

Jesper Roest Pedersen

# Spiller strukturel magt en rolle for danske kommuners miljøtilsyn? Erhvervsliv og politikere

Den danske magtudretning er blevet kritiseret for manglende fokus på erhvervslivets magt i Danmark. På miljøområdet er erhvervslivet ofte i kontakt med offentlige myndigheder, og det er derfor nærliggende at spørge, om erhvervslivet påvirker danske kommuners miljøtilsyn af virksomheder. På baggrund af en analyse af hyppigheden af danske kommuners miljøtilsyn i perioden 1993-2003 (N=3020) finder artiklen ikke støtte til den strukturelle magtteoris påstand om, at politikere og embedsmænd på grund af virksomhedernes økonomiske betydning tvinges til at følge erhvervslivets ønsker.

Danskerne er stolte over Danmarks velfungerende demokrati, hvor lighedsgrundsætningen står centralt, hvilket ikke mindst i sammenligninger med andre lande kommer til udtryk i den offentlige debat. Senest har forskerne bag den danske magtudredning konkluderet, at demokratiet i Danmark er ganske levende, og at folkestyret i mange henseender har det bedre end forventet (Togeby et al., 2003). Mangfoldigheden af emner i forskningsprojektet styrker konklusionen, men alligevel er den blevet udfordret. Et af de hyppigste kritikpunkter har været, at relationen mellem erhvervsliv og politikere ikke bliver belyst godt nok, og erhvervslivets magt undervurderes (se fx Øllgaard & Madsen, 2003). Kritikken lyder, at erhvervslivet på grund af dets mange ressourcer, der stammer fra dets strukturelle placering i markedsøkonomien, besidder en særlig magt over politikerne. Det kan få politikerne til at handle i uoverensstemmelse med befolkningens ønsker i relation til lovgivningen og myndighedsudøvelsen over for erhvervslivet. Dermed tegnes et dystert billede af demokratiets funktionsmåde og lighedsprincip, og kritikken repræsenterer derfor en opfattelse, der ligger langt fra Magtudredningens generelle konklusioner. Men er kritikken rimelig? Handler politikere og embedsmænd reelt uafhængigt af sådanne strukturelle bindinger, og behandler de erhvervslivet i overensstemmelse med befolkningens ønsker?

Diskussionen om erhvervslivets magt begrænser sig hverken i tid eller rum til nutidens Danmark, men er en veletableret del af en magtteoretisk debat, hvori artiklen her finder sit teoretiske udgangspunkt. Artiklens udgangspunkt er et strukturelt magtperspektiv, hvor erhvervslivets påvirkning af miljøtilsynet analyseres ved at undersøge, om miljøtilsynet påvirkes af danske kommuners

strukturelle afhængighed af den velstand, som erhvervslivet skaber. Heroverfor står den pluralistiske magtteori, hvis hovedhypotese er, at magt ikke besiddes af en begrænset gruppe som eksempelvis erhvervslivet, men derimod er spredt mellem mange grupper i samfundet. Ifølge dette perspektiv har politiske og administrative aktører uden væsentlige strukturelle bindinger den afgørende indflydelse på udmøntningen af miljøtilsynet. Den teoretiske diskussion med dens klare modsætninger danner den nødvendige ramme til at kunne besvare følgende spørgsmål, som udgør artiklens problemstilling: *Påvirker erhvervslivet danske kommuners miljøtilsyn af virksomheder?*

Selvom Magtudredningen er blevet kritiseret for at underbelyse kapitalens indflydelse på demokratiet og dets institutioner, er emnet behandlet i både forskningsprojektet og i nyere dansk litteratur i øvrigt. Som en del af magtudredningen finder Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003) i bogen *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*, at store danske virksomheder har politisk indflydelse, og at de store virksomheder – og især de allerstørste – gør brug af en bred palet af strategier for at gøre deres indflydelse gældende. Ikke desto mindre er det generelle billede af bogens analyser, at virksomheder og erhvervslivets interesser ikke systematisk har en lettere og mere privilegeret adgang til de politiske beslutningstager end andre vægtige interesser i det danske samfund (Christiansen og Nørgaard, 2003: 95). Christiansen og Nørgaard erkender dog, at deres undersøgelsesdesign kun delvist kan undersøge, om erhvervslivet har den privilegerede position, som den strukturelle magtteori forfægter. De analyserer nemlig myndighedskontakter og samspil og ikke konkrete beslutninger (Christiansen og Nørgaard, 2003: 25). Det er nærværende analyses ambition at undersøge virksomhedernes privilegerede position ved netop at analysere beslutninger, nemlig kommuners beslutninger om miljøtilsyn af virksomheder.

Vibeke Lehmann Nielsen (2003) beskæftiger sig netop med det offentlige tilsyn af virksomheder. I modsætning til nærværende artikel er Nielsens fokus ikke alene på virksomhedens lokaløkonomiske betydning, men også på hvorvidt virksomhederne er offentlige eller private (Nielsen, 2003: 9). Ud fra et omfattende datamateriale, der kombinerer spørgeskemaer til virksomheden og de tilsynsførende med journaliseret sagsmateriale, finder Nielsen, at offentlige virksomheder langt hen ad vejen behandles lempeligere end de private virksomheder, og at store private virksomheder behandles lempeligere end små private virksomheder (Nielsen, 2003: 300ff). Nielsens anvendelse af surveydata muliggør en række værdifulde differentieringer mellem de undersøgte virksomheder, men til gengæld begrænser undersøgelsen sig til 174 virksomheder (Nielsen, 2003: 9). Med udgangspunkt i data for samtlige danske kommuners miljøtilsyn over en 11-årig periode har nærværende analyse ikke de samme differentieringsmuligheder på virksomhedsniveau, men til gengæld

er mulighederne bedre for at drage generelle konklusioner om erhvervslivets privilegerede position i Danmark.

Artiklen er struktureret således, at dens teoretiske grundlag indledningsvist behandles, hvorfra der hentes teoretisk og metodisk inspiration. Herpå følger en introduktion af artiklens metode og forskningsdesign, hvorefter de teoretiske forventninger operationaliseres. Derpå opstilles en empirisk model, hvori de teoretiske hovedpointer er omdannet til fire testbare hypoteser, der danner grundlag for besvarelse af artiklens problemformulering. Artiklen afsluttes med en sammenfattende konklusion.

## Strukturelle og pluralistiske magtperspektiver

### *Erhvervslivets vetomagt og strukturel magt i empiriske magtanalyser*

Charles Lindblom fremsætter i *Politics and Markets* (1977) hypotesen om erhvervslivets privilegerede position i vestlige demokratier med markedsökonomi. Markedsøkonomien har ifølge Lindblom afgørende konsekvenser for demokratiets virkemåde. Den privilegerede position opstår, fordi erhvervslivets resultater både i forhold til vækst, beskæftigelse, skatteindtægter osv. er afgørende for hele samfundets velfærd. På grund af sådanne vide konsekvenser af erhvervslivets tilstand er politikerne klar over, at samspillet med erhvervslivet ikke blot har betydning for ét segment af befolkningen, men derimod er afgørende for hele samfundets velfærd (Lindblom, 1977: 175). Erhvervslivets tilstand betyder i første omgang, at politikernes finanspolitiske handlefrihed indskrænkes ved økonomisk nedtur for erhvervslivet, da handlefriheden blandt andet er betinget af skatteindtægter fra virksomhederne. Den videre konsekvens kan blive elektoral afstraffelse af politikerne, fordi beskæftigelse og skat ofte bliver valgtemaer, og politikere bliver bedømt på deres indsats på disse områder (Lindblom, 1977: 172f).

Lindblom kommer endnu nærmere en specifikation af erhvervslivets strukturelle magtmekanisme, idet han argumenterer for, at mekanismen fungerer som en anticiperet reaktion. Politikerne vurderer med de vide konsekvenser i baghovedet, hvorledes givne politiske tiltag vil påvirke erhvervslivets muligheder. Den anticiperede reaktion betyder, at erhvervslivet ikke nødvendigvis behøver at bruge mange ressourcer på pression over for politikerne, idet politikerne helt automatisk indretter sig efter erhvervslivets ønsker. Dermed opstår en vetomagt for erhvervslivet, der indirekte bruges til at forhindre ikke-erhvervsvenlige politikker. Med andre ord omsættes erhvervslivets strukturelle magt til politiske aktørers handling, hvilket vil gøre sig gældende uanset partifarven hos politikerne (Lindblom, 1977: 174ff). På den måde afviser Lindblom ideen om, at forskellige politiske partier eller aktører kan dæmpe erhvervslivets strukturelle magt.

Lindbloms teori og argumentation er imidlertid ikke uden problemer, og et

af problemerne har konsekvenser for denne artikels valg af emneområde til analysen af erhvervslivets magt. Lindblom kan således kritiseres for ikke at gøre det mere klart, at erhvervslivets magt primært må forventes at være begrænset til emner, der direkte vedrører erhvervslivet (Thomsen, 2005: 129). Som nævnt undersøger denne artikel, om erhvervslivet påvirker danske kommuners miljøtilsyn, hvilket er et område, der meget direkte vedrører virksomhederne. Begrundelsen herfor er, at artiklen ønsker at undersøge strukturel magt på et område, hvor empirisk identifikation af magtformen er realistisk. Valget har den konsekvens, at eventuelle konklusioner om den strukturelle magtforms dominans vanskeligt kan generaliseres til områder, der ikke så direkte vedrører erhvervslivet (fx kulturpolitik). Man kunne med andre ord udsætte Lindbloms strukturelle magtteori for en hårdere empirisk test, end artiklen har i sinde. Det betyder også, at i det omfang, erhvervslivets magt viser sig ikke at spille nogen rolle for miljøtilsynet, står resultaterne stærkere, fordi den strukturelle magtteori har haft størst mulig chance for at vise sin betydning.

Mens Lindbloms teoretisering om den strukturelle magt bidrager til forståelse af, hvilke mekanismer der omsætter strukturel magt til politisk handling, giver Lindblom ikke en konkret opskrift på, hvordan der kan kastes lys over empiriske problemstillinger. I *Politics and Markets* gives primært nogle spredte historiske eksempler på strukturel magt, men Lindbloms hovederinde var heller ikke at give en konkret metodisk opskrift på en undersøgelse af begrebet. En sådan opskrift kan Matthew Crenson (1971) imidlertid bidrage med.

Crenson undersøger i bogen *The Unpolitics of Air Pollution* fra 1971 forskelle i amerikanske byers behandling og regulering af luftforurening og forskelle i emnets indtræden på den politiske dagsorden. Analysen foretages som et case-studie af to ellers sammenlignelige nabobyer, Gary og East Chicago. Analysen viser, at variationen i byernes erhvervsstruktur forklarer variationen i den politiske behandling og regulering af luftforurening. I byen Gary, hvis erhvervsstruktur er kendetegnet ved én stor virksomhed, kommer forureningen således senere på den politiske dagsorden end i East Chicago, der er kendetegnet ved mange små virksomheder. Forskellen skyldes ifølge Crenson (1971: 68ff), at politikere tager hensyn til virksomhedernes behov og reaktioner, fordi de er afhængige af virksomhedernes økonomiske bidrag til samfundet. Det er således et hovedelement i Crensons forklaring, at Garys politikere af hensyn til byens store virksomhed forsinker behandlingen af luftforurening. Det er derfor også nærliggende at læse et strukturelt perspektiv ind i Crensons magtanalyse, idet erhvervsstrukturen begrænser politikerne og styrker erhvervsfolkene (Nedergaard, 2001: 21f).

Mens erhvervsstruktur tages som et udtryk for styrken af erhvervslivets strukturelle magt, kan det være interessant yderligere at analysere de magtmekanismer, der forårsager politikernes strukturelle afhængighed af erhvervslivet. Politiker-

nes adfærd over for erhvervslivet bestemmes som nævnt ifølge Lindblom ud fra overvejelser om samfundets velstand, der i sidste ende kan være afgørende for politisk overlevelse. Det synes derfor relevant at undersøge, om kommunens økonomiske sårbarhed påvirker de centrale politiske aktørers adfærd over for erhvervslivet. Forventningen ud fra et strukturelt magtperspektiv er, at jo mere økonomisk sårbar kommunen er, desto mere vil politikerne på grund af den antciperede reaktion forsøge at tilgodese virksomhederne ved at tilpasse deres handlingsmønster efter virksomhedernes ønsker. Tilpasningen sker for at undgå at blive yderligere svækket ved eksempelvis tab af skatteindtægter og arbejdspladser. På baggrund heraf tester artiklen flere dimensioner af kommunens sårbarhed, nemlig arbejdsløshed, beskatningsgrundlag, gæld samt strukturelle forhold i form af indbyggertal og urbaniseringsgrad.

### *Politikernes magt*

De ovenstående argumentationer har det strukturelle udgangspunkt til fælles, og de forventer alle, at politikernes handlefrihed er væsentligt begrænset. Men eksisterer sådanne væsentlige begrænsninger i et moderne demokrati som det danske? Det er i hvert fald næppe alene dem, der bestemmer politikernes adfærd. Robert Dahl (1961) diskuterer således i *Who Governs?* ikke-strukturelle faktoreres indflydelse på politikernes adfærd over for erhvervslivet og aktørers mulighed for at handle uafhængigt af en strukturel afhængighed. Det perspektiv må inddrages, hvis man vil sikre sig imod fejlslutninger og spuriøse sammenhænge, hvor det i stedet for kommunens strukturelle afhængighed af erhvervslivet er politikernes partifarve og befolkningens ønsker, der forklarer variationen i miljøtilsynet.

*Who Governs?* er en omfattende empirisk undersøgelse af den amerikanske by New Haven, hvor Dahl (1961) via et enormt datamateriale forsøger at afdekke magtfordelingen i byen ud fra en aktørbaseret magtopfattelse. Hovedkonklusionen er, at selvom den politiske magt i New Haven er ulige fordelt, er magten trods alt spredt mellem mange grupper og aktører. Den mest magtfulde aktør er ifølge Dahl borgmester Richard E. Lee, som dog samtidig er afhængig af vælgernes accept. Dermed udøver befolkningen indirekte indflydelse på det politiske system (Dahl, 1961: 85, 163 og 190). Dahl finder med andre ord, at det pluralistiske repræsentative demokrati fungerer efter hensigten i New Haven, og at borgerne gennem valghandlingen har stor indirekte indflydelse. Befolkningens indflydelse viser sig blandt andet ved, at folkevalgte politikere har væsentlig indflydelse på de endelige resultater af beslutningsprocesserne, og at konkrete beslutninger ofte kan opfattes som afspejlende vælgernes ønsker (Dahl, 1961: 220). Årsagen til tilpasningen til vælgernes ønsker skal ifølge Dahl findes i den politiske konkurrence, der kendetegner det pluralistiske demokrati.

Hvis man vil have mere viden om magtens mekanismer, er det jf. Dahl netop relevant at fokusere på de konkurrence- og kontrolrelationer, der eksisterer i det pluralistiske demokrati. Forskellige grupper kæmper om den politiske magt, og alle grupper har adgang til politisk relevante ressourcer. Monopolisering af magten eller en eventuel veto-position forhindres dermed, fordi der altid findes uudnyttede ressourcer blandt de politisk inaktive, og disse ressourcer kan pludselig mobiliseres til den politiske markedsplads. Fragmenteringen af ressourcer udgør et sæt af *checks and balances*, hvori alle grupper udøver magt, og hvor alle grupper begrænser hinandens magt (Thomsen, 2005: 29ff; Hague og Harrop, 2001: 59). Med sådanne mekanismer in mente anbefaler Dahl, at magtanalyser ideelt set må strække sig over flere år, da analyser af enkelte år fordomsfuldt forudsætter, at magtfordelingen er fastlagt én gang for alle og ikke kan forandre sig over tid. I New Haven viste der sig markante forandringer i magtstrukturen over tid, og mere generelt vil magtfordelingen sjældent være statisk i et samfund præget af modernitet, hvor skiftende grupper kæmper om at få del i den politiske magt (Thomsen, 2005: 50).

Selv hvis lokale politikere har så stor handlefrihed, som Dahl argumenterer for, hvilken betydning for miljøtilsynet har så deres formelle og uformelle samspil med andre myndigheder? Spørgsmålet er ikke mindst relevant i en dansk kontekst, hvor kommuner i mange sammenhænge, herunder i miljøtilsynet, indgår i samspil med andre myndigheder. Paradoksalt nok stammer indsigten om andre myndigheders betydning fra Crensons ellers overvejende strukturelle magtanalyse, idet både Gary og East Chicago i sidste ende fik indført regulering. Årsagen til, at reguleringen til sidst indføres i Gary, er ifølge Crenson et eksternt pres fra delstatens centrale myndigheder, som aktører med interesse i omfattende miljøkontrol (eksempelvis miljøinteresseorganisationer) kan bruge som ressource i kampen for regulering (Crenson, 1971: 71ff). Indsigten har den konsekvens, at man så vidt muligt må undersøge betydningen af eksterne aktører, herunder andre myndigheder, i analysen af erhvervslivets magt.

I tabel 1 er de væsentligste aspekter af Dahls og Lindbloms magtteorier opstillet i skematisk form. Med udgangspunkt i tabellen får man to modsatte besvarelser af artiklens problemformulering. Lindblom vil svare, at kommunernes adfærd i høj grad påvirkes af deres strukturelle afhængighed af erhvervslivet, og at denne afhængighed omsættes til politisk handling gennem anticiperede reaktioner uafhængigt af den politiske situation. Dahl vil derimod svare, at adfærden bestemmes af aktører, der handler uafhængigt af en strukturel afhængighed, da en eventuel veto-position over tid vil blive udfordret, og balancen på den måde vil blive genoprettet. Efter diskussionen af artiklens forskningsdesign og metode vil disse forventninger blive formuleret som testbare hypoteser.

Tabel 1. Oversigt over Dahls og Lindbloms magtteorier

	<b>Aktør- eller strukturfokus</b>	<b>Magtmekanisme</b>	<b>Muligheder for at udfordre magten</b>
Lindblom	Struktur	Anticiperet reaktion, hvor politikerne grundet strukturel afhængighed handler i overensstemmelse med erhvervslivets bedste	Problematiske, da erhvervslivet besidder de relevante strukturelle magtressourcer
Dahl	Aktør	Aktører presser aktører i gensidige kontrol- og konkurrencerelationer	Uproblematiske, idet den relativt frie adgang til det politiske system udgør en kerne i teorien

## Forskningsdesign og metode

Problemstillingen søges besvaret ved hjælp af et forskningsdesign, der bygger på kvantitativ statistisk metode med brug af tidsserieanalyse, hvor data vedrørende 275 primærkommuner over en 11-årig periode fra 1993 til 2003 udgør det empiriske grundlag. Den første metodiske udfordring for analysen er at finde et område, hvor kommunerne har den fornødne handlefrihed, således at erhvervslivet potentielt kan have betydning. Begge krav opfyldes af danske primærkommuners miljøtilsyn med virksomheder, idet tilsynet er en meget direkte interaktion mellem kommune og virksomhed, og idet lovgivningen intenderer lokale frihedsgrader (Nedergaard, 2001: 39). I litteraturen (Nedergaard, 2001; May og Winter, 1999; og Krarup et al., 1998) anses kommunernes afhængighed af det lokale erhvervsliv således også for at være et potentielt problem for udførelsen af miljøtilsynet. Kommunernes adfærd operationaliseres som tilsynshyppigheden forstået som antal tilsyn pr. virksomhed med miljørisiko pr. år i de danske kommuner fra 1993 til 2003 (Miljøstyrelsen, 2006). Operationaliseringen er inspireret af Crenson, der i sin magtanalyse undersøger miljøregulering i to amerikanske byer. Tidligere danske undersøgelser af det offentlige regulering af virksomheder har også anvendt lignende operationaliseringer (Nedergaard, 2001 og Nielsen, 2002). Empirisk viser der sig som forventet at være den nødvendige variation i antallet miljøtilsyn pr. virksomhed pr. år, idet kommunerne med færrest tilsyn har en tilsynsfrekvens på ca. 0,2 tilsyn pr. virksomhed, mens kommunerne med høj tilsynsfrekvens i enkelte år fører ca. 3-4 tilsyn pr. virksomhed. Gennemsnittet for alle 3020 observationer fra perioden 1993 til 2003 er 0,62 tilsyn pr. virksomhed.

Miljøtilsynet består i, at kommunerne besøger virksomheder, der udgør en miljørisiko, for at sikre, at virksomhederne overholder gældende miljøregler. Tilsynene danner baggrund for kommunernes sanktioner over for virksomhe-

derne, og artiklens empiriske analyse viser, at tilsynsfrekvensen er positivt korreleret med sanktionsfrekvensen. Med andre ord sanktioneres kommuner, der ofte fører tilsyn, hyppigere virksomhederne. Fordelen ved kun at anvende miljøtilsynet som afhængig variabel frem for en kombination af miljøtilsyn og sanktioner er, at det giver bedre mulighed for sammenligning over tid. Grundet skiftende sanktionstyper i tidsperioden er sammenligning over tid ikke mulig, hvis sanktionstyper inddrages som afhængig variabel.

Erhvervslivets strukturelle styrke måles ved hjælp af to forskellige operationaliseringer. For det første konstrueres et indeks for erhvervsstruktur, der måler, om kommunen har mange små eller store virksomheder pr. indbygger, idet dette jf. litteraturen afspejler den strukturelle styrke, fordi større virksomheder dels anvender flere strategier til påvirkning af politikere, dels udgør en mere betydelig trussel for politikerne i relation til tabte arbejdspladser og skatteindtægter (Nielsen, 2002: 300ff; Christiansen og Nørgaard, 2003; Crenson, 1971).<sup>2</sup> Ved konstruktionen af indekset viser det sig empirisk, at de fleste kommuner har en relativt homogen erhvervsstruktur, i den forstand at de er domineret af enten store eller små virksomheder. For det andet konstrueres en variabel, der måler det totale antal virksomheder pr. indbygger. Det afgørende for styrken er nemlig ikke kun størrelsen af virksomhederne, men også antallet, fordi flere virksomheder står stærkere, ikke mindst i kraft af diverse erhvervsorganisationer. Begge operationaliseringer afprøves i analyseafsnittet.

Alternativt kunne strukturel magt måles som virksomhedernes ressourceanvendelse på samspil med offentlige myndigheder. Denne måling ville komme tættere på de strategiske egenskaber ved virksomhederne, som Christiansen og Nørgaard (2003) analyserer, og muliggøre en undersøgelse af, om de virksomheder, der bevidst anvender ressourcer på påvirkning af offentlige myndigheder, får en anderledes behandling af politikere og embedsmænd. På den måde ville man bedre kunne skelne mellem Dahls begreber om potentiel og aktuel magt, som drøftes i analyseafsnittet. Som et modargument vil Lindblom imidlertid argumentere for, at egentlig ressourceanvendelse ikke er nødvendigt for, at virksomhederne kan realisere deres ønsker, da magtmekanismen som nævnt fungerer som en anticiperet reaktion.

Artiklen undersøger fem forskellige dimensioner af kommunernes økonomiske sårbarhed. Det første mål er arbejdsløshedsprocenten i kommunen. Inddragelse af arbejdsløshed begrundes med henvisning til Lindbloms mekanismer, idet beskæftigelsen er et af de hensyn, politikerne må tilgodese, når de regulerer de lokale virksomheders vilkår. Ved høj arbejdsløshed er kommunerne mere økonomisk sårbare over for virksomhederne pga. frygt for tab af flere arbejdspladser. To mere demografiske mål for kommuners sårbarhed er indbyggertal og urbaniseringsgrad. Med hensyn til indbyggertal antages det, at den strukturelle sårbarhed er større, desto færre indbyggere der er, idet



kommunen er mere sårbar over for den enkelte virksomheds påvirkning. Samtidig må det antages, at kommuner med høj urbaniseringsgrad er mindre sårbar over for eventuel udflytning, fordi en bedre infrastruktur gør urbaniserede kommuner mere attraktive for erhvervslivet (og derfor mindre sårbare), og fordi urbaniserede kommuner i højere grad har højtuddannet arbejdskraft,<sup>3</sup> hvilket også gør dem mere attraktive for virksomheder og derfor mindre sårbare. Endelig inddrages to økonomiske mål for kommunens sårbarhed. Jo svagere kommunen er stillet økonomisk, desto mere sårbar anses den for at være over for erhvervslivets påvirkning. De inddragede mål er beskatningsgrundlaget pr. indbygger og kommunens gæld (jo lavere beskatningsgrundlag og jo højere gæld, jo mere sårbar er kommunen).

Inspireret af Dahl operationaliseres den partipolitiske sammensætning i kommunerne både som sammensætningen af kommunalbestyrelsen og som partifarven af de enkeltpersoner, der besidder afgørende poster. Partisammensætningen måles som andelen af arbejderpartier i kommunalbestyrelsen, mens de inkluderede enkeltpersoner er borgmesteren og formanden for miljøudvalget.

Presset fra andre myndigheder operationaliseres ved at se på amterne, som havde potentiel betydning for det kommunale miljøtilsyn indtil deres nedlæggelse i 2007. Nedergaard (2001) finder således i en kvalitativ interviewundersøgelse, at både politikere og embedsmænd i forskellige kommuner udtrykker, at amtet spiller en vigtig rolle som uformel kontrollør af kommunernes tilsyn og løbende opfordrer til forskellige tiltag. Amternes pres på kommunerne kan variere pga. forskelle i forvaltningsnormer eller politisk prioritet, hvilket i begge tilfælde må opfattes som ikke-strukturelle faktorer. Amtets pres er operationaliseret ved at lade tilsynshyppigheden blandt de øvrige kommuner i det amt, den enkelte kommune tilhører, indgå som uafhængig variabel (tilsynshyppigheden for den pågældende kommune indgår ikke i beregningen). På den måde undersøges det, om den enkelte kommune tilhører et amt, hvor der er en høj tilsynsfrekvens sammenlignet med andre amter, hvilket tages som et udtryk for presset fra amtet over for dets kommuner. Desværre har det ikke været muligt at operationalisere betydningen af andre relevante myndigheder såsom Folketinget, Miljøministeriet eller Miljøstyrelsen. En sådan operationalisering ville have styrket analysen. Dog kan en beskrivelse af udviklingen i miljøtilsyn i perioden være med til at afdække betydningen af skiftende flertal i Folketinget.

## Analysens hypoteser

På baggrund af den metodiske diskussion af modellens variable er det muligt at opstille følgende fire hypoteser, der udgør udgangspunktet for den empiriske analyse: Den første hypotese, der vedrører erhvervslivets strukturelle styrke, lyder som følgende: *Kommuner, hvis erhvervsstrukturer er kendetegnet ved mange*

*og stærke virksomheder, har en lav tilsynshyppighed. Artiklens anden hypotese postulerer, at kommunens økonomiske og strukturelle sårbarhed har betydning for hyppigheden af miljøtilsyn: Større grad af sårbarhed i kommunen medfører en betydeligt lavere tilsynshyppighed i kommunen. Bekræftes denne hypotese, må det anses som en støtte til Lindbloms beskrivelse af magtens mekanismer, da kommunens strukturelle og ressourcemæssige sårbarhed over for erhvervslivets styrke i så fald er afgørende for kommunens handlemuligheder og dermed er afgørende for udmøntningen af miljøtilsynet. Den overordnede forventning vedrørende den partipolitiske sammensætning er, at borgerlige partier og politikere er mere erhvervsvenlige end de øvrige partier, hvorfor borgerligt dominerede kommuner forventes at have et mere lempeligt miljøtilsyn end kommuner med anden politisk dominans. På den baggrund formuleres den tredje hypotese, der givet dens forventning om de politiske aktørers indflydelse på miljøtilsynet eksemplificerer et modsvar til den strukturelle magt-teori: Kommuner, der partipolitisk er borgerligt domineret, vil have betydeligt lavere tilsynshyppighed end kommuner, der er domineret af øvrige partier. Endelig formulerer artiklens sidste hypotese forventningen vedrørende presset fra andre myndigheder: Såfremt de andre kommuner i amtet har en høj tilsynshyppighed, tenderer kommunen også til at have en betydelig højere tilsynshyppighed.*

## Analyse af strukturel magt og politik

Fremgangsmåden i analysen er, at der gennemføres en regressionsanalyse (OLS med paneljusterede standardafvigelser), der måler effekten af hver enkelt forklarende faktor på miljøtilsynshyppigheden, når der kontrolleres for de andre uafhængige variable. Regressionsanalysens resultater, der er vist i tabel 2, vil danne grundlag for diskussionen af artiklens fire hypoteser.

## Betydningen af erhvervslivets strukturelle styrke

Hypotese 1 omhandler erhvervslivets strukturelle indflydelse på miljøtilsynet. Erhvervslivets strukturelle styrke blev med inspiration af Crenson operationaliseret som kommunens erhvervsstruktur i relation til antal små og store virksomheder. I tabel 2 ses det, at regressionskoefficienten for denne variabel er meget lav, hvorfor sammenhængen, selvom den er signifikant, må betragtes som substantielt uinteressant. Den meget lave regressionskoefficient betyder, at der skal ske en massiv forandring i den kommunale erhvervsstruktur, der empirisk viser sig særdeles stabil, for blot at medføre en beskedent ændring i tilsynshyppigheden. Der er eksempelvis kun en meget lille forskel på kommuner som fx Sindal, der er kendetegnet ved mange små virksomheder, og kommuner som fx Brøndby, der ligger i den anden ende af spektrummet. Den størst mulige ændring inden for den empirisk observerede variationsbredde (fra laveste placering på indekset for erhvervsstruktur til højeste) vil således

Tabel 2. Regressionsanalyse (OLS med paneljusterede standardafvigelser) af miljøtilsynshyppighed pr. virksomhed med miljøpolitiske pr. år. Danske kommuner 1993-2003

	Ustandardiserede regressionskoefficienter	P-værdi
Grad af varierende erhvervsstruktur	0,003	0,018
Fuldtidsledige pr. 100 17-66-årige	-0,002	0,438
Kommunens gæld per 1.000 indbygger	-0,00186	0,347
Beskatningsgrundlag per indbygger	-0,003	0,531
Indbyggertal (i 10.000 personer)	0,00643	0,152
Urbaniseringsgrad	-0,000	0,528
Procent arbejderpartier i kommunalbestyrelsen	-0,001	0,854
Borgerlig borgmester (0=borgerlig, 1=ikke-borgerlig)	0,005	0,775
Borgerlig udvalgsformand (0=borgerlig, 1=ikke-borgerlig)	0,030	0,190
Gennemsnitligt antal miljøtilsyn <sup>a)</sup> i amtets øvrige kommuner	0,649	0,000
Intercept	0,276	
Adjusted R <sup>2</sup>	0,091	
N	3020	

a. Miljøtilsyn per virksomhed med miljørisiko pr. år.

kun medføre en ændring på 0,11 flere miljøtilsyn pr. virksomhed pr. år, hvilket må siges at være forholdsvis lidt, når tilsynshyppigheden varierer fra 0,2 til ca. 3-4 tilsyn pr. virksomhed pr. år. Det samme gør sig gældende for den anden operationalisering af erhvervslivets styrke (antallet af virksomheder i kommunen). Selvom den operationalisering ikke er afbilledet i tabel 2, er den ligeledes testet og fundet substantielt uinteressant i en multivariat analyse. Kommuner, hvis erhvervsstrukturer er kendetegnet ved mange og stærke virksomheder, har altså ikke betydeligt lavere tilsynshyppighed. Første hypotese må derfor konstateres afkræftet, hvilket åbner op for en række interessante diskussioner.

Første relevante diskussionspunkt er artiklens operationalisering af erhvervslivets strukturelle styrke, idet der må tages forbehold for operationaliseringens definitions-mæssige validitet. Lindblom kommer ikke eksplicit med forslag til, hvordan den strukturelle magt måles, hvilket vanskeliggør en præcis operationalisering. Artiklen har dog forsøgt at benytte især Crensons operationalisering, hvor varierende erhvervsstruktur tages som udtryk for, hvilket også i danske undersøgelser har vist sig at kunne forklare variation i miljøtilsynet (Nedergaard, 2001). Erhvervsstruktur er tilmed forsøgt målt på to måder: dels som mængden af henholdsvis små og store virksomheder pr. indbygger, dels som det

totale antal virksomheder pr. indbygger. Uanset analysens grundige forsøg på måling af strukturel styrke ved erhvervsstruktur må dens resultater dog tages med forbehold for operationaliseringens definitions-mæssige validitet.

Dernæst er det interessant at diskutere relationen mellem analysens strukturelle uafhængige variable og fluktuerende afhængige variabel. Erhvervsstrukturen er uanset operationaliseringen relativt stabil i den enkelte kommune, selvom der er en betydelig variation i erhvervsstrukturen mellem kommunerne. Fra år til år sker der således kun små ændringer i erhvervsstrukturen, hvorimod miljøtilsynet i den enkelte kommune udviser en betydelig varians over tid. Stabilitet i den uafhængige variabel betyder, at variabelen har svært ved at forklare varians på den afhængige variabel. Det forhold synes at være et generelt problem for argumenter, der tager udgangspunkt i stabile strukturelle faktorer i forklaringen af fluktuerende afhængige variable. Forholdet synes endvidere at understrege vigtigheden af Dahls anbefaling om tidsaspektets inddragelse i analysen af magt. Baggrunden herfor er, at man i enkelte år muligvis kan finde sammenhænge mellem stabile strukturelle faktorer og miljøtilsynet, men at sammenhængen ikke eksisterer i de følgende år og derfor er af mindre interesse, end hvis den viser sig stabil gennem en længere periode. En interessant sammenhæng må således både være stabil i tid og rum.

Det er også relevant at diskutere skellet mellem potentiel og aktuel magt som mulig forklaring på, hvorfor der ikke findes en sammenhæng mellem erhvervsstruktur og miljøtilsyn. Skellet indgår som en vigtig pointe i Dahls kritik af eliteteoretikerne, idet eliteteoretikerne ifølge Dahl ikke skelner mellem individer og grupper, der besidder potentiel magt, men som ikke benytter sig af muligheden for magtudøvelse, og grupper der benytter sig af muligheden (Dahl, 1961). I forhold til miljøtilsyn i de danske kommuner kan det således tænkes, at virksomhederne potentielt har muligheden for at presse kommunen til færre tilsyn, men ikke benytter sig af den mulighed, hvorfor der ikke fremkommer variation. En sådan argumentation skal dog kunne forklare, hvorfor virksomhederne ikke udnytter muligheden for at presse kommunen til færre tilsyn. En forklaring herpå skal muligvis findes i virksomhedernes imagepleje, idet ingen virksomheder ønsker at fremstå som værende skadelige for miljøet. Det gælder i særlig grad for virksomheder, der har direkte kontakt med brugere. Forklaringen om virksomhedernes imagepleje hænger nært sammen med befolkningens stigende miljøinteresse, der behandles nærmere i diskussionen af den tredje hypotese. Som en anden forklaring på virksomhedernes manglende vilje til magtanvendelse kan der igen henvises til Dahls New Haven-undersøgelse. I den argumenterer Dahl for, at erhvervslivets ultimative trussel om udflytning kun virker få gange, inden den bliver hul. Derudover har de fleste virksomheder lavet betydelige investeringer i bygninger og udstyr, hvorfor truslen ofte ikke er reel (Dahl, 1961: 251).

En alternativ forklaring på, hvorfor sammenhængen mellem erhvervsstruktur og miljøtilsyn ikke kan konstateres empirisk, er, at teoretiseringen om den strukturelle magt er skabt i en tid og et rum, der er markant anderledes end den kontekst, artiklen tester den i. Lindbloms og Crensons teorier har deres oprindelse i 1960'ernes og 1970'ernes USA, hvor miljøregulering som politisk emne var markant anderledes end i Danmark i perioden 1993 til 2003. Lindbloms teoretisering tager derfor hverken højde for det øgede miljøfokus i befolkningen og blandt politikere eller for den omfattende regulering, der findes i nutidens Danmark.

Ovenpå afvisningen af hypotese 1 og den efterfølgende diskussion af strukturelle forklaringsproblemer rejser der sig et centralt spørgsmål: Har virksomheder i danske kommuner slet ikke nogen indflydelse på den regulering og lovgivning, der angår dem? At påstå dette vil på baggrund af artiklens resultat være naivt, ja, formentlig ligefrem fejlagtigt. Artiklens resultat er således ikke en afvisning af, at virksomheder i Danmark blandt andet igennem forhandlinger har indflydelse på, hvorledes lovgivning og regulering udformes og implementeres, hvilket også Christiansen og Nørregaards undersøgelse (2003) som nævnt bekræfter. Det ville Dahl formentlig heller ikke være uenig i. Derimod kan man på baggrund af artiklens resultat og med de nævnte forbehold in mente konkludere, at kommunerne *generelt kun i meget lille grad* lader deres adfærd vedrørende miljøtilsynet påvirke af erhvervslivets strukturelle styrke. Formuleringen „generelt set“ er central, fordi den opsummerer styrken, men også svagheden, ved det kvantitative forskningsdesign. Resultatet udelukker således ikke, at enkelte virksomheder i enkelte kommuner er i stand til at påvirke kommunen strukturelt. Eksempelvis kan det tænkes, at mastodonter som Danfoss, Grundfoss og Lego, der alle ligger i relativt små kommuner, vil være i stand til at lægge et vist strukturelt pres på kommunen.

## Betydningen af kommunens sårbarhed

Ud fra mekanismerne i Lindbloms teori udledte artiklen en hypotese, hvis påstand var, at kommunens strukturelle sårbarhed var afgørende for kommunens handlemuligheder over for erhvervslivet, hvorfor sårbarheden kunne være afgørende for kommunernes miljøtilsyn. Hypotesen er testet ved at inddrage en række økonomiske og strukturelle variable, hvoraf særligt arbejdsløshed har interesse, fordi Lindblom fremhæver beskæftigelse som et af de områder, hvorigennem erhvervslivet kan påvirke kommunerne. Som det fremgår af tabel 2 gælder det for samtlige økonomiske og strukturelle variable, at de har meget lave ustandardiserede regressionskoefficienter, hvorfor de må betragtes som substantielt uinteressante i relation til miljøtilsynet. Eksempelvis vil en positiv ændring på 0,1 miljøtilsyn pr. virksomhed pr. år kræve en positiv ændring i indbyggertal på godt 150.000 mennesker, hvilket er meget i kommu-

ner, der i 2003 eksempelvis gennemsnitligt havde knap 20.000 indbyggere. Resultaterne leder derfor til en afkræftelse af hypotese 2.

Resultatet er interessant, fordi kommunerne ikke lader ellers væsentligt varierende ressourcer være bestemmende for forholdet til virksomhederne. Heller ikke i kommuner, der er presset på beskæftigelsen, er hyppigheden af miljøtilsyn forskellig fra andre kommuner. Sammenholdt med resultatet fra hypotese 1 må det derfor konkluderes, at økonomiske og strukturelle faktorer ikke i nævneværdig grad forklarer kommunernes adfærd i miljøtilsynet over for erhvervslivet. Områdets aktører kan således siges at agere uden en markant strukturel afhængighed.

## Den partipolitiske sammensætnings betydning

Som nævnt argumenterer Lindblom for, at den strukturelle påvirkning fra erhvervslivet er uafhængig af partipolitisk sammensætning. Den argumentation står i kontrast til Robert Dahls argument om politiske partiers og specielt enkeltpersoners afgørende betydning for det politiske systems beslutninger. Dahls modargumentation ledte til en hypotese om, at dominans af borgerlige politikere i en kommune blandt andet på grund af større opbakning fra erhvervslivet ville føre til en lavere tilsynshyppighed. Ud fra tabel 2 ses det, at samtlige mål for den partipolitiske sammensætning ikke har en substantielt interessant betydning for hyppighed af miljøtilsyn i en multivariat analyse. Selvom andre partikombinationer end borgerlig/ikke-borgerlig ikke er afbilledet i tabellen, er det testet, om partier som SF og Det Radikale Venstre adskiller sig fra de øvrige partier, da de to partier på landsplan har en særlig grøn profil. Heller ikke kommuner med borgmestre eller udvalgsformænd fra disse partier har en substantielt forskellig hyppighed af miljøtilsyn kontrolleret for de relevante baggrundsvARIABLE. Hypotese 3 må på den baggrund afkræftes.

Afvisningen af hypotese 3 betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at politik ikke spiller nogen rolle, eller at politikerne ikke lever op til borgernes ønsker. Fraværet af forskel mellem partierne kan være udtryk for en konsensus i befolkningen om, at virksomheder, der forurener, skal kontrolleres. Miljøspørgsmålet er således i løbet af de sidste 20 år i højere grad blevet et *valens issue*, hvor danskerne er enige om vigtigheden af miljøet. Emnet er ligeledes blevet mere salient i den forstand, at det spiller ind, når partivalget træffes (se fx valgundersøgelserne jf. Borre og Andersen, 1997: 65ff; Andersen et al., 1999: 161ff). Ifølge Downs' (1957) rationelle vælgerteori vil stemmemaksimerende politikere uanset partifarve respektere en sådan konsensus og derfor instruere det administrative system i at agere i overensstemmelse med borgernes ønsker. I et sådant perspektiv formuleres politik for at vinde valg, hvorved konsensus i befolkningen medvirker til at svække mulige ideologiske skel.

Tolkningen åbner også op for, at politikere uafhængigt af ideologiske skel

og strukturelle faktorer reagerer på reelle miljøproblemer eller i hvert fald på de problemer, som vælgerne opfatter som reelle miljøproblemer. Variationen i miljøtilsynet kan således skyldes politikere, der i overensstemmelse med befolkningens ønsker reagerer på varierende miljøproblemer i kommunerne ved at beordre varierende tilsyn. Hvis tolkningen kan sandsynliggøres empirisk, vil politikerne kunne siges at have en afgørende rolle for miljøtilsynet som agenter for befolkningens ønsker.

#### *Andre myndigheders indflydelse på miljøtilsynet*

Hypotese 4 blev udledt af Crensons analyse, hvor det viste sig, at det i sidste ende var en anden myndighed, der var afgørende for reguleringen i to amerikanske byer. Hypotesen forventer, at hvis de andre kommuner i amtet har en høj tilsynshyppighed, tenderer kommunen også til at have en betydelig højere tilsynshyppighed. Hypotesen er som nævnt også inspireret af Nedergaards interviews med kommunale politikere og embedsmænd. Jf. tabel 2 bekræftes hypotesen af analysens resultater. Den ustandardiserede regressionskoefficient mellem det gennemsnitlige kommunale miljøtilsyn blandt de andre kommuner i det amt, den enkelte kommune tilhører, og miljøtilsynet for den enkelte kommune er positiv og har en værdi på 0,649. Det betyder, at en positiv ændring på 1 i det gennemsnitlige kommunale tilsyn blandt de andre kommuner i det amt, den enkelte kommune tilhørte, medførte, at den enkelte kommune fører 0,649 miljøtilsyn mere. Det kan således konkluderes, at jo flere miljøtilsyn, der føres blandt de øvrige kommuner i amtet, desto flere miljøtilsyn fører den enkelte kommune. Variablen er af afgørende betydning for modellen, hvilket kan illustreres ved, at modellens forklaringskraft reduceres betydeligt, hvis det gennemsnitlige kommunale miljøtilsyn i amtet udelades. Det er ikke entydigt, i hvilke amter der er en højere tilsynsfrekvens, idet kommunernes miljøtilsyn svinger i forskellige amter i de 11 undersøgte år. Dog ser det ud til, at kommuner, der tilhørte amterne København, Frederiksberg, Frederiksborg, Fyn og Ribe, har en højere tilsynsfrekvens end kommunerne i de øvrige amter.

Man kan næppe på baggrund af de ovennævnte amter udpege noget geografisk mønster i tilsynet. Empiriske undersøgelser af sammenhængen mellem amt og erhvervsstruktur kan heller ikke forklare den fundne variation i tilsynsfrekvensen, hvorfor erhvervsstruktur tilsyneladende ikke udgør en bagvedliggende forklaring på betydningen af amtet.

Forklaringerne kan muligvis være egenskaber ved amterne som politiske og administrative enheder. For det første kan man forestille sig, at prioriteringen af rollen som uformel kontrollør varierede mellem amterne, hvilket også kan hænge sammen med det enkelte amts miljøprofil. I forlængelse heraf kan forskellen også ligge i forskellige forvaltningsnormer om, hvornår reaktion over

for den kommunale forvaltning bør indtræffe. Sådanne normer kan blandt andet være bestemt af den uddannelsesmæssige sammensætning af amtets personale. For det andet kan den interne organisering af miljøforvaltningens kontrol med kommunernes tilsyn have betydning for, hvorledes overvågningen af kommunerne foregår.

En anden forklaring er, at der sker diffusion eller læring mellem et amts kommuner i arbejdet omkring miljøtilsynet. Analysens amtsvariabel tillader ikke umiddelbart, at de to effekter af henholdsvis påvirkning fra amtet og diffusion mellem kommunerne skilles fra hinanden. For at kunne give et mere præcist og empirisk funderet bud på årsagen til sammenhængen mellem amtet og det kommunale miljøtilsyn må sammenhængen ideelt set dekomponeres. Da det ikke lader sig gøre med de tilgængelige data, må dette dog være op til videre forskning.

En anden måde at måle andre myndigheders betydning er ved at sammenligne det gennemsnitlige miljøtilsyn for samtlige kommuner i undersøgelsens forskellige år. Ved en sådan sammenligning kan man identificere forskelle, der stammer fra skiftende folketingsflertal. I hele den undersøgte periode førte kommunerne som nævnt gennemsnitligt 0,62 tilsyn pr. virksomhed med miljørisiko. Den undersøgte periode kan imidlertid med fordel opdeles i to delperioder. I perioden fra 1993 til 2001 førtes der i gennemsnit 0,64 tilsyn. Antallet af tilsyn er stabilt i perioden med variationer mellem 0,63 og 0,67 tilsyn med undtagelse af 1998, hvor der kun blev gennemført 0,58 tilsyn. I både 2002 og 2003 gennemføres 0,57 tilsyn, hvilket er et fald på 11 procent i forhold til gennemsnittet for perioden 1993-2001. Selvom det ikke kan udelukkes, at forskellen skyldes tilfældigheder, er det nærliggende at se faldet som en konsekvens af regeringsskiftet i 2001, hvor særligt Miljøministeriets ressource ændrede prioritet og organisering i regeringssammenhæng. Den afgående SR-regering med den højt profilerede miljøminister, Svend Auken, i spidsen for området har sandsynligvis presset mere på, for at kommuner gennemførte hyppigere miljøtilsyn, end den efterfølgende borgerlige regering har gjort det.

## Konklusion

Artiklen har blandt andet på baggrund af kritikken af den danske magtudredning undersøgt, om erhvervslivet påvirker danske kommuners miljøtilsyn af virksomheder. Analysen viser, at der ikke er sammenhæng mellem erhvervslivets styrke i kommunerne og hyppigheden af kommunernes miljøtilsyn. Det indikerer, at strukturel afhængighed af erhvervslivets ressourcer ikke eliminerer politikeres handlefrihed. Derudover har en række økonomiske og strukturelle egenskaber ved kommunerne heller ikke vist sig afgørende for udmøntningen af miljøtilsynet. En mulig forklaring på den manglende betydning af strukturelle faktorer er, at den strukturelle magt teori er skabt i en tid og et



rum, der er markant anderledes, end hvor den i nærværende artikel er testet, blandt andet fordi politikernes håndtering af miljøspørgsmål i dag er afgørende for vælgernes partivalg. Endvidere må virksomhederne formentlig i stigende grad overveje deres anseelse i offentligheden, hvorfor de ikke ønsker at modarbejde myndighedernes miljøtilsyn.

Men hvad med politikerne og embedsmændenes indflydelse på udmøntningen af miljøtilsynet? Ud fra Dahls fokus på politikernes magt som repræsentanter for befolkningens ønsker, er det undersøgt, om ideologiske skel har betydning for miljøtilsynet, hvilket må afkræftes. Det må dog understreges, at resultatet ikke nødvendigvis er bevis for manglende politikerindflydelse på området, da resultatet kan tolkes som et udtryk for, at politikere handler ud fra en konsensus i befolkningen om, at der bør føres tilsyn med forurenende virksomheder. Hvis denne tolkning kan sandsynliggøres empirisk, kan politikernes adfærd teoretisk forklares med udgangspunkt i danske valgundersøgelser og Downs' (1957) rationelle vælgerteori, som på den måde supplerer Dahls teori.

Analysen har endvidere vist, at tilsynsfrekvensen blandt de øvrige kommuner i amtet er afgørende for den enkelte kommunes miljøtilsyn. Den del af analysen er foretaget på baggrund af en teoretisk og empirisk begrundet formodning om, at amterne uformelt kan lægge pres på kommunerne, hvilket kan resultere i flere miljøtilsyn. Der er overvejet en række forklaringer på variationen mellem amterne, herunder både læringsmæssige, politiske og administrative forklaringer. I den forbindelse er det dog også blevet understreget, at yderligere undersøgelser er nødvendige for mere præcist at afdække variationen empirisk.

Fraværet af strukturel afhængighed er især interessant, fordi artiklen afprøvede teorierne om erhvervslivets strukturelle magt på et område, hvor virksomhederne er direkte involveret. Testen af den strukturelle magttese er gennemført for en *most likely case*, og teorien kan derfor slet ikke forventes at have gyldighed på områder, hvor virksomhederne ikke er direkte involveret. Det må på den anden side understreges, at det undersøgte område har været genstand for en stigende interesse i befolkningen. Selvom den strukturelle magtteori ikke tillægger befolkningens interesse stor betydning, kunne resultatet tænkes at have været anderledes, hvis der i stedet var undersøgt et område, der interesserede befolkningen mindre og betød mindre for deres stemmeafgivning.

Artiklen har ikke fundet støtte til kritikken af Magtudredningen og kritikernes argumentation om, at erhvervslivet gennem en strukturelt skabt vetoposition dominerer politikernes beslutninger. Dermed ligger analysens resultater nær Magtudredningens generelle resultater og ikke mindst Christiansen og Nørgaards (2003) konklusion om, at erhvervslivets interesser ikke systematisk

har en lettere og mere privilegeret adgang til politiske beslutningstagere end andre vægtige interesser i det danske samfund. I forlængelse heraf understøttes Dahls (1961) påstand om, at det pluralistiske demokrati fungerer efter hensigten. Perspektiveret for demokratiets funktionsmåde er derfor også lysere end det perspektiv, Lindblom tegner, da ovenstående resultater ikke tyder på, at det politiske demokrati begrænses af kræfter, der ikke er demokratisk legitimerede.

## Noter

1. Grundet kommunesammenlægning på Bornholm og manglende data for den samlede Bornholms kommune falder fem kommuner ud i 2003, hvorfor der totalt optræder 3020 observationer ( $275 \cdot 10 + 270$ ) i stedet for 3025 observationer ( $275 \cdot 11$ ).
2. Data til konstruktion af de uafhængige variable er for økonomiske og strukturelle variable hentet på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) og [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk), mens politiske variable er indhentet fra diverse kommunale årbøger.
3. En statistisk test mellem befolkningsandel i bymæssig bebyggelse og antal 25-65-årige med videregående uddannelse viser en signifikant positiv korrelation. Kilde: Kommunale nøgletal, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).

## Litteratur

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke*, Århus: Systeme.
- Borre, Ole og Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*, Århus: Aarhus University Press.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har... Store danske virksomheder som politiske aktører*, Århus: Magtudredningen.
- Crenson, Matthew A. (1971). *The Un-politics of Air Pollution*, Baltimore: The John Hopkins Press.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Hague, Rod and Martin Harrop (2001). *Comparative Government and Politics*, 5th ed., New York: Palgrave.
- Krarup, Signe, Anders Larsen og Jørgen Birk Mortensen (1998). „Amter og kommuner i miljøpolitikken“, *Samfundøkonomen*, nr. 3, pp. 47-52.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*, New York. Basic Books.
- May, Peter J. and Søren C. Winter (1999). „Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, No. 4, pp. 625-651.
- Miljøstyrelsen (2006). Oplysninger om alle danske kommuners tilsyn- og sanktionsfrekvenser fra 1993 til 2003. Data udleveret på forespørgsel.
- Nedergaard, Søren (2001). *Hvor privilegeret er erhvervslivet?* Upubliceret speciale, Århus: Institut for Statskundskab.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002). *Dialogens Pris. Uformelle spilleregler, ressourcenasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*, Århus: Politica.

- Thomsen, Jens Peter Frølund (2005). *Magt. En Introduktion*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Øllgaard, Jørgen og Mogens Ove Madsen (2003). *Magt.dk - Kritik af Magtudredningen*, København: Frydenlund.