

A A R H U S   U N I V E R S I T E T

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen  
v/ Folketingets Formand, Chr. Mejdahl  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

Vedr. ref. 05-001851-28

Kære Chr. Mejdahl

Hermed fremsendes i to eksemplarer den *Undersøgelse af virkningerne af at indføre den d'Hondtske metode ved fordelingen af kredsmandater i de ti planlagte storkredse*, som du i brev af 20. marts 2006 på vegne af Udvalget for Forretningsordenen anmodede mig om at gennemføre og færdiggøre inden 1. maj 2006.

Jeg håber, at redegørelsen på rimelig vis belyser de rejste spørgsmål.

Jeg står naturligvis til rådighed for yderligere klargøring eller drøftelser, hvis der skulle være behov for det, idet jeg dog må gøre opmærksom på, at jeg vil være bortrejst til og med 27. april.

Jeg går ud fra, at der ikke vil være noget til hinder for, at jeg efter min hjemkomst lægger undersøgelsen ud på min hjemmeside?

Venlig hilsen



Jørgen Elklit

cc. Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen



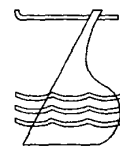
INSTITUT FOR  
STATSKUNDSKAB

Jørgen Elklit  
professor, dr.scient.pol.

Dato: 15. april 2006

Direkte tlf: 8942 1259  
E-post: [elklit@ps.au.dk](mailto:elklit@ps.au.dk)  
Web: [www.ps.au.dk/elklit](http://www.ps.au.dk/elklit)

Afsenders CVR-nr:  
41-82-66-14



Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Bartholins Allé  
8000 Århus C  
Tlf: 8942 1111  
Fax: 8613 9839  
E-post: [ps@ps.au.dk](mailto:ps@ps.au.dk)  
Web: [www.ps.au.dk](http://www.ps.au.dk)

# **Undersøgelse af virkningerne af at indføre den d'Hondtske metode ved fordelingen af kredsmandater i de ti planlagte storkredse**

**af professor, dr.scient.pol. Jørgen Elklit  
Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet**

## **Indholdsfortegnelse:**

**1. Sammenfatning, p. 2**

**2. Baggrund, p. 4**

**3. Kommissorium for undersøgelsen, p. 5**

**4. Den parlamentariske arbejdsgruppes analyser, p. 6**

**5. Hvad er sandsynligheden for forskellige udfald som følge af den eventuelle indførelse af d'Hondts metode til fordeling af kredsmandater i de planlagte ti storkredse?, p. 9**

*5.1. Sandsynligheden for, at et parti, der ikke ville være kommet i Folketinget under den gældende ordning, vil kunne vinde et kredsmandat i en af de ti planlagte storkredse, også selv om d'Hondts metode blev brugt ved kredsmandatfordelingen (spørgsmål 1), p. 10.*

*5.2. Sandsynligheden for, at et parti, der fik netop ét kredsmandat i en amts- eller storkreds ved et af valgene 1987-2005, ville kunne miste det, hvis d'Hondts metode blev brugt i de nye storkredse (spørgsmål 2), p. 18*

*5.3. Sandsynligheden for, at et parti ved fremtidige valg vil kunne få flere kredsmandater end det antal mandater på landsplan, som partiets stemmetal berettiger til (spørgsmål 3), p. 20*

*5.4. Andre emner (spørgsmål 4), p. 24*

**6. Konklusion, p. 25**

**Litteratur, p. 26**

## 1. Sammenfatning

I forbindelse med gennemførelsen af Strukturreformen er der behov for også at tilpasse den aktuelle folketingsvalglovs opdeling af landet i landsdele, amts- og storkredse og opstillingskredse til den regionale og kommunale inddeling, der vil være gældende fra 1. januar 2007.

En parlamentarisk arbejdsgruppe har udarbejdet et forslag hertil, som 15. marts 2006 blev tiltrådt af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, jf. Beretning nr. 3. I arbejdsgruppens indstilling indgik et forslag om at få undersøgt, om der vil være særlige problemer forbundet med den overgang fra den modificerede Sainte-Laguë-metode til d'Hondts metode til fordeling af kredsmandaterne, som arbejdsgruppen har inddraget i sine overvejelser. Hensigten med dette forslag skulle være at modvirke den lettere adgang til kredsmandater, som følger af overgangen til valgkredse, der for de flestes vedkommende er noget større end de nuværende amts- og storkredse.

Det er resultaterne af denne undersøgelse, der hermed fremlægges. Undersøgelsens overordnede **konklusion** er, at der ikke kan påvises problemer af nogen betydning ved at skifte til d'Hondts metode ved fordelingen af kredsmandaterne i de planlagte storkredse. Der synes derfor ikke at være grund til bekymring ved eventuelt at skifte tilbage til d'Hondts metode ved fordelingen af kredsmandater i de ti storkredse, der opereres med i det nu fremlagte *Forslag til Lov om ændring af lov om valg til Folketinget* (L 222). Når der her tales om at "skifte tilbage til d'Hondts metode" er forklaringen, at denne metode blev brugt på dette niveau i folketingsvalgsystemet i årene 1920-53.

Det må understreges, at der er tale om en undersøgelse af et afgrænset aspekt af den samlede problemstilling bag lovforslaget. Derfor ses der ikke på hensigtsmæssigheden af de forslag, arbejdsgruppen har lagt frem – og Udvalget for Forretningsordenen tiltrådt – med hensyn til de fem regioners overordnede gruppering i tre landsdele (i folketingsvalglovens forstand), fastlæggelsen af de ti planlagte storkredse – og deres nærmere afgrænsning – eller etableringen af netop 93 opstillingskredse, som i stort omfang modsvarer den kommunale inddeling, der vil træde i kraft 1. januar 2007. Udgangspunktet for den parlamentariske arbejdsgruppes overvejelser var i øvrigt, at andre elementer i det samlede system for valg til Folketinget lå uden for dens mandat.

Forslaget om eventuelt at modvirke de fordelingsmæssige effekter af overgangen fra de nuværende 17 amts- og storkredse til ti storkredse ved at skifte mandatfordelingsmetode *på dette niveau* forekommer umiddelbart at være en oplagt løsning på et ikke helt enkelt problem.

Forklaringen er, at arbejdsgruppens forslag netop ikke rører ved den overordnede – og under alle omstændigheder helt afgørende – fordeling af samtlige 175 mandater, som fortsat skal bygge på den gennemprøvede og i sine virkninger afbalancerede største brøks metode. Netop fordi der ikke røres ved den overordnede fordeling af samtlige 175 mandater, må virkningerne af at ændre på måden, hvorpå de 135 kredsmandater fordeles på det lavere amts- og storkredsniveau, som udgangspunkt antages at være yderst begrænsede, muligvis endda helt fraværende.

Kan der alligevel være utilsigtede bivirkninger ved at skifte metode til fordeling af kredsmandaterne på det underordnede niveau? Det er det spørgsmål, denne undersøgelse søger at besvare, med udgangspunkt i de tre specifikke problemer, som er formuleret i dens kommissorium:

1. Vil partier, der under det nuværende system ikke kom i Folketinget, kunne få et kredsmandat i en af de nye (og gennemgående noget større) storkredse, også *selv om* den d'Hondtske fordelingsmåde (gen-)indføres til brug ved kredsmandatfordelingen?
2. Vil det kunne forekomme, at partier, der ellers havde fået netop ét kredsmandat i en eksisterende amts- eller storkreds, ikke vil få et sådant mandat, hvis den d'Hondtske fordelingsmåde i fremtiden skal anvendes ved denne fordeling?
3. Vil det kunne ske, at et parti – især nok på grund af en regional stemmekoncentration – får flere kredsmandater, end dets samlede stemmetal på landsplan berettiger (og hvor de øvrige partier derfor vil få tilsvarende færre mandater til fordeling mellem sig), hvis man går over til at fordele kredsmandaterne i de ti planlagte storkredse ved hjælp af d'Hondts metode?

Undersøgelsen af *det første spørgsmål* viser, at der ikke kunne identificeres situationer, hvor et parti, som ikke kom i Folketinget under de gældende regler og den gældende kredsinddeling, ville opnå repræsentation under den planlagte nye inddeling, selv om kredsmandaterne *selv ved anvendelse af d'Hondt* bliver nemmere at få fat i, især naturligvis i de større af de planlagte ti storkredse.

Nok så vigtigt er det måske, at der heller ikke har kunnet identificeres situationer, hvor et parti, der ikke havde opnået repræsentation i Folketinget, for alvor var tæt på at vinde et kredsmandat et eller andet sted. Det er ikke det samme som at påstå, at det *aldrig* vil kunne finde sted, men vurderingen her er, at sandsynligheden for, at det vil kunne forekomme under de skitserede omstændigheder, er så beskednen, at det er rimeligt at se bort fra den.

Konklusionen på *det andet spørgsmål* er, at det vil kunne forekomme, at et parti, der under det gældende system har vundet et kredsmandat i en af amts- eller storkredsene, vil kunne risikere ikke at vinde et tilsvarende mandat under anvendelse af d'Hondts fordelingsmåde. Det er ikke forsøgt at beregne sandsynligheden herfor, da det både vil være vanskeligt og kun af teoretisk interesse. Sandsynligheden er dog ganske beskednen, om end større end 0. Problemet i denne forbindelse er imidlertid til at overse, da et mistet kredsmandat i samtlige identificerede tilfælde blev til et nyt tillægsmandat i den samme storkreds, hvilket også måtte forventes.

Konklusionen på *det tredje spørgsmål* er entydigt, at det er endog yderst usandsynligt, at det under de undersøgte omstændigheder igen vil kunne forekomme – som tilfældet var til og med 1947 – at et parti vil kunne opnå flere mandater, end dets stemmetal ville berettige til.

**Den samlede konklusion** på denne undersøgelse af de sandsynlige virkninger og uforudsete effekter af at skifte tilbage fra den modificerede Sainte-Laguë-metode til den d'Hondtske metode i de planlagte ti storkredse er derfor, at der efter min helt klare overbevisning ikke har kunnet påvises argumenter eller grunde, der skulle betyde, at det må frarådes.

## 2. Baggrund

Strukturreformen har medført et behov for at tilpasse den nugældende folketingsvalglovs inddeling i landsdele, amts- og storkredse og opstillingskredse til den regionale og kommunale inddeling, som bliver effektiv fra 1. januar 2007.

Indstillingen af 9. marts 2006 fra Folketingets parlamentariske arbejdsgruppe om nye valgkredse som følge af kommunalreformen har – efter at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen på sit møde 15. marts 2006 tilsluttede sig indstillingen – dannet grundlag for det *Forslag til Lov om ændring af lov om valg til Folketinget (Ny valgkredsinddeling, spærreregler for kredsmandaternes fordeling m.v.* (L 222), som Indenrigs- og Sundhedsministeren fremsatte i Folketinget den 5. april 2006, og hvis førstebehandling er fastsat til 20. april 2006.

Den parlamentariske arbejdsgruppe pegede i sin indstilling blandt andet på, at de nye og større valgkredse (uden for Bornholm) ville betyde, at det ville blive nemmere end under den nuværende inddeling i amts- og storkredse at opnå et kredsmandat, hvorved adgangen til Folketinget måtte formodes at blive nemmere såvel for de små politiske partier som for kandidater uden for partierne. Det bemærkes i øvrigt, at ikke kun Bornholms, men også Fyns Storkreds i fremtiden såvel geografisk som med hensyn til antal kredsmandater vil være helt identisk med sin forgænger (Fyns Amtskreds), jf. nedenfor.

Da en væsentlig præmis for arbejdsgruppens arbejde var, at det hverken skulle blive nemmere eller sværere at komme i Folketinget end under den nuværende kredsinddeling, inddrog arbejdsgruppen i sit arbejde den tanke at ændre på betingelserne for opnåelse af kredsmandater (og dermed indirekte også for deltagelse i fordelingen af tillægsmandater).

I denne forbindelse opstillede arbejdsgruppen to modeller, der begge skulle kunne sikre, at det med den nye storkredsinddeling hverken ville blive lettere eller sværere end nu at komme i Folketinget. Udgangspunktet er i begge tilfælde, at den nemmere adgang til kredsmandater, som under alle omstændigheder følger af etableringen af større valgkredse, på en eller anden måde må imødegås.

Den første af de to modeller udnytter det velkendte forhold, at den d'Hondtske fordelingsmetode tendentielt er til fordel for de store partier. Derfor vil en genindførelse<sup>1</sup> af denne metode til fordeling af kredsmandaterne betyde, at det bliver lidt sværere for de små og mindre partier at opnå et kredsmandat, hvilket formodes at kunne modvirke betydningen af de større valgkredse.

Ved den anden model er tanken, at adgangen til at deltage i fordelingen af *kredsmandater* skal forudsætte

- 1) at det drejer sig om et kredsmandat, der ikke er tildelt med et lavere nummer end kredsmandat nr. 15 i en storkreds. Da kun tre af de ti planlagte storkredse (Sjællands, Sydjylland og Østjyllands Storkredse) er tillagt mere end 15 kredsmandater ved fordelingen ud fra de aktuelle folke- og vælgertal, er det også kun i relation til disse tre storkredse, at denne begrænsning vil være relevant, eller

---

<sup>1</sup> Den d'Hondtske fordelingsmetode blev brugt ved fordelingen af kredsmandaterne i amts- og storkredse til og med folketingsvalget i april 1953. For en analyse af baggrunden for indførelsen af den modificerede Sainte-Laguë-metode og konsekvenserne heraf henvises til Elklit, 1999.

- 2) at partiet inden for to af de tre landsdele har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kredsmandat, eller
- 3) at partiet på landsplan har opnået mindst 2 pct. af det samlede antal afgivne, gyldige stemmer.

Punkterne 2) og 3) er naturligvis identiske med to af den gældende spærreregels alternative krav, og tanken med pkt. 1 er altså at sikre, at partier, der eventuelt ville få mulighed for at få adgang til tillægsmandatfordelingen alene via et særlig billigt kredsmandat i en af de tre største storkredse, kun skulle have den mulighed, hvis de i øvrigt havde klaret i det mindste et af den gældende spærreregels to andre krav.

I første omgang har arbejdsgruppen i sin indstilling lagt sig fast på den anden af de to modeller, idet arbejdsgruppen dog samtidigt har indstillet, at der skulle gennemføres en ekspertundersøgelse af de forventelige virkninger af den første models genindførelse af d'Hondts metode til fordeling af kredsmandaterne i de foreslåede ti storkredse. Hensigten hermed har været, at der på denne måde forhåbentligt ville kunne fremskaffes et beslutningsgrundlag for under selve lovgivningsprocessen at træffe det endelige valg mellem de to modeller.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har fulgt denne indstilling og har derfor anmodet mig om at foretage en sådan undersøgelse. De centrale dele af kommissoriet for denne undersøgelse gengives i det følgende:

### **3. Kommissorium for undersøgelsen**

Efter en præsentation af baggrunden for arbejdet med at få tilpasset folketingsvalgloven til den kommende regionale og kommunale inddeling hedder det:

”... For at få belyst mulige konsekvenser ved fremtidige valg ved anvendelse af den af den parlamentariske arbejdsgruppe foreslåede nye valgkredsinddeling ved eventuel overgang til anvendelse af d'Hondts metode ved fordeling af kredsmandater mellem partierne og kandidater uden for partierne anmoder Udvalget for Forretningsordenen herved professor, dr.scient.pol. Jørgen Elklit, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, om at udarbejde en redegørelse om dette spørgsmål.

Den nuværende fordeling af de 175 folketingmandater på 135 kredsmandater og 40 tillægsmandater og de gældende regler for den stedlige fordeling af kreds- og tillægsmandater for for mandatfordelingen i øvrigt skal lægges til grund for redegørelsen.

I redegørelsen ønskes følgende emner belyst:

- 1) Sandsynligheden for, at et parti ved fremtidige valg med en given geografisk koncentration af stemmerne, som ikke ville have opnået repræsentation i Folketinget ved den gældende valgkredsinddeling og ved den gældende mandatfordelingsmetode (modificeret Sainte-Laguë), kunne have opnået et kredsmandat ved den af den parlamentariske arbejdsgruppe foreslåede valgkredsinddeling med 10 storkredse uanset overgang til d'Hondts metode.

2) Sandsynligheden for, at det vil kunne forekomme, at et parti, der i en del af landet, hvor der med den nye valgkredsinddeling ikke sker tilsvarende forøgelser af storkredsens størrelse som på landsplan, som følge af overgangen til d'Hondts metode fremover ikke vil opnå et kredsmandat i den nye storkreds, selv om partiet ville have fået kredsmandat i storkredsen under den gældende valgkredsinddeling og ved den gældende mandatfordelingsmetode.

3) Sandsynligheden for, at der ved fremtidige valg opstår situationer, hvor det største parti får flere kredsmandater end det antal mandater på landsplan, partiet ifølge sit stemmetal er berettiget til.

4) Andre emner, som Jørgen Elklit måtte finde det hensigtsmæssigt at belyse.

I redegørelsen vil kunne inddrages konsekvenserne af anvendelse af d'Hondts metode ved folketingsvalg forud for 1987.

Jørgen Elklits redegørelse skal afgives til Udvalget for Forretningsordenen inden den 1. maj 2006....”

#### **4. Den parlamentariske arbejdsgruppens analyser**

Som det fremgår af kommissoriet, omfatter den stillede opgave ikke en vurdering af de fremlagte forslag til inddeling i henholdsvis landsdele, storkredse og opstillingskredse, hvilket derfor ikke vil blive berørt i det følgende.

Det er hensigtsmæssigt, at arbejdsgruppen som grundlag for sine overvejelser har fået udregnet, hvorledes udfaldet af de seneste syv folketingsvalg ville have været, hvis den foreslåede geografiske inddeling havde været anvendt, og hvis partierne i øvrigt havde fået det samme antal stemmer, som de faktisk gjorde ved hvert enkelt af disse valg. Denne forudsætning er dog ikke helt realistisk, da det ikke kan udelukkes, at ændringer i rammerne for valgenes afholdelse vil kunne påvirke resultaterne – i hvert fald marginalt – men på den anden side er det en anerkendt fremgangsmåde. Den er i øvrigt særlig hensigtsmæssig i denne sammenhæng på grund af det noget forskellige antal partier, der stillede op ved disse valg, og på grund af de noget forskellige udfald for forskellige typer af partier, som man har set ved valgene i denne periode.

Arbejdsgruppens gennemregning er sket såvel med benyttelse af den (nuværende) modificerede Sainte-Laguës fordelingsregel som med benyttelse af den d'Hondtske. Tabel 1 og 2 nedenfor sammenfatter resultaterne af arbejdsgruppens udregninger i form af en oversigt over de ændringer, der ved hvert af de syv folketingsvalg ville være forekommet i fordelingen af henholdsvis kreds- og tillægsmandater for hvert af de opstillede partier. Tabel 1 viser således for hvert af de ved hvert af valgene opstillede partier (og kandidater uden for partierne, UP), hvilke afvigelser i forhold til det faktiske antal vundne kreds- og tillægsmandater partiet ville have oplevet, hvis valget i stedet var blevet afviklet inden for de ti planlagte storkredse. Da det samlede antal kredsmandater og tillægsmandater ikke ændres, skal afvigelse i hver af kolonnerne summere til 0, hvilket også er tilfældet. Tabel 1 viser situationen, når udregningerne gennemføres med brug af den modificerede Sainte-Laguë-metode, medens Tabel 2 viser, hvorledes billedet bliver, hvis d'Hondts metode anvendes.

Man skal specielt være opmærksom på, at der er tale om *nettoopgørelser*, dvs. det antal kredsmandater, et parti har fået, er anført som uændret, hvis partiet har mistet det samme antal kredsmandater rundt omkring i landet, som det har vundet andre steder på grund af størrelsen på de nye storkredse.

Dette fænomen gør sig for eksempel gældende for SF i 2005, hvor man ved anvendelse af d'Hondts metode (altså tabel 2) ikke ville have fået et kredsmandat i Fyns Amtskreds (som man ellers havde under det gamle system). Imidlertid fik partiet et kredsmandat et andet sted, og da der tilsvarende blev byttet om på to tillægsmandater, står såvel SF's samlede mandattal som fordelingen af partiets kreds- og tillægsmandater i 2005 i tabel 2 som helt uændret. Det er også korrekt, men der gemmer sig flere sådanne mandatforskydninger under tabellen, som imidlertid ikke kommer frem, fordi det som sagt er netto- og ikke bruttotal, der vises. Anderledes kan det dog vanskeligt være på grund af de planlagte omlægninger af de 17 amts- og storkredse til ti storkredse; derfor er det også kun i forbindelse med den uændrede fynske valgkreds, at fænomenet kan identificeres helt præcist.

*Tabel 1. Ændringer i fordelingen af kreds- og tillægsmandater ved folketingsvalgene 1987-2005. Den nuværende metode (dvs. den modificerede Sainte-Laguë-metode) brugt ved fordelingen af kredsmandater i de ti foreslåede storkredse*

Parti	FV 1987			FV 1988			FV 1990			FV 1994			FV 1998			FV 2001			FV 2005		
	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM
A	-1	-4	+3	-	-4	+4	-1	-4	+3	-	-8	+8	-	-5	+5	-	-6	+6	-	-3	+3
B	-	5	-5	-	+6	-6	-1	-	-1	-	+3	-3	-	+2	-2	-	+2	-2	-	+2	-2
C	-	-7	+7	-	-6	+6	-1	+1	-2	-	+2	-2	-	+1	-1	-	+2	-2	-	-	-
CD	-	+4	-4	-	+4	-4	-	+5	-5	-	-	-	-	+2	-2	-	-	-	-	-	-
DR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SF	-1	-2	+1	-	+2	-2	-	-1	+1	-	+2	-2	-	+2	-2	-	+3	-3	-	+3	-3
Grøn	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Int	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M-L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Min.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-1	-	+1	-1	-	-	-
KrF	-	+1	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-1	-	-	-
DemF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
V	-	-2	+2	-	-3	+3	-	-3	+3	-	-3	+3	-	-4	+4	-	-4	+4	-	-2	+2
Y	+2	+1	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Z	-	+4	-4	-	+1	-1	-	+1	-1	-	+3	-3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ø	-	-	-	-	-	-	+3	+1	+2	-	+1	-1	-	+1	-1	-	+1	-1	-	-	-
UP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
I alt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Note: Blanke felter betyder, at partiet ikke stillede op ved det pågældende folketingsvalg

I øvrigt bemærkes, at der ved de stedlige mandatfordelingsberegninger tilbage i tiden ikke har kunnet tages hensyn til de historisk lidt anderledes folketal, der desværre ikke foreligger opgjort på afstemningsområder, som ellers har været byggeklodserne i det store arbejde, der har ligget bag arbejdsgruppens simulationer på baggrund af stemmetallene 1987-2005. Det betyder, at der i nogle tilfælde burde have været et kredsmandat – eller to – mere eller mindre i nogle af storkredsene, men



det forekommer rimeligt at antage, at betydningen heraf for det samlede billede er yderst beskeden – og det ville sandsynligvis ikke have været indsatsen værd at forsøge at reparere på denne detalje.<sup>2</sup>

De to grå markeringer i tabel 1 viser for folketingsvalgene henholdsvis i 1987 og 1990, at den foreslåede inddeling i storkredse *med de daværende stemmefordelinger* ville have betydet, at Venstresocialisterne i 1987 og Enhedslisten i 1990 ville have opnået et kredsmandat (i begge tilfælde i den nye Københavns Storkreds), og at de to partier derfor også ville have fået adgang til tillægsmandatfordelingen. De to, henholdsvis tre mandater de to partier i alt ville have fået ved de to valg, ville naturligvis være gået fra to, henholdsvis tre af de øvrige partier, som derfor hver ville have fået et mandat mindre, således som det fremgår af tabellen.

Tabel 2. Ændringer i fordelingen af kreds- og tillægsmandater ved folketingsvalgene 1987-2005. D'Hondts metode ved fordelingen af kredsmandater i de ti foreslåede storkredse

Parti	FV 1987			FV 1988			FV 1990			FV 1994			FV 1998			FV 2001			FV 2005		
	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM	I alt	KM	TM
A	-	+2	-2	-	+2	-2	-	+2	-2	-	-3	+3	-	+1	-1	-	-4	+4	-	+1	-1
B	-	+3	-3	-	+3	-3	-	-1	+1	-	+1	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C	-	-5	+5	-	-5	+5	-	-	-	-	+2	-2	-	-	-	-	+1	-1	-	-	-
CD	-	+2	-2	-	+1	-1	-	+2	-2	-	-1	+1	-	-1	+1	-	-	-	-	-1	+1
DR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SF	-	-3	+3	-	+2	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+2	-2	-	-	-
Grøn	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Int	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M-L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Min.																					
DF														-1	+1	-	-1	+1	-	+1	-1
KrF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DemF																					
V	-	-1	+1	-	-4	+4	-	-2	+2	-	-1	+1	-	-	-	-	+1	-1	-	-1	+1
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Z	-	+2	-2	-	+1	-1	-	-1	+1	-	+1	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ø											+1	-1	-	+1	-1	-	+1	-1	-	-	-
UP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
I alt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Note: Blanke felter betyder, at partiet ikke stillede op ved det pågældende folketingsvalg

En sammenligning af tabellerne 1 og 2 viser – helt som man måtte forvente – at det ved brug af den modificerede Sainte-Laguë-metode i større valgkredse bliver nemmere for de mindre partier at vinde (kreds-)mandater, hvorfor det gennemgående mønster er, at de store partier mister kredsmandater i tabel 1, medens de små og mindre partier vinder flere af den slags mandater end under den aktuelle kredsinddeling. Da den overordnede mandatfordeling ikke ændres (bortset fra det omtalte fænomen med Venstresocialisterne i 1987 og Enhedslisten i 1990), udlignes disse

<sup>2</sup> Som det fremgår af teksten nedenfor, er der i forbindelse med denne undersøgelse yderligere blevet foretaget en mandataberegning med udgangspunkt i stemmetallene ved folketingsvalget i 1979. Her begynder forskellene i antal kredsmandater (ikke mindst i den planlagte Københavns Storkreds) at blive så store på grund af befolkningsforskydninger i det mellemliggende kvarte århundrede, at det bliver problematisk fortsat blot at bruge 2005-folketallene som udgangspunkt for kredsmandatallokeringen. DKP ville således have fået et kredsmandat i 1979 i den nu planlagte københavnske storkreds, hvis den altså havde eksisteret dengang, hvilket ville være fremgået, hvis de dagældende folketal var blevet anvendt ved den stedlige mandatfordeling..

ændringer naturligvis via tillægsmandaterne. I tabel 2 – dvs. ved brug af d'Hondts metode – kan de store partier – Socialdemokratiet og Venstre samt de konservative ved valgene i 1987 og 1988 – i højere grad fastholde deres kredsmandater, hvilket viser sig ved, at der i tabel 2 er langt færre forskydninger end i tabel 1 mellem det antal kreds- og tillægsmandater, partierne opnår.

Umiddelbart tyder arbejdsgruppens analyse derfor i retning af, at modellen med genindførelse af den d'Hondtske fordelingsmetode til fordeling af kredsmandaterne er et hensigtsmæssigt redskab til at sikre, at de større valgkredse ikke utilsigtet kommer til at øge de mindre partiers muligheder for at få et kredsmandat og ad den vej få nemmere adgang til tillægsmandaterne end under den aktuelle lov.

I forbindelse med den foreliggende undersøgelse har Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretaget helt tilsvarende beregninger for folketingsvalget i 1979. Resultatet er, at den datidige stemmefordeling fordelt ud i de ti planlagte storkredse ved begge fordelingsmetoder for kredsmandaterne ville have resulteret i præcis de samme mandattal for alle ti repræsenterede partier, lige som ændringerne i fordelingen af henholdsvis kreds- og tillægsmandater minder om det billede, tabellerne 1 og 2 tegner for valgene 1987-2005. Som det fremgår af note 2 (side 8), må der dog her tages det forbehold, at brugen af de aktuelle folketal ved de beregninger, der ligger bag den stedlige mandatfordeling – og ikke de korrekte historiske folketal – kan have sløret billedet, idet alt taler for, at DKP ved brug af de korrekte folketal for 1979-valget ville være kommet ud med et kredsmandat i den planlagte Københavns Storkreds (i hvert fald, hvis den modificerede Sainte-Laguë-metode var blevet brugt).

Det er dog nok værd at hæfte sig ved, at hvor Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti ved det rigtige valg i 1979 ikke fik nogen kredsmandater, så ville de begge ved fordelingen efter den modificerede Sainte-Laguë-metode i de ti storkredse have fået henholdsvis et og tre kredsmandater; hertil kommer – som det måske mest bemærkelsesværdige – at Kristeligt Folkeparti også ved anvendelse af d'Hondts metode ville have fået et kredsmandat, jf. nedenfor.

## **5. Hvad er sandsynligheden for forskellige udfald som følge af den eventuelle indførelse af d'Hondts metode til fordeling af kredsmandater i de planlagte ti storkredse?**

En systematisk analyse af, hvorledes den eventuelle genindførelse af den d'Hondtske fordelingsmåde må formodes at påvirke fordelingen af kredsmandater, er af flere grunde vanskelig. Det skyldes først og fremmest, at to faktorer, hvis betydning man kender, ændres samtidigt med, at to andre forhold må formodes at ville ændre sig, men på en måde, der kun kan spekuleres omkring. De to forhold, der kun kan spekuleres omkring, er dels antallet af partier (herunder kandidater uden for partierne), der vil stille op i hver af de nye storkredse, dels de ændringer i stemmefordelingen, som den forøgede kredsstørrelse *i sig selv* vil kunne medføre.

Antallet af partier (inkl. kandidater uden for partierne) har en selvstændig indflydelse på de to naturlige spærregrænser (se herom nedenfor), idet den laveste af disse både ved brug af d'Hondt og brug af den modificerede Sainte-Laguë er lavere, jo flere partier (og kandidater uden for partierne) der er til stede i de enkelte mandatfordelingsområder. Ved den højeste af spærregrænserne er situationen lidt anderledes, idet den ved brug af d'Hondt ikke er påvirket af antallet af partier, således som det er tilfældet ved nogle af kombinationerne, når den modificerede Sainte-Laguë-

metode anvendes, jf. tabel 3 nedenfor. Hvorledes etableringen af de større storkredse *i sig selv* vil påvirke små (og for tiden ikke repræsenterede) partiers lyst til at stille op, kan man dog ikke vide.

Tidligere ville forventningen have været, at en sådan ændring i sig selv kunne have bidraget til, at flere småpartier ville melde sig til deltagelse i folketingsvalgene. Men opstramningen i løbet af 1990'erne af procedurerne omkring anmeldelse af nye partier har bidraget til et fald i antallet af nyopstillinger. Derfor kan man ikke have nogen klar mening om, hvorvidt forøgelsen af kredsstørrelsen vil betyde, at flere partier vil melde sig på banen, og derfor er der i det følgende taget hensyn til, at antallet af opstillede partier (herunder i de enkelte storkredse) kan blive både mindre og større, end det for eksempel var i 2005.

På samme måde kan man ikke vide, om de ændrede forhold *i sig selv* vil påvirke stemmefordelingen mellem partierne. Her tænkes først og fremmest på muligheden for, at de mest populære politikere ved opstilling i de største af storkredsene på grund af den tiltrækning, de vil øve på de forholdsvis flere vælgere, der i disse storkredse vil få mulighed for at stemme personligt på dem, vil kunne ændre stemmefordelingen mellem partierne, i hvert fald marginalt (Elklit og Risbjerg Thomsen, under færdiggørelse). Det kan på ingen måde udelukkes, at det vil kunne påvirke mandatfordelingen i forhold til, hvad den ellers ville have været, men præcist hvor meget – eller hvor lidt – lader sig kun meget vanskeligt forudsige, endsige beregne.

Udviklingen i såvel antallet af partier (herunder kandidater uden for partierne) som i fordelingen af stemmer mellem partierne er derfor forhold, der ikke kan inddrages systematisk i de følgende overvejelser.

Det kan derimod virkningen af at ændre på kredsstørrelsen (hvorved her alene forstås antallet af mandater, der skal fordeles i en valgkreds), som er en væsentlig faktor, når man skal vurdere muligheden for under bestemte omstændigheder at få mandat. Udgangspunktet for overvejelserne er de to naturlige spærregrænser, som faglitteraturen opererer med (se herom især Lijphart & Gibberd, 1977).

Betydningen af at skifte mellem forskellige mandatfordelingssystemer – her fra den modificerede Sainte-Laguë-metode til d'Hondts metode – lader sig også vurdere for ensartede kombinationer af antal partier og antal mandater i valgkredsene.

Derfor vil fokus være på kredsstørrelser og fordelingssystem, når de tre hovedspørgsmål, der blev rejst i undersøgelsens kommissorium, i det følgende søges besvaret.

### *5.1. Sandsynligheden for, at et parti, der ikke ville være kommet i Folketinget under den gældende ordning, vil kunne vinde et kredsmandat i en af de ti planlagte storkredse, også selv om d'Hondts metode blev brugt ved kredsmandatfordelingen*

Den ene (den højeste) af de to ovennævnte naturlige spærregrænser repræsenterer den andel af de i kredsen afgivne stemmer, der under alle omstændigheder vil sikre et mandat til partier, der (mindst) har opnået denne andel af stemmerne. Den anden (den laveste) af de to spærregrænser angiver den andel af stemmerne, som – hvis man er *under* den – betyder, at man ikke under nogen omstændigheder kan få mandat. Imellem de to spærregrænser ligger derfor en større eller mindre gråzone, hvor der kan være mulighed for at få et mandat, hvis stemmefordelingen er gunstig set fra

det pågældende partis side. Det pågældende "parti" kan naturligvis også være en kandidat uden for partierne.

De to spærregrænsers præcise placering er i et vist omfang forskellig fra den ene mandatfordelingsmetode til den anden,<sup>3</sup> samtidig med, at de også i nogle tilfælde kan være helt (eller næsten helt) identiske.

At den d'Hondtske fordelingsmåde således er lidt mere favorabel over for store partier end for eksempel største brøks metode eller den modificerede Sainte-Laguë-metode (se herom for eksempel Gallagher & Mitchell, 2005, p. 589), viser sig konkret derved, at de to spærregrænser for mange (men ikke alle) ensartede kombinationer af antal partier og antal mandater til fordeling i de enkelte kredse ligger højere for den d'Hondtske end for de to andre fordelingsmåder.

Det er netop det, der fremgår af tabel 3 nedenfor. Denne tabel viser for de i denne forbindelse relevante kombinationer af antal partier og antal mandater placeringen af den øverste spærregrænse, altså den andel af stemmerne, som giver sikkerhed for mindst ét mandat, hvis man er over den.

Et eksempel kan vise, hvorledes tabellen skal læses: I en kreds med fire mandater (dvs.  $m = 4$ , altså tabellens øverste række) er spærregrænsen 20,0 pct. (eller udtrykt som andele: 0,2000). Det betyder, at hvis et parti har fået lige over en femtedel af stemmerne (20,01 pct. eller 0,2001), vil det uanset om det står over for kun ét andet parti (med 79,99 pct. af stemmerne, dvs. en andel på 0,7999) – dvs.  $n = 2$ , hvor  $n$  er antallet af opstillede partier – fire tilnærmelsesvist lige store partier (med også ca. 20 pct. af stemmerne) (dvs.  $n = 5$ ) eller otte andre partier af varierende størrelse (dvs.  $n = 9$ ) ikke kunne undgå at få et mandat, når mandatfordelingen sker efter d'Hondts fordelingsmåde, som det fremgår af tabellens venstre halvdel.

Tilsvarende er denne øvre spærregrænse 6,25 pct., hvis der er 15 mandater ( $m = 15$ ), der skal fordeles ved brug af d'Hondts metode. Hvis man i stedet bruger den modificerede Sainte-Laguë-metode (i højre halvdel af tabellen), ses det, at den tilsvarende øvre spærregrænse (ved for eksempel ti partier i kredsen) nu kun er 5,93 pct., dvs. at partier med 6,0 pct. af stemmerne er sikre på at komme ind, når det ene fordelingsystem bruges, men ikke når det er det andet, der anvendes.

Når antallet af partier  $\div 1 \geq$  antallet af mandater (dvs. felterne over den øverste kraftigt optrukne streg i højre side af tabel 3), er den øvre spærregrænse ved brug af den modificerede Sainte-Laguës metode i øvrigt identisk med spærregrænsen ved brug af d'Hondts metode. Det er værd at bemærke, at det er tilfældet i mange af de aktuelle amts- og storkredse: Med ti eller elleve opstillede partier og kandidater uden for partierne var det i 2005 (og ved mange tidligere valg) tilfældet i 13 af de 17 amts- og storkredse, at den øvre spærregrænse ville have været den samme, uanset om d'Hondts fordelingsmetode eller den modificerede Sainte-Laguë-metode var blevet anvendt. Men for øvrige kombinationer af antal partier og antal mandater er den øvre spærregrænse lavere, når den modificerede Sainte-Laguë-metode anvendes, end når d'Hondt anvendes.

Når antallet af mandater i kredsene bliver større end eller lig med  $2 \times$  (antallet af partier  $\div 1$ ) ændres formlen for udregning af den øvre tærskelværdi ved den modificerede Sainte-Laguë-metode igen, hvilket er angivet med den nederste kraftigt optrukne linje i højre side af tabel 3. Tærskelværdierne

---

<sup>3</sup> For en udledning af relevante formler henvises til Lijphart & Gibberd (1977).

i denne side af tabellen er dog fortsat mindre, end når d'Hondts metode bruges, dvs. i venstre side af tabellen.

Tabel 3. Den øvre spærregrense (dvs. andel stemmer, som garanterer mandat) for relevante kombinationer af antal partier og antal mandater for de to relevante valgsystemer

Mandater	d'Hondt				Modificerede Sainte-Laguë			
	n = 9	n = 10	n = 11	n = 12	n = 9	n = 10	n = 11	n = 12
m = 4	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000
m = 5	0,1667	0,1667	0,1667	0,1667	0,1667	0,1667	0,1667	0,1667
m = 6	0,1429	0,1429	0,1429	0,1429	0,1429	0,1429	0,1429	0,1429
m = 7	0,1250	0,1250	0,1250	0,1250	0,1250	0,1250	0,1250	0,1250
m = 8	0,1111	0,1111	0,1111	0,1111	0,1111	0,1111	0,1111	0,1111
m = 9	0,1000	0,1000	0,1000	0,1000	0,0985	0,1000	0,1000	0,1000
m = 10	0,0909	0,0909	0,0909	0,0909	0,0886	0,0897	0,0909	0,0909
m = 11	0,0833	0,0833	0,0833	0,0833	0,0805	0,0814	0,0824	0,0833
m = 12 (Fyn)	0,0769	0,0769	0,0769	0,0769	0,0734	0,0745	0,0753	0,0761
m = 13	0,0714	0,0714	0,0714	0,0714	0,0680	0,0686	0,0693	0,0700
m = 14	0,0666	0,0666	0,0666	0,0666	0,0631	0,0636	0,0642	0,0648
m = 15	0,0625	0,0625	0,0625	0,0625	0,0588	0,0593	0,0598	0,0603
m = 16	0,0588	0,0588	0,0588	0,0588	0,0551	0,0555	0,0560	0,0565
m = 17	0,0555	0,0555	0,0555	0,0555	0,0511	0,0522	0,0526	0,0530
m = 18	0,0526	0,0526	0,0526	0,0526	0,0476	0,0493	0,0495	0,0500
m = 19	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500	0,0446	0,0461	0,0470	0,0473
m = 20	0,0476	0,0476	0,0476	0,0476	0,0419	0,0432	0,0446	0,0449
m = 21	0,0454	0,0454	0,0454	0,0454	0,0395	0,0407	0,0419	0,0398
m = 22	0,0435	0,0435	0,0435	0,0435	0,0374	0,0385	0,0395	0,0407

I tabel 3 er med gråt foretaget en markering af et par særligt interessante kredsstørrelser. Den ene af disse er kredsstørrelsen 7 i den del af tabellen, hvor der ses på brugen af den modificerede Sainte-Laguë-metode. Herved fremhæves nemlig niveauet for den højeste af de to naturlige spærregrenser i de tre af de nuværende amts- og storkredse, der har syv kredsmandater, hvilket for tiden (sammen med seks) er den hyppigste kredsstørrelse. De tre amtskredse er Storstrøms, Sønderjyllands og Ringkøbing Amtskredse. I disse valgkredse skal et parti eller en kandidat uden for partierne altså for tiden have ikke mindre end 12,51 pct. af stemmerne for at være sikker på at få et kredsmandat. Det bemærkes *en passant*, at denne spærregrense er lige så høj, som den ville have været, hvis d'Hondts metode havde været anvendt.

Da Sønderjylland kommer til fuldstændigt at indgå i den planlagte Sydjyllands Storkreds, som er beregnet at skulle have 18 kredsmandater, er kredsstørrelsen med 18 mandater tilsvarende blevet markeret i tabellens venstre halvdel, så det kan ses, hvad den højeste af de to spærregrenser vil være i den nye storkreds, hvis det besluttes at genindføre d'Hondts fordelingsmetode for kredsmandaterne.

Som det fremgår, er den 5,26 pct. Der er altså tale om en kraftig reduktion i den øverste tærskelværdi. Dersom den modificerede Sainte-Laguë-metode fortsat ville skulle anvendes, vil denne højeste spærregrense kun blive en brøkdel af en procent mindre end ved brug af d'Hondts, nemlig ved ti partier 4,93 pct. i stedet for 5,26 pct. For disse kredsstørrelser ligger den tærskelværdi,

hvor man kan være helt sikker på et mandat, altså kun en brøkdel af en procent højere ved d'Hondts metode end ved den modificerede Sainte-Laguë-metode.

Hvor det ved en række valg normalt kun har været Socialdemokratiet og Venstre – nogle gange dog også Fremskridtspartiet, på det seneste Dansk Folkeparti – der i Sønderjylland har kunnet været sikre på at få et kredsmandat (eller flere), ændres billedet ved at skifte til d'Hondts metode til, at flere af partierne på forhånd vil kunne regne med et sikkert kredsmandat. I de fleste tilfælde vil det dog blot betyde, at et ellers ret sikkert tillægsmandat veksles til et kredsmandat, jf. tabel 2 ovenfor. Selv om billedet i Vejle amtskreds er lidt anderledes på grund af, at der i en årrække har været ni kredsmandater til fordeling her, er situationen dog ikke grundlæggende anderledes

Også ved andre kombinationer af gamle og nye kredsstørrelser ses umiddelbart et markant fald med hensyn til placeringen af den øvre spærregrænse. Det betyder naturligvis, at de partier, der rundt omkring i landet har en stemmestyrke på fra fem-seks til otte-ni pct. af stemmerne, generelt får nemmere ved at sikre sig et kredsmandat, *selv om* d'Hondts metode indføres.

Da Fyn (som amtskreds nu og som storkreds i fremtiden) både har og vil skulle have 12 kredsmandater (i hvert fald med de aktuelle folke- og vælgertal), er denne kredsstørrelse også markeret i tabel 3 for at lette en direkte sammenligning af spærregrænsens højde ved de to forskellige mandatfordelingsmetoder, men i øvrigt med identiske mandattal. Som det fremgår, er forskellen mellem de to øvre spærregrænser ganske beskeden udtrykt i procent. Omsat i stemmer er forskellen for eksempel for en situation med ti opstillede partier 0,24 pct. af de gyldige stemmer, hvilket i 2005 på Fyn trods alt svarede til knapt 7.200 stemmer, som altså er skærpselsen i kravet for at være sikker på et kredsmandat i en kreds med tolv mandater og ti opstillede partier.

Tabel 4 viser med tilsvarende opstilling og gråmarkering, hvor den anden, dvs. den nedre, spærregrænse befinder sig ved de anførte kombinationer af antal partier og antal mandater. For *samtlig*e kombinationer ligger den nedre spærregrænse – som man måtte forvente ud fra faglitteraturen – lavere for den modificerede Sainte-Laguë-metode end for den d'Hondtske, dvs. at mindre partier har nemmere ved en gang imellem at få et mandat, når den modificerede Sainte-Laguë-metode anvendes, end når den d'Hondtske metode er i anvendelse.

Som tilfældet var ved den øvre spærregrænse, skal man ikke kun hæfte sig ved størrelsesforholdet mellem tærskelværdien ved anvendelse af henholdsvis d'Hondt og den modificerede Sainte-Laguë-metode for identiske kombinationer af antal partier og antal mandater. En sammenligning af kombinationen af små kredsstørrelser (som de nuværende amts- og storkredse med forholdsvis beskedne mandattal, for eksempel fra fire til otte) og anvendelse af den modificerede Sainte-Laguë-metode med anvendelse af d'Hondt i kredse med væsentligt større mandattal (for eksempel fra 11 til 15, dvs. som nogle af de planlagte storkredse) er nemlig også interessant.

Det viser sig herved, at tærskelværdien, der repræsenterer grænsen mellem muligheden for eventuelt at kunne få et mandat og visheden om ikke under nogen omstændigheder at kunne få mandat, er lavere ved kombinationen af d'Hondt og større kredse end ved kombinationen af den modificerede Sainte-Laguë-metode og de nuværende mindre kredse. Det ses, at de små kredse kun skal vokse med et par mandater, for at denne virkning indtræffer, medens de lidt større skal vokse med fem-seks mandater, før tærskelværdien er lavere ved d'Hondt end ved den modificerede Sainte-Laguë-metode.

Tabel 4. Den nedre spærregrænse (som under favorable omstændigheder giver mulighed for mandat) for relevante kombinationer af antal partier og antal mandater for de to valgsystemer

Mandater	d'Hondt				Modificerede Sainte-Laguë			
	n = 9	n = 10	n = 11	n = 12	n = 9	n = 10	n = 11	n = 12
m = 4	0,0833	0,0769	0,0714	0,0667	0,0769	0,0714	0,0667	0,0625
m = 5	0,0769	0,0714	0,0667	0,0625	0,0693	0,0648	0,0609	0,0574
m = 6	0,0714	0,0667	0,0625	0,0588	0,0631	0,0593	0,0560	0,0530
m = 7	0,0667	0,0625	0,0588	0,0556	0,0579	0,0547	0,0519	0,0493
m = 8	0,0625	0,0588	0,0556	0,0526	0,0534	0,0507	0,0483	0,0461
m = 9	0,0588	0,0556	0,0526	0,0500	0,0496	0,0473	0,0452	0,0432
m = 10	0,0556	0,0526	0,0500	0,0476	0,0464	0,0443	0,0424	0,0407
m = 11	0,0526	0,0500	0,0476	0,0455	0,0435	0,0417	0,0400	0,0385
m = 12 (Fyn)	0,0500	0,0476	0,0455	0,0435	0,0409	0,0393	0,0378	0,0365
m = 13	0,0476	0,0455	0,0435	0,0417	0,0387	0,0372	0,0359	0,0347
m = 14	0,0455	0,0435	0,0417	0,0400	0,0366	0,0354	0,0341	0,0330
m = 15	0,0435	0,0417	0,0400	0,0385	0,0348	0,0337	0,0326	0,0315
m = 16	0,0417	0,0400	0,0385	0,0370	0,0332	0,0321	0,0311	0,0302
m = 17	0,0400	0,0385	0,0370	0,0357	0,0317	0,0307	0,0298	0,0289
m = 18	0,0385	0,0370	0,0357	0,0345	0,0303	0,0294	0,0286	0,0278
m = 19	0,0370	0,0357	0,0345	0,0333	0,0290	0,0282	0,0275	0,0267
m = 20	0,0357	0,0345	0,0333	0,0323	0,0279	0,0271	0,0264	0,0257
m = 21	0,0345	0,0333	0,0323	0,0313	0,0268	0,0261	0,0255	0,0248
m = 22	0,0333	0,0323	0,0313	0,0303	0,0258	0,0252	0,0246	0,0240

Konsekvensen heraf er, at det vil kunne forekomme – hvis stemmernes fordeling i en storkreds er optimal set fra et lille partis synsvinkel – at et sådant mindre parti vil kunne være heldig og få et kredsmandat med fem-seks pct. af storkredsens stemmer. Under normale omstændigheder vil det dog – som allerede anført – kun betyde, at partiet får et kredsmandat i stedet for et tillægsmandat.

En sammenligning af forholdene på Fyn kan imidlertid minde om, at for *identiske kredsstørrelser* er også den nedre spærregrænse højere ved brug af d'Hondt end ved brug af den modificerede Sainte-Laguë-metode. Den generelle ændring med hensyn til de to tærskelværdiers niveau skyldes altså primært den planlagte ændring i valgkredsens størrelse (uden for Bornholm og Fyn).

Det fremgik af den parlamentariske arbejdsgruppes indstilling, at det ved beregningerne på grundlag af stemmetallene for valgene 1987-2005 i intet tilfælde ville være forekommet, at et parti, der ikke opnåede repræsentation i Folketinget under det gældende system, ville have fået et kredsmandat ved anvendelse af d'Hondt i de ti kommende storkredse (samtidig med, at Jacob Haugaard fortsat ville have opnået et kredsmandat i Østjyllands Storkreds i 1994), hvilket fik arbejdsgruppen til at konstatere, at "[b]eregningerne viser, at den lettere adgang til at få et kredsmandat som følge af arbejdsgruppens forslag til en ny valgkredsinddeling ved disse folketingsvalg neutraliseres ved anvendelsen af d'Hondts metode, idet mandatfordelingen mellem partierne ved disse folketingsvalg forbliver uændret" (p. 16). På det givne grundlag skal denne konstatering ikke anfægtes.

Men hvad skulle der egentlig til, for at dette billede blev ændret, dvs. hvad er sandsynligheden for, at et parti, der ikke var kommet i Folketinget under de gældende regler, ville kunne opnå repræsentation under et system med de ti planlagte storkredse og fordeling af kredsmandaterne ved brug af d'Hondts metode? Ved de otte folketingsvalg 1979 og 1987-2005 skete det i alt 25 gange, at

et opstillet parti ikke opnåede repræsentation i Folketinget (der ses således bort fra kandidater uden for partierne). Af disse 25 partier fik 11 mindst 1,0 pct. af de afgivne stemmer, medens 14 fik mindre. Der er i denne sammenhæng ingen grund til at interessere sig for de helt små partier, idet muligheden for, at et af disse 25 partier under ændrede muligheder for at få et kredsmandat (og dermed også adgang til tillægsmandatfordelingen) først og fremmest må knytte sig til de største af de urepræsenterede partier.

Selv om fokus her er på forholdene, som de vil være, hvis d'Hondts metode indføres, viser tabel 5 også to tilfælde (mærket med kun en \*), hvor et parti i en planlagt storkreds havde flere stemmer, end hvad der svarede til den nederste tærskelværdi ved brug af den modificerede Sainte-Laguë-metode. Det drejer sig i begge tilfælde om Kristendemokraternes resultat i den planlagte Vestjyllands Storkreds ved valgene i henholdsvis 2005 og 1994. I begge tilfælde lå partiet under den tilsvarende tærskelværdi ved d'Hondts metode. Under forudsætning af i øvrigt uændrede stemmetal skulle partiet have øget sit stemmetal i storkredsen med henholdsvis 37 og 34 pct. for at kunne vinde et kredsmandat under d'Hondt, hvad der forekommer helt usandsynligt. Og hvis det alligevel havde været muligt, ville der utvivlsomt også blevet vundet lidt andre steder – hvorved partiet havde fået mere end to pct. stemmerne, dvs. det ville under alle omstændigheder være kommet i Folketinget.

Tabel 5. De ikke-repræsenterede partiers chancer for at få et kredsmandat i en af de ti planlagte storkredse ved brug af d'Hondt

	Partiets stemmestyrke på landsplan		
	- 0,99 pct.	1,00-1,49 pct.	1,50-1,99 pct.
Antal partier ved folketingsvalgene 1979 og 1987-2005, der ikke opnåede repræsentation	14	4	7
Samlet antal forekomster i de ti planlagte storkredse	138 <sup>a</sup>	40	70
Antal gange, hvor partiets styrke i en planlagt storkreds var over den nederste tærskelværdi ved den modificerede Sainte-Laguë-metode, men ikke over den tilsvarende værdi ved d'Hondts metode	0	0	2*
Antal gange, hvor partiets styrke i en planlagt storkreds var over den nederste tærskelværdi ved d'Hondts metode	0	1**	3***

<sup>a</sup> Det Humanistiske Parti var i 1990 ikke opstillet i alle amtskredse; derfor mangler det i to af de planlagte storkredse.

Mere interessant er de fire tilfælde i den nederste række, hvor et parti i en planlagt storkreds også lå over den nederste tærskelværdi (ved brug af d'Hondt), således som den ville have været ved det pågældende valg. I alle fire tilfælde drejer det sig om den planlagte Københavns Storkreds, hvor i 1987 VS (markeret med \*\*) og i 1979 DKP og i 1990 såvel Enhedslisten som Fælles Kurs (markeret med \*\*\*) ville have været over denne grænse.

Igen er det vigtigt at understrege, at beregninger over, hvor mange flere stemmer disse partier skulle have haft i den planlagte storkreds for at kunne få et kredsmandat, hvis d'Hondts fordelingsmåde var blevet anvendt, nødvendigvis må bygge på den urealistiske forudsætning, at stemmetallene i øvrigt var uændrede – og det ville de jo netop ikke være, hvis et parti – eller som i 1990 to partier – skulle gå markant frem.

Hertil kommer, som allerede tidligere anført, at det er halsløs gerning at forsøge at skønne over, hvad det eventuelt ville have betydet, at man over hele den nye storkreds' område – og ikke kun i en



af de tre små storkredse – havde kunnet stemme på koryfæer som Mogens Glistrup (Fælles Kurs i 1990), Viljo Sigurdsson (VS i 1987) eller Jørgen Jensen (DKP i 1979) – medens det mere sammensatte billede på Enhedslistens liste i 1990 gør det vanskeligere at vurdere, hvad der der ville kunne være sket under andre forhold.

Vurderingen her er, at sandsynligheden for, at VS i 1987 og DKP i 1979 – som begge skulle have øget deres stemmetal med 17 pct. for at få et kredsmandat i den planlagte københavnske storkreds – kunne have fået et sådant mandat, er ret beskeden. Hertil kommer – og det er også vigtigt at tage med i bedømmelsen – at hvis det kun var lykkedes næsten, ville der stadig være et godt stykke vej til at komme over en af de to andre af valglovens spærregrænser.

Situationen er mere kompliceret for de to partier, der i 1990 i den planlagte københavnske storkreds også var over den nederste tærskelværdi ved anvendelse af d'Hondt som fordelingsregel. Fælles Kurs skulle ganske vist have øget sit stemmetal med hele 26 pct., men med Mogens Glistrup på stemmesedlen i hele området – og ikke kun i Østre Storkreds – kan man ikke vide, hvordan det ville være gået. Min vurdering er dog, at det trods alt ville have været vanskeligt, og derfor ville man heller ikke være kommet over valglovens spærregrænse på 2 pct. (idet spærreregel nr. 2 var helt uden for rækkevidde).

Den største usikkerhed knytter sig til bedømmelsen af, om Enhedslisten kunne have mønstret de otte pct. flere stemmer i denne storkreds, der ville have udløst et kredsmandat. Variationen af formodede trækplastre på stemmesedlerne var allerede betydelig i de tre storkredse, og derfor er det vanskeligt at vurdere, om deres tilstedeværelse på en og samme stemmeseddel ville have gjort den store forskel. Og som sagt bygger denne udregning på en ret urealistisk forudsætning om, at de øvrige partiers stemmetal ville have været uændret. En fremgang for Enhedslisten måtte jo i givet fald komme et sted fra – og i hvert fald ikke kun fra sofavælgernes rækker – og måske ville man også miste et par stemmer hist og pist, fordi der nu også kunne stemmes på de øvrige partier over hele den planlagte storkreds' område.

Af de i tabel 5 identificerede fire i denne forbindelse mest relevante situationer er der altså ingen, hvor man med overbevisning kan argumentere for, at de nok ville have kunnet føre til, at det pågældende parti ville have kunnet vinde et kredsmandat.

Det er muligvis overraskende, at beregninger med brug af d'Hondts metode i noget større valgkredse end de nuværende ikke automatisk fører til, at flere af de små partier i hvert fald nogle gange kunne få et enkelt kredsmandat et eller andet sted. Brug af 1 som den første divisor medfører jo, at man ender med større kvotienter end brug af 1.4, og der kunne derfor være grund til at tro, at der i hvert fald var større sandsynlighed for et sådant resultat end gennemgangen af de otte valg synes at antyde. Forklaringen på, at det ikke er så enkelt, er i virkeligheden dobbelt:

(1) Sandsynligheden for at et parti får sit første kredsmandat påvirkes ikke kun af størrelsen på den første divisor, men også af afstanden mellem de øvrige led i divisorrækken. Denne afstand er jo 2 ved den modificerede Sainte-Laguë-metode,<sup>4</sup> men kun 1 ved d'Hondt.

(2) Homogeniseringen over tid af partiernes udbredelse i landets forskellige dele – herunder nedbrydningen af de traditionelle politiske højborge – betyder, at det er endog meget

---

<sup>4</sup> Dog kun 1.6 mellem det første og det andet led.

sjældent forekommende, at de egentlige småpartier har en sådan relativ styrke et eller flere steder, at de vil kunne komme over selv den laveste af de to tærskelværdier – og hvis det er sket, skal de herudover være heldige med stemmefordelingen på de øvrige partier i den pågældende kreds.

Derfor er det ikke så mærkeligt, at gennemgangen af de otte valg kun kunne identificere ganske få situationer, hvor partier, der ellers ikke var repræsenterede, bare var kommet over den laveste af de to tærskelværdier. De to situationer, hvor sandsynligheden utvivlsomt var størst, for at et sådant parti kunne have vundet et kredsmandat, var i 1990, hvor det *måske* kunne være sket for såvel Fælles Kurs som for Enhedslisten. Hvis man tager alle 25 partier i ti planlagte storkredse med, må konklusionen være, at sandsynligheden for et sådant udfald er endog meget beskedent, idet det kun var en eventuel mulighed i to ud af 248 situationer. Også hvis man nøjes med at relatere de to mulige udfald af denne type til de 70 situationer, hvor et parti allerede i forvejen var forholdsvis tæt på spærregrænsen, er konklusionen fortsat, at der her er tale om en ganske beskedent sandsynlighed, også selv om den naturligvis ikke er 0.

Imidlertid kan man også vende kikkerten og spørge, om der er nogle i denne forbindelse interessante konstateringer i forbindelse med de partier, der under den gældende ordning ikke var særlig meget *over* spærregrænsen.

Ved de otte betragtede valg skete det i alt 11 gange, at et parti fik mellem 2,0 og 3,0 pct. af stemmerne på landsplan. I fire af disse tilfælde fik et af disse små partier faktisk et kredsmandat (i et enkelt tilfælde endda to): Kristendemokraterne i 1990 og 1998, CD i 1994 og Fremskridtspartiet i 1998 (to kredsmandater i Nordjyllands Amt).

Under anvendelse af d'Hondts metode i de ti planlagte storkredse ville billedet være blevet lidt – men ikke meget – anderledes, idet Kristendemokraterne også havde fået et kredsmandat i 1979 (naturligvis i Vestjyllands Storkreds), CD ville ikke have fået sit kredsmandat i 1994, og Enhedslisten ville have fået et kredsmandat i Københavns Storkreds både i 1998 og i 2001. De berørte partier ville alle være kommet ind i samme omfang som før, og forskellen mellem den faktiske situation og den beregnede ville kun vise sig ved helt tilsvarende forandringer med hensyn til kredsmandater og tillægsmandater.

Inddragelsen af partierne lige over spærregrænsen føjer altså ikke noget afgørende nyt til det allerede etablerede billede, og det gælder også, hvis man ser specielt på Fremskridtspartiets situation i 1998: Fremskridtspartiet fik 2,4 pct. af stemmerne i hele landet, vel især på grund af Kirsten Jacobsens almindelige popularitet og hendes spektakulære stemmetal i Nordjyllands Amtskreds. Men uanset om partiet havde fået over eller under 2 pct. af stemmerne, ville hun have vundet sit kredsmandat, og det ville også have været tilfældet under d'Hondt og i en lidt anderledes storkreds, så denne ellers ret enestående situation ville ikke have fået et andet udfald under de ændrede vilkår, der er i fokus her.

Konklusionen med hensyn til dette spørgsmål er altså, at sandsynligheden for, at et parti, der under den gældende ordning *ikke* blev repræsenteret i Folketinget, under det beskrevne system med de ti planlagte storkredse og anvendelse af d'Hondts metode til fordeling af kredsmandaterne, skulle kunne vinde et kredsmandat og ad den vej få adgang til tillægsmandatfordelingen er så beskedent, at det forekommer rimeligt at se bort fra den.

5.2. Sandsynligheden for, at et parti, der fik netop ét kredsmandat i en amts- eller storkreds ved et afvalgene 1987-2005, ville kunne miste det, hvis d'Hondts metode blev brugt i de nye storkredse (spørgsmål 2)

Dette punkt i kommissoriet rejser spørgsmålet om, hvorvidt det vil kunne forekomme, at et parti, der under den gældende valgkredsordning og den gældende mandatfordelingsmetode faktisk havde fået et kredsmandat i en amtskreds, alligevel *ikke* ville få et sådant mandat under den foreslåede inddeling i ti storkredse og anvendelse af d'Hondts metode.

Det korte svar er, at det vil kunne forekomme, men at det også her er svært at sige, hvor stor sandsynligheden for et sådant udfald er.

For at øge overskueligheden vil dette forhold blive undersøgt først for situationer, hvor forskellen i kredsstørrelse mellem de sammenlignede kredse ikke er så stor, som den gennemsnitlige vækst på landsplan forventes at vil blive, dernæst for de øvrige kredse. Ideen med denne sondring er, at det gør det muligt at se isoleret på betydningen af ændringen med hensyn til fordelingsmetode og ændringen i kredsstørrelse.

To af de kommende storkredse (Bornholm og Fyn) er omfangsmæssigt identiske med eksisterende amtskredse, men Bornholm er på grund af sin beskedne størrelse uinteressant i netop denne sammenhæng. Det er Fyn derimod ikke, idet kredsen i hele perioden 1979-2005 har haft helt samme antal kredsmandater som i arbejdsgruppens beregninger (nemlig 12), hvad der gør sammenligninger både nemme og overskuelige.

I det materiale, som arbejdsgruppen har produceret i forbindelse med sin gennemgang af de seneste syv folketingsvalg, forekommer det to gange i Fyns Amtskreds/Storkreds, at et parti, der havde vundet et (og kun et) kredsmandat under det gældende mandatfordelingssystem, ikke ville have fået et sådant mandat i den nye storkreds, hvis kredsmandaterne var blevet fordelt med brug af d'Hondts metode. De to tilfælde er SF i 2005 og Fremskridtspartiet i 1987. Hertil kommer, at inddragelsen af 1979-valget har givet yderligere et eksempel på dette fænomen, idet de radikale dengang fik et kredsmandat, som man ikke ville have fået ved anvendelse af d'Hondts fordelingsmåde. I alle tre tilfælde var der tale om det yderste eller det næstyderste kredsmandat, og i alle tre tilfælde var det Socialdemokratiet – kredsens største parti – der ville have fået et ekstra kredsmandat. Det bør – for at undgå eventuelle misforståelser – også understreges, at ved alle tre lejligheder – altså både i 1979, i 1987 og i 2005 – ville det parti, der ville have mistet sit enlige kredsmandat ved overgang til d'Hondts metode, i stedet have fået et sikkert tillægsmandat i amtskredsen.

I relation til tre andre af de nye storkredse kan man med en vis ret sige, at de svarer til tidligere amtskredse både med hensyn til antal kredsmandater og med hensyn til geografisk udbredelse. Nordsjællands Storkreds (tillagt 10 kredsmandater) afviger ikke meget fra den nuværende Frederiksborg Amtskreds (8 kredsmandater til og med 1994, derefter 9 – men kun 7 i 1979), Østjyllands Storkreds (17 kredsmandater) afviger ikke meget fra Århus Amtskreds (15 kredsmandater også til og med 1994, derefter 16, men kun 14 i 1979), ligesom den kommende Nordjyllands Storkreds (15 kredsmandater) minder ikke så helt lidt om Nordjyllands Amtskreds (13 kredsmandater i hele perioden 1979-2005).

Imidlertid lider en gennemgang af de otte valg 1979 og 1987-2005 – i modsætning til gennemgangen af situationen på Fyn – af to problemer: Mandatfordelingen tilbage i tiden er ikke i

arbejdsgruppens beregninger justeret med de historiske vælger- og folketal ved opgørelsen af kredsmandaternes stedlige fordeling – hvilket især er et problem, når 1979 inddrages – ligesom de lidt større kredsmandattal i de nye storkredse mindsker sandsynligheden for at identificere problemer af den antydede art.

Gennemgangen viser, at for to af de tre storkredse/amtskredse (Nordsjælland/Frederiksborg og Nordjylland) findes der ved ingen af de otte valg 1979 og 1987-2005 eksempler på, at et parti med netop ét kredsmandat ikke også ville have fået et kredsmandat i den (næsten) tilsvarende storkreds, når d'Hondts metode blev brugt til fordelingen af kredsmandater.

I Østjyllands Storkreds/Århus Amtskreds forekom det imidlertid ikke mindre end fem gange: 1998: Det Radikale Venstre og Centrum-Demokraterne; 1988: Centrum-Demokraterne; 1987: Centrum-Demokraterne, og i 1979 Venstresocialisterne.

I alle fem tilfælde var der tale om et yderligt kredsmandat – dvs. stemmeandelen lå allerede ved den faktiske mandatfordeling under den øverste spærregrænse, der sikrer, at et parti under alle omstændigheder får mandat – og denne placering i gråzonen gjorde sig også gældende ved udregningen med benyttelse af d'Hondts fordelingsmåde. Reelt var der således ikke stor forskel på de to situationer. Hertil kommer – som på Fyn – at konsekvensen af ikke at have fået et kredsmandat i alle fem tilfælde ville være blevet, at der var blevet udløst et tillægsmandat til Det Radikale Venstre i 1998, til CD ved alle de tre valg 1998, 1988 og 1987 og til Venstresocialisterne i 1979.

Det hører med i billedet, at forskellen mellem Århus Amtskreds og den lidt større Østjyllands Storkreds blandt andet er tilførslen af nogle områder, hvor der var relativt flere stemmer på Venstre og relativt færre på de radikale end i den gamle Århus Amtskreds, hvorfor det ikke er mærkeligt, at der kan forekomme nogle mindre forskydninger mellem de to valgkredse. Det samme gør sig i øvrigt også gældende i relation til Venstresocialisterne, som procentuelt står svagere i "Østjyllands Storkreds i 1979", end partiet faktisk gjorde i Århus Amtskreds i 1979.

Sammenligningerne mellem de tre gamle amtskredse og de tre nye storkredse lider alle af den slags uundgåelige forskydninger; de er ikke særligt store, men de forskubber alligevel billedet så meget, at disse sammenstillinger af "næsten" identiske valgkredse kun med en vis betænkelighed kan bruges som grundlag for at svare på det stillede spørgsmål.

Den slags problemer lider sammenligningerne af Fyn som storkreds og Fyn som amtskreds ikke af. Ved de otte valg 1979 og 1987-2005 forekom det 18 gange, at et parti efter de gældende regler havde fået netop et kredsmandat, og i tre af disse mistede det pågældende parti som nævnt tildelingen af et kredsmandat ved overgangen til brug af d'Hondts metode (dvs. det skete i 17 pct. af tilfældene), jf. tabel 6. I de tre knapt så sammenlignelige storkredse/amtskredse var hyppigheden i Nordsjælland/ Frederiksborg og Nordjylland som nævnt 0 tilfælde ud af henholdsvis 17 og 10 mulige, i Østjylland/Århus derimod fem ud af 23 tilfælde (22 pct.).

Selv om de tre kun så nogenlunde sammenlignelige storkredse/amtskredse lider af det problem, at der ikke kun er geografiske, men også politiske forskelle mellem enhederne, som netop på marginalerne gør sammenligninger problematiske, er konklusionen dog under alle omstændigheder, at det i hvert fald i tre helt sammenlignelige tilfælde (i 2005, i 1987 og tilbage i 1979) forekom på

Fyn, at et parti med et kredsmandat under det gældende system ikke ville have fået et kredsmandat, hvis den d'Hondtske fordelingsmetode var blevet anvendt.

*Tabel 6. Hvor mange gange ville et parti have mistet sit ene kredsmandat ved overgang til det foreslåede system med ti storkredse og brug af d'Hondts fordelingsmåde (i sammenlignelige eller nogenlunde sammenlignelige kredse) ved folketingsvalgene 1979 og 1987-2005?*

	Frederiksborg/ Nordsjælland	Fyn	Århus/ Østjylland	Nord- jylland	I alt
Antal gange et parti kun fik ét kredsmandat	17	18	23	10	68
Hvor ofte ville et sådant kredsmandat gå tabt ved overgang til d'Hondt?	0	3	5	0	8

På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at udtale sig om den generelle sandsynlighed for dette fænomens forekomst, men det er klart, at den ikke er så lille, at man kan se helt bort fra den.

Nok så vigtigt er det dog at notere sig, at i intet af de registrerede tilfælde ville tabet af et kredsmandat i den omhandlede situation have haft alvorlige følger. I samtlige otte tilfælde klarede det pågældende parti nemlig alligevel alle tre varianter af spærreglen (et kredsmandat i en af de øvrige storkredse, det gennemsnitlige antal stemmer pr. kredsmandat i to af de tre landsdele/hovedområder og to pct. af stemmerne på landsplan), og kredsmandatet blev derfor blot helt forudsigeligt erstattet af et sikkert tillægsmandat.

For en sikkerheds skyld er også de øvrige nuværende amts- og storkredse blevet gennemgået ved alle otte valg for at få registreret, hvad der skete i de tilfælde, hvor et parti kun havde fået ét kredsmandat. Det er ikke optimalt at sammenligne med de planlagte storkredse, som de gamle amts- og storkredse er blevet overført til, men i samtlige 11 tilfælde, hvor et parti ikke fik et kredsmandat i den korresponderende nye storkreds, ville der i stedet være blevet udløst et tillægsmandat i den pågældende storkreds. Tilsvarende er der blevet set på de 17 tilfælde, hvor der i en ny storkreds blev udløst et kredsmandat, selv om der ikke havde været et sådant i de amts- og storkredse, der mere eller mindre korresponderer med den nye storkreds. I samtlige 17 tilfælde har det pågældende parti mistet et tillægsmandat, der var faldet i en af de relevante amts- eller storkredse.

De to forskellige opgørelser understøtter meget stærkt den opfattelse, at det er vanskeligt at forestille sig, at tabet af et kredsmandat under de anførte omstændigheder (og uanset, om de pågældende kredse er blevet ændret noget, lidt eller slet ikke) og med det partisystem, der har manifesteret sig de seneste mere end tyve år, skulle kunne få andre konsekvenser, end at det pågældende tabte kredsmandat helt problemfrit konverteres til et sikkert tillægsmandat i den pågældende storkreds.

### *5.3. Sandsynligheden for, at et parti ved fremtidige valg vil kunne få flere kredsmandater end det antal mandater på landsplan, som partiets stemmetal berettiger til (spørgsmål 3).*

Denne problemstilling bygger på frygt for, at det igen vil kunne ske – som det var sædvanligt ved valgene til og med 1947, hvor kredsmandaterne også blev fordelt med d'Hondts fordelingsmåde, og

hvor kredsmandaterne også var endelige – at et parti med en forholdsvis stor geografisk koncentration af stemmer vil kunne opnå flere kredsmandater end det mandattal, som dets stemmetal på landsplan ellers berettiger til.

Især to forhold spillede ind på situationen fra og med septembervalget i 1920 til og med valget i 1947. Det første var, at amts- og storkredsene i den periode (som altså også ligger før kommunalreformen i 1970) var forholdsvis små, også målt i antal kredsmandater. Der var i denne periode 23 amts- og storkredse, og selv om der også var færre mandater i Folketinget før 1953 end senere, var der forholdsvis lidt flere kredsmandater end efter 1948. Summa summarum: Det gennemsnitlige antal kredsmandater i amts- og storkredsene i perioden 1920-47 var 5,1 (Elklit, 2005a: 33), hvad der havde den konsekvens, at den d'Hondtske metodes tendens til at favorisere de store partier kunne slå meget stærkere igennem, end hvad der ville være tilfældet under den nu – på grund af de væsentligt større storkredse – foreslåede inddeling.

Hertil kom, at der i denne periode endnu ikke var regler for regelmæssigt tilbagevendende justeringer af antallet af kredsmandater i de enkelte amts- og storkredse i takt med befolkningsudviklingen (den stedlige mandatfordeling), hvilket betød, at blandt andet periodens afvandring fra landbruget ikke kunne slå igennem i en (langsom) forskydning i antallet af kredsmandater fra mere rurale til mere urbane områder. Vinderen i den sammenhæng var ubetinget Venstre, som var begunstiget af en forholdsvis stærk stemmekoncentration især i de jyske landdistrikter.

Imidlertid betød justeringen af de forskellige regler i perioden 1948-53, at fænomenet med, at et parti ved et valg får flere kredsmandater, end det ellers er berettiget til ud fra sit samlede stemmetal, ikke er forekommet siden 1947.

Den mest oplagte indikator på, om man er i nærheden af at se problemet igen, er antallet af tillægsmandater til (især) de store partier, idet det naturligvis afspejler, hvor tæt disse partier allerede i forbindelse med den indledende tildeling af kredsmandater er på at have nået det antal mandater, deres samlede stemmetal berettiger til.

Da kredsstørrelsen – som det er fremgået ovenfor – influerer på den grad af forholdsmæssighed i mandattildelingen, der kan opnås (uanset hvilken forholdstalsmetode, der anvendes), har de større amtskredse efter kommunalreformen i 1970 i sig selv bidraget til at mindske risikoen for, at det pågældende fænomen ville kunne gøre sig gældende igen. Det samme har såvel tendenserne til en homogenisering af det partipolitiske mønster, når landets forskellige egne sammenlignes, som de hvert femte år tilbagevendende gennemregninger af, hvorledes kreds- og tillægsmandaterne skal fordeles på amts- og storkredse og på landsdele, hvorved der løbende tages højde for eventuelle befolkningsmæssige forskydninger i den mellemliggende periode. Det har i perioden siden 1970 især betydet, at nogle mandater er blevet omfordelt fra København/Frederiksberg og storkredsene der til Øerne og Jylland og amtskredsene der.

En gennemgang af folketingsvalgene siden 1971 med hensyn til, hvor mange tillægsmandater de tre største partier har skullet have, giver de resultater, der er vist i tabel 7's venstre side, hvor starttidspunktet ved valget i 1971 skyldes, at der så ikke skal tages forbehold med hensyn til skiftet i den gennemsnitlige størrelse på amts- og storkredsene efter 1970. Tabellen viser derudover, hvor mange tillægsmandater de pågældende tre partier skulle have haft ved valgene 1979 og 1987-2005,

hvis de var blevet gennemført i de ti foreslåede storkredse og med anvendelse af henholdsvis den modificerede Sainte-Laguë og den d'Hondtske mandatfordelingsmetode.

Tabel 7 viser, at det er naturligt at sondre mellem tre, eventuelt fire, perioder. Den første er her kun anført med valget i 1971, men billedet var det samme ved valgene sidst i 1960'erne: En afbalanceret fordeling, hvor ingen af partierne var i nærheden af at have fået flere kredsmandater end det samlede mandattal, som deres samlede stemmetal berettigede til.

Tabel 7. Antal tillægsmandater, som de tre største partier har opnået ved hvert af valgene siden 1971 suppleret med, hvad de ville have fået i 1979 og 1987-2005 under de to alternative situationer

Folketingsvalget	Gældende valglov			Ti storkredse og modificeret Sainte-Laguë			Ti storkreds og d'Hondt		
	største parti	næststørste parti	tredjestørste parti	største parti	næststørste parti	tredjestørste parti	største parti	næststørste parti	tredjestørste parti
1971	12	7	6						
1973	4	2	3						
1975	2	3	3						
1977	0 (!)	0 (!)	1						
1979	4	0 (!)	1	10	4	3	1	3	3
1981	7	4	5						
1984	5	2	2						
gns. 1973-84	3,7	2,0	2,8						
1987	5	1	3	8	8	4	3	6	6
1988	7	2	7	11	8	5	5	7	5
1990	8	6	3	11	4	6	6	6	5
1994	4	4	6	12	7	4	7	5	4
1998	4	2	5	9	6	4	3	2	5
2001	7	2	4	11	8	3	6	6	5
2005	6	7	5	8	10	5	7	6	4
gns. 1987-05	5,9	3,4	4,7	10,0	7,3	4,4	5,3	5,4	4,9

Den næste periode starter ved Jordskredsvalget i 1973, hvor det ændrede partimønster med væsentligt flere mandatberettigede partier gennem 1970'erne bidrog til, at man nogle gange kom betænkeligt nær på en situation, hvor et parti ville have fået flere kredsmandater end det samlede mandattal, det ellers var berettiget til. Folketingsvalget i 1977 er her særligt bemærkelsesværdigt, idet de to største partier – Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet – fik alle deres mandater som kredsmandater, og Venstre skulle som det tredjestørste parti kun have ét tillægsmandat. Også ved valget i 1979 kom man betænkeligt tæt på den situation, at et parti havde fået flere kredsmandater end det samlede antal mandater, det var berettiget til.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Den eneste grund til, at folketingsvalget i 1977 ikke er blevet gennemregnet med de ti planlagte storkredse og de to mandatfordelingsmetoder, er, at valgresultaterne ved dette valg ikke foreligger i elektronisk form for afstemningsområder, som er de nødvendige byggeklodser ved en sådan øvelse. Tallene for 1977 i tabel 7 antyder, at det kunne have været interessant også at se på dette valg, men det har altså desværre ikke været muligt. Formodningen er dog, at det trods alt ikke ville have ført til andre konklusioner end dem, der nu fremlægges.

I 1980'erne ændredes situationen sig igen til det uproblematisk (måske bortset fra 1987); heller ikke ved valgene 1990-2005 har der været situationer, hvor man var i nærheden af problemer af denne art.

Den midterste og den højre del af tabel 7 viser, hvordan billedet ville have været, hvis de to forskellige metoder til fordeling af kredsmandaterne (sammen med de ti foreslåede storkredse) havde været i kraft dels ved valget i 1979, dels ved valgene siden 1987. Billedet er meget klart: Ved anvendelse af den modificerede Sainte-Laguë-metode i de ti planlagte storkredse ville de to største partier skulle have haft væsentligt flere tillægsmandater end under den gældende ordning, fordi det tredjestørste parti (ligesom naturligvis de mindre partier) ville have fået en større del af deres samlede mandattal som kredsmandater.

Ved brug af d'Hondts metode ville det største parti derimod få lidt flere kredsmandater end nu (men ikke mange, idet det gennemsnitlige antal tillægsmandater, der er brug for til det største parti, kun falder fra 5,9 til 5,3), medens det næststørste parti ville få lidt færre, og det tredjestørste parti tilnærmelsesvis samme antal kredsmandater.

Konklusionen er altså ud fra de historiske eksempler under den gældende valglov og de beregnede fordelinger for valgene 1979 og 1987-2005 under de to alternative modeller med ti planlagte storkredse og henholdsvis den d'Hondtske og den modificerede Sainte-Laguë-metode ganske klar: Der er ikke grund til at frygte, at der vil kunne opstå en situation, hvor et parti får flere kredsmandater end dets samlede stemmetal i øvrigt berettiger til, hvis d'Hondts metode bruges til at fordele kredsmandaterne i de planlagte ti storkredse.

Suppleringen af den parlamentariske arbejdsgruppes beregninger med gennemregningen af 1979-valget under hensyntagen til de foreliggende forslag var først og fremmest begrundet med behovet for at se, hvorledes det ville gå i en situation, hvor et af de store partier – i det konkrete tilfælde Venstre – under den daværende kredsstruktur og ved brug af den modificerede Sainte-Laguë-metode allerede havde nået det mandattal, det efter sit samlede stemmetal var berettiget til, i forbindelse med tildelingen af kredsmandaterne.

Det er faktisk ganske bemærkelsesværdigt, at situationen med ti storkredse og brugen af d'Hondt fører til, at Venstre så ville have fået tre kredsmandater mindre – og derfor skulle have tilført tre tillægsmandater for at nå det mandattal, partiet var berettiget til. Til gengæld kom det største parti (Socialdemokratiet) tættere på den kritiske grænse – medens det tredjestørste parti (de konservative) bevægede sig væk fra den. 1979-tallene i tabel 7 illustrerer dermed, at kombinationen af de ti storkredse og d'Hondt ikke er mere risikabel (i denne forstand) end det gældende system. Hertil kommer, at den mellemliggende periodes fortsatte homogenisering af landets partisystem henover landets forskellige egne også i betydelig grad har bidraget til at mindske risikoen for, at et parti vil kunne komme i den situation, at det skal have flere kredsmandater, end det samlede stemmetal berettiger det til.

Teoretisk kan man naturligvis altid forestille sig en fremtidig situation, hvor et regionalt meget stærkt parti ville kunne få så mange kredsmandater i en eller et par storkredse, at det derved får flere mandater i alt, end dets samlede stemmetal berettiger det til. Det er dog vanskeligt at forestille sig det som andet end en ren hypotetisk mulighed, som der derfor ikke er grund til at tage hensyn til.



Det kan i denne forbindelse også være hensigtsmæssigt at notere sig, at beregningerne med de ti planlagte storkredse og den modificerede Sainte-Laguë-fordelingsmåde ved folketingsvalget i 1979 gav de radikale alle deres 10 mandater som kredsmandater, medens de kun fik syv kredsmandater (og tre tillægsmandater), når den d'Hondtske metode blev anvendt. Et stort set tilsvarende billede ses for partiet i 1987 og 1988. Forklaringen er de radikales forholdsvis jævne udbredelse, som giver gode chancer for netop ét kredsmandat i ni af de ti storkredse (undtagelsen er naturligvis Bornholm), og hvor de i situationer med en styrke på landsplan på ca. seks pct., (svarende til 10-11 mandater), kunne blive dem, der først skabte den situation, der diskuteres i dette afsnit. Med partiets aktuelle styrke (og under hensyntagen til tendenserne i de seneste meningsmålinger) er det dog ikke et problem, der umiddelbart vil komme til at gøre sig gældende – hvis overhovedet.

#### 5.4. Andre emner?

Det er en god regel ved udformningen af valgsystemer at bestræbe sig på – ud over de øvrige krav, man ellers kan finde på at stille til dem – at de skal være så letforståelige og så legitime som muligt.

Man kan altid diskutere, i hvilken grad det er opnået med det gældende danske system for valg til Folketinget,<sup>6</sup> men det er min vurdering, at arbejdsgruppens model 2 i det foreliggende forslag – og dermed også lovforslagets § 1, stk. 18 – ikke i rimelig grad kan siges at leve op til disse krav.

Det forekommer unødvendigt med en langstrakt argumentation for synspunktet, men i hvert fald tre forhold peger i den retning:

- 1) Der har siden tidernes morgen i Danmark (og andre steder) været tradition for, at de i en valgkreds afgivne stemmer – hvis der ellers var mange nok – kunne sikre valg af en af kredsens kandidater. Det kan man ikke være sikker på efter den såkaldte model 2 (som altså nu er indeholdt i lovforslaget), hvad der er i eklatant modstrid med dansk tradition og danske principper (og også alle andre landes tradition og principper). At nogle af kredsens mandater så at sige kun vil være gode nok under bestemte – lidt kryptiske – omstændigheder vil forekomme højst mærkværdigt.
- 2) At spærrereglerne dermed kommer til at begrænse adgangen til kredsmandater og ikke adgangen til at deltage i fordelingen af tillægsmandaterne, som det ellers normalt er tilfældet, virker også mærkeligt.
- 3) Henvisningen til situationen i 1970 som begrundelse for valget af kredsmandat nr. 15 som det kritiske er ikke overbevisende – hvorfor ikke for eksempel det sekstende, når der nu ved overgangen til et nyt system er 16 kredsmandater i en af de eksisterende amtskredse?

Det kan i denne sammenhæng være rimeligt at erindre om, at indførelsen i 1952/53 af den modificerede Sainte-Laguë-metode i stedet for den indtil da benyttede d'Hondtske metode ved fordelingen af kredsmandater først og fremmest var bestemt af den konkrete politiske situation omkring grundlovsændringen (se hertil Elklit, 1999), og kun i mindre grad af mere principielle overvejelser. Derfor kan der heller ikke være nogen særlig grund til at holde fast i denne måde at fordele kredsmandaterne på, også selv om systemet i den aktuelle udformning naturligvis har fungeret hensigtsmæssigt i mere end 50 år.

---

<sup>6</sup> Jf. titlerne på to fremstillinger heraf, nemlig Elklit, 1993 og Elklit, 2005b.

Det fortjener også at nævnes igen, at der i givet fald ikke vil være tale om at ændre på det overordnede og helt afgørende mandatfordelingssystem, som fortsat vil være største brøks metode, der under alle omstændigheder er d'Hondts metode klart overlegen med hensyn til at sikre forholdsmæssigheden i fordelingen af mandater (se hertil for eksempel Gallagher & Mitchell, 2005; Schuster *et al.*, 2003; Elklit, 2004).

Netop derfor er det oplagt kun at ændre måden, hvorpå kredsmandaterne skal fordeles i de ti planlagte storkredse, idet virkningen af de planlagte større valgkredse derved reduceres i rimeligt omfang og på en måde, der er så gennemskuelig og så forudsigelig, som sådan noget nu engang kan være, når det drejer sig om politisk udvikling og vælger- og partiadfærd i de næste mange år.

## 6. Konklusion

Konklusionen på den foretagne undersøgelse er, at der ikke har kunnet påvises problemer af nogen betydning ved eventuelt at skifte fra den modificerede Sainte-Laguë-fordelingsmåde til den d'Hondtske i forbindelse med fordelingen af kredsmandaterne inden for de ti planlagte storkredse.

*I relation til det første af de tre undersøgte spørgsmål* kunne der ikke identificeres situationer, hvor et parti, der ikke opnåede repræsentation i Folketinget under de gældende regler og den gældende inddeling i amts- og storkredse, ville have opnået repræsentation under den planlagte inddeling, fordi kredsmandaterne selv ved anvendelse af d'Hondt ville blive nemmere at få fat i, ikke mindst i de større af de planlagte ti storkredse.

Hertil kommer – og det er måske nok så vigtigt – at der heller ikke har kunnet konstateres situationer, hvor et parti, der ikke havde opnået repræsentation i Folketinget, med stor sandsynlighed kunne siges at have været tæt på at vinde et kredsmandat et eller andet sted. Det er ikke det samme som at påstå, at det aldrig ville kunne finde sted, men vurderingen her er, at sandsynligheden for, at dette fænomen vil kunne forekomme under de skitserede omstændigheder, er så beskeden, at det forekommer rimeligt at se bort fra den.

*I relation til det andet af de tre undersøgte spørgsmål* var konklusionen, at det vil kunne forekomme, at et parti, der under det gældende system har vundet et kredsmandat i en af de eksisterende amts- eller storkredse, vil kunne risikere ikke at vinde et tilsvarende mandat under anvendelse af d'Hondts fordelingsmåde i de planlagte ti storkredse. Det er ikke muligt at beregne sandsynligheden herfor. Den er ikke stor, men som tabel 5 viste, er den heller ikke 0. Problemet i denne forbindelse er dog til at overse, idet det i samtlige tilfælde var sådan, at et mistet kredsmandat blev til et nyt tillægsmandat i den samme storkreds, således som det også må forventes at ville ske.

*I relation til det tredje af de tre undersøgte spørgsmål* var konklusionen helt klart, at det er usandsynligt, at det under de undersøgte omstændigheder igen skulle kunne forekomme – som tilfældet var til og med 1947 – at et parti vil kunne opnå flere kredsmandater end dets samlede stemmetal ville berettigede til.

Den samlede konklusion på denne undersøgelse af de sandsynlige virkninger og uforudsete effekter af at skifte tilbage fra den modificerede Sainte-Laguës metode til den d'Hondtske metode i de planlagte ti storkredse er derfor, at der ikke har kunnet påvises argumenter eller grunde, der skulle betyde, at det må frarådes.

## Litteratur

- Elklit, Jørgen (1993). "Simpler than its Reputation. The Electoral System in Denmark since 1920", *Electoral Studies*, Vol. 12, no. 1, pp. 41-57.
- Elklit, Jørgen (1999). "What Was the Problem If a First Divisor of 1.4 Was the Solution?", pp. 75-103 i Erik Beukel *et al.* (red.). *Elites, Parties and Democracy. Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*, Odense: Odense University Press.
- Elklit, Jørgen (2004). "Er der virkelig ingen argumenter for at ændre det kommunale valgsystem?", *Politica*, 36. årgang, nr. 3, pp. 333-351.
- Elklit, Jørgen (2005a). *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber*, 9. udgave, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Elklit, Jørgen (2005b). "Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or is it the Other Way Round?)", pp. 453-471 i Michael Gallagher & Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Elklit, Jørgen og Søren Risbjerg Thomsen (under færdiggørelse). "Hvad betyder de personlige stemmer for partiernes tilslutning?", udkast til kapitel i bog fra valgprojektet 2005.
- Gallagher, Michael & Paul Mitchell (2005). "Appendix A. The mechanics of electoral systems", pp. 579-597 i *ibid.* (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend & Robert W. Gibberd (1977). "Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation", *European Journal of Political Research*, Vol. 5, No. 3, pp. 219-244.
- Schuster, Karsten, Friedrich Pukelsheim, Mathias Drton, & Norman R. Draper (2003). "Seat biases of apportionment methods for proportional representation", *Electoral Studies*, vol 22, No. 4, pp. 651-676.