

Magt og den danske aftalemodel

Den nye magtudredning

Arbejdsmarkedet er en helt central arena for magt og magtudøvelse, hvor lønmodtagere og virksomhederne kæmper om den værdi, der skabes. I Danmark findes imidlertid en række aftaler, normer og institutioner – populært kaldet "Den danske model" – der sætter afgørende rammer for magtanvendelse på arbejdsmarkedet. I denne artikel fokuserer vi på, hvordan magt anvendes og udøves på det danske arbejdsmarked med et fokus på forskelle mellem den

offentlige og den private sektor. Motivationen for denne sammenligning stammer især fra udviklingen i konfliktniveauet (målt på tabte arbejdsdage), hvor den offentlige sektor de sidste to årtier tegner sig for hovedparten af konflikter på arbejdsmarkedet. Den offentlige sektor er særlig (teoretisk) interessant i et magtperspektiv, da sektoren netop er politisk styret, modsat den private sektor, hvor det er markedskræfterne, der sætter den afgørende rammebetingelse.

Siden industrialiseringen for alvor slog igennem i 1870'erne, har vi i Danmark haft et arbejdsmarked, hvor arbejdskraften bliver formaliseret via kontrakter og prisfastsat på et "arbejdsmarked" (Ibsen og Jørgensen, 1979). Denne markedsføring af arbejdskraft førte tidligt til dannelsen af fagforeninger, der via kollektive krav ønskede at begrænse arbejdsgivernes overlegne markedskraft – magt – over lønmodtagerne og herunder især over løn- og arbejdsvilkår. Efter opslidende 100 dage med arbejdskonflikt, der næsten bragte dansk økonomi i opløsning – indgik parterne i Danmark Septemberforliget i 1899. Forliget var en hovedaftale – verdens første – som sidenhen har sat nogle af de helt fundamentale rammer for magtudøvelse på det danske arbejdsmarked. Det gælder især regler og begrænsninger af konfliktretten, dvs. lønmodtagere og arbejdsgivers ret til at anvende henholdsvis strejker/blokader og lockout/boykot. Senere i 1910 supplerede staten med lovgivning, der skabte Forligsinstitutionen og Arbejdsretten. I forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933 afsluttede Folketinget en verserende arbejdskonflikt med et lovindgreb. Efterfølgende blev regler om sammenkædning af flere overenskomstområder introduceret. Herved var de grundlæggende rammer for den danske model på plads. Et system, hvor kollektive parter – fagforeninger og arbejdsgivere – regulerer afgørende forhold ved arbejdsmarkedet. I mange andre lande udspringer reguleringen af arbejdsmarkedet via national lovgivning og bliver dermed en del af det politiske system. Demokrati og politiske processer og herunder politiske magtkampe er dermed afgørende for forholdene på arbejdsmarkedet i disse lande. I Danmark er det i stedet parterne, der brydes, og herved er magten og magtanvendelse i højere grad en arbejdskamp, hvor parterne selv har aftalt de afgørende regler for kampen og selv indretter arenaen. I takt med udbygningen af overenskomsten til også at indeholde mange velfærdsemner

LAUST HØGEDAHL

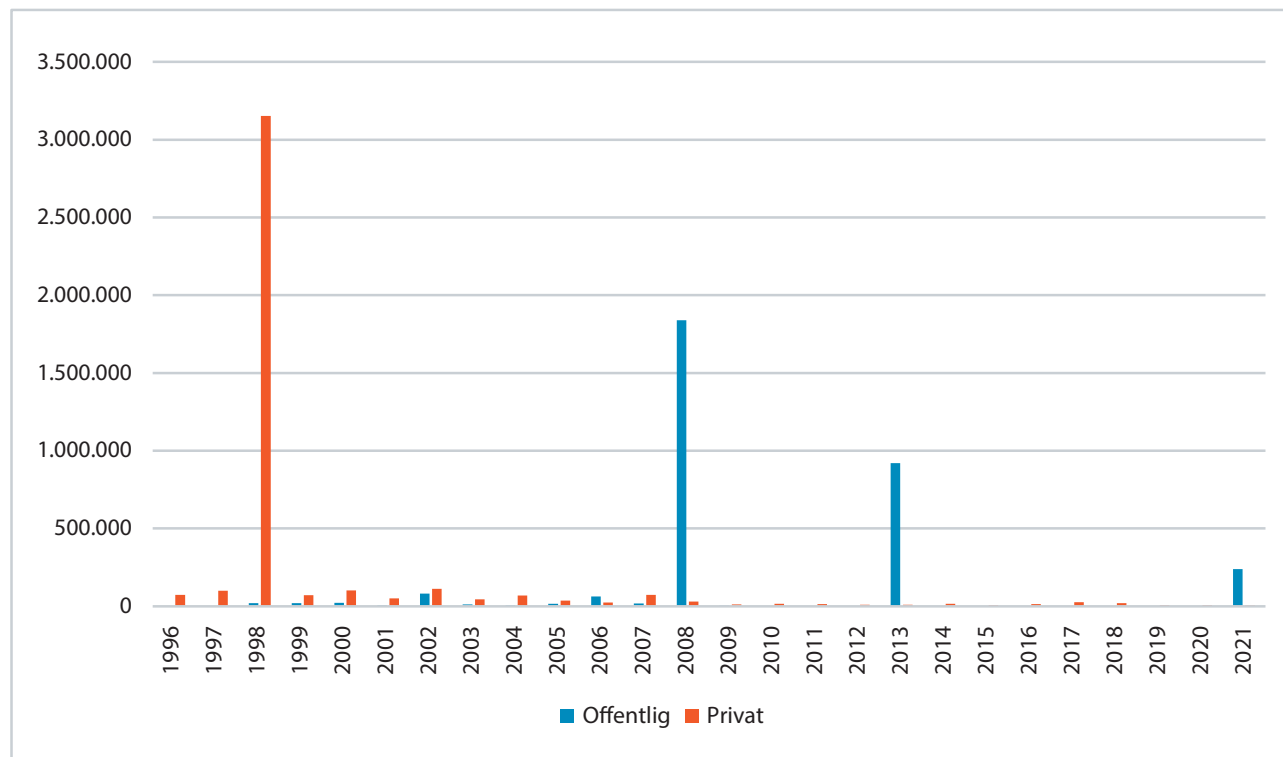
Lektor, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Politik & Samfund, Aalborg Universitet, hogedahl@dps.aau.dk

CHRISTIAN LYHNE IBSEN

Lektor, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Sociologisk Institut, Københavns Universitet, cli@faos.dk

såsom pension, barselsorlov og uddannelse, er overenskomststarenaen blevet endnu vigtigere. Den danske model var oprindeligt en model for den private sektor. Efter 2. verdenskrig udvikledes velfærdsstaten imidlertid, og antallet af offentligt ansatte voksede betydeligt fra især 1960'erne, hvor mange blev overenskomstsansatte, hvilket gradvist fortrængte tjenstemandsansættelsen. Den private sektor er frem til 1980'erne konfliktførende målt på antallet af tabte arbejdsdage, men bliver i perioden efter den sidste storkonflikt i 1998 overhalet af den offentlige sektor, som har oplevet store arbejdskonflikter i 2008, 2013 og seneste i 2021 (jf. figur 1).

Figur 1: Tabte arbejdsdage som følge af arbejdskonflikt (absolutte tal), 1996 til 2021



Kilde: Danmarks Statistik

Note: Tallene inkluderer overenskomststridige arbejdsnedlæggelser

➤ Magt og magtudøvelse på arbejdsmarkedet var ikke direkte genstandsfelt for empirisk analyse i Magtudredningen

Empirisk er det derfor interessant at diskutere, hvordan magtudøvelse tager sig ud på det offentlige arbejdsmarked, når vi nu kan konstatere, at det er her, at konflikterne udkæmpes i vid udstrækning. Derudover er problemstillingen også teoretisk relevant. For selvom magtforholdet mellem lønmodtagere og arbejdsgivere er afgørende for udfaldet af arbejdskampen, er magtanalyser og magt generelt vagt defineret i studier af arbejdsmarkedsrelationer (se Edwards, 2006 og Kelly, 2012: 20 ff. for diskussioner). Det gælder især for den offentlige sektor, som i mange andre lande er betydelig mindre end den private sektor og derfor måske også forskningsmæssigt underprioriteret. Til sidst

er det også værd at bemærke, at magt og magtudøvelse på arbejdsmarkedet og herunder i regi af aftalemodellen *ikke* direkte var genstandsfelt for empirisk analyse i Magtudredningen (2003). Dette til trods for, at netop mange væsentlige forhold som løn, pension, barsel mv. – med andre ord fordelingen af værdi i samfundet (Easton, 1953) – bliver reguleret via overenskomster. Områder der i mange andre lande netop er underkastet politisk regulering. Hertil kommer, at nogle af de helt afgørende interesseorganisationer (parterne DA og FH og deres medlemmer) genererer og henter deres magt og legitimitet via aftalemodellen. Aftalemodellen er derfor uløstligt forbundet med diskussioner og analyser af magt og demokrati i Danmark. Derfor lyder forskningsspørgsmålene i denne artikel:

- Hvor og hvordan udøves magt på det danske arbejdsmarked?
- Hvori består forskelle og ligheder mellem offentlig og privat sektor?

I det efterfølgende afsnit beskriver vi kort den danske aftalemodel og herunder de afgørende rammer, modellen opstiller for arbejdskonflikt, som vi betegner som det åbenlyse magtmiddel. Herefter tager vi fat på en teoretisk diskussion om, hvorvidt vi skal forsvare magt som en ressource eller en relation med eksemplarer fra både privat og offentlig sektor. Til sidst konkluderer vi og peger på, hvordan offentlige overenskomstforhandlinger kan forstås i et magtperspektiv.

Magtressourcer i arbejdsmarkedsrelationer

Som introduktionen til dette temanummer viser, er magt et særdeles diskuteret begreb uden en autoritativ definition eller fast operationalisering. I denne artikel betragter vi magt i relationen mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Dahl (1957) var blandt de første, der indarbejdede relationen i magtbegrebet i observationen:

”Min intuitive forestilling om magt er noget i retning af dette: A har magt over B i det omfang, A kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort” (Dahl, 1957: 203).

Magtanvendelse iflg. Dahl (1957) er altså en synlig proces, hvor det betones, at selve magtudøvelsen fører til en forandring af en anden aktørs adfærd. Dermed defineres magt ved tvang og ved tilstedeværelsen af en observerbar interessekonflikt.

Denne form for magt og magtanvendelse passer i hovedtræk godt på den måde, hvorpå forhandlinger foregår i den danske aftalemodel, hvor arbejdskonflikt netop er institutionaliseret og reserveret til at løse interessekonflikter, dvs. ved indgåelse/opsigelse eller fornyelse af en overenskomst. Når parterne ikke kan nå til enighed ved forhandling, kan den ene part varsle konflikt. Konflikt (eller blot truslen om konflikt) er således den tvang, som kan få den ene part i aftalemodellen til at give afkald på egne krav eller imødekomme modpartens krav.

Dahls (1957) position blev senere udbygget af Bachrach og Baratz (1962; 1963). Dahl overser iflg. Bachrach og Baratz (1962; 1963) et vigtigt element, nemlig at mange beslutninger bliver taget, inden de overhovedet når frem til de formelle beslutningsarenaer. Ifølge Bachrach og Baratz (1962; 1963) består den afgørende magt i at kunne styre beslutninger om, hvad der overhovedet skal tages beslutninger om. Evnen til at koordinere og præge dagsordenen er hermed det centrale.

Denne magtforståelse ses også i den danske model i mange henseender. Helt grundlæggende fastsatte Septemberforliget, at arbejdsgiverne har retten til at lede og fordele arbejdet, dvs. ledelsesretten. Hermed afskar man lønmodtagerne fra magten i disse beslutninger. Skelnen mellem interessekonflikter (ved indgåelse eller fornyelser af overenskomster) og retskonflikter (ved fortolkning eller brud på overenskomsten) er et andet godt eksempel, fordi konfliktvåbenet kun må tages i brug i førstnævnte. Nogle emner er således ekskluderet fra den politiske kamp mellem arbejdstagere og arbejdsgivere. Dette er også blevet refereret til som en ”institutionalisering” eller en indhegning af klassekampen (Dahrendorf, 1958).

Endelig argumenterer Lukes (1974) for et tredimensionelt syn på magt. Lukes (1974) mener ikke, at det er tilstrækkeligt at inddrage skjulte konflikter, men at man også må søge efter såkaldte latente og uerkendte konflikter. Konflikterne kan være uerkendte, fordi der eksisterer et konsensus, der er et resultat af bevidst manipulation eller af strukturel tvang. For Lukes foregår der også en væsentlig magtudøvelse ved, at A får B til at mene noget, som B ellers ikke ville have ment (Thomsen, 2009).

Denne magtforståelse er også relevant i den danske model, om end den har været notorisk svær at bevise, fordi aktørerne ikke kan genkende magtudøvelsen. Særlig marxistisk arbejdsmarkedsforskning har fremhævet ”falsk bevidsthed” hos lønmodtagere, der anser produktivitetsfremgang, konkurrenceevne, lønmoderation eller fleksibilitet som værende vigtigere end trivsel på jobbet, lighed, lønfremgang eller sikkerhed (Eyerman, 1981). Idé-perspektivet i politologien har også fremhævet, hvordan lønmodtagere har overtaget arbejdsgiveres diskurser eller ideologier (Carstensen et al., 2022).

Om end disse perspektiver alle er relevant, betragter vi – i tråd med forskningen i arbejdsmarkedsrelationer – magt som en ressource. Hermed lægger vi os op af Walter Korpi (1978; 1980; 1985; 2006), der kritiserede den behavioralistiske magttradition, som fokuserede på udøvelsen af magt mellem aktører, der har en interessekonflikt (Dahl, 1956). I Korpis optik kan magt også findes i relationer, hvor aktør A har en ressource, som aktør B behøver. Magt handler altså om afhængighedsforhold, hvor aktør A kan få aktør B til at gøre ting, sidstnævnte ikke ellers ville have gjort, fordi A har en ressource, som B behøver. Denne ressource-baserede magtdefinition passer særdeles godt til relationen mellem arbejdsgiver og arbejdstager, hvor førstnævnte har flere ressourcer (kapital) end sidstnævnte, som har sin arbejdskraft at tilbyde i

relationen. Korpi og flere sidenhen har defineret flere typer af magtressourcer, og disse kan med fordel bruges til at studere forskellene mellem den private og offentlige aftalemodel. Fokus på ressourcer betyder ikke, at aktører ikke aktivt bruger ressourcer. Det betyder, at aktiv brug af ressource ofte ikke er nødvendigt, og at ressourcefordelingen giver et udgangspunkt for relationen, som ofte er ulige.

Tabel 1: Magtressourcer i den offentlige og den private sektor

	Offentlig sektor	Privat sektor
Strukturelle magtressourcer		
<i>Marked og varer</i>	Vanskeligt målelige serviceydelser, der ikke er markedsprifsatsatte.	Markedsprifsatsatte varer og tjenesteydelser.
<i>Markedsform</i>	Monopoler i lokalområder.	Overvejende konkurrencedominerede markeder.
<i>Løndannelse</i>	Offentlig budgetrestriktion. Aftalesystem. Skattestop.	Profitmargin som "buffer" for lønstigninger. Regulering af produktpriser kan ændre indtjening.
<i>Indtjening</i>	Arbejdsgiverne sparer i de fleste tilfælde lønkroner både under en strejke og en lockout. Fagforeninger rammes altid økonomisk både under en strejke og en lockout. Skatteindbetalinger uanset strejker.	Arbejdsgiverne og lønmodtagerne rammes økonomisk af konflikt.
Organisatoriske magtressourcer		
<i>Organisationsgrad</i>	Høj organisationsgrad.	Lavere organisationsgrad.
<i>Overenskomstdækning</i>	Høj overenskomstdækning.	Lavere overenskomstdækning.
<i>Koordinering og solidaritet blandt fagforbund</i>	Udfordret – hvis en organisation løfter sig udover det generelle niveau, sker det på bekostning af de øvrige forbund, hvis ikke systemet tilføres flere ressourcer. Løser og fastere samling af forlig.	Mere brug af sympatikonfliktvåbenet bl.a. ved krav om tiltrædelsesoverenskomster.
	Ingen brug af sympatikonflikter.	
Institutionelle/politiske magtressourcer	Arbejdsgiver er også lovgiver.	Arbejdsgivere og lønmodtagere har mindre asymmetriske magtressourcestrukturer.
	Fagforeninger kan udøve politisk pres på politikere gennem deres medlemmer for at sikre deres målsætninger.	
	Forligsinstitutionen er mindre effektiv.	Forligsinstitutionen gør brug af sammenkædning.
Kommunikative Magtressourcer	Spiller en afgørende rolle:	Spiller en vigtig, men mindre afgørende rolle:
	Tredjepart bliver altid hårdt ramt i en konflikt.	Ofte mindre partielle konflikter – storkonflikt er mindre almindelig.
	Konflikter bliver ofte afsluttet ved et lovindgreb.	Borgerne ikke berørt i samme grad

Strukturel magtressource

Først og fremmest findes den strukturelle magtressource, der også kaldes den primære magt. Som nævnt er denne ressource i udgangspunktet asymmetrisk, da arbejdsgiverne besidder ledelsesretten (Korpi, 1985). I den private sektor er ledelsesretten knyttet til den private ejendomsret, mens arbejdsgiverne i den offentlige sektor er politikerne, der med mandat fra vælgerne udøver arbejdsgiverfunktionen (Due og Madsen, 2008).

Arbejdsgiverne i både den private og den offentlige sektor har således en særlig privilegeret magtposition på arbejdsmarkedet, men magtpositionen påvirkes af andre forhold, f.eks. konjunkturelle udsving i økonomien og reguleringer af løn – og arbejdsvilkår via især kollektive overenskomster. Forhold som økonomisk krise og en høj arbejdsløshed vil i teorien styrke arbejdsgiversiden magtmæssigt og mindsker lønmodtagernes og dermed fagforeningernes magt, mens det omvendte er tilfældet, hvis der er mangel på arbejdskraft (Hyman, 2008). Det samme er tilfældet, når arbejdsgiverne vil outsource eller flytte produktion ud af landet, eller når virksomhedsledelsen har monopol på den information, der er tilgængelig om virksomhedens (økonomiske) situation og udvikling. Nye teknologier og digitaliseringer kan også erstatte eksisterende arbejdskraft.

Men er der forskel på den strukturelle magtressource på tværs af den offentlige og den private sektor? I udgangspunktet bliver fagforeningerne i den private sektor i høj grad disciplineret af markeds konkurrencen og kun i nichemarkeder, hvor der eksisterer en profitmargin som buffer eller en markedsstruktur, der tillader virksomhederne at foretage prisreguleringer, er der en potentiel gevinst for lønmodtagerne og deres fagforeningerne. Budgetbetingelserne er skruet anderledes sammen i den offentlige sektor, og dermed må den strukturelle magtressource også være anderledes.

I litteraturen (jf. Høgedahl, 2019; Ibsen og Stamhus, 2016) kan der imidlertid findes flere forskellige syn på, hvordan den strukturelle magt forefalder i den offentlige sektor. I modsætning til hovedparten af de varer og tjenesteydelser, der produceres og leveres i den private sektor, er offentlige tjenesteydelser præget af en inelastisk efterspørgsel pga. deres karakter af såkaldte nødvendighedsvarer (Ibsen og Stamhus, 2016). Særligt sundhedsydelser, forsvar og politi har denne karakter. Det er altså tjenesteydelser, som er essentielle for borgerne på linje med f.eks. fødevarer, el, vand eller varme. Ifølge dette argument har fagforeningerne i denne del af den offentlige sektor flere strukturelle magtressourcer sammenlignet med den private sektor og evner dermed at hæve lønningerne, idet fagforeningerne ikke derved risikerer, at medlemmerne mister deres job. Dog er det vigtigt at nævne, at mange af disse jobfunktioner er underlagt skrappe regler om nødberedskab i forbindelse med arbejdskonflikt. Men i hovedtræk vil det modsatte være gældende i den private sektor. Den manglende disciplinering fra markeds mekanismen sikrer på den baggrund de offentlige fagforeninger (i teorien) en favorabel forhandlingsposition via en stærk strukturel magtressource. Det har hidtil været et af hovedargumenterne

i forklaringen på, at den offentlige sektor set på tværs af vesteuropæiske lande har formået at fastholde en høj grad af central kollektiv aftaleret sammenlignet med den private sektor. Samtidig er den offentlige sektor ikke i udgangspunktet direkte udsat for den internationale konkurrence (Bach og Bordogna, 2016), og lønstigninger må overføres i højere skatter, som borgere er nødt til at betale for at få de offentlige nødvendighedsvarer.

I modsætning til ovenstående synspunkt kan det imidlertid hævdes, at de lokale leverandører (i Danmark er det kommuner og regioner) er underlagt en streng budgetrestriktion via aftalesystemet, skattestop og budgetlov. Hvis kommunerne alligevel giver efter for de ansattes lønkrav, indebærer budgetbetingelserne, at stigende lønninger må medføre tilpasninger i mængden af producerede serviceydelser og dermed antallet af ansatte. Antallet af offentligt ansatte er ikke en del af aftaleretten, men en del af ledelsesretten, dvs. at det er de offentlige arbejdsgivere, der suverænt bestemmer over antallet af medarbejdere, der hyres og fyres. Denne sammenhæng vil selvsagt disciplinere de offentlige fagforeninger. I perioden efter finanskrisen i 2008 oplevede mange offentlige ansatte stålsatte krav om reduktioner i løn og forringelse af arbejdsvilkår som følge af nedskærings- og sparepolitikker.

Politikere og offentlige arbejdsgivere kan også benytte forskellige former for konkurrenceudsættelse, markedsgørelser og udliciteringer, som også vil udfordre de offentlige fagforeningers magt og magtressourcer (Greer og Doellgast, 2017; Ibsen o.a., 2014). Dog vil man kunne forvente, at denne effekt er størst blandt ikke-faglærte grupper i den offentlige sektor, da disse vil komme til at konkurrere med arbejdskraft i den private sektor, som i mange tilfælde vil bestå af ikke-overenskomstdækkede virksomheder f.eks. på rengøringsområdet.

Endeligt er der fundamental forskel i de tab, som parterne oplever ved en arbejdsnedlæggelse. En strejke i den offentlige sektor vil ramme de offentlige arbejdsgiveres mulighed for at producere serviceydelser til borgeren og skabe utilfredshed hos deres "kunder". Men en strejke vil ikke (altid) koste de offentlige arbejdsgivere penge. I mange tilfælde vil offentlige arbejdsgivere spare og sågar optjene lønkroner alt i mens fagforeningerne vil tømme deres strejkekasser. Det skyldes, at borgere og virksomheder fortsat betaler skat og afgifter uanfægtet af arbejdsnedlæggelse. Samme effekt ses ved lockout. Lønmodtagerne vil altid lide tab, mens arbejdsgiverne i langt de fleste tilfælde vil få økonomisk besparelser (Scheuer, Ibsen og Høgedahl, 2016; Høgedahl og Ibsen, 2015). Omvendt er det offentlige arbejdsgivere i sidste ende politikere, hvorfor deres "politiske kapital" kan være i spil i forhold til overenskomstforhandlinger og ikke mindst arbejdskonflikt. Denne magtressource kommer vi tilbage til under den kommunikative magtressource.

Den strukturelle magtressource i den offentlige sektor er altså ikke så klar og entydig, som tilfældet er for det private område. På den ene side bliver offentlige fagforeninger ikke direkte konfronteret af markedskræfterne og den internationale konkurrence. Omvendt har nedskærings- og sparepolitikker sat et

øget pres på offentlige ansatte og deres organisationer, og offentlige arbejdsgivere kan i de fleste tilfælde ikke rammes økonomisk i en konflikt.

Organisatoriske magtressourcer

Udover den strukturelle magtressource findes en lang række andre, sekundære ressourcer. *De organisatoriske magtressourcer* er et begreb for særligt lønmodtagernes evne til at optræde og handle enigt og kollektivt, til at mobilisere medlemmer og til at iværksætte kollektive aktioner for at fremme deres interesser. Hvis lønmodtagerne kan agere kollektivt, kan de kompensere for deres manglende strukturelle magt i nogen grad. Såfremt ingen lønmodtagere vil acceptere en lavere løn, end den kollektivet har bestemt, så er arbejdsgivernes strukturelle magt udlignet. Overenskomst udfører i høj grad denne funktion ved at "tage løn og arbejdsvilkår ud af konkurrence" (Commons, 1908). Den organisatoriske magtressource er traditionelt set blevet målt på organisationsgraden (dvs. andelen af lønmodtagere, der er medlem af en fagforening) og overenskomstdækning (dvs. andelen af arbejdsmarkedet der er dækket af en kollektiv overenskomst). Jo flere medlemmer og overenskomster, jo stærkere organisatorisk magtressource (Kelly, 2006).

➤➤ **De organisatoriske magtressourcer er et begreb for særligt lønmodtagernes evne til at optræde og handle enigt og kollektivt, til at mobilisere medlemmer og til at iværksætte kollektive aktioner for at fremme deres interesser**

Nyere forskning kæder endvidere den organisatoriske magtressource sammen med, hvor gode (eller dårlige) organisationer er til at koordinere krav (Lévesque og Murray, 2006). Jo bedre koordinerede krav på tværs af faggrupper og arbejdspladser er, jo flere organisatoriske magtressourcer. Den offentlige sektor adskiller sig også her væsentligt fra den private sektor. I den private sektor er det – i princippet – de fri markeds kræfter og konjunkturerne, der bestemmer størrelsen på den samlede lønsum, der forhandles om. I den offentlige sektor er den samlede lønsum i høj grad politisk bestemt, og rammen eller "kagen", der skal fordeles blandt de offentlige organisationer, er derfor mere eller mindre givet på forhånd. Hvis en organisation henter en relativt større løngevinst hjem, vil det (i teorien) betyde mindre til de eksisterende organisationer, så længe sektoren ikke tilføres yderligere midler. Historien viser, at det er svært for en enkelt gruppe (f.eks. sygeplejersker) at strejke sig til en større lønstigning, end den de øvrige organisationer har opnået. Politikere har førhen varslet øremærket penge til bestemte grupper f.eks. Dansk Folkeparti tilsagn til SOSU'erne i 2008, men pengene kom aldrig (Pedersen og Jacobsen, 2010: 151ff). På den korte bane viste sygeplejerske-konflikten i overenskomstforhandlingerne i 21 også, at de offentlige arbejdsgivere var villige til at lade strejken gå i lang tid (10 uger) uden at give ekstra til denne gruppe (Hansen og Mailand, 2021). I stedet er spørgsmålet om enkelte gruppers lønindplacering lagt ud til Lønstrukturkomitéen, og politikerne er i skrivende

stund ved at finde ud af, om de skal finde penge politisk, hvilket anses for kontroversielt for mange af parterne, der ikke vil have politisk indblanding i lønregulering. Det stiller de offentlige organisationer overfor en række *kollektive handlingsproblemer* (Olson, 1965). Tilgængeligheden af den organisatoriske magtressource bliver derfor også et spørgsmål om koordinering og solidaritet blandt de offentlige organisationer på lønmodtagersiden (Scheuer, 2010; Jørgensen, 2010; Elster, 1989). Hvis en lønmodtagergruppe ønsker at flytte sig op i løn-hierarkiet, vil det i udgangspunktet ske på bekostning af andre lønmodtagergrupper i den offentlige sektor (Scheuer, Ibsen og Høgedahl, 2016). Denne norm eller forhandlingsvilkår udfordrer de offentlige fagforeningers inter-organisatoriske solidaritet, hvilket arbejdsgiverne kan udnytte til deres fordel (Jørgensen, 2010). Dog kan de faglige organisationer opnå meget, hvis de formår at stå sammen over for arbejdsgiverne, hvilket var tilfældet ved overenskomstforhandlingerne i 2018 (Høgedahl, 2019). Den organisatoriske magtressource afhænger derfor også af, hvordan de offentlige organisationer har deponeret deres forhandlingsret til forhandlingskarteller (eller fællesskaber), og hvordan de koordinerer krav (Due og Madsen, 1996; Hansen og Mailand, 2019). Er der tale om forpligtende forhandlingsfællesskaber efter en musketer-ed én for alle og alle for én – eller kan de enkelte organisationer stå af forhandlingerne, som de ønsker?

Institutionelle magtressourcer

De institutionelle eller politiske magtressourcer er et begreb for, hvor stærkt parterne står i forhandlings-, forligs- og samarbejdssystemerne og i forhold til lovgivningsmagten. Det handler ikke kun om at kunne påvirke en beslutningsproces udefra, men også om at have en privilegeret adgang til institutionssystemerne for derigennem at kunne påvirke de andre aktører. I Danmark er lønreguleringen som nævnt indledningsvist hovedsageligt baseret på kollektive aftaler, hvilket gør, at magtforholdet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere er mere afbalanceret, end tilfældet er i en ren markedsøkonomi. I det kollektive aftalesystem afbalancerer organisationsretten (retten til at være medlem af en faglig organisation), aftaleretten (retten til at forhandle og indgå kollektive overenskomster) og konfliktretten (retten til at strejke og lockoute) markedsmekanismerne og ledelsesretten (Borchorst o.a., 2012).

 **De institutionelle eller politiske magtressourcer er et begreb for, hvor stærkt parterne står i forhandlings-, forligs- og samarbejdssystemerne og i forhold til lovgivningsmagten**

Som nævnt ovenfor institutionaliserede Septemberforliget klassekampen ved at sætte procedurer og rammer for konflikterne på arbejdsmarkedet. Så selvom konfliktretten blev fastslået, blev den også indrammet i regler for, hvornår og på hvilke emner konfliktvåben var lovlige. Samtidig blev ledelsesretten indrammet, idet overenskomsten specificerer vilkårene for arbejdets udførsel. Denne gensidige institutionalisering påvirkede således magtrelati-

onen. Eksempelvis blev fredspigten indført, hvilket indebærer, at konfliktvåbenet er sat ud af kraft under overenskomstens varighed. Konflikter skal løses i samarbejde og i sidste instans arbejdsretten. Men der kan være forskellige restriktioner på konfliktmulighederne i den offentlige sektor, som kan "sløve" konfliktvåbenet. Restriktionerne eller begrænsningerne er ofte indført med hensyn til tredjepart og det forhold, at mange offentligt ansatte f.eks. sygeplejersker leverer livsnødvendige serviceydelser, der kan have fatale konsekvenser, hvis de lukkes ned i forbindelse med arbejdskonflikt. Der er f.eks. aftalt regler om nødberedskab med henvisning til "liv og helse". Hertil kommer, at den offentlige sektors lønudvikling er kædet sammen med den private sektor via reguleringsordningen. Store lønstigninger til offentlige ansatte i en periode med lav lønfremgang i den private sektor vil automatisk føre til en negativ udmøntning.

Aftaleretten i den danske model er også institutionaliseret og kan på ingen måde tages for givet. I den private sektor er alternativet til overenskomster ved aftaler (mellem arbejdsgiver og lønmodtagere) individuelle ansættelseskontrakter på markedsvilkår eller lovgivning. Da rene markedsvilkår ikke er realistiske i den offentlige sektor, er alternativet til aftaleretten i den offentlige sektor, at politikerne helt enerådigt dikterer løn og arbejdsvilkår, som tilfældet i høj grad er i tjenestemandssystemet. Denne arbejdsgiverform beskrives som i litteraturen unilateral, hvorimod et system, der baseres på kollektiv aftaleret, betegnes modelbaseret (Bach og Bordogna, 2016; Bordogna, 2008).

I centrale overenskomstforhandlinger kan faglige organisationer som nævnt ovenfor også deponere deres aftaleret til forhandlingsfællesskaber eller karteller. Det betyder også, at der på statens område og i hele den private sektor sker en sammenkædning af de forskellige organisationsområder. I praksis har det den betydning, at faglige organisationer ikke kan komme i konflikt alene. Det er det samlede antal stemmer ved en urafstemning, der afgør, om et forlig stemmes hjem eller ej. Medlemmer af et enkelt forbund kan dermed godt stemme massivt "nej", men hvis det samlede flertal stemmer er "ja", bliver det alligevel arbejdsfred. Dog er det vigtigt at understrege, at reglerne er anderledes på det regionale og kommunale område. Her kan enkelte organisationer stå af de fælles forhandlinger og forsøge at nå et bedre resultat på egen hånd. Det skete senest for radiografer og sygeplejersker i 2021 og betyder, at hvis medlemmer af en organisation stemmer nej til et forlig, kommer der konflikt.

Offentlige arbejdsgivere på det statslige niveau er også lovgivere og har dermed adgang til potentielle, stærke, politiske magtressourcer. Særligt i det danske system, der siden 1933 har tradition for lovindgreb som afslutning på arbejdsmarkeds konflikter, spiller den institutionelle magt derfor en helt afgørende rolle. Men der findes i Danmark ingen formelle regler, der dikterer, hvornår der skal gribes ind i en konflikt, eller hvordan loven, der erstatter overenskomsten, skal se ud? Det samme gælder, i hvilken grad parterne inddrages i den lovforberedende proces. Det betyder, at der er et ganske stort politisk

manøvrerum, som offentlige arbejdsgivere (på statens område) potentielt kan spekulere i, som giver en stærk institutionel magtressource.

Kommunikative magtressourcer

Endelig er der den *kommunikative magtressource*, som er partiernes, interesseorganisationernes og andre aktørers evne til at være dagsordenssættende igennem anvendelse af medier og meningsdannere. Denne magtressource anvendes til at påvirke andre holdningsmæssigt og bevidsthedsmæssigt (Castells, 2010; Hyman og Gumbrell McComick, 2013). Den kommunikative magtressource er blevet en vigtigere magtressource som følge af, at medierne i højere grad end tidligere påvirker meningsdannelsen i samfundet. Den kommunikative magtressource er interessant og potentielt meget relevant for den offentlige sektor, da den offentlige aftalemodel er tæt forbundet med det politiske system. Den offentlige opinion spiller derfor en afgørende rolle af flere årsager:

- 1) For det første vil en arbejdskonflikt i den offentlige sektor altid gå ganske hårdt udover tredjepart, forstået som alle de borgere, patienter, skolebørn mv., som er afhængige og brugere af offentlige serviceydelser. Politikere skal genvælges og er derfor følsomme overfor en negativ opinion.
- 2) Når politikerne er stærkt påvirkelige af den offentlige stemning, så kan der pludselig blive råd til noget, som der ellers ikke var, hvis de føler, at der er en folkestemning imod dem. Dermed kan ”kagen” måske gøres større. Slaget vindes igennem strategisk kommunikation i en kamp om den offentlige sympati.

I den private sektor har arbejdsgiverne siden 1980’erne haft en vigtig kommunikativ magtressource i form af ideerne om ”konkurrenceevne” og ”balance” i dansk økonomi og disses disciplinerende effekt på særligt lønkrav i overenskomstforhandlingerne. Fagforeningerne og deres medlemmer har i høj grad indoptaget disse ideer ud fra en betragtning om de negative effekter på beskæftigelsen ved for høje lønstigninger i forhold til udlandet. Fælleserklæringen fra 1987 var i høj grad en tilkendegivelse på denne betragtning, og fagforeninger har sidenhen forsvaret en aftalemodel, hvor industrien sætter niveauet for lønstigningerne i både privat og offentlig sektor (Due o.a., 1993; Ibsen og Stamhus, 1993; Ibsen, 2015).

Reguleringsordningen for den offentlige lønfastsættelse er en institutionalisering af denne ide og kan således ses som en cementering af eksportindustriens magt over ikke bare den offentlige sektor, men også den private servicesektor (Ibsen, 2015). Men flere grupper af offentlige ansatte har ved flere overenskomstrunder udfordret denne logik og har ønsket at ”springe rammen”, og dermed opnå større lønstigninger end dem, der var gældende i de centrale forlig.

Da det ofte er et politisk pres eller en direkte intervention i form af lovindgreb, der dikterer udfaldet af en arbejdskonflikt, er der derfor god grund til at tænke, at arbejdskonflikt i den offentlige sektor er politiseret. Aftalemodellen i den offentlige sektor kan derfor ikke ses uafhængigt af det politiske system (Jakobsen og Pedersen, 2010). Ligeledes kan man se spørgsmålet om ligeløn og Lønstrukturkomitéens arbejde efter overenskomstforhandlingerne i 2021 som en kommunikativ indsats af særlige lønmodtagergruppe – eksempelvis sygeplejerskerne – til at problematisere og politisere lønfastsættelsen i aftalemodellen. Pludselig kan politisk indblanding anses for nødvendigt og ønskeligt blandt medlemmerne, og dette må politikerne forholde sig til.

Forskelle i magt og magtressourcer på tværs af sektor

I denne artikel har vi analyseret magt i arbejdsmarkedsrelationerne på det danske arbejdsmarked. Vi har brugt magtressourcer som et analytisk greb til at beskrive forskelle mellem privat og offentlig sektor. Motivationen for denne sammenligning på tværs af sektor kommer først og fremmest af, at vi kan se, at hovedvægten af arbejdskonflikter over tid er skiftet fra privat til den offentlige sektor. Men distinktionen mellem offentlig og privat sektor er også interessant teoretisk set, netop fordi at der er store strukturelle forskelle mellem de to sektorer, som bevirker, at det er anderledes magtressourcer, der er afgørende i arbejdskampen. Institutionelt er sammenkædning af organisationsområder og deponering af aftaleretten til forhandlingsfællesskaber mindre på det regionale og kommunale område. Dermed er der ikke de samme institutionelle bindinger, der mindsker risikoen for den åbne arbejdskampe. Det er her muligt med partielle konflikter, som vi netop så i 2008, 2013 og 2021 – denne forskel kan i høj grad forklare det højere konfliktniveau i den offentlige sektor, der ikke er underlagt samme institutionelle bindinger.

På statens område, og i hele den private sektor, er det hele området, der ender i konflikt, ellers er der arbejdsfred, også selvom der findes massive nej-flertal blandt medlemmer af enkelte forbund. Vi finder også, at institutionelle forhold ligeledes binder løndannelsen sammen på tværs af den offentlige og den private sektor. Reguleringsordningen sikrer, at den offentlige sektor ikke bliver lønførende og omvendt heller ikke udvikler sig til et sekunda arbejdsmarked. Men reguleringsordningen har også den effekt, at hvis en gruppe løftes ekstraordinært i den offentlige sektor og dermed overhaler den private sektors lønstigningstakst, så straffes alle andre faggrupper inden for reguleringsordningens område via en negativ udmøntning.

Den offentlige sektor er som beskrevet politisk styret, mens det er markeds kræfterne, der sætter de afgørende rammebetingelser i den private sektor. I den offentlige sektor er arbejdsgiverne ligeledes politikere. Det har to konsekvenser. For det første sætter det arbejdsgiverne/lovgiverne i en gunstig magtposition overfor forbundene; Ingen over eller ved siden af folketinget! For det andet bliver det i høj grad den politiske kapital, der er afgørende i arbejdskampen frem for den økonomisk stamina, som er gældende i den private sek-

tor. Derfor bliver den kommunikative magtressource endnu mere afgørende i den offentlige sektor, fordi arbejdskampen i høj grad handler om at vinde den offentlige opinion, da politikerne kan være følsomme overfor folkestemningen. På denne vis kan fagforeningerne kompensere for deres relativt ugunstige strukturelle og institutionelle magtressourcer ved kommunikative strategier. Og her er koordinerede strategier det mest effektive, da enkeltforbund ellers vil stå alene med en dagsorden eller et krav.

I den henseende vil det være givtigt med fremtidige studier af parternes kommunikative magtressourcer i den offentlige debat – både på traditionelle og sociale medier. Hvilke aktører sætter dagsordener, som modparten skal forholde sig til eller tale ind i? Hvordan er disse aktører forbundet formelt i aftalemodellen og uformelt i netværk? Fører disse kommunikative strategier til væsentlige ændringer i overenskomsterne? Og hvordan forskydes de institutionelle rammer for aftalemodellen i disse år, når det kommer til interessevaretagelsen i overenskomstforhandlingerne?

Referencer

- Andersen, S.K., J.E. Dølvik og C.L. Ibsen (2014), "De nordiske aftalemodeller i åbne markeder-udfordringer og perspektiver", Fafo, *NordMod2030*, www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/de-nordiske-aftalemodeller-i-abne-markeder-udfordringer-og-perspektiver
- Bach, S. og L. Bordogna, red. (2016), *Public Service Management and Employment Relations in Europe*, 1. udgave, Oxfordshire: Routledge.
- Bachrach, P. og M.S. Baratz (1962), "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56(4): 947-52.
- Bachrach, P. og M.S. Baratz (1963), "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review*, 57(3): 632-42.
- Borchorst, A., E. Caraker, H. Jørgensen o.a. (2012), "Den danske model i knibe — også for analytisk potentiale?", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2): 82-104.
- Bordogna, L. (2008), "Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations", *European Journal of Industrial Relations*, 14(4): 381-400.
- Carstensen, M.B., C.L. Ibsen og V.A. Schmidt (2022), "Ideas and power in employment relations studies", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 61(1): 3-21.
- Castells, M. (2010), "Communication power: Mass communication, mass self-communication, and power relationships in the network society", *Media and society*, 25(5): 3-17.
- Commons, J.R. (1908), "Is Class Conflict in America Growing and Is It Inevitable?", *American Journal of Sociology*, 13(6): 756-83.
- Dahl, R.A. (2007), "The concept of power", *Behavioral Science*, 2(3): 201-15.
- Dahrendorf, R. (1958), "Toward a theory of social conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 2(2): 170-83.
- Due, J., J.M. Madsen og C.S. Jensen (1993), *Den danske model: En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Djøf/Jurist-og Økonomforbundet.
- Due J. og J.S. Madsen (2008), "The Danish Model of Industrial Relations: Erosion or Renewal?", *Journal of Industrial Relations*, 50(3): 513-29.
- Due J. og J.S. Madsen (2013), "20 år med den danske model", *Tidsskrift for Arbejdsliv* 15(1): 94-103.
- Easton, D. (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf
- Edwards, P. (2006), "Power and ideology in the workplace: Going beyond even the second version of the three-dimensional view", *Work, Employment and Society*, 20(3): 571-81.
- Elster, J. (1989), *The cement of society: A survey of social order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eyerman, R. (1981), "False consciousness and ideology in Marxist theory", *Acta Sociologica*, 24(1-2): 43-56.
- Foucault, M. (1980), *Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*, New York City: Pantheon.
- Greer, I. og V. Doellgast (2017), "Marketization, inequality, and institutional change: Toward a new framework for comparative employment relations", *Journal of Industrial Relations*, 59(2): 192-208.

- Gumbrell-McCormick, R. og R. Hyman. (2018), *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford: Oxford University Press.
- Hansen N.W. og M. Mailand (2019), "OK18 – en forklaring af forløbet og en ny forståelse af magtbalancen", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(2): 10–27.
- Hansen N.W. og M. Mailand (2021), *Overenskomstfornyelsen 2021 – Pandemi, økonomisk usikkerhed og ligeløns-kamp*, København: FAOS Rapport 185
- Hyman R. (2008), *Britain and the European Social Model: Capitalism Against Capitalism*, IES Working Paper (19), Brighton: Institute for Employment Studies.
- Høgedahl L. (2019), *Den Danske model i den offentlige sektor: Danmark i et Nordisk perspektiv*. 1. udgave, København: Djøf Forlag.
- Høgedahl L. (2014), *Fagforening på markedsvilkår: markedsførelse af den faglige organisering og nye vilkår for kollektiv handling på det danske arbejdsmarked*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Høgedahl, L. og F. Ibsen (2015), "Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor set i lyset af OK13", *Økonomi & Politik*, 88(1): 34-50.
- Høgedahl, L. og F. Ibsen (2019), "OK18: Solidaritetspagt, musketer-ed, massemobilisering og tæt på storkonflikt i den offentlige sektor", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(2): 47–66.
- Ibsen, F. og H. Jørgensen (1979), *Fagbevægelse og stat. 1. den faglige organisering, arbejdskampe og staten 1870-1930*, København: Gyldendal
- Ibsen, F., og J. Stamhus (1993), *Fra central til decentral lønfastsættelse: muligheder og konsekvenser*, København: Djøf/Jurist-og Økonomiforbundet
- Ibsen, C.L. (2015), "Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based Explanations", *European Journal of Industrial Relations*, 21(1): 39-56.
- Jacobsen K. og D. Pedersen (2010), *Kampen om den danske model: da sosu'erne rystede det etablerede system*, København: Information.
- Jørgensen H. (2010), *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*, Aalborg: CARMA- Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.
- Kelly, J. (2012), *Rethinking industrial relations: Mobilisation, collectivism, and long waves*. Oxfordshire: Routledge.
- Korpi, W. (1978), "Social Democracy in Welfare Capitalism – Structural Erosion, Welfare Backlash and Incorporation?", *Acta Sociologica*, 21(1_suppl): 97–111.
- Korpi, W. (1980), "Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework", *West European Politics*, 3(3): 296-316.
- Korpi, W. (1985), "Power resources approach vs. action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power", *Sociological Theory*, 3(2): 31-45.
- Korpi, W. (2006), "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists", *World Politics*, 58(2): 167-206.
- Laclau, E. og C. Mouffe (1985), *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- Levesque, C. og G. Murray (2006), "How Do Unions Renew? Paths to Union Renewal", *Labor Studies Journal*, 31(3): 1–13.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, New York City: Macmillan Press
- Olson, M. (2012), The logic of collective action [1965], *Contemporary Sociological Theory*, 124.
- Refslund, B., og J. Arnholtz (2021), Power resource theory revisited: The perils and promises for understanding contemporary labour politics. *Economic and Industrial Democracy*, 0(0).
- Scheuer, S. (2010), Decentralisering og ligeløn. Dilemmaer i den offentlige sektors aftalesystem. *Samfundskøbenhavn*, 27(4): 33–8.
- Scheuer S., F. Ibsen og L. Høgedahl (2016), "Strikes in the public sector in Denmark – assessing the economic gains and losses of collective action", *Transfer: European Review of Labour and Research* 22(3): 367–82.
- Stamhus, J. og F. Ibsen (2016), *Arbejdsmarkedsøkonomi*, København: Jurist- og økonomiforbundet
- Thomsen, J.P.F. (2009), "Teorier om magt", i *Klassisk og Moderne Politisk Teori*, København: Hans Reitzel, pp. 873-88.