

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet

(Proceedings from the Annual Transport Conference
at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

www.trafikdage.dk/artikelarkiv



En ny måde at styre på. Den gradvise institutionalisering af statsgarantimodellen i dansk transportinfrastrukturstyring.

Lene Tolstrup Christensen, Erhvervsph.d., ltx@sbf.dk & ltx.ioa@cbs.dk
Sund & Bælt Holding A/S & Institut for Organisation, Copenhagen Business School¹

Abstrakt

Artiklen analyserer, hvordan og hvorfor den danske statsgarantimodel (SGM) er blevet institutionaliseret i den danske transportinfrastruktur som en ny styringsform og hvilke styringsudfordringer, der opstår herved. Artiklen bygger på et teoretisk perspektiv om offentlig styring og gradvis forandring i et historisk institutionelt perspektiv og er baseret på et komparativt casestudie af de syv danske transportinfrastrukturprojekter, der anvender SGM. Artiklens argument er, at institutionaliseringen af SGM går fra, at modellen udvikles som en løsning for at realisere et enkelt projekt til et nyt institutionelt lag som selvstændig styringsmodel i en *aflejningsproces*. Dette nye lag leder til en *udskiftningsproces*, der udfordrer den etablerede styringsform: styrelsesmodellen. I denne proces *konverteres* de oprindelige projektvirksomheder til mere overordnede moderne statslige selskaber, der bliver stadig mere indlejret i den overordnede infrastrukturstyring i styrelsesmodellen via deres ekspertise og finansiering af det eksisterende netværk. Det gør, at styrelsesmodellen bliver udfordret i forhold til den dominerende politik om gratis og offentligt finansieret infrastruktur. SGM er således en ny måde at organisere og styre offentlig infrastruktur på, men som artiklen viser, er styringsformen baseret på individuelle projekter og praksis samt en lav grad af formalisering i form af en overordnet styringsramme for anvendelse af modellen i en situation, hvor modellen bliver stadig mere sammensat, kompleks og samtidigt mere udbredt.

1. Introduktion

I løbet af 2018 lancerede den tidligere regering flere mega infrastrukturprojekter - Kattegatforbindelsen, Lynetteholmen og Ni industriøer – til en estimeret samlet omkostning på 164 mia. kr.². Alle projekter blev præsenteret som omkostningsneutrale og vil derfor ikke have indflydelse på eller indgå i den normale prioritering af infrastrukturprojekter via de årlige finanslovsforhandlinger. Men hvordan kan politikerne hævde, at så mange og helt nye mega infrastrukturprojekter kan være omkostningsneutrale? Det skyldes den danske statsgarantimodel (SGM), som siden 1980'erne er blevet anvendt til at realisere danske mega infrastrukturprojekter, men uden meget offentlig eller akademisk opmærksomhed (Christensen & Greve,

¹ Erhvervsph.d.-projektet er medfinansieret af Innovationsfonden

² Kattegatforbindelsen (124 mia. kr.), Lynetteholmen (ca. 20 mia. kr.) og Ni industriøer (ca. 20 mia. kr.).

2018). Baseret på de to første SGM-transport infrastrukturprojekter – Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen– bliver modellen beskrevet som:

‘The basic concept of the SGM is quite simple: A special purpose vehicle (SPV) is established for each project, and all construction costs are financed by the SPV and backed by a strong government guarantee. The costs are recovered (i.e. the debt is repaid) by toll income, collected by the SPV and payed by the users of the specific infrastructure.’ (Holm & Horstmann Nielsen, 2018, p. 6)

Modellens grundelementer: Projektselskab, finansiering via statsgaranterede lån og tilbagebetaling via brugerbetaling bryder således fundamentalt med den herskende opfattelse i dansk transportpolitik om skattefinansieret infrastruktur. Den skattefinansierede model kan også kaldes en styrelsesmodel (Verhoest, Van Thiel, Bouckaert, & Lægheid, 2012), som er kendetegnet ved, at transportinfrastrukturprojekter forhandles ved og finansieres over finansloven, eksekveres i styrelser og særligt for vejområdet uden brugerbetaling (Danish Transport Infrastructure Commission, 2008).

Siden opførslen af de to forbindelser er modellen blevet anvendt og tilpasset til andre typer af transportinfrastrukturprojekter: Københavns Metro, Femern Bælt-forbindelsen, By & Havn, Frederikssundsforbindelsen og Hovedstadens Letbane (Danmarks Nationalbank, 2018). Allerede i perioden 1995-2005 udgjorde modellen 50 % af statens investeringer i transportinfrastruktur (Danish Transport Infrastructure Commission, 2008)³, men uden at der sideløbende er udviklet en politik for anvendelsen og styringen af modellen (Finansministeriet, 2019). Denne artikel er det første forsøg på at analysere statsgarantimodellen i den danske styring af infrastruktur på transportområdet og herved belyse de styringsudfordringer, som modellen rejser i forhold til den udbredte skattefinansierede styrelsesmodel. Artiklen besvarer følgende forskningsspørgsmål:

Hvordan og hvorfor er SGM blevet institutionaliseret i dansk infrastrukturstyring på transportområdet? Hvilke styringsudfordringer opstår ved institutionaliseringen af en offentlig men markedsbaseret model ind i det eksisterende offentligt styrede infrastrukturnetværk?

2. Et historisk institutionelt perspektiv på styring og gradvis forandring

Artiklen analyserer institutionalisering som en proces mellem tre udbredte styringsparadigmer og elementer (Bøgh Andersen, Greve, Klausen, & Torfing, 2017; Pollitt & Bouckaert, 2017): hierarkisk styring (Weber, 2013 (1978)), markedsbaseret styring (Kettl, 1993) og netværksstyring (Koopman & Klijn, 2004), som også gør sig gældende i forhold til styring af infrastruktur (Wegrich, Kostka, & Hammerschmid, 2017).

Hierarkisk infrastrukturstyring

Hierarkisk styring er det traditionelle syn på styring af infrastruktur, som stammer fra planlægningsteori (Wegrich, Hammerschmid, & Kostka, 2017). Det læner sig op ad klassisk offentlig administration (Osborne, 2010) og den weberske tradition for bureaukrati (Weber, 2013 (1978)). I Danmark har vi udbredt hierarkisk infrastrukturstyring på transportområdet med store styrelser og statslige operative selskaber (Danish Transport Infrastructure Commission, 2008). Infrastrukturprojekter besluttet af politikere hovedsageligt i årlige budgetforhandlinger med undtagelse af en Grøn Transportpolitik (Danish Ministry of Transport, 2009), hvor det lykkedes at lande en langsigtet aftale, der dog stadig var politisk besluttet og offentligt finansieret. Denne form for organisering i den hierarkiske infrastrukturstyring kaldes i artiklen en styrelsesmodel (Verhoest et al., 2012).

Markedsbaseret infrastrukturstyring

³ I de beregninger indgår ikke de fulde anlægsomkostninger for Storebæltsforbindelsen, der blev anlagt i 1988-1998 og for Øresundsforbindelsen, der blev anlagt 1993-1998. Det betyder, at volumen af SGM-finansierede projekter til sammenligning med skattefinansierede projekter har været markant siden slutningen af 1980'erne.

Med de såkaldte New Public Management (NPM) reformer og tilhørende privatiseringsbølge opstod en markedsbaseret infrastrukturstyring, der bygger på principper om markedsføring, som en *“proces, hvor goder og services, som tidligere blev leveret af staten, overføres til en form for markedsbaseret arrangement [egen oversættelse]”* (Flinders, 2010, p.116). I Danmark har markedsføring primært handlet om modernisering af staten (Ejersbo & Greve, 2014; Pedersen & Löfgren, 2012) og ikke en afvikling af staten. På transportområdet er der blevet eksperimenteret med markedsbaseret infrastrukturstyring, herunder den delvise privatisering af DSB's aktiviteter og udbud af dele af togtrafikken (Christensen, 2015; Sørensen, 2005), udbud af bustrafikken via Movia, privatisering og udbud af færgetrafik samt delvis privatisering af Københavns Lufthavn, Kastrup.

Netværksbaseret infrastrukturstyring

Den tredje bølge er netværksbaseret infrastrukturstyring (Koopman & Klijn, 2004). Denne form for styring anerkender, at der eksisterer forskellige samfundsmæssige aktører i politikudvikling, og perspektivet indebærer et de-centreret fokus på styring (Osborne, 2010). Offentlige private partnerskaber (OPP) er et eksempel på netværksstyring. I Danmark er OPP ikke så udbredt (Petersen, 2010), men der er en tilbagevendende diskussion på både nationalt og lokalt niveau, hvorvidt OPP skal indføres på transportområdet. Indtil videre har det eneste forsøg med en delvis OPP-model på motorvejsstrækningen Kliplev-Sønderborg ikke ført til en yderligere udbredelse. Christensen and Greve (2018) har argumenteret for, at det netop er SGM-modellen, der har holdt OPP ude af den danske transportsektor.

Historisk institutionel teori som analyseramme

Analysen af SGM's institutionalisering i dansk infrastrukturstyring er baseret på et historisk institutionelt perspektiv (Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992). Historisk institutionalisme (HI) stammer fra statskundskab og har traditionelt fokuseret på politiske institutioner, og hvordan formelle og uformelle regler og procedurer som institutioner begrænser adfærd. Perspektivet bryder med den 'naive institutionalisme' i meget forskning i infrastrukturstyring, hvor fokus er på institutionelt design i et økonomisk rationelt perspektiv, der overser den politiske og uformelle dynamik i infrastrukturstyring (Wegrich & Hammerschmid, 2017). Det mest udbredte HI-koncept er 'stiafhængighed', der bruges til at forklare institutionel forandring som en begrænsende proces (Pierson, 2000), hvor forandringen kommer udefra og foregår abrupt i en kritisk periode efter en lang stabil periode.

Perspektivet om gradvis forandring supplerer begrebet om stiafhængighed (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Her er fokus også på formelle institutioner, men de formelle regler anses i udgangspunkt som uperfekte. Det giver et fortolknings- og forandringsrum for aktørerne – som enten regelskaber fx ministerierne eller regeltagere fx selskaber og interesseorganisationer – til at fortolke, hvordan institutionerne skal forstås, hvilket skaber mulighed for gradvis forandring (Mahoney & Thelen, 2010). Det betyder, at når en formel institution er på plads, fx den første SGM-model, så har institutionelle aktører som ministerier, statsejede virksomheder, interesseorganisationer og politikere en ny institution, som de kan fortolke, og som gradvis kan føre til forandringer over tid. Gradvis forandring (Streeck & Thelen, 2005) gør det muligt at analysere forandring mellem gamle og nye institutionelle elementer (Mahoney & Thelen, 2010), når nye institutionelle elementer introduceres.

Gradvis forandring kan foregå på forskellige måder⁴, og denne artikel fokuserer på de tre mekanismer aflejring, udskiftning og konvertering:

Aflejring er, når nye institutionelle 'lag' tilføjes i en eksisterende institutionel kontekst, fordi de eksisterende institutioner umiddelbart ikke kan forandres (Conran & Thelen, 2016). Derved skabes et differentieret institutionelt set-up (Capano, 2018; Christensen, (forth.)). Det kan fx være introduktion af en markedsmekanisme som brugerbetaling ved siden af styrelsesmodellen. Over tid kan de nye institutionelle elementer gradvist forstærkes og dermed svække den eksisterende institution (Christensen, 2016).

⁴ De originale begreber er layering, displacement, drift og conversion. Begreberne er oversat til dansk i (Greve, 2008).

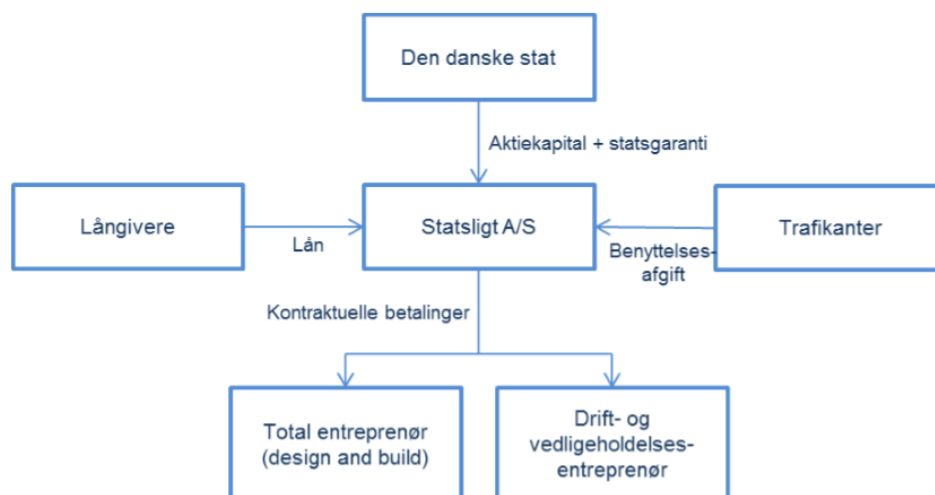
Udskiftning sker, når nye institutioner opstår, fordi eksisterende institutioner anses som utilstrækkelige, og der ledes efter nye løsninger. Forskellig fra *aflejring* kræver udskiftning aktive interne aktører, der ønsker at udfordre den eksisterende institutionelle orden (Streeck & Thelen, 2005). *Udskiftning* kan godt foregå ved, at interne aktører forsøger at anvende nye institutioner fra aflejring til at udfordre den dominerende institutionelle orden. Det kan fx være, når regionale/lokale myndigheder ønsker at eksperimentere med den mindre udbredte OPP-model for at realisere et projekt uden om de offentlige budgetforhandlinger.

Konvertering sker ved, at en institution bruges til nye formål eller får nye opgaver, men uden at den formelt ændrer sig. Det vil sige, at institutionen inden for den eksisterende institutionelle ramme ændrer indhold eller omdirigeres gennem interne aktørers evne til at genfortolke dens formål (Hacker, Pierson, & Thelen, 2015), hvilket understreger håndhævelse og fortolkning af regler i fx. bureaukratiet. Det kan fx være, når et offentligt selskab får tildelt nye opgaver uden, at den formelle ramme ændres.

3. Metode

I denne artikel anvendes et 'within' komparativt casestudie (Georg & Bennett, 2005) af syv cases, der tilsammen udgør alle transportprojekter på infrastrukturområdet, der er baseret på princippet om SGM (Danmarks Nationalbank, 2018). Baseret på den teoretiske analyseramme om styringsparadigmer i et gradvist institutionelt forandringsspektiv er to parallelle og afhængige analyser blevet gennemført i perioden august 2018 til januar 2019: En interviewbaseret analyse og en dokumentanalyse. Samlet set blev der gennemført 17 interviews og dokumentanalyser af anlægslove, lovforslag til anlægslove, politiske aftaler og anden officiel dokumentation⁵. 11 interviews var baseret på en diskussion af styringsudfordringer ved SGM ud fra 'basis SGM' (se figur 1), som var tilpasset til det enkelte projekt. Efter interviewet blev detaljerede SGM-figurer tegnet, og de blev analyseret sammen på tværs af cases. Efter afslutningen af den empiriske analyse udgav Finansministeriet i april 2019 en kort publikation om kortlægning af statsgrantier og genudlån, hvor ministeriet vil anbefale den nye regering og det nye finansudvalg at se nærmere på anvendelsen af SGM (Finansministeriet, 2019). Det understreger vigtigheden i forskning i SGM og relevansen af artiklen og dens resultater.

Figur 1 Basis SGM (Sund & Bælt, n.a.)

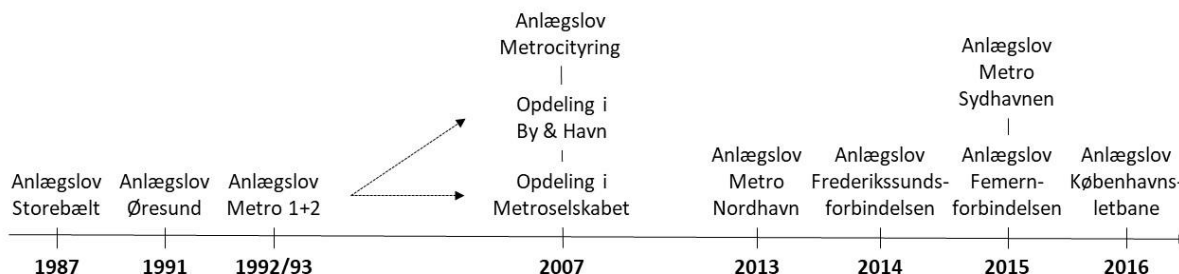


⁵ I dette forskningsprojekt om SGM har jeg ikke kunne finde: En officiel politik om SGM, kommissionsarbejder, regeringsbestilte konsulentrapporter eller rigsrevisionsrapporter med særskilt fokus på SGM. Der er en del baggrundsmateriale for hvert enkelt projekt og nogle enkelte rigsrevisionsrapporter om anlæggelsen af Københavns Metro. SGM er nævnt som en slags OPP-model i Infrastrukturkommissionens betænkning fra 2008 med Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen som cases. Produktivitetskommissionen bruger også disse to cases. Her anses modellen ikke som samfundsøkonomisk optimal pga. for højt prisniveau for brugerbetaling (Productivity Commission, 2014).

4. Analyse: Institutionaliserings af statsgarantimodellen

Siden vedtagelsen af anlægsloven for Storebæltsforbindelsen og senere Øresundsforbindelsen er SGM blevet anvendt i flere andre infrastrukturprojekter, hvor basis SGM bestående af et statslig projektselskab, statsgaranterede lån og brugerbetaling er blevet udviklet og tilpasset undervejs. I Figur 2 Tidslinjer over de eksisterende og besluttede SGM-projekter præsenteres projekterne på en tidslinje.

Figur 2 Tidslinjer over de eksisterende og besluttede SGM-projekter



Analysen besvarer forskningsspørgsmålets første del: *Hvordan og hvorfor er SGM blevet institutionaliseret i dansk infrastrukturstyring på transportområdet?* Den viser, at SGM starter som en aflejring af en ny styringsform uden for den dominerende styrelsesmodel i dansk infrastrukturstyring. SGM-selskaberne *konverteres* med tiden fra projektselskaber til overordnede selskaber baseret på deres særlige ekspertise og øgede indlejring i infrastrukturnettet. Over tid udvikles og tilpasses de aflejrede elementer til en mere offentlig model i en *udskiftningsproces*, som udfordrer styrelsesmodellen, hvad angår organisering og finansiering af infrastruktur. I institutionaliseringen ændres formålet med og selve SGM væsentligt, som den fortolkes og anvendes af institutionelle aktører. Analysen viser således, at SGM ikke er én ting, men er en organisatorisk og finansiel styringsform, der over tid ændrer mening i en proces af stiafhængighed, aflejring, udskiftning og konvertering af SGM, der ligger ved siden af den eksisterende styrelsesmodel. Det skaber en række styringsdilemmaer mellem nye SGM-elementer og gamle styrelseselementer, som vil blive diskuteret i det nedenstående.

5. Diskussion: Styringsudfordringer mellem nye og gamle institutioner

I dette afsnit vil institutionaliseringsanalysens konklusioner blive diskuteret med fokus på de grundlæggende elementer, der adskiller SGM fra styrelsesmodellen nemlig projektorganisering samt statsgarantier og brugerbetaling i forhold til de tre infrastrukturstyringsparadigmer hierarki, marked og netværk. Afsnittet besvarer herved andet forskningsspørgsmål *hvilke styringsudfordringer opstår ved institutionaliseringen af en offentlig men markedsbaseret model ind i det eksisterende offentligt styrede infrastrukturnetværk?*

Styrelsesorganisering over for institutionaliserede projektselskaber

Det første element, der adskiller SGM fra styrelsesmodellen, er projektorganiseringen. Analysen viser, at projektselskaberne over tid *konverteres* til moderne statslige selskaber. Selskaberne Sund & Bælt og Metroselskabet får stadig flere sektoropgaver baseret på deres ekspertise, hvilket peger på, at deres rolle udvides fra projektekspertter til institutionelle markedsaktører (Christensen, (forth.)). Selskabsformen er kendt i den danske styrelsesmodel, men SGM-selskaberne bryder med den traditionelle hierarkiske styring, da projekterne udføres uden for den eksisterende styrelses- og selskabsorganisering på deres respektive områder. Dette er gjort for at adskille projekternes økonomi fra de offentlige budgetter, og for at vejprojekterne kan håndtere brugerafgifter. I SGM er den markedsbaserede styring altså reduceret til finansiering, tilbagebetaling og udlicitering af byggeriet og – for de fleste projekter – drifts- og vedligeholdelsesarbejdet. Projekterne er i sig selv naturligt politiske bl.a. pga. størrelsen som megaprojekter. SGM-selskaberne kan derfor betegnes som hybride forvaltningsenheder mellem hierarkisk og markedsbaseret infrastrukturstyring, hvor selskaberne i *konverteringen* over tid i retningen af styrelsesmodellen bliver en ny form for forvaltningsorganer (Verhoest et al., 2012), der er baseret på kommercielle indtægter og herved også virksomhedsstyring (Kankaanpää, Oulasvirta, & Wacker, 2014).

Over tid bliver det tydeligt, at SGM-selskabernes *konvertering* ikke kun handler om ekspertise, men også om adgang til finansiering i driftsfasen, hvilket påvirker institutionalisering af de konverterede selskaber som institutionelle markedsaktører. For Storebæltsforbindelsen og Øresundsbron får de danske SGM-selskaber overdraget ansvar fra styrelsesmodellen, da de overtager vedligeholdelsen af jernbanen (og finansieringen) fra Banedanmark. På Femern-forbindelsen overføres en 115 km lang jernbanestrækning fra det eksisterende jernbanenetværk dvs. styrelsesmodellen til SGM. Endvidere bliver ejerudbyttet fra Storebæltsforbindelsen over tid en finansieringskilde for infrastruktur i det eksisterende offentlige netværk.

Analysen viser samtidig, hvordan Frederikssundsforbindelsen ender i Vejdirektoratet i en statslig offentlig virksomhed (SOV), som er en ny markedsbaseret måde at styre på parallelt med deres modus operandi inden for den hierarkiske styring. Indførelsen af (endnu) en konkurrerende offentlig styringsmekanisme i forhold til de konverterede selskaber kan ses som en måde at skabe et dobbelt styringsgreb for staten, når de etablerede statslige selskaber er for magtfulde (L. T. Christensen, 2015).

Skattefinansieret gratis infrastruktur over for statsgaranterede lån og brugerbetaling

Dette fører til den anden dimension af SGM, som er statsgaranterede lån til finansiering, der tilbagebetales via brugerbetaling. Institutionaliseringsanalysen af SGM viser, at modellens brug af brugerbetaling har potentiale til at føre til en gradvist overordnet politikændring af styrelsesmodellens præmis om statsfinansieret gratis infrastruktur. Hvor basis SGM og den første metro havde prisfastsættelse relateret til eksisterende prissystemer, fx færgeruter og offentlig transport, ændrer de nyeste SGM-projekter denne dynamik. Frederikssundsforbindelsen har en midlertidig, lav brugerbetaling for en ny forbindelse ved siden af en offentlig og gratis bro.

Åbningen af Metro Cityringen vil medføre en differentieret prisfastsættelse med et kvalitets-/servicetillæg for anvendelsen af metro i det samlede offentlige transportsystem, hvilket strider imod ideen om harmoniserede priser for offentlig transport. Styrelsesmodellen med en høj grad af politisk kontrol giver politikerne mulighed for at eksperimentere med en ny markedsbaseret styringsmekanisme som brugerbetaling i SGM i mindre skala. Det foregår ved, at der udvikles hybride versioner af SGM, der således bliver et politisk instrument (Bernier, 2014). Denne udskiftningsproces udfordrer det overordnede spørgsmål om brugerbetaling af infrastruktur, og det forstærkes af SGM-projekternes indlejring i det eksisterende offentligt finansierede netværk.

En anden del af institutionaliseringsanalysen peger på markedsorienteringen af brugerbetalingssiden. Hvor brugerbetaling for basis SGM i udgangspunkt handlede om trafikanter, viser analysen, at mange nye kommercielle indtægter er blevet tilføjet for at tilbagebetale de statsgaranterede lån, da trafikanterne ikke alene kan tilbagebetale de store projekter. Allerede med skiftet til offentlig transport, hvor brugerbetalingen normalt er lav, blev frasalg af jordlodder introduceret. Jorden var tidligere offentligt ejet, og frasalget er således en privatisering (Parker, 2012) dvs. et markedsbaseret styringselement.

6. Konklusion

Via en komparativ analyse af alle infrastrukturprojekter inden for den danske transportsektor, der er realiseret eller er ved at blive realiseret via SGM, analyseres institutionaliseringen af SGM i dansk infrastrukturstyring baseret på et historisk institutionelt perspektiv. Artiklen viser, hvordan modellen udvikler sig som en aflejret ny styringsform for megaprojekter ved siden af den dominerende styrelsesmodel for offentlig infrastruktur finansieret over finansloven. Samlet set viser artiklen, at den nye aflejede SGM bliver institutionaliseret i retning af mere offentligt afhængige modeller i en udskiftningsproces, hvor institutionelle aktører tager basis SGM og tilpasser den til deres formål. I denne proces konverteres de oprindelige projektvirksomheder til mere overordnede moderne statslige selskaber, der bliver mere og mere indlejret i den overordnede infrastrukturstyring i styrelsesmodellen via deres

ekspertise og finansiering af det eksisterende netværk. Det gør, at styrelsesmodellen bliver udfordret, hvad angår den dominerende politik om gratis og offentligt finansieret infrastruktur.

Fra et finansielt perspektiv er hovedkriterierne for SGM adgangen til kommercielle indtægter til at afbetale gælden, så den ikke belaster de offentlige budgetter. Da denne dimension af SGM får tilføjet nye elementer, herunder offentlige tilskud til Hovedstadens Letbane, er modellen udsat for nye risici. Dette har gjort SGM mere offentligt afhængig, men stadig markedsbaseret, hvor det politiske styringsrum reduceres, når projekterne er vedtaget. Når SGM i perioden 1995-2005 har udgjort halvdelen af statens infrastrukturinvesteringer, og antallet af projekter siden har været kraftigt stigende, er det derfor påfaldende, at der ikke eksisterer en politik for anvendelsen af SGM. Der er heller ikke noget ministerium eller centralt ekspertisecenter, der evaluerer og kontrollerer brugen af modellen. Dette er ikke et problem for enkeltstående projekter som Storebæltsforbindelsen, men som SGM institutionaliseres ind i det eksisterende offentligt finansierede netværk bliver kriterierne og derfor også konsekvenserne for anvendelsen af SGM uklare.

Hybriditeten øger kompleksiteten, men er mere styring så svaret på alt? Nej, det er det ikke, og perspektivet om gradvis forandring peger netop på, at der altid er huller i regler, hvilket skaber rum for aktørerne til at fortolke indholdet af en given regel. Når det er sagt, så er det alligevel værd at bemærke, at der nok eksisterer en praksis omkring styringen af SGM, men ikke en nedskrevet og overordnet politik for anvendelsen af SGM. Det er i en situation, hvor modellen har udgjort halvdelen af de statslige investeringer i hvert fald i perioden 1995-2005, at antallet af SGM projekter har været stigende siden da, og at politikerne det seneste år har foreslået SGM-projekter for over 100 mia. kr. Det gælder også spørgsmålet om brugerbetaling, der pludselig bliver en del af styrelsesmodellen. Hvis den hierarkiske styring har et ideal om lighed for loven og transparens, så har den markedsbaserede styring et normativ om tydelig regulering af markedsbaserede aktiviteter. Netværksstyringen kræver inddragelse og samarbejde, og det indebærer i sektorstyringen, at de konverterede statslige selskaber ses som en reel del af den danske infrastrukturstyring, og deres kompetencer inddrages, når nye projekter planlægges.

7. Referencer

- Bernier, L. (2014). Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3), 253-266.
- Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Capano, G. (2018). Reconceptualizing Layering. From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public Administration*. doi:<https://doi.org/10.1111/padm.12583>
- Christensen, L. T. (2015). The return of the hierarchy. SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 307-321.
- Christensen, L. T. (2016). *State-owned Enterprises as Institutional Market Actors in the Marketization of Public Service Provision: A Comparative Case Study of Danish and Swedish Passenger Rail 1990–2015*. (PhD Dissertation), Copenhagen Business School, Frederiksberg Retrieved from <http://openarchive.cbs.dk/> (53. 2016)
- Christensen, L. T. ((forth.)). State-owned Enterprises as Institutional Market Actors. A gradual institutional change perspective on domestic SOEs in the marketization of public services. In M. Florio, L. Bernier, & P. Bance (Eds.), *The Handbook on State-Owned Enterprises in the 21st Century*
- Christensen, L. T., & Greve, C. (2018). Choosing State Owned Enterprises over Public-Private Partnerships for Infrastructure Governance: Explaining Institutional Change with Evidence from Denmark's Transport Sector. *International Public Management Review*, 18(2), 137-161.
- Conran, J., & Thelen, K. (2016). Institutional Change. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 71-88). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Danish Ministry of Transport. (2009). *Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal*

- Alliance om: En Grøn Transportpolitik (Agreement between the Government and various parties about: A Green Transport Policy)*, 29 January 2009. København: Transportministeriet
- Danish Transport Infrastructure Commission. (2008). *Danmarks Transportinfrastruktur 2030. Betænkning fra Infrastrukturkommissionen (The Danish Transport Infrastructure 2030. Report from the Infrastructure Committee)*. København: Glumsø Bogtryk A/S
- Danmarks Nationalbank. (2018). *Danish Government Borrowing and Debt 2017*. Retrieved from Copenhagen
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor. 3. udgave*. København: Akademisk Forlag.
- Finansministeriet. (2019). *Kortlægning af statslige garantier og genudlån*. København: Finansministeriet
- Flinders, M. V. (2010). Splintered logic and political debate. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Eds.), *International handbook on Public-Private Partnerships* (pp. 115-131). Cheltenham: Edward Elgar.
- Georg, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press Ltd.
- Greve, C. (2008). Reguleret konkurrence gennem reformer -institutionalisering af markedsmekanismer over tid. In D. Pedersen, C. Greve, & H. Højlund (Eds.), *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. København Børsens Forlag.
- Hacker, J. S., Pierson, P., & Thelen, K. (2015). Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 180-208). Cambridge: Cambridge University Press.
- Holm, K. V., & Horstmann Nielsen, T. (2018). *The Danish State Guarantee Model for Infrastructure Investment*. Retrieved from Paris:
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L., & Wacker, J. (2014). Steering and monitoring model of state-owned enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37(7), 409-423.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Koopenjan, J. F. M., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Perspective on Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change, Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Parker, D. (2012). *The Official History of Privatization Vol. 2: Popular Capitalism 1987-1997*. London: Routledge.
- Pedersen, J. S., & Löfgren, K. (2012). Public Sector Reforms: New Public Management without Marketization? The Danish Case. *International Journal of Public Administration*, 35(7), 435-447. doi:10.1080/01900692.2012.679579
- Petersen, O. H. (2010). Regulation of public-private partnerships: the Danish case. *Public Money & Management*, 30(3), 175-182.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A comparative Analysis -Into the Age of Austerity. Fourth edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Productivity Commission. (2014). *Infrastruktur. Analyserapport 5 (Infrastructure. Analytical report 5)* Retrieved from Copenhagen
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sund & Bælt. (n.a.). *Rapport fra arbejdsgruppen vedr. OPP*. Retrieved from København:

- Sørensen, C. H. (2005). New conditions for decision-making and coordination in transport? corporatisation and division in the Danish railway sector. In T. Uth Thomsen, L. Drewes Nielsen, & H. Gudmundsson (Eds.), *Social Perspectives on Mobility* (pp. 155-180). Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.). (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (2013 (1978)). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Volume 2* (Vol. 2). London: University of California Press.
- Wegrich, K., & Hammerschmid, G. (2017). Infrastructure Governance as Political Choice. In K. Wegrich, G. Kostka, & G. Hammerschmid (Eds.), *The Governance of Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press.
- Wegrich, K., Hammerschmid, G., & Kostka, G. (2017). The Challenges of Infrastructure. Complexity, (Ir)rationalities, and the Search for Better Governance. In K. Wegrich, G. Kostka, & G. Hammerschmid (Eds.), *The Governance of Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press.
- Wegrich, K., Kostka, G., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2017). *The Governance of Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press.