

Kapitel 2

Er 1, 2, 3, 4 ... virkelig bedre end 1, 3, 5, 7 ...?

Jørgen Elklit og Ulrik Kjær

Til gengæld anvendes d'Hondts metode til at opgøre disse valg, der efter min opfattelse har den fordel, at små partier ikke bliver uforholdsmæssigt overrepræsenterede
(Indenrigs- og boligminister Christian Rabjerg Madsen¹)

Artikler i *Altinget*, *Jyllands-Posten* og *Politiken* fik opmærksomheden på det kommunale valgsystems absurditeter² til at stige såvel før som under og efter kommunalvalget i november 2021. SF stillede i Folketinget endda forslag om, at der skulle nedsættes en valgkommission, der skulle sikre ”et mere retfærdigt og retvisende mandatfordelingssystem” (B 24 Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en valgkommission vedrørende lokalvalg). Folketingets debat om forslaget den 14. december 2021 var dog yderst forudsigelig, idet repræsentanterne for de mindre partier syntes, at det var en god idé, mens daværende indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad Bek og repræsentanterne for Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti ikke mente, at der var behov for en sådan kommission.

Ministeren sagde dog også udglattende, at hvis der var noget, der skulle drøftes, så kunne det mest naturligt ske i Indenrigs- og Boligudvalget. Derfor udbad repræsentanter for Enhedslisten, SF og Radikale Venstre sig i januar 2022 ministerens besvarelse af fire spørgsmål (BOU alm. del, spm. 122-125), hvoraf de to første handlede om fremskaffelse af materiale til belysning af, hvad valgresultaterne ved de seneste kommunalvalg ville have været, hvis alternative mandatfordelingssystemer var blevet anvendt.

Vi har hjulpet med at tilvejebringe dette materiale, som blev overgivet til ministeriet i april 2022 (Kjær og Elklit, 2022), hvorefter den nytiltrådte indenrigs- og boligminister, Christian Rabjerg Madsen, oversendte svarene på de fire spørgsmål til Folketingets Indenrigs- og Boligudvalg. Det er i denne forbindelse, at ministeren, på et spørgsmål om hvorvidt ”man skal tilstræbe en mandatfordelingsmodel, der mest muligt afspejler vælgernes stemmefordeling,” svarede som indledningsvist citeret.

1 Svar til Folketingets Indenrigs- og boligudvalg på udvalgsspørgsmål nr. 124, 20. maj 2022.

2 Dette udtryk har vi fra Poulsen (2000).

Ministerens formulering er interessant, for forslaget om at undersøge de fordelingsmæssige konsekvenser af andre mandatfordelingssystemer end det d'Hondtske har vist aldrig været lanceret for at sikre overrepræsentation af de små partier.

Partiers over- og underrepræsentation refererer til forholdet mellem deres andel af mandaterne og deres andel af stemmerne, som i et forholdstalsvalgssystem bør være 1. Hvis et parti får 21 pct. af mandaterne for 17 pct. af stemmerne, er der tale om overrepræsentation, og underrepræsentation, hvis partiet kun får 14 pct. af mandaterne. Man kan beregne en såkaldt *advantage ratio*, som er mandatandelen divideret med stemmeandelen (Taagepera og Shugart, 1989: 68; se hertil også Elklit, 2004: 340ff).³ I eksemplet er A-ratioen, som den ofte kaldes, henholdsvis 1,24 og 0,82.

I forholdstalsvalgssystemer, som bevidst stiler mod at sikre god overensstemmelse mellem stemmeandele og mandatandele – det, der ofte kaldes matematisk retfærdighed – er målet altså, at *alle* partiers A-ratioer kommer så tæt på 1 som muligt. Målsætningen må formuleres på denne måde, da stemmefordelingen er en kontinuert variabel, hvilket mandatfordelingen ikke er, da der som bekendt ikke fordeles brøkdele af mandater. At alle partier ved et valg skulle kunne få A-ratioer på 1,00 er derfor i praksis en umulighed, men formålet med forholdstalsvalgssystemer er principielt at minimere afvigelserne fra denne målsætning.

Figur 1 viser, hvorledes A-ratio-værdierne for samtlige partier og lister i de 98 kommuner var ved kommunalvalget i 2021 (i alt 1.119 datapunkter). Delfiguren øverst til venstre viser situationen, som den faktisk var, dvs. med brug af d'Hondts mandatfordelingsmåde og de valgforbund, der var indgået i kommunerne. Figuren viser, at de tre store partier (Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti og Venstre) i langt højere grad end de mindre var overrepræsenterede. De øvrige partier (og lokallister) placerer sig både over og under linjen gennem 1,00; enkelte har en forholdsvis høj A-værdi, mens mange flere – nemlig alle dem, der ikke fik nogen valgt – har A-værdien 0. Det drejer sig om ikke mindre end 421 partier og lister (knapt 38 pct. af alle partier og lister).

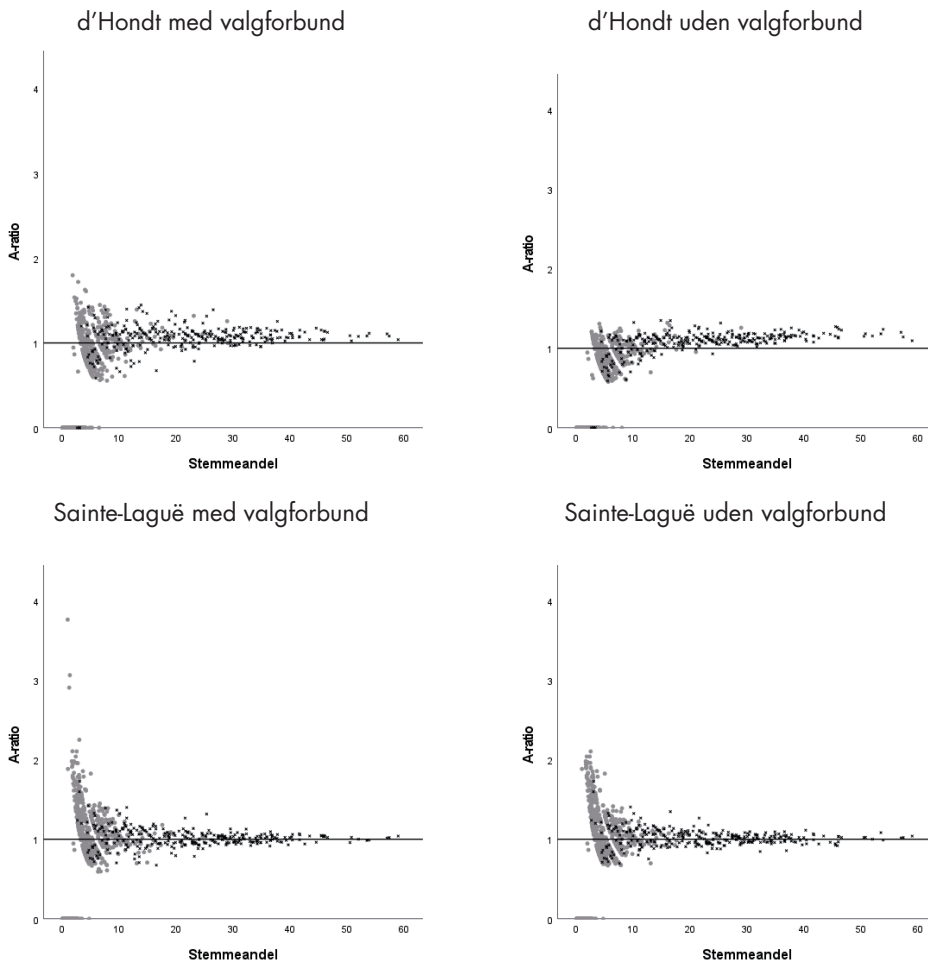
Forskningen i valgsystemers virkninger er i stigende grad blevet opmærksom på, at man er nødt til at inddrage muligheden for at danne valgforbund, når man studerer valgsystemers fordelingsmæssige virkninger (Leutgäb og Pukelsheim, 2009; Elklit og Kjær, 2021; Kjær og Elklit, 2022).

Derfor viser delfiguren øverst til højre, hvorledes A-værdierne ville have fordelt sig, hvis der ikke havde været adgang til at indgå valgforbund (men stemmerne i øvrigt var faldet på samme måde). Det ses, at de tre store partier ville være blevet lidt mere overrepræsenterede, mens der blandt de øvrige partier og lister ville have været færre overrepræsenterede og flere underrepræsenterede. Det skyldes, at de små partier nemmere kan vinde mandat, når de er med i et valgforbund, hvorved det d'Hondtske systems tendens til at begunstige de store partier reduceres.

De to næste delfigurer viser tilsvarende, hvad billedet ville være blevet, hvis det d'Hondtske fordelingsystem var blevet skiftet ud med det, som André Sainte-Laguë udviklede, og som i stedet for de d'Hondtske divisorer, 1, 2, 3, 4 etc., kun

3 Det tilsvarende tyske udtryk er Erfolgswert (Pukelsheim, 2000).

Figur 1. A-værdier for alle partier og lister ved kommunalvalget 2021 under fire mandatfordelingsmetoder



x Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti.

● Alle andre partier.

Note: A-værdi (advantage ratio) er for hvert parti/liste beregnet som andel opnåede mandater/andel stemmer.

bruger de ulige tal, altså 1, 3, 5, 7 etc. Vi har for overskuelighedens skyld undladt at inddrage største brøks metode, hvis virkninger minder meget om Ste.-Laguës metode.

Ste.-Laguës fordelingsystem sikrer som forventet – både med og uden valgforbund – en langt mere udtalt samling om 1,00-linjen, dvs. en højere grad af forholdsmæssighed. Man ser det umiddelbart, men beregninger af Gallaghers såkaldte disproportionalitetsindeks viser også markante forskelle mellem de to for-

delingsmetoder, naturligvis i Ste.-Laguë-systemets favør (se også Kjær og Elklit, 2022: tabel 2).

De to Ste.-Laguë-delfigurer viser imidlertid også, at enkelte mindre partier og lister pludseligt optræder med A-værdier over 2,00, dvs. er stærkt overrepræsenterede eller det, som ministeren kaldte ”uforholdsmæssigt overrepræsenterede”. Det er dog ikke så mærkeligt, at fx Enhedslisten i Ringkøbing-Skjern Kommune ville have fået en mandatandel (3,45 pct.), der var næsten fire gange større end stemmeandelen (0,92 pct.).

Forklaringen er den banale, at Ste.-Laguës system sikrer en reduktion af de store partiers overrepræsentation, hvilket betyder, at der i nogle tilfælde bliver et eller to mandater til rådighed for de andre partier, i første omgang til forfordelte valgforbund og i næste omgang til fordeling inden for de(t) heldige valgforbund. Det ville fx have været tilfældet i Ringkøbing-Skjern, hvor Venstre ved brug af Ste.-Laguës metode ville have mistet et mandat (men dog stadig have en A-værdi større end 1), mens valgforbundet af Radikale og Enhedslisten ville have fået et mandat, som så ville gå til det største af de to partier, Enhedslisten.

De høje A-værdier for nogle af de små partier i de to nederste delfigurer skyldes altså, at man nok har fået et mandat for forholdsvis få stemmer, men at man har været sammen med andre partier i et valgforbund, og at det er valgforbundets *samlede* stemmetal, der har udløst mandatet. Så der er ingen grund til betænkelighed ved høje A-værdier for enkelte små partier – de skyldes som regel deltagelse i et valgforbund og forekommer i øvrigt ikke særlig ofte.

Der ville dog også have været A-værdier over 2,00, hvis Ste.-Laguë-systemet var blevet anvendt uden adgang til at indgå i valgforbund. Heri er der heller intet mærkeligt, og Vejen Kommune kan her være et eksempel. Enhedslisten ville her have fået et mandat (3,70 pct.) for sine 407 stemmer (1,82 pct.), hvilket giver en A-ratio på 2,03. Forklaringen på, at 407 stemmer kan udløse et mandat, er alene stemmefordelingen, hvor afstanden mellem divisorerne i Ste.-Laguës fordelingsmåde bidrager til, at størrelsen på de store partiers mandatgivende kvotienter hurtigt aftager drastisk. Enhedslistens kvotient (407) kommer derfor til at ligge over Venstres sidste mandatgivende kvotient (405,18).

Meget kunne således ud fra en demokratisk og repræsentationsteoretisk synsvinkel tale for at udskifte det nuværende mandatfordelingssystem med Ste.-Laguë-systemet, men uden adgang til at danne valgforbund.

Et skifte til et valgsystem, som er mere proportionalt end det nuværende, må i teorien – og nok også i praksis (Fiva og Folke, 2016) – forventes at føre til, at flere små partier og lister stiller op. Denne virkning vil dog sandsynligvis blive beskednen i Danmark, hvor adgangen til at indgå valgforbund hidtil har sikret, at de små partier og lister ikke har behøvet at holde sig tilbage. Præcist hvordan ophævelse af adgangen til at indgå i valgforbund vil spille sammen med et skifte til et valgsystem med lidt lavere naturlige spærregrensere, kan man ikke vide; det må dog antages, at virkningerne af de to forhold i et vist omfang vil ophæve hinanden.

Hvis adgangen til at danne valgforbund fjernes, løses også det problem, at en vælger, der stemmer på et parti, som indgår i et valgforbund, ikke kan være sikker på, om det parti, hun stemmer på, får glæde af hendes stemme. Hvis partierne i valgforbundet ligger i nærheden af hinanden på vigtige politiske og ideologiske

dimensioner, gør det nok mindre; hvis de er ret forskellige, kan det være et problem, at en stemme på parti X kan betyde, at parti Y kommer i kommunalbestyrelsen.

For at konkretisere diskussionen af disse emner vil vi vende blikket mod en illustrativ kommune, Lemvig, for at se, hvordan det dér gik ved kommunalvalget i 2021.

Kommunalvalget 2021 i Lemvig

Resultatet af kommunalvalget i Lemvig i 2021 er vist i tabel 1, herunder hvad resultaterne ville være blevet under de samme tre alternative valgsystemer, som indgik i figur 1 (under forudsætning af en uændret stemmefordeling⁴). Tabellens øverste del viser de absolutte tal, mens den nederste viser fordelingerne i procent. De to første kolonner i tabellerne viser med ønskværdig klarhed to mærkværdigheder, som alene skyldes, at det kommunale mandatfordelingssystem dels fordelel mandaterne med brug af det d'Hondtske system, dels accepterer, at partierne kan indgå valgforbund, altså det intrikate samspil, som vi berørte ovenfor i forbindelse med præsentationen af A-ratio-værdierne.

Tabel 1 viser, at Venstre i Lemvig fik et flertal af mandaterne (11 af 21, dvs. 52,4 pct.) for mindre end halvdelen af stemmerne (45,5 pct.). Det er det, der i faglitteraturen kaldes *a manufactured majority* (tidligere oversat til "et systemskabt flertal" (Elklit og Kjær, 2021)), altså et flertal som skyldes valgsystemet, og ikke at det pågældende parti har fået et flertal af stemmerne. Fænomenet viser sig især, når et stort parti er i valgforbund med et eller flere små partier, og det store parti ved mandatfordelingen internt i valgforbundet får 100 pct. af mandaterne for mindre end 100 pct. af stemmerne.

Hertil kommer, at Radikale Venstre fik et mandat for 398 stemmer, mens Nye Borgerlige med 447 stemmer ikke fik mandat. Det kaldes i faglitteraturen *ranking disorder* (Leutgäb og Pukelsheim, 2009: 497; Pukelsheim, 2017: 75) og betegner den situation, at af to partier får det med færrest stemmer flere mandater end det med flest stemmer. I Lemvig 2021 forekom ranking disorder ovenikøbet i den særligt ubehagelige variant (*manufactured exclusion*), hvor Nye Borgerlige som nævnt slet ikke kom ind, selvom Radikale Venstre fik et mandat for færre stemmer.

Der er intet nyt i forekomsten af disse to mærkværdigheder; de har kunnet iagttages siden partier og lister ved kommunalvalget i 1925 fik mulighed for at indgå valgforbund.⁵ Man vidste dengang udmærket, at den d'Hondtske mandatfordelingsmåde gav de største partier en beskedent fordel. Det havde ikke generet nogen, da man i begyndelsen af århundredet lovgav om indførelse af forholdstalsvalg (først til værgerådene og i 1908 til kommunalbestyrelserne). Forholdstals-

4 Vi forudsætter således, at vælgerne ville have stemt det samme, selvom de på forhånd havde vidst, at mandatfordelingsmetoden var anderledes. Denne forudsætning kan naturligvis diskuteres.

5 I betænkningen og loven talte man dengang om "listeforbund". Ordet "valgforbund" kom først i brug fra 1954, hvor betegnelsen "listeforbund" blev reserveret til forbund af lister med samme partibogstav.

Tabel 1. Kommunalvalget i Lemvig Kommune 16. november 2021

Absolutte tal					
Parti	Stemmer	Mandater			
		d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
A. Socialdemokratiet	2.282	4	5	4	4
B. Radikale Venstre	398	1	0	1	1
C. Konservative Folkeparti	1.549	3	3	2	3
D. Nye Borgerlige	447	0	0	1	1
F. Socialistisk Folkeparti	1.133	2	2	2	2
I. Liberal Alliance	106	0	0	0	0
O. Dansk Folkeparti	348	0	0	1	1
V. Venstre	5.222	11	11	10	9
I alt	11.485	21	21	21	21
Procenter					
A. Socialdemokratiet	19,9	19,0	23,8	19,0	19,0
B. Radikale Venstre	3,5	4,8	0,0	4,8	4,8
C. Konservative Folkeparti	13,5	14,3	14,3	9,5	14,3
D. Nye Borgerlige	3,9	0,0	0,0	4,8	4,8
F. Socialistisk Folkeparti	9,8	9,5	9,5	9,5	9,5
I. Liberal Alliance	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
O. Dansk Folkeparti	3,0	0,0	0,0	4,8	4,8
V. Venstre	45,5	52,4	52,4	47,6	42,8
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gallaghers disproportionalitetsindex		6,17	7,12	3,70	2,70

Note: Valgforbund: I og V; B og F; C og O.

valg var et markant fremskridt i forhold til de tidligere anvendte valgsystemer, og ingen tog det særlig tungt, at man ikke ville kunne opnå fuld forholdsmæssighed med det d'Hondtske system.

Det, man ikke var opmærksomme på i Valglovskommissionen af 1921 (1922), var, at indførelse af adgangen til at indgå valgforbund, hvor mandatfordelingen *inden for* valgforbundet også skete med anvendelse af den d'Hondtske fordelingsmåde, ikke kun løste ét problem. Det skabte også to nye, nemlig – som iagttaget i Lemvig 2021 – manufactured majorities og ranking disorder.

Valgkommissionen af 1921 var blandt andet optaget af de dengang mange små partiers og listers underrepræsentation forårsaget af den d'Hondtske mandatfordelingsmåde. Men man inddrog ikke, hvad der evt. ville kunne ske, hvis partier og lister af væsentlig forskellig størrelse gik sammen i et valgforbund (se hertil

Leutgäb og Pukelsheim, 2009; Bochsler, 2010; Pukelsheim, 2017; Elklit og Kjær, 2021).

Tabel 1 viser også mandattal og mandatandele for tre alternative valgsystemer. Brugen af Ste.-Laguës divisorer betyder, at der ikke længere sker en systematisk forfordeling af de små partier, men da stemmefordelingen også ville have givet både Nye Borgerlige og Dansk Folkeparti et mandat, ser vi naturligvis småændringer med hensyn til, hvilke partier der er henholdsvis over- og underrepræsenterede. Gallaghers disproportionalitetsindeks viser som forventet, at Ste.-Laguës fordelingssystem sikrer en højere grad af forholdsmæssighed end d'Hondts. At en fjernelse af adgangen til at indgå valgforbund øger disproportionaliteten ved brug af d'Hondt, men mindsker den ved brug af Ste.-Laguë gælder i øvrigt generelt (Kjær og Elklit, 2022: tabel 2).

Manufactured majorities og manufactured minorities

Manufactured majorities er som nævnt mandatflertal, der ikke skyldes stemmeflertal, men alene den pågældende valglovs finurligheder (Rae, 1967: 74; Lijphart, 1994: 57). Tabel 1 viser et klokkeklart eksempel på dette fænomen.

Kritikken af sådanne systemskabte flertal bliver ofte søgt tilbagevist med, at det er nødvendigt at bruge det d'Hondtske mandatfordelingssystem, da det er det eneste af forholdstalsvalgssystemerne, der sikrer, at et flertal af stemmerne *altid* vil give det pågældende parti et flertal af mandaterne.⁶

Det er rigtigt, at alternative mandatfordelingssystemer som Ste.-Laguë og største brøks metode under helt særlige omstændigheder kan føre til, at et parti med et flertal af stemmer *ikke* får et flertal af mandater, et fænomen, som vi vil kalde *manufactured minorities*. Fænomenet forekommer dog kun yderst sjældent, og det ville i øvrigt være en enkel sag at ændre den kommunale valglovs § 81, så man kan være sikker på, at et flertal af stemmer altid resulterer i et flertal af mandater.⁷

Tabel 2 viser hyppigheden af henholdsvis manufactured majorities og manufactured minorities ved de fem seneste kommunalvalg og for de fire mandatfordelingssystemer, vi har fokus på. Tabellen bygger på oplysninger om samtlige 5.199 partier og lister ved de fem kommunalvalg i perioden 2005-2021 (Kjær og Elklit, 2022). Da der i en kommune kun kan være ét parti, der har mere end 50 pct. af stemmerne eller af mandaterne, viser vi andelen af kommuner, hvor hvert af disse fænomener forekommer.

Ser vi på den første kolonne, var der altså under de gældende mandatfordelingsregler ved de fem kommunalvalg i gennemsnit knapt ni kommuner (af 98), hvor et parti havde et flertal af mandater med udgangspunkt i et flertal af stemmerne. Seks-syv kommuner havde et mandatflertal *uden* et tilsvarende stemmeflertal, og endelig var der 82-83 kommuner, hvor der ikke var partier med et flertal af enten stemmer eller mandater. Systemskabte mindretal kan ikke forekomme under dette system.

6 Det gælder dog kun, hvis mandattallet er et ulige tal (Pukelsheim, 2017: 215-216).

7 Se Pukelsheim (2017: 217-218). Det er velkendt, at det i forbindelse med folketingsvalg er nemt at sikre, at der altid tildeles Bornholms Storkreds to kredsmandater, også hvis storkredsen ikke er berettiget til to kredsmandater i den første udregning.

Tabel 2. Den gennemsnitlige andel af de 98 kommuner med naturlige og systemskabte flertal og mindretal af mandater ved kommunalvalgene 2005-2021

		d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
Ét parti med mandatflertal	Naturligt	8,8	8,8	8,4	8,2
	Systemskabt (manufactured majorities)	6,6	10,0	1,0	0,4
Ingen partier med mandatflertal	Systemskabt (manufactured majorities)	*	*	0,4	0,6
	Naturligt	82,6	79,2	88,2	88,8
I alt		100,0	100,0	100,0	100,0

* kan ikke forekomme.

Hvis man forestiller sig, at det under det d'Hondtske system ikke var muligt at etablere valgforbund (anden kolonne), ville der have været flere systemskabte flertal. Det viser igen, at valgforbundene, som det er meningen, reducerer antallet af kommuner med systemskabte flertal. Resten af tabellen viser, at med et mere proportionalt mandatfordelingssystem, fx Ste.-Laguë, reduceres antallet af kommuner med manufactured majority systematisk og dramatisk.

Kommuner, hvor ét parti har flertal af stemmerne, men alligevel kun et mindretal af mandaterne (manufactured minority), vil imidlertid også kunne forekomme. Ved de fem valg (dvs. ved $5 \times 98 = 490$ valgsituationer) ville det dog ved brug af Ste.-Laguë kun være forekommet to gange med valgforbund og tre gange uden. Som allerede anført ville en enkel lovændring dog kunne sikre, at et flertal af stemmer altid ville udløse et mandatflertal.

Et af de sjældne eksempler på manufactured minority ville være indtruffet i Herning Kommune i 2021, hvis mandatfordelingssystemet havde været Ste.-Laguë med adgang til valgforbund. Venstre ville så for sine 50,5 pct. af stemmerne kun have fået 15 af de 31 mandater, hvor de nu fik 17 (altså en helt normal *natural majority*, som endda ikke skyldtes valgforbundet med Radikale Venstre). En valglovsændring, der på grund af stemmeflertallet forlods gav Venstre 16 mandater (og derefter fordelte de resterende 15 mellem de øvrige partier på samme måde som nu), ville dog nemt løse problemerne, og så ville Venstre endda alligevel have en beskeden overrepræsentation, idet 16 er 51,6 pct. af 31.

One man, one vote, one value

Det er et grundelement i fortællingen om demokratiske valg, at alle vælgere skal have de samme muligheder for at påvirke valgsultatet. *One man, one vote, one value* lyder mantraet på engelsk. I danske kommuner har alle vælgerne hver en stemme, men spørgsmålet er, om stemmerne har samme værdi.

Hvis vi vender tilbage til Lemvig Kommune, blev der ved kommunalvalget i 2021 afgivet 11.485 gyldige stemmer, som blev brugt til at vælge 21 kommunalbestyrelsesmedlemmer. Man kan derfor sige, at den enkelte vælgers ene stemme i gennemsnit havde en værdi af 0,0018 mandat (21/11.485).

Denne ”stemmeværdi” varierer imidlertid efter, hvilket parti vælgeren stemte på. De socialdemokratiske vælgeres stemme og SF’s vælgeres stemme havde gennemsnitsværdien, ligesom de konservatives vælgeres stemmer også lå tæt på gennemsnitsværdien. Heroverfor stod tre partier, hvis vælgeres stemme ikke bidrog til valget af bare ét medlem af kommunalbestyrelsen, og som derfor kunne siges ikke at have nogen værdi målt i mandater (0,0000), nemlig Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti.

Radikale Venstres og Venstres vælgere kunne derimod glæde sig over, at deres stemmer gav et godt afkast, dvs. havde en værdi over gennemsnittet, henholdsvis 0,0029 og 0,0021 mandat. Det er netop de to partier, der her havde profiteret af mandatfordelingssystemets to elementer, den d’Hondtske fordelingsregel og muligheden for at indgå valgforbund. Disse to partiers vælgere kunne altså glæde sig over, at deres stemme viste sig at være mere værd end stemmer afgivet på andre partier. Tabel 3 viser værdien af stemmer afgivet på forskellige partier, og at stemmens værdi set fra vælgernes perspektiv afhænger af, hvilket parti man stemmer på. Og den forskellige værdi skyldes mandatfordelingsmetoden.

Tabel 3. Stemmernes værdi ved kommunalvalget i Lemvig 2021

	Stemmeværdi i mandater			
	d’Hondt med valgforbund	d’Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
A. Socialdemokratiet	0,0018	0,0022	0,0018	0,0018
B. Radikale Venstre	0,0029	0,0000	0,0029	0,0029
C. Konservative Folkeparti	0,0019	0,0019	0,0013	0,0019
D. Nye Borgerlige	0,0000	0,0000	0,0022	0,0022
F. Socialistisk Folkeparti	0,0018	0,0018	0,0018	0,0018
I. Liberal Alliance	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
O. Dansk Folkeparti	0,0000	0,0000	0,0029	0,0029
V. Venstre	0,0021	0,0021	0,0019	0,0017
I alt	0,0018	0,0018	0,0018	0,0018

Note: Stemmeværdi er antal mandater/antal stemmer.

I de tilfælde hvor et parti ikke opnår repræsentation, betegnes stemmer på partiet til tider som spildte (Anckar, 1997). Måske ser vælgerne ikke sådan på det, men under alle omstændigheder er det et etableret udtryk for stemmer, der ikke fører til mandatgevinst.⁸ I tabel 4 er det for de fire mandatfordelingsmetoder opgjort, hvor stor en andel af de afgivne stemmer, der afgives på partier og lister, som ender med ikke at blive repræsenteret i kommunalbestyrelsen.

Tabel 4 illustrerer, at der er vælgere, som stemmer på partier og lister, der ikke opnår repræsentation. Det er hverken overraskende eller problematisk, for i alle

8 “A vote is considered wasted if, and only if, it has been given to a party that receives no seat in the final seat allocation” (Anckar 1997: 503).

Tabel 4. "Spildte" stemmer i procent af afgivne stemmer ved kommunalvalgene 2005-2021 under fire mandatfordelingsmetoder

	Andel "spildte" stemmer			
	d'Hondt med valgforbund	d'Hondt uden valgforbund	Ste.-Laguë med valgforbund	Ste.-Laguë uden valgforbund
2005	4,00	4,58	2,01	2,05
2009	3,27	3,30	1,69	1,81
2013	4,58	4,97	2,15	2,16
2017	6,13	7,05	3,08	2,91
2021	5,14	6,13	2,78	2,68

Note: Andel "spildte" stemmer er stemmer på partier/lister, der ikke opnåede repræsentation i pct. af alle afgivne stemmer.

mandatfordelingssystemer er der naturlige spærregrænser, og som regel vil et eller flere partier ligge under disse grænser med spildte stemmer til følge.⁹ Tabel 4 viser også, at andelen af spildte stemmer afhænger af mandatfordelingsmetoden.¹⁰ Ved alle fem valg begrænsede valgforbundene andelen af spildte stemmer under d'Hondt. Men det ses også, at netop d'Hondt er hård ved de små partier, og at andelen af spildte stemmer næsten ville kunne halveres ved et skifte til Ste.-Laguës divisorer.

Konklusion – og et konkret forslag

Gennemgangen ovenfor har vist – eller bekræftet – følgende:

1. Mandatfordeling efter det d'Hondtske system har en svag tendens til at være til fordel for de største partier.
2. Valgforbund fører til, at der ved den første mandatfordelingsrunde er færre og større enheder med i mandatfordelingen. Derfor reduceres den under pkt. 1 nævnte tendens. Det kan i nogle situationer bidrage til, at to eller flere små partier i et valgforbund får et mandat, som så går til det største af dem.
3. Hvis valgforbundenes partier er af mærkbart forskellig størrelse, bliver den interne mandatfordeling særligt skæv, hvilket kan føre til manufactured majorities. Manufactured majorities kan også forekomme, uden at det pågældende parti er med i et valgforbund.
4. Under særlige omstændigheder kan små partier i valgforbund være heldige at få et mandat for forholdsvis få stemmer, samtidig med at et andet parti (typisk uden for valgforbundene) ikke får mandat, selvom partiet har flere stemmer end det lille parti i et valgforbund. Det er en variant af det fænomen, der på

9 Se hertil Elklit (2021: 56-59) og Pukelsheim (2017: 213-215).

10 Når stemmespild diskuteres, inkluderes ofte også en indirekte – psykologisk – effekt, nemlig at udsigten til, at nogle partier kan risikere ikke at opnå repræsentation, kan få vælgere til at afholde sig fra at stemme på disse partier for ikke at risikere at spilde deres stemme (Anckar, 1997).

- engelsk betegnes ranking disorder (hvoraf et specialtilfælde er manufactured exclusion).
5. Manufactured minorities kan ikke forekomme ved brug af d'Hondt (og ulige mandattal). Ved andre fordelingsmåder kan det forekomme om end yderst sjældent.
 6. Ved brug af Ste.-Laguës fordelingsmåde kan det en sjælden gang forekomme, at et lille parti får en "uforholdsmæssig" overrepræsentation, jf. figur 1. Det skyldes, at man jo ikke kan få mindre end ét mandat, også selvom stemmeandelen er beskednen. Fænomenet forekommer hyppigere i forbindelse med valgforbund, end når der ikke kan etableres valgforbund.
 7. De naturlige spærregrænser er lavere ved brug af Ste.-Laguës end ved d'Hondts mandatfordelingssystem (Pukelsheim, 2017: 214), hvorfor andelen af spildte stemmer – *ceteris paribus* – også er lavere ved Ste.-Laguë.

Hvis man vil opnå en matematisk mere korrekt og mere retfærdig fordeling af mandaterne i forhold til stemmeandelene, er det ikke meget, der behøver gøres (i hvert fald ikke hvis muligheden for at etablere valgforbund skal bevares).

De nødvendige ændringer i den kommunale og regionale valglov vil udelukkende være:

I lov om kommunale og regionale valg, § 81, stk. 2 ændres "1, 2, 3" til "1, 3, 5" (dvs. d'Hondts divisorer udskiftes med Ste.-Laguës). Derudover indsættes der i § 81 et nyt stykke (stk. 4) med ordlyden: "Hvis en kandidatliste har opnået mere end halvdelen af stemmerne i kommunen, men ikke derved har opnået et flertal af mandaterne efter beregningerne i henhold til stk. 2, foretages en ny mandatfordeling, idet resultatet af den første mandatberegning annulleres. Ved den nye mandatfordeling tildeles den pågældende kandidatliste forlods halvdelen af mandaterne forhøjet til næste heltal. De resterende mandater fordeles derefter mellem de øvrige partier i henhold til stk. 2. To eller flere kandidatlistes, der var i valgforbund med det store parti, betragtes ved den nye fordeling fortsat som værende i valgforbund."

Herved tages der på én gang hensyn til (a) ønsket om en højere grad af matematisk retfærdighed i mandatfordelingen, (b) ønsket om at bevare adgangen til at etablere valgforbund og (c) frygten for, at der skal kunne forekomme manufactured minorities ved danske kommunale eller regionale valg. Inspirationen til dette forslag kommer fra Friedrich Pukelsheim (2017: 217-218), som diskuterer forskellige måder at håndtere problemet med at sikre et flertal af mandater til partier med et flertal af stemmer. Forslaget er os bekendt ikke realiseret nogen steder, men vi er overbeviste om, at det med stor sikkerhed vil kunne løse det nævnte problem, som man måske kunne kalde flertalsgaranti-problemet. Forslaget betyder dog ikke, at vi er uenige med Leutgäb og Pukelsheim (2009) i deres kritik af mandatfordelingssystemer som det danske kommunale og regionale system med dets tilfældighedselementer, tværtimod. Også valgforbundene kunne der kigges kritisk på.

Vi vil imidlertid ikke engagere os i et opgør med valgforbundene, men hellere i stedet præsentere et omkostningseffektivt forslag. For en beskednen omkostning,

nemlig at kassere d'Hondts divisorer til fordel for Ste.-Laguës (samt indføre en forsikring mod manufactured minorities) opnås der forbedringer på en række af de indikatorer, vi lægger vægt på ved bedømmelsen af mandatfordelingssystemer:

- Højere proportionalitet
- Færre tilfælde af manufactured majorities
- Færre tilfælde af manufactured minorities
- Færre ”spildte” stemmer

Hermed håber vi at kunne bevæge danske politikere (også fra de tre partier, der har fordel af det nuværende system) til at genoverveje, om der trods alt ikke er bedre måder at vælge vore kommunalbestyrelsesmedlemmer på end den nuværende – og så gøre noget ved det.

Vi har ovenfor lagt vægt på to for os helt centrale værdier: Den størst mulige grad af forholdsmæssighed (dvs. matematisk retfærdighed) og gennemskuelighed for både partier og vælgere, idet vi mener, at mandatfordelingen ikke også skal være et lotteri (Leutgäb og Pukelsheim, 2009).

Litteratur

- Anckar, Carsten (1997). Determinants of disproportionality and wasted votes. *Electoral Studies* 16 (4): 501-515.
- Bochsler, Daniel (2010). Who gains from apparentments under D'Hondt? *Electoral Studies* 29 (4): 617-627.
- Elklit, Jørgen (2004). Er der virkelig ingen argumenter for at ændre det kommunale valg-system? *Politica* 36 (3): 333-351.
- Elklit, Jørgen (2021). Valgsystemerne, pp. 37-67 i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen (red.), *Det demokratiske system*, 5. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2021). Det kommunale mandatfordelingssystem skævdeler mandaterne, pp. 183-208 i Jørgen Elklit, Sune Welling Hansen og Ulrik Kjær (red.), *KVII. Analyser af kommunalvalget 2017*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fiva, Jon H. og Olle Folke (2016). Mechanical and psychological effects of electoral reform. *British Journal of Political Science* 46: 265-279.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2022). *Fem kommunalvalg og seks mandatberegningssystemer. Notat til Indenrigs- og Boligministeriet*. (https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/202803993/Notat_mandatberegningssystemer_20220407.pdf).
- Leutgäb, Peter og Friedrich Pukelsheim (2009). List apparentments in local elections: A lottery. *Homo Oeconomicus* 26 (3/4): 489-500.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Ebbe Thue (2000). *Matematik og retfærdighed: mandatfordelingsproblemet*. København: Gyldendal.
- Pukelsheim, Friedrich (2000). Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien. *Zeitschrift für Politik* 47 (3): 239-273.
- Pukelsheim, Friedrich (2017). *Proportional representation: Apportionment methods and their applications*. Cham: Springer Verlag.
- Rae, Douglas W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

- Taagepera, Rein og Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Valglovskommissionen (1922). *Valglovskommissionens Betænkning. Betænkning afgivet af den i Henhold til Lov af 29. April 1921 nedsatte Valglovskommission*. København: Schultz.