

Lene Tolstrup Christensen

Markedsstyring indenfor statens mure: statsgarantimodellen som en markedsbaseret styringsform i dansk transportinfrastruktur

Artiklen bidrager til den danske forvaltningslitteratur ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre en udbredt, men overset styringsform *statsgarantimodellen* (SGM), som har stor betydning i fremtidens infrastrukturpolitik. Artiklen undersøger, hvordan statsgarantimodellen (SGM) har udviklet sig til en markedsbaseret styringsform i den danske infrastrukturstyring på transportområdet, som er domineret af et hierarkisk styringsparadigme. Ved hjælp af et eksplorativt kvalitativt casestudie og med udgangspunkt i begrebet om styringsparadigmer (Torfing et al., 2020) tilpasset infrastruktur viser artiklen, at SGM blev opfundet som en markedsbaseret styringsmodel til at realisere megainfrastrukturprojekter udenfor den bureaukratiske styringsform. Overgangen fra en styringsmodel for enkeltstående infrastrukturprojekter til en markedsbaseret styringsform sker ved, at der dannes driftsselskaber, der bidrager med ekspertise og finansiering til det eksisterende hierarkisk styrede transportnetværk. Over tid udvikles styringsmodellen til offentlig transport og mellemstore infrastrukturprojekter, hvor markedsbaserede styringselementer integreres ind i den bureaukratiske styringsform, hvorved normerne for finansiering i det hierarkiske styringsparadigme ændres. Over tid reduceres det politiske handlerum i forhold til eksisterende og nye SGM-projekter af modellens markedsbaserede låsemekanismer.

Nøgleord: markedsstyring, infrastruktur, statsgarantimodellen, transport

Den model, du er i gang med at beskrive nu, var der ikke nogen, der rigtigt havde forstået, hvordan virkede i bund før sidste efterår [2017] (interview 12, leder, Sund & Bælt, 31. oktober 2018).

Hvordan kan danske politikere hævde, at kæmpe anlægsprojekter til to-tre-cifrede milliardbeløb er omkostningsneutrale, dvs. at udgifterne til anlægget ikke tages fra de offentlige anlægsbudgetter? En helt ny københavnsk bydel, Lynetteholmen, og en mulig Kattégatforbindelse¹ blev præsenteret som omkost-

ningsneutrale af politikerne og ikke helt uden grund. Det skyldes den danske statsgarantimodel (SGM), som det indledende citat henviser til, og som siden dens opfindelse i 1980'erne med Storebæltsforbindelsen er blevet anvendt til at realisere danske megainfrastrukturprojekter uden at pådrage sig megen offentlig eller akademisk opmærksomhed (Christensen og Greve, 2018). SGM's grundelementer som styringsmodel for infrastruktur – projektselskab, finansiering via statsgaranterede lån og tilbagebetaling via brugerbetaling (Holm og Horstmann Nielsen, 2018) (se figur 1) – bryder fundamentalt med normerne i det dominerende hierarkiske styringsparadigme på transportområdet i Danmark, som er kendetegnet ved, at transportinfrastrukturprojekter forhandles ved og finansieres over finansloven og eksekveres i styrelser (Infrastrukturkommissionen, 2008). SGM er relativ unik i international sammenhæng (ITF, 2018), hvor den kendte Offentlig Privat Partnerskab (OPP) anvendes til blandt andet at sikre finansiering udenfor budgetterne (Hodge, Greve og Boardman, 2010). Allerede i perioden 1995-2005 udgjorde SGM 50 pct. af statens investeringer i transportinfrastruktur (Infrastrukturkommissionen, 2008). I 2019 opgjorde Finansministeriet, at anvendelsen af genudlån og statsgarantier var steget med 25 pct. siden 2008, uden at der er udviklet en styringsramme for anvendelsen af SGM (Finansministeriet, 2019). Infrastrukturprojekter baseret på SGM er altså meget udbredte, men uden sideløbende udvikling af en styringsramme for styringsmodellen.

I forvaltningslitteraturen er netop begrebet om styring centralt, og det analyseres oftest som påvirket af reformbølger fra klassisk offentlig administration til New Public Management (NPM) til New Weberian State (Pollitt og Bouckaert, 2017) eller New Public Governance (Osborne, 2010). Ejersbo og Greve (2014) argumenterer for, at den danske reformudvikling overordnet har handlet om modernisering og digitalisering. Markedsreformer anses for at være begrænset på statsligt niveau (Greve, 2006; Pedersen og Löfgren, 2012), hvor anvendelsen af internationalt udbredte markedsbaserede styringsformer som privatisering (Greve, 2000) og OPP har været begrænsede (Tvarnø, Greve og Denta, 2019). På trods af dens udbredelse er SGM overset i den danske forvaltningslitteratur. Christensen og Greve (2018) har argumenteret for, at SGM som styringsmodel har holdt OPP ude af dansk transportinfrastruktur. Denne artikel præsenterer, analyserer og begrebsliggør for første gang SGM som en styringsform, dvs. som mere end en styringsmodel til et konkret infrastrukturprojekt. Dette er vigtig viden, fordi artiklen viser, at SGM som styringsform og den bureaukratiske styringsform er mere gensidigt afhængige, end SGM som styringsmodel lægger op til. Det er samtidig aktuelt politisk, da SGM som styringsmodel diskuteres i forhold til fremtidige transportinfrastrukturmegaprojekter og i andre sektorer i

projekter som energiover og klimatilpasning. Der er derfor et ønske om at finde måder at styre SGM og SGM-lignende modeller på i fremtiden (Finansministeriet, 2019). Artiklen besvarer følgende forskningsspørgsmål: Hvordan har statsgarantimodellen (SGM) udviklet sig til en markedsbaseret styringsform i den danske infrastrukturstyring på transportområdet, som er domineret af et hierarkisk styringsparadigme?

Med udgangspunkt i begrebet om styringsparadigmer (Torfing et al., 2020) tilpasset infrastruktur og et kvalitativt casestudie af alle transportinfrastrukturprojekter baseret på SGM som styringsmodel, analyserer artiklen, hvordan SGM udvikler sig fra en markedsbaseret styringsmodel i et konkret infrastrukturprojekt til en markedsbaseret styringsform for megainfrastrukturprojekter, hvor hybride styringsmodeller mellem hierarkisk og markedsbaseret styring tilpasses nye infrastrukturprojekter. Det sker ved, at der dannes en ny politisk organisering i form af moderne statslige drifts- og anlægsselskaber, der indgår i den hierarkiske styrings planlægning, og ved at SGM-aktiviteter anvendes til at finansiere afgørende dele af det offentlige transportnetværk. SGM bliver over tid en styringsform uden styringsramme, der muliggør en udvidelse af infrastrukturen uden om de offentlige budgetter, som samtidig reducerer det politiske handlerum. Artiklen bidrager derved med en detaljeret kortlægning, analyse og begrebsliggørelse af en vigtig og overset brik i dansk forvaltningslitteratur. Den viser, at der udover modernisering på transportområdet (Christensen, 2015) er udviklet en ny markedsbaseret styringsform *inden* staten udenfor de offentlige budgetter, som anvendes på både statsligt og lokalt niveau. Herved bidrager artiklen til at begrebsliggøre omkostningsneutrale infrastrukturprojekter i et styringsperspektiv. Artiklen indledes med at opridse den teoretiske analyseramme om styringsparadigmer på infrastrukturuområdet. Herefter præsenteres casestudiemetoden og analysestrategien. Så præsenteres analysen af udviklingen af SGM fra projektmodel til styringsform. Diskussionen relaterer analysens resultater til den danske forvaltningslitteratur om styring, og konklusionen sammenfatter artiklens resultater og foreslår en fremtidig forskningsdagsorden på området.

Styringsparadigmer på infrastrukturuområdet

I styringslitteraturen og reformlitteraturen (Torfing et al., 2020; Pollitt og Bouckaert, 2017) fokuseres der ofte på tre paradigmer: hierarkisk styring (Weber, 2013 [1978]), markedsbaseret styring (Kettl, 1993) og netværksstyring (Klijn og Koppenjan, 2015), som også gør sig gældende i forhold til infrastrukturstyring (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). Torfing et al. definerer styringsparadigmer som: ”et relativt sammenhængende og omfattende sæt af

normer og ideer for, hvordan den offentlige administration skal styres, organiseres og ledes” (2020: 2) (egen oversættelse). Forskellige styringsparadigmer vægter styringselementer forskelligt i forhold til 1) overordnet central kontrol og horisontal koordinering, 2) værktøjsniveau i form af værdiartikulering og anvendelse af incitamenter, 3) inddragelse af samfundsaktører (Torfing et al., 2020). Specifikt i forhold til styring af infrastruktur definerer Wegrich, Hammerschmid og Kostka styring som: ”planlægning, finansiering, udbud og opbygning af offentlig fysisk infrastruktur, som er essentiel for økonomiske og sociale aktiviteter” (2017: 2) (egen oversættelse). I det følgende præsenteres de tre perspektiver hierarkisk styring, markedsbaseret styring og netværksstyring med særligt fokus på infrastruktur og transportområdet. Hvert perspektiv beskriver paradigmets styringselementer, herunder styringsform, styringsramme og styringsmodel, som sammenfattes i tabel 1. Oversigt over styringsparadigmer og elementer er tilpasset infrastruktur og transportområdet.

Hierarkisk infrastrukturstyring

Hierarkisk styring er det traditionelle syn på styring af infrastruktur, som stammer fra planlægningsteori (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017) Det læner sig op ad klassisk offentlig administration (Osborne, 2010) og den Weberske tradition for bureaukrati (Weber, 2013 [1978]). Det er et rationelt syn på styring, der er baseret på en tiltro til hierarkisk centraliseret kontrol og politisk styring, og hvor den primære styringsramme er lovgivning. Politik og politikere er centrale, da det er demokratisk valgte politikere, der som en del af de årlige budgetforhandlinger og i en afvejning af andre politiområder bestemmer, hvilke infrastrukturprojekter der skal bygges. Embedsmændene er i den bureaukratiske tradition neutrale embedsmænd, der sørger for, at politikernes beslutninger eksekveres. Når infrastrukturprojekterne er besluttet, finansieres de over finansloven og realiseres i styrelser eller statslige monopolselskaber indenfor staten for at sikre fuld politisk kontrol over implementeringen. I Danmark har vi udbredt hierarkisk infrastrukturstyring på transportområdet med store styrelser og statslige operative selskaber (Infrastrukturkommissionen, 2008). Infrastrukturprojekter besluttes af politikere hovedsageligt i årlige budgetforhandlinger, men siden 2008 med vedtagelsen af en grøn transportpolitik og en tilhørende 10-årig investeringsaftale samt den netop vedtagne Infrastrukturplan i sommeren 2021 er perspektivet blevet mere langsigtet, men stadig politisk besluttet og offentligt finansieret. Dette kaldes en bureaukratisk styringsform.

Markedsbaseret infrastrukturstyring

Med New Public Management (NPM) reformerne (Hood, 1991) opstod en markedsbaseret infrastrukturstyring, der bygger på principper om privatisering af infrastruktur (Kettl, 1993). Dette perspektiv på styring indebærer et kritisk syn på politikere og det offentlige bureaukrati og opfordrer til et tættere engagement med private aktører ud fra den antagelse, at private aktører kan øge både effektivitet og innovation (Pollitt og Bouckaert, 2017). Den markedsbaserede infrastrukturstyring indebærer udviklingen af nye styringsformer som konkurrenceudsættelse og privatisering, hvor styringsrammen for offentlig service og infrastruktur er (sektor)regulering og kontraktstyring. Det kan også indebære indførslen af brugerbetaling som finansieringskilde og i tiltro til, at en sådan markeds mekanisme kan lede til effektivisering af en service. Embedsmændenes rolle ændres til kontraktholdere (Kettl, 1993) og regulatorer af markeder (Levi-Faur og Jordana, 2004), hvor de private aktører overdrages ansvaret for at komme med innovative og effektive løsninger i politikimplementeringen. NPM-reformerne indeholder også en intern markedsførelse med fokus på modernisering af den offentlige sektor, hvor private ledelsesprincipper implementeres internt i staten, fx mere ledelsesfrihed til cheferne, opdeling og effektivisering af selskaber samt intern kontraktstyring (Pollitt og Bouckaert, 2017). 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), udbud af bustrafikken, privatisering og udbud af færgetrafik samt delvis privatisering af Københavns Lufthavn (Christensen og Greve, 2018).

Netværksbaseret infrastrukturstyring

Den tredje bølge er netværksbaseret infrastrukturstyring (Klijn og Koppenjan, 2015). Denne form for styring anerkender, at der eksisterer forskellige samfundsmæssige aktører i politikudvikling, og perspektivet indebærer et decentraliseret fokus på styring, som også kendes fra New Public Governance (Osborne, 2010). Det betyder, at politikere er én blandt flere aktører, og at embedsmændene skal agere facilitatorer for sektornetværk, der består af både offentlige og private aktører, der er gensidigt afhængige. Perspektivet foreskriver derfor, at styringsrammen, fx infrastrukturpolitikker, udvikles og implementeres i en proces, hvor indhold og format forhandles i samspil med sektorens aktører, fx i dialog og kommissionsarbejde. Det indebærer også, at statslige aktører på forskellige regeringsniveauer inddrages (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). I forhold til styringsform så placeres OPP i denne form for styring (Hodge, Greve og Boardman, 2010), da den mere forpligtende kontraktform siges

også at lægge op til mere tillidsbaserede og relationelle aspekter af udbud. Det sker blandt andet, fordi der sker en risikodeling mellem den offentlige og private part, når privat finansiering introduceres. I Danmark er OPP ikke så udbredt (Tvarnø, Greve og Denta, 2019), men der er en tilbagevendende diskussion på både nationalt og lokalt niveau om, hvorvidt OPP skal indføres på transportområdet. Indtil videre har det eneste forsøg med en delvis OPP-styringsmodel på motorvejsstrækningen Kliplev-Sønderborg ikke ført til yderligere udbredelse. Christensen og Greve (2018) har argumenteret for, at det netop er SGM-modellen, der har holdt OPP ude af den danske transportsektor.

De forskellige styringsparadigmer kan således omsættes på infrastrukturområdet til en række konkrete styringselementer, som tilhører hvert paradigme (se tabel 1).

I litteraturen er der en udbredt forståelse af, at de forskellige styringsparadigmer er implementeret i varierende grad i forskellige lande (Pollitt og Bouckaert, 2017), og at forskellige styringselementer kan findes i den samme kontekst (Torfing et al., 2020; Christensen og Lægheid, 2011). Det gælder også på infrastrukturområdet (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017). Ejersbo og Greve (2014) argumenterer for, at den danske reformudvikling overordnet har handlet om modernisering og digitalisering. Markedsreformer anses som værende begrænset på statsligt niveau (Greve, 2006; Pedersen og Löfgren, 2012). Lindhorst og Hansen (2020) argumenterer for, at der på kommunalt niveau er sket en markedsgørelse af services, som følger de klassiske NPM-doktriner (Lindhorst, 2020). Begrebet hybridforvaltning (Christensen og Lægheid, 2011) handler netop om, at der foregår en tilpasning på organisationsniveau til ændringer af styringsform (Skelcher og Smith, 2015), og fokuserer på, hvordan der på styringselementniveau kan være flere og modsatrettede elementer med udspring i forskellige styringsparadigmer, hvilket skaber hybriditet. Det kan være hybride kontrolkrav og performancemål i fx statslige virksomheder (Grossi, Papenfuß og Tremblay, 2015), da de har krav til kommerciel drift, men også politiske målsætninger (Christensen, 2017). Det kan være hybridt ejerskab som ved delvis privatisering eller privat finansiering af offentlig infrastruktur i OPP (Bruton et al., 2015). Hybriditet medfører ofte kompleksitet i styring, fordi det kræver en afbalancering af sameksisterende, men modsatrettede styringselementer (Andersen et al. 2020). I næste afsnit beskrives artiklens metodiske udgangspunkt for en analyse af styringsparadigmer i forhold til SGM.

Tabel 1: Oversigt over styringsparadigmer og elementer tilpasset infrastruktur og transportområdet

Styrings- elementer	Hierarkisk infrastrukturstyring	Styringsparadigme	
		Markedsbaseret infrastrukturstyring	Netværksbaseret infrastrukturstyring
Styringslogik	Centraliseret planlægning og kontrol	Effektivitet	Fælles problemløsning
Styringsrelation	Politikerne og deres valgkreds for at sikre repræsentation	Inddragelse af private aktører for at sikre innovation og effektivitet	Inddragelse af et bredt udsnit af samfundsaktører og regeringsniveauer for at sikre fælles løsning
Statens rolle	Fuld kontrol over projekter	Kontrol over beslutningen om et projekt	Delt risiko med private aktører
Styringsform	Bureaukratisk styringsform med lovgivning og politikudvikling i staten, offentlig finansiering og implementering via styrelser.	Markedsbaseret styringsform med regulering og kontraktstyring af udbud og finansiering via brugerbetaling og/eller hel og delvis privatisering til private aktører.	Samarbejdsbaseret styringsform med fælles problemløsning samt risikodeling med private aktører i infrastruktur OPP med privat finansiering.
Styringsramme	Lovgivning og ejerskabsstyring	Regulering og kontraktstyring af udbud	Retningslinjer og OPP kontraktstyring
Styringsmodel	Ejerskab	Kontrakter eller delvist ejerskab	OPP-kontrakter

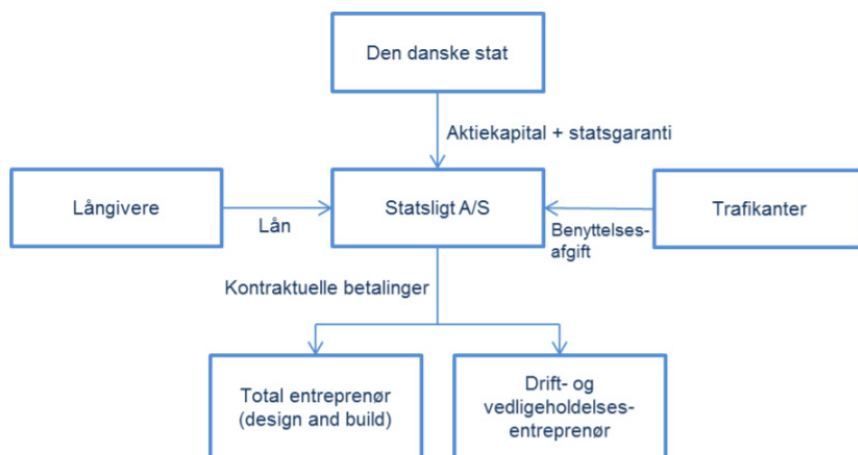
Metode

Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv om styringsparadigmer på infrastrukturområdet og de tilhørende styringselementer er artiklen baseret på et kvalitativt casestudie af de syv cases, som tilsammen udgør alle transportprojekter på infrastrukturområdet, der er baseret på SGM som styringsmodel (Danmarks Nationalbank, 2018). Da der ikke er pågået en officiel udvikling af en styringsramme eller politik for SGM (Finansministeriet, 2019), anvender artiklen en bottom-up analysestrategi (Bogason og Sørensen, 1998), hvor alle cases, hvor SGM er anvendt som styringsmodel, beskrives og analyseres for at kunne begrebsliggøre udviklingen af SGM som styringsform eksplorativt. Ca-

sestudierne er baseret på dokumentanalyse (se oversigt over dokumenter i det supplerende materiale) og interviews (se supplerende materiale tabel 1, Oversigt over interviews). Analysestrategien, hvor styringselementerne for hver case, hvor SGM er brugt som styringsmodel, kortlægges og analyseres, gør det muligt at analytisk begrebsliggøre SGM som styringsform bottom-up og eksplorativt og samtidig bidrage med en detaljeret empirisk gennemgang (Eisenhardt og Grabner, 2007), som ikke er lavet tidligere.

Casestudierne er gennemført parallelt og består af fire trin (se supplerende materiale figur 1). Først gennemførtes seks eksplorative interviews med erfarne sektoreksperter, herunder to tidligere transportministre, om de to temaer: den generelle styring af dansk transportinfrastruktur og statsgarantimodellen som styringsmodel. Interviewene bidrog til at identificere styringselementer og udviklingen af styringsmodellen over tid og blev brugt til at udforme interviewguiden for de senere semistrukturerede interviews. Andet trin bestod af en dokumentanalyse for at identificere, analysere og forstå variationerne i de konkrete styringselementer i SGM i de enkelte cases. Denne del af analysen var baseret på anlægslove, politiske aftaler og anden officiel dokumentation. For hver case blev der udarbejdet en caserapport inklusiv tidslinjer i tabelform med fokus på beslutninger om og ændringer i finansiering, organisering, ejerskab og kontrol.

Figur 1: Basis SGM



Kilde: Sund & Bælt (2014).

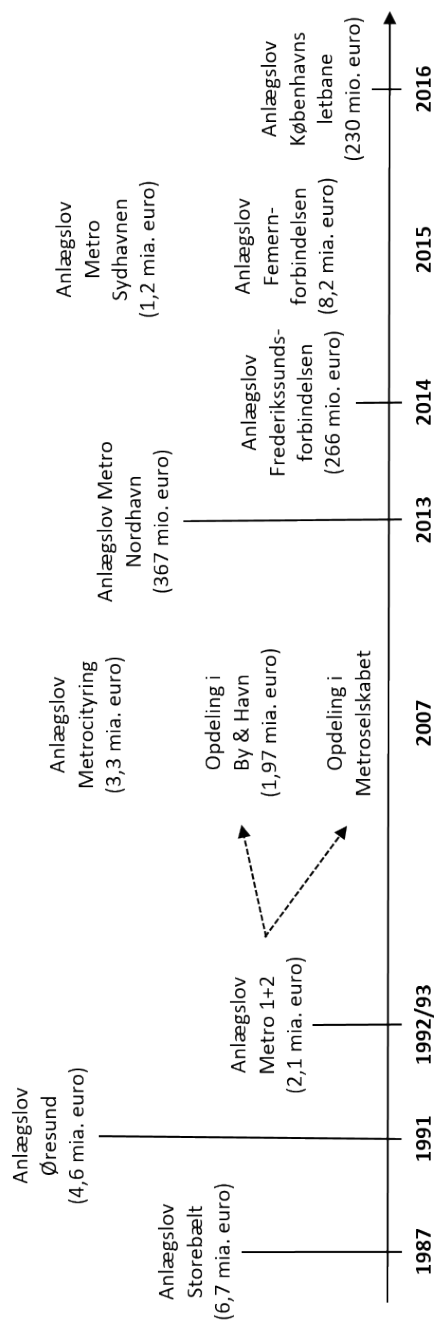
Tredje trin fokuserede på, hvordan SGM indgår i den hierarkiske styring af det eksisterende transportinfrastrukturnetværk. Til det formål gennemførtes 12 semistrukturerede ekspertinterviews med højt placerede embedsmænd og ledere fra ejersiden samt direktører fra selskaberne i de syv cases. Interviewene omhandlede baggrunden for det konkrete infrastrukturprojekt og valget af SGM som styringsmodel, samt hvordan projektet indgår i den hierarkiske styring af det offentlige netværk. Ni af interviewene var centreret om en tegning af "basis SGM" (se figur 1), som var tilpasset til det enkelte projekt. Forskeren præsenterede tegningen, og det førte til en diskussion af baggrunden og udviklingen i styringselementer i hver case i forhold til den hierarkiske styring. Efter interviewet blev caserapporterne suppleret i forhold til nye aspekter, som dukkede op under interviewene. Derudover blev detaljerede SGM-figurer tegnet og analyseret sammen på tværs af cases. Det sidste trin bestod af en yderligere triangulering af interviewdata baseret på en dokumentanalyse af lovforslagene for de enkelte projekter. De indeholder mange detaljer om projekternes baggrund, og hvilke styringselementer er blevet overvejet for hver enkel case.

I forbindelse med casestudierne i perioden august 2018 til januar 2019 var artiklens forfatter placeret i et af selskaberne baseret på SGM. Det har været afgørende for at forstå modellen, da det viste sig, at der ikke er nogen styringsramme eller politik på området (Finansministeriet, 2019), at der kun eksisterer meget få rigsrevisionsrapporter og kun på projektniveau, og at projekterne i kommissionsarbejde behandles som en OPP-styringsmodel. Placeringen i selskabet gav dataadgang til ledelsen, myndigheder og andre nøgleaktører og gjorde det muligt at diskutere forskningsresultaterne løbende med sektoreksperter. Relationen til virksomheden oplevedes i andre tilfælde at gøre interviewpersoner usikre på fx optagelse af interviews. Datatriangulering mellem dokumentstudie og interviews har været afgørende for at validere data og styrke gyldigheden af studiet.

Analyse af introduktionen af statsgarantimodellen i styringen af dansk transportinfrastruktur

Siden vedtagelsen af anlægsloven for Storebæltsforbindelsen er SGM blevet anvendt til flere infrastrukturprojekter. I figur 2 vises årstal for vedtagelse af anlægslov og anlægssummerne (se supplerende materiale tabel 2 for detaljer om hvert projekt). Nedenfor analyseres anvendelsen af SGM i de konkrete infrastrukturprojekter, som udviklingen af SGM fra en styringsmodel til en markedsbaseret styringsform ved hjælp af det teoretiske perspektiv om styringsparadigmer og styringselementer.

Figur 2: Tidslinjer og anlægssum for de eksisterende og besluttede SGM-projekter



Opfindelsen af SGM er en ny styringsmodel for megainfrastrukturprojekter udenfor budgettet

Efter i årtier at have diskuteret, om, hvordan og hvorfor en Storebæltsforbindelse skulle bygges og udvikles, blev SGM som styringsmodel udviklet til broprojektet, der blev vedtaget i anlægsloven af 1987. Det var en periode med økonomisk tilbagegang, og den dominerende form for infrastrukturstyring var hierarkisk med magtfulde styrelser og statslige selskaber med offentlig finansiering af infrastrukturprojekter over det årlige budget. SGM gjorde det muligt at finansiere udenom finansloven via markedsbaserede styringselementer som statsgaranterede lån i kapitalmarkedet og brugerbetaling, og aktiviteterne blev placeret i et separat aktieselskab udenfor de etablerede styrelser og statslige operative selskaber. Projektet var baseret på en anlægslov, dvs. at det var lov-baserede aktiviteter og dermed hierarkisk styring. Udover en bestyrelse for selskabet blev der nedsat en politisk følgegruppe, og loven slog fast, at politikerne bestemte over taksterne. Brugerbetalingen var således ikke kun markedsbaseret.

Diskussionen om opførelsen af Øresundsbroen påbegyndtes kort tid efter, og i 1991 indgik Danmark og Sverige en statsaftale, og senere samme år blev anlægsloven vedtaget af Folketinget baseret på SGM, som beskrevet ovenfor. På grund af det binationale ejerskab fastsattes taksterne dog i projektselskabet baseret på kommercielle hensyn, dvs. markedsstyring. Det danskejede selskab A/S Øresund med ansvar for den danske infrastruktur – landanlæg – hen til broen opførte en ny motorvej og jernbane over Amager, som på trods af SGM-finansiering blev en del af det offentligt styrede transportnetværk. Aktiviteterne placeredes i det nyoprettede statslige selskab Sund & Bælt Holding A/S (Sund & Bælt) sammen med A/S Storebælt for at reducere omkostningerne ved de ekstremt dyre projekter, styrke læring og sikre koordination mellem de to projekter.

I samme periode blev SGM tilpasset til at dække offentlig transport ved den politiske beslutning i 1992/93 om at bygge Københavns Metro 1+2. Da brugerbetaling i form af kollektivtrafiktakster ikke ville kunne tilbagebetale de statsgaranterede lån alene, blev passagerindtægter kombineret med arealudvikling, og efterfølgende frasalg af jordlodder tilføjet til "SGM basis". Derudover indebar metroprojektet, at det statslige projektselskab blev udvidet til et medejerskab mellem staten, kommunerne og det daværende amt. Interestselskabsmodellen, hvor ejerne hæfter solidarisk, blev derfor introduceret. Ejerskabet på tværs af regeringsniveauer i et I/S selskab kan siges at være en form for netværksstyring, hvor ansvar og risiko fordeles ud på flere – i dette tilfælde – offentlige aktører. Brugerbetalingen til metroen fulgte taksterne for den kollektive trafik i hovedstadsområdet.

Udviklingen af SGM som markedsbaseret styringsform starter med, at SGM opfindes som en styringsmodel, der kan realisere to megabroprojekter efterfulgt af et projekt for offentlig transport, som ellers ikke kunne realiseres indenfor den eksisterende hierarkiske styring. Som i den hierarkiske styring vedtages projekterne i anlægslove, men styringsmodellens kerne med projektselskab, statsgaranterede lån samt brugerbetaling og evt. andre kommercielle indtægter er markedsbaserede styringselementer og holder projekterne udenfor de årlige budgetforhandlinger.

*En ny politisk organisering i transportsektoren:
det moderne statslige anlægs-og driftsselskab*

I 2005 blev projektvirksomhederne for Storebæltsbroen og Øresundsbroen lagt ind under Sund & Bælts lovgivning. Dette understregede et skifte fra byggefase til driftsfase og markerede udviklingen fra enkeltstående projektselskaber til etableringen af et moderne statsligt driftsselskab. Selskabet blev samtidig en ny politisk organisering og finansieringsform indenfor det eksisterende hierarkiske styringsparadigme ved siden af de eksisterende styrelser og gamle statslige selskaber. Sund & Bælts position som kompetencecenter for megabroprojekter blev konsolideret, da statsaftalen mellem Danmark og Tyskland blev ratificeret, og senere da den første lov om projektering af Femernforbindelsen blev vedtaget af Folketinget. Det indebar etableringen af to nye statslige projektselskaber under Sund & Bælt. Sund & Bælt blev også involveret i planlægningen af Frederikssundsforbindelsen. Som ejeren udtrykker:

Man har opbygget en ekspertise, i det her tilfælde i Sund & Bælt, der har planlægning, drift, vedligehold og finansiering af brugerbetalt infrastruktur som kerneforretning. Ikke på alle mulige andre ting. [...] Jeg tror også, at det er et succeselement, at man har en fokuseret organisation, der er specialiseret helt ud til fingerspidserne i bro- og tunnelkonstruktioner, der har betydning for den efterfølgende drift (interview 7, leder og medarbejder, Transportministeriet, 1. oktober 2018).

Den nye politiske organisering i form af Sund & Bælt som et moderne statsligt driftsselskab for alle infrastrukturprojekter baseret på SGM som styringsmodel og som kompetencecenter i den hierarkiske planlægning og styring af nye infrastrukturprojekter baseret på SGM er afgørende for, at SGM udvikler sig fra kun at være en styringsmodel til en ny styringsform indenfor det hierarkiske styringsparadigme i forhold til den overordnede måde at styre sektoren på.

Udviklingen fra styringsmodel til styringsform handler også om finansiering. For Sund & Bælt-selskaberne indebar skiftet fra projekt til statsligt driftsselskab, at selskaberne også blev en markedsbaseret finansieringsmekanisme af stadig større dele af driften og udviklingen af den del af infrastrukturnetværket, som var baseret på det hierarkiske styringsparadigme. Det vil sige, at selskaberne overtog ansvar og opgaver, som har været finanslovsfinansieret og organiseret i styrelser. Banedanmarks ansvar for jernbanedrift og vedligehold på Storebæltsbroen blev overdraget til A/S Storebælt. I 2005 reducerede politikerne brugerafgifterne på Storebæltsforbindelsen, og efterfølgende blev det besluttet at lade 9 mia. kr. af Sund & Bælts ejerudbytte i perioden 2009-2022 gå til Infrastruktur fonden til finansiering af infrastrukturprojekter i transportnetværket baseret på den bureaukratiske styringsform, dvs. udenfor selskabet. Med vedtagelsen af anlægsloven for Femernforbindelsen i 2015 blev Banedanmarks rolle begrænset til udbudsorganisation for udvidelsen og opgraderingen af den eksisterende 115 km lange jernbanelinje. Det var derimod det SGM-finansierede selskab A/S Femern Landanlæg, der blev ansvarlig for en stor del af finansiering, drift og vedligehold. I 2015 overtog A/S Øresund vedligeholdelses- og driftsansvaret for jernbanedelen af Øresund Landanlæg fra Banedanmark, og i 2016 blev Banedanmarks betalinger for at anvende jernbanen reduceret. I 2017 blev brugerbetalingen på Storebæltsforbindelsen yderligere reduceret, samtidig med at Sund & Bælt skulle betale for en opgradering af en offentlig motorvej på Fyn. SGM har udviklet sig til en markedsbaseret styringsform, der i stigende grad også finansierer og opgraderer det offentlige infrastrukturnetværk baseret på den bureaukratiske styringsform. Samtidig betød anlægsloven om Femernforbindelsen, at politikernes kontrol over taksterne på Storebælt blev reduceret i praksis. Hvis politikerne i fremtiden sænker priserne på Storebælt, vil det flytte trafik og derved indtægter fra Femernforbindelsen, der skal tilbagebetale de statsgaranterede lån.

En lignende udvikling fra styringsmodel til styringsform via en ny politisk organisering i selskabsform med særlig ekspertise i SGM pågår med metroaktiviteterne, der frem til 2007 bestod af tre statslige selskabskonstruktioner baseret på forskellige etaper af metroen. Med vedtagelsen af anlægsloven for Metro Cityringen blev arealudviklingsaktiviteter og metroaktiviteter opdelt i to enheder: By & Havn I/S (2007/08), som skal byudvikle og betale for og hermed finansierer anlæggelsen af metro, og Metroselskabet I/S (2007), som skal være kompetencecenter for metroanlæg og -drift. Metroselskabet bliver derudover involveret i planlægningen af Hovedstadens Letbane og bliver altså et ekspertisecenter, der indgår i den hierarkiske styring ved siden af eksisterende

styrelser og selskaber på jernbaneområdet, hvor By & Havn så bliver finansieringsmekanismen.

SGM udvikler sig altså fra styringsmodel for enkeltstående megainfrastrukturprojekter til en markedsbaseret styringsform, hvor styringsmodellen er kerne. Det sker ved, at der udvikles en ny politisk organisering i selskabsform, som bliver ekspertisecenter og planlægningsenheder i det hierarkiske styringsparadigme og for nye infrastrukturprojekter. Styringsformen indebærer for Sund & Bælts område også finansiering af dele af infrastrukturnetværket, som før var underlagt den bureaukratiske styringsform.

*En hybrid styringsmodel for store og mellemstore projekter:
offentlig medfinansiering og introduktionen af brugerbetaling
i det offentlige infrastrukturnetværk*

Anlægsloven for Metro Cityringen i 2007 medførte et fundamentalt brud med "SGM-basis", da der indgik offentlig medfinansiering, dvs. at SGM ikke længere er adskilt fra de offentlige budgetter, der var hovedargumentet for SGM i begyndelsen. Det skyldtes, at der ikke var jordlodder at sælge i de tæt beboede områder i det nye metroprojekt. Dette var begyndelsen på en hybrid finansiering mellem den bureaukratiske styringsform og SGM på projektniveau. Den finansielle krise omkring 2008 øgede gælden i By & Havn, da værdien af jordlodderne blev reduceret, og det offentlige ejerskab besluttede at vente med at frasælge jordlodder. De kommercielle indtægter til at afbetale anlægsgælden var således under pres. I årene 2013-2015 fortsatte den hybride finansiering med offentlig medfinansiering ved siden af kommercielle indtægter i form af brugerbetaling og frasalg af jordlodder for metrolinjerne til Nordhavn og Sydhavn. For metroen til Sydhavnen indgik et skifte af ejerandele fra staten til Københavns Kommune i kombination med en politisk aftale, der øgede By & Havns gæld. Ved kommunalvalget i København 2017 blev By & Havns arealudviklingsaktiviteter på Amagerfælled mødt med folkelig modstand, hvorfor Københavns Borgerrepræsentation i 2018 vedtog at inddrage andre jordlodder i byen. Et kvalitetstillæg for den københavnske metro ved siden af de normale kollektive trafiktakster blev indført, da Metrocityringen åbnede. Indtægterne skal findes, for at statsgarantien ikke udløses, når infrastruktur er baseret på SGM.

Med vedtagelsen af anlægsloven for Hovedstadens Letbane i 2016 blev de markedsbaserede styringselementer i SGM-basis endnu en gang markant ændret. Det var en form for netværksbaseret styringsmodel for SGM til offentlig transport, da ejerskabet involverede 11 kommuner og hovedstadsregionen samt i en periode også staten. Statsgarantien var indirekte, da alle parter hæftede solidarisk, dvs. delte risikoen. Projektet skulle hverken finansieres af frem-

tidige brugere eller andre kommercielle indtægter, så offentligt tilskud indgik i driftsfasen. Anlægsaktiviteterne blev placeret under Metroselskabet, samtidig med at Metroselskabet vandt udbudsrunderne om drift og vedligehold. Hovedstadens Letbane brød med alle principper for SGM, men var stadig transportinfrastruktur bygget på statens garantier. SGM blev en lånemekanisme for ejerne, da stort set alle anlægsomkostninger forventedes tilbagebetalt af ejerne over tid, dvs. ikke af brugerne.

På vejområdet ses en lignende udvikling:

længe var det [Frederikssundsforbindelsen] jo et projekt, der lå lige til højrebænet for Sund & Bælt, og de havde lavet meget af forberedelsen, så det kunne jo dybest set lige så godt have ligget hos dem. Og så blev det en politisk beslutning om, at de [politikkerne] ville prøve noget andet, og om det også var for at se, om der var en anden konstruktion, man kunne bruge i andre sammenhænge, det kunne da være (interview 14, leder, Transportministeriet, 2. november 2018).

I 2014 med vedtagelsen af anlægsloven for Frederikssundsforbindelsen blev SGM's grundlæggende styringselementer også udfordret. Det var et mellemstort lokalt vejbroprojekt med konkurrerende gratis offentlig infrastruktur. Det var delvis SGM- og delvis offentligt finansieret. Det blev placeret i en midlertidig Statslig Offentlig Virksomhed (SOV) i Vejdirektoratet, dvs. inden for den bureaukratiske styringsform og den hierarkiske styring. Vejdirektoratet er ansvarlig for vedligeholdelsen og vil overtage broen, når brugerne har afbetalt anlægsomkostningerne via en lav brugerbetaling i en begrænset periode. I et udbud vandt Sund & Bælt opgaven med betalingsopkrævning. Som citatet fortæller, lå en del af forarbejdet hos Sund & Bælt, og ved at placere det inden for den bureaukratiske styringsform i Vejdirektoratet blev markedsstyring introduceret parallelt med styrelsens modus operandi inden for den hierarkiske styring.

Diskussion: en markedsbaseret styringsform inden for statens mure

Artiklens afsæt er statsgarantimodellen (SGM), der er en udbredt, men akademisk overset markedsbaseret styringsmodel uden offentlig styringsramme, der anvendes til at realisere megatransportinfrastrukturprojekter udenom det offentlige budget i Danmark. Artiklen diskuterer, hvordan den danske forvaltningslitteratur indtil nu har anset markedsbaseret styring som begrænset på statsligt niveau (Greve og Ejersbo, 2014), hvor fokus har været OPP og privatisering. Baseret på perspektivet om styringsparadigmer (Andersen et al., 2020) tilpasset infrastrukturstyring (Wegrich, Hammerschmid og Kostka, 2017) og

et bottom-up og eksplorativt kvalitativt empirisk forskningsdesign, hvor alle transportinfrastrukturprojekter baseret på SGM analyseres, udfordrer artiklen denne antagelse. Ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre udviklingen i anvendelsen af SGM som styringsmodel over tid argumenterer artiklen for, at SGM udvikler sig fra at være en styringsmodel til enkeltstående projekter til at være en markedsbaseret styringsform, der eksisterer i sammenhæng med og forlængelse af det dominerende hierarkiske styringsparadigme på transportområdet.

Analysen udfolder dette argument ved at identificere tre faser i udviklingen af SGM, hvor styringselementer udvikles og blandes på tværs af styringsparadigmerne. SGM opfindes som en styringsmodel, der kan realisere Storbæltsforbindelsen og senere Øresundsforbindelsen efterfulgt af Københavns Metro, som ellers ikke kunne realiseres indenfor den eksisterende bureaukratiske styringsform med offentlig finansiering implementeret via styrelser og selskaber. Som i det hierarkiske styringsparadigme vedtages projekterne i anlægslove af Folketinget, men styringsmodellens kerne med projektselskab, statsgaranterede lån samt brugerbetaling og evt. andre kommercielle indtægter er markedsbaserede styringselementer. Udviklingen fra styringsmodel til styringsform sker ved, at der udvikles en ny politisk organisering i selskabsform i form af driftsselskaberne Sund & Bælt Holding A/S og for metroaktiviteterne By & Havn A/S og Metroselskabet I/S, som bliver ekspertisecenter og planlægningsenheder indenfor det hierarkiske styringsparadigme for nye SGM-infrastrukturprojekter. Udviklingen forstærkes på Sund & Bælts område, hvor selskabet i stigende grad finansierer dele af transportnetværket, som er underlagt den hierarkiske styringsmodel. Den sidste fase viser, hvordan hybride SGM-styringsmodeller udvikles på projektniveau til at realisere mere metro, Frederikssundsforbindelsen og Hovedstadens Letbane. Her integreres markedsbaserede styringselementer som brugerbetaling og statsgaranterede privat låntagning indenfor den bureaukratiske styringsform med offentlig organisering og finansiering, hvorved de grundlæggende principper og normer om gratis infrastruktur for veje og broer og harmonerende takster i kollektiv trafik i det hierarkiske styringsparadigme udfordres, og der samtidig sker et brud med de oprindelige principper for SGM som styringsmodel. Nedenfor diskuteres to bidrag til den danske forvaltningslitteratur.

Det er en accepteret præmis i litteraturen om styringsparadigmer og reformer, at styringsparadigmer kan sameksistere, og at det fører til hybriditet både i den overordnede styring og i ledelsen på organisationsniveau (Andersen et al., 2020). Analysen begrebsliggør en markedsbaseret styringsform, som drives frem af moderne statslige selskaber med statsgaranterede lån og brugerbeta-

ling som finansielt grundlag, der hverken er privatiserede gamle monopolselskaber (Christensen, 2015) eller en netværksbaseret styringsmodel som OPP (Hodge, Greve og Boardman, 2010). Hvor markedsstyring som nævnt ovenfor fører til kontroltab, så er statsejerskabet tænkt som en sikring mod kontroltab til markedet (Milward, 2011). SGM som styringsform fremstår som en hybrid mellem markedsstyring og en moderniseret form for hierarkisk styring og peger på statslige selskaber som centrale, men underbelyste i litteraturen om den neo-weberianske stat. Samtidig peger analysen på, at hybriditeten ændres over tid (Christensen, 2017) og skaber en form for netværksstyring i selskabsform baseret på offentlige aktører på tværs af forvaltningsniveauer og finansiering via garantier, der kan være givtig at bringe ind i den danske forvaltningslitteratur om kommunal netværksstyring og samskabelse (Torfing, Sørensen og Røise-land, 2019).

Litteraturen om styringsparadigmer bygger oftest på en reformantagelse, hvor paradigmeskift identificeres ved udvikling af en ny overordnet politik eller styringsramme for et politikområde, fx kvalitetsreformen, eller via læring fra fx udlandet (Andersen et al., 2020). Analysen af SGM som en styringsform viser, hvordan styringsparadigmer kan ændre sig uden en styringsramme eller udenlandsk læring, men via praksis i form af infrastrukturprojekter og senere selskabsorganisering, der løser en konkret politisk udfordring, og som over tid ændrer det dominerende styringsparadigme. Det peger på behovet for at analysere styringsparadigmer og modeller i et praksisperspektiv og over tid, der hermed kan identificere, når styringsparadigmer ændres bottom-up. Et eksempel kunne være finansiering udenom budgettet. Litteraturen har fokuseret på OPP som styringsmodel og den manglende styringsramme for OPP (Tvarnø, Greve og Denta, 2019) eller udbud af offentlige services, dvs. offentligt finansierede services med privat eksekvering (Lindhorst og Hansen, 2020). SGM viser, at der foregår en markedsførelse, som er drevet af ekstern finansiering via garantier udenom budgetterne. På det kommunale område foregår der en lignende finansiering via Kommunekredit (Denta, 2017). Det er vigtigt at få undersøgt, da analysen peger på, at politikerne i praksis mister kontrollen over styringen af vital infrastruktur over tid, i takt med at markedsbaserede styringselementer introduceres (Hood, 1991).

Konklusion

Artiklen bidrager til den danske forvaltningslitteratur ved at præsentere, analysere og begrebsliggøre anvendelsen af statsgarantimodellen (SGM) i dansk transportinfrastruktur som en udvikling af en markedsbaseret styringsform indenfor det dominerende hierarkiske styringsparadigme. Bidraget er baseret

på et bottom-up og eksplorativt kvalitativt casestudie af Storebæltsforbindelsen, Øresundsforbindelsen, Den Københavnske Metro, By & Havn, Femernforbindelsen, Hovedstadens Letbane og Frederikssundsforbindelsen. Artiklen viser, hvordan den markedsbaserede styringsform udvikles i tre skridt. Først udvikles en styringsmodel baseret på projektselskab, brugerbetaling og statsgaranterede lån til at realisere megainfrastrukturprojekter udenom finansloven. Da projekterne går fra anlæg til drift, skabes en ny politisk organisering i form af driftsselskaber, som via ekspertise og finansieringsmuligheder inddrages og anvendes i den hierarkiske styring og planlægning af den fremtidige transportinfrastruktur og til at finansiere stadig større dele af det eksisterende offentligt finansierede transportinfrastrukturnetværk. For de nyeste projekter anvendes delelementer af SGM også i direkte kombination med hierarkiske styringselementer i hybride modeller for mega og mellemstore infrastrukturprojekter. De markedsbaserede styringselementer statsgaranterede lån og brugerbetaling låser politikernes handlerum over besluttede og fremtidige projekter og fører til introduktionen af brugerbetaling i det offentlige vejnet og differentierede takster i den kollektive trafik, som derved ændrer ved normerne i den dominerende hierarkiske infrastrukturstyringsparadigme.

Udbredelsen og vigtigheden af SGM for den samlede transportinfrastruktur nu og i fremtiden og potentielt i andre sektorer peger på at få SGM på forskningsdagsordenen i den danske forvaltningslitteratur. Der tegner sig flere interessante forskningsdagsordner. Hvor Storebæltsforbindelsen blev vedtaget blandt andet baseret på et tiårigt kommissoriearbejde, er beslutningsgrundlaget for Lynetteholmen blevet beskrevet som en udregning på bagsiden af en serviet. Det vil være interessant i et politologisk perspektiv at undersøge, hvilke processer og beslutningsgrundlag der ligger til grund for projekterne, og hvilke aktører der inddrages i processerne. Heri ligger også spørgsmål om borgerperspektivet og ansvaret overfor den brede offentlighed i selve beslutningsprocessen. Artiklen peger i retning af, at det politiske handlerum reduceres, og med projekternes karakter af blivende megainfrastruktur er det interessant at forstå effekterne af styringsformen både i forhold til effektivitet som kvalitet, tid og økonomi, og i forhold til demokrati. Det gælder særligt de kommunale infrastrukturprojekter, som er tæt forbundet med andre politikområder som by- og erhvervsudvikling, og hvor de statsgaranterede aktiviteter låser politikernes handlerum også på andre velfærdsområder.

Note

1. En analyse fra Vejdirektoratet i 2015 opgjorde anlægsomkostninger til 124 mia. kr. for en kombineret vej- og broforbindelse, som ikke var omkostningsneutral. Da daværende transportminister Ole Birk Olesen fremlagde Kattegatforbindelsen i december 2018, fokuserede han på at bygge en vejbro, da vejdelen var omkostningsneutral, dvs. anlægsomkostningerne ville være lavere. Projektet er stadigvæk i forundersøgelse, og der er ikke truffet afgørelse om, hvorvidt forbindelsen skal være en både vej- og togforbindelse.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes [her](#).

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer. Konkurrence og sameksistens*, 2. udg. København: Djøf Forlag.
- Bogason, Peter og Eva Sørensen (1998). *Samfundsforskning bottom-up: teori og metode*. København: Samfundslitteratur.
- Bruton, D. Garry, Mike W. Peng, David Ahlstrom, Ciprian Stan og Kehan Xu (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *The Academy of Management Perspectives* 29 (1): 92-114.
- Christensen, Lene Tolstrup (2015). The return of the hierarchy: SOEs in marketisation. *International Journal of Public Sector Management* 28 (4/5): 307-321.
- Christensen, Lene Tolstrup (2017). How hybridity has evolved in the governance of state-owned enterprises: Evidence from the internal marketization of Danish and Swedish passenger rail 1990-2015. *Public Money and Management* 37 (6): 401-408.
- Christensen, Lene Tolstrup og Carsten Greve (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):137-316.
- Christensen, Tom og Per Lægrend (2011). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11: 407-423.
- Denta, Sarah Maria (2017). *Kommunale offentlige partnerskaber. Regulering i skyggen af Farumsagen*. Doctoral School of Business and Management, Copenhagen Business School.
- Eisenhardt, Kathleen M. og Melissa E. Graebner (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal* 50 (1): 25-32.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*, 3. udg. København: Akademisk Forlag.

- Finansministeriet (2019). *Kortlægning af statslige garantier og genudlån*. København: Finansministeriet.
- Greve, Carsten (2000). *Statens virksomheder: aktieselskabsdannelse og privatiseringen i 1990'erne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review* 8 (1): 161-169.
- Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß og Marie-Soleil Tremblay (2015). Guest editorial: Corporate governance and accountability of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management* 28 (4/5): 274-285.
- Hodge, Graeme A., Carsten Greve og Anthony E. Boardman (red.) (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holm, Kaj Verner og Thomas Horstmann Nielsen (2018). *The Danish state guarantee model for infrastructure investment*. Paris: OECD Publishing.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Infrastrukturkommissionen (2008). *Danmarks transportinfrastruktur 2030. Betænkning fra Infrastrukturkommissionen*. København: Transportministeriet
- ITF (2018). *Private investment in transport infrastructure: Dealing with uncertainty in contracts*. Paris: International Transport Forum
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Klijn, Erik-Hans og Joop Koppenjan (2015). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Koppenjan, Joop og Martin de Jong (2018). The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant in a Rhineland context. *Public Administration* 96: 171-184.
- Levi-Faur, David og Jacint Jordana (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Lindhorst, Andrej Christian (2020). Denmark: The incremental way towards a deep-seated marketization of service delivery, pp. 141-160 i Andrej Christian Lindhorst og Morten Balle Hansen (red.), *Marketization in local government*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lindhorst, Andrej Christian og Morten Balle Hansen (2020). *Marketization in local government: Diffusion and evolution in Scandinavia and England*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Milward, Robert (2011). Public enterprise in the modern western world: An historical analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (4): 375-398.
- Osborne, Stephen P. (red.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

- Pedersen, John Storm og Karl Löfgren (2012). Public sector reforms: New Public Management without marketization? The Danish case. *International Journal of Public Administration* 35 (7): 435-447.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*, 4. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, Chris og Steven Rathgeb Smith (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration* 93 (2): 433-448.
- Sund & Bælt (2014). *Den danske statsgarantimodel*. København: Sund & Bælt.
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Kurt Klaudi Klausen (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Torring, Jacob, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society* 51 (5): 795-825.
- Tvarnø, Christina, Carsten Greve og Sarah Maria Denta (2019). *Offentlige-private partnerskaber: i et juridisk og politisk perspektiv*. København: Karnov Group.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert og Per Lægreid (red.) (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, Max (2013 [1978]). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Volume 2. London: University of California Press.
- Wegrich, Kai, Genia Hammerschmid og Gerhard Kostka (2017). The challenges of infrastructure: Complexity, (ir)rationalities, and the search for better governance, i Kai Wegrich, Genia Kostka og Gerhard Hammerschmid (red.), *The governance of infrastructure*. Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198787310.001.0001