

Hvad er folketingsvalglovens arealfaktor?

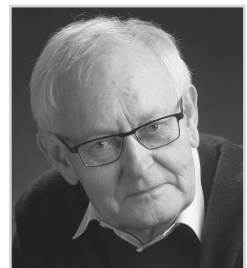
Temanummer: By og land – eller by mod land

Areal faktoren er det element i folketingsvalglovens forholdsmæssige fordeling af kredsmandater og tillægsmandater på henholdsvis storkredse og landsdele hvert femte år, som sikrer, at Grundlovens krav om, at der ved kredsinddelingen også skal tages hensyn til befolkningstæthed, bliver opfyldt. Kravet om hensyntagen til befolkningstæthed kom ind i Grundloven i 1915, som ikke kun indførte valgret for kvinder, men blandt andet også en form for forholdstalsvalg. Artiklen beskriver baggrunden for Grundlovens krav, ser på udviklingen i betydningen af arealfaktoren og viser også, hvilke medlemmer af Folketinget 2019-2022 der primært kan takke arealfaktoren for, at de i 2019 opnåede valg til Folketinget.

Det er nok de færreste, der på stående fod kan svare på overskriftens spørgsmål. Derfor er ideen med artiklen dels at hjælpe dem, der vil kende svaret på spørgsmålet, dels at bidrage til temanummerets belysning af forskellige sider af udkants- og periferiproblematikken, som den udspiller sig – og har udspillet sig – i Danmark, og her altså på valgområdet.

Før afholdelsen af et folketingsvalg skal man vide, hvor mange kredsmandater og tillægsmandater, der ved valget skal fordeles i de ti storkredse og tre landsdele, som landet er inddelt i til dette formål. Folketingsvalgloven siger i § 10, at der skal være 135 kredsmandater og 40 tillægsmandater, tilsammen netop de 175 folketingsmandater, som vælges i den sydlige del af riget. Hertil kommer to fra Grønland og to fra Færøerne, hvorved Folketingets medlemstal kommer op på de 179, som er det maksimale medlemstal i henhold til Grundloven.

Fordelingen af henholdsvis de 135 kredsmandater på de ti storkredse og de 40 tillægsmandater på de tre landsdele (som ikke er "landsdele" i ordets normale betydning, men derimod en opdeling af de fem regioner i henholdsvis Hovedstaden, Sjælland-Syddanmark og Midtjylland-Nordjylland) sker så ved almindelig forholdsregning. De benyttede forholdstal beregnes for hver enkelt storkreds og hver landsdel som summen af (1) folketal, (2) vælgertal ved det seneste folketingsvalg og (3) storkredsens, henholdsvis landsdelens areal i km² multipliceret med 20 (Miller og Elklit 2019, 134ff). Det er dette tredje element i forholdstallene, der betegnes arealfaktoren.



JØRGEN ELKLIT
Professor emeritus,
dr.scient.pol., Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet
ELKLIT@ps.au.dk

Hvor kommer arealfaktoren fra?

Arealfaktoren kom ind i folketingsvalgloven i 1915, idet grundloven – altså også den fra 1915 – i § 32, stk. 3 sagde, at der ved kredsinddelingen skulle tages hensyn til indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed.

1915-grundloven handlede nemlig ikke bare om indførelse af valgret til kvinder, langt fra. Andre ting var også vigtige, og blandt dem var et forsøg på at skabe bedre overensstemmelse mellem partiernes stemmetal og mandattal, end man havde kendt tidligere (Elklit 1988). Det skulle ske ved at kombinere bevarelse af de velkendte enkeltmandsvalgkredse (uden for hovedstadsområdet) med indførelse af en form for forholdsmæssighed mellem partiernes samlede stemmetal og deres mandattal. Det mente især Det radikale Venstre og Højre (de konservatives forløber) kunne være en god idé. Det foregik på den måde, at der blev etableret et system med tillægsmandater, der skulle fordeles henholdsvis i ”Øernes område” og ”Jyllands område”; her følte vel især politikere med basis i Jylland, at der kunne være grund til at forsvare især Jyllands traditionelle, om end beskedne overrepræsentation i Folketinget, som i 1918 viste sig ved, at den gennemsnitlig ”pris” i antal vælgere pr. mandat i Jylland blev 7.715 og i Øernes Område 8.898, altså godt 15 pct. mere end i Jylland. Hovedstadens mandater skulle derimod vælges under ét ved forholdstalsvalg med såkaldte ”lukkede” lister. Det var altså et mere end almindelig kompliceret valgsystem, man havde fået stablet på benene i 1915. Det blev da også kun brugt én gang, i 1918 (Elklit 1988; 1992).

Tidligere skulle alle vælgerne i en valgkreds stemme på et og samme sted

Baggrunden for overrepræsentationen af især Jylland var det valgsystem, man etablerede i 1848 ved valget til Den grundlovgivende Rigsforsamling, og som med uvæsentlige ændringer blev ført videre i 1849. Ideen var, at en valgkreds’ vælgere skulle komme sammen på valgdagen og i fællesskab bestemme, hvem der skulle repræsentere dem ”på Tinge” i den kommende valgperiode. Det forudsatte, at vælgerne mødtes på ét centralt sted i valgkredsen på ét på forhånd fastlagt tidspunkt, hvor man så kunne høre på stillernes præsentationer af de enkelte kandidater og i mange tilfælde også kandidaternes egne valgtaler.

Derefter skred man til valg ved håndsoprækning (såkaldt kåring), og hvis det derigennem blev klart, hvem et flertal af de tilstedeværende vælgere foretrak, kunne valgbestyrelsen straks erklære ham valgt, og så var den historie ikke længere. Hvis det ikke var klart – eller hvis der var protester mod valgbestyrelsens konklusion – gik man over til såkaldt ”navnlig afstemning”. Det betød, at det blev kontrolleret, om vælgerne stod på valglisten, og derefter skulle de hver især med høj og klar stemme sige, hvem af kandidaterne deres stemme skulle tilfalde. Når alle havde stemt, blev stemmerne talt sammen, og så vidste man på det grundlag, hvem der var den nye folketingsmand.

Kravet om kun ét valgsted i hver valgkreds betød, at vælgerne nogle steder fik ganske langt til valgstedet. 2-3 mil (altså 15-23 kilometer) var ikke usædvanligt, og nogle steder var der endda længere for de vælgere, der boede mest afsides i forhold til valgstedet. Her kunne det dreje sig om op imod fire mil, dvs. ca. 30 km., og med datidens transportmidler var det naturligvis langt – uanset om man var til fods eller i hestevogn! Man skal dog ikke glemme, at anlægget af jernbanelinjer i anden halvdel af det 19. århundrede – og nok især de små stikbaner og sidelinjer, der kom til fra 1880'erne og et par årtier frem – også må have gjort det nemmere for en del vælgere at tage toget til den købstad eller anden centrale plads i valgkredsen, hvor valgstedet fandtes. De små baners snoede forløb for at servicere så mange landsbyer som muligt var også i denne sammenhæng en fordel. Måske var det ligefrem sådan, at valgdeltagelsen steg mere i de sogne, hvor vælgerne på et tidspunkt fik adgang til at tage toget til valgstedet end i mere isolerede sogne?

I de valgkredse, hvor der lå en købstad, blev den valgsted, og det løste så afstandsproblemet for de vælgere, der boede der. Men mange af købstæderne var fortsat ret små i anden halvdel af det 19. århundrede, så det gjorde ikke den store forskel talmæssigt. For en oversigt over valgkredsens udstrækning før 1920 henvises dels til *Atlas over Danmarks administrative inddeling efter 1660* (Frandsen 1984, 214-221), dels til www.digdag.dk.

Arealfaktoren blev opfundet i 1915

1915-Grundloven krævede altså, at der ved den fremtidige kredsinddeling ikke kun skulle tages hensyn til folketal og vælgertal, men også til befolkningstætheden. Der blev foretaget en del omlægninger af enkeltmandskredsene, hvis antal også blev reduceret på øerne og i Jylland. Den overordnede fordeling af mandaterne skete så på den måde, at man simpelthen tog summen af folketallet i 1911, vælgertallet i 1910 og arealet i km² multipliceret med 10, og derudfra fordelte man de daværende 139 mandater forholdsmæssigt, idet man dog til sidst flyttede ét mandat fra Hovedstaden til Øernes Område. Tillægsmandaternes antal i henholdsvis Øernes og Jyllands område var så forskellen mellem det stipulerede mandattal i området og antallet af enkeltmandskredse. Mandatfordelingen måtte naturligvis revideres efter Genforeningen med Sønderjylland i 1920, men det skete ganske enkelt ved, at Jyllands mandattal blev forøget med syv sønderjyske kredsmandater og to ekstra tillægsmandater. Den således etablerede mandatfordeling – 24 til Hovedstaden, 51 til Øerne og 73 til Jylland – blev fastholdt uændret til og med valget i 1947.

Ved folketingsvalget i 1947 forsøgte Venstre at udnytte valglovens muligheder til den yderste grænse, og det oprørte de andre partier så meget, at de ændrede valgloven på en måde, der fjernede de huller, som Venstre havde draget fordel af. Samtidigt reviderede man reglerne for placering af kreds- og tillægsmandater, idet den generelle befolkningsudvikling i perioden 1910/11 til 1947 ikke var blevet afspejlet i mandatfordelingen. Det er interessant, at partierne i den politisk ganske ophidsede situation adskilte varetagelsen af hensynet til

grundlovens krav om at tage hensyn til befolkningstætheden fra afstraffelsen af Venstre.

Man besluttede således, at ”folketallet” i beregningerne fremover skulle opdateres hvert femte år efter folketællingerne, ligesom arealfaktoren skulle være arealet i km² multipliceret med 25. Det betød, at denne faktors relative vægt i forhold til de to andre faktorer kunne fastholdes på tilnærmelsesvis samme niveau som i 1915. Her skal det bemærkes, at sidste-øjeblikks-flytningen af et mandat væk fra Hovedstaden i 1915 betød, at arealet skulle have været multipliceret med ca. 14 og ikke kun med 10. Det blev i 1948 også skrevet ind i loven, at arealfaktoren fremover skulle ændres i takt med de to andre faktorer, dvs. hensynet til befolkningstætheden måtte ikke gradvist blive udvandet.

I 1970 – hvor antallet af amts- og storkredse blev reduceret fra 23 til 17 – blev det alligevel besluttet at reducere betydningen af befolkningstætheden, idet arealet fremover kun skulle multipliceres med 20, ikke med 25. Denne relative reduktion af betydningen af befolkningstætheden i den stedlige fordeling af kreds- og tillægsmandaterne afspejler givetvis en opfattelse af, at denne faktor nu kunne tillægges mindre vægt i takt med udviklingen af moderne kommunikations- og transportmidler.

Tallet 20 i arealfaktoren er ikke blevet ændret siden 1970, og der er ikke aktuelle politiske planer om at sænke det yderligere.

Hvilken betydning har arealfaktoren i dag?

Arealfaktorens politiske betydning kan undersøges ved at se på, hvorledes mandatfordelingen ville have taget sig ud ved det seneste folketingsvalg, hvis arealfaktoren var blevet holdt uden for fordelingen af henholdsvis kredsmandaterne på storkredse og tillægsmandaterne på landsdele.

Det er en relativt simpel øvelse, hvortil alle nødvendige data findes i den store valgstatistikpublikation, *Folketingsvalget 5. juni 2019*. Det er usandsynligt, at en sådan ændring ville have ændret vælgernes stemmeadfærd, så man kan uden videre bruge de faktiske 2019-stemmetal, herunder de personlig stemmetal.

Beregningen viser som forventet, at en mandatfordeling uden anvendelse af arealfaktoren ville betyde, at både landsdelen ”Sjælland-Syddanmark” og landsdelen ”Midtjylland-Nordjylland” skulle have dels et kredsmandat, dels et tillægsmandat mindre end før. Disse fire mandater ville i stedet alle gå til landsdelen ”Hovedstaden”, som således ville have fået i alt 54 mandater i Folketinget, ikke kun de 50, som landsdelen fik ved valget i 2019. To af de ekstra fire mandater ville være kredsmandater, to tillægsmandater.

Det siger sig selv, at disse ændringer ikke påvirker partiernes samlede mandattal, som alene er bestemt af hvert enkelt partis samlede stemmetal for hele

landet. Den stedlige fordeling af kredsmandater og tillægsmandater bestemmer derimod, *hvor* partiernes mandater placeres, og dermed hvilke personer der rent faktisk kommer i Folketinget.

For at illustrere, hvilke personforskydninger det ville have medført at gennemføre folketingsvalget i 2019, uden at arealfaktoren blev benyttet ved den stedlige placering af kreds- og tillægsmandater, er det i Tabel 1 vist, hvilke personer der ville være blevet valgt (og ikke være blevet valgt) under den givne forudsætning. For andre partier og folketingsmedlemmer end de her nævnte ville der ikke være ændringer.

Tabel 1. Ændringer i, hvilke kandidater der ville være blevet valgt (eller ikke valgt) til Folketinget i 2019, dersom arealfaktoren var blevet trukket ud af beregningerne, der bestemmer den stedlige placering af kreds- og tillægsmandater

Parti	Hovedstaden		Sjælland-Syddjylland		Midtjylland-Nordjylland	
	Kredsmandat	Tillægsmandat	Kredsmandat	Tillægsmandat	Kredsmandat	Tillægsmandat
Socialdemokratiet	Merete Reismann valgt					Ane Halsboe-Jørgensen ikke valgt
Det Konservative Folkeparti		Merete Scheelbæk valgt			Per Larsen ikke valgt	
Dansk Folkeparti		Marlene Harpsøe og Kenneth Kristensen Berth valgt	Karina Adsbøl ikke valgt	Alex Ahrendtsen ikke valgt		
Venstre	Kim Valentin valgt	Kim Valentin ikke valgt				
I alt	+ 2	+2	-1	-1	-1	-1

Den næste stedlige fordeling af de 135 kredsmandater og de 40 tillægsmandater sker snarest mulig efter offentliggørelsen af folketallet pr. 1. januar 2025.

Skal arealfaktoren droppes?

Er arealfaktoren værd at bevare? Udviklingen i kommunikations- og transportmidler er i høj grad fortsat siden 1970, og man kan derfor spørge, om der fortsat er behov for at tage hensyn til befolkningstætheden, når antallet af kreds- og tillægsmandater allokeres til henholdsvis storkredse og landsdele. Man kan også med god ret hæfte sig ved, at antallet af afstemningssteder nu er langt højere, end dengang vælgerne i Vest- og Nordjylland kunne have to, tre eller endog fire mil til det sted, hvor de skulle stemme.

Sisse Marie Welling, sundheds- og omsorgsborgmester i København, harcelerede lige før folketingsvalget 1. november 2022 i en kronik i *Politiken* over, at arealfaktoren kan udlægges som om, københavnere er mindre værd end andre, når der er folketingsvalg (Welling 2022). Som det fremgår ovenfor, har denne argumentation dog ikke meget for sig, idet københavnernes stemme na-

turligvis tæller præcis lige så meget som alle andres, når Folketingets sammensætning bestemmes.

Men det er også rigtigt, at københavnere på grund af arealfaktoren har lidt mindre indflydelse end andre på, hvilke *personer* der vælges. Welling så også gerne, at de mange udenlandske statsborgere i hovedstadsområdet kunne få indflydelse på Folketingets sammensætning, om end hun er klar over, at det vil være vanskeligt at gennemføre. Hun overser dog tilsyneladende, at de pågældende ikke-danske statsborgere faktisk allerede bidrager til hovedstadens mandattal, idet de jo indgår i det folketal, som er et af de tre elementer i beregningen af den stedlige mandatfordeling.

Man må dog ikke glemme, at Grundloven fortsat eksplicit kræver en hensyntagen til befolkningstætheden, og derfor er spørgsmålet om helt at droppe arealfaktoren ret hypotetisk, i hvert fald på et tidspunkt, hvor ingen synes at kunne forestille sig, at det skulle være muligt at ændre noget i Grundloven, og da slet ikke en ret beskeden detalje i den måde, Folketinget vælges på.

Men det kan under alle omstændigheder være lærerigt at se, hvordan situationen er i de andre skandinaviske lande. I Norge diskuterer nogle på livet løs rimeligheden af den indførte arealfaktor, som absolut reducerer Oslo-områdets repræsentation i Stortinget i proportion til befolkningsstørrelsen. Til gengæld er *Utkantnorge* forholdsvis godt repræsenteret.

I Sverige derimod har man ikke noget, der bare ligner en hensyntagen til befolkningstætheden, og der synes i hvert fald nogle, at Stockholm og Stockholms *län* har alt for mange repræsentanter i Riksdagen.

Mon ikke det vil være en god idé at lade arealfaktoren i Danmark være, som den er, da dens betydning i hvert fald nu er yderst beskeden, jf. Tabel 1?

Referencer

- Folketingsvalget 5. juni 2019. *Danmark, Færøerne, Grønland*, København: Danmarks Statistik, 2020.
- Elklit, Jørgen (1988). ”Den laveste partiegoismes allerbrutaleste fjæs?” Eller: Noget om valglovene i 1915 og 1920”, pp. 61-96 i Hans Chr. Johansen, Mogens N. Pedersen og Jørgen Thomsen (red.), *Om Danmarks historie 1900-1920. Festskrift til Tage Kaarsted*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen (1992). ”The Best of Both Worlds? The Danish Electoral System 1915-20 in a Comparative Context”, *Electoral Studies*, 11 (3): 189-205.
- Frandsen, Karl-Erik (red.) (1984). *Atlas over Danmarks administrative inddeling efter 1660*, København: Dansk historisk Fællesforening
- Miller, Nicoline Nyholm & Jørgen Elklit (2019). *Folketingsvalgloven med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Welling, Sisse Marie (2022), ”Københavnere er mindre værd ved valget”, kronik i *Politiken*, 24. oktober.