



Sund ≈ Bælt  
*Sund ≈ Bælt*

**CBS**  COPENHAGEN  
BUSINESS SCHOOL  
HANDELSHØJSKOLEN

EN NY MÅDE AT STYRE PÅ.  
DEN GRADVISE  
INSTITUTIONALISERING AF  
STATSGARANTIMODELLEN I  
DANSK TRANSPORT-  
INFRASTRUKTURSTYRING.

26 august 2019

Trafikdage i Aalborg, 5. linje Trafikplanlægning, -politik  
og -organisation

# BAGGRUND FOR PAPERET

## Projektbaggrund

Erhvervsph.d. støttet af Innovationsfonden:

‘Statsgarantimodellen som foregangsmodel for infrastruktur i et internationalt perspektiv’

Partnere: Sund & Bælt Holding A/S og Institut for Organisation, Copenhagen Business School

Projektforløb: maj 2018-april 2021

## Projektets forskningsaktiviteter

- Analyse af statsgarantimodellen og dansk infrastrukturstyring.
- Casestudie af Sund & Bælt Holding A/S via interviews og feltarbejde i organisationen.
- Internationalt komparativt studie af infrastrukturstyring og hybride modeller i Holland og Østrig.

## Forsker: Lene Tolstrup Christensen, Ph.d.

- Erhvervsph.d., Sund & Bælt + IOA, CBS (2018-2019)
- Postdoc, Center for Civil Society Studies, DBP, CBS (2017), ‘Perspektiver på selvejende institutioner’
- Ph.d., Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, (2013-2017), ‘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’
- Konsulent, Deloitte (2010-2012) + DSB (2008-2010)

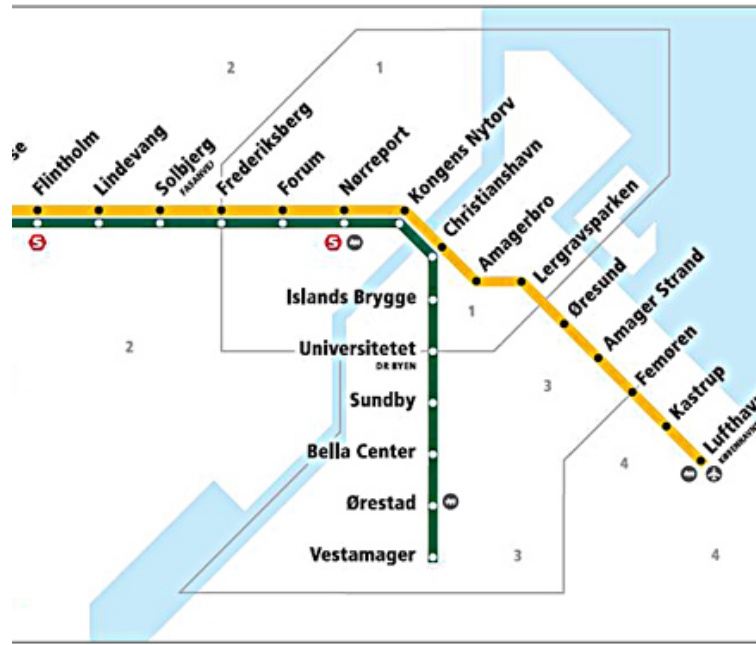
## Nyeste publikationer

- Christensen, L.T. and 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), pp. 137-161
- Christensen, L.T. (2018) ‘Passenger rail SOEs as domestic institutional market actors’, *International Journal of Public Sector Management*, 31(2), pp. 128-141

# PAPERETS RELEVANS



(www.sundogbaelt.dk)



(www.m.dk)

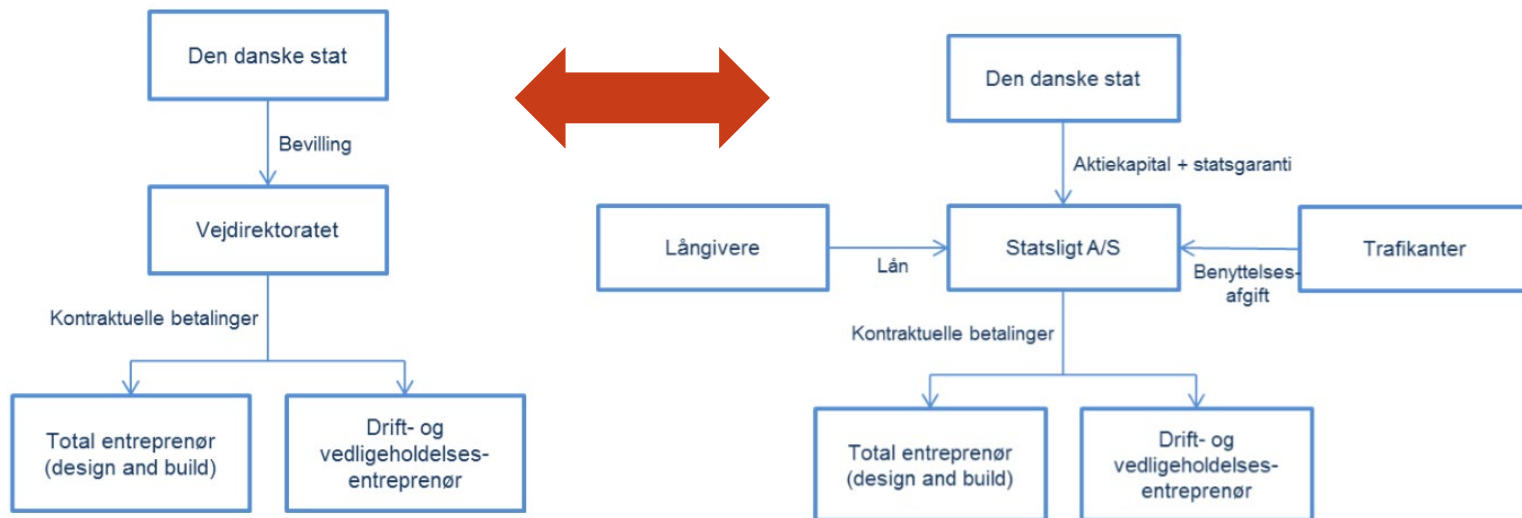


(www.trm.dk)

- Siden 1980'erne er den danske statsgarantimodel (SGM) blevet anvendt til at realisere mega infrastrukturprojekter uden meget offentlig eller akademisk opmærksomhed (Christensen & Greve, 2018).
- I perioden 1995-2005: 50 % af statens investeringer i transportinfrastruktur (Infrastrukturkommissionen, 2008), men ingen politik for anvendelsen og styringen af modellen (Finansministeriet, 2019).
- Politisk interesse for SGM:
  - Kattegatforbindelsen, **Lynetteholmen**, Ni industriøer syd for København og udvidelse af Kastrup st.
- Finansministeriet har udgivet et oplæg til udredning (forår 2019)



# PAPERETS RELEVANS



## Paperets 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?*

Storebælt  
Sund ≈ Bælt

Øresund  
Sund ≈ Bælt

**Metro**

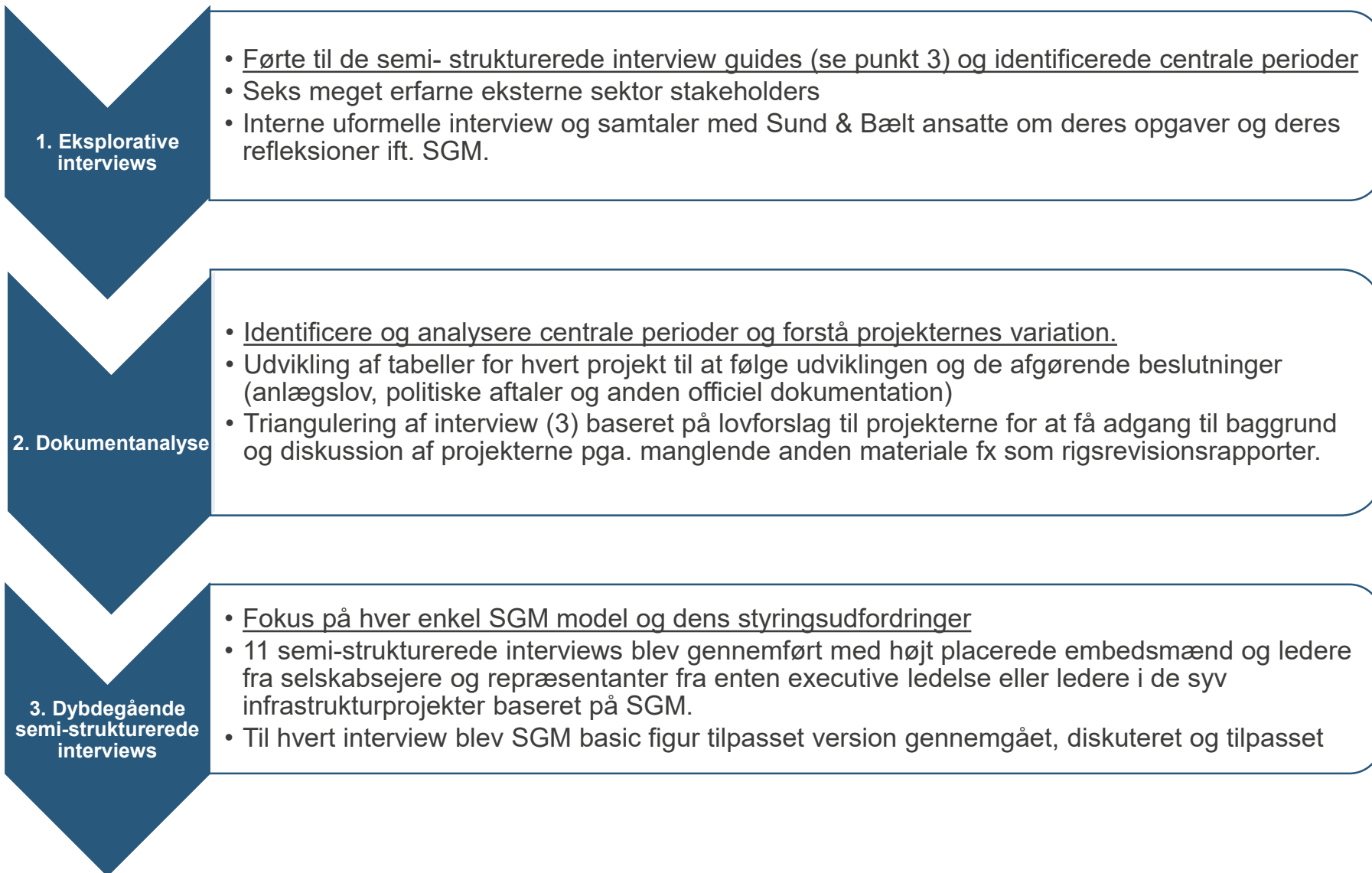
Femern  
Sund ≈ Bælt

BY&HAVN

Fjordforbindelsen  
Frederikssund

Hovedstadens  
Letbane

# KOMPARATIVT 'WITHIN' CASESTUDIE AF ALLE SGM PROJEKTER



# PERSPEKTIVER PÅ INFRASTRUKTURSTYRING

## Styringsparadigmer

Institutionalisering som en proces mellem tre udbredte styringsparadigmer (Pollitt & Bouckaert, 2017) som også er udbredte ift. infrastruktur (Wegrich, Kostka, & Hammerschmid, 2017) :

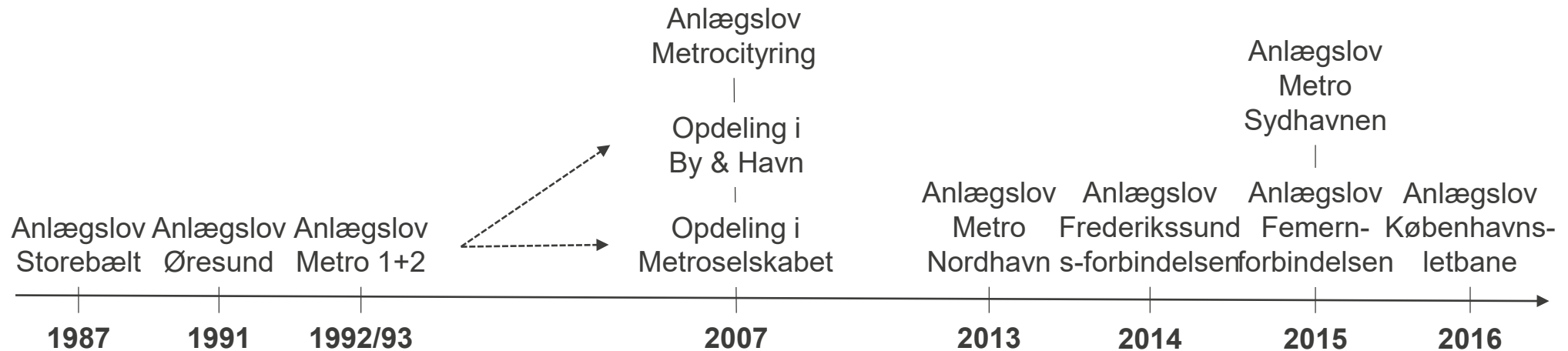
- *Hierarkisk styring* (Weber, 2013 (1978))
  - Klassisk offentlig administration og bureaukrati
  - Udbredt i Danmark og kaldes her en styrelsesmodel (Verhoest et al., 2012).
- *Markedsbaseret styring* (Kettl, 1993, Hood, 1991)
  - NPM og markedsgørelse
  - I Danmark modernisering og eksperimenter på transportområdet med privatisering og kontrakter
- *Netværksstyring* (Koopman & Klijn, 2004)
  - Anerkendelse af flere aktører og de-centreret styring
  - Tillid og samarbejde med OPP som eksempel
  - OPP ikke udbredt i Danmark

## Historisk institutionelt perspektiv

‘Pludselig’ forandring og efterfølgende ‘stiafhængighed’ (Pierson, 2001, 2004) + gradvis forandring, hvor aktører fortolker regler pga. uperfekte reformer (Streeck & Thelen, 2005):

- *Aflejring* er nye institutionelle ‘lag’ tilføjes fx introduktion af en markeds mekanisme som brugerbetaling ved siden af styrelsesmodellen.
- *Udskiftning* sker, når der ledes efter nye løsninger, fx når regionale/lokale myndigheder ønsker at eksperimentere med OPP-model for at realisere et projekt uden om styrelsesmodellen.
- *Konvertering* sker ved, at en institution bruges til nye formål, men uden at den formelt ændrer sig fx når et offentligt selskab får tildelt nye opgaver uden, at den formelle ramme ændres.

# ANALYSE AF INSTITUTIONALISERING AF SGM



# DISKUSSION: STYRELSESORGANISERING OVER FOR INSTITUTIONALISEREDE PROJEKTSKABER

Institutionaliseringen viser, at SGM-selskaberne gennem en *konverteringsproces* bliver hybride forvaltningsenheder mellem hierarkisk- og markedsbaseret infrastrukturstyring

- Selskaberne Sund & Bælt og Metroselskabet får sektoropgaver baseret på deres ekspertise
  - Fra projektekspertter til institutionelle markedsaktører (Christensen, (forth.)).
- SGM-selskaberne bryder med den traditionelle hierarkiske styring
  - Projekterne udføres uden for den eksisterende styrelses- og selskabsorganisering for at adskille projekternes økonomi fra de offentlige budgetter, og for at vejprojekterne kan håndtere brugerafgifter.
- Projekterne er i sig selv naturligt politiske bl.a. pga. størrelsen som megaprojekter.

- Over tid kommer SGM-selskabernes *konvertering* også til at handle om adgang til finansiering i driftsfasen og til ny infrastruktur
  - Storebæltsforbindelsen og Øresundsbron overdrages vedligeholdelsen af jernbanen (og finansieringen)
  - På Femern-forbindelsen overføres en 115 km lang jernbanestrækning fra styrelsesmodel til SGM
  - Ejerudbyttet fra Storebæltsforbindelsen bliver en finansieringskilde i det offentlige netværk.
- Frederikssundsforbindelsen ender i Vejdirektoratet
  - En måde at skabe et dobbelt styringsgreb for staten, når de etablerede statslige selskaber er for magtfulde (L. T. Christensen, 2015).

Netværksstyringen bygger på inddragelse og samarbejde, og i sektorstyringen indebærer det, at de konverterede statslige selskaber anses som en del af den danske infrastrukturstyring og ikke kun projektselskaber.



# DISKUSSION: SKATTEFINANSIERET GRATIS INFRASTRUKTUR OVER FOR STATSGARANTEREDE LÅN OG BRUGERBETALING

**Institutionalisering af SGM har potentiale til at føre til en overordnet politikændring af styrelsesmodellens præmis om statsfinansieret gratis infrastruktur, da den bliver mere afhængig af styrelsesmodellens elementer**

- I projektfasen var prisfastsættelse relateret til eksisterende prissystemer, fx færgeruter og offentlig transport
- Nyere SGM-projekter ændrer 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.

- Styrelsesmodellen giver politikerne mulighed for at eksperimentere med brugerbetaling i form af SGM i mindre skala.
  - En udskiftningsproces der udfordrer det overordnede spørgsmål om brugerbetaling af infrastruktur
  - Forstærkes af SGM-projekternes indlejring i det eksisterende offentligt finansierede netværk.

**Markedsorienteringen af brugerbetalingssiden, hvor nye kommercielle indtægter tilføjes for at kompensere for manglende bruger betalingsvillighed eller mulighed. Det indebærer nye risici, som ikke er afdækket i tidligere projekter.**

Den hierarkiske styring har et ideal om lighed for loven og transparens, og markedsbaseret styring et normativ om tydelig regulering af markedsbaserede aktiviteter => Der eksisterer ikke en formel og nedskrevet politik for anvendelsen af SGM udover den praksis, som er opbygget over de seneste 30 år.

# SPØRGSMÅL OG DISKUSSION

## Tak for opmærksomheden

Erhvervsph.d. Lene Tolstrup Christensen, Ph.d.

Sund & Bælt Holding A/S

Institut for Organisation, Copenhagen Business School

E-mail: [ltx@sbfdk](mailto:ltx@sbfdk), [ltx.ioa@cbsdk](mailto:ltx.ioa@cbsdk) og Telefon: +45 40411990