

# Essay

Hvordan får vi en bedre debat om de folkevalgtes arbejdsvilkår?

Af Lene Holm Pedersen, professor,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet



**Magt**udredningen 2.0

Demokratiet risikerer at miste opbakning, hvis vi ikke får en bedre debat om de folkevalgtes arbejdsvilkår – en debat, der bygger mere på fakta end på falske forestillinger. Den nuværende diskussion kommer hurtigt til at tegne et forvrænget billede af de folkevalgtes arbejdsvilkår. På den ene side er der et billede af, at politikerne får uforholdsmæssigt høje lønninger med skjulte tillæg og eftervederlag, der ligger langt fra almindelige lønmodtageres vilkår på arbejdsmarkedet. Men samtidig er der også et billede af, at de folkevalgte udsættes for massiv eksponering og en ekstrem risiko for at gå ned med stress. De to billeder skaber faldgruber for demokratiet i form af mistillid på den ene side og potentielle rekrutteringsproblemer på den anden. Derfor er der grund til at grave et spadestik dybere. Der er brug for mere viden om de dilemmaer, der er på spil i samfundskontrakten mellem politikere og befolkning for at kvalificere debatten om de folkevalgtes arbejdsvilkår. Den viden præsenteres her i konteksten af et spørgsmål fra Magtudredningen: Hvad er vilkårene for Folketingets arbejde i det 21. århundrede?

### **Samfundskontrakten**

Det er en gammel tanke, at der findes en samfundskontrakt – en slags underforstået aftale mellem befolkningen og de folkevalgte. Politikernes arbejdsvilkår kan ses som et element i denne kontrakt. På den ene side giver befolkningen politikerne mandat til at træffe beslutninger på deres vegne. På den anden side indebærer kontrakten, at politikerne mister befolkningens tillid, hvis de misbruger den. Kontrakten sætter imidlertid politikerne såvel som befolkningen i et dilemma.

### **Politikernes dilemma**

Politikernes dilemma opstår, fordi de træffer beslutninger på samfundets vegne, men samtidigt også har mulighed for at varetage deres egne interesser. Hvis de gør det sidste åbenlyst, risikerer de imidlertid at miste befolkningens tillid og blive sendt ud i kulden ved næste valg. For eksempel vedtager politikernes principielt selv, hvad de skal have i løn. Forhold omkring politikerlønninger vedtages i Folketinget, men det bringer politikerne i et dilemma, når de skal designe deres lønstruktur. På den ene side ser folket høje lønninger som udtryk for, at de folkevalgte misbruger den tillid, folket har vist dem. På den anden side vil politikerne mene, at de har et krævende job, som fortjener kompensation. Desuden har de en egeninteresse i højere løn (Hood & Peters,

1994). Det betyder, at politikerne står i et dilemma mellem belønning og tillid. På den ene side har de et incitament til at hæve de 'skjulte' lønelementer, så de kan få en højere løn og samtidigt forsøge at bevare en høj tillid blandt befolkningen. På den anden side kan der ske det, at de 'skjulte' lønelementer kommer i mediernes søgelys og derfor ophører med at være skjulte. Prisen kan være et tab af tillid - og i nogen tilfælde også et tab af lønelementet. Det sidste skete for Carl Holst (V), da han i en mediestorm frasagde sig en del af eftervederlaget fra tiden som regionsrådsformand i forbindelse med at han blev forsvarsminister i 2015.

### **Hvad siger forskningen?**

*Befolkningen har en stærk aversion imod lønstigninger til politikere.* Vores forskning viser, at en stigning i politikernes lønninger kan give et fald i befolkningens tillid. Tilliden falder mest ved stigninger i direkte løn, mens stigninger i skjulte lønkomponenter giver et relativt mindre fald i tillid - også selvom tillæggets realværdi oplyses. Jo mindre tillid man generelt har til politikere, jo større er modstanden mod høj løn til politikere også (Pedersen et al., 2019). Vi har også undersøgt, om det gør en forskel, om det er politikerne selv eller en mere uafhængige gruppe af eksperter, der foreslår lønstigninger til politikere. Det har en betydning om forslag om lønstigninger kommer fra en kommission med politikere eller fra en kommission med uafhængige eksperter, men det er helt marginalt (Pedersen & Pedersen, 2020). Delegation flytter meget lidt. Kort sagt: Befolkningen har en stærk aversion mod tanken om højere løn til politikerne.

*Håbet om kompetente politikere vejer mindre end bekymringen for egennytte.* Befolkningens aversion bunder i, at bekymringen for at få politikere, der meler deres egen kage, vejer tungere end håbet om mere kompetente politikere. Normalt er højere løn ellers et element i rekruttering af kompetent arbejdskraft, men borgere påvirkes af argumentet om, at højere lønninger kan tiltrække egeninteresserede politikere, mens de ikke påvirkes af argumentet om, at højere lønninger vil tiltrække kompetente politikere. Risikoen for egenorienterede politikere vejere således tungere end muligheden for at tiltrække mere kompetente politikere (Pedersen et al., 2020).

*Det kan betale sig at blive valgt.* Forskningen viser dog også, at det til trods for befolkningens modstand mod højere løn fortsat kan betale sig at blive valgt til Folketinget. I de første to år er afkastet for marginalt indvalgte 69.500 kroner årligt. Det

er en stigning på 112% sammenlignet med deres indkomst før indvalget. Afkastet er højest for dem med de laveste indtægter før valgperioden. Det kan med andre ord bedst betale sig at blive indvalgt, hvis man tilhører den del af befolkningen der tjener mindst. Men indvalgte med højere indtægter opnår også en positiv løneffekt ved indvalg. Det kan således godt betale sig at blive politiker (Kjøller et al., forthcoming). For så vidt synes det ikke at være lønnen, der forhindrer folk i at stille op i politik. Men der er stadig andre aspekter af politikerjobbet end løn. Job-sikkerheden er lav og den personlige eksponering kan for nogen være høj.

*Åleruse-syndromet.* Når lønnen ikke afholder folk fra at stille op, kan man overveje om den afholder folk fra at stoppe i politik. Når man først har været Folketingspolitiker et stykke tid, kan det for nogen være vanskeligt at starte en karriere på det almindelige arbejdsmarked på samme lønniveau. Det kan give et 'Åleruse-syndrom', hvor indvalgte bliver i politik primært på grund af lønnen (Hjelmar et al., 2022). For nogle vil det være noget, der gør sig gældende i en afgrænset periode frem til næste valg, men for etablerede politikere, som opnår et stort antal personlige stemmer, vil det kunne vare længere.

### **Befolkningens dilemma**

Det er imidlertid ikke kun politikerne, der står i et dilemma. Befolkningen står også i et. Selvom befolkningen har en forståelse af, at politikere med lav løn kan være et udtryk for, at politikerne ikke primært er i politik for at mele deres egen kage, så kan politikernes arbejdsvilkår blive så dårlige, at politikerne selv kaster håndklædet i ringen. Det stiller potentielt befolkningen i et dilemma, fordi kernen i kontrakten er, at det er befolkningen, der vælger, hvem der skal have beslutningskompetencen. Hvis politikerne trækker sig, fordi arbejdsvilkårene er for vanskelige, så er det så at sige ikke længere vælgerne, der bestemmer, hvem der skal være politiker. Derfor er det et demokratisk problem, hvis de folkevalgtes arbejdsvilkår bliver en kilde til derekruttering eller en årsag til, at bestemte grupper ikke stiller op.

### **Hvad siger forskningen?**

*Er der en bias i hvilke politikere, der kaster håndklædet i ringen?* Det er et centralt spørgsmål om der er tegn på skævheder, der gør at nogle grupper er mere tilbøjelige

til at forlade politik end andre. Det kan være et demokratisk problem, hvis det sker med rod i ulige muligheder for deltagelse. For kommunalpolitikere har andelen af dem, der selv siger stop, ligget ret konstant siden 2013. Det er således cirka 8 ud af 10 kommunalpolitikere, der ønsker at genopstille adspurgt et halvt år før valget (Pedersen, 2021). Der vil trods alt altid være en del, der trækker sig på grund af alder, og det synes derfor at være et tilfredsstillende niveau, hvis målet er, at det skal være vælgerne, der bestemmer, hvem der er indvalgt.

For kommunalpolitikere gælder det, at kvinder stopper hurtigere end mænd. De er således i gennemsnit indvalgt i kortere tid. Det skyldes ikke, at vælgerne ikke stemmer på kvinder. Det gør de gerne. Hvis et parti får marginalt indvalgt en kvinde i kommunalpolitik, giver det bonus ved næste valg. Ikke bare til den pågældende kvinde, men til hele partiet. Det viser sig også, at partier indenfor samme ideologiske blok i højere grad opstiller kvinder, hvis der bliver indvalgt en kvinde i et konkurrerende parti. Disse resultater kan forklares af flere forhold. For det første er der tegn på, at organisationer med en mere ligelig kønsbalance oftere lykkes med at skabe et godt arbejdsmiljø. Det kan være en forklaring på, at hele partiet opnår bedre resultater ved det følgende valg, når der bliver marginalt indvalgt en kvinde fremfor en mand. En supplerende forklaring kan være, at de konkurrerende partier, hvis de har ingen eller meget få kvinder, opstiller kvinder for at fremstå mere legitime. Yderligtgående partier opfattes nemlig som mindre ekstreme, hvis de har en kvindelig frontfigur (se Kjøller et al., 2024).

*Chikane og sexismen.* Sexisme og chikane kan være en grund til, at politikere forlader politik, fordi der er en del af de politikere, der har oplevet chikane, som giver udtryk for, at det har fået dem til at overveje at forlade politik. Blandt de politikere, der har oplevet chikane, giver kvinderne i markant højere grad end mændene udtryk for, at de ønsker et mere ligeværdigt arbejdsmiljø. Det skyldes, at kvindelige i langt højere grad end mænd oplever, at de risikerer at blive udsat for chikane – en i øvrigt berettiget bekymring (Pedersen & Kjøller, forthcoming).

*Arbejdstid og arbejdspress er faste elementer i jobbeskrivelsen.* De folkevalgte oplever generelt et stort tidspres. Det gælder såvel ministre, folketingsmedlemmer som

kommunalpolitikere. Ministrene arbejder klart mest. I 2015 registrerede ministrene i gennemsnit 10-13 timer om dagen alle ugens hverdage, lidt under 8 timer om lørdagen, mens søndagen er ugens mest stille dag med 3 timers arbejde i gennemsnit (Pedersen et al., 2018). Når det er sagt så er det også et ekstremt attraktivt job at være minister. En interviewperson fortalte således, at han hellere ville være minister en dag end formand for et partis folketingsgruppe hele sit liv. Folketingsmedlemmerne er en meget heterogen gruppe også arbejdsmæssigt, men med systematiske forskelle mellem små og store partigrupper, partier i hhv regering og opposition, geografisk og efter familieforhold. Kommunalpolitikere er ikke fuldtidspolitikere – bortset fra borgmesteren – men arbejder alligevel i snit op mod 20 timer om ugen (Pedersen et al., 2021).

### **Det demokratiske dilemma**

Politikernes arbejdsvilkår er således et centralt element i en uformel samfundskontrakt i et demokratisk samfund. For de folkevalgte er det et dilemma, at de skal forvalte beslutningskompetencen på en måde, hvor befolkningens tillid ikke eroderes. For befolkningen er det et dilemma, at arbejdsvilkårene for de folkevalgte skal være så gode, at det faktisk er vælgerne, der bestemmer, hvem der skal indvælges – og det gør de ikke, hvis politikerne selv siger stop. Netop fordi arbejdsmiljøet er et centralt element i samfundskontrakten er spørgsmålet også tilstrækkeligt vigtigt til, at debatten om det skal baseres på fakta.

Der er derfor behov for mere forskning i de folkevalgtes arbejdsmiljø. Der er behov for at forske systematisk i tilstedeværelsen af bias både i rekruttering og derekruttering for at opnå en større forståelse af, i hvor høj grad det er vælgerne, der bestemmer, hvem der skal være politikere. Her er der et særligt behov for og potentiale i registerbaserede analyser. Det skyldes at svarprocenterne i spørgeskemaundersøgelser ofte bliver for lave til at undersøgelserne bliver solidt dækkende. Desuden er registerdata ofte adfærdsdata, hvilket giver mulighed for at komme bagom det oplevede arbejdsmiljø og for at foretage systematiske sammenligninger over tid og mellem de relevante grupper, fx de marginalt indvalgte og de ledende embedsmænd. Registerbaserede undersøgelser kan ikke stå alene. Der er også behov for kvalitative studier baseret på

interview og deltagerobservation, for at komme tættere på de mekanismer, der er på spil og hvordan de udspiller sig i forskellige sammenhænge.

## Litteratur

- Folke, O., & Rickne, J. (2022). Sexual harassment and gender inequality in the labor market. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(4), 2163-2212.
- Hjelmar, U., Pedersen, L.H. & Pedersen, R. T. (2022). The Closed Door: A Democratic Problem in the Post-Political Careers of Cabinet Ministers. *Scandinavian Political Studies*, 45 (1), 5-24.
- Kjøller, F.K, Dahlgaard, J.O, & Kristensen, N (2022): Reward or Punishment. IZA Discussion Paper
- Kjøller, F.K & Pedersen, L.H. (forthcoming): The Gendered Costs of Politics. *British Journal of Political Science*.
- Kjøller, F.K, Egerod, B, Pedersen, L.H. & Dahlgaard, J.O. (2024): What Happens When Women Win Elections? The Electoral Returns to Increased Representation of Women. Working Paper.
- Pedersen, R. T., Hansen, K. J., & L. H. Pedersen (2022). Citizens' Aversion to Pay Raises for Politicians: The Risk of Self-Interest Matter More Than the Promise of Competence. *International Journal of Public Opinion Research*, 34 (1).
- Pedersen, R. T., Petersen, N, Kristiansen, I, Houlberg K. & L. H. Pedersen (2021): Kommunalpolitisk barometer. VIVE.
- Pedersen, R. T., & L. H. Pedersen. (2020). Citizen attitudes on politicians' pay: Trust issues are not solved by delegation. *Political Studies*, 68 (2), 389-407.
- Pedersen, L. H., Dahlgaard, J.O, & R. T. Pedersen (2019): Rewarding the Top: Citizens' Opposition to Higher Pay for Politicians. *Scandinavian Political Studies* 42 (2), 118-137.
- Pedersen, L. H., R. T. Pedersen, Y. Bhatti (2018): When less is more: On politicians' attitudes to remuneration. *Public Administration* 96 (4), 668-689.
- Pedersen, L. H. ; U. Hjelmar, & Y. Bhatti (2018): *What does the minister do? : On the working conditions of political leaders*. *Public Administration* 96 (2), 259-275.



# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essays er en del af tema 2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for Folketingets arbejde i det 21. århundrede?**

Kommissoriet for Magtudredningen 2.0 afspejler en opfattelse af et stigende pres på folketingsmedlemmerne og en stigende kompleksitet i lovgivningsarbejdet. Dette tema sætter fokus på folketingsmedlemmerne og deres arbejdsvilkår, motivationer og forståelser og spørger i hvilken grad disse udgør en udfordring for demokratiets legitimitet og levedygtighed. Temaet handler om, hvilke motivationer og problemforståelser (eksempelvis opfattelser af politiske emner og borgerne), der driver de folkevalgte samt hvordan magtforholdene er i de parlamentariske processer. Temaet undersøger også i hvilken grad ændrede rammevilkår som personificering og professionalisering udfordrer politikernes mulighed for at levere effektiv og retfærdig problemløsning. Sidstnævnte handler både om de enkelte politikeres arbejdsvilkår og systematiske skævheder i muligheden for at udføre hvervet på tværs af f.eks. køn, socioøkonomi og etnicitet.