

Betydningen av inndeling i valgdistrikter

Bjørn Erik Rasch
Institutt for statsvitenskap, UiO
b.e.rasch@stv.uio.no

1. Innledning

Gjennom valgsystemet oversettes velgernes stemmer til mandater i en representativ forsamling. Valgsystemer må omhandle mange forhold for at resultatet av valgene skal bli entydige og legitime, og er oftest svært sammensatte. De valgsystemene som benyttes i demokratier skiller seg fra hverandre langs en rekke dimensjoner. Det er slike ting som hvordan en stemmer og hvor mye informasjon som ligger i stemmen, valgformelen som forteller nøyaktig hvordan stemmer teller og eventuell inndeling i valgdistrikter av ulik type og størrelse. Av de nevnte forholdene var det lenge vanlig å se på valgformelen, der flertallsvalg og forholdstallsvalg i praksis utgjør hovedkategoriene, som den viktigste dimensjonen. I dag er det gjerne distriktsinndelingen som fremheves. Shugart og Taagepera (2018: 30) omtaler for eksempel distriktsinndelingen, og mer presist gjennomsnittlig antall mandater per distrikt, som «arguably the single most important number for election outcomes». Kjenner man arrangementet når det gjelder distrikter, er det mye som følger.

I dette notatet skal vi redegjøre nærmere for valgdistriktinndelingens betydning for utvalgte politisk forhold knyttet til valg og arbeid i parlamentet. For noen av disse politiske konsekvensene, som distriktenes betydning for partisystemet, har forskningen vært omfattende (Herron, Pekkanen og Shugart 2018). Når det gjelder distriktenes betydning for

parlamentarisk arbeid er forskningen langt mer sporadisk, og det er lite av robuste funn å holde seg til. Det gjelder særlig når en ser på mindre distriktsmessige forskjeller innad i systemer med forholdstallsvalg.

I neste avsnitt skal vi redegjøre litt nærmere for ulike typer valgsystemer, særlig på bakgrunn av hva slags valgdistrikter som benyttes. Vi gir også en oversikt over distriktsinndeling i europeiske land, og plasserer det norske valgsystemet i dette bildet. Neste del av notatet tar for seg de viktigste politiske konsekvensene av valgsystemers distriktsinndeling, slik dette fremgår av faglitteraturen. Det dreier seg altså i hovedsak om partisystemet, og i noen grad om representantrollen. Til slutt følger en kort konklusjon.

2. Valgsystemer og distriktsinndeling

Et stort antall valgsystemer benyttes i praksis, og mangfoldet øker dersom en trekker inn historiske eksempler i tillegg. Det går et skille mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg, men en slik enkel dikotomi fanger ikke opp nyanserikdommen som gjør seg gjeldende. Mange har lansert måter å klassifisere valgsystemer på, uten at noen har vunnet allment gjennomslag. Nyere, mer nyanserte typologier blir også lett veldig komplekse, og det er lett å tape oversikten (Bormann og Golder 2013: 362; Blais 1988; Taagepera og Shugart 1989; Lijphart 1994; Shugart og Wattenberg 2001; Colomer 2004).

I tabell 1 skiller det mellom seks typer av valgsystemer, og dette fanger opp de viktigste sidene av variasjonen vi ser i praksis ved demokratiske valg i dag (Rasch 2000: 88). Den ene dimensjonen skiller mellom valgsystemer med ett nivå, eller én type mandater, og de som har to eller flere nivåer – foruten karakteren av mandater på det øvre nivået. Den andre dimensjonen skiller mellom typen av mandater på det nedre eller eneste nivået i valgsystemet. Enten er det slik at disse basismandatene utgjøres av enkeltkretser (enpersonsdistrikter) eller kretser hvor det er flere plasser som skal fylles (flerpersonsdistrikter eller gruppekretser). Det tradisjonelle skillet mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg (PR) fanges dermed opp i rutene 1

og 2. Holder vi oss til Europa er det få land som gjennomfører flertallsvalg i enkeltkretser, og de to viktigste er utvilsomt Storbritannia og Frankrike. Selve valgformelen er ikke lik i de to landene; i stedet for «first-past-the-post» (den med flest stemmer vinner) som i Storbritannia, benytter Frankrike et system med omvalg i de tilfellene der ingen kandidater får flertall i første runde. Det vi kaller ordinært forholdstallsvalg (rute 2) er svært utbredt. Her er landet enten delt inn i et antall større eller mindre – like eller ulike – distrikter som det velges flere personer fra, eller hele landet utgjør én valgkrets. Land uten distriktsinndeling er Nederland og Israel, samt en del land i øst som har kommet til i senere år (Russland, Slovakia, Serbia og Montenegro). Selve valgformelen varierer mye i disse PR-landene – og kan være kandidatsentrerte (Irland, Finland) eller basert på partilister.

De siste tiårene har det vært en økende tendens til å etablere valgsystemer med flere nivåer. Norge tok for eksempel spranget fra ordinære forholdstallsvalg til et tonivåsystem med utjevningsmandater (rute 6) fra valget i 1989 (Aardal 2002). Det typiske i denne kategorien valgsystemer er at de aller fleste mandatene fordeles distriktsvis, og at potten med utjevningsmandater ikke er så stor (11 prosent i Norge og Sverige; 22 prosent i Danmark og 26 prosent i Estland). I Europa er det bare en håndfull land som har valgt denne formen. Det er mulig å tenke seg at mandatene på det øvre nivået ikke brukes til utjevning, men fordeles helt separat (rute 4). Ingen europeiske land har i dag et slikt system.

Det har etter hvert kommet til en del blandede valgsystemer som kombinerer valg i enkeltkretser med et øvre nivå av mandater som fordeles forholdsmessig. Igjen er det to muligheter, avhengig av om mandatene som fordeles på det øvre nivået er separate (rute 3) eller har til formål å utjevne forskjeller som har oppstått på det lavere nivået (rute 5). Det sistnevnte systemet ble etablert i (Vest-)Tyskland etter andre verdenskrig, med den ene halvparten av mandatene i enkeltkretser og den andre halvparten som utjevnende. I dag har en lignende ordninger i enkelte andre land i øst (som Ukraina, Ungarn og Albania), selv om forholdet mellom de to typene mandater kan være ganske ulikt fra det som er tilfelle i Tyskland. Litauen og Georgia har lignende systemer, men hvor øvre nivå ikke er utjevnende (i Europa har utbredelsen av denne kategorien valgsystemer krympet litt de siste årene).

Figur 1 (boxplot)

Som vi forstår er en eller annen form for distriktsinndeling i PR-systemer vanlig. I figur 1 vises det hvordan gjennomsnittlig distriktsstørrelse fordeler seg ved europeiske valg etter 1945 (for land som er demokratisert senere er tidsspennet selvsagt kortere). Utjevningsmandater som fordeles nasjonalt er ikke tatt med. For Norge er gjennomsnittlig størrelse på distriktene i utgangspunktet i underkant av 8 mandater (150/19), og de 19 utjevningsmandatene kommer i tillegg. Dette er omtrent ved den horisontale linjen i boksen på figur 1, som rett og slett er medianen i fordelingen (det vil si at det i halvparten av valgene i disse landene er flere distriktsmandater i snitt, og i den andre halvparten er det færre). Selve boksen omfatter halvdelen av observasjonene (fra første til tredje kvartil), med gjennomsnittsverdien markert som et kryss noe høyere enn medianen. Værhårene markerer i utgangspunktet minimum og maksimum, men i dette tilfelle er det et par observasjoner som ligger særlig høyt (såkalte uteliggere). Variasjonsbredden i gjennomsnittlig distriktsstørrelse ligger altså mellom vel 3 mandater og 25 mandater, mens hovedtyngden ligger rundt 8-10 mandater. En eventuell reform med færre og i snitt større valgkretser, vil selvsagt flytte Norge høyere opp i figuren. Om en tenker seg at det blir 11 distrikter uten en egen gruppe utjevningsmandater, blir gjennomsnittlig distriktsstørrelse over 15. I komparativt perspektiv vil det bety at en beveger seg opp i øvre kvartil i figur 1. I denne situasjonen med 11 distrikter, må enn opp i rundt 33 utjevningsmandater for å holde seg innenfor boksen (den midtre halvpart av observasjonene). Samtidig er det slik at med større distrikter, reduseres behovet for utjevningsmandater for å hindre partimessig disproporsjonale utslag av valgene.

Figur 2 (minste og største distrikt)

En ting er gjennomsnittlig størrelse på valgdistrikter i PR-systemer. Et annet spørsmål er om det er stor variasjon ulike distrikter imellom innenfor det enkelt land. Det er få steder en opererer med flerpersonsdistrikter med helt lik størrelse (Makedonia med 20-persons kretser og Malta med 5-person kretser). Et inntrykk av hvordan dette forholder seg fremgår av figur 2. To land skiller seg ut med svært store maksdistrikter, nemlig Tyskland (dersom en tar hensyn til fordelingen av utjevningsmandatene på delstatene) og Portugal. Ellers er hovedinntrykket at de minste distriktene oftest er på godt under 10 mandater, mens de største relativt sjelden er på over 30 mandater. Jo brattere en linje er, desto større er forskjellen på minste og største avsnitt. Linjen for Norge (stiplet i figuren) vil lett kunne bli (mye) brattere dersom valgdistriktene justeres som følge av en regionreform.

I systemer med enkeltkretser er det en utfordring å tegne kartet slik at alle stemmer får om lag samme vekt, og uten at minoritetsvelgere blir disfavorisert og bestemte partier favorisert. I USA er det for eksempel mange rettsavgjørelser og en stor litteratur knyttet til dette problemet – og faren for såkalt gerrymandering (Engstrom 2013; Seabrook 2017; McGann et al. 2016). Ved forholdstallsvalg byr tegning av kartet på færre problemer, særlig når distriktene blir større. Det gjelder selv om en noen steder kan finne skjevheter i fordelingen av mandater på valgkretsene som gir velgerne veldig ulik stemmevekt (malapportionment).¹ Ofte anses det imidlertid som illegitimt ikke å fordele mandatene på distrikter så proporsjonalt som mulig – all den stund en holder seg med distrikter. Dette er lite studert i komparativt perspektiv, men i en analyse fra noen år tilbake kommer Norge, og særlig Island, dårligst ut blant de nordiske landene.

Ved inndelingen i distrikter benyttes gjerne en eller annen form for administrative enheter. Av praktiske grunner knyttet til valggjennomføringen er det vanskelig å gjøre noe annet. Det kan dreie seg om kommuner, fylker eller regioner, eller kombinasjoner av slike enheter. I Sverige er det for eksempel i all hovedsak fylkene (län) som utgjør valgkretser, men de tre største (Västra Götaland, Skåne og Stockholm) er delt opp i flere kretser (henholdsvis fem, fire og tre). Det er særlig Stockholmsregionen som uten en deling ville blitt en svært mye større valgkrets enn de

¹ Areal faktoren i det norske systemet er et slikt element som systematisk favoriserer velgere i større, tynt befolkede områder.

andre. Det er her Stockholm kommune som er skilt ut fra de andre kommunene i fylket. Overført til norske forhold i tilfelle av en regionreform, kan en gjøre det på samme måte: Hvis en region blir svært stor befolkningsmessig (som Viken) eller arealmessig (et sammenslått Troms og Finnmark), er det mulig å sette sammen kommuner (eventuelt bruke de gamle fylkene) på en slik måte at en får valgdistrikter som anses mer hensiktsmessige.

Det er flere sider ved valgsystemene som ikke kommer frem gjennom den enkle, distriktsorienterte typologien vi har vist. Valgformelen er en ting. Den er særlig viktig i hvis distriktene gjennomgående er små. Hvis hele landet utgjør en valgkrets, spiller valgformelen – for eksempel om det er D'Hondts metode, Sainte-Laguës metode eller noe annet som benyttes – mindre rolle. Slike ting som sperregrenser kommer også inn i bildet; en stor andel av landene i Europa har bygget inn en eller annen sperre mot at små partier får (full) uttelling.

3. Politiske konsekvenser av distriktsinndeling

Poenget i denne delen er å si noe om politiske konsekvenser av valgsystemers distriktsinndeling. Det kan være vanskelig å peke på vesentlige konsekvenser av institusjonelle detaljer som dette. I mange tilfeller kan konsekvensene være begrensede eller ubetydelige, mens det er sosiale krefter og politiske skillelinjer som spiller førstefiolin. Clark og Golder (2006) er blant de som har fremhevet dette. Shugart og Taagepera (2018) argumenterer imidlertid kraftfullt for et institusjonelt perspektiv, og demonstrerer empirisk (og logisk) at det i alle fall gjelder visse aspekter av valgsystemer (men ikke alle), og visse typer av konsekvenser. Vi starter med betydningen av distriktsinndeling for partisystemet, som er et stort forskningsfelt med en betydelig litteratur over flere tiår. Duverger (1954) er det moderne utgangspunktet for denne typen studier, selv om røttene går mye lenger tilbake (Riker 1982).

3.1. Partifragmentering

Hvis vi tenker oss et distrikt med to mandater til fordeling ved et valg hvor flere partier deltar, er det opplagt at bare et eller to partier blir representert. Størrelsen på distriktet angir en øvre grense for hvor mange partier som kan få uttelling. Hvis en har et land som er inndelt i mange slike distrikter med to mandater, er det like opplagt at mer enn to partier kan bli representert i den valgte forsamlingen. Dette fordi ulike partier kan stille i ulike deler av landet, eller de samme partiene deltar over alt men med forskjellig oppslutning rundt om.

Duverger (1954; 1986) påpekte at flertallsvalg i enkeltkretser har en tendens til å gå sammen med topartisystemer, mens forholdstallsvalg som oftest forbindes med flerpartisystemer. Holder vi oss til situasjoner der det velges mellom kandidater, er det formulert en såkalt $M+1$ -regel (Cox 1997: 99-122). Her er M antall mandater i distriktet, og $M+1$ angir en øvre grense for levedyktige kandidater ved valgene i distriktet. Det innebærer at mesteparten av stemmene i en enkeltkrets (altså hvor bare én blir valgt) vil gå til to hovedkonkurrenter, mens det vil være et sprang ned til oppslutningen om den tredje kandidaten.² Etter hvert som distriktene blir større (og M vokser) blir det vanskeligere. Forutsatt at velgerne er velinformerte om hvilken støtte de ulike kandidatene har i opinionen, vil det fortsatt være slik at sjanseløse kandidater i liten grad tiltrekker seg velgere; velgernes oppmerksomhet konsentreres om dem som har reell mulighet til å bli valgt.

Hvis vi går fra valg av kandidater til valg mellom partier – eller lister med kandidater – blir det straks mer komplisert. Listevalg betyr at de som stiller for et parti har koordinert innsatsen sin, og at flere kandidater fra samme liste kan bli valgt. Derfor gjelder ikke $M+1$ -regelen på samme måte lenger, og i store distrikter er det normalt *godt under $M+1$* partier som vinner mandater.

² Et enkelt eksempel for å illustrere dette er (demokratiske) presidentvalg. De gjennomføres i hovedsak etter to metoder. For det første er det slik i mange republikker at kandidaten med flest stemmer vinner, og det arrangeres følgelig kun én valgrunde. Den andre muligheten er å arrangere et omvalg dersom ingen kandidat får flertall i første runde. Ved omvalget deltar bare de to sterkeste kandidatene fra første runde. Ut fra $M+1$ -regelen skal en forvente at det utkrystalliserer seg to hovedkandidater i den førstnevnte typen (first-post-the-post) valg (siden $M=1$), mens det i det andre tilfellet ofte vil stå mellom tre hovedkandidater når valgdagen nærmer seg. I første valgrunde er nemlig $M=2$ (det er to som går videre). Dette samsvarer med empiriske funn (Jones 1999, 2004; Rasch 2000: 117).

Figur 3 illustrerer dette på en enkel måte. Her ser en størrelsen på distriktene ved det siste stortingsvalget (uten utjevningsmandater siden konkurransen der ikke foregår lokalt på samme måte), og antall partier som vinner minst ett mandat. I de minste fylkene går alle mandatene i 2017 til ulike partier. I de mellomste fylkene er det stort sett fire partier som får uttelling (Vestfold er unntaket med 3), og stort sett er det slik at det ikke er noe femte parti med realistiske mandatsjanser. I de største fylkene er det enda noen flere partier som kommer inn (i Akershus var det for eksempel også et parti til som hadde sjanse til å ta sistemandatet). I eksempelet synes det klart at større distrikter innebærer flere partier, men en ligger langt unna den øvre grensen for antall levedyktige kandidater (om det altså hadde vært rent kandidatvalg).

Figur 3 (fylker og antall partier)

Det er to mekanismer som virker bestemmende på partimangfoldet i et distrikt. For det første gjør – som allerede antydnet – en psykologisk effekt på velgerplan seg gjeldende. En del velgere som aller helst foretrekker et parti som har små sjanser til å nå opp og bli valgt, vil heller støtte noen som har realistiske sjanser til å bli valgt enn å «kaste bort» stemmen på sjanseløse partier. Enkelt (og litt upresist) sagt: De små partiene blir mindre, og de store større. Denne formen for strategisk opptreden undergraver støtten til alle bortsett fra de som antas å ha mandatsjanser.

For det andre er det tale om at en mekanisk effekt også kan gjøre seg gjeldende. Den har med selve valgformelen å gjøre, og hvordan stemmer oversettes til mandater. Det kan for eksempel være slik at valgformelen ikke behandler alle konkurrentene i distriktet helt likt eller nøytralt, men at det er en skjevhet til fordel for større partier. D'Hondts metode er en som gir en fordel til større partier (særlig hvis distriktene ikke er så store), mens Sainte-Laguës metode er nøytral dersom første deletall ikke er forøket (slik det er gjort i de skandinaviske landene). Den partimessige nøytraliteten ved Sainte-Laguës metode svekkes gradvis med økningen av første deletall.

Gjennomgående er det førstnevnte (psykologiske) mekanismen viktigere for partisystemet enn den sistnevnte (mekaniske), selv om det kan variere noe. Etter hvert er det kommet studier som i aller høyeste grad viser at taktisk eller strategisk stemmegivning er en realitet ved forholdstallsvalg, på samme måte som ved flertallsvalg (Cox 1997; Aardal og Rasch 2015; Jenssen 2015, se også Helland og Saglie 2003).

I tabell 2 er det et eksempel på hvordan distriktstørrelse slår ut på partisystemet. Her vises det hvordan mandatfordelingen ble ved stortingsvalget 2017 i de tre fylkene Akershus, Buskerud og Østfold, fylker som har henholdsvis 16, 8 og 8 distriktsmandater. Sammenholdt med den samlede stemmefordelingen, fremgår det at Ap og FrP får svært god uttelling og at en rekke småpartier underrepresenteres. Dersom en fordeler alle de 32 distriktsmandatene i én operasjon, som om en hadde regionen Viken som valgkrets, er det hele fire mandater som bytter plass. Ap og FrP taper to mandater hver, og disse går i stedet til de langt mindre partiene SV, V, MDG og KrF.

Tabell 2 (eksempel fylker/region)

I en forstand er eksempelet urealistisk: Det er all grunn til å anta at stemmetallene ville blitt annerledes dersom velgerne hadde stemt i en sammenslått region der småpartier i utgangspunktet ville ha større sjanse på gevinst enn i fylkene separat. Det har blant annet med den nevnte psykologiske effekten å gjøre. Likevel har eksempelet et par helt generelle poenger. For det første fører større distrikter til at flere partier blir representert; med større distrikter følger en fragmentering av partisystemet. For det andre har størrelsen på distrikter betydning for graden av proporsjonalitet. Det er enkelt å se i tabell 2 at mandatfordelingen for en sammenslått region ligger nærmere stemmefordelingen enn mandatfordelingen for fylkene separat (sammenlign prosentfordelingene). Det er slik at for enhver gitt stemmefordeling (og valgformel), blir mandatfordelingen mer proporsjonal når distriktstørrelsen øker.

Samtidig skal vi være klar over at proporsjonaliteten i valgsystemet delvis er dynamisk, og den kan endre seg over tid når partienes oppslutning endrer seg. Faktisk ser det for en stor del ut til å være slik at norske valgreformer umiddelbart har sikret bedre gjenspeiling av velgernes stemmegivning ved fordelingen av stortingsmandatene, men at proporsjonaliteten gradvis svekkes igjen over tid når partier og velgere har tilpasset seg de nye reglene (se figur 4).³

Figur 4 (Loosemore-Hanby)

Vi kan illustrere sammenhengen mellom distrikter og partisystem videre ved å trekke inn et komparativt bilde. Figur 5 viser sammenhengen mellom gjennomsnittlig distriktsstørrelse og partisystem ved demokratiske valg i europeiske land (inkludert Israel og Tyrkia) i tiden etter 1945. Når det gjelder partisystem benyttes ikke antall partier, men et mål som tar hensyn til det relative størrelsesforholdet partiene imellom. En kan for eksempel ha et topartisystem selv om det er mer enn to partier som er representert, hvis det er slik at de to partiene er nokså like og helt dominerende. Et rent fempartisystem finnes når det er fem like store partier. Ved ujevnt styrkeforhold i mandater de fem partiene imellom, vil imidlertid systemet kunne være alt fra et med ettpartidominans til et fempartisystem. Dette fanges opp ved beregning av effektivt antall partier (Laakso og Taagepera 1979).⁴ Den stiplede linjen på figurene viser trenden i materialet. Selv om vi nå inkluderer enkle så vel som komplekse valgsystemer med flere nivåer og kanskje utjevningsmandater, er det – tross stor spredning – en tendens til større partimangfold når gjennomsnittlig distriktsstørrelse øker. Tendensen er dokumentert klarere i komparative

³ Det finnes en rekke mål for proporsjonalitet, og de kan gi litt forskjellige resultater. Her er det benyttet et av de enkleste, nemlig Loosemore-Hanby indeksen. Indeksverdien for et bestemt valg fremkommer ved å summere og halvere absoluttverdiene for avviket mellom hvert enkelt partis stemmeandel og mandatandel (Loosemore og Hanby 1971). Når indeksverdien er nær null, er mandatfordelingen helt proporsjonal.

⁴ Effektivt antall partier beregnes ved å dele 1 på summen av kvadrerte proporsjoner for hvert enkelt partis representasjon i den lovgivende forsamlingen.

analyser på distriktsnivå (Potter 2014; Singer og Stephenson 2009; Singer og Gershman 2018; Monroe og Rose 2002; van de Wardt 2017).⁵

Figur 5 (Distrikter og partisystem)

Lengst til høyre i den øverste figuren (5a) vises nederlandske (150 mandater) og israelske (120 valg) valg. Mandatfordelingen skjer i begge tilfeller med hele landet som én valgkrets. I Nederland har det over denne perioden skjedd en nokså sterk fragmentering av partisystemet (til mellom 7 og 8 partier), særlig fra 1990-tallet av. Valgordningen har blitt lite endret underveis, og distriktsstørrelsen har vært konstant. Likedan har det vært en veldig sterk fragmentering av det israelske partisystemet over tid, selv om valgsystemet har vært det samme. Det som særlig endret partisystemet, som i en lang periode lå nær et topartisystem, var innføring av direkte valg av statsminister i 1996. Det innebar at velgerne ikke lenger trengte å tenke på regjeringsspørsmålet når de avga stemme, med det resultat at de to store, tradisjonelle regjeringspartiene fikk sin oppslutning dramatisk redusert. Etter at direktevalget av regjeringssjef opphørte (2001), kom det gamle partisystemet ikke tilbake – fragmenteringen vedvarte. Lignende variasjon kan en også se i en del andre land. Effektivt antall partier i det danske Folketinget gjorde et byks ved «jordskjelvalget» i 1973, men har senere stabilisert seg på et lavere nivå. Økningen i Norge fra et nivå i overkant av 3 til noe over 4 kommer i 1989, som er det første valget med utjevningsmandater.

Den nederste figuren (5b) forstørrer området som ligger til venstre i den øverste figuren. Dette er valg i land som har flere distrikter. Norge har ligget med en gjennomsnittlig distriktsstørrelse på rundt 8 (utjevningsmandater unntatt), og i snitt opp mot 4 i effektivt antall partier etter 1945

⁵ I utgangspunktet er det sosial heterogenitet (eller politisk geografi) som sammen med valgkretsens størrelse forklarer effektivt antall partier. Nyere studier har også vist at stor variasjon i størrelsen på valgkretsene i et land, hvor noen da blir veldig store, driver partimangfoldet høyere enn gjennomsnittsstørrelsen på distriktene ellers skulle tilsi.

(over 4 etter 1989). Det er selvsagt mange forhold som har betydning for utviklingen av et partisystem. Distriktsstrukturen i valgsystemet er bare ett.

Lovgivende forsamlinger er av ulik størrelse. I noen nyere analyser er det argumentert for at en bør ta hensyn til dette når en diskuterer betydningen av distriktsinndeling for graden av partifragmentering (Taagepera 2007; Shugart og Taagepera 2018: 101 ff.). Det vises at effektivt antall partier kan predikeres ganske godt på grunnlag av produktet av antall mandater i den valgte forsamlingen og gjennomsnittlig antall distrikter («the seat product model»), selv om land med flere typer og/eller nivåer av distrikter kompliserer bildet noe.⁶

3.2. Valgdeltakelsen

At valgdeltakelsen normalt er høyere ved forholdstallsvalg enn flertallsvalg i enkeltkretser er et veletablert funn, og noe en også kunne observere i en rekke land ved overgangen til forholdstallsvalg. Også i Norge økte valgdeltakelsen da en gikk over til et PR-system i 1921. Senere analyser har vist at bakgrunnen for økt deltakelse var sammensatt. En ting er at velgere som ikke støtter noen av hovedkandidatene ved et flertallsvalg, heller velger å sitte hjemme enn å stemme på en sjanseløs kandidat eller å stemme taktisk på noen en ikke liker så godt. Flere vil kunne gi reelt uttrykk for sine preferanser ved forholdstallsvalg. Det er imidlertid også blitt vist i det norske tilfellet at det var store forskjeller i hvor intens konkurransen var i enkeltkretsene rundt om i landet, og der konkurransen om mandatet var lav, var det også færre som fant veien til stemmelokalene. Siden det var mange valgkretser av denne typen («safe seats»), ble deltakelsen alt i alt begrenset (Cox et al. 2016). Selb (2009) viser i en større komparativ analyse at graden av lokal konkurranse generelt er veldig viktig for deltakelsen ved valgene.

⁶ Nærmere bestemt vises det både empirisk og logisk at effektivt antall partier $ENPP = (MS)^{1/6}$, der M er gjennomsnittlig distriktsstørrelse og S er antall mandater i den aktuelle forsamlingen.

Hva er mekanismene bak høyere valgdeltakelse ved forholdstallsvalg? Vi har allerede nevnt ett av forholdene: Når det er flere med mandatsjanser i en valgkrets, er det også flere velgere som vil kunne gi dekkende uttrykk for sine preferanser. Færre blir hjemme fordi de ikke finner et parti å stemme på, og bortkastede stemmer utgjør mindre av et problem. Det at kampen gjelder flere mandater, og at flere partier øyner sjanse til å ta et mandat (enn i enkeltkretser), bidrar også til bredere innsats for å mobilisere velgere. Det øker også deltakelsen (Smith 2018).

Det neste spørsmålet en kan stille er om deltakelsen også vil variere systematisk innenfor PR-systemene, avhengig av størrelsen på valgkretsene. Er det slik at deltakelsen er høyere i de største valgkretsene? Figur 6 illustrerer dette for de siste norske valgene. Bildet er ikke entydig, og det er betydelig variasjon på hvert trinn av distriktsstørrelse, men tendensen er likevel i tråd med forventningene: Deltakelsen er høyest i de største valgkretsene. Samtidig må det understrekes at dette er en enkel, bivariat sammenheng på aggregert nivå, som ikke er kontrollert for faktorer som vi vet fra valgundersøkelser at påvirker tilbøyeligheten til å stemme. Til tross for dette er det rimelig å anta at en eventuell justering av kartet slik at valgkretsene gjennomgående blir større, ikke vil påvirke valgdeltakelsen negativt.

Figur 6 (valgdeltakelse fylkesvis)

3.3. Parlamentet

Måten representanter velges til parlamentet på, vil kunne påvirke både organisering, adferd og roller i parlamentet. En viktig grunn til dette er at valgreglene kan oppmuntre representanter til å opptre på bestemte måter dersom de ønsker å bidra til gjenvalg for seg selv eller eget parti (Mayhew 1974). Empirisk er det likevel ikke alltid så klart at insentiver knyttet til valgsystemet har betydning, i alle fall ikke når det gjelder finere nyanser innenfor samme type valgsystem (eksempelvis mindre forskjeller i distriktsstørrelse ved forholdstallsvalg). Det er i liten grad

funnet effekter av valgsystem på parlamentarisk organisering, herunder komitesystemet og komiteenes status og rolle (Martin 2018).

Heidar og Karlsen (2018) har nylig studert stortingsrepresentantenes forståelse av egen rolle i spenningsforholdet mellom partiet og hjemdistriktet. Gitt valgsystemet vi har, et PR-system med lokale nominasjonsprosesser og (for alle praktiske formål) lukkede partilister, er det ikke overraskende at det er svært utbredt blant representantene å peke på partiet og partiets velgere i hjemdistriktet som kjernen i representantrollen. Det er ikke velgerne i landet som helhet eller (alle) velgerne i hjemdistriktet som en primært søker å ivareta interessene til. Samtidig er det viktig at det er tale om å representere eget partis velgere i hjemdistriktet på aktuelle arenaer og i beslutningsprosesser, heller enn bedrive «constituency service» overfor hjemdistriktet på mer individuell basis (Arter 2018). Det siste preger i mye større grad parlamenter der representantene velges fra enkeltkretser, der hver enkelt representant er alene om å representere et distrikt. Data i forskjellige arbeider av Audrey og Depauw (2018; 2014) tyder på at det er store forskjeller i hvordan representantrollen oppfattes også innad i systemer med forholdstallsvalg. Graden av velgerpåvirkning av personvalget forklarer noe av variasjonen. Norge fremstår som et av landene der representantene har aller sterkest fokus på partiets egne velgere, og i sterkest grad ser seg selv som partidelegater. En svensk undersøkelse tyder på at det er noen forskjeller i ivaretagelse av representantrollen avhengig av valgdistriktets størrelse (Karlsson 2018). Når det gjelder spørreaktivitet i Stortinget, er det likedan tegn til at det kan ha betydning om representanten innehar et sistemandat eller er eneste representant for sitt parti i et fylke (Rasch 2011). Veldig klare effekter er det imidlertid ikke, og en reform som justerer distriktsstrukturen vil neppe slå særlig ut.

I norsk sammenheng er selvsagt ikke alle stortingspartier representert i alle fylker. Likevel er det i alle fall i noen grad utviklet uformelle normer i partiene (Heidar og Karlsen 2018). I mindre partier blir gjerne urepresenterte fylker fordelt representantene i mellom, slik at alle fylker får en ansvarlig kontakt. Er det tale om større partier med flere representanter i et fylke, fordeles ansvarsområder eller kontaktpunkter blant representantene. Både distriktsstrukturen og partisystemet vil være bestemmende for hvordan dette arter seg i praksis, og det vil følgelig også kunne påvirkes av endringer i størrelsen på valgkretsene. Hvis en går tilbake til tabell 2, og

eksempelet med tre fylker separat versus én stor valgkrets, vil langt mer hvile på uformelle fordelingsmekanismer i det sistnevnte tilfellet dersom en skal sikre at alle deler (geografisk) av den sammenslåtte valgkretsen ivaretas like godt. Samtidig blir representasjonen bredere hvis flere partier får sete – partier som kanskje har måttet ivaretatt dette området indirekte og uformelt via representanter for andre valgkretser.

4. Konklusjon

Forskningen om konsekvenser av distriktsinndelingen i valgsystemer er omfattende, men konsentrert til relativt få temaer. Det som særlig har fått oppmerksomhet er betydningen av distriktsstrukturen for partisystemet og graden av partifragmentering, for representativiteten eller proporsjonaliteten ved valgene, og i noen grad for valgdeltakelsen. På disse områdene er det også demonstrert nokså klare sammenhenger; det er vist at institusjonelle detaljer knyttet til størrelsen på valgdistriktene faktisk har (selvstendig) effekt. Med større distrikter blir det flere partier, høyere grad av proporsjonalitet og en viss tendens til høyere valgdeltakelse.

Når det gjelder distriktenes betydning for arbeidet i parlamentet, parlamentarikerrollen og kontakten med velgerne, er forskningen begrenset. Det er lite av robuste funn og klare sammenhenger å gripe fatt i ut over det som gjelder sammenligninger av parlamentarikere som velges i enkeltkretser mot de som velges i flerpersonskretser. Mangelen på klare funn kan være medvirkende til at forskningen på området ikke er særlig omfattende (det er vanskelig å publisere ikke-funn).

Med større distrikter følger en lavere terskel for representasjon (som riktignok kan påvirkes ved en sperregrense). Dette gir på sett og vis større åpenhet mot minoritetssynspunkter av ulik art, og nye bevegelser som måtte vokse frem. Samtidig må en forvente en viss fragmentering av partisystemet, og at det blir flere partier som konkurrerer og vinner mandater.⁷

⁷ Ziegfeld (2013) nyanserer dette litt, selv om den generelle sammenhengen er ganske klar. I en del tilfeller der oppslutningen om små partier er geografisk konsentrert, trenger det ikke være særlig forskjell på representasjonen de får om distriktene er små eller store. Forfatteren viser dette gjennom simuleringer av valg i India

Partifragmentering innebærer vanskeligere styringsforhold, i alle fall så lenge vi har med parlamentariske systemer å gjøre. Regjeringsdannelsen blir mer komplisert, og det kan bli mer utfordrende å bygge ansvarlige flertall bak beslutninger. Økt partimangfold gir også lett økt polarisering. Den andre siden av mynten har med representativitet å gjøre. Større distrikter gir mer proporsjonale valgresultater, alt annet likt. Med andre ord: På den ene siden partifragmentering og vanskeligere styringsforhold, og på den andre en fordeling av mandater som er bedre i samsvar med velgernes preferanser. Hvordan disse hensynene bør avveies mot hverandre ved inndelingen av distrikter – utvilsomt en av de viktigste sidene ved utforming av valgordninger – er ikke et (rent) faglig spørsmål, men et normativt eller politisk. Det finnes ingen fasit; noen vil vektlegge styringsdyktighet og andre representativitet, og begge deler er selvsagt legitimt.

Det er likevel mulig å peke på ordninger hvor hensynene ivaretas på optimal måte. Etter en grundig analyse av grad av disproporsjonalitet og styringsdyktighet (accountability/partisystem) i et stort antall land over en periode på opptil 60 år, konkluderer Carey og Hix (2011) med at det finnes et valgordningsmessig «sweet spot» (se også St-Vincent et al. 2016): Ved å benytte forholdstallsvalg med små til middels store distrikter taper en lite med hensyn til proporsjonale valgresultater, samtidig som en unngår særlig fragmentering av partisystemet – og dermed et godt grunnlag for ansvarlighet og styringsdyktighet. Om vi går tilbake til Norge, og justering av valgkretsene i samsvar med regionreformen, havner en ut med en distriktsstruktur et stykke unna det Carey og Hix (2011) anser som optimalt. En vinner lite med hensyn til å redusere disproporsjonalitet, men risikerer økt fragmentering av partisystemet.

(enkeltkretsene som benyttes omgjøres til flerpersonsdistrikter med ulik størrelse) og Israel (i stedet for hele landet som én valgkrets opereres det med forskjellige distriktsinndelinger).

Litteratur

- André, Audrey & Sam Depauw 2014. "District magnitude and the personal vote", *Electoral Studies* 35: 102-114.
- André, Audrey & Sam Depauw 2018. "Electoral Systems and Roles in the Legislative Arena", i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Arter, David 2018. "The What, Why's and How's of Constituency Service", *Representation* 54: 5-21.
- Barceló, Joan & Taishi Muraoka 2018. "The effect of variation in district magnitude on party system inflation", *Electoral Studies* 54: 44-55.
- Benoit, Kenneth 2006. «Duverger's Law and the Study of Electoral Systems», *French Politics* 4: 69-83.
- Bormann, Nils-Christian & Matt Golder 2013. "Democratic electoral systems around the world, 1946-2011", *Electoral Studies* 32: 360-369.
- Carey, John M. & Simon Hix 2011. "The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems", *American Journal of Political Science* 55: 383-397.
- Clark, William R. & Matt Golder 2006. "Rehabilitating Duverger's Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws", *Comparative Political Studies* 39: 679-708.
- Colomer, Josep M., red. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engstrom, Erik J. 2013. *Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gallagher, Michael & Paul Mitchell, red. 2006. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Harfst, Philip, Sarah Dingler, Jessica Fortin-Rittberger, Julian Noseck & Sven Kosanke 2018. "Elusive indeed – the mechanical versus psychological effects of electoral rules at the district level", *Electoral Studies* 53: 90-98.
- Heidar, Knut & Rune Karlsen 2018. "All about the Party? Constituency Representation – and Service – in Norway", *Representation* 54: 69-85.

- Helland, Leif & Jo Saglie 2003. "Candidate competition and strategic coordination: evidence from four early Norwegian elections", *Electoral Studies* 22: 581-602.
- Herron, Erik S., Robert J. Pekkanen & Matthew S. Shugart, red. 2018. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Anders Todal 2015. "Tactical Voting in Norway: Context, Motives and Occurrence", *Scandinavian Political Studies* 39: 22-51.
- Jones, Mark P. 1999. "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates", *Journal of Politics* 61: 171-184.
- Jones, Mark P. 2004. "Electoral institutions, social cleavages, and candidate competition in presidential elections", *Electoral Studies* 23: 73-106.
- Karlsson, David 2018. "Putting Party First: Swedish MPs and Their Constituencies", *Representation* 54: 87-102.
- Martin, Shane 2018. "Electoral Systems and Legislative Organization", i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- McGann, Anthony J., Charles Anthony Smith, Michael Latner & Alex Keena 2016. *Gerrymandering in America. The House of Representatives, the Supreme Court, and the Future of Popular Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monroe, Burt L. & Amanda G. Rose 2002. «Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation», *American Journal of Political Science* 46: 67-89.
- Potter, Joshua D. 2014. «Demographic Diversity and District-Level Party Systems», *Comparative Political Studies* 47: 1801-1829.
- Rasch, Bjørn Erik 2000. *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samuels, David & Richard Snyder 2001. «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- Seabrook, Nicholas R. 2017. *Drawing the Lines. Constraints on Partisan Gerrymandering in U.S. Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Selb, Peter 2009. "A Deeper Look at the Proportionality-Turnout Nexus", *Comparative Political Studies* 42: 527-548.
- Singer, Matthew & Zachary Gershman 2018. "Do changes in district magnitude affect electoral fragmentation? Evidence over time at the district level", *Electoral Studies* 54: 172-181.

Shugart, Matthew S. & Rein Taagepera 2018. *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Daniel M. 2018. "Electoral Systems and Voter Turnout", i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

St-Vincent, Simon Labbé, André Blais & Jean-Benoit Pilet 2016. "The Electoral Sweet Spot in the Lab", *Journal of Experimental Political Science* 3: 75-83.

Taagepera, Rein 2007. *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, Rein & Matthew S. Shugart 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Van de Wardt, Marc 2017. "Explaining the effective number of parties: Beyond the standard model", *Electoral Studies* 45: 44-54.

Ziegfeld, Adam 2013. "Are higher-magnitude electoral districts always better for small parties?" *Electoral Studies* 32: 63-77.

Aardal, Bernt 2002. "Electoral Systems in Norway", i Bernard Grofman & Arend Lijphart, red. *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.

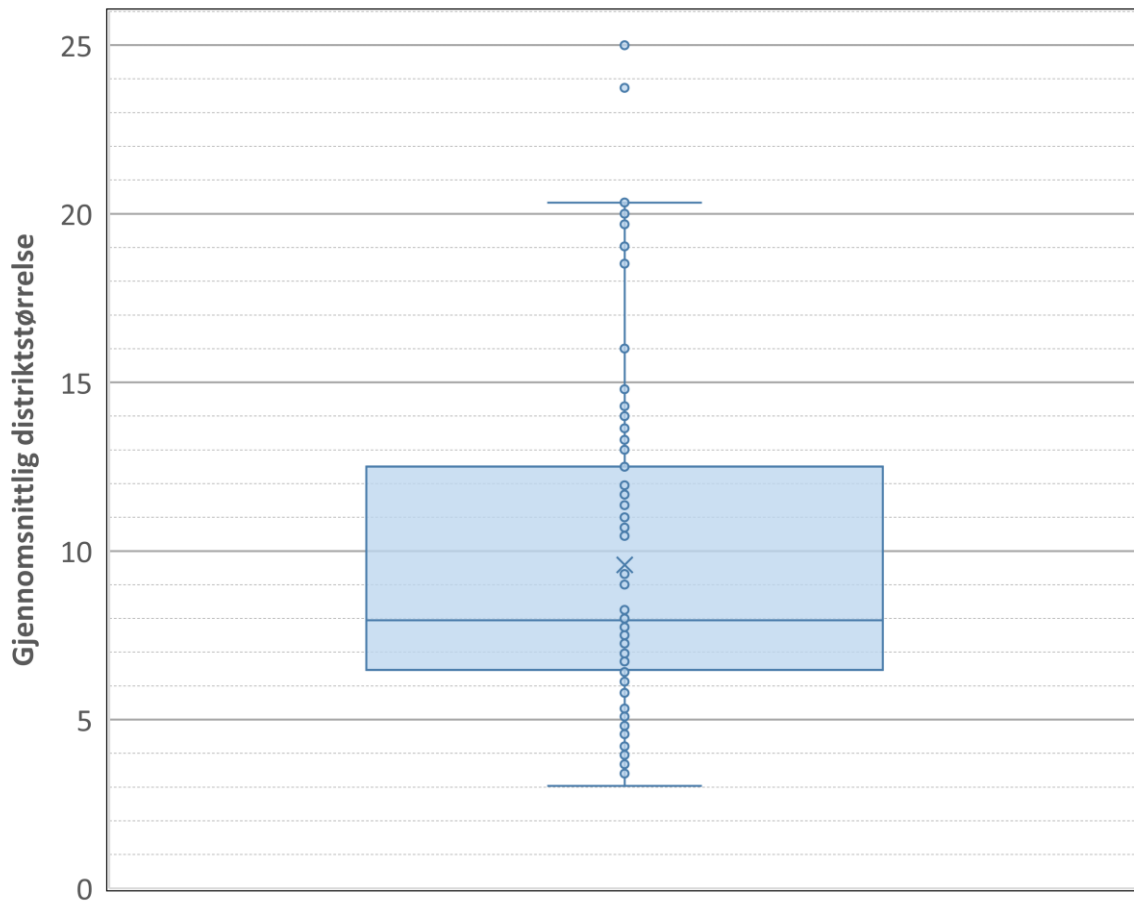
Aardal, Bernt og Bjørn Erik Rasch 2015. «Stemmer også norske velgere taktisk?» I Bernt Aardal og Johannes Bergh, red. *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Tabell 1. Hovedkategorier av valgsystemer. Det skilles mellom et lavere nivå med basismandater (som kan bestå av enten enkeltkretser eller gruppekretser), og et øvre nivå med et antall separate mandater eller utjevningsmandater. Valgsystemene som kun har ett nivå, faller innenfor første kolonne. Utvalgte europeiske land fra senere år. (Kilde: Inter-Parliamentary Union, Parline Database on National Parliaments; Borman og Golder Database, www.mattgolder.com.)

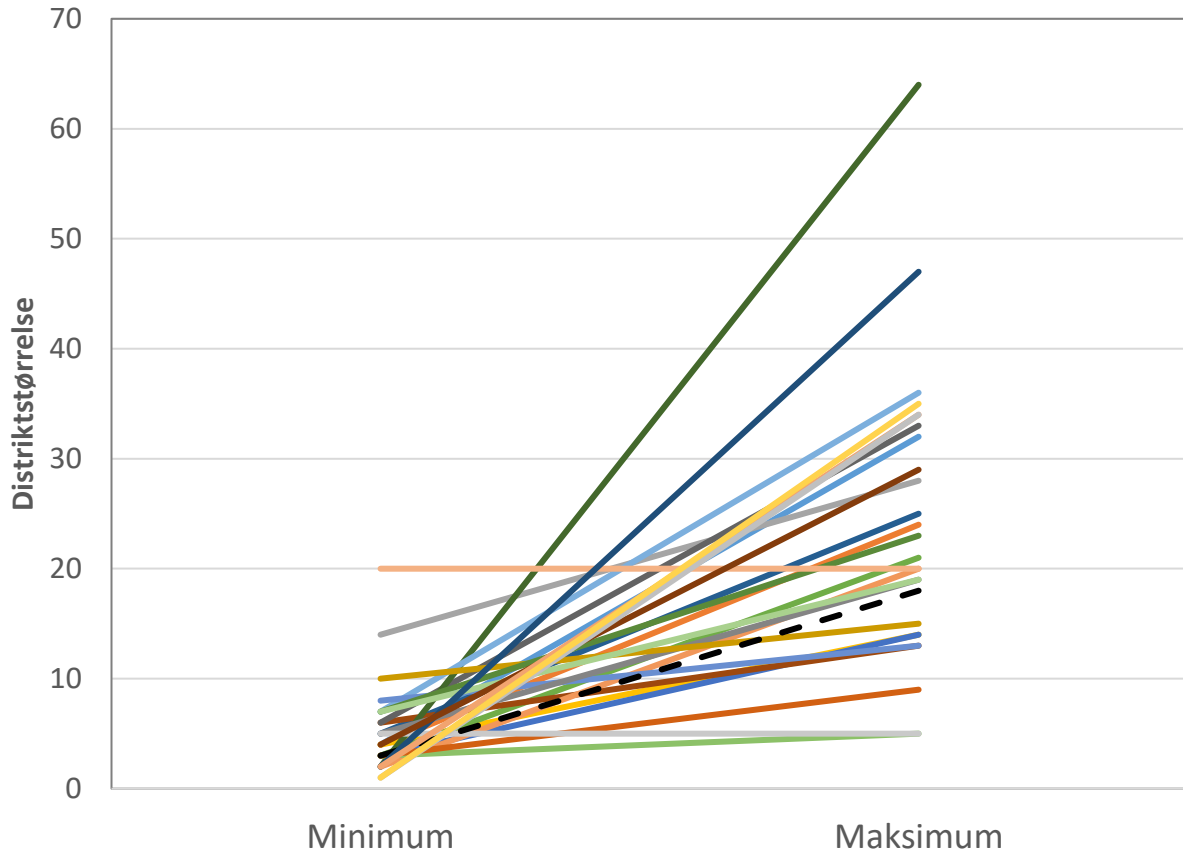
	Nivåer		
	Ett nivå	Separate PR mandater på øvre nivå	Utjevningsmandater på øvre nivå (kompensatorisk)
Basismandater i enkeltkretser	1 <u>Flertallsvalg</u> (Frankrike, Storbritannia, Norge 1906-18)	3 <u>Blandet PR</u> (Litauen, Georgia)	5 <u>Blandet PR</u> (Tyskland, Albania, Ukraina, Ungarn)
Basismandater i gruppekretser	2 <u>Ordinær PR</u> (Finland, Irland, Island, Spania, Nederland, Belgia, Russland, Norge 1921-1985)	4 <u>Parallell PR</u> (Historiske eksempler)	6 <u>Utjevnings-PR</u> (Danmark, Norge, Sverige, Estland)

Tabell 2. Regneeksempel med stemmetall og mandatfordelingen for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold ved stortingsvalget 2017, sammenlignet med mandatfordeling for en sammenslått region gitt uendret stemmefordeling.

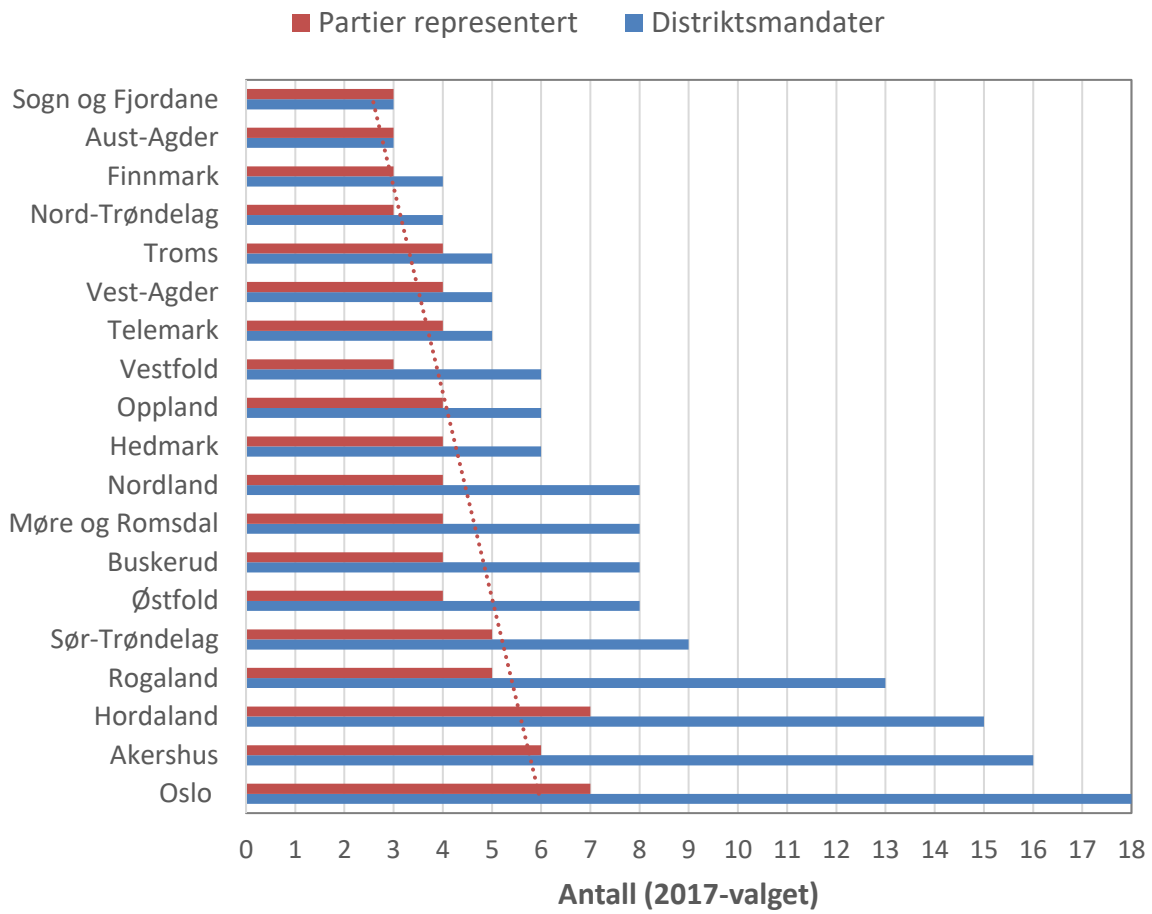
Partier	Andel stemmer Sammenslått	Antall mandater separate fylker Akershus, Buskerud og Østfold	Andel mandater sammenslått (Viken)
H	28 %	9 (28 %)	9 (28 %)
Ap	28 %	11 (34 %)	9 (28 %)
FrP	16 %	7 (22 %)	5 (16 %)
Sp	8 %	3 (9 %)	3 (9 %)
SV	5 %	1 (3 %)	2 (6 %)
V	5 %	1 (3 %)	2 (6 %)
MDG	3 %	0	1 (3 %)
KrF	3 %	0	1 (3 %)
Rødt	2 %	0	0
Sum	98 %	32 (99 %)	32 (99 %)



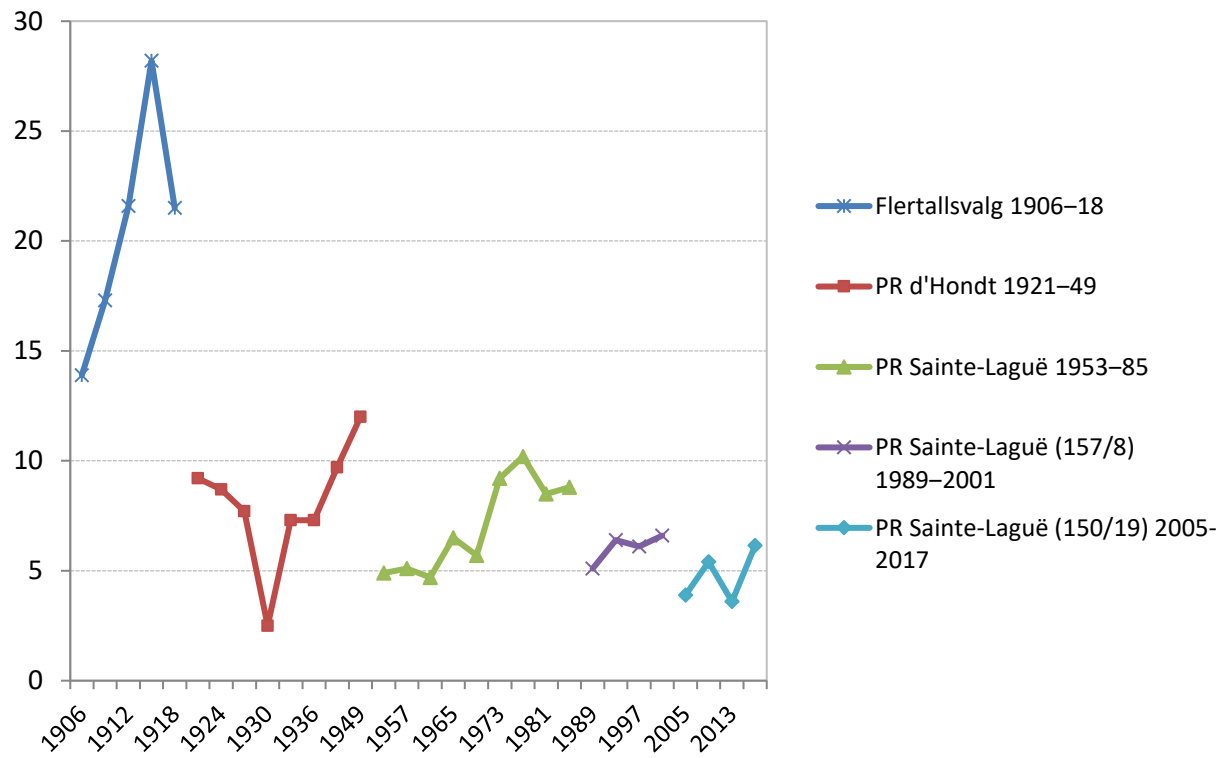
Figur 1. Boxplot med gjennomsnittlig distriktstørrelse ved europeiske forholdstallsvalg til parlamenter etter 1945. Overhus/senater er ikke tatt med. Land med valg i enkeltkretser og land med bare én valgkrets er heller ikke inkludert. For Tyskland (og andre land med tilsvarende valgsystem) er det PR-delen av systemet som er med, men ellers ses det bort fra utjevningsmandater (og tilsvarende 'upper tiers'.)



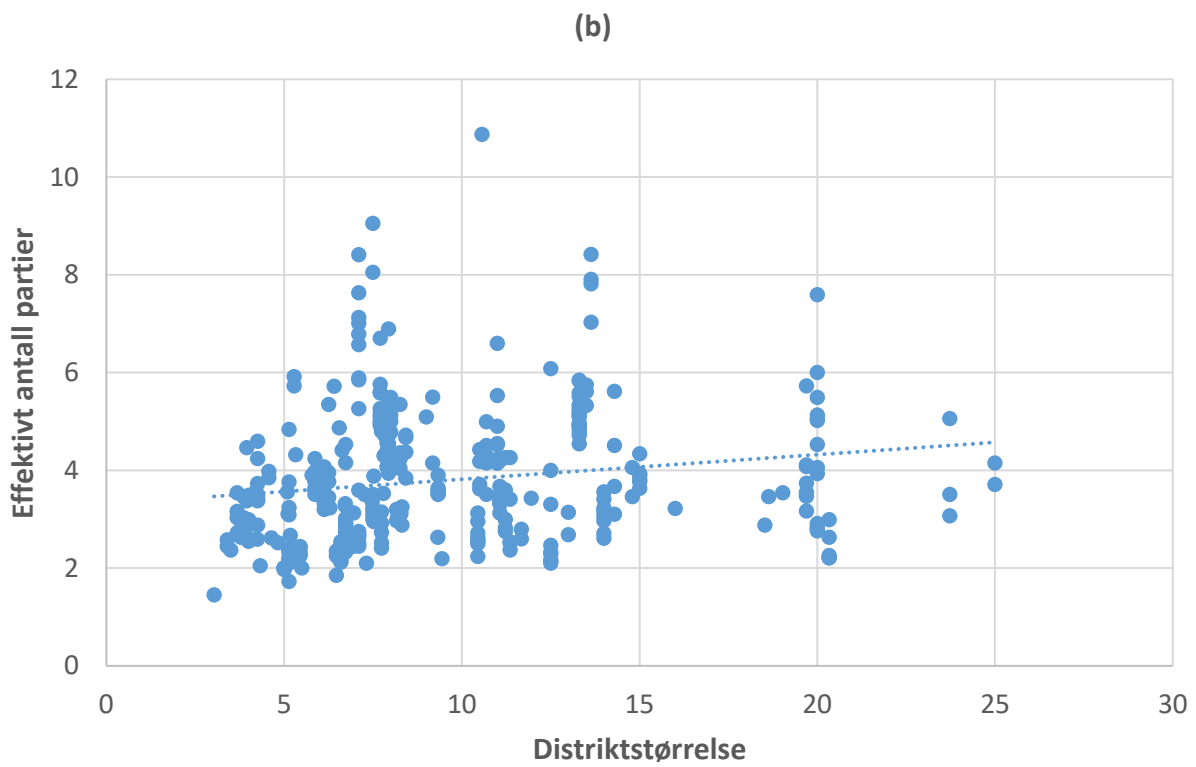
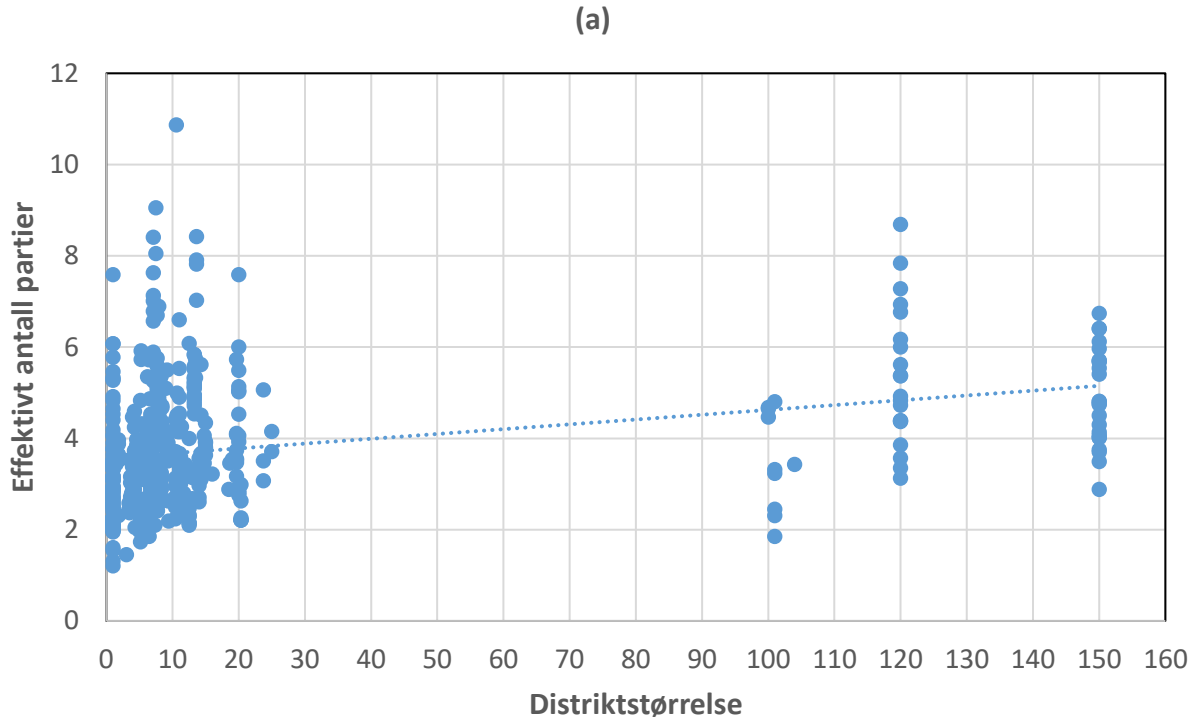
Figur 2. Minimum og maksimum distriktstørrelse ved forholdstallsvalg i Europa (eksisterende valgordninger uten land med kun enkeltkretser eller hvor hele landet utgjør valgkretsen). Norge (uten utjevningsmandater) vises med stiplet linje. N=27 land.



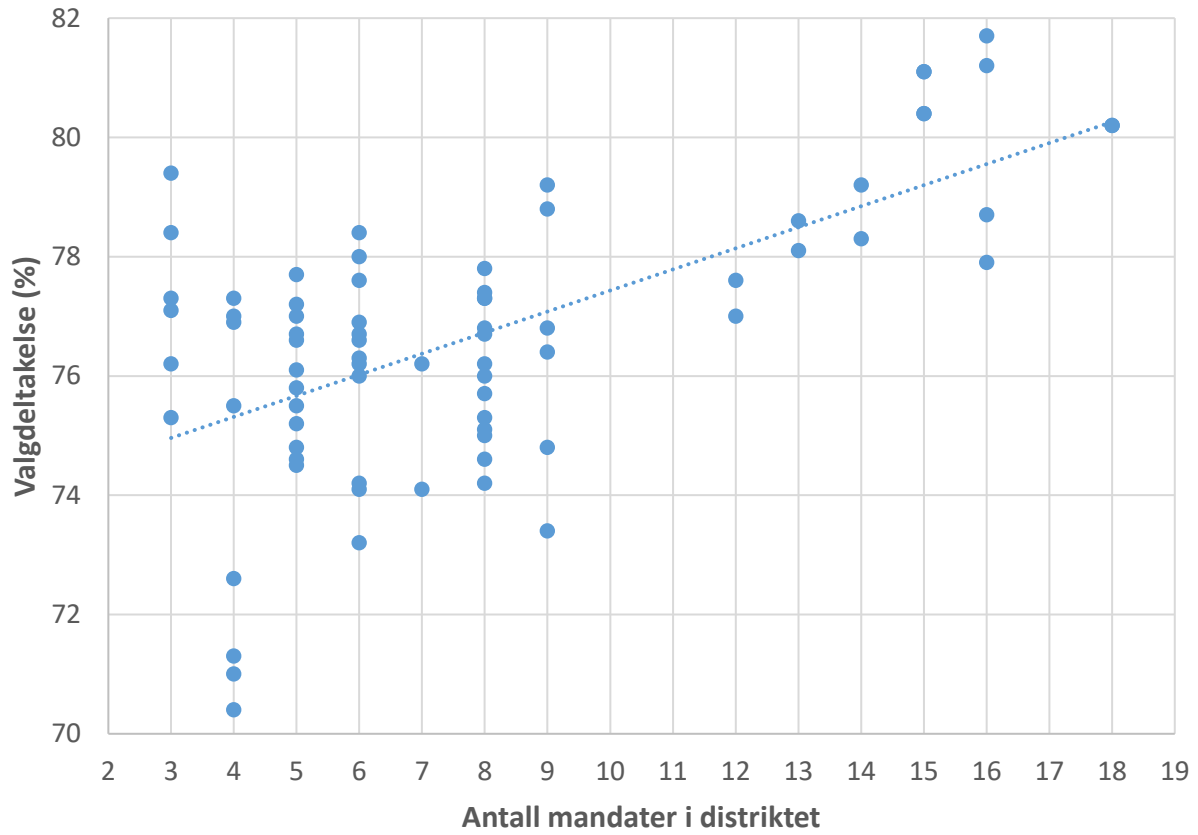
Figur 3. Antall distriktsmandater og antall partier i fylkene ved stortingsvalget 2017.



Figur 4. Proporsjonaliteten ved norske valg fra 1906, målt med Loosemore-Hanby indeksen. Ulike valgordninger.



Figur 5a og 5b. Gjennomsnittlig distriktstørrelse og antall parlamentspartier. Valg i europeiske demokratier etter 1945 (uten valg i Russland, Serbia og Ukraina). N=518.



Figur 6. Distriktstørrelse (uten utjevningsmandat) og fylkesvis deltakelse ved valgene 2005-2013.