

Valgordninga: Er prøvene bestått?

Gunnvald Grønvik

(f. 1951), dr.polit. i samfunnsøkonomi (Universitetet i Oslo, 1994), spesialrådgiver, Norges Bank. Finansiell Stabilitet.
E-post: gunnvald.gronvik@norges-bank.no

En større reform av valgordninga ble første gang tatt i bruk ved stortingsvalget i 2005. Basert på valgene i 2005 og 2009 vurderes det om det er behov for ytterligere reform. Det legges til grunn at valgordninga bør måles ut fra hvor godt den bidrar til at den nasjonale politiske representasjonen er i samsvar med de politiske preferansene. Fire sider ved valgordninga vurderes som viktige. Det gjelder hvordan mandatene fordeles i fylkene, effekten av tiltak mot representasjon fra små partier, hva som er tilstrekkelig utjamning og effekten av den geografiske fordelinga av mandatene (arealfaktoren). Det viser seg at det som i hovedsak forklarer avviket fra fullt samsvar mellom politisk pre-

feranse og politisk representasjon, er at Sainte-Laguës fordelingsmetode er modifisert for å gjøre representasjon fra små partier vanskeligere i fylkene. Det skisseres også ei ordning som i de fleste tilfeller vil sikre full utjamning. Den kan ha ei nasjonal sperregrense på tre prosent, og på seks prosent i fylkene. Mandatene bør fordeles med den rene Sainte-Laguës metode (deletall 1, 3, 5, ...), og antallet utjenningsmandater bør økes ved å variere det med samlet mandattall i fylkene. Metoden for fordelinga av mandater på fylkene (dvs. fortsatt arealfaktor, norske eller alle innbyggere) har neppe betydning for å sikre full utjamning.

Nøkkelord: parlamentsvalg, proposjonal representasjon, valgordning

The electoral system: Have the practical tests been passed?

A major reform of the electoral system in Norway was first put to test at the parliamentary elections in 2005. Whether further reform is warranted is assessed using the experience from the elections in 2005 and 2009. The analysis is based on the premise that an electoral system should be measured by its ability to deliver correspondence between national political representation and expressed national political preferences. Four aspects of the electoral system seem vital in this assessment. These are: how seats are allocated in the counties, the effect of efforts to hinder representation of really small parties, the size of the national proportional adjustment in representation, and the effect from the semi-fixed geographic allocation of the seats in parliament. It is shown that the major factor explaining discrepancy between preference and repre-

sentation is the modification to the Sainte-Laguë method of seat allocation which is used to reduce representation from small parties. The outline of an electoral system that in most cases will secure the full proportionality between preferences and representation is also given. This may have a 3 percent national and a 6 percent county-based threshold for representation. Seats are to be allocated in counties with the clean version of the Sainte-Laguë method (division by 1, 3, 5, ...), and the number of national adjustment seats is to be increased in counties with many seats. The method for allocation of the total number of seats to each county (continued use of area, Norwegian or all inhabitants) is probably not important in securing correspondence between national political preferences and national political representation.

Keywords: Electoral system, parliamentary elections, proportional representation

Innledning¹

En større reform av valgordninga ble første gang tatt i bruk ved stortingsvalget i 2005. Etter valgene i 2005 og 2009 er det grunn til å vurdere om valgordninga har bestått prøvene, eller om det er behov for ytterligere reform.

Ved et nasjonalt politisk valg bør valgordninga måles ut fra hvor godt den bidrar til at den nasjonale politiske representasjonen er i samsvar med velgernes politiske preferanser. Også etter valget i 2009 har det vært uttrykt misnøye med valgordninga på dette området. Ikke alle utspill har vært preget av kunnskap om egenskapene ved valgordninga og de avveiningene som gjennom årene er gjort ved utforminga av den.

For å vurdere samsvaret mellom preferanser og representasjon i Norge, er det minst fire sider ved valgordninga som er viktige.

- Hvilken betydning har det at fylkene er valgkretser med mandatfordeling etter den modifiserte Sainte-Laguës metode?
- Hvilken effekt har tiltakene mot oppflising av partistrukturen?
- Hvor mye utjamning bør det være?
- Hvilken betydning har fordelinga av mandater mellom de enkelte fylkene for den nasjonale, partipolitiske representasjonen?

Problemstillingene går i betydelig grad over i hverandre. For å forklare avvik mellom partivalg og representasjon i Norge er det første saksforholdet viktigst. Spørsmålene blir her drøfta enkeltvis i rekkefølgen over før et siste avsnitt konkluderer.

Fylkene som valgkretser

Før stortingsvalget i 1953 ble fylkene gjort til valgkretser med fordeling av mandater med en modifisert utgave av Sainte-Laguës metode.² Også etter reformene med nasjonal utjamning fra valgene i 1989 og 2005, har storparten av mandatene

1. Takk til Håvard Hegre og Aanund Hylland for kommentarer og bistand i arbeidet med artikkelen.

2. En oversikt over endringer i valgordninga ved stortingsvalg er gitt i Aardal (2010). Valgordningas sentrale bestemmelser finnes i §§ 57 og 59 i Grunnloven (1814). § 57 fastsetter det totale mandattallet, fordelinga mellom distrikts- og utjammingsmandater, og regelen for hvordan mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene i takt med endringer i folketall (og fylkesgrenser). § 59 fastsetter metoden mandatene fordeles med i distriktene, sperregrense for deltakelse i utjamninga og metoden for partifordeling av utjammingsmandatene. Disse bestemmelsene er også tatt inn i Valgloven (1985) kapittel 11, der også bl.a. reglene om fordeling av utjammingsmandater til fylkespartier er fastsatt.

blitt fordelt med endelig virkning fra fylkene. Dette gir partier som er store i hele landet fortrinn slik at de kommer godt ut i denne fordelinga. Fortrinnet skriver seg både fra at storparten av mandatene fordeles i uavhengige valgkretser, og fra at de fordeles slik at mandat nr. 2, 3, 4, osv. i noen grad prioriteres framfor mandat nr. 1. Partier som er store nok til å kjempe om mandater etter det første i de fleste eller alle valgkretsene, får dermed et fortrinn.

Sainte-Laguës metode er konstruert ved å minimere feilrepresentasjonen partiene samlet sett får. Overrepresentasjon ses som like galt som underrepresentasjon. Den matematiske løsningen av minimeringsproblemet er å fordele mandater til valglister med de største kvotientene når stemmetallet divideres med økende oddetall (1, 3, 5, ...) i takt med at mandater er fordelt.³

Modifikasjonen som har vært i bruk siden 1953 er at første deletall er forhøyet til 1,4. Modifikasjonen var tidligere en del av Valgloven (1985), men ble skrevet inn i Grunnloven (1814) ved reformen før valget i 2005. Den er begrunnet med at dette vil bidra til å forhindre at det politiske systemet ikke blir stabilt gjennom oppløsning i en rekke småpartier, og samme modifikasjon var i bruk i Danmark og Sverige.

Fordelinga av mandater i fylkene ved valget i 2009 illustrerer at systemet gjør det vanskeligere å vinne det første mandatet i fylkene enn det som ville vært tilfelle om en hadde en mildere eller ingen modifikasjon av metoden. Beregningene illustrerer også at modifikasjonen kan være virksom for å unngå oppløsning.

I tabell 1 er det vist hvilke endringer det ville blitt ved mandatfordelinga ved den direkte fordelinga i fylkene om det første deletallet ble senket fra 1,4. For at rekkefølgen skal komme fram, er endringene vist etter hvor raskt de inntreer. Med 1,3 som første deletall ville Venstre (dvs. Lars Sponheim) kommet inn med et direkte mandat fra Hordaland. Senkes det ytterligere til 1,2 ville Rødt (dvs. Erling Folkvord) kommet inn fra Oslo, og SV og Høyre vinne mandater i henholdsvis Rogaland og Sogn og Fjordane. Det er også vist hvilket parti som ville tape mandatet. Samlet sett går det fram at ti fylkespartier ville vinne mandater i ni av landets nitten fylker om mandatene hadde vært fordelt med en metode som hadde behandlet store og små fylkespartiers representasjon likere, eller helt likt.

3. En generell framstilling av mandatfordelingsmetoder er gitt i Hylland (1988). Forløperen til det danske Folketinget ble presentert for en oversettelse av Sainte-Laguës matematiske framstilling i Rigsdagen (1913–14). Stortinget fikk før 1953-reformen presentert egenskaper ved ulike fordelingsmetoder, blant dem Sainte-Laguës metode i Palmstrøm (1948). Modifikasjonen av første deletall ble først nevnt i Stortingsdebatten og var inspirert fra Sverige.

Tabell 1: Endring i direkte fylkesmandater ved senking av første deletall

Første deletall	Vinner	Fylke	Taper
1,3	Venstre	Hordaland	Arbeiderpartiet
1,2	Rødt	Oslo	Høyre
	SV	Rogaland	Fremskrittspartiet
	Høyre	Sogn og Fjordane	Arbeiderpartiet
1,1	Kristelig Folkeparti	Østfold	Fremskrittspartiet
	Senterpartiet	Buskerud	Arbeiderpartiet
	Venstre	Rogaland	Høyre
	Senterpartiet	Troms	Arbeiderpartiet
	Høyre	Finnmark	Arbeiderpartiet
1,0	Høyre	Nord-Trøndelag	Arbeiderpartiet

Tabellen viser ikke endringer i utjamninga som følger med endringene i fordelinga i fylkene

Vinnere i fylkene er de små partiene opp til og med SV. Rødt, Venstre, KrF, Sp og SV vinner ett eller flere mandater, og siden de ikke har vunnet flere mandater i noen krets kan de ikke tape på en senking av første deletall.

Tapere er de store partiene ned til og med FrP. Ap og FrP vant minst ett mandat i samtlige av landets fylker. Disse partiene kan dermed bare tape på at det blir lettere for de andre å vinne det første fylkesmandatet. Samlet sett ville Ap tape mandat i seks av landets fylker, mens FrP ville tapt mandat i to fylker.

Høyre kommer i en mellomstilling som både vinner og taper. Med 1,0 som første deletall får Høyre sitt første mandat i de tre fylkene de ikke nådde opp med deletall 1,4. Høyre taper imidlertid også i et par fylker der de har flere mandater.

Tabellen viser at det blir mandatendringer i ni av landets fylker. I åtte fylker flyttes ett mandat, mens både SV og Venstre ville vinne førstemandater i Rogaland.

Tabell 1 gjelder den direkte fordelinga av mandater fra fylkene. Når en skal se på det samlede resultatet som ville følge av dette, må en også ta i betraktning effekter via utjamninga. I utjamninga fordeles samtlige mandater som om det er en felles nasjonal krets til partier som passerer sperregrensa. Alle partier som passerte sperregrensa ville få flere mandater i denne fordelinga enn det de samlet sett oppnår direkte fra fylkene om den reine Sainte-Lagües metode (første deletall 1,0) hadde blitt brukt i fylkene. Alle partiene som passerer sperregrensa får dermed utjammingsmandater slik at utjamninga blir komplett. Dette ville gjelde også om den nasjonale sperregrensa hadde blitt senket fra fire til tre pro-

sent.⁴ Hele avviket mellom nasjonal representasjon og nasjonal oppslutning forklares dermed, slik stemmefordelinga ble i 2009, av at den modifiserte Sainte-Laguës metode (første deletall 1,4) brukes i fylkene.

Er tiltak mot oppflising av partistrukturen et legitimt hensyn?

Noen argumenterer for at valgordninga bør bidra til å skape styringsdyktige flertall. Først til sin ytterlighet er valgordninga i Storbritannia utmerket i så måte. Partiet som ender opp med et solid, arbeidsdyktig flertall i Underhuset har sjelden hatt mer enn omkring 40–45 prosent av velgerne bak seg. Det liberale partiet har ofte hatt 15–20 prosent av velgerne med seg, men ikke i min levetid nådd stort over 5 prosent representasjon.⁵ Valget i mai 2010 var ikke noe unntak. Partiet fikk 23,0 prosent av stemmene og 8,76 prosent av mandatene på landsbasis.

I Norge vil de fleste mene at den britiske valgordninga er uakseptabel. Også i Norge var det tidligere ikke uvanlig å argumentere for at valgordninga burde gi et styringstillegg, eller i det minste gjøre det vanskelig for små partier å vinne mandater slik at det ikke er for fristende å etablere nye partier.⁶ Et argument til støtte for dette, er at slik oppflising lettere gir partier som bare har interesse for enkeltsaker og som ikke føler ansvar for helheten i politikken. Få ser et system med en nasjonal valgkrets, og dermed bare krav om en lav, prosentvis oppslutning for å få et mandat, som ønskelig.

Tiltak mot oppflising kan enten ta utgangspunkt i valgkretsene ved at det er vanskelig å vinne mandat i hver enkelt krets, eller baseres på nasjonal oppslutning gjennom ei sperregrense. Det kan også lages kombinasjoner ved at partier som vinner mandater i en eller flere kretser møter lavere nasjonal sperregrense i utjamninga.

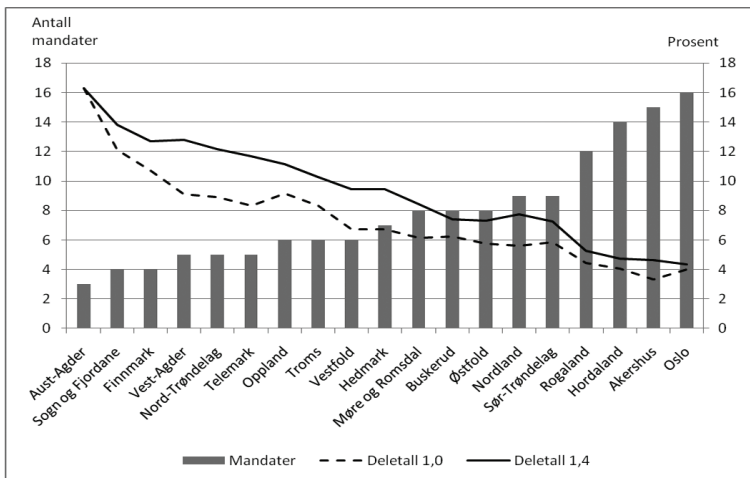
4. Se tabell 2, linje 3 og 4.

5. Se figurer på side 8 og 9, og tabell 1a side 11 i Tetteh (2008).

6. I Innstilling S.nr. 175 (1987–1988) som leder opp til innføring av utjammingsmandater, uttaler en samlet komité: «Valgordningen skal bidra til å etablere styringsdyktige flertall.» Ap.s fraksjon for småpartier «bør hindre dannelser og gunstige vilkår for småpartier». Saksordføreren, Gunnar Skaug fra Ap argumenterte i debatten for ordninger med innslag av stynnstillegg (Forhandlingen «foreliggende forslag ikke gir grunnlag for en rettferdig fordeling av mandatene». I avsnitt 6.6 av NOU (2001:3) konstateres det at innføring av proporsjonal representasjon skaper en egen dynamikk som tilsier stadig mer proporsjonalitet: «Det som er blitt akseptert som et rimelig styringstillegg i én periode, er blitt betraktet som urimelig i den neste. Hva som betraktes som et 'rettferdig' valgsystem vil derfor variere over tid».

Tiltak i valgkretsene (fylkene)

Da fylkene ble gjort til valgkretser i 1953 var det ikke noen form for nasjonal utjamning. Mandater ble fordelt i 20 (seinere 19) fylker i uavhengige fordelinger. Tiltaket mot oppflising av partistrukturen var modifikasjonen av fordelingsmetoden med å bruke 1,4 som første deletall.⁷ Det kreves en høyere stemmeprosent for å oppnå det første direkte mandat i et fylke når deletallet er høyere. Dette er illustrert i figur 1, og i beregningene er det brukt stemmetall og fylkenes mandattall fra valget i 2009. Stolpene viser antall direkte fordelte fylkesmandater, og fylkene er sortert etter antallet mandater som fordeles direkte fra kretsen. Aust-Agder med tre mandater er da i den ene enden, og Oslo med 16 i den andre. Den øvre av de fallende kurvene viser de faktiske, minste stemmeprosentene som ville vært nødvendige for å vinne det første direkte fylkesmandatet ved valget i 2009. Den nedre viser hvilke faktiske minste stemmeprosenter som hadde vært nødvendige om første deletall hadde vært senket fra 1,4 til 1,0. Prosenten endres ikke for Aust-Agder ettersom det her ikke var noe parti som vant mer enn ett mandat.



Figur 1: Mandattall og fylkessperre 2009

Årets valg kan brukes som et argument for at dette tiltaket mot oppflising virker. I tabell 1 ble det vist at om første deletall hadde vært 1,0, ville Venstre fått til

7. Einar Gerhardsen sa 24/11-1952: «Prinsippet om kauteler mot småpartier har jeg inntrykk av at alle politisk ansvarlige mennesker i Norge er enige om.» (Stortingstidende 1952, s. 2869. Kauteler = forsikringsordninger)

sammen fire mandater, mens de faktisk fikk to. Rødt ville vunnet ett mandat, mens de faktisk ikke ble representert.

Uavhengig av hva som brukes som første deletall, vil den praktiske sperregrensa for representasjon fra fylkene falle med mandattallet i fylket. Med deletall 1,4 er den drøyt 16 prosent i Aust-Agder, og mellom 4,3 og 5,3 prosent for de fire mest folkerike fylkene. Denne grensa får samme startpunkt om deletallet er 1,0, men faller raskere til i underkant av fire prosent for de tre største fylkene.

Fallet i den praktiske sperra med økende mandattall innebærer at valgordningsreformen fra 1973 var viktig. Da ble mandattallet i Oslo økt til 15, og Bergen ble tatt inn i Hordaland som også fikk 15 mandater. Det ble dermed vesentlig enklere for mindre partier å få representasjon. Framover er det grunn til å tro at regelen med flytting av mandater mellom fylker i takt med befolkningsutviklinga vil øke mandattallet i store og sentrale fylker. Det vil senke grensa for hvor stor prosentvis oppslutning et parti må ha for å oppnå lokal representasjon.

Tiltak på nasjonalt nivå

Misnøye med dårlig representasjon for partier med betydelig nasjonal oppslutning, førte til at det fra valget i 1989 ble innført et system med utjamningsmandater. Uten noen form for sperre for representasjon, er det tenkelig at utjamning kan føre til oppflising av partifloraen. Det ble derfor fastsatt ei sperregrense på 4,0 prosent av totalt avgitte stemmer på landsbasis for å delta i utjamninga. Andre land med nasjonal utjamning og sperregrense er Danmark (2 prosent), Sverige (4 prosent) og Tyskland (5 prosent).⁸ I Danmark og Tyskland er det dessuten mulig å bli med i den nasjonale utjamninga om partiet er sterkt i enkeltkretser. I Danmark vil et parti som vinner minst ett mandat i en valgkrets ta del i utjamninga, og det vil det også om det har stemmer nok til gjennomsnittlig stemmetall for ett mandat i to av Danmarks tre regioner (Hovedstaden, Sjælland-Syddanmark og Midtjylland-Nordjylland). I Tyskland fordeles halvparten av mandatene i Forbundsdagen i enkeltmannskretser der det største partiet får mandatet, mens den andre halvparten av mandatene fordeles i ei nasjonal utjamning basert på «sekundærstemmene» velgerne gir. I utjamninga vil også partier som vinner mandat i tre enkeltkretser få delta.

I Sverige har de innført sperregrense i enkeltkretsene på tolv prosent, men den

8. For Danmark, se Folketinget (2008); for Sverige, se Valmyndigheten (2010); og for Tyskland, se Bundestag (2010).

gjelder ikke for partier som passerer den nasjonale sperregrensa. Med denne regelen i Norge ville Venstre ved årets valg ikke blitt representert på Stortinget. Med stemmetallene fra årets valg ville Ap vunnet mandatet i Akershus, og Høyre mandatet i Oslo. Etersom Høyre i utgangspunktet sto for tur til å vinne utjamningsmandat, ville dette ikke endret fordelinga av utjamningsmandater.

Tanken med utjamning for partier som passerer ei nasjonal sperregrense, er at alle partier bør få uttelling for alle sine stemmer om de er tilstrekkelig store, og dermed ikke kan løpe fra helhetsansvaret i politikken. Det kan diskuteres om 4,0 prosent er ei riktig grense, og det foreligger grunnlovsforslag (fra Carl I. Hagen) om å heve sperregrensa til 5,0 prosent. Venstre har ved valgene etter partisplittelsen i 1973 fått mellom 3,1 og 5,9 prosent av stemmene. Ved valgene etter at det ble utjamning, er den nåværende sperregrensa passert to ganger (i 1997 og i 2005). Partiet ble ikke representert på Stortinget i 1989, men er kommet inn fra en eller flere kretser i 1993, 2001 og i 2009. Sperregrensa har dermed ikke hindret Venstre fra å overleve som parti, men den har ofte ført til at Venstre ikke har fått representasjon til å fremme sine velgeres interesser. Hadde sperregrensa vært 3,0 prosent, ville Venstre hatt en vesentlig mer stabil representasjon på Stortinget. Et alternativ med enten 4,0 prosent eller 3,0 prosent om partiet oppnår representasjon i minst ett fylke, ville gitt Venstre adgang til representasjon gjennom utjamning ved alle valg unntatt valget i 1989.

For å vurdere om sperregrensa er «riktig» må en også vurdere om det ville blitt andre partietableringer med ei lavere sperregrense. Mye taler for at Kystpartiet ikke lenger vil komme inn på Stortinget. Sperregrensa kan være ei forklaring på at partiet ikke klarte å bite seg fast. Sperregrensa kan òg være relevant for å forstå at utbruddene fra FrP ikke har gitt varige endringer i partifloraen. Om det ikke hadde vært sperregrense, ville Pensjonistpartiet med 11 900 stemmer og Rødt med 36 219 stemmer fått henholdsvis ett og to mandater ved valget i 2009.

I 2009 ville et parti med 108 500 stemmer passere sperregrensa på 4 prosent. Med 3 prosent som grense ville kravet vært passert med om lag 80 500 stemmer. Et parti med denne oppslutningen ville oppnådd fem mandater om det hadde fått delta i utjamninga, og Venstre hadde stemmer nok til sju mandater ved valget i 2009 om partiet hadde fått ta del i utjamninga.

Figur 1 illustrerer noe som kan framstå som en raritet med den nåværende valgordninga i Norge. Det kan i praksis bli lavere krav til prosentvis oppslutning om et parti for å oppnå representasjon i enkelte store valgkretser enn det er å passere den nasjonale sperregrensa for utjamninga. Det kan dermed være tvil om vårt system gir særlig sikkerhet mot utvikling av partier, med all fokus på enkelte saker (for eksempel om lokalisering). Samtidig har ikke systemet sikret rimelig representasjon til et parti med lang historie, og en ikke ubetydelig nasjonal velgeroppslutning.

Hvor mye utjamning

Utjammingsmandater ble innført før valget i 1989, og antallet ble utvida i 2005 for å redusere overrepresentasjonen fra valgoppgjøret i fylkene. Utjammingsmandatene fordeles til partier som passerer sperregrensa. Målet er å få til likest mulig stemmetall bak hvert mandat på landsbasis.

Da den nasjonale utjamninga ble innført, ble det etablert et riksvalgstyre som står for de nødvendige beregningene. Beregningene er dokumentert i Riksvalgstyret (2009). Etter å ha summert stemmer og mandater vunnet i fylkene, konstateres det at 2 mandater ble vunnet av Venstre som ikke passerte sperregrensa.

Riksvalgstyret regner dermed (med den modifiserte Sainte-Laguës metode) først ut hvordan 167 (=169 – 2) mandater skal fordeles mellom de seks partiene som passerte sperregrensa. Beregninga viste at Ap hadde vunnet flere mandater i fylkene enn de skulle ha hatt på landsbasis. Ettersom mandat vunnet direkte i fylkene ikke blir rørt i utjamninga, vant Ap «for mange» mandater direkte i fylkene til at utjamninga kunne bli komplett. Regelen er da at en skal gjøre en ny beregning der en ser bort fra det aktuelle partiet og de aktuelle mandatene.

Riksvalgstyret regnet dermed deretter ut hvordan 103 (=167 – 64) mandater burde fordeles mellom de fem øvrige partiene som passerte sperregrensa. I denne fordelinga hadde ingen partier vunnet «for mange» mandater direkte fra fylkene. De 19 utjammingsmandatene ble dermed partifordelt som differansen mellom mandattallet i den (andre) nasjonale beregninga, og mandattallet partiene hadde vunnet direkte i fylkene.

Heller ikke ved valget i 2005 var det et tilstrekkelig antall utjammingsmandater til at alle partier som passerte sperregrensa kunne få like god uttelling for sine stemmer. I 2005 fikk Ap for mange fylkesmandater ved første fordeling av 169 mandater til sju partier over sperregrensa. I andre fordeling så en bort fra Ap og de 61 mandatene partiet hadde vunnet. I andre fordeling hadde FrP vunnet for mange mandater direkte i fylkene. I tredje fordeling så en bort fra Ap og FrP og de 61 + 38 mandatene disse partiene hadde vunnet. Samlet mandattall for de fem øvrige partiene ble fastsatt i denne fordelinga. Det er ikke særlig overraskende at utjamninga ikke har blitt komplett ved disse valgene. I NOU (2001:3) refereres det til Grønvik (1988) som viste at 25 (av totalt 165) mandater i utjamninga ikke ville ha vært nok til å sikre full utjamning ved alle valg når stemmetall fra valgene fra 1953 til 1985 benyttes.

Debatten etter valget tyder på at «nesten full utjamning» som system, bør vurderes nærmere. Det er derfor grunn til å vurdere konsekvenser av ulike spesifikasjoner av systemet for fordeling av mandater. Konsekvensene ulike utforminger av valgordninga ville hatt for mandatfordelinga for landet som helhet er vist med faktiske stemmetall fra valget i 2009 i tabell 2. Det er tre typer endringer som illustreres, i tillegg til at tabellen innledes med et par referansepunkter. I første linje er det faktiske mandattal-

let vist, mens andre linje viser hvordan det hadde gått om hele landet hadde vært en valgkrets, med mandatfordeling med den modifiserte Sainte-Laguës metode.⁹

I linje 3–6 er antallet mandater i hvert fylke og fordelinga mellom direkte fordelte fylkesmandater og utjammingsmandater holdt fast, mens første deletall i fylkesfordelinga er 1,4 eller 1,0; den nasjonale sperregrensa er satt til 4 eller 3 prosent, og det er også vist en variant med «svenske sperregrensar».

I linje 7–8 er antallet mandater i hvert fylke holdt fast, mens antallet utjammingsmandater er økt slikt det blir forklart under. Første deletall i fylkesfordelinga holdes fast til 1,4, mens den nasjonale varieres med 4 og 3 prosent.

I linjene 9–11 er antallet mandater i fylkene endret slik at bare antallet norske innbyggere som bor i det enkelte fylket teller med ved fordeling av mandater mellom fylkene. Etter grunnlovens § 50 er det bare norske borgere (over 18 år) som har stemmerett ved stortingsvalg, og det virker derfor mest rimelig å bruke norske borgere også i fordelinga av stortingsmandater til valgdistriktene. Det totale innbyggertallet er ikke brukt ettersom det inkluderer personer bosatt i Norge, men med utenlandsk statsborgerskap. Det har stor betydning om også utenlandske borgere telles med. Fylket med relativt (og absolutt) flest bosatte personer med utenlandsk statsborgerskap, er Oslo. I 2008 hadde 10,6 prosent av de bosatte i Oslo ikke norsk statsborgerskap, mens denne andelen er 5,1 prosent på landsbasis. Fylket der andelen var nest høgest var Akershus (6,1 prosent), mens den var lavest i Nord-Trøndelag (2,5 prosent). Kommunaldepartementet brukte det totale innbyggertallet ved fordelinga der også arealfaktoren teller med før valget i 2005. Hadde bare norske statsborgere telt med, hadde ett mandat blitt «flyttet» fra Oslo til Oppland.

Et økt antall utjammingsmandater er motivert av at det ikke har vært full utjamning ved de to valgene som har vært holdt med det nåværende systemet. Før valget i 2005 ble det bestemt fastsatt til 19 slik at det skulle være et utjammingsmandat per valgkrets, i alt 19. Et alternativ som gir flere utjammingsmandater er å ha en regel som knytter antallet utjammingsmandater til det totale antallet mandater i valgkretsene. Totalt kan det fortsatt være 169 mandater som fordeles til fylkene etter en regel, og mandatene som ikke brukes i utjamninga kåres i fylkene. Regelen som er brukt i eksemplene i tabell 2 er at

- fylker med 1–8 mandater har ett utjammingsmandat, de øvrige kåres direkte fra fylkene

9. Om den rene metoden med 1,0 som første deletall hadde blitt brukt, ville også Miljøpartiet De Grønne fått et mandat. Det ville blitt vunnet fra Senterpartiet.

- fylker med 9–16 mandater har to utjamningsmandater, de øvrige kåres direkte fra fylkene
- fylker med 17–24 mandater har tre utjamningsmandater, de øvrige kåres direkte fra fylkene
- osv...

Dette ville gitt 29 utjamningsmandater ved valgene i 2005 og 2009.¹⁰ Eksempelet er valgt slik at utjamninga blir komplett med beregninger basert på stemmetallet ved valget i 2009. Med noe færre utjamningsmandater, ble utjamninga ikke komplett.

Tabell 2: Mandatfordeling ved ulike utforminger av valgordninga

Nr	Valgordning	Parti	R	SV	Ap	Sp	V	KrF	H	FrP	PP	Maj	For mye
1	Faktisk fordeling		0	11	64	11	2	10	30	41	0	R-G	1 Ap
2	Landet er en valgkrets		2	11	60	11	7	9	29	39	1	dødt	
3	Første 1,4 og sperre 3,0		0	11	64	10	7	9	29	39	0	R-G	3 Ap
4	Første 1,0 og sperre 4,0		1	11	62	11	4	10	30	40	0	R-G	
5	Første 1,0 og sperre 3,0		1	11	61	11	7	9	30	39	0	Bg.	
6	Svenske sperregrenser		0	11	65	11	0	10	31	41	0	R-G	1 Ap
7	29 u-mand. 4,0 sperre		0	11	63	11	2	10	31	41	0	R-G	
8	29 u-mand. 3,0 sperre		0	11	62	11	7	9	30	39	0	Bg.	
9	Ny f-ford av mandater		1	11	63	11	3	10	30	40	0	R-G	
10	Som over m/3,0 sperre		1	11	61	11	7	9	29	40	0	Bg.	1 FrP
11	Som over m/Sv. sperre		0	11	64	11	0	10	31	42	0	R-G	

Linjene i tabell 2 viser det totale mandattallet for disse beregningsalternativene:

- 1 Faktisk mandatfordeling i Stortinget 2009–2013, dvs. første deletall ved fylkesfordelinga 1,4, nasjonal sperregrense 4,0 prosent.
- 2 Landet er en valgkrets. Det er ikke sperregrense og første delingstall er 1,4.
- 3 Første deletall ved fylkesfordelinga 1,4, nasjonal sperregrense 3,0 prosent.
- 4 Første deletall ved fylkesfordelinga 1,0, nasjonal sperregrense 4,0 prosent.

10. Med denne spesifikasjonen av hvor mange utjamningsmandater det skal være, vil antallet variere med antallet mandater i de enkelte fylkene. Fordelinga av mandater ved valgene i 2005 og 2009 ville gitt 29 utjamningsmandater (tre til Oslo, to til Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nordland, og en til de øvrige).

- 5 Første deletall ved fylkesfordelinga 1,0, nasjonal sperregrense 3,0 prosent.
- 6 «Svenske sperregrenser»: 12 prosent i fylkene for partier som ikke får 4,0 prosent oppslutning på landsbasis.
- 7 29 utjamningsmandater ved at fylkenes mandat nr. 1, 9 og 17 er til utjamning (med uendra total). Valgordning som i variant 1 (4,0 prosent sperre).
- 8 29 utjamningsmandater ved at fylkenes mandat nr. 1, 9 og 17 er til utjamning (med uendra total). Valgordning som i variant 3 (3,0 prosent sperre).
- 9 Initial fordeling av mandater i fylkene bare basert på norske statsborgere i fylkene. Valgordning som i variant 1 (4,0 prosent sperre).
- 10 Initial fordeling av mandater i fylkene bare basert på norske statsborgere i fylkene. Valgordning som i variant 3 (3,0 prosent sperre).
- 11 Initial fordeling av mandater i fylkene bare basert på norske statsborgere i fylkene. Valgordning som i variant 6 (sperre 12,0 prosent i fylkene og 4,0 prosent nasjonalt).

Tabellen viser mandattall for de ni partiene som har stemmer nok til mandat i minst en spesifikasjon av valgordninga. Det er også vist om stortingsflertallet blir rød-grønt (R-G) eller borgerlig (Bg.). Her er Rødt telt sammen med de rød-grønne, mens Pensjonistpartiet ikke er fraksjonsfordelt. Når landet betraktes som en valgkrets, blir det med disse forutsetningene dødt løp mellom blokkene. Helt til høyre er det vist hvilke partier som har fått for mange mandater i fylkene til at utjamninga blir komplett. Ved fordelinga i linje 3, har Ap fått tre flere mandater direkte i fylkene enn full utjamning ville gitt. I de øvrige tilfellene er det snakk om ett mandat for mye til Ap eller FrP (i ett tilfelle).

En kan se at det samlede mandattallet på partiene endres forholdsvis lite i totalen etter hvordan fylkesmandatene kåres, og hvordan mandatene er fordelt på fylker. Dette er en følge av utjamninga som allerede i utgangspunktet er nesten komplett. Formålet med utjamninga er at partienes samlede stemmetall i hele landet skal bestemme mandatfordelinga i landet som helhet. Mandattallet varierer imidlertid litt. Tre forhold betyr noe. For det første avgjør den nasjonale sperregrensa hvilke partier som kommer med i utjamninga. Andre og tredje faktor skyldes i hovedsak valgordningas implisitte sperre mot representasjon fra enkeltfylker. Den har både betydning for representasjonen fra enkeltfylker for partier som ikke passerer sperregrensa, og for mulig nasjonal overrepresentasjon for partier som vinner mandater i de fleste (eller alle) fylkene. Det som varierer mest med disse faktorene, er mandattallet for partier med lavere nasjonal oppslutning enn den nasjonale sperregrensa. Om sperregrensa på fire prosent beholdes, ville antall mandater Rødt og Venstre kunne vinne ved årets valg avhenge av hvor store

valgkretsene er, og etter verdien på første deletall. Med ei særskilt sperre mot representasjon fra valgkretsene for partier med lavere oppslutning enn den nasjonale sperregrensa slik de har i Sverige, ville disse partiene ikke bli representert fra valgkretsene uavhengig av første deletall og hvordan mandatene ble fordelt på fylker.

I den offentlige debatten like etter valget, var det mye oppmerksomhet knyttet til flertallskoalisjoner på Stortinget, og spesielt at regjeringspartiene fikk et flertall av mandater uten å ha et flertall av stemmene. Av mandatfordelinga med landet som en valgkrets, kan en se at Pensjonistpartiets ene mandat vil være tungen på vektskålen så sant Rødt kan regnes som støtteparti for det rød-grønne alternativet. Valget var dermed svært jevnt.

Nøyer en seg med å se på de mer praktiske alternativene i linje 3–11, framgår det at et nødvendig vilkår for at de ikke-sosialistiske partiene skulle få flertall av mandatene med stemmene som ble avgitt ved høstens valg, er at sperregrensa senkes slik at Venstre får full uttelling for stemmene sine. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig. I tillegg må det være mer utjamning slik at Ap ikke får «for god» uttelling direkte fra fylkene. Det er tre varianter som har denne egenskapen. Det skjer om første deletall senkes, eller om antallet utjamningsmandater økes i de største valgkretsene. Om mandatene fordeles til fylkene utelukkende basert på statsborgere bosatt i fylket, har det også denne virkningen.

I debatten før og etter valget har flere debattanter hevdet at valgresultatet er styrt av arealfaktoren som er i bruk ved fordelinga av mandater mellom fylkene.¹¹ Det er altså ikke riktig. I versjonen der mandatene er fordelt på fylkene basert utelukkende på antall norske statsborgere bosatt i hvert fylke, svekkes de tre regjeringspartienes representasjon med ett mandat som tilfaller Rødt. Styrkeforholdet mellom blokkene endres dermed ikke.

I versjonen med denne fylkesfordelinga av mandater og sperregrense på tre prosent, slik at Venstre får uttelling for sine stemmer, endres flertallet. FrP har her fått for mange mandater til at utjamninga blir komplett. Dette er ikke avgjørende for hvilken flertallskonstellasjon det blir, ettersom det er Høyre og KrF som står for tur til å vinne utjamningsmandat.

11. Før valget blant andre Michael Tetzschner i DN 31.3.2009. Etter valget konkluderer observatørene fra OSSE med at «Den konstitusjonelle bestemmelsen om mandatfordeling i valgkretsene bør revurderes for å sikre at retten til lik stemmerett overholdes», uten at det noe sted i OSSE (2009) nevnes at velgerne gjennom ordninga fra 2005 har likere stemmerett i den partipolitiske dimensjonen enn tidligere.

Samlende vurdering og konklusjon

Utgangspunktet for drøftinga av egenskapene ved mandatfordelingssystemet som er nedfelt i valgordninga, er ei vurdering av hvordan den nasjonale, partipolitiske representasjonen blir etter et nasjonalt partipolitisk valg. Om en hadde sammenliknet det norske systemet med systemer som er i bruk i andre vestlige demokratier, ville en kommet til at det norske systemet i høg grad bidrar til samsvar mellom politisk valg og politisk representasjon.

Vår valgordning kan imidlertid forbedres, men flere av de mulige forbedringene i en retning vil gjøre systemet dårligere på andre måter. Den viktigste avveininga som må gjøres gjelder om det skal være sperre mot små partier, hvor høg den eventuelt skal være og om den bare skal være nasjonal og gjelde de nasjonalt fordelte utjamningsmandatene, eller om det også skal være sperrer i enkeltkretsene.

Sperre i fylket og nasjonalt

Det totale mandattallet i hvert enkelt fylke fastsettes i en særskilt beregning og er klar i god tid før hvert valg. For den nasjonale politiske representasjonen har det totale mandattallet i hvert enkelt fylke liten betydning. Derimot har metoden som brukes i partifordelinga innen hvert enkelt fylke stor betydning. Om en hadde tatt i bruk den reine utgava av Sainte-Laguës metode, ville det gitt større sjanse for fullt samsvar mellom politisk prioritering og politisk representasjon enn det en har ved bruk av den modifiserte Sainte-Laguës metode.

Om den reine utgava av metoden blir tatt i bruk uten andre endringer i valgordninga, vil det i praksis – slik det er vist i figur 1 – senke terskelen for representasjon i de tre-fire mest folkerike fylkene ned under den nasjonale sperregrensa. Det kan øke sjansen til oppflising i partistrukturen, og det kan vurderes om det samtidig bør innføres ei særskilt sperregrense i fylkene for partier som ikke passerer den nasjonale sperra.

Om ei slik grense vurderes innført, bør samtidig den nasjonale sperregrensa vurderes. Grensa skal bidra til å hindre oppflising i partier som bare arbeider med enkelte saker, og unngår å ta helhetsansvar. I Norge foregår mye av arbeidet i Stortinget i komiteer, og små partier har stort sett blitt representert i finanskomiteen. Det gir partiet både rett og plikt til å presentere en helhetlig økonomisk politikk med både skattlegging og prioriterte utgifter. Dette har både små og store partier ønsket. De små vil vise at de har en helhetlig politikk, og de store ønsker at de små ikke skal kunne slippe unna helhetsansvaret. Med ei nasjonal sperregrense og utjamning som begge deler fungerer fullt ut, vil små partier i Norge

måtte presentere helhetlig politikk. Stortinget har tolv komiteer, og partier som passerer ei nasjonal sperregrense på fire prosent vil i praksis få minst sju representanter og dermed delta i sju av Stortingets tolv komiteer. Om sperregrensa hadde vært tre prosent, ville minste gruppe bli på fem.¹² Et parti som deltar i fem komiteer kan vanskelig overleve uten en helhetlig politikk.

Mer utjamning?

Et annet spørsmål er om det skal være full utjamning blant partiene som kvalifiserer for å delta i utjamninga, og hvordan en bør sikre at det blir et tilstrekkelig antall utjamningsmandater.

Reformen før valget i 2005 førte til at Norge gikk fra et system som tok bort de verste utslagene av underrepresentasjon (8 utjamningsmandater), til et system med nesten full utjamning (19 utjamningsmandater). Fordelinga mellom kretsmandater og utjamningsmandater ble fastsatt ved at en bestemte at det skulle være et utjamningsmandat per valgkrets. At det totalt er 19 utjamningsmandater er skrevet inn i Grunnloven. Det er uklart hva det ville innebære om to fylker (for eksempel de to Agder-fylkene) skulle ønske å slå seg sammen. En løsning ville være at de to fylkene blir en valgkrets med ett utjamningsmandat. Grunnlovsteksten kunne i så fall enten endres slik at totalen blir 168 med 150 mandater valgt direkte fra fylkene og 18 som utjamningsmandater, eller så kunne den endres slik at totalen på 169 ble beholdt, men med 151 fra fylkene og 18 som utjamningsmandater. Det er ikke heldig at det er uklart hvilke konsekvenser en endring i fylkesinndelinga vil ha på valgordninga.

Det er over skissert en løsning der den faste fordelinga av totalt mandattall beholdes, mens antallet utjamningsmandater økes ved at store kretser har flere utjamningsmandater. Jeg er ikke kjent med argumentasjon for nesten full utjamning slik det er i det norske systemet, og mener at et system slik det som er skissert her bør kunne være en akseptabel løsning.

Konklusjon

Som konklusjon kan det skisseres ei ordning som med svært stor sannsynlighet vil sikre full utjamning mellom partier som kvalifiserer til å delta i denne, som sikrer representasjon til politiske partier med en ikke ubetydelig nasjonal oppslutning,

12. Det er 169 representanter på Stortinget. Med full utjamning vil et parti med fire prosent av stemmene ha rett til 6,76 mandater, og i praksis vil det bli sju. Ei sperregrense på tre prosent ville gi partier som passerer sperregrensa rett til 5,07 mandater, i praksis ei minste stortingsgruppe på fem.

og som forhindrer oppflising i partier som blir så små at de ikke trenger å ta ansvar for helheten i politikken.

Ei slik ordning kan ha ei nasjonal sperregrense på tre prosent velgeroppslutning i landet, samtidig som det kreves minst seks prosent oppslutning for representasjon fra en enkelt valgkrets (fylke). Mandatene som fordeles direkte fra fylkene kan fordeles med den reine Sainte-Laguës metode (deletall 1, 3, 5, ...). Antallet utjenningsmandater bør variere med samlet mandattall i valgkretsen, med mandat nr. 1, 9, 17, osv. som utjenningsmandater. Metoden for fordelinga av mandater på fylkene (dvs. fortsatt arealfaktor, norske eller alle innbyggere) har neppe betydning for å sikre samsvar mellom nasjonale, politiske preferanser og representasjon.

Fordelinga av totalt representanttall på fylkene, og kåring av mandatene i utjenninga (fylker og partier) for å få regnestykkene til å gå opp, er det drøftet aspekter ved i Grønvik (2010).

Litteratur

- Bundestag (2010) «How votes are translated into seats». Hentet 14.4.2010 fra http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/arithmetic/index.html.
- Folketinget (2008) «Det danske valgsystem» i *Folketinget efter valget . 13. november 2007*, København: Folketinget: 297–304.
- Grunnloven (1814) *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*. Sist endra med virkning fra 1. oktober 2009. Hentet 14.4.2010 fra Lovdata <http://www.lovdata.no/all/nl-18140517-000.html>.
- Grønvik, Gunnvald (1988) «Forslag til revidert valgordning» *Vedlegg til Dokument nr. 12 for 1987–88*. Oslo: Stortinget: 3–22.
- Grønvik, Gunnvald (2010) «Plassering av utjenningsmandater på fylkespartier» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(2): 161–167.
- Hylland, Aanund (1988) «Mandatfordelingsmetoder» *Vedlegg til Dokument nr. 12 for 1987–88*. Oslo: Stortinget: 52–59.
- NOU (2001:3) *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- OSSE (2009) *Norsk Stortingsvalg 14. september 2009*. Rapport fra OSSE/ODIHRs valgobservatører. Hentet 14.4.2010 fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatører/OSSE-rapport_ved_stortingsvalget_2009.pdf.
- Palmstrøm, Henrik (1949) «Metoder for deling av mandatene på partiene ved distriktvalgoppjørene.» Vedlegg 4 til *Instilling i: Den grunnlovsbestemte valgordning* fra den parlamentariske valgordningskommisjonen av 1948.
- Rigsdagen (1913–14) «Referat af A. Sainte-Laguës Artikkel: 'Forholdsmæssig Repræsentation og mindste Kvadraters Metode'». Bilag i *Betænkning om Lovforslag om Valg til Rigsdagen*. København.

- Riksvalgstyret (2009) «Fylkesfordeling av utjevningsmandater». Hentet 14.4.2010 fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Valg/Stortingsvalg2009_utjevning_rapportENDELIG_VERSJON.pdf.
- Tetteh, Edmund (2008) «Election Statistics: UK 1918–2007». Research paper 08/12. Hentet 14.4.2010 fra House of Commons Library <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/RP08-012.pdf>.
- Valgloven (1985) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Sist endra 8. mai 2009. Hentet 14.4.2010 fra Lovdata <http://www.lovdata.no/all/nl-20020628-057.html>.
- Valmyndigheten (2010) *Mandatfordelning – val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige*. Hentet 14.4.2010 fra Valmyndigheten http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/valresultat/mandatfordelning/index.html.
- Aardal, Bernt (2010) «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(2): 75–104.