

# Regionreform og stortingsvalg:

## *Politisk representasjon i møte med de nye fylkene*

Even Andreas Aas



Masteroppgave i statsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2018  
Antall ord: 22560



# **Regionreform og stortingsvalg:**

**Politisk representasjon i møte med de nye fylkene**

© Even Andreas Aas

2018

Regionreform og stortingsvalg: Politisk representasjon i møte med de nye fylkene

Even Andreas Aas

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Representralen, Universitetet i Oslo

## Sammendrag

Den norske valgordningen baserer seg på fylkene som valgkretser. Ettersom antallet fylker nå skal reduseres fra 19 til 11 før 2020, betyr dette at man blir nødt til å ta stilling til om man skal fortsette med fylkesbaserte valgkretser. Samtidig har noen sider ved den nåværende valgordningen møtt kritikk for å være for lite demokratiske. Mandater fordeles for eksempel på fylkene basert delvis på areal, noe som fører til at tettbefolkede fylker som Oslo og Vestfold underrepresenteres. Som motargument blir gjerne behovet for å sikre tynt befolkede fylker, spesielt Finnmark, tilstrekkelig representasjon. Samtidig fører sperregrensen til at de mindre partiene ikke får den representasjonen velgertallet deres ellers skulle tilsi. Disse argumentene peker representasjonsbegrepets flertydighet. Denne oppgaven tar for seg to spørsmål: Hvor godt muliggjør det norske valgsystemet politisk representasjon, og hvordan vil dette endres dersom man går over til å bruke de nye fylkene som valgkretser. Ved hjelp av Hanna F. Pitkins utforskning av representasjonsbegrepets ulike sider, lager jeg kriterier for god demokratisk representasjon og diskuterer i hvilken grad valgsystemet fremmer disse. Jeg undersøker også hva det ville si for den regionale mandatfordelingen å gå over til de nye valgkretsene, og vurderer i hvilken grad det vil påvirke oppfyllingen av representasjonskriteriene. Jeg finner at svakheter ved det nåværende valgsystemets representasjonsevne inkluderer at ikke alle innbyggere har stemmerett, at ikke alle stemmer blir representert på Stortinget, at det er disproporsjonalitet mellom representasjonen av ulike sosiale, geografiske og politiske grupper, og at velgerne har begrenset kontroll over de individuelle representantene. Jeg finner også at med de nye fylkene som valgkretser, vil proporsjonaliteten i den partipolitiske og geografiske representasjonen sannsynligvis bli noe bedre.

# Forord

Jeg vil gjerne takke min veileder, professor Bernt Aardal, for å ha introdusert meg for de spennende spørsmålene som omgir den norske valgordningen, og for å ha gitt meg uvurderlig hjelp med å finne retning underveis.

Jeg vil også takke venner og familie for fantastisk støtte og tålmodighet gjennom dette arbeidet. Spesielt vil jeg takke Håkon Sandbakken og Sindre Lid, for å ha fylt studiene med glede og livlig debatt, og for å ha øst av sin kunnskap og erfaring gjennom skriveprosessen.

En ekstra takk til min mor, Torunn, for god diskusjon, tilbakemelding, korrekturlesning og generell praktisk og moralsk støtte.

Jeg vil også posthumt takke min far, Sten Freddy, for å være et forbilde, og en kilde til inspirasjon og motivasjon.

Til slutt vil jeg gi en stor takk til min forlovede, Anna, for all hjelp, forståelse, innsikt og oppmuntring.

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
Forord .....	2
Innholdsfortegnelse .....	3
Tabeller og figurer .....	5
1 Innledning.....	6
1.1 Problemstilling og fremgangsmåte .....	8
1.2 Datagrunnlag og antagelser: Tildelte distrikts- og utjevningsmandater.....	10
2 Bakgrunn.....	14
2.1 Mandatfordeling i det norske valgsystemets historie .....	14
2.1.1 1814: Indirekte valg og overrepresentasjon av by-velgere .....	14
2.1.2 1905: Direkte flertallsvalg i enmannskretser .....	15
2.1.3 1919 og 1920: Proporsjonale valg innføres.....	16
2.1.4 1952 og 1953: Fylkene blir valgdistrikt.....	17
2.1.5 1988: Utjevningsmandater blir innført .....	18
2.1.6 2003: Mandatfordeling mellom fylkene blir standardisert .....	19
2.2 Kritikk av valgordningen fra 2003 .....	21
2.3 Regionreform og nytt valglovutvalg.....	23
3 Representasjonsbegrepet.....	25
3.1 Formalistisk representasjon: autorisasjon og ansvarlighet .....	26
3.2 Deskriptiv representasjon .....	28
3.3 Symbolsk representasjon .....	32
3.4 Handlingsbasert representasjon.....	34
4 Representasjon i Norge .....	36
4.1 Formalistisk representasjon: Autorisasjon.....	36
4.1.1 Generelle problemer med autorisasjon i et representativt demokrati .....	37
4.1.2 Hvem er det som representeres? .....	38
4.1.3 Hvem representeres av utjevningsmandatene? .....	40
4.1.4 Bortkastede stemmer .....	42
4.1.5 Autorisasjon med nye valgkretser .....	44
4.2 Formalistisk representasjon: Ansvarliggjøring .....	46
4.3 Deskriptiv representasjon.....	51
4.3.1 Kjønn og alder .....	51

4.3.2	Fylkesbefolkning .....	53
4.3.3	Partipolitisk proporsjonalitet .....	57
4.4	Symbolisk representasjon .....	65
4.5	Handlingsbasert representasjon.....	66
5	Konklusjon.....	69
	Referanser .....	74
6	Vedlegg.....	78
	Mandatfordeling mellom fylker.....	78
	Aldersfordeling blant stortingsrepresentanter fra 2005-2013 .....	80



# Tabeller og figurer

Tabell 1.1: Mandater per fylke 2013-17 .....	11
Tabell 1.2: Mandater per nye fylke .....	12
Tabell 4.1: Andel utjevningsmandater per fylke 2013-2017 .....	42
Tabell 4.2: Andel utjevningsmandater per nye fylke.....	45
Tabell 4.3: Andel kvinner i Stortinget 2005-2013.....	51
Tabell 4.4: Forhold mellom mandater og innbyggertall 2013-2017.....	55
Tabell 4.5: Forhold mellom mandater og innbyggertall med nye fylker.....	56
Tabell 4.6: Stemmer og mandater 2005-2017.....	59
Tabell 4.7: Forhold mellom stemmer og seter 2017.....	61
Tabell 4.8: Fordeling av utjevningsmandater 2005-2017.....	63
Tabell 6.1: Poengberegning for 2013-2017.....	78
Tabell 6.2: Poengberegning nye fylker.....	78
Tabell 6.3: Mandatfordeling på nye fylker.....	79
Tabell 6.4: Aldersgrupper på Stortinget 2005-2013.....	80
Figur 4.1: Aldersfordeling på Stortinget 2005-2013.....	53
Figur 4.2: Gallagher-index for utvalgte europeiske land.....	58

# 1 Innledning

21. juni 2017 oppnevnte Regjeringen i Norge et nytt valglovutvalg. Blant begrunnelsene for oppnevnelsen var at Stortinget tidligere samme måned vedtok å endre landets fylkesstruktur. Antallet fylker skal reduseres fra 19 til 11, med ikrafttredelse 1. januar 2020. Ettersom det norske valgsystemet bruker fylkene som valgdistrikter, blir man dermed nødt til å ta stilling til om, og i så fall hvordan, valgsystemet skal endres. Skal de nye fylkene fungere som valgkretser fremover, eller skal man fortsette å bruke de nåværende valgkretsene? Og hvis man skal endre antall valgkretser, hva skal man gjøre med at de 19 utjevningsmandatene er fordelt ett på hvert fylke (Regjeringen, 2017) (Regjeringen, 2018)?

Disse spørsmålene er ikke trivielle i norsk sammenheng, ettersom de berører flere dilemmaer og konflikter som har vært gjennomgående i den norske valgordningens historie. Norge er et langt land med svært variert befolkningstetthet fra fylke til fylke. De mest folkerike fylkene, som Akershus og Oslo, har en befolkning på godt over en halv million hver, mens Sogn og Fjordane kun har litt over 100 000, og Finnmark bare har rundt under 75 000 innbyggere. Ser man på befolkningstettheten, blir disse forskjellene enda mer ekstreme, ettersom det mest folkerike fylket, Oslo, også er langt det minste i landområde, mens Finnmarks lille folketall er spredt utover landets suverent største fylke. Følgelig bor det i Finnmark bare to personer per kvadratkilometer, mens tettheten i Oslo over 1400 (Statistisk Sentralbyrå, 2018) (Valg.no, 2017).

Det eksisterende norske valgsystemet fordeler mandater mellom fylkene basert på en kombinasjon av folketall og areal. Dette betyr at hvert mandat i tynt befolkede fylker har færre stemmer bak seg, enn i tett befolkede fylker. Denne arealfaktoren ble første gang tatt i bruk i 2005, og er ett av de mer kontroversielle elementene i det norske valgsystemet. Spesielt kontroversielt er det store avviket i stemmeverdi mellom Finnmark og sentrale fylker som Oslo og Vestfold, hvor en stemme i førstnevnte er verdt to og en halv gang så mye. Dette er en utfordring for det demokratiske idealet om at alle borgeres stemmer skal veie like tungt (Føllesdal, 2010, s. 149). Etter valget i 2009, nevnte også OSCE/ODHIR sin rapport at noen av observatørene anbefalte

endring i retning strengere likhet (OSCE/ODIHR, 2009, s. 5). Krav om å sikre likere representasjon for velgere i tettbygde strøk har imidlertid støtt på motstående krav og hensyn til å sikre tilstrekkelig representasjon for utkantstrøk. Dersom kun befolkningstall skal brukes for å beregne mandattildeling, ville for eksempel halvparten av Finnmark sin stemmevekt falt bort (Valg.no, 2017). Dette oppfattes av mange som en for svak representasjon til at fylket som ligger lengst unna hovedstaden skal bli hørt. Det er også et spørsmål i hvilken grad så få mandater ville være i stand til å representere en befolkning spredt over et så enormt område som Finnmark. Det fører også med seg utfordringer for partipolitisk proporsjonal representasjon innad i fylket, og reiser spørsmål om muligheten for reell representasjon for den samiske minoriteten. Regionreformen rører ved alle disse spørsmålene, både for sentrum og periferi.

Endringer av valgkretsene ville også berøre andre kontroversielle sider ved valgsystemet. For eksempel vil endringer i valgkretsene nesten sikkert innebære endringer i konkurranseforholdene for partiene. En sentral spenning i valgsystemdesign verden over er konflikten mellom hensynet til partipolitisk proporsjonal representasjon, og hensynet til å muliggjøre styringsdyktige flertallregjeringer. For å sikre det førstnevnte, har Norge 19 utjevningsmandater, men for å sikre styringsdyktighet, er disse gjemt bak en sperregrense på 4 prosent. Nye valgkretser ville nesten sikkert røre ved utjevningsmandatene. Valgkretsstørrelse er også en av de viktigere betingelsessetterne for ulike partiers konkurranseevne. Som antydnet av Duvergers observasjon av tendensen i flertallsvalg i enmannskretser, og av Cox sin M+1-regel, vil større valgkretser tendere mot å styrke de mindre partienes evne til å bli representert (Shugart, 2009, s. 30).

En måte å se alle disse spenningene er som konflikter mellom ulike teorier og syn på demokratisk politisk representasjon. Representasjon er et komplekst begrep som brukes i mange sammenhenger, både innenfor og utenfor politisk kontekst. Vektlegging av ulike sider ved begrepet kan føre til ulike konklusjoner om hva som er nødvendige for, og hva som står i veien for god representasjon. For noen er det tilstrekkelig at representantene er valgt på rettferdig vis. Andre definisjoner kan for eksempel kreve at man må ha like mange kvinner som menn før man kan si at Stortinget representerer befolkningen.

Denne oppgave har to sentrale formål. Det første formålet er å undersøke hvordan og hvor godt valgsystemet i Norge håndterer ulike sider ved representasjonsbegrepet. Det andre formålet er å belyse hvordan dette ville blitt påvirket av å slå sammen valgkretsene til å følge de nye fylkene.

## 1.1 Problemstilling og fremgangsmåte

De store uenighetene og dilemmaene som omgir spørsmålet om hva som er et godt eller rettferdig valgsystem ser ut til å ha flere kilder. Delvis er de et produkt av at de ulike politiske partiene og ulike gruppene i samfunnet har interesse av å sikre sin egen innflytelse i politikk på nasjonalt nivå. Delvis har de bakgrunn i ulike ideer om hvordan nasjonal politikk kan organiseres best, hvilke praktiske hensyn som bør tas, og eller hvilke maktforhold som er verdt å justere. Men de er også preget av ulike forståelser av sentrale begreper. For denne oppgaven er representasjon det viktigste av disse flersidige begrepene.

De fleste av oss har antakelig noen ideer om hva politisk representasjon i grove trekk vil si. Likevel gir ikke ønsket om å sikre god representasjon nødvendigvis noen entydig pekepinn på hvordan man bør prioritere mellom ulike hensyn. Noen vil vektlegge at alle stemmer teller likt, eller at det politiske utfallet reflekterer velgernes meninger. Andre vil være opptatt av å sikre at minoriteter i utkantstrøk blir synliggjort, eller at velgerne har adgang til nær kontakt med sine representanter. Disse ulike prioritetene peker på representasjonsbegrepets mangesidighet.

I denne oppgaven vil jeg undersøke forholdene for politisk representasjon gjennom den norske stortingsvalgordningen. Jeg vil også undersøke hvordan den nye regionreformen kan påvirke disse forholdene dersom man går over til å benytte de nye fylkene som valgkretser. Oppgavens problemstilling er:

*Hvor godt oppfyller det norske stortingsvalgsystemet kravene til god politisk representasjon, og hvordan kan dette bli påvirket av regionreformen?*

For å være i stand til å diskutere og evaluere problemstillingen er jeg først nødt til å klargjøre hva jeg legger i representasjonsbegrepet generelt, og «god representasjon» spesielt. Til dette vil jeg basere meg på Hanna Fenichel Pitkins bok *The Concept of*

*Representation.* I denne boken forsøker Pitkin å utforske og klargjøre representasjonsbegrepet ved å identifisere begrepets ulike betydningsaspekter. Ved hjelp av dette teoretiske grunnlaget ønsker jeg å skille ut og operasjonalisere de viktigste sidene ved politisk representasjon for å muliggjøre en klarere evaluering. Med dette som utgangspunkt vil jeg ta for meg det norske valgsystemet sett gjennom disse ulike forståelsene av hva representasjon innebærer, for på denne måten å identifisere stortingsvalgsystemets styrker og svakheter som politisk representasjonssystem. Jeg vil også undersøke hvordan dette systemet vil påvirkes av fylkessammenslåingene, og hva det vil si for representasjon dersom man går over til å benytte de nye fylkene som valgkretser.

For å kunne fremheve hvilke substansielle utfordringer og muligheter regionreformen presenterer for den norske valgordningen, er jeg nødt til å ta utgangspunkt i hvordan en eventuell valgordningsløsning ville sett ut etter omlegging til de nye fylkesgrensene. Dette er selvsagt et svært spekulativt tema. Både regionreformen generelt og nedsettelsen av et nytt valglovutvalg spesielt representerer antakelig de største policy-vinduene som har presentert seg for endringer i valgordningen siden 2003.

Valglovutvalget som skal presentere sin rapport i 2019 har fått et svært bredt mandat til å foreslå endringer i ordningen (Regjeringen, 2017). I tillegg til dette er det ikke noen garanti for at alle fylkessammenslåingene vil skje etter planen. For eksempel har det vært en del motstand mot sammenslåingen av Troms og Finnmark (Hansen & Rypeng, 2018). Disse usikkerhetene betyr at det er tilnærmet umulig, spesielt for en som står utenfor prosessen, å gjøre trygge antagelser om hvordan det endelige resultatet vil se ut for valgordningen.

Fokuset for denne oppgaven er imidlertid ikke hvordan den nye valgordningen ender opp med å bli, men hvordan forholdene for politisk representasjon vil endres dersom man overfører den nåværende ordningen til de nye fylkene. Dette innebærer først og fremst en diskusjon av i hvilke grad systemet realiserer politisk representasjon som filosofisk konsept. Mye av denne diskusjonen er derfor teoretisk, og avhenger ikke av de observerbare effektene valgordningene har.

For noen sider av representasjonsbegrepet er imidlertid resultatene valgordningen produserer relevant. Dette er ikke et problem for vurdering av den nåværende

valgordningen, men presenterer en utfordring for evalueringen av representasjon med de nye fylkene. For å muliggjøre en mer grundig gjennomgang, vil jeg gjøre et estimat på hvordan mandatfordelingen mellom de nye fylkene ville sett ut. Der det er relevant vil jeg også gjøre antagelser om hvordan dette vil endre utfallene valgordningen produserer.

Bakgrunnen for disse antagelsene er beslektet med slutningslogikken i et såkalt «most similar systems design», eller det John Stuart Mill kaller Forskjellsmetoden. Denne slutningsmetoden går ut på å sammenlikne to tilfeller som er så like som mulig, for å bedre identifisere mulige årsakssammenhenger knyttet til forskjellene mellom dem. Hvis ett tilfelle AB produserer utfall  $xy$ , og et tilfelle ABC produserer utfall  $xyz$ , er det rimelig å anta at C produserer  $z$  (Mill, 1843, s. 454).

Når jeg gjør antagelser om effekten av et endret valgsystem, vil jeg gjøre dette ved å bygge på tidligere empiriske observasjoner av hvordan ulike valgordninger produserer ulike utfall. Slutningslogikken her er som følger. Hvis ett tilfelle AB produserer  $xy$ , og vi ellers vet at tilfeller med C vanligvis produserer  $z$ , er det rimelig å vente at ABC sannsynligvis vil produsere  $xyz$ .

Ulikheten mellom disse antagelsene og Forskjellsmetoden, er altså at Forskjellsmetoden forsøker å identifisere årsakssammenhenger mellom system og utfall observerte tilfeller, mens denne oppgaven vil bruke tidligere kunnskap om sammenhenger til å begrunne forventninger om utfall etter én enkelt endring i systemet. Hensikten med den endrede valgordningen som tankeeksperiment er ikke å identifisere årsakssammenhenger, men å muliggjøre en mer utfyllende vurdering av hvordan en begrenset endring av valgsystemet vil påvirke forholdene for politisk representasjon.

## **1.2 Datagrunnlag og antagelser: Tildelte distrikts- og utjevningsmandater**

De store spørsmålene regionreformen stiller til valgordningen sentrerer seg rundt hvilke effekter det vil ha å slå sammen valgkretser slik at de blir større og færre. Ifølge

Grunnlovens §57 skal stortingssetene fordeles på nytt etter oppdatert utregning hvert åttende år (Grunnloven, 1814, s. §57). Den forrige utregningen ble gjort i 2012. Den fordeler mandatene slik mellom de ulike fylkene.

<i>Fylke</i>	<i>Seter</i>	<i>Fylke</i>	<i>Seter</i>
Østfold	9	Rogaland	14
Akershus	17	Hordaland	16
Oslo	19	Sogn og Fjordane	4
Hedmark	7	Møre og Romsdal	9
Oppland	7	Sør-Trøndelag	10
Buskerud	9	Nord-Trøndelag	5
Vestfold	7	Nordland	9
Telemark	6	Troms	6
Aust-Agder	4	Finnmark	5
Vest-Agder	6	<b>Totalt</b>	<b>169</b>

*Tabell 1.1: Fordeling av stortingsseter valgkretsene i 2013 og 2017 (Valg.no, 2017). Fra hvert av fylkene er ett av mandatene utjevningsmandat, så antallet distriktsmandater er én lavere enn tabellen viser for hvert av fylkene.*

Denne fordelingen ble benyttet i valgene i 2013 og 2017. Den vil altså ikke være gyldig ved neste stortingsvalg i 2021. Jeg vil likevel benytte denne som grunnlag for hvordan mandatene fordeles etter dagens system, selv om mer oppdaterte folketall hadde vært å foretrekke. Grunnen til dette er at etter sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag blir folketallene i disse fylkene ikke lenger oppgitt separat. Dette gjør det umulig å beregne riktig poengsum for disse distriktene.

Jeg har derfor i stedet valgt å sammenlikne denne fordelingen med en utregning av hvordan mandatfordelingen ville sett ut med de nye fylkene, men beregnet med folketall fra 2012. Her er oppdaterte befolkningstall tilgjengelige fra 2017, så en mer nøyaktig beregning for den nåværende virkeligheten er mulig. Jeg har likevel valgt å holde meg til 2012-tallene. Grunnen til dette er at oppgavens sentrale hensikt er å

undersøke effekten regionreformen ville hatt på valgsystemet. Til dette formålet vil derfor tallene fra 2012 isolere fylkessammenslåingen som variabel bedre, og begrense demografiske endringer som kilder til feilslutninger om sammenslåingens effekt.

Beregnet med de samme befolkningstallene fra 2012 blir mandatfordelingen på de nye fylkene som vist i Tabell 1.2. Her kan vi se at det ikke har skjedd noen endringer i mandatfordelingen totalt sett som følge av sammenslåingen. Alle de nye fylkene får mandater tilsvarende summen av mandater de gamle fylkene de bestod av fikk.

<b>Fylke</b>	<b>Sete</b>
Viken	35
Oslo	19
Innlandet	14
Vestfold og Telemark	13
Agder	10
Rogaland	14
Vestland	20
Møre og Romsdal	9
Trøndelag	15
Nordland	9
Troms og Finnmark	11
<b>Totalt</b>	<b>169</b>

*Tabell 1.2: Antallet mandater på hvert nye fylke, beregnet med folketall fra 2012. Viken fikk det siste mandatet og er derfor nærmest å miste ett, mens Innlandet er nærmest å gå opp et mandat. Se vedlegg for utregning.*

En viktig utfordring for fremgangsmåten i denne oppgaven er det faktum at den nåværende valgloven er vanskelig å overføre direkte til de nye fylkene når det kommer til utjevningsmandatene. Det spesifiseres i § 11-2 at:

«(1) Det skal velges 169 representanter til Stortinget.



*(2) Av disse velges 150 som distriktsrepresentanter og 19 som utjevningsrepresentanter. Det skal velges en utjevningsrepresentant fra hvert valgdistrikt.» (Valgloven, 2002, ss. §11-2)*

Med 19 utjevningsmandater og bare 11 valgdistrikter blir det uklart hvordan man ville oppfylt andre ledd. Derfor er jeg nødt til å gjøre en spesiell vurdering her. For å gjøre tankeeksperimentets antagelser om endringer i utfall så klare som mulig, bør valgsystemet for de nye fylkene forestilles så likt systemet man har i dag som mulig. Siden perfekt overføring ikke er mulig, er jeg nødt til å gjøre det nest beste, nemlig å bruke et system som endrer så lite som mulig. Tre ulike alternativer virker her mulige når det kommer til å overføre ideene og prinsippene bak valgordningen fra 2003 på helhetlig måte.

- A) Ett mandat per valgdistrikt settes av som utjevningsmandat. Det totale antallet utjevningsmandater senkes dermed fra 19 til 11, og antallet distriktsmandater økes tilsvarende fra 150 til 158, slik at man beholder den totale summen på 169.
- B) Utjevningsmandatene fordeles som før, men følger fylkessammenslåingene. Antallet utjevningsmandater forblir dermed 19. Fylker som forblir uendret (Oslo, Rogaland, Møre og Romsdal, og Norland) har ett utjevningsmandat, mens fylker som har blitt sammenslått får to (Innlandet, Vestfold og Telemark, Agder, Vestland, Trøndelag, Troms og Finnmark), eller i Vikens tilfelle tre.
- C) Med den tilnærmede halveringen av antall fylker, følger en dobling av utjevningsmandater per fylke fra ett til to. Det totale antallet utjevningsmandater økes dermed fra 19 til 22, og antallet distriktsmandater senkes tilsvarende fra 150 til 147.

Alle alternativene har styrker og svakheter. Alternativ A er den mest direkte videreføringen av prosessen som beskrives i Grunnloven, men dette vil medføre en drastisk nedgang i antallet tilgjengelige utjevningsmandater, noe som kan påvirke systemets proporsjonalitet.

Alternativ B endrer minst på representasjonsbalansen mellom befolkningen i de ulike fylkene, men vil føre til en nokså vilkårlig fordeling av mandatene, der det gamle systemet forsøkte å spre mandatene jevnt mellom fylkene. For eksempel vil Alternativ

B innebære at utjevningsrepresentanter tar 2 av Agders 10 seter, mens de bare tar ett av Rogalands 14. Dette er også det eneste av de tre alternativene som kan tenkes innenfor rammene av valglovens nåværende ordlyd, dersom vi tolker siste setning i andre ledd av §11-2 til å bety at det skal velges *minst* ett utjevningsmandat fra hvert fylke.

Alternativ C viderefører ideen om likt antall utjevningsrepresentanter per fylke, og beholder omentrent samme antall utjevningsrepresentanter totalt, men innebærer også den største omskrivingen av ordlyden i fordelingsregelen. Den fører også med seg en dobling av antallet utjevningsmandater for det som blir de minste nye valgkretsene, Nordland og Møre og Romsdal, som får doblet antallet utjevningsmandater uten å ha økt størrelse.

Siden ingen av disse alternativene gir en perfekt overføring, vil jeg diskutere implikasjonene av hver av dem som muligheter der spørsmål om fordeling av utjevningsrepresentanter blir relevant.

## **2 Bakgrunn**

### **2.1 Mandatfordeling i det norske valgsystemets historie**

#### **2.1.1 1814: Indirekte valg og overrepresentasjon av by-velgere**

Det norske valgsystemet har gått gjennom en serie endringer fra sin opprinnelse i 1814. Jeg vil her gi en oppsummering av denne utviklingen, med fokus på de områdene som angår mandatfordeling mellom valgkretser og partier.

Grunnloven i sin opprinnelige form i 1814 bestemmer at stortinget skal utnevnes gjennom indirekte valg, og at dette skal gjennomføres gjennom ulike ordninger i byene og på landet. Ordningen for byene, beskrevet i paragraf 57, er at det velges en valgmann per 50 stemmeberettigede innbygger, som videre velger en fjerdedel av sitt eget antall til Stortinget. Paragraf 58 beskriver ordningen på landet, som er liknende. Hvert prestegjeld skal utnevne en valgmann per 100 innbygger med stemmerett (rundet opp), og disse skal velge 1/10 av sitt eget antall til Stortinget. Hverken by- eller land-valgkretser kan sende mer enn 4 representanter til Stortinget, og byer med færre

enn 150 stemmeberettigede slås sammen med nabobyen til ett distrikt (stortinget.no, 2014).

Dette systemet innebærer i prinsippet at en by-stemme gir opp til fem ganger så stort utslag på Stortinget som en stemme fra landet, selv om det er tenkelig at det egentlige tallet er noe annerledes, ettersom det ikke gis noen regel på avrunding av antall valgmenn i byene.

Paragraf 59 forteller videre at summen av representanter på Stortinget bør være mellom 75 og 100, og at reglene bør justeres fremover slik at 1/3 av disse alltid kommer fra byene, og 2/3 fra landet. Dette betød i praksis en sterk overrepresentasjon av byene, som på dette tidspunktet kun hadde rundt 1/10 av landets stemmeberettigede. Det viktigste argumentet bak denne skjevfordelingen ser ut til å ha vært at bybefolkningen stort sett var bedre informert, eller «opplyst» enn befolkningen på landet, og dermed var bedre i stand til å ta informerte valg i politiske spørsmål. Dette prinsippet om 1/3 by-representanter ble videre opprettholdt ved innføringen av «bondeparagrafen» i 1859 (Føllesdal, 2010, s. 150).

Denne overrepresentasjonen av byene ble imidlertid svekket over tid med økende urbanisering av landet. Etter hvert som byenes andel av befolkningen ble større og større, ble denne urbane tredjedelen av mandatene fordelt på et stadig større antall velgere (ibid.).

### **2.1.2 1905: Direkte flertallsvalg i enmannskretser**

Den første store endringen av valgordningens mandatfordelingsprosess kom i 1905. Som en del av utbyggingen av demokratiet man så rundt slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, ble valgmannssystemet erstattet med direkte valg av stortingsrepresentanter. Samtidig ble valgkretsene med opptil 4 representanter fra 1814-systemet forlatt til fordel for flertallsvalg i enmannskretser, i et system hvor det ble foretatt andre valggrunde i de kretsene hvor ingen kandidater hadde fått over halvparten av stemmene (Narud & Valen, 2007, s. 54). Et prinsipp som ble videreført var imidlertid ideen om at en tredjedel av representantene skulle være fra byene, mens

to tredjedeler skulle være fra landet. Den nye ordningen ga 41 mandater til byene, og 82 til landet (NOU 2001:3, 2001, s. 28).

Innføringen av formelle politiske partier på slutten av 1800-tallet begynte nå å gjøre spørsmålet om proporsjonalitet mellom andelen stemmer til de ulike partiene og andelen representanter disse partiene fikk mer synlig. Den gamle valgmannordningen tillot valgmennene å stemme som de selv følte riktig, og dette ledet til at de politiske preferansene til velgerne, og valgresultatene ikke var direkte sammenhengende. Med direkte valg ble denne kilden til skjevheter eliminert. Til gjengjeld var enmannskretsene i seg selv en kilde til disproporsjonalitet, ettersom kun ett parti kunne representeres per valgkrets, noe som har en tendens til å favorisere de større partiene. Dette rammet for eksempel arbeiderpartiet svært hardt, ettersom det partiet fremdeles var i mindretall i mange kretser, og slet med å vinne mandater mot de mer veletablerte partiene Høyre og Venstre. Ettersom denne underrepresentasjonen fortsatte å øke, ble det etter litt over ett tiår ansett som nødvendig å skifte til en proporsjonal ordning (Narud & Valen, 2007, s. 55).

### **2.1.3 1919 og 1920: Proporsjonale valg innføres**

De disproporsjonale resultatene flertallsvalgene i enmannskretser ble forsøkt forbedret i 1919 og 1920, da man i stedet innførte proporsjonale valg i flermannskretser. Fordelingsformelen man benyttet var d'Hondts metode, hvor stortingssetene ble fordelt mellom partilister slik at det første mandatet går til partiet som fikk flest stemmer, hvorpå dette partiets stemmer blir delt på det neste delingstallet i rekken og så brukt videre i konkurransen om neste mandat. Delingstallrekken i d'Hondts metode er 1, 2, 3, 4, 5, 6 osv. Dette var en videre bevegelse i retning av økt proporsjonalitet mellom stemmeandel og representasjon. Dette innebar også for første gang at valgsystemet formelt anerkjente partiene som representasjonsenheter, ettersom d'Hondts metode fordeler mandater til partilister heller enn til enkeltindivider (NOU 2001:3, 2001, s. 29) (Narud & Valen, 2007, s. 55).

Disse endringene forhindret ikke at disproporsjonaliteten økte etter hvert som man beveget seg inn på 1930-tallet. Dette kan blant annet ha kommet av økningen i antallet

aktive og signifikante mindre partier som konkurrerte om stemmene, ettersom d'Hondts metode favoriserer store partier og ofte gjør det vanskelig for små partier å oppnå representasjon. Denne endringen i fordelingsformel endret heller ikke på styrkeforholdet mellom by- og landrepresentantene på Stortinget. Grunnloven bestemte nemlig hvordan setene skulle fordeles mellom by og land innad i fylkene, i samstem med 1/3-prinsippet fra bondeparagrafen (NOU 2001:3, 2001, s. 29).

#### **2.1.4 1952 og 1953: Fylkene blir valgdistrikt**

I etterkrigstiden ble disproporsjonaliteten stadig mer av et synlig demokratisk spørsmål, ettersom det var en viktig medvirkende faktor til at Arbeiderpartiet var i stand til å opprettholde en kontinuerlig stortingsflertall på egen hånd på tross av at de aldri oppnådde over halvparten av stemmene (Rokkan, Stat, nasjon, klasse, 1987, s. 80). Dette ledet i på det tidlige femtitallet til omfattende endringer, av Grunnloven i 1952, og av Valgloven i 1953, basert på kompromiss mellom ønsker fra Høyre og Arbeiderpartiet (Narud & Valen, 2007, s. 56) (NOU 2001:3, 2001, s. 30).

Bondeparagrafen og skillet mellom bydistrikter og landdistrikter ble opphevet, og fylket ble i stedet den sentrale valgkretsen, noe som forblir tilfelle til i dag. Selv om bydistriktene som samlet gruppe fremdeles hadde under en tredjedel av befolkningen i Norge på dette tidspunktet, og de med hadde vært overrepresentert under bondeparagrafen, medførte denne endringen en styrking av de største byområdene, som Oslo. Disse områdene hadde som følge av urbaniseringen av det norske samfunnet sett stadig svekkelse av sine innbyggers stemmeverdi under bondeparagrafen (Føllesdal, 2010, s. 150) (NOU 2001:3, 2001, s. 31) (Aardal, Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser, 2010, s. 77).

Samtidig ble d'Hondts metode erstattet med Sainte-Laguës metode, som benytter delingstallrekken 1, 3, 5, 7, 9 osv. Med denne raskere veksten i delingstall blir det vanskeligere for store partier å få mange seter fra samme krets, noe som gjør det dette tilsvarende lettere for de mindre partiene. Slik favoriseres de store partiene mindre med Sainte-Laguës metode enn med d'Hondts, og man kommer nærmere et proporsjonalt forhold mellom stemmeandel og representantandel. For å begrense antallet representerte partier modifiserte man imidlertid det første delingstallet fra 1 til

1,4. Dette gjorde det vanskeligere for små partier å oppnå det første mandatet, men fortsatte ikke å underrepresentere små partier som kom over denne terskelen (NOU 2001:3, 2001, s. 30).

Den sterke befolkningsveksten i Oslo og Akershus fortsatte å svekke disse fylkenes representasjon per velger i årene fremover, på tross av at når Stortinget ble utvidet i 1972 og 1985 fikk de alle de nye setene (Narud & Valen, 2007, s. 57).

### **2.1.5 1988: Utjevningsmandater blir innført**

I 1988 ble ordningen med utjevningsmandater innført for å videre øke proporsjonaliteten i systemet og gjøre opp for skjevheter skapt gjennom at alle de ulike fylkene bare har et begrenset antall mandater hver (Aardal, Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser, 2010, s. 78). Denne begrensningen innebærer at mandattildelingen fungerer som en slags avrunding av stemmetallenes effekt hos de ulike partiene. Dette rammer spesielt små partier, som står i stor fare for å bli rundet ned til null mandater i mange valgdistrikt samtidig, selv om den totale stemmesummen deres ellers skulle gitt dem seter. Denne faren blir også større jo færre mandater hver valgkrets har å fordele, ettersom det betyr at man må ha større andel stemmer for å få hvert mandat.

De 8 utjevningsmandatene fungerer som en nasjonal ekstrarunde, hvor mandater tildeles de partiene som har blitt mest underrepresentert i utdelingen av de 157 distriktsmandatene. Denne endringen økte Stortingets størrelse til 165 seter. Når det ble avgjort at et parti hadde oppnådd et utjevningsmandat, ble dette tildelt den fylkeslisten hvor partiet hadde størst gjenværende kvotient (Grunnlovendring, 1988). Dette gjorde at den geografiske tildelingen av utjevningsmandatene ble avhengig av valgresultatet fra år til år, og følgelig noe vilkårlig.

Med utjevningsmandatene fulgte imidlertid også en sperregrense. Ingen partier som fikk under 4 prosent av det nasjonale stemmetallet fikk adgang til å disse mandatene. Denne sperregrensen gjaldt ikke for distriktsmandatene (Grunnlovendring, 1988). Som med delingstallet på 1,4 var sperregrensen et tiltak for å begrense antallet representerte partier, i håp om at dette skulle gjøre det lettere å få til flertall i avgjørelser, og å gi

grunnlag for styringsdyktige regjeringer (Aardal, Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser, 2010, s. 79).

### **2.1.6 2003: Mandatfordeling mellom fylkene blir standardisert**

I 2003 ble den til i dag siste store endringen i det norske valgsystemet gjennomført. De viktigste elementene i denne reformen var en nevneverdig økning i antallet utjevningsmandater, og innføringen av en formell regel for fordelingen av mandater mellom valgdistriktene.

Reglene rundt utjevningsmandatene forble stort sett de samme som i 1988-systemet, men antallet ble økt fra 8 til 19, mens distriktsmandatene ble redusert fra 157 til 150. Dette ga et samlet Storting på 169 seter. Den viktigste forskjellen utenom det totale antallet gjelder hvordan disse mandatene fordeles geografisk. Mens 1988-systemet fordelte utjevningsmandatene til de fylkene hvor det aktuelle partiet hadde sterkest restkvotient, blir nå ett av disse utjevningsmandatene tatt fra hvert av de 19 fylkene. Man fordeler nå alle de 169 mandatene mellom fylkene etter areal og innbyggertall, og ett av disse utdelte mandatene i hvert fylke blir benyttet som utjevningsmandat. Dette betyr at antallet distriktsmandater et fylke får tildelt er lik dets tildelte antall mandater minus én. Etter hvert som utjevningsmandatene deles ut til partiene, får partiet det ledige utjevningsmandatet hvor de har sterkest restkvotient. Dette systemet betyr at det er en viss fare for at det er liten direkte sammenheng mellom parti og oppslutning i fylket de får utjevningsmandat når det kommer til de siste utjevningsmandatene (Aardal, Utjevningsmandater - lettere enn du tror, Hentet 9.11.2018).

Den andre viktige endringen fra 2003 er innføringen av en systematisk fordeling av mandatene mellom de ulike valgdistriktene. De tidligere valgsystemene i Norge hadde basert seg på at Stortinget direkte bestemte hvordan mandatene skulle fordeles mellom de ulike valgdistriktene. Dette bar med seg potensielle problemer, som at man var avhengige av aktive endringer for å holde takt med den ujevne utviklingen i befolkning i de forskjellige fylkene. Det å ha politisk styring over mandatfordelingen kan også tenkes å bidra til å gjøre mandatfordelingen til arena for kamp om politisk vinning, noe som både kan åpne for manipulering eller gjøre det mulig å trekke

valgresultatenes gyldighet i tvil. Begge disse utfallene kan potensielt være svært ødeleggende for demokratiets legitimitet. Etersom valget er den sentrale kontrollmekanismen borgerne har ovenfor landets politikere, kan det i seg selv en god ting å flytte detaljstyringen av denne mekanismen ut rekkevidden for umiddelbar politisk styring.

Det nye systemet fordeler mandatene mellom de ulike fylkene basert på befolkning og areal. Dette gjøres ved å gi hvert fylke en poengsum basert på antall innbyggere og areal, og så fordele mandatene proporsjonalt mellom fylkene basert på denne poengsummen. Hver innbygger i en region er verdt 1 poeng, og hver kvadratkilometer areal er verdt 1,8 poeng. Fordelingsformelen er den rene versjonen av Sainte-Laguë. Denne fordelingen blir gjennomført hvert åttende år, altså mellom annethvert stortingsvalg (Valgloven, 2002, ss. §11-3).

Siden Norges befolkning er på over 5 millioner, mens arealet er på litt under 400 000 kvadratkilometer, betyr dette at for landet som helhet blir mesteparten av poengfordelingen basert på innbyggertall heller enn areal, mens arealpoengene i effekt bidrar til å styrke representasjonen av tynt befolkede fylker på bekostning av de tettere befolkede fylkene. Den viktigste uteliggeren her er Finnmark, landets største, lavest befolkede, og suverent tynnest bebodde fylke. Finnmark får med sine rundt 75 000 innbyggere og 46 000 kvadratkilometer noe flere arealpoeng enn innbyggerpoeng (Valg.no, 2017).

Tallet på 1,8 er en tilnærming til hvordan forholdet mellom mandater, areal og befolkning var i 1952, da de nåværende valgdistriktene ble opprettet. Reformens bakgrunn var dermed et forsøk på å resette og overskrive de usystematiske og ujevne forsøkene på å justere mandatfordelingen etter befolkningsutviklingen som hadde skjedd mellom 1952 og 2003, og erstatte dem med en systematisk videreføring av den relative representasjonsstyrken mellom sentrum og periferi fra 1952 (NOU 2001:3, 2001, s. 120).

Arealfaktoren forsøker dermed å videreføre de distriktpolitiske hensynene som ble tatt da grunnlaget for de moderne valgdistriktene ble lagt. Den gjør også en rimelig god jobb med å representere et distriktpolitisk hensyn som lenge har vært et spørsmål



når det kommer til makt og demokrati, nemlig i hvilken grad folk som bor langt fra hovedstaden har samme adgang til å delta i og påvirke de politiske prosessene som styrer landet. I Norge er det nokså nær sammenheng mellom hvor tynt befolket et fylke er og hvor langt fra Oslo det ligger. I hvilken grad geografisk avstand til Stortinget i dag representerer den samme typen hinder for politisk innflytelse som det gjorde i på 1950-tallet er imidlertid omstridt, og reiser spørsmålet om hvorfor akkurat dette hensynet skal privilegeres over andre forskjeller i mulighet for demokratisk deltakelse, som personlig økonomi, utdanning, kulturell bakgrunn etc.

En annen side som kan ha talt for inkluderingen av areal som hensyn heller enn et system basert på folketall alene kan ha vært at den arealjusterte fordelingsformelen innebar en mindre drastisk endring fra den daværende fylkesfordelingen samtidig som den bidro til å mildne de mest groteske forskjellene (Grønvik, 2005).

## **2.2 Kritikk av valgordningen fra 2003**

Ettersom valgsystemet er et viktig grunnlag for landets demokratiske politikk, og samtidig må balansere mellom mange ulike hensyn av både praktisk og etisk natur, er det ikke overraskende at den nye ordningen møtte kritikk og debatt fra ulike hold.

I VG i mai 2004 kunne man lese at Frank Aarebrot var sterkt kritisk til den nye ordningen med utjevningsmandater. Spesielt den uklare og noe uforutsigbare sammenhengen mellom hvilket parti som fikk hvilket fylkes utjevningsmandat var ifølge Aarebrot urettferdig overfor folk som stemmer (Ellingsen, 2004).

Etter valget i 2005 ble ikke disse usikkerhetene om den nye utjevningsmandatordningen borte. I dette valget gikk nemlig Finnmarks utjevningsmandat til Venstre, et parti som kun hadde fått 826 stemmer i dette fylket. Naturlig nok reagerte mange på at ett av de 5 mandatene i fylket gikk til et parti som kun hadde 2,2 prosent av de lokale velgerne i ryggen. Til sammenlikning fikk Høyre 3439 stemmer, men ingen seter fra Finnmark (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

Et annet kritisert element er sperregrensen på 4 prosent for utjevningsmandatene. Sperregrensen kom klart til syne i valget i 2009, hvor Venstre fikk 3,9 prosent av stemmene, og dermed så vidt tippet under grensen. Dette førte til at partiet mistet 8 av sine 10 stortingsrepresentanter dette valget, selv om de bare hadde mistet rundt en tredjedel av stemmene fra forrige valg. Dette bidro i sin tur til at den rødgrønne regjeringen fikk stortingsflertall og kunne fortsette i regjering på tross av at flere velgere hadde stemt på det borgerlige regjeringsalternativet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009). Også i 2017 var sperregrensen en viktig faktor når det kom til å avgjøre valget. Denne gangen var det de borgerlige partiene som ble i stand til å fortsette i regjering på tross av at flere velgere stemte på den motstående koalisjonen. Under dette valget var det to relativt nyetablerte opposisjonspartier, Rødt og Miljøpartiet de Grønne, som fikk nevneverdig færre mandater enn velgerandelen deres skulle tilsi fordi de ikke kom over sperregrensen. Denne gangen var de rammede partiene også nokså synlige, fordi begge fikk en representant på Stortinget fra Oslo (NRK, 2017).

Også innføringen av arealfaktoren ledet til enkelte reaksjoner. Som nevnt har det norske demokratiet aldri gitt identisk stemmevekt til alle områder, og har tvert imot gjennom mye av sin eksistens vært styrt av regler som eksplisitt gir sterkere representasjon til noen valgkretser enn andre. Likevel vakte det reaksjoner fra noen at valgordningen nå uttalt favoriserer fylker med stort areal per innbygger. Spesielt den store ulikheten i verdien av hver stemme mellom Oslo og Finnmark som arealfaktoren betyr har ført til reaksjoner. I forbindelse med valget i 2009, kunne man for eksempel lese i Aftenposten at stortingskandidat for arbeiderpartiet i Oslo, Marit Nybakk, og Finnmarkskandidat fra SV Olav Gunnar Ballo begge fant ordningens forfordeling av Finnmarksvelgere problematisk. Nybakk mente ordningen representerer et demokratisk problem, og at arealfaktoren var en parodisk kuriositet, mens Ballo karakteriserte tilstanden som fullstendig urimelig (Salvesen, 2009).

I artikkelen *Geokratiet – Valglovens demokratiske underskudd* hevder Andreas Føllesdal at valgloven fra 2003 sørger for at Norge fortsatt er et «geokrati». Han påpeker at det ikke stemmer at det har vært normalen i norsk valghistorie å favorisere utkantstrøk, snarere tvert imot. Ifølge Føllesdal finnes det gyldige grunner til skjev fordeling av

stemmer i for eksempel føderale ordninger hvor det er nødvendig å sikre at også de små medlemmene har reell innflytelse, men at dette ikke tilfelle i en unitær stat som Norge. Føllesdal går med på at Finnmark presenterer spesielle utfordringer, men mener det hadde vært bedre å ha en spesiell løsning for akkurat dette fylket, heller enn en arealfaktor for hele landet (Føllesdal, 2010). En slik ordning ligger nokså nært det alternative forslaget til arealfaktoren som også ble foreslått i Valglovutvalgets innstilling i 2003. Denne alternative løsningen innebar å fordele mandatene mellom fylker etter innbyggertall alene, men inkluderte også en regel om at ingen valgkretser kan få færre mandater enn 4, en nedre grense som først og fremst ville påvirket Finnmark (NOU 2001:3, 2001, s. 116).

Ulikheten i stemmeverdi ble også brakt frem som en mulig bekymring i OSCE/ODHIRs rapport om valget i 2009. Der ble det påpekt at antallet velgere per mandat i Finnmark avvek fra antallet velgere per mandat i Vestfold med mer enn 50 prosent, og at totalt syv fylker avvek med mer enn 15 prosent. Venezia-kommisjonen anbefaler at akseptable avvik ikke bør overskride 10 prosent for å sikre likeverdig stemmerett, med unntak av i spesielle anledninger. Riktignok er det mulig at nettopp Finnmark, som svært tynt befolket fylke med en nevneverdig urbefolkning, faller innenfor grensene av disse unntakene, men det er mer uklart om det samme gjelder de andre fylkene med avvikende stemmeverdi. Rapporten begrenset seg til å påpeke at man kunne vurdere å se over reglene med mål om å bedre sikre lik stemmerett for alle (OSCE/ODIHR, 2009, s. 5).

## **2.3 Regionreform og nytt valglovutvalg**

8. juni 2017 vedtok Stortinget å slå sammen en rekke norske fylker med mål om å sørge for at fylkeskommunenes rolle ble styrket, og at de ble bedre i stand til å håndtere moderne samfunnsutfordringer. I dette vedtaket bestemmes det at følgende sammenslåinger skal skje fra 1. januar 2020:

- Vest-Agder og Øst-Agder
- Buskerud, Akershus og Østfold
- Telemark og Vestfold

- Hordaland og Sogn og Fjordane
- Oppland og Hedmark
- Troms og Finnmark

Dette fulgte på et vedtak året før som, etter forespørsel fra de to berørte fylkeskommunene, slo sammen Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. De resterende fylkene, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland vil forbli uendret, og det samme gjelder Oslo kommune. Dette vil til sammen si at man går fra 19 til 11 fylker, hvis vi regner med Oslo (Regjeringen, 2018).

Denne reformen av fylkesstrukturen fremtvinger nødvendigvis spørsmål om hvordan valgsystemet skal organiseres fremover. Selv hvis man ønsker å beholde systemet så likt som mulig slik det er i dag, blir man nødt til å omskrive lovverket slik at valgkretsene frikobles fra fylkene slik de blir, og holder seg til slik fylkesinndelingen var før reformen.

Dersom man derimot velger å videreføre sammenkoblingen mellom fylker og valgkretser, vil dette åpne helt nye spørsmål. For det første vil dette påvirke flere mekanismer relatert til systemets partiproporsjonalitet. De 19 utjevningsmandatene kommer i det nåværende systemet ett fra hver valgkrets. Med de nye fylkesgrensene vil dette måtte justeres på en eller annen måte, for eksempel ved å drastisk senke antallet utjevningsmandater til 11, ved å heve antallet utjevningsmandater per fylke, for eksempel til to, slik at vi får 22 utjevningsmandater totalt, eller ved å frikoble utjevningsmandatene helt fra fylkene.

Videre betyr det, dersom Stortinget fortsetter å ha 169 seter, at man i hvert av de nye fylkene får en nokså sterk økning i antallet mandater. Det er i prinsippet ikke et problem, men kan gjøre det lettere for de mindre partiene å vinne distriktsmandater. Ettersom dette er de eneste mandatene som er tilgjengelige for partier med oppslutning på under 4 prosent, kan dette bety at det vil bli noe større sannsynlighet at man vil se partier med enkeltrepresentanter på Stortinget.

Fylkessammenslåingen kan dessuten ses som en utfordring for tradisjonen man har i Norge for lokal representasjon. Det at fylkene blir større gjør at dens tørste teoretisk

mulige avstanden fra en individuell velger til nærmeste stortingsrepresentant blir større.

### 3 Representasjonsbegrepet

Før vi kan undersøke forholdene for politisk representasjon i Norge, må vi ha klart for oss hva vi legger i begrepet. Ifølge Pitkin er essensen av representasjonsbegrepet at noe som i bokstavelig forstand ikke er til stede blir tilstedegjort i en eller annen forstand (Pitkin, 1967, s. 8). Begrepet representasjon brukes om nokså forskjellige situasjoner. For eksempel kan et maleri være en representasjon av det som er avbildet, et flagg kan representere en nasjonalstat, en utsending kan representere en organisasjon, og foreldre kan representere sine barn i en offisiell sammenheng. I alle tilfellene er det snakk om at noe eller noen ved sin tilstedeværelse handler eller er til stede på vegne av noen eller noe annet.

Ordet har sin etymologiske opprinnelse det latinske *repraesentare*, som kan oversettes til «å manifestere, eller tilstedegjøre, igjen». I sin antikke betydning hadde ordet en mer direkte betydning enn vårt begrep om representasjon, og hadde ingenting å gjøre med at en person kunne representere en annen person eller organisasjon. Under middelalderen ble ordet også brukt om hvordan et kollektiv av individer kunne ses på som en fiktiv person, eller en «representert person». På tolvhundretallet begynte ordet å bli brukt om representasjon i en rettssal, og begynner å få en betydning som likner den vi har i dag (Pitkin, 1967, s. 241).

Det moderne representasjonsbegrepet betyr enkelt sagt at «noe som ikke bokstavelig talt er til stede, blir ansett for å være til stede i en ikke-bokstavelig forstand». Begrepet blir imidlertid brukt på svært mange forskjellige måter, og dets nøyaktige betydning er dermed svært kontekstavhengig (Pitkin, 1967, s. 9) Dette viser seg også når vi snakker om politisk representasjon. For eksempel kan et individuelt parlamentsmedlem representere sin valgkrets, men også sitt parti, og vi kan stille spørsmål om i hvor stor grad en etnisk minoritet er representert i parlamentet, selv hvis denne minoritetens

medlemmer stemmer og velger representanter som alle andre borgere. Disse betydningene er helt klart ikke identiske.

I *The Concept of Representation*, identifiserer Pitkin fire ulike betydninger av politisk representasjon. Disse er formalistisk representasjon, symbolsk representasjon, deskriptiv representasjon og handlingsbasert representasjon. De presenterer hver for seg sterk forståelse av elementer ved hva politisk representasjon innebærer, men er alle mangelfulle for å forstå begrepets helhet. Først når de ses sammen, er representasjonsbegrepets innhold dekket på et tilfredsstillende vis.

### **3.1 Formalistisk representasjon: autorisasjon og ansvarlighet**

En måte å se representasjon er ved å anse én persons handlinger for å tilhøre en annen person eller gruppe. Det Pitkin kaller formalistiske representasjonssyn fokuserer sin forståelse av representasjon rundt hvordan dette blir forklart.

Den vanligste og mest diskuterte forståelsen av representasjon er ifølge Pitkin det hun kaller autorisasjonssynet (Pitkin, 1967, s. 38). Dette synet definerer en representant som noen som har blitt autorisert til å handle på vegne av andre. Slik får representanten myndighet til å handle, mens den autoriserte representanten anses for å være eieren av handlingene, og er ultimat sett ansvarlig for dem. Hvis for eksempel et selskap gir et individ makt til å handle på vegne av det i en forhandlingssammenheng, er individet selskapets representant i denne sammenheng. Så lenge individet oppfører seg innenfor rammen av myndigheten det ble delegert, kan handlingene det utfører regnes for å være selskapets handlinger, og konsekvensene av disse faller primært på selskapet. Ifølge Pitkin gjør dette representasjon til en «black box», hvor representanten kan gjøre hva den vil innenfor rammene av den delegerte myndigheten. Det er lite til ingen plass i forståelsen til å snakke om god eller dårlig representasjon. Så lenge handlingene foregår innen de gitte rammene, er det representasjon. Dersom rammene blir brutt, er det ikke lenger representasjon.

Autorisasjonssynets forståelse av situasjonen er naturligvis svært fordelaktig for representanten. Representanten får makt, og rettigheter til å bruke den, mens den

representerte påtar seg ansvaret for representantens handlinger. Grunnen til at denne tilstanden anses for å være legitim, er at den representerte parten har tatt valget om å autorisere sin representant. Det er flere mulige grunner til å gjøre dette. For organisasjoner eller grupper av individer kan det i mange sammenhenger være vanskelig eller umulig å opptre utenom gjennom en stedfortreder. Det kan også være at den representerte parten ikke har kompetanse på området, eller at det er mer effektivt i tid eller andre ressurser å autorisere en representant til å handle på sine vegne i akkurat denne sammenhengen. Alle disse grunnene kan være med på å forklare hvorfor representativt demokrati er langt vanligere enn direkte demokrati som mekanisme for nasjonale avgjørelser.

En annen tilnærming til representasjon er det Pitkin kaller ansvarlighetssynet. Heller enn å definere representasjon ved at myndighet tidligere har blitt delegert, fokuserer dette synet på at representanten står til ansvar for sine handlinger i ettertid.

Kontrasten til autorisasjonssynet er slående når det gjelder synet på hvor makten ligger. Hvis autorisasjon definerer representasjon, er det de representerte som oppgir makt og myndighet og påtar seg ansvaret for handlingene som blir utført. Hvis ansvarliggjøring i ettertid er det som definerer representasjon, er det de representerte som har den viktigste myndigheten, mens representanten er den som risikerer å stå til ansvar (Pitkin, 1967, s. 55). La oss igjen se på eksemplet med selskapet og individet. Hvis ansvarliggjøring definerer representasjon, er det ikke viktig hvordan individet havnet i en posisjon der det er i stand til å ta avgjørelser på selskapets vegne. Det som gjør individet til selskapets representant, er at selskapet i ettertid vil stille det til ansvar for sine handlinger. Selskapets sanksjonsmuligheter er dermed variabelen som definerer representasjon i dette tilfellet.

Siden autorisasjonssynet og ansvarlighetssynet legger vekt på de formalitetene i forholdet mellom representert og representant, kaller Pitkin dem «formalistiske» syn. Felles for de to synene er fokuset på hvordan myndighets- og ansvarsforholdet mellom representert og representant. De har også begge noen svakheter når det kommer til å avgrense representasjonen i tid. Sett med autorisasjonssynet er det ikke klart hvorfor det er nødvendig med jevnlig gjentatte valg for å ha representasjon. I prinsippet kan en person som først har blitt autorisert til å representere, fortsette å gjøre dette for all

forutsigbar fremtid, og vi ville fortsatt hatt politisk representasjon. På den andre siden gir ansvarliggjøringsynet ingen grunnlag for å snakke om hvordan man blir en representant, eller hvordan legitim myndighet blir tildelt. Så lenge den som har myndighet handler under forventningen om å i fremtiden bli holdt ansvarlige, har vi representasjon. De to synene har også til felles at de ikke gir noe grunnlag for å snakke om hva representasjon i seg selv innebærer. De gir bare de formelle rammene representasjonen foregår innenfor. Dette betyr at sett alene gir de formalistiske synene et viktig perspektiv på hva politisk representasjon innebærer, men også et ufullstendig perspektiv (Pitkin, 1967, s. 58).

### **3.2 Deskriptiv representasjon**

En helt annen måte å se på representasjon, spesielt i ordets demokratisk politisk forstand, kommer til uttrykk gjennom påstanden om at den representerende gruppens sammensetning bør likne på sammensetningen til gruppen de representerer. Pitkin kaller dette konseptet deskriptiv representasjon (Pitkin, 1967, s. 60). Dette ønsket kan for eksempel ses i ideen om at det er mangelfull representasjon for kvinner dersom det er få kvinner i et lands parlament, ettersom rundt halvparten av befolkningen er kvinner.

Det er nok noe intuitivt riktig for mange ved ideen om at en representativ forsamling bør speile sammensetningen i befolkningen den representerer. Den blir gjerne artikulert som at en representativ forsamling bør være som et portrett, et kart, eller et speil (Pitkin, 1967, s. 61). Kvaliteten på representasjonen er proporsjonal med hvor nøyaktig den utvalgte forsamlingens sammensetning stemmer over ens med sammensetningen av befolkningen, akkurat som et godt portrett likner på personen det avbilder, et godt kart stemmer med terrenget, og et godt speil gir en uforstyrret refleksjon. Jo nøyaktigere den det opprinnelige objektet blir etterliknet, jo bedre representasjon har vi (Pitkin, 1967, s. 72).

Fellestrekk ved disse konseptene og metaforene er en forståelse av representasjon som det å stå eller eksistere i en sammenheng på vegne av noe eller noen andre, og at dette blir muliggjort gjennom det å være i besittelse av tilstrekkelig like deskriptive trekk



som det som egentlig blir representert. Deskriptiv representasjon er med andre ord primært definert av hvem eller hva representantene er, ikke hva de gjør, eller innenfor hvilken kontekst de handler (Pitkin, 1967, s. 80). Dette kommer igjen til uttrykk i parallellene til portretter, kart og speilbilder. At disse er ubevisste og livløse objekter hindrer dem ikke i å representere i deskriptiv forstand.

Denne formen for representasjon er ifølge Pitkin mest relevant dersom hensikten er å frembringe informasjon om det representerte objektet. Ettersom representasjon vil si å tilstedegjøre noe fraværende, vil deskriptiv representasjon langt på vei si å tilstedegjøre de deskriptive trekkene til et fraværende objekt, altså informasjon om dette objektet (Pitkin, 1967, s. 81).

Innen politisk representasjon kan man se for seg flere ulike forståelser av hensikten med at den lovgivende forsamlingens sammensetning skal speile befolkningen som helhet. For det første kan man se representantene som en primært passiv gruppe hvis rolle er å være en slags miniatyrmodell av befolkningen, og dermed synliggjøre spekteret av interesser, hensyn og meninger i folket. I denne forstanden blir en avstemning i et parlament til en slags folkeavstemning i miniatyr. I en litt mer aktiv forstand kan man se for seg representantene som talspersoner og forkjempere for de ulike perspektivene.

Også hvis man har et mer deliberativt syn på demokrati kan det være appellerende å ha alle de ulike perspektivene til stede. Ser man for eksempel parlamentets funksjon som å være en arena hvor synspunkter bør komme til orde og bli diskutert, er det ønskelig at alle rimelige synspunkter skal bli hørt, og i så fall er representasjon av alle grupper viktig. Dette perspektivet gir imidlertid ikke noen spesiell grunn til at antallet representanter i en for en gruppe skal være proporsjonal med andelen av befolkningen. Så lenge en representant kan bringe synspunktet frem, er kravet oppnådd.

Til slutt kan man tenke seg at ved å være en så nøyaktig som mulig miniatyr av befolkningen som helhet, kan forsamlingens beslutninger forventes å tas på nokså likt grunnlag som hva befolkningen som helhet ønsker. Dette tillater overføring av myndighet fra befolkningen med en viss trygghet i at beslutninger vil bli tatt etter de samme hensyn som folket som helhet ville gjort. Med andre ord gjør det

representerende utvalgets likhet til den representerte massen at man kan rettferdiggjøre å la det handle på massens vegne (Pitkin, 1967, s. 84).

Dette siste synet kan det være verdt å være forsiktig med, ettersom det handler om legitimering av politisk makt, og av handling på andres vegne. Selv hvis vi antar at de samme avgjørelsene blir tatt av representantene som blir tatt av de representerte individene, følger de ikke automatisk at dette bemyndiger representantene i å ta bindende avgjørelser på de representertes vegne. Det virker ikke prinsipielt rettferdig at person A skal ha rett til å ta avgjørelser på vegne av person B kun basert på at de deler mange deskriptive kvaliteter. Her kan det for eksempel være naturlig å forlange en eller annen formalistisk autorisasjon før man føler representativ handling er legitimert. Deskriptive likheter og den påfølgende forventningen om liknende avgjørelser ser heller ut til å ufarliggjøre enn å legitimere slik beslutningsmyndighet. Og denne ufarliggjøringen er kun fullstendig dersom representanten eller den representerende gruppen er en perfekt kopi av originalen (Pitkin, 1967, s. 86).

En helt nøyaktig miniatyrkopi er nesten umulig. Noen sider ved originalen går nødvendigvis tapt i kopieringsprosessen. En miniatyrmodell er gjerne laget av et annet materiale, et portrett viser ikke et tredimensjonalt bilde, et speilbilde har ikke masse, og et parlament består nødvendigvis av parlamentsmedlemmer, noe folk flest ikke er. Dessuten vil nesten alle miniatyrrepresentasjoner være mindre detaljert enn det større objektet det representerer. Om ikke annet, støter ideen om en perfekt modell på det prinsipielle problemet at et Storting som er en perfekt representativ modell av det norske folket, nødvendigvis også må inneholde en perfekt modell av Stortinget, som i sin tur må vær en perfekt modell av folket, og dermed inneholde en perfekt modell av Stortinget osv (Pitkin, 1967, s. 72) (Pitkin, 1967, s. 88).

Ideen om en perfekt avbildning reiser også spørsmålet om hva som er relevante deskriptive trekk for en slik overføring av myndighet (Pitkin, 1967, s. 87). Hvis man for eksempel mener territorielle forskjeller er de viktige, blir det kun viktig at representantenes opprinnelse er spredt ut riktig. Andre elementer, som økonomisk bakgrunn, alder eller kjønn kan i så fall ignoreres. Her kan man ved å fokusere på enkelte deskriptive sider for eksempel konkludere med at et utvalg aristokrater med en viss legitimitet kan representere landet territorielt, eller at man før kvinnelig

stemmerett ble innført kunne representere hele befolkningens etniske og sosioøkonomiske sammensetning.

Her er det naturlig å komme til slutningen at alle deskriptive faktorer er å regne som relevante, og at man bør søke å ta et så bredt perspektiv som mulig for å tilnærme seg en perfekt avbildning av befolkningen. Men man støter nesten nødvendigvis på at de menneskelige avgjørelsene som tas kommer til å fordreie det skapte bildet i utvalget på en eller annen måte, ved å velge å favorisere representasjon av noen variabler over noen andre. Selv hvis vi antar at velgere vil stemme på folk som likner på dem selv så mye som mulig – en antakelse som langt fra nødvendigvis er riktig – kommer valgene som blir tatt til å bli preget av ideene deres om hvilke likheter som er viktigst.

Her, i spørsmålet om å eliminere menneskeskapte forvrengninger, kan man forsøke se til en annen form for deskriptiv representasjon, nemlig det statistiske utvalget. Denne formen for representasjon har nettopp til hensikt å overføre informasjon om en populasjon uforvrent av menneskelige fordommer. Og den politiske varianten av dette, representasjon via et tilfeldig trukket utvalg, kan godt tenkes å være den beste tilnærmingen man kan få til en perfekt deskriptiv representasjon av folket. Men selv hvis vi ser bort fra hvordan man vil håndtere at noen prosent av Stortinget risikerer å bestå av barn i barnehagealder, vil man støte på tilfeldige utvalgsforskyvninger, problemet med begrenset detaljoverføring, og problemet at det øyeblikket noen har blitt valgt ut, har de fått en ny, potensielt relevant deskriptiv kvalitet – de sitter på tinget. Og selv en perfekt replika kan som nevnt ikke forklare hvordan denne forsamlingen skulle få legitim myndighet til å representere andre gjennom handling.

Dette betyr ikke at deskriptiv representasjon er et ugyldig perspektiv. Gjenspeiling av synspunkter i deliberativ sammenheng, og gjenspeiling av befolkningens ønsker under avstemninger er begge viktige sider ved det demokratiske representasjonsbegrepet, og at den representative forsamlingen er sammensatt på en måte som likner befolkningen som helhet kan bidra til trygghet om at disse funksjonene blir ivaretatt. Men kopiering av deskriptive elementer er ikke alene et tilstrekkelig kriterium for legitim og god representativitet. Det må ses i sammenheng med begrepets andre sider.

### 3.3 Symbolsk representasjon

Deskriptiv representasjon er ikke den eneste måten en gjenstand eller person kan stå for noe annet enn seg selv. Det er nemlig også mulig å stå for noe annet ved å fungere som et symbol. Denne formen for representasjon, det Pitkin kaller symbolsk representasjon, har mye til felles med deskriptiv representasjon, men er på viktige måter annerledes. I likhet med deskriptiv representasjon er symbolsk representasjon basert på passive kvaliteter, på hva representanten er, ikke på hvilke handlinger den tar. Akkurat som med deskriptiv representasjon betyr dette at ikke-levende gjenstander er fullt i stand til å fungere som symbolske representanter. Mange av de mest innflytelsesrike symbolene i verden kan brukes som eksempler her, som nasjonale flagg, religiøse tegn, logoer, osv. (Pitkin, 1967, s. 92).

Den sentrale forskjellen mellom deskriptiv og symbolsk representasjon ligger i på hvilken måte fraværende ting blir tilstedegjort. Der deskriptiv representasjon handler om å tilstedegjøre den objektive informasjonen om det representerte, handler symbolsk representasjon om å tilstedegjøre følelser, holdninger eller ideer. Der et kart over et land har deskriptiv representasjon av landets geografi som mål, og derfor helst bør nøyaktig gjenskape virkeligheten som den objektivt sett er, representerer landets flagg det primært symbolsk. Flagget trenger ikke å gi noe forståelig informasjon om landet, og dets utseende kan i prinsippet være helt vilkårlig. Det som overføres er ideene, holdningene og følelsene som assosieres med flagget, og med landet det representerer. Symbolsk representasjon er derfor et nesten rent subjektivt fenomen.

Dette betyr at symbolsk representasjon i langt større grad er publikumsavhengig. Det viktigste spørsmålet for symbolsk representasjon er hvem en representasjon representerer for. Hvilke holdninger, følelser og ideer som vekkes i en person som ser et amerikansk flagg avhenger for eksempel sterkt av hvem denne personen er, og hvilke assosiasjoner som knyttes til det amerikanske flagget og det det anses for å representere. Tolkning av symboler har et ganske stort element av vilkårlighet i seg. Mens en beskrivelse kan være feil, og kan feilrepresentere, er det ikke mulig å «feilsymbolisere» på samme måte.

Dette betyr videre at symboler blir skapt på en helt annen måte enn deskriptive representasjoner. For å forbedre kvaliteten på et kart, eller et portrett, er man nødt til å

endre på kartet eller portrettet. Hvis de mislykkes i å beskrive det de representerer, altså gir feilaktig inntrykk av virkeligheten, må det løses ved å endre dem så dette inntrykket blir riktig. For symbolsk representasjon, som et flagg eller et religiøst symbol, er det derimot publikum man må arbeide med dersom representasjonen ikke fungerer som ønsket (Pitkin, 1967, s. 101). Riktignok kan noen symbolske koblinger være lettere å etablere enn andre, for eksempel ved at de bygger på assosiasjoner til andre symboler, men når alt kommer til alt er det hvordan tilskueren tolker symbolet og hvilken, hvis noen, mening de legger i det som avgjør hva det betyr.

For politisk representasjon og politiske representanter blir dermed det sentrale spørsmålet her i hvilken grad de blir trodd på og akseptert som representanter, og av hvem (Pitkin, 1967, s. 104). De klareste eksemplene på politiske symbolsk representasjon er antakelig stats- og regjeringsoverhoder. Statsoverhoder som for eksempel konger og presidenter representerer i teorien nasjonen som helhet. Men i hvilke øyne denne representasjonen gjøres kan være avgjørende for i hvilken grad de blir tatt alvorlig. Dersom en president er ekstremt upopulær i hjemlandet sitt er det i prinsippet mulig han ikke blir ansett for å legitimt representere nasjonen av befolkningen der, samtidig som det er mulig for ham å bli ansett som landets legitime representant og som symbol for nasjonens nærvær i en internasjonal sammenheng. Alternativt er det mulig at lederen for et område i opprør anses av mye av lokalbefolkningen for å representere dem, men samtidig ikke blir godtatt som et gyldig symbol av utenforstående.

Det er også verdt å merke seg at denne affektivt baserte representasjonsformen ikke forutsetter, og ikke engang nødvendigvis favoriserer demokratisk tildeling av denne myndigheten. Mange demokratiske land er formelt representert av monarker som statsoverhode, ofte med nokså bred folkelig støtte for ideen om at de er et gyldig samlende symbol for nasjonen. Det kan til og med hevdes at de er bedre egnet som symbolske representanter for nasjonen enn de folkevalgte politikerne, ettersom de er hevet over politisk konkurranse og uenighet. Det finnes et bredt spekter av metoder for å bygge opp de nødvendige assosiasjonene til å bli akseptert som noens symbolske representant, og bredden av hva som i teorien kan godtas som symbolsk representasjon blir fort problematisk. Det er for eksempel ikke noe hardt grunnlag her

for å diskvalifisere det fascistiske idealet om representasjon, hvor nasjonens sterke leder tvinger sine ideer frem og med makt omskaper folket og dets holdninger i sitt eget bilde (Pitkin, 1967, s. 107).

Fra et demokratisk perspektiv er derfor symbolsk representasjon ekstremt mangelfullt som eneste grunnlag for forståelse av god representasjon innebærer. At befolkningen er fornøyd med dem som styrer, og opplever at de representerer dem er selvsagt sterkt ønskelig. Den oppfattede legitimiteten til myndighetene og statsapparatet er nesten sikkert viktig for et velfungerende samfunn, men er i seg selv langt fra tilstrekkelige kriterier for å kunne kalle styreformene for demokratisk.

### **3.4 Handlingsbasert representasjon**

Med de formalistiske forståelsene av representasjon så vi fokus på prosessene og myndighetsforholdene som knyttet representantens handlinger til den representerte. Med deskriptiv representasjon som forståelse ligger fokuset på hvordan representanten kan representere ved å *være som* de representerte i den forstand at de deler reelle kvaliteter. Med symbolsk representasjon som fokus handler representasjon om hvordan representanten knyttes til de representerte gjennom assosiasjon, ideer og følelser, og slik kan *eksistere på vegne av* de representerte i emosjonell forstand. Det ingen av disse perspektivene gjør på noen tilfredsstillende måte er å forklare hvilken rolle *handling* spiller i representasjon.

De gir heller lite hjelp til å forstå hva det vil si å handle som en *god* representant for noen. Innen deskriptiv representasjon er kvaliteten på representasjon bestemt av i hvor stor grad representanten eller den representerende gruppen er lik de representerte på relevante måter. Innen symbolsk representasjon er spørsmål om representasjonens kvalitet i avgjort av i hvor stor grad representanten aksepteres som symbol for de representerte (enten av de representerte eller av en tredjepart). Og formalistisk representasjon lar oss kun vurdere i hvilken grad de formelle rammene rundt representanten er gyldige eller ikke.

Disse to manglende brikkene – hvordan man handler som representant, og hvordan bør man handle for å være en god representant – er spesielt viktige spørsmål når vi

bruker representasjon i konteksten av demokratisk politikk. Disse manglende brikkene er de sentrale og definerende elementene i den siste formen for representasjonsforståelse. Dette er representasjon forstått som *å handle for* noen (Pitkin, 1967, s. 112).

Ifølge Pitkin brukes på engelsk en rekke ord for å beskrive et individ som handler som noen andre sin representant. Eksempler her er «actor», «agent», «trustee», «guardian», «deputy», «delegate» og «ambassador». Disse peker, i ulike sammensetninger mot ulike forståelser og varianter av representerende handling, og flere av dem inneholder splittede og til dels motstridende verdier. Begrepet «agent» eksisterer for eksempel i en viss spenning mellom vektleggingen av personens handle- og beslutningskraft, og vektleggingen av det å være bundet til, og pliktig til å utføre, en annen persons vilje (Pitkin, 1967, s. 121).

Til sammen fremtrer det ifølge Pitkin tre sentrale ideer om hva representativ handling består i. Dette er A) handling i en annens sted (Pitkin, 1967, s. 131), B) handling i en annens interesse (Pitkin, 1967, s. 126), og C) handling etter en annens instruksjoner (Pitkin, 1967, s. 134). Som med alle de andre representasjonsideene er ingen av disse utfyllende for representasjonsbegrepets fulle betydning, og alle har dessuten en halv fot utenfor. Vi tenker for eksempel vanligvis ikke at en ny ansatt i en stilling representerer den forrige ansatte i den samme stillingen, bare fordi de handler som erstatning, eller i stedet for dem. På samme måte tenker vi heller ikke normalt at det en lege gjør når de hjelper en pasient er representasjon, bare fordi det er handling i pasientens interesse. Det kommer her også frem en viss intern spenning, blant annet i forståelse av hva som er viktigst for god representativ handling av å handle etter den representertes instruksjoner, eller etter dens interesser. Etersom akkurat dette dilemmaet er en av de største og eldste debattene innen tenkning rundt representativt demokrati, virker det ikke urimelig at forståelsen vår av representasjon skal kunne inneholde begge perspektiver.

Til sammen er de likevel nokså dekkende på spekteret av forståelse av representerende handling og hva det innebærer. Sett sammen med de andre tre betydningsgruppene, gir dette en ganske tilfredsstillende forståelse av representasjonsbegrepets sider og aspekter.

## 4 Representasjon i Norge

### 4.1 Formalistisk representasjon: Autorisasjon

Som tidligere nevnt vektlegger autorisasjonssynet hvordan representanten er noen som har blitt bemyndiget til å ta bindende avgjørelser på vegne av den representerte parten innenfor bestemte rammer. Den representerte sier frivillig fra seg den umiddelbare kontrollen over et sett avgjørelser eller handlinger, men beholder ansvaret for dem, gjerne i den grad at handlingene ses på som å tilhøre den representerte.

Vanligvis gjøres dette fordi det er upraktisk eller umulig for den representerte å handle i den relevante sammenhengen på egen hånd. Dette har mye til felles med rollen representanten gjerne ses på som å spille i et representativt demokrati. Det ville vært voldsomt krevende, kanskje til og med praktisk umulig, å organisere kollektiv handling i en nasjon med millioner av innbyggere kun basert på direkte demokrati. Derfor baserer statlige demokratier seg stort sett heller på en eller annen form for representasjon, og Norge er ikke her noe unntak.

Autorisasjonssynet ser, ifølge Pitkin, representasjon som noe av en «black box». Hva representasjonen består i, eller ellers, innebærer blir her lite relevant. Så lenge boksens vegger – mandatets begrensninger – er satt av den representerte på legitimt vis, og så lenge representanten eksisterer og handler innenfor disse, har vi et tilfelle av gyldig representasjon (Pitkin, 1967, s. 39). Hvis vi følger denne tanken over til politisk representasjon virker det rimelig å bedømme representasjon i norsk nasjonal politikk etter følgende kriterium:

*Systemet er representativt i den grad det grunnlegger den politiske makten i legitim overføring av myndighet fra dem som blir bundet av avgjørelsene (de representerte) til dem som skal ta dem (representantene).*

Dette kriteriet åpner for noen kritikkformer som leder til svært omfattende filosofiske spørsmål om representativt demokrati som konsept, og kan fort gå langt utenfor



rammene til denne oppgaven. Jeg vil derfor kun kort omtale disse, før jeg går nærmere inn på de synsvinklene som mer direkte angår Norges ordninger.

#### **4.1.1 Generelle problemer med autorisasjon i et representativt demokrati**

Den mest åpenbare prosessen for en slik overføring av politisk myndighet i Norge er selvsagt gjennom valg. Gjennom valget utpeker nordmennene sine foretrukne kandidater til å representere seg. Dette gir representantene myndighet til å fatte vedtak som fungerer bindende på befolkningen som helhet, for eksempel i form av lover. Vedtakshandlingene kan i ytterste konsekvens sies å tilhøre folket, siden det er de som har delegert myndigheten til å fatte disse vedtakene.

Denne måten å se autorisasjon av landets politiske myndighet er imidlertid ikke helt uproblematisk. På det mest grunnleggende nivået støter man på en av de sentrale anarkistiske innvendingene mot representativt statlig demokrati, nemlig i hvilken grad dette kan sies å være et gyldig samtykke når det ikke eksisterer noe reelt alternativ til samtykke. Det er ikke noen boks på stemmeseddelen som tillater velgeren å ta sine egne avgjørelser i avstemninger på Stortinget, eller å frita seg helt fra å bli bundet av de vedtakene som blir gjort. Dette problemet har blitt forsøkt løst av blant annet John Locke, med ideen om stilltiende samtykke («tacit consent»), ved at flertallet av befolkningen antakelig godtar det grunnleggende premisset at staten bør eksistere (Hyams, 2008, s. 12). Dette løser imidlertid ikke problemene at man for det første ikke blir spurt, og at de som aktivt gir uttrykk for å ikke gi sitt samtykke normalt ikke får sin vilje. Dette er imidlertid ikke et unikt problem for det norske demokratiet, men er en generell etisk utfordring for statsbaserte representative demokratier. Spesielt den første utfordringen – at samtykket til å bli bundet av kollektive avgjørelser er obligatorisk – er vanskelig å se en løsning på. Den andre utfordringen – at det ikke er mulig å velge å representere seg selv i parlamentet – er også vanskelig innen rammen av representativt demokrati, men kunne vært begrenset litt gjennom bredere bruk av elementer av direkte demokrati. Med stadig forbedring av kommunikasjonsteknologi kan det hende dette blir mer gjennomførbart med tiden.

Et beslektet problem som kanskje kunne blitt bedre besvart ved hjelp av et innslag av direkte demokrati er spørsmålet om hvordan sentrale mekanismer som Grunnloven eller valgordningen i utgangspunktet får sin myndighet legitimert. Det at personene som har myndigheten til å endre disse ordningene selv er bemyndiget gjennom disse ordningene kan ses som noe av et sirkulært problem, og kan reise spørsmålet om hvordan denne myndigheten opprinnelig ble gitt til systemet. Her kan det hende et innslag av innbyggerinitierte, bindende folkeavstemninger i en eller annen form kan ses som en forbedring. Dersom befolkningen direkte har mulighet til å omskrive reglene, er det lettere å se hvordan rammene som de folkevalgte arbeider innenfor har fått sin myndighet fra folket.

#### **4.1.2 Hvem er det som representeres?**

Hvis vi ser mer spesielt på valgordningen er det også noen prinsipielle utfordringer. For der første er det en potensiell uklarhet omkring hvem valgordningen mener skal representeres. Grunnloven sier i § 49 blant annet at "Folket utøver den lovgivende makten gjennom Stortinget" (Grunnloven, 1814, s. §49). Dette antyder at det er folket som helhet som er representert i Stortinget. Den samme ideen synes å bli reflektert i at man bruker antall innbyggere som et av grunnlagene for hvor mange mandater et fylke skal få.

At det er folket som helhet som delegerer makt til stortingsrepresentantene under valget er imidlertid noe upresist. Det er tross alt bare personer med stemmerett som har anledning til å delegere makt til representanter. På tross av de store utvidelsene av stemmeretten som har skjedd i løpet av demokratiets utvikling i Norge de siste 200 årene, er det fremdeles nevneverdige grupper som ikke har stemmerett. I 2017 hadde 3 756 400 personer stemmerett av en samlet befolkning på 5 258 317 (SSB, 2017) (SSB, 2017). Dette vil si omentrent 71,4 prosent. For å ha stemmerett må man være statsborger, være eller ha vært folkeregisterført som bosatt i Norge, enten ha fylt eller fylle 18 det året valget holdes, og ikke ha blitt fradømt stemmeretten (Grunnloven, 1814, s. §50 og §53) (Valgloven, 2002, ss. §2-1). Dette utelater primært innvandrere som ikke har statsborgerskap og de aller fleste barn.

Dersom vi ser god representasjon som avhengig av at alle som er nødt til å følge reglene skal få anledning til å delta i å velge hvem som skal lage reglene, blir denne tilstanden litt problematisk. Med dette følger den potensielt uheldige implikasjonen at den stemmeberettigede befolkningen kollektivt har blitt tildelt myndighet og bestemmelsesrett over disse stemmerettsløse gruppene. Dette virker kanskje rimelig i tilfellet av småbarn, ettersom man normalt antar at foreldre i hvert fall i noen grad forsøker å kjempe for sine barns rettigheter, og det er vanskelig å se for seg hvordan man skulle konstruere et demokrati slik at toåring blir i stand til å delta på lik basis med alle andre. Men denne antakelsen og de medfølgende implikasjonene blir langt mer tvilsomme i forhold til innvandrere uten stemmerett. Og den reiser dessuten spørsmålet om hvorfor småbarnsforeldre bare har en stemme hver, hvis de skal tale flere individers saker samtidig ved stemmeurnene.

For folk som har kommet til landet utenfra, kan man kanskje rettferdiggjøre fraværet av stemmerett med at det er usikkert i hvor stor grad de kommer til å bli i landet i fremtiden, og dermed forbli underlagt de lovene de ville deltatt indirekte i å skrive, eller den regjeringen de er med på å velge. Det virker imidlertid rimelig å anta at det finnes kriterier som gir godt grunnlag for å anta at et individ kommer til å bli i landet i tiden fremover. Det er for eksempel relevant her at ved kommune- og fylkestingsvalg trenger man bare å ha vært folkeregisterført som bosatt i landet i tre år, og betydelig mindre enn det dersom man er statsborger i et annet nordisk land (Valgloven, 2002, ss. §2-2). Dersom vi ser autorisasjon som det sentrale kriteriet for god representasjon, kan det se ut som at noe liknende dette ville vært mer representativt for den voksne befolkningen som helhet.

Som nevnt er det kanskje vanskelig å se for seg hvordan man skulle inkludere småbarn direkte i demokratiet. Men denne innsigelsen begynner å bli svakere når vi begynner å snakke om tenåringer. Det er ikke åpenbart at en 14-åring er prinsipielt helt ute av stand til å ha meninger om politiske spørsmål, og enda mindre selvsagt med en 16-åring. Ettersom vi her er spesielt opptatt av at de som skal leve under et styre bør representeres i hvordan det styres, virker det naturlig å vie spesiell oppmerksomhet til det faktum at den kriminelle lavalderen i Norge er 15 år (Straffeloven, 2005, s. §20). At aldersgruppen mellom 15 og 18 er å regne som modne nok til å holdes ansvarlig etter

lovene, men ikke har anledning til å delta i disse prosessene, er i dette perspektivet en svakhet i representasjonsevnen til det politiske systemet.

En mulig løsning på dette problemet er å harmonisere stemmerettsalderen og den kriminelle lavalderen. En annen mulighet er en gradvis innføring av stemmerett, hvor for eksempel en 14-åring starter med en fraksjon av en stemmerett, som så gradvis vokser år for år til den oppnår full verdi når man er 18 (Rehfeld, 2011, s. 158). Dette ville gitt yngre medlemmer av samfunnet i det minste en rolle som deltaker i den delegerende prosessen. De ville derfor i hvert fall hatt en viss representasjon, uten at det ville være et like drastisk tiltak som å sette ned stemmerettsalderen fullstendig. Denne løsningen unngår også den ganske grove vilkårligheten i at man over natten går fra å være for ung til å ha lov til å få sin mening representert, til å være en fullverdig deltaker. Det er verdt å merke seg at denne vilkårligheten har et innslag av urettferdighet gjennom at det går fire år mellom stortingsvalg, noe som drastisk kan variere den reelle alderen ulike individer først får mulighet til å bli representert.

#### **4.1.3 Hvem representeres av utjevningsmandatene?**

Sett med autorisasjon som fokus er det en detalj med utjevningsmandatene som fremstår problematisk. Ifølge Grunnlovens skal alle de 169 stortingsmandatene fordeles mellom fylkene på bakgrunn av befolkningen og areal. Men ikke alle disse mandatene skal være valgt av velgerne i dette fylket. Ett av de tildelte mandatene fra hvert fylke skal være utjevningsmandat, og dermed velges basert på stemmene i landet som helhet (Grunnloven, 1814, s. §57). Dette virker rimelig dersom man er fokusert på å sikre partipolitisk proporsjonalitet, eller at tilstrekkelig mange representanter for alle fylkene sitter på Stortinget.

Fra et autorisasjonssyn er det imidlertid feil å se på utjevningsmandatene som tilhørende de ulike fylkene de kommer fra. Velgerne i det fylket et utjevningsmandat kommer fra har nemlig ikke noen sterkere kontroll over utvelgelsen av dette mandatet enn velgerne i resten av landet. Hvor representanten personlig kommer fra er irrelevant, det viktige er hvem de representerer, definert gjennom hvem som autoriserte dem. Slik sett er det mest riktig å se de 19 utjevningsmandatene som et eget

nasjonalt sett mandater, og at de representerer landets velgere som helhet, eller i alle fall deres parti sine velgere. Dette i kombinasjon med at det er ett utjevningsmandat fra hvert fylke, og at disse trekkes fra den opprinnelige tildelte summen betyr at de små valgkretsene mister langt større andel av sine representanter til utjevningsspotten.

Som vi kan se av Tabell 4.1, er det enorm variasjon i hvor stor andel av mandatene de ulike fylkenes velgere «mister» til utjevningsmandat, fra Oslo i bunnen med 5,3%, til Aust-Agder og Sogn og Fjordane som miste hele 25% av representantene sine. Dette hvordan dette slår ned i de ulike fylkene er litt ulikt. I en god del fylker, som Buskerud, Telemark, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og Sør- og Nord-Trøndelag, gjør dette tapet av representasjon en bemerkelsesverdig god jobb med å veie opp ekstratildelingen av mandater arealfaktoren tilfører. Den kan imidlertid bare gjøre et moderat innhugg i den enorme overrepresentasjonen areal gir Finnmark. På den andre siden er det noen fylker som her blir rammet dobbelt. Dette gjelder de fylkene som er relativt små valgkretser, men også nokså tett befolket, som Østfold og Vestfold. Arealfaktoren kan heller ikke veie opp for at Aust-Agder mister hele 25% av mandatene sine.

<i>Fylke</i>	<i>Sete r</i>	<i>Prosentandel til utjevningssmanda t</i>	<i>Prosentandel arealpoeng blant fordelingspoengsu m</i>	<i>Andel arealpoeng minus andel utjevningssmandat</i>
Østfold	9	11,1	2,6	-8,5
Akershus	17	5,9	1,6	-4,3
Oslo	19	5,3	0,1	-5,1
Hedmark	7	14,3	20,4	6,1
Oppland	7	14,3	19,5	5,2
Buskerud	9	11,1	9,2	-1,9
Vestfold	7	14,3	1,7	-12,6
Telemark	6	16,7	13,9	-2,7
Aust-Agder	4	25,0	12,9	-12,1
Vest-Agder	6	16,7	7,0	-9,7
Rogaland	14	7,1	3,7	-3,5
Hordaland	16	6,3	5,4	-0,9
Sogn og Fjordane	4	25,0	23,7	-1,3
Møre og Romsdal	9	11,1	9,6	-1,5
Sør-Trøndelag	10	10,0	10,2	0,2
Nord-Trøndelag	5	20,0	23,2	3,2
Nordland	9	11,1	22,5	11,4
Troms	6	16,7	22,7	6,0
Finnmark	5	20,0	54,3	34,3
<b>Gjennomsnitt</b>		<b>13,8</b>	<b>13,9</b>	<b>0,1</b>

*Tabell 4.1: Andelen av valgdistriktenes mandater som var utjevningssmandater ved valgene i 2013 og 2017, og sammenlikning med andelen av fylkenes fordelingspoengsum som kom fra arealpoeng. Prosentverdiene er avrundet til én desimal. Se Tabell 6.1 i vedlegget for beregning av andel arealpoeng.*

#### **4.1.4 Bortkastede stemmer**

Det siste store problemet med den nåværende valgordningen, sett fra autorisasjonsperspektivet, er at den inneholder flere mekanismer som aktivt bidrar til at en del velgeres stemmer ikke blir representert av noen kandidater fra lister de stemte på. De mest åpenbare her er de mekanismene som bevisst er bygget inn for å gjøre det mindre sannsynlig at mange små partier skal komme inn på Stortinget,

nemlig sperregrensen og delingstallet 1,4. Disse fører selvsagt med seg at terskelen for hvor mange velgere som kan stemme på et parti uten å bli representert øker.

Men fra autorisasjonssynet er det egentlig enda flere velgere som går uten representasjon. Etersom man her aktivt må delegere myndighet til sine representanter, er man ikke egentlig representert dersom stemmen ens ikke var med på å «kjøpe» minst én representant. Dette betyr at to grupper velgere bør regnes med i gruppen av «urepresenterte» velgere i Norge. Den første gruppen er kanskje mest synlig, og deres ikke-representasjon ble spesielt synlig under det forrige valget. Dette er de velgerne som stemmer på partier som kommer under sperregrensen, men kommer inn på distriktsmandater, og som stemmer på dem i andre valgkretser. Eksempler på dette i 2017 er de 72 935 personene som stemte på MDG i andre fylker enn Oslo, og de 47 439 som stemte på Rødt i andre fylker enn Oslo (NRK, 2017). Disse velgerne har ikke egentlig fått inn en representant de har autorisert, og kan derfor anses for å ha gått urepresentert.

Den andre gruppen er kanskje mindre synlig. Dette er de velgerne som stemte på et parti som ble så stort at det ikke fikk noen utjevningsmandater, men stemte på det fra en valgkrets der de heller ikke fikk inn noen distriktsmandater. Dette er ikke et enormt omfattende problem, ettersom partiene som blir store nok blant distriktsmandatene til at de ikke får noen utjevningsmandater, ofte vinner representanter i de fleste valgkretsene. Et eksempel på denne gruppen er de 6 153 velgerne som i 2017 stemte på FrP i Sogn og Fjordane. De fikk ikke noen representant i valgkretsen sin, og siden FrP hadde blitt så sterkt representert i distriktsmandater at partiet ikke fikk noen utjevningsmandater, ble disse velgerne heller ikke representert der. Til sammenlikning var det største partiet som ikke fikk representasjon i 2017 Pensjonistpartiet, som fikk 12 855 stemmer nasjonalt (NRK, 2017).

Når det kommer til å begrense antallet fullstendig urepresenterte velgere, er utjevningsmandatene en nevneverdig styrke i systemet. Alle stemmer i hele landet til partier over sperregrensen regnes inn når disse mandatene deles ut. Dermed blir i prinsippet alle velgere som stemmer på partier som får et utjevningsmandat representert.

En måte å dempe problemet med fullstendig urepresenterte velgere ytterligere, kan være å ta inspirasjon fra STV-systemer. For eksempel kan alle velgere få mulighet til å nummerere «reservepartier» på stemmeseddelen. Dersom man stemte på et parti som kom under sperregrensen, kan stemmen flyttes til det mest foretrukne partiet som kom over sperregrensen når utjevningsmandatene skal fordeles. Slik kan selv velgere for små partier får en sjanse til å bli representert i det endelige valgutfallet.

#### **4.1.5 Autorisasjon med nye valgkretser**

De nye fylkesgrensene påvirker neppe de generelle spørsmålene autorisasjonssynet stiller til representativ demokrati på noen nevneverdig måte. De endrer heller ikke på representasjonen av barn og andre innbyggere uten stemmerett. Riktignok kan man argumentere for i hvilken grad det favoriserer noen valgkretser heller enn andre at man teller innbyggere uten stemmerett med under mandattildelingen, men det endrer ikke egentlig disse innbyggerens status som urepresenterte.

Der nye valgkretser vil ha betydning for autorisasjonsbasert representasjon, er når det kommer til antallet urepresenterte velgere, og til utjevningsmandatene. For størrelsen på valgkretser kommer Cox sin M+1-regel inn. Denne regelen observerer at antallet kandidater med reell mulighet til å konkurrere om et sete i et distrikt er lik M+1, hvor M er antallet seter i distriktet (Shugart, 2009, s. 30). Basert på dette prinsippet virker det rimelig å forvente at med større valgkretser vil flere partier i gjennomsnitt vil komme inn i hvert valgdistrikt. Hvis vi antar de samme valgresultatene på stemmesiden, vil dette bety at færre velgere går urepresentert i de enkelte fylkene. Riktignok ville mange av disse velgerne uansett blitt representert gjennom utjevningsmandater, men de større valgkretsene øker også sjansen for partier som ligger under sperregrensen til å få inn distriktsmandat. Også velgere fra større partier vil ha mindre sjanse til å lande i ikke-representerte situasjoner. De urepresenterte FrP-velgerne fra Sogn og Fjordane ville for eksempel blitt representert, siden Sogn og Fjordane ville vært i samme krets som Hordaland, hvor FrP fikk 2 seter, og generelt vil fjerningen av alle de minste valgkretsene gjøre det langt mindre sannsynlig at fylker går helt uten representasjon fra de store partiene (NRK, 2017).



Når det kommer til utjevningsmandatene, forblir det riktig at de fra et autorisasjonsperspektiv bør regnes som nasjonale, og ikke regionale mandater. Derfor forblir også rettferdighetsspørsmålet rundt hvordan «byrden» med disse mandatene fordeles mellom fylkene relevant.

<i>Fylke</i>	<i>Seter</i>	<i>% med Alternativ A</i>	<i>Utjevningsmandater med Alternativ B</i>	<i>% med Alternativ B</i>	<i>% med Alternativ C</i>
Viken	35	2,9	3	8,6	5,7
Oslo	19	5,3	1	5,3	10,5
Innlandet	14	7,1	2	14,3	14,3
Vestfold og Telemark	13	7,7	2	15,4	15,4
Agder	10	10,0	2	20,0	20
Rogaland	14	7,1	1	7,1	14,3
Vestland	20	5,0	2	10,0	10,0
Møre og Romsdal	9	11,1	1	11,1	22,2
Trøndelag	15	6,7	2	13,3	13,3
Nordland	9	11,1	1	11,1	22,2
Troms og Finnmark	11	9,0	2	18,2	18,2
<b>Gjennomsnitt</b>		<b>7,6</b>		<b>12,2</b>	<b>15,1</b>

**Tabell 4.2:** Fordeling av utjevningsmandater i hvert av de nye fylkene, beregnet med de ulike alternativene. Alternativ A er ett utjevningsmandat fra hvert fylke. Alternativ B består i at de nye fylkene har like mange utjevningsmandater som de sammenslåtte fylkene det består av hadde til sammen. Alternativ C gir to utjevningsmandater per fylke.

Som vi ser fra Tabell 4.2, vil Alternativ A, å fortsette med ett utjevningsmandat per fylke, gi betydelig mindre forskjell i andelen utjevningsmandater mellom de fleste distriktene. Dette kommer som følge av at de fylkene som før har utgjort de minste

valgkretsene, Hedmark, Oppland, Vestfold, Telemark, Aust- og Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark, har blitt inkorporert i nye, større fylker. Ekstremtilfellene blir nå Nordland og Møre og Romsdal som dem som mister mest, begge fylker som i utgangspunktet er overrepresentert i mandatfordelingen, og Viken som mister minst. Disse fordelingene virker stort sett som rimelige gitt at areal fortsetter å inngå i mandatfordelingen mellom fylker. Unntaket her er kanskje Agder, som selv etter sammenslåingen forblir en av de minste valgkretsene. Gitt at Agder er underrepresentert i utgangspunktet, er dette et problematisk utfall.

Problemene med Agder blir imidlertid enda verre med løsning B. Her mister Agder hele 20% av mandatene. Spesielt sammenliknet med nabofylket Rogaland, et fylke som vil være på noenlunde lik størrelse, ser dette utfallet fullstendig urimelig ut. Ellers mister Troms og Finnmark også svært mye med denne løsningen, men dette er mer tolererbart, ettersom dette forblir en sterkt overrepresentert valgkrets. Alternativ C har stort sett den samme fordelingen som Alternativ A, men med doblede andeler. Det mest relevante å observere her er at dette betyr at de problematiske sidene ved Alternativ A er de samme, men blir mer dramatiske. Her kan man også merke seg at etter hvert som man tar flere mandater fra et fylke, øker andelen av de gjenværende mandatene man tar for hvert mandat.

## **4.2 Formalistisk representasjon: Ansvarliggjøring**

Mens autorisasjonssynet vektlegger hvordan man blir representert ved å gi fra seg myndighet, ser ansvarliggjøringsperspektivet maktrelasjonen mellom representant og den andre veien. I dette synet ser man den representerte for å være «eieren» av representantens handlinger fordi representanten handler under forventningen om å måtte stå til ansvar ovenfor dem. Når dette perspektivet skal brukes til å bedømme representasjonsevnen til det norske valgsystemet, virker det derfor riktig å bruke dette kriteriet:

*Systemet er representativt i den grad det gjør det mulig for dem som skal representeres å straffe eller belønne representantene sine.*

Det er selvsagt naturlig å se stemmeavleggelse som den viktigste måten befolkningen i et demokrati belønner eller straffer sine politikere, selv om andre handlinger selvsagt også ses som relevante. Eksempler på andre handlingsveier kan være gjennom forskjellige former for medieomtale, valgkampbidrag i land systemer der dette er relevant, eller til og med personlige interaksjoner. Likevel er det nok valgkanalen som er den viktigste, og uansett den som er mest relevant for denne undersøkelsens problemstilling. Forventningen om å bedømmes under fremtidige valg gjør representantene til representanter, og muligheten for å i fremtiden stemme representanten eller en konkurrent, gjør at dem som skal representeres er representert.

Dette betyr blant annet at det er en styrke for representasjonsevnen til det norske valgsystemet at det ikke er noen grense for hvor mange perioder man kan fungere som representant. Politiske representanter som har et lovbestemt øvre antall perioder de kan tjene, kan ikke egentlig representere i sin siste periode, siden det ikke ligger noen belønnings- eller straffemulighet fra elektoratets side i fremtiden. En annen styrke er at stortingsvalgene skjer hvert fjerde år i stedet for hvert femte, som enkelte andre europeiske land har. Denne kortere valgcyklusen betyr at den maksimale avstanden i tid til neste evaluering fra elektoratet er kortere.

Siden ansvarliggjøringsynet er formalistisk orientert, og er nært beslektet med autorisasjonssynet, er det ikke overraskende at det leder til noen av de samme observasjonene. For begge synene blir det problematisk å se barn og andre grupper uten stemmerett som representerte. For autorisasjonssynet kom dette av at disse velgerne ikke får gitt sitt samtykke. For ansvarliggjøringsperspektivet er det fordi disse velgerne ikke får holdt sine representanter ansvarlige dersom de ikke opptrer etter deres ønsker. En marginal forskjell er at barn som er under stemmerettsalder, men kommer til å ha stemmerett ved neste valg, er å regne som representerte etter ansvarliggjøringsynet.

De samme likhetene og forskjellene gjelder for utjevningsmandatene, som heller ikke etter ansvarliggjøringsynet egentlig kan regnes for å representere velgerne i fylket de kommer fra, men i stedet representerer landets velgere som helhet. Dette betyr at implikasjonene for stemmeverdien i de ulike valgkretsene er de samme som for autorisasjonssynet. Jeg vil derfor ikke gjenta dem her.

En forskjell fra autorisasjonssynet er imidlertid at ansvarliggjøringsperspektivet ikke gir noe grunnlag for den generelle anarkistiske kritikken av representativt statlig demokrati. Dette kommer av at ansvarliggjøringsynet ikke egentlig gir noen indikasjon på hvordan man skal oppnå representantposisjonen sin, eller hvor legitim myndighet skal komme fra. Det eneste som er viktig er at man i fremtiden blir holdt ansvarlig. Faktisk kan man med dette perspektivet se Kongen som en gyldig representant for befolkningen, gitt at man antar at elektoratet, om det skulle ønske det, er i stand til å oppheve monarkiet.

Det sentrale spørsmålet for evaluering av norsk representasjon etter ansvarlighetskriteriet er selvsagt i hvilken grad velgerne er i stand til å straffe eller belønne sine representanter. For å undersøke dette ordentlig holder det ikke å slå seg til ro med at velgerne er i stand til å stemme på konkurrerende kandidater om de skulle ønske det. Det er også viktig i hvilken grad representantene er sensitive ovenfor endringer i velgeroppslutning. Hvor stort problem er det å miste en viss mengde velgere?

Her er det viktig å skille mellom partiene og de individuelle stortingskandidatene. Det kan gjøres et argument for å se partiet som den egentlige representasjonsenheten i det norske demokratiet. Stortingsrepresentantene stemmer stort sett langs partilinjer, og der de ikke gjør det, er det vanligvis geografiske motsetninger som er grunnen (Narud & Valen, 2007, s. 42). Siden valgdistriktene representantene konkurrerer innenfor også er geografisk definert, er det rimelig å tro at geografiske forskjeller er mindre viktig for å differensiere de ulike kandidatene i samme distrikt, enn de er for å differensiere de lokale kandidatene fra sine nasjonale partier. Hvis dette er tilfelle, er partiet i praksis den viktigste representasjonsenheten. Det er imidlertid også mulig at ulike representanter er villig til å bryte med partilinjer i ulik grad, og at dette er en oppførsel velgere ser på når de avgir sine stemmer. Hvis dette stemmer, er de individuelle kandidatene relevante representasjonsenheter.

Dersom partiet er enheten i representasjon, vil større valgkretser bety større følsomhet ovenfor svingninger i oppslutning. Ifølge Gary W. Cox sin M+1-regel vil antallet sannsynlige kandidater eller lister en valgkrets ikke kan være høyere enn én mer enn mandattallet i kretsen. Små valgkretser vil dermed ha en tendens til å konsentrere

velgerne rundt få konkurransedyktige partier (Shugart, 2009, s. 31). I slike kretser kan derfor velgere som ønsker å signalisere misnøye med et parti være nødt til å stemme for et svært annerledes politisk program. For mange vil dette være en lite attraktiv løsning. Dette svekker velgernes praktiske sanksjonsevne. I verste fall kan man i noen enmannskretser ende opp med én kandidat eller liste som er fullstendig dominant. I så fall kan selv relativt store endringer i stemmeavgivning skje uten å påvirke utfallet.

Med flere seter i samme krets, vil derimot marginene i prosent oppslutning bli mindre. Dette betyr for det første at velgernes sanksjoner har større sannsynlighet for å endre utfallet, noe som sannsynligvis gjør partiene mer oppmerksomme på endringer i oppslutning. Velgernes evaluering er med andre ord mer effektiv. For det andre betyr det at velgerne ofte har flere reelle alternativer å velge mellom. Dette gjør dem bedre i stand til å signalisere misnøye eller anerkjennelse ved å endre hvem de stemmer på, uten å måtte bevege seg altfor langt fra sine politiske preferanser.

Av denne grunnen bidrar det til styrket representasjon at valgsystemet i Norge kun opererer med valgkretser på fire eller flere mandater. Noen av kretsene, som Aust-Agder og Sogn og Fjordane, er imidlertid så små at man kan stille seg spørsmål ved om enkelte av partiene har reell konkurranse om mandatene sine, spesielt med tanke på at bare tre av de fire mandatene er valgt fra fylket. Samtidig er utjevningsmandatene en videre styrke, ettersom de gjør at selv stemmer på partier som ikke har sjans til å vinne i et distrikt, eller partier som i praksis er garantert mandatet sitt, fortsatt bidrar til å bestemme valgresultatet nasjonalt. Om sperregrensen og 1,4-delingsstallet er en nevneverdig svakhet her er uklart. På den ene siden bidrar de til å begrense antallet partier som kommer inn på Stortinget. Samtidig virker det ikke urimelig å mene at med syv etablerte partier over sperregrensen, har de fleste velgere i praksis nok alternativer til at de kan flytte støtten sin uten altfor store ideologiske kompromisser.

Disse styrkene vil for det meste kun forbedres av en overgang til de nye fylkene. De minste av de nye fylkene vil da ha ni mandater sammenliknet med de nåværende fire, og hvis vi bare regner distriktsmandater, har de minste fylkene økt fra tre til åtte seter. Selv hvis man benytter Alternativ A for utjevningsmandater, slik at det bare blir åtte totalt, er det rimelig å tro at selv de minste valgdistriktene har nok intern konkurranse

om velgerne til at få partier kan kjenne seg samtidig trygge på ikke å miste noe mandat, og samtidig ute av stand til å vinne flere.

Hvis vi derimot i stedet ser den individuelle stortingsrepresentant som den relevante representasjonsenheten, ser vi imidlertid et noe annerledes bilde. I kretser med mange representanter skal det mye mindre andel velgere til før det første mandatet på en liste kommer inn. Det blir også mulig for enkelte partier å oppnå flere mandater fra samme krets. For noen av de individuelle representantene betyr dette at det er mulig å være nærmest garantert å bli gjenvalgt. Ved valget i 2017 hadde for eksempel landets største krets, Oslo, 19 mandater. Dette gjorde det mulig for Høyre og Arbeiderpartiet å oppnå 5 distriktsmandater hver (NRK, 2017). Med slike resultater er skal det ekstreme endringer i velgeroppslutning før de øverste mandatene på listene til Høyre og Arbeiderpartiet er i seriøs fare for å ikke komme inn. Dette gjør i praksis at velgerne er lite i stand til å holde disse kandidatene ansvarlige under valget. Overgang til å bruke de nye, større fylkene som valgkretser ville antagelig gjøre dette fenomenet mer fremtredende. Det ville ikke lenger finnes regelrett små valgkretser, og Viken spesielt, med 35 mandater, ville blitt enormt sammenliknet med i dag.

I prinsippet har den norske valgordningen en mulighet for å endre på kandidaters plassering på listene ved hjelp av personstemming. Valgloven tillater velgerne å endre på stemmeseddelen sin ved å stryke ut kandidater, eller ved å endre nummereringen (Valgloven, 2002, ss. §7-2). Dette tillater velgerne å påvirke den interne rekkefølgen på listen, noe som i prinsippet kan brukes til å straffe eller belønne individer internt på valglistene. Men for at disse endringene skal ha noen effekt, må over halvparten av stemmene på en liste endre en kandidats plassering i samme retning (Valgloven, 2002, ss. §11-5). Dette gjør i praksis at denne ordningen er virkningsløs. En forbedring av velgernes evne til å holde kandidatene på listene ansvarlige, uten å måtte stemme på et annet parti, kunne blitt oppnådd ved å bruke det samme systemet for personstemmeopptelling som brukes for mye av listene ved kommunevalg. Her er det antall personstemmer som bestemmer hvem som får plasser først (Valgloven, 2002, ss. §11-12 andre ledd). Dette ville innebåret en forskyvning av kontroll over kandidat kåringen fra partiene til velgerne.

### 4.3 Deskriptiv representasjon

Deskriptiv representasjon handler om å representere noen eller noe ved å dele deres deskriptive trekk. Jo mer feilfritt representanten kopierer den beskrivende informasjonen til det representerte, jo bedre representasjon har vi. For denne oppgaven, er det dermed naturlig å bruke det følgende kriteriet for å evaluere valgsystemets evne til representasjon.

*Systemet er representativt i den grad det produserer et Storting som gjenspeiler befolkningen som helhet.*

Som tidligere nevnt er det urimelig å forvente at et parlament skal gjenspeile befolkningen i landet perfekt. En perfekt deskriptiv gjenspeiling ville bety at man ville være i stand til å lese absolutt all informasjon om den norske befolkningen ut av sammensetningen av Stortinget. Spørsmålet om deskriptiv representasjon berører et enormt antall delspørsmål. Det er derfor ikke mulig å evaluere temaet i sin helhet. Her vil jeg kun vurdere hvordan Stortinget gjenspeiler befolkningen på noen viktige områder, og i hvilken grad dette er et produkt av valgsystemet.

#### 4.3.1 Kjønn og alder

Som vi kan se i Tabell 4.3, har alle stortingsvalg siden innføringen av den nåværende valgordningen produsert Storting som har underrepresentert kvinner, selv om det har vært en svakt positiv trend i andel kvinner.

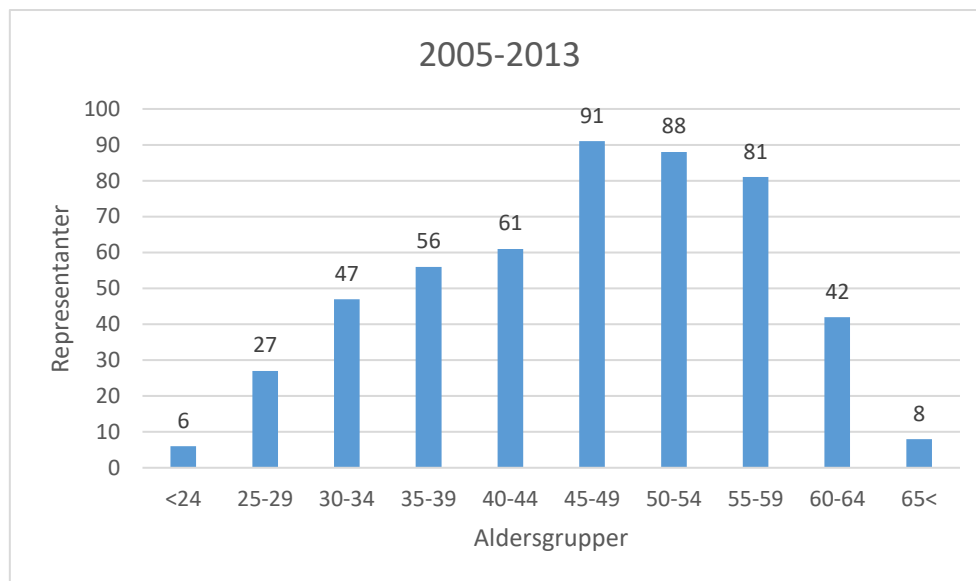
År	Kvinner	Menn	Prosentandel kvinner
2005-2009	64	105	37,9%
2009-2013	67	102	39,6%
2013-2017	67	102	39,6%
2017-2021	70	99	41,4%

**Tabell 4.3:** Andelen kvinner blant stortingsrepresentanter etter innføringen av det nye valgsystemet (Stortinget, 2017) (Inter-parliamentary Union, 2018).

Denne underrepresentasjonen er et problem for deskriptiv representasjonsevne, men det er langt fra sikkert at det er valgsystemet som er skyld i denne tilstanden. Generelt er det svært få parlament i verden hvor andelen kvinnelige representanter ikke er nevneverdig lavere enn den mannlige andelen. Stortinget er faktisk blant parlamentene i verden med høyest kvinnelig representasjon. I 2017 var Norge landet med 13. høyest andel kvinner i den lovgivende forsamlingen (Inter-parliamentary Union, 2018). Det er mer sannsynlig at valgsystemet er godt egnet til å fremme kvinnelig representasjon. Ifølge Andrew Reynolds har proporsjonale listevalg verden over større andel kvinner i parlamentene enn noen andre valgssystem (Reynolds, 2011, s. III). I hvilken grad dette ville endret seg ved bruk av de nye fylkene som valgkretser er vanskelig å si noe sikkert om. Det er mulig at større valgkretser ville forsterket den positive effekten av det proporsjonale listevalgssystemet, men uten datamateriale om forholdet mellom valgkretsstørrelse og kvinnelig representasjon er dette ren spekulasjon.

Også når det kommer til alder gir Stortingets sammensetning et skjevt bilde av den norske befolkningen. Som vi ser i Figur 4.1, er aldersgruppen 45-59 sterkest representert, mens gruppene under 24 og over 65 er nærmest fraværende. Dette er ikke spesielt overraskende. Stortingsrepresentanter er ikke nominert tilfeldig fra befolkningen. De er nominert av partiene etter å ha vunnet disse partienes tillit. Det er ikke unaturlig at de favoriserer folk i en alder hvor de har hatt mulighet til å samle opp erfaring med politisk arbeid. Det er like fullt en svakhet når det kommer til å gjenspeile befolkningen. Det er ikke utenkelig at denne aldersfordelingen gjør Stortinget mindre i stand til å ha personlig forståelse for hvilke utfordringer som møter tenåringer og de yngste voksne, eller folk over 70. Som med kvinnelig representasjon er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan større valgkretser ville påvirket aldersfordelingen i Stortinget. Det er mulig at forventning om å få inn flere representanter fra samme krets vil gjøre partiene mer villige til for eksempel å sette opp en svært ung kandidat på en sannsynlig listeplass.





**Figur 4.1:** Aldersfordeling av stortingsrepresentanter etter stortingsvalgene i 2005, 2009 og 2013. Se Tabell 6.4 i vedlegget for detaljer.

### 4.3.2 Fylkesbefolkning

Når det kommer til den geografiske siden av deskriptiv representasjon, er selvsagt effektene av arealpoengene i mandatfordelingen den suverent viktigste kilden til skjev representasjon. Det faktum at en representant fra Vestfold har mer enn 2,6 ganger så mange velgere bak seg som en representant fra Finnmark, kan gi et bilde av at mandatene i landet generelt er voldsomt skjevt fordelt, og at innbyggerne i fylkene rundt hovedstaden er sterkt underrepresentert (Stortinget, 2017).

En av måtene å tenke på deskriptiv representasjon, er som informasjonskopiering. Representanten har de samme deskriptive kvalitetene som det den representerer. Kvaliteten på representasjonen avhenger av kvaliteten på denne informasjonskopieringen. Når det kommer til geografisk fordeling, kan det derfor være verdt å undersøke hva Stortingets mandatfordeling sier om hvor nordmenn bor.

Mens autorisasjons- og ansvarliggjøringsperspektivene gjorde det riktigst å se utjevningsrepresentantene først og fremst som nasjonale representanter, er det her riktigere å se dem som representanter for sine fylker. Dette kommer av at mens de formalistiske synene vektlegger myndighetsmekanismene som gjør representanter til representanter, handler det deskriptive synet om i hvilken grad informasjonen om

representantene gjenspeiler informasjon om de representerte. Jeg skiller derfor ikke på distrikts- og utjevningsmandater under denne diskusjonen.

Som Tabell 4.4 viser, gir ikke Stortinget et altfor skjevt bilde av hvor befolkningen bor. 14 av de 19 fylkene faller har under 10% avvik fra den virkelige befolkningen. Ser vi bort ifra Finnmark, er de største avvikene Vestfold, som stortinget antyder har 13% færre innbyggere, og Troms, som Stortinget antyder har 12% flere innbyggere enn det som faktisk er tilfelle. Finnmark er helt klart en uteligger, og med sin begrensede befolkning ser det ikke ut til at den kraftige overvurderingen av antall finnmarkinger fører til altfor sterk underrepresentasjon av resten av landets fylker. Selv hvis vi ser bort fra Finnmark, er det likevel et problem for den deskriptive representasjonen at denne skjevheten mellom fylkenes representasjon finnes. Venezia-kommisjonen anbefaler for eksempel at man ikke bør ha større avvik enn 10% fra normen når det kommer til stemmeverdi (OSCE/ODIHR, 2009, s. 5).

<i>Fylke</i>	<i>Folketall</i>	<i>Mandater</i>	<i>Innbyggere per mandat</i>	<i>Antydet innbyggertall</i>	<i>Antydede innbyggere/faktiske innbyggere</i>
Østfold	278352	9	30928	265520	0,95
Akershus	556254	17	32721	501537	0,90
Oslo	613285	19	32278	560542	0,91
Hedmark	192791	7	27542	206515	1,07
Oppland	187147	7	26735	206515	1,10
Buskerud	265164	9	29463	265520	1,00
Vestfold	236424	7	33775	206515	0,87
Telemark	170023	6	28337	177013	1,04
Aust-Agder	111495	4	27874	118009	1,06
Vest-Agder	174324	6	29054	177013	1,02
Rogaland	443115	14	31651	413031	0,93
Hordaland	490570	16	30661	472035	0,96
Sogn og Fjordane	108201	4	27050	118009	1,09
Møre og Romsdal	256628	9	28514	265520	1,03
Sør-Trøndelag	293950	10	29395	295022	1,00
Nord-Trøndelag	133390	5	26678	147511	1,11
Nordland	238320	9	26480	265520	1,11
Troms	158650	6	26442	177013	1,12
Finnmark	73787	5	14757	147511	2,00
<b>Totalt</b>	<b>4985870</b>	<b>169</b>	<b>29502</b>	<b>4985870</b>	<b>1,00</b>

**Tabell 4.4:** Forholdet mellom mandater og innbyggertall i de nåværende fylkene.

«Antydede innbyggere»- kolonnen viser hvor mange innbyggere fylket ville hatt dersom befolkningen fordeles mellom fylkene etter mandattallene (Valg.no, 2017).

En overgang til de nye fylkene ville, som vi ser i Tabell 4.5 føre til en nevneverdig utjevning av de geografiske ulikhetene mellom representasjonen av de ulike fylkenes innbyggere. Dette kommer først og fremst av at ekstremtilfellene blir jevnet gjennom sammenslåingen. På den ene siden fører dette til at Stortinget nå gir et bilde som er mindre enn 10% feil for alle fylker unntatt Nordland og Troms og Finnmark. Det jevner også ut mye av Finnmarks enorme overrepresentasjon.

På den andre siden er det god grunn til å tro at mye av denne utjevningen kommer mindre av at Stortinget er bedre tilpasset virkeligheten i beboelsesmønster, enn av tap av spesifisitet i dataene. Selv hvis vi antar at Stortinget vi ser på før og etter sammenslåingen består av akkurat de samme individene, ville vi fått samme endringen som vi ser mellom de to tabellene. Sammenslåingen tillater imidlertid at befolkningen i de tettere av de to/tre fylkene som blir forent kan ta del i overrepresentasjonen til de tynnere befolkede fylkene. Dette avhenger først og fremst av hvordan partiene sprer representantene innad i de nye fylkene.

Fylke	Innbyggertall	Mandater	Innbyggere per mandat	Antydde innbyggertall	Antydde Innbyggere/faktiske innbyggere
Viken	1099770	35	31422	1032577	0,94
Oslo	613285	19	32278	560542	0,91
Innlandet	379938	14	27138	413031	1,09
Vestfold og Telemark	406447	13	31265	383528	0,94
Agder	285819	10	28582	295022	1,03
Rogaland	443115	14	31651	413031	0,93
Vestland	598771	20	29939	590044	0,99
Møre og Romsdal	256628	9	28514	265520	1,03
Trøndelag	431340	15	28756	442533	1,03
Nordland	238320	9	26480	265520	1,11
Troms og Finnmark	232437	11	21131	324524	1,40
Totalt	4985870	169	29502	4985870	1,00

**Tabell 4.5:** Forholdet mellom mandater og innbyggere, og mellom antydde innbyggere og faktiske innbyggere, med de nye fylkene. Se vedlegget for utregning av mandater. Innbyggertall er hentet fra Valgdirektoratets mandatfordeling i 2012 (Valgdirektoratet, 2017).

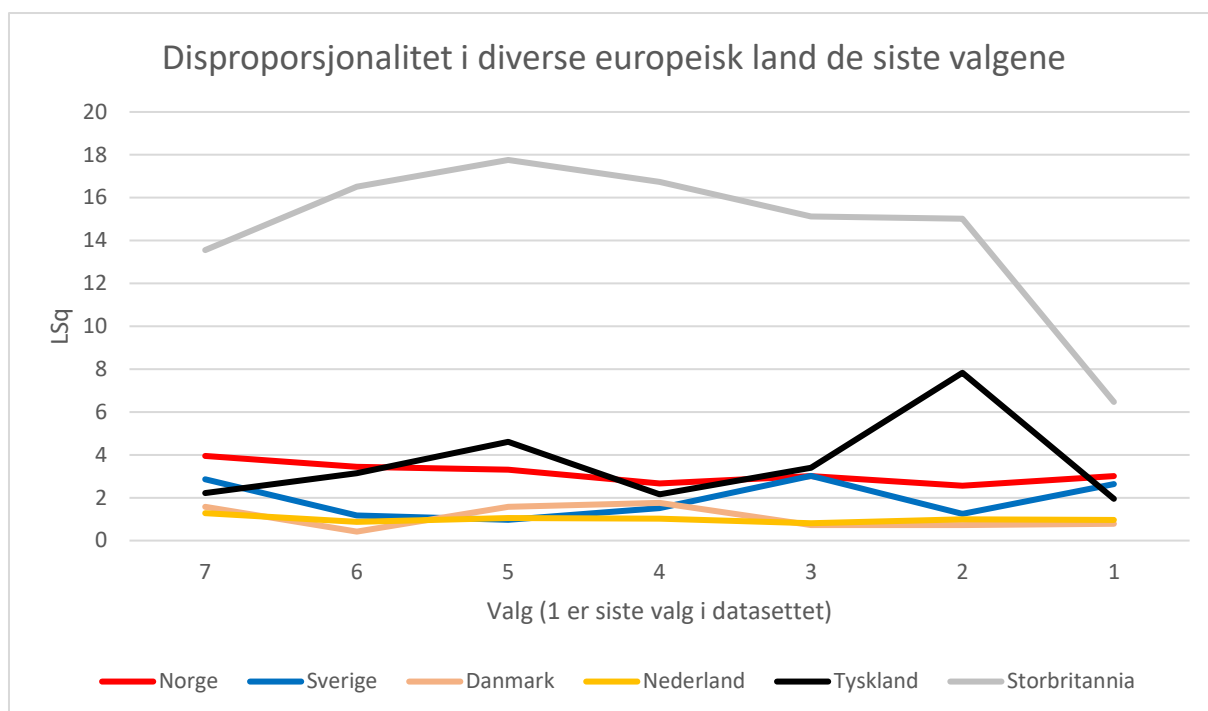
Norsk politikk har tradisjon for at partier sprer sine nominasjoner internt i distriktene, slik at så mye som mulig av landet er representert (Narud & Valen, 2007, s. 78). Dette kan være forankret både i normer, men også i partienes egeninteresse. Ifølge Michael Latner og Anthony Gann sin studie av mandatfordelingen innad i Nederland og Israel

heller partiene også her i retning av å disproporsjonalt nominere kandidater fra utkantstrøk. Dette gjelder på tross av at disse landene bare har én valgkrets, hvor alle stemmer teller likt. En av grunnene til dette, er at det er i utkantstrøk partiene lettest kan vinne stemmer ved å nominere. Innbyggerne i utkantområdene definerer seg i større grad politisk i motsetning til sentrum, og ønsker å se seg representert geografisk. Innbyggere i mer sentrale strøk, som i områdene rundt hovedstaden, er mindre opptatt av i hvor stor grad mandatene kommer fra deres nærområde. Unntaket er selve hovedstaden, som også er overrepresentert, antagelig av den enkle grunnen at det er praktisk for parlamentarikere å bo der (Latner & McGann, 2005, ss. 713, 730).

Hovedstadsunntaket er ikke relevant for fordelingen av mandater internt i fylkene i Norge, men det kan være grunn til å tro at tendensen mot å nominere utkantmandater vil være det. Mønsteret er klart til stede i de to ellers nokså ulike landene Israel og Nederland, og den viktigste forklarende faktoren, sentrum-periferi-konflikt, har spilt en fundamental rolle i norsk politikk siden før partiene de første partiene ble opprettet (Rokkan, Stat, nasjon, klasse, 1995, s. III). Det er derfor ikke gitt at økt frihet til å fordele representantenes opphavssted vil føre til at partiene nominerer representanter som reflekterer befolkningstetthet bedre enn i dag.

### **4.3.3 Partipolitisk proporsjonalitet**

Som vi kan se av Figur 4.2, har norske valg betydelig lavere innslag av disproporsjonalitet enn enkelte europeiske land, men ligger samtidig noe høyere enn noen andre land som sikter på proporsjonalitet i valgordningen. Denne høyere disproporsjonaliteten kan blant annet komme av at Norge, i motsetning til for eksempel Sverige og Nederland, overrepresenterer utkantstrøk i valgordningen.



**Figur 4.2:** Disproporsjonalitet ved de siste valgene i noen europeiske land. I på X-aksen er siste valg i datasettet, og mellom 2014 og 2017, avhengig av land (Gallagher, 2018).

Hvordan valgordningen påvirker de ulike partienes mulighet til å få seter på Stortinget, og til å danne regjeringer er nok det eneste spørsmålet som er i nærheten av like kontroversielt som hvordan mandatene fordeles mellom fylkene. Som vi kan se av Tabell 4.6, har det vært et vanlig fenomen at valgene gir forskjellig stortingsflertall enn hva flertallet av velgerne stemte. I 2017 fikk de ikke-borgerlige partiene flertallet av velgerne, men fordi både MDG og Rødt kom under sperregrensen, ble det de borgerlige partiene som til sammen fikk stortingsflertallet, og dermed ble grunnlaget for regjering. I 2009 var situasjonen motsatt, når den Rødgrønne regjeringen fikk fortsatt stortingsflertall på tross av å ha fått færre stemmer enn de borgerlige. Denne gangen var skjevheten primært forårsaket av at Venstre falt under sperregrensen. I 2005 fikk den rødgrønne koalisjonen også færre stemmer enn de borgerlige dersom vi ser bort i fra RV sine stemmer, men dette virker som en i overkant teknisk tolkning, siden RV nesten sikkert ville støttet en rødgrønn regjering over en borgerlig.

Valg	2005		2009		2013		2017	
	Stemmer	Seter	Stemmer	Seter	Stemmer	Seter	Stemmer	Seter
AP	862456	61	949049	64	874769	55	800947	49
SP	171063	11	165006	11	155357	10	302017	19
SV	232971	15	166361	11	116021	7	176222	11
MDG	3652	0	9286	0	79152	1	94788	1
R/RV	32355	0	36219	0	30751	0	70522	1
Sum av rødgrønne/ikke- borgerlige partier	1302497	87	1325921	86	1256050	73	1444496	81
Høyre	371948	23	462458	30	760232	48	732895	45
FRP	581896	38	614717	41	463560	29	444681	27
Venstre	156113	10	104144	2	148275	9	127910	8
KrF	178885	11	148748	10	158475	10	122797	8
Sum av borgerlig side	1288842	82	1330067	83	1530542	96	1428283	88
<b>Velgerflertall</b>	<b>Rødgrønt (dersom RV inkluderes)</b>		<b>Borgerlig</b>		<b>Borgerlig</b>		<b>Ikke-borgerlig</b>	
<b>Stortingsflertall</b>	<b>Rødgrønt</b>		<b>Rødgrønt</b>		<b>Borgerlig</b>		<b>Borgerlig</b>	

**Tabell 4.6:** Valgresultater i stemmer og mandater for valgene siden innføringen av den nye valgordningen. For forenkling er ikke de minste partiene regnet med, og MDG er regnet med i ikke-borgerlig side gjennom hele perioden, også under den rødgrønne regjeringen. Dette endrer ikke hvilken side som fikk flertallet av stemmene i den rødgrønne regjeringssperioden. Dersom vi også velger å ikke regne RV med til den rødgrønne siden, fikk den rødgrønne regjeringen færre stemmer enn de borgerlige partiene også i 2005. Kilder: (valgresultat.no, 2018) (NRK, 2013) (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009) (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005)

I Tabell 4.7 kan vi se forholdet mellom hvor mange stemmer partiene fikk ved stortingsvalget i 2017. Kolonnen «antydde stemmer/faktiske stemmer» viser hvor over- eller underrepresentert de forskjellige partiene er, sammenliknet med perfekt

proporsjonalitet. Velgerne som stemmer på partier som ikke kommer inn, går naturligvis helt urepresentert. Stortingets sammensetning gir ingen indikasjon på at disse gruppene eksisterer i befolkningen. Dette er ikke ideelt fra et deskriptivt representativt synspunkt, men er vanskelig å unngå siden man har et begrenset antall mandater.

Å sørge for at alle velgere ble representert av minst ett mandat ville i teorien gjort at alle ble synliggjort, men ville innebåret en enorm overrepresentasjon av de minste partiene, og aktivt oppfordret til fragmentering av det politiske landskapet. En annen løsning er her, som tidligere påpekt, å introdusere en ordning for overførbarhet av stemmer på partier som ikke oppnår noen mandater etter mønster av STV-ordninger.

Regnet i tapt representasjon, står uansett Rødt og MDG for en langt større skjevhet enn alle de ikke-representerte partiene til sammen. Her er det viktig å merke seg at i motsetning til de formalistiske synene, ser deskriptiv representasjon det ene distriktsmandatet Rødt og MDG oppnådde som fullt gyldig representasjon for alle som stemte disse partiene, uansett i hvilken valgkrets. Disse velgernes politiske mening er til stede, uavhengig av om deres stemme var med på å velge den relevante representanten inn.

Den voldsomme effekten det har om partiet kommer over eller under sperregrensen er også et problem for den proporsjonale representasjonen. KrF kom like over sperregrensen, og er faktisk det mest overrepresenterte partiet av alle, med sine 8 mandater. Med bare noen få tusen stemmer færre, ville partiet falt under sperregrensen, og dermed mistet de 5 utjevningsmandatene sine. MDG, som fikk under ett prosentpoeng færre stemmer enn KrF, fikk kun 1 mandat, og endre opp som det mest underrepresenterte av partiene som kom inn på Stortinget (valgresultat.no, 2018). I utfallet av dette valget er faktisk en MDG-velgers stemme verdt bare 18% av gjennomsnittselgerens stemme.



Parti	Stemmer	Stemmeandel i prosent	Sete	Andel seter i prosent	Stemmer per sete	Antydede stemmer	Antydede stemmer/ faktiske stemmer
R	70522	2,409	1	0,6	70522	17319	0,25
SV	176222	6,021	11	6,5	16020	190504	1,08
AP	800947	27,366	49	29,0	16346	848609	1,06
SP	302017	10,319	19	11,2	15896	329053	1,09
MDG	94788	3,239	1	0,6	94788	17319	0,18
KRF	122797	4,196	8	4,7	15350	138548	1,13
V	127910	4,370	8	4,7	15989	138548	1,08
H	732895	25,041	45	26,6	16287	779335	1,06
FRP	444681	15,193	27	16,0	16470	467601	1,05
ALLI	3311	0,113	0	0		0	0
HELSE	10337	0,353	0	0		0	0
LIB	5599	0,191	0	0		0	0
SAMFS	104	0,004	0	0		0	0
NKP	309	0,011	0	0		0	0
DEMN	3830	0,131	0	0		0	0
KRISTNE	8700	0,297	0	0		0	0
KYST	2467	0,084	0	0		0	0
PIR	3356	0,115	0	0		0	0
PP	12855	0,439	0	0		0	0
NP	151	0,005	0	0		0	0
VERDI	148	0,005	0	0		0	0
NORDT	59	0,002	0	0		0	0
FI	696	0,024	0	0		0	0
NML	2135	0,073	0	0		0	0
Sum	2926836	100	169	100	17318,56	2926836	1

**Tabell 4.7:** Forholdet mellom stemmer og mandater for de ulike partiene etter stortingsvalget 2017. Antydede stemmer vil si hvor mange stemmer stortings sammensetningen antyder at partiet fikk. Antydede stemmer/faktiske stemmer indikerer proporsjonaliteten mellom partiets velgerstøtte og oppnådde stortingsplasser, hvor 1 er perfekt proporsjonalitet. De 18516 blanke stemmene er ikke tatt med i beregningen (NRK, 2017).

Overgang til større valgkretser vil sannsynligvis ha en viss innvirkning på den partipolitiske sammensetningen av Stortinget. Med en nedgang i antall fylker fra 19 til 11, og fortsatt 169 mandater å fordele, vil gjennomsnittlig antall mandater per valgkrets øke fra rundt 8,9 til rundt 15,5. Det har lenge vært observert at større valgkretser tenderer mot å gjøre det mulig for flere ulike kandidater å konkurrere om setene i hver krets (Gallagher, 2018, s. 30). Den nye fordelingen vil gjøre at de minste fylkene, Møre og Romsdal og Nordland, blir større enn det gjennomsnittlige fylket er i den nåværende ordningen. Det største nye fylket, Viken, vil med sine 35 forventede seter bli nesten dobbelt så stort som det største nåværende fylket, Oslo. Flere mandater betyr at hvert mandat representerer en mindre prosentandel av fylket, som i sin tur betyr at terskelverdien for å få det første mandatet blir tilsvarende lavere.

Det er derfor all grunn til å forvente at de nye valgkretsene vil gjøre det langt lettere for små partier å oppnå distriktsmandater. Siden adgang til distriktsmandatene ikke er begrenset av sperregrensen, representerer dette spesielt en økning i mulighetene til partiene som ikke når 4 prosent av stemmene. Som vist i Tabell 4.7 er sperregrensen skjæringspunktet mellom over- og underrepresenterte partier på Stortinget. Det virker dermed sannsynlig at de større valgkretsene vil bidra til å forskyve representasjonsbalansen til fordel for noen av partiene som med den nåværende ordningen er underrepresentert. Dette vil være en styrking av Stortingets evne til partipolitisk deskriptiv representasjon av landets befolkning som helhet. Det er verdt å merke seg at denne styrkingen av konkurranseevnen til partier under sperregrensen medfører en økt sannsynlighet for delvis fragmentering på Stortinget. Dersom tilstrekkelig mange små partier klarer å få adgang til representasjon, kan det tenkes at det vil gjøre det vanskeligere å danne styringsdyktige regjeringer.

De tre alternative løsningene på utjevningsmandatene kan forventes å gi noe ulikt utfall i hvilke partier som blir favorisert. Dette avhenger for det første av antall tilgjengelige utjevningsmandater de gir, og hvor mange distriktsmandater de «tar» fra hver valgkrets. Det siste er relevant fordi det er med på å bestemme den reelle størrelsen på valgdistriktene i forhold til den lokale konkurransen om seter.

Alternativ A, å fortsette med ett mandat per fylke, for en sum av 11 utjevningsmandater, vil gi noe flere tilgjengelige distriktsmandater totalt, og vil derfor

være mest gunstig for partiene under sperregrensen. Siden de ikke har adgang til utjevningsmandatene, er senkningen av disse fra 19 til 11 ikke et hinder for disse partienes representasjon. Det er derimot et potensielt problem for partiene like over sperregrensen. Selv om økningen av valgkretsstørrelsen vil gjøre det lettere for disse partiene å vinne distriktsmandater, vil mange være ute av stand til å oppnå distriktsmandater i alle, eller de fleste, fylkene. Sannsynligvis vil de ende opp med å «rundes ned» mange steder. Dette gjelder spesielt partier hvis støtte er jevnt fordelt over landet. Disse partiene har derfor mest gevinst av ordningen med utjevningsmandater, noe vi kan se i Tabell 4.8, som viser at disse mellomstore partiene er sterkt overrepresentert blant utjevningsmandater. De vil derfor være i størst fare for å miste representasjon ved senkning av dette antallet.

Totalt	2005	2009	2013	2017
KrF: 23	7 KrF	6 KrF	5 SV	6 SV
SV: 18	4 Venstre	5 SV	5 KrF	5 KrF
Venstre: 13	4 Høyre	3 FrP	5 Venstre	4 Venstre
Høyre: 11	2 SV	3 Høyre	2 SP	3 Høyre
SP: 7	2 SP	2 SP	1 Høyre	1 SP
FrP: 3			1 AP	
AP: 1				

**Tabell 4.8:** Fordeling av utjevningsmandater i perioden med nåværende valgsystem.

*Merk at i 2009 falt Venstre under sperregrensen, og fikk dermed ingen utjevningsmandater (Stortinget, 2017) (Regjeringen, 2017).*

Av de tre alternativene vil dermed Alternativ C, som tar to utjevningsmandater per fylke hvilket gir en sum på 22, være mest fordelaktig for partiene like over sperregrensen. Dette alternativet vil imidlertid gi ett færre distriktsmandat per valgkrets i forhold til Alternativ A, og vil derfor gå på bekostning av partiene like under sperregrensen. Det er ikke klart hvilket av alternativene som vil gi de mest proporsjonale resultatene. Siden alle partiene over sperregrensen var noe overrepresentert i 2017-valget, kan det tenkes at Alternativ A vil gi sterkest proporsjonalitet, men dette avhenger av hvor hardt en senkning av antall

utjevningsmandater vil ramme partiene like over sperregrensen. Siden deskriptiv partipolitisk representasjon ikke avhenger av hvor representantene velges fra, er det vanskelig å forutse hva effekten av utjevningsmandatenes plassering vil være.

Alternativ B, som lar de nye distriktene «arve» utjevningsrepresentanter fra de gamle fylkene, vil dermed antagelig ligne mye på Alternativ C i effekt på partipolitisk proporsjonalitet.

Denne utvidelsen av tilgang på representasjon gjennom distriktsmandater, spesielt med Alternativ A, reiser spørsmål med hvor hensiktsmessig det ville være å videreføre den nåværende sperregrensen etter overgangen til større valgkretser. Hvis man ønsker å fortsatt forhindre fragmentering av partisystemet, og samtidig opprettholde partipolitisk proporsjonalitet, kan det hende det hadde vært bedre å forlate den spesielle 4-prosent-sperregrensen på utjevningsmandater, til fordel for en lavere, men absolutt sperregrense, for eksempel på 2 prosent. De forstørrede fylkene vil medføre en drastisk senkning av terskelen for å oppnå distriktsmandat, spesielt i det enorme nye Viken-fylket med sine forventede 35 seter. Den nåværende sperregrensen er dårlig egnet til å forhindre fragmentering av partisystemet under slike forhold. Den relativt høye grensen på 4 prosent fører også til at nokså store velgergrupper i dag blir svært underrepresentert, eller helt ekskludert fra politikken, men forhindrer likevel ikke ettmandatspartier på Stortinget. En absolutt 2-prosents sperregrense ville til sammenligning forhindre innføring av mange småpartier, og samtidig hatt mindre risiko for å gi partier katastrofale valgutfall etter en liten tilbakegang.

Sperregrensen har også vist seg å være et forstyrrende element for samsvaret mellom velgeroppslutning om et regjeringsalternativ, og om dette alternativet får stortingsflertall. Dette kommer delvis av at det norske partisystemet har mange partier som opererer akkurat i risikozonen like over eller under 4 prosent. Dette kan få velgere til å stemme strategisk for å holde ett parti i sin ønskede koalisjon over sperregrensen heller enn etter ren partipolitisk preferanse. I den grad dette skjer, er det en kilde til feilrepresentasjon av befolkningens faktiske ønsker.

Når et parti akkurat tipper over eller under sperregrensen bidrar det også til å gjøre det politiske landskapet unødvendig ustabil, og skaper i verste fall et element av vilkårlighet rundt valgutfallet. I to av de siste fire valgene har sperregrensen vært med

på å gi flertallet til et annet regjeringalternativ enn det som fikk velgerflertall. Dette er svært problematisk for Stortingets og Regjeringens evne til å være beskrivende representasjoner av befolkningens politiske ønsker, men også for en hel serie andre sider ved godt demokrati.

#### **4.4 Symbolsk representasjon**

Mens deskriptiv representasjon består i å eksistere som innehaver av de samme deskriptive kvalitetene som dem man representerer, består symbolsk representasjon i å eksistere som fokus for assosiasjoner, ideer og følelser for det man representerer. Man representerer noe symbolsk i den grad folk opplever at man symboliserer det. Dette gjør det vanskelig å bedømme hvor godt valgsystemet gjør denne representasjonsformen på objektiv basis. Det ville kreve en stor innsamling av ny informasjon å kartlegge dette skikkelig, noe som faller utenfor denne oppgavens kapasitet. Vurderingene som kan gjøres her blir derfor noe begrenset. Vurderingene gjøres etter følgende kriterium.

*Systemet er representativt i den grad det produserer et Storting som folk opplever seg representert gjennom.*

Den Europeiske Samfunnsundersøkelsen viste i både 2004 og 2014 at Norge lå blant de aller høyeste når det kom til tillit til både nasjonalforsamlingen og politikerne. Dette kan tolkes som en indikasjon på sterk symbolsk representasjonsevne. Det er imidlertid uklart i hvor stor grad valgsystemet bidrar til denne tilliten. Generelt viser undersøkelsene en sterk tillit til institusjonene sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Dette hadde neppe vært tilfelle dersom de ble allment oppfattet som illegitime, men hvor viktig den nøyaktige valgprosessen er for denne opplevelsen er usikkert (SSB, 2016).

En annen variabel å se til kunne være valgdeltagelse. Valgdeltagelsen har gjennom årene siden 2003 vært ganske jevn, med en svakt tendens oppover. Sammenliknet med en del andre nord- og vesteuropeiske land har Norge hatt middels til høy valgdeltagelse de siste årene, men har ligget merkbart under Sverige og Danmark, som antagelig er de mest sammenlignbare landene (SSB, 2018). Sett utenfor internasjonal

kontekst betyr dette at mellom 75 og 80 prosent av folk med stemmerett føler det er verdt innsatsen å delta i valget. At folk velger å møte opp og stemme under valgene kan kanskje oppfattes som en indikasjon på at de opplever at de stemmen de avlegger er meningsfull. Det er likevel verdt å være forsiktig så lenge man ikke ser dette i sammenheng med informasjon om hvordan folk ser handlingen å avlegge sin stemme. Det er også altfor mange potensielle forklaringer til at det er mulig å si noe sikkert om valgsystemets direkte effekt på valgdeltagelsen.

Det er mulig at valgkretser med flere representanter gjør at velgerne har mindre personlig eierskap til sin representant. På den andre siden er det mulig at det å ha mer enn én representant per valgkrets gjør det langt mer sannsynlig at hver velger har en representant de føler seg politisk nær, og dermed har tillit til.

Med så begrenset grunnlag, er det svært vanskelig å si noe fruktbart om hvordan større valgkretser ville ha påvirket symbolsk representasjon. Det kan godt tenkes at med så nye fylker, med nye navn og nye mennesker, vil det ta en stund før en del velgere fullt ut identifiserer seg med de nye konstruksjonene. Men selv hvis dette er tilfelle er det ikke sikkert det har noen innvirkning på hvordan de ser stortingsrepresentantene.

Selv hvis vi antar at det oppleves viktig for mange å ha representanter som kommer fra sitt nærområde, er det ikke gitt at større fylker vil være et hinder for dette. Som Latner og McGann fant i sin studie av Nederland og Israel, kan det vel så gjerne skje at partier velger å spre nominasjoner så bredt over landet som mulig. I tettbygde områder vil det uansett finnes lokale representanter, så for partiene kan det være større gevinst i å nominere fra de tynnest befolkede områdene (Latner & McGann, 2005, s. 730).

## **4.5 Handlingsbasert representasjon**

Den siste siden ved representasjon er selvsagt representantenes handlinger. Pitkin identifiserte tre måter en handling kan være representativ. Hver for seg gir alle disse sidene svært spesielle bilder av hva representasjon er, men gir til sammen et overblikk over hva handlingsformen «å representere» innebærer. Den første måten å handle representativt, er å handle i en annens sted, eller å handle som en erstatning for en annen. En operasjonalisering av dette kan være:

*Systemet er representativt i den grad det gjør myndighetene i stand til å handle i innbyggernes sted.*

Av alle forståelsene av «representasjon» vi har sett på i denne oppgaven, kommer denne nærmest det som menes når vi bruker frasen «representativt demokrati» i opposisjon til «direkte demokrati». Forskjellen mellom de to idealtypiske demokratiformene er at i et representativt demokrati tar ikke innbyggerne policy-avgjørelser direkte, fordi dette er representantenes oppgave.

Det virker unødvendig å gjøre en omfattende gjennomgang av i hvilken grad valgordningen setter de norske myndighetene i stand til å ta politiske avgjørelser i stedet for innbyggerne. Det å handle i stedet for innbyggerne selv, er nærmest per definisjon en oppgave som blir oppfylt av en velfungerende stat. Kanskje de eneste måtene for et styresett å ikke oppfylle denne forståelsens kriterier, er ved å ha omfattende direkte polycystyring fra befolkningens side, eller ved å være eksepsjonelt passivt. Ingen av disse unntakene er tilfelle for det norske styresettet.

Den andre forståelsen baserer seg på hvem en handling er til det beste for. Her kan representasjon defineres som «det å handle for å sikre et godt utfall for en annen». Et målekriterium kan da være:

*Systemet er representativt i den grad det får myndighetene til å fremme innbyggernes interesser.*

Som med symbolsk representasjon møter vi her på spørsmål som ligger langt hinsides denne oppgavens kapasitet til å besvare tilfredsstillende. For det første krever det en oversikt over innbyggernes interesser, og i hvilke grad myndighetene oppfyller dem. Dette vil i sin tur avhenge av å etablere en operasjonaliserbar definisjon av interesser, slik at det kan måles. Til slutt vil man antagelig møte på det problemet at en representant som faktisk handler konsekvent mot interessene til dem hun representerer, vil ha all grunn til å gjøre det vanskelig å observere dette.

Definisjonen av representasjon som handling etter andres interesser, bringer tilbake spørsmålet om hvem representantene representerer. Det er for eksempel mulig at noen representanter eller partier representerer en spesiell sektor eller interessegruppe, mens andre representanter og partier fremmer felles interesser slik de forstår dem. Sektor-

eller særinteressebasert representasjon er nært beslektet med ideen om funksjonell representasjon, og blir gjerne sett i motsetning til geografisk, eller territorielt basert demokrati (Piattoni, 2011, s. 371).

Fra et handlingsbasert demokratisynspunkt, virker det rimelig å mene at grupper som ikke får sine interesser kjempet for, ikke kan sies å være skikkelig representerte.

Dersom mange nok av de eksisterende partiene primært kjemper for interessene til sine kjernegrupper, kan dette etterlate enkelte samfunnsgrupper uten skikkelig representasjon. Spesielt kan dette ses som et problem når det er vanskelig for nye partier å bryte inn i partisystemet.

Den tredje betydningen av representativ handling er å handle etter andres instruksjer. Kriteriet å måle dette etter blir:

*Systemet er representativt i den grad det lar innbyggerne instruere representantene sine.*

Med dette som utgangspunkt er det naturlig å gjøre observasjonen at stortingsrepresentantene i prinsippet ikke ser ut til å representere velgerne, men heller partiene sine. Det er svært sjelden at en norsk stortingsrepresentant stemmer mot partiet sitt (Narud & Valen, 2007, s. 42). Som en konsekvens av de i praksis lukkede listevalgene har dessuten velgerne svært liten kontroll over hvilke individer de stemmer inn. Fra dette perspektivet virker det dermed naturlig å ikke se stortingsrepresentantene individuelt som velgernes representanter. I stedet kan man se stortingsgruppene, eller Stortinget som helhet, som representasjonen av velgernes ønsker. Slik sett ser det hele ut som en slags kommandokjede, hvor velgerne gjennom stemmeavgivning instruerer partiene om sine preferanser, hvorpå partiene instruerer sine stortingsgrupper i hvordan de skal stemme.

En alternativ måte å se forholdet mellom velger og parti er ved å tolke presentasjon av ulike partiprogram som et marked for hvilket parti som skal få oppgaven å utføre sitt foreslåtte sett med instruksjoner. I så fall er det strengt tatt partiene som legger frem instruksjonene, men velgerne som velger hvilket sett instruksjoner de foretrekker.

Dette betyr at utvalget av partiprogram begrenser det mulige settet med instruksjer velgeren kan gi. Dersom det skal være rimelig å mene dette oppfyller det



instruksjonsbaserte representasjonskriteriet, er det dermed nødvendig at man har et tilstrekkelig antall reelle alternativer, slik at velgeren kan bli tilbudt et partiprogram som er tilstrekkelig likt velgerens egne preferanser. Implikasjonen av dette er at det kreves et helt fritt marked for policy for å ha fullverdig representasjon. Dette er ikke tilfelle i Norge, ettersom vi har flere mekanismer som gjør det vanskelig for nye partier å bryte gjennom. Likevel er det helt klart ikke umulig, som for eksempel Miljøpartiet de Grønnes vekst i løpet av de siste valgperiodene kan demonstrere.

Det er ikke noen klar grunn til å tro at endring til nye, større valgkretser vil ha noen stor, forutsigbar effekt på representantenes eller partienes handlingsmønster i forhold til velgerne. Det er mulig at større valgkretser vil lede til et bredere sett med konkurrerende partier, og i så fall kan man anta at velgere har større sannsynlighet for å finne et partiprogram de liker, men dette er bare spekulasjon. Uten mer informasjon er det derfor ikke lett å si hvordan nye valgkretser ville ha påvirket forholdene for politisk handlingsbasert representasjon.

## 5 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg gått gjennom den norske stortingsvalgordningen slik den har fungert fra 2005 til i dag, og vurdert hvor godt den oppfyller kriterier for god politisk representasjon. For å undersøke hvilke utfordringer og muligheter regionreformen stiller valgsystemet ovenfor, har jeg også gjort den samme undersøkelsen av valgsystemet slik det sannsynligvis ville sett ut dersom det ble overført så direkte som mulig til de nye fylkene.

Den nåværende valgordningen har mange styrker, men alle de ulike forståelsene av representasjon fremhever også noen svakheter. En del av disse svakhetene er nært beslektet, fra den ene forståelsen til den andre, om enn med noe ulike tolkninger. De ulike svakhetene kan samlet sett oppsummeres som følger:

A) Uklar legitimering av staten som representativt organ: Som med alle demokratiske stater har den norske staten vanskelig med å forklare hvordan befolkningen kan sies å fritt ha gitt den myndighet til å representere dem, når det ikke finnes noe reelt alternativ. Det er videre en prinsipiell utfordring at reglene for legitimering av

representasjon er laget av, og kun kan endres av representanter. Dette reiser spørsmål om hvor fundamental kontroll den representerte befolkningen har over premisene for overføring av myndighet.

B) Individer uten stemmerett: Det er en del mennesker i landet som i prinsippet ikke får noen skikkelig representasjon. Barn og innvandrere uten statsborgerskap er langt på vei politisk urepresenterte. Spesielt er dette problematisk når det gjelder de innen disse gruppene som er over den kriminelle lavalderen, siden de holdes ansvarlig etter lovene Stortinget innfører.

C) Ikke-representerte velgere: Det er også en del velgere som valgsystemet ikke gir representasjon til fordi partiet de stemte på ikke fikk inn noen representanter fra en krets de stemte i. Disse velgerne får i prinsippet sine stemmer annullert fordi det viser seg at de har stemt «feil». Dette gjøres noe bedre ved å ha en nasjonal runde med utjevningsmandater, men gjøres verre av at man deler landet inn i en 19 begrensede valgkretser, av delingstallet på 1,4, og av at adgang til utjevningsmandater er begrenset til partier over sperregrensen. Til denne gruppen kan vi kanskje også regne grupper hvis interesser ikke blir fremmet av noen partier på Stortinget.

D) Disproporsjonal representasjon av ulike individer og grupper: En videreføring av punkt B er at ikke alle som blir representert blir representert på lik linje. Dette problemet har mange fasetter. Arealfaktoren gir noen fylker merkbart flere representanter per innbygger enn andre fylker. Denne ulikheten er spesielt stor mellom Finnmark på toppen og Vestfold på bunnen. Det at ett utjevningsmandat trekkes fra hvert fylke betyr i praksis at de minste valgkretsene gir fra seg en langt større andel av sin representasjon enn de store. Det er spesielt uheldig for Aust-Agder, som mister representasjon til begge disse fenomenene.

Deskriptivt sett er det noen grupper som er nevneverdig mer til stede på Stortinget enn andre. For eksempel er setefordelingen mellom menn og kvinner er 6/4, og det er svært få representanter på over 65 eller under 24. Dette gjør det uklart i hvor stor grad de underrepresenterte gruppernes interesser blir like godt forstått, ivarett og prioritert.

Det er også en viss partimessig disproporsjonalitet. En viktig delårsak til dette er sperregrensen, som gjør at enkelte partier får langt færre mandater enn stemmeandelen deres skulle tilsi. Dette er ekstra problematisk, ettersom den ganske store svingningen i antall mandater et parti får om det kommer like over eller like under, har vist seg å ha god mulighet for å endre valgets vinnende koalisjon. Dette øker betydningen av den aktuelle disproporsjonaliteten drastisk.

E) Begrenset tilknytning og velgerkontroll over individuelle representanter: Det listebaserte valgsystemet gir svært mye av kontrollen over både nominasjon, og rangering av kandidater på listene, og over hvordan representantene stemmer når de først sitter på Stortinget. Velgerne har dermed også svært begrenset makt til å straffe eller belønne individuelle kandidater. Det er også usikkert om det er noen sterkt relasjon mellom de individuelle representantene og deres valgkrets. Hver velger representeres av en gruppe representanter, heller enn ett utvalgt individ. Dersom man ser stortingsrepresentanten som den sentrale enheten for politisk representasjon, er dette et problem for det norske politiske systemets representativitet. Man kan imidlertid gjøre et sterkt argument for at det egentlig er partiene, eller partienes stortingsgrupper som er den egentlige representanten. Ser man det slik, er mye av punkt E mindre relevant som kritikk.

Med de nye fylkene som valgkretser forblir alle problemene i gruppene A og B uendret. Det er derimot grunn til å tro at det vil føre til en bedring av noen av problemene i gruppe C. Antallet velgere som ender opp med å ikke bli representert, vil sannsynligvis gå ned noe med større valgkretser, i alle fall gitt de samme valgresultatene. Dette kommer av at terskelen for å bli representert i hvert distrikt ville vært lavere.

Av mye samme grunn er det grunn til å tro at de av problemene i gruppe D som relaterer til ulik stemmeverdi ville blitt dempet. Dette kommer delvis av at de større valgkretsene sannsynligvis vil gjøre det lettere for underrepresenterte partier å få flere seter, men også av at sammenslåingene av fylker vil utjevne ekstremene i arealbasert stemmeverdi noe.

Problemene i gruppe E, begrenset velgerkontroll med representantene, står i fare for å bli enda større med de nye valgdistriktene. Med større distrikter øker antagelig antallet

seter på valglistene som i praksis er sikre, samtidig som den maksimale mulige avstanden fra en velger til sin nærmeste representant øker. Det er tenkelig at dette kan lede til at noen utkantstrøk vil få større problemer med å synliggjøre seg på Stortinget. Samtidig ser det ut til at partiene har en aktiv interesse i å spre mandatene ut.

Det finnes selvsagt tiltak for å hjelpe på mange av de ulike svakhetene. Noen av problemene i gruppe A kunne blitt formildet ved å innføre innbyggerinitiativ for bindende folkeavstemninger. For problemene i gruppe B kan man vurdere å senke terskelen for å la innvandrere stemme, for eksempel ved å gjøre noe liknende det man gjør i kommunevalg. For barn er det mulig å se for seg en gradvis innfasing av stemmerett i løpet av tenårene, eller å gi foreldre en forsterket stemmerett på barnas vegne. For ikke-representerte velgere, ville innføring av en overførbar stemme gjort det mulig for folk som ikke får sitt førstevalg av representant eller parti å fortsatt bli representert.

For disproporsjonalitet mellom sosiale grupper på Stortinget, kan mans for eksempel kvoteringsregler være en løsning. Dette reiser imidlertid spørsmål om hvilke sosiale skiller som er verdt å gi en slik privilegert oppmerksomhet til, og hvorfor. Streng kvoteringsregler reiser også spørsmål rundt i hvilken grad velgerne skal ha lov til å velge sine egne representanter.

I tillegg til den ofte diskuterte arealfaktoren, ville det fra et formalistisk perspektiv vært å foretrekke at utjevningsmandater ikke blir trukket ut fra allerede fordelte mandater, siden denne løsningen rammer små fylker disproporsjonalt hardt. For partipolitisk proporsjonalitet kunne det være en betydelig forbedring å senke eller fjerne sperregrensen, selv om dette må veies opp mot ønsker om å hindre fragmentering av Stortinget. Dersom man skifter til å bruke de nye fylkene, virker i alle fall den nåværende sperregrensens implementering dårlig egnet for sitt formål i med de nye, større valgkretsene. Den risikerer å skape stor usikkerhet rundt valgresultatene, og samtidig være maktesløs til å hindre småpartier i å få adgang til Stortinget gjennom de større valgdistriktene.

Det siste tiltaket jeg vil nevne er en endret tellemåte for personstemmer på valglistene, slik at personstemmer har en reell mulighet til å få innflytelse på utfallet. Dette tiltaket vil sannsynligvis la velgerne ta noe av kontrollen over representantene fra partiene.

Personvalg risikerer å gå på tvers av andre representasjonshensyn, som likere deskriptiv representasjon av ulike sosiale grupper på Stortinget. Samtidig kan oppheving av arealfaktoren risikere å gi de tynnest befolkede områdene store vanskeligheter med å synliggjøre seg. Med et så mangesidig konsept som representasjon er det fullt mulig at styrking av en side, samtidig svekker en annen.

Til slutt er det også viktig å huske at å representere ikke er den eneste funksjonen Stortinget har, eller skal ha. Et velfungerende og godt demokrati avhenger av mer enn perfekt representasjonsevne. Hensyn til god representasjon av befolkningen må derfor, som de fleste, veies opp mot alle de andre nødvendighetene for et godt, rettferdig og velfungerende samfunn.

## Referanser

- Aardal, B. (2010, juli 9). Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, ss. 75-103.
- Aardal, B. (Hentet 9.11.2018). *Utjevningsmandater - lettere enn du tror*. Hentet fra Aardal.info: <http://www.aardal.info/utjevningsmandater-lettere-enn-du-tror/>
- Ellingsen, E. (2004, mai 25). *Ny valgordning mer urettferdig*. Hentet fra VG.no: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rLpXPl/ny-valgordning-mer-urettferdig>
- Føllesdal, A. (2010, juli 9). Geokratiet - Valglovens demokratiske underskudd. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, ss. 149-160.
- Gallagher, M. (2018). *Election indices dataset*. Hentet fra [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docs/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docs/ElectionIndices.pdf). Hentet 11.11.2018
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs Grunnlov (LOV-1814-05-17)*. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>.
- Grunnlovendring. (1988). *Kunngjøring om endring av Grunnloven §§ 57, 58 og 59 (FOR-1988-06-10-455)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/LTI/forskrift/1988-06-10-455>.
- Grønvik, G. (2005, september 10). *En mer rettferdig valgordning*. Hentet fra Aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/APGbM/En-mer-rettferdig-valgordning>
- Hansen, P., & Rypeng, L. (2018, juni 26). *Valgforsker tror Stortinget kan oppheve fylkessammenslåingen i nord*. Hentet fra NRK Troms: <https://www.nrk.no/troms/valgforsker-tror-stortinget-kan-oppheve-fylkessammenslaingen-i-nord-1.14099732>
- Hyams, K. (2008). Political authority and obligation. I C. McKinnon, *Issues in Political Theory* (ss. 9-32). New York: Oxford University Press.
- Inter-parliamentary Union. (2018, oktober 1). *Women in national parliaments*. Hentet fra [archive.ipu.org](http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm): <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005, oktober 26). *Valgresultater 2005*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2005/bs5.html>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005, oktober 5). *Valgresultater 2005, resultater for Finnmark*. Hentet fra Regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2005/bs4\\_20.html](https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2005/bs4_20.html)

- Kommunal- og regionaldepartementet. (2009, oktober 8). *Valg 2009*. Hentet fra Regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2009/bs5.html>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2009, oktober 8). *Valg 2009 - Landsoversikt*. Hentet fra regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/html/kmd/valgresultat/2009/bs5.html>
- Latner, M., & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands. *Electoral Studies*, ss. 709-734.
- Mill, J. (1843). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation, Volum I*. John W. Parker. Hentet fra  
[https://books.google.no/books/about/A\\_System\\_of\\_Logic\\_Ratiocinative\\_and\\_Indu.html?id=y4MEAAAAQAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.no/books/about/A_System_of_Logic_Ratiocinative_and_Indu.html?id=y4MEAAAAQAAJ&redir_esc=y).
- Narud, H., & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar*. N.W.Damm & Søn AS.
- NOU 2001:3, N. (2001, januar 30). *Velgere, valgordning, valgte*. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-03/id143453/>
- NRK. (2013, oktober 7). *NRK Valgresultat 2013*. Hentet fra NRK.no:  
<https://www.nrk.no/valg2013/valgresultat/>
- NRK. (2017, oktober 6). *Valgresultat for Norge - Valg 2017*. Hentet fra NRK.no:  
<https://www.nrk.no/valg/2017/resultat/>
- OSCE/ODIHR. (2009, November 27). *Norway Parliamentary Elections 14 September 2009 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Hentet fra OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights:  
<http://www.osce.org/odihr/elections/norway/40529?download=true>
- Piattoni, S. (2011, juli). The Problematic Coexistence of Functional and Territorial Representation in the EU. *Journal of European Integration*, ss. 369-384.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- Regjeringen. (2017, juni 21). *Nytt valglovutvalg oppnevnt*. Hentet fra Regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-valglovutvalg-oppnevnt/id2558315/>
- Regjeringen. (2017, september 28). *Utjevningsmandatene for stortingsvalget 2017 er fordelt*. Hentet fra regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utjevningsmandatene-for-stortingsvalget-2017-er-fordelt/id2573201/>

- Regjeringen. (2018, august 27). *Nye fylker*. Hentet fra Regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>
- Rehfeld, A. (2011, januar). The Child as Democratic Citizen. *The Annals of the American Academy*, ss. 141-166.
- Reynolds, A. (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*. New York: Oxford University Press.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Rokkan, S. (1995). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Salvesen, G. (2009, september 5). *Krever likhet for valgloven*. Hentet fra Aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/56xmK/Krever-likhet-for-valgloven>
- Shugart, M. (2009). Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. I M. Gallagher, & P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems* (ss. 25-55). New York: Oxford University Press.
- SSB. (2016, juni 15). *Nordmenn på tillitstoppen i Europa*. Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/nordmenn-pa-tillitstoppen-i-europa>
- SSB. (2017, februar 23). *Folketall 1. januar 2017*. Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2017-02-23>
- SSB. (2017, april 9). *Stortingsvalet, personar med røysterett*. Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/valg/statistikker/stemmerettst>
- SSB. (2018, mai 3). *Nøkkeltall valg*. Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/valg/nokkeltall>
- Statistisk Sentralbyrå. (2018, februar 23). *Befolkning - årlig per 1. januar*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar>
- Stortinget. (2017, juli 28). *Statistikk*. Hentet fra Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Statistikk/>
- Stortinget. (2017, august 17). *Stemmer bak mandater*. Hentet fra Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Valg-og-konstituering/Valgstatistikk/Stemmer-bak-mandater/>
- Stortinget. (2017, april 3). *Utjevningsmandater*. Hentet fra Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Valg-og-konstituering/Valgstatistikk/Utjevningsmandater/>



- stortinget.no. (2014, mars 12). *Grunnloven fra 1814*. Hentet fra stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Grunnloven-fra-1814/>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff (LOV-2005-05-20-28)*. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>.
- Valg.no. (2017, mai 13). *Fordeling av stortingsmandatene for valgene i 2013 og 2017*. Hentet fra Valg.no: <https://valg.no/valgdata/valgresultater/fordeling-av-stortingsmandatene-for-valgene-i-2013-og-2017/>
- Valgdirektoratet. (2017, mai 13). *Fordeling av stortingsmandatene for 2013 og 2017*. Hentet fra Valg.no: <https://valg.no/valgdata/valgresultater/fordeling-av-stortingsmandatene-for-valgene-i-2013-og-2017/>
- Valgloven. (2002). *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (LOV-2002-06-28-57)*. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2002-06-28-57>.
- valgresultat.no. (2018, februar 26). *Tall for hele Norge, stortingsvalg 2017*. Hentet fra Valgresultat.no: <https://valgresultat.no/?type=st&year=2017>

## 6 Vedlegg

### Mandatfordeling mellom fylker

Gammelt fylke	Innbyggertall	Areal i Kvadratkilometer	Arealpoeng (Kvadratkilometer*1,8)	Poengsum	Prosentandel arealpoeng
Østfold	278352	4182	7527,6	285879,6	2,633136467
Akershus	556254	4918	8852,4	565106,4	1,566501459
Oslo	613285	454	817,2	614102,2	0,133072313
Hedmark	192791	27398	49316,4	242107,4	20,36963761
Oppland	187147	25192	45345,6	232492,6	19,50410465
Buskerud	265164	14911	26839,8	292003,8	9,191592712
Vestfold	236424	2224	4003,2	240427,2	1,665036236
Telemark	170023	15298	27536,4	197559,4	13,93828894
Aust-Agder	111495	9157	16482,6	127977,6	12,87928512
Vest-Agder	174324	7277	13098,6	187422,6	6,988804979
Rogaland	443115	9376	16876,8	459991,8	3,668934968
Hordaland	490570	15440	27792	518362	5,361504123
Sogn og Fjordane	108201	18623	33521,4	141722,4	23,65285939
Møre og Romsdal	256628	15115	27207	283835	9,585498617
Sør-Trøndelag	297950	18856	33940,8	331890,8	10,22649618
Nord-Trøndelag	133390	22415	40347	173737	23,22303251
Nordland	238320	38462	69231,6	307551,6	22,51056408
Troms	158650	25870	46566	205216	22,69121316
Finnmark	73787	48617	87510,6	161297,6	54,25412405

**Tabell 6.1:** 2012-beregning av fordelingspoeng for fordeling av mandater mellom fylkene i 2013- og 2017- valgene, og for andelen av poengsummen som er arealpoeng (Valgdirektoratet, 2017).

Fylke	Poengsum
Viken (Østfold, Akershus og Buskerud)	1 142 989,8
Oslo	614 102,2
Innlandet (Oppland og Hedmark)	474 600,0
Vestfold og Telemark	437 986,6
Agder (Aust- og Vest-Agder)	315 400,2
Rogaland	459 991,8
Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane)	660 084,4
Møre og Romsdal	283 835,0
Trøndelag (Nord- og Sør-Trøndelag)	505 627,8
Nordland	307 551,6
Troms og Finnmark	366 513,6

**Tabell 6.2:** Poengsum for de nye fylkene, beregnet ved å summere poengsummen til de sammenslåtte fylkene fra Tabell 6.1

	Fylke	1. Viken	2. Oslo	3. Innlandet	4. Vestfold og Telemark	5. Agder	6. Rogaland	7. Vestland	8. Møre og Romsdal	9. Trøndelag	10. Nordland	11. Troms og Finnmark
	Poengsum	1142989,8	614102,2	474600	437986,6	315400,2	459991,8	660084,4	283835	505627,8	307551,6	366513,6
Mandater tildelt	Delingstall											
1	1	1142989,8	614102,2	474600	437986,6	315400,2	459991,8	660084,4	283835	505627,8	307551,6	366513,6
2	3	380996,6	204700,733	158200	145995,533	105133,4	153330,6	220028,133	94611,6667	168542,6	102517,2	122171,2
3	5	228597,96	122820,44	94920	87597,32	63080,04	91998,36	132016,88	56767	101125,56	61510,32	73302,72
4	7	163284,2571	87728,8857	67800	62569,5143	45057,1714	65713,1143	94297,7714	40547,8571	72232,5429	43935,9429	52359,0857
5	9	126998,8667	68233,5778	52733,3333	48665,1778	35044,4667	51110,2	73342,7111	31537,2222	56180,8667	34172,4	40723,7333
6	11	103908,1636	55827,4727	43145,4545	39816,9636	28672,7455	41817,4364	60007,6727	25803,1818	45966,1636	27959,2364	33319,4182
7	13	87922,29231	47238,6308	36507,6923	33691,2769	24261,5538	35383,9846	50775,7231	21833,4615	38894,4462	23657,8154	28193,3538
8	15	76199,32	40940,1467	31640	29199,1067	21026,68	30666,12	44005,6267	18922,3333	33708,52	20503,44	24434,24
9	17	67234,69412	36123,6588	27917,6471	25763,9176	18552,9529	27058,3412	38828,4941	16696,1765	29742,8118	18091,2706	21559,6235
10	19	60157,35789	32321,1684	24978,9474	23051,9263	16600,0105	24210,0947	34741,2842	14938,6842	26611,9895	16186,9263	19290,1895
11	21	54428,08571	29242,9619	22600	20856,5048	15019,0571	21904,3714	31432,5905	13515,9524	24077,5143	14645,3143	17453,0286
12	23	49695,2087	26700,0957	20634,7826	19042,8957	13713,0522	19999,6435	28699,3217	12340,6522	21983,8174	13371,8087	15935,3739
13	25	45719,592	24564,088	18984	17519,464	12616,008	18399,672	26403,376	11353,4	20225,112	12302,064	14660,544
14	27	42332,95556	22744,5259	17577,7778	16221,7259	11681,4889	17036,7333	24447,5704	10512,4074	18726,9556	11390,8	13574,5778
15	29	39413,44138	21175,9379	16365,5172	15102,9862	10875,869	15861,7862	22761,531	9787,41379	17435,4414	10605,2276	12638,4
16	31	36870,63871	19809,7484	15309,6774	14128,6	10174,2	14838,4452	21293,0452	9155,96774	16310,5742	9921,01935	11823,0194
17	33	34636,05455	18609,1576	14381,8182	13272,3212	9557,58182	13939,1455	20002,5576	8601,06061	15322,0545	9319,74545	11106,4727
18	35	32656,85143	17545,7771	13560	12513,9029	9011,43429	13142,6229	18859,5543	8109,57143	14446,5086	8787,18857	10471,8171
19	37	30891,61622	16597,3568	12827,027	11837,4757	8524,32973	12432,2108	17840,1189	7671,21622	13665,6162	8312,20541	9905,77297
20	39	29307,43077	15746,2103	12169,2308	11230,4256	8087,18462	11794,6615	16925,241	7277,82051	12964,8154	7885,93846	9397,78462
21	41	27877,8	14978,1024	11575,6098	10682,6	7692,6878	11219,3122	16099,6195	6922,80488	12332,3854	7501,25854	8939,3561
22	43	26581,15814	14281,4465	11037,2093	10185,7349	7334,88837	10697,4837	15350,8	6600,81395	11758,786	7152,36279	8523,57209
23	45	25399,77333	13646,7156	10546,6667	9733,03556	7008,89333	10222,04	14668,5422	6307,44444	11236,1733	6834,48	8144,74667
24	47	24318,93191	13066,0043	10097,8723	9318,86383	6710,64255	9787,05957	14044,3489	6039,04255	10758,0383	6543,65106	7798,1617
25	49	23326,32245	12532,698	9685,71429	8938,50204	6436,73878	9387,58776	13471,1102	5792,55102	10318,9347	6276,56327	7479,86939
26	51	22411,56471	12041,2196	9305,88235	8587,97255	6184,31765	9019,44706	12942,8314	5565,39216	9914,27059	6030,42353	7186,54118
27	53	21565,84528	11586,834	8954,71698	8263,89811	5950,94717	8679,09057	12454,4226	5355,37736	9540,14717	5802,86038	6915,35094
28	55	20781,63273	11165,4945	8629,09091	7963,39273	5734,54909	8363,48727	12001,5345	5160,63636	9193,23273	5591,84727	6663,88364
29	57	20052,45263	10773,7228	8326,31579	7683,97544	5533,33684	8070,03158	11580,4281	4979,5614	8870,66316	5395,64211	6430,06316
30	59	19372,70847	10408,5119	8044,0678	7423,50169	5345,7661	7796,47119	11187,8712	4810,76271	8569,96271	5212,73898	6212,09492
31	61	18737,5377	10067,2492	7780,32787	7180,1082	5170,49508	7540,84918	10821,0557	4653,03279	8288,98033	5041,82951	6008,41967
32	63	18142,69524	9747,65397	7533,33333	6952,16825	5006,35238	7301,45714	10477,5302	4505,31746	8025,8381	4881,77143	5817,67619
33	65	17584,45846	9447,72615	7301,53846	6738,25538	4852,31077	7076,79692	10155,1446	4366,69231	7778,88923	4731,56308	5638,67077
34	67	17059,54925	9165,70448	7083,58209	6537,11343	4707,46567	6865,54925	9852,00597	4236,34328	7546,68358	4590,32239	5470,35224
35	69	16565,06957	8900,03188	6878,26087	6347,63188	4571,01739	6666,54783	9566,44058	4113,55072	7327,93913	4457,26957	5311,7913
36	71	16098,44789	8649,32676	6684,50704	6168,82535	4442,25634	6478,75775	9296,96338	3997,67606	7121,51831	4331,71268	5162,16338
37	73	15657,39452	8412,3589	6501,36986	5999,81644	4320,55068	6301,25753	9042,25205	3888,15068	6926,40822	4213,03562	5020,73425
38	75	15239,864	8188,02933	6328	5839,82133	4205,336	6133,224	8801,12533	3784,46667	6741,704	4100,688	4886,848

**Tabell 6.3:** Fordeling av seter på de nye fylkene ved hjelp av Sainte-Lagües metode. Poengsummene er basert på 2012-tall, og regnet ut i Tabell 6.1 og Tabell 6.2. Fargede felt viser tildelte seter. Det siste, mørke mandatet til Viken, er det siste utdelte mandatet.

## Aldersfordeling blant stortingsrepresentanter fra 2005-2013

Aldersgruppe	2005-2013	2005	2009	2013
<24	6	2	2	2
25-29	27	11	8	8
30-34	47	15	16	16
35-39	56	17	21	18
40-44	61	23	23	15
45-49	91	28	32	31
50-54	88	27	27	34
55-59	81	32	25	24
60-64	42	12	13	17
65<	8	2	2	4
SUM	507	169	169	169

**Tabell 6.4:** Aldersgrupper blant stortingsrepresentanter i perioden 2005-2017 (Stortinget, 2017).