

Resultatfinansiering af museer

– udfordringer og muligheder

Per Nikolaj Bukh

Karina Skovvang Christensen

Morten Lund Poulsen

Niels Sandalgaard

Djøf Forlag

Resultatfinansiering af museer:
Udfordringer og muligheder

Per Nikolaj Bukh, Karina Skovvang Christensen,
Morten Lund Poulsen & Niels Sandalgaard

Resultatfinansiering af museer: Udfordringer og muligheder



Djøf Forlag
2024

*Per Nikolaj Bukk, Karina Skovvang Christensen,
Morten Lund Poulsen & Niels Sandalgaard*
Resultatfinansiering af museer:
Udfordringer og muligheder

1. udgave, 1. oplag

© 2024 Djøf Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk loy om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copydan.

Omslag: Kelly Chigozie Kjelsø Arazu

Print: Ecograf, Brabrand

Printed in Denmark 2024

ISBN 978-87-574-6086-5

E-bog ISBN 978-87-574-6105-3

Djøf Publishing
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	1
1.1. Museernes opgaver, ansvar og formål	2
1.2. Museernes indtægter	3
1.3. Museernes omkostninger	6
1.4. På vej mod en museumsreform	7
1.5. Bogens fokus	8
1.6. Bogens indhold	10
2. Tildelingsmodellens struktur og komponenter	15
2.1. Decentralisering af beslutninger	16
2.2. Produktionsprocesser og opgaver	17
2.3. Tildelingsmodellens grundkomponenter	19
2.4. Resultatbaserede tildelingsmodeller	20
2.5. Budgetrisiko	22
2.6. Fra incitamenter til dysfunktionalitet	24
3. Arbejdsgruppens forslag	29
3.1. Tilskudskriterierne	30
3.2. Trinmodellerne	31
3.2.1. Trappemodellerne	33
3.2.2. Byggeklodsmodellen	34
3.3. Budgetsikkerhed og modelindfasning	35
4. Analyse af Arbejdsgruppens forslag	37
4.1. Trinmodellerne	38
4.1.1. Trappemodellen forhindrer, at relevante kriterier inddrages ...	38
4.1.2. Incitamentsstyrken er for stor og varierende	38
4.1.3. Stykvis lineære incitamenter giver problemer	39
4.2. Tilskudskriterierne	41
4.2.1. Forskning	41

4.2.2. Brugere	42
4.2.3. Indtægter	43
5. På vej mod en alternativ model	45
5.1. Differentiering og forøgelse af grundtilskuddet	46
5.1.1. Objektive kriterier	47
5.1.2. Faglige skøn som tilskudskriterier	49
5.1.3. Fastlæggelsen af det faglige skøn	51
5.2. Resultattilskud baseret på lineære kriterier	53
5.3. Justeringer af de tre kriterier	55
5.3.1. Forskning	56
5.3.2. Brugere	58
5.3.3. Indtægter	59
5.4. Modellens implementering	61
5.4.1. Reguleringer af det faste grundtilskud	61
5.4.2. Ændringer i museumstrukturen	62
5.4.3. Regulering af resultattilskuddet og taksterne	63
5.4.4. Indfasningen og strukturkompensation	64
6. Afslutning	67
6.1. Det konkrete forslag	67
6.2. Er resultatstyring en god ide?	68
6.3. Teknik eller politik?	71
Noter	75
Om forfatterne	83
Litteratur	85

Forord

*In all chaos there is a cosmos, in all disorder a secret order,
in all caprice a fixed law, for everything that
works is grounded on its opposite.*

- Carl Jung, 1934 “The Archetypes of
the Collective Unconscious”

Denne bog handler om et usædvanligt smalt nicheemne: Hvordan konstrueres en tilskudsmodel for danske statsanerkendte museer? Emnet blev aktuelt i november 2023, hvor en arbejdsgruppe nedsat af kulturministeren offentliggjorde en rapport med et forslag til nye tilskudsmodeller. Skiftende kulturministre har i op mod 15 år haft en museumsreform på programmet, men alle forsøg er indtil nu kuldsejlet. Mange politikere og museumsfolk har kommenteret Arbejdsgruppens rapport, og der har været en del kritik af modellerne. Selvom der er holdningsmæssige gradforskelle, så tegner der sig et billede af, at det ikke bliver Arbejdsgruppens økonomimodeller, der får projektet i hus. Men der er andre muligheder, og modellerne kan justeres. Måske lykkes det at nå til politisk enighed om en ny tilskudsmodel – og herefter vil ingen turde røre ved emnet igen de næste 20 år.

Bogen er et økonomistyringsindspil i debatten. Vi præsenterer en konkret skitse til, hvordan Arbejdsgruppens modeller kan justeres, så de kan realiseres med udgangspunkt i de politiske og faglige intentioner, som rapporten med bred opbakning præsenterer. Vores formål er ikke at belære nogen om, hvilke museer der er mest trængende eller mest værdifulde. Det er andre bedre til end os. Men museerne fortjener en kvalificeret debat, hvor løsningsmuligheders egenskaber kan diskuteres fordomsfrit, uden at det hele starter og slutter med en diskussion af, hvem der vinder og taber.

Økonomistyringsmodellernes konkrete udformning skal nok lægges i hænderne på økonomer, der kan jonglere med regnearksformler. Men

økonomistyring er for vigtigt til at overlade til økonomer. Det er derfor afgørende, at de, der i museumssektoren skal leve med tilskudsmodellen, deltager i debatten og har indsigt i, hvilke muligheder der er for at lave økonomistyringsmodeller. Det gælder også politikerne, der træffer beslutningerne, og de embedsfolk, der skal konkretisere politiske ideer og implementere det kommende forlig i lovgivningen. Derfor håber vi, at mange læser med. Selvom enkelte dele af bogen er lidt mere tekniske, har vi bestræbt os på, at den skal kunne læses, selvom man ikke har økonomistyring som sit fagspeciale.

Emnet kan umiddelbart synes snævert, men vi har også skrevet bogen for at give langt bredere indsigt i, hvordan de såkaldte tildelingsmodeller kan udvikles og forbedres på en række andre områder. Vi demonstrerer både, hvordan tildelingsmodeller kan konstrueres, og hvordan deres egenskaber kan analyseres. Med udgangspunkt i forslaget til en museumsreform viser vi, hvordan faglige og politiske hensyn kan forenes i en økonomimodel. De metoder og principper, vi beskriver i bogen, kan anvendes på mange områder, når nye budget- og bevillingsmodeller udvikles i stat, kommuner og regioner, og vi går i detaljer med både problemstillinger og løsninger.

Nogle bøger er længe undervejs. Det gælder ikke denne bog. Men den har en lidt længere forhistorie. Jeg har sammen med min kollega Niels Sandalgaard, Aalborg Universitet, gennem et stykke tid haft interesse for den såkaldte ratchet-effekt i budgetlægning. Det er absolut også et nicheemne, som kun ganske få forskere i verden beskæftiger sig med. Vi havde med venlig bistand fra Slots- og Kulturstyrelsen fået adgang til regnskabs- og budgetdata for de statsanerkendte museer over en årrække, og på den baggrund skrev vi en artikel, som udkom i et internationalt tidsskrift i november 2023. Jeg er ikke museums- eller kulturekspert, men Niels ved heldigvis mere om dette område, end jeg gør. Da vi sad og spekulerede på, om nogen kunne have interesse for artiklen, sagde Niels: ”Der kommer vist en rapport om den nye museumsreform på mandag!”

Jeg sad spændt og ventede, og da jeg fik den i hånden timen efter dens offentliggørelse, spærrede jeg øjnene op. De anbefalinger til en ny tilskudsmodel, som Arbejdsgruppen præsenterede, var det, som vi økonomer betegner *tildelingsmodeller*. Altså modeller, der på baggrund af kriterier og formler fordeler ressourcer mellem en række decentrale enheder. Wauw ... det havde jeg ikke set komme. Internationalt har man ofte anvendt et matchningsprincip, hvor der gives offentlige tilskud som

en procentdel af elementer af egenfinansieringen, som vi også tidligere har haft som princip herhjemme. Men selvom modellerne kendes fra bl.a. sundheds-, social- og undervisningsområdet, har en decideret resultatfinansiering ala den model, der blev foreslået, aldrig været brugt på kulturområdet noget sted i verden.

Tildelingsmodeller ved jeg til gengæld noget om, da jeg sammen med en anden kollega, Karina Skovvang Christensen fra Aarhus Universitet, har udgivet en mængde artikler om emnet. Desuden har jeg en omfattende praktisk erfaring med udvikling og implementering af tildelingsmodeller, ikke mindst på folkeskolerådet. Herudover har Karina og jeg i flere artikler sammen med Morten Lund Poulsen, Aarhus Universitet, beskæftiget os med resultatbaserede modeller og deres incitamentsstrukturer.

I ugerne efter rapportens offentliggørelse talte jeg med flere journalister om tilskudsmodellerne, og jeg var på forskellig vis i kontakt med en mængde museumsdirektører og andre interessenter fra museumssektoren. Arbejdsgruppens forslag havde flere ret klare vanskeligheder, som var velkendte fra litteraturen om tildelingsmodeller og anvendelsen af økonomiske incitament på andre områder, og det var derfor nemt at påpege, hvorfor modellerne ikke ville kunne implementeres i de anbefalede versioner. Det var også forholdsvist ligetil at demonstrere, hvordan modellerne kunne justeres. Det gjorde jeg i flere interviews, og jeg udarbejdede også et kortfattet notat, som jeg reviderede i flere omgange på baggrund af museumsdirektørers grundige og indsigtfulde feedback.

I midten af december var jeg nået til den syvende version af notatet og tænkte, at der måske kunne komme en artikel ud af det. Det gik jeg sammen med mine kolleger om, men det greb om sig og blev til denne bog. Det er gået hurtigt – ikke mindst på grund af den velvilje, vi blev mødt med hos Djøf Forlag, som har ekspresekspereret bogen. Derfor stor tak til forlagschef Lasse Woldsgård, Djøf Forlag, for opbakning til vores projekt samt for at give os mulighed for at udgive denne bog.

Jeg vil også takke alle dem, der i ugerne efter rapportens offentliggørelse kommenterede mine forslag. Det var både lærerigt og inspirerende. Desuden tak til Amalie Ringgaard, Anette Berentzen, Anne Dorthe Holm, Axel Johnsen, Carsten Skjøt, Claus Kjeld Jensen, Jan Hybertz Gøricke, Jesper Hansen, Lars Kirdan, Lars Kjølhede Christensen, Lars Zacho Rath, Mads K. Holst, Mette Tapdrup Mortensen, Ole Winther, Peter Thor Andersen, Poul Erik Tøjner og Trine Bille for gode kommen-

tarer til manuskriptet. Bogen er skrevet med en vis hast, på grund af emnets øjeblikkelige aktualitet. De fejl og mangler, der måtte bestå, har vi naturligvis det fulde ansvar for. Vi er blevet klogere undervejs og kan stadig lære mere. Derfor hører vi gerne kommentarer og rettelserforslag fra alle.

Resultatbaserede økonomistyringsmodeller er ikke neutrale redskaber, fordi de resultater, de fremmer, ikke er neutrale, men afspejler bestemte politiske, faglige og ledelsesmæssige værdier og mål. Komplexiteten og afvejningen af potentielt modstridende målsætninger komplicerer udviklingen af en tilskudsmodel. Dette skyldes ikke kun, at de forudsætninger og de kriterier, som ressourcefordelingen skal baseres på, er komplekse og flertydige, men også, at interessenterne ofte er uenige om, hvilke målsætninger der er relevante, og hvordan målsætningerne skal afvejes.

Derfor bliver økonomistyringen, som min kollega Preben Melander påpegede for 30 år siden, en kamparena, hvor økonomistyringens økonomiske logik kan stå i modsætning til andre rationaler og værdier i organisationen, og hvor økonomistyringen skaber nye sproglige udtryksformer, griber ind i aktørernes adfærd og konstruerer nye virkelighedsbilleder og handlingsnormer. Ud af det tilsyneladende kaos skaber styringen en ny orden, hvis iboende rationalitet og modsætninger rummer kimen til nye problemer. Vores formål med bogen er at vise de muligheder, der er for at konstruere en resultatbaseret tilskudsmodel. Dermed stiller vi værktøjer til rådighed og viser nogle af de beslutninger, der skal træffes, og de konsekvenser, de har. Men vi er ikke kulturpolitikere, og vi fortæller ikke, hvor store tilskud de enkelte museer skal have.

God fornøjelse med bogen.

Risskov, januar 2024
Per Nikolaj Bukh

1

Indledning

Den danske museumssektor bestod i 2023 på den ene side af 97 statsanerkendte og seks statslige museer¹ og på den anden side af omkring 200 andre aktører, der i CVR-registeret er registreret som museer (Arbejdsgruppen, 2023).² De danske statsanerkendte museer er nonprofitororganisationer, der udover statslige tilskud i varierende omfang også har andre indtægter. Det kan være indtægter fra billetsalg, museumsbutikker, cafeer og arkæologiske undersøgelser, men det kan også være donationer eller anden offentlig finansiering, hvor især de kommunale tilskud vejer tungt.

De statsanerkendte museer har gennemgået betydelige forandringer i de senere år både i forhold til de opgaver, der i praksis varetages, og museernes indtægtskilder. Det er en udvikling, der i princippet har været i gang siden etableringen af museumsloven af 1959, men som især tog fart i 1990'erne under intens debat om en ny museumslov (Harnow, 2017) og efter lovens vedtagelse i 2001. Der har ikke mindst været tale om en fusionernes æra, og Andersen et al. (2023) betegner udviklingen som en revolution i slowmotion. Antallet af statsanerkendte museer i Danmark er faldet fra 140 i 2006 til 97 i 2023. Reduktionen i antal museer skyldes primært sammenlægninger og fusioner i perioden fra kommunalreformen i 2007 til 2014. I samme periode er museernes egenindtægter, ikke mindst publikumsrelaterede indtægter fra entré, butik og café, steget markant (Andersen et al., 2023).

Af de statsanerkendte museer er 16 ejet af kommuner og fire af en museumsforening. De resterende 77 er organiseret som selvejende institutioner (SLKS, 2018). Med hensyn til fokusområder er 58 kulturhistoriske museer, 27 kunstmuseer og resten fokuserer på naturhistorie eller en blanding af de nævnte kategorier. Museerne varierer betydeligt i stør-

relse. Det største museum havde næsten 700.000 brugere i 2022, mens omkring 10 museer havde under 10.000 brugere (DS, 2023).

1.1. Museernes opgaver, ansvar og formål

Selvom et museum grundlæggende ofte er karakteriseret ved, at det har en samling, og at det er denne samling, der er udgangspunktet for museets aktiviteter, er afgrænsningen ikke altid fuldstændig éntydig. Herudover er de statsanerkendte museer karakteriseret ved deres vedtægtsbestemte ansvarsområder, som danner grundlag for de museale aktiviteter. Samlinger kan emnemæssigt spænde bredt fra en samling af bygninger i form af et frilandsmuseum til kunstværker og kulturgjenstande; men hvor stor skal samlingen være, for at den udgør et museum? Og hvad er den præcise afgrænsning mellem et oplevelsescenter og et museum? Hvis et kunstgalleri slet ikke har nogen fast samling, vil det ikke kunne være et museum, men hvor meget eller hvor ofte skal et museums egen samling udstilles, for at det er et museum? Selvom sådanne spørgsmål nogle gange kan være svære at svare éntydigt på, vil det dog i de fleste tilfælde være nogenlunde klart, hvad et museum er – mens det, som vi vil vende tilbage til, ikke altid er ukompliceret at afgrænse museumsbegrebet.

Som udgangspunkt vil museer beskæftige sig med indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling i tilknytning til deres samlinger; og ifølge den internationale museumsorganisations, International Council of Museums (ICOM), museumsdefinition er museer desuden defineret som nonprofitorganisationer. I 2022 vedtog ICOM en ny museumsdefinition, hvor museerne i overensstemmelse med samfundsudviklingen har fået en bredere opgave i forhold til bl.a. diversitet og bæredygtighed:

Et museum er en permanent non-profit institution, der tjener samfundet gennem forskning, indsamling, bevaring, formidling og udstilling af materiel og immateriel kulturarv. Museer fremmer diversitet og bæredygtighed og er åbne, inkluderende og tilgængelige for offentligheden. Museer arbejder og kommunikerer etisk og professionelt med inddragelse af det øvrige samfund. Museer tilbyder en bred vifte af muligheder for læring, fornøjelse, refleksion og vidensdeling.³

I denne bog har vi fokus på de statsanerkendte museer, der i henhold til Museumsloven (2014) alle er nonprofitorganisationer. Når et statsstøttet museum er berettiget til offentlige tilskud, påtager museet sig samtidig ansvaret for et specifikt område inden for det nationale museumsnetværk. Dette ansvar, der er godkendt af Slots- og Kulturstyrelsen, fremgår af det statsanerkendte museums vedtægter. Ansvarsområderne kan være geografisk, emnemæssigt eller tidsmæssigt afgrænset, og de enkelte museer har frihedsgrader til at vælge, hvordan de vil fokusere inden for deres ansvarsområder, afhængigt af hvad der er relevant for de specifikke museer.

Udover at de statsanerkendte museer kan vælge, hvordan de fokuserer samlingerne inden for deres ansvarsområde, kan de også have forskellige prioriteringer i forhold til, hvor mange ressourcer de anvender på henholdsvis indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling. Der kan også være mange forskellige holdninger til, hvordan museerne burde prioritere, og hvad formålet med det enkelte museum kunne være, idet formål, som pointeret af Johnson og Thomas (1998, p. 76), ikke er et neutralt begreb. Det vil afhænge af, hvilke præferencer forskellige interessenter har.

For nogle er udvidelse og bevaring af samlingen samt forskning i relation til samlingen blandt de vigtigste mål. Andre lægger mere vægt på at uddanne offentligheden og give så mange som muligt adgang til samlingerne. Der kan også være nogen, der prioriterer udstilling og formidling mere generelt. De forskellige mål kan skabe positive synergier, og de kan være i konflikt med hinanden. For eksempel kan en målsætning om at give mange adgang måske bedst forfølges, hvis der var gratis adgang, men det vil reducere indtægterne og dermed den finansiering, der er tilgængelig for at understøtte andre mål.

1.2. Museernes indtægter

De statsanerkendte museers finansieringsstruktur har ændret sig markant over de seneste 20-30 år. For sektoren som helhed udgør de offentlige tilskuds andel nu en langt mindre andel af de statsanerkendte museers indtægter, fordi museernes egenindtjening⁴, herunder entré, salg i café og butik, udlejning og bygherrebetalte udgifter til arkæologiske undersøgelser er steget (Andersen, 2022). Udviklingen afspejler, at mu-

seerne i perioden har tilpasset sig udviklingen i brugernes forventninger og nye behov og dertil udviklet forskellige strategier til finansiering heraf, herunder samarbejde med kommuner, publikum og fonde.

Over halvdelen af de lokale museer har været involveret i fusioner med andre museer (se også Andersen et al., 2023). Nogle har haft stor succes med at rejse fondsmidler til helt nye attraktioner. Samtidig har nogle af de mere nationalt orienterede museer oplevet vækst gennem store fondsdonationer. Set udefra kan det synes ganske overraskende, hvor dynamisk sektoren har tilpasset sig både økonomiske realiteter og skiftende kulturelle og samfundsmæssige behov.

Man skal imidlertid også se museernes fokus på øget egenfinansiering som en naturlig konsekvens af, at det traditionelt har været svært at finde produktivitetsevinster i kultursektoren. Disse udfordringer blev påpeget allerede af Baumol og Bowen (1965), der med udgangspunkt i "the performing arts" analyserede sektorens problemer med at øge produktiviteten, når man måler output pr. arbejdstime. Det er f.eks. svært at øge produktiviteten for en violinist, der skal spille en symfoni af Schubert, ligesom det er svært at skære ned på antallet af skuespillere i et teaterstykke af Shakespeare. Eller som balletdanser og daværende tillidsrepræsentant Byron Mildwater sagde om de planlagte besparelser på Det Kongelige Teater i 2011: "Det vil for eksempel betyde, at vi på balletten ikke kan lave de store balletter som 'Nøddeknækkeren' og 'Svanesøen' Der vil simpelthen ikke være nok svaner til at danse de store balletter, vi er verdenskendte for."⁵

Man kunne ganske vist i teorien forestille sig, at man skar ned på antal gange, man øver på sig på Svanesøen, eller på antallet af Gertrud Vasegaard-kummer på udstillingen, men dette vil man selvsagt ikke kunne blive ved med, uden at det også får en konsekvens for kvaliteten. På museumsområdet har man kunnet øge indtægter fra entré, hvilket kan opfattes som et øget output pr. medarbejder, men der er ofte begrænsninger på, hvor mange flere brugere der kan klemmes ind, hvis de fysiske rammer på et museum sætter en begrænsning. Selvom produktivitetsevinster, f.eks. drevet af ny teknologi som GPS og droner, kan realiseres, vil de vedvarende produktivitetsevinster, man ser i industrivirksomheder, ikke altid kunne realiseres på kulturområdet. Ikke desto mindre var museerne ligesom resten af kulturområdet fra 2016 til 2019 pålagt besparelser på 2 pct. årligt på driftsbevillinger.

Samlet set havde de statsanerkendte museer indtægter på 3.002 mio. kr. i 2022 (Arbejdsgruppen, 2023). Heraf udgjorde driftsbevillingen fra Kulturministeriet 436 mio. kr., som blev fordelt ud fra den nuværende tilskudsstruktur. Herudover var der afsat en finanslovsbevilling til en række midlertidige eller øremærkede særtilskud på 28 mio. kr. Museerne får desuden statstilskud fra forskellige puljer. Samlet modtog de statsanerkendte museer statslige tilskud på 531 mio. kr., kommunale tilskud på 717 mio. kr., mens egenindtægterne udgjorde 1.754 mio. kr. Ser man på sammensætningen af egenindtægterne, så udgjorde entreindtægter 508 mio. kr., nettoindtægter fra butik og café var 138 mio. kr., øvrige driftsindtægter 301 mio. kr., indtægter fra arkæologiske undersøgelser 320 mio. kr., mens øvrige tilskud var 487 mio. kr.

Museernes indtægter modsvares i forskellig grad af, at der også i varierende grad afholdes udgifter for at opnå indtægterne. Indtægterne fra de arkæologiske undersøgelser modsvares delvist af udgifterne til disse undersøgelser, idet de arkæologiske undersøgelser er tiltænkt at være bygherrefinansierede. Men de arkæologiske museer har givetvis også udgifter som følge af undersøgelserne, der ikke er fuldt ud dækket. Hvad angår indtægterne fra butik og café, er disse fratrukket en række direkte udgifter, herunder varekøb og visse lønninger, så disse afspejler et reelt "overskud", der kan anvendes til at finansiere andre aktiviteter.

Den øgede egenfinansiering har muliggjort nye aktiviteter, men det kan også skabe nye udfordringer, da f.eks. indtægter fra donationer kan være mere volatile og mindre kontrollable end andre indtægter (Carroll & Stater, 2009; Duquette, 2017; Lindqvist, 2012). Entreindtægternes volatilitet varierer en del museerne imellem, og derudover er de generelt heller ikke lige så stabile og forudsigelige som den offentlige finansiering. Herudover er indtægter fra donationer ofte øremærkede bestemte aktiviteter, så de kan ikke anvendes til at finansiere basisdriften. Indtægtsvolatilitet giver i særdeleshed de statsanerkendte museer udfordringer, da de som nonprofitorganisationer ikke nødvendigvis har egenkapital⁶ eller opsparing fra tidligere års overskud til at dække eventuelle underskud, når indtægterne er lavere end forventet. Det kan f.eks. betyde, at det er nødvendigt at fokusere særligt meget på besparelser, eller at museerne budgetterer mere pessimistisk end nødvendigt, fordi negative overraskelser er vanskeligere at håndtere (Sandalgaard & Bukh, 2023).

1.3. Museernes omkostninger

Indtægtsvolatiliteten skal ses i sammenhæng med den omkostningsstruktur, som museerne har. I en traditionel produktionsvirksomhed vil ændringer i indtægterne blive ledsaget af en nedgang i de variable omkostninger (f.eks. materialer og produktionsløn). Selvom en ændring i indtægterne slår hårdt, vil den ikke slå fuldt igennem som et tilsvarende underskud på bundlinjen, da nogle omkostninger også vil reduceres. På et museum er de variable omkostninger for nogle aktiviteter meget begrænsede og kan være på grænsen til nul (Frey & Meier, 2006). Salget af én ekstra billet kræver isoleret set ikke ekstra bemanding, strøm, rengøring eller andet, og marginalomkostningerne ved at forøge brugerantallet er derfor tæt på nul.

På andre områder har museerne udvidet med aktiviteter, der mere ligner almindelig virksomhedsdrift: Et cafébesøg eller besøg i butikken, der skaber omsætning i form af salg af kaffe eller et museums katalog, vil blive ledsaget af omkostninger til indkøb af kaffe eller trykning af kataloger, som er variable af natur. Omkostningsvariabilitet er dog et relativt begreb, og 10.000 ekstra besøgende vil naturligvis også medføre behov for mere rengøring og forøget bemanding, hvilket vil forøge kompleksiteten af museets vagtplanlægning, hvor der ofte indgår mange, løstansatte sæsonansatte. Der vil således være visse omkostninger, som er enten variable eller trinvis variable. Men essensen er, at store dele af omkostningsbasen har karakter af kapacitetsomkostninger, som er faste i forhold til f.eks. antallet af brugere eller antal publikationer, der udgives.

Udover variabilitet lægges der i omkostningsteori (Andersen & Rohde, 2017; Bukh & Israelsen, 2004) også vægt på reversibilitet, der handler om, hvor hurtigt udgifterne og dermed omkostningerne, der afholdes for at stille kapacitet til rådighed, kan falde bort. Det er ikke kun et spørgsmål om kontraktmæssige forhold; det drejer sig også om hensyn til at have kapacitet til fremtidig aktivitet, hvis ikke det er nemt at genanskaffe den kapacitet, som man har skilt sig af med. Dermed kan omkostninger også være irreversible af mere strategiske grunde.

Hvis man fyrer museumsmedarbejdere med særlige kompetencer inden for museets specifikke fagområde, er det ikke sikkert, at man kan genansætte dem eller andre med tilsvarende kompetencer, hvis indtægterne igen stiger. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at forsøge at holde på disse medarbejdere, selv når indtægterne falder, da omkostningen ved

at uddanne nye medarbejdere med tilsvarende kompetencer kan være høje. Det skal også bemærkes, at museumssektoren i det hele taget er kendetegnet ved at have mange sæsonansatte og løstansatte, f.eks. i forbindelse med udstillinger og ikke mindst på det arkæologiske område.⁷ Ligeledes vil det være svært at genanskaffe jordprøver, man har skilt sig af med, og historiske bygninger, man har frasolgt, for at reducere kapacitetsomkostninger. Da museer som nonprofitorganisationer i princippet skal ramme et nulresultat hvert år, vil omkostningsstrukturen i samspil med indtægtsvolatiliteten nødvendiggøre en vis finansieringsstabilitet.

1.4. På vej mod en museumsreform

Den nuværende statslige tilskudsstruktur, der har været mere eller mindre fastlåst siden 2013 (Arbejdsgruppen, 2023), fordeler en finanslovsbevilling på omkring 450 mio. kr. Der er imidlertid store historisk betingede forskelle i størrelsen af statstilskuddene. Blandt andet har amternes nedlæggelse med strukturreformen i 2007 haft stor betydning for statstilskuddenes størrelse, idet de tidligere amters tilskud blev overtaget af staten, og dermed blev de amtslige prioriteringer videreført uændret. I forlængelse heraf opererede Museumsloven frem til 2013 med to typer museer: §16-museer der udførte opgaver af særlig betydning (ca. 20 dengang) og ”almindelige” §15-museer. De almindelige museer modtog grundlæggende en tildeling af statsstøtte som en procentdel af det kommunale tilskud, mens §16-museer modtog mere historisk betingede tilskud.

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 kuldsejlet⁸, var der store forventninger (f.eks. Larsen, 2023; Trier, 2023), da Arbejdsgruppen om museumsreform (Arbejdsgruppen, 2023) i november 2023 offentliggjorde sin rapport med forslag til nye tilskudsmodeller. 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, p. 99). Selvom forslaget nok var nogenlunde enkelt, blev der i mange debatindlæg sat spørgsmålstejn 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 forskere (f.eks. Arnaboldi et al., 2015; Muller, 2018; Siverbo et al., 2019; van Thiel & Leeuw, 2002) har påpeget, at resultatmålinger kan være kontraproduktive. Dette sker, når de negative utilsigtede konsekvenser overstiger fordelene ved målingerne. Det kan f.eks. være målinger, der sætter fokus på et særligt emne, eller når der gives incitamenter til at højne den faglig kvalitet i folkeskolen målt ved eksamenskarakterer eller til at forbedre forskning målt i udgivelser. Disse målinger kan dog utilsigtet medføre, at lærere fokuserer deres undervisning på at højne karaktererne fremfor at undervise i det, der er mest fagligt relevant (Bukh et al., 2022), og at forskere går efter lette udgivelser snarere end højkvalitetsudgivelser (Mouritzen & Opstrup, 2020). Udover resultatmålingens konsekvenser har tilskudsmodeller yderligere en meget stærk adfærdspåvirkning, da målene direkte påvirker indtægterne og dermed muligheden for at finansiere aktiviteter. Derfor vil medarbejderne motiveres til at lægge vægt på de kriterier, som virksomheden tildeles økonomiske ressourcer efter. De kriterier, virksomheden ikke tildeles ressourcer efter, får modsat mindre vægt.

1.5. Bogens fokus

I bogen fokuserer vi på anvendelsen af resultatafhængige tilskudsmodeller i museumssektoren. I en mere generel forstand er der tale om tildelingsmodeller (Bukh & Christensen, 2020a), der er baseret på finansieringsformler (formula funding, jf. Smith, 2007) og resultatfinansiering (Payment-by-Result⁹). Sådanne modeller har under forskellige betegnelser en central rolle i store dele af den offentlige sektor, idet de f.eks. udgør grundlaget for ressourcetildelingen til de selvejende uddannelsesinstitutioner (taxametermodeller), hospitaler (DRG-modeller), socialområdet (takstbekendtgørelsen), folkeskoleområdet (skoletildelingsmodeller), arbejdsmarkedsområdet (refusionsmodeller) samt ældreområdet (BUM-modellen). Herudover er hele udligningssystemet og det statslige bloktilskud til kommuner og regioner tildelingsmodeller.

Når resultaterne ikke blot måles, men også bliver afgørende for organisationens finansiering, vil både de potentielt negative og positive effekter blive forøget (Li & Ortagus, 2019; Mouritzen & Opstrup, 2020; Poulsen et al., 2023). Det er ikke et spørgsmål om, hvorvidt resultatmåling og -finansiering virker, men om, hvorvidt de adfærdsændringer, styringsmodellerne medfører, er reelle og hensigtsmæssige. Når man indfører incitamenter til adfærdsændringer, må det forventes, at entreprenante aktører agerer i forhold til incitamentene. Schuster's (1996) advarsel, hvad angår resultatmålinger i kultursektoren, kan vise sig at være relevant: "In the best of all possible worlds, that response would be exactly the behavior that one wanted to engender, but, in fact, entrepreneurial behavior around the edges is not all that easy to predict" (Schuster, 1997, p. 257).

Anvendelsen af tildelingsmodeller giver anledning til en række dilemmaer, hvor styringen kan skabe et utilsigtet spændingsfelt mellem de faglige hensyn og tildelingsmodellens implicite incitamenter. For at kunne udvikle en hensigtsmæssig tilskudsmodel er det derfor vigtigt i så høj grad som muligt at kunne forudse tilskudsmodellens konsekvenser på baggrund af tilskudsmodellernes egenskaber. Vi følger hermed litteraturen om økonomistyring, der studerer styringsegenskaber som et integreret system (Grabner & Moers, 2013) eller en pakke af styringselementer (Malmi & Brown, 2008), hvor konsekvenser af ét element afhænger af brugen af andre elementer, idet elementerne både kan forstærke eller formindske hinandens effekt (Bedford et al., 2016). På denne måde kan en tildelingsmodel opfattes som sammensat af nogle grundelementer, der som tandhjul griber ind i hinanden og både kan forudsætte og erstatte hinanden. For at forstå en models egenskaber skal man derfor ikke blot se på, hvordan komponenterne fungerer, hvis de indføres hver for sig, men også på, hvad der sker, når komponenterne kombineres.

I denne bog vil vi vise, hvordan tildelingsmodeller kan analyseres. Analysen er baseret på et funktionalistisk perspektiv, hvor vi fokuserer på, hvilke konsekvenser en tildelingsmodel kan forventes at have ud fra teoretisk og empirisk forskningsbaseret viden. 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. Vi anvender

Arbejdsgruppen om museumsreforms (Arbejdsgruppen, 2023) forslag til at eksemplificere, hvordan en tildelingsmodels incitamenter kan analyseres. I forlængelse heraf viser vi, hvordan Arbejdsgruppens modeller kan justeres, så potentielt dysfunktionelle incitamenter kan reduceres.

1.6. Bogens indhold

Den resterende del af bogen er struktureret således, at vi i **kapitel 2** introducerer de grundlæggende principper for anvendelsen af tildelingsmodeller i den offentlige sektor. Sådanne modeller anvendes, når en central bevilling skal fordeles til en række decentrale enheder, så en betaler eller ”bestiller” ved anvendelse af en model fordeler midlerne mellem et antal udførerenheder. I denne bog ser vi nærmere på, hvordan finanslovsbevillingen kan fordeles mellem de statsanerkendte museer. Tildelingsmodeller er baseret på, at bestilleren på forhånd specificerer betalingskriterierne ved en matematisk formel, der ideelt set burde konstruere en fuldstændig oversættelse af bestillerens målsætninger. I praksis vil enhver tildelingsmodel dog utilsigtet kunne indebære incitamenter til at forfølge mål, som ikke er i overensstemmelse med bestillerens målsætninger. Uanset om man er bevidst om det eller ej, så skaber en tildelingsmodel en incitamentsstruktur, som påvirker opgaveløsningen.

Vi beskriver i kapitlet, hvordan tildelingsmodeller kan analyseres med udgangspunkt i den underliggende produktionsproces, hvor input (ressourcer) via aktiviteter konverteres til output (serviceydelser). Man bruger ofte begrebet effekt om mål, der skal nås, og nogle gange vil man skelne mellem outcome, der drejer sig om de kortsigtede konsekvenser, og impact, der drejer om de mere langsigtede konsekvenser. I bogen bruger vi begrebet resultat som et samlende begreb for det, der skal opnås. Vi skitserer desuden, hvilke grundkomponenter en tildelingsmodel består af, og vi viser, hvordan der konstrueres en resultatbaseret tildeling, hvor en del af tildelingen gøres afhængig af, hvilke resultater der opnås. Endelig adresserer vi, hvordan tildelingsmodeller indebærer budgetrisiko, dvs. muligheden for, at de faktiske udgifter og indtægter afviger fra det forventede for både bestilleren og udførerne. Da budgetrisikoen natur og egenskaber afhænger af den konkrete tildelingsmodel, viser vi, hvordan budgetrisikoen kan vurderes.

I kapitlet præsenterer vi også rammerne for en vurdering af en tildelingsmodels konsekvenser, idet vi tager udgangspunkt i, hvordan de enkelte elementer påvirker adfærden, og hvordan elementer spiller sammen. Vi lægger især vægt på to overordnede kategorier af dysfunktionelle handlinger i form af adfærdsmæssige forskydninger og manipulation af målopfyldelsen, hvor det udnyttes, at målingerne ikke fuldstændigt afspejler de reelle målsætninger.

I **kapitel 3** tager vi udgangspunkt i de tilskudsmodeller, som Arbejdsgruppen om museumsreform præsenterede i rapporten *Anbefalinger til en reform af statsanerkendte museers opgaver og tilskud*. Vi beskriver modellerne, som de fremgår af Arbejdsgruppens rapport, ved at dekomponere dem i en række overordnede designvalg. Disse omfatter for det første spørgsmålet om, hvilke kriterier der udmåler de enkelte museers tilskud og dermed differentierer tilskuddet museerne imellem. For det andet drejer det sig om den struktur, der bestemmer, hvordan tilskuddet afhænger af kriterierne. Herudover drejer det sig om modellens intertemporale egenskaber, dvs. hvordan ændringer over tid håndteres i modellen, samt hvordan modellen indfases.

Arbejdsgruppen skitserede to modeltyper: Trappemodellerne og en byggeklodsmode. Selvom disse præsenteres som forskellige modeller, er der reelt tale om to blandt flere mulige varianter af den samme modeltype, som vi med et fællesbegreb betegner trinmodeller. Vi viser, hvordan disse består af en række designvalg, der er indbyrdes afhængige, og som får betydning for modellernes egenskaber.

Som en central del af bogens formål illustrerer vi i **kapitel 4**, med udgangspunkt i Arbejdsgruppens forslag, hvordan en tildelingsmodels egenskaber kan analyseres, og hvordan man kan forudse en tilskudsmodels konsekvenser på baggrund af dens egenskaber. Vi tager i analysen udgangspunkt i modellens grundelementer, hvor det både er relevant at vurdere, hvordan komponenterne fungerer hver for sig, og hvordan de fungerer kombineret. Overordnet set har Arbejdsgruppens anbefalinger nogle strukturelle problematikker, der i samspillet mellem elementerne indebærer en forholdsvis ekstrem incitamentsstruktur med flere dysfunktionelle egenskaber og stor budgetrisiko.

Derudover kan det skabe udfordringer, at tilskudskriterierne er relativt simple, ikke dækker alle museernes opgaver tilstrækkeligt og ikke tager tilstrækkeligt hensyn til museernes forskelligartethed. I kapitlet ser vi nærmere på, hvordan samspillet mellem trinmodellernes egenskaber

og valget af kriterier giver incitamentsproblemer. Samlet kan de medføre så stor budgetusikkerhed, at det vil være vanskeligt at implementere anbefalingerne i praksis.

Med udgangspunkt i analysen af Arbejdsgruppens anbefalinger skitserer vi herefter i **kapitel 5**, hvordan modellerne kan justeres, så de potentielt dysfunktionelle egenskaber kan reduceres, samtidig med at anbefalingernes overordnede intentioner bevares. Kapitlet præsenterer ikke en færdig løsning, og de konkrete eksempler, vi viser, er tilsvarende Arbejdsgruppens anbefalinger ment som illustrative eksempler. Det alternative forslag, vi præsenterer, viser dog, hvordan en række af de udfordringer, vi identificerede i relation til Arbejdsgruppens anbefalinger, kan fjernes eller reduceres. I sidste ende er det dog et politisk valg, hvordan tildelingsmodellen skal designes, herunder hvilke kriterier der skal indgå i modellen.

Overordnet set er vores forslag funderet på to interagerende centrale elementer: For det første at grundtilskuddet forøges og differentieres, og for det andet, at trinmodellerne erstattes af lineære modeller. Et øget grundtilskud vil reducere budgetrisikoen for de enkelte museer, 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 incitamentsstyrken og derfor reducere omfanget af den dysfunktionelle adfærd.

Selvom det ville være mest ideelt, hvis tilskudsmodellen udelukkende blev baseret på objektive kriterier, så er det ikke muligt at konstruere en tildelingsmodel for museumssektoren ud fra en sådan idealbetragtning. Vi viser derfor, hvordan faglige skøn kan anvendes i en tildelingsmodel, og vi opridser, hvordan der kan etableres en proces, der kan fastlægge en del af grundtilskuddet ved et fagligt skøn. Da modellernes incitamenter er knyttet til resultatkriterierne, har valget af disse store betydninger for modellens incitamentsstruktur, og vi viser også, hvordan nogle mindre justeringer af de kriterier, som Arbejdsgruppen har valgt, kan reducere modellens dysfunktionalitet. Desuden vil vi vise, hvordan andre hensyn, der har været inddraget i debatten om Arbejdsgruppens model, kan adresseres ved at justere kriterierne. Der vil være en række detaljer omkring modellens implementering i praksis, der også skal håndteres. Mange af disse overvejelser er relevante, uanset om én af Arbejdsgrup-

pens modeller eller en anden tilskudsmodel vælges. Derfor adresserer vi i kapitlet også nogle af disse forhold.

Bogen afrundes i **kapitel 6** med en opsummering af analysen og vores anbefalinger til en alternativ model. Herudover diskuterer vi lidt bredere anvendelsen af økonomiske incitamenter, ikke blot i museumssektoren, men i faglige og offentligt finansierede organisationer generelt. Udover den incitamentsstruktur, som Arbejdsgruppens modeller indebærer, så er museer påvirket af en række andre incitamenter, og en række indre og ydre motivationsfaktorer indgår i et komplekst samspil.

Resultatfinansiering hviler på en implicit antagelse om, at institutioner har brug for økonomiske incitamenter for at opnå bedre resultater, og vi diskuterer derfor også, hvilke begrænsninger denne antagelse har. Endelig diskuterer vi, om den større ressourceindsats, det kræver at udvikle en mere præcis model, vil kunne retfærdiggøres.

2

Tildelingsmodellers struktur og komponenter

Når ressourcerne er knappe, skal der prioriteres. Det gælder ikke mindst i den offentlige sektor, hvor vi f.eks. står overfor øgede udgifter til ældreområdet, og den aktuelle nationale sikkerhedssituation har nødvendiggjort opprioritering af forsvaret. Sådanne prioriteringer er grundlæggende værdibaserede og politiske, og meget forskelligartede opgaver sammenlignes. Når vi bevæger os ned i de enkelte ressortministerier, bliver tingene mere sammenlignelige, men det kan stadig være vanskeligt at prioritere, f.eks. den ene patientgruppe i forhold til den anden eller museerne i forhold til balletten.

Går vi endnu en skridt nedad i prioriteringsrummet og skal fordele økonomiske ressourcer mellem de enkelte hospitalsafdelinger, skoler, universiteter, museer mv. er det heller ikke let at prioritere, men 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), der skal afstemmes med omkostningsstrukturen, jf. afsnit 1.3, er udgangspunktet, når ressourcer fordeles ved anvendelse af en tildelingsmodel (Bukh & Christensen, 2020). Tildelingsmodeller 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), eventuelt med et fast procentuelt sparekrav.

Tildelingsmodeller er især anvendelige, når en central bevilling skal fordeles fra en bestiller til et antal decentrale udførelsenheder ("service providers", jf. Smith, 2007, p. 2). Denne struktur kendes f.eks., når staten

finansierer videregående uddannelse eller giver bloktilskud til kommuner; eller internt i kommuner, når hjemmepleje, botilbud og folkeskoler finansieres. Sædvanligvis anvendes der ikke tildelingsmodeller i forhold til museer, men der kan trækkes på erfaringer fra andre områder både i Danmark og internationalt. Der er ikke tale om én specifik model, idet det konkrete modeldesign varierer (Jongbloed & Vossensteyn, 2016). De resultatmål, der indgår i modellerne, er ofte faktorer, der bestemmer organisationens udgifter (Li & Ortagus, 2019) eller output (Umbricht et al., 2017), men der findes også eksempler på resultatmål, der afspejler effekten af organisationers aktiviteter (Bukh et al., 2022; Ortagus et al., 2020).

2.1. Decentralisering af beslutninger

Tildelingsmodeller er baseret på en formalisering af forholdet mellem en betalende bestiller og en udfører. I sin ideelle form baseres tildelingsmodellen på, at bestilleren på forhånd specificerer betalingskriterierne ved en matematisk formel, så denne formel bestemmer ressourceallokeringen til udførerenheden for en given periode, og at der i løbet af budgetperioden ikke foretages ændringer i formlen. For at dette princip kan fungere i sin rene form skal fire institutionelle betingelser være opfyldt (Bukh & Christensen, 2020a; jf. Smith, 2007, afsnit 1.4):

1. Det skal i et vist omfang være muligt at delegere beslutningskompetence til udføreren.
2. Bestillerens målsætninger skal kunne operationaliseres til egnede mål, der afspejler den opgave, udføreren forventes at løse.
3. Betalingsformlen skal kunne specificeres *ex ante*, og der skal være egnede, verificerbare og rettidige data til rådighed, så formlen kan anvendes *ex post* til at allokere ressourcer.
4. Betalingsformlen skal indebære tilstrækkelige incitamenter til, at udføreren præsterer i overensstemmelse med bestillerens præferencer udtrykt ved betalingsformlen.

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, der hverken var forventede eller ønskede af bestilleren.

Decentralisering indebærer, at bestilleren skal afgive beslutningskompetence til udførerne. Når denne decentralisering sker ved en tildelingsmodel, bliver modellens evne til at omsætte bestillerens målsætninger til mål afgørende for, hvordan udførerne handler. Hvis modellen tildeler ressourcer efter, hvilke aktiviteter der udføres, skabes en stærk kobling til bestillerens præferencer for, at disse aktiviteter gennemføres. Det betyder samtidig, at prioriteringen mellem forskellige effektmål delegeres til udførerne. Hvis der derimod indgår effektmål i tildelingsmodellens kriterier, fremmes bestillerens præferencer for netop de effekter. Beslutningerne om, hvordan effekterne opnås, dvs. hvilke aktiviteter der opnår effekterne, delegeres dermed til udførerne. Både decentraliseringen og tildelingsmodellen skaber nye styringsproblemer. Det sker både, fordi sammenhængen mellem målsætninger og mål er ukomplet, og fordi der ikke er sikkerhed for, at den decentrale leder faktisk er motiveret til at forfølge de mål, som betalingsformlen angiver med den ønskede intensitet og vedholdenhed.

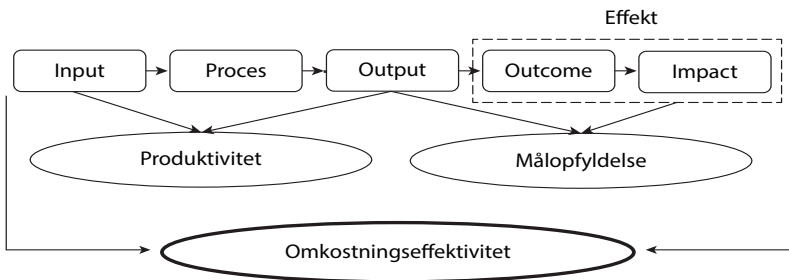
Uanset om man er bevidst om det eller ej, så skaber tildelingsmodellen en incitamentsstruktur, som påvirker opgaveløsningen. Hvis museer f.eks. tildeles ressourcer efter, hvor mange brugere et museum har, giver tildelingsmodellen incitament til at tiltrække brugere. Tilsvarende giver tildeling efter publikationer naturligvis incitament til at publicere. Men tildelingen giver ikke i sig selv incitament 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. Tilsvarende kunne forskningens kvalitet, målt ved tidsskrifternes impact-rating som proxy for kvalitet, anvendes til at gøre en del af tildelingen afhængig af kvaliteten af publikationerne.

2.2. Produktionsprocesser og opgaver

Ofte analyseres tildelingsmodeller med udgangspunkt i den offentlige produktionsproces vist i figur 1. *Produktiviteten* udgør den snævraste

synsvinkel, idet der fokuseres på den tekniske vurdering af produktionsprocessen og dens evne til at omdanne input (ressourcer) til output (serviceydelser). Produktivitet siger altså ikke noget om effekten af aktiviteterne. Når målopfyldelsen sættes i forhold til de ressourcer, der anvendes, indebærer det en vurdering af, i hvor høj grad ressourceanvendelsen fører til den ønskede effekt; altså hvor omkostningseffektiv den samlede proces er.

Figur 1: Produktionsprocessen og de centrale styringselementer (Bukh & Christensen, 2018).



Ofte bruges begrebet *effekt* om mål, der skal nås. Nogle gange vil man skelne mellem *outcome* og *impact*, idet *outcome* drejer sig om de kortsigtede konsekvenser, f.eks. om skoleelever besøger museerne, eller hvor mange artikler der udgives. *Impact* drejer sig i højere grad om de mere langsigtede konsekvenser, f.eks. hvilken kulturel forståelse eleverne har opnået, eller om museernes genstande bevares for eftertiden. I bogen bruger vi begrebet *resultat* som et samlende begreb for det, der opnås, hvad enten det er gennemførelsen af en aktivitet eller output, *outcome* eller *impact*.

Inputbaserede tildelinger kan i praksis indebære, at tildelingen afhænger af, hvor mange man har ansat, eller hvor mange kvadratmeter bygninger museerne har. Proces- eller aktivitetsbaserede tildelinger betyder, at man modtager et tilskud, når bestemte aktiviteter gennemføres, men der er ikke incitament til at vurdere, om de er nødvendige eller gavnlige. Tildelinger efter effekt betyder, at bevillingskriterierne i højere grad er baseret på netop effekt. Dette giver de decentrale enheder incitament til at vurdere, hvilke aktiviteter der er værdiskabende, samt hvor mange ressourcer det kræver at udføre dem, idet der er incitament

til at begrænse ressourceanvendelsen. Dermed skabes der bedre mulighed for, at omkostningseffektiviteten kan øges. Tildelinger efter effekt kan ligeledes bringe målene tættere på bestillerens målsætninger, der ofte handler om, hvilken effekt der skal opnås, fremfor hvilke aktiviteter der skal udføres. Hvis effektmålene *ikke* i tilstrækkelig grad afspejler den relevante effekt, vil en effektbaseret tildeling forøge risikoen for, at museerne prioriterer uhensigtsmæssigt.

2.3. Tildelingsmodellens grundkomponenter

Overordnet set kan tildelingsmodeller bestå af tre typer komponenter (Bukh & Christensen, 2020a; Smith, 2007):

1. En *fast tildeling* (grundtilskud) til enheden, hvilket er udtryk for en beslutning om f.eks. at give en grundfinansiering 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 knyttet til en taksttildeling varierer mellem de decentrale enheder.

Kapitatildelinger med risikojusteringen anvendes f.eks. på folkeskoleområder, hvor der sker justering efter behovet i distrikterne (Smith, 2007, p. 52). Dette gøres sædvanligvis ved et statistisk estimeret indeks, som angiver det relative udgiftsbehov i forhold til et gennemsnitsniveau.

Tildelingen til udførerenheden bestemmes af summen af de tre komponenter ovenfor. F.eks. vil tildelingen D_i til udførerenhed i bestå af en fast grundtildeling (G_i), en taksttildeling (T_i) og en kapitatildeling (K_i), så D_i fastlægges ud fra forskellige komponenter (parametre, data). Tildelingsmodeller er udbredte på undervisningsområdet, hvor statens tilskud til selvejende uddannelsesinstitutioner, dvs. den såkaldte taxametermodel, og de enkelte kommuners skoletildelingsmodeller er baseret på disse principper. Vi illustrerer princippet ved at vise den typiske grundstruktur i en kommunal tildelingsmodel på folkeskoleområdet, hvor følgende elementer ofte indgår:

A_i = antal personer i distriktet, f.eks. antal børn i skoledistriktet

R = gennemsnitlig tildeling pr. elev, f.eks. til inklusionsindsatser og specialundervisning

γ_i = relative udgiftsbehov i distriktet; udtrykt ved et indeks, hvor 100% er gennemsnitsbehov

k = takstkriterier, f.eks. antal klasser eller antal børn

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 antal børn på skolen

Dermed kan tildelingen til de enkelte skoler eller skoledistrikter fastlægges ved følgende bevillingsformel, hvor tildelingen (D_i) består af en fast grundtildeling (G_i), en taksttildeling (T_i) og en kapitaltildeling (K_i):

$$D_i = G_i + T_i + K_i = G_i + \sum t_k \times n_{ki} + (A_i \times R \times \gamma_i)$$

I praksis kan formlen være mere kompliceret end angivet ovenfor (se f.eks. Riise-Knudsen & Kokholm, 2018), hvor der som to yderpunkter kan være tale om et helt variabelt eller et helt fast budget. Bevillingsformlen indebærer en såkaldt *lineær incitamentsfunktion*, idet den er sammensat af lineære funktioner, der kan beskrives ved ligningen $y = a + bx$, hvor y er tilskud, 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.

2.4. Resultatbaserede tildelingsmodeller

Da tildelingsmodeller i deres grundstruktur, som skitseret ovenfor, tager udgangspunkt i produktions- og omkostningsstrukturen, når udgiftsbehovet modelleres, er de som udgangspunkt ikke adfærdsreguleringsmodeller. Men man skal være opmærksom på, hvilken betydning den

implicitte incitamentsstruktur har i den enkelte tildelingsmodel, og i særdeleshed hvad den ikke giver incitamenter til at gøre. Hvis det væsentligste tildelingskriterium er antallet af indlæggelser på et hospital, kan man så forvente, at der i fuldt omfang arbejdes på at reducere antallet af indlæggelser? Hvis universiteter primært tildeles ressourcer efter, hvor mange eksamener studerende består, kan man så regne med, at der undervises og eksamineres på et tilstrækkeligt højt niveau?

Der kan også ligefrem være tale om, at tildelingskriterierne uforvarende er i modstrid med de politisk fastlagte mål eller det, som faktisk er bedst for borgeren: Hvis børnene i daginstitutionerne skal være skoleparate og starte i 0. klasse, når de er i den skolepligtige alder, hvorfor tildeler man så yderligere ressourcer til daginstitutionerne, når børnenes skolegang udsættes? Det gøres der naturligvis, fordi der er udgifter forbundet med, at børnene er i børnehaven et år ekstra, men det har også den implicitte konsekvens, at børnehaven ikke tildeles ressourcer, hvis børnene starter i skolen, og der er en tom plads i børnehaven.

Når der anvendes en resultatbaseret tildeling (Bukh & 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), taksttildelingen (T) eller kapitaltildelingen (K) gøres helt eller delvist resultatafhængig. Det mest almindelige er, at der anvendes resultatbaseret tildeling i forbindelse med en takstkomponent. Dermed vil den takstafhængige komponent af tildelingen til enhed i , udover 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 .

For at resultatmål kan anvendes i en tildelingsmodel, skal der være relevante resultatmål tilgængelige på nogenlunde kort sigt, f.eks. efter tre-ni måneder. 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 være kompliceret at udvælge de effektmål, der skal indgå i en tildelingsmodel, ligesom der både indgår faglige og politiske hensyn, når det vurderes, hvilke resultater der er relevante. Den mest relevante effekt af museernes aktiviteter kan formodentlig bedst vurderes på langt sigt, og 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.

Da resultatkrakterierne afspejler et andet hensyn end udgiftsbehovet, kan et stærkt resultatfokus ved fastlæggelsen af tildelingskrakterierne 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 incitament 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 & Christensen 2020b). Men ikke for enhver pris. Tildelingsmodeller med indbyggede incitament til at øge omkostningseffektiviteten skal ses i sammenhæng med andre motivationsfaktorer og kan baseres på en mere tillidsbaseret styringsform, hvor det decentrale ledelsesrum øges, så ansvaret for resultaterne, mulighederne for at handle og de tildelingsmæssige konsekvenser synkroniseres.

2.5. Budgetrisiko

Når en tildelingsmodels egenskaber skal vurderes, er det centralt at vurdere budgetrisikoen (Smith 2007, kapitel 6), dvs. muligheden for, at både bestillerens og udførerens faktiske udgifter og indtægter afviger fra det forventede. Da budgetrisikoens natur og egenskaber afhænger af den konkrete omkostnings- og produktionsstruktur (jf. Bukh & Christensen, 2020b, p. 448) samt tildelingsmodellen, kræver det en specifik analyse at vurdere budgetrisikoen.

Hvis vi først ser på omkostningssiden, og hvis der alene anvendes kapitalfinansiering og faste tildelinger, så placeres budgetrisikoen hos udførerne. Ved udelukkende at blive tildelt et rammebudget bærer udføreren risikoen for afvigelser i mængden af opgaver (mængderisikoen) og omkostningerne forbundet med opgaverne (intensitetsrisikoen). Hvis

der derimod alene tildeles efter en takstmodel, vil mængderisikoen være placeret hos bestilleren, mens udførerne stadig bærer intensitetsrisikoen.

På indtægtssiden er udgangspunktet for en tildelingsmodel ofte, at bestilleren har en fast ramme. Derfor er der ikke nogen budgetrisiko forbundet hermed set fra bestillerens side. Ved fast finansiering og kapitalfinansiering tildeles udførerne et rammebudget og har dermed heller ingen budgetrisiko, hvad angår indtægterne: Der tildeles en budgetramme (totalbeløb), og denne ændres ikke uanset mængden og intensiteten af opgaverne. Hvis der derimod anvendes takstfinansiering, vil udførerne bære risikoen for afvigelser i mængden af opgaver (dvs. antallet af takstenheder). Størrelsen af denne budgetrisiko afhænger af udførernes omkostningsstruktur. Hvis man har en omkostningsstruktur med høje faste omkostninger, vil et stort fald i antallet af takstenheder betyde et fald i indtægterne, uden at omkostningerne reduceres tilsvarende. Dette forværrer selvsagt bundlinjen betydeligt. Hvis omvendt de variable omkostninger er højere (f.eks. på niveau med taksten pr. enhed), så vil et fald i antallet af takstenheder ganske vist betyde et fald i indtægterne, men dette vil modsvares af et tilsvarende fald i omkostningerne. I et sådant tilfælde vil bundlinjen således ikke blive påvirket. Da museer typisk har høje faste omkostninger, jf. afsnit 1.3, mens de variable omkostninger er små, vil en takstfinansiering således medføre en øget budgetrisiko for museerne.

Herudover vil antallet af takstenheder og omkostningernes varians og variabilitet have betydning for udførernes budgetrisiko. Det betyder i praksis også, at udførernes størrelse har betydning for den budgetrisiko, de bærer. På indtægtssiden betyder det f.eks., at hvis et museum resultatfinansieres efter antal publikationer, og hen over tid i gennemsnit udgiver to publikationer årligt, så kan variationen i indtægterne mellem årene være betragtelig, mens en finansiering efter antal brugere kan variere mindre mellem årene. Et stort museum, der i gennemsnit udgiver 10 publikationer, vil også have en budgetrisiko, men denne er relativt set mindre end for et museum, der udgiver to publikationer.

På udgiftssiden har antallet af takstenheder og museernes størrelse tilsvarende betydning. Selvom der kan være forskelle på, hvilke udgifter der er forbundet med de enkelte brugere, så har denne variation, selv for de mindste museer, givetvis mindre betydning, fordi antallet af brugere er stort. Hvad angår publikationer, så forholder det sig omvendt, ikke kun fordi der er store forskelle på omkostningerne forbundet med at

udarbejde publikationerne, men også fordi antallet af publikationer er mindre.

Budgetrisiko er et grundvilkår, når der anvendes en tildelingsmodel. Museernes tilskud kan svinge mellem årene, og at der kan opstå afvigelser mellem budgetter og realiserede resultater. Hvis budgetrisikoen bliver for stor, vil det imidlertid ikke blot komplicere museernes budgetlægning og styresituation, men kan også forøge problemer med en utilsigtet adfærd, da afvigelserne kan blive så store, at museerne bliver nødt til at agere opportunistisk for at undgå uhåndterbare underskud. Herudover vil en stor budgetrisiko også nødvendiggøre, at der opbygges egenkapital som en buffer mod afvigelserne (Smith, 2007, p. 114), hvilket udfordrer museernes karakter af nonprofitorganisation.

Når der indgår takstkomponenter i tildelingsmodellen, er det som udgangspunkt også et grundvilkår, at bestillerens rammebudget udfordres og kan blive overskredet, hvis antallet af takstenheder forøges, udover hvad der var forudsat, da taksterne blev fastlagt. Hvis bestillerens rammebudget ikke må overskrides, kan det håndteres på forskellige måder. Den mest udbredte løsning er at anvende det foregående års mængder til at kalkulere *ex ante*-takster til brug for budgetlægningen, og at foretage den faktiske tildeling efter kalkulerede *ex post*-takster, når det samlede antal takstenheder for året er kendt. Dermed vil bestilleren præcist kunne fordele hele budgetrammen, men mekanismen vil introducere en yderligere komponent i form af en takstrisiko til udførernes budgetrisiko¹⁰.

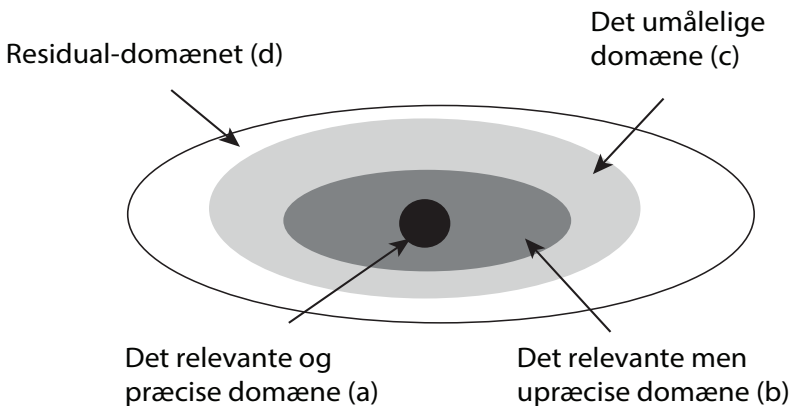
2.6. Fra incitamenter til dysfunktionalitet

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 et al., 2023). Når tildelingsmodeller studeres fra et funktionalistisk perspektiv, opfattes dysfunktionelle konsekvenser oftest som utilsigtede og uforudsete (f.eks. Ortagus et al., 2020; Smith, 1993, 1995; Vakkuri & Meklin, 2006). Uforudsete konsekvenser kan dog også være funktionelle (van Helden et al., 2012), f.eks. hvis der opstår uventede sideeffekter, som bestilleren opfatter som positive resultater.

Når konsekvenserne af en ny model vurderes, må der tages udgangspunkt i, hvordan de enkelte elementer påvirker adfærden. Men det er ofte ikke muligt på forhånd at konkludere, om adfærdsændringerne samlet set vil resultere i et såkaldt præstationsparadoks (Meyer & Gupta, 1994), hvor de præstationer, der måles, kun har en svag sammenhæng med reelle præstationer (van Thiel & Leeuw, 2002), eller hvor målinger ligefrem er stigende, mens realisering af de reelle målsætninger er faldende.

Præstationsparadokser udspringer af præstationsmåls ufuldstændighed, dvs. at mål ikke fuldt ud indfanger bestillerens målsætninger eller organisationernes resultater (Mouritsen, 2018; Siverbo et al., 2019). Sagt lidt populært så er det ikke alt, der tæller, der kan tælles – og ikke alt, der kan tælles, der tæller. Bevan og Hood (2006) illustrerer mere formelt ufuldstændighedsproblemet som vist i figur 2. Forfatterne skelner mellem fire forskellige typer mål: Der er (a) mål, som er relevante og præcise, (b) mål, der ikke er fuldstændigt præcise, men som dog drejer sig om relevante forhold, (c) forhold, som er relevante, men hvor der ikke er mål, og (d) mål for forhold, der ikke er relevante.

Figur 2: Relevans og prioritering af resultatmål (Bevan & 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. rummer en elevs eksamenskarakter relevant information om faglige evner, men eksamenssituationen giver kun indblik i en del af elevens faglige

viden, og den endelige karakter viser ikke hele udbyttet af elevens skolegang. Tilsvarende kan en tilfredsundersøgelse 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. Ufuldstændigheden kan, i kombination med uenigheder om opgavers relevans eller usikkerhed omkring midlerne, der skal til for at opnå mål, skabe tvetydige situationer (Vakkuri & Meklin, 2006).

En overdreven afhængighed af ufuldstændige kvantitative præstationsmålinger kan, som anført af Poulsen et al. (2023, p. 268), have mange forskellige dysfunktionelle konsekvenser (Mouritzen & Opstrup, 2020; Smith, 1993, 1995; van Thiel & Leeuw, 2002). På specifikke områder er der særlige dysfunktionaliteter, som man bør være opmærksom på. Inden for undervisningsområdet kendes f.eks. flere specifikke typer dysfunktionalitet: *Teaching-to-the-test*, der betyder, at undervisningen tilrettelægges og prioriteres ud fra eksamensformen snarere end læringsmålene; indsnævring af pensum (*narrowing the curriculum*), der indebærer, at indsatsen fokuseres mod specifikke emner, fag eller områder, hvor andet fagligt centralt indhold udelades, fordi det ikke vægtes højt til eksamen; samt overfokusering på marginale elever (*focusing on marginal students*), hvor indsatsen fokuseres på visse elever, eller rettere sagt deres resultater, fordi disse har en relativt stor indflydelse på skolens mål (jf. Bukh et al., 2021, 2022).

Mere generelt fremhæves især tre overordnede kategorier af dysfunktionelle handlinger (Poulsen et al., 2023; Siverbo et al., 2019; Vakkuri & Meklin, 2006). For det første indebærer adfærdsmæssig forskydning (*behavioural displacement*), at der handles på en måde, hvor man reelt set forringer målopfyldelsen, selvom man ønsker at forbedre den. 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. Dette kan ske ved, at der f.eks. fokuseres på mål, der er nemme fremfor vigtige, hvorfor svære mål nedprioriteres (Kelman & Friedman, 2009). I dette er der tale om en for udføreren utilsigtet konsekvens af handlinger, der gennemføres i god tro om at opnå målopfyldelse.

For det andet kan der være tale om en utilsigtet manipulation af målopfyldelsen, hvor ufuldstændigheden udnyttes. Denne form for dysfunktionalitet, der ofte betegnes *gaming* (Bevan & Hood, 2006), medfører, at de målte resultater øges på bekostning af de faktiske resultater.

Gaming omfatter et bredt spektrum af strategisk adfærd, spændende lige fra udnyttelsen af gråzoner til bevidst svindel. F.eks. beskriver Mouritzen & Opstrup (2020) hvordan registreringer af universiteters publiceringsomfang kan være påvirket af fejlregistreringer (*misregistration*), fordi retningslinjerne for registrering er uklare og kan misforstås, så der opstår en adfærdsforskydning. Men der kan, som påpeget af Mouritzen & Opstrup (2020), også være tale om gaming i form af en bevidst fejlrepræsentation (*misrepresentation*). Som følge af informationsasymmetri mellem bestilleren og udføreren vil det ofte være svært med sikkerhed at sige, om der foregår gaming.

Endelig kan dysfunktionaliteten bestå af *affektive reaktioner* i form af negative holdninger eller frustrationer som følge af målinger. Dette er ikke i sig selv en handling, men holdningen kan påvirke andre aktiviteter negativt, f.eks. gennem demotivation (Arnaboldi et al., 2015). Særligt lederes holdninger er væsentlige, da deres mediering af målinger og incitamenter igennem organisationslagene har stor betydning for, hvordan frontmedarbejdere opfatter og påvirkes af styringstiltag (Jongbloed & Vossensteyn, 2016; Mouritzen & Opstrup, 2020; Poulsen et al., 2023).

De affektive reaktioner kan være svære at forudse, da tildelingsmodeller indgår i et kompliceret samspil med andre incitamenter. I den nationale debat om ledelse og styring i den offentlige sektor har kontrol og detailstyrings påvirkning af de ansattes indre motivation fået en del opmærksomhed (Andersen et al., 2017; Andersen & Pedersen, 2014). Andersen et al. (2017, p. 146) konkluderer f.eks., at økonomiske incitamenter kan have en negativ motivationseffekt, hvis de opfattes som værende i modstrid med faglige opfattelser af, hvad de rigtige indsatser bør være. Omvendt finder forfatterne også en positiv motivationseffekt, når økonomiske incitamenter opfattes som understøttende for arbejdet, og når styringen er i overensstemmelse med fagprofessionelle normer.

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, at man må antage, at det enten er tilstrækkeligt at styre efter (a) eller efter (a) og (b) tilsammen (jf. Bevan & Hood, 2006). Sidst men ikke mindst kan styringstiltag og konkrete mål blive opfattet forskelligt ud fra forskellige faglige og politiske værdisæt.

3

Arbejdsgruppens forslag

Arbejdsgruppen tager i rapporten udgangspunkt i en analyse af det bestående museumslandskab og de opgaver, som museerne løser inden for rammerne af den nuværende museumslov. Dernæst skitserer Arbejdsgruppen nogle principper for en ny tilskudsmodel, og der gives eksempler på, hvordan en ny tilskudsmodel konkret kan udformes. Selvom Arbejdsgruppens rapport viser eksempler på, hvordan modellen kan udformes, er der tale om eksempler, som har til hensigt at anskueliggøre logikken i alternative modeller, og dermed ikke forslag til en konkret fordeling.

Arbejdsgruppens kortlægning af museers opgaver giver et vigtigt overblik over, hvilke opgaver de statsanerkendte museer løser i dag. Rapporten er dermed et godt afsæt for udviklingen af en ny tilskudsmodel. Ligeledes er beskrivelsen og formuleringen af de mulige tilskudselementer i Arbejdsgruppens rapport et godt udgangspunkt. Der har været ”lagt vægt på at anbefale tilskudsmodeller, der så vidt muligt er baseret på objektive, robuste og ensartede data frem for mere skønmæssige kriterier” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 4), hvilket som udgangspunkt er hensigtsmæssigt. Men det indebærer også nogle uhensigtsmæssigheder, og vi vil derfor i kapitel 5 vise, hvordan man med nogle få enkle justeringer af Arbejdsgruppens modeller kan udarbejde en mere fleksibel model.

Som udgangspunkt for at analysere modellernes egenskaber vil vi i dette kapitel beskrive modellerne, som de fremgår af Arbejdsgruppens rapport, ved at dekomponere dem i en række overordnede designvalg. Disse omfatter for det første spørgsmålet om, hvilke kriterier der udmåler de enkelte museers tilskud og dermed differentierer tilskuddet museerne imellem. For det andet drejer det sig om den struktur, der bestemmer, hvordan tilskuddet afhænger af kriterierne. Herudover drejer det

sig om den enkelte models intertemporale egenskaber, dvs. hvordan ændringer over tid håndteres i modellen, samt hvordan modellen indføres.

3.1. Tilskudskriterierne

Med udgangspunkt i analysen af det danske museumslandskab foreslår Arbejdsgruppen en forenkling af beskrivelsen af museernes opgaver med indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling, så der fremover fastlægges tre overordnede opgaver for de statsanerkendte museer: Samlingsudvikling, vidensudvikling og formidling. Det er også disse tre opgaver, der danner udgangspunkt for Arbejdsgruppens vurdering af, hvilke elementer der kan indgå i en tilskudsmodel.

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 museernes arbejde (Arbejdsgruppen, 2023, p. 65). Da samlingsarbejdet stadig anses som fundamentet for museumsvirksomheden, vælger Arbejdsgruppen at lade museernes arbejde med samlingsudvikling indgå i tilskudsmodellen som et ensartet grundtilskud til alle museer, idet der dog er opmærksomhed om, at dette ikke tager højde for museernes forskellighed. Herudover fremhæver Arbejdsgruppen, at økonomisk bæredygtighed er centralt for, at der kan udvikles museumstilbud af høj kvalitet, samt for, at museerne kan drive og udvikle deres virksomhed (Arbejdsgruppen, 2023, p. 67). Derfor anbefaler Arbejdsgruppen, at indtægter indgår som et særskilt kriterium, og modellerne baseres derfor på disse tre kriterier:

- A. Vidensudvikling:** Da Arbejdsgruppen foreslår, at alle museer skal have en forskningsforpligtelse, anbefales det, at 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:** Arbejdsgruppen anbefaler, at formidling måles ud fra 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: Indtægterne er afgrænset til at bestå af entréindtægter samt tilskud fra kommuner, regioner, fonde, sponsorer, private virksomheder, erhvervsclubber, EU, Nordisk Ministerråd, offentlige virksomheder mv.

Med få og relativt enkle tilskudskriterier er Arbejdsgruppen opmærksom på, at der er flere aspekter ved museernes virksomhed, der ikke indgår. F.eks. har det været overvejet, om der kunne gives særligt tilskud til museer, der når ud til grupper, der normalt ikke går på museum, eller museer der geografisk er beliggende i yderområder. Herudover har Arbejdsgruppen også overvejet, om museernes ansvarsområder, herunder om de har et landsdækkende ansvar, kunne indgå i modellen. Arbejdsgruppen beskriver, at man har fravalgt at lade disse forhold indgå som tilskudskriterier, da det har været prioriteret at foreslå en model, der er ens og lige for alle frem for at kompensere for forskelle i museumslandskabet, f.eks. hvad angår geografi, ansvar og omkostningsniveau.

Endelig har objektivitet og målbarhed i opgørelserne været vigtige kriterier for Arbejdsgruppen, hvilket indebærer, at ikke alle facetter af museernes opgaver er lige lette at inkludere i modellen. Formidlingsaktiviteten anbefales således at blive målt ud fra antal besøg i udstillingen, hvilket i praksis skal foregå ved, at der måles på, hvor mange brugere der løser billet, herunder gratis billet, til de faglige formidlingsaktiviteter. Bagsiden ved denne objektive måling er, som Arbejdsgruppen også påpeger, at digitale formidlingsaktiviteter f.eks. ikke indgår i modellen.

3.2. Trinmodellerne

Arbejdsgruppen skitserer tre forskellige modeller: Trappemodell A, trappemodell B og byggeklodsmodellen. Da trappemodell A og trappemodell B kun afviger fra hinanden i antallet af 'trappetrin' (tre hhv. fire tilskudsniveauer), er disse to modellers egenskaber grundlæggende identiske, og vi vil derfor ikke skelne yderligere mellem de to trappemodeller i det følgende.

Selvom trappemodellen og byggeklodsmodellen præsenteres som forskellige modeller, er der tale om to blandt flere mulige varianter af den samme modeltype. I det følgende vil vi derfor betegne dem med et fællesbegreb: En *trinmodel*. Grundlæggende har trinmodeller det fælles-

træk, at der gives tilskud på forskellige trin, baseret på om udførerne når bestemte tærskelværdier inden for de valgte tilskudskriterier. Forskellen mellem Arbejdsgruppens modeller er, at trappemodellen kræver, at museerne skal nå tærskelværdien på alle tre parametre for at kunne rykke et tilskudsniveau op, mens byggeklodsmodellen har hvert kriterium særskilt, så der kan opnås tilskud på forskellige niveauer inden for hvert kriterium. For at kunne vurdere trinmodellernes egenskaber vil vi analysere dem med udgangspunkt i disse fem indbyrdes afhængige designvalg:

1. Kriteriernes vægtning: Hvis der indgår mere end ét kriterium, skal der foretages en vægtning, så kriterierne samlet set, inklusive grundtilskuddet, udgør 100% af tilskudsrammen.
2. Antal takstniveauer: For hvert kriterium vælges et antal takstniveauer. Arbejdsgruppen har samme antal takstniveauer for alle kriterierne, men der kan vælges et forskelligt antal.
3. Andelen af museer placeret på takstniveauerne: Angiver hvor stor en andel af museerne, enten absolut eller i procent, der placeres på et givet takstniveau inden for et kriterium. Disse andele kan variere tilskudskriterierne imellem.
4. Takstniveaernes vægtning: Inden for hvert kriterium vægtes de enkelte takstniveauer indbyrdes, så de tilsammen udgør 100% af kriteriets vægt.
5. Tærsklerne for takstniveauerne: Angiver inden for det enkelte kriterium hvilket niveau, der skal opnås for at blive placeret på et givet takstniveau.

De enkelte designvalg er ikke indbyrdes afhængige. F.eks. kan man enten fastlægge andelen af museer på hvert takstniveau (designvalg 3) eller tærskelværdierne for hvert takstniveau (designvalg 5). Man kan altså fastlægge, hvor stor en procentdel af kriteriets tilskud, der skal placeres på hvert takstniveau, hvilket samtidig bestemmer, hvad tærsklerne er for hvert takstniveau; alternativt kan man bestemme tærsklerne, hvorved antallet på hvert niveau bliver fastlagt.

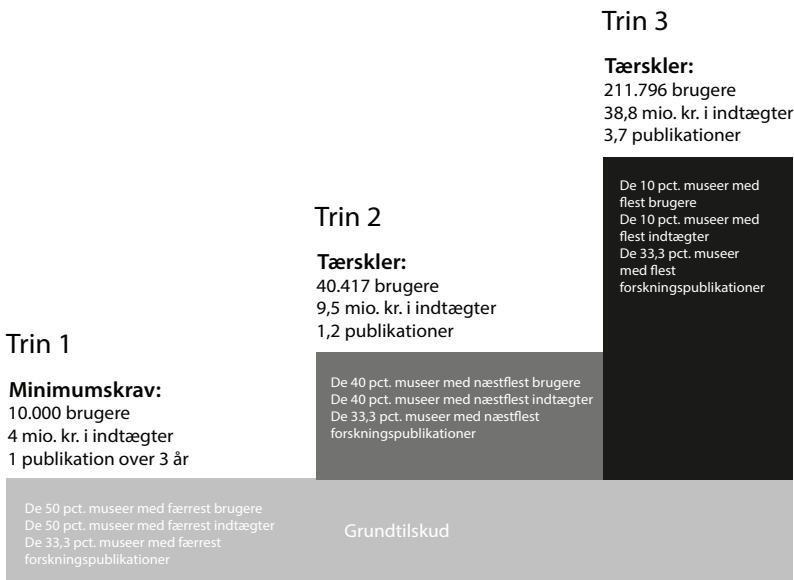
Selvom Arbejdsgruppen viser eksempler på, hvordan modeller kan udformes, er det vigtigt at bemærke, at der er tale om tænkte eksempler, som har til hensigt at anskueliggøre logikken i modellerne, og dermed ikke om forslag til en konkret fordeling. Da der er taget udgangspunkt i den nuværende tilskudsramme og det nuværende antal statsanerkendte

museer, er der dog tale om en relativt realistisk illustration af forskellige modelvarianters konsekvenser. Vi illustrerer de to modelvarianter ved anvendelse af Arbejdsgruppens eksempler.

3.2.1. Trappemodellerne

Som illustration viser figur 3, hvordan en trappemodel kan se ud. Da trappemodellen er baseret på, at museerne skal nå tærskelværdierne på alle tre kriterier (vidensudvikling, formidling og indtægter), kan dette opfattes som ét samlet kriterium. Det første valg er dermed, hvor stor en andel af det samlede tilskud der skal allokere til grundtilskuddet. Arbejdsgruppens eksempel er baseret på, at hvert museum gives et grundtilskud på ca. 1,5 mio. kr., svarende til 0,33% af den samlede ramme pr. museum. Dermed udgør det samlede faste grundtilskud $0,33 \times 97 = 32\%$ af rammen, hvilket betyder, at 68% af rammen er tilbage til resultatbaseret fordeling.

Figur 3: Eksempel på en trappemodel (Arbejdsgruppen, 2023, p. 83).



Da alle museerne får grundtilskuddet, udgør det trin 1 i modellen. Fordelingen af tilskuddet på trinene 2 og 3 er lidt mere kompliceret, idet museerne, som vist i figur 3, først opdeles i tre grupper. For to af kriteri-

erne (brugere og indtægter) opdeles der i grupper, så hhv. 50%, 40% og 10% placeres i grupperne, mens det tredje kriterium (forskning) opdeles i tre lige store grupper, som hver udgør 33,33%. På baggrund af denne opdeling er tærskelværdierne fastlagt, så der netop opnås den viste opdeling inden for de tre kriterier.

Det er dernæst 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 6 museer. På baggrund af disse tal kan det beregnes¹¹, 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 6 museer på trin 3 vil modtage ca. 21,7 mio. kr.

3.2.2. Byggeklodsmodellen

Byggeklodsmodellen tager ligesom trappemodellen udgangspunkt i, at 32% af rammen fordeles via grundtilskuddet. Da de tre kriterier indgår selvstændigt i denne model, fastlægges vægtene, så rammen fordeles med ca. 29% til brugere hhv. indtægter og ca. 10% til forskning. Det er desuden valgt, at der for alle tre kriterier gives tilskud på tre niveauer, hvor det laveste niveau alene består af grundtilskuddet. I det aktuelle eksempel, som vist i figur 4, er det for alle tre kriterier valgt, at hhv. 50%, 40% og 10% af museerne placeres på de tre trin.

Arbejdsgruppen har illustreret byggeklodsmodellen ved at vælge, at tilskuddet på trin 3 skal være otte gange højere end tilskuddet på trin 2. Tilsvarende trappemodellerne kan takstniveauerne på de tre trin beregnes for hvert kriterium, så den samlede model giver tilskud på følgende måde:

Grundtilskud: 1,5 mio. kr. for alle museer.

Brugere: 0 kr. på trin 1, ca. 1,1 mio. kr. på trin 2, ca. 8,9 mio. kr. på trin 3.

Indtægter: 0 kr. på trin 1, ca. 1,1 mio. kr. på trin 2, ca. 8,9 mio. kr. på trin 3.

Forskning: 0 kr. på trin 1, ca. 0,4 mio. kr. på trin 2, ca. 3,1 mio. kr. på trin 3.

Det bemærkes, at det mindste tilskud ved anvendelse af både trappe-modellerne og byggeklodsmodellen er grundtilskuddet på 1,5 mio. kr., mens det højst mulige tilskud ved anvendelse af byggeklodsmodellen er på nogenlunde samme niveau som for trappemodellerne, dvs. omkring 21 mio. kr.

Figur 4: Eksempel på en byggeklodsmodel (Arbejdsgruppen, 2023, p. 88).

	Brugere (29 pct. af rammen)	Indtægter (29 pct. af rammen)	Forskning (10 pct. af rammen)
	Højt brugertilæg: (1,96 pct. af rammen). 10 museer	Højt indtægtstilæg: (1,96 pct. af rammen). 10 museer	Højt forskningstilæg: (0,69 pct. af rammen). 10 museer
Tærskler	211.796 brugere	38,8 mio. kr.	7,5 publikationer
	Lavt brugertilæg: (0,25 pct. af rammen). 38 museer	Lavt indtægtstilæg: (0,25 pct. af rammen). 38 museer	Lavt forskningstilæg: (0,09 pct. af rammen). 38 museer
Tærskler	40.417 brugere	9,5 mio. kr.	2,2 publikationer
	Grundtilskud: (ca. 1,5 mio. kr. / 0,33 pct. af rammen). Alle museer		
Minimumskrav	10.000 brugere	4. mio. kr.	1 publikation over tre år

3.3. Budgetsikkerhed og modelindfasning

Når taksterne på de enkelte trin beregnes, sker det på baggrund af data for kriterierne for en foregående periode samt en fast finanslovsbevilget ramme for det følgende år. De faktiske tildelinger beregnes i det følgende år, og det samlede beløb, der tildeles, vil derfor kunne være både større og mindre end rammen, hvis ikke der foretages en *ex post*-rekalkulation af taksterne, jf. afsnit 2.5.

I en traditionel lineær model er takstrekalkulation relativt enkel og forudsigelig, idet en volumenforøgelse på f.eks. 10% inden for ét takstkriterium indebærer en takstreduktion af nogenlunde samme størrelse¹². I en trinmodel er det lidt mere kompliceret, fordi der er et samspil mellem tærskelværdierne og antallet af museer på hvert trin. Når volumen inden for de enkelte kriterier ændrer sig, vil der så være to muligheder: Enten at ændre antallet af museer på de enkelte trin, så taksten for trine-

ne dermed skal ændres, eller at ændre tærskelværdien, så antallet af museer og dermed taksten kan forblive uændret. Arbejdsgruppen foreslår, at gruppernes relative størrelser er konstante over tid, hvorfor tærskelværdierne først vil være kendte, når tilskuddet beregnes.¹³

Udover tilpasningen mellem årene vil museernes tilskud i sagens natur ændre sig, når en ny tilskudsmodel indføres. Det modelberegnete tilskud vil for nogle museer betyde et større tilskud end i dag, mens andre vil modtage et mindre. Arbejdsgruppen anbefaler, at museerne får en omstillingsperiode på tre år, hvor tabene så vidt muligt afbødes for de museer, der står til at få et lavere tilskud. Konkret skitserer Arbejdsgruppen to mulige modeller for indfasningen af tilskudsmodellen.

I den første model får de museer, hvis tilskud bliver større som konsekvens af tilskudsmodellen, det nye tilskud allerede det første år, mens museer, der står til at modtage et mindre tilskud, får reduktionen indfasnet over en årrække. Dermed er indfasningen ikke budgetneutral, og modellen forudsætter, at der er ekstra midler til rådighed i omstillingsperioden. Som alternativ foreslås en budgetneutral indfasning, hvor den nye tilskudsmodel gradvist får effekt. Konkret foreslås det, at 1/3 af rammen fordeles efter den nye model det første år (og dermed 2/3 efter den gamle model), 2/3 det andet år og at modellen først får fuld gennemslagskraft det tredje år.

4

Analyse af Arbejdsgruppens forslag

Som den centrale del af bogens formål vil vi med udgangspunkt i Arbejdsgruppens forslag til en ny tilskudsmodel nu illustrere, hvordan en tildelingsmodels egenskaber kan analyseres, og hvordan man kan forudse tilskudsmodellens konsekvenser på baggrund af dens egenskaber. Vi tager i analysen udgangspunkt i modellens grundelementer, hvor det både er relevant at vurdere, hvordan komponenterne fungerer hver for sig, og hvordan de fungerer, når de kombineres. Overordnet set har Arbejdsgruppens anbefalinger nogle strukturelle problematikker der i samspillet mellem elementerne indebærer en forholdsvist ekstrem incitamentsstruktur med stor budgetusikkerhed, hvilket medfører flere mulige 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 forskelligartethed.

I den resterende del af kapitlet vil vi se nærmere på, hvordan samspillet mellem trinmodellernes egenskaber og valget af kriterier giver incitamentsproblemer, og hvordan det kan medføre så stor budgetusikkerhed, at det vil være vanskeligt at implementere anbefalingerne i praksis. Herefter vil vi i kapitel 5 vise, hvordan Arbejdsgruppens modeller kan justeres, så hovedparten af problemerne kan fjernes eller nedbringes.

4.1. Trinmodellerne

Overordnet set er Arbejdsgruppens valg af trinmodeller kilden til hovedudfordringerne. De tre væsentligste problemer er: (1) at trappemodellen forhindrer, at en række ellers relevante kriterier kan indgå i modellen, (2) at incitamentsstyrken bliver både for stor og for varierende, samt (3) at de vandrette trin vil indebære en dysfunktionel incitamentsstruktur. Problem (2) og (3) er relevante for både trappemodellen og byggeklodsmodellen, mens problem (1) især udfordrer trappemodellen. Det er vores vurdering, at de skitserede problemer, som vi uddyber nedenfor, er så væsentlige, at trinmodeller er uegnede som basis for tildelinger til museer.

4.1.1. Trappemodellen forhindrer, at relevante kriterier inddrages

Først og fremmest giver trappemodellen vanskeligheder, fordi den indebærer, at et museum skal nå tærskelværdien på alle kriterierne for at blive placeret på et givet trin. Det betyder, at det er umuligt at anvende kriterier, som afspejler museernes forskelligartethed, da et kriterium, hvor nogle museer slet ikke præsterer, fordi det ikke er relevant for dem, ikke kan anvendes i trappemodellen. Arbejdsgruppen har prioriteret hensynet til ensartethed, hvilket 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. Det indebærer både, at budgetrisikoen stiger, og at tildelingen kan blive mere eller mindre tilfældigt påvirket af forhold, der ikke er relateret til de overordnede museumsopgaver i museumsloven.

4.1.2. Incitamentsstyrken er for stor og varierende

Dernæst indebærer trinmodellerne en varierende og ofte ret ekstrem incitamentsstyrke. Det er særligt voldsomt for trappemodellen, hvor et museum på trin 1 som minimum vil opnå en gevinst på knap 190 kr. pr bruger¹⁴, 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 brugere. 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 og lignende, men det vil typisk være i begrænset omfang i forhold til modellens potentielle gevinster ved det forøgede brugerantal. Gevinsten vil således i et vist omfang være en nettogevinst.

Hvis byggekoldmodellen anvendes, er incitamentsstyrken mindre ekstrem, men stadig stor og varierende. F.eks. vil et museum, der er på trin 2 for forskning og dermed har mindst 2,2 publikationer, kunne opnå et mertilskud på $3,1 - 0,4 = 2,7$ mio. kr., hvis det kan opnå otte publikationer og dermed placere sig på trin 3. Et museum, der har udgivet tre publikationer¹⁵, og dermed netop er kommet på niveau 2, vil kunne opnå et tilskud på 540.000 kr./publikation for de følgende fem publikationer, der skal til for at bringe det på niveau 3. Den varierende incitamentsstyrke kan illustreres ved, at et museum, der f.eks. forventer at udgive fem publikationer, vil kunne opnå 900.000 kr./publikation for sidste tre.

4.1.3. Stykvis lineære incitamenter giver problemer

Jensen (2001, 2003) har vist, hvordan en stykvis lineær incitamentsfunktion vil give anledning til en særlig problemstilling, hvis nogle af linjestykkernes hældningskoefficient er 0, dvs. linjestykkerne er vandrette. Dette er netop tilfældet ved trinmodellerne. 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, 4 mio. kr. egenindtægt og en publikation på tre år), men som 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.

Det væsentligste problem, som Jensen påpeger, er imidlertid, at modellen kan games af museerne, når præstationer kan flyttes mellem perioderne. Det er kun i begrænset omfang muligt med brugere, medmindre registreringerne decideret manipuleres, men det er forholdsvist

let at flytte publikationer mellem årene blot ved at forrykke deres udgivelse. Fondsdonationer kan ligeledes flyttes mellem årene, da det er udbetalingstidspunktet, der bestemmer, hvilket år tilskud medregnes.¹⁶ 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 en gang imellem.

Følgende eksempler kan illustrere gaming-problematikken. Hvis et museum har et tilstrækkeligt antal publikationer og antal brugere til at være på niveau 2, men har for få indtægter, så kan museet ved at "samle indtægterne" i et enkelt år komme over grænsen på ca. 10. mio. kr. Dermed opnås et mertilskud på 5,7 mio. kr. uden, at resultaterne reelt er forbedrede. Med inspiration¹⁷ fra Schuster (1996) kunne det samme resultat også opnås, 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.

En tredje mulighed kunne f.eks. være, at et museum, der gerne vil renovere caféen og have nyt inventar, laver en aftale med en privat virksomhed om, at den udfører opgaven for 5 mio. kr. og samtidig spontant donerer 2 mio. til museet, hvis det kan bringe museet op på trin 2 på trappen. Endelig kunne en oplagt gamingmulighed være, at kommunerne optimerede effekten af det kommunale tilskud til selvejende museer ved at vente til december med at fastlægge det endelige tilskud. Hvis kommunens regnskabsprognose viser, at den holder sig inden for servicerammen¹⁸, kan der gives et ekstra tilskud, hvis det kan vippe museet op på næste trin. Dermed kan tilskuddet næste år uden problemer reduceres, og kommunen har dermed den tilsvarende servicerammebesparelse til rådighed for andre serviceudgifter.

Eksemplerne er både teoretiske og fortænkte, og vi forestiller os ikke, at sådanne tiltag bliver udbredte. Men med den ekstreme incitamentsstruktur viser erfaringerne, at der over tid udvikles en forholdsvis stor kreativitet og accept af gaming (Benaine, 2020; Bevan & 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 fagligt professionelle og økonomisk funderede holdninger.

4.2. Tilskudskriterierne

Da incitamenterne er knyttet til resultatkrævierne, har valget af kriterier stor betydning for modellens incitamentsstruktur. Det vil bero på et fagligt skøn og bestillerpræferencer, inklusive politiske beslutninger, om de bagvedliggende målsætninger er hensigtsmæssige. Vi vil i dette afsnit primært fokusere på modellens tekniske egenskaber og se på den konkrete operationalisering af kriteriernes udfordringer. Det er næppe muligt at isolere en rent teknisk vurdering af kriterierne fra en museumsfaglig og politisk vurdering af deres formål, men vi vil tilstræbe at indikere, hvordan vurderingen afhænger af, hvad formålet er.

4.2.1. Forskning

I Arbejdsgruppens model tæller alle fagfællebedømte publikationer lige, hvilket indebærer en risiko for en adfærdsmæssig forskydning i retning af "mindre ressourcerekrævende publikationer" (Arbejdsgruppen, 2023, p. 66). Herudover tælles publikationer med uanset forfatterantal og -rolle, hvilket kan give mulighed for forskellige former for gamingbase-rede adfærdændringer, hvor forfatterkredsen på publikationer udvides, uden at det påvirker det reelle forskningsomfang f.eks. ved at udveksle medforfatterskaber på tværs af museer. Da der er en række andre indre og ydre¹⁹ incitamentet forbundet med forskningspublicering, herunder fagfælleanseelse og forfremmelsesmuligheder, er det ikke givet, at adfærdændringen vil slå kraftigt igennem. Dog vil dysfunktionaliteten blive forstærket af trinmodellernes stærke incitamentet.

En mulighed kan også være, at det nuværende forskningsomfang vil bestå, men at forskningsresultaterne bliver udgivet i småbidder fremfor 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 & Opstrup, 2020, p. 22). En tredje adfærdsmæssig forskydning kan ske ved, at publiceringsaktiviteten forrykkes fra formidlingsorienterede publikationer 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.

Endelig er der mulighed for, at der på sektorniveau, eller i dele af museumssektoren, kan ske en uventet kollektiv gaming, hvor nye fagfællebedømte publiceringskanaler opstår, og hvor entreprenante fagmiljøer dermed muliggør en forøgelse af mængden af fagfællebedømte artikler. Denne udvikling har i praksis kunnet observeres som konsekvens af universiteternes såkaldte BFI-model²⁰ og kan muligvis også ske inden for de museumsrelevante områder. Igen kan det give anledning til, at den forskningsbaserede formidling faktisk funktionelt forøges, men der kan også ske en dysfunktionel forskydning af indsatsen fra tidsskrifter af højere kvalitet i retning af nye tidsskrifter med lavere kvalitet, hvor publiceringsmulighederne opfattes som mere styrbare.

4.2.2. Brugere

Arbejdsgruppen anbefaler, at antal brugere måles ved antal besøg i museernes udstillinger. Arbejdsgruppen anbefaler, at cafégæster eller deltagere i arrangementer, der ikke omfatter besøg i udstillinger, ikke tæller med. Selvom denne måling af antallet af brugere allerede anvendes til statistiske formål (DS, 2023), er det også en måling, der relativt let kan blive påvirket af fejlregistreringer og -repræsentationer²¹ (Mouritzen & Opstrup, 2020). 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.

ICOM's museumsdefinition er nogenlunde klar, men optællingen af museumsbrugere kan blive mere kompliceret i takt med, at museernes strategiske fokus betyder et større fokus på brugeroplevelsen og skabelsen af mere profilerede museumsoplevelse (jf. Andersen et al., 2023). Det forekommer rimeligt, at de, der kun besøger museumsbutikken eller caféen, ikke tæller med som brugere i forhold til museets egentlige formål. Hvis det var muligt at opgøre det, skulle børnefamilier, der løser billet, men kun besøger en legeplads, nok heller ikke tælle med. Hvis et museum fusionerer med en ren forlystelsespark, tæller brugerne på dette besøgssted nok heller ikke med, men grænserne er imidlertid ikke altid så skarpe.²² Der efterlades en gråzone, hvor brugeropførelsen kan blive udfordret af mulige fejlregistreringer og -repræsentationer: Hvad hvis forlystelsesparken tager udgangspunkt i museets fokusområder? Hvad hvis museets samlinger udstilles i forlystelsesparken? Vil adfærdssændringer som følge af et pres for forøgelsen af brugerantallet være funktionelle eller dysfunktionelle?

Herudover er der også for dette kriterium en risiko for en adfærdsmæssig forskydning i retning af brugere, der kan tælle med ved målingen, fremfor brugere, der fysisk møder op på de faktiske udstillingssteder. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at ”det ikke for nuværende er muligt at opgøre deltagere i arrangementer uden for museet med den fornødne sikkerhed” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 67), ligesom der heller ikke på nuværende tidspunkt er tilstrækkeligt pålidelige og meningsfulde opgørelser, der kan måle museernes digitale formidling. I princippet er der risiko for en dysfunktionel adfærdsmæssig forskydning, så museer ikke blot undlader at gøre deres samlinger tilgængelige uden for det sædvanlige udstillingsrum men undlader formidlingsaktiviteter, som de ellers ville have udført for at sikre, at brugerne møder frem i udstillingen og dermed ”tæller med”. Der kan også være risiko for, at viljen til samarbejde med andre museer reduceres, og at udlån af centrale genstande undgås for at få brugerne til at komme på eget museum. Under iagttagelse af andre incitamentsstrukturer udover de økonomiske er der muligvis kun begrænset risiko for dette, men den meget stærke incitamentsstruktur, hvor museer kan være på vippen til at skifte trin, kan skabe bekymring.

4.2.3. 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. Museernes rapportering til Slots- og Ejendomsstyrelsen af indtægter kan dog i forskellig grad være påvirket af regnskabsmæssige skøn samt af den måde, museerne konkret er organiseret på. F.eks. foretages der i henhold til Vejledning til kontoplan for indberetning af budget- og regnskabstal til Slot- og Kulturstyrelsen (SLKS, 2017) en skønmæssig fordeling af driftsudgifterne mellem kiosk-, café- og restaurationsvirksomhed mv. og de øvrige driftskonti.

Arbejdsgruppen afgrænser indtægterne til at bestå af 1) entréindtægter og 2) tilskud fra kommuner, regioner, fonde, sponsorer, private virksomheder, erhvervsclubber og lignende, EU, Nordisk Ministerråd, offentlige virksomheder mv. Kiosk- og cafeindtægter medregnes således ikke, ”fordi formålet med afgrænsningen af indtægtsparameteret er overordnet at opgøre de indtægter, der har en direkte relation til museernes kernevirkomhed (samlingsudvikling, vidensudvikling og formidling)” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 67). Det er derfor vores vurdering, at der ikke

er særlige regnskabstekniske udfordringer forbundet med opgørelsen af indtægter.

Det er specifikt valgt at lade de kommunale tilskud til museerne tælle med som egenindtægter for at give kommunerne et incitament til at yde 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, f.eks. ved at stille bygninger til rådighed eller ved at anvende museers faciliteter mod betaling. Det kan på den ene side betyde en vis usikkerhed i målingen af kommunernes tilskud, og på den anden side kan det betyde, at der muligvis vil ske adfærdsændringer. 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 adfærdsændringer kan måske finde sted, når fonde mv. giver tilskud til indkøb af f.eks. kunstværker, da disse tilskud kun medregnes som indtægter, hvis museet har modtaget tilskuddet som en indbetaling fra fonden og selv foretager indkøbet (jf. SLKS, 2017).

Fælles for eksemplerne her er, at den potentielle dysfunktionalitet er affødt af trinmodellens ekstreme incitament, når man nærmer sig tærsklerne. Dette vil f.eks. også betyde, at museerne ikke vil have incitament til at købe fondsfinansierede kunstværker billigst muligt, hvis de ligger tæt på tærsklen. De skitserede mulige adfærdsændringer er ikke nødvendigvis alle dysfunktionelle. Men i kombination med trinmodellernes restriktioner på antallet af museer på de enkelte trin vil de medvirke til at øge andre museers budgetrisiko, fordi usikkerheden omkring de fremtidige bevillinger forøges.

5

På vej mod en alternativ model

Med udgangspunkt i analysen af Arbejdsgruppens anbefalinger vil vi i dette kapitel skitsere, hvordan modellerne kan justeres, så de potentielt dysfunktionelle egenskaber kan reduceres, samtidig med at anbefalingernes overordnede intentioner bevares. Det er ikke ment som en færdig løsning, og de konkrete eksempler, vi viser, er tilsvarende Arbejdsgruppens anbefalinger ment som illustrative eksempler. Alle tildelingsmodeller vil have styrker og svagheder – og alle tildelingsmodeller vil ende med at have nogle uhensigtsmæssigheder. Den problemfri model eksisterer ikke, men vi illustrerer med det alternative forslag, hvordan en række af de udfordringer, vi identificerede i relation til Arbejdsgruppens anbefalinger, kan fjernes eller reduceres.

Man kommer heller ikke udenom, at det i sidste ende er et politisk valg, hvordan tildelingsmodellen skal designes, herunder hvilke kriterier der skal indgå i modellen. Vi kan sagtens have forståelse for, at der har været politiske ønsker om en model baseret på objektive kriterier. På den måde kan man undgå mange diskussioner, og forhåbningen har vel også været, at objektive kriterier giver en følelse af en mere retfærdig model.

Overordnet set er vores forslag funderet på to interagerende, centrale elementer: For det første at grundtilskuddet forøges og differentieres, og for det andet, at trinmodellerne erstattes af lineære modeller. Vi følger Arbejdsgruppens princip og fordeler det samlede tilskudsbeløb på grundtilskud og resultattilskud, så $Z = A + B = A + \sum \beta_k = 100\%$ hvor:

A = Den samlede procentvægtning af grundtilskuddet

B = Den samlede procentvægtning af resultattilskuddet

k = Resultatkriterium, f.eks. antal brugere eller antal publikationer

β_k = Procentvægten for resultatkræterium k

Z = Det samlede tilskudsbeløb, der skal fordeles, målt i mio. kr.

Z_k = Tilskudsbeløb, der fordeles efter resultatkræterium k , målt i mio. kr.

Fastlæggelsen af vægtene vil på den ene side være udtryk for en politisk og faglig prioritering af kræterierne i forhold til hinanden, og på den anden side afstemt med, hvilken incitamentsstyrke vægtene vil indebære. Da tildelingsmodellens komponenter interagerer med hinanden, vil man i praksis også skele til, hvordan forskellige vægtninger vil påvirke fordelingen museerne imellem.

Princippet for fordeling af det samlede tilskud kan illustreres med udgangspunkt i byggeklodsmodellen: Hvis $Z = 500$, og $A = 32\%$, betyder det, at grundtilskuddet udgør $A = 500 \times 32\% = 160$ mio. kr. af den samlede finanslovsbevilling, og resultattilskuddet dermed udgør $(100\% - A) \times Z = 340$ mio. kr. Hvis $\beta_1 = 29\%$, $\beta_2 = 29\%$, og $\beta_3 = 10\%$, bliver $Z_1 = 145$ mio. kr., $Z_2 = 145$ mio. kr., og $Z_3 = 50$ mio. kr. Med $A = 32\%$ får resultatkræterierne dermed en meget stor vægt, som diskuteres i kapitel 4.

5.1. Differentiering og forøgelse af grundtilskuddet

I forhold til Arbejdsgruppens model vil der være fordele ved både at øge og differentiere grundtilskuddet. Et øget grundtilskud vil først og fremmest reducere budgetusikkerheden for de enkelte museer, fordi en større andel af bevillingen er fast. Samtidig betyder det, at de enkelte parametre i resultattilskuddet får mindre vægt i den samlede model, hvilket også vil reducere incitamentsstyrken og dermed reducere risikoen for den dysfunktionelle adfærd.

Det centrale ved grundtilskuddet i forhold til resultatkræterierne er, at grundtilskuddet er et fast beløb, der afspejler strukturelle forhold, som museerne enten ikke kan påvirke, eller hvor påvirkningen ikke har konsekvenser for tilskuddet. Dermed afviger den faste tildeling fra resultatkræterierne, idet resultatkræterierne varierer mellem årene, af to årsager: For det første fordi museets egne resultater ændrer sig, og for det andet fordi tærskelværdierne ændres som resultat af andre museers resultater. Da begge disse forhold er behæftet med usikkerhed på budgettidspunktet, vil en forøgelse af grundtilskuddet være med til samlet set at give en større budgetsikkerhed. Dermed undgås det, at statstilskuddet øger

indtægtsvolatiliteten, som er svær at håndtere for museerne på grund af omkostningernes irreversibilitet, jf. afsnit 1.3.

For at tilskudsmodellen bedre kan afspejle museernes forskellighed, vil det være en fordel at differentiere grundtilskuddet. Så vidt muligt bør differentieringen funderes på objektive grundtilskudskriterier, der lever op til de såkaldte institutionelle betingelser, der er omtalt i afsnit 2.1. Det skal bemærkes, at anvendelsen af objektive kriterier ved differentieringen af grundtilskuddet indebærer, at disse kriterier også ville kunne have været anvendt som takstkriterier.²³ Dette ville ved takstfastlæggelsen (*ex ante*) give den samme fordeling af tilskuddet. Forskellen er dog, at takstkriterier indebærer en volumenrisiko for museerne, mens grundtilskuddet er en fast komponent i tildelingsformlen. Der vil dog også være forhold, hvor der ikke kan fastlægges tilstrækkeligt objektive grundtilskudskriterier. En løsning kan her være at basere differentieringen på et struktureret og transparent fagligt skøn. Dermed kan grundtilskuddet, G_i , for museum i fastlægges som:

$$G_i = F + O_i + S_i = F + \sum g_j \times n_{ji} + S_i \text{ hvor}$$

F = Den faste del af grundtilskuddet, som er ens for alle museer

O_i = Det objektive grundtilskud til museum i

S_i = Det fagligt skønnede grundtilskud til museum i

j = Grundtilskudskriterier, f.eks. areal eller antal danefæindberetninger

g_j = Taksten for grundtilskudskriterium j , f.eks. kvadratkilometer eller indberetning

n_{ji} = Antal takstenheder for kriterium j for museum i , f.eks. areal eller antal indberetninger

Beregningen af grundtilskuddet tager med dette princip udgangspunkt i, at det for det samlede tilskudsbeløb, Z , er besluttet, hvordan det fordeles mellem grundtilskud og resultattilskud, som anført ovenfor. Herudover skal det ud fra tilsvarende overvejelser besluttes, hvor stor vægt det objektive henholdsvis fagligt skønnede forhold skal have i tilskuddet.

5.1.1. Objektive kriterier

Vi starter med at skitsere, hvordan dele af det differentierede grundtilskud kan konstrueres med objektive kriterier. Der kan både være tale om strukturelle forhold, som museerne slet ikke kan påvirke, og som

eventuelt vil være fuldstændig uændrede over tid, og om forhold, som museerne til en vis grad kan påvirke, men hvor det ikke ønskes, at ændringerne påvirker tilskuddet.²⁴

Princippet kan illustreres med udgangspunkt i museernes opgaver med at sikre kulturarven (jf. Arbejdsgruppen, 2023, bilag 3). Når kommunerne hvert fjerde år reviderer planstrategier og kommuneplan, hvor kommunens hovedstruktur, lokalplanrammer og retningslinjer for arealanvendelsen fastlægges, samt når kommunerne udarbejder lokalplaner og kommuneplantillæg, er de kulturhistoriske museer involveret, bl.a. med afgivelse af hørings svar. Tilsvarende har disse museer en række opgaver i forbindelse med byggetilladelser mv. De kulturhistoriske museer med arkæologisk ansvar på landjorden²⁵ har herudover en særlig opgave med at screene f.eks. metaldetektorentusiasters fund for, om der kan være tale om danefæ, samt fremsendelse af fund til danefævurdering ved Nationalmuseet. Disse opgaver findes der allerede objektive data for (jf. Arbejdsgruppen, 2023, pp. 109-113) i form af, f.eks. antal sager i høring, antal sager indsendt til danefævurdering og antal sager indsendt til Nationalmuseet (Nationalmuseet, 2023). Herudover er der præcise data for kommuners areal og indbyggertal, som også ville kunne anvendes til at differentiere grundtilskuddet mellem de kommuner, der har ansvaret på det arkæologiske område.

Vi tager udgangspunkt i Arbejdsgruppens anbefaling om, at det faste grundtilskud skal have en vægt på 32%. Som eksempel lader vi de særlige arkæologiske opgaver vægte med 5% af det samlede tilskud fordelt med 2% vægt til areal og 3% vægt til indbyggertal. I princippet er det befolkningstallet i tidligere perioder, der bestemmer de nutidige arkæologiske opgaver, men disse data er formodentlig ikke tilgængelige på kommuneniveau med tilstrækkelig præcision. Da museumsopgaverne også er relateret til den nutidige bygge- og anlægsaktivitet, vurderes det, at planer kunne være en relevant proxy for det objektive udgiftsbehov

Vi vælger indbyggere og areal som eksempler fremfor et mere relevant kriterie som planer, da vi ikke har adgang til data for planer. Selvom antallet af danefæindberetninger kan være relevant, fordi det medfører udgifter for museerne, så skal det også iagttages, at et sådant kriterium kan påvirkes u hensigtsmæssigt af museerne, hvis det blot fører til flere unødvendige indberetninger. Derfor kan danefæindberetninger være mindre egnet som objektive kriterium. En museumsdirektør sagde på et tidspunkt, at én krukke nemt kunne registreres som 50 potteskår, hvis

antal genstande blev et tildelingskriterium. Tilsvarende kan en sølvskat blive til 100 mønter.

Med udgangspunkt i det samlede areal og det nutidige indbyggertal kan taksten for de to grundtilskudskriterier beregnes som:

$$g_1 = 2\% \times 500 \text{ mio.} / 42,952 \text{ km}^2 = 232,82 \text{ kr./km}^2$$

$$g_2 = 3\% \times 500 \text{ mio.} / 5.932.654 \text{ indbyggere} = 2,528 \text{ kr./indbygger}$$

Dermed vil f.eks. Øhavsmuseet, der ifølge museets vedtægter har Faaborg-Midtfyn Kommune som geografiske ansvarsområde, udover det faste grundtilskud få en andel af det objektive grundtilskud på $637,48 \times 232,82 + 52.253 \times 2,528 = 282.124$ kr. Det skal her erindres, at dette blot er en illustration af beregningsprincippet, og at der i praksis også bør indgå andre objektive grundtilskudskriterier, ligesom museet også kan få yderlige grundtilskud ud fra et fagligt skøn, jf. afsnit 5.1.2. Det er altså ikke dette beløb, der i sig selv netop skal dække museet kapacitetsomkostninger ved at have et arkæologisk beredskab.

5.1.2. Faglige skøn som tilskudskriterier

Det ville være ideelt, hvis tilskudsmodellen udelukkende blev baseret på objektive kriterier, som opfyldte de institutionelle betingelser, jf. afsnit 2.1. Det er imidlertid, som diskuteret i kapitel 2, ikke muligt at konstruere en tildelingsmodel for museumssektoren ud fra en sådan idealbetragtning. Herudover er styringsmulighederne ikke statiske: Selvom der i øjeblikket ikke er relevante mål, kan de måske konstrueres. Det kommer med en pris i form af øgede transaktionsomkostninger, hvor nye målinger skal udvikles og vedligeholdes, og det tager tid, inden de nye mål er implementeret, og der er brugbare data til rådighed for styringen. Vores udgangspunkt er hermed for det første, at der er kriterier, hvor der i øjeblikket ikke er målinger, men hvor de kunne konstrueres, og for det andet er der relevante kriterier, hvor der ikke kan konstrueres mål. Men selvom det ikke er muligt at konstruere mål, kan det ofte alligevel være muligt at vurdere, om de målsætninger, som kriteriet afspejler, er mere eller mindre opfyldte.

I økonomistyringslitteraturen har Carveth Reads' pointe²⁶ om, at “[i]t is better to be vaguely right than exactly wrong” (Read, 1899, p. 351), ofte været anvendt som argumentation for, at upræcise mål kan være bedre end slet ikke at måle noget, da det er præcist forkert, at man

slet ikke ved noget. Museumsloven angiver, at det er en målsætning, ”at væsentlige bevaringsværdier sikres for eftertiden”, hvilket indebærer, at ét af de mest centrale impactmål først kan opgøres om meget lang tid. Om 10, 30 eller 100 år kan omfanget af skimmelsvamp måske vurderes ret konkret, men der kan også foretages kvantitative målinger ud fra luftprøver, så eksperter kan vurdere situationen her og nu.²⁷ Tilsvarende kan det måske ikke kvantificeres præcist, hvor vedligeholdelseskrævende en museumsbygning er, men det vil være mere forkert at hævde, at alle bygninger kræver lige stor vedligeholdelse, eller at omkostningsforskellene slet ikke betyder noget. Det er her, faglige skøn har en rolle.

Der kan udøves faglige skøn på mange måder, der er mere eller mindre systematiske, veldokumenterede og transparente. I praksis træffes mange beslutninger af faglig karakter ud fra skøn, der delvist er underbygget af kvantificeringer. Når et bedømmelsesudvalg bedømmer ansøgere til videnskabelige stillinger på et universitet, sker det f.eks. på baggrund af et skøn med udgangspunkt i bedømmelseskriterierne, der fremgår af ansættelsesbekendtgørelsen og universiteternes interne retningslinjer. Vurderingen understøttes af en række kvantificeringer, men de anvendes ikke mekanisk. F.eks. kan publikationer vurderes ud fra citationer og metrikker for de enkelte tidsskrifter, og undervisningskompetencer kan vurderes på baggrund af studenterevalueringer; men bedømmelsen foretages som et fagligt skøn, hvor en række mere eller mindre kvantificerbare forhold tages i betragtning.

Tilsvarende indgår der skøn, f.eks. når pengeinstitutter kreditvurderer virksomheder og beslutter, om de kan blive kunder, hvad rentesatserne skal være, og hvor meget der kan lånes. Det er ikke eksakt videnskab, men beslutningen understøttes af pengeinstituttets kreditpolitik, lånevejledninger mv., der kombineres med kvantificeringer af virksomhedens kreditværdighed. Sådanne kvantificeringer kan f.eks. omfatte regnskabsnøgletal, sikkerhedsstillelser, data for virksomhedens tidligere adfærd og kunderådgivernes scoring af ledelseskvalitet mv. Jo mere transparent og objektiv processen er, jo bedre. I mangel på fuldstændig objektive og pålidelige data er kreditfaglige skøn det bedste grundlag for at træffe en beslutning.

Det skal også bemærkes, at skønsprocesser ikke er ukendte i museumssektoren, idet Slots- og Kulturstyrelsen løbende foretager kvalitetsvurderinger af museerne som led i styrelsens tilsyn med og rådgivning af de statsanerkendte museer (SLKS, 2016; 2023c). Tilsynet er dialog-

baseret og har udover organisation og ledelse især fokus på varetagelsen af museets ansvarsområder i henhold til museumsloven samt de opgaver, der knytter sig til museets samlinger.

Selvom kvalitetsvurderingen, der foretages på skalaen ”meget tilfredsstillende”, ”tilfredsstillende”, ”ikke helt tilfredsstillende” og ”ikke tilfredsstillende”, i princippet kunne indgå i tilskudsmodellen, så museer med en højere kvalitetsvurdering fik et højere tilskud, så har dette også visse ulemper. For det første kan det forringe tilsynsdialogen og vurderingerne, at de direkte får konsekvens for museernes økonomi. For det andet kan det vanskeliggøre styrelsens tilsynsrolle, hvis de samtidig skønsmæssigt tildeler tilskud.

For at kunne etablere en proces, der kan fastlægge en del af grundtilskuddet ved et fagligt skøn, skal der først og fremmest kunne fastlægges relevante bedømmelseskriterier. Dernæst skal der fastlægges en proces, hvor alle de statsanerkendte modeller ved tilskudsmodellens indførelse kan indplaceres. Endelig vil vi i afsnit 5.4 vende tilbage til, hvordan eventuelle ændringer, f.eks. fusioner eller ændringer i museers ansvarsområder, kan håndteres.

5.1.3. Fastlæggelsen af det faglige skøn

Den første fase består af fastlæggelsen af kriterierne for de faglige skøn. Arbejdsgruppen (2023) har allerede taget de første skridt ved kortlægningen af museernes opgaver, men da Arbejdsgruppen fandt ”det centralt, at en ny tilskudsmodel baseres på objektive og målbare parametre” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 63) betød det, at en række forhold ikke helt levede op til disse hensyn og derfor ikke kunne indgå i modellerne. Når vi arbejder med faglige skøn, kan der stilles mindre restriktive krav til kriterierne, og der kan godt foretages et skøn, selvom skønskriterierne ikke kan kvantificeres så objektivt som de kriterier, der indgår som resultattilskud.

Da kvaliteten og legitimiteten af skønnene bliver afgørende for tilskudsmodellen, rejser det spørgsmålet: Hvem skal udarbejde kriterierne? Én mulighed er, at Arbejdsgruppen fik til opgave at udarbejde skønskriterierne, men det kunne også være en opgave alene for de museumsfaglige repræsentanter i Arbejdsgruppen; og der kunne suppleres med yderligere museumsekspertter for at sikre en bred kompetencedækning. Der kan også indgå andre i arbejdet, og det kan være den samme el-

ler en anden gruppe, som i den næste fase indplacerer museerne i forhold til skønskriterierne.

I afsnit 5.1.1 skitserede vi, hvordan nogle typer ansvarsområder i henhold til museumsloven kunne kvantificeres, men der vil også være ansvarsområder, hvor den tilsvarende kvantificering ikke er mulig. Det gælder ikke mindst de såkaldte udlagte opgaver, hvor museerne varetager en særlig opgave for staten, f.eks. tilsynet med fredede fortidsminder og marinarkæologien. Én mulig fremgangsmåde kunne her være at graduere omfanget af museernes øvrige ansvarsområder, f.eks. i tre til otte tilskuds-trin, og så foretage en skønsmæssig indplacering. Herudover vil der være en række hensyn, som er mere tværgående og relevante for alle museer. Et par eksempler på skønskriterier kunne være ”behovet for magasiner” og ”bygningernes vedligeholdelsesbehov”. Der er ligeledes flere museer, der varetager museumsfaglige opgaver med bevaringsværdige skibe, der er opført i skibsbevaringsregisteret (Skibsbevaringsfonden, 2023). Disse opgaver kan på lige fod med bevaringsværdige bygninger indgå som et skønskriterium.

Vi nævner disse to eksempler, fordi de dels afspejler forhold, der varierer museerne imellem, og dels afspejler udgiftsbehov, dvs. forhold, der nødvendiggør, at der afholdes udgifter, jf. kapitel 2. Der vil givetvis også være en række andre kriterier, som er relevante skønskriterier, men vores formål er ikke at udvikle en helt konkret model. Dette kræver en museumsfaglig viden, som vi ikke har, og det vil indebære en politisk og strategisk prioritering at beslutte, hvilke kriterier der er relevante, når skønnet udøves.

I debatten om Arbejdsgruppens forslag har det f.eks. været påpeget, at de foreslåede tilskudsmodeller ikke inddrager vanskeligt kvantificerbare forhold som f.eks. innovationsevne, og at der ikke tages hensyn til, at nogle museer har en særlig betydning som ”fyrtårne”, der har regional betydning, f.eks. for turisme. Ligeledes har det været påpeget, at hensynet til bæredygtighed og diversitet, der indgår i ICOM’s nye museumsdefinition, ikke er inddraget i tilskudsmodellen. Selvom sådanne kriterier kan vurderes at være relevante, og selvom de vil kunne indgå som skønskriterier, kan der også være argumenter for at undlade dem.

F.eks. vil innovation, bæredygtighed og diversitet være en form for tværgående opgaver, som alle museer har, eller som er hensyn, der er en integreret del af de tilskudskriterier, der allerede indgår. Fremfor at opfatte dem som resultat-kriterier kan de adresseres ved det tilsyn, som Slots-

og Kulturstyrelsen løbende har med museerne. Man kan godt politisk udpege bestemte museer eller bestemte udstillingssteder som fyrtårne og tildele dem et særligt tilskud, men man kan også have den opfattelse, at fyrtårne netop tiltrækker mange brugere og generer indtægter, hvorfor dette hensyn allerede er dækket af de andre kriterier. Ligeledes kan hensynet til turisme og attraktioner i enkelte dele af landet måske netop være det, som skal fremmes ved kommunale tilskud, og dermed ikke skal være en del af den statslige.

I den næste fase skal museerne indplaceres i forhold til udmålingen af det faste skønsmæssige grundtilskud. Hvad angår de ansvarsområder, jf. Museumsloven, der ikke dækkes af de objektive grundtilskudskriterier, jf. afsnit 5.1.1, vil det mest enkelt kunne foregå ved en vurdering af beløbenes størrelse i forhold de beløb, der udmøntes ved de objektive kriterier. Hvad angår de øvrige kriterier, kan der foretages en vurdering af dem på en 1-5 Likert-skala (meget lille, mindre, middel, stor og meget stor). På denne måde kan der foretages en skønsmæssig indplacering på f.eks. tre-otte grundtilskudstrin.

5.2. Resultattilskud baseret på lineære kriterier

Ved anvendelse af en lineær model kan resultattilskuddet, som vist i afsnit 2.4, for museum i beregnes som: $E_i = \sum e_k \times E_{ki}$, idet resultatstaksten, e_k , beregnes som $e_k = (Z \times \beta_k) / N_k$, hvor

E_i = Resultattilskud for museum i

e_k = Resultattakst knyttet til resultatkræterium k

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

N_k = Samlet antal takstenheder for resultatmål k

β_k = Procentvægten for resultatkræterium k

Z = Det samlede tilskudsbeløb, der skal fordeles, målt i mio. kr.

Princippet kan illustreres for kræteriet ”brugere”, hvor der i 2022 samlet set var 9.870.818 brugere på de statsautoriserede museer (SLKS, 2023a), og hvor vi sætter $Z = 500$ mio. kr. og lader kræteriet vægte 29%. Følger vi Arbejdsgruppens princip stringent, skal de første 10.000 brugere ikke udløse et resultattilskud²⁸, dvs. $N = 9.870.818 - (97 \times 10.000) = 8.900.818$. Dermed bliver $e_i = (29\% \times 500 \text{ mio. kr.}) / 8.900.818 = 16,29$

kr. pr. bruger. Som eksempel vil det for Museum Skanderborg, der i 2022 havde 34.498 brugere, indebære et resultattilskud på $(34.498 - 10.000) \times 16,29 = 399.072$ kr.

I forhold til trinmodellerne, hvor incitamentsstyrken afhænger af, hvor på trinnet museerne er placeret, indebærer et lineært incitament som i eksemplet ovenfor, at tilskudsbeløbet er fast pr. taksenhed, altså pr. bruger. For at vurdere incitamentsstyrkens rimelighed skal man huske, at taksten repræsenterer et marginaltilskud ved en ekstra bruger, og at denne marginalindtjening i princippet blot skal være større end marginalomkostningerne (jf. afsnit 2.3) for, at incitamentet adfærdspåvirker. Herudover skal det vurderes, om incitamentet er så stærkt, at det vil føre til dysfunktionel adfærd. Overordnet set er det vores vurdering, at incitamentsstyrken i ovenstående lineære eksempel er på et passende niveau. I eksemplet har vi anvendt Arbejdsgruppens anbefaling om $Z_1 = 32\%$ (dvs. at grundtilskuddet udgør 32% af den samlede bevilling på 500 mio. kr.). Når grundtilskuddet forøges, er der tilsvarende mindre at fordele mellem resultatkriterierne; f.eks. vil $Z_1 = 10\%$ betyde, at $e_1 = 5,62$ kr. pr. bruger.

Et museum, der har mange brugere, og som ved trinmodellerne vil være placeret på et højt tilskudsniveau, vil også med et lineært incitament opnå et højt tilskud. F.eks. vil Den Gamle By i Aarhus med 493.100 brugere i 2022 med $e_1 = 16,29$ kr. pr. bruger opnå et tilskud på 7.870 mio. kr. alene ud fra dette kriterium. Ofte vil museer med et stort besøgstal også have mulighed for at oppebære høje entré- og salgsindtægter. Det kan derfor overvejes, om der sker en form for ”dobbelttrælling”, hvis egenindtægter også indgår som et resultattilskud, der vægtes højt. Hvis det ønskes at tilgodese mindre museer, kan det gøres ved at anvende knæk-takster, som indebærer, at det fuldt lineære incitament erstattes af stykvis lineære incitament. I praksis kan det gøres ved at fastlægge et højere tilskud, f.eks. på 25 kr. for de første 50.000 brugere, og tilsvarende et lavere tilskud for brugere udover 50.000. En anden mulighed kunne være ikke at fratække de 10.000 brugere, som er Arbejdsgruppens forudsætning for statsanerkendelse, når antallet af brugere indgår i modellen.

Fremfor at diskutere om indtægtskravet skal sættes ned til 3 mio. kr., burde statsanerkendelsen måske ikke alene være baseret på de kvantitative kriterier men i stedet baseres på Slots- og Kulturstyrelsens helheds-vurdering, herunder kvalitetsvurderingerne. Tærsklerne kan fremstå arbitrære, og når Marstal Søfartsmuseum f.eks. ikke lever op til Arbejds-

gruppens anbefaling på 4 mio. kr. i egenindtægter kunne det være mere konstruktivt at anvende en helhedsvurdering fremfor at diskutere, om grænsen skal sættes ned til f.eks. 3 mio. kr.²⁹

5.3. Justeringer af de tre kriterier

Da incitamenterne er knyttet til resultatkriterierne, har valget af disse stor betydning for modellens incitamentsstruktur. Det er desuden vigtigt at være opmærksom på, at selvom den uhensigtsmæssige incitamentsstyrke ved anvendelse af trinmodeller primært fjernes ved at erstatte trinmodellen med en lineær model, så påvirkes incitamentstyrken også af både den relative andel, som det faste grundtilskud har, samt af antallet af resultatkriterier. Vi har ved skitsen af den alternative model bevaret de tre kriterier, som Arbejdsgruppen har anbefalet, da de alle, på trods af deres ufuldstændighed, har en potentiel relevans. Kriterierne kan justeres, og der kan også vælges andre kriterier. Men ud fra betragtningen om, at valget af kriterier bør funderes på en faglig eller politisk vurdering, vil vi som udgangspunkt overlade dette valg til andre.

Det vil være hensigtsmæssigt, hvis antallet af kriterier kan øges. Først og fremmest fordi det kan medvirke til en bedre dækning af museernes opgaver, men også fordi flere kriterier i sig selv vil bidrage til at nedbringe incitamentsstyrken forbundet med de enkelte kriterier. For at illustrere hvordan udviklingen af en tildelingsmodel kan foretages, vil vi skitsere, hvordan nogle mindre justeringer af de kriterier, som Arbejdsgruppen har valgt, kan reducere modellens potentielle dysfunktionalitet. Desuden vil vi vise, hvordan andre hensyn, der har været inddraget i debatten om Arbejdsgruppens model, kan adresseres ved at justere kriterierne.

De tre kriterier, som Arbejdsgruppen anbefaler, er alle relevante, selvom de ikke dækker alle museernes opgaver og ikke fuldt ud afspejler museernes forskelligartethed. De problemer, som disse mangler afføder, bliver forstærket af den ekstreme incitamentsstruktur i Arbejdsgruppens trappemodel, da komponenterne er komplementære. Derfor vil introduktionen af lineære incitamentter i kombination med et højere fast grundtilskud tilsvarende reducere den dysfunktionelle adfærd, og det bliver nemmere at håndtere de mangler, som kriterierne stadig vil have. Hvis man samtidig øger grundtilskuddets vægt i den samlede model,

som tidligere foreslået, vil det også kunne bidrage til at gøre incitamentsstrukturen mindre ekstrem.

5.3.1. **Forskning**

De statsanerkendte museer udgiver omkring 350 fagfællebedømte publikationer årligt, hvoraf de otte største museer udgiver omkring 120. Det betyder, at langt hovedparten af museerne udgiver relativt få publikationer³⁰, og at antallet varierer en del. Uanset modelvalg giver det en ret stor budgetusikkerhed for hovedparten af museerne. I Arbejdsgruppens byggeklodsmodel indgår forskning med en vægt på 10%, men hvis grundtilskuddet øges, bør denne vægt reduceres. I en lineær model, hvor forskning f.eks. udgør 5% af rammen, betyder det i runde tal, at en publikation vil udløse omkring 70.000 kr.³¹ Da det for de fleste forskningsbaserede publikationer er mindre end omkostningerne, der er forbundet med forskningen og udgivelsen, vurderes det, at incitamentsstyrken i sig selv ikke vil give anledning til væsentlig dysfunktionel adfærd.

Det bør også vurderes, om incitamentsstyrken er så lille, at incitamentet er ineffektivt. Det er dog ikke vores vurdering, idet der også er andre, komplementerende incitamenter forbundet med publiceringer og forskning. Herudover bør det bemærkes, at en væsentlig del af forskningsindsatsen på mange museer er baseret på fondsfinansiering, hvilket betyder, at kriterierne forskning og indtægter delvist kan være en dobbelttælling, når fondsfinansiering også indgår i indtægtskriteriet.

Forskning operationaliserer ”vidensudvikling”, som er den ene af de tre indbyrdes afhængige og ligeværdige opgaver, som Arbejdsgruppen anbefaler skal danne grundlag for de statsanerkendte museer (de to andre er ”samlingsudvikling” og ”formidling”). Det betyder, som Arbejdsgruppen (2023, p. 66) er fuldt opmærksom på, ”at der ikke tages højde for museernes øvrige vidensudvikling, som i praksis består af mere og andet end fagfællebedømt forskning”. Denne vidensudvikling kan f.eks. være i form af undersøgelser, analyser, populærvidenskabelige artikler, årbøger eller udstillingskataloger. Der har i debatten været udtrykt bekymring for, om den øvrige vidensudvikling vil blive nedprioriteret. Grundet kriteriets begrænsede incitamentsstyrke i forhold til omkostningerne ved forskning vil den mere videnskabelige vidensudvikling nok ikke fortrænge den mere formidlende.

Publikationer er et hyppigt brugt resultatmål for forskning (Lepori et al., 2023) og har også været anvendt i Danmark, f.eks. i forbindelse

med BFI-modellen. I BFI-modellen var incitamentsstyrken på nogenlunde samme niveau, som det lineære incitament vil indebære³², så vi forventer, at det vil være håndterbart. Der er dog stadig den problemstilling, at der potentielt kan ske en dysfunktionel forskydning i retning af lettere publikationer, så værdien af den samlede forskning ikke forøges, selvom målet (antal publikationer) forøges.³³ Den mest enkle måde at adressere det på er at anvende en pointmodel ud fra samme grundprincip, som blev anvendt i BFI-modellen. Denne var baseret på en vægtning, hvor tidsskrifter og bogforlag var inddelt i niveau 1 og niveau 2. Ved anvendelse af denne inddeling³⁴ vil tidsskriftsartikler give ét henholdsvis tre point, monografer fem hhv. otte point og bidrag til antologier ½ hhv. to point, afhængig af om udgivelsen er på niveau 1 eller 2. En anden mulighed kunne være at lade tidsskrifter, der er optaget i den bibliometriske database Scopus³⁵, give f.eks. to point, mens andre fagfællede artikler giver et point.

Formodentlig vil anvendelsen af publikationsdata i alle tilfælde kræve en kvalitetssikring af data. Både fordi de hidtidige indberetninger ikke har været foretaget med henblik på at indgå i en tilskudsmodel, og fordi selvrapporterede data på dette område ofte kan være præget af fejlrepræsentationer og fejlregistreringer (jf. Mouritzen & Opstrup, 2020, pp. 87-88). Herudover bør det også vurderes, om forskelle i de enkelte fagområders publiceringspraksis kan medføre en skævvridning, når forskning måles som antal publikationer. Det er vores umiddelbare vurdering, at skævvridningerne vil blive reduceret ved at foretage en vægtning af udgivelserne, men Mouritzen og Opstrup (2020) pointer i relation til BFI-indikatoren, at der kan være forskellige fagtraditioner, der kan have betydning, når fagområder sammenlignes:

Some disciplines, for instance, law, had little tradition of distinguishing between research monographs and textbooks; others, such as history, had a tradition of publishing years of research in books whose main audience was the public. (Mouritzen & Opstrup, 2020, p. 83)

Erfaringerne fra BFI-modellen viser også, hvordan potentielt dysfunktionel adfærd i forhold til medforfatterskaber kan håndteres: Hvis der er flere forfattere fra flere institutioner, der har skrevet en artikel sammen, var BFI-modellen baseret på, at pointene blev delt efter antallet af forfattere. For at tilgodese samarbejde blev publikationer, som var resultatet af

samarbejder, ganget med 1,25, inden pointene blev fordelt. Der er vores anbefaling, at der foretages en tilsvarende justering, hvis publikationer skal indgå som et resultatkriterium i tilskudsmodellen.

5.3.2. Brugere

Som diskuteret i afsnit 4.2.2, er det ikke uden vanskeligheder at opgøre brugerantallet, dvs. hvor mange brugere, der besøger museet eller deltager i museets annoncerede arrangementer; og brugerantallet dækker ikke fuldstændig museernes formidlingsopgave. Uanset at antal brugere ikke er et perfekt mål, vil det formodentlig være vanskeligt at konstruere andre og markant bedre mål. Det indberettes også, hvor mange brugere der deltager i museets offentlige og annoncerede arrangementer andre steder end på museets adresser ved f.eks. byvandring, workshops og undervisning. Disse brugergrupper kunne også indgå i kriteriet, men det må erkendes, at det vanskeliggøres af, at disse data ofte er baseret på museernes skøn, og de vil formodentlig både være svære at opgøre objektivt og afspejle meget forskelligartede aktiviteter.

Det kan dog, som flere debatindlæg har påpeget³⁶, overvejes, om bestemte brugergrupper skal have et højere resultattilskud end andre for at give incitament til at målrette formidlingen. Dette kan gøres ved enten at konstruere separate kriterier for forskellige brugergrupper eller ved at lade forskellige brugere vægte forskelligt inden for kriteriet brugere. De to fremgangsmåder vil, når modellen konstrueres, indebære den samme fordeling. Hvis brugergruppernes relative andel ændres over tid, f.eks. som følge af incitamenterne vil en opdeling i separate kriterier dog indebære, at de relative incitamentet ændrer sig. Derfor vil man normalt foretrække at anvende ét kriterium, hvor forskellige brugere vægtes forskelligt svarende til den måde forskellige typer forskningspublikationer kan indgå med forskellige vægte, jf. afsnit 5.3.1.

De statsanerkendte museer har siden 2006 vederlagsfrit skulle give adgang til børn og unge under 18 år, og da bestemmelsen blev indført i Museumsloven, blev der fastsat en kompensation til det enkelte museum. Da denne kompensation fremadrettet må forventes at være en del af den generelle tilskudsmodel, ville det ikke være unaturligt, at der også blev taget højde for dette i den nye tilskudsmodel. Der findes allerede data for antallet af brugere under 18 år, så det vil være enkelt at tildele disse brugere en højere vægt ved f.eks. at gange med 1,5 eller 2, når tilskuddet beregnes.

5.3.3. Indtægter

I debatten om Arbejdsgruppens forslag har det været påpeget, at indtægter og brugere til dels måler det samme, og at entréindtægterne derfor ikke burde tælle med i opgørelsen af indtægter. Da valget af kriterier og deres afgrænsning er politisk og fagligt, er det ikke vores opgave at tage stilling til, om begge kriterier skal indgå. Det er dog oplagt, at der er sammenhænge mellem kriterierne, som f.eks. kan tages i betragtning, når vægtningen af kriterierne besluttet. Det kan betyde, at kriterierne brugere og indtægter samlet set bør vægte mindre, hvis man opfatter dem som en form for dobbelttælling.

Herudover kan der være forskellige og nogle gange modsatrettede synspunkter på, hvilke typer indtægter der skal tælles med i dette kriterium. Dette skyldes ikke mindst forskellige opfattelser af, hvordan forskellige målsætninger skal prioriteres i forhold til hinanden, samt hvilke årsager der er til at inkludere kriteriet i tilskudsmodellen. Ud fra ét synspunkt kan der f.eks. gives tilskud efter antal publikationer, fordi museerne skal tilskyndes til at publicere mere, men et andet synspunkt kunne være, at museerne delvist skal kompenseres for de omkostninger, der er forbundet med publiceringen.

I Arbejdsgruppens forslag er indtægterne ”afgrænset til at bestå af 1) entréindtægter og 2) tilskud fra kommuner, regioner, fonde, sponsorer, private virksomheder, erhvervsclubber og lignende, EU, Nordisk Ministerråd, offentlige virksomheder mv.” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 67). Det fortolker vi således, at de statslige driftstilskud (492 mio. kr.) og projektilskud (39 mio. kr.), indtægter fra arkæologiske undersøgelser (320 mio. kr.), øvrige driftsindtægter (301 mio. kr.) samt butik og café (138 mio. kr.) ikke tæller med og dermed skal fratrækkes i museernes indtægter på 3.002 mio. kr. i 2022. Dermed er museernes indtægter, der ligger til grund for kriteriet, på 1.712 mio. kr. Staten bidrager altså med omkring en sjettedel af de statsanerkendte museers indtægter.

Hvis vi tager udgangspunkt i byggeklodsmodellen, så er $\beta_2 = 29\%$ og dermed, er $Z_2 = 145$ mio. kr. Det betyder at $e_2 = 145 / 1.712 = 0,085$ kr. Eller sagt på en anden måde: Et museum får ca. 85.000 kr. i statstilskud for hver million, det selv skaffer. Sammenlignet med de ekstreme incitamenter, som trinmodellerne kunne indebære, så kan det umiddelbart virke overraskende, at incitamentstyrken ikke er højere. Ikke mindst fordi et forøget grundtilskud vil reducere beløbet yderligere.

Når vi tilsvarende betragter incitamentsstyrken knyttet til de andre kriterier, er det vores vurdering, at resultat taksten ikke har en størrelse, hvor der er stor risiko for fremprovokeret dysfunktionel adfærd. Omvendt kan man også her stille spørgsmålet, om taksten er for lille til at være adfærdspåvirkende? Da der under alle omstændigheder er tale om ekstra ressourcer, er det vores erfaring, at selv mindre beløb vil være adfærdspåvirkende for en nonprofitorganisation.

Da museernes omsætning, og dermed også de indtægter, de selv skaffer, i høj grad afspejler aktivitetsniveauet på museerne, kan denne del af statstilskuddet opfattes som en integreret del af finansieringsstrukturen og vil have en væsentlig betydning for museerne. De store museer vil i sagens natur modtage relativt store tilskud ud fra dette kriterium. Det er også for dette kriterium muligt at anvende knættakster, jf. afsnit 5.2, hvis resultat tilskuddet ønskes differentieret, så der f.eks. er en større statslig medfinansiering af de første 5 millioner, museerne selv skaffer. Dette kunne evt. kombineres med, at den helt faste grundfinansiering reduceres for at give særligt stærke incitamenter til at opnå økonomisk bæredygtighed for de mindste museer.

Med samlede tilskud på 717 mio. kr. bidrager kommunerne under ét med en væsentlig del af museernes finansiering, men der er markante forskelle kommunerne imellem. Det fik angiveligt kulturminister Jakob Engel-Schmidt til i et radioprogram³⁷ på 24syv at udtale: ”Jeg vil ikke være med til at kaste millioner i et museum, hvis den kommune, museet bor ikke, ikke også vil være med.” Tilsvarende har museumsdirektører argumenteret for, at kommunernes tilskud burde udgøre et selvstændigt tilskudskriterie.³⁸ Hvis målsætningen med resultatfinansieringen skal være at øge de kommunale tilskud til driften af museerne, kunne en mulighed være blot at give kommunale tilskud en højere vægt inden for det samme kriterium.

Det sidste tekniske forhold er spørgsmålet om, hvorvidt incitamentstyrken kan forøges uden at øge et kriteriums andel af det samlede tilskud. Intuitivt kan man tro, at det alene er β_k , der bestemmer incitamentstyrken, fordi denne beregnes som $e_k = (Z \times \beta_k) / N_k$, og N_k er fast på beregningstidspunktet. Der er imidlertid ikke korrekt, da incitamentstyrken bestemmes ud fra den samlede lineære incitamentsfunktion. Hvis der kun er én takstkomponent, svarer det, jf. afsnit 2.3, til $y = a + bx$, hvor y er tilskud, x er antallet af takstenheder, b er taksten, og a er en fast tildeling. Det ses heraf, at hvis incitamentstyrken b skal øges uden

at øge tilskuddet y , så kan det gøres ved at ændre a . Der er i øvrigt ikke noget, der betinger, at det faste tilskud a ikke kan blive negativt. Denne løsning vælges i nogle sammenhænge, men vi vurderer, at denne vej er mindre farbar ved en museumstilskudsmodel.

5.4. Modellens implementering

Der vil være en række detaljer omkring modellens implementering i praksis, der også skal håndteres. Mange af disse overvejelser er relevante, uanset om én af Arbejdsgruppens modeller eller en anden tilskudsmodel vælges. Vi vil i dette afsnit kommentere nogle af disse forhold.

5.4.1. Reguleringer af det faste grundtilskud

Én af de ting, vi ikke eksplicit har adresseret ovenfor, er, hvor fast grundtilskuddet skal være. Når grundtilskuddet er fast, medvirker det til at nedbringe budgetrisikoen for museerne, men størrelsen af grundtilskuddene hviler på nogle præmisser, f.eks. hvilke ansvarsområder museerne har, og hvor mange museer der er statsanerkendte. Over tid kan dette ændre sig, og ”fast” betyder dermed ikke for al evighed, men dog at grundtilskuddet vil være fast for det kommende budgetår. Hvis der foretages regulering, foretages denne, når finanslovsbevillingen er kendt, og grundtilskuddet vil derfor kunne udmeldes som en fast tildeling for det kommende år.

Det vil være hensigtsmæssigt at gennemtænke en proces for reguleringen af grundtilskuddet. Hvis principperne fastlægges på forhånd og ikke ændres efterfølgende, vil det medvirke til at sikre modellens troværdighed. Dette er vigtigt, da troværdige tildelingsmodeller betyder, at modellerne forventes at virke bedre (jf. Andersen et al., 2017, kapitel 3). Princippet er, at det er de variable tilskuds-komponenter, museerne skal forholde sig til, og der skal være tiltro til, at hvis resultaterne indtræffer, så bliver tilskuddet, som modelberegningerne viser. Men det er lige så vigtigt, at der er tiltro til, at man kun får tilskuddet, *hvis* og *kun hvis* resultaterne indtræffer. Hvis resultaterne udebliver, og der alligevel gives tilskud, vil incitamenterne blive reduceret. I nogle tilfælde kan det indebære, at der er kraftige incitamentter til ikke at forbedre resultaterne, da det så kan være argumentet for at opnå yderligere tilskud.

Vi har ovenfor taget udgangspunkt i, at grundtilskuddet fastlægges ved modellens implementering. Den del af grundtilskuddet, der er ba-

seret på faglige skøn, vil delvist være et øjebliksbillede, som over tid kan ændres. Derfor kan en mulighed være, at skønsprocessen gentages hvert femte år. Herudover kan der være specifikke forhold, der i praksis bør reguleres årligt. Det kan f.eks. betyde, at hvis opgavefordelingen ændres mellem museerne, bør der ændres tilsvarende i grundtilskuddet ud fra princippet om, at pengene følger opgaverne. Tilsvarende kan der tages stilling til, hvilken konsekvens ændringer i de objektive skønskriterier skal have for grundtilskuddet. Hvis kommuneareal indgår som et objektivi kriterium, jf. afsnit 5.1.1, og der gennemføres en kommunalreform, som flytter kommunegrænser, skal der naturligvis ændres i grundtilskuddet. Men hvis indbyggerantal og danefæindberetninger indgår, kan en femårig reguleringsturnus være at foretrække, da det giver større budget-sikkerhed.

5.4.2. Ændringer i museumsstrukturen

Ud over eventuelle ændringer i museernes opgaver skal det også besluttes, hvordan ændringer i antallet af statsanerkendte museer som følge af ophør af godkendelse, nye godkendelser, fusioner eller lignende skal håndteres. Det første spørgsmål, der skal tages stilling til, er, om ændringer skal være budgetneutrale inden for finanslovens ramme? Hvis et nyt museum opnår statsanerkendelse, kan der argumenteres for, at det ikke ændrer på de andre museers opgaver og omkostninger, hvorfor der burde tilføres flere penge. Tilsvarende ville et museums fratagelse af statsanerkendelse medføre en besparelse for staten. Selvom dette princip ville være enkelt, så tager vi udgangspunkt i, at det er den politiske intention at fordele finanslovsbevillingen mellem de museer, der på et givet tidspunkt er statsanerkendte.

Hvis der kommer flere statsanerkendte museer, eller nogen ophører med at være statsanerkendte, skal der ved den årlige regulering reguleres i beregningen af en eller flere af den samlede tilskudsmodels komponenter. Når de nye museer godkendes, skal de først indplaceres i modellen med et grundtilskud, hvilket kan være en opgave for det faglige udvalg. Herudover vil flere museers resultater indgå i beregning af taksterne for resultatkrakterierne. Det mest enkle kunne være at genberegne hele modellen, så taksterne og dermed tilskuddene fastlægges ud fra det aktuelle antal statsanerkendte museer. Vi anbefaler dog, at grundtilskuddet for de hidtidige statsanerkendte museer holdes uændret, så hele ændringen

indgår i den årlige regulering af resultattaksterne. Dermed prioriterer vi stabilitet og forudsigelighed for grundtilskuddet.

Modellen skal altså kunne håndtere fusioner og eventuelt opsplitning af museer. Også på dette punkt har den lineære tilskudsmodel med differentieret grundtilskud fordele sammenlignet med trinmodellerne: Både grundtilskudskomponenterne og resultatkomponenterne følger blot med i en eventuel fusion, og ændringer af museumsstrukturen drives dermed ikke af, at der kan spekuleres i indplaceringen i tilskudsmodellen. Trinmodellerne vanskeliggør en del fusioner, hvis det fusionerede museum ikke bliver indplaceret på et højere trin. Denne ulempe er ikke til stede ved lineære modeller, ligesom tidligere fusionerede museer heller ikke bliver ”straffet”, da tilskuddet følger opgaverne, de objektive grundtilskudskriterier og resultatkriterierne. Dog skal der tages stilling til, om det helt faste grundtilskud kan bevares ved en fusion, eller det f.eks. skal udfases over en periode.

5.4.3. Regulering af resultattilskuddet og taksterne

Tilsvarende Arbejdsgruppens forslag, hvor indplaceringen på trin er foreslået ændret årligt, vil der skulle foretages en årlig genberegning af resultattaksterne for at sikre, at tilskudsmodellen er budgetneutral i forhold til finanslovsbevillingen. Det indebærer en mængde- og intensitetsrisiko for museerne, jf. afsnit 2.5, men disse risici er langt mindre end ved trinmodellerne. Grundprincippet vil være, at resultattaksterne beregnes som en *ex ante*-budgettakst på baggrund af data for kriterierne for en foregående periode samt den finanslovsbevilgede ramme for det følgende år. Disse takster udmeldes sammen med grundtilskuddet.

De faktisk tildelinger beregnes herefter i det følgende år, og det samlede beløb, der tildeles, vil derfor kunne være både større og mindre end rammen. Derfor foretages en *ex post*-rekalkulation af taksterne, så det faktiske tilskud tildeles efter de takster, som der er penge til inden for rammen. I praksis vil der ikke være tale om tilbagebetaling på rekalkulationstidspunktet, men blot at der sker en justering af det følgende års tilskud. Også dette kan udmeldes samtidig med det følgende års grundtilskud.³⁹ Da der anvendes en lineær model, er takstrekalkulationen relativt enkel og forudsigelig, idet en volumenforøgelse inden for ét takstkriterium indebærer en tilsvarende takstreduktion. Hvis grundtilskuddet forøges, som vi har foreslået, vil resultattaksterne være af en så

begrænset størrelse, at de årlige justeringer vil give en meget begrænset budgetrisiko.

Hvis det alligevel ønskes at reducere budgetusikkerheden, uden at incitamenterne reduceres for meget, kan det vælges at beregne de enkelte kriterier som et glidende gennemsnit. Dette kan f.eks. ske over tre år, så det er de foregående tre års data, der anvendes ved beregningen af museets placering i tilskudsmodellen. Dette har også den fordel, at det reducerer effekten af det enkelte års udstillinger eller enkeltbegivenheder, f.eks. hvis et museum i en periode er lukket på grund af ombygning. Ligeledes vil det kunne medvirke til at imødegå den budgetusikkerhed, som især vil påvirke mindre museer, der vil have mere varierende fondsindtægter og publiceringer.⁴⁰

Man kunne overveje, om det var bedre slet ikke at regulere for ændringer i resultatparametrene, men at lade deres nuværende niveau indgå ved fastlæggelsen af grundtilskuddet. F.eks. på baggrund af gennemsnittet af tre års data. Det ville i praksis svare til, at grundtilskuddet blev fastlagt på baggrund af objektive kriterier frem for resultat-kriterier. Det ville give stor budgetsikkerhed samtidig med en fordeling af statstilskuddet ud fra objektive kriterier. Men det vil ikke være en resultatbaseret incitamentsmodel, og der vil ikke være en dynamisk tilpasning i takt med sektorens fremtidige udvikling. Derfor ville en sådan model for fordelingen formodentlig med jævne mellemrum skulle genberegnes. Det er også en mulighed, hvis der er politiske ønsker om det.

5.4.4. Indfasningen og strukturkompensation

En ny tilskudsmodel, der ændrer principperne for den økonomiske tildeling, vil i sagens natur ændre museernes tilskud. Uanset hvilken model der anvendes, vil ændringerne indebære overraskelser. Selvom det er principperne og modellernes fremadrettede dynamiske egenskaber, der bør være fokus på, er det forståeligt nok, at de fleste også fokuserer på, hvilken konkret fordeling modellen indebærer. Det kan afføde reaktioner, der handler mere om konsekvenserne af modellen end de principper, den baserer sig på. De affektive reaktioner omfatter ikke blot, hvordan de enkelte aktørers attituder og intentioner påvirker den måde, de tænker og agerer på, men også, hvordan interaktionen mellem menneskelig adfærd og forskellige sociale, politiske og økonomiske betingelser påvirker hinanden. Konsekvenserne kan være vanskelige at forudse, men en

veltilrettelagt indfasning af modellens konsekvenser kan medvirke til, at de dysfunktionelle affektive reaktioner reduceres.

Der vil naturligvis være nogle museer, hvor en ny tilskudsmodel vil betyde et større tilskud end i dag, mens andre museer vil modtage et mindre. Vi anbefaler, at Arbejdsgruppens principper, jf. afsnit 3.3, følges, så museerne får en omstillingsperiode på mindst tre år, hvor tabene så vidt muligt afbødes for de museer, der står til at få et lavere tilskud. Arbejdsgruppen foreslår to modeller for indfasningen, hvor den ene indeholder ekstra bevillinger i overgangsårene, og den anden er budgetneutral. Blandt de to principper vil den budgetneutrale indfasning være udgangspunktet, hvis ikke tilskuddet til museerne under ét forøges. Hvis tilskuddet på finansloven forøges, vil den normale praksis være at lade alle midler følge modellens principper, således som det også kendes, når staten øger bloktilskuddet til kommunerne under ét.

Som supplement til Arbejdsgruppens forslag kan det være hensigtsmæssigt at følge den praksis, der ofte anvendes ved indfasninger og graduere indfasningsprincippet efter indfasningens omfang. Det kan f.eks. gøres ved, at beløb op til 1 mio. kr. eller højst 5% af museets samlede budget indfases det år, hvor den nye tilskudsmodel træder i kraft. Herudover indfases ændringer op til f.eks. 10 eller 15 mio. kr. over et antal år, mens ændringer herudover kompenseres fuldt ud. Bemærk her, at beløbsgrænserne er ment som eksempler.

Uanset hvor perfekte data, der er til rådighed, og hvor detaljeret en model man laver, så vil der være enkelte tilfælde, hvor særlige forhold gør sig gældende i en sådan grad, at modellen ikke kan afspejle disse museers udgiftsbehov tilstrækkeligt. Fremfor at forsøge at indarbejde kunstige og komplicerende kriterier i modellen kan løsningen være at give et forlods fast og politisk fastlagt tillæg til disse museers grundtilskud. For at det kan fungere, bør det gøres ret eksplicit og med klare begrundelser, ligesom det ideelt set kun bør gøres, når modellen implementeres, da det vil styrke modellens troværdighed. Princippet er bl.a. kendt ved udviklingen af skoletildelingsmodeller, hvor der kan være mindre skoledistrikter med få børn, hvor der er politisk vilje til at bevare skolerne, men hvor tildelingsmodellen ikke i sig selv giver ressourcer nok til, at undervisningen kan gennemføres.⁴¹ Hvis det ønskes, vil det også være helt uproblematisk på tilsvarende vis at give et forlods tilskud til enkelte mindre museer i tyndt befolkede områder som en politisk prioritering.

Endelig vil det også være muligt at reservere en andel af den samlede tilskudspulje på f.eks. 5% til særligt prioriterede opgaver, som ikke kan rummes af modellen. Disse midler kan indgå i løbende prioriteringer, hvor der både kan gives etårige bevillinger og flerårige midlertidige tilskud for at kunne adressere hensyn til udviklingsbehov, initiativer rettet mod specifikke brugergrupper mv. Som udgangspunkt substituerer de to principper, puljer og tildelingsmodeller, hinanden, og eksistensen af en pulje uden for selve tildelingsmodellen kan reducere tildelingsmodellens troværdighed. Men principperne kan også komplementere hinanden, hvis puljen anvendes til at kompensere for tildelingsmodellens ufuldstændighed.

6

Afslutning

Vi har i bogen præsenteret en skitse til et modelkoncept, der kan være et alternativ eller en videreudvikling af de modeller, der er fremlagt af Arbejdsgruppen (2023). Konceptet er ikke ment som en færdig løsning, og de konkrete eksempler, vi har givet, er, ligesom Arbejdsgruppens anbefalinger, ment som illustrative eksempler. Alle tildelingsmodeller vil have styrker og svagheder – og alle tildelingsmodeller vil ende med at have nogle uhensigtsmæssigheder: Den problemfri model eksisterer ikke. Men med det alternative forslag har vi illustreret, hvordan en række af de udfordringer, som vi har identificeret i relation til Arbejdsgruppens anbefalinger, kan reduceres eller helt fjernes.

6.1. Det konkrete forslag

Overordnet set er vores forslag funderet på to centrale elementer. For det første at grundtilskuddet forøges og differentieres, og for det andet at trinmodellerne erstattes af lineære modeller. Når grundtilskuddet øges og differentieres, vil det i sig selv reducere budgetusikkerheden for de enkelte museer, ligesom de enkelte parametre får mindre vægt. Dette vil reducere incitamenterne og dermed reducere risikoen for potentielt dysfunktionel adfærd. Endelig vil det differentierede grundtilskud sikre, at museernes forskelligartethed bedre kan afspejles i tilskudsmodellen, hvilket igen vil nedbringe budgetrisikoen. Som det andet centrale element har vi foreslået, at trinmodellerne erstattes af lineære modeller. Det vil først og fremmest fjerne de ekstreme incitamenter omkring trinskift, og dermed vil en stor del af museernes budgetusikkerhed blive fjernet.

Det er desuden vores opfattelse, at lineære incitamenter er nemmere at forstå og at håndtere ledelsesmæssigt.

Hvad angår de konkrete kriterier i modellen, så vil det være at foretrække, hvis der kan inkluderes flere. Da valget af kriterier er et museumsfagligt og politisk anliggende, har vi ikke udfoldet disse muligheder i detaljer, men skitseret, hvordan Arbejdsgruppens forslag til kriterier kunne justeres. Hvis kriterierne justeres med udgangspunkt i det skitse-rede forslag, er det vores opfattelse, at kriterierne i højere grad vil afspejle de museumsfaglige og politiske intentioner, og at de potentielt dysfunktionelle konsekvenser vil kunne nedbringes. Hvis der kan inkluderes flere relevante kriterier, vil det være at foretrække, ikke blot fordi det vil dække museernes opgaver bedre, men også fordi, det vil medvirke til at nedbringe incitamentsstyrken forbundet med de enkelte kriterier.

Det vil kræve en noget større ressourceindsats at få den mere præcise model udviklet, men det er håndterbart. Det er et åbent spørgsmål, om det også i den løbende drift vil kræve flere ressourcer, når modellens tilskud skal beregnes? Reelt set kan Arbejdsgruppens anbefalede modeller blive mere ressourcekrævende at administrere, da den dysfunktionelle adfærd, ikke mindst i relation til gaming, kan blive markant og dermed øge tilsynsbehovet.

For de enkelte museer vil der næppe blive væsentlige forskelle på de administrative byrder. Den helt store gevinst til dog være, at en bedre tilskudsmodel vil give incitamenter til at udvikle sektoren i en omkostningseffektiv retning, hvor der ikke bruges ledelsesmæssige ressourcer på at sætte ineffektive aktiviteter i gang alene for at kunne positionere museerne til at få tilskud, uden at der er udrettet reelle resultater.

6.2. Er resultatstyring en god ide?

Det var Arbejdsgruppens formål at ”komme med anbefalinger til et enkelt, gennemsigtigt og fleksibelt tilskudssystem med en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, der understøtter museernes opgaver” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 99), og det fremgik af kommissoriet, at Arbejdsgruppen bl.a. kunne ”overveje muligheden for at indføre fx grundtilskud, opgaveafhængige tilskud, incitamentsbaserede tilskud mv.” (Arbejdsgruppen, 2023, p. 100). Derfor er det ikke overraskende, at Arbejds-

gruppens forslag eksplicit forholder sig til de foreslåede modellens incitamentsstruktur.

Det er dog mere overraskende, at der vælges en så stærk incitamentsstruktur baseret på nogle ganske få resultatmål, og at muligheden for at indarbejde opgaveafhængige tilskud ikke forfølges. Ligeledes overrasker det os, at valget er så bevidst, idet Arbejdsgruppen pointerer, at

Tilskudsstrukturen skaber et incitament for museumslandskabet som helhed til at fokusere mere på de parametre, de bliver målt på. Konkret får museerne et incitament til at tiltrække brugere til deres udstillinger, producere fagfællebedømt forskning samt generere entréindtægter og tiltrække tilskud, herunder fra kommuner og fonde. Arbejdsgruppen mener samtidig, at det er vigtigt, at incitamenterne i tilskudsmodellen understøtter, at museerne er relevante og når ud til flest mulige brugere. (Arbejdsgruppen, 2023, p. 72)

Incitament, dvs. de positive og negative udfald, som handlinger i en given situation kan resultere i, er centrale, da de motiverer enhver målrettet handling. Vi motiveres dog af mange forskellige ting i forskellige situationer med hver sine incitament tilknyttet. Det er almindeligt at tage udgangspunkt i, at medarbejdere motiveres af at udføre deres arbejde bedst muligt, samt at medarbejdere, der udfører opgaver af offentlig interesse, i høj grad ønsker at bidrage til gavn for borgerne og samfundet i det hele taget (Andersen & Pedersen, 2014). På universiteterne vil vi f.eks. gerne skrive gode artikler, som mange læsere har nytte af, ligesom vi gerne vil uddanne studerende, der er dygtige til deres fag, får et arbejde og oplever et personligt udbytte af deres uddannelse. Læger ønsker at behandle deres patienter og sikre dem en god livskvalitet, og sagsbehandlere vil gerne afgøre sagerne korrekt, overholde loven og sikre, at borgerne bliver godt informeret om deres rettigheder. Tilsvarende vil det ikke være urimeligt at antage, at museumsmedarbejdere faktisk motive-res af at løse museernes opgaver uden en økonomisk incitamentsmodel.

Udover den incitamentsstruktur, som Arbejdsgruppens modeller indebærer, så er museer påvirket af en række andre incitament, og 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, mens ydre motivationsfaktorer kan omfatte kollegers anerkendelse,

forfremmelser og løn. Som Andersen et al. (2017) anfører i deres introduktion til økonomiske incitamentter i den offentlige sektor, så er indre og ydre motivation oftest ikke fuldstændig adskilt, idet de fleste ting, vi gør, er affødt af begge typer.

Herudover kan ydre motivationsfaktorer, som f.eks. en tilskudsmodel, ud over at have en direkte adfærdspåvirkning, også have en indirekte effekt ved at ændre graden af indre motivation (Frey, 1997, jf. Andersen et al., 2017). Der kan både være tale om en forstærkende effekt (*crowding in*), hvis tilskudsmodellen f.eks. opfattes som understøttende for det museumsfaglige arbejde, og en negativ motivationseffekt (*crowding out*), hvis modellen fører til en adfærd, der ikke opfattes som understøttende, f.eks. hvis der laves udstillinger, der primært har som formål at forøge brugerantallet for at opnå et højere tilskud.

Endelig har forskere i relation til resultatfinansiering på undervisningsområdet (Bell et al., 2018; Umbricht et al., 2017, p. 667; Levačić, 2008, pp. 230-231) påpeget, at den implicitte antagelse om, at institutioner har brug for incitamentter for at opnå bedre resultater, ikke tager højde for, at den enkelte institution kan have svært ved at påvirke sine resultater. Når resultatfinansiering baseret på antal studerende anvendes til at fremme konkurrence mellem universiteter for at forbedre kvaliteten, hviler det f.eks. på antagelsen om, at mindre attraktive universiteter kan øge deres tiltrækning. Det kan til en vis grad være rigtigt, men forskning (Pischedda & Marinò, 2021) indikerer, at universiteters attraktivitet er stærkt påvirket af faktorer, der ikke er relateret til undervisningskvalitet, f.eks. institutionens grundlæggelsesår eller geografiske placering.

Spørgsmålet er, om tilsvarende forhold i et vist omfang vil gøre sig gældende for museer, hvor placeringen af museerne og deres samlinger er historisk betingede? Det kan f.eks. være svært for Vestsjællands Museum at ændre på, at solvognen står på Nationalmuseet og ikke på Odsherreds Museum, selvom den blev fundet mindre end 10 kilometer derfra. Men omvendt er det jo ens for alle museer. Det vil også være museer, som råder over væsentlige turistattraktioner, som årligt tiltrækker titusinder af besøgende, men ofte er attraktionen ikke opstået af sig selv, men netop udviklet proaktivt af museerne. Udviklingen de sidste 20-30 år har vist, at museerne kan agere strategisk, fusionere, indgå samarbejder og etablere nye attraktioner, som ændrer vilkårene og fremtidsperspektiverne (Andersen et al., 2023).

Vi er dog ikke i tvivl om, at det er en god ide at have en model, der fordeler statens driftstilskud mellem de statsanerkendte museer. Der er heller ikke tvivl om, at den nuværende fordeling trænger til et grundigt eftersyn. Men det behøver ikke være en model, der i overvejende grad har fokus på målbare resultater og incitament. Det er derfor, vi har foreslået, at museernes ansvarsområder og opgaver skal have en større vægt som tildelingskriterier. En smule resultatincitament kan også fungere fint, men datagrundlaget egner sig ikke til at lade resultatkræterier fylde for meget.

For kraftige incitament vil kunne føre til nogle af de dysfunktionelle reaktioner, vi har fremhævet som eksempler. Selvom andre fagligt funderede incitament 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 forretningsudvikling, og om det kan få negativ indvirkning på museernes varetagelse af samlingerne, valg af udstillingsprogrammer og ikke-målte aktiviteter som f.eks. digitalisering. 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 incitament til fortsat at udvikle sektoren, bevare kulturarven og sikre, at vi også i fremtiden har fremragende museer.

6.3. Teknik eller politik?

Som det nok vil stå klart efter læsning af denne bog, er det ikke nogen helt nem opgave at lave en tildelingsmodel på museumsområdet. Der er en række tekniske modelting, der skal håndteres, men ud af det kan der komme en nogenlunde enkel model. For at kunne lave en tilskudsmodel, skal der dog træffes nogle valg; og det er måske den vanskeligste del af det. Dette forklarer nok også, hvorfor denne opgave har ligget på adskillige kulturministres skriveborde uden at blive løst. Selvom det er kompliceret at lave en tildelingsmodel, skal man omvendt heller ikke give op på forhånd. Som i andre komplicerede situationer er det ofte en god idé at tænke sig om og at gå systematisk frem. Når modellen skal designes, vil der undervejs være en række designvalg, som i høj grad er et politisk valg kombineret med museumsfaglig indsigt. Den dårlige nyhed til politikerne er således, at en tildelingsmodel baseret på fuldstændig

objektive kriterier, som alle er enige om, ikke kan konstrueres. Så enkel er museumsverdenen ikke. Man slipper således ikke for at foretage politiske valg og prioriteringer. Men sådan er det jo også på alle andre områder.

Det første, man skal gøre sig klart, når man går i gang med at udvikle en økonomistyringsmodel, er altid, hvad formålet er. De samme modeller kan tjene flere forskellige formål, men ikke nødvendigvis lige godt, og forskellige formål kan betyde, at modellerne skal designes forskelligt. Hvis ikke det problem, man vil løse, er tilstrækkeligt klart, kan løsningen blive problemet. Hvad angår den aktuelle tilskudsmodel for de statsanerkendte museer, så er der især to formål, som træder frem i debatten: For det første udfører museerne en række opgaver på vegne af os alle, og tilskudsmodellen kan anvendes til at sikre, at de får dækket omkostningerne til det. For det andet kan man ønske en incitamentsmodel, der kan motivere til øget performance på en række områder (f.eks. forskning og formidling). Måske ønsker man begge dele.

Hvis man udelukkende ønsker, at modellen skal anvendes til at dække museernes omkostninger, så skal modellen til en vis grad afspejle museernes omkostningsstruktur. Da museerne har høje faste omkostninger og tilsvarende lave variable omkostninger, vil det tilsige en model med et højt grundtilskud og et lavt resultatbaseret tilskud. Hvis man i højere grad ønsker, at modellen skal motivere til bedre resultater, så skal man øge det resultatbaserede tilskud og dermed fastlægge et lavere grundtilskud. Hvis der fokuseres på museernes resultater, vil det indebære, at tilskuddet har en mindre sammenhæng med de faktiske omkostninger, men tilskud vil blive kanaliseret derhen, hvor man får mest resultat for pengene (f.eks. flest besøgende eller flest forskningspublikationer).

For at modellen kan motivere til bedre resultater, forudsætter det dog, at man er i stand til at måle resultaterne nogenlunde pålideligt. Man får som bekendt ofte det, man måler, og hvis man bygger tilskudsstrukturen op efter målingerne, så forøger det muligheden for, at man netop får, hvad man måler – og måske endda kun det. Det er ikke uden grund, at Steven Kerr's (1975) artikel, "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B", ofte bliver citeret. Vi har derfor også haft fokus på forskellige dysfunktionaliteter ved resultatbaserede tilskud, og bogens analyser indikerer, at det kan være svært at finde mange gode resultatmål, hvilket kan tale for, at de resultatbaserede tilskud ikke skal udgøre for stor en del af modellen. Ligeledes har vi fokuseret på behovet for at mindske

budgetrisikoen, hvilket også taler for at mindske andelen af tilskuddet, der er resultatbaseret.

Når man har lagt sig fast på, hvordan forskellige formål skal vægtes, og dermed også har en indikation af, hvordan fordelingen mellem grundtilskuddet og det resultatbaserede tilskud skal være, kan man gå i detaljer med tilskudsmodellens elementer. Det er både et spørgsmål om at se på dem hver for sig og om at se på deres substituerende og komplementerende egenskaber i sammenhæng. Grundtilskuddet kan i sin mest simple form være et fast ensartet tilskud for alle museerne, men museernes forskellighed tilsiger, at man bør differentiere grundtilskuddet. I den forbindelse skal man fastlægge kriterierne for denne differentiering, og disse kan enten være objektive eller baseret på faglige skøn. Vi har stor forståelse for, hvis man fra politisk side ønsker objektive kriterier, men museernes forskellighed lader sig ikke opgøre udelukkende ud fra objektive kriterier. Man slipper således ikke for, at der skal indgå beslutninger baseret på vurderinger og prioriteringer; men skal disse være faglige skøn eller politiske beslutninger?

Grundtilskuddet vil have en vigtig rolle i modellen, idet det skaber sikkerhed og stabilitet, fordi det ikke justeres hvert år, men er fast i en længere periode. Men længden af denne periode skal besluttes. Museumslandskabet vil udvikle sig, og der vil på et tidspunkt blive brug for ændringer. Man kan naturligvis vælge ikke at beslutte noget, men modellen kan næppe bevares for tid og evighed. Jo længere periode, jo lavere budgetrisiko, og museerne har dermed en bedre mulighed for at planlægge med de ressourcer, de ved, at de har. Den nuværende tilskudsstrukturens forældethed kan måske være en påmindelse om, at det også kan blive for stabilt.

Vi er ikke helt konkrete, når vi skitserer, hvordan en mulig skønsp proces kan tilrettelægges. Det er ikke kun, fordi det er et museumsfagligt og politisk valg, men også fordi der er flere muligheder, som hver for sig vil kunne fungere godt. Resultatkriterierne og de objektive grundtilskudskriterier er nemmest at forholde sig til, inden modellen er fastlagt, da hvert enkelt museum nogenlunde kan vurdere, hvilke relative konsekvenser forskellige valg vil have. Skønskriterierne er anderledes, fordi man ikke kender konsekvenserne, før kriterierne er valgt, og skønnene er foretaget. Det kan være et synspunkt, at det er svært for et museum at forholde sig til en model, hvis ikke man kender dens konsekvenser for tilskuddet. Modsynspunktet kunne være, at modellernes egenskaber og ri-

melighed ikke skal vurderes på, om man vinder eller taber, men netop på, om kriterierne er tilstrækkeligt dækkende for opgaverne og er rimelige.

Når det gælder resultattilskuddet, kan dette enten baseres på trin eller følge en lineær tildeling, og som vi har argumenteret for i denne bog, vil en lineær model være at foretrække. Resultattilskuddet udregnes år for år og bør i højere grad baseres på objektive kriterier. Sidstnævnte lægger en begrænsning på, hvilke og hvor mange resultatkriterier der kan indgå. Det taler for, at resultattilskuddet skal udgøre en mindre del af tilskudsmodellen, så der samlet set tages højde for museernes forskellighed.

Vi vil endnu engang pointere, at den perfekte tildelingsmodel ikke findes. Nogen vil måske mene, at det på den baggrund er lidt for nemt bare at kritisere Arbejdsgruppens foreslåede model, når det, vi selv præsenterer, ikke er en færdig model, men blot en opskrift på, hvordan en tildelingsmodel kan designes. Bogen er dog ikke ment som en kritik af Arbejdsgruppens rapport. Rapporten er et nødvendigt og vigtigt skridt på vejen mod en ny model. Vi forholder os bevidst ikke til de dele af rapporten, der omhandler museernes fremtidige mål og krav til statsanerkendelse mv. Denne del af en museumsreform har museumsfolk mere forstand på, end vi har.

Hvis man tager udgangspunkt i de første kapitler i Arbejdsgruppens rapport og kombinerer dem med denne bog, så har man et godt udgangspunkt for at lave den konkrete udformning af modellen for museernes fremtidige statslige tilskud. Læseren er selvsagt velkommen til at forholde sig kritisk til nogle af de forslag og eksempler, vi kommer med i denne bog. Der vil næsten altid kunne identificeres ulemper ved en given tilskudsmodel, og det er et politisk valg, hvilke ulemper man bedst kan leve med for at opnå de ønskede målsætninger.

Noter

¹ Udover de 97 statsanerkendte museer er der seks statslige museer, hvoraf fem museer sorterer under Kulturministeriet: Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, Det Grønne Museum, Den Hirschsprungske Samling og Ordrupgaard. Herudover er der Statens Naturhistoriske Museum, som er en del af Københavns Universitet og består af Zoologisk Museum, Geologisk Museum, Botanisk Museum og Botanisk Have. Blandt de statslige museer har Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst og Statens Naturhistoriske Museum status som hovedmuseer, der har en række nationale opgaver.

² Se Arbejdsgruppen (2023) for beskrivelse af de statsanerkendte museers opgaver samt Andersen et al. (2023) for en mere detaljeret beskrivelse af museumslandskabet med fokus på museernes økonomiske og strategiske situation. Vi tager i bogen udgangspunkt i museumssektoren, som den var, da Arbejdsgruppens rapport udkom. Den 1. januar 2024 er Svendborg Museum og Ærø Museum fusioneret til Museum Sydlyn, og det nye Museum Vest i Esbjerg Kommune er etableret. Herudover er Fredericia Museum pr. 1. januar 2024 blevet selvejende fremfor kommunalt.

³ Officiel oversættelse præsenteret på ICOM Danmarks Generalforsamling den 22. maj 2023.

⁴ Der findes ikke nogen fast definition af, hvad der udgør ”egne indtægter”. Andersen (2022) opfatter alt andet end offentlige tilskud og fondstilkud, som museernes egne indtægter, mens Arbejdsgruppen (2023) anser indtægter udover statslige og kommunale tilskud som egenindtægter.

⁵ “Massefyring rammer Det Kgl. Teater“, tv2.dk, den 26. december 2011.

⁶ Der er forskellige muligheder for at have opsparing eller egenkapital afhængig af museernes ejerform. F.eks. har kommunale museer ikke egenkapital, men kommunen kan tillade, at overskud eller underskud overføres til næste år.

⁷ Ifølge en ny lønstatistik for museumsansatte medlemmer i DM er knap 40 % af de beskæftigede arkæologer i Danmark projektansatte; se Magisterbladet, den 13. august 2021, "Arkæologer er nutidens daglejere".

⁸ Se Dagbladet Information, den 13. oktober 2023, "Et spil om millioner" (Rasmus Elmélund).

⁹ Denne type modeller er i sine rene former mere udbredte i udlandet, og især i inden for sundhedssektoren (Eijkenaar et al. 2013; Langdown & Peckham 2014; Scott et al. 2018).

¹⁰ Dette styringsprincip, der i litteraturen betegnes turneringsstyring (*tournament control*) eller peer-group competition, betyder, at tildelingen ikke blot afhænger af udførernes egne præstationer, men også af, hvordan de klarer sig i forhold til de andre udførerenheder. Det påvirker incitamentsstrukturen, så samarbejde og vidensdeling kan blive reduceret. Dette vil især blive aktuelt, hvis antallet af udførerenheder er lille, da gevinst for én tydeligt bliver tab for en anden.

¹¹ Ved beregningen skal takster bestemmes ved én ligning med de to takster som ubekendte. Det betyder, at man skal fastlægge én af taksterne, hvorefter den anden takst kan beregnes. Da Arbejdsgruppen har fastlagt, at taksten på trin 3 er tre gange større end taksten på trin 1, indgår der i Arbejdsgruppens forslag dog kun én ubekendt.

¹² Hvis *ex ante*-taksten er $t_1 = \text{beløb}/\text{antal}$, og s angiver stigningen fra periode 1 til periode 2, så er *ex post*-taksten $t_2 = \text{beløb}/(\text{antal} \times s)$, hvorfor $t_2 = t_1/s$. Med en stigning i antallet på 10% vil *ex post*-taksten dermed blive $1/1.1 \approx 91\%$ af *ex ante*-taksten.

¹³ Da der fordeles en fast ramme mellem de statsanerkendte museer, vil beløbene, der tildeles, også afhænge af antallet af statsanerkendte mu-

seer. Den konkrete fremgangsmåde ved denne justering er beskrevet i Arbejdsgruppens rapport (2023, pp. 84-85).

¹⁴ $(7.2 \text{ mio. kr.} - 1,5 \text{ mio. kr.}) / (40.417 - 10.000) \text{ brugere} \approx 190 \text{ kr. pr. bruger.}$

¹⁵ Med Arbejdsgruppens definition af forskningskriterier kan der kun udgives ”hele publikationer”, hvorfor tærsklerne i praksis er tre hhv. otte publikationer. Værdien af at flytte sig fra tærskel til tærskel er derfor $(3,1 - 0,4)/(8 - 3) = 540.000 \text{ kr./publikation.}$

¹⁶ Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens vejledning om indberetninger af budget- og regnskabstal (SLKS, 2017), at ”tilskuddene skal indgå og føres i regnskabet i det år pengene overføres, uanset om de først anvendes et senere år. Det vi sige, at de skal bogføres på tidspunktet for overførelse til museets konto og ikke på forbrugstidspunktet”.

¹⁷ Schuster (1996) beskriver, hvordan den udbredte amerikanske praksis, hvor kulturinstitutioners nye indtægtskilder matches med offentlig finansiering (*matching grants*) førte til, at institutioner begyndte at bytte donorer, så mængden af ”nye” donationer steg uden, at den samlede egenfinansiering steg tilsvarende.

¹⁸ Se Bukh og Christensen (2024) for en kortfattet beskrivelse af servicerammens betydning og de kommunale konsekvenser ved at overskride den.

¹⁹ Incitamenter kan være forbundet med handlingen i sig selv, dens udfald eller forskellige konsekvenser af udfaldet. De incitamenter, der vedrører selve handlingen eller udfaldet, betegnes indre incitamenter, mens de incitamenter, der er relateret til konsekvenserne af handlingen, betegnes ydre incitamenter. Tilsvarende betegnes den motivation, som de to typer incitamenter er knyttet til, for indre hhv. ydre motivation. Se desuden Latham (2007) samt Locke og Latham (1990) for en omfattende beskrivelse af den rolle, som mål har for motivation.

²⁰ Den danske Bibliometriske Forskningsindikator (BFI) blev indført i 2009 på baggrund af et politisk forlig om fordelingen af økonomi-

ske midler mellem danske universiteter, men som følge af den politiske aftale fra den 3. december 2021, "Aftale om basismidler til forskning", er modellen nu udfaset. BFI måler antallet af forskningspublikation pr. universitet ved anvendelse af forskellige vægte. En andel af den samlede forskningsbevilling blev fordelt universiteterne imellem på baggrund af universiteternes relative andel af BFI-point. Se også Bukh og Christensen (2020a, p. 235) samt Mouritzen og Opstrup (2020) for en omfattende analyse af BFI-modellens konsekvenser.

²¹ Det kan i praksis være vanskeligt at afgrænse antallet af gæster i udstillingen og på museet, og det kan bemærkes, at mange museer indberetter det samme tal for de to målinger.

²² Eksempelsvis indgik Ringkøbing Fjord Museer pr. 1. februar 2022 en aftale om overtagelsen af driften af oplevelsesparken Naturkraft, der i 2022 havde et besøgstal på 44.581 brugere på ni åbningsmåneder (Naturkraft var lukket i januar pga. hjemsendelse på Covid-19-kompensation og i november og december pga. udsigt til stærkt forøgede energiudgifter grundet krigen i Ukraine). Inklusive Naturkraft havde Ringkøbing-Skjern Museum i 2022 i alt 236.882 brugere på de besøgssteder, som museet driver (Ringkøbing-Skjern Museum, 2023). Det er i dette tilfælde "kun" de 192.301 bruger, altså brugere eksklusive Naturkraft, der er indberettet som museumsbrugere (SLKS, 2023a).

²³ Vi forudsætter her, at kriterierne for fastlæggelsen af grundtilskuddet er strukturelle kriterier, der ikke kan eller forventes at blive påvirket af museerne. Derfor bruger vi betegnelsen takskriterium fremfor resultat-kriterium.

²⁴ De faktorer, som bestilleren ikke ønsker at kompensere for, er cost drivere, der udgør såkaldte illegitime udgiftsbehov (Bukh og Christensen, 2020a; Smith et al., 2001), mens de faktorer, der kompenseres for i tildelingsmodellen, betegnes legitime udgiftsbehov. Den væsentlige forskel mellem de to er, hvorvidt man lokalt kan påvirke det konkrete udgiftsbehov. Se også Downes og Stiefel (2015), der med henvisning til Louis et al. (2003) og Cullen (2003) fremhæver, at der i litteraturen om udligning af serviceforskelle distrikter imellem (*intergovernmental aid*)

er bred enighed om, at lokalområder ikke skal kompenseres på baggrund af faktorer, der er lokalt påvirkelige.

²⁵ Udover de kulturhistoriske museer med arkæologisk ansvar er der det marinearkæologiske ansvar i de danske territorialfarvande. Det er delt i to ansvarsområder, som varetages af i alt fem museer. Vi vurderer, at det marinearkæologiske ansvar bedst kan inkluderes i grundtilskuddet ved et fagligt skøn, jf. afsnit 5.1.3.

²⁶ Tak til Frederik Lundtofte for at henlede vores opmærksomhed på den korrekte kilde til citatet.

²⁷ Det kan i overensstemmelse med Slots- og Kulturstyrelsens anbefalinger gøres ved at udtage luftprøver, hvor omfanget af skimmelsvamp-partikler i indeluften kvantificeres ved at måle enzymaktivitet, hvorved man kan detektere selv meget små mængder af skimmelsvamp (SLKS, 2021).

²⁸ Ved anvendelsen af lineære modeller er det dog mere enkelt ikke at justere N for tærskelværdien. Da de 970.000 brugere, der ikke ”regnes” med, svarer til et beløb på $16,2 \times 970.000 = 15,714$ mio. kr., vil den samme fordeling mellem kriterierne og det faste grundtilskud kunne opnås ved at reducere grundtilskuddet med $15,715/500 = 3,14$ procentpoint og tilsvarende øge vægten for kriteriet bruger til $29\% + 3,14\% = 32,14\%$.

²⁹ Se Fyns Amts Avis, den 8. januar 2023, ”Reform kan være gift for søfartsmuseum”.

³⁰ De statsanerkendte museer indberettede for 2022 i alt 353 fagfællebedømte publikationer til Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS, 2023a). Heraf indberettede fem museer 135 publikationer (Moesgaard Museum 62, Sydvestjyske Museer 25, Museum Sønderjylland 18, Historie & Kunst 18 og Museum Odense 12), mens tre fjerdele af museerne indberettede fire eller færre fagfællebedømte publikationer. Blandt disse var der omkring 20 museer, der slet ikke indberettede forskningspublikationer i 2022, og omkring 30 der indrettede én.

³¹ $(5\% \times 500 \text{ mio. kr.})/350 = 71.428 \text{ kr.}$

³² Værdien af BFI-pointene var afhængig af, hvor stor en andel af universiteternes forskningsfinansiering der blev fordelt præstationsafhængigt, samt hvor mange BFI-point der blev registreret. I starten var værdien omkring 1.500 kr, mens den i slutningen af BFI-modellens funktionsperiode var omkring 20.000 kr. Da tilskuddet var differentieret efter publikationstyper, betød det, at en artikel på niveau 1 var 20.000 kr. værd, mens en artikel på niveau 2 var 60.000 kr. værd.

³³ Se også Kulturmonitor, den 12. januar 2024, ”Center for dansk museumsforskning: Forskningsbegrebet står alt for svagt i reformrapport”, hvor Center for Dansk Museumsforskning argumenterer for at mindstekravet til fagfællebedømt forskning skal forøges.

³⁴ I 2017 blev det muligt at tilføje et tredje niveau til BFI-modellen, hvor en lille andel af de mest anerkendte tidsskrifter fik et højere pointtal.

³⁵ Scopus (<https://www.scopus.com>) er en omfattende bibliografisk database, der bruges bredt ved litteratursøgninger og bibliometriske analyser. Databasen har en rimelig interdisciplinær dækning, og med en dækningsgrad på omkring 23.000 aktive tidsskrifter er den en af de største databaser af sin art. Alternativt kunne Web of Science (<https://www.webofscience.com>) anvendes, men det er den almindelige opfattelse, at den ikke dækker humaniora lige så godt som Scopus.

³⁶ Se f.eks. Claus K. Jensen’s indlæg i Altinget/Kultur, den 11. december 2023, ”Danske Museer: Sammenhængen mellem museernes opgaver og tilskud er blevet for tynd”, samt Thomas Bloch Ravn i Altinget, den 14. november 2023, ”Museumsdirektør om reform-rapport: Flere parametre bør lægge til grund for tilskudsfordeling”.

³⁷ Se Frederiksborgs Amts Avis, den 11. februar 2023, ”I sag om Louisiana beder borgmester ministeren om at »stikke piben ind«”.

³⁸ Se f.eks. Merete Bøge Pedersen i Jyllands-Posten, den 4. januar 2024, ”Museumschef: Ny reform skal rydde op i rodet museumslandskab”.

³⁹ Dette princip er velkendt, f.eks. når kommunernes bloktilskud fra staten og servicerammen reguleres ved den såkaldte midtvejsregulering. Når økonomiaftalen indgås mellem KL og Regeringen i foråret, er den baseret på et skøn over pris- og lønudvikling samt omfanget af f.eks. kommunale opgaver på arbejdsmarkedsområdet. Midt på året det følgende år korrigeres der kommunerne imellem på baggrund af den faktiske udvikling. Men i dette tilfælde regulerer staten dog pris- og lønudviklingen, hvilket ikke er tilfældet for museerne statstilskud.

⁴⁰ Se f.eks. Nordjyske Stiftstidende, den 18. januar 2024, ”Museumsreform kan gå ud over de mindste museer”.

⁴¹ Se f.eks. ”Notat om den effektbaserede tildelingsmodel på folkeskoleområdet i Vordingborg Kommune”. Børne-, Unge- og Familieudvalget, Vordingborg Kommune, udvalgs møde 16. maj 2017, pkt. 9 (Bukh, 2017) og ”§17, stk. 4-udvalget om Folkeskolen: Baggrundsmateriale”, Norddjurs Kommune, 3. marts 2023 (Norddjurs Kommune, 2023).

Om forfatterne

Per Nikolaj Bukh (pnb@pnbukh.com) er cand.oecon. og ph.d. samt professor ved Aalborg Universitet. Per Nikolaj har mange års erfaring med strategi og styring og har medvirket ved implementeringen af tildelingsmodeller i en række offentlige virksomheder.

Karina Skovvang Christensen (kschristensen@econ.au.dk) er cand.oecon. og ph.d. samt lektor ved Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, hvor hun blandt andet beskæftiger sig med budgetlægning og økonomiske incitamenter i offentlige virksomheder.

Morten Lund Poulsen (mlpoulsen@btech.au.dk) er cand.mag. i filosofi og erhvervsøkonomi, ph.d. samt adjunkt ved Institut for Forretningsudvikling og Teknologi, Aarhus Universitet. Morten har blandt andet beskæftiget sig med incitamentsbaserede tilskudsmodeller på folkeskoleområdet.

Niels Sandalgaard (nis@business.aau.dk) er cand.oecon. og ph.d. samt lektor ved Aalborg Universitet. Hans forskning fokuserer især på budgetlægning og økonomistyring i praksis. Privat er han samboende med museumsinspektør ved Skagens Kunstmuseer Mette Bøgh Jensen og har således fulgt museumsverdenen på nærmeste hold i mere end 20 år.

Litteratur

- Andersen, P.T. (2022). Markante ændringer i danske museers indtægtskilder. *Danske Museer*, (3), 46-48.
- Andersen, L.B., Jacobsen, C.B., Jakobsen, M.L.F., Pallesen, T. & Serritzlew, S. (2017). *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor* (2. udgave). Hans Reitzels Forlag. Letland: Hans Reitzels
- Andersen, P.T., Jessen, L.B., Johannisson, M.R., Andersen, S. da S. & Hansen, A.B. (2023). *Fremtidens Museer: Museernes økonomiske og strategiske afsæt for fremtidig udvikling*. <https://fremtidensmuseer.dk>.
- Andersen, L.B. & Pedersen, L.H. (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andersen, M. & Rohde, C. (2017). *Virksomhedens økonomistyring* (5. udgave). Tilst: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Arbejdsgruppen (2023). *Anbefalinger til en reform af statsanerkendte museers opgaver og tilskud*. Arbejdsgruppe om Museumsreform, Kulturministeriet. https://kum.dk/fileadmin/_kum/1_Nyheder_og_presse/2023/Museumsreform-rapport-2023.pdf
- Arnaboldi, M., Lapsley, I. & Steccolini, I. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Baumol, W.J. & Bowen, W.G. (1965). On the performing arts: The anatomy of their economic problems. *The American Economic Review*, 55(1/2), 495-502. <http://www.jstor.org/stable/1816292>
- Bedford, D.S., Malmi, T. & Sandelin, M. (2016). Management control effectiveness and strategy: An empirical analysis of packages and systems. *Accounting, Organizations and Society*, 51, 12-28. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2016.04.002>
- Bell, E., Fryar, A.H. & Hillman, N. (2018). When intuition misfires: A meta-analysis of research on performance-based funding in higher education. I E. Hazelkorn, H. Coates & A.C. McCormick (eds.), *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education* (pp. 108-124). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785369759.00017>

- 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. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0191>
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bukh, P.N. (2017). *Notat om den effektbaserede tildelingsmodel på folkeskoleområdet i Vordingborg Kommune*. Børne-, Unge- og Familieudvalget, Vordingborg Kommune, udvalgs møde 16. maj 2017, pkt. 9.
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2018). Effektbaseret økonomistyring. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 95(2), 53-66.
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2020a). Tildelingsmodeller og effektbaserede principper i den offentlige sektor. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(4), 207-249. <https://doi.org/10.22439/sis.v35i4.6019>
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2020b). Effektbaserede ressourcetildelingsmodeller for løbs- og periodebaserede indsatser. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 35(6), 443-478. <https://doi.org/10.22439/sis.v35i6.6111>
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2021). Effektbaseret økonomistyring i offentlig sektor: Udfordringer og muligheder. *Praktisk Økonomi & Finans*, 37(3), 207-221. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2021-03-04>
- Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2024). Kommunale udgifter, budgetter og regnskaber. Metoderapport, Gravercentret. <https://gravercentret.dk/metoderapporter/guide-til-journalister-forstaa-den-kommunale-oekonomi/>
- Bukh, P.N., Christensen, K.S., Poulsen, M.L. & Svanholt, A.K. (2021). Præmier og præstationer – skolelederes meningsskabelse. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 36(6), 287-323. <https://doi.org/10.22439/sis.v36i6.6425>
- Bukh, P.N. & Israelsen, P. (2004). *Activity Based Costing: Dansk økonomistyring under forvandling*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bukh, P.N., Poulsen, M.L. & Christensen, K.S. (2022). Performance funding: Exam results, stakes, and washback in Danish schools. *SAGE Open*, 12(1). <https://doi.org/10.1177/21582440221082100>
- Carroll, D.A. & Stater, K.J. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 947-966. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun025>
- Cullen, J.B. (2003). The impact of fiscal incentives on student disability rates. *Journal of Public Economics*, 87(7-8), 1557-1589. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00203-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00203-1)

- Downes, T.A. & Stiefel, L. (2015). Measuring equity and adequacy. I H.F. Ladd & E.B. Fiske (eds.), *Handbook of Research in Education Finance and Policy* (2. udgave, pp. 244-259). Routledge.
- DS. (2023). *MUS3: Aktivitet på danske museers besøgssteder efter område, museumskategori, museumstype og aktivitet*. Danmarks Statistik. <https://sdg.statistik-bank.dk/mus3>
- Duquette, N.J. (2017). Spend or save? Nonprofits' use of donations and other revenues. *Nonprofit Voluntary Sector Quarterly*, 46(6), 1142-1165. <https://doi.org/10.1177/0899764017728368>
- Eijkenaar, F., Emmert, M., Scheppach, M. & Schöffski, O. (2013). Effects of pay for performance in health care: A systematic review of reviews. *Health Policy*, 110(2-3), 115-130. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.01.008>
- Frey, B.S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Edward Elgar.
- Frey, B.S. & Meier, S. (2006). The economics of museums. I V.A. Ginsburgh & D. Throsby (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture* (pp. 1017-1047). Elsevier.
- Grabner, I. & Moers, F. (2013). Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 407-419. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2013.09.002>
- Harnow, H. (2017). *Det danske museumslandskab i forandring: Et blik på 20 års museumsudvikling*. Museum Odense. <https://museum odense.dk/artikler/det-danske-museumslandskab-i-forandring/>
- Jensen, M.C. (2001). Corporate budgeting is broken-let's fix it. *Harvard Business Review*. 70(10), 94-101. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.321520>
- Jensen, M.C. (2003). Paying people to lie: The truth about the budgeting process. *European Financial Management*, 9(3), 379-406. <https://doi.org/10.1111/1468-036X.00226>
- Johnson, P. & Thomas, B. (1998). The economics of museums: A research perspective. *Journal of Cultural Economics*, 22(2/3), 75-85. <https://doi.org/10.1023/A:1007537500352>
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2016). University funding and student funding: International comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576-595. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw029>
- Kelman, S. & Friedman, J.N. (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), 917-946. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun028>
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal*, 18(4), 769-783. <http://www.jstor.org/stable/4165235>
- Langdown, C. & S. Peckham. (2014). The use of financial incentives to help improve health outcomes: Is the quality and outcomes framework fit for purpose? A systematic review. *Journal of Public Health*, 36(2), 251-258. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdt077>
- Larsen, A.H. (2023). Hunden ligger begravet samme sted som amterne. *Magasinet Museum*, (2), 44-45.
- Latham, G.P. (2007). *Work Motivation: History, Theory, Research and Practice*. Sage Publications.
- Lawrence, P.A. (2003). The politics of publication. *Nature*, 422, 259-261. <https://doi.org/10.1038/422259a>
- Lepori, B., Jongbloed, B., & Hicks, D. (eds.). (2023). *Handbook of Public Funding of Research*. Edward Elgar Publishing.
- Levačić, R. (2008). Funding schools by formula. I N.C. Soguel & P. Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 205-245). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_10
- Li, A.Y. & Ortagus, J.C. (2019). Raising the stakes: Impacts of the complete college Tennessee act on underserved student enrollment and sub-baccalaureate credentials. *The Review of Higher Education*, 43(1), 295-333. <https://doi.org/10.1353/rhe.2019.0097>
- Lindqvist, K. (2012). Museum finances: Challenges beyond economic crises. *Museum Management and Curatorship*, 27(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/09647775.2012.644693>
- Locke, E.A., & Latham G.P. (1990). *A Theory of Goal Setting & Task Performance*. Englewood Cliffs.
- Louis, T.A., Jabine, T.B. & Gerstein, M. (2003). *Statistical Issues in Allocating Funds by Formula*. National Academies Press.
- Malmi, T. & Brown, D. (2008). Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Melander, P. (1994). Økonomistyringens dilemmaer og drivkræfter – Fra økonomisk beslutningslogik til politisk multicentreret kamparena. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 58(3), 151-168.
- Meyer, M.W. & Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-369.

- Mouritsen, J. (2018). Formål og mål i New Public Management – Ressource, begrænsning, trivialitet eller byrde? *Samfundslederskab i Skandinavien*, 33(3), 222-18. <https://doi.org/10.22439/sis.v33i3.5551>
- Mouritzen, P.E. & Opstrup, N. (2020). *Performance Management at Universities: The Danish Bibliometric Research Indicator at Work*. Palgrave Macmillan
- Muller, J. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press
- Museumsloven (2014, LBK nr. 358 af 08/04/2014). *Bekendtgørelse af museumsloven*. Kulturministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/358>
- Nationalmuseet (2023). *Indkommet til danefævrurdering pr. år*. <https://natmus.dk/salg-og-ydelser/museumsfaglige-ydelser/danefac/indlevering-af-danefac/statistik-over-danefac-og-udbetalinger/>
- Norddjurs Kommune (2023). *§17, stk. 4-udvalget om Folkeskolen: Baggrundsmateriale*. Norddjurs Kommune, 3. marts 2023. <https://norddjurs.meetings-plus.dk/welcome-da/udvalg/ss17-stk-4-udvalg-om-folkeskolen/1-mode/protocol/14-baggrundsmateriale-ss17-stk-4-udvalget-om-folkeskolenpdf>
- Ortagus, J.C., Kelchen, R., Rosinger, K. & Voorhees, N. (2020). Performance-based funding in American higher education: A systematic synthesis of intended and unintended consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), 520-550. <https://doi.org/10.3102%2F0162373720953128>
- Pischedda, G. & Marinò, L. (2021). Children of a lesser god? Demand-driven mechanism and the potential rise of unequal competition in IHES. *Higher Education Policy*, 35, 727-749. 10.1057/s41307-021-00230-4
- Poulsen, M.L., Bukh, P.N. & Christensen, K.S. (2023). (Dys)functionality of intentions or outcomes? Performance funding of Danish schools. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 36(1), 267-294. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2020-5034>
- Read, C. (1899). *Logic: Deductive and Inductive*. Grant Richards (3. udgave, A. Moring, 1906). <https://www.gutenberg.org/ebooks/18440>
- Riise-Knudsen, S.H. & Kokholm, S. (2018). Effektbaseret styring af folkeskolen: Erfaringer fra Vordingborg Kommune. I P.N. Bukh & K.S. Christensen (eds.), *Strategi og styring med effekt*. Djøf Forlag. København: Djøf Forlag
- Ringkøbing Fjord Museer (2023). *Årsrapport 2022*. Ringkøbing Fjord Museer. https://ringkobingfjordmuseer.dk/wp-content/uploads/2023/11/RSM_aarsrapport_2022.pdf
- Sandalgaard, N. & Bukh, P.N. (2023). Budget ratcheting in museums. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(5), 568-586. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2023-0055>

- Schuster, J. M. (1996). The performance of performance indicators in the arts. *Non-profit Management and Leadership*, 7(3), 253-269. <https://doi.org/10.1002/nml.4130070304>
- Scott, A., Liu, M. & Yong, J. (2018). Financial incentives to encourage value-based health care. *Medical Care Research Review*, 75(1), 3-32. <https://doi.org/10.1177/1077558716676594>
- Siverbo, S., Cäker, M. & Åkesson, J. (2019). Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review*, 21(12), 1801-1823. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577906>
- Skibsbevaringsfonden (2023). *Skibe med bevaringsstatus*. <https://skibsbevaringsfonden.dk/bevaringsstatus/skibe-med-bevaringsstatus/>
- SLKS (2016). *Introduktion til kvalitetsvurderinger. Notat*. Slots- og Kulturstyrelsen. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Museer/Museumsvirksomhed/Kvalitetsvurdering/Introduktion_til_kvalitetsvurderinger_-_2016.pdf
- SLKS (2017). *Vejledning til kontoplan for indberetning af budget- og regnskabstal til Slot- og Kulturstyrelsen*. Slots- og Kulturstyrelsen. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Fotos/Museer/Museumsvirksomhed/Vejledning_til_kontoplan.pdf
- SLKS (2018). *Klog på museer*. Slots- og Kulturstyrelsen. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/SLKS/Services/Publikationer/Klog_paa_Museer_tilgaengelig.pdf
- SLKS (2021). *Anbefalinger om håndtering af skimmelsvamp på museer og arkiver*. Slots- og Kulturstyrelsen. https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Museer/Museernes_arbejdsopgaver/anbefalinger_om_haandtering_af_skimmelsvamp_paa_museer_og_arkiver.pdf
- SLKS (2023a). *Danske Museer i Tal 2018-2022*. Slots- og Kulturstyrelsen.
- SLKS (2023c). *Kvalitetsvurdering*. Slots- og Kulturstyrelsen. <https://slks.dk/omraader/kulturinstitutioner/museer/tilsyn-med-museer/kvalitetsvurdering>
- Smith, P. (1993). Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector. *British Journal of Management*, 4(3), 135-151. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1993.tb00054.x>
- 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. <https://doi.org/10.1080/01900699508525011>
- Smith, P. (2007). *Formula funding of public services*. Routledge.
- Smith, P.C., N. Rice & R. Carr-Hill. (2001). Capitation funding in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 162, 217-257.

- Trier, L. (2023). Det håber vi, der kommer ud af museumsreformen. *Magasinet Museum*, (2), 42-43.
- Umbricht, M.R., Fernandez, F. & Ortagus, J.C. (2017). An examination of the (un)intended consequences of performance funding in higher education. *Educational Policy*, 31(5), 643-673. <https://doi.org/10.1177/0895904815614398>
- Vakkuri, J., & Meklin, P. (2006). Ambiguity in performance measurement: A theoretical approach to organisational uses of performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 235-250. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00401.x>
- van Helden, G.J., Johnsen, Å. & Vakkuri, J. (2012). The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation. *Evaluation*, 18(2), 159-175. <https://doi.org/10.1177/1356389012442978>
- van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>

Den danske museumssektor har gennemgået betydelige forandringer de senere år. Flotte udstillingsbygninger har set dagens lys, museerne har påtaget sig nye opgave, gæsterne er begejstrede, og museerne får international anerkendelse. Der følger imidlertid også udgifter med, når der skal forskes, genstande skal indsamles, og samlinger skal registreres og bevares for eftertiden.

De statsanerkendte museer modtager tilskud fra staten. Statstilskuddet er dog historisk betinget, og afspejler kun i begrænset omfang forskellene i museernes opgaver. Derfor fik en arbejdsgruppe til opgave at udarbejde et forslag til en museumsreform og en ny tilskudsmodel.

Denne bog fokuserer på konstruktionen af resultatbaserede tilskudsmodeller i den offentlige sektor. Når resultater ikke blot måles, men bliver afgørende for organisationens finansiering, bliver modellernes incitamenter afgørende, og nye dilemmaer opstår.

Bogen demonstrerer, hvordan tildelingsmodeller kan konstrueres og analyseres. Med udgangspunkt i forslaget til en museumsreform vises, hvordan faglige og politiske hensyn kan forenes i en økonomimodel. Analysemetoderne kan anvendes, når nye budget- og bevillingsmodeller udvikles i både staten, kommunerne og regionerne. Bogen er baseret på nyeste forskning og praktiske erfaringer, og læseren introduceres både til problemstillinger og deres løsninger.

Bogen er skrevet af Per Nikolaj Bukh og Niels Sandalgaard, Aalborg Universitet, samt Karina Skovvang Christensen og Morten Lund Poulsen, Aarhus Universitet.



ISBN 978-87-574-6086-5