

# Den nye valgordningen

Av Bernt Aardal,  
Institutt for samfunnsforskning  
boa@samfunnsforskning.no

## Innledning

Stortinget vedtok 17. juni 2002 en ny lov om valg til fylkesting og kommunestyre. Den 12. juni 2003 vedtok Stortinget endringer av loven, med nye regler for stortingsvalg. Formålet med denne artikkelen er å gi en kort oversikt over hovedpunkter i den nye valgordningen. Det legges særlig vekt på endringer i fordelingen av representanter på valgdistriktene og på endringer i antall distriktsmandater og utjevningsmandater.<sup>1</sup>

Mange av de endringer som er foretatt gjelder den praktiske gjennomføringen av valg. For eksempel er reglene om nominasjon ("Nominasjonsloven") opphevet. Den gamle loven innebar at partiene måtte organisere den interne nominasjonsprosessen på en bestemt måte for å få refundert reiseutgiftene til nominasjonsmøtene. Nå forutsettes disse utgiftene dekket gjennom den alminnelige partistøtten.

En annen endring gjelder velgernes muligheter til å påvirke valget av personer (personvalg), og ikke bare parti. Denne ordningen ble i 2003 innført også ved fylkestingsvalg, i tillegg til kommunestyrevalg som tidligere. Samtidig ble det innført visse begrensninger i måten partiene kan påvirke personvalget gjennom forhåndskumuleringer, og effekten av velgernes rettinger ble noe redusert. Videre er det ikke lenger anledning til å stryke kandidater på listene. Muligheten til å føre opp kandidater fra andre lister (såkalte slengere) er derimot beholdt. Et forslag om å innføre en tilsvarende form for personvalg også ved stortingsvalg ble imidlertid forkastet av Stortinget. Ved stortingsvalg er det lov å endre rekkefølgen av kandidater på listen og stryke kandidater på listene, men over halvparten av velgerne må gjøre nøyaktig de samme endringene for at det skal slå ut. I realiteten betyr dette at vi ikke har mulighet til å endre personsammensetningen ved stortingsvalg.<sup>2</sup>

Ved kommunestyrevalg er det bestemt at man fra og med 2003 skal bruke den modifiserte Sainte Laguës metode ved mandatberegningene - på samme måte som ved fylkestings- og stortingsvalg.<sup>3</sup> De viktigste endringene i den nye valgloven gjelder imidlertid reglene for stortingsvalg.

## 1. Ny geografisk fordeling av mandatene

Fordelingen av stortingsrepresentanter på de enkelte fylkene har vært en del av Kongeriket Norges Grunnlov. Selv om prosedyrene for grunnlovsendringer med hensikt er omstendelige og tidkrevende, har det likevel vært foretatt enkelte endringer i mandattallet. Over tid har det imidlertid vært et problem at den geografiske fordelingen for det første ikke har vært systematisk og for det andre ikke dynamisk. Aller først bør det imidlertid nevnes at fylkesfordelingen aldri har vært gjort i henhold til folketallet i fylket, men bevisst har inneholdt en overrepresentasjon av distriktene. Den mest presise formulering av dette prinsippet finner vi hos Valgordningskommisjonen av 1917: "Omend kommisjonen nærer den oppfatning at det vilde være ønskelig om Kristiania kunde tildeles

---

<sup>1</sup> For en historisk oversikt over den norske valgordningen, se Aardal, 2002. Se også forfatterens hjemmeside for stoff om valgordningen: <http://home.online.no/~b-aardal/>. Se også kapittelet om Valgsystemet i Valen, 1995.

<sup>2</sup> Ved stortingsvalget i 2005 ble reglene for å endre på listene trykket på baksiden av det valgkortet som på forhånd ble sendt ut til de stemmeberettigede. Flere oppfattet dette som at det faktisk er personvalg også ved stortingsvalg, noe som førte til organiserte retteaksjoner til fordel for en av kandidatene på Kristelig Folkepartis liste i Oslo.

<sup>3</sup> Ved kommunestyrevalg brukte man frem til og med valget i 1999 største brøks metode med Droops koeffisient. I praksis er denne metoden identisk med d'Hondts metode som ble brukt ved stortingsvalg frem til og med 1949.

flere representanter, mener man at denne bys egenskap av rikets hovedstad aapner den adgang til indflydelse i det politiske og parlamentariske liv som der i denne forbindelse ikke kan sees bort fra. Som sæte for de betydeligste presseorganer, for de politiske og faglige landsorganisationer og for de viktigste finansielle og administrative institutioner indtar hovedstaden en særstilling som bevirker at den ikke i samme grad som andre valgkredse har krav paa en representation der staar i forhold til antallet indbyggere eller stemmebrettigede” (Kristvik & Rokkan, 1966:27).

Spørsmålet om justeringer av den geografiske fordelingen har imidlertid vært en gjenganger i i forbindelse med revisjoner av valgordningen en rekke ganger. Utstrakt flytting fra nord til sør og fra landsbygda til byene, har over tid ført til en stadig større disproporsjonalitet i forholdet mellom innbyggere og stortingsrepresentanter. Fra og med valget i 1989 ble det imidlertid innført en ordning med 8 utjevningsmandater som kom i tillegg til de 157 distriktsmandatene. Som en sideeffekt av denne ordningen fikk de mest folkerike fylkene en viss kompensasjon ved at utjevningsmandatene som hovedregel gikk til disse fylkene. Etter at man hadde avgjort hvilke partier som skulle få de 8 utjevningsmandatene, bestemte man nemlig at disse skulle tilfalle de fylker der partiene hadde sine største gjenstående stemmetall<sup>4</sup>. I praksis førte dette til at det var de mest folkerike fylkene som fikk ekstramandater. I tabell 1 viser vi først fordelingen av distriktsmandater i perioden 1985-2001, men uten de 8 utjevningsmandatene som kom i tillegg fra og med 1989. I neste kolonne viser vi et gjennomsnitt av den faktiske fordeling av mandatene, inklusive utjevningsmandater, for perioden 1989-2001. Vi ser blant annet at Akershus i gjennomsnitt fikk 2,5 utjevningsmandater i tillegg til sine 12 distriktsmandater. Oslo på sin side fikk 1,5 utjevningsmandater i tillegg til sine 15 distriktsmandater. Desimalene indikerer at fordelingen av utjevningsmandatene varierte fra valg til valg. Noen fylker kunne få ett utjevningsmandat ved ett valg, to ved det neste og deretter ingen.

Tabell 1.

<i>Fylke</i>	<i>Gammel fordeling, uten utjevningsmandater</i>	<i>Fordeling 1989-2001, med utjevningsmandater</i>	<i>Ny fordeling</i>
<i>Akershus</i>	12	14,5	16
<i>Aust-Agder</i>	4	4,0	4
<i>Buskerud</i>	7	7,3	9
<i>Finnmark</i>	4	4,0	5
<i>Hedmark</i>	8	8,3	8
<i>Hordaland</i>	15	16,0	15
<i>Møre og Romsdal</i>	10	10,0	9
<i>Nordland</i>	12	12,0	10
<i>Nord-Trøndelag</i>	6	6,0	6
<i>Oppland</i>	7	7,0	7
<i>Oslo</i>	15	16,5	17
<i>Rogaland</i>	10	11,5	13
<i>Sogn og Fjordane</i>	5	5,0	5
<i>Sør-Trøndelag</i>	10	10,0	10
<i>Telemark</i>	6	6,5	6
<i>Troms</i>	6	6,0	7
<i>Vest-Agder</i>	5	5,0	6
<i>Vestfold</i>	7	7,3	7
<i>Østfold</i>	8	8,3	9
<i>Sum</i>	157	165	169

Men selv om de 8 utjevningsmandatene bidro til å jevne ut noen av de største skjevhetene, var det fortsatt stor ubalanse i den geografiske fordelingen. I enkelte fylker stod det fortsatt omtrent halvparten så mange velgere bak et mandat som i de mer folkerike fylkene. Det var heller ikke bare

<sup>4</sup> Et parti som f.eks. får 5000 stemmer i et fylke og vinner 2 distriktsmandater, vil i henhold til Sainte Laguës metode stå igjen med  $5000/5=1000$  stemmer ”til overs” i fylket. Dette er det som kalles gjenstående stemmetall eller restbrøk/restkoeffisient.

Oslo og Akershus det gikk ut over. Både Buskerud, Rogaland og Vest-Agder var underrepresentert når det gjaldt antall stortingsrepresentanter. Den gamle ordningen manglet med andre ord systematikk og logikk. I tillegg var den svært vanskelig å endre. Det fantes ingen rutiner som jevnlig justerte den fylkesmessige fordelingen i takt med endringer i folketallet, slik det gjøres i en del andre land. Det er ikke tvil om den norske valgordningen bryter med prinsippet om én velger, én stemme, én verdi. På den annen side har det vært utbredt enighet om at man skal ta spesielle hensyn til geografisk avstand fra hovedstaden når man fordeler mandatene. Dette hensynet gjenspeiler den store betydning sentrum-periferi konflikten har hatt og fortsatt har i norsk politikk, og var retningsgivende for Valglovutvalgets arbeid (se NOU 2001:3).<sup>5</sup> Det forslag som senere ble vedtatt av Stortinget bygger på en formel der man kombinerer folketall og areal. Areal er et pragmatisk mål på avstand fra maktens sentrum.<sup>6</sup> Som Hylland (1989:231) påpeker er det ”naturligvis ikke arealet i seg selv som skal være representert på Stortinget; bruken av areal er bare et forsøk på å trekke inn de relevante distrikts- og bosettingsmessige faktorene på en systematisk måte.” Fordelingen skjer ved at man først finner en veid sum av (antall innbyggere) + (antall kvadratkilometer\*1,8). Deretter fordeles 169 mandater på fylkene ved hjelp av den rene Sainte Laguës metode (med første delingstall 1,0).<sup>7</sup> Den første offisielle fordelingen i henhold til denne fremgangsmåten ble foretatt våren 2004 av Kommunal- og Regionaldepartementet og skal gjelde for stortingsvalgene i 2005 og 2009.<sup>8</sup> Fordelingen justeres hvert 8 år, altså neste gang i 2012. Den gjeldende fordeling vises i siste kolonne i tabell 1 over. Selv om kombinasjonen av folketall og areal gir en bedre tilpasning til mandattallet enn tidligere, ser vi blant annet at Finnmark som i utgangspunktet var overrepresentert med ett mandat, får enda ett mandat. Dette skyldes det enormt store flateinnholdet i dette fylket.

## **2. Flere utjevningsmandater og færre distriktsmandater**

I tillegg til at man ønsket å justere den geografiske fordelingen av mandatene, var det også et ønske om å bedre den partipolitiske proporsjonaliteten i den norske stortingsvalgsordningen.

Sammenlignet med de andre nordiske land, hadde Norge dårligst samsvar mellom partienes andel av stemmene og deres andel av mandatene. Dette skyldtes i hovedsak en kombinasjon av en geografisk skjev fordeling av mandatene på fylkene, og at det er mange små valgkretser/fylker i Norge. Som nevnt var det en endring foran valget i 1989 ved at man fikk 8 utjevningsmandater i tillegg til 157 distriktsmandater. Mens distriktsmandatene ble fordelt i hvert enkelt fylke på samme måte som tidligere, ble utjevningsmandatene fordelt ut fra partienes samlede stemmetall på landsbasis. Men måten mandatene beregnes på er den samme i begge tilfeller. Det vil si Sainte Laguës modifiserte metode (se Valen, 1995: 49-50). Det ble samtidig innført en sperregrense på 4,0 prosent, men denne gjaldt bare utjevningsmandatene og ikke distriktsmandatene.<sup>9</sup> For å bedre proporsjonaliteten i valgordningen ble det vedtatt å øke antallet utjevningsmandater fra 8 til 19. For ikke å øke det totale antallet representanter for mye, ble det også vedtatt å redusere antall distriktsmandater fra 157 til 150. Effekten av det sistnevnte var for øvrig at terskelen for mandatgevinst ble høyere enn før i flere fylker. Totalt økte antall representanter fra 165 til 169. Vi har altså nå 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater. Etter som den fylkesvise fordelingen av representantene allerede var fastlagt, var det et poeng at utjevningsmandatene ikke skulle forrykke denne fordelingen. Av pragmatiske grunner ble det derfor bestemt at det siste mandatet i hvert fylke skulle være et utjevningsmandat. Men fordelingen av dette mandatet skulle gjøres ut fra

---

<sup>5</sup> NOU 2001:3 ligger i sin helhet ute på nettet: [http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre\\_dok/nou/016001-020006/dok-bn.html](http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/nou/016001-020006/dok-bn.html)).

<sup>6</sup> Økonomen Gunnvald Grønvik viste at den fylkesfordelingen av mandater som ble foretatt i forbindelse med valgordningsreformen i 1952, da de nåværende valgkretsene ble etablert, i praksis tilsvarer en formel med 1 poeng pr. innbygger og 1,8 poeng pr. kvadratkilometer (NOU 2001:3, s. 83).

<sup>7</sup> Grunnen til at man bruker den rene Sainte Laguës metode og ikke den modifiserte, er at den førstnevnte stiller alle fylker likt. Det er ikke noe poeng å gi større fylker noen fordel, slik det gjøres ved den partipolitiske fordelingen av mandatene.

<sup>8</sup> Se <http://www.dep.no/krd/norsk/tema/kommune/press/pressemeld/016051-070245/dok-bn.html>.

<sup>9</sup> Steinar Bastesen kom inn på Stortinget i 1997 med bare 0,4 prosent av stemmene på landsbasis. I Nordland fylke fikk hans liste imidlertid 6,2 prosent.

partienes samlede stemmetall i landet under ett og ikke partienes oppslutning i vedkommende fylke. Ved stortingsvalget i 2005 ble fordelingen av distriktsmandater og utjevningsmandater på partiene som vist i figur 1.

Stortingsvalg 2005. I alt: 2639105 stemmer							L-H = 3.85
Sainte Laguë - 1.4 - 4.0 - 150 - 19							
Parti	Stemmer	Prosent	Distrikt	Utjevning	Sum	Diff. 2005	Prop.
RV	32355	1.2	0	0	0	0	-1.20
Kyst	21948	0.8	0	0	0	0	-0.80
SV	232971	8.8	13	2	15	0	0.08
A	862456	32.7	61	0	61	0	3.39
V	156113	5.9	6	4	10	0	0.02
KrF	178885	6.8	4	7	11	0	-0.29
SP	171063	6.5	9	2	11	0	0.01
H	371948	14.1	19	4	23	0	-0.49
FrP	581896	22.1	38	0	38	0	0.39
Andre	28628	1.1	0	0	0	0	-1.10

Figur 1. Stortingsvalget i 2005

De 19 utjevningsmandatene tilfalt SV (2), Venstre (4), KrF (7), Sp (2) og Høyre (4). Kolonnen ytterst til høyre viser avviket fra full proporsjonalitet mellom andel stemmer og mandater.<sup>10</sup> Sammenlignet med valget i 2001 er disproporsjonaliteten betydelig lavere i 2005, noe som først og fremst skyldes det økte antallet utjevningsmandater og at Venstre kom over sperregrensen.<sup>11</sup> Vi ser imidlertid at særlig Arbeiderpartiet er overrepresentert (med 3,4 prosentpoeng). Dette skyldes dels det modifiserte første delingstallet på 1,4 og dels den geografiske fordelingen av partiets stemmer.<sup>12</sup> Med den gamle valgordningen ville imidlertid Ap ha vært enda mer overrepresentert (4,9 prosentpoeng).<sup>13</sup>

Men hvordan kommer man frem til hvilke partier som skal få utjevningsmandater, og i hvilke fylker? Enkelt forklart kan vi tenke oss at det foretas to valgoppgjør: ett der vi fordeler mandatene fylke for fylke, og ett der fordelingen skjer i én operasjon for hele landet under ett. Partier som kommer bedre ut i den fylkesmessige fordelingen enn i den landsomfattende, får beholde sine distriktsmandater, men får ikke delta i konkurransen om utjevningsmandatene. De partier som derimot kommer dårligere ut i den landsomfattende fordelingen enn i den fylkesvise, er med i konkurransen om utjevningsmandatene (ved hjelp av den modifiserte Sainte Laguës metode).

Når utjevningsmandatene er fordelt på partiene, gjenstår den geografiske fordelingen av disse mandatene. Selv om det viktigste hensynet i forbindelse med utjevningsmandatene er å styrke den partipolitiske proporsjonaliteten, er det også ønskelig at partiene får sine utjevningsmandater i fylker der de står relativt sterkt. Den nye valgordningen tar hensyn til antall stemmer og mandater i hvert fylke. I stedet for å bruke partienes gjenstående (ubrukke) stemmetall, tas det hensyn til at fylkenes størrelse varierer ganske mye. Man har derfor valgt å justere det gjenstående stemmetallet med det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak et distriktsmandat i vedkommende fylke. Hvis et parti f.eks. har 1500 gjenstående stemmer i et fylke der gjennomsnittlig antall stemmer pr.

<sup>10</sup> Øverst i høyre hjørne står det L-H=3,85. Dette viser til Loosemore-Hanbys disproporsjonalitetsindeks, der man summerer tallverdiene av avvikene for de enkelte partiene og dividerer med 2.

<sup>11</sup> Loosemore-Hanbys indeks var 7,59 i 2001. I gjennomsnitt hadde indeksen verdien 6,3 for de fire valgene fra 1989 til 2001.

<sup>12</sup> Hvis første delingstall hadde vært 1,0 hadde Ap mistet 4 mandater. Til gjengjeld hadde både RV og Kystpartiet kommet inn med ett mandat, mens KrF og Høyre ville fått ett mandat til. Hadde vi beholdt 1,4, men sett bort fra arealfaktoren i den geografiske fordelingen, ville Ap mistet 3 mandater, mens KrF, Høyre og FrP ville fått ett hver av disse.

<sup>13</sup> Interessant nok ville de rødgrønne partiene, SV, Ap og Sp fått flertall i 2005 også med den gamle valgordningen (henholdsvis 14, 62 og 9 mandater).

mandat er 12000, gir dette en restbrøk på 0,125. I et annet fylke har partiet flere gjenstående stemmer, f. eks. 2000, men her står det 18000 stemmer bak hvert mandat. Dette gir en restbrøk på 0,111 – altså mindre enn i det første tilfellet. For de partier som har vunnet utjevningsmandater samles alle restbrøkene og rangeres etter størrelse. Det parti som har den største restbrøken får det første utjevningsmandatet. Det partiet som har den nest største restbrøken det neste osv. Fordi det bare er ett utjevningsmandat pr. fylke, risikerer man at mandatet er tatt av et annet parti, og man må derfor gå lenger ned på listen. En simulering av 8 stortingsvalg mellom 1969 og 2001 viste at i 86 prosent av tilfellene ville utjevningsmandatet blitt vunnet av det partiet som hadde den største eller nest største restbrøken i fylket. Ytterligere 11 prosent vinnes av partiet med den 3. eller 4. største restbrøken. I 2005 ble 15 av 19 mandater vunnet av det partiet som hadde den største eller nest største restbrøken (se figur 2). Unntaket var Venstre som fikk de fire siste mandatene.

Stortingsvalg 2005 Sainte Laguës metode - 1.4 - 4.0 - 150 - 19									
Fylker	RV	Kyst	SV	A	V	KrF	SP	H	FrP
Akershus	1185	292	3925	4162	3800	5853	5914	3433	3910
Aust-Agder	138	89	2334	1739	1616	3814	1583	3806	2498
Buskerud	519	194	1943	3218	4105	3494	5099	4019	3850
Finnmark	327	1733	1716	3226	892	1614	2443	3713	2362
Hedmark	356	148	2047	3569	2523	2239	2398	5628	3970
Hordaland	4818	770	3500	4341	3284	4101	2350	3281	4433
Møre og Romsdal	327	743	4748	4182	2020	2941	2243	3416	4201
Nordland	837	2820	3366	3627	2930	4016	2729	2513	4074
Nord-Trøndelag	247	284	1909	4003	2158	2345	2719	3473	2481
Oppland	330	151	4736	2947	2619	2407	2544	4818	3410
Oslo	4806	285	4293	3875	2967	5786	1694	4524	3943
Rogaland	588	666	2519	4217	2814	4873	2520	3670	4473
Sogn og Fjordan	238	328	3655	2357	2323	3584	2800	3357	2059
Sør-Trøndelag	1015	402	3216	3827	4019	4380	2538	3745	3199
Telemark	399	145	4527	2809	1839	3902	3416	4677	2213
Troms	700	5150	1929	2829	1879	2681	4607	5386	2745
Vest-Agder	176	144	3261	3988	2711	3151	2113	2451	2395
Vestfold	372	162	5017	2592	3024	3609	2158	3062	3518
Østfold	519	213	1929	4085	3207	5507	3905	3183	3070

Figur 2. Restbrøker og geografisk fordeling av utjevningsmandatene.2005<sup>14</sup>

De restbrøkene som er markert med hvitt i figur 2 er de som vant utjevningsmandatet.<sup>15</sup> Særlig oppsikt vakte det at Venstre fikk utjevningsmandat i Finnmark, selv om partiet bare fikk 826 stemmer der. Og som vi ser er dette den aller minste restbrøken ved dette valget (0,0892). Fordi det bare er ett utjevningsmandat i hvert fylke, vil tilpasningen mellom restbrøker og geografisk fordeling av utjevningsmandatene aldri bli helt perfekt. Men som nevnt er det partiets totale stemmetall i hele landet som vinner utjevningsmandatene, og ikke stemmetallet i vedkommende fylke alene.

## Referanser

Hylland, Aanund (1989), «Valgordningen ved stortingsvalg. Noen prinsipielle spørsmål». *Tidsskrift for samfunnsforskning*:225-238.

Kristvik, Bjørn & Stein Rokkan (1966), *Politiske valg i Norge. En artikkelsamling*, Universitetsforlaget, Oslo.

<sup>14</sup> Restbrøkene er multiplisert med 10 000 for oversiktens skyld.

<sup>15</sup> Vi tar selvsagt ikke hensyn til restbrøkene til partier som ikke vant noe utjevningsmandat.

Valen, Henry (1995), Valg og politikk – et samfunn i endring, 2. utg., 2. opplag, NKS-Forlaget, Oslo.

Aardal, Bernt (2002), «Electoral Systems in Norway». I: Bernard Grofman & Arend Lijphart, red., *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, s. 167-224. New York: Agathon Press.