

Bak Sverige og Danmark i valgdeltakelse

4
millioner
har stemmerett i
årets valg

For første gang i historien har over fire millioner stemmerett i et valg avholdt i Norge, Kommunestyre- og fylkestingsvalget 14. september. Valgdeltakelsen i lokalvalg har hatt en synkende tendens i Norge og det meste av Europa de siste tiårene. For fire år siden gikk imidlertid valgdeltakelsen i Norge opp, fra 62 prosent til 65 prosent. Vi ligger likevel langt bak Sverige i andelen som bruker stemmeretten, og også bak Danmark.

I det siste stortingsvalget stemte 78 prosent av de stemmeberettigede; dette var en økning på to prosentpoeng sammenliknet med Stortingsvalget i 2009. Vi må vente til etter valget 14. september for å se om vi nå er inne i en tid med stabil økning i valgdeltakelsen. I denne artikkelen må vi nøye oss med å undersøke valgdeltakelsen i de foregående valgene.

Valgloven stiller ingen spesifikke krav til at valgdeltakelsen skal være over et gitt nivå for at valget skal kjennes gyldig. Men det er en utbredt oppfatning at et demokrati krever et visst omfang av engasjement og deltakelse for å være levedyktig på sikt. Det er en bekymring for at politiske beslutninger ikke oppfattes som legitime hvis det er få velgere som står bak representantene. Videre er det også uttrykt bekymring for legitimiteten hvis deltakelsen viser seg å være skjev med hensyn til ulike grupper i samfunnet (se Klausen 2005 for en oversikt)

Færre deltar i lokalvalg enn i stortingsvalg

Ved det siste kommunestyrevalget for fire år siden gikk valgdeltakelsen opp med tre prosentpoeng, fra 61 prosent til 64 prosent (samlet resultat for kommunestyre- og fylkestingsvalget var 64,5 prosent, fordelt henholdsvis på 64,2 og 59,9 prosent). Dette var et lokalvalg i skyggen av terroraksjonen 22. juli. Gjerningsmannen hadde en politisk motivasjon for drapene og mange så terrorangrepet som et angrep på det norske demokratiet, og et mulig svar på angrepet var derfor å støtte demokratiet ved å delta i valget (Berg og Christensen 2013).

Jevnt over er valgdeltakelsen høyere i valg til nasjonalforsamlinger enn i lokalvalg, denne tendensen ser vi i Norge og Europa forøvrig. Valgdeltakelsen i kommunestyre- og fylkestingsvalgene har alltid vært lavere enn i stortingsvalgene. Fylkestingsvalgene har den korteste historien og den laveste valgdeltakelsen. De startet i 1975 og avholdes samtidig med kommunestyrevalgene.

Når en sammenlikner valgdeltakelsen mellom lokalvalg (kommunestyrevalg), regionvalg (fylkestingsvalg) og nasjonale valg (stortingsvalg) må en være klar over at det er ulike regler for hvem som har stemmerett. I stortingsvalg har kun norske statsborgere stemmerett, mens i kommunestyre- og fylkestingsvalget har i tillegg utenlandske statsborgere med opphold i Norge i minst tre år, samt nordiske borgere bosatt i Norge stemmerett. I det kommende valget i september 2015 utgjør utenlandske statsborgere om lag 8 prosent av de stemmeberettigede.

I perioden fra 1975 og frem til 2013 svingte valgdeltakelsen mellom 84 prosent ved stortingsvalget i 1985 til 56 prosent ved fylkestingsvalget i 2003. Det laveste oppmøtet i et kommunestyrevalg var i 2003, da kun 59 prosent stemte. Vi må tilbake til valget i 1983 for å finne et lokalvalg hvor mer en 70 prosent av de stemmeberettigede deltok.



Øyvind Kleven

er statsviter og senior statistikkrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for befolkningsstatistikk. (oyvin.kleven@ssb.no)

Hvem har stemmerett ved lokalvalg?

- Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015 og som er, eller har vært, registrert bosatt i Norge.
- Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge senest 30. juni 2015.
- Øvrige utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2015, og som har vært registrert bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

Datagrunnlaget

Statistisk sentralbyrå gjennomfører utvalgsundersøkelser om stemmegivning i forbindelse med valgene. Valgstyret i kommunene får tilsendt lister med opplysninger om de personene som var trukket ut og som ifølge det sentrale personregister var bosatt der per 30. juni. Valgstyret blir så bedt om å undersøke i manntallet om disse personene har stemt. Listen blir da krysset av og returnert til SSB. Slike manntallsundersøkelser gir sikrere estimater for valgdeltakelse enn opplysninger som kommer fra direkte intervju med de stemmeberettigede. I manntallsundersøkelsene kan vi nesten se bort fra frafallsfeil og målefeil.

Det er vanlig i intervjuundersøkelser om valgadfærd at valgdeltakelsen blir overestimert. Dette har dels sammenheng med at de som har deltatt i valget, i større grad deltar i denne type undersøkelser (frafallsfeil), og at det er sosialt ønskelig at man deltar, slik at en del som ikke har deltatt, sier de har deltatt uten å ha gjort det (målefeil) (se Zhang, Thomsen og Kleven 2013). Siden det er utvalg vil det være utvalgsusikkerhet knyttet til dem.

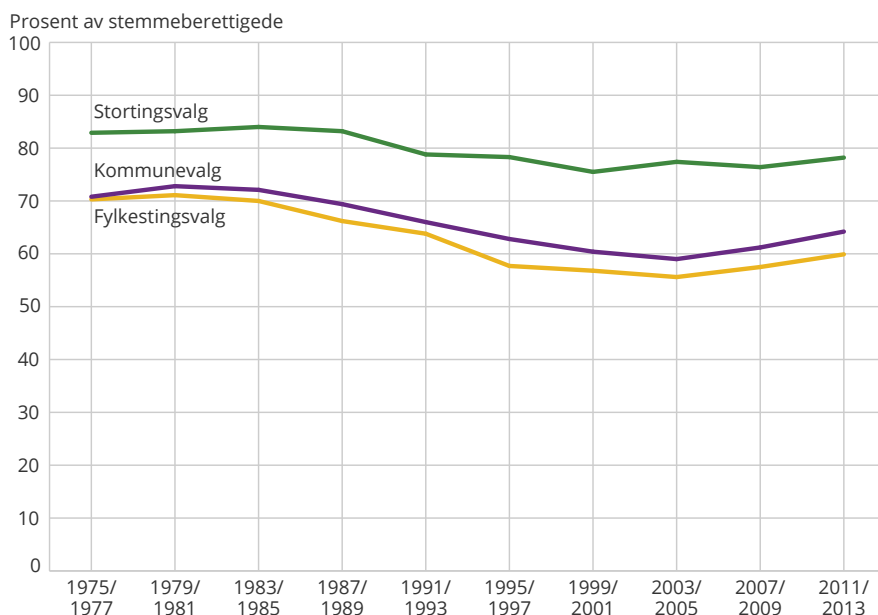
I denne artikkelen kommenterer vi bare forskjeller som er statistisk signifikante. Utvalgsstørrelsene for undersøkelsene i denne artikkelen er følgende:

2003: Norske statsborgere 3 876,
Utenlandske statsborgere 6 805.
2007: Norske statsborgere 3 880
Utenlandske statsborgere 6 803.
2011: Norske statsborgere 9 481,
Utenlandske statsborgere 6 463.

Norge i det midtre sjiktet i Europa ...

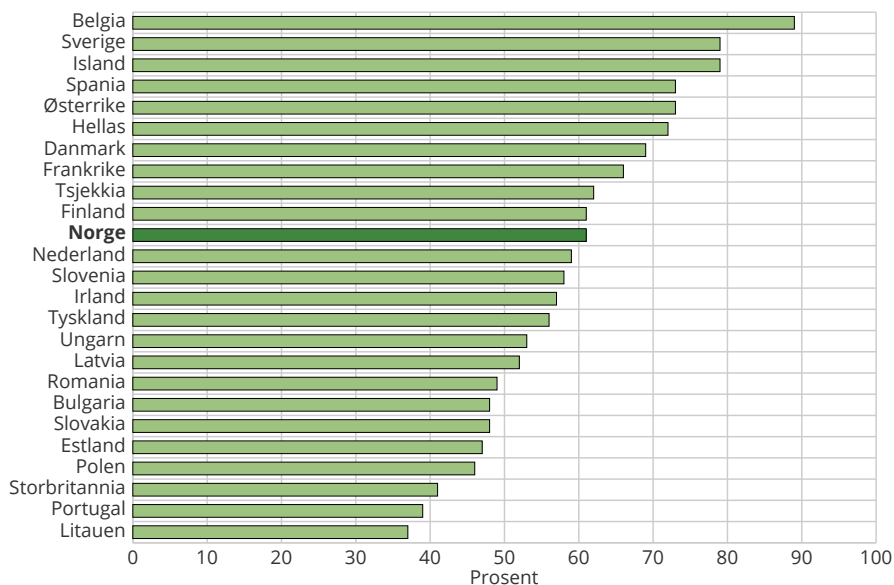
Det finnes ikke enkelt tilgjengelige europeiske databaser for lokalvalg i motsetning til for nasjonale valg. Derfor er det vanskeligere å sammenligne valgdeltakelse i lokalvalg enn i nasjonale valg i de europeiske landene. Basert på data hentet inn av EU for en tid tilbake (perioden 2004-2008) ser vi at Norge da lå i det midtre sjiktet i Europa (se figur 2). Denne tendensen er også vist tidligere (Klausen 2005). I Belgia er det obligatorisk å stemme i valg, og der er også valgdeltakelsen høyest, med 90 prosent, men selv der er det altså om lag 10 prosent som ikke stemmer i valget. Også Sverige og Island ligger høyt på denne oversikten, der stemte nesten 80 prosent i lokalvalget. Nederst ligger Storbritannia, Portugal og Litauen hvor valgdeltakelsen er rundt 40 prosent.

Figur 1. Valgdeltakelse i stortingsvalg og kommune- og fylkestingsvalg



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Deltakelse ved lokalvalg i utvalgte europeiske land (siste valg som ble avholdt i perioden 2004-2008)



Kilde: European Union and the Committee of the Regions (2009) Participation in the European Project: How to mobilize citizens at the local, regional, national, and European levels. European Union.

Det er betydelige variasjoner i hvordan man avholder lokal- og regionvalg i de ulike europeiske landene. Noen, som Norge, avholder lokalvalgene på samme dag. Andre land, som Tyskland og Storbritannia, avholder for eksempel valg til kommunestyre i forskjellige år for de enkelte regioner. Hadde Norge fulgt denne valgordningen kunne det innebære at det var valg til bystyret i Oslo 14. september 2015, mens det var valg til kommunestyret i Bærum 7. februar 2016.

Tallene i figur 2 er for land som Tyskland og Storbritannia i gjennomsnitt for lokalvalgene avholdt i forskjellige forbundsstater og regioner. I den andre ytterlighet så avholder Sverige lokalvalget samtidig med valget til nasjonalfor-samling.

Det har blitt diskutert å ha samme valgdag for rik valg, regionvalg og lokalvalg i Norge. Det er fremført en del argumenter mot dette, rikspolitikkens dominans over kommunepolitikken ville bli enda mer fremtredende, lokale saker og lokale debatter ville komme helt i bakgrunnen (Klausen 2005:368). Det er også betydelige variasjoner i hvor lett det er å være med i manntallet - registeret over de som har stemmerett. I Norge er man automatisk med hvis en oppfyller kriteriene for å ha stemmerett, mens man f.eks i Storbritannia har en ordning hvor velgerne selv må gå og registrere seg i manntallet.

... men nest dårligst i Norden

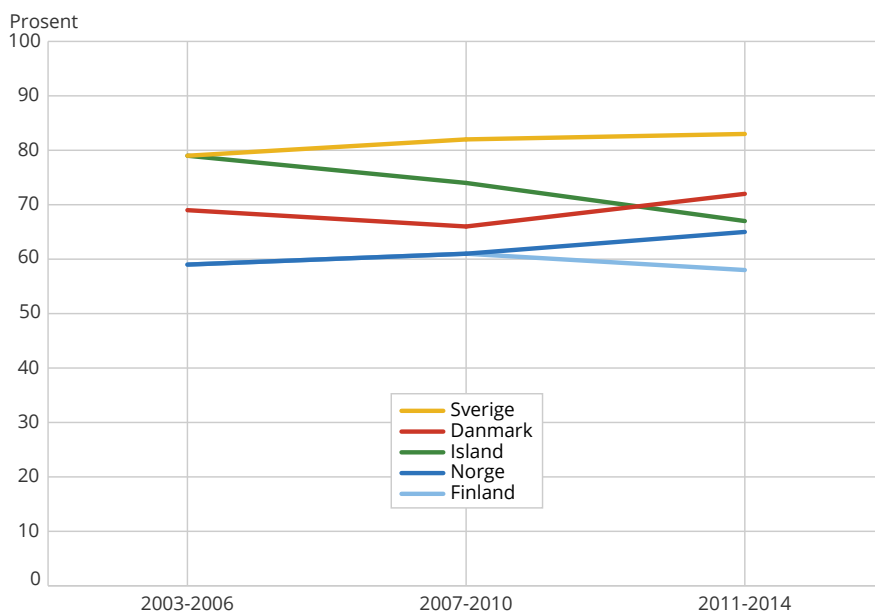
Sammenlikner vi Norge med de andre nordiske landene var det bare Finland som hadde lavere valgdeltakelse enn Norge i det siste lokalvalget. I Finland var valgdeltakelsen på 58 prosent ved det siste lokalvalget i 2012. Sverige, som ligger i Europatoppen, har også følgelig høyest valgdeltakelse i Norden; her var valgdeltakelsen hele 83 prosent ved det siste lokalvalget i 2014.

Danmark, som gjennomfører valget omtrent på samme måte som i Norge, lå i det siste lokalvalget i 2013 om lag syv prosentpoeng høyere enn Norge. Island har hatt en negativ trend, mens de lå i Europatoppen for mindre enn 10 år siden, nærmer de seg nå Norges nivå; 67 prosent stemte i det siste lokalvalget i 2014.

Sogn og Fjordane – høyest deltagelse i fylkestingsvalget 2011

Den samlede valgdeltakelsen i fylkestingsvalget var 60 prosent. Oslo toppet med en valgdeltakelse på 65 prosent (se oversikten i figur 4). Dette er imidler-

Figur 3. Valgdeltakelse i de tre siste lokalvalg i Norden



Kilde: Norge: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå, Island: <http://www.statice.is/Statistics/Elections>, Finland: http://www.stat.fi/til/vaa_sv.html, Sverige: http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/, Danmark: Bhatti et al 2014.

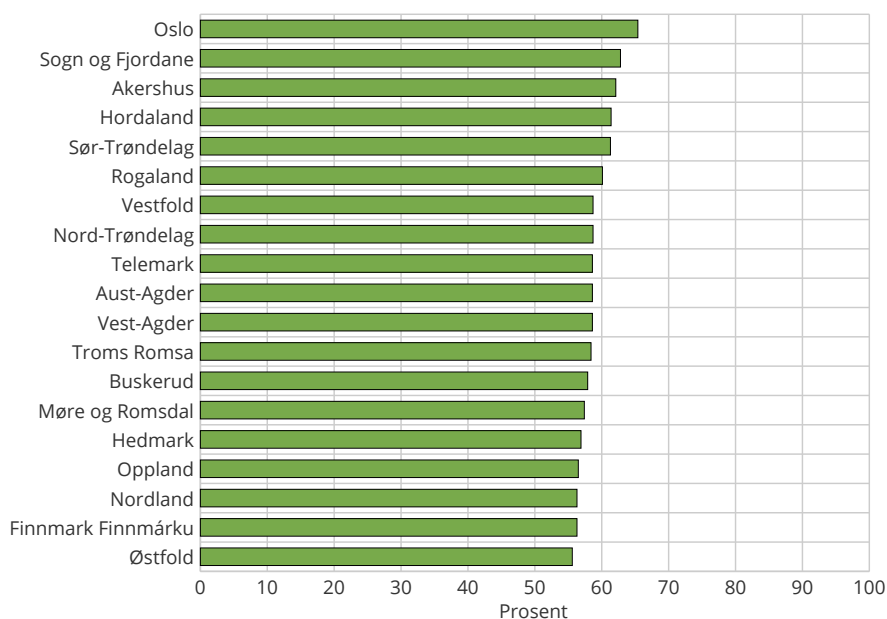
tid ikke helt sammenliknbart med fylkestingsvalgene i de andre fylkene, siden valget i Oslo ikke er fylkestingsvalg, men valg til bystyret og valg til bydelsutvalgene. Sett bort fra Oslo er det Sogn og Fjordane som ligger øverst med en valgdeltakelse på 63 prosent, Østfold, Nordland og Finnmark er lavest med 53 prosent. Altså en forskjell på syv prosentpoeng. Også Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag er blant de fylkene med høyest deltagelse i fylkestingsvalget.

Valgdeltakelsen i de fire siste fylkestingsvalgene fra 1999 (tabell 1) viser mye av den samme tendensen. Oslo, Sogn og Fjordane, Akershus og Hordaland ligger jevnt over høyt. Mens fylkene Østfold, Nordland og Finnmark ligger relativt lavt

Stor variasjon mellom kommunene

Kommune- og fylkestingsvalget er i realiteten over 400 forskjellige valg til ulike kommunestyre, bydelsutvalg og fylkesting. Det er stor variasjon i valg-

Figur 4. Valgdeltakelsen i fylkestingsvalget 2011, etter fylke



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1. Valgdeltakelse i fylkestingsvalgene 1999–2007, etter fylke. Prosent

	1999		2003		2007
Oslo	64	Oslo	62	Oslo	62
Akershus	60	Sogn og Fjordane	59	Akershus	61
Sogn og Fjordane	59	Hordaland	58	Sogn og Fjordane	60
Rogaland	58	Akershus	58	Hordaland	60
Vestfold	57	Vestfold	57	Vest-Agder	58
Hordaland	57	Rogaland	57	Rogaland	58
Nord-Trøndelag	57	Nord-Trøndelag	56	Nord-Trøndelag	58
Vest-Agder	56	Vest-Agder	55	Sør-Trøndelag	57
Sør-Trøndelag	56	Sør-Trøndelag	55	Telemark	57
Hedmark	56	Telemark	55	Møre og Romsdal	56
Oppland	56	Buskerud	54	Vestfold	56
Buskerud	55	Møre og Romsdal	54	Buskerud	55
Telemark	54	Oppland	53	Oppland	55
Finnmark Finnmarkku	54	Aust-Agder	52	Aust-Agder	55
Aust-Agder	53	Hedmark	52	Nordland	54
Møre og Romsdal	53	Finnmark Finnmarkku	51	Troms Romsa	54
Østfold	53	Troms Romsa	51	Finnmark Finnmarkku	54
Nordland	51	Østfold	50	Østfold	54
Troms Romsa	51	Nordland	49	Hedmark	53

Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

deltakelsen mellom kommunene, mye større enn blant fylkene (se figur 5). I Fedje stemte hele 87 prosent av de stemmeberettigede, mens i Moskenes valgte om lag 55 prosent å gå til valgurnene. En forskjell på 32 prosentpoeng.

I kommunestyrevalget i 2011 var valgdeltakelsen høyest i Sogn og Fjordane blant fylkene, her var valgdeltakelsen på 68 prosent, mens den var på 61 prosent i Østfold. Altså en forskjell på syv prosentpoeng mellom topp- og bunndeltakelsen blant fylkene. Valgdeltakelsen i lokalvalget er relativt høy i de folkerike fylkene Hordaland, Sør-Trøndelag, Oslo og Akershus. Det tegner seg ikke noe klart geografisk bilde av høy og lav valgdeltakelse.

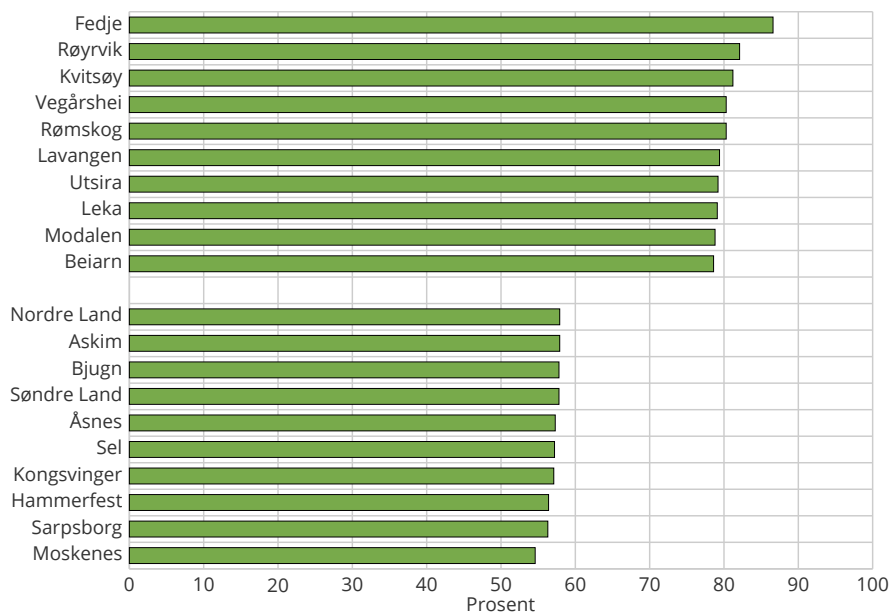
Aktiv som samfunnsmedlem?

I litteraturen om valgdeltakelse (se Aardal 2002 for en oversikt) blir politiske ressurser pekt på som en viktig forklaring på hvorfor noen stemmer eller ikke: *Sammenhengen er enkel og grei: jo høyere sosial status og jo bedre integrert man er i samfunnet, jo høyere er valgdeltakelsen* (Aardal 2002:24). Dette såkalte integrasjonsperspektivet på politisk deltakelse er knyttet til hvor integrert en er som samfunnsmedlem. For eksempel er arbeidsplassen en viktig arena for politisk bevissthet og læring (Sigel 1989). Når en forlater arbeidslivet og blir pensjonist, forsvinner en ut av de formelle kontaktene en har hatt i livet. Videre fører alderdomsprosessen til at en får endret familiesituasjon – barna flytter ut, tap av ektefelle, med mer. Derfor vil vi finne en såkalt omvendt u-form når vi ser på valgdeltakelse brutt ned på alderskategorier.

Det konvensjonelle synet på eldre og valgdeltakelse tilsier at valgdeltakelsen avtar når man forlater arbeidslivet og går over i pensjonisttilværelsen for å «nyte sitt otium». Denne hypotesen overser imidlertid at de som går ut i pensjon har gjennomgått en politisk sosialisering og at politisk engasjement har blitt en del av personligheten. Analyser av tidsserier med hensyn til alder og valgdeltakelse viser at valgdeltakelsen er relativt høy blant pensjonister, og at det først er etter fylte 80 år at valgdeltakelsen avtar (Berglund 2005, [Kleven 2005](#), [Berglund og Kleven 2010](#)).

Det er i litteraturen også vist at valgdeltakelsen har sammenheng med utdanning. Imidlertid ble det allerede tidlig på 1960 tallet vist at utdanning spilte større rolle for forskjellene i valgdeltakelsen i USA enn i Norge (Rokkan og Campbell 1970). I Norge var mange med lav utdanning medlemmer av grup-

Figur 5. Valgdeltakelse i kommunestyrevalget 2011. Etter kommune, ti på topp og ti på bunn



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Valgdeltakelse i lokalvalget 2011, etter kjønn, alder og utdanningsnivå.

Prosent			
	I alt	Menn	Kvinner
	65	62	65
Alder			
18-19 år	49	46	54
20-24 år	40	36	43
25-44 år	58	54	61
45-66 år	71	71	72
67-79 år	76	78	75
Over 80 år	60	66	57
Utdanningsnivå			
Grunnskole	51	49	52
Videregående	66	65	67
Universitet/høgskole	79	78	80
Uoppgitt	23	22	24

Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

per og organisasjoner som hadde nære koblinger til de politiske partiene, som igjen førte til at de ble mobilisert til deltakelse. Det er altså ikke nødvendigvis noen direkte sammenheng mellom lav utdanning og lav politisk deltakelse.

Kvinner med høy utdanning deltar i størst grad

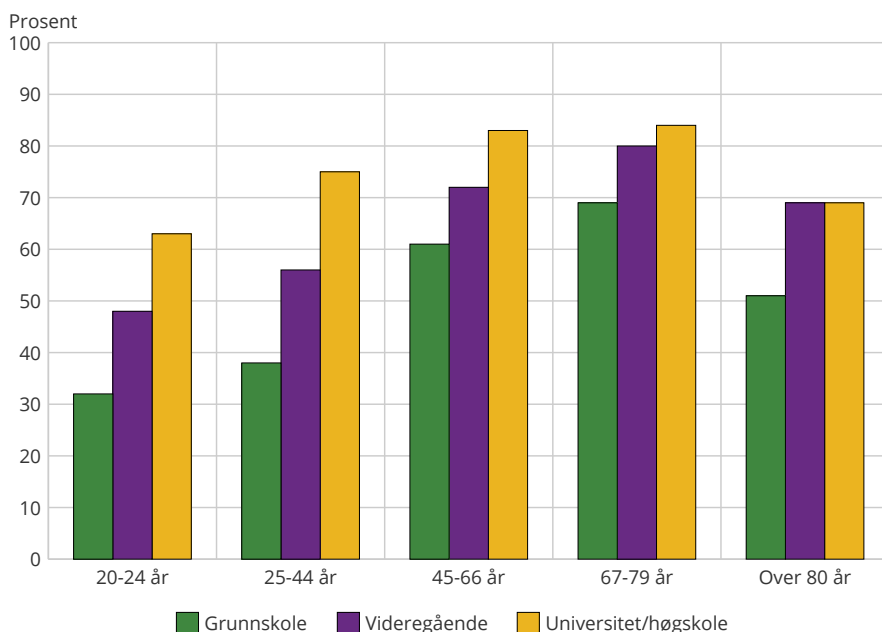
I de siste valgene i Norge er tendensen at kvinnene deltar i større grad enn menn. Utvalgsundersøkelsene Statistisk sentralbyrå gjennomfører i forbindelse med valgene viser at deltakelsen gjerne er et par prosentpoeng høyere blant kvinnene (se tabell 2). Dette er imidlertid ikke entydig når vi kontrollerer for andre kjennetegn som alder og utdanning. Ser vi på alder har valgdeltakelsen en tilnærmet omvendt u-form, den er relativt lav for de yngste, stiger for de middelaldrende og avtar for de aller eldste. Dette er i tråd med den såkalte integrasjonshypotesen, når folk er integrert i samfunnet vil de også i størst grad være villige til å stemme i valgene.

Unge mennesker som ennå ikke har forlatt hjemmet og kommet seg ut i arbeidslivet stemmer i mindre grad enn de som er i arbeidslivet. På samme måte avtar valgdeltakelsen for de aller eldste. Førstegangsvelgerne (18-19-åringene) stemmer også i større grad enn de som er i begynnelsen av 20-årene. Skolevalgene og oppmerksomheten rundt det å være førstegangsvelger kan nok forklare noe av dette, samt at når ungdom er i et utdanningsløp har de ofte bopel utenfor hjemstedskommunen og er ofte hindret i å avgi sin stemme.

I valgforskningen er det pekt på utdanning som en viktig faktor for å forklare valgdeltakelse. Vi ser en helt klar sammenheng mellom utdanningsnivå og deltakelse i valg. Blant kvinner og menn med høyere utdanning deltar åtte av ti, mens blant dem med lav utdanning er det kun fem av ti som deltar (se tabell 2).

Figur 6 presenterer valgdeltakelsen etter utdanning og alder. Vi ser at alders-effekten (den omvendte u-formen) også gjør seg gjeldende her, de yngste stemmer i minst grad også innenfor hvert utdanningsnivå. I den yngste aldergruppen 20-24 år med grunnskole er valgdeltakelsen 32 prosent, mens den for gruppen mellom 45-79 år er på ca. 84 prosent. Forskjellen i valgdeltakelse ut fra utdanningsnivå er størst for de to yngste gruppene. Dette kan tyde på at

Figur 6. Valgdeltakelse i lokalvalget 2011, etter alder og utdanningsnivå



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

vi i Norge kan få en situasjon som ligner på den i for eksempel USA, hvor det er store forskjeller i valgdeltakelse etter utdanningsnivå.

Bare tre av ti utenlandske statsborgere deltok i 2011

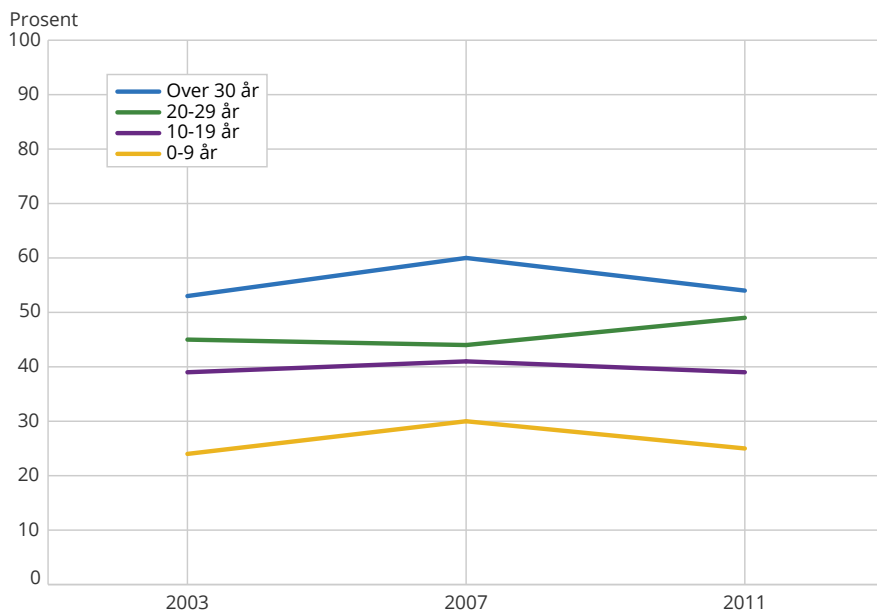
Ved valget i 2015 vil om lag 310 200 utenlandske statsborgere ha stemmerett. Dette utgjør 8 prosent av alle stemmeberettigede, sammenlignet med 6 prosent ved forrige lokalvalg i 2011. Den største gruppen av utenlandske statsborgere med stemmerett er fra Polen, og utgjør 18 prosent av denne gruppen. Svensker er den nest største gruppen med 13 prosent. Det er imidlertid bare rundt tre av ti utenlandske borgere som benytter seg av retten til å stemme (tabell 3). Sannsynligheten for å stemme er altså halvparten så stor for de utenlandske statsborgerne sammenlignet med norske statsborgere.

Tabell 3 **Valgdeltakelse blant norske og utenlandske statsborgere i lokalvalgene 2003-2011**

	Norske statsborgere			Utenlandske statsborgere		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
2003	62	61	63	34	33	35
2007	61	60	62	36	34	39
2011	65	64	66	32	29	35

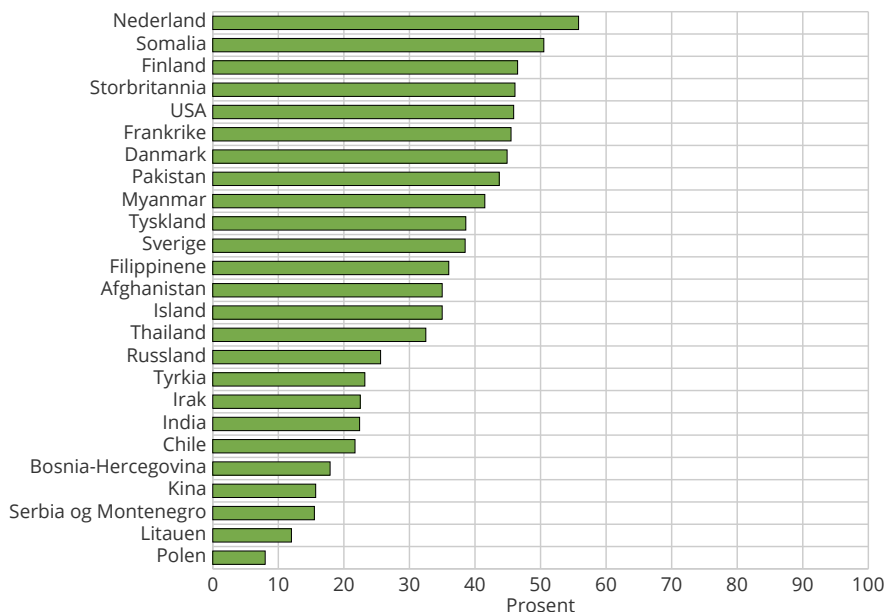
Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Figur 7. Valgdeltakelse i lokalvalg blant utenlandske statsborgere, etter botid



Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Figur 8. Valgdeltakelse i lokalvalget 2011 blant utenlandske statsborgere, etter statsborgerskap. Utvalgte land



Kilde: Valgstatistikk/Manntallundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Berg, Johannes og Dag Arne Christensen (red.) (2013) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt forlag, Oslo

Berglund, Frode (2005): «Alt ved det gamle? Om eldre og politikk», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1, vol 21.

Berglund, Frode og Øyvind Kleven (2010) «Politisk deltakelse blant seniorer. Engasjerte borgere med svak representasjon» i Eilif Mørk (red): *Seniorer i Norge 2010*, Statistiske analyser 120, Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/seniorer-i-norge-2010>

Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hede-gaard Hansen og Kasper Møller Hansen (2014) *Hvem stemte og hvem ble hjemme? Valgdeltakelsen ved kommunevalget 19. november 2013. Beskrivende analyser av valgdeltagelsen basert på registerdata*. CVAP Working Paper Series 2/2014. Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskap, Københavns Universitet.

European Union and the Committee of the Regions (2009) *Participation in the European Project: How to mobilize citizens at the local, regional, national, and European levels*. European Union.

Klausen, J.E. (2005). «Kan deltakelsen i lokalvalg økes?» I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*.

Kleven, Øyvind (2005): «Politisk deltakelse blant seniorer», i Elisabeth Ugreninov (red): *Seniorer i Norge*, Statistiske analyser 72, Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/seniorer-i-norge-2005>

Rokkan, Stein og Angus Campbell (1970) «Citizen Participation in Political Life» I Stein Rokkan (red.): *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/

Sigel, Roberta (1989): *Political learning in adulthood*. Chicago: The University of Chicago Press.

http://www.stat.fi/til/vaa_sv.html

<http://www.statice.is/Statistics/Elections>

Zhang, Li-Chun, Ib Thomsen and Øyvind Kleven (2013) "On the Use of Auxiliary and Paradata for Dealing With Non-sampling Errors in Household Surveys" in *International Statistical Review* (2013)

Aardal, Bernt (2002): «Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt», i Bernt Aardal (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Oslo: Kommune-forlaget.

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere øker med botid

Valgdeltakelsen blant utlendingene øker med botid (se figur 7). For dem som har vært i Norge i over 20 år er valgdeltakelsen klart høyere enn for dem som har vært her under 10 år. Denne trenden ser vi har holdt seg i de tre siste lokalvalgene. For dem som har vært i Norge i 30 år eller mer er valgdeltakelsen på samme nivå som hos norske statsborgere.

Stor variasjon blant de utenlandske statsborgerne

Så å si alle utenlandske statsborgere har lavere valgdeltakelse sammenlignet med norske statsborgere. Dette er et trekk vi også ser i de fleste andre europeiske land, at landets egne borgere i større grad deltar i lokalvalgene (se for eksempel Bhatti et al 2014). Ser vi på valget i 2011 er det borgere med nederlandsk statsborgerskap som i størst grad deltar i valget, her deltar 56 prosent. Blant somalierne deltok omtrent halvparten i valget. Blant polakkene deltok kun 8 prosent i valget i 2011 (se figur 8).