

På vej mod en museumsreform: En analyse af den foreslåede finansieringsmodel

Magt og afmagt: konspirationsteorier i Danmark og udlandet

Denne artikel analyserer incitamentsstrukturen i finansieringsmodellen for danske statsanerkendte museer, som blev foreslået af Arbejdsgruppen for Museumsreform i november 2023. Artiklen præsenterer elementerne og byggestenene i tildelingsmodeller. Den fremhæver desuden de dilemmaer, disse modeller kan skabe, hvilket potentielt medfører spænding mellem faglige overvejelser og økonomiske incitamenter. Analysen er forankret i et funk-

tionalistisk perspektiv, hvor modellens forventede konsekvenser vurderes på baggrund af teoretisk og empirisk viden. Gennem en kritisk vurdering af den foreslåede finansieringsmodel diskuteres de potentielle risici ved forenkede præstationsmål og uhenigtsmæssige incitamentsstrukturer. Artiklen bidrager til forståelsen af, hvordan finansieringsmodeller påvirker museernes drift og understreger behovet for velovervejede incitamentsmekanismer.

En fælles tilskudsmodel for museer med forskellige mål

Når ressourcerne er begrænsede i den offentlige sektor, skal der prioriteres. Selvom der f.eks. er udbredt enighed om, at Danmark har brug for et forsvar, at der skal stilles gratis undervisning til rådighed, og at en værdig ældrepleje skal prioriteres, så findes der ikke alment accepterede principper for, hvor mange penge der skal bruges på enkelte opgaver eller opgavernes relative vigtighed. Sådanne prioriteringer er grundlæggende værdibaserede og politiske, ikke mindst når meget forskelligartede opgaver sammenlignes.

Når man inden for konkrete politikområder skal fordele økonomiske ressourcer mellem de enkelte skoler, universiteter, museer mv., er det heller ikke let at prioritere. Det bliver dog muligt at foretage mere eller mindre præcise vurderinger af, hvilke ressourcer der er nødvendige, når opgaverne skal løses. Dette såkaldte udgiftsbehov (Smith, 2007) skal afstemmes med omkostningsstrukturen, når ressourcer fordeles i praksis, hvilket ofte sker ved anvendelse af en såkaldt tildelingsmodel (Bukh og Christensen, 2020a). Tildelingsmodeller fastlægger finansieringen ved hjælp af kvantitative indikatorer og er ikke perfekte løsninger. Men de kan være bedre end alternativer, hvor fordelingen af ressourcerne sker alene ved en politisk forhandling, herunder politiske byttehandler, eller fastlægges som en videreførelse af sidste års budget (Smith, 2007: afsnit 1.5).

I 2023 fik de 97 statsanerkendte danske museer et statstilskud på omkring 450 mio. kr. Fordelingen mellem museerne hviler i princippet på en række politiske beslutninger, men der er store historiskbetingede forskelle i størrelsen af museernes statstilskud. Blandt andet har amternes nedlæggelse med struk-

PER NIKOLAJ BUKH

Professor, Aalborg University Business School,
Aalborg Universitet,
pnb@pnbukh.com

KARINA SKOVVANG CHRISTENSEN

Lektor, Institut for Virksomhedsledelse,
Aarhus Universitet,
kschristensen@mgmt.au.dk

MORTEN LUND POULSEN

Adjunkt, Institut for Forretningsudvikling og Teknologi,
Aarhus Universitet,
mlpoulsen@btech.au.dk

NIELS SANDALGAARD

Lektor, Aalborg University Business School,
Aalborg Universitet,
nis@business.aau.dk

turreformen i 2007 haft stor betydning for statstilskuddenes størrelse, idet de tidligere amters tilskud blev overtaget og videreført uændret af staten.



Arbejdsgruppen om Museumsreform skulle i henhold til kommissoriet komme med anbefalinger til et enkelt, gennemsigtigt og fleksibelt tilskudssystem med en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, der understøtter museernes opgaver

Skiftende kulturministre har i mange år ønsket at gennemføre en museumsreform med en ny finansieringsmodel, fordi forskellene i museernes tilskud kun i begrænset omfang afspejler forskelle i de opgaver, som museerne varetager. Selvom tidligere forsøg er kuldsejlet, var der store forventninger, da Arbejdsgruppen om Museumsreform i november 2023 offentliggjorde sin rapport med forslag til nye tilskudsmodeller (Arbejdsgruppen, 2023). Arbejdsgruppen skulle i henhold til kommissoriet ”komme med anbefalinger til et enkelt, gennemsigtigt og fleksibelt tilskudssystem med en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, der understøtter museernes opgaver” (Arbejdsgruppen, 2023: 99). Selvom forslaget nok var nogenlunde enkelt, blev der i mange debatindlæg sat spørgsmålstegn ved, om de foreslåede modeller i for høj grad var baseret på for simple resultatmål, om målene i tilstrækkelig grad omfattede alle museernes opgaver, og om incitamentsstrukturen i det hele taget var hensigtsmæssig.

En del af kritikken minder i sin grundsubstans om den kritik, der oftest rejses mod anvendelsen af resultatmålinger i den offentlige sektor, hvor New Public Management-inspirerede styringsmodeller i mange lande også er nået til kulturområdet (Belfiore, 2014). Forskere har påpeget, at resultatmålinger kan være kontraproduktive, dvs. hindre snarere end fremme resultatopnåelsen (f.eks. Arnaboldi o.a., 2015; Muller, 2018; Siverbo o.a., 2019; van Thiel og Leeuw, 2002). Ud over resultatmålingens konsekvenser har tilskudsmodeller yderligere en meget stærk adfærdspåvirkning, da målene direkte påvirker indtægterne og dermed muligheden for at finansiere aktiviteter. Dette motiverer i særdeleshed museerne til at lægge vægt på målene og modsat mindre vægt på det ikke-målte.

Der kan også være mange forskellige holdninger til, hvordan museerne burde prioritere, og hvad formålet med det enkelte museum kunne være, ligesom der er forskellige holdninger til betalingsvilligheden for museernes virke (Bille, 2023). Som Johnson og Thomas (1998: 76) pointerer, er formål ikke et neutralt begreb, men afhænger af forskellige interessenters præferencer. For nogle er udvidelse og bevaring af samlingen samt forskning måske blandt de vigtigste mål. Andre lægger mere vægt på at uddanne offentligheden eller på et oplevelsesøkonomisk perspektiv (Pine og Gilmore, 1999), hvor museers rolle som turistattraktioner tillægges stor betydning (Ballantyne og Uzzell, 2011). De forskellige mål kan skabe positive synergier eller konflikter. Herudover kan andre hensyn spille ind. F.eks. kan både politisk bestemt finansiering og fondsfinansiering måske nemmere opnås til udstillinger og museer, som

har mange besøgende, fordi mange vælgere dermed tilgodeses, og fondene får større eksponering (Alexander, 1999).

I denne artikel vil vi analysere Arbejdsgruppens forslag til en ny tilskudsmodel med udgangspunkt i et funktionalistisk perspektiv. Vi har i en mere fuldstændig analyse også skitseret alternative muligheder, men vi vil i denne artikel primært fokusere på, hvilke konsekvenser tildelingsmodellen kan forventes at have ud fra teoretisk og empirisk forskningsbaseret viden (Bukh o.a., 2024). Dette perspektiv adskiller sig f.eks. fra et fortolkningsorienteret perspektiv, hvor fokus i højere grad ville være at forklare og forstå, hvorfor konsekvenser af en implementeret model indtræffer. Med det funktionalistiske udgangspunkt kan en tildelingsmodels konsekvenser analyseres inden, den er implementeret, og der kan skitseres ændringer, hvis konsekvenser kan vurderes. Dermed bidrager artiklen med et perspektiv på, hvilke konsekvenser den foreslåede model kan få for museumssektoren, herunder i særdeleshed hvilke problemer der kan opstå, hvis modellen indføres. Herudover viser artiklen, hvordan tildelingsmodellens incitamenter generelt kan analyseres med henblik på at identificere potentielle svagheder, inden de implementeres.

Tildelingsmodellens struktur og komponenter

Tildelingsmodeller er baseret på en formalisering af forholdet mellem en betalende bestiller og en udfører. I sin ideelle form baseres en tildelingsmodel på, at bestilleren på forhånd specificerer betalingskriterierne ved en matematisk formel, der bestemmer ressourceallokeringen til udførerenheden for en given periode, samt at der i budgetperioden ikke foretages ændringer i formlen (Bukh og Christensen, 2020a; jf. Smith, 2007: afsnit 1.4). Ideelt set burde tildelingsmodellen konstruere en fuldstændig oversættelse af bestillerens målsætninger. I praksis vil enhver tildelingsmodel også utilsigtet kunne indebære incitamenter til at forfølge mål, som ikke er i overensstemmelse med bestillerens målsætninger (Mouritsen, 2018). Det kan betyde, at udførerne ud fra betalingsformlens iboende rationalitet træffer beslutninger og gennemfører handlinger, bestilleren hverken forventer eller ønsker.

Uanset om man er bevidst om det eller ej, så skaber tildelingsmodellen en incitamentsstruktur, som påvirker opgaveløsningen. Hvis museer f.eks. tildeles ressourcer efter, hvor mange brugere et museum har, giver tildelingsmodellen incitamenter til at tiltrække brugere. Tilsvarende giver tildeling efter publikationer naturligvis incitamenter til at publicere. Men tildelingen giver ikke i sig selv incitamenter til, at brugerne har udbytte af museumsbesøget, eller at kvaliteten af forskningen forbedres. Det kunne det måske gøre, hvis brugernes udbytte kunne indgå som tildelingskriterium, f.eks. på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse, eller hvis forskningens kvalitet indgik, f.eks. målt ved tidsskrifternes impact-rating som proxy for forskningskvalitet.

Tildelingsmodellens grundkomponenter

Overordnet set kan tildelingsmodeller bestå af tre typer komponenter (Bukh og Christensen, 2020a; Smith, 1995):

1. En *fast tildeling* (grundtilskud) til enheden, hvilket er udtryk for en beslutning om at give en grundfinansiering, f.eks. til at dække faste omkostninger til ledelse, husleje, administration, etc.
2. En *taksttildeling* (takstfinansiering) efter objektive kriterier med tilknyttede takster, f.eks. en tildeling per bruger eller publikation.
3. En *kapitatildeling*, der udgør et risikojusteret beløb (*capitation funding*), som afspejler, at udgiftsbehovet for de enkelte takstenheder, typisk brugere, er forskelligt enhederne imellem.

Kapitatildelinger anvendes f.eks. på folkeskoleområder, hvor der sker justering efter behovet i skoledistrikterne. Disse komponenter er dog mindre relevante for en museumstilskudsmodel, så vi ser i det følgende bort fra denne komponent. Tildelingen til udførerenheden bestemmes dermed af summen af de to første komponenter. Den konkrete tildelingsmodel kan have mange forskellige udformninger, men kernen er følgende:

k = takstkriterier, f.eks. antal klasser, antal børn, antal behandlinger, antal artikler, etc.

t_k = taksten for takstkriterium k , f.eks. takst pr. klasse eller takst pr. barn

n_{ki} = antal takstenheder for kriterium k i distrikt i , f.eks. antal klasser eller børn på skolen

Dermed kan tildelingen til den enkelte enhed fastlægges ved følgende bevillingsformel, hvor tildelingen (D_i) består af en fast grundtildeling (G_i) og en taksttildeling (T_i):

$$D_i = G_i + T_i = G_i + \sum t_k \times n_{ki}$$

Bevillingsformlen indebærer en såkaldt *lineær incitamentsfunktion*, idet den er sammensat af elementer, der kan beskrives ved ligningen $y = a + bx$, hvor y er tilskuddet, x er antallet af takstenheder, b er taksten, og a er en fast tildeling. Hældningskoefficienten, b , betegnes også incitamentsstyrken, idet den bestemmer, hvor kraftigt incitamentet er. Isoleret set skal b være større end omkostningerne ved at forøge x med én, men b behøver ikke være meget større for, at incitamentet fungerer. Hvis b omvendt bliver alt for stor i forhold til omkostningerne ved at forøge x med én, kan det fjerne fokus fra de opgaver, der ikke indgår i modellen, da den økonomiske gevinst ved at forøge de målte resultater bliver uforholdsmæssigt stor.

Resultatbaserede tildelingsmodeller

Når der anvendes en resultatbaseret tildeling (Bukh og Christensen, 2020b), lægges der vægt på, at tildelingsmodellen har en adfærdsregulerende effekt. Det enkle grundprincip er, at en del af tildelingen gøres afhængig af, hvilke resultater der opnås. Dette kan ske ved, at grundtilskuddet (G) eller taksttildelingen (T) gøres helt eller delvist resultatafhængig. Det mest almindelige er at anvende resultatbaseret tildeling i forbindelse med en takstkomponent. Dermed vil den takstafhængige komponent af tildelingen til enhed i , ud over den sædvanlige takstkomponent, T_i , bestå af en resultatkomponent, E_i , så taksttildelingen til museum i bliver:

$$T_i + E_i = \sum t_k \times n_{ki} + \sum e_k \times E_{ki}, \text{ hvor}$$

e_k = takst knyttet til resultatmål k

E_{ki} = resultatet opnået af museum i for resultatmål k .

En resultatbaseret tildelingsmodel kræver tilgængelighed af relevante resultatmål. Dernæst skal resultaterne med tilstrækkelig sikkerhed kunne henføres til udførernes indsats. Endelig skal resultatmålene være tilstrækkeligt objektive, så hverken bestilleren eller udførerne kan manipulere resultaterne. Det kan dermed være kompliceret at udvælge de resultatmål, der skal indgå i en tildelingsmodel, ligesom der både indgår faglige og politiske hensyn, når resultaters relevans vurderes.

➤ **Tildelingsmodeller bør være kendetegnet ved, at de så vidt muligt ikke er i modstrid med det, man ønsker at opnå, og at de så vidt muligt tildeler ressourcer i overensstemmelse med den effekt, der ønskes**

Da resultatkriterierne afspejler et andet hensyn end udgiftsbehovet, kan et stærkt resultatfokus ved fastlæggelsen af tildelingskriterierne imidlertid også betyde, at der på baggrund af opnåede resultater ikke er tilstrækkelige ressourcer til at udføre opgaverne. Der kan altså være en konflikt mellem modellens incitamenter og tildelingen efter udgiftsbehov. Derfor bør tildelingsmodeller være kendetegnet ved, at de så vidt muligt ikke er i modstrid med det, man ønsker at opnå, og at de så vidt muligt tildeler ressourcer i overensstemmelse med den effekt, der ønskes (Bukh og Christensen 2020b).

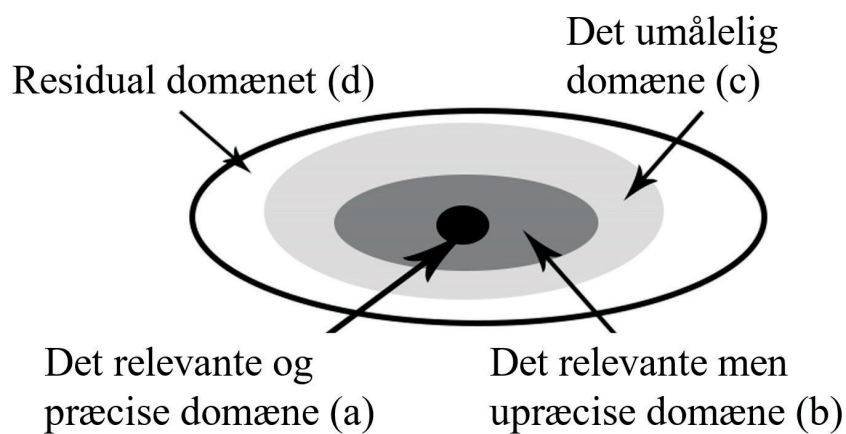
Fra incitamenter til dysfunktionalitet

Sædvanligvis opfattes konsekvenserne af en tildelingsmodel som funktionelle, når styringen bidrager til, at bestilleren realiserer de ønskede målsætninger, og dysfunktionelle, når tildelingsmodellen forhindrer eller modarbejder det (Poulsen o.a., 2023). Når tildelingsmodeller studeres fra et funktionalistisk perspektiv, opfattes dysfunktionelle konsekvenser oftest som utilsigtede og uforudsete (f.eks. Ortagus o.a., 2020; Smith, 1993, 1995; Vakkuri og Meklin,

2006). Uforudsete konsekvenser kan dog også være funktionelle (van Helden o.a., 2012), f.eks. hvis der opstår uventede sideeffekter, som bestilleren opfatter som positive resultater. Ultimativt kan det give anledning til det såkaldte præstationsparadoks, hvor der ikke er sammenhæng mellem målt og reelt præstationsniveau (Meyer og Gupta, 1994).

Præstationsparadokset udspringer af præstationsmåls ufuldstændighed, dvs. at mål ikke fuldt ud indfanger bestillerens målsætninger eller organisationernes resultater (Mouritsen, 2018; Siverbo o.a., 2019). Bevan og Hood (2006) illustrerer ufuldstændighedsproblemet som vist i figur 1. Forfatterne skelner mellem fire forskellige typer mål: Der er (a) mål, som er relevante og præcise; (b) mål, der ikke er fuldstændigt præcise, men dog drejer sig om relevante forhold; (c) forhold, som er relevante, men hvor der slet ikke er mål; og (d) mål, der findes for forhold, der ikke er relevante.

Figur 1: Relevans og prioritering af resultatmål



Kilde: Bevan og Hood (2006).

Der er nogle mål, der fuldt ud er relevante for en given målsætning. Men der er også mange mål, der kun afspejler målsætningen upræcist, eller udelukkende er relevante for dele af den samlede præstation. F.eks. kan en tilfredshedsundersøgelse blandt museumsgæster meget relevant fortælle om de besøgendes oplevelser, men den fortæller ikke om, hvorfor andre ikke besøger udstillingen, og målingen rummer ikke den langsigtede effekt af museumsbesøget.

➤ Der er nogle mål, der fuldt ud er relevante for en given målsætning. Men der er også mange mål, der kun afspejler målsætningen upræcist, eller udelukkende er relevante for dele af den samlede præstation

En overdreven afhængighed af ufuldstændige kvantitative præstationsmålinger kan, som anført af Poulsen o.a. (2023: 268), have mange forskellige dysfunktionelle konsekvenser (Mouritzen og Opstrup, 2020; Smith, 1993, 1995;

van Thiel og Leeuw, 2002). I denne artikel fokuserer vi især på adfærdsmæssige forskydning (*behavioural displacement*) samt såkaldt *gaming* (Bevan og Hood, 2006). Adfærdsmæssige forskydninger indebærer, at man handler i et forsøg på at forbedre men reelt forringer målopfyldelsen. Dette kan f.eks. ske ved såkaldt tunnelsyn, hvor et fokus på at klare sig bedre på det målte leder til, at handlinger utilsigtet undgås, fordi de netop ikke forbedrer det målte, f.eks. ved at fokusere på mål, der er nemme fremfor vigtige, hvorfor svære mål nedprioriteres (Kelman og Friedman, 2009). Der er her tale om en for udføreren utilsigtet konsekvens af handlinger, der gennemføres i forventning om at opnå målopfyldelse, og forskydningen kan være svær at erkende, da det målte netop forøges.

Herudover kan der være tale om *gaming*, der betegner manipulationer af målopfyldelsen, hvor ufuldstændigheden bevidst udnyttes. *Gaming* omfatter et bredt spektrum af strategisk adfærd, spændende fra udnyttelsen af gråzoner til bevidst svindel. F.eks. beskriver Mouritzen og Opstrup (2020), hvordan registreringer af universiteters publiceringsomfang kan være påvirket af fejlregistreringer (*misregistration*), fordi registreringsretningslinjer er uklare og misforstås, men også fejlrepræsentation (*misrepresentation*) som *gaming*, hvor uklarhederne udnyttes bevidst. Som følge af informationsasymmetri mellem bestilleren og udførerne vil det ofte være svært med sikkerhed at sige, om der foregår *gaming*.

Når et antal mål udvælges som grundlag for en styringsmodel, indebærer det for det første en antagelse om, at det ikke betyder noget, at (c) og (d) udelades, jf. figur 2. For det andet indebærer det en antagelse om, at det er tilstrækkeligt at styre efter enten (a) eller efter (a) og (b) tilsammen (jf. Bevan og Hood, 2006).

Arbejdsgruppens forslag

Som udgangspunkt for at analysere modellernes egenskaber vil vi i dette afsnit tage afsæt i Arbejdsgruppens rapport og analysere, hvilke kriterier der udmåler de enkelte museers tilskud, samt hvilken struktur der bestemmer, hvordan tilskuddet afhænger af kriterierne. Arbejdsgruppen skitserer to forskellige modeller: trappemodellen og byggeklodsmodellen. I denne artikel fokuserer vi kun på trappemodellen, da den har de mest ekstreme incitamenter, men byggeklodsmodellen indebærer i vidt omfang de samme problematikker om end i mindre ekstrem grad. Vi har tidligere foretaget en mere fuldstændig analyse af begge modeltyper (jf. Bukh o.a., 2024).

Tilskudskriterierne

Arbejdsgruppen (2023) foreslår, at der fremover fastlægges tre overordnede opgaver for de statsanerkendte museer: samlingsudvikling, vidensudvikling og formidling. Hvad angår den første opgave, samlingsudvikling, så vurderer Arbejdsgruppen, at der ikke på nuværende tidspunkt eksisterer relevante og tilgængelige data, der meningsfuldt kan udgøre en ensartet målestok for mu-

seernes arbejde (Arbejdsgruppen, 2023: 65). Derfor er det kun de to andre opgaver, der indgår som tilskudskriterier. Herudover fremhæver Arbejdsgruppen, at økonomisk bæredygtighed er centralt, og Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at indtægter indgår som et særskilt kriterium. De foreslåede modeller baseres derfor på disse tre kriterier:

- A. Vidensudvikling:** Måles ud fra antal fagfællebedømte publikationer. Idet alle publikationer tæller ens, skelnes der ikke mellem antallet af forfattere eller typen af publikationer.
- B. Formidling:** Måles ved antallet af personer, der bruger det enkelte museum, da dette anses som en indikator for formidlingens kvalitet, relevans og aktualitet. Alle besøg i udstillingerne tæller, mens cafégæster, deltagere i lejede lokaler etc. ikke tæller med.
- C. Indtægter:** Afgrænses til at bestå af entréindtægter samt tilskud fra kommuner, regioner, fonde, sponsorer, private virksomheder, erhvervsklubber, EU, Nordisk Ministerråd, offentlige virksomheder mv.

Trappemodellen

Trappemodellen er baseret på, at der gives tilskud på forskellige trin baseret på, om udførerne når bestemte tærskelværdier inden for de valgte tilskudskriterier. Herudover er modellen baseret på, at tærskelværdien skal nås på alle tre parametre for at kunne rykke et tilskudsniveau op. Figur 2 illustrerer, hvordan en trappemodell kan se ud. Trin 1 angiver, at alle museer, der opnår statsanerkendelse, som minimum vil være på dette trin. Arbejdsgruppens model er baseret på, at hvert museum gives et grundtilskud på ca. 1,5 mio. kr., svarende til 0,33 pct. af den samlede ramme på omkring 450 mio. kr. pr. museum. Dermed udgør det samlede faste grundtilskud $0,33 \times 97 = 32$ pct. af rammen, hvilket betyder, at 68 pct. af rammen er tilbage til resultatbaseret fordeling.

Fordelingen af tilskuddet på trinene 2 og 3 er lidt mere kompliceret, idet museerne, som vist i figur 2, først opdeles i tre grupper. For to af kriterierne (brugere og indtægter) opdeles der i grupper, så hhv. 50 pct., 40 pct. og 10 pct. placeres i hver gruppe. Det tredje kriterium (forskning) opdeles i tre lige store grupper, som hver udgør 33,33 pct. På baggrund af denne opdeling er tærskelværdierne fastlagt, så der netop opnås viste opdeling inden for de tre kriterier.

Figur 2: Eksempel på en trappemodel



Kilde: Arbejdsgruppen (2023: 83).

Det er dernæst i Arbejdsgruppens model besluttet, at tilskuddet på trin 3 skal være præcist tre gange så stort som tilskuddet på trin 2. For at kunne fastlægge tilskudsniveauet på trin 2 og trin 3 er det nødvendigt at vide, hvor mange museer der i tilskudsåret placerer sig på de tre trin, hvilket i det aktuelle eksempel er angivet at være hhv. 58, 33 og seks museer. På baggrund af disse tal kan det beregnes, at de 58 museer på trin 1 vil modtage 1,5 mio. kr., de 33 museer på trin 2 vil modtage ca. 7,2 mio. kr., mens de seks museer på trin 3 vil modtage ca. 21,7 mio. kr. Se Bukh o.a. (2024) for yderligere detaljer.

Analyse af Arbejdsgruppens forslag

Vi tager i analysen udgangspunkt i grundkomponenterne i Arbejdsgruppens forslag, idet vi både vurderer, hvordan komponenterne fungerer hver for sig, og hvordan de fungerer, når de kombineres. Da incitamenterne er knyttet til resultatkriterierne, har valget af kriterier i særdeleshed stor betydning for modellens incitamentsstruktur. Men vi vil også vise, hvordan trappemodellens struktur interagerer med de valgte tilskudskriterier.

Tilskudskriterierne

Det vil bero på et fagligt skøn og bestillerpræferencer, inklusive politiske beslutninger, om de bagvedliggende målsætninger er hensigtsmæssige. Vi vil primært fokusere på modellens tekniske egenskaber og se på udfordringer ved den konkrete operationalisering af kriterierne. Det er næppe muligt at isolere en rent teknisk vurdering af kriterierne fra en museumsfaglig og poli-

tisk vurdering af deres formål, men vi vil tilstræbe at indikere, hvordan vurderingen afhænger af, hvad formålet er.

Forskning. Forskningskriteriet er baseret på en indikator, som er relativt velkendt, da tilsvarende modeller, dog i mere nuancerede former, anvendes i mange lande (jf. Siverbo, 2023), og der er derfor omfattende viden om, hvilke konsekvenser sådanne kriterier vil have. I Arbejdsgruppens model tæller alle fagfællebedømte publikationer lige. Dette indebærer en risiko for en adfærdsmæssig forskydning i retning af "mindre ressourcekrævende publikationer" (Arbejdsgruppen, 2023: 66).

Herudover tælles publikationer med uanset forfatterantal og -rolle, hvilke kan give mulighed for forskellige former for *gaming*, hvor publikationers forfatterkreds udvides uden påvirkning af det reelle forskningsomfang, f.eks. ved at udveksle medforfatterskaber på tværs af museer. Da der er en række andre indre og ydre incitamenter forbundet med forskningspublicering, herunder fagfælleanseelse og forfremmelsesmuligheder, er det ikke givet, at adfærdssænderingen vil slå kraftigt igennem.

En mulighed kan også være, at det nuværende forskningsomfang vil bestå, men at forskningsresultaterne bliver udgivet i småbidder frem for mere omfattende artikler eller monografier, dvs. salamipublicering (Lawrence, 2003). Som en særlig variant kan en bog udgives som en antologi med flere kapitler, der hver for sig giver point fremfor som én samlet monografi (Mouritzen og Opstrup, 2020: 22).

En tredje adfærdsmæssig forskydning kan ske ved, at publiceringsaktiviteten forrykkes fra formidlingsorienterede mod fagfællebedømte og mere forskningstunge publikationer. Da det kan betyde en generel kvalitetsforbedring af publikationerne, kan denne konsekvens muligvis være funktionel, uanset om den er uventet eller ej. En forskydning væk fra de mere formidlingsorienterede publikationer må dog alt andet lige formodes at gå ud over museernes formidlingsformål.

Brugere. Arbejdsgruppen anbefaler, at cafe-gæster eller deltagere i arrangementer, der ikke omfatter besøg i udstillinger, ikke tæller med i antallet af brugere. Selvom denne måling allerede anvendes til statistiske formål (DS, 2023), kan den relativt let påvirkes af fejlregistreringer og fejlrepræsentationer. Da antallet af besøg omfatter ikke-betalende gæster, og da registreringerne i et vist omfang er baseret på egenindberetninger, der er svære at validere, er der som udgangspunkt en vis risiko for *gaming*.

Herudover er der også for dette kriterium en risiko for en adfærdsmæssig forskydning i retning af brugere, der kan tælles, fremfor andre formidlingsaktiviteter. I princippet er der risiko for en dysfunktionel adfærdsmæssig forskydning mod, at museer begrænser tilgængeligheden af samlinger uden for det sædvanlige udstillingsrum og undlader formidlingsaktiviteter, som de ellers

ville have udført, for at sikre brugernes fremmøde, og at de dermed ”tæller med”.

Indtægter. Da kriteriet indtægter måles med udgangspunkt i museernes regnskaber, er de omfattet af en vis revisionsmæssig sikkerhed. Derfor er målingen af dette kriterium formodentlig ikke så problematisk, men de konkrete afgrænsninger kan indebære adfærdsforskydninger. Det er f.eks. specifikt valgt at betegne museernes kommunale tilskud som egenindtægter for at tilskynde kommunalt tilskud til museerne, så der skabes en sammenhæng mellem statens og kommunernes tilskud til museerne. Der er imidlertid også kommuner, der støtter museer på andre måder end ved deciderede tilskud. Disse kommuner bidrager f.eks. ved at stille bygninger til rådighed eller støtter museet ved at anvende dets faciliteter mod betaling.

Det kan på den ene side betyde en vis usikkerhed i målingen af kommunernes tilskud. På den anden side kan det betyde, at der muligvis vil ske adfærdsendringer. F.eks. kan kommuner og museer i fællesskab beslutte at øge museernes huslejebetalinger, betaling for vedligeholdelse af bygninger og måske købe ydelser hos kommunen mod til gengæld at få et højere tilskud eller modtage et årligt tilskud mod, at kommunen til gengæld gratis kan benytte museets faciliteter. Tilsvarende problemstillinger kan, som Bukh o.a. (2024) viser, identificeres for andre indtægtstyper.

Trappemodellens struktur

Trappemodellen indebærer, at et museum skal nå tærskelværdien på alle kriterierne for at blive placeret på et givet trin. Det medfører, at det er umuligt at anvende kriterier, som afspejler museernes forskelligartethed, da et kriterium, hvor nogle museer slet ikke præsterer grundet manglende relevans, ikke kan anvendes, da de trods højere præstationer på andre kriterier ikke kan placeres højere end på trin 1. Det betyder, at en række kriterier, der findes objektive og valide mål for, ikke kan anvendes, fordi de kun er relevante for en delgruppe af de statsanerkendte museer, f.eks. arkæologiske museer. En forøgelse af antallet af kriterier vil også betyde, at budgetusikkerheden vil blive forøget, idet flere museer vil ligge tæt på tærsklerne for enkelte kriterier eller måske ligge særligt lav på enkelte kriterier.

Dernæst indebærer trappemodellerne en varierende og ofte ret ekstrem incitamentsstyrke. Et museum vil f.eks. som minimum opnå en gevinst på (7.2 mio. kr. - 1,5 mio. kr.) / (40.417 - 10.000) brugere $\approx$ 190 kr. pr. bruger, hvis museet kan rykke op på trin 2. Jo tættere på tærsklen mellem trin 1 og 2 museer er, jo større bliver gevinsten. F.eks. vil et museum med 30.000 brugere opnå et ekstra tilskud for de næste 10.000 brugere på 5,7 mio.kr, hvilket er mere end 500 kr. pr. bruger, hvis tærsklen er 40.000 brugere. Tilsvarende vil et museum med 35.000 brugere opnå mere end 1.000 kr. pr. bruger for de næste 5.000. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at museernes omkostningsstruktur er kendetegnet ved, at de marginale omkostninger ved en ekstra besøgende ofte er meget små. Hvis et museum får 5.000 eller 10.000 flere

besøgende vil det givetvis forøge omkostninger til f.eks. personale i billetsalg, rengøring eller lignende, men det vil typisk være i begrænset omfang i forhold til modellens potentielle gevinster ved det forøgede brugerantal. Gevinsten vil således hovedsageligt være en nettogevinst.

Endelig giver den stykvis lineær incitamentsfunktion anledning til en særlig problemstilling, hvis nogle af linjestykkernes hældningskoefficient er 0, dvs. linjestykkerne er vandrette (Jensen 2001, 2003). Problemet opstår, hvis et museum for et eller flere af kriterierne er placeret så langt fra et trinskift, at det i enkelte år ikke har udsigt til at skifte trin. Det vil i trappemodellen f.eks. være tilfældet for en stor gruppe museer, der er komfortabelt over tærsklen for at opnå statsanerkendelse (10.000 brugere, fire mio. kr. egenindtægt og en publikation på tre år), men er langt fra at kunne rykke op på niveau 2. Hvis det ikke er realistisk at opnå den resultatforbedring, der forudsættes for at rykke op på niveau 2, betyder det umiddelbart, at hele incitamentsstrukturen i praksis sættes ud af kraft.

Et lige så væsentligt problem, som Jensen (2001, 2003) påpeger, er imidlertid, at modellen kan *games*, når præstationer kan flyttes mellem perioderne. Det er kun i begrænset omfang muligt med brugere, medmindre registreringerne decideret manipuleres. Men det er forholdsvis let at flytte publikationer mellem årene blot ved at forrykke deres udgivelse. Fondsdonationer kan ligeledes flyttes mellem årene, da det ved indberetning til Slots- og Kulturstyrelsen er udbetalingstidspunktet, der bestemmer, hvilket år tilskud medregnes. Da trappemodellen i eksemplet indebærer en forskel i tilskuddet fra trin 1 til trin 2 på 5,7 mio. kr., vil der være en ekstremt stor gevinst forbundet med at rykke et trin op, også selvom det blot sker få gange.

Følgende eksempler kan illustrere *gaming*-problematikken. Hvis et museum har tilstrækkeligt antal publikationer og brugere for at være på niveau 2, men har for få indtægter, så kan museer ved at "samle indtægterne" i et enkelt år komme over grænsen på ca. 10 mio. kr. og opnå et mertilskud på 5,7 mio. kr. Derved vil museet opnå et væsentligt forøget tilskud uden, at resultaterne reelt er forbedrede. Med inspiration fra Schuster (1997) kunne det samme resultat også, hvis to fonde går sammen for at optimere deres gennemslagskraft: Hvis fond A ville være villig til at støtte museum a, og fond B plejer at støtte museum b, så kunne fondene aftale, at de begge støttede museum a det ene år og herefter begge støttede museum b det andet år. Dermed kunne begge museer hvert andet år få 5,7 mio. kr. i ekstra tilskud.

Svært at forestille sig, at modellen kan implementeres

Overordnet set har Arbejdsgruppens anbefalinger en række strukturelle problemer, der i samspillet mellem elementerne indebærer en forholdsvis ekstrem incitamentsstruktur med stor finansieringsusikkerhed, der medfører flere muligt dysfunktionelle egenskaber. Derudover kan det skabe udfordringer, at tilskudskriterierne er relativt simple, ikke dækker alle museernes opgaver tilstrækkeligt og ikke tager tilstrækkeligt hensyn til museernes forskellig-

artethed (jf. Bukh o.a., 2024). Reelt set betyder de svagheder, som analysen afdækker, at det er svært at forestille sig, at modellen kan implementeres i sin foreslåede form.

Vi har tidligere (Bukh o.a., 2024) skitseret, hvordan de potentielt dysfunktionelle egenskaber kan reduceres samtidig med, at anbefalingernes overordnede intentioner bevares. Dette sker for det første ved, at grundtilskuddets andel forøges og differentieres, og for det andet ved, at trinmodellerne erstattes af lineære modeller. Et øget grundtilskud vil give de enkelte museer bedre muligheder for at planlægge langsigtet, fordi en større andel af bevillingen er fast. Samtidig komplementerer de to elementer hinanden, da de tilsammen indebærer, at de enkelte kriterier får mindre vægt i den samlede model. Dermed vil forslaget reducere incitamentsstyrke for dermed at forventes at reducere omfanget af den dysfunktionelle adfærd.

Spørgsmålet er dog også, om en tilskudsmodel, der i så høj grad er resultatbaseret, i det hele taget er hensigtsmæssig på museumsområdet? Den mest relevante effekt af museernes aktiviteter kan formodentlig bedst vurderes på langt sigt. Selvom de langsigtede resultater af museernes indsats ville kunne måles og analyseres, egner de sig ofte ikke til at indgå i en tildelingsmodel, hvor man er nødt til at anvende mere kortsigtede mål. I forlængelse bør det også overvejes, om en tildelingsmodel, der lægger mere vægt på udgiftsbehovet som følge af museernes opgaver var mere egnet end en model, der er tilrettelagt primært for at skabe incitamenter.

➤ Spørgsmålet er dog også, om en tilskudsmodel, der i så høj grad er resultatbaseret, i det hele taget er hensigtsmæssig på museumsområdet? Den mest relevante effekt af museernes aktiviteter kan formodentlig bedst vurderes på langt sigt

Ud over den incitamentsstruktur, som Arbejdsgruppens modeller indebærer, så er museer påvirket af en række andre incitamenter. En række indre og ydre motivationsfaktorer indgår i et komplekst samspil. Indre motivationsfaktorer omfatter f.eks. glæden ved at udføre arbejdet i sig selv og orienteringen mod at udføre en samfundsmæssig vigtig opgave. Ydre motivationsfaktorer, som f.eks. en tilskudsmodel, vil ud over at have en direkte adfærdspåvirkning, også have en indirekte effekt ved at ændre graden af indre motivation (Andersen o.a., 2017).

Selvom andre fagligt funderede incitamenter kan modvirke modellernes negative konsekvenser, så vil der stadig være grund til bekymring for, om en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur kan reducere museernes risikovillighed og mod til udvikling, og om det kan få negativ indvirkning på museernes varetagelse af samlingerne, valg af udstillingsprogrammer og ikke-målte aktiviteter. Hvis der i stedet kan konstrueres en rimelig fordeling, hvor der findes en balance mellem de mange hensyn, så har de museumsansatte givetvis masser

af incitamenter til fortsat at udvikle sektoren, bevare kulturarven og sikre, at vi også i fremtiden har fremragende museer.

Men med den ekstreme incitamentsstruktur viser erfaringerne, at der over tid udvikles en forholdsvis stor kreativitet og accept af *gaming* (Benaine, 2020; Bevan og Hood, 2006). Dermed kan det ledelsesmæssige fokus blive flyttet fra museernes opgaver til optimeringen af tilskudskriterierne. Det kan udfordre legitimiteten af de ledelsesmæssige beslutninger og skabe nye spændinger mellem faglige og økonomisk funderede holdninger.

Referencer

- Alexander, V.D. (1999), "A delicate balance: Museums and the marketplace", *Museum International*, 51(2): 29-34.
- Andersen, L.B., C.B. Jacobsen, M.L.F. Jakobsen, T. Pallesen og S. Serritzlew (2017), *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor* (2. udgave), København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, P.T., L.B. Jessen, M.R. Johannisson, S. da Andersen og A.B. Hansen (2023), *Fremtidens Museer: Museernes økonomiske og strategiske afsæt for fremtidig udvikling*.
- Andersen, L.B. og L.H. Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Djøf Forlag.
- Arbejdsgruppen. (2023), *Anbefalinger til en reform af statsanerkendte museers opgaver og tilskud*, Arbejdsgruppe om Museumsreform, København: Kulturministeriet
- Arnaboldi, M., I. Lapsley og I. Steccolini (2015), "Performance management in the public sector: The ultimate challenge", *Financial Accountability & Management*, 31(1): 1-22.
- Ballantyne, R. og D. Uzzell (2011), "Looking back and looking forward: The rise of the visitor-centered museum", *Curator: The Museum Journal*, 54(1): 85-92.
- Belfiore, E. (2004), "Auditing culture: The subsidised cultural sector in the New Public Management", *International Journal of Cultural Policy*, 10(2): 183-202.
- Benaine, S.L. (2020), "Performance gaming: A systematic review of the literature in public administration and other disciplines with directions for future research", *International Journal of Public Sector Management*, 33(5): 497-517.
- Bevan, G. og C. Hood (2006), "What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, 84(3): 517-38.
- Bille, T. (2023), "Museernes økonomiske værdi for den danske befolkning", *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 26(1): 8-25.
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen (2018), "Effektbaseret økonomistyring", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 95(2): 53-66.
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen (2020a), "Tildelingsmodeller og effektbaserede principper i den offentlige sektor", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(4): 207-49.
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen (2020b), "Effektbaserede ressourcetildelingsmodeller for forløbs- og periodebaserede indsatser", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(6): 443-78.
- Bukh, P.N. og K.S. Christensen (2021), "Effektbaseret økonomistyring i offentlig sektor: Udfordringer og muligheder", *Praktisk Økonomi og Finans*, 37(3): 207-21.
- Bukh, P.N., K.S. Christensen, M.L. Poulsen og N. Sandalgaard (2024), *Resultatfinansiering af museer: Udfordringer og muligheder*, København: Djøf Forlag.
- Bukh, P.N., K.S. Christensen, M.L. Poulsen og A.K. Svanholt (2021), "Præmier og præstationer: Skolelederes meningsskabelse", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 36(6): 287-323.
- Carroll, D.A. og K.J. Stater (2009), "Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 947-66.
- DS (2023), "MUS3: Aktivitet på danske museers besøgssteder efter område, museumskategori, museumstype og aktivitet", København: Danmarks Statistik.
- Duquette, N.J. (2017), "Spend or save? Nonprofits' use of donations and other revenues", *Nonprofit Voluntary Sector Quarterly*, 46(6): 1142-65.
- Goulaptsi, I., M. Manolika og G. Tsourvakas, (2020), "What Matters most for museums? Individual and social influences on employees' innovative behavior", *Museum Management and Curatorship*, 35(2): 182-95.
- Jensen, M.C. (2001), "Corporate budgeting is broken-let's fix it", *Harvard Business Review*, 70(10): 94-101.
- Jensen, M.C. (2003), "Paying people to lie: The truth about the budgeting process", *European Financial Management*, 9(3): 379-406.
- Johnson, P. og B. Thomas (1998), "The economics of museums: A research perspective", *Journal of Cultural Economics*, 22(2/3): 75-85.
- Kelman, S. og J.N. Friedman (2009), "Performance improvement and performance dysfunction: An empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 917-46.

- Lawrence, P.A. (2003), "The politics of publication", *Nature*, 422: 259-61.
- Lindqvist, K. (2012), "Museum finances: Challenges beyond economic crises", *Museum Management and Curatorship*, 27(1): 1-15.
- Meyer, M.W. og V. Gupta (1994), "The performance paradox", *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-69.
- Mouritsen, J. (2018), "Formål og mål i New Public Management; Ressource, begrænsning, trivialitet eller byrde?", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 33(3): 222-18.
- Mouritzen, P.E. og Opstrup, N. (2020), *Performance Management at Universities: The Danish Bibliometric Research Indicator at Work*, Cham: Palgrave Macmillan
- Muller, J. (2018). *The Tyranny of Metrics*, Princeton: Princeton University Press.
- Ortagus, J.C., R. Kelchen, K. Rosinger og N. Voorhees (2020), "Performance-based funding in American higher education: A systematic synthesis of intended and unintended consequences", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4): 520-50.
- Pine, J. og J.H. Gilmore (1999), *The Experience Economy: Work is Theater and Every Business a Stage*, Boston: Harvard Business School Press.
- Poulsen, M.L., P.N. Bukh og K.S. Christensen (2023), "(Dys)functionality of intentions or outcomes? Performance funding of Danish schools", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 36(1): 267-94.
- Sandalgaard, N. og P.N. Bukh (2023), "Budget ratcheting in museums", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(5): 568-86.
- Schuster, J. M. (1996), "The performance of performance indicators in the arts", *Nonprofit Management and Leadership*, 7(3): 253-69.
- Siverbo, S., M. Cäker og J. Åkesson (2019), "Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector," *Public Management Review*, 21(12): 1801-23.
- Sivertsen, G. (2023), "Performance-based research funding and its impacts on research organizations", i *Handbook of Public Funding of Research*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 90-106.
- Smith, P. (1993), "Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector," *British Journal of Management*, 4(3): 135-51.
- Smith, P. (1995), "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector," *International Journal of Public Administration*, 18(2-3): 277-310.
- Smith, P. (2007), *Formula funding of public services*, Oxon: Routledge.
- Vakkuri, J., og P. Meklin (2006), "Ambiguity in performance measurement: A theoretical approach to organisational uses of performance measurement," *Financial Accountability & Management*, 22(3): 235-50.
- van Helden, G.J., Å. Johnsen og J. Vakkuri (2012), "The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation," *Evaluation*, 18(2): 159-75.
- van Thiel, S. og F.L. Leeuw (2002), "The performance paradox in the public sector" *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-81.