plakaten er et måldokument som definerer Stortingets krav og forventninger til NRK (NRK, 2021).

Plakaten består av 15 bestemmelser som samlet setter rammene for NRKs virksomhet og samfunnsoppdrag som allmennkringkaster. Plakaten fastsetter at NRKs allmennkringkastingstilbud skal:

- **Understøtte og styrke demokratiet** og tilbudet skal blant annet ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet
- **Være allment tilgjengelig**, herunder også tilby tilrettelagte programmer for personer med funksjonsnedsettelse gjennom teksting, tegnspråktolkning, synstolkning, lydtekst eller andre teknikker
- **Styrke norsk språk, identitet og kultur**, blant annet gjennom et godt lokalt tilbud, programmer for nasjonale og språklige minoriteter (inkludert daglige sendinger for den samiske befolkningen) og et krav om at minst 25 prosent av innholdet skal være på nynorsk. I tillegg stilles det krav om at minst 40 prosent av musikken som spilles på NRK P1, P2 og P3 skal være norsk
- **Etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping**, blant annet gjennom å formidle samme type tilbud som andre kommersielle aktører, men også tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper
- **Være ikke-kommersielt** og redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn

Utover kravene som er satt av myndighetene, har også NRK definert og kommunisert egne målsettinger i sin langtidsstrategi frem mot 2024 (NRK, 2020), hvorav de tre hovedmålsettingene er:

- NRK styrker og utvikler demokratiet
- NRK samler og engasjerer alle som bor i Norge
- NRK er en publisist og innholdsprodusent i verdensklasse

1.2 Formål med evalueringen

Formålet med oppdraget har vært å gjennomføre en evaluering av NRKs arbeid med effektivisering de siste fem årene, samt identifisere om det er virksomhetsområder med potensial for ytterligere effektivisering. Det overordnede målet med evalueringen er å gi KUD best mulig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om effektiviseringskravet til NRK bør videreføres eller justeres for perioden 2023 til 2026.

Konkret har evalueringen hatt som mål å svare ut følgende problemstillinger:

- Har NRK etablert effektive interne rutiner for effektivisering av virksomheten?
- Hvordan har NRKs arbeid med effektivisering vært de siste fem årene?
- Er det særlige virksomhetsområder med potensial for ytterligere effektivisering?

For å svare ut disse spørsmålene har vi kartlagt hvordan NRK arbeider med effektivisering av virksomheten, herunder hvordan arbeidet er organisert, forankret i ledelsen og hvilke prosjekter og initiativer arbeidet har resultert i.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) har også implisert at virksomheten har vært nødt til å kutte utgifter. Dette innebærer ikke nødvendigvis at virksomheten har blitt mer effektiv, fordi dette avhenger av at måloppnåelsen ikke har blitt redusert tilsvarende, se Figur 2-1. Hvorvidt kravene i ABE-reformen har vært effektive avhenger derfor av hvorvidt det er kilder til ineffektivitet som har blitt eliminert.

Det er også verdt å merke seg at selv om det ikke direkte innvirker på inntektssiden, skjerpes NRK trolig i betydelig grad av konkurransesituasjonen i mange ulike markedssegmenter. Med andre ord, selv om NRK for eksempel ikke direkte mister salgsinntekter ved å ikke være konkurransedyktige, må NRK også operere effektivt for å opprettholde kvaliteten på tilbudet og å nå et stort nok publikum til å oppfylle mandatet.

At utviklingen i markedet, med økt konkurranse, gir NRK sterkere insentiver til å operere effektivt, beskrives også i NRKs effektiviseringsrapport for 2021. I rapporten trekkes det frem at NRKs bestiller-leverandørprinsipp, der programsetting og produksjon er i atskilte roller, sørger for kontinuerlig press i retning av utvikling og bedre ressursutnyttelse.

For å evaluere effektiviseringsarbeidet i NRK og å vurdere relevante tiltak, er det viktig å være bevisst på de grunnleggende mekanismene som kan gi ledelsen og organisasjonen insentiver til å sørge for effektiviserings- og forbedringsarbeid. NRK får i sin helhet inntekter fra staten gjennom fastsatte budsjettbevilgninger. I utgangspunktet vil dette gi noe svakere insentiver til å operere effektivt enn i en tilsvarende kommersiell virksomhet. Inntektssiden i NRK er til en viss grad uavhengig konsumentenes betalingsvillighet, i hvert fall i direkte forstand og på kort sikt. Med andre ord vil ikke NRK disiplineres direkte av at kunder eventuelt benytter andre tjenester eller konkurrerende tilbydere av innhold.

Videre er det slik at NRK, som påpekt av BDO, drives etter å gå i balanse, men dette er ikke et effektivt mål i seg selv. Et mål om å gå i balanse vil innebære at en ikke har et mål om å skape overskudd, og dette kan gi svakere insentiver til å drive effektivt. BDO formulerte derfor følgende effektivitetsmål:

«At en så høy andel av ressursene som mulig brukes til formålet, som er å produsere og formidle innhold. Tilsvarende bør administrative og

andre ikke-kjerneaktiviteter utføres til lavest mulig kostnad.»

Kostnadsutt er ikke nødvendigvis effektivisering

I denne forbindelse må det påpekes at selv om en kan observere at det kuttes kostnader i NRK, trenger ikke dette å innebære effektivisering. Hvis en ikke har tilstrekkelige ressurser til at måloppnåelsen holdes konstant (eller i hvert fall ikke reduseres tilsvarende kostnadene), vil kutt av kostnader være ineffektivt. Dette vil også gjelde dersom kutt i budsjetter gjør at NRK ikke kan foreta nødvendige investeringer eller produsere godt nok innhold. Formulert på en annen måte, dersom NRKs effektive ressursbehov for å oppfylle samfunnsoppdraget er 5 milliarder, vil redusert budsjett til 4,9 milliarder innebære det motsatte av effektivisering.

Videre er det slik at lavest mulig kostnadsbruk på ikke-kjerneaktiviteter heller ikke nødvendigvis er effektivt. Ikke-kjerneaktivitetene er nødvendige for å drive virksomheten og understøtter måloppnåelsen til det som produseres. Det er utvilsomt ineffektivt dersom NRK bruker for lite ressurser på for eksempel teknologisk utvikling av distribusjon, HR, regnskap eller beredskap. Det er heller ikke tilstrekkelig å vurdere ressursbruk opp mot dagens produksjon og leveranser. Dette skyldes at det kan være ineffektivt dersom det ikke allokeres nok ressurser til å for eksempel være rustet for fremtidig markedsutvikling eller i stand til å redusere risiko, beskrevet nærmere i delkapittel 4.3.

På den annen side kan økt ressursbruk (økte kostnader) på innhold også være ineffektivt. Dette er ineffektivt dersom det er mulig å ha like god kvalitet på et produkt til en lavere kostnad. For eksempel er det ikke opplagt at mer ressurskrevende produksjoner eller mer kostbart produksjonsutstyr gir tilsvarende økninger i måloppnåelse. Det kan også være at typen innhold som produseres i varierende grad bidrar til måloppnåelse.² En målsetning om mer ressurser til innhold vil derfor kun være effektivt dersom dette gir økt måloppfyllelse eller at andelen ressurser til innhold faktisk er uforholdsmessig lav. NRK bør derfor også vurdere effektiviteten i utførelsen av kjerneaktiviteter, og ikke legge til grunn at mer ressurser til innhold er identisk med måloppnåelse.

NRKs inntekter og økonomiske resultater avhenger ikke direkte av konkurransedyktighet eller kostnads-effektivitet. Virksomheten vil ikke selv få nytte av alle eventuelle gevinster ved å effektivisere. Dette kan gi risiko for ineffektivitet ved at kostnadsnivået blir høyere enn det som er nødvendig for et visst

² Se f.eks. Spilker et al. (2020) *Samfunnsoppdrag i forvirring? En analyse av sjangermangfold og programleggingsteknikker i NRK og TV2 på lineær-tv* og

strømme-tv. Norsk medietidsskrift 04/2020 (Volum 27: https://www.idunn.no/nmt/2020/04/samfunnsoppdrag_i_forvirring)

produksjonsnivå. Dette gjelder fordi insentivene til kostnadskontroll i utgangspunktet er svakere. Det er derfor viktig at NRK disiplineres gjennom andre mekanismer, særlig gjennom Kulturdepartementets eierutøvelse.

2.2 Informasjonskilder

Denne evalueringen er basert på dokumentstudier av relevante rapporter og analyser fra NRK, samt egne gjennomførte kvantitative analyser av relevant statistikk. I tillegg har vi gjennomført et større antall dybdeintervjuer med ledere og andre nøkkelpersoner i NRK. I det følgende beskriver vi de ulike datakildene nærmere.

2.2.1 Dokumentstudier

For å svare ut oppdragets problemstillinger har vi gjennomgått en rekke dokumenter om NRKs virksomhet og arbeidsprosesser. Dokumentstudier innebærer innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. De mest sentrale dokumentene vi har gjennomgått som en del av prosjektet er:

- Allmennkringkastingsregnskapet
- Lisensbrevet
- Vedlegg til lisensbrev/plandokument
- Langtidsstrategi, øvrige strategi- og styringsdokumenter
- Tidligere evalueringer, herunder BDO (2018) og Deloitte (2015)
- Budsjettdokumenter
- Innholds- og publiseringsstrategier
- NRK-plakaten, vedtekter, teknologiplan etc.
- Rapporter og dokumentasjon fra sammenlignbare virksomheter, herunder Sveriges Television (SVT), Danmarks Radio (DR) og YLE³.

2.2.2 Kvantitative analyser

Som en del av prosjektet har vi gjennomgått regnskapstall og kostnadsdata, samt andre relevante nøkkeltall. Dataene i analysene som blir presentert i det følgende er hentet fra:

- NRKs interne rapportering av økonomi og HR/bemannings
 - Lønn og personalkostnader
 - Resultat og regnskap
 - Nøkkeltall innhold
 - Budsjett
 - Andre regnskapsdata
- Styrerapporter om NRK og mediene, fra 2011 til i dag
- Tilleggsbestillinger og basisbestillinger

³ Finlands statlige allmennkringkaster for fjernsyn, radio og nye medier

2.2.3 Dybdeintervjuer

Som en del av prosjektet har vi også gjennomført et større antall dybdeintervjuer med divisjoner og annet nøkkelpersonell i NRK. Formålet med dybdeintervjuene har vært å utdype og forstå informasjonen som har fremkommet gjennom dokumentstudiene og de kvantitative analysene.

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra følgende deler av NRK:

- Kringkastingssjefen
- NRK Sápmi
- Distrikt
- Teknologi-, produkt- og produksjon
- Organisasjon
- Juridisk og stab
- Marientlyst
- Strategi og medier
- Nyheter
- Bestillinger
- Økonomi
- Rettighetsforhandlinger
- Innkjøp og innkjøpsprosjekt
- Prosjekt for nytt planleggingssystem (PRP)
- Strategisk virksomhetsstyring (SVS)
- Data og innsikt («Analyse»)

I forkant av intervjuene med representanter fra NRK ble det også gjennomført to lengre møter med nøkkelpersonell i virksomheten. Formålet med møtene var å få en overordnet innføring i NRKs effektiviseringsarbeid, samt å identifisere relevante intervjuobjekter. Videre har det også blitt gjennomført intervjuer med representanter for DR, SVT og YLE.⁴

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer. Dette er intervjuer hvor vi benytter en intervjuguide med spørsmål knyttet til ulike tema som skal diskuteres under intervjuet, men hvor det legges opp til at intervjuobjektene kan snakke fritt om forhold de mener er særlig relevant innenfor de ulike temaene for intervjuet. Ved bruk av en slik intervju-teknikk sørger vi for å få enkelte svar som kan sammenlignes på tvers av intervjuobjekter, samtidig som man åpner for andre gode innspill. I forkant av intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide som inneholdt relevante spørsmål vi ønsket å få besvart. Under gjennomføringen fungerte spørsmålene som et verktøy for å sikre at relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket. Vi forholdt oss ikke mekanisk til intervjuguiden, men tilstrebet at intervjuet forløp som en åpen samtale. Dette var også intervjuobjektene informert om.

⁴ Intervjuet med YLE ble gjennomført som et skriftlig intervju.

3. Ressursbruk og måloppnåelse i NRK

Samlet har NRK hatt en relativt stabil ressursbruk i perioden 2016–2020, selv om enkelte kostnadskomponenter har vist betydelig variasjon i perioden. Relevante indikatorer for måloppnåelse viser også tegn til at NRK opprettholder en sterk posisjon.

3.1 Resultatutvikling i NRK

Basert på NRKs årsresultater til og med utgangen av 2020, vist i Tabell 3-1, kan det observeres at NRK har hatt en relativt stabil kostnadsutvikling i den relevante perioden. Dette kan illustreres av at driftskostnadene i

virksomheten er nominelt på cirka samme nivå i 2020 som i 2017, rundt 5,9 milliarder kroner, som i reelle priser innebærer en kostnadsreduksjon grunnet generell prisvekst.⁵ Også sammenlignet med utgangen av 2016, som er i starten av perioden, har de totale driftskostnadene hatt en beskjeden gjennomsnittlig nominell vekst på 0,9 prosent (CAGR⁶).

Driftsresultatet (EBIT⁷) i virksomheten har også vært ganske stabilt, særlig hvis en ser bort ifra for engangseffekter av «prosjekt nytt hovedkontor». Samlet tyder NRKs historiske årsresultater på at virksomheten har redusert sin ressursbruk i perioden. Dette reflekterer utviklingen i NRKs budsjetter som følge av ABE-reformen.

Tabell 3-1: Årsresultat i NRK 2016–2020 (i tusen NOK)

	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	CAGR (%)
Kringkastingsavgift	5 517 557	5 575 448	5 683 891	5 781 382	5 727 438	
Andre inntekter	161 158	322 790	282 821	209 435	149 505	
Sum inntekter	5 678 715	5 898 238	5 966 712	5 990 817	5 876 943	0,9 %
Beholdningsendring	18 941	- 4 270	- 35 569	- 35 203	106 063	
Lønnskostnad	2 531 662	2 614 929	2 736 216	2 819 860	2 732 203	1,9 %
Omstillingskostnad	32 427	36 167	23 318	27 552	22 903	
Pensjonskostnader	293 531	264 806	281 374	278 229	277 686	-1,4 %
Honorarer og fremmedytelser	311 862	329 213	388 077	375 666	256 489	-4,8 %
Avskrivning og nedskrivning	278 273	347 701	286 386	264 150	269 427	-0,8 %
Sendetekniske kostnader	474 138	417 887	360 640	373 511	385 027	-5,1 %
Programkjøp og rettigheter	885 384	931 752	1 023 679	1 065 089	1 104 820	5,7 %
Statens innkrevingsentral	45 744	45 834	46 040	48 236	1 174	
Tap på fordringer	123 629	102 948	77 700	111 623	- 63 838	
Andre driftskostnader	683 382	768 207	770 698	724 248	803 466	4,1 %
Sum driftskostnader (ord.)*	5 678 972	5 855 174	5 958 559	6 052 962	5 895 419	0,9 %
Avvikling kringkastingsavgift				146 527		
Prosjekt nytt hovedkontor				16 016	32 409	
Driftsresultat (EBIT)	- 257	43 064	8 153	- 224 688	- 50 886	
Netto finans	3 187	10 794	7 649	18 560	38 188	
Skattekostnad	719	1 048	- 105	357	202	
Resultat NRK AS	2 211	52 810	15 907	- 206 485	- 12 900	

Kilde: Rapport om NRKs driftsøkonomi 2016-2020. *) «Ord.» betyr at avviklingskostnader for kringkastingskostnaden samt kostnader til nytt hovedkontor er utelatt.

⁵ Ifølge SSBs konsumprisindeks har prisveksten vært i gjennomsnitt cirka 2 prosent per år i perioden.

⁶ Compound annual growth rate

⁷ Earnings before interest and taxes

Lønns- og personalkostnader er en stor kostnad i NRK, og som det kan observeres i tabellen har disse økt med i gjennomsnitt 1,9 prosent årlig fra 2016 til 2020. Dette er lavere enn generell lønnsvekst på cirka 2,5 prosent per år i perioden (Spekter-området), som blant annet kan forklares av at antall årsverk har blitt redusert, vist i Figur 3-3. For oversikt over lønnsveksten i NRK per stillingskategori i samme periode, som har variert mellom 2,6 prosent og 4,0 prosent i gjennomsnitt, se Figur 3-5.

Selv om aggregerte driftskostnader har ligget stabilt, har det i perioden vært vesentlige endringer i underliggende kostnadskomponenter. For eksempel har kostnadene til **programkjøp og rettigheter** hatt en relativt høy gjennomsnittlig årlig vekst på 5,7 prosent, som har vesentlig påvirkning ettersom dette i utgangspunktet er blant de største kostnadspostene. Veksten har også vært forholdsvis jevn i perioden. Økningen i programkjøp og rettigheter skyldes blant annet en stor økning i kostnader til kjøp av norsk innhold (474 millioner i 2020 sammenlignet med 348 millioner i 2016).

Motsatt kan det merkes at ressursbruken på både **sendetekniske kostnader og honorarer og fremmedytelser** har blitt redusert vesentlig, med henholdsvis 5,1 og 4,8 prosent i gjennomsnitt. Reduksjonen i sendetekniske kostnader reflekterer blant annet at NRK har gått bort fra dobbel distribusjon på radio. Kostnader ved «Radio – analog» har blitt redusert fra 121 millioner i 2016 til tilnærmet 0 i 2020. Honorarer og fremmedytelser vokste betydelig til og med 2019, men falt kraftig i 2020 på grunn av endret aktivitet i forbindelse med koronapandemien.

Andre driftskostnader økte betydelig fra 2016 til 2017, men har siden ligget forholdsvis stabilt. Disse kostnadene omfatter blant annet kjøp og vedlikehold av utstyr, kostnader til lokaler, reisekostnader og leie av utstyr. Ved å dekomponere disse kostnadene kan det observeres at reisekostnadene ble mer enn halvert fra 2019 til 2020 (132 millioner til 64 millioner), mens «Leie av utstyr/tjenester økte fra cirka 102 millioner til 186 millioner fra 2019 til 2020 (og fra 90 millioner i 2016).

En viktig observasjon i regnskapet, som påvirker NRKs resultater i betydelig grad, er at virksomhetens **tap på fordringer** har blitt betydelig redusert. Mens disse kostnadene var på nesten 112 millioner i 2019, er det i regnskapsåret 2020 inntektsført nesten 64 millioner. Dette kommer av at NRK har gått over fra lisensordning til å være finansiert over statsbudsjettet, som gjør at virksomheten ikke lenger taper på ubetalte NRK-lisenser. Dette reduserer de totale driftskostnadene betydelig.

I en vurdering av utviklingen i ressursbruk i NRK i lys av et mål om effektivisering, er man nødt til å se bort ifra kostnads- og inntektskomponenter som ligger utenfor virksomhetens kontroll. Illustrerende eksempler i den forbindelse er endringen i tap på fordringer eller reduserte kostnader til Statens innkrevingssentral. At staten endrer NRKs rammevilkår ved å gå fra en lisensordning til skattefinansiering kan gi en regnskapsmessig effekt for virksomheten, men dette må ikke forveksles med eventuelle virkninger på resultatet som følge av effektiviseringstiltak. I vurderingen av effektivitet – og for denne rapporten generelt – er det derfor mest nyttig å vurdere utviklingen i kostnadene som NRK kan påvirke, med andre ord forholdene som er innenfor virksomhetens kontroll. I det følgende vil vi beskrive noen av disse kostnadene mer i detalj.

3.2 Utvikling i ressursbruk

3.2.1 Total ressursbruk på publisering, innhold og konsern/støtte

NRK har betydelig overlappende virksomhetsområder innen sin innholdsproduksjon og publisering. Det er for eksempel slik at mye ressursbruk går til innhold som benyttes på flere plattformer. Dette, i tillegg til at NRK har en betydelig mengde faste kostnader og felleskostnader, gjør at det er lite hensiktsmessig å fordele fullt ut alle kostnadene i virksomheten på et veldig detaljert nivå.

Likevel er det interessant å se til utviklingen innen den totale ressursbruken på henholdsvis publisering, innholdsproduksjon og konsern/støtte. Dette rapporteres av NRK i årlige effektiviseringsrapporter. Kategoriene benyttet av NRK for å fordele ressurser til henholdsvis publisering, innholdsproduksjon og konsern/støtte, er beskrevet i Tabell 3-2.

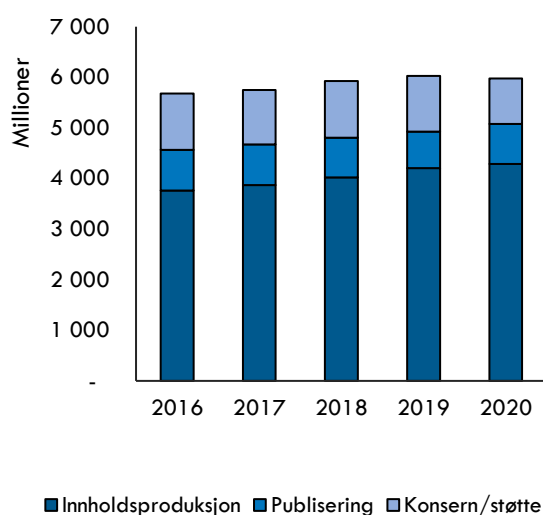
Tabell 3-2: Hovedfunksjoner/-kategorier i NRK

Hovedfunksjon	Forklaring
Publisering	Distribusjon, visningsrettigheter til innkjøpte programmer, personalkostnader knyttet til publisering
Innholdsproduksjon	Kostnader til alle programproduserende avdelinger, kjøp av eksterne produksjoner, musikk- og sportsrettigheter
Konsern/støtte	Avskrivninger, lisensavdelingen, eiendom, energi, personal/HR, strategi og juridisk/rettigheter, støttefunksjoner som lønn, økonomi og IT-drift

Kilde: Rapport om NRKs driftsøkonomi 2016-2020.

Figur 3-1 viser utviklingen i NRKs totale ressursbruk på de tre hovedkategoriene. Totalkostnadene til innholdsproduksjon tilsvarer knapt 4,3 milliarder i 2020, sammenlignet med i underkant av 3,8 milliarder i 2016. På den annen side har ressursbruken på konsern/støtte blitt redusert fra mer enn 1,1 milliarder til 0,9 milliarder. Dette er konsistent med NRKs målsetning om å bruke en større andel ressurser på innhold, beskrevet over. Ressursbruk på publisering ligger på omtrent samme nominelle nivå i 2020 som i 2016. Det må imidlertid merkes at den generelle prisveksten i perioden gjør at dette impliserer en reduksjon i ressursbruken på publisering.

Figur 3-1: Utvikling i kostnader innen innholdsproduksjon, publisering og konsern/støtte (2015–2021)



Kilde: Rapport om NRKs driftsøkonomi 2016-2020.

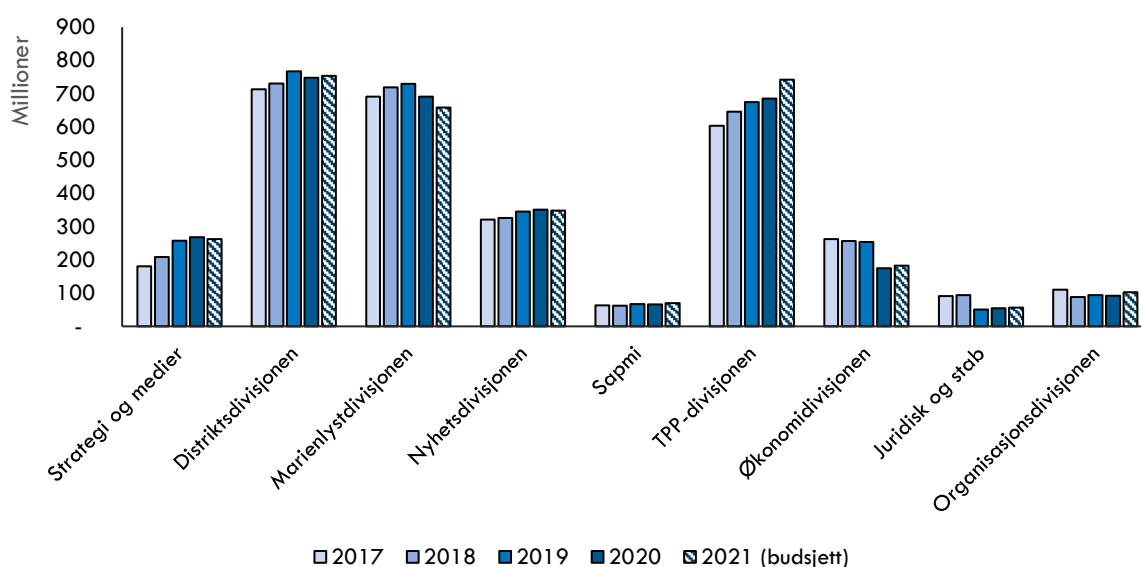
3.2.2 Lønns- og personalkostnader

Den største kostnadsdriveren i NRK er de ansattes årsverk, og alle divisjoner og avdelinger har et betydelig antall ansatte. Etersom de ansatte i NRK har funksjoner som allokeres til hver divisjon i NRKs interne regnskapssystemer, kan disse kostnadene brytes mer presist ned på divisjonsnivå for å følge utviklingen innen hvert virksomhetsområde. Dette er nyttig ettersom hver divisjon i NRK har sin spesifikke utvikling når det gjelder både personell og for eksempel lønnsutvikling.

I Figur 3-2 er det presentert totale lønns- og personalkostnader per virksomhetsområde i perioden 2017 til 2021 (2021-tallene er basert på NRKs budsjetter). Som vist i figuren har de fleste avdelingene hatt en stabil utvikling i ressursbruken på lønn og personell siden 2017. Det kan riktignok merkes at for eksempel lønns- og personalkostnadene innen strategi og medier tilsynelatende har økt og at en enda sterkere reduksjon har forekommet i økonomidivisjonen. Dette skyldes ifølge NRK i stor grad interne avdelingsoverføringer. Videre kan nedleggelsen av lisensavdelingen i Mo i Rana forklare mesteparten av nedgangen i økonomidivisjonen.

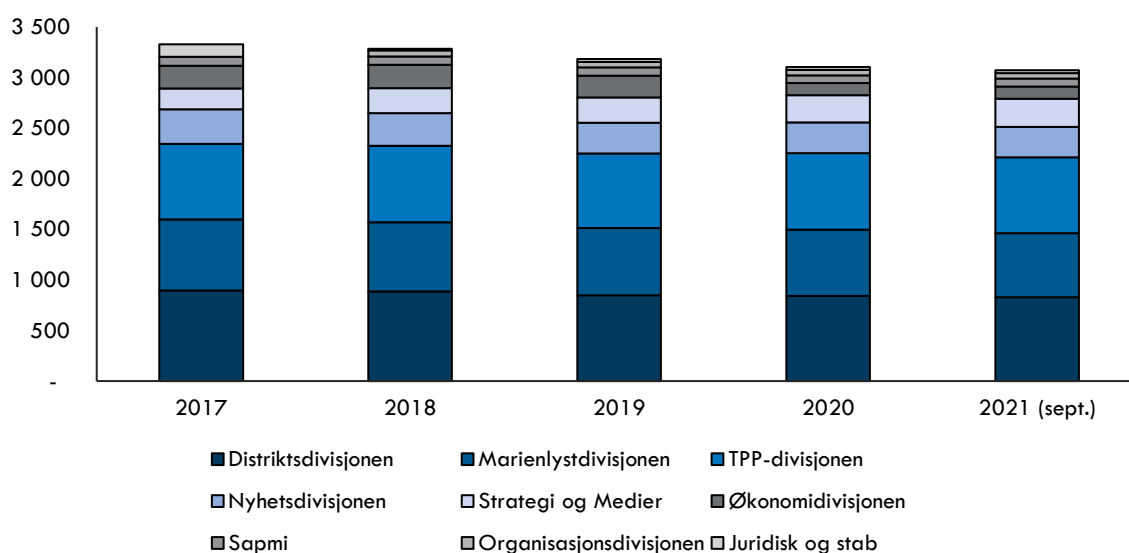
En viktig observasjon i Figur 3-2 er at NRKs lønns- og personalkostnader som kan knyttes til produksjon av innhold, henholdsvis Distriktsdivisjonen, Marienlyst-divisjonen, Nyhetsdivisjonen og NRK Sápmi, har tilsynelatende enten hatt en stabil vekst eller en reduksjon i lønns- og personalkostnader. På den annen side har TPP-divisjonen (Teknologi-, produkt- og produksjonsdivisjonen) hatt en merkbar vekst i lønns- og personalkostnader. Dette gjenspeiler NRKs satsing og økte ressursbruk innen teknologi og utvikling, beskrevet nærmere i kapittel 3.3.3. Dette reflekteres også i Figur 3-3, som viser utvikling i antall årsverk (kun ved faste ansatte) i samme divisjoner.

Figur 3-2: Utvikling i lønns- og personalkostnader per divisjon (2017–2021)



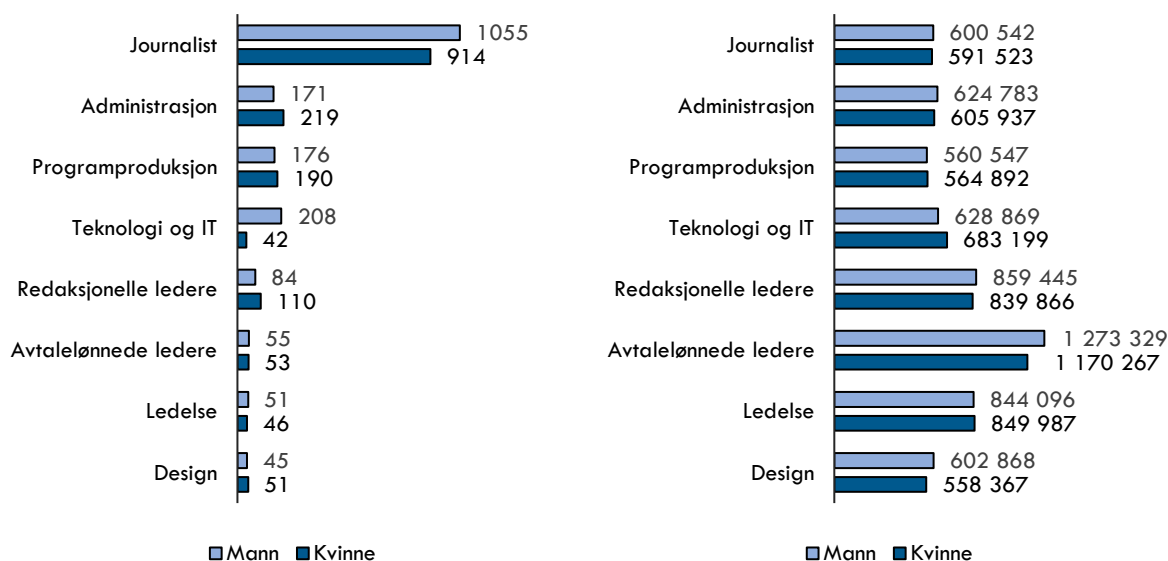
Kilde: Interne regnskapstall fra NRKs BIT-system (Business Intelligence Technology-system).

Figur 3-3: Utvikling i antall årsverk per divisjon (kun faste ansatte)



Kilde: NRKs BIT-system.

Figur 3-4: Antall ansatte og gjennomsnittslønn (A-lønn) per stillingskategori (per september 2021)



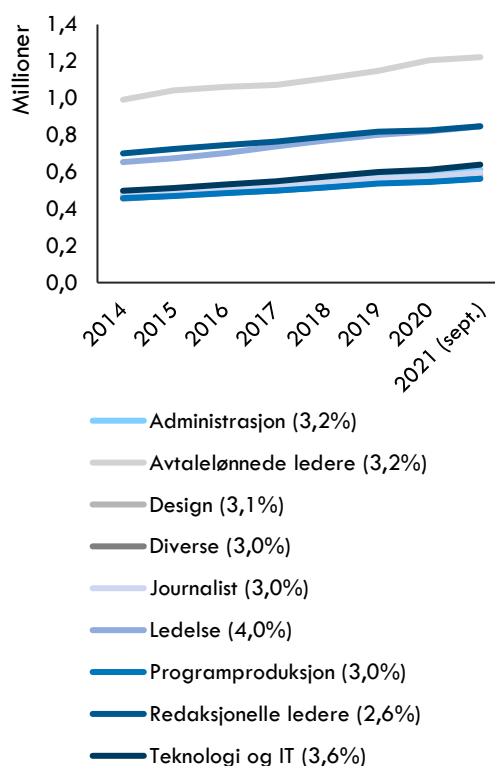
Kilde: NRKs BIT-system. Datagrunnlaget viser antall personer og reflekterer ikke nødvendigvis antall årsverk.

I tillegg antall ansatte er også lønnsnivået og utviklingen i denne en viktig driver av de totale lønns- og personalkostnadene.

Totale lønnskostnader i NRK har økt med 1,9 prosent årlig fra 2016 til 2020. Figur 3-4 viser imidlertid antall ansatte og gjennomsnittslønn per stillingskategori i NRK. Det kan for eksempel observeres at lønnsutviklingen for journalister, som er den vanligste stillingskategorien i NRK, nominelt har vært cirka 3 prosent i gjennomsnitt i perioden fra 2016 til 2020, som er noe høyere enn det generelle gjennomsnittet på 2,5 prosent (i Spekter-området). Stillingskategorien «Journalist» i NRK dekker mange ulike funksjoner, herunder nyheter, produksjon (foto/redigering), publisering og program.

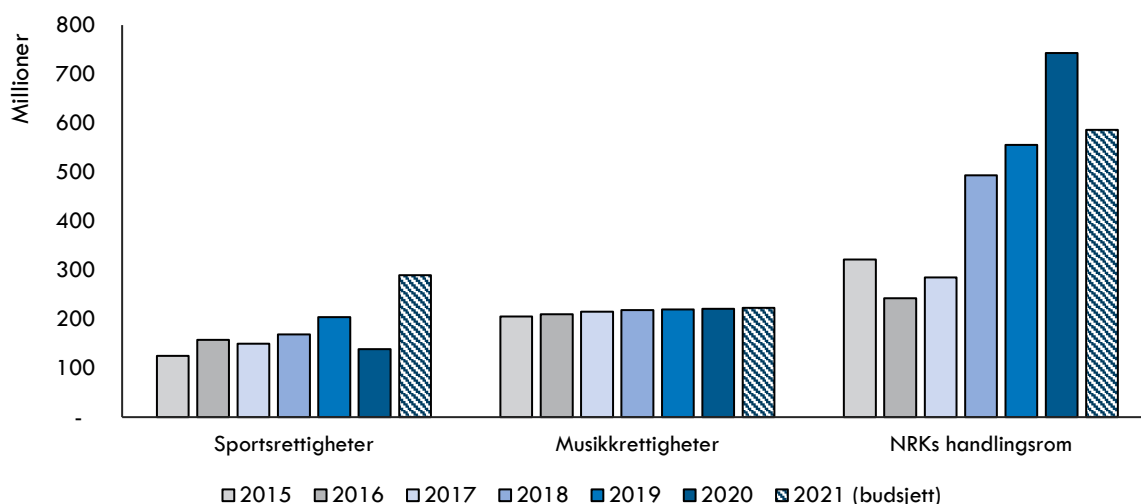
For øvrig kan det merkes at de fleste stillingskategorier har hatt en lønnsvekst på cirka 3 prosent i gjennomsnitt, selv om enkelte kategorier med færre ansatte har hatt en noe annen gjennomsnittlig vekstrate.

Figur 3-5: Lønnsutviklingen i NRK (gjennomsnittlig årlig vekst i prosent (2016–2020))



Kilde: NRKs BIT-system

Figur 3-6: Utvikling i kostnader ved rettigheter til sport og musikk og NRKs handlingsrom (2015–2021)



Kilde: Regnskapstall fra NRK. NRKs handlingsrom omfatter kostnader ved NRKs innhold, for eksempel dramaproduksjon, underholdning og sporten. Eksterne produksjoner er ikke inkludert.

3.2.3 Programkjøp og rettigheter

En annen viktig kostnadsdriver for NRK, som også i stor grad vil påvirkes av markedsutviklingen, er programkjøp og sport-, musikk- og øvrige rettigheter. Figur 3-6 viser utviklingen i NRKs ressursbruk på henholdsvis sportsrettigheter, musikkrettigheter og i «NRKs handlingsrom». Med «NRKs handlingsrom» menes NRKs frie kroner til innhold, som ikke er bundet opp per 1. januar. Disse midlene kan for eksempel benyttes til å kjøpe en ny rettighet eller til å ta løpende beslutninger om dramainnhold.

Mens ressursbruken på musikkrettigheter har vært stabil de seneste årene, har ressursbruken innen sport variert betydelig. Dette skyldes i stor grad egenskapene ved de to produktene, fordi sportsrettighetene kan knyttes til større prosjekter som vises sjeldnere mens musikkrettighetene knyttes til et produkt med jevnere strøm av innhold. Det bør merkes at tallene under ikke reflekterer utgiftene NRK har på et tidspunkt knyttet til kjøp av en viss rettighet, for eksempel kjøp av fotball-EM, men en kostnad som fordeles på tidspunktet innholdet vises. Relatert til dette kan det observeres at den tilsynelatende sterke reduksjonen og påfølgende økningen i kostnader til sportsrettigheter i 2020 og 2021 skyldes i all hovedsak koronaepidemien og at fotball-EM ble flyttet fra 2020 til 2021.

Selv om ressursbruken på sportsrettigheter, musikkrettigheter og øvrig produksjon i NRK er viktige variabler, sier det ikke alene noe om effektiviteten i NRK. For å kunne vurdere om NRK har blitt mer effektive på disse områdene trengs det informasjon

om måloppnåelsen innen hvert segment. For eksempel vil det kunne implisere ineffektiv utvikling dersom sportsrettighetene er til arrangementer som har lavere seertall og publikumsverdi. Det er derfor nødvendig med informasjon om NRKs måloppnåelse, drøftet i kapittel 3.3.

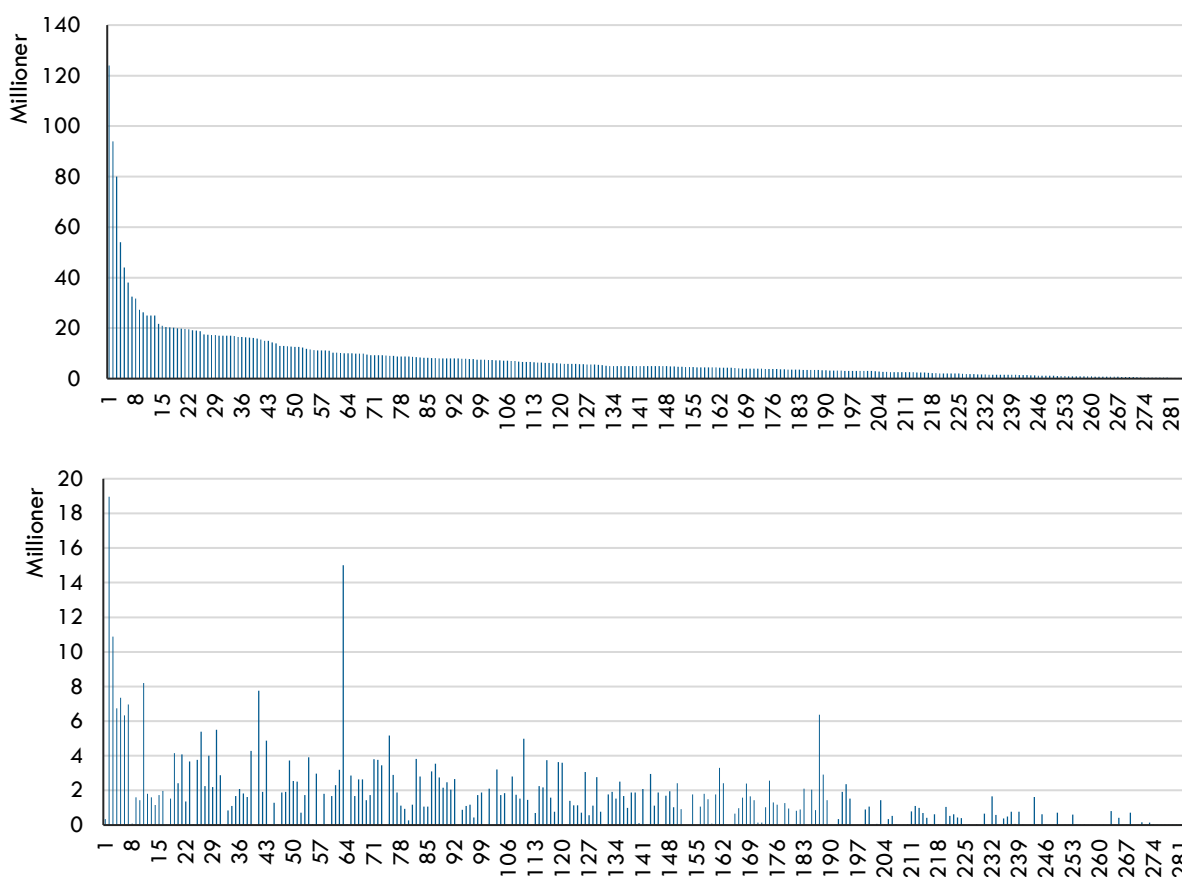
Grunnet det betydelige antallet produksjoner i NRK, som har varierende egenskaper både når det gjelder målgruppe og økonomisk omfang, er det hensiktsmessig med informasjon om ressursbruk også på prosjektnivå.

Figur 3-7 viser totalkostnaden og kostnaden per time for et utvalg av NRKs produksjoner på TV og radio (i tillegg til to datapunkter om nettproduksjoner⁸) i 2019, 2020 og 2021, per slutten av august 2021. Det kan observeres at kostnadene ved en relativt begrenset andel av produksjonene (mot venstre i diagrammet øverst) utgjør en stor del av totalen. Formulert på en annen måte er det et stort antall prosjekter i NRK med relativt lav produksjonskostnad.

I diagrammet nederst kan det observeres kostnaden per produserte time for de samme programmene. De to diagrammene illustrerer at det er betydelig variasjon i antall timer hvert prosjekt omfatter, som gjør at noen produksjoner er relativt kostbare per time selv om totalkostnaden er relativt lav. Motsatt kan det merkes at enkelte programmer, som tilsynelatende er blant de mest kostbare produksjonene målt i total-kostnad, har en lav kostnad per time grunnet et høyt antall sendetimer.

⁸ Henholdsvis «Digital fordypende» og «Digital undersøkende», med samlet estimert produksjonskostnad på 16,25 millioner kroner.

Figur 3-7: Totalkostnad og kostnad per time, per produksjon (alle produksjoner 2019–2021)



Kilde: NRKs BIT-system. Hvert prosjekt er nummerert fra 1 til 284.

3.3 Utvikling i måloppnåelse

En vurdering av NRKs måloppnåelse vil være bestemt av oppfyllelsen av allmennkringkasteroppdraget, der det stilles konkrete krav til program- og innholds-virkomheten rettet mot ulike mål og segmenter. NRK-plakaten er måldokumentet som definerer Stortingets krav og forventninger til NRK. Plakaten setter rammene for NRKs virksomhet og samfunnsoppdrag som allmennkringkaster. Plakaten fastsetter blant annet at NRKs allmennkringkastingstilbud skal være tilgjengelig for hele befolkningen. For en nærmere beskrivelse av samfunnsoppdraget, se kapittel 1.1.

Medietilsynet kontrollerer årlig at NRK oppfyller sitt samfunnsoppdrag. Dette er en viktig kontrollmekanisme for NRK, som gir virksomheten insentiver til å operere effektivt, drøftet i kapittel 2.1. Sentrale indikatorer for NRKs måloppnåelse er både Medietilsynets årlige rapporteringer, samt NRKs mulighet til å oppfylle samfunnsoppdraget i fremtiden. For året 2020 konkluderte Medietilsynet at «NRK i det store og hele oppfylte samfunnsoppdraget».⁹ Av

⁹ <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/kringkasting/allmennkringkastingsrapporten-for-nrk-2020/>

NRKs totalt 50 krav i allmennkringkastingssoppdraget var det kun ett krav, om 25 prosent nynorsk på alle plattformene, som ikke ble oppfylt.

3.3.1 Utvikling dekning og bruk

Som beskrevet i NRK-plakaten, skal NRK skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Videre skal NRKs allmennkringkastingstilbud være tilgjengelig for hele befolkningen. En viktig variabel for NRKs måloppnåelse er derfor virksomhetens daglige dekning og bruk blant ulike grupper og segmenter. Medietilsynet konkluderte på dette punktet i 2020 blant annet at «NRK oppfyller kravet om å ha et tilbud til både brede og smale grupper i befolkningen og tilbud som appellerer til ulike aldersgrupper».¹⁰

NRK opererer med et mål om å treffe minimum fire av fem i samtlige demografiske grupper. Som vist i Figur 3-8 har NRK i hele perioden hatt en daglig dekning på minimum 4 av 5 i de fleste grupper i befolkningen. Imidlertid, som påpekt selv av NRK, er det enkelte grupper der en ikke har like god dekning, for

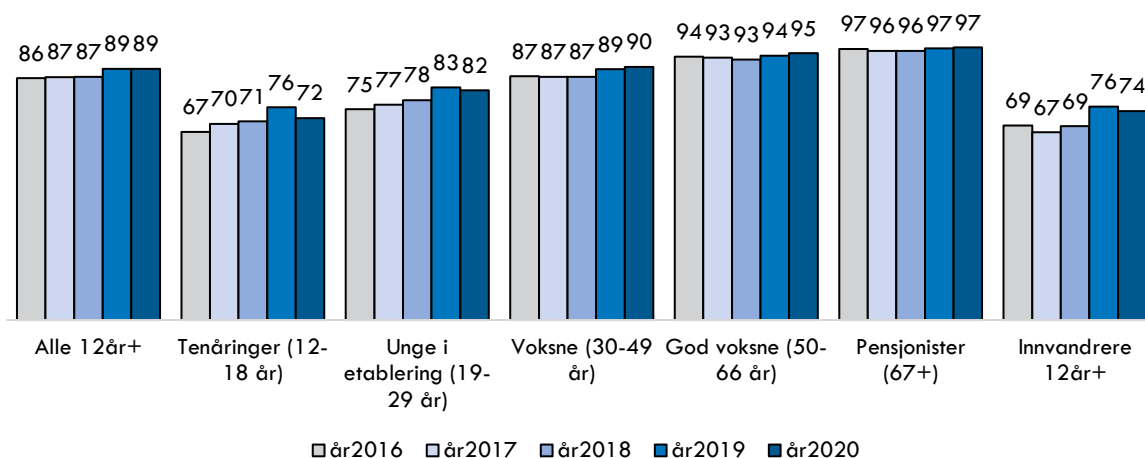
¹⁰ Se side 5 i https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/allmennkringkasting2020_nrk.pdf

eksempel blant tenåringer og innvandrere. Samlet kan det observeres en tilsynelatende jevn positiv utvikling i NRKs dekning i den relevante perioden, som kan tyde på at NRK i stor grad har opprettholdt sin posisjon som bred formidler av innhold.

Figur 3-9 viser NRKs dekning som oppnås på tvers av ulike deler av tilbudet. Som vist i figuren treffer NRK for eksempel om lag 52 prosent på TV, 37 prosent på radio og 40 prosent på nett.

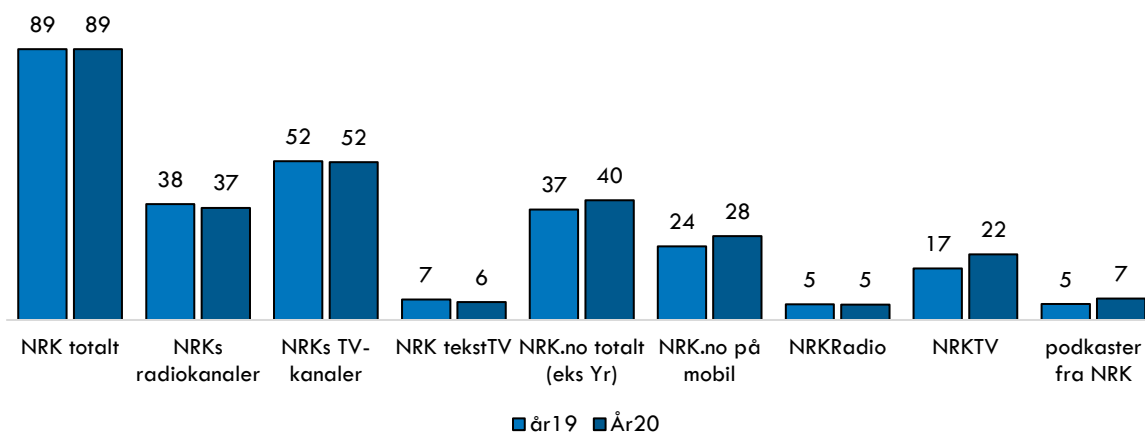
Det er vanskelig å sammenligne de nordiske allmenkringkasterne når det gjelder dekning i befolkningen, siden dette operasjonaliseres på ulike måter i de ulike virksomhetene. NRKs dekning fremstår imidlertid som god, i den grad de kan sammenlignes med de andre nordiske rikskringkasterne. SVT rapporterer at 85 prosent av den svenske befolkningen benyttet SVTs kanaler og tjenester på en gjennomsnittlig uke i 2020.¹¹ YLE på sin side rapporterer en lavere daglig dekning i samtlige aldersgrupper enn NRK. Unntaket er personer over 60 år, der YLE sin dekning også ligger på 97 prosent.¹²

Figur 3-8: Utvikling i daglig dekning, ulike demografiske grupper



Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Kantar TVOV

Figur 3-9: Daglig dekning i prosent (2019–2020)



Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Kantar TVOV

¹¹ Som påpekt presenterer SVT *ukentlig* dekning, mens NRK presenterer *daglig* dekning. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare. SVT presenterer videre kun dekningen for hele befolkningen, og det er derfor ikke mulig å sammenligne dekning på tvers av aldersgrupper.

¹² YLEs fremstilling av utvikling i daglig dekning er delvis mer detaljert enn NRKs fremstilling, i den forstand at YLE

også har valgt å skille mellom menn og kvinner. YLE opererer imidlertid kun med fire alderskategorier, sammenlignet med NRKs seks, herunder 15-29 år, 30-44 år, 45-59 år og 60+. Tallene presentert av YLE er derfor heller ikke direkte sammenlignbare med NRK.

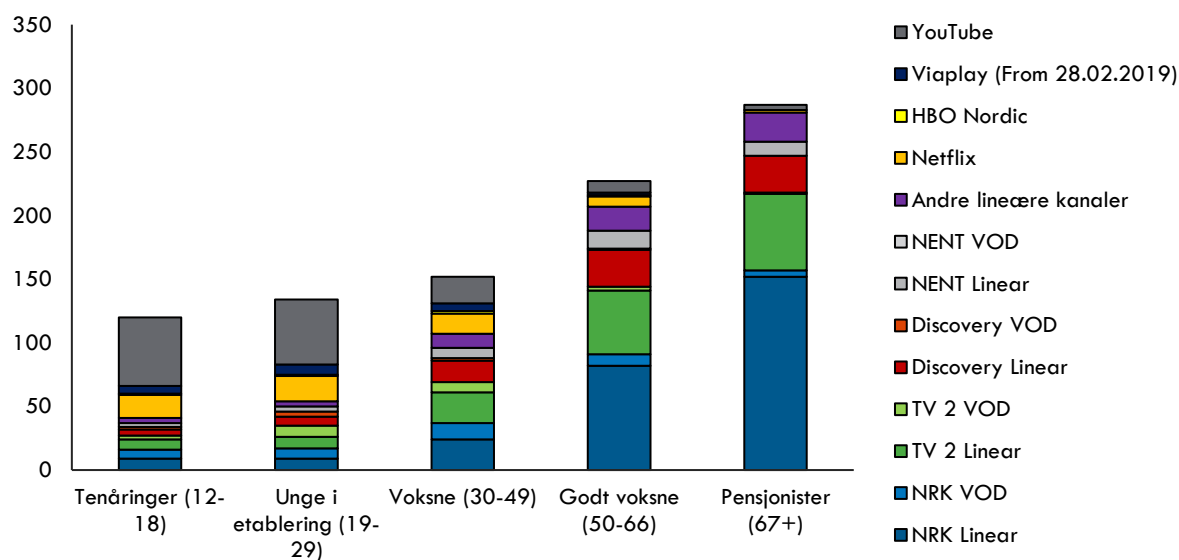
Som NRK beskriver i sin effektiviseringsrapport for 2021, er NRK i et marked med stadig økende konkurranse fra norske og globale aktører. Dette kan påvirke mulighetene for måloppnåelse som bred allmennkringkaster.

Som vist i Figur 3-10 er det tydelig at den daglige bruken av NRK som andel av total seertid varierer kraftig mellom ulike aldersgrupper. Mens pensjonister bruker en stor andel av sin totale daglige seertid på NRKs kanaler, er andelen mindre blant tenåringer og unge for øvrig. Det kan observeres i Figur 3-11 at dekningen for YouTube, Spotify og Netflix er betydelig høyere i yngre enn hos eldre aldersgrupper.

Datagrunnlaget under kan gi rikere informasjon enn tallene over, ettersom «daglig dekning»-tallene kun gir informasjon om hvor stor andel av befolkningen som har vært innom NRK i løpet av en dag i ett minutt. Hvis det er slik at en stor andel i enkelte grupper (f.eks. unge) er innom NRK, indikert i Figur 3-8, men i svært kort tid per dag, indikert i Figur 3-10, kan det være grunn til å stille spørsmål ved NRKs grad av dekning (og måloppnåelse) i dette segmentet.

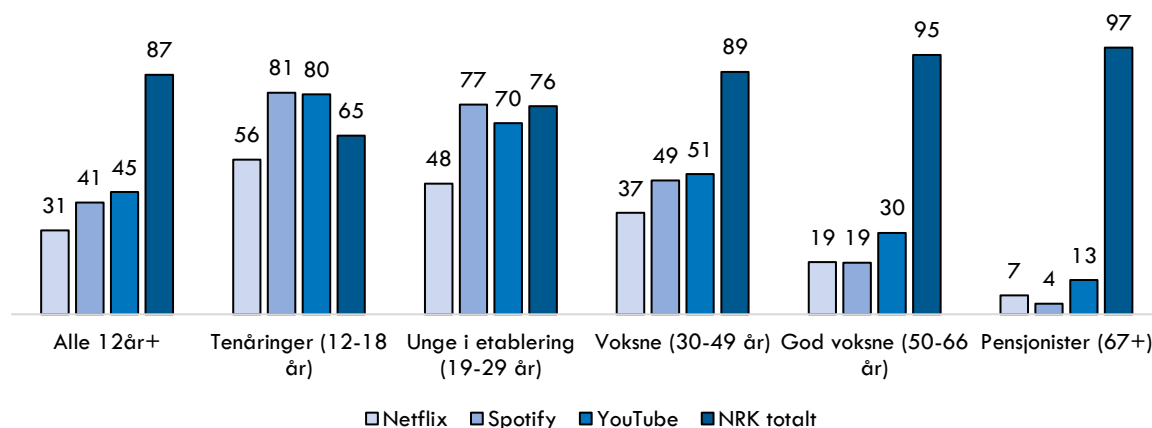
Samtidig er vår konklusjon på bakgrunn av eksisterende indikatorer, både når det gjelder NRKs utvikling i dekning og bruk, at markedsposisjonen har blitt opprettholdt i stor grad fra 2016 til i dag. NRKs relativt sterke posisjon kan også indikeres av NRKs markedsandeler på radio og TV, vist i Figur 3-12.

Figur 3-10: Daglig seertid per aldersgruppe, i minutter (2020)



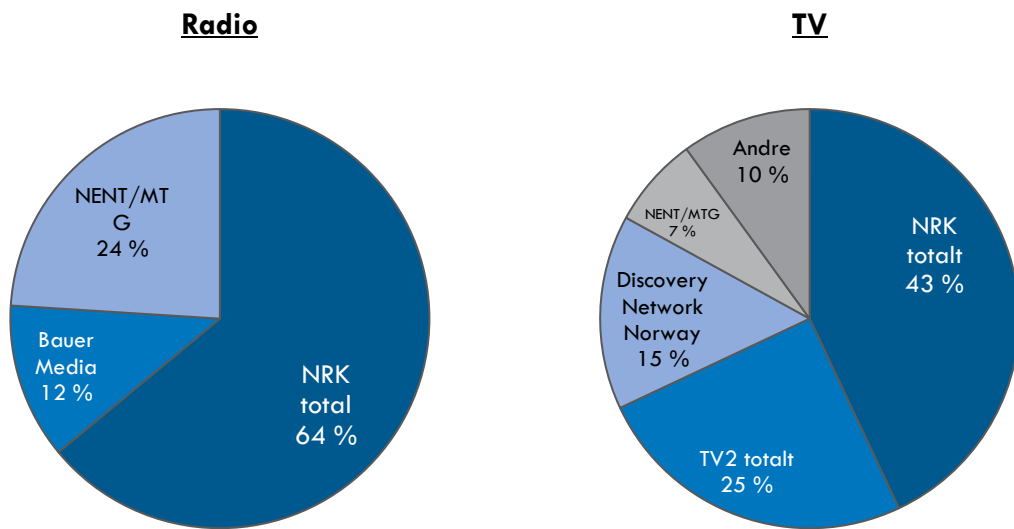
Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Kantar TVOV

Figur 3-11: Daglig dekning i prosent (uke 19, 2020 til uke 17, 2021)



Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Kantar TVOV

Figur 3-12: NRKs markedsandel på radio og tv (2020)



Kilde: Allmenningkringkasterregnskapet fra NRK.

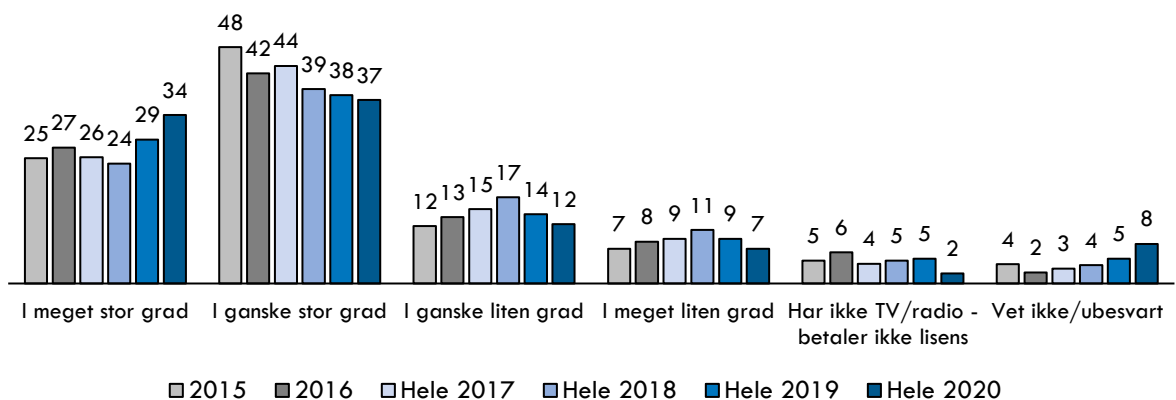
3.3.2 Publikums vurderinger av NRK

Det finnes også en rekke kvalitative mål som kan være nyttige å se til for å vurdere NRKs måloppnåelse i dag og over tid. For eksempel kan det observeres i Figur 3-13 at det er en stadig større andel som svarer at NRK i meget stor grad gir valuta for lisens-/skatten. Dette oppfatter vi at NRK vurderer å være en viktig indikator, fordi den antyder både noe om ressursbruk, altså kostnaden som bæres av publikum, og måloppnåelse, med andre ord i hvilken grad NRK skaper verdi for denne. Det bør imidlertid bemerkes at overgangen fra lisensordningen til finansiering over statsbudsjettet kan påvirke resultatene i denne undersøkelsen, som også potensielt kan reflekteres i en større andel «vet ikke/ubesvart».

Eksisterende datagrunnlag tyder på at befolkningen i stor grad har tillit til NRK. Dette reflekteres i Figur 3-14, som viser at mer enn åtte av ti i alle aldersgrupper har enten ganske stor eller svært stor tillit til NRK. Det kan imidlertid merkes at enkelte segmenter har noe lavere tillit i gjennomsnitt.

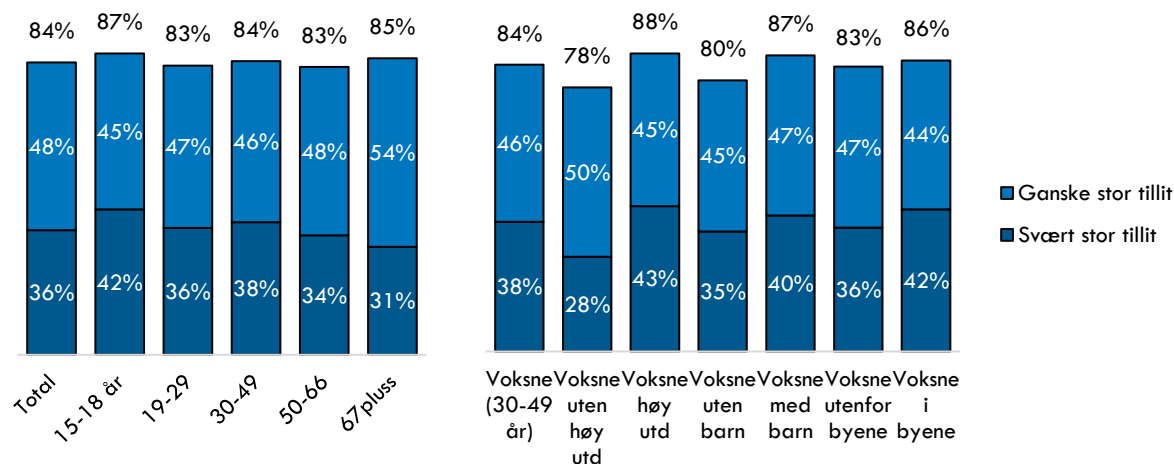
Også når det gjelder hvor viktig NRK er for publikum og for samfunnet, svarer mange enten ganske eller meget viktig. Riktignok er NRK relativt mindre viktig for yngre publikum, som er som forventet i lys av tilgjengelige data om dekning og bruk. I vurderingen av hvor viktig NRK er for samfunnet, svarer også en stor andel av de unge enten ganske eller meget viktig.

Figur 3-13: Utvikling i svar på hvorvidt NRK gir valuta for lisens/skatten (i prosent) (2015–2020)



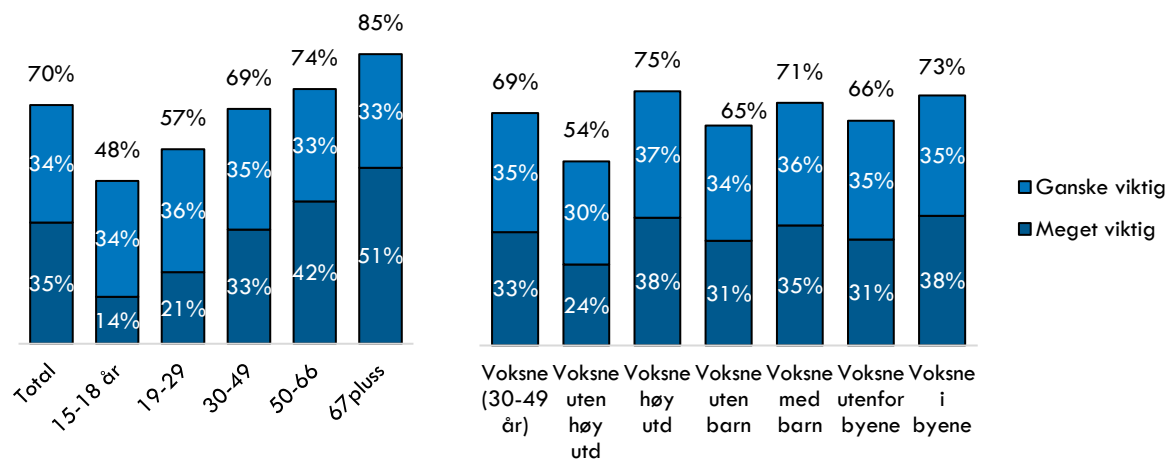
Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Profilundersøkelsen, Norstat for NRK

Figur 3-14: Tillit til NRK



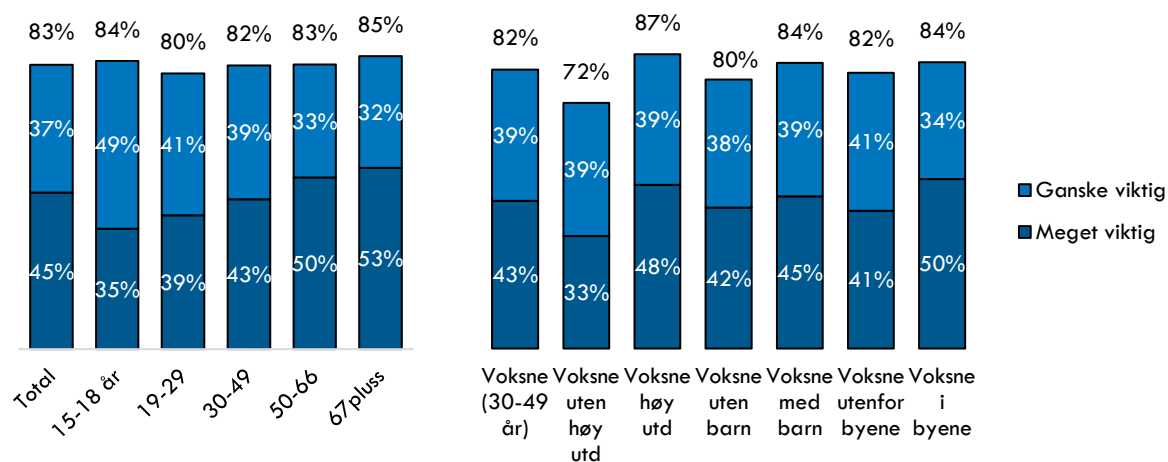
Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Profilundersøkelsen, Norstat for NRK

Figur 3-15: Hvor viktig NRK er for publikum



Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Profilundersøkelsen, Norstat for NRK

Figur 3-16: Hvor viktig NRK er for samfunnet



Kilde: Datagrunnlag fra NRK, Profilundersøkelsen, Norstat for NRK

3.3.3 Oppsummert om måloppnåelse

Samlet tyder informasjonsgrunnlaget på at NRK isolert sett har blitt mer effektive den seneste femårsperioden, ettersom NRKs oppfyllelse av samfunnsoppdraget virker å være minimum like god som for fem år siden, samt at ressursbruken i realverdier har blitt redusert.

NRK virker å ha opprettholdt sin måloppnåelse i stor grad basert på eksisterende indikatorer. Dette er også poengtert av Medietilsynet. Samtidig vil det være viktig at NRK i fremtiden fortsetter å styrke arbeidet med å samle inn og systematisere mer detaljerte data om dekning, bruk og kvalitative mål. Flere av dagens indikatorer på måloppnåelse er heftet med usikkerhet og gir en viss grad av tolkningsfrihet. For eksempel viser en indikator at fire av fem i Norge bruker NRK daglig, samtidig antyder annen data at mange målgrupper bruker NRK svært lite målt i tidsbruk. Spørsmålet er hvordan dette settes sammen og brukes som styringsinformasjon. Videre er det også vanskelig å tolke svar på spørsmål om hvor viktig NRK

er for et individ, eller hvor stor tillit man har.

Respondenter kan for eksempel mene at NRK er en veldig viktig og tillitsvekkende nyhetsformidler, men mindre viktig i andre sammenhenger. I så fall ville en hypotetisk reduksjon av NRK til en ren nyhetsformidler potensielt gi like høy måloppnåelse på de samme indikatorene. Tolkingsmulighetene knyttet til flere eksisterende indikatorer er slik sett en utfordring.

NRK bør fortsette initiativer for å styrke informasjonsgrunnlaget om den faktiske bruken på tvers av demografiske grupper. Dette bør inkludere både i hvilken grad brukerne er innom NRK i løpet av dagen, samt lengden på besøket. Slik informasjon bør monitoreres over tid. Like viktig er analyser av hvordan man skal tolke indikatorer fra spørreundersøkelser. For øvrig er vår vurdering at NRK i større grad bør vurdere måloppnåelse på prosjektnivå, fordi prosjektenes mål varierer betydelig. I denne forbindelse anses initiativet om pilotprosjektet «Nøkkeltall innhold», beskrevet mer i 4.2.3, å være hensiktsmessig.

4. Effektiviseringsarbeidet i NRK

NRK har de siste fem årene gjennomført flere grep å øke fokuset på forbedring og effektivisering. Dette inkluderer blant annet arbeid med nytt verktøy for produksjon- og ressursplanlegging, samt større effektiviseringsprosjekter innen innkjøp og innholdsproduksjon. Vår vurdering er at NRK de siste årene har implementert nyttige virkemidler for å sikre forbedring og effektivisering, og at effektiviseringsarbeidet virker godt forankret i de ulike avdelingene i NRK.

4.1 Overordnet beskrivelse av effektiviseringsarbeidet i NRK

NRK har de siste årene gjennomført flere grep å øke fokuset på forbedring og effektivisering. Dette inkluderer blant annet endrings- og effektiviseringsprogrammet NRK2020 og etableringen av enheten Strategisk virksomhetsstyring (SVS).

NRK2020 ble påbegynt våren 2017 og omfattet store deler av NRK sin virksomhet. Programmet springer ut av NRK sin langtidsstrategi, der et av målene er å øke andelen ressurser som går til publisering og innhold gjennom å redusere unødvendig kompleksitet i organisasjonen. Som et resultat av programmet ble det utarbeidet tretten tiltak i prioritert rekkefølge.

NRK samlet også i 2018 ressurser i en egen enhet for strategisk virksomhetsstyring. I dag er SVS en aktiv bidragsyter i NRKs strategiske arbeid. Som beskrevet av NRK skal enheten være en pådriver for utvikling, forbedring og effektivisering på tvers av NRK, og arbeider hovedsakelig innenfor tre hovedområder, herunder:

- **Forbedrings- og utviklingsarbeid:**
SVS skal være linjens partner i strategisk og operativt forbedrings- og utviklingsarbeid
- **Porteføljestyling av strategiske prosjekter:**
SVS skal tilrettelegge for effektiv prioritering og styring av strategiske prosjekter
- **Virksomhetsanalyse:**
SVS skal gi strukturert, oppdatert og brukervennlig tilgang på relevant styringsdata i form av rapporter, nøkkeltall og data

Enheten er et direkte verktøy for den delen av NRKs strategi som omhandler å frigjøre ressurser til innhold og publisering. Enheten har i stor grad bidratt til å videreføre den mer strukturerte tilnærmingen til effektivisering som NRK etablerte med NRK2020. Ved utgangen av 2020 besto den strategiske prosjektporteføljen av åtte prosjekter, hvorav noen av de største prosjektene er arbeid med nytt enhetlig verktøy for produksjon- og ressursplanlegging (PRP) og prosjektet «Innkjøp 2.0» (se beskrivelse i henholdsvis 4.2.1 og 4.2.2). Et annet større effektiviseringsprosjekt der SVS tidligere har vært involvert er prosjektet «Nøkkeltall innhold» (beskrevet i 4.2.3). Enheten jobber med hele NRK, og rundt 1/3 av enhetens prosjekter går på tvers av flere divisjoner. Alle prosjekter i den strategiske prosjektporteføljen skal møte følgende kriterier:

- Støtter minst en strategisk målsetting
- Har stort potensiale for gevinster
- Forbedrer effektivitet og bidrar til «mer innhold»
- Reduserer risiko (finansiell, menneskelig eller omdømme)
- Bidrar til at NRK overholder lover og regler
- Berører mer enn én divisjon, helst hele organisasjonen
- Alle strategiske prosjekter over 10 millioner skal automatisk vurderes i porteføljen. Strategiske prosjekter under 10 millioner må vurderes i forhold til kriteriene over.

Etableringen av SVS har de siste årene ført til at NRK har bygget opp et eget internmiljø for å drive effektiviserings- og forbedringsarbeid. Formålet har også vært å bidra til en profesjonalisering av dette arbeidet i NRK. Enheten har videre hatt som mål å øke bevisstheten rundt behovet for forbedring og effektivisering i organisasjonen, samt å synliggjøre nytten ved tiltakene for å motivere ansatte til videre effektivisering.

Utover arbeidet med NRK2020 og etableringen av SVS har det blitt tatt grep på ledernivå for å forankre effektiviseringsarbeidet. Et grep har vært å ansette en egen organisasjonsdirektør. Stillingen ble implementert for å øke fokuset på organisasjonsledelse og endringskultur. Dette har vært et komplement til effektiviseringstiltakene i NRK og SVS, siden effektiviseringsarbeid kan være avhengig av at det også skjer enkelte endringer i deler av organisasjonen. Det har for eksempel blitt igangsatt et systematisk arbeid for å øke samarbeid på tvers av ulike avdelinger. Samarbeidet på tvers av avdelinger har hatt som delmål at det skal fasilitere bedre beslutninger, høyere måloppnåelse og mer effektiv

ressursutnyttelse. Dette handler i stor grad om å etablere en kultur der det oppfordres til samarbeid på tvers av enheter og belønne slikt samarbeid. En metafor i denne sammenhengen er at NRK som organisasjon skal måles etter målpoeng. Man skal ikke bare få belønning for å score mål, men også belønnes for målgivende pasninger.

4.2 NRKs effektiviseringstiltak

Som blant annet beskrevet i Meld. St. 17 (2018–2019) og NRKs effektiviseringsrapport for 2021, har NRK gjennomført en rekke konkrete effektiviseringstiltak de seneste årene. Dette inkluderer både større effektiviseringsprosjekter i den strategiske prosjektporteføljen, men også kontinuerlig effektiviseringsarbeid i hver enkelt divisjon.

Ifølge NRKs effektiviseringsrapport for 2021 har det i perioden fra 2016 til 2020 blitt gjennomført rasjonaliseringstiltak på til sammen 420 millioner kroner, via kostnadsuttak innarbeidet i budsjettene og ved at divisjoner og avdelinger har opprettholdt produksjon og leveranser uten å bli kompensert for lønns- og prisvekst. Dette har foregått med redusert bemanning, kutt og omfordeling av kostnader.

I det følgende beskrives noen av de større effektiviseringsprosjektene som NRK har arbeidet med i perioden.

4.2.1 Arbeid med nytt enhetlig verktøy for produksjon- og ressursplanlegging (PRP)

Et av NRKs største effektiviseringstiltak de siste årene er omleggingen til et nytt verktøy for produksjon- og ressursplanlegging. Prosjektet hadde sitt utspring fra NRKs endrings- og effektiviseringsprogram, NRK2020. Et omfattende kartleggingsarbeid gjennomført som en del av programmet identifiserte at det fantes flere forbedringsområder ved NRKs produksjons- og ressursplanleggingsprosess. Arbeidet avdekket blant annet at:

- Planleggingsarbeidet gjøres på ulike måter gjennom prosessen
- Planleggingsarbeidet gjøres i ulike og mange system
- Samme system blir brukt ulikt på tvers av NRK
- Det foregår mange manuelle operasjoner med preg av dobbeltarbeid
- Det er omfattende bruk av egenutviklede støttesystemer i mangel av gode, helhetlige IT-systemer
- Som følge av manglende helhetlig systemstøtte, blir ressursdisponeringen silopreget
- De samlede ressursene blir ikke utnyttet på en effektiv måte på tvers av organisasjonen

Det overordnede målet for prosjektet er å forbedre produksjons- og ressursplanleggingsprosessen, og med dette å øke andelen ressurser og kompetanse til innhold og publisering. Mer konkret skal prosjektet:

- Standardisere og forenkle arbeidsflyt og rutiner
- Digitalisere og automatisere oppgaver, samt redusere dobbeltarbeid
- Konsolidere og forbedre IT-systemene brukt i arbeidsflyten
- Legge til rette for bedre styringsinformasjon og informasjonsdeling

Det nye verktøyet skal gjøre det mulig å samle alt av planlegging og administrasjon av innholdsproduksjon i ett system; fra idé til ferdig produkt klart for publisering, inkludert allokering, planlegging og administrasjon av mennesker, utstyr og fasiliteter. Løsningen skal også fange opp timerapportering for ansatte. Den nye løsningen vil bli brukt mot all innholdsproduksjon i NRK, og skal erstatte en rekke ulike interne systemer som i dag benyttes av ansatte.

I arbeidet har det blitt definert fire områder med målsetning om å få til kvantitative gevinster i form av effektivisering og bedre ressursutnyttelse, og det arbeides nå med å utarbeide nullpunktsmålinger for disse:

- Mer effektiv produksjons- og ressursplanleggingsprosess (kvantitativ)
- «Riktigere» produksjonsbemanning og redusert overtid og ulempetid (kvantitativ)
- Økt utnyttelse av produksjonsutstyr og redusert utstyrsportefølje (kvantitativ)
- Færre IT-systemer og enklere og mer moderne IT-arkitektur (kvantitativ)
- Mer brukervennlige systemer som er mer attraktive for digitalt orienterte medarbeidere (kvalitativ)
- Bedre informasjonsflyt, samarbeid og økt tillit mellom avdelinger (kvalitativ)

Ved utgangen av 2021 skal deler av det nye systemet ruller ut i Marienlystdivisjonen, mens deler skal piloteres ved NRK Tyholt. Fra august 2022 skal hele systemet ruller ut i alle divisjoner i NRK. Først da vil det være mulig å starte målinger av hvilke gevinster som faktisk vil bli realisert.

4.2.2 Innkjøp 2.0

Et annet stort effektiviseringsprosjekt er Innkjøp 2.0. Prosjektet ble startet i 2019/2020 etter at det internt ble identifisert et betydelig effektiviseringspotensial på NRKs anskaffelsesområde. Prosjektet innebærer blant annet større grad av kategoristyring, utvikling av en bedre styringsmodell, samt etablering av et system for leverandørutvikling og kontraktoppfølging. Samlet skal dette bidra til reduserte unødvendige

kjøp, økt avtalelojalitet, tidsbesparelser og kvalitets-effekter samt reduserte driftskostnader for nåværende system. Det er foreløpig allokert en del ressurser til prosjektet, med utviklingskostnader på i overkant av 28 millioner kroner. Det er usikkert hva endelig nettobesparelse vil være, men NRK har anslått at prosjektet vil gi økonomiske nettobesparelser og andre gevinster av et solid omfang.

Prosjektets **kostnader** er gitt ved følgende:

- Intern arbeidsinnsats
- Ekstern arbeidsinnsats
- Systeminvestering
- Varige kostnader i systemdrift og -forvaltning fra 2022

Prosjektets **gevinster** består av følgende komponenter:

- Reduksjon av unødvendige kjøp
- Økt avtalelojalitet
- Tidsbesparelser og kvalitetseffekter
- Reduserte driftskostnader for nåværende system

Ifølge ansvarlige for prosjektet er det forventet at gevinstrealiseringen vil foregå fra januar 2023 til desember 2025.

Innen NRKs anskaffelsesområde er det også ifølge våre informanter inngått samarbeid med andre allmenkringkastere i Norden for å dele erfaringer innen innkjøp, herunder gjennomføring av benchmarking. Nettverket omfatter alle de nordiske allmenkringkasterne og er ledet av NRK. Med tanke på NRKs begrensede grad av sammenlignbarhet med rent kommersielle aktører, er det trolig fornuftig å dele erfaringer med disse virksomhetene. Informantene forteller også om et økt fokus på innkjøp generelt og at det har forekommet reforhandlinger av viktige avtaler, som også har medført besparelser.

Samlet er vår vurdering at det fremstår hensiktsmessig at NRK har prioritert anskaffelsesområdet i sitt forbedrings- og effektiviseringsarbeid. De totale innkjøpene av «øvrige» tjenester og produkter i NRK utgjør hele 1,3 milliarder kroner årlig, som gjør at selv små forbedringer vil kunne ha stor økonomisk påvirkning. Videre er det sannsynlig at eventuelle besparelser innen anskaffelser, dersom dette er reduserte unødvendige kjøp eller forhandling av bedre avtaler, vil ha begrenset negativ effekt på NRKs måloppnåelse og kan følgelig anses som rene effektiviseringstiltak.

4.2.3 Effektivisering innen innhold

NRKs hovedfokus i effektiviseringsarbeidet har vært å vri ressursbruk fra administrative funksjoner til innhold, med andre ord at en større andel av ressursene går til innhold. Til tross for dette vurderte BDO at det var et behov for mer søkelys på effektiv drift i NRKs virksomhet på innholdssiden.

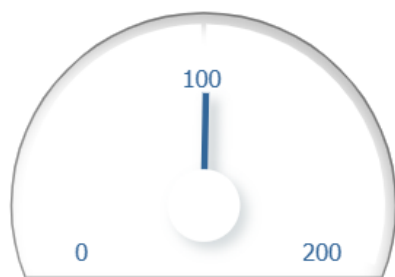
I forbindelse med dette er «Nøkkeltall innhold» et sentralt tiltak som er innført i NRK de seneste årene. Dette prosjektet, som startet innsamling av data i 2019 og fortsatt utvikles i Strategi og medierdivisjonen, gir NRK mulighet til å sette tydelige målsetninger om enkeltprosjekter, samt følge ressursbruken i hvert prosjekt opp mot måloppnåelsen. Ved å for eksempel angi en målsetning for antall seere for et TV-prosjekt, målt ved Total Screen Rating (TSR),¹³ kan det evalueres i hvilken grad seertallene treffer målene. I tillegg kan prosjektspesifikk måloppnåelse holdes opp mot tilhørende kostnader, som kan gi bedre beslutningsgrunnlag.

Initiativet gir NRK muligheten til å vurdere hvilke produksjoner som er relativt kostbare å produsere og i hvilken grad disse treffer den ønskede målgruppen. Dette kan gjøre NRK i bedre stand til å gi nytte-kostnadsvurderinger for eksempel om det bør produseres nye sesonger av et program. Et illustrativt eksempel på analysen som foretas innen «Nøkkeltall innhold», er vist i Tabell 4-1.

¹³ TSR gir summen av antall seere som har sett et innhold live, i reprise, i opptak eller via video on demand.

Tabell 4-1: Fiktivt eksempel på utdrag fra NRKs «Nøkkeltall innhold»

Program X, sesong Y	
År	2021
Medium	TV
Produksjonskategori	Drama
Antall episoder	10
Minutter	30
Produksjonskostnad	NOK 10 000 000
Kostnad per time	NOK 2 000 000
Målgruppe	Bred målgruppe (10+)
Måling	TSR Bred målgruppe (10-79)
Ambisjon	700 000
Resultat	707 000
Oppnåelse	101.0



Illustrativt eksempel basert på data fra NRKs BIT-system

En begrensning med bruk av disse målene i NRK er at NRKs måloppnåelse ikke kan reduseres til kun økte seertall og at deler av NRKs samfunnsoppdrag ikke er direkte kvantifiserbart. Videre vil et mål som for eksempel kostnad per time (produsert TV) måtte tolkes med betydelig varsomhet ettersom de inkrementelle kostnadene ved å øke antall minutter i et program vil kunne være svært lave.

På den annen side er en fordel med prosjektmålinger at man kan måle ambisjonsnivå, kostnader og rekkevidde for samme program eller programtype over tid, samt knytte det opp mot konkrete samfunns mål. Målinger over tid vil også redusere mulighetene for å sikre tilsynelatende måloppnåelse ved å skru ned ambisjonsnivået. Dersom man skrur ned ambisjonsnivået, bør det ha konsekvenser for ressursbruk. Slik sett kan Nøkkeltall innhold være et meget nyttig styringsverktøy for NRK over tid.

På tross av begrensningene er vår vurdering at arbeidet innen «Nøkkeltall innhold» er svært nyttig for å sette klare mål for bredden av publikum som hvert program har hensikt å treffe samt i hvilken grad dette oppnås. Også programmer med smalere målgrupper vil ha lavere måloppnåelse dersom seertallet er lavere enn ambisjonen.

Vår vurdering er at det er fornuftig at nytte-kostnadsvurderinger tilsvarende de som foretas i «Nøkkeltall innhold» kun foretas på enkeltprosjektnivå. Dette er fordi hvert prosjekt varierer betydelig i både målgrupper og ressursbruk. Hadde en aggregert ressursbruken på tvers av programmer og videre holdt dette opp mot totale seertall ville store produksjoner dominert nøkkeltallene og informasjonen ville hatt mindre relevans og verdi. Videre ville det kunne gi en uheldig virkning på insentiver ved at en i større grad forsøker å oppnå store seertall til en lav pris. Derfor, for at en skal kunne foreta vurderinger som reflekterer hvert programs særegenheter, bør analysene av nøkkeltall på innholdssiden foretas på enkeltprosjekter.

Det kan diskuteres hvorvidt «Nøkkeltall innhold»-prosjektet bør utvides til å dekke flere segmenter. Det kan for eksempel tenkes at det vil være nyttig å fastsette ambisjoner for å vurdere faktiske lytter-/seertall opp mot rettighetskostnader. Det bør også etableres bestemte prinsipper for hvordan måltall skal fastsettes, slik at NRK sikrer at resultatene blir sammenlignbare over tid og gir mest mulig nyttig informasjon.

4.2.4 Færre og endret sammensetning av årsverk

Særlig sentralt i NRKs effektiviseringsarbeid har vært relatert til bemanning. Det har vært en målsetning om å redusere faste kostnader ved lønn, men å gjøre dette på en måte som i minst mulig grad har negativ innvirkning på tilbudet til publikum. Dette er altså konsistent med definisjonen av effektivitet, vist i kapittel 2. NRK har vridd bemanningen fra lineær TV og radio over til støtte til innhold og til nye medieplattformer. Det kan merkes at sistnevnte endring også kan relateres til effektivisering via økt måloppnåelse dersom en treffer publikum bedre i dag eller øker sannsynligheten for å treffe publikum i fremtiden.

Fra utgangen av 2016 til utgangen av 2020 har NRK redusert den faste bemanningen med i overkant av 210 årsverk. 90 av disse årsverkene skyldes nedleggelse av lisensavdelingen, og kan således vurderes å være delvis utenfor NRKs kontroll. Dette kan riktignok innebære effektivisering av NRK, men kan ha foregått uavhengig av NRKs eget effektiviseringsarbeid. Videre er det ikke alltid sikkert at redusert bemanning gir uttrykk for reell effektivisering, for eksempel hvis NRK i større grad kjøper inn tjenester eksternt.

Den øvrige reduksjonen i bemanning har ifølge NRK foregått ved å ha streng ansettelseskontroll, prosjekter for å standardisere administrativ og redaksjonell bemanning, konkrete reduksjoner i funksjoner og tjenester samt standardisering og samling av oppgaver som økonomi og personal. NRK har også,

på eget initiativ, redusert sine pensjonskostnader med endret pensjonsordning for sine ansatte (se Tabell 3-1).

4.2.5 Øvrige effektiviseringstiltak

Utover de overnevnte eksemplene har NRK de siste fem årene også gjennomført en rekke mindre rasjonaliserings-/effektiviseringstiltak, både på tvers av divisjoner og i hver enkelt divisjon. Et utvalg av disse beskrives nærmere i det følgende:

- Som vist i NRKs resultater (Tabell 3-1), har kostnadene tilknyttet distribusjon blir redusert i den aktuelle perioden. Dette skyldes i hovedsak at perioden med doble distribusjonskostnader ble avsluttet i perioden. Fordi NRK ikke ble kompensert for overgangen til dobbel distribusjon, var det nødvendig å frigjøre ressurser fra andre områder.
- NRK har prioritert å vri ressursbruken fra administrative funksjoner og støttefunksjoner til innhold og tilgjengeliggjøring, ved å holde igjen på stillinger og budsjetter utenfor programproduksjonen. Videre har det foregått en økning i ressursbruken for produksjon og tilrettelegging av innhold på nye medieplattformer.
- NRK har innført prinsipp om «producers choice», som innebærer at det kun skal ansettes produsenter i NRKs dramavdeling. Disse produsentene bestemmer hvem som skal inneha alle kunstneriske nøkkelfunksjoner i hver enkelt produksjon. Avhengig av hva hver enkelt produksjon har behov for skal det dermed rekrutteres en blanding av interne og eksterne ressurser. Oppfatningen i NRK er at denne endringen har ført til riktigere bruk av NRKs produksjonsmidler og økt kvalitet på det NRK produserer.
- I tillegg til arbeidet med PRP har NRK også igangsatt en gjennomgang av hele NRKs

teknologiportefølje. Formålet med gjennomgangen er å kartlegge hvilke systemer som i dag benyttes, samt hvilken grad det finnes systemer med overlappende funksjoner i organisasjonen, for på sikt å redusere antall IT-systemer som benyttes.

- Distriktsdivisjonen har, i forbindelse med regionsreformen, gjennomgått en effektiviseringsprosess der 15 ulike distriktskontorer ble slått sammen til 10 og antall regioner ble redusert fra fem til fire. Med dette ble også antall redaktører og ledergrupper redusert tilsvarende. Da divisjonene ble organisert i regioner i 2015, innebar ny organisering at man gikk fra å ha en økonomisjef og en administrasjonssjef ved hvert distriktskontor til kun å ha dette i hver region.
- NRK har også tatt grep for å sikre en mer omforent nyhetsproduksjon mot ulike plattformer-/kanaler. Dette innebærer for eksempel at en og samme nyhetssak nå produseres for distribusjon både på TV og radio, mens organiseringen tidligere har vært slik at NRK TV og NRK radio har hatt ansvar for å produsere hver sin sak tilknyttet den samme hendelsen.
- Det pågår også et arbeid i NRK for å etablere mer langsiktige avtaler for strømming av innhold. Dette innebærer at NRK siden 2014 har gått i nye rettighetsforhandlinger med alle rettighets-eiere for å reforhandle de opprinnelige rettighetsavtalene. Den opprinnelige avtalen regulerte at NRK kunne vise et program en gang pluss reprise. De nye avtalene tillater imidlertid innhold å ligge ute på NRKs strømmetjenester over en lengre periode.

I tillegg til ovennevnte effektiviseringstiltak har NRK også gjennomført en rekke andre mindre tiltak i perioden, som gjengitt i Tabell 4-2.

Tabell 4-2: Rasjonaliseringstiltak i NRK

2015-2017	2018	2019	2020
<p>2017: Ny pensjonsordning og nedleggelse FM-nettet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduserte pensjonsutgifter på 110 millioner siden 2013 • Reduserte distribusjonskostnader med 100 millioner (totalt for årene 2015, 2016 og 2017)- <p>2012-2016: Rasjonaliseringstiltak 450-500 millioner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Halvert «Arkiv og research» fra 2012, gitt redusert bemanning og frigjort kontorplass • Distriktsdivisjon standardisert administrativt og redaksjonell bemanning (-50 årsverk) <p>2016: Redusert fast bemanning med ytterligere 40-50 årsverk</p>	<p>Systematisert effektivisering og virksomhetsstyring, samt kutt og rasjonalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nye strømmeavtaler med redusert enhetspris • Omlegge vaktordninger • Kutt i faste ansettelser • Sette ut systemplanlegging og installering, bil/transport og vedlikehold • Automatisering og utskifting av IT-systemer innen økonomi og personal (faktura, HR, lønn, styringsportal) • Redusert bemanning i lisensavdeling pga. omlegging av rutiner • Redusert bemanning av publikumskontakt pga. selvbetjening 	<p>Reduserte kostnader i støtte og stabsfunksjoner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektivisering av lisensavdeling • Sette ut drift av kantine • Automatisere og effektivisere IT-systemer • Samling av enheter • Avvikle lokaler på Youngstorget 	<p>Flatt effektiviseringskrav på 2,3 prosent av «påvirkbare kostnader»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduserte 1,4 prosent av NRKs totale driftsutgifter og ga en samlet effekt på 77 millioner kroner • Midler til produkt- og teknologiutvikling, lisenskostnader, og omstilling ble økt med nærmere 60 millioner kroner • Reduksjon antall faste årsverk fra 3 365 til 3 250, status 3 236 ved utgangen av 2020 • Utsetting av servicedesk og klienttjenester

Kilde: NRKs effektiviseringsrapporter.

4.3 Struktur og rutiner for effektiviseringsarbeid

NRK har de senere årene etablert rutiner for effektivisering og forbedring, som er forankret i toppledelsen og særlig operasjonalisert i Strategisk virksomhetsstyring (SVS).

Konsistent med definisjonen av effektivisering benyttet i delkapittel 2.1, opererer NRK med fire ulike gevinstområder, henholdsvis

- Reduksjon av kostnader
- Reduksjon av risiko
- Øke kapasitet
- Øke kvalitet

Alle gevinstområdene kan relateres til ressursbruk og/eller måloppnåelse. Reduksjon av kostnader vil opplagt gi en mer effektiv drift så lenge kostnadsreduksjonen ikke innebærer en reduksjon i måloppnåelsen. Dette vil gjelde dersom en kan opprettholde tilsvarende måloppnåelse med lavere ressursbruk.

Også identifisering av risikofaktorer og reduksjon av risiko vil kunne være viktige effektiviseringstiltak fordi alle risikofaktorer, for eksempel omdømmerisiko, finansiell risiko, strategisk risiko eller redaksjonell risiko, vil også utgjøre trusler for fremtidig

måloppnåelse (eller nødvendig ressursbruk). For eksempel vil tap av omdømme for NRK ha vesentlig negativ påvirkning på mulighetene for oppfyllelse av samfunnsoppdraget, og dette gjør at identifikasjon av gode risikoreducerende tiltak kan bidra til effektivisering.

Videre vil både økning av kapasitet og kvalitet kunne relateres til arbeid med effektiv drift. Hvis en for eksempel har mulighet til å redusere tidsbruk på oppgaver, som gir høyere kapasitet, blir NRK mer effektive. Det samme gjelder dersom NRK kan skape bedre kvalitet på sitt innhold, som for eksempel kan gi en bedre publikumsopplevelse.

At NRK arbeider målrettet med å identifisere områder for effektivisering, og at dette foregår både på kostnadssiden og i måloppnåelsen, vurderes hensiktsmessig og nødvendig.

4.4 Effektivisering i sammenlignbare virksomheter

Som et ledd i evalueringen av NRKs arbeid med effektivisering og forbedring har vi også intervjuet og gjennomgått relevante dokumenter fra SVT, DR og YLE. Dette er virksomheter som, i likhet med NRK, er styrt i henhold til sitt samfunnsoppdrag. I det følgende beskriver vi noen av de viktigste effektiviserings-

tiltakene som har blitt gjennomført i de ulike virksomhetene de siste årene.

4.4.1 SVT sitt arbeid med effektivisering

I SVT består en stor andel av effektiviseringsarbeidet av et konstant kostnadspress på programproduksjonen, med unntak av nyhetene (SVT, 2021). Mer konkret arbeides det etter et prinsipp om at det ikke tillates noen kostnadsøkning på tilbakevendende egenproduserte programmer, til tross for at personalkostnader, rettighetskostnader mv. øker kontinuerlig. Det stilles også produktivitetskrav til nyhetene. Dette gjøres imidlertid heller i form av økte krav til den totale leveransen, slik at det er rom for nødvendige kostnadsøkninger. Produktivitetskrav har medført at nyhetene de siste årene for eksempel har økt andelen programmer som er tekstet, antall publiserte videoklipp, samt at SVTs tilstedeværelse i distriktene har blitt styrket.

I sin «Public service-redovising» fra 2020 oppgir SVT videre at de i 2019 utviklet en egen intern teknologi for fjernproduksjon av lokale nyheter, noe som innebar at antall kringkastingssteder kunne reduseres fra ti til to. Dette har blant annet medført besparelser knyttet til reinvesteringer i teknologi, samt knyttet til redusert behov for teknisk personale. I 2016 investerte SVT også i sitt eget distribusjonsnett for innhold, for å redusere kostnadene forbundet med å kjøpe denne tjenesten eksternt.

Videre oppgir SVT i rapporten at koronapandemien har ført til at det har blitt utviklet smartere løsninger for programproduksjon, herunder blant annet oppsett av flere opptakssteder for å spare reisekostnader. SVT oppgir også de, gjennom å utvikle en intern løsning for publikumsmåling, har effektivisert arbeid med analyse av data og statistikk i virksomheten. Dette har bidratt til å frigjøre ressurser til annen utvikling. SVT arbeider også kontinuerlig med å legge til rette for utlån av personale mellom ulike avdelinger og geografiske lokasjoner, for å redusere bruken av eksterne ressurser.

Innenfor administrasjon satser SVT på å gjennomføre et digitalt løft, for å sikre mindre manuelt arbeid forbundet med for eksempel lønnsprosesser.

Avslutningsvis har SVT også de siste årene arbeidet med å forbedre sin innkjøpsvirksomhet. Dette innebærer blant annet at et økende antall innkjøpsbeslutninger har blitt standardisert og sentralisert. Videre overvåkes kostnadsutviklingen innen de ulike innkjøpskategoriene tett, for å forstå de ulike innkjøpsbehovene og for å uberegtigede kostnadsøkninger.

4.4.2 DR sitt arbeid med effektivisering

I Medieavtalen for 2019-2023, utarbeidet av den danske regjeringen og Dansk Folkeparti, ble det besluttet å redusere DR sin økonomiske ramme med 20 prosent over årene 2019 til 2023 (Kulturministeriet, 2018). Dette kravet ble senere justert til 12 prosent.

I forbindelse med Medieavtalen 2019-2023 la DR frem en spare- og utviklingsplan for den, som skulle sette en ny strategisk retning for DR i den samme perioden (DR, 2018). I planen la DR frem tiltak som skulle medføre konkrete besparelser på i alt 420 millioner danske kroner over de neste tre årene (2019-2021).

Som et viktig tiltak foreslo DR å halvere antall TV-kanaler (fra seks til tre), samt å avvikle tre radio-kanaler. De ønsket samtidig å øke satsningen på et digitalt tilbud. Den digitale satsningen innebærer at DRTV ikke lenger kun skal være en plattform der det publiseres innhold som tidligere har blitt sendt på TV, men at det skal være en «hovedinngang» for dansker som streamer. Videre skal DRTV personaliseres den enkelte bruker, så det blir lettere for hver enkelt å få tilgang til nytt og relevant innhold.

Videre la DR i planen opp til tydelige innholdsmessige prioriteringer. Mer konkret skal DR fokusere på nyheter, opplysning og kultur, dokumentar, barn og unge, kor og orkester, TV-drama og regional dekning, mens sport, livsstil, underholdning og utenlandske filmer i mindre grad skal prioriteres.

DR skal også arbeide for å redusere kostnadene forbundet med administrasjon og programstøttefunksjoner. Dette skal blant annet oppnås ved å redusere antallet ledere. Videre skal organisasjonen omstruktureres, fra å ha tre innholdsproduserende avdelinger til to («DR Nyheder, Aktualitet og Distrikter») og «DR Kultur, Børn og Unge»), og avdelingen «DR Medier» skal halveres. Totalt vil omorganiseringen og nedskjæringene etter planen medføre at DR kutter mellom 375 og 400 stillinger.

I intervju oppgir DR at det relativt omfattende kuttet i DR sin økonomiske ramme ikke har vært uten konsekvenser for DR sin programvirksomhet, og at det har ført til at DR sitt interne program har blitt mindre. Videre oppgir de også at det ikke kan utelukkes at innstramningene har påvirket DR sin måloppnåelse. Det presiseres imidlertid at den raske utviklingen i mediemarkedet i perioden gjør det vanskelig å isolere denne effekten.

4.4.3 YLE sitt arbeid med effektivisering

I likhet med SVT har ikke YLE en egen divisjon som arbeider konkret med effektivisering, men hver enhet er ansvarlig for effektivitet og utvikling av egen drift. YLE arbeider også målrettet med å sammenligne

effektiviteten i sine operasjoner opp mot andre lignende eksterne aktører.

Å evaluere og utvikle effektive arbeidsprosesser og operasjoner er en del av alles stillingsbeskrivelse i YLE, og det gjøres også en aktiv innsats for å vurdere og måle selskapets måloppnåelse.

YLEs mål for de neste to årene er:

- Sikre at YLE når ut til hele befolkningen. Dette innebærer et særlig fokus på å forbedre forholdet barn og ungdom har til YLE
- Sikre at YLEs tilbud er meningsfullt og gir verdi til samfunnet
- Sikre at alle finner har tillit til YLE. Dette innebærer et særlig fokus på å sikre et variert tilbud
- Å styrke YLEs merkevare
- Sikre at YLE er en inspirerende arbeidsplass
- Sikre at YLE er en pioner innen samfunnsansvar i den kreative sektoren. Dette innebærer et økt fokus på bærekraftige løsninger

4.5 Vurdering av NRKs arbeid med effektivisering

Overordnet er vår vurdering at effektiviseringsarbeidet i NRK virker å være godt forankret i NRKs

toppleidelse og styre, både gjennom NRKs strategi og NRKs strategiske prosjektportefølje. NRK har de siste årene jobbet målrettet med effektivisering og forbedring, og dette arbeidet har gitt vesentlige muligheter for gevinster.

Vi finner at effektiviseringsarbeidet er godt forankret i de ulike avdelingene i NRK. Våre samtaler med sentrale personer i NRK tyder på at ledelsen er engasjert og fronter forbedringsarbeid, læring og innovasjon i organisasjonen. Det virker klart at det i NRK eksisterer en felles forståelse på ledernivå om behovet for å fortsette effektiviseringsarbeidet, for å sikre at NRKs hovedfokus alltid er innholdsproduksjon og for å sikre at NRK kan møte konkurranse fra andre aktører i markedet.

Vår vurdering er at NRK de siste årene har implementert nyttige virkemidler for å sørge for forbedring og effektivisering. Gjennom SVS har NRK i stor grad fått etablert rutiner og verktøy for gevinstrealisering, -oppfølging og -dokumentering, som etterlyst i BDO sin tidligere evaluering. Etableringen har ført til en mer systematisk og strukturert tilnærming til det interne effektiviserings- og forbedringsarbeidet i NRK.

5. NRKs fremtidsutsikter og grunnlag for å stille krav til effektivisering

Funnene i denne evalueringen tyder på at NRK de seneste årene har jobbet målrettet med effektivisering og forbedring, som har gitt vesentlige muligheter for gevinster. Vår vurdering er at NRK kontinuerlig bør fortsette å jobbe med effektivisering og forbedring, og at det er spesifikke virksomhetsområder og funksjoner med ytterligere effektiviseringspotensial.

5.1 Potensial for effektivisering og mulige tiltak

5.1.1 NRKs vurdering av videre effektiviseringspotensial

Det synes å være en enighet blant NRKs ledere om at det fortsatt finnes områder med et effektiviseringspotensial i organisasjonen, samt at det alltid vil være mulig å bedrive «hverdagseffektivisering». Samtidig synes det også å være enighet om at NRK de siste fem årene har iverksatt store effektiviseringsgrep og at det ikke nødvendigvis er tilsvarende potensial i årene som kommer.

Siden enkelte av de større effektiviseringsprosjektene enda ikke er fullstendig implementert i organisasjonen bør disse imidlertid gi effektiviseringsgevinster også de neste fem årene.

Særlig på teknologisiden uttrykkes det at det trolig også vil være potensial for effektivisering de neste fem årene, og det vil trolig igangsettes prosjekter for effektivisering og forbedring på dette området. Rask teknologisk utvikling øker imidlertid også behovet for større investeringer og kan gi økte driftskostnader. Rekruttering av teknologikompetanse til organisasjonen er også kostbart. Dette henger videre sammen med at NRK opplever økende konkurranse på alle plattformer, både nasjonalt og internasjonalt. Konkurranse om brukervennlighet, publiseringsplattformer og forventninger om tilgjengelighet gjør at NRK forventer økt ressursbruk for å sikre samme måloppnåelse. Her er det altså to forhold som trekker i ulike retninger: et effektiviseringspotensial ved ny teknologi, men samtidig økende markedspriser og utgifter til utviklingen av denne.

For 2021 har NRK planlagt en videreføring av ambisjonen om å prioritere innholdssiden og styrke brukeropplevelsen. Det vil også prioriteres satsing på informasjonssikkerhet.¹⁴ Det er bakt inn et rasjonaliseringskrav på cirka 46 millioner kroner i divisjonenes budsjetterammer for 2021, med fordeling som vist i Tabell 5-1. Dette skjer blant annet gjennom reduserte reisekostnader tilsvarende om lag 24 millioner. For øvrig har NRK budsjettert med omtrent et uendret antall årsverk totalt, med cirka 3 250 ved utgangen av 2021 (sammenlignet med 3 236 ved utgangen av 2020).

Tabell 5-1: NRKs rasjonaliseringskrav/-kutt i budsjettet for 2021

	Reisekostnader		Bemanning		
	%	MNOK	%	MNOK	Årsverk
Strategi og medier	20 %	7,4	2,0 %	1,9	5,5
Innholdsdivisjonene	15 %/20 %	12,6	2,0 %	13,2	40,6
Teknologi, produkt og produksjon	25 %	1,9	2,0 %	5,4	15,8
Stab- og støttefunksjoner	35 %	2,4	2,0 %	1,6	4,2
Sum NRK	19 %	24,3	2,0 %	22,0	66,1

Kilde: NRKs effektiviseringsrapport for 2021

¹⁴ Merk at også dette er et effektiviseringstiltak dersom det reduserer risiko, som påpekt i delkapittel 4.3.

5.1.2 Vår vurdering av mulighetene for effektivisering og anbefalte tiltak

Vår analyse av NRKs arbeid med effektiv drift tyder på at virksomheten har implementert nyttige virkemidler for å sørge for forbedring og effektivisering. Vår vurdering er at det er et godt tiltak at økonomi-divisjonen og Strategisk virksomhetsstyring (SVS) identifiserer effektiviseringspotensial og iverksetter tiltak. I samtale med andre nordiske kringkastere påpeker for eksempel SVT at de ser nytten av SVS og ønsker en tilsvarende enhet.

Vår vurdering er likevel at det også i årene som kommer kan være aktuelle tiltak som bør iverksettes eller videreføres:

- Fortsatt satsing på effektivisering av innkjøpsarbeidet
- Ytterligere forankring og videreutvikling av «Nøkkeltall innhold»
- Fortsette å jobbe aktivt med å identifisere områder med effektiviseringspotensial
- Forsøke å identifisere muligheter for synergier innen publisering og innholdsproduksjon
- Økt grad av personalisering for å treffe publikum mer målrettet

Fortsatt satsing på effektivisering av innkjøpsarbeidet

NRK bør kunne realisere gevinster også i årene som kommer, særlig som følge av de store effektiviseringsprosjektene som allerede er igangsatt, for eksempel Innkjøp 2.0. Ifølge våre informanter har ikke gevinstrealiseringen i effektiviseringsarbeidet på innkjøpsområdet kommet i gang, men det kan forventes at dette vil skje de nærmeste årene.

Vår vurdering er videre at NRK bør fortsette prioriteringen av å effektivisere på innkjøpsområdet. Dette skyldes det betydelige økonomiske omfanget av NRKs innkjøp (ca. 1,3 milliarder) og de muligheter dette gir for besparelser. Relativt små prosentuelle forbedringer vil her gi store besparelser i kroner. Å utveksle erfaringer og lære av sammenlignbare virksomheter, som NRK har initiert i sitt nordiske samarbeid, er også fornuftig. NRK bør også vurdere å se til andre typer virksomheter for muligheter for effektivisering av innkjøp, ettersom mye kan være standardisert og uavhengig av NRKs særegenheter.

Ytterligere forankring og videreutvikling av Nøkkeltall innhold

Vår anbefaling er at NRK viderefører og utvikler arbeidet med Nøkkeltall innhold. NRK har i stor grad fokusert på effektivisering innen ikke-kjerneaktiviteter, men det er viktig at det også er tydelig forankret i NRK at en må sørge for best mulig måloppnåelse på innhold med de ressursene virksomheten har.

Vår vurdering er at det vil være nyttig med bruk av informasjonen fra Nøkkeltall innhold i relevante beslutningsprosesser, og vi anbefaler at NRK videreutvikler indikatorene, for eksempel med å beregne prosjektspesifikke kostnader per seer/lytter. Ved å systematisk måle både måloppnåelse og ressursbruk på prosjektnivå vil en ha anledning til å ta høyde for den betydelige variasjonen på tvers av prosjekter i både målgruppe og i hvor tett det er knyttet til oppfyllelse av samfunnsoppdraget.

Det er opplagt at slike indikatorer ikke gir perfekt informasjon om NRKs måloppnåelse og ressursbruk. Det skyldes at samfunnsoppdraget i seg selv både er kvalitativt i sin natur, samt at bredden av, og innholdet i, samfunns mål kan være kostnadsdrivende. Likevel vil videreutvikling av Nøkkeltall innhold kunne styrke det totale informasjonsgrunnlaget til beslutningstakere. Vår vurdering er at det er nyttig at man har solid informasjon om kostnadene og ser det opp mot fastsatte målsetninger, med andre ord hvor ressurskrevende det er å oppfylle samfunnsoppdraget og ulike deler av samfunnsoppdraget. På den måten kan en potensielt kunne allokere ressurser mer effektivt og følgelig sørge for enda bedre oppfyllelse av NRKs mål innenfor eksisterende rammer.

Fortsette å jobbe aktivt med å identifisere områder med effektiviseringspotensial

Vår vurdering er at arbeidet i Strategisk virksomhetsstyring er essensielt og i tråd med NRKs målsetninger om kontinuerlig forbedring og effektivisering. SVS sine arbeidsmetoder identifiserer områder der det er mulig å enten redusere kostnader, redusere risiko, øke kapasitet eller øke kvalitet. Dette er i tråd med at NRK skal jobbe kontinuerlig med effektivisering og forbedring. Vi vurderer at det er viktig at ressursbruken innen SVS opprettholdes og at det legges til rette for at man kan ytterligere identifisere kilder til ineffektivitet.

Et viktig ansvar for SVS bør også være å kontinuerlig forankre effektiviserings- og forbedringsarbeid ut i NRK som organisasjon. Det bør kommuniseres ut i organisasjonen hvordan gevinster kan komme til nytte innen hvert av NRKs virksomhetsområder (f.eks. bedre og flere produksjoner innenfor samme budsjett), slik at representanter for hver avdeling og divisjon har insentiver til å jobbe med effektivisering og forbedring.

Forsøke å identifisere muligheter for synergier innen publisering og innholdsproduksjon

NRK har i større grad enn tidligere sørget for samdriftsfordeler innen NRK nyheter. Dette kan sørge for både økt måloppnåelse, fordi samme innhold blir tilgjengelig for flere konsumenter med ulike brukervaner, og mer effektiv ressursbruk fordi deler av

ressursene kan inngå på tvers av f.eks. radio, TV og nett.

Vår anbefaling er at NRK søker å hente ut flere synergier innen publisering og innholdsproduksjon. En helhetlig innholdsproduksjon, der innhold kan produseres for flere plattformer, vil trolig kunne være effektivt fordi en både treffer bredere og kan sørge for mer kostnadseffektiv drift. Et opplagt eksempel, som NRK allerede har iverksatt, er at radioprogrammer også gjøres tilgjengelige på podkast (fordi noen konsumenter foretrekker lineær radio mens andre foretrekker podkast). NRK bør utrede nærmere om det er potensial for gevinster med flere slike grep. Vi tror også at nye lokaler kan spille en rolle her, med de arbeidsprosesser og produksjonsmuligheter som oppstår da. Dette kan gi en særlig god mulighet til å fokusere spesielt på synergier i årene fremover, og vi vurderer at det er grunn til å forvente dokumenterbare resultater på dette området.

Økt grad av personalisering for å treffe publikum mer målrettet

NRK bør kontinuerlig utrede mulige tiltak som kan sørge for å treffe publikum i enda større grad og på en mer målrettet måte. Dette er hensiktsmessig fordi det kan gi mer effektiv drift via bedre måloppnåelse. En mulighet i denne forbindelse kan være økt grad av personalisering, som i dag både er en del av NRKs strategi og hos sammenlignbare virksomheter i Norden. Med personalisering kan en tilpasse NRKTV slik at konsumentene får innhold som i større grad treffer preferansene for hver enkelt. Ifølge våre informanter kan dette være en mulig ambisjon i videreutviklingen av NRKTV. Imidlertid er det viktig at NRK i en eventuell økt satsing på personalisering også er bevisst om mulige utfordringer ved denne strategien, for eksempel ved at det potensielt kan føre til økt grad av fragmentering av individers mediekonsum, forutsetninger om innlogging og så videre.

Et relatert mulig tiltak kan være å øke innsatsen for å sørge for bedre oppslutning innenfor grupper med lav dekning i dag, herunder ungdom og innvandrere. En målrettet strategi mot disse gruppene vil kunne potensielt gi relativt større forbedringer i måloppnåelse.

Det bør merkes at satsinger på videreutvikling av digitale plattformer og andre tiltak for å treffe publikum bedre, kan kreve investeringer. Det kan påløpe vesentlige investeringsbehov i NRKs teknologi-, produkt- og produksjonsutvikling. Det er viktig at NRKs budsjetttrammer er tilstrekkelige til at hensiktsmessige investeringer kan foretas.

5.2 Grunnet for å stille krav til effektivisering i NRK

NRK bør alltid drives etter et mål om effektivisering og forbedring, særlig fordi virksomheten ikke er underlagt tradisjonelle kontrollmekanismer slik som kommersielle virksomheter. NRK har den seneste perioden lyktes med å kutte kostnader, men samtidig opprettholdt den samme måloppnåelsen. Vår vurdering for den neste perioden er at NRKs muligheter for ytterligere effektivisering også bør anses å være til stede. Effektivisering tilsvarende 0,5 prosent (cirka 30 millioner kroner) bør være innenfor rekkevidde, og det er også et ytterligere oppsidepotensial.

NRK står samtidig overfor betydelige endringer de nærmeste årene, blant annet med rask teknologisk utvikling og behov for videreutvikling av distribusjonsplattformer, flytting til nye lokaler, samt hard konkurranse fra medievirksomheter som investerer tungt. Stadig sterkere konkurranse om for eksempel rettigheter og annet innhold er også en utfordring for NRKs fremtidige måloppnåelse. Som NRK beskriver i sin effektiviseringsrapport for 2021, er NRK i et marked med stadig økende konkurranse fra både norske og ikke minst globale aktører.

Gitt overnevnte faktorer er derfor ikke opplagt at besparelsene som kan forventes av effektiviseringsarbeidet bør reflekteres i reduserte budsjetter for NRK. Budsjettkutt i den neste perioden er ikke nødvendigvis det riktige virkemiddelet for å sørge for kostnadseffektiv oppfyllelse av samfunnsoppdraget til NRK. Det kan være optimalt å investere disse midlene i teknologi eller innhold mm.

Vår samlede vurdering er at større budsjettkutt vil medføre en risiko for svekket oppfyllelse av samfunnsoppdraget. Det er ikke usannsynlig at risikoen for svekket måloppnåelse er større de neste fem årene, enn i tidligere perioder. Vi vurderer at behovet for teknologiinvesteringer og investeringer i kompetansen til teknologiutviklere er det mest tungtveiende. Dette siden teknologi og distribusjonsplattformer er essensielt for at NRK på lengre sikt kan opprettholde måloppnåelsen.

NRK burde imidlertid tydelig kunne synliggjøre budsjettmessige besparelser av porteføljen av effektiviseringstiltak. Dette kan for eksempel inneholde en målsetning om 0,5 prosent i året i frigjorte budsjettmidler. Frigjorte midler burde imidlertid kunne tas ut som en omprioritering av ressurser internt i NRK. Dette kan motvirke noe av ulempen det er å ha faste budsjetttrammer per år, der man ikke i like stor grad kan finansiere investeringer, satsninger eller strategiske grep.

Vår videre skepsis til et overordnet mål om budsjett-kutt skyldes også i stor grad at mange av innsats-faktorene til NRK er markedsstyrte eller delvis gitt av eksterne forhold, samtidig som samfunnsmålene ligger fast. Dette medfører at oppnåelse eller manglende oppnåelse av et prosentmessig budsjettkutt vil kunne være tilfeldig. Vurderingen av grep for kostnads-effektivitet bør knyttes tett opp til interne prosesser i NRK, ikke styres av tilfeldigheter som endrede rammevilkår eller fluktuerende markedspriser.

Kulturdepartementet bør i sin eierutøvelse stille tydelige krav til rapportering. I denne forbindelse

vurderes både de årlige effektiviseringsrapportene og de eksterne evalueringene som gode tiltak. Oslo Economics anbefaler at Kulturdepartementet gjennom sin eierstyring følger opp NRKs gevinstrealisering og resultater av effektiviseringsprosjektene beskrevet i denne rapporten. Det vil i denne sammenheng også være nyttig at det stilles klare forventninger om at NRK fortsetter arbeidet med å målrettet identifisere kilder til ineffektivitet i virksomheten. At dette er forankret og gitt som et tydelig ansvar til NRKs enhet som arbeider med strategisk virksomhetsstyring, synes fornuftig.

6. Referanser

BDO, 2018. *Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift for Kulturdepartementet*, s.l.: s.n.

DR, 2018. *Et nyt, mindre og mere digital DR*, s.l.: s.n.

Fordal, J. A., 2020. *NRKs historie*. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/organisasjon/nrks-historie-1.6589747>
[Funnet 28 September 2021].

Kulturministeriet, 2018. *Medieaftale for 2019-2023*, s.l.: s.n.

NRK, 2020. *Dette er NRKs langtidsstrategi*. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/oppdrag/dette-er-nrks-langtidsstrategi-1.7802563>
[Funnet 28 September 2021].

NRK, 2021. *Vedtekter og NRK-plakaten*. [Internett]
Available at: <https://info.nrk.no/vedtekter/>
[Funnet 28 September 2021].

SVT, 2021. *Sveriges Televisions public service-redovisning 2020*, s.l.: s.n.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo