

SÆT MUSEERNE FRI

Museernes fremtidige organisering, opgavefordeling og tilskudssystem



Astrid Gade Nielsen og Christian S. Nissen

Den 30. november 2017

Forord

De statsanerkendte museer skal frisættes. De har brug for frihed til at komme et samfund i møde, som er under forvandling. De skal kunne dyrke og udvikle deres faglige egenart, lokale forankring eller internationale orientering og løse deres opgaver på nye måder i et samspil med lokale kræfter og andre udbydere af kulturel kundskab og oplevelse.

Sæt museerne fri! – siger vi i fuld erkendelse af flertydigheden i det sociologiske begreb ”kulturel frisættelse” som også kan indtolkes i forsidebilledet. Marionetdukken bliver frigjort og får herved mulighed for selvstændigt at skabe en ny eksistens med egne værdier og normer. Men det indebærer samtidigt, at den får et eget ansvar og må klare sig selv, fordi den ikke længere bliver holdt oppe af den ”gamle verdens” traditioner og trygge, styrende bånd.

Vi vil herved illustrere kompleksiteten i opgaven med at tænke de danske museer ind i en fremtid, hvor de på en og samme gang møder en ny verden præget af medialiseringen og oplevelsesøkonomien og de begrænsninger af lokal frihed og decentralt ansvar, som følger af øgede krav fra den offentlige sektors centrale styringssystemer. Vi har derfor bygget vores afrapportering på en modstilling mellem to meget forskellige, men begge helt legitime styringsrationaler. På den ene side forudsætninger og styringsmetoder afledt af ministeransvaret og centraladministrationens løbende kontrol med brug af statslige tilskudsbevillinger og udførelse af lovpligtige opgaver. På den anden side en decentralisering af ansvaret, der vil give de knapt hundrede statsanerkendte museer en større frihed til hver for sig at forme og udvikle deres egen fremtid.

Museumslovens statslige regulering og økonomiske tilskyndelse har i over halvtreds år været et vigtigt fundament for opbygning og udvikling af det danske museumssystem med et stort antal højt kvalificerede museer dækkende hele landet. Men vi tvivler på det frugtbare i at indlejre museerne yderligere i et statsligt styringsregime med resultatkontrakter, performance management og nye incitament strukturer. Tiden er inde til – parallelt med frisættelsen af de statsanerkendte museer – at omtænke det statslige engagement og i højere grad rette det mod særligt prioriterede og udviklingsorienterede, nationale museumsopgaver.

Vi vil gerne her sige tak for de kontakter, vi har haft med museumsfolk over hele landet og for de inspirerende samtaler, det har givet os mulighed for. Også Ole Winther, Slots- og Kulturstyrelsen, Hanne Larsen og Jakob Broberg Lind, begge Kulturministeriets departement, skal have tak for den sekretariatsbistand, vi under tre måneders arbejde har fået fra dem. Ansvar og skyld for arbejdets resultater bæres naturligvis alene af de to rapportskrivere.

Aarhus & København den 30. november 2017

Astrid Gade Nielsen og Christian S. Nissen

Indhold

Forord	1
1. Resumé.....	3
2. Det eksisterende museumssystems formål, opgaver og indretning	4
2.1. Museernes basale formål og opgaver 4	
2.2. Det nuværende museumssystems indretning 5	
3. Hvorfor kan der være grund til at overveje ændringer i museumssystemet?	9
3.1. Museerne: Kulturelle dannelsesinstitutioner i nye kombinationer af viden og oplevelse 9	
3.2. De statsanerkendte museer i et statsligt ansvars- og styringsperspektiv 11	
3.2.1. Det store antal museer og deres forskellighed er et problem 11	
3.2.2. Ansvarsplacering, koordinering og tilsyn sikrer ikke kvalitet 12	
3.2.3. Tilskudssystemet er uklart og giver ikke politisk råderum 14	
3.3. Sammenfatning af problemer og udfordringer 15	
4. Hvad kan folketing og regering gøre inden for det eksisterende systems rammer?.....	17
4.1. Opgaver 17	
4.2. Organisering 18	
4.3. Tilsyn og kvalitetssikring 19	
4.4. Finansiering og tilskudssystem 20	
4.5. Sammenfatning om forandring gennem justering af enkelte virkemidler 21	
5. Skitse til en ny, samlet løsning	23
5.1. Strukturel opdeling af museernes opgaver 23	
5.2. Organisering af nationale opgaver på færre enheder 23	
5.3. Styring, kvalitetssikring og evaluering prioriteres og målrettes 25	
5.4. Omlægning af finansiering og tilskudssystem 25	
5.5. Samlet vurdering af skitsen til en frisættende, decentral løsning 26	
6. Afslutning: Forslagenes realiserbarhed	28
Bilag	29
Bilag 1. Litteratur og kilder 29	
Bilag 2. Kommissorium 30	
Bilag 3. CV'er for gruppens to medlemmer 33	

1. Resumé

I dette kapitel præsenteres et resumé af rapportens vurdering af det eksisterende museumssystem samt de beskrevne løsningsmuligheder og forslag.

Kapitel 2 giver en kortfattet oversigt over det eksisterende museumssystem med en beskrivelse af museernes kultur-politiske formål og deres særlige kendetegn i forhold til andre kulturinstitutioner. Afsnittet redegør for museernes fem hovedopgaver og for museumssystemets nuværende indretning med de 6 statslige museer og de 98 statsanerkendte museer.

Kapitel 3 tager afsæt i to forskellige synsvinkler på museernes udfordringer. Først ses der på museernes fremtidige rolle som kulturelle dannelsesinstitutioner i en ny videns- og oplevelsesverden. Dernæst sættes museernes eksisterende organisering, opgavefordeling og tilskudssystemet under kritisk belysning. Det konkluderes, at det eksisterende statsligt centrerede styringssystem ikke er egnet som en fælles ramme for opgavevaretagelsen på de hundrede meget forskellige museer spredt over hele landet. Der stilles desuden spørgsmålstegn ved, om en sådan ensrettende statslig styring overhovedet er ønskelig i en fremtid, der mere kalder på imødekommelse af nye brugerbehov, øget differentiering og international orientering.

Kapitel 4 behandler denne problemstilling nærmere ved en vurdering af, om der inden for rammerne af museumsloven og anden statslig regulering kan foretages justeringer af de virkemidler, som folketing og regering råder over. Her tænkes på den statslige regulering af museernes opgaver og deres organisering, på statens tilsyn med kvalitet og det statslige tilskudssystem. Inden for disse fire felter beskrives tolv mulige ændringer med en vurdering af fordele og ulemper samt deres realiserbarhed.

Konklusionen på denne vurdering er samlet set, at det højst sandsynligt er umuligt at afhjælpe museumssystemets svagheder ved gradvist gennemførte, systemtro småjusteringer. Det gælder både de "uretfærdige", historisk betingede skævheder i tilskudsordningen, det utilstrækkelige kvalitetsniveau ved mange museers opgaveløsning og det manglende økonomiske råderum i den statslige museumspolitik.

Kapitel 5 præsenterer en alternativ, samlet reform af hele det nuværende museumssystem. Den statslige styring, regulering og finansiering foreslås her begrænset til den del af de eksisterende museumsopgaver, der kan karakteriseres som opgaver af særlig national, landsdækkende og langsigtet betydning.

Ansvar for alle øvrige museumsopgaver decentraliseres og den nuværende kategorisering af "statsanerkendte museer" ophæves sammen med den statslige tilskudsfinansiering til museernes almindelige drift. Det hidtidige statslige tilskud til de ikke-statslige museer opretholdes i sin nuværende størrelse. En væsentlig del heraf overføres til kommunerne, mens resten anvendes dels til finansiering af et antal regionalt fordelte museumsfaglige videnscentre dels til en statslig tilskudspulje, der giver folketing og regering det fornødne økonomiske råderum.

I det afsluttende kapitel 6 gives der en kort kommentar til kommissoriets krav om en belysning af løsningsmodellernes realiserbarhed. Her tegnes udsigterne ikke i et optimistisk lys. For al erfaring viser, som allerede Machiavelli slog fast, at "*... der ikke findes noget, der er vanskeligere at tilrettelægge, mere tvivlsomt at gennemføre med held og farligere at virkeliggøre end indføring af forandringer*".

2. Det eksisterende museumssystems formål, opgaver og indretning

Det eksisterende museumssystem er formentlig velkendt for de allerfleste læsere af denne rapport. Derfor, skal der i de følgende to afsnit kun gives en kortfattet beskrivelse af museernes basale formål og opgaver samt det samlede museumssystems nuværende indretning.

2.1. Museernes basale formål og opgaver

Et særligt kendetegn ved museerne – i forhold til andre kulturinstitutioner – er, at de baserer deres virksomhed på originale, fysiske genstande (og stedfaste fortidsminder) som f.eks. Egtved pigen, Krøyers ”Sommeraften ved Skagens strand” og fossilerne fra moleraflejringerne på Fur med den historie, viden og oplevelse, som kan knyttes dertil. Selv vellignende kopier og digital bearbejdning og formidling, som ofte kan anvendes med ekstra udbytte, vil ikke kunne erstatte den rigtige, originale genstand.

Et andet kendetegn ved museernes opgaver og aktiviteter – specielt opgaven med samlingsvaretagelse – er tidshorizonten, som kan strække sig mange tusinde år bagud og i princippet uendelig langt ud i fremtiden. Det giver museerne et ansvar for fremtiden, som er unikt i den offentlige sektor.

Museumslovens §1, stk. 1 og §2.

- § 1.** Lovens formål er gennem fagligt og økonomisk bæredygtige museers virksomhed og samarbejde at sikre kulturarv og naturarv i Danmark og udvikle betydningen af disse i samspil med verden omkring os.
- §2.** Gennem de indbyrdes forbundne opgaver indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling skal museerne i et lokalt, nationalt og globalt perspektiv
- 1) aktualisere viden om kultur- og naturarv og gøre denne tilgængelig og vedkommende,
 - 2) udvikle anvendelse og betydning af kultur- og naturarv for borgere og samfund og
 - 3) sikre kultur- og naturarv for fremtidens anvendelse.

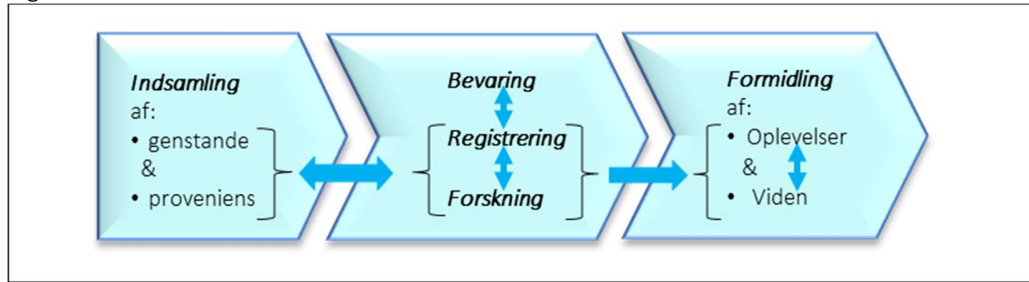
(Note: Vores understregning)

Disse kendetegn er centrale for museumsfeltet og kan genfindes i museumslovens §1, stk. 1 og §2 (se tekstboks) ved den gentagne brug af ”-arv” og opgaven med ”sikring for fremtidens anvendelse”. §2 rummer også de klassiske fem museumsopgaver, der som vist i figur 1 udgør museernes værdikæde.

Endelig kan man pege på et tredje kendetegn, henholdsvis den emnemæssige afgrænsning og geografiske lokalisering, som har betydning for museumssystemets organisering. En række museer er bygget op om et særligt emne eller tema (f.eks. Danmarks Tekniske Museum i Helsingør, J.F. Willumsens Museum i Frederikssund og Den Gamle By i Aarhus). Andre museer (f.eks. Faaborg Museum, Fossil- og Molermuseet under Museum Mors og Energimuseet i Bjerringbro) har en (mere eller mindre) indlysende geografisk tilknytning til en bestemt by eller egn, der gør at man ikke uden videre kan placere museet et andet sted.

Set under ét beskæftiger museerne sig således med en bred vifte af opgaver, som fra en umiddelbar betragtning ikke nødvendigvis forudsætter en fælles, ensartet institutionel ramme, men hvis indbyrdes sammenhæng – som illustreret ved pilene i figur 1 – ikke desto mindre er kernen i museernes ydelser.

Figur 1: Museernes værdikæde



Samlet set udgør disse karakteristika og opgaverne i værdikæden det samlede museumssystems kulturpolitiske formål: At fortælle Danmarks kultur- og naturhistorie i et internationalt perspektiv for nuværende og kommende slægter. De beskrevne karakteristika og opgaver har betydning for både den horisontale og vertikale opgavefordeling mellem landets museer og bør indgå i overvejelserne om justeringer af det nuværende samlede museumssystem.

2.2. Det nuværende museumssystems indretning

Samlet er der mange hundrede museer i Danmark. De kan overordnet inddeles i to grupper: For det første de private museer, som ikke modtager offentlig støtte og ikke er omfattet af museumsloven og for det andet gruppen af offentligt støttede museer reguleret af museumsloven. Den sidstnævnte gruppe drejer sig dels om de seks statslige museer, dels om de 98 statsanerkendte museer spredt over hele landet. I den følgende belysning af museumssystemet vil opmærksomheden især blive rettet mod de statsanerkendte museer, mens de seks statslige museer kun vil blive kort omtalt. De mange øvrige museer uden for disse to kategorier vil ikke indgå i redegørelsen. De 6 statslige og 98 statsanerkendte museer kan samlet opdeles i tre faglige hovedkategorier:

- Kulturhistoriske museer
- Kunstmuseer
- Naturhistoriske museer

Statslige museer.

De seks statslige museer omfatter de tre såkaldte hovedmuseer: Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, der organisatorisk hører under Kulturministeriet, og Statens Naturhistoriske Museum under Uddannelses- og Forskningsministeriet. Dertil kommer to kunstmuseer, Den Hirschsprungske Samling og Ordrupgaard, samt det kulturhistoriske museum, Det Grønne Museum (Fusion af Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum og Dansk Landbrugsmuseum). De tre hovedmuseer har et særligt ansvar for at yde rådgivning og varetage koordinering inden for det samlede museumssystem, men er ikke udstyret med klare beføjelser til at varetage disse opgaver.

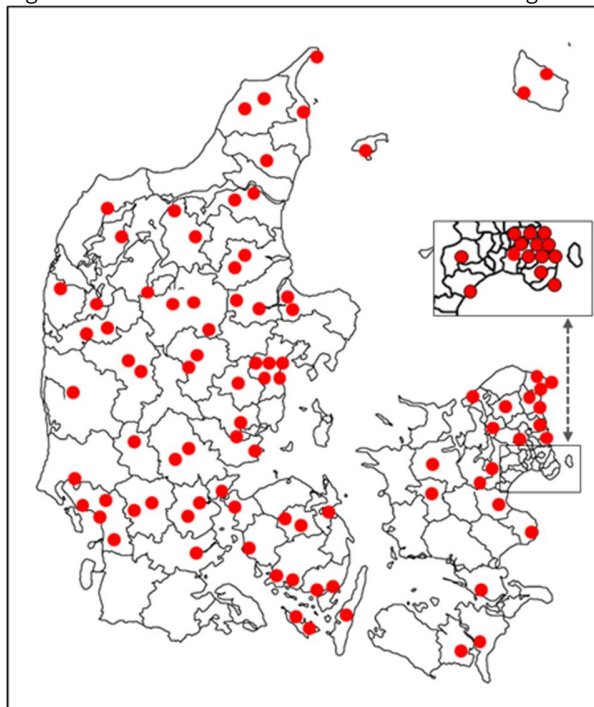
Statsanerkendte museer.

De statsanerkendte museer¹, som på nuværende tidspunkt er omfattet af museumslovens kapitel 6 med de opgaver og statstilskud, som følger heraf, kan inddeles i følgende kategorier:

- 59 kulturhistoriske museer, hvoraf 11 er kommunalt ejede og 45 selvejende institutioner
- 27 kunstmuseer, hvoraf 3 er kommunalt ejede, 23 selvejende institutioner og 1 er foreningsejet
- 2 naturhistoriske museer
- 9 museer dækker flere af de nævnte tre kategorier.

¹ Med enkelte undtagelser er antallet af statsanerkendte museer i rapporten sat til 98, fordi en del af den anvendte statistik er knyttet til situationen før den seneste museumssammenlægning, der bragte tallet ned til 97.

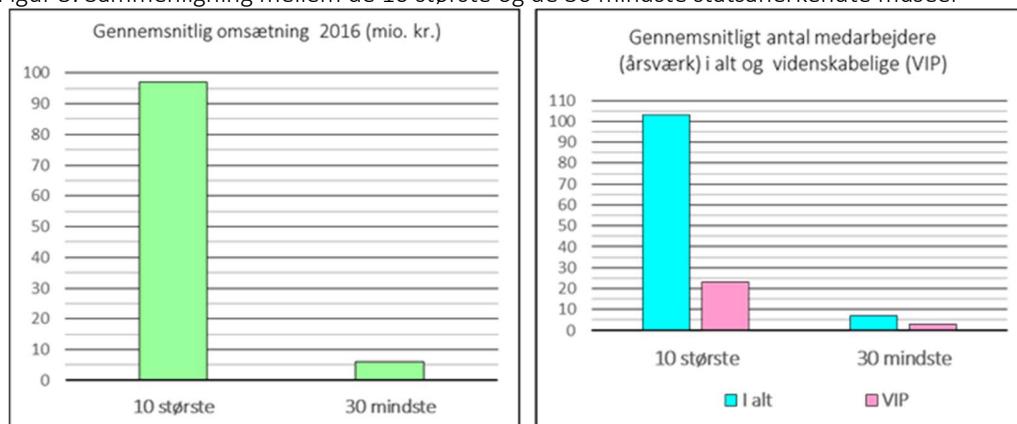
Figur 2: De statsanerkendte museers lokalisering



Note: Markeringen på kortet viser placeringen af museernes hovedadresse og ikke de enkelte besøgssteder/afdelinger.

Der er en stor variation i de 98 statsanerkendte museers størrelse og forudsætninger for at løfte deres opgaver. I figur 3 er det illustreret ved at sammenligne et par gennemsnitlige nøgletal (personaletal og årlig omsætning) for de 10 største og de 30 mindste museer. De øvrige 58 museer befinder sig mellem disse to yderpunkter med hovedparten i den ende af skalaen, hvor de mindste museer befinder sig.

Figur 3: Sammenligning mellem de 10 største og de 30 mindste statsanerkendte museer



Kilde: Danske Museer i Tal samt museernes årlige regnskabsmæssige indberetninger.

Samme billede viser sig med hensyn til museernes besøgstal. De 98 statsanerkendte museer havde i 2016 til sammen knapt 10 mio. besøgende, hvoraf halvdelen lagde deres museumsbesøg på de 10 museer med det højeste besøgstal. Omvendt stod de 30 museer, der havde færrest besøgende, med et gennemsnitligt besøgstal på 17.000 for kun ca. 5 pct. af det samlede antal museumsgæster².

På trods af disse betydelige forskelle på de 98 statsanerkendte museers størrelse og forudsætninger, stilles der i museumsloven principielt de samme krav til dem alle med hensyn til at varetage hele opgaveporteføljen inden for de fem hovedsjøjer.

Det hører imidlertid med til billedet, at en række kulturhistoriske museer, udover museumslovens generelle forpligtelser varetager en række særlige opgaver inden for den faste kulturarv (fortidsminder og arkæologi).

- 27 kulturhistoriske, statsanerkendte museer har et særligt ansvar inden for det arkæologiske område. Alle kommuner er dækket ind.
- Af disse fører 10 museer tilsyn med fredede fortidsminder efter kontrakt med Slots- og Kulturstyrelsen.
- 5 museer har et marinarkæologisk ansvar. De 4 i kombination med landsarkæologiske opgaver.

For samlingsvaretagelsen er forholdet det, at ansvaret påhviler det enkelte museum. Men på konserverings- og magasineringsområdet har en række museer slået sig sammen om at opføre fællesmagasiner med tilknyttede konserveringsfaciliteter.

I lyset af den stillede opgaves karakter og den tid, der er stillet til rådighed, har vi i rapporten valgt at tegne billedet af museumssystemet med en relativ bred pensel. Der indebærer en række forenklinger og generaliseringer samt, at en del – sikkert også væsentlige – forhold kun vil blive omtalt sporadisk eller helt forbigået. Et par punkter kan her nævnes som illustration:

- Selvom rapportens kategorisering af museerne og oplysningerne om deres økonomi, personale, besøgstal osv. illustrerer en stor variation, er der ikke desto mindre tale om en forenkling, der ikke tager højde for de enkelte museers egenart og specifikke vilkår.
- Det gælder også med hensyn til de væsentlige forskelle mellem henholdsvis kunstmuseerne og de kulturhistoriske museer. Eksempelvis er indsamlingsopgaven for kunstmuseerne i al væsentlighed erhvervelse ved køb og dermed af en helt anden karakter end indsamling og bevaring af genstande til de kulturhistoriske museer.
- Terminologien for museums-kategorier som f.eks.: "lokal-", "special-", "egns-", "landsdækkende-" og selv "national-" er uklar og omdiskuteret³. Vi har ikke i rapporten søgt at opstille en kategorisering, der kan vinde almen accept.
- Den forhåndenværende statistik gør det på nogle felter vanskeligt at opstille konsistente tidsrækker og sammenligninger. Det gælder f.eks. opgørelsen af de offentlige tilskud til de statsanerkendte museer, hvor der over årene er sket ændringer i tilskudskategorier samt at tilskuddene ikke opgøres ens i de forskellige kilder. Variationerne er dog ikke større end, at de viste størrelsesordner med decimalafrundning må anses for fuldt dækkende for rapportens beskrivelse og konklusioner.

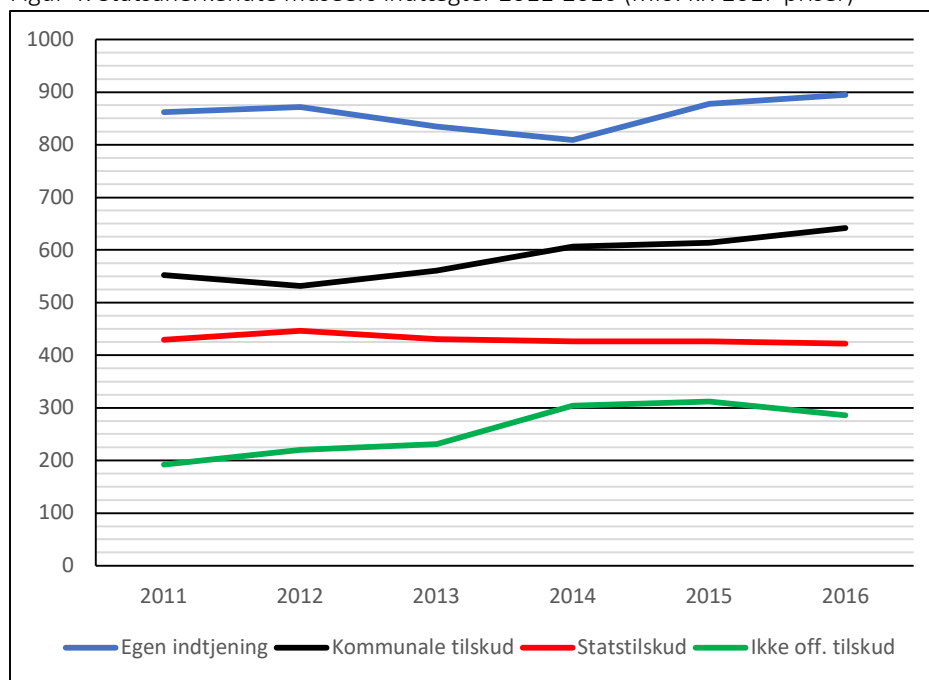
Også med hensyn til størrelsen af egenfinansiering samt statslige og kommunale tilskud er der en stor spredning mellem de statsanerkendte museer. Det er belyst nærmere i afsnit 3.2.3.

² Datagrundlag: Museernes indberetning til 'Danske museer i tal'. Slots- og Kulturstyrelsen

³ Se f.eks. Thomas Bloch Ravn: Nationale museer. <http://blog.dengambleby.dk/museumsdirektoren/2013/04/11/nationale-museer/>

Et andet spørgsmål er, hvilke hovedtrends, der gør sig gældende for museernes forskellige finansieringskilder over de senere år. Dette er – med de forbehold, der fremgår af det sidste punkt i tekstrammen ovenfor – belyst ved udviklingen for de fire indtægtskategorier i figur 4.

Figur 4: Statsanerkendte museers indtægter 2011-2016 (Mio. kr. 2017 priser)



Kilde: Museernes årlige regnskabsmæssige indberetninger og FL 2016, §21

Note: For at gøre det statslige tilskud sammenligneligt over årene er der foretaget en teknisk korrektion for den tidligere særskilte konserveringsbevilling, som i 2016 blev sammenlagt med det generelle driftstilskud.

Tages alle fire indtægtskilder under ét, er nettoeffekten en vækst for den samlede gruppe af statsanerkendte museer i perioden 2011 - 2016 på ca. 200 mio. kr. i faste priser.

3. Hvorfor kan der være grund til at overveje ændringer i museumssystemet?

I kommissoriet er vi først og fremmest blevet bedt om at komme med forslag til nye modeller for museernes organisering, opgavefordeling og tilskudssystem. Vi mener imidlertid, at sådanne styringsmæssige og administrative spørgsmål bør ses fra en bredere kulturpolitisk og mere fremtidsrettet synsvinkel. Museumssystemets rolle og indretning bør vurderes i sammenhæng med behovet for, at museerne kan nå ud til en bredere kreds af borgere, herunder ikke mindst børn og unge. De senere års voksende interesse for oplevelsesøkonomien og den medialisering, der sker med udviklingen af de mange nye web-platformer og tjenester, vil udfordre det klassiske museums-koncept men også give helt nye muligheder. Derfor har vi valgt at se på omstillingsbehovet fra to forskellige synsvinkler.

- Museernes fremtidige rolle som kulturelle dannelsesinstitutioner belyses i afsnit 3.1.
- I det efterfølgende afsnit 3.2 vil vi redegøre for og diskutere de statsanerkendte museers organisering, opgavefordeling og tilskudssystemet i et statsligt ansvars- og styringsperspektiv.

3.1. Museerne: Kulturelle dannelsesinstitutioner i nye kombinationer af viden og oplevelse

De danske museer har i mange år spillet en vigtig folkeoplysende rolle. De har med en kombination af viden og oplevelser virket som kulturelle dannelsesinstitutioner. Netop denne kombination skal i de kommende år ses i en bredere sammenhæng med en fremvoksende "oplevelsesøkonomi", der vil give både nye muligheder og en hidtil uset konkurrence fra andre udbydere, herunder web-baserede aktører med andre forretningsmodeller og nye kilder til oplevelse og viden.



Denne udvikling kan man forholde sig til på flere måder. En rapport fra 2003 udsendt af Erhvervsministeriet og Kulturministeriet i fællesskab anlægger en optimistisk, vækstorienteret synsvinkel, der bl.a. kommer til udtryk i følgende citat:

"Ud af fusionen mellem kultur og erhverv er der vokset en ny form for økonomi. En økonomi, der er baseret på en stigende efterspørgsel efter oplevelser, og som bygger på den merværdi, kreativiteten skaber både i nye og mere traditionelle produkter og serviceydelser"⁴.

For nogle er det måske fusionen mellem kultur og erhverv og den profane omtale af de kunstnerisk / kulturelle ydelse som "produkter" og "serviceydelser", der særligt springer i øjnene. Mere afgørende er imidlertid på-

⁴ Regeringen, "Danmark i kultur- og oplevelsesøkonomien – 5 nye skridt på vejen. Vækst med vilje", 2003, side 8)

pegningen af, at dynamikken mellem udbyder og bruger er ”efterspørgsel efter oplevelser”. Altså at leverancesystemets drivende kraft er borgernes efterspørgsel efter et nyt og mere involverende (oplevelses-) indhold end det (traditionelle) kulturinstitutionelle udbud.

Dette kan ses som et resultat af en grundlæggende samfundsmæssig og kulturel forandring i hele den måde, vi forholder os til kulturudbud og fritids-oplevelser på. I takt med at de hidtil relativt skarpe grænser mellem arbejde og fritid blødes op, vil der opstå nye muligheder for (fritids-)oplevelser spredt henover alle dage og hele døgnet. Det vil bl.a. medføre, at udbuddet af ”fritidsgoder” bliver markant større og resultere i en øget konkurrence om borgernes tid.

Kulturoplevelser, som hidtil har været knyttet til et bestemt sted og en dedikeret institution (bibliotek, koncertsal, biograf, museum, sportsanlæg osv.), vil kunne opleves på stor afstand og frigjort fra specialiserede (kultur-) institutioner. Internettet og mange helt nye tjenester vil give mulighed for nye blandingsformer for oplevelser, der også rummer muligheder for såkaldte ”over the top” (OTT) tjenester. Det indebærer, at man f.eks. kan begynde museumsoplevelsen i sit hjem eller på vej til en kulturinstitution og forlænge den hjemme ”efter lukketid”. Mulighederne for at supplere den umiddelbare oplevelse med en fordybning i viden vil blive forøget. Det kan også give nye muligheder for at etablere en tættere og mere kontinuerlig relation til borgerne (civilsamfundet) end tidligere tiders institutionelle venforeninger og frivilligrupper.

Hvad denne udvikling kan betyde for museerne er belyst af Dorte Skot-Hansen i en delrapport fra forskningsprojektet (Imagine, Kunst, kompetence og konkurrenceevne i den danske oplevelsesøkonomi). Bogen illustrerer, hvorledes museerne udfordres af oplevelsesøkonomien. Ikke alene af konkurrencen om borgernes tid men også mere fundamentalt med hensyn til deres klassiske identitet som kulturelle dannelsesinstitutioner. At denne udvikling ikke alene bør opfattes som en udefra kommende trussel, fremgår af bogens sammenfatning, hvor forfatteren med afsæt i den internationale museologiske debat om nye museumsparadigmer konkluderer:

”I dansk sammenhæng tales der mindre rabiater om et nyt dannelsesprojekt, hvor forholdet mellem oplevelse og oplysning, fornuft og følelse ophæves i en ny museumsforståelse. Den klassiske modsætning mellem oplevelse og vidensformidling er ophævet, fordi en ny internetbaseret kultur har sat nye normer for videnstilegnelse og oplevelser og ændret forholdet imellem dem.

Hovedsynet i denne rapport er, at de statsstøttede museer hverken kan eller skal vurderes efter deres bidrag til samfundøkonomien. De skal vurderes efter helt andre kunstneriske, kulturelle og kulturpolitiske dagsordener. Men netop derfor er det nødvendigt, at de udvikler deres oplevelsespotentialer, og her kan de lære af oplevelsesøkonomien. Museerne skal lære at navigere i et helt nyt videns- og oplevelses-samfund, så museernes basale opgaver omkring indsamling, bevaring, forskning og formidling integreres i gode oplevelser.

Lykkes dette, kan de danske museer blive drivere i udviklingen af innovative it-baserede formidlingsformer i kreative alliancer med andre medspillere, og de kan fungere som vækstdynamoer i den lokale og regionale udvikling. Men dette er ikke deres primære formål. Det er stadig som Museumslovens §1 foreskriver, at ”sikre Danmarks kultur- og naturarv samt adgang til viden om denne og dens samspil med verden omkring os”⁵.

Citatets sidste afsnit skærer nærmest dilemmaet for det danske museumssystem og den nødvendige balancegang ud i pap. For kan man udvikle museerne til lokale og regionale vækstdynamoer i kreative, lokale alliancer inden for rammerne af museumslovens centralt fastsatte forskrifter? Når der er grund til at stille det spørgsmål, skyldes det ikke en speciel skepsis over for museernes ledelser og medarbejdere. Ej heller en ge-

⁵ Skot-Hansen, Dorte: Museerne i den danske oplevelsesøkonomi – når oplysning bliver til en oplevelse. (Imagine, Samfundslitteratur 2013), side 130-131

neral afvisning af nødvendigheden af en statslig styring. Men erfaringerne fra andre "disruption"-ramte brancher viser, at det er svært for etablerede virksomheder og institutioner at gennemføre radikale omstillinger af deres hidtidige forretningsmodeller. Eksisterende strukturer (organisationer, værdikæder, styringssystemer, ansvarsfordeling og samarbejdsmodeller mv.) er groet frem igennem mange år og har aflejret sig i et fintmasket net af normer, sædvaner og rettigheder. Det er ikke lige til at lægge bag sig. Spørgsmålet er på den baggrund, om det nuværende museumssystem er et egnet grundlag at bygge videre på. Det er emnet i næste afsnit.

3.2. De statsanerkendte museer i et statsligt ansvars- og styringsperspektiv

Igennem årene er der med jævne mellemrum – senest med ændringerne i museumsloven i 2012 – løbende sket justeringer og tilpasninger af det samlede museumssystem. Større, mere gennemgribende, strukturelle reformer har også – senest i 2010-11 – været på tegnebrættet men er blevet lagt til side først og fremmest på grund af modstand fra museernes side. På den baggrund kan kommissoriet tages som et udtryk for, at der i den statslige styringsoptik stadig synes at være behov for en reform, der kan give økonomisk råderum og øget fleksibilitet i det fastlåste system. I de følgende afsnit er de statsanerkendte museers nuværende organisering, opgavefordeling og finansieringsform betraget fra en sådan central, statslig synsvinkel. Hvordan de belyste problemer opleves i systemets periferi (dvs. blandt de 98 statsanerkendte museer) og hvad man der anser for hensigtsmæssige løsninger, er det vanskeligere at få et entydigt billede af. Vores samtaler med ca. 15 museumsledere – der naturligvis ikke udgør et bevidst sammensat repræsentativt udsnit – tyder på, at der er endog meget store variationer i opfattelserne.

3.2.1. Det store antal museer og deres forskellighed er et problem

Det nuværende system af statsanerkendte museer er groet gradvist frem siden den første museumslov fra 1958. Dets oprindelige rødder var i de fleste tilfælde lokale initiativer igangsat af engagerede borgere, som igennem mange år har gjort en stor og vigtig indsats og stadig spiller en helt afgørende rolle. Som det ofte er tilfældet med sådanne lokalt initierede civilsamfundsinitiativer, sker der i takt med stigende officiel, statslig anerkendelse – og især når der følger offentlige bevillinger med – en tilpasning, ensretning og formalisering.

De statslige styrings- og finansieringssystemer kan imidlertid kun vanskeligt håndtere et stort antal decentrale enheder. Dette er en væsentlig del af baggrunden for de senere års mange centraliserende sammenlægninger af statsinstitutioner. Eksempelvis blev antallet af politikredse i 2007 reduceret fra 54 til 12 og samme år blev der gennemført en centralisering af retskredse, hvor antallet blev bragt ned fra 82 til 24. Samme udvikling kendes fra andre forvaltningsområder. Det gælder ikke alene de egentlige statsinstitutioner, men også statsfinansierede, selvejende institutioner eksempelvis i undervisningssektoren.

Den statslige regulering af decentrale institutioner bygger desuden på en forudsætning om, at de er ens og principielt skal gives ensartede vilkår. Det gælder også på museumsområdet, hvor alle statsanerkendte museer formelt set – på trods af væsentlige forskelle med hensyn til deres ressourcemæssige forudsætninger – har de samme lovpligtige opgaver. Og det på trods af, at det vist af de fleste erkendes, at det i realiteten ikke er muligt for alle at løse dem med den forudsatte kvalitet.

Denne erkendelse er sandsynligvis baggrunden for Kulturministeriets gentagne fremhævelser af nødvendigheden af "fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige museer"⁶ og de stærke – også økonomiske – tilskyndelser, der fra statens side har været til de ca. 25 museumsfusioner, der er gennemført siden århundredskiftet. Men på trods heraf er der en lang og usikker vej at gå, før den museale virkelighed svarer til statens behov for ensartethed med hensyn til bæredygtighed og kvalitet i opgavevaretagelsen. Man kan imidlertid også

⁶ Se f.eks. Udredning om fremtidens museumslandskab (Kulturministeriet 2011) side 17

spørge, om denne lovpålagte formelle uniformitet, som næsten er uomgængelig i et statsligt styringsperspektiv, overhovedet er ønskelig i en (frem-)tid, der snarere kalder på kreativ differentiering i en kombination af brugernes lokale behov og efterspørgsel og en stadig mere international orientering.

3.2.2. Ansvarsplacering, koordinering og tilsyn sikrer ikke kvalitet

Det nuværende museumssystem er udover de mange selvstændige enheder også præget af en sammensat og ikke helt klar ansvarsplacering. Med en vis variation har et statsanerkendt museum tre, til dels overlappende hovedinteressenter:

- Den lokale museumsledelse med bestyrelse og evt. støtte- /venneforening.
- Kommunerne som ejere/tilskudsgivere med en økonomisk tilsynsforpligtelse over for de ca. 80 statsanerkendte museer, hvor kommunerne er hovedtilskudsgiver. Museumslovens §18 giver mulighed for at kommunerne – enkeltvis eller flere kommuner i forening - nedsætter museumsråd til samordning og fremme af museumsarbejdet i lokalområdet. Så vidt vides er denne mulighed kun udnyttet ved oprettelsen af "Midtjyske Museers Udviklingsråd".
- Staten som har "anerkendt", giver statstilskud og foretager tilsyn. Det er her vigtigt at være opmærksom på, at det statslige engagement – også for de mange museer, hvor statstilskuddet kun udgør et par mio. kr. om året – påfører kulturministeren et ministeransvar, der principielt omfatter hele aktivitetsfladen for samtlige 98 museer.

Al erfaring fra statslig styring af komplekse, decentrale aktivitetsområder med så mange mere eller mindre selvstændige lokale enheder viser, at det er en vanskelig opgave. Man har i ministerier og styrelser et overordnet ansvar for at opgaverne løses på en kvalificeret og effektiv måde. Men man har ikke altid noget, dvs. styringsmæssige beføjelser og styringsinstrumenter, at have dette ansvar i. Og selv på områder, hvor ministerier har formel instruktionsbeføjelse helt ud til de yderste udførende led, er der ofte utilstrækkelig forbindelse mellem "rat og hjul" i det samlede maskineri.

Den klarere opgavefordeling, som på mange andre områder blev skabt mellem staten, regionerne og kommunerne i forbindelse med Strukturreformen (2007), er imidlertid aldrig rigtig slået igennem på museumsområdet. I stedet har man søgt at imødekomme det uomtvistelige behov for arbejdsdeling, koordinering og styring med en kombination af decentrale afhjælpningstiltag og en statslig styring byggende på "signalgivning og supervision". Det skal i den forbindelse bemærkes, at den særlige rådgivende og koordinerende opgave, hovedmuseer i flere sammenhænge er tillagt⁷, i realiteten ikke spiller nogen rolle set i et statsligt styrings- og koordineringsperspektiv.

Efter Strukturreformens nedlæggelse af amtsrådene fik kommunerne ansvaret for den fysiske planlægning i byerne og i det åbne land og skal bidrage til sikring af kulturarven. Ti statsanerkendte museer har indgået en kontrakt med Slots- og Kulturstyrelsen om at føre det faglige tilsyn med de fredede fortidsminder, mens Slots- og Kulturstyrelsen tager sig af de juridiske dele af opgaven. Men udover disse begrænsede tiltag, regler fastlagt i lovgivningen og den økonomiske styring gennem tilskudssystemet, udgøres den statslige styring af to instrumenter. For det første diverse planer og strategier og for det andet de tilbagevendende kvalitetsvurderinger.

Udredninger, strategier og planer

Igennem det seneste tiår er der blevet udarbejdet et stort antal udredninger, strategier og planer for at tilgodese koordineringshensynene, se eksempler i nedenstående tekstramme.

⁷ Se f.eks. museumslovens kapitel 5 og notatet: Hovedmuseernes rolle i forhold til de øvrige statslige og statsanerkendte museer (Kulturministeriet oktober 2015)

Bevaringsplanen (2003), Formidlingsplanen (2006), Forskningsstrategien (2008), Digitalisering af kulturarven (2008) /digitaliseringsstrategien (2009), Den internationale evaluering af den arkæologiske virksomhed (2010), Kulturministeriets anbefalinger og god ledelse af kulturinstitutioner (2010) og Regeringens strategi for styrket internationalisering af dansk kulturliv (2010). Strategi for henholdsvis små børns, skolebørns og unges møde med kunst og kultur (tre publikationer), 2014

Men i den såkaldte Midtvejsrapport fra udredningsarbejdet om fremtidens museumslandskab fra 2010 nævnes det (side 18-19) ikke desto mindre i en længere opremsning, at netop flere af disse planer og strategier har peget på et behov for "styrket koordinering", "styrkelse af samarbejder", "styrket prioritering" osv. At behovet tilsyneladende ikke imødekommes i det nuværende reguleringssystem fremgår af udredningens slutrapport fra 2011. Efter en indledningsvis understregning af nødvendigheden af et sammenhængende museumsvesen konstaterer rapporten med en passende sordin, at der imidlertid ikke er specifikke krav om, at de enkelte museer skal koordinere arbejdet med tilgrænsende ansvarsområder. Derfor sikrer den nuværende arbejdsdeling iflg. udvalget⁸

"... ikke i alle tilfælde tilstrækkelig fokus på sammenhæng, synergier, kvalitet og en optimal ressourceudnyttelse. Intensiveret koordinering af samarbejdet kan optimere sammenhængen i museumsvesenet, og derved højne kvaliteten i opgavevaretagelsen. På baggrund af nationale strategier skal det i højere grad være muligt for museerne at samarbejde om fælles løsninger af opgaver, og hvor det er relevant overdrage særskilte opgaver til hinanden som led i en konsekvent og fagligt funderet arbejdsdeling".

Problemet er så, hvordan en "intensiveret koordinering af samarbejdet" og "en konsekvent og fagligt funderet arbejdsdeling" kan tilvejebringes blandt så mange og så vidt forskellige, decentrale museer. Folketing og regering kan ikke på en frugtbar måde tvinge det igennem ved regelstyring og de mange kulturministerielle udredninger, strategier og planer har tilsyneladende ikke tilstrækkelig gennemslagskraft.

Tilsyn og kvalitetsvurderinger.

Det andet styringsredskab er den kontrolvirksomhed, som Slots- og Kulturstyrelsen siden 2004 har udført ved løbende kvalitetsvurderinger af de statsanerkendte museer. Dette foregår ved en kombination af en kvantitativ og en kvalitativ vurdering. Museerne indberetter aktivitetstal til Slots- og Kulturstyrelsen, som samles i den årlige publikation 'Danske Museer i tal'. Den kvalitative vurdering sker i en turnusordning, hvor der hvert år foretages en vurdering af ca. 10-12 museer. Helt bortset fra, at nogle statsanerkendte museer tilsyneladende ikke lever op til museumslovens minimumsstandarder mht. bevaring, indsamling, registrering og formidling⁹, så er det tvivlsomt, hvilken reel effekt en sådan visitationsordning med en tiårig kadence har. Det bekræftes til fulde af den meget kritiske beretning¹⁰, Statsrevisorerne udsendte i 2014, baseret på Rigsrevisi- onens gennemgang af museernes arbejde med registrering, magasinering og bevaringsarbejde. Selvom man fra en museal synsvinkel måske kan have en vis forståelse for de påpegede mangler¹¹, dokumenterer beretningen både, at et betydeligt antal museer ikke lever op til de statslige kvalitetskrav og at det statslige tilsyn ikke har den tiltænkte effekt.

Udredningen om fremtidens museumslandskab pegede da også på, at der er behov for at indføre "skærpede konsekvenser" over for de museer, der ikke opfylder lovens krav og de stillede kvalitetsstandarder. Det er i

⁸ Udredning om fremtidens museumslandskab, 2011, side 17

⁹ Samme, side 19

¹⁰ Beretning fra Statsrevisorerne om statsanerkendte museers sikring af kulturarven (Rigsrevisionen, marts 2014).

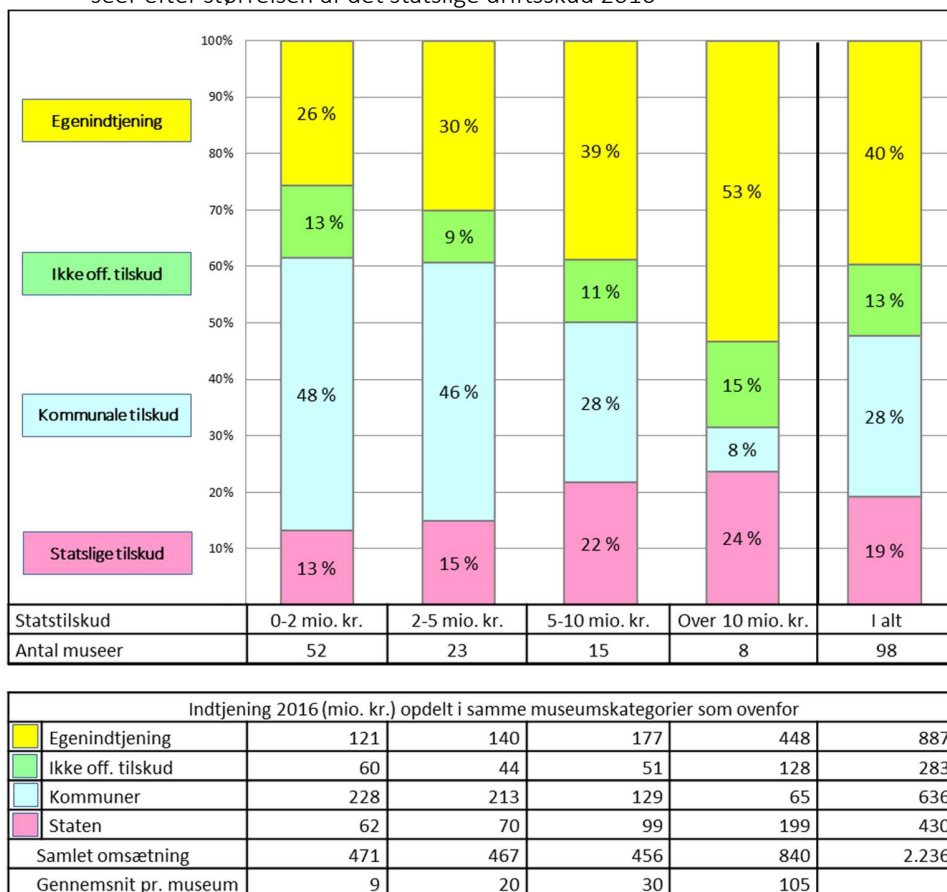
¹¹ Se f.eks. Søndag Aften: "Næs-vis revision". <http://soendagaften.dk/2014/04/naes-vis-revision/>

den sammenhæng tankevækkende, at kun et enkelt museum (Teatermuseet i Hofteatret) indtil dato er blevet frataget sin status som statsanerkendt, selvom der er en klar hjemmel i loven og tilsyneladende også et tilkendegivet behov for at gøre det. Man kan imidlertid nok rejse tvivl, både om en sådan straf er et frugtbart styringsinstrument, og om det realpolitisk er en gangbar vej at betræde.

3.2.3. Tilskudssystemet er uklart og giver ikke politisk råderum

Ved revisionen af museumsloven i 2012 blev der ved en sammenlægning af flere hidtidige tilskudskategorier gennemført en betydelig forenkling af det statslige tilskudssystem til de statsanerkendte museer. Med enkelte undtagelser opretholdt museerne deres hidtidige samlede statstilskud. Hovedprincippet ved beregning af tilskudsbeløbet har været, at tilskuddet til hvert af museerne i 2011 med en PL-regulering og fratrukket "omprioriteringsbidrag" er blevet videreført med et minimumsbeløb på 1 mio. kr. forudsat, at der lokalt tilvejebringes yderligere driftsbevillinger på mindst 2 mio. kr. Det samlede tilskudssystem har dog stadig betydelige svagheder.

Figur 5: S sammensætningen af de statsanerkendte museers indtjening opstillet i kategorier af museer efter størrelsen af det statslige driftsskud 2016



Kilde: Museernes årlige regnskabsmæssige indberetninger og FL 2016, §21

Note: Tallene for statens driftstilskud er her opgjort på grundlag af Finanslovsbevillingen 2016.

Først og fremmest er det et alvorligt problem, at der inden for den samlede statslige tilskudsramme ikke er et råderum til iværksættelse af nye statslige initiativer, fordi alle midler i en årrække har været – og formentlig også i en overskuelig fremtid vil være – disponeret i en fast fordelingsnøgle. Der er således tale om et nul-

sums-spil, hvor et nyt initiativ på museumsområdet eller øgede tilskud til et museum kun kan finansieres ved nedsættelse af tilskuddet til et eller flere andre museer. Dette betyder, at staten (Folketinget og regeringen) reelt ikke råder over økonomiske styringsmidler i museumspolitikken i relation til de statsanerkendte museer. Så længe den samlede bevillingsramme for de statsanerkendte museer fastholdes, kan der ikke for alvor iværksættes nye initiativer med statslig (med-)finansiering, ligesom det realpolitisk nærmest er umuligt at foretage politisk ønskelige omprioriteringer. Ved revisionen af museumsloven i 2012 blev der ganske vist etableret en ny pulje på finansloven ("Tilskud til udvikling af museumsområdet") i daglig tale kaldt "Den strategiske pulje". I 2014 var denne bevilling på 30 mio. kr. fordelt med 25 mio. kr. til udvikling og erhvervelser og 5 mio. kr. til opkvalificering af museernes forskningskompetencer. Mens bevillingen til forskningskompetencer i de efterfølgende år har ligget konstant, er der af beløbet til udvikling og erhvervelse nu (2017 finansloven) kun det halve tilbage.

For det andet har tilskudssystemets gradvise lag-på-lag udbygning – herunder statens overtagelse af den amtskommunale tilskudsfinansiering til museer ved Strukturreformen i 2007 – gennem mange år ført til, at der i dag er betydelige og svært forståelige forskelle mellem statstilskuddets størrelse til forskellige museer.

Som vist i figur 5 udgjorde det samlede statslige driftstilskud i 2016 430 mio. kr. eller kun 19 pct. af de statsanerkendte museers samlede driftsudgifter. Tabellen viser samtidig, at for lige godt halvdelen af samtlige museer ligger det statslige tilskud kun på 2 mio. kr. eller derunder, mens knapt halvdelen af deres samlede driftsudgifter dækkes ved kommunale tilskud. Figur 5 viser også, at museer med stor egenindtægt også er dem, der får størst statstilskud.

Et lille antal museer får meget betydelige statstilskud, men kun begrænsede kommunale tilskud. For flertallet af museer er tilskudssammensætningen lige omvendt. Der synes heller ikke at være nogen klar sammenhæng mellem på den ene side tilskuddenes størrelse og på den anden side museernes faktiske ansvarsområde og aktiviteter.

Der er igennem årenes løb lavet utallige modelberegninger for at konsekvensvurdere justeringer i tilskudssystemet med henblik på en mere transparent og "retfærdig" måde at fordele de statslige tilskudsmidler på. Alle har vist sig at medføre betydelige omfordelinger museerne imellem. Typisk ved at betydelige beløb vil skulle overføres fra de få museer med store statstilskud til de mange, der kun har en lille statslig medfinansiering.

3.3. Sammenfatning af problemer og udfordringer

Set i lyset af de forrige afsnit er der grund til at stille to spørgsmål.

- Vil det danske museumssystem med den eksisterende organisations- og styringsform kunne udnytte fordelene og møde udfordringerne i den fremtidige digitale oplevelsesøkonomi?
- Er den nuværende opgavefordeling, koordinering og finansieringsform velegnet til at opfylde museernes eksisterende formål og opgaver?

Efter vores opfattelse kan der – for at sige det lige ud – svares nej til begge spørgsmål.

Med enkelte undtagelser er de statsanerkendte museer gennem en lang periode groet frem fra neden i systemets lokale periferi. Det er der museerne virker og deres fremtid reelt afgøres, bestemt af et samvirke mellem de enkelte museers egen formåen og den støtte og opbakning, de kan finde i deres nærområde.

Men reguleringen af de statsanerkendte museer er tilrettelagt i et styringsregime, som – med visse særtræk - grundlæggende følger tradition og vilkår i museumssystemets statslige center, dvs. folketing, regering og centraladministrationen i København. Ifølge statslig styringstradition er det et næsten ufravigeligt princip, at der med statslig finansiering også følger et ministeransvar for at pengene bliver anvendt i overensstemmelse

med statslige intentioner. Det gælder selvom det, som nævnt ovenfor kun er ca. 1/5 af museernes samlede udgifter, der dækkes af det statslige tilskud. Det er den helt legitime baggrund for, at staten opstiller mål, udformer strategier og udstikker retningslinjer, hvis efterlevelse der så løbende føres kontrol med.

Der er imidlertid det problem, at Folketing og regering ikke råder over egnede midler til reelt at sikre den nødvendige koordinering og styring af det samlede systems fremtidige udvikling. "Bløde" styringsmidler som kulturministerielle udredninger, strategiudspil og -planer, fagkyndig rådgivning, evalueringer og tilsyn samt en løbende, konstruktiv dialog er vigtige instrumenter. Men en reel og ansvarspådragende styring af de stats- anerkendte museers opgaver forudsætter, at staten derudover også kan anvende mere direkte regulerings- midler, som på vigtige områder sikrer en bedre forbindelse mellem "det statslige rat og de decentrale hjul".



Bøje Larsen: Styringstænkning. Er ledelse mulig? (1981)

4. Hvad kan folketing og regering gøre inden for det eksisterende systems rammer?

Mulige statslige virkemidler – og spørgsmål til overvejelse

Overvejelserne om, hvad der kan gøres for at løse de ovenfor omtalte fremtidige udfordringer og mere aktuelle problemer vil i det følgende blive belyst ved at se nærmere på de væsentligste virkemidler (dvs. "håndtag", der kan drejes på), som primært Folketinget og regeringen gennem lovgivning og anden regulering råder over. Der er i sagens natur andre vigtige interessenter (f.eks. kommuner, museernes ledelser og medarbejdere samt fonde mv.), hvis medvirken i en fornyelsesproces er helt afgørende. Da det imidlertid er Kulturministeren og folketingets kulturudvalg, der er opdragsgiver, har vi i dette kapitel set det som naturligt især at forholde os til en statslig styringsvinkel.

Som de mest relevante, statslige virkemidler vil der i første omgang blive set på, hvilke muligheder folketing og regering har inden for det eksisterende, overordnede styringssystem for at regulere museernes opgaver, deres organisering i det samlede museumssystem, hvordan tilsyn og kvalitetssikring kan tilrettelægges og hvordan det statslige tilskudssystem kan indrettes. Inden for disse fire systemtro kategorier af styringsmidler vil der kort blive peget på i alt 12 eksempler på ændringer af den nuværende regulering med en kort kommentar til ændringens fordele og eventuelle ulemper. Det skal bemærkes, at de fire reguleringskategorier ikke kan holdes helt adskilte fra hinanden. Derfor vil der være visse overlapninger mellem de belyste ændringsmuligheder på tværs af de fire kategorier.

4.1. Opgaver

En central præmis er her, at udførelsen af alle fem hovedopgaver fortsat er vigtig. Spørgsmålet er om det er hensigtsmæssigt, at museumsloven principielt pålægger alle museer de samme forpligtelser. Hvilke muligheder er der for at justere de statsanerkendte museers varetagelse af de fem hovedopgaver i værdikæden (se afsnit 2.1)?

Følgende ændringer kan indgå i overvejelserne:

- a) Der foretages en afgrænsning af de museumsopgaver (inden for alle fem områder), som er af landsdækkende, national betydning, og den statslige regulering begrænses til disse opgaver. For øvrige opgaver (uden for kategorien "national betydning") stilles lokale museer frit i opgaveløsningen – også til at indgå i forskellige samarbejdskonstellationer, både med andre museer og med offentlige institutioner og private virksomheder uden for det gængse museumsområde.

Kommentar:

Nemt og ukontroversielt er det ikke at foretage en sådan afgrænsning. I det lange, museale perspektiv er det utvivlsomt bevaringen, dvs. samlingsvaretagelsen samt beskyttelsen af de fredede fortidsminder og kapitel 8 opgaverne, der klarest kan kategoriseres som nationale hensyn. For de fire øvrige søjler er det vanskeligere – men formentlig ikke umuligt – at foretage en sontring af denne karakter. Tanken er da heller ikke fremmed eller ukendt for museumsvæsenet. Begrebet nationale eller landsdækkende opgaver er f.eks. omtalt flere gange i 'Udredningen om fremtidens museumslandskab', i relation til begge de beskrevne modeller ("Videreførelsesmodellen" og "Delingsmodellen").

Under alle omstændigheder vil afgrænsningen formentlig være uomgængelig ved enhver form for større omlægning af arbejdsdeling, tilsyn og finansiering. Det gælder særligt, hvis der sigtes mod i højere grad at

skabe sammenhæng mellem decentral opgaveløsning og lokalt funderet ansvar i tråd med strukturreformens overordnede princip. De organisatoriske forudsætninger og konsekvenser for en sådan ansvarsfordeling er et særligt spørgsmål, se. pkt. 4.2.c nedenfor.

- b) Der gennemføres en overordnet arbejdsdeling, hvor nogle museer (f.eks. hovedmuseerne samt et mindre antal af de mest ressourcestærke museer) får pligt til at varetage alle fem opgaver på et nærmere fastlagt niveau, mens de øvrige museer stillet frit.

Kommentar:

Det vil indebære en større sikkerhed for en forsvarlig, landsdækkende løsning af museernes hovedopgaver og samtidig gøre det nemmere at varetage den statslige tilsynsopgave. En sådan formaliserede opdeling af de statsanerkendte museer lå til grund for "Delingsmodellen" i 'Udredningen om fremtidens museumslandskab', men blev opgivet, bl.a. fordi der hermed ville være tale om etablering af et "A-hold" og et "B-hold" blandt de hidtil formelt ligestillede statsanerkendte museer.

- c) Enkelte opgaver udføres af de lokale museer uden statslig involvering og regulering.

Kommentar:

Af de fem hovedopgaver er forskning og formidling nok de to områder, hvor en statslig regulering er af mindst betydning, og hvor det statslige tilsyn kan undværes uden langsigtet skadevirkning. Formentlig vil en sådan ændring i væsentlig grad kodificere, hvad der allerede i dag er en reel praksis.

4.2. Organisering

I det nuværende museumssystem med et stort antal selvstændige og meget forskellige museer er der behov for en klarere arbejdsdeling kombineret med en bedre opgavekoordinering. Folketing og regering har mulighed for direkte at regulere organiseringen af de 6 statslige museer, mens det er noget mere kompliceret at regulere organiseringen af de kommunalt ejede, de selvejende og foreningsejede museer.

Følgende ændringer kan indgå i overvejelserne:

- a) De senere års (frivillige) museumsfusioner (sammenlægninger af eksisterende museer) føres helt igennem ved, at der i lovgivningen stilles krav om en vis volumen (f.eks. omsætning, videnskabelig medarbejderstab, besøgstal etc.) for statsanerkendte museer.

Kommentar:

Et større antal museumsfusioner vil i sig selv resultere i færre og ressourcemæssigt stærkere museer. Det vil samtidigt formodentlig forbedre mulighederne for at sikre den fornødne koordinering og gøre det statslige tilsyn mere håndterligt.

Men i lyset af hvor svær en opgave det i mange tilfælde har været at gennemføre de frivillige fusioner¹², er det ikke sikkert, at sammenlægninger påtvunget af staten vil være en fremkommelig vej at gå. En større, landsdækkende "fusionsbølge" vil også risikere, at medføre en centralisering, som vil gå ud over den lokale mangfoldighed og den frugtbare, nære tilknytning, som mange af de mindre lokale museer har til deres lokalsamfund.

- b) Principperne i den kommunale strukturreform implementeres på museumsområdet, så alle kommuner gennem lovgivningen får pålagt et ansvar for varetagelse af museumsopgaver, som det kendes fra f.eks.

¹² Se f.eks. rapporten "Kærlighed eller tvangsægteskab? – erfaringer fra fem museumsfusioner", Kulturarvsstyrelsen 2010)

biblioteksvæsenet, hvor alle kommunalbestyrelser iflg. bibliotekslovens §3 er forpligtede til – eller medvirke til i samarbejde med andre kommuner – at drive folkebibliotek.

Kommentar:

Umiddelbart kan det ses som en fordel at få lagt museums­væsenet ind i en kendt og velprøvet administrativ struktur med en klarere deling mellem et kommunalt og et statsligt ansvar. Overflytningen af ansvaret til kommunerne fra det nuværende system med mange selvejende museer og med stor variation i kommunernes økonomiske engagement er imidlertid en kompliceret og vanskelig sag.

- c) Opgaver af national betydning (se pkt. 4.1.a), som ikke varetages af hovedmuseerne, overføres til et begrænset antal lokale museer (evt. i konsortier) inden for fastlagte geografiske grænser, f.eks. de fem regioner. Udvælgelsen foretages på grundlag af et offentligt udbud og opgaverne fastlægges i flerårige kontrakter med tilknyttet økonomi i form af betaling for udførelse af opgaverne. En sådan ordning kan indføres uden relation til det nuværende statsanerkendelses system.

Kommentar:

En sådan løsning giver en klarere ansvarsfordeling og et bedre og mere overskueligt og afklaret grundlag for det statslige tilsyn. Som nævnt under pkt. 4.1.a er en sådan organisatorisk deling for visse opgaver da heller ikke ukendt i det nuværende system. Men selvom der ikke herved etableres et formaliseret "A- og B-holds system", vil løsningens karakter af en to-lagsstruktur næppe blive budt velkommen blandt alle museer.

4.3. Tilsyn og kvalitetssikring

Det er en vanskelig opgave at sikre den nødvendige kvalitet i museernes opgaveudførelse med den nuværende tilsynsform. Tilsvarende vanskeligheder kendes fra de fleste andre offentlige forvaltningssystemer med decentral opgavevaretagelse. På museumsområdet er det imidlertid særlig vanskeligt. For det første er kontrolspandet med en enkelt kontrolinstans (Kulturministeriet/SLKS) over for et stort antal meget forskellige museer usædvanlig stort. For det andet råder tilsynsmyndigheden her reelt kun over det ene sanktionsinstrument, det er at fratage statsanerkendelsen. En sanktion så alvorlig, at det endnu kun har været anvendt i et enkelt tilfælde (Teatermuseet).

Følgende ændringer kan indgå i overvejelserne:

- a) Statens tilsyn og kontrol reduceres væsentligt og tilsynsopgaven overføres til kollegial, museumsfaglig selvkontrol blandt museerne, som det traditionelt har været gældende inden for f.eks. forskningsverdenen.

Kommentar:

Denne decentraliserede løsning korresponderer på mange måder med den stærke faglige, kollegiale kultur i museumsverdenen. Der kan dog næres en vis skepsis med hensyn til, om netop kollegialiteten vil stille sig i vejen for at håndtere konstaterede kvalitetsproblemer på en tilstrækkelig konsekvent måde. Dertil kommer problemet med at finde en relevante og tilstrækkeligt konsekvente sanktionsinstrumenter.

- b) Tilsynsopgaven decentraliseres til udvalgte, særligt kompetente museer, som inden for hver deres geografiske område ifølge kontrakt med staten fører tilsyn med de øvrige museer i området. Organisatorisk kan det f.eks. tilrettelægges som beskrevet i pkt. 4.2.c ovenfor. De tilsynsførende museer foretager indberetning til Kulturministeriet, som tager stilling til evt. sanktioner ved konstatering af utilstrækkelig kvalitet.

Kommentar:

Dette vil gøre tilsynsopgaven mere håndterlig for ministeriet, men vil i endnu højere grad end løsning 4.1.c blive oplevet som etablering af A- og B-museer.

- c) Det statslige tilsyn i forhold til alle statsanerkendte museer opretholdes, men baseres på resultatkontrakter for en given periode på f.eks. 4-5 år mellem Kulturministeriet og de enkelte museer, hvor både kvantitative og kvalitative krav specificeres. Kontrakternes kravspecifikationer kan være en kombination af gennemgående, generelle krav til alle museer og specifikke, individuelle krav tilpasset det enkelte museum.

Kommentar:

Anskuet fra det enkelte museums perspektiv kan denne løsning synes attraktiv, fordi den vil tilvejebringe et afklaret og individuelt aftalt styringsgrundlag med klare, målbare tilsynskriterier, der kan tilpasses de enkelte museers særlige forhold. I praksis vil det imidlertid blive en nærmest uoverkommelig opgave for tilsynsmyndigheden (Kulturministeriet/SLKS) at håndtere et kontraktbaseret tilsyn med 98 forskellige museer. Dertil kommer, at kontraktssystemet – som det ses af anden tilsvarende kontraktstyring i den offentlige forvaltning – vil tendere mod at hovedvægten lægges på målbare, kvantitative parametre. Det skyldes både kontrakttænkningens indbyggede (juridisk) forpligtende karakter og hensynet til at gøre det praktisk håndterligt. Som det ofte er blevet påpeget i diskussionen om det såkaldte "New Public Management" (NPM) styringsregime, vil der herved være en risiko for, at væsentlige kvalitative, faglige hensyn tilside-sættes, ikke alene i dokumentations- og rapporteringssammenhæng og selve tilsynsaktiviteten, men også i tilrettelæggelsen og prioriteringen af museernes løbende arbejde.

4.4. Finansiering og tilskudssystem

Der er gennem flere år blevet efterspurgt et nyt finansieringssystem, som mere transparent bygger på objektive, evt. præstationsrelaterede kriterier. Samtidig er der et ønske om at skabe et større økonomisk råderum inden for en fastholdt, samlet økonomisk ramme.

Følgende ændringer kan indgå i overvejelserne:

- a) Det statslige tilskud omlægges, så tildelingen sker efter (tilstræbt) objektive kriterier. Det kan være kriterier, som baseres på standardomkostninger ifm. udførelse af museernes forskellige opgavetyper (inden for hvert af de fem hovedområder). Et andet kriterium kan relateres til driftsudgifter for museernes primære bygningsmasse. Denne løsning forudsætter principielt – til forskel fra modellen i pkt. 4.4.b, nedenfor – at museerne ikke (i hvert fald på kort sigt) kan påvirke måleparametrene. Der er således ikke indbygget adfærds incitamenter i modellen.

Kommentar:

Denne løsning giver kun mening, hvis det er muligt at opstille sådanne (tilstræbt) objektive kriterier. I betragtning af den store forskel museerne imellem, hvoraf nogle udspringer af mere eller mindre historiske tilfældigheder uden særlig museumsfaglig relevans, er det – hvad erfaringerne fra tidligere forsøg på at opstille tilskudsmodeller da også viser – formentlig umuligt at basere tildelingen af statstilskuddet på en sådan model.

- b) Tildelingskriterier kan gøres præstationsrelaterede med indbygget incitament struktur. Det vil indebære, at statstilskuddet tildeles på grundlag af en række måleparametre som f.eks. museernes indsamlingsaktivitet, samlingernes størrelse og bevaringstilstand, omfanget og kvaliteten af videnskabelig publicering, antal brugere/besøgstal i forskellige kategorier og deres evne til at tiltrække ikke-offentlige tilskud.

Kommentar:

En sådan "taxameter model" har de indbyggede incitamenter som sit særlige kendetegn og formål. Jo bedre museerne performer på de valgte parametre, jo større statsligt tilskud får de. En væsentlig udfordring er at vælge og udforme parametrene på en sådan måde, at incitamenterne hver for sig og samlet trækker i den museumsfaglige og kulturpolitiske rigtige retning og ikke tilskynder museerne til at skævvride deres aktiviteter (og opgørelsen heraf) for at optimere tilskuddets størrelse. Eksempelvis er der allerede i den nuværende finansieringsmodel – takket være entreindtægterne, der udgør 40 pct. af de statsanerkendte museers samlede omsætning – et betydeligt incitament for museerne til at øge besøgstallet. En forøget vægtning af dette incitament ved også at lade det indgå i en statslig taxameter ordning kan indebære en risiko for en "tivolisering" af formidlingsopgaverne. Erfaringerne fra andre offentlige sektorer, herunder den udbredte, almene kritik af incitamentbaserede styringssystemer - viser, at det er en helt reel problemstilling. Dertil kommer, at de administrative (transaktions-) omkostninger i forbindelse med museernes indsamling, systematisering og indberetning af præstationsdata ved en sådan ordning vil være ganske betydelige. Det gælder i øvrigt også for den kontrollerende instans (Slots- og Kulturstyrelsen).

Endelig hører det med til billedet, at en præstationsorienteret tilskudsordning på grund af det samlede tilskudssystems nul-sum karakter igennem en årrække vil indebære, at den tilskudsforøgelse, som godt performende museer opnår, skal tages fra andre museer. Det vil ikke alene gå ud over museer, der løser deres opgaver mindre tilfredsstillende, men også kunne ramme museer med fastholdt målopfyldelse. Foreløbige modelberegninger har vist, at næsten ligegyldigt, hvordan man vender og drejer måleparametre, deres vægtning og måle-skalering, så vil en taxameterordning allerede i indkøringsfasen medføre, at en halv snes af de større, statsanerkendte museer kommer til at betale gildet, hver med tilskudsreduktioner på 10-25 mio. kr. årligt ¹³.

- c) Med en fastholdelse af den samlede statslige budgetramme, kan en forøgelse af det bevillingsmæssige råderum tilvejebringes ved en årlig, procentvis såkaldt "grønthøster-besparelse" af tilskuddene til de 98 statsanerkendte museer. Det årlige provenu kan samles i en "udviklings- og omstillingspulje", som kan anvendes til finansiering af nye initiativer inden for museumsområdet.

Kommentar:

En sådan ordning har været anvendt inden for de fleste statslige aktivitetsområder siden 1983, hvor der årligt er fortaget besparelser i form af "omprioriteringsbidrag" i størrelsesordenen 2 pct. Erfaringerne herfra viser, at metoden især er anvendelig – og de negative effekter mindst - i en kortere årrække efter en periode med betydelig, ustyret vækst, som tilfældet var i 1980'erne. I et længere forløb opstår der ofte det problem, at den procentvise besparelse foretages uprioriteret ("i blinde") og ikke kan tage højde for institutionernes (her museernes) forskellighed, særlige forhold og behov.

Det hører også med, at det samlede provenu ved en sådan ordning på museumsområdet vil være yderst beskedent. Sættes procentbesparelsen f.eks. til 1 pct., vil det samlede, årlige provenu kun være på ca. 4 mio. kr., hvilket ikke er meget at udvikle og omstille for. Man må også tage i betragtning, at der ud over et sådant museumsspecifikt bidrag til en udviklings- og omstillingspulje formentlig fortsat vil skulle ydes bidrag til Kulturministeriets generelle, finansministerielle omprioriteringsbesparelse.

4.5. Sammenfatning om forandring gennem justering af enkelte virkemidler

Sammenfattende kan man om de ovenfor præsenterede 12 eksempler på større og mindre justering af de statslige virkemidler for det første sige, at nogle af dem vil give visse fordele, men også rummer en række mere eller mindre alvorlige svagheder. Både i de berørte museers perspektiv og/eller set fra en statslig, kulturministeriel synsvinkel.

¹³ Notat fra Slots- og Kulturstyrelsen 13/5 2015

For det andet vil flere af de 12 løsningsmuligheder indebære fordele for nogle af de statsanerkendte museer, mens andre vil opleve dem som væsentlige forringelser. Erfaringerne fra andre tilsvarende omstillingsprojekter viser, at modstanden – selv fra et skaderamt mindretal – ofte fører til, at omstillingen ikke kan gennemføres. For museumsvesenet gælder, at det nuværende, stærkt differentierede museumssystem gennem mange års udvikling har fået et betydeligt præg af opnået status og velerhvervede rettigheder, som understøttes af stærke alliancer i museernes politiske og faglige omgivelser. Derfor kan ændringer normalt kun gennemføres som marginale justeringer over en lang årrække under opretholdelse af en nøje overvåget "millimeter-retfærdighed". Som regel vil en sådan skridtvis fremgangsmåde ikke føre til løsning af mere grundlæggende, strukturelle problemer.

Skal dette mønster brydes, vil vi anbefale, at de nødvendige ændringer søges gennemført i én samlet, mere omfattende reform. I det efterfølgende afsnit vil vi præsentere en skitse til en sådan samlet løsning.

5. Skitse til en ny, samlet løsning

- Sæt museerne fri!

Her frigøres museerne fra den eksisterende struktur og det centraladministrative styringsperspektiv. Vi tager udgangspunkt i en afgrænsning af den del af museumsopgaverne inden for de fem hovedområder (søjler), der kan karakteriseres som opgaver af særlig national, landsdækkende betydning (jf. pkt. 4.1.a). Ansvar for at løse disse nationale museumsopgaver placeres i statsligt regi, mens de hidtil statsanerkendte museer stilles frit i deres løsning af alle øvrige opgaver. Begrebet "statsanerkendt" ophæves hermed helt og alle de berørte hidtidige statsanerkendte museer fritages principielt for direkte statslig styring og tilsyn. Denne fritstilling indebærer også mulighederne for at indgå i nye samarbejdskonstellationer såvel med andre museer som med en bred vifte af andre offentlige og private institutioner, fonde og virksomheder inden for "oplevelsesøkonomiens" kulturelle aktiviteter, folkeoplysning og lokalt erhvervsliv mv. Den skitserede løsning rummer udvalgte elementer fra forrige afsnits belysning af mulige virkemidler

5.1. Strukturel opdeling af museernes opgaver

Blandt alle nuværende museumsopgaver afgrænses de opgaver, der er af særlig national, landsdækkende betydning.

A. Opgaver af national, landsdækkende betydning.

Her tænkes på opgaver eller områder, hvor der stilles særlige krav til kompetencer, volumen og ressourcer/økonomi. Det drejer sig primært om samlingsvaretagelse herunder videreudvikling og drift af nationale registreringssystemer, som allerede er et statsligt ansvar, samt konservering og kap. 8 og 8A opgaver. Disse opgavers langsigtede, nationale betydning tilsiger, at ansvaret for deres varetagelse og hermed den statslige regulering og det løbende tilsyn samles her, se nedenfor under afsnit 5.2.

B. Opgaver, der ikke falder ind under kategori A.

Det drejer sig om formidlings- og forskningsopgaverne, hvor de ikke statslige museer stilles frit med hensyn til at løse opgaven uden statslig styring og kontrol. Først og fremmest fordi formidling og forskning trives og udvikles bedst, når det drives af egen pligtfølelse og engagement snarere end af statslige krav. Men også fordi de kvalitative hensyn bør varetages i en museumsfaglig, kollegial sammenhæng samt i det forskningsmæssige samarbejde med universiteterne, som mange museer allerede har etableret og udbygger i disse år.

Hvordan denne afgrænsning af opgaver med særlig national, landsdækkende betydning nærmere skal tilrettelægges i praksis, har arbejdsgruppen ikke taget stilling til. Den indledende fase, hvor hovedprincipper og procedurer lægges fast, må under Kulturministeriets ansvar gennemføres i et samarbejde med museerne. Men visse konsekvenser for museumssystemets organisering og finansiering som følge af en sådan strukturel opdeling er belyst i de følgende afsnit.

5.2. Organisering af nationale opgaver på færre enheder

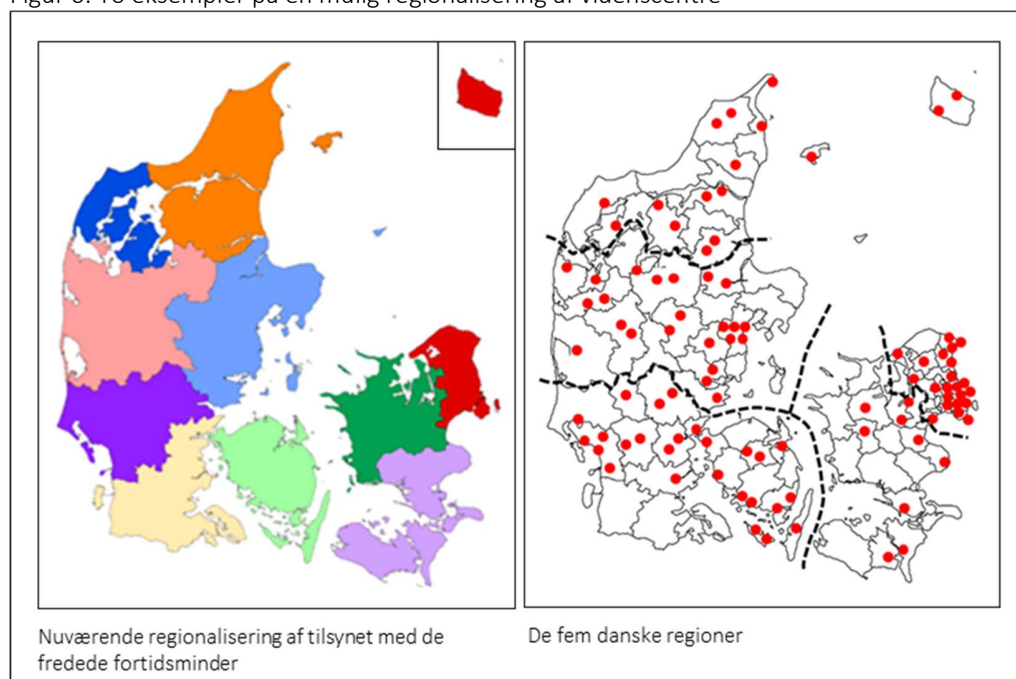
Ansvar for løsning af museumsopgaver af national betydning gøres til et rent statsligt anliggende og samles på færre enheder i to kategorier.

- A. De tre statslige hovedmuseer opretholder i hovedsagen deres nuværende opgaver inden for de fem hovedområder, idet de dog frigøres fra det hidtidige – reelt indholdsløse – principielle ansvar for koordinering og rådgivning. Den organisatoriske placering af tre øvrige statslige museer (Den Hirschsprungske Samling, Ordrupgaard og Det Grønne Museum) er et særligt spørgsmål. Om løsningen her kan være en sammenlægning med et af hovedmuseerne eller et af de hidtidige statsanerkendte, lokale museer har gruppen ikke taget stilling til.
- B. For at sikre et kvalitativt museumsfagligt tilsyn i hele landet omfattende museumsopgaver af national betydning etableres et mindre antal (5-10) regionale museale videnscentre, hvis opgaver udbydes for en tidsbegrænset periode (f.eks. 5 år) efter et statsligt udbud og fastlægges i en kontrakt med staten. Med hensyn til videnscentrenes opgaver vil det først og fremmest omfatte tilsyn med samlingsvaretagelsen på museerne i deres tilsynsregion og kapitel 8 og 8A opgaver.

Både kommunalt ejede og selvejende museer vil – evt. som konsortier mellem flere museer – kunne byde på opgaven. Det skal i den forbindelse overvejes, om de tre museumskategorier (kulturhistoriske museer, kunstmuseer og naturhistoriske museer) kan dækkes af et samlet videnscenter eller om der – eventuelt i dele af landet – bør etableres parallelle systemer.

Placeringen af disse centre kan som illustreret i figur 6 ske på flere måder f.eks. svarende til det nuværende regionaliserede ansvar for tilsynet med fredede fortidsminder eller de fem regioner.

Figur 6: To eksempler på en mulig regionalisering af videnscentre



Alle eksisterende, hidtil statsanerkendte museer frigøres hermed i hovedsagen fra de nuværende særlige forpligtelser, som følger af statsanerkendelsen. Dog med visse undtagelser specielt for samlingsvaretagelse jf. pkt. 5.1 og 5.2. Herved åbnes der op for en større grad af differentiering, mangfoldighed og lokalt funderet

prioritering af indsats og ressourcer samt udvikling af nye samarbejds mønstre – evt. fusioner – med andre offentlige institutioner, private virksomheder og civilsamfundsorganisationer.

5.3. Styling, kvalitetssikring og evaluering prioriteres og målrettes

Der etableres en niveaudelt ansvars- og styringsmæssig struktur, som det kendes fra både det statslige område (departement – styrelse – institution) og det kommunale system (staten – kommunerne – kommunale institutioner).

- A. Staten (Kulturministeriet) har det overordnede myndighedsansvar for løsning af de nationale opgaver (jf. afsnit 5.1.A). Dette ansvar løftes ved hjælp af de sædvanlige statslige styringsmidler, lovgivning og anden regelstyring, overordnede planer, vejledning, rådgivning, evalueringer og tilsyn mv. Hertil hører også den økonomiske styring, jf. afsnit 5.4. Den statslige styring omfatter hovedmuseerne og de regionale museale videnscentre baseret på de indgåede tidsbegrænsede kontrakter. Et vist "overopsyn" med det samlede museumsvesen vil dog være nødvendigt og udføres ved hjælp af tilbagevendende evalueringer af "rigets samlede tilstand", specifikke opgaver og særlige indsatsområder. Der vil hermed blive tale om en væsentlig omlægning og begrænsning af Kulturministeriets og Slots- og Kulturstyrelsens hidtidige rolle og aktiviteter for så vidt angår de ikke-statslige museer.
- B. De (5-10) regionalt fordelte regionale museale videnscentre reguleres "ovenfra", jf. pkt. A gennem de indgåede tidsbegrænsede kontrakter. Disse kontrakter omfatter som nævnt primært tilsynet med samlingsvaretagelse, men kan også vedrøre forskningsmæssig bistand og rådgivning til de øvrige museer i regionen. Men videnscentrene tiltænkes ingen selvstændig myndighedsrolle med hensyn til f.eks. de lokale museers forskning, formidlingsaktiviteter eller økonomiske forhold.
- C. De øvrige museer fungerer – med de undtagelser, der er nævnt ovenfor – uafhængigt af den statslige styring. Det kan i den forbindelse overvejes, at udvide kommunalbestyrelsernes ansvar på museumsområdet og indføre en ordning med et lokalt ansvar for museumsopgaver, som det kendes for f.eks. folkebibliotekerne, jf. pkt. 4.2.b.

5.4. Omlægning af finansiering og tilskudssystem

Den statslige (tilskuds-)finansiering følger opgaverne som hovedprincip. Det vil sige, at der til de opgaver, som de (5-10) regionale videnscentre iflg. deres tidsbegrænsede aftaler skal løse, følger en kontraktlig aftalt finansiering svarende til opgavernes omfang og karakter.

Det indebærer, at der skal tages stilling til, hvor stor en del af det nuværende, årlige statslige tilskud på ca. 430 mio. kr. (2016), der skal anvendes til:

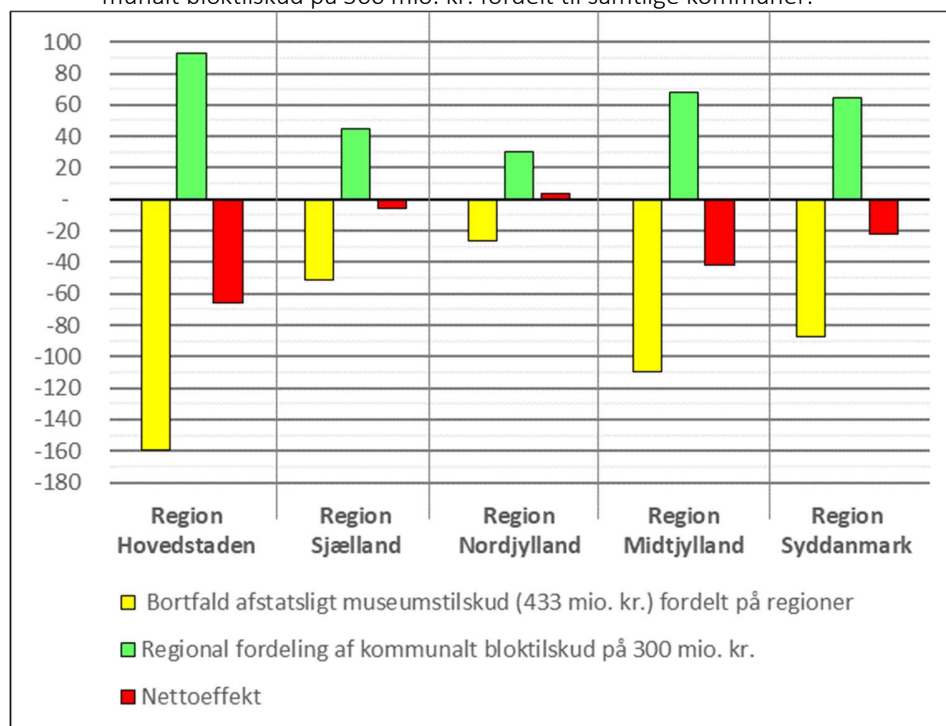
- a) Del-finansiering af de (5-10) nye regionale videnscentre, hvis statslige/nationale opgaver skal fuldfinansieres af staten
- b) Finansiering af en statslig udviklingspulje, hvis midler anvendes til en vifte af udviklingsformål inden for de nationale museumsopgaver. For at undgå, at midlerne (atter) gradvist bliver låst i faste driftsbevillinger, forudsættes det, at bevillinger, herunder tilskud, bliver tidsbegrænsede, så puljens størrelse alt andet lige bliver opretholdt.
- c) En bloktilskudsrelateret refundering til kommunerne som kompensation for ophævelsen af det direkte driftstilskud til de hidtidige statsanerkendte museer.

Omlægningen indebærer et ophør af den statslige tilskudsordning til de lokale museers almindelige drift. De vil kunne modtage statslige projektmidler fra den ovennævnte pulje, men kun for tidsbegrænsede perioder.

Denne omlægning af den statslige finansiering vil indlysende ramme nogle lokale museer. Hvor hårdt vil afhænge af, hvor afhængige de hidtil har været af statstilskuddet, og i hvilken grad de vil være i stand til at substituere de manglende statspenge med øgede kommunale tilskud, ikke-offentlige tilskud og egenfinansiering, som i 2016 under ét udgjorde ca. 80 pct. af de statsanerkendte museers samlede omsætning. I en sådan vurdering af den finansielle omlægnings effekt bør det også indgå, at de lokale museer herved fritages for en del af den forpligtende opgavevaretagelse, som følger af den nuværende museumslov.

Som en illustration af den regionalt fordelte konsekvens af en sådan tilskudsmæssig omlægning er der i figur 7 vist en beregning, hvor bortfaldet af det hidtidige samlede statstilskud på 433 mio. kr. (2017) delvist kompenseres ved en forøgelse af kommunernes bloktilskud med et beløb, der i figuren tentativt er angivet til 300 mio. kr. fordelt ifølge den sædvanligt anvendte fordelingsnøgle for bloktilskud.

Figur 7: Regionalt fordelt konsekvens af statstilskuddets bortfald kompenseres ved kommunalt bloktilskud på 300 mio. kr. fordelt til samtlige kommuner.



Kilde: Museernes årlige regnskabsmæssige indberetninger og den almindelige nøgle til fordeling af bloktilskud

Et bortfald af det statslige driftstilskud kompenseres ved en bloktilskudsfordeling på 300 mio. kr. vil som illustreret i figur 7 medføre en betydelig manko i et par af de fem regioner. Hvis restprovenuet på 133 mio. kr., som angivet ovenfor, anvendes til finansiering af de 5-10 regionale videnscentre og en statslig udviklingspulje, vil hele provenuet på 433 mio. kr. imidlertid blive tilbageført til museer og kommuner, omend de 133 mio. kr. ikke bliver fordelt iflg. bloktilskuddets alm. fordelingsnøgle.

5.5. Samlet vurdering af skitsen til en frisættende, decentral løsning

En sådan radikal omlægning vil – fra en statslig synsvinkel – indebære nogle klare fordele. For det første får staten hermed et økonomisk råderum, der er en væsentlig forudsætning for en overordnet kulturpolitisk styring af museumsområdet. Det forudsætter naturligvis, at den nævnte udviklingspulje opretholdes intakt og

ikke gradvist reduceres ved enten at blive fastlåst i permanente tilskudsordninger eller til finansiering af andre formål – herunder til imødekommelse af generelle sparekrav – inden for Kulturministeriets område.

For det andet etableres et enkelt og transparent bevillingssystem uden administrationstunge og problematiske performance- og/eller behovsrelaterede tildelingskriterier til et stort og meget forskelligartet antal lokale museer. For det tredje vil folketing, regering og centraladministration i højere grad kunne fokusere på museumsopgaver af national, landsdækkende betydning

For de nuværende statsanerkendte museer vil konsekvenserne af den skitserede omlægning – som tilfældet er ved enhver 'frisættelse' – indebære både fordele og ulemper. På den ene side vil museerne hermed slippe fri af en – til dels illusorisk – statslig detailregulering og den risiko for en øget centralisering og skærpet kontrol, som næsten uundgåeligt følger af en legitim statslig styringstænkning. Frisættelsen vil give nye muligheder for en øget differentiering styret af decentrale hensyn og målsætninger. Hertil kommer, at museerne ikke længere blive berørt af det statslige "omprioriteringsbidrag".

På den anden side er den beskrevne skitse til en gennemgribende omlægning af museumssystemet naturligvis ikke problemfri. Afgrænsningen af museumsopgaver af "særlig national betydning" kan på tegnebrættet se logisk ud men vil i praksis være omfattende og også kontroversielt at gennemføre. Eksempelvis kan en del af de nuværende statsanerkendte museer med større eller mindre ret betragtes som museer af landsdækkende betydning. Det gælder f.eks. museer som Den Gamle By i Aarhus, Danmarks Tekniske Museum i Helsingør, Louisiana i Humlebæk og Designmuseum Danmark i København. Flere af disse museer anser sikkert deres relativt store statslige tilskud som ganske naturligt. Men da det først og fremmest har helt tilfældige, historiske årsager, og fordi der ikke kan opstilles nogenlunde entydige kriterier for en særlig afgrænsning af "lokale museer med landsdækkende betydning", vil dette være en blandt flere vanskelige nødder at knække.

For at kunne håndtere disse og tilsvarende problemer ved en radikal reform bør den gennemføres med en passende (dog ikke for lang) indfasningsperiode, så de berørte museer og kommuner samt øvrige lokale samarbejdspartnere får en rimelig mulighed for at finde deres nye plads, både med hensyn til identitet, formål, fremtidige opgaver og ny supplerende finansiering.

6. Afslutning: Forslagenes realiserbarhed

Der er afslutningsvis grund til at dvæle et øjeblik ved kommissoriet, hvor det bl.a. hedder, at vi skal komme med "... forslag til nogle begrundede og realiserbare bud på nye modeller ...". Ønsket om begrundede forslag stiller krav til iderigdom og argumentationsevne, som ideelt set er til at imødekomme. Andre må vurdere om der på de foregående sider er tilstrækkeligt af begge dele. En helt anden sag er, om buddene er realiserbare.

"Man bør bestandig holde sig for øje, at der ikke findes noget, der er vanskeligere at tilrettelægge, mere tvivlsomt at gennemføre med held og farligere at virkeliggøre end indføring af forandringer! Fornyreren gør alle de mennesker til sine fjender, der lukkede på den gamle tingenes tilstand, mens han kun får lunken støtte fra dem, der nyder godt af fornyelserne. At deres støtte kun er lunken, skyldes dels frygten for deres modstandere, der har de herskende love på deres side, og dels menneskers almindelige hang til skepsis, der medfører, at de aldrig virkelig tror på det nye, førend det er blevet efterprøvet i praksis. Følgen heraf er, at når som helst forandringens modstandere ser en mulighed for det, angriber de dem voldsomt, mens forsvaret fra de andres side er uden slagkraft. Dermed bringes både fornyeren og hans venner i fare".
(Niccolò Machiavelli: Il Principi, 1512)

For al erfaring viser, at "... der ikke findes noget, der er vanskeligere at tilrettelægge, mere tvivlsomt at gennemføre med held og farligere at virkeliggøre end indføring af forandringer". Og det i særlig grad når disse berører mange interessenter med flere af hinanden uafhængige politiske instanser og vigtige, fagligt baserede hensyn repræsenteret i institutionernes lokale støtter og blandt de ansatte, oplevet som velerhvervede rettigheder.

Vi har i det lys valgt at begrænse ambitionsniveauet til at præsentere en grov principskitse uden at indhulle ideer og forslag i mere taktisk begrundede overvejelser om realiserbarhed. Herved vil både forslag og begrundelser forhåbentlig fremstå mere klart og forståeligt. Vurderingen af hvor meget, der er realiserbart, og hvordan en implementeringsproces bedst kan tilrettelægges, må så i en efterfølgende fase foretages af andre med større realpolitisk indsigt. Blot er det værd at overveje, om museumssystemet er et af de områder, hvor et større reformbehov imødekommes bedre med en stor sammenhængende – men måske risikopræget – reform end gennem en længere række mindre justeringer, der som regel har en tendens til umærkeligt at løbe ud i sandet uden blivende effekt.

Bilag

Bilag 1. Litteratur og kilder

- Beretning fra Statsrevisorerne om statsanerkendte museers sikring af kulturarven (Rigsrevisionen, marts 2014) <http://www.rigsrevisionen.dk/media/1943212/statsanerkendte-museers-sikring-af-kulturarven.pdf>
 - Danmark i kultur- og oplevelsesøkonomien – 5 nye skridt på vejen. Vækst med vilje (Regeringen 2003) https://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Danmark_i_kultur-og_oplevelsesoekonomien.pdf
 - Danske Museer i tal (Kulturstyrelsen 2015) https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Publikationer/Museer_i_tal_2012.pdf
 - Forslag til Lov om ændring af museumsloven (Udvikling af museumsområdet m.v.). Fremsat 10. oktober 2012. <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=143388>
 - Hovedmuseernes rolle i forhold til de øvrige statslige og statsanerkendte museer (Kulturministeriet oktober 2015)
 - Larsen, Bøje: Styringstænkning Er ledelse mulig? (1981, Nyt Nordisk Forlag, København 1981)
 - Midtvejsrapport fra Udredningen om det fremtidige Museumslandskab, 2010 http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Midtvejsrapport_museumsudredning%202010_nyversion.pdf
 - Museumsloven (lovbekendtgørelse nr. 358 af 8.4.2014): <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162504>
 - Principper for museernes tilskud. Version 21.09.17 (ODM, Organisationen af danske museer). http://www.dkmuseer.dk/sites/default/files/dokumenter/Div/Principper%20for%20museernes%20tilskud.%20Version%2021.09.17_0.pdf
 - Ravn, Thomas Bloch: Nationale museer. <http://blog.dengambleby.dk/museumsdirektoren/2013/04/11/nationale-museer/>
 - Skot-Hansen, Dorte: Museerne i den danske oplevelsesøkonomi – når oplysning bliver til en oplevelse. (Imagine, Samfundslitteratur 2008).
 - Søndag Aften: "Næs-vis revision". <http://soendagaften.dk/2014/04/naes-vis-revision/>
 - Udredningen om fremtidens museumslandskab (Kulturministeriet 2011). https://www.slks.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/publikationer/emneopdelt/museer/udredning_museer_2011.pdf
-

Bilag 2. Kommissorium



Notat

30. juni 2017

Kommissorium for visionsgrupper om opgavefordeling og tilskudssystem på museumsområdet

De seneste års politiske drøftelser om omfordeling af statstilskud har identificeret dels et behov for at skabe et økonomisk råderum med henblik på at kunne understøtte nye museumsinitiativer, dels behovet for større objektivitet, transparens og incitament (retfærdighed og aktivitets/kvalitetsbaseret) i tilskudssystemet. Det eksisterende tilskudssystem er baseret på historisk betingede tilskudsordninger.

Statens nuværende engagement på museumsområdet er fastsat i museumsloven. Det følger bl.a. heraf

- at staten - gennem fagligt og økonomisk bæredygtige museers virksomhed og samarbejde - skal sikre kulturarv og naturarv i Danmark og udvikle betydningen af disse i samspil med verden omkring os.
- at staten årligt yder driftstilskud (minimum 1. mio. kr.) til alle statsanerkendte museer under forudsætning af medfinansiering fra ikke-statslig side (kommuner, civilsamfund, fonde mv.).
- at staten via finansloven finansierer fem statslige museer under museumsloven, nemlig de to hovedmuseer (Nationalmuseet og Statens Museum for Kunst) samt tre mindre museer (Ordrupgaard, Hirschsprungs Samling og Det Grønne Museum)
- at alle museer (statslige og statsanerkendte) skal løfte samme opgaver; nemlig i et lokalt, nationalt og globalt perspektiv
 - aktualisere viden om kultur- og naturarv og gøre denne tilgængelig og vedkommende,
 - udvikle anvendelse og betydning af kultur- og naturarv for borgere og samfund og
 - sikre kultur- og naturarv for fremtidens anvendelse.

Dette skal ske gennem de indbyrdes forbundne opgaver; indsamling, registrering, bevaring, forskning og formidling og i et samarbejde museerne imellem.

- at Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS) på kulturministerens vegne fører tilsyn med, at de statsanerkendte museer lever op til museumsloven og løfter de lovbundne opgaver på det forventede kvalitetsniveau (bl.a. gennem kvalitetsvurderinger).

Museumsloven er senest ændret i 2012 bl.a. på baggrund af et udredningsarbejde i 2010/11.

Fremtidig opgavefordeling og tilskudssystem

To visionsgrupper skal uafhængigt af hinanden komme med forslag til nogle begrundede og realiserbare bud på nye modeller for opgavefordeling, samspil mellem stat og kommuner og i lyset heraf statsligt system for driftstilskud til statsanerkendte museer. Følgende skal indgå i visionsgruppernes overvejelser og forslag:

- Opgaver: Spørgsmålet om, hvorvidt alle statsanerkendte museer skal løfte alle (de samme) opgaver (fx fritages for forskningsforpligtelsen). Eller om alle skal løfte opgaver på samme niveau (gældende kvalitetskrav). Heri skal også indgå overvejelser i forhold til museer med forskellige typer af ansvarsområder (lokalt, landsdækkende/nationalt). De statslige museers del af det samlede museumsvæsen skal også indgå i overvejelserne.
- Samspil: Spørgsmålet om samspil med kommunernes tilskud samt opgavefordelingen mellem stat og kommuner, herunder spørgsmålet om adskillelse af ansvaret mellem stat og kommuner (lokalt/kommunalt ansvar kontra nationalt/statsligt ansvar) og samfinansiering af museer mellem stat, kommune, civilsamfund og fonde.
- Statstilskud. Spørgsmålet om finansieringen af de statslige museer og fordelingen af det statslige tilskud til de statsanerkendte museer under hensyn til:
- Gennemsigtighed: Klare og forståelige kriterier med henblik på øget objektivitet i tilskudstildelingen.
- Incitament: Tilskud efter aktivitet og præstation (kvalitet). Hensynet skal tage højde for museernes samlede virksomhed og kompleksiteten heri.
- Råderum og dynamik: Det skal fremadrettet (fortsat) være muligt at støtte nye museer og initiativer.
- Mulighed for af- anerkendelse eller tidsbegrænset støtte

Visionsgruppernes forslag til tilskudsmodeller skal operere inden for den eksisterende samlede ramme for det statslige tilskud til statsanerkendte museer, jf. Finanslov 2017 med budgetoverslagsår.

Visionsgruppernes forslag og overvejelser kan indebære forslag til ændring af museumsloven.

Visionsgrupperne skal aflevere deres forslag til kulturministeren d. 1. december 2017.

Visionsgruppernes arbejde præsenteres på en dagskonference i januar 2018.

Visionsgrupperne betjenes af et sekretariat. Kommissoriet offentliggøres med henblik på bidrag fra sektoren selv.

Organisering

Visionsgruppernes medlemmer er udpeget af kulturministeren i egenskab af deres personlige kvalifikationer.

Visionsgruppe 1 består af følgende medlemmer:

- Lene Bak, associeret partner hos Pluss (Århus)
- Frank Birkebæk, direktør for ROMU

Visionsgruppe 2 består af følgende medlemmer:

- Astrid Gade Nielsen, kommunikationsdirektør i Danish Crown
- Christian Nissen, forfatter, rådgiver og foredragsholder, CHRISTIANNIS-SEN.COM

Repræsentanter fra hhv. Kulturministeriets departement og Slots- og Kulturstyrelsen varetager sekretariatsbetjeningen af de to visionsgrupper.

Bilag 3. CV'er for gruppens to medlemmer**Astrid Gade Nielsen**

Vice President, Corporate Communication, CSR and Public Affairs, Danish Crown. 2017 -. Tidligere Vice President Corporate Communication Arla Foods 2002 – 2016. Kommunikationschef Mejeriforeningen 2000-2002. 1988-2000 Souschef Kommunikation i Arla (tidligere MD Foods).

Uddannet cand.phil. i engelsk fra Aarhus Universitet 1987. Medlem af bestyrelsen i VisitAarhus siden 2009 -. Medlem af Advisory Board for Kommunikationsuddannelse på DMJX.

Christian S. Nissen

Rådgiver, forfatter. Oprindeligt universitetslektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. I årene 1976-2004: Miljøministeriet, Finansministeriet, Nationalmuseet, Rigshospitalet og DR. Bestyrelsesmedlem Det danske Filminstitut 2006-13, Roskilde Universitet 2006-14, CARE Danmark 2005-, Deltager Danmark 2016- . Medlem af det eksterne redaktionspanel for Slots- og kulturstyrelsens rapportering om medierne udvikling i Danmark 2013- og gæsteforsker ved CBS/ Center for Civilsamfundsstudier 2016-.

www.christiannissen.com
