

Privatisering for enhver pris?

Drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG 2001-2018

Brogaard, Lena; Kelstrup, Jesper Dahl

Published in:
Oekonomi og Politik

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Brogaard, L., & Kelstrup, J. D. (2020). Privatisering for enhver pris? Drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG 2001-2018. *Oekonomi og Politik*, 93(2), 92-112. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2020/2_2020/2_2020_9.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Privatisering for enhver pris? Drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG 2001-2018

Temanummer: Danske grænser

Siden 1980 har den danske stat helt eller delvist frasolgt selskaber for et samlet provenu på over 80 mia. kr. (2017-priser). Privatiseringen af offentlige selskaber har blandt andet været drevet frem af ønsket om markedseffektivitet, politisk ideologi og EU-direktiver møntet på at fremme konkurrencen i det indre marked. På den baggrund undersøges det, hvorfor det tog over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningselskab DONG (nu Ørsted). John Kingdons multiple streams-til-

gang anvendes i et omfattende dokumentstudie til at indfange de kræfter, der i perioden 2001 til 2018 satte privatiseringen af DONG på den politiske dagsorden og bidrog til at forsinke og forandre beslutningen om at privatisere. Den drypvise privatisering af DONG blev dels formet af eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrise og investeringsbanken Goldman Sachs, dels af den indsats, som skiftende regeringer, centraladministration og ledelsen i DONG lagde i at realisere privatiseringen.

Drypvis privatisering af DONG

Få sager har fået lige så meget opmærksomhed i medierne som kapitaludvidelsen af DONG Energy (herefter DONG) i 2013 og siden hen børsnoteringen i 2016.¹ Børsnoteringen, der reducerede statens ejerandel af DONG til 50,1 pct., blev af mange opfattet som en hurtigt taget beslutning om at privatisere, men beslutningen var drypvist undervejs siden 2001. Dermed repræsenterer privatiseringen af DONG et langstrakt forløb fra 2001-2018 og en privatiseringsproces karakteriseret ved modsatrettede hensyn og interesser. DONG-sagen er derfor af flere grunde en spændende case, der giver et indblik i, hvordan beslutningen om at privatisere kommer på dagsordenen, og hvilke faktorer der påvirker gennemførelsen.

Flere lande har traditionelt haft monopollignende tilstande på forsyningsområdet og befinder sig nu i et tilsvarende spændingsfelt karakteriseret ved en blanding af offentlig og privat ejerskab (Hermann og Flecker, 2012). Det skyldes bl.a., at privatisering på forsyningsområdet vedrører en kerneydelse for alle borgere på daglig basis, hvilket kræver høj sikkerhed og overkommelige priser. I en dansk kontekst er det velbeskrevet, at stadig flere services på både velfærds- og tekniske områder udliciteres til private virksomheder under kontinuerlig politisk debat og offentlig bevågenhed (Christensen og Petersen, 2010; Hansen, 2010; Ring Christensen, Houlberg og Petersen, 2012). Derimod er empiriske studier af privatisering, hvor ejerskabet helt eller delvis overdrages til private aktører, meget begrænset (se f.eks. Greve, 1997). Dette til trods for at privatiseringer af statslige selskaber ofte sker i stor skala og med stor offentlig debat til følge, hvilket eksempler som TeleDanmark, Kø-

LENA BROGAARD

lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, brogaard@ruc.dk

JESPER DAHL KELSTRUP

lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, kelstrup@ruc.dk

benhavns Lufthavne og senest DONG (nu Ørsted) vidner om. Privatisering af offentlige selskaber har dermed været et marginaliseret emne på forskningsdagsordenen de seneste to årtier, og vi har ikke nyere bud på, hvad der driver beslutningen om at privatisere. Artiklen studerer derfor DONG-sagens forløb og spørger, hvorfor tog det over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningsselskab?

Hvorfor tog det over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningsselskab?

Artiklen besvarer forskningsspørgsmålet ved at anskue DONG-sagen som en kompleks politisk beslutningsproces, hvor forskellige aktører, herunder skiftende regeringer og ministre, politiske partier, Finansministeriet og DONGs ledelse har præget processen. De dynamiske aspekter af DONG-sagen, herunder ikke mindst de problemer og barrierer der opstod for realiseringen af privatiseringen, indfanges med udgangspunkt i John Kingdons multiple streams-tilgang (Kingdon, 1984). Artiklen bidrager til privatiseringslitteraturen ved at vise, at den drypvise privatisering af DONG både blev formet af eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrisen og investeringsbanken Goldman Sachs og af den indsats, som skiftende regeringer, centraladministration og ledelsen i DONG lagde i at realisere privatiseringen. Der argumenteres for, at især Finansministeriet var en central policy-entreprenør, som kontinuerligt satte privatisering af DONG på dagsordenen og på kritiske tidspunkter formåede at koble forskellige kriser af økonomisk karakter og ændringer på den politiske scene med privatisering som et løsningsforslag.

Artiklen fortsætter med en præsentation af teorirammen i afsnit 2. Her præsenteres centrale drivkræfter for privatisering og Kingdons multiple streams-tilgang. I afsnit 3 introducerer vi forskningsdesign og metode i form af et case-studie af privatiseringen af DONG baseret på en systematisk gennemgang af mere end 500 dokumenter fra forskellige arkiver og databaser. I afsnit 4 analyserer vi årsagerne til privatiseringen, mens afsnit 5 diskuterer konsekvenserne heraf og samler op på resultaterne af analysen.

Drivkræfter og barrierer for privatisering i en Kingdon-ramme

Privatisering kan forstås i en bred og snæver forstand. En bred forståelse af privatisering bruger begrebet som en betegnelse for overdragelsen af offentlig produktion til private virksomheder (Savas, 2000). I dette perspektiv betragtes også udlicitering som privatisering (Bel, Fageda og Warner, 2010; Hansen, 2010). Den brede definition fører dog nemt til, at begrebet bliver mudret og ikke tager hensyn til, at der kan være forskellige motiver, processer og effekter til følge af forskellige former for markedsgørelse. Denne artikel tager derfor udgangspunkt i en snæver definition af privatisering som frasalg af aktier i statslige selskaber (Greve, 1997). Herunder kan der være et kontinuum af forskellige grader af privatisering, som kan ske over én eller flere omgange,

hvor den offentlige part helt eller delvist overdrager ejerskabet til private virksomheder.

Der er forskellige bud på, hvad der ligger til grund for beslutninger om at privatisere. Inden for økonomisk teori om ejendomsret tillægges de økonomiske incitament eksemplvis stor vægt, idet private virksomheder i (næsten) alle tilfælde betragtes som mere effektive producenter end offentlige aktører (Shleifer, 1998). På den anden side er der særlige hensyn som høj forsynings-sikkerhed samt høje sundhedsstandarder og miljøbeskyttelse, der er ønskværdige at sikre ud fra en offentlig optik, som private ejere kan vælge at nedprioritere af økonomiske grunde. Selv en delvis privatisering, hvor staten ejer min. 50 pct. af et selskab, vil begrænse mulighederne for at sikre samfundsmæssige over forretningsmæssige hensyn med mindre lovgivningen sikrer dette. Et økonomisk perspektiv vil i mange tilfælde indebære en simplificering af en politisk virkelighed.

Forandrede institutionelle rammebetingelser kan også drive privatisering. Specielt var EU's første energipakke, der med forskellige direktiver sigtede på at liberalisere markederne for bl.a. el (1996) og gas (1998), med til at ændre betingelserne for statslige forsyningselskaber i hele EU (Europa-Parlamentet 2019). I Danmark udfordrede det DONG og de fem regionale elselskaber, der ellers historisk var offentligt ejede og styret efter et "hvile i sig selv-princip" (Rüdiger, 2007).

Andre perspektiver fremhæver ideologi som en væsentlig årsag til privatisering, der også i Danmark blev sat på den politiske dagsorden af en konservativ regering i 1982 (Greve, 1997; Hodge, 2000). Privatiseringen af DONG udfordrer dog nogle af de klassiske perspektiver på privatisering, herunder den ideologiske forklaring, idet både borgerlige og socialdemokratiske regeringer har været med til at fremme salget af DONG fra 1990'erne og frem.

Det lange forløb omkring privatiseringen af DONG har resulteret i flere perioder med stor offentlig bevågenhed, som er en faktor, der typisk ikke er blevet taget højde for i tidligere analyser af privatisering. Der kan på den baggrund være flere årsager til privatisering, som ikke altid er åbenlyse eller rationelle, men snarere skyldes skiftende og modstridende interesser og aktører over tid.

For at belyse drivkræfter og barrierer i privatiseringen af DONG analytisk bruger artiklen John Kingdons multiple streams-tilgang (Kingdon, 1984; 2011). Denne tilgang står ikke i modsætning til rationelle eller økonomiske perspektiver på privatisering af DONG, der er blevet fremhævet ovenfor. Men ved at lægge hovedvægten på samspillet imellem forskellige strømme som et grundlag for politiske beslutninger, ser perspektivet privatiseringen af DONG i et bredere perspektiv, der også indbefatter den varierende betydning af ekso-gene forandringer, medier, politiske partier og den danske befolkningens opbakning til salget.

Imens tilgangen er udviklet til at analysere beslutningstagning i det amerikanske politiske system, er den tidligere blevet anvendt til at analysere opgave- og strukturreformen i Danmark (Bundgaard og Vrangbæk, 2007). Kingdons tilgang er således velegnet til at studere langstrakte beslutningsforløb og komplekse samspil imellem policies, problemer og politiske faktorer. For Kingdon er policy-strømmen et resultat af, at flere idéer og planer for håndtering og løsninger på problemer er tilgængelige (2011: 116ff). Samtidig arbejder både offentlige og private policy-entreprenører med at definere nye politikker, som derved bliver gjort tilgængelige for beslutningstagere som mulige løsninger på problemer.

Der er imidlertid en række barrierer for, at nye politikker kan blive sat på den politiske dagsorden og blive besluttet. For det første spiller strømmen af problemer en vigtig rolle. Problemer kan være økonomiske eller opstå ud fra uventede begivenheder, som eksisterende policies ikke har taget højde for, men som lægger op til alternative løsninger (Kingdon, 2011: 98). Problemer kan også blive sat på den politiske dagsorden af strategiske hensyn, fx med reference til, at en organisation eller et land klarer sig dårligt sammenlignet med andre (Kingdon, 2011: 111). Endelig spiller den politiske og den offentlige dagsorden og de kræfter, der er på spil i den politiske strøm, en vigtig rolle i Kingdons tilgang, herunder "the national mood" eller folkestemningen (2011: 146). Med til den politiske strøm kan også regnes politiske forandringer, så som folketingsvalg eller udskiftning af ministre, topembedsmænd eller andre betydningsfulde politiske aktører (Bundgaard og Vrangbæk, 2007: 493f).

Mulighedsvinduer opstår som udgangspunkt på grund af forandringer i den politiske strøm eller i problemstrømmen, hvor uventede kriser eller begivenheder betyder, at et problem bliver presserende (Kingdon, 2011: 168-9). Det åbner op for, at en policy-entreprenør kan koble løsninger fra policy-strømmen på de pågældende ændringer i enten politik- eller problemstrømmen. Alle tre strømme skal dog konvergere, hvis nye politiske beslutninger skal træffes; hvis et mulighedsvindue opstår i problemstrømmen, skal der være et relevant løsningsforslag tilgængeligt i policy-strømmen, og der skal være opbakning til løsningen i den politiske strøm (Kingdon, 2011: 178). Policy-entreprenører spiller en vigtig rolle i at koble de tre strømme, når et policy- eller mulighedsvindue opstår, hvilket kræver forberedelse, tid og ressourcer. Mulighedsvinduer kan være forudsigelige, som det eksempelvis er tilfældet i de årlige finanslovsforhandlinger, men ofte opstår de uventet og pludseligt, og beslutningsforløb forløber dermed sjældent lineært. Mulighedsvinduer har endvidere en stakket frist. De kan lukke igen, uden at en løsning implementeres, eksempelvis hvis den krise, der satte fokus på problemet, aftager, hvorved løsningens fortalere (policy-entreprenører) må afvente et nyt mulighedsvindue (Kingdon, 2011: 169).

Kingdons tilgang er velegnet til at studere privatiseringen af DONG, fordi den kan indfange, hvordan forskellige aktører i og omkring den politiske beslutningsproces varetager forskellige roller over tid og i et samspil med an-

dre politiske aktører (Barzelay og Gallego, 2006). Den kan ligeledes indfange drivkræfter og barrierer for privatiseringen, der opstod i problem-, policy- og politikstrømmen under det forløb, der førte til salget af DONG.

Kingdons tilgang er velegnet til at studere privatiseringen af DONG, fordi den kan indfange, hvordan forskellige aktører i og omkring den politiske beslutningsproces varetager forskellige roller over tid og i et samspil med andre politiske aktører

Kernebegreberne i Kingdons tilgang, herunder de tre strømme, policy entreprenører og mulighedsvinduer er blevet fortolket og anvendt med nogen variation i konkrete studier. Hvor Kingdon eksempelvis bruger policy entreprenører som konkrete personer (2011: 179ff), har senere studier udvidet fokus til også at se på, hvordan forskellige organisationer som dagblade, politiske partier eller ministerier kan fungere som policy entreprenører (Bundgaard og Vrangbæk, 2007; Petersen, 2012). Vi følger denne udvidelse ved også at se på organisationers rolle som policy entreprenører i vores case. Vi anskuer konkret de tre strømme som følger:

- **Problem-strøm:** Udfordringer, der forhindrer eller forsinker løsninger i policy-planer i at virke eller udfordrer eksisterende løsninger. Det kan være stigende elpriser eller økonomien i DONG, eller begivenheder/kriser relateret til samfundsøkonomi, nationale interesser eller energi- og forsyningsikkerhed.
- **Policy-strøm:** Løsninger af problemer fra forskellige policy entreprenører eller kollektivt igennem politiske aftaler og forlig.
- **Politik-strøm:** Ændringer i offentlig opinion, nye regeringer eller ministre, ændringer ved folketingsvalg og politiske partiers positioner og centrale embedsmænd/ledere i DONG.

Med inspiration fra Michael Barzelay og kolleger analyserer vi de tre strømme i et faseopdelt forløb, hvor forskellige begivenheder i de tre strømme tilsammen kan bruges til at indikere episodiske forløb og mulighedsvinduer (Barzelay o.a., 2003: 24ff). Mulighedsvinduer betragtes i DONG-casen som de respektive drypvise beslutninger om at privatisere og den umiddelbare periode op til. De er således defineret a priori. Vi forsøger derved ikke at *identificere* mulighedsvinduerne gennem analysen, men derimod at *afdække og forklare*, hvordan de er opstået som følge af udviklinger og begivenheder i de tre strømme.

DONG er en kritisk case

Staten har i perioden 1980-2017 helt eller delvist frasolgt selskaber for et samlet provenu på 80,3 mia. kr. (2017-priser). Heraf udgør statens frasalg af DONG-aktier i 2016 kun 8,3 mia. kr. (FIU, 2016-17: 552). Mens DONG er et af de største statslige selskaber, er privatiseringen af DONG altså ikke enestående i økonomisk henseende. Eksempelvis tjente staten ved salget af de sidste

aktier i Tele Danmark i 1998 44,3 mia. kr. (2017-priser) (FIU, 2016-17: 552). DONG-sagens betydning som case for privatisering skal snarere findes i den modstand, der i offentligheden blev rejst af den måde, privatiseringen blev gennemført på, samt den lange periode, som privatiseringen af DONG endte med at strække sig over. Sammenlignet med eksempelvis salget af Statens Serum Instituts vaccineproduktion, som forløb over to år, indebærer DONG-sagen dermed et ekstraordinært langstrakt privatiseringsforløb på næsten to årtier. Det første politiske forlig om privatisering blev indgået i 2001, men børsnoteringen af DONG skete først i 2016.

Vi forventer, at de klassiske argumenter for privatisering, der baserer sig på økonomi eller ideologi med antagelser om en rationel beslutningsproces, ikke fuldt ud kan forklare beslutningen om at privatisere DONG, som bl.a. blev truffet under en venstreorienteret regering. Med afsæt i Kingdon har vi i stedet en forventning om, at den langstrakte privatisering af DONG kan forklares som resultatet af et delvist irrationelt og komplekst forløb, hvor centrale aktører har formået at sætte privatisering på dagsordenen, når problemer, løsninger og politik konvergerede til fordel for denne agenda. DONG kan dermed betragtes som en kritisk case og mere specifikt en 'most likely' case på en kompleks beslutningsproces, der giver antagelserne i multiple streams-rammearbejdet de bedst mulige betingelser (George og Bennett, 2005).

Kingdons tilgang kan kritiseres for ikke at være særlig præcis i forhold til at specificere, hvordan bevægelser i de tre strømme skal måles i praksis. I sine studier bruger Kingdon en kombination af interviews, casestudier, dokumenter fra udvalg i den amerikanske Kongres og surveys omkring den offentlige opinion til at analysere policy-strømme og de policy-entreprenører, som påvirker dem (Kingdon, 2011: 249ff).

På grund af det lange tidsforløb for analysen, der løber fra 2001-2018, tilpasser vi Kingdons tilgang ved at lægge vægt på dokumenter til at identificere problemer og policies i DONG-casen. Dokumenterne er indsamlet gennem systematiske og omfattende søgninger i Infomedia og Folketingets online arkiv, der indbefatter dokumenter fra lovgivningsprocessen og Folketingets kontrol med regeringens arbejde. Infomedia-søgningen kan bruges til at belyse, hvilke begivenheder eller kriser der har været i fokus, som kan have ført til presserende problemstillinger i relation til DONG i problemstrømmen. Infomedia samt de parlamentariske dokumenter kan endvidere pege på, hvilke løsningsforslag der har været på dagsordenen i policy-strømmen, og hvilke aktører der har drevet privatiseringen af DONG og handlet som policy-entreprenører. Slutteligt kan disse to arkiver indikere eventuelle ændringer i den nationale folkestemning omkring energi- og forsyningsområdet, DONG specifikt eller skiftende politiske holdninger, udskiftning i regeringen, på topposter i departementer o.l., som kan have påvirket dagsordenen.

Vi har gennemført en systematisk søgning på termen "DONG OG privat*" i Infomedia i perioden 2002 til 2018 i de nationale dagblade, hvilket produce-

rede 4.082 resultater, som efterfølgende er sorteret i to faser. I den første fase har vi gennemført en grovsortering, hvor vi ud fra artiklernes manchete og titel har inkluderet dem, som reelt handler om privatisering af DONG, hvilket reducerede antallet af relevante artikler til 271. I anden fase har vi læst de fulde 271 artikler. I denne proces sorterede vi 38 artikler fra, som enten ikke bidrog med konkret information, ikke handlede om DONG (var kun nævnt i manchetten) eller var overlappende/gentagende ift. andre artikler. Processen reducerede søgeresultaterne til 233 artikler til analysen. Alle relevante artikler er blevet registreret i en Excel-database, hvor bl.a. overskrift, dato og ophav for hvert resultat samt antallet af relevante resultater for hvert år i søgeperioden er registreret. Tilsvarende procedure er anvendt for resultaterne fra Folketingets arkiv. Her brugte vi samme søgestreng til at søge efter politiske aftaler og debatter fra 2001/02-2018/19, hvilket producerede 5.821 dokumenter. Heraf fandt vi 325 relevante for analysen, som er registreret og analyseret på samme vis som infomedia.

Ud over Infomedia og Folketingets arkiv har vi gennemgået Finansministeriets årlige udgivelser om statens selskaber fra 2003 til 2014 for at registrere udviklingen i statens ejerandel i DONG over tid samt for at danne et overblik over populationen af privatiseringer af statslige selskaber i Danmark. Dertil har vi orienteret os i tilgængelige publikationer om DONGs historie, herunder særligt Mogens Rüdigers bog ”DONG og energien” (1998), idet Rüdiger anses som Danmarks førende ekspert i DONGs historie og virke.

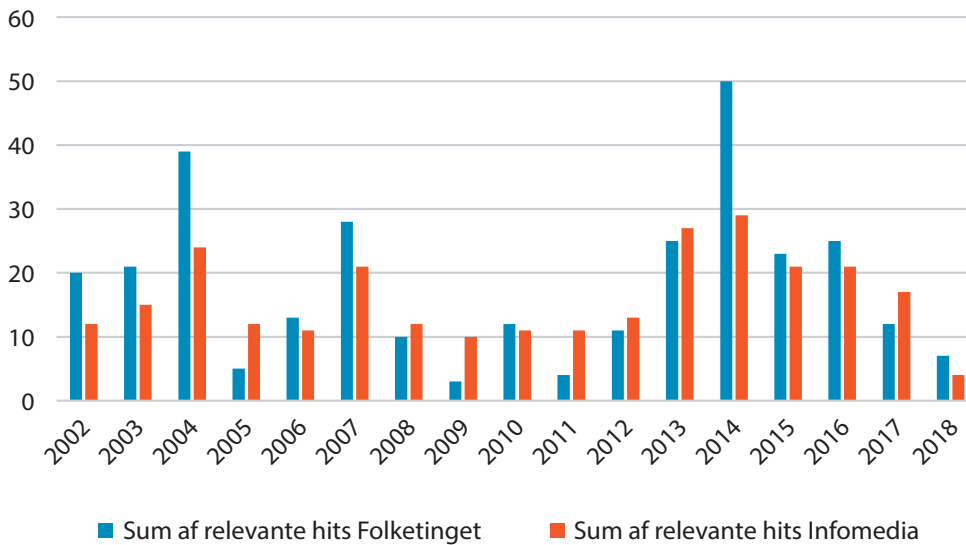
Vi har bevidst undladt at gennemføre interviews med aktører fra casen. Dels fordi interviews ikke vil kunne dække det historiske forløb uden risiko for hukommelsesbias over den langstrakte periode, dels fordi det ville være vanskeligt at få centrale aktører til at udtale sig om en kontroversiel sag og på en måde, der tilfører yderligere værdi til analysen. Det medfører dog det forbehold, at vi ikke kan opnå førstehåndsindsigt i aktørernes motiver og rationaler.

Tabel 1: Overblik over indsamling af dokumenter.

Database	Indsamlingsmetode	Periode	Søgeresultater	Relevante resultater
Infomedia	Strategisk søgning efter dokumenter på udvalgte nøgleord	2001-2018	4.082	253
Folketingets arkiv (online)	Strategisk søgning efter dokumenter på udvalgte nøgleord	2001-2018/19	5.821	325
Finansministeriets hjemmeside	Gennemgang af årlige publikationer om statens selskaber	2003-2014	12	12

Vi har systematisk registreret, hvor mange relevante dokumenter vi har fundet for hvert år af analyseperioden i de to databaser, for at krydstjekke pålideligheden af de to søgninger og danne et overblik over udviklingen i opmærksomheden omkring casen. Figur 1 illustrerer, at søgningen viser den samme tendens i forhold til, hvilke år casen har fået mest opmærksomhed (2004, 2007, 2013 og 2014).

Figur 1: Antal case-relevante dokumenter fra Infomedia og Folketinget 2002-2018

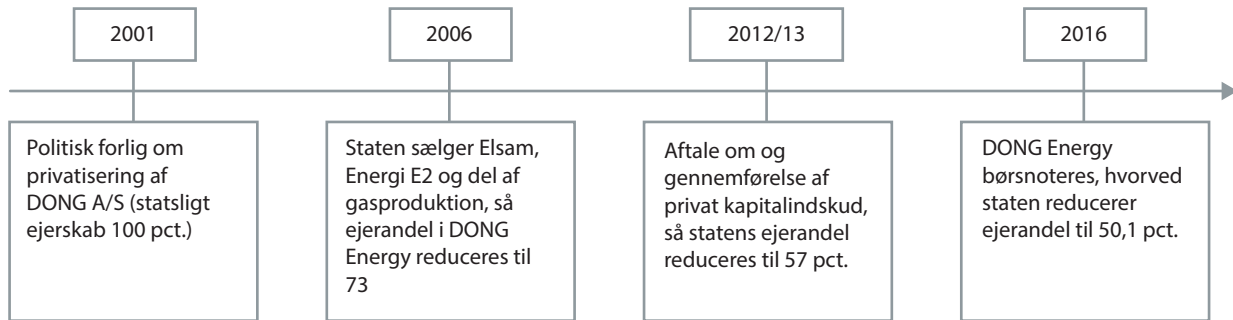


Dernæst har vi registreret alle DONG-relaterede begivenheder i de relevante dokumenter i et todimensionelt tidsseriedisplay, som krydser de tre strømme (policy, politik og problemer) med tre hovedfaser for DONG-forløbet (resultaterne heraf fremgår af tabel 2 i analysen). Da vi er interesseret i at undersøge, hvorfor privatiseringen er sket drypvist over en lang årrække og ikke blev gennemført som oprindeligt planlagt, er de tre hovedfaser inddelt efter mulighedsvinduerne og optakten hertil, hvilket vil sige, hvornår de drypvise privatiseringer har fundet sted og den umiddelbare periode herop til, som illustreret i figur 3:

- Fase 1 (2001-2006): fra det første politiske forlig og frem til det første salg
- Fase 2 (2007-2011): fra den næste politiske aftale om privatisering og det første salg til året inden beslutningen om et gennemføre et privat frem for statsligt kapitalindskud
- Fase 3 (2012-2018): fra året op til den politiske aftale om privat kapitalindskud til børsnoteringen i 2016 og beslutning om ikke at sælge Radius i 2018 (privat elforsyning)

Vi har brugt displayet og dokumentanalysen til at skabe et narrativ for hver strøm. Med udgangspunkt i Kingdons teori har vi belyst, hvordan de kortlagte begivenheder i de tre strømme har konvergeret på en måde, som har muliggjort de løbende beslutninger om at privatisere DONG i de tre perioder (mulighedsvinduer). Eksempelvis har vi i problemstrømmen bl.a. registreret økonomiske udfordringer i DONG i 2012, som kombineret med et samtidigt ledelsesskifte i DONG i politikstrømmen har været med til at bane vejen for, at Finansministeriet kunne forny forslaget om privatisering – et forslag, der har ligget latent i policy-strømmen.

Figur 2. Udviklingen i statens ejerandel i DONG.



I selve analysen henvises der til dokumenter fra Infomedia ved angivelse af DD.MM.ÅÅ og til dokumenter fra Folketinget ved FT.DD.MM.ÅÅ. Grundet omfanget af dokumenter er disse ikke angivet i litteraturlisten, men kan rekvireres ved kontakt til forfatterne.

Betydningen af problem-, policy- og politik-strømmen i tre faser af DONG-sagen

Statens politik for styring af statslige selskaber fremgår bl.a. af publikationerne ”Staten som aktionær” (Finansministeriet, 2004) og ”Statens ejerskabspolitik” (Finansministeriet, 2015). Disse publikationer har været centrale i udviklingen af principper for statens ejerskab af virksomheder. Hovedprincipperne er, at staten anvender selskabsformen som en ramme for aktiviteter, der har karakter af forretningsmæssig virksomhed. På disse områder forventes selskabsformen sammenlignet med offentlig serviceproduktion at føre til ”større effektivitet, lavere priser og bedre kvalitet i overensstemmelse med brugernes efterspørgsel” (Finansministeriet, 2004: 10). Allerede i 2004 var den overordnede målsætning for både staten og selskabet:

”at et statsligt aktieselskab skal drives professionelt på en sådan måde, at det vil være muligt at inddrage private medaktionærer – også selv om privatisering ikke er aktuel for det pågældende selskab. Heraf følger ikke, at det altid vil være hensigtsmæssigt at privatisere statslige aktieselskaber. Men det bliver et sigtepunkt for staten, at det statslige ejerskab ikke på sigt bør være en forudsætning for at opnå de sektorpolitiske hensyn. Samtidig bliver det et sigtepunkt for selskabernes ledelse, at de skal drive virksomheden på en sådan måde, at den er attraktiv også for andre (med)ejere end staten” (Finansministeriet, 2004: 10 [original kursivering]).

I 2015 knyttes statens ejerskab eksplicit til ejerskabsrationaler om kontrol med kritisk infrastruktur, forsyningsikkerhed, særlige effektivitetshensyn og særlige samfundsmæssige hensyn (Finansministeriet, 2015: 26). Logikken er altså, at staten skal kunne begrunde sit ejerskab af virksomheder med reference til et eksplicit rationale.

Perioden 2001-2006: Barrierer for en hurtig privatisering

Allerede før årtusindeskiftet var forskellige faktorer i policy-strømmen med til at sætte privatisering på den politiske dagsorden, herunder som nævnt EU's energipakke og privatiseringen af TDC og den delvise privatisering af Københavns Lufthavne. Regeringsgrundlaget for VK-regeringen, der kom til magten i 2001, rummede en bred palet af initiativer, der havde til hensigt at give borgerne flere frie valg af offentlige services, at liberalisere jernbanedrift og at "forberede privatisering" af offentlige selskaber herunder DONG og Post-Danmark (Regeringsgrundlag, 2001).

VK-regeringen var fra start klar over, at DONG ikke umiddelbart ville kunne privatiseres. Finansministeren gjorde i 2001 under et samråd i Folketingets Energipolitiske Udvalg opmærksom på, at privatiseringen af DONG krævede forberedelse på en række punkter, herunder en afvejning af, hvilke dele af DONG der skulle privatiseres, om det skulle ske i flere tempi, og hvordan DONG-koncernen, der i international skala var et lille selskab, kunne udvikle sig inden en privatisering (FT 09.01.02). Målsætningen om at privatisere blev dog understøttet af, at Finansministeet i 2001 overtog ejerskabet af DONG og styringen af privatisering fra Økonomi- og Erhvervsministeriet (FT 06.02.02). Privatiseringsprocessen løb imidlertid hurtigt ind i problemer.

Flere problemer i en hurtig privatisering. Et vigtigt problem, som blev intensivt diskuteret i 2002, vedrørte statens håndtering af kommunernes indtægter ved salg af elselskaber til f.eks. DONG. Svend Auken (S) argumenterede for, at en afgørelse af Energitilsynet gjorde, at kommunale gevinster ved at sælge elselskaber blev for store. Gentofte Kommune ville kunne tjene flere mia. kr. på at sælge NESAs. Og samlet set ville salgene kunne pumpe 25 mia. ud i offentligt forbrug via den tredjedel af kommunerne, der havde elselskaber at sælge (24.10.02).

Et andet vigtigt problem var spørgsmålet om udenlandske selskabers interesse i DONG. En liberalisering af gasmarkedet i EU kunne betyde øget uafhængighed af gas fra russiske gasselskaber efter ikrafttrædelse af nye EU-regler per 1. januar 2004, eller at DONG blev købt af større udenlandske selskaber (20.12.02).

For det tredje var der et potentielt juridisk problem med EU's konkurrence-regler i kraft af DONGs olie-engagement i Nordsøen og Dansk Undergrunds Consortium (DUC). Konkret var vurderingen, at DONG og DUC var så tæt på at være et kartel i 2003, at Europa-Kommissionen ville stille krav om opsplitning (13.01.03).

For det fjerde var omfanget af privatiseringen strategisk vigtigt. Staten havde en interesse i at bevare kontrol med styringen af DONG selv efter en privatisering, fordi DONG kunne få fordele ved at blive lukket ind i kontrakterne om olie fra den danske undergrund, der var til forhandling. Dette hensyn var med til at sætte privatiseringen på pause og få staten til at overveje, om en

fuld privatisering var fornuftig (13.09.03; 01.10.03). Problemerne i en hurtig privatisering af DONG var i et vist omfang forbundne. Eksempelvis påpegede Jørgen Grønnegaard Christensen modsætningen i, at en liberal regering fremmede DONG som monopol (ved at opkøbe kommunale selskaber), for at staten senere kunne tjene penge på salget. Han anførte yderligere, at sandsynligheden for en udenlandsk køber steg med DONGs størrelse (19.04.03). Således kunne en løsning af det kommunale problem skærpe faren for det andet problem ovenfor.

Christensen var også med til at påpege et femte problem, der lå i, at DONG ledelsesmæssigt var underlagt statens interesser og derfor ikke nødvendigvis ville beskytte forbrugerne og energisektoren (19.04.03). Problemet var allerede blevet sat på dagsordenen i 2002 af formand i Hovedstadens Naturgas-selskab (HNG) Bent Lund og næstformand Nick Hækkerup, der kritiserede, at DONG skulle "fedes op" og derfor var hårdere ved kunderne for at gøre sig mere attraktiv ved et salg. DONG blev beskyldt for at løbe fra en aftale om stabilitet i reguleringen af gaspriser (13.06.02). Også energiminister Bendt Bendtsen kaldte det uacceptabelt, at DONG skruede frit på prisen på gas med henblik på privatisering. Han undsagde dermed DONGs strategi, der gjorde gassen dyrere for forbrugerne (14.06.02). Styringsproblemet blev skærpet af Dansk Folkeparti, der fremhævede, at det store opkøbs-raid med indkøb af blandt andet Energigruppen Jylland, en tung aktiepost i NESAs og investering i norske oliefelter nemt kunne udvikle sig til hasard med skatteydernes penge (28.08.03). I Folketinget stillede særligt Socialdemokratiet spørgsmål om, hvad der skulle ske med DONGs viden, hvis DONG blev privatiseret (04.10.03).

Oven i disse problemer udviklede uenighed om den bedste praktiske vej for privatisering blandt eksperter sig i 2004 til et selvstændigt sjette problem (15.06.04). Denne uenighed var medvirkende til, at Finansministeriet bestilte en rapport fra investeringsbanken Rothschild & Sons, der skulle munde ud i anbefalinger for DONGs privatisering. Problemet blev ikke mindre af, at rapporten viste, at DONG ville være 15 pct. mere værd for staten, hvis selskabet ikke blev privatiseret, end hvis det blev (11.10.04). En del af baggrunden var, at DONG i perioden 2000-2002 gav et overskud på 5,5 mia. kr., hvilket fik flere til at sætte spørgsmålstegn ved, om det var samfundsøkonomisk rentabelt at sælge (27.10.04).

De mange problemer gav anledning til flere koblinger af dem. Eksempelvis anførte en leder i Berlingske, at det var "skandaløst", at staten forsøgte at lave monopol på energimarkedet ved at vokse DONG så stor (13.02.05) og i dokumentaren "Hvor er Thor?" blev Finansminister Thor Pedersen kritiseret for sin rolle i privatisering af DONG. Dokumentaren viste ministrenes "gambling" med salget af DONG (02.06.05; 18.01.05). Selvom finansministeren kom med svar på tiltale om at have misbrugt position ved salg af DONG (03.06.05), bidrog problemerne til et samlet billede af, at processen omkring privatiseringen var mudret og uigennemskuelig.

Nye løsninger i policy-strømmen. Det blev i lyset af de mange problemer hurtigt klart for stat og regering, at privatisering af DONG ville blive langstrakt. Stat og regering var dog effektive til at adressere en lang række af problemerne og opretholdt dermed et pres for at få privatiseringen til at ske. Den politiske målsætning om privatisering blev i 2002 præciseret, så det stod klart, at staten fortsat skulle eje gaslagre, -ledninger og anden infrastruktur (10.01.02). Denne løsning var blandt andet med til at lægge låg på frygten for, at et udenlandsk opkøb skulle blive en realitet.

For at fremme privatiseringen stod væksten af DONG centralt. Det var således regeringens plan, at DONG skal styrkes som el-distributør før salget, evt. igennem en fusion med NESA (og dets godt 500.000 kunder) og også ved et køb af Statoils olieadgang i Nordsøen for 1 mia. kr. (09.05.02). En anden vigtig vækstsatsning var at investere i ny viden om alternative energiformer. DONG købte sig således ind med 85 mio. kr. i en fond, Bankinvest, der investerede i alternativ energi. Motivationen var, at DONG med en årlig omsætning på 13 mia. kr. ikke ville kunne klare sig i konkurrence med f.eks. tyske E.ON., der havde en årlig omsætning på 700 mia. kr. på naturgasmarkedet. Det blev et *trademark* for DONGs direktør Anders Eldrup at bruge denne grønne strategi til at legitimere og skabe vækst i DONG. Selvom finansministeren havde givet grønt lys til strategien, var DONG dog også opmærksom på faren for at blive et "erhvervspolitisk instrument" for staten (05.04.02). Blandt andet derfor var Eldrup allerede i 2002 åben for at sælge DONG til en udenlandsk koncern inden for fem år med TDC som forbillede. TDC samlede i 1990'erne først regionale aktører og fik efterfølgende amerikansk hovedaktionær. Eldrups bekymring var bl.a. at elsektoren med over 70 elskaber var så fragmenteret i Danmark, at DONG ikke ville kunne vokste (12.06.02).

I 2003 besluttede en bred forligskreds i Folketinget, at en kommune, som solgte sit el/energiselskab, skulle aflevere 40 procent af provenuet til staten og kunne bruge resten til at nedbringe gæld eller deponere beløbet på en konto, så det kunne frigives i løbet af 10 år. Statens indtægter skulle samtidig bruges til at nedbringe statsgælden. Svend Auken (S) var ikke tilfreds med, at procentsatsen var så lav (S gik efter en markant højere sats), men bakkede dog alligevel op om aftalen (10.05.03), der således løste det kommunale indtægtsproblem.

Allerede tidligt i processen håndterede staten og DONG således de problemer, der knyttede sig til problemet for staten i at afgive kontrollen med DONG, problemet med vækst, problemet med opkøb for udlandet og problemet med håndtering af kommunernes indtægt. Selvom Finansministeriet ikke, jf. den omtalte rapport fra Rothschild & Sons fra 2004, kunne demonstrere, at privatisering af DONG var specielt økonomisk lukrativ, fortsatte bestræbelserne på privatisering iblandt en bred ejerkreds (FT 05.04).

Politisk ro om privatiseringen. Til trods for de mange problemer med at løse DONG var Folketinget langt fra at stoppe privatiseringen. Således blev et slutningsforslag fra Enhedslisten i 2003, der indebar, at Folketinget ville op-

fordre regeringen til at stille planerne om forberedelse af salg af DONG i bero, kun støttet af Enhedslisten selv og af SF (FT 23.10.03). Og i et nyt VK-regeringsgrundlag i 2004 blev det genbekræftet, at DONG skulle privatiseres (22.01.04). Løsningen af problemet om kommunernes indtægter i 2003, der ellers splittede regering og opposition, medvirkede også til at skabe politisk ro om DONG. De mange problemer for privatisering var væsentlige, men blev ikke partipolitisk vigtige. I 2004 blev der indgået et politisk forlig af VK-regeringen, S, R, SF og DF, der gav mulighed for, at staten kunne sælge ”op til 49 pct.” af DONG. Dette forlig var en vigtig brik i den politiske konsolidering af salget af DONG, blandt andet fordi det betød, at DONG ikke blev tematiseret nævneværdigt i folketingsvalget i 2005. Samlet set var privatiseringen af DONG nok blevet mødt af mange problemer, men en række af dem blev også løst, og der var politisk opbakning til at fortsætte bestræbelserne på en delvis privatisering.

Perioden 2007-2011: Finanskrisen som altoverskyggende barriere

I anden fase af privatiseringen opstod der imidlertid en række nye problemer, der udfordrede realiseringen af privatiseringen og den børsnotering, som der blev lagt op til politisk.

Finanskrisen som nyt problem. Forventningen om et ringe regnskab, meget lave energipriser og ekstraordinære nedskrivninger på omkring en halv mia. kr. bidrog til at gøre 2007 til et dårligt år for børsintroduktionen af DONG (09.08.07). Det var med til at få debatten om fordele og ulemper ved privatisering til at blusse op igen. Kritikerne argumenterede, at staten var den eneste vinder ved salget af DONG, ikke forbrugerne (19.08.07; 26.08.07). I 2008 blev problematiseringen af udenlandsk indblanding, som også fyldte i den første fase, revitaliseret med bekymring om, at staten solgte ”samfundsstrategiske” selskaber til private investorer (01.01.08). Senere advarede også DONGs bestyrelsesformand Fritz Schur imod, at DONG kom på udenlandske hænder (27.04.07; 31.10.09).

Den vigtigste barriere for privatisering var dog finanskrisens udbrud med kollapset af Lehman Brothers i september 2008. Det resulterende kaos på finansmarkederne gjorde, at privatiseringen blev udskudt (30.10.08). Det blev senere fremhævet, med COP-15-klimatopmødet i København som bagtæppe, at klimakrisen var et offentligt problem, som ikke blev afhjulpet af en privatisering af DONG, der nu var en vigtig klimaspiller (25.02.09). Og som uddybet nedenfor begyndte den politiske opbakning til privatiseringen af slå revner.

Policy-strømmen og børsnotering. I den anden fase fokuserede de politiske løsninger fra regeringens side på, i hvert fald forud for finanskrisen, at realisere en børsnotering af DONG. Målet var at få en børsintroduktion gennemført i efteråret 2007, både fordi rådgivere havde en selvstændig interesse i at lande deres honorarer, og fordi en udskydelse ellers ville bringe børsnoteringen tæt på et folketingsvalg (09.08.07). Danske Bank blev i 2007 valgt til at forestå den forventede DONG-børsnotering (12.01.07); og finansminister Thor Pe-

dersen foranstaltede på DONGs opfordring, at implicerede beslutningstagere i DONG blev fri for ansvar ved salget af DONG (21.08.0707; 22.08.07). Begge løsninger gav dog anledning til politisk undren og var, som uddybet nedenfor, med til at svække den tværpolitiske opbakning til salget af DONG (19.01.07). Oveni kom finanskrisen og de medfølgende ugunstige forhold for at sælge DONG i 2008. Finanskrisen betød, at stat og regering måtte afvente bedre tider. Det samlede resultat var, at den politiske opbakning til børsnoteringen begyndte at svinde. Især i oppositionen.

Mindre opbakning i politik-strømmen. Allerede fra 2007 begyndte flere partier at trække deres opbakning til salget af DONG. De Radikale, Socialdemokratiet og SF ville have børsintroduktionen af DONG udsat til 2008 for at opnå en bedre pris. Det var medvirkende til, at børsnoteringen igen blev skudt til hjørne. Enhedslisten, Socialdemokraterne, de Radikale og SF meldte også ud, at de fandt det uacceptabelt, at finansminister Thor Pedersen ikke ville gøre DONGs direktion, bestyrelse, finansielle rådgivere og banker direkte ansvarlige for aktiesalget (04.11.07). Alligevel godkendte Finansudvalget sidst i 2007 en plan om at sælge DONG (21.12.07), og endnu et beslutningsforslag fra Enhedslisten om at stoppe privatiseringen fik kun opbakning i Folketinget af Enhedslisten selv (FT 14.12.07).

Fra 2008 kom den offentlige opinion i kombination med den svindende politiske opbakning til at fungere som en barriere for privatiseringen. En undersøgelse fra Gallup viste overordnet modstand mod salg af DONG blandt befolkningen (kun 35 pct. for, 43 pct. imod og 23 pct. "ved ikke" (21.01.08)). Enhedslisten mente fortsat, at privatisering burde rulles tilbage (09.03.08). Mogens Jensen (S) fremhævede, at frasalget af danske selskaber, deriblandt DONG, krævede "offentlig opmærksomhed" (15.05.08). Der blev ligeledes over sommeren igen stillet spørgsmålstegn ved den egentlige effekt ved privatisering, herunder salget af DONG (26.11.08). Det stod nu klart, at DONG-sagen i modsætning til valgene i 2005 og 2007 med stor sandsynlighed ville blive et tema i et kommende folketingsvalg. Selv erhvervsminister Brian Mikkelsen nedtonede privatiseringsambitionerne med henvisning til blandede erfaringer fra privatiseringerne af TDC (specielt salget af kobberkabler) og Københavns Lufthavne (27.04.10). Enhedslisten satte DONG-sagen på spidsen ved at kræve et klart svar fra Socialdemokraterne, om de med regeringsmagt ville stoppe privatiseringer (22.07.10; 08.09.11). En analyse argumenterede for, at venstrefløjen havde fået tilpas meget magt til at kunne stoppe privatisering (25.09.11). Også de Radikale satte spørgsmålstegn ved en privatisering og anbefalede et større fokus på grøn energi (09.08.07; 20.10.11). DONG-ledelsen forholdt sig roligt til, at DONG ikke kunne børsnoteres i 2011 (25.10.11), men den politiske opbakning til salget var allerede før valget i 2011 under opbrud, og skiftet til en S-R-SF-regering i 2011 kom ikke til at skabe bedre forudsætninger for politisk ro omkring DONG.

Perioden 2012-2018: Økonomiske problemer og ledelsesskifte baner vejen for privatiseringen

Privatiseringen af DONG kom for alvor på dagsordenen igen i 2012 grundet et behov for kapitaltilførsel til energiselskabet. De økonomiske udfordringer i problem-strømmen muliggjorde en udvidelse af ejerkredsen med Goldman Sachs samt to danske pensionselskaber, og sidenhen børsnoteringen i 2016, hvor statens ejerskab blev reduceret til 51 pct. Privatiseringen blev dog ikke uden store politiske konsekvenser og blev gennemført trods folkelig modstand.

Økonomiske problemer i DONG. I 2012 stod DONG over for store økonomiske problemer, hvilket var med til at sætte skub i privatiseringsdagsordenen. Problemerne førte til, at kreditvurderingsbureauet Standard & Poors sænkede karaktererne for DONG, med udsigt til en yderligere sænkning, hvis DONG ikke fik styrket sit kapitalgrundlag (01.03.13; 09.03.13; 23.02.13C). Eldrups investeringer i grøn energi og særligt havvindemølleparkerne havde bidraget til underskuddet, og dertil var gaspriserne for lave (23.02.13B). Underskuddet blev på daværende tidspunkt et økonomisk problem i DONG, som kunne få konsekvenser for energiselskabets position på markedet og dets lånevilkår.

Der var dog også bevægelser i problem-strømmen, som potentielt kunne forsinke eller forhindre planen om at sælge ud af DONG til private investorer, såfremt disse problemer gav anledning til større modstand i politik-strømmen. Perioden var generelt præget af kritik af Finansministeriet for manglende transparens omkring privatiseringen af DONG. Eksempelvis blev detaljerne for salget af DONG til Goldman Sachs mørklagt, selv for forligspartierne, som ikke kunne få oplysninger om vilkårene for salget eller bud fra andre potentielle investorer (23.01.14; 13.06.14). Det førte hurtigt til spekulationer om, at DONG blev prissat for lavt (24.01.14; 19.01.14; 29.09.14; 26.03.15A; 26.03.15B), og førte til kritiske spørgsmål om værdiansættelsen af DONG til finansministeren gennem bl.a. Finansudvalget (FT 12.10.15; FT 25.03.15; FT 23.06.16a; FT 23.06.16c). Ved de nye investorers indtræden blev DONG værdisat til 31,5 mia. kr. af Goldman Sachs svarerende til kun lidt mere end halvdelen af den værdi, flere banker tilskrev selskabet i 2008 (14.12.13). Ifølge et svar til Finansudvalget fra finansministeren om værdiansættelsen blev vurderingen baseret på "sædvanlige metoder", så som selskabets forretningsplan og sammenligning med andre børsnoterede energiselskaber (FT 17.12.13a). DF og SF kritiserede forløbet, og DF indgav en klage til Folketingets præsidium med henblik på at lade Finansudvalget se det øvrige DONG-materiale. Flere juridiske eksperter udtalte i dagbladene i denne periode, at hensyn til fortrolighed og statens fremtidige aftaler ikke burde bremse oplysninger til udvalget, og at statslige indkøbsaftaler ikke burde undtages fra offentlighedsloven (30.04.15; 19.08.15). Kritikken fik senere i perioden opbakning i en rapport fra Rigsrevisionen, som påpegede Finansministeriets manglende skriftlige dokumentation af forhandlingen med Goldman Sachs, herunder at Finansministeriet aldrig fik værdifastsættelsen på skrift af Goldman Sachs (19.05.17; 18.05.17). Finansministeriet anerkendte efterfølgende, at dokumen-

tationen af Goldman Sachs' bud og forhandlingsforløbet kunne have været bedre (FT 11.10.17).

Også Goldman Sachs' adgang til indflydelse i DONG blev problematiseret. Ved kapitalindskuddet fik Goldman Sachs en plads i bestyrelsen i DONG med vetoret til trods for, at de ikke var majoritetssejer (12.12.13; 14.12.13). Det kom endvidere frem, at Goldman Sachs valgte at foretage investeringen gennem et datterselskab i Luxembourg, som var ejet af såkaldte skuffeselskaber i den amerikanske stat Delaware og Cayman Islands, for at undgå at betale skat (27.05.16A; 01.02.14A). Finansministeriet gav dog i adskillige svar på spørgsmål i Folketinget udtryk for, at Goldman Sachs' selskabskonstruktion var lovlig og typisk for denne type transaktioner, samt at investeringens størrelse og risiko berettigede en vis sikkerhed og rettigheder til Goldman Sachs (FT 27.01.14a; FT 12.12.13). Direktør Henrik Poulsen var dertil en del af et aktieprogram i rengøringsgiganten ISS, hvor Goldman Sachs var storaktionær, og det skabte tvivl om, hvilke interesser DONG egentlig plejede i privatiseringen (06.11.14). Kort tid efter at Goldman Sachs købte sig ind i DONG, blev DONG vurderet til at væsentlig højere pris end i 2012, hvilket rejste spørgsmål om, hvorvidt selskabet blev solgt på et ufordelagtigt tidspunkt (26.05.16). Samtidig afslørede bogen "Det bedste bud", at Poulsen var med til at pris-sætte DONG ved salget til Goldman Sachs, hvorefter DONGs regler blev lavet om, så Poulsen gennem aktieoptioner fik mulighed for at købe personlige DONG-aktier for 6,5 mio. kr. (19.04.15).

En plan for mere kapital via børsnotering. I policy-strømmen banede flere forandringer vejen for privatiseringsforslaget i denne periode. I 2012 blev den tidligere DONG-direktør Anders Eldrup fyret, og kort tid efter tog den nye direktør, Henrik Poulsen, kontakt til Finansministeriet for at starte en dialog om det økonomiske underskud i DONG, tilsyneladende som følge af Eldrups grønne investeringer og faldende energipriser. I medierne blev der spekuleret i, hvorvidt DONG efterspurgte et statsligt indskud for første gang siden 1980'erne (23.02.13a; 23.02.13b) eller ville gå efter en privat kapitalindsprøjtning (26.02.13; 27.05.16a; 10.06.16). Ifølge et svar til Finansudvalget fra Finansministeriet anmodede DONG dog aldrig om hverken et statsligt eller privat indskud, men fremførte blot et behov for tilførsel af yderligere egenkapital på over 10 mia. kr. (FT 17.02.14b). Selvom Finansministeriet vurderede, at det kommercielt havde været bedst, hvis staten selv var kommet med pengene, var der bekymring for, at det kunne give statsstøtteproblematikker, og at et statsligt indskud var ubegrundet, når der forelå en aftale fra 2004 om at privatisere (18.05.17; 20.12.13). Finansministeriet henvendte sig dog aldrig til Europa-Kommissionen med henblik på et udsagn om, hvorvidt de ville få statsstøtteproblemer (23.05.17). Ifølge et svar til Finansudvalget herom fandt Finansministeriet det slet ikke relevant at drøfte statsstøtteproblematikken med Europa-Kommissionen, da det blev vurderet at være mere fordelagtigt med en privat kapitalmodel (FT 13.10.14). Efter forhandlinger mellem DONG, finansministeren og forligspartierne om underskuddet i DONG blev aftalen, at DONG måtte forsøge at finde private investorer, der ville tilføre 6-8

mia. kr., samt bl.a. frasælge ikke-kerneaktiviteter for at genoprette økonomien (01.03.13; 09.03.13; 05.10.13). Der blev efterfølgende givet indikative tilbud fra Goldman Sachs, ATP, PKA, PFA og PensionDenmark samt fra andre tilbudsgivere, som Finansministeriet ikke fandt det hensigtsmæssigt at offentliggøre (FT 15.01.14c).

Ikke længe efter blev det offentligt, at Goldman Sachs og to danske pensionskasser stod klar til at investere i DONG for at blive medejere (14.01.14). Løsningen blev, at DONG fik tilført mere end 11 mia. kr. fra Goldman Sachs, ATP og PFA ved at sælge dem ca. 26 pct. af aktierne fordelt således, at Goldman Sachs blev den næststørste aktionær efter staten med 19 pct. En del af aftalen var til gengæld kravet om, at DONG skulle søges børsnoteret inden foråret 2018, da de nye medejere ellers havde ret til at sælge aktierne tilbage til staten (04.10.13a; 03.10.13; 27.09.13; 05.10.13; 19.11.13). Det viste sig at være en fordelagtig aftale for DONG, som beskyttede dem mod statens indblanding og gav incitament til at skabe fremdrift for selv at få udbytte af aktierne, bl.a. gennem en ændring af DONGs regler, som gjorde det muligt for både ledelsen og medarbejdere at købe aktier i selskabet (03.03.14; 26.05.15). Ifølge aktstykket om kapitaludvidelsen havde dette såkaldte aktiebaserede incitamentsprogram til formål at øge tilførslen af kapital med yderligere 450 mio. kr. (FT 03.12.20).

Efter at Henrik Poulsen overtog ledelsen af DONG i 2012, blev den økonomiske krise vendt til et overskud, og i 2015 var DONG steget betydeligt i værdi, bl.a. grundet en britisk vindmølleaftale, massefyringer i 2013 og frasalg af udvalgte ikke-kerne aktiviteter (19.11.13; 29.11.13; 17.04.15; 26.03.15a; 26.03.15b; 18.11.12). Denne udvikling medvirkede til, at DONGs ejere besluttede, at DONG skulle børsnoteres primo 2017 (02.06.16). Ifølge genbekræftelsen i 2013 af aftalen fra 2004 mellem de involverede politiske partier havde det hele tiden været hensigten at gennemføre en børsnotering, når forudsætningerne var til stede (FT 17.12.13b). Analyserapporter fra Danske Bank og Nordea anslog markedsværdien af DONG til at være på omkring 100 mia. kr., særligt pga. vindforretningen (13.05.16b). Det betød, at DONGs ledelse og medarbejdere samt ejere ville tjene stort på salget (26.05.16).

Politisk dramatik om salget af aktier. Ud af den samlede analyseperiode fra 2001-2018 er 2014 karakteriseret ved det største antal case-relevante dokumenter i Infomedia og Folketinget (jf. Figur 1 i metodeafsnittet). Dette vidner om den politiske turmult, der prægede den sidste fase i form af ambivalente partiers skiftende holdninger til kapitaltilførslen, som konvergerede med interessen fra Goldman Sachs og de økonomiske udfordringer i DONG, der samlet gjorde salget og børsnoteringen mulig.

Den afgørende forandring hos DONG var fyringen af direktør Anders Eldrup i 2012. Eldrup, som stod i spidsen for en omfattende grøn satsning, blev bortvist fra virksomheden af bestyrelsesformand Fritz Schur under anklage om "lønfest" (29.12.16). En whistleblower i DONG gjorde Schur opmærksom på, at bestemte medarbejdere i vindafdelingen havde usædvanlige løn-

og ansættelsesforhold, og et advokatfirma bekræftede, at Eldrup burde have forelagt disse vilkår for bestyrelsen (FT 11.10.13). Begrundelsen for fyringen af Eldrup blev dog senere afvist i en voldgiftssag, hvor Eldrup fik medhold, idet voldgiftsretten ikke mente, at ansættelsesforholdene var nok til at blive betragtet som mislighold af Eldrups ansættelseskontrakt (29.12.16). Rigsrevisionen slog året efter fast, at DONG i perioden 2008-2010 investerede over evne, og at daværende finansminister Claus Hjort Frederiksen ikke havde en tilstrækkelig aktiv rolle som statslig ejer, hvilket førte til risikable investeringer i grønne projekter (24.01.13; 28.01.13; 29.11.13; 30.01.13).

Fra politisk side ledte fyringen af Eldrup til en debat om, at DONG var fanget i en uhensigtsmæssig situation mellem det politiske ønske om at varetage samfundets interesser og at være en privat virksomhed på kommercielle vilkår (18.04.12; 20.04.12; 15.04.12). Denne spænding fremgår af bl.a. samrådspørgsmål til finansministeren i denne periode, hvis svar udtrykker et ønske om at fastholde DONG som danskbaseret selskab (i interesse og geografi) gennem en statslig aktiemajoritet men samtidig bringe nye perspektiver ind i bestyrelsen gennem privat kapital (FT 08.10.13; FT 14.01.14a). Regeringen holdt igen ved at udtale, at salg af statslige selskaber ikke var på dagsordenen, men at det ikke kunne afvises at blive relevant på et senere tidspunkt (14.11.12; 19.10.12; 10.12.12; 19.10.12; 22.04.12; 24.04.12). I 2013 vendte finansministeren dog på en tallerken, da Bjarne Corydon udtalte, at aftaleteksten fra 2004 var blevet genbekræftet af parterne (28.02.13). De Radikale, som var en del af den oprindelige aftale, skiftede således position og meldte ud, at de nu støttede salget af DONG (19.11.13).

Da det først viste sig, at Goldman Sachs var blandt de mulige købere, kritiserede Enhedslisten Corydon og stillede igen forslag om at opgive privatiseringen (12.12.13). Enhedslisten kaldte på, at Rigsrevisionen gik ind i sagen (28.05.16), og senere hen var det bl.a. på deres anmodning, at Rigsrevisionen undersøgte DONG-sagen (11.05.17), og at der blev stillet forslag om at trække aktstykket om kapitaludvidelsen i DONG tilbage (FT 30.01.14b). Dansk Folkeparti tilsluttede sig i januar 2014 Enhedslistens forslag, bl.a. fordi de mente, at beslutningen om at sælge til Goldman Sachs blev forhastet, hvilket var en kovending i forhold til den opbakning, de tidligere havde udvist til kapitaltilførslen som en del af forligskredsen (FT 30.01.14b; FT 14.04.15). Finansminister Bjarne Corydon kom således i stærk modvind, som tilnavnet "Don Corydone" i denne periode gav udtryk for (17.04.14). Efter massive folkelige protester mod involveringen af Goldman Sachs holdt SF i januar 2014 et krisemøde, som resulterede i, at de næste dag forlod regeringen, og Annette Vilhelmsen trak sig som formand for SF (20.05.15).



Mens den drypvise privatisering af DONG i første fase gik forholdsvis ubemærket hen blandt de danske skatteydere, ændrede dette sig som nævnt i løbet af den anden fase af privatiseringsprocessen og mest intenst efter 2012.

Mens den drypvise privatisering af DONG i første fase gik forholdsvis ubemærket hen blandt de danske skatteydere, ændrede dette sig som nævnt i løbet af den anden fase af privatiseringsprocessen og mest intenst efter 2012. Da Goldman Sachs viste interesse i DONG i 2013, blev energiselskabet hurtigt et symbol på det danske "arvesølv" og de danske samfundsinteresser, som skulle værnes mod udefrakommende kapitalister, særligt blandt regeringens egne vælgere (10.02.14; 24.01.14). To tredjedele af danskerne var nu imod salget af DONG, og der var protester foran Christiansborg og underskriftsindsamlinger mod salget på de sociale medier (20.02.14; 20.05.15; 11.05.17). Modstanden var også at finde blandt de borgerlige vælgere (11.05.17). Folkestemningen fik dog en anden lyd i 2016-2017 frem mod børsnoteringen, hvor DONG satte fokus på virksomhedens indsats med grøn energi og fremstillede børsnoteringen som en folkefest, hvor borgerne fik mulighed for at købe folkeaktier i et nu succesfuldt DONG (15.02.16; 24.06.16). Der var i denne periode et skifte i den offentlige opinion, som så mere positivt på sagen, fordi DONG var blevet en (grøn) succeshistorie (23.06.17). Tabel 2 opsummerer resultaterne fra analysen af de tre strømme.

Tabel 2. Hovedpunkter i de tre strømme i de tre faser af DONG-sagen

	Fase 1: 2001-2006	Fase 2: 2007-2011	Fase 3: 2012-2018
Policy-strøm: Løsninger af problemer fra forskellige policy-entreprenører eller kollektivt igennem politiske aftaler og forlig.	<ul style="list-style-type: none"> • VK-regering skriver privatisering af DONG ind i regeringsgrundlaget • Finansministeriet overtager ansvaret for privatiseringen af DONG i 2001 • DONG gives frie hænder til at opkøbe elselskaber og at investere i grøn energi • Politisk målsætning om privatisering præciseres i 2002, så staten fortsat ejer gaslagre, -ledninger og anden infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansministeriet arbejder for børsnotering på grundlag af rådgivning fra Danske Bank • Implicerede beslutningstagere i DONG bliver fri for ansvar ved salget af DONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny DONG direktør kontakter FM om økonomisk underskud • FM vurderer, at privat kapital er den bedste model frem for statsligt indskud, og der modtages adskillige indikative tilbud fra Goldman Sachs, danske pensionskasser m.fl.
Problem-strøm: Udfordringer, der forhindrer eller forsinker løsninger i policy-planer i at virke eller udfordrer eksisterende løsninger.	<ul style="list-style-type: none"> • Uenighed om statens håndtering af kommunernes indtægter ved salg af elselskaber til fx DONG • Frygt for udenlandsk opkøb af DONG ved privatisering • Potentielt juridisk problem med EU's konkurrenceregler ved privatisering i kraft af DONGs olie-engagement i Nordsøen 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanskrise og uro på aktiemarkederne gør det uattraktivt at gennemføre planlagt børsnotering • Revitaliseret bekymring for, at staten sælger "samfundsstrategiske" selskaber til private investorer 	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomiske udfordringer stod til at forværre DONGs markedsposition og lånevilkår • Kritik af FM's manglende transparens omkring salg til Goldman Sachs og rolle i DONGs underskud grundet manglende aktivt ejerskab • DONG-direktøren får central rolle i salget samt incitamentsprogrammet for DONGs ledelse og medarbejdere
Politik-strøm: Ændringer i offentlig opinion, nye regeringer eller ministre, ændringer ved folketingsvalg og politiske partiers positioner og centrale embedsmænd/ledere i DONG.	<ul style="list-style-type: none"> • Nyt regeringsgrundlag i 2004 genbekræfter, at DONG skal privatiseres • Bredt forlig i 2004 om at sælge "op til 49 pct." af aktierne med VK-regering og S, R, SF og DF 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigende skepsis og flertal af befolkningen imod privatiseringen i 2008 • Stigende skepsis i oppositionen imod privatiseringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Henrik Poulsen og "regnedrenge" erstatter Eldrup-ledelsen i DONG • De politiske parter bag 2004-privatiseringsaftalen genbekræfter hensigten om en børsnotering. • Fra negativ til positiv offentlig opinion om privatiseringen ved introduktion af folkeaktier

Privatisering på trods af økonomiske udfordringer, folkelig skepsis og politisk modstand

Privatisering af offentlige selskaber i Danmark har været drevet frem af flere faktorer, herunder markedseffektivitet, politisk ideologi og EU-direktiver møntet på at fremme konkurrencen i det indre marked. På grundlag af de stærke drivkræfter for privatisering har artiklen undersøgt, hvorfor det tog over ti år at gennemføre en delvis privatisering af det statslige energi- og forsyningselskab DONG i Danmark.

Analysen viser, at privatiseringen af DONG fra 2001-2018 var præget af et væld af problemer, der var med til at forsinke den tilsigtede børsnotering, som allerede indgik i en politisk aftale fra 2004. Staten og DONG selv håndterede fra 2001-2007 en lang række problemer omkring offentlig kontrol med DONG, rentabilitet, udenlandsk ejerskab, kommunale indtægter og fik skabt politisk opbakning. I perioden 2007-2011 var både finanskrisen og sekundært klimahensyn dog med til at forsinke privatiseringen og at svække den politiske opbakning til salget. Efter 2012 kom den offentlige opinion til at spille en særdeles vigtig rolle, der skabte stor opmærksomhed omkring privatiseringen og fik SF til at forlade regeringen. Til gengæld drev DONGs økonomiske underskud og behov for kapitaltilførsel, ledelsesskiftet i selskabet og regeringen processen for børsnotering fremad i den sidste periode. Privatiseringen af DONG ville ikke være sket for enhver pris, men det er bemærkelsesværdigt, at planen for en delvis privatisering blev gennemført på trods af de mange barrierer, som den mødte i de forskellige faser. Samlet set viser analysen, at privatiseringen af DONG var præget af en række modsatrettede faktorer i de tre strømme. Mens staten, politiske forlig og DONG selv fastholdt privatisering som mål, var eksogene faktorer som international konkurrence, finanskrisen og investeringsbanken Goldman Sachs og endogene faktorer knyttet til behovet for at markedsmodne DONG, politisk og folkelig skepsis med til at trække privatiseringsprocessen i langdrag.

Artiklens resultater er baseret på et omfattende og systematisk dokumentstudie med over 500 dokumenter fra to databaser. Dokumenterne har gjort det muligt at lave en tæt, politologisk analyse af hele forløbet omkring privatiseringen af DONG, som har fokuseret på de centrale narrativer i casen, styret af Kingdons tre strømme. Til gengæld er det vanskeligt at sandsynliggøre og forklare særligt entreprenørernes rolle yderligere uden interviews med de involverede aktører. Analysen indikerer dog, at skiftende regeringer og Finansministeriet var centrale policy-entreprenører, som kontinuerligt satte privatisering af DONG på dagsordenen og på kritiske tidspunkter formåede at koble forskellige kriser af økonomisk karakter og ændringer på den politiske scene med privatisering som et løsningsforslag. Således blev DONG trods de mange barrierer børsnoteret i 2016, og efterfølgende er underselskabet Radius blevet frasolgt i 2019.

Noter

- 1 Fra 1973 til 2001 hed selskabet DONG A/S, men det skiftede navn til DONG Energy i 2002 og senest til Ørsted i 2017. I artiklen holder vi os dog til DONG som en samlebetegnelse for casen i analyseperioden.

Referencer

- Barzelay, M., F. Gaetani, J.C.C. Velarde og G. Cejudo (2003), "Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide", *International Public Management Review*, 4(1): 20-42.
- Barzelay, M. og R. Gallego (2006), "From "new institutionalism" to "institutional processualism": advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, 19(4): 531-57.
- Bel, G., X. Fageda og M.E. Warner (2010), "Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-77.
- Bundgaard, U. og K. Vrangbæk (2007), "Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 30(4): 491-520.
- Christensen, L.R. og O.H. Petersen (2010), "Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber", *Politica*, 42(2): 235-57.
- Europa-Parlamentet (2019), "Faktablade om Den Europæiske Union. Det indre energimarked", www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/45/det-indre-energimarked
- Finansministeriet (2015), "Statens ejerskabspolitik", www.fm.dk/publikationer/2015/statens-ejerskabspolitik
- Finansministeriet. (2006), "Statens selskaber 2006", www.fm.dk/publikationer/2006/statens-selskaber-2006
- Finansministeriet (2004), "Staten som aktionær", www.fm.dk/publikationer/2004/staten-som-aktioner
- George, A.L. og A. Bennett (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Greve, C. (1997), *Privatisering, selskabsdannelse og udlicitering: et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Hansen, M.B. (2010), "Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner", *Politica*, 42(2): 183-201.
- Hermann, C. og J. Flecker, red., (2012), *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Abingdon: Routledge.
- Hodge, G.A. (2000), *Privatization: an international review of performance*, Boulder, CO. Westview Press.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown.
- Kingdon, J.W. (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies, updated second edition*, Boston, Longman Classics in Political Science.
- Petersen, O.H. (2011), "Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland", *International Public Management Review*, 12(2): 1-37.
- Regeringsgrundlag (2001), *Vækst, velfærd – fornyelse*, www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm
- Rigsrevisionen (2017), *Rigsrevisionens beretning om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering*, www.rigsrevisionen.dk/media/2104570/sr1616.pdf
- Ring Christensen, L., K. Houlberg og O.H. Petersen (2012), "Udlicitering eller egenproduktion-hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?" *Politik*, 15(2): 44-55.
- Rüdiger, M. (2007), *Energi og Regulering: energipolitisk regulering og DONG A/S 1972-2004*, København: Handelshøjskolens Forlag
- Rüdiger, M. (1998), *DONG og energien*, København: Handelshøjskolens Forlag
- Savas, E.S. (2000), *Privatization and public-private partnerships*, New York, Chatham House.
- Shleifer, A. (1998), "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 133-50.