

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 1 MAR. 2006
Kontor: Valgkontoret
J.nr.: 2005-41060-10
Sagsbeh.: ABP
Fil-navn: KOU spm.31 alm del svar

Besvarelse af spørgsmål nr. 31 (KOU alm. del), som Folketingets Kommunaludvalg har stillet til indenrigs- og sundhedsministeren den 15. december 2005

Spørgsmål 31:

"På baggrund af den løbende debat om en eventuel ændring af det kommunale valgsystem bedes ministeren kommentere vedlagte artikel af Jørgen Elklit med titlen: "Er der virkelig ingen argumenter for at ændre det kommunale valgsystem?" i Politica. nr. 3 2004 s. 333-351.

Ministeren bedes specielt kommentere forholdet mellem opgørelsesmetode til mandatfordeling og:

- a. det forhold at forskellige partier og lister skal have en andel af mandaterne, der så præcist som muligt afspejler deres andel af vælgerne.
- b. det forhold at vælgerne - uanset om de stemmer på et parti, der ender med at blive stort eller lille - så vidt muligt bør repræsenteres ligeligt, dvs. med samme mandattal.

Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Ole Glahn (RV)."

Svar:

1. Det fremgår af den nævnte artikel, at den er udarbejdet som en kommentar til min besvarelse af 19. november 2003 på spørgsmål nr. S 498 af 4. november 2003 fra daværende medlem af Folketinget Uno Larsson (DF) om, hvilke argumenter der efter ministerens opfattelse taler for at overveje at erstatte det valgsystem, der anvendes ved kommunal- og amtsrådsvalg og ved Europa-Parlamentsvalg (den d'Hondtske metode) med det system, der anvendes ved folketingsvalg (største brøks metode). Konklusionen i mit svar på dette spørgsmål var, at der af nærmere angivne årsager efter min opfattelse ikke var sådanne argumenter.

Som det endvidere fremgår af den nævnte artikel, er artiklens forfatter, professor, dr.scient.pol. Jørgen Elklit, Aarhus Universitet, ikke enig i min konklusion i svaret på nævnte spørgsmål fra Folketinget. Det er tværtimod Jørgen Elklits opfattelse, at der er gode argumenter for ved kommunale (og tilsvarende) valg at overveje spørgsmålet om eventuel erstatning af d'Hondts metode med største brøks metode eller eventuelt en helt tredje metode, Sainte-Laguës metode.

2. Til dokumentation for sit synspunkt har Jørgen Elklit, som det nærmere fremgår af artiklen, foretaget forskellige undersøgelser af resultaterne af kommunalbestyrelsesvalgene i 2001. For udvalgte grupper af kommuner er undersøgt sammenhængen mellem stemmeandele og mandatandele for de deltagende kandidatlistor (partier) i kommunalbestyrelsesvalget i de pågældende kommuner, dels ved anvendelse af d'Hondts metode til mandatfordeling, dels ved anvendelse af henholdsvis største brøks metode og Sainte-Laguës metode til mandatfordeling. For udvalgte grupper af kommuner samt for alle kommuner under ét er endvidere undersøgt, hvorvidt de enkelte partiers eller grupper af partiers vælgere er repræsenteret i samme omfang som andre partiers eller grupper af partiers vælgere ved anvendelse af d'Hondts metode henholdsvis største brøks metode og Sainte-Laguës metode til mandatfordeling.

Resultatet af undersøgelserne vedrørende sammenhæng mellem et partis stemmeandel og et partis mandatandel viser, at der generelt er bedre overensstemmelse mellem et partis stemmeandel og mandatandel ved anvendelse af største brøks metode eller Sainte-Laguës metode end ved anvendelse af d'Hondts metode.

Resultatet af undersøgelserne vedrørende repræsentation af de enkelte partiers eller grupper af partiers vælgere, målt som forholdet mellem den pågældende partis mandatandel og stemmeandel, viser bl.a., at Sainte-Laguës metode i samtlige 275 kommuner (100 pct.), hvor der blev afholdt kommunalbestyrelsesvalg i 2001, er den mandatfordelingsmetode, der enten alene eller sammen med en af eller begge andre metoder giver den mest ligelige repræsentation af alle partiers vælgere, jf. tabel 4, artiklens side 348. I 18 pct. af kommunerne var det alene Sainte-Laguës metode, der gav den mest ligelige repræsentation. I 64 pct. af kommunerne opnåedes samme resultat med største brøks metode. I yderligere 13 pct. af kommunerne opnåedes samme resultat med såvel største brøks metode som med d'Hondts metode. Herudover var der 5 pct. af kommunerne, hvor d'Hondts metode gav samme resultat som Sainte-Laguës metode, mens største brøks metode gav en mindre ligelig repræsentation.

Artiklen indeholder endvidere visse undersøgelser vedrørende virkningerne af valgforbundene ved kommunalbestyrelsesvalgene i 2001. Jørgen Elklits konklusion er, at muligheden for at indgå valgforbund ikke i sig selv er nok til at opveje de begunstigelser, som d'Hondts metode kan give de store partier.

Det er Jørgen Elklits synspunkt, at når man har besluttet sig for, at et valg skal afholdes som forholdstalsvalg, så bør man vælge den metode hertil, der sikrer, at de forskellige partier og lister får den andel af mandaterne, der så præcist som muligt afspejler deres andel af stemmerne. Ligeledes, som et andet perspektiv på dette forhold, bør vælges en metode, der så vidt muligt sikrer, at vælgerne - uanset om de stemmer på et parti, der ender med at blive stort eller lille - så vidt muligt repræsenteres ligeligt, dvs. med

samme mandatandel. Da de foretagne undersøgelser af resultaterne af kommunalbestyrelsesvalgene i 2001 viser, at såvel største brøks metode som Sainte-Lagués metode bedre opfylder begge disse krav end d'Hondts metode, er det efter Jørgen Elklits opfattelse i sig selv tilstrækkelig argumentation for at gå ind i overvejelser om at udskifte d'Hondts metode ved kommunale valg med en af disse to andre metoder. Jørgen Elklit er dog samtidig opmærksom på, at også andre hensyn end hensynet til at sikre opfyldelsen af de nævnte krav kan inddrages i overvejelserne ved valg af mandatfordelingsmetode. Der henvises til artiklens side 348 ff.

3. Det fælles udgangspunkt for såvel min besvarelse til Folketinget i 2003 af spørgsmål nr. S 498 som for Jørgen Elklits artikel er, at det som følge af, at mandater skal fordeles som hele størrelser, i det praktiske liv ikke er muligt at opnå "fuld forholdsmæssighed", forstået som matematisk overensstemmelse mellem hvert enkelt af de deltagende partiers stemmeandel og mandatandel, og dermed heller ikke at sikre, at alle vælgere, uanset hvilket parti de stemmer på, bliver repræsenteret med nøjagtig den samme mandatandel. I praksis vil det derfor ikke kunne undgås, at et eller flere partier bliver begunstiget i forhold til et eller flere andre partier og dermed heller ikke, at et eller flere partiers vælgere bliver repræsenteret med en større mandatandel end et eller flere andre partiers vælgere. De metoder til mandatfordeling, som diskussionen står om, har imidlertid forskellige egenskaber i relation til fordeling af de mandater, der ikke kan fordeles som hele størrelser.

Uoverensstemmelsen mellem de synspunkter, jeg har givet udtryk for i min besvarelse af spørgsmål nr. S 498, og de synspunkter, Jørgen Elklit giver udtryk for i sin artikel, vedrører i første række vurderingen af betydningen af disse metoders forskellige egenskaber.

I min besvarelse af spørgsmål nr. S 498 gav jeg følgende beskrivelse af henholdsvis d'Hondts og største brøks metodes egenskaber:

"Teoretiske undersøgelser af de to metoder – tillige med praktiske erfaringer – viser, at d'Hondts metode kan have en tendens til at begunstige de store partier, mens største brøks metode kan have en tendens til at begunstige de små partier.

Denne virkning ved *største brøks metode* skyldes, at hvis der forekommer brøker, når de enkelte partiers stemmetal divideres med det antal stemmer, der gennemsnitligt kræves for at opnå et mandat (valgkvotienten), får de partier, der har de største brøker, de resterende mandater, der er blevet til overs efter divisionen af de enkelte partiers stemmetal med valgkvotienten. Derved kan man enten risikere, at et parti får et mandat for en overordentlig lille brøk, eller omvendt, at en meget stor brøk ikke giver nogen mandatgevinst. Da det er helt tilfældigt, om det er et stort eller lille parti, der får den største brøk, kan metoden være begunstigende for de små partier.

Netop den omstændighed, at største brøks metode har den egenskab, at den kan virke (uforholdsmæssigt) begunstigende for de små partier, bevirker imidlertid, at

metoden ofte kombineres med en "spærregrænse", som det jo også er tilfældet ved metodens anvendelse i Danmark.

Med hensyn til *d'Hondts metode* bemærkes, at den begunstigelse, denne metode kan give store partier, aldrig går så langt som til at fratage et andet parti et mandat, som det har stemmer nok til, når det enkelte partis stemmetal divideres med største brøks valgkvotient. Begunstigelsen af et stort parti vil således være begrænset..."

De i Jørgen Elklits artikel beskrevne undersøgelser vedrørende vælgernes repræsentation ved anvendelse af *d'Hondts metode* viser for alle landets kommuner, at partier med en stemmeandel på 20 pct. eller derover generelt opnår en mandatandel, der ligger noget over den mandatandel, som en matematisk ligelig/gennemsnitlig mandatandel, dvs. en mandatandel svarende til stemmeandelen - angivet ved værdien 1 i de i artiklen viste figurer m.v. om dette spørgsmål - ville medføre. Partier mellem 10 og 20 pct. af stemmerne opnår en mandatandel, der nogenlunde svarer til vælgerandelen. For partier med under 10 pct. af stemmerne ligger mandatandelen i de fleste tilfælde under denne mandatandel, dvs. er lavere end værdien 1. Adskillige partier med op til syv-otte pct. af stemmerne opnår ikke mandat og dermed en mandatandel på 0. Der henvises til artiklens side 346 f og figur 9.

Anvendes i stedet største brøks metode, mindskes overrepræsentationen for de store partiers vælgere, dvs. kommer nærmere på værdien 1, mens vælgerne for et større antal af de små partier opnår overrepræsentation, dvs. opnår en større værdi end 1. Hertil kommer, at denne overrepræsentation for nogle af de helt små partier med en stemmeandel på omkring 5 pct. eller derunder bliver meget høj, i enkelte tilfælde helt op til en værdi på 3. Der er typisk tale om partier, der ikke opfyldte betingelserne for at opnå mandat efter *d'Hondts metode*, og hvis vælgere derfor heller ikke var repræsenterede (mandatandel 0), men som efter største brøks metode opnåede et enkelt mandat. Der henvises til artiklens side 347 og figur 10.

4. I denne sammenhæng kan nævnes, at teoretiske undersøgelser har vist, at *d'Hondts metode* har den egenskab, at det i tilfælde, hvor det - som det i praksis altid vil være - er nødvendigt at begunstige et parti, så går begunstigelsen til det parti, hvis vælgerrepræsentation, efter at have fået begunstigelsen, fjerner sig mindst fra gennemsnittet. Eller med andre ord, et parti med mange vælgere kan bedre tåle at få tillagt et ekstra mandat, uden at dets vælgerrepræsentation derved fjerner sig væsentligt fra gennemsnittet, end et parti med få vælgere kan. Der henvises herved til betænkning afgivet af den i henhold til lov af 29. april 1921 nedsatte valglovskommission, bilag K, side 334-335.

De ovenfor nævnte i Jørgen Elklits artikel beskrevne undersøgelser vedrørende vælgerrepræsentationen ved anvendelse af henholdsvis *d'Hondts* og største brøks metode bekræfter efter min opfattelse denne egenskab ved *d'Hondts metode*.

Overvejelserne om, hvilken af de to metoder, der er at foretrække, kan derfor også formuleres som et spørgsmål om, hvorvidt man foretrækker en metode, hvorefter det/de store partiers (mange) vælgere opnår en beskedent overrepræsentation (d'Hondts metode), frem for en metode, hvorefter det/de små partiers (få) vælgere kan opnå en meget væsentlig overrepræsentation (største brøks metode).

Denne virkning af største brøks metode ville dog i givet fald kunne afbødes ved at indføre en spærreregul for opnåelse af mandat, f.eks. svarende til det antal stemmer, man gennemsnitligt ved valg til det organ, der vælges, skal have for at opnå et mandat (valgkvotienten), jf. betænkning afgivet af den i henhold til lov af 29. april 1921 nedsatte valglovskommission, tillæg I, side 349. En sådan tillempling vil dog, navnlig hvis spærrereglen alene fastsættes til en brøk af valgkvotienten, stadig ikke fuldt ud kunne forhindre, at de mindre partier, der opfylder spærrereglen, kan blive overrepræsenteret i forhold til de store partier.

Vedrørende Sainte-Laguës metode bemærkes, at teoretiske undersøgelser viser, at denne metode ikke i alle tilfælde sikrer, at et parti får alle de (hele) mandater, som det har stemmer til, når partiets stemmetal divideres med største brøks valgkvotient. Der henvises herved til betænkning afgivet af den i henhold til lov af 29. april 1921 nedsatte valglovskommission, bilag K, side 342. Efter min opfattelse må det være et ufravigeligt krav til en mandatfordelingsmetode, at et parti får alle de hele mandater, som det har stemmer til. Anvendelse af Sainte-Laguës metode som mandatfordelingsregel måtte derfor i givet fald efter min opfattelse suppleres med en særregel, således at dette krav opfyldes i ethvert tilfælde.

5. I min besvarelse af spørgsmål nr. S 498 har jeg endvidere fremhævet den egenskab ved d'Hondts metode, at den altid sikrer, at et parti, der har over halvdelen af stemmerne, også får over halvdelen af mandaterne, hvilket i hvert fald ved kommunalvalg er en meget vigtig egenskab. En sådan egenskab har største brøks metode ikke som følge af den begunstigeelse, metoden kan give de små partier.

Denne manglende egenskab ved største brøks metode måtte derfor i givet fald afhjælpes ved indførelse af en særregel ved anvendelse af denne metode, der sikrer, at et parti, der har flertallet af stemmerne, i alle tilfælde også får flertallet af mandaterne, jf. betænkning afgivet af den i henhold til lov af 29. april 1921 nedsatte valglovskommission, tillæg I, side 349.

6. I min besvarelse af spørgsmål nr. S 498 har jeg endvidere nævnt, at muligheden for at indgå valgforbund ved kommunale valg kan begrænse den begunstigeelse, d'Hondts metode kan give store partier.

I Jørgen Elklits artikel oplyses, at der ved kommunalvalgene i 2001 var valgforbund i 266 af de 275 kommuner.

Den i artiklen beskrevne gennemgang af betydningen af valgforbundene ved kommunalvalgene i 2001 viser, at valgforbundene ikke i særligt stort omfang begrænser den begunstige, d'Hondts metode kan give store partier. Det skyldes, at valgforbund, som store partier deltager i, samlet set kan opnå en større mandatandel set i forhold til valgforbundets stemmeanandel, samtidig med at indgåelsen af valgforbund normalt gør det nemmere for et stort parti inden for et valgforbund at blive overrepræsenteret ved fordelingen af mandaterne mellem valgforbundets partier, der også sker efter d'Hondts metode. Endvidere peges på, at mønsteret for indgåelse af valgforbund er blevet mere varieret end tidligere, idet dannelsen af valgforbundene på tværs af størrelsesforhold og politisk ideologi sker af mange grunde og ikke kun for at begrænse de store partiers fordel.

Det nævnes endvidere i artiklen, at en gennemgang af valgforbundene i 2001 viser, at valgforbundene ingen mandatmæssig betydning havde i 136 af de 266 kommuner, hvor der var valgforbund, mens valgforbundene i 130 kommuner betød, at i alt 138 mandater blev placeret anderledes, end de ellers ville være blevet placeret. Socialdemokratiet mistede samlet set for hele landet 52 mandater, Venstre og Dansk Folkeparti var for hele landet under ét nogenlunde i balance, medens Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og lokallisterne fik en nettogevinst. Der henvises til artiklens side 338-340.

Af den i artiklen anførte kilde til oplysningerne om virkningen af valgforbundene (Lyng, Mads Toft (2002), *Samarbejds mønstre i de danske kommuner – et speciale med fokus på valgforbundsalliancer, deres udvikling og årsager samt de demokratiske konsekvenser*, upubliceret specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, side 95 ff.) fremgår nærmere bestemt, at Socialdemokratiet vandt 16 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 68 mandater på grund af andre partiers valgforbund, at Det Radikale Venstre vandt 7 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 1 mandat på grund af andre partiers valgforbund, at Det Konservative Folkeparti vandt 19 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 8 mandater på grund af andre partiers valgforbund, at Centrum-Demokraterne vandt 2 mandater på grund af deltagelse i valgforbund og ikke tabte nogen på grund af andre partiers valgforbund, at Socialistisk Folkeparti vandt 19 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 4 mandater på grund af andre partiers valgforbund, at Dansk Folkeparti vandt 11 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 9 mandater på grund af andre partiers valgforbund, at Kristeligt Folkeparti vandt 8 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 1 mandat på grund af andre partiers valgforbund, at Venstre, Danmarks Liberale Parti vandt 31 mandater på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 32 mandater på grund af andre partiers valgforbund, at Fremskridtspartiet hverken opnåede eller tabte mandater på grund af valgforbund, at Enhedslisten – De Rød-Grønne ikke opnåede mandat på grund af deltagelse i valgforbund, men tabte 1 mandat på grund af andre partiers valgforbund, samt at lokallisterne under ét opnåede 25 mandater på grund

af deltagelse i valgforbund, men tabte 14 mandater på grund af andre partiers valgforbund.

Uagtet at adgangen til ved kommunalvalg at indgå valgforbund således i praksis som beskrevet i Jørgen Elklits artikel også kan være til fordel for de store partier, viser den i artiklen beskrevne gennemgang af valgforbundenes betydning for mandatfordelingen dog efter min opfattelse, at de mindre partier for hele landet under ét får en nettogevinst, de ikke ville have haft, hvis der ikke var adgang til at indgå valgforbund.

7. Sammenfattende vil jeg gerne sige, at jeg finder det meget værdifuldt, at Jørgen Elklit har foretaget en undersøgelse af, hvorledes forskellige metoder til mandatfordeling ved kommunalbestyrelsesvalg virker i praksis. På det nu foreliggende grundlag kan jeg tilslutte mig Jørgen Elklits betragtninger så langt, at der er argumenter, der taler for at udskifte d'Hondts metode med største brøks metode. Men samtidig er det fortsat min opfattelse, at de argumenter, der taler mod at foretage en sådan udskiftning, vejer tungere end de argumenter, der taler for.

Uagtet at d'Hondts metode som dokumenteret af Jørgen Elklit generelt giver en dårligere overensstemmelse mellem et partis stemmeandel og mandatandel end største brøks metode og Sainte-Lagües metode, jf. afsnit 2, og generelt har den virkning, at større partier begunstiges, jf. afsnit 3, er det således min opfattelse, at anvendelsen af d'Hondts metode bør foretrækkes, fordi vi herved bedst er i stand til at undgå, at et parti får en uforholdsmæssig overrepræsentation i forhold til den matematisk ligelige/ gennemsnitlige mandatandel, jf. afsnit 4.

Hertil kommer, at det ved anvendelsen af d'Hondts metode sikres, at et parti, der har flertallet af stemmerne, i alle tilfælde også får flertallet af mandaterne, jf. afsnit 5. Dette er ved kommunalvalg en meget vigtig egenskab.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på muligheden af at tillemppe største brøks metode såvel ved fastsættelse af en spærreregul som ved en regul om, at et parti, der har flertallet af stemmerne, i alle tilfælde også får flertallet af mandaterne, jf. afsnit 4 og 5. Uanset at man ved disse tillempninger i større eller mindre omfang kan afbøde ovennævnte ulemper ved største brøks metode, ser jeg det som en fordel i sig selv, at de kommunale og regionale valgbestyrelser, som det er tilfældet ved d'Hondts metode, kan anvende én valgmetode uden tillempninger. Dette giver den største enkelhed ved valgopgørelsen.