



Valgdeltakelse og alder – mulige effekter av endrede aldersgrenser

TALL

Øyvind Kleven

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2021/22

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert: 23. juni 2021

Rettet 28. juni, side 4, 15, 31

ISBN 978-82-587-1346-0 (trykt)

ISBN 978-82-587-1347-7 (elektronisk)

ISSN 0806-2056

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Fra 2019 og i de kommende valgene vil SSB basere statistikken over valgdeltakelse etter kjønn, alder, utdanningsnivå osv. på fulltelling av de stemmeberettigede.

I den offentlige debatten om valgdeltakelse trekkes alder ofte frem. I Norge har stemmerettsalderen vært ulik over årene. I dag er den 18 år. Det er diskusjon om å senke stemmerettsalderen ytterligere til 16 år. I 2011 ble det gjort forsøk med stemmerett for 16 og 17 åringer i utvalgte kommuner, om de i dag stemmer i større grad enn andre jevngamle kan vi analysere med SSBs registerdata. Fra 2013 har SSB basert statistikken på en kombinasjon av fulltelling i mange kommuner samt utvalg i de resterende kommunene, dette muliggjør at vi kan fremstille valgdeltakelsen etter ettårig alder for de siste valgene. Tilbake i 1967 og 1969 publiserte også SSB valgdeltakelse etter ettårig alder basert på administrative opplysninger fra valgstyrene for alle som hadde stemmerett.

I denne rapporten er vi opptatt av effekten av endrede aldersgrenser kan ha hatt på deltakelsen senere i livet. SSB har statistikk over detaljert alder fra utvalgte perioder i historien. Vi kan derfor kaste nytt lys på sammenhengen mellom endringer av aldersgrensen og valgdeltakelse på lengre sikt.

Statistisk sentralbyrå, 14. juni 2021

Ann-Kristin Brændvang

Sammendrag

Fire grunnlovsendringer om å senke stemmerettsalderen siden 1814

I den opprinnelige Grunnloven fra 1814 var stemmerettsalderen 25 år. Først i 1920 ble stemmerettsalderen senket for første gang, da fra 25 til 23 år. I 1946 ble den senket til 21 år. I 1967 ble den satt ned til 20 år og i 1978 ble den fastsatt til 18 år.

Stadig debatt om stemmerettsalderen

Det har vært diskusjon om å senke stemmerettsalderen til 16 år i Norge de siste 20 årene. Flertallet i valglovutvalget 2020 går inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år i lokalvalg. Debatten om senkning av stemmerettsalderen er på dagsorden i mange demokratier. Det mest brukte argumentet for å senke stemmerettsalderen er at dette kan øke det politiske engasjementet og muligens øke valgdeltakelse senere i livet. Det vanligste argumentet mot å senke stemmerettsalderen er at unge ennå ikke er kunnskapsrike nok eller er modne nok til å delta i valgene. Noen valgforskere hevder at om man får stemmerett når en er 18, 19, 20 eller 21 år kan ha betydning for sannsynligheten for at en stemmer senere i livet. SSB har belyst problemstillingen ved noen enkle tabeller basert på individdataen fra det avkryssede manntallet.

Økning i antall stemmeberettigede som følge av reformene

Senkningen av stemmerettsalderen i 1920 førte til at stortingsvalget i 1921 var første gang over halvparten av den norske befolkning kunne stemme (51 prosent). Ved stortingsvalget i 1949 kunne om lag 67 prosent stemme. Etter den siste reformen i 1978 var andelen som hadde stemmerett rundt 75 prosent frem til 2001. Fra 2005 synker andelen til mellom 75 og 70 prosent, dette har først og fremst sammenheng med økt innvandring.

Neppe noen langtids-effekt av å stemme for første gang som 18, 19, 20 eller 21-åring

Valgdeltakelsen svinger over livsløpet. Hvis man kun observerer kurven for valgdeltakelse og alder ved et valg kan man tro at det er klare forskjeller mellom generasjonene (kohortene), og videre at lavere valgdeltakelse blant unge sammenliknet med middelaldrende på sikt vil føre til en generell lavere valgdeltakelse. Det forutsetter imidlertid at forskjellene kan tilbakeføres til forskjeller i stemmevillighet mellom generasjonene (kohortene). Når vi observerer flere valg og følger årsklassene ser vi det samme mønsteret. De unge som kommer inn blant de stemmeberettigede stemmer i mindre grad enn de middelaldrende, men etter hvert stiger valgdeltakelsen når de unge også blir middelaldrende. For de eldste synker valgdeltakelsen, men går vi bakover i tid ser vi at disse stemte også i størst grad da de var middelaldrende. Det er heller ingen ting som tyder på at for eksempel de som fikk stemmerett som 19-åringer stemmer i mindre grad enn de som fikk stemmerett som 18-åringer.

Stemmerettsalder på 16-år vil neppe øke valgdeltakelsen i Norge

I 2011 ble det gjort forsøk med stemmerett for 16 og 17 åringer i utvalgte kommuner. SSB undersøkte om disse stemte ved valgene i 2011, 2013 og 2015. I denne rapporten viser vi for første gang i hvilken grad de stemte i det siste kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019. Konklusjonen er at valgdeltakelsen ikke er høyere for de 16 og 17-åringene som var med på forsøket hverken på kort eller lengre sikt.

Abstract

Four constitutional amendments to lower the voting age since 1814

In the original Norwegian Constitution from 1814, the voting age was 25 years. In 1920 that the voting age was lowered for the first time, then from 25 to 23 years. In 1946 it was lowered to 21 years. In 1967 it was reduced to 20 years and in 1978 it was set at 18 years.

Public debate about the voting age

There has been discussion about lowering the voting age to 16 in Norway over the past 20 years. The majority in the Election Law Committee 2020 is in favour of lowering the voting age to 16 years in local elections. The debate on lowering the voting age is on the agenda in many democracies. The most widely used argument for lowering the voting age is that this can increase political engagement and possibly increase turnout later in life. The most common argument against lowering the voting age is that young people are not yet knowledgeable enough or mature enough to participate in elections. Some election researchers claim that whether you get the right to vote when you are 18, 19, 20 or 21 years old can influence the probability to vote later in life. Statistics Norway can shed some light on the matter based on individual administrative data from the local voting committees.

Hardly any long-term effect to vote for the first time as an 18, 19, 20 or 21-year-old

Turnout fluctuates over the course of life. If one only observes the curve for turnout and age at one election, one can believe that there are significant differences between the generations (cohorts), and further that lower turnout among young people compared to middle-aged people in the long run will lead to a generally lower turnout. However, this presupposes that the differences can be traced back to differences in the willingness to vote between the generations (cohorts). When we observe several elections and follow the cohorts, we see the same pattern. The young people vote to a lesser extent than the middle-aged, but gradually the turnout increases when the young people also become middle-aged. For the oldest, turnout is declining, but if we go back in time, we see that these also voted to the greatest extent when they were middle-aged. There is little evidence supporting a long term-effect, eg. those who were given the right to vote as 19-year-olds vote to a lesser extent than those who were given the right to vote as 18-year-olds.

The voting age of 16 will hardly increase turnout in Norway

In 2011, trials were conducted with voting rights for 16 and 17-year-olds in selected municipalities. Statistics Norway examined whether these voted in the elections in 2011, 2013 and 2015. In this report, we show for the first time the extent to which they voted in the last local elections in 2019. The conclusion is that turnout is not higher for the 16 and 17 in the trial compared to people of the same age in the previous elections neither in the short or long term.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
1.1. Innledning.....	7
1.2. Valgdeltakelsen svinger over livsløpet.....	10
1.3. Ulike forklaringer på sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse	13
1.4. Stadig debatt om stemmerettsalderen	15
1.5. Problemstillinger.....	17
2. Stemmerettsreformene	18
2.1. Fire grunnlovsendringer om å senke stemmerettsalderen siden 1814.....	18
2.2. Økning i antall stemmeberettigede som følge av reformene	19
3. Effekten av å senke stemmerettsalderen	21
3.1. Endringen fra 25 år til 23 år gjeldende fra stortingsvalget 1921.....	21
3.2. Fra 23 år til 21 år gjeldende fra kommunestyrevalget 1947.....	22
3.3. Fra 21 år til 20 år gjeldende fra stortingsvalget 1969	23
3.4. Fra 20 år til 18 år gjeldende fra kommunestyre- og fylkestingsvalget 1979.....	24
3.5. Neppe noen effekt å stemme for første gang som 18, 19, 20 eller 21-åring.....	26
4. Mulige effekter av å senke stemmerettsalderen til 16 år.	31
4.1. Innledning.....	31
4.2. Forsøk med stemmerett i lokalvalgene for 16 og 17 åring i utvalget kommuner.....	31
4.3. Effekten av forsøket ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019	32
4.4. Stemmerettsalder på 16-år vil neppe øke valgdeltakelsen i Norge.....	35
5. Avslutning	37
6. Om statistikken	39
Referanser	41
Vedlegg A: Tabeller	43
Figurregister	48
Tabellregister	49

1. Innledning

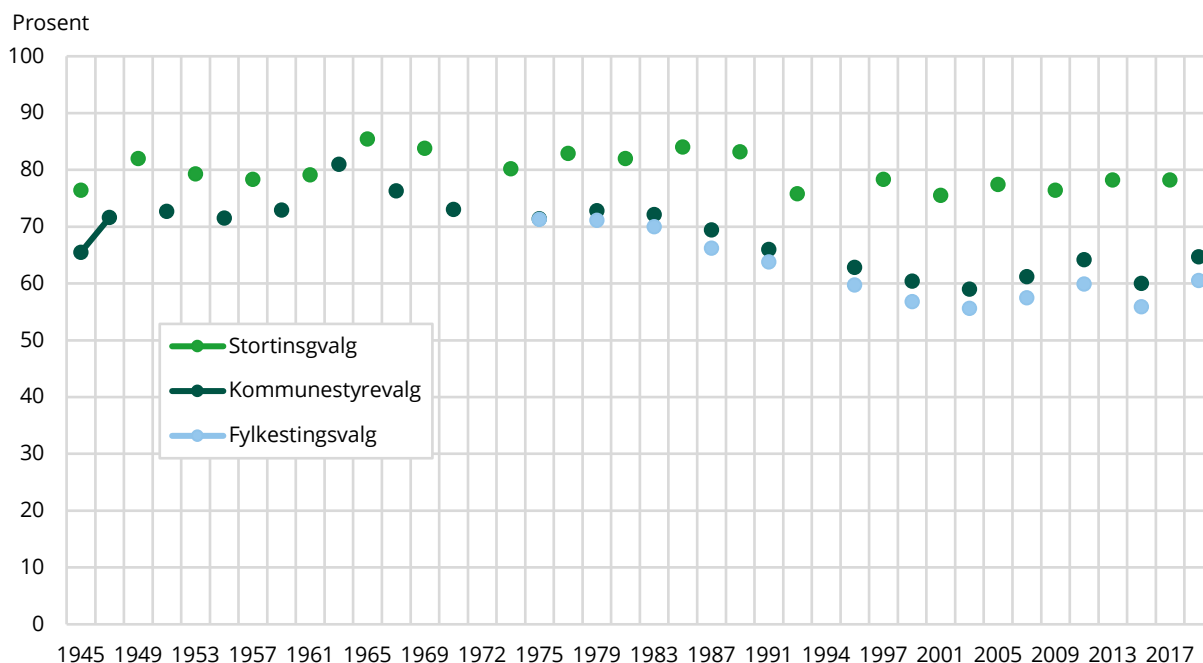
1.1. Innledning

Tar vi utgangspunkt de siste valgene i Norge ser vi at valgdeltakelsen blant de yngste velgerne spesielt de mellom 20 og 30 år er lav. Det er uttrykt bekymring for at dette kan føre til lavere valgdeltakelse på sikt og større forskjeller mellom de stemmeberettigede. SSB har i en rekke andre publikasjoner problematisert dette og vist at valgdeltakelsen alltid har vært lavere blant de yngste velgerne og at dette skyldes «naturlig» livsfaser og ikke generasjonsforskjeller. Sannsynligheten for å stemme går opp med alderen. Altså vil den samlede valgdeltakelsen på sikt ikke gå ned, men holde seg på omtrent det samme nivået. Andre peker på at vel vil sannsynligheten for å stemme øke med alderen, men vi har ingen garanti at den vil stige til det samme nivået som for tidligere generasjoner. Uansett hvordan man stiller seg til disse spørsmålene så viser det at det er behov for mer detaljert statistikk om valgdeltakelse og alder.

Valgdeltakelsen i stortingsvalg sank på 1990-tallet

I perioden frem til midten av 1960-tallet viste valgdeltakelsen i både stortingsvalg og kommunestyrevalg en stigende tendens. Siden 1945 har valgdeltakelsen i alle norske stortingsvalg vært på over 75 prosent. Høyest var den i 1965. Da møtte 85 prosent av de stemmeberettigede opp. Valgdeltakelsen lå på over 80 prosent helt frem til valget i 1993. Da sank den til 76 prosent, en nedgang på 7 prosentpoeng fra 1989. Deltakelsen har siden 1997 ligget på mellom 76 og 78 prosent i stortingsvalgene. Siden 1990-tallet har det altså vært en nedgang, og deltakelsen har ennå ikke kommet over 80 prosent. Ved de to siste stortingsvalgene var deltakelsen 78 prosent. Imidlertid er valgdeltakelsen blant norske borgere uten innvandrerbakgrunn på 80 prosent både i 2013 og 2017 (Kleven 2019c), men deltakelsen er fortsatt et par prosentpoeng lavere også blant disse sammenliknet med det den var på 1970 og 1980-tallet.

Den høyeste deltakelsen målt ved et kommunestyrevalg var i 1963, da deltok 81 prosent. Valgdeltakelsen i kommunestyrevalgene har etter toppen på 1960-tallet vist en fallende tendens. Fra slutten av 1980-tallet sank deltakelsen til under 70 prosent, bunnoteringen var i 2003 da 59 prosent stemte. Vi må helt tilbake til kommunestyrevalget i 1919 for å finne lavere deltakelse. I 1975 ble det innført valg til fylkestingene. I begynnelsen var valgdeltakelsen omtrent på samme nivå som kommunestyrevalgene. Valgdeltakelsen her har også vært synkende: bunnoteringen var 56 prosent både i 2003 og 2015. I det siste valget i 2019 gikk imidlertid deltakelsen opp både i kommunestyrevalget og fylkestingsvalget.

Figur 1.1 Valgdeltakelsen i stortingsvalg, kommunestyrevalg og fylkestingsvalg i Norge siden 1945

Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

Hva kan forklare nivået på valgdeltakelse?

Det er ingen som kan gi et enkelt og entydig svar på hvorfor noen velger å stemme mens andre lar det være. Det er lagt frem flere ulike forklaringsmodeller for variasjoner i valgdeltakelse. Noen tar utgangspunkt i institusjonelle rammebetingelser, andre er opptatt av den sosiale og politiske kontekst mens andre er mest opptatt av trekk ved individene. Skal en forsøke å forklare forskjeller i valgdeltakelse er det mest fruktbart å se på samspillet mellom rammebetingelser, sosial og politisk kontekst og trekk ved individene.

Rammebetingelser

De største forskjellene i valgdeltakelse mellom land kan knyttes til forskjellige institusjonelle rammebetingelser med hensyn til valgordningen eller valgsystemet. I Belgia, Australia, New Zealand og Luxemburg er det for eksempel obligatorisk å stemme ved valgene, og disse landene ligger dermed også på topp i internasjonale sammenlikninger. I Norge er man automatisk med i manntallet og kan stemme, mens for eksempel i USA må man selv aktivt registrere seg som velger. Valgdeltakelsen er lavere i USA enn i Norge.

Land med proporsjonale valgsystemer (flere partilister i flermanskretser) har gjerne høyere valgdeltakelse enn land med flertallsvalg i enmannskretser. Dette kan skyldes at velgerne i land med proporsjonalvalg har flere valgmuligheter og ikke «kaster bort» stemmen på partier eller kandidater som ikke kommer inn i den valgte forsamlingen.

I Sverige har de lokalvalg og rik valg på samme dag, noe som sannsynligvis gir en høyere valgdeltakelse for lokalvalget sammenliknet med lokalvalget i Norge, som er et separat valg. Valg over flere dager med mulighet til å forhåndsstemme kan gi høyere valgdeltakelse sammenliknet med et valg som avholdes på kun én dag. Hvor betydningsfullt valget er for politikktutforming i samfunnet påvirker også valgdeltakelsen. På samme måte er også legitimiteten til det organet det skal velges representanter til, viktig for valgdeltakelsen. For eksempel er deltakelsen til fylkestingsvalgene i Norge lavere enn deltakelsen til stortingsvalgene og kommunestyrevalgene, samtidig som fylkestinget oppfattes som et mindre viktig styringsnivå, og fylkespolitikken oppfattes som mindre betydningsfull for folks hverdag.

Sosial og politisk kontekst

Den sosiale konteksten individet beveger seg i familien, blant venner, naboer, arbeidskollegaer osv. vil påvirke om en velger å stemme eller bli hjemme på valgdagen. Kjennetegn ved nærmiljøet der en bor kan bidra til å stimulere eller svekke valgdeltakelsen. De tidligste analysene og forsøk på å forklare forskjeller i valgdeltakelse mellom sosiale grupper baserte seg på fremstillinger av valgdeltakelse i ulike geografiske områder. For eksempel ned såkalte Tingstens lov om sosial gravitasjon, som sier at valgdeltakelsen innen en sosial gruppe øker med den relative styrken til gruppen i valgdistriktet (Tingsten 1937:230). Det samme fenomenet ligger til grunn for såkalt «krysspress». Individet kan komme i klemme mellom egne oppfatninger og de oppfatninger som dominerer i nærmiljøet. Individet kan løse dette dilemmaet ved ikke å delta i valget (Lazarfeld et al. 1948).

Den politiske konteksten, den politiske rammen rundt et valg, kan ha betydning for valgdeltakelsen. Hvis det er lav intensitet i valgkampen, eller det er vanskelig for de stemmeberettigede å se forskjell på de ulike politiske alternativene, kan det føre til lavere valgdeltakelse. Hvis det er klare forskjeller på partiene og kandidatene, er det sannsynlig at dette virker stimulerende for valgdeltakelsen (Campbell 1966). Dette benyttes gjerne som forklaring på den høye deltagelsen i stortingsvalgene i 1965 og 1985, hvor det var en klar borgerlig og sosialistisk blokk som stilte til valg.

På samme måte kan nedgangen i valgdeltakelsen på 1990-tallet forklares med uklare regjeringalternativer, og at noen velgere lar være å stemme i situasjoner hvor de er uenige med eget parti i viktige spørsmål. I begynnelsen av 1990-årene var Norge preget av den forestående avstemningen om Norsk EU-medlemskap i 1994. EU-saken preget det politiske liv og valgkampene utover på 1990-tallet. Noen av partiene som gikk inn for norsk medlemskap i EU, som for eksempel Arbeiderpartiet, hadde også mange velgere som stemte mot norsk EU medlemskap. Det er tegn som tyder på at mange av disse opplevde krysspress og lot være å delta i valget (Valen 1999:115). Velgere som hadde holdt fast på det samme partiet tidligere, ble mindre partitroe, og samtidig ble flere hjemmesittere. EU saken førte til at den klare blokkdannelsen mellom en borgerlig og en sosialistisk blokk ble svekket. Det ga uklare regjeringalternativer ved flere av valgene.

Politiske ressurser betyr mye for valgdeltakelsen

I studier av variasjoner i valgdeltakelse er det lang tradisjon for å ta utgangspunkt i individets sosiale og økonomiske bakgrunn (Tingsten 1937, Lipset 1960). Her er begrepet 'politiske ressurser' sentralt, i det ligger alle former for egenskaper et individ kan gjøre bruk av for å få innflytelse i samfunnet (Dahl 1963). Stemmerett er i seg selv en politisk ressurs som er likt fordelt, men det er i tillegg mange andre politiske ressurser som er ulik fordelt i samfunnet. Personlige egenskaper som skaper politiske ressurser, eller innsatsfaktorer, som gjør enkeltpersoner bedre rustet og motiverte til å stemme i valget er for eksempel utdanningsnivå, god økonomi og stort sosialt nettverk. Individets koplinger til grupper, organisasjoner og partier spiller en sentral rolle ved at dette bidrar til sosial og politisk integrasjon (Dahl 1963). Dess høyere sosial status en har og jo bedre integrert en er i samfunnet jo høyere er valgdeltakelsen. I studier av forskjeller i valgdeltakelse mellom Norge og USA på 1960-tallet ble det pekt på at valgdeltakelsen var høyere i Norge blant arbeidere og småkårsfolk fordi lekmannsbevegelsen, arbeiderbevegelsen og målbevegelsen hadde mobilisert «vanlige folk» og disse hadde «sine egne partier» å stemme på. I USA med to dominerende partier med svakere bånd til sivile organisasjoner var det dermed større forskjeller.

Statistikken viser at personer som ikke er tilknyttet arbeidslivet, som lever av trygde og andre sosiale overføringer, har lavere valgdeltakelse enn de som er yrkesaktive. Det er også solid valgdeltakelse blant personer som har vært i arbeid, men som har pensjonert seg. Personer med yrker som krever universitetets- og høgskoleutdanning, stemmer oftere enn personer med yrker som krever kortere skolegang. Personer med høy personlig inntekt har høyere valgdeltakelse enn personer med lav personlig inntekt (Kleven 2019a). Studier av geografisk mobilitet viser at folk som

flytter til et nytt sted er mindre integrert i lokale nettverk sammenliknet med fastboende, noe som bidrar til lavere valgdeltakelse blant disse (Pettersen 1988).

Alle disse forskjellene i valgdeltakelse kan imidlertid ikke forklares utelukkende på bakgrunn av disse kjennetegnene. Det er mange eksempler på at folk med høy sosial status sitter hjemme på valgdagen, og det er på den annen side mange eksempler på folk med lav status som deltar i valgene.

Det må også være andre forhold som spiller inn. Det eksisterer også en norm, nærmest en borgerplikt, i moderne demokratier om å stemme. Hvis det eksisterer en «borgerplikt», en moralsk forpliktelse til å stemme og de fleste medlemmene i et samfunn følger denne normen, vil en som medlem bli utsatt for press for å følge den. Normer skiller seg fra verdier ved at det å bryte normen kan få konsekvenser sosialt. De litt nedsettende begrepene «sofavelger» og «hjemmesitter» er et uttrykk for normen at det er en borgerplikt å benytte stemmeretten. Et eksempel på at denne normen eksisterer finner vi i velgerundersøkelsene, hvor en liten andel, mellom 4 og 5 prosent, oppgir at de stemte i valget uten at de faktisk gjorde det, mens andelen som oppgir at de ikke stemte i valget men som allikevel gjorde er på rundt 1 prosent (se Kleven 2020).

Rasjonelt aktørperspektiv

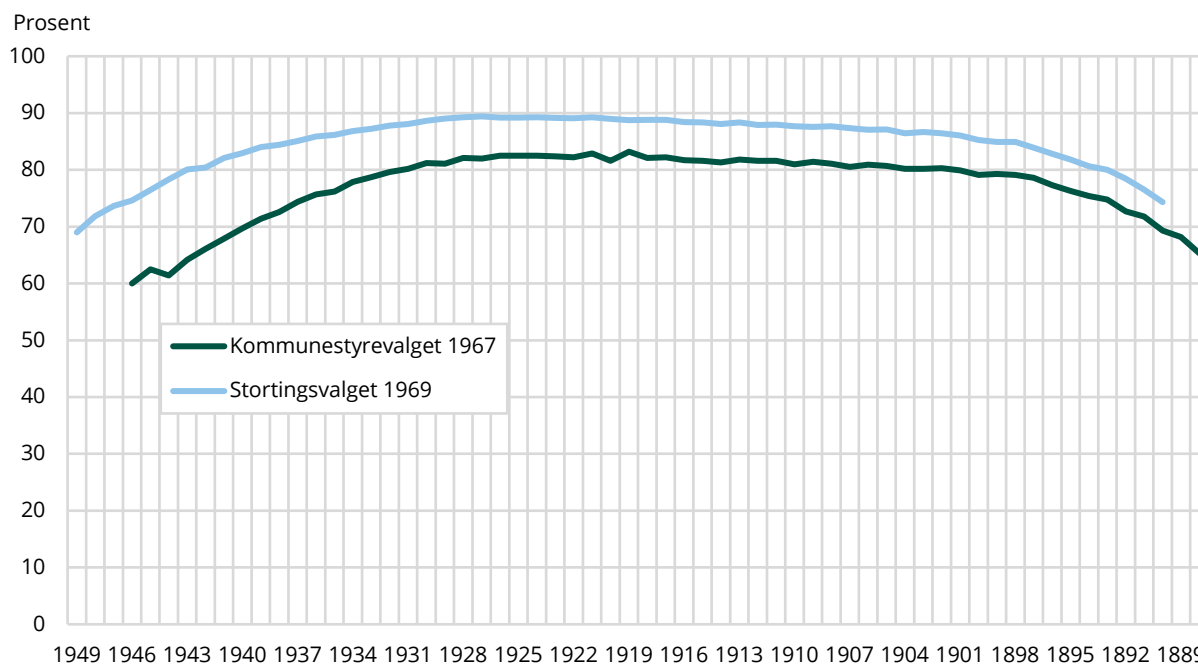
Ut fra et rasjonelt aktørperspektiv kan det forklares hvorfor noen bryter normen om å stemme. Anta at velgere som vurderer å stemme, tar en avgjørelse på samme måte som de ville gjøre ellers i dagliglivet: Hvis fordelene for den enkelte velger overstigerulempene ved å stemme, deltar man i valget, hvis ikke blir man hjemme (Downs 1957). I et snevert nytte- og kostnadsperspektiv er det lite rasjonelt for den enkelte å stemme, siden den enkelte velgers stemme som regel har svært liten betydning for valgresultatet. Det skal svært lite til før kostnader som tidsbruk og eventuelle reiseutgifter overstiger nytten for den enkelte velger. Dette betegnes som «stemmeparadokset».

Til tross for at det er «irrasjonelt» å stemme, stemmer flertallet av velgerne i Norge. Folk stemmer heller ikke nødvendigvis fordi de tror de får individuell innflytelse, men fordi de stimuleres av å kunne uttrykke sine meninger og delta i den demokratiske prosessen. Dermed kan det rasjonelle aktørperspektivet ikke brukes som forklaring på hvorfor folk stort sett stemmer. Derimot viser det seg at rasjonelle vurderinger har større betydning for dem som hverken føler noe «borgerplikt», eller er spesielt opptatt av politikk. Studier viser at blant dem som ikke ser det som en borgerplikt, synker valgdeltakelsen hvis de mener det ikke spiller noen rolle hvem som vinner valget, at utfallet av valget med høy sannsynlighet er gitt, eller det er vanskelig å få avlagt stemme (Blais 2000).

1.2. Valgdeltakelsen svinger over livsløpet

Historisk utvikling fra omvendt u-form...

Første gang SSB fremstilte valgdeltakelse etter ett-årig alder var i kommunestyrevalget i 1967 og i stortingsvalget 1969. Stemmerettsalderen var i 1967 21 år i 1969 ble den senket til 20 år. I figur 1.2.1 er valgdeltakelsen fremstilt etter fødselsår i 1967 og 1969. Valgdeltakelsen var lavest blant førstegangselverne og steg så jevnt og trutt blant 20-åringene før den stabiliserte seg blant de over 30 år. For de som hadde passert 60 sank den litt, for de over 70 sank den kraftig. Valgdeltakelsen hadde form som en omvendt u-kurve.

Figur 1.2 Valgdeltakelse etter fødselsår i 1967 og 1969

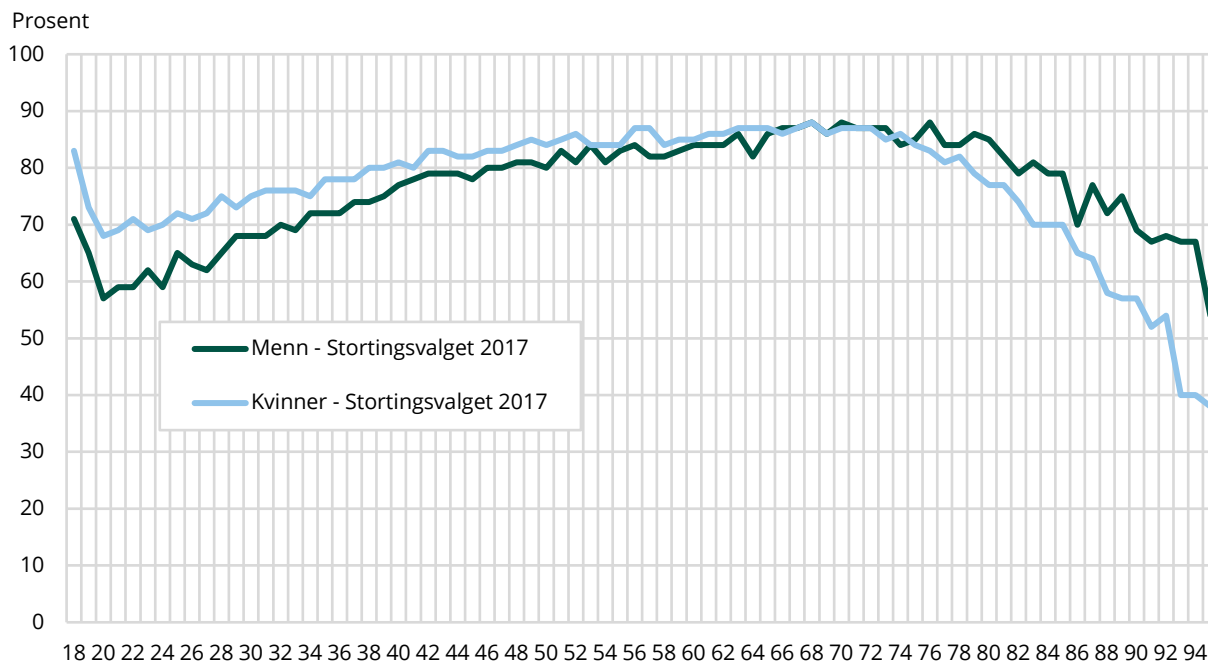
Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

I valgene som fulgte baserte SSB statistikken over valgdeltakelse etter alder på tilfeldige utvalg på om lag 3 000 observasjoner. En kunne derfor ikke bryte ned statistikken på ettårig alder. I de senere år har det imidlertid kommet en ny interesse rundt valgdeltakelse og alder. Fra 2011 ble utvalget økt til 10 000.

...til berg- og dalbane

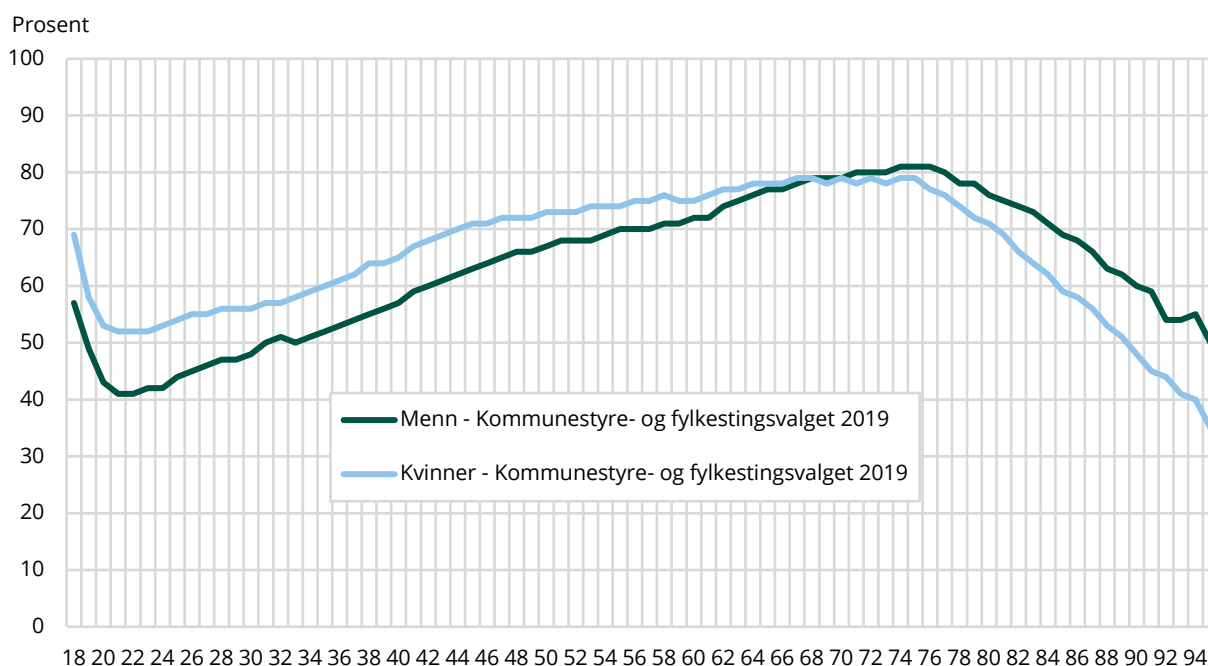
Mellom 2013 og 2017 ble statistikken produsert på bakgrunn av en kombinasjon av fulltelling i mange kommuner og tilfeldig utvalg i resten av kommunene. Antall observasjoner er på over 1 million observasjoner og vektet for å representere hele landet. Fra 2019 er det fulltelling av alle stemmeberettigede. Valgdeltakelsen etter ettårig alder har vist seg å ha en form som en berg- og dalbane som vist i figur 1.2.2 og 1.2.3. Blant 18-åringene ligger valgdeltakelsen relativt høyt, så synker den for 19-åringene, fortsetter å synke frem til midten av 20-årene. Da tar den seg opp og når toppen i alderen fra 40-årene. Endelig synker deltakelsen raskt fra 80-årene.

Figur 1.3 Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn stortingsvalget 2017



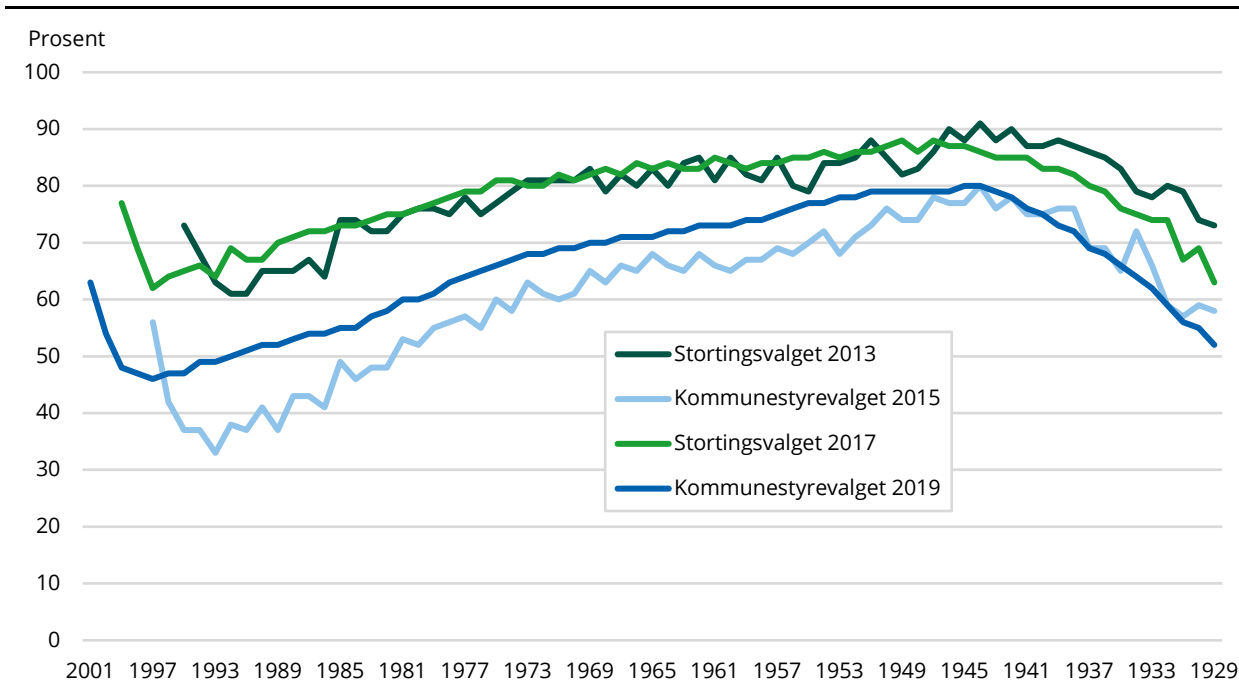
Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

Figur 1.4 Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019



Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

I figur 1.2.4 viser vi valgdeltakelsen etter fødselsår for de fire siste valgene. Endringene er mest fremtredende for de yngste og de eldste. For de mellom 18 og 19 år er deltakelsen høyere sammenliknet med dem i begynnelsen av 20-årene, når de som er 18 og 19 år kommer i 20-årene så synker deltakelsen, for så å stige jevnt og trutt. I andre enden av alderskalene ser vi at deltakelsen synker fra ett valg til det neste.

Figur 1.5 Valgdeltakelse etter fødselsår i de 4 siste valgene

Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

1.3. Ulike forklaringer på sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse

Livsfasehypotese eller kohorthypotese?

Men hva skyldes variasjonene? Skyldes de fasen en befinner seg i livet, slik at valgdeltakelsen vil være liten i midten av 20-årene for alle uansett hvilken generasjon de befinner seg i? Eller skyldes den manglende viljen til å stemme at det er noe spesielt med generasjonen en tilhører?

En generasjonsforklaring, eller en kohortforklaring vil ta utgangspunkt i at det er én eller flere viktige saker som preger en generasjon, og at individene i generasjonen er sosialisert inn i visse rollemønstre. En kohort betegner en gruppe som er født på samme tidspunkt eller i samme tidsrom, og som dermed har noenlunde de samme erfaringene. Generasjonshypotese og kohorthypotese bruke ofte litt om hverandre i litteraturen. I vårt tilfelle er kohorthypotese litt mer presist for det betegner det årstallet og i hvilken ettårig alder en fikk stemmerett.

En livsløpsforklaring på valgdeltakelsen kan forklare svingninger i deltakelsen ved at de yngste fortsatt går på skolen, bor hjemme hos foreldrene og har en stabil livssituasjon. Personer i 20-årene befinner seg i større grad i en overgangsfase i livet, de kan ha flyttet fra sitt hjemsted for å ta utdanning eller gjennomføre militærtjeneste. Slike overgangsfaser er gjerne forbundet med mindre interesse for politikk. Når de unge senere begynner å arbeide, stifter familie og blir integrert i et lokalmiljø, stiger deltakelsen igjen. Personer som er vant til å stemme ved valget, fortsetter å gjøre det når de når pensjonsalder. Den bratte nedgangen i 80-årsalderen skyldes trolig alderdommen i seg selv og sviktende helse. Blant de eldste er valgdeltakelsen større for menn enn kvinner, mens kvinnene er de ivrigste stemmerne i de andre aldersgruppene. Dette kan ha sammenheng med at det blant de eldste kvinnene er færre som har vært yrkesaktive, yrkesaktivitet fører ofte til økt politisk engasjement og dermed økt valgdeltakelse. Videre kan det ha sammenheng med at da disse generasjonene var unge, var det mer vanlig at menn ble sosialisert inn i politisk deltakelse og dermed var mer politisk aktive enn kvinner. Dette kjønnsrollemønsteret har holdt seg i disse generasjonene, mens kvinner født i tiårene etter krigen i større grad har blitt sosialisert inn i et kjønnsrollemønster med likestilling. Det er dermed en selvfølge at det er kvinner med i politikken.

Analyser av SSBs data om valgdeltakelse og alder viser at livsfaseforklaringen nok har mer støtte enn generasjonsforklaringen i Norge (se for eksempel Kleven 2019a eller Berglund 2003). SSB har tidsserier av tverrsnittsdata for fødselskohorter basert på utvalgsundersøkelser fra de siste 13 stortingsvalgene. En kohort betegner en gruppe som er født på samme tidspunkt eller i samme tidsrom, og som dermed har noenlunde de samme erfaringene. I analysene er fødselsår grunnlag for inndelingen og de årsklassene som hadde stemmerett første gang ved det samme stortingsvalget er slått sammen. Det viser seg at valgdeltakelsen var lav i de første valgene en hadde stemmerett, men så stiger den. For eksempel var de som var født mellom 1945 og 1949 i alderskohorten med høyest valgdeltakelse i 2017, 87 prosent. Går vi tilbake til valget i 1969, var valgdeltakelsen blant disse klart lavere enn hos de alderskohortene som hadde hatt stemmerett en stund. Det generelle bildet er at valgdeltakelsen er lavest for de unge, stiger for de over 25 år og synker for de eldste. Ser vi for eksempel tre valg frem i tid, stiger valgdeltakelsen for de yngste kohortene. Når kohortene når midten av 70-årene, synker deltakelsen. Generelt ser vi at når valgdeltakelsen synker i et valg, synker den i alle kohortene. Vi kan nok se bort fra generasjonsforklaring som en *generell* forklaring for hvorfor vi får denne karakteristiske berg- og dalbaneformen på alder og valgdeltakelse. Allikevel kan vi ikke se bort fra at generasjon kan bety noe for å forklare forskjeller mellom velgernes undergrupper som for eksempel hvorfor eldre kvinner med lav utdanning stemmer i mindre grad enn menn med tilsvarende alder og utdanning.

Periode-effekt og kontekst-effekt

Vi finer altså sjelden at fenomener i samfunnet skyldes ren generasjonstilhørighet eller ren livsfase. I tillegg må vi ta hensyn til hendelser på det tidspunktet vi observerer statistikken. Når vi skal studere effekten av stemmerettsreformene må vi også ha i mente at vi observerer et begrenset antall år og dette kan ha betydning for valgdeltakelsen i det eller de årene vi studerer. På samme måte bør vi i sammenlikninger mellom ulike geografiske områder ta hensyn til at det kan være ulike kontekster eller hendelser. Det er komplisert og noen ganger nærmest umulig å bygge slike forutsetninger inn i analysen, men det er viktig å ha dem i mente når en trekker konklusjoner. I komparative studier mellom land må en være oppmerksom på ulike kontekst effekter hvis en forsøker å generalisere på tvers av landene.

Eksempel på en mulig periode effekt med hensyn til valgdeltakelsen er da valgdeltakelsen sank på 1990-tallet. Valgdeltakelsen lå på over 80 prosent helt frem til valget i 1993. Da sank den til 76 prosent. En spekulasjon med utgangspunkt i en generasjonsforklaring kunne være at dette hadde sammenheng med senkningen av aldersgrensen i 1978 og at de unge som fikk stemmerett som 18 og 19 åringer utgjorde en større del av de stemmeberettigede og dermed trakk den samlede deltakelsen ned. Imidlertid viser individdata at valgdeltakelsen sank for de fleste alderskohorter på 1990-tallet, og gikk litt opp igjen utover på 2000-tallet (Kleven 2017, Kleven 2019a og Berglund 2003). Dermed er dette sannsynligvis uttrykk for en periode effekt mer enn en kohorteffekt.

EU-saken preget det politiske liv og valgkampene på 1990-tallet. Noen av partiene som gikk inn for norsk medlemskap i EU, som for eksempel Arbeiderpartiet, hadde også mange velgere som stemte mot norsk EU medlemskap. Det er tegn som tyder på at mange av disse opplevde krysspress og lot være å delta i valget (Valen 1999:115). Velgere som hadde holdt fast på det samme partiet tidligere, ble mindre partitroe, og samtidig ble flere hjemmesittere. EU saken førte til at den klare blokkdannelsen mellom en borgerlig og en sosialistisk blokk ble svekket. Det ga uklare regjeringalternativer ved flere av valgene. Det viktige i denne sammenheng er at individ data viser at valgdeltakelsen sank i alle alderskohorter.

1.4. Stadig debatt om stemmerettsalderen

I Norge ble stemmerettsalderen sist endret i 1978. Med effekt fra kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1979 har aldersgrensen for å stemme i Norge vært 18 år. Det har vært diskusjon om å senke stemmerettsalderen til 16 år i Norge de siste 20 årene. Det forrige valglovutvalg i 2001 drøftet spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg (NOU:2001:3). I 2011 ble spørsmålet behandlet i utvalget som leverte NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning. Det har blitt fremmet grunnlovsforslag om det flere ganger. Sist gang ble det nedstemt med stort flertall av Stortinget i 2019.

Flertallet i valglovutvalget som utredet ny valglov i 2020, gikk inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år i lokalvalg (NOU 2020:6). Debatten om senkning av stemmerettsalderen er på dagsorden i mange demokratier. For eksempel har en rekke delstater i Tyskland innført 16 års grense for å stemme i lokalvalg, og i Østeriket og Malta har 16 åringer fått stemmerett både ved nasjonale og lokale valg. I Valglovutvalget gikk imidlertid bare mindretallet inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år også ved nasjonale valg.

Det mest brukte argumentet for å senke stemmerettsalderen er at dette kan øke det politiske engasjementet, forbedre deres tilfredshet med politiske prosesser og muligens øke valgdeltakelse senere i livet. Det vanligste argumentet mot å senke stemmerettsalderen er at unge ennå ikke er kunnskapsrike nok eller modne nok til å delta i valgene.

En mye referert amerikansk statsviter, i den norske debatten, Mark N. Franklin hevder at 18 år er en uheldig aldersgrense, da dette er en periode i livet mange unge flytter hjemmefra for å studere eller jobbe. Franklins «kohorthypotese» går ut på at stemmegivning er en vane som dannes tidlig. Bruker man stemmeretten sin ved første valg der man har stemmerett øker tilbøyeligheten for å stemme ved senere valg (Franklin 2004). Franklin hevder sågar at det er «*general agreement*» at dette førte til lavere valgdeltakelse blant disse ved senere valg.

The last time the voting age was lowered in most countries (from 21 to 18), during the last third of the twentieth century, there is general agreement that the results were unfortunate. 18-20-years olds voted at a lower rate at their first election than those who had been 21 at their first election. Moreover Franklin (2004) found that those given the opportunity to vote at 18 voted at a lower rate throughout their ensuing lifetimes ... and, as this cohort grew to encompass the entire electorate, so overall turnout fell to that group's level. (Franklin 2020:14)

Årsaken, spekulerer Franklin i, er at når man er 18 eller 19 år så har mange forlatt hjemmets lune rede og er i gang med å etablere seg i arbeide eller på studiested. I arbeidslivet eller på studiestedet henger man sammen med folk på samme alder som seg selv og er dermed ikke gjenstand for foreldrenes mobiliserende påvirkning. Det er neppe realistisk å heve den igjen til 21 år, så bør man vurdere å senke den til 16 år siden man da har større sjanse for å kunne sosialisere ungdommen fra de eldre generasjoner eller for den saks skyld eldre søsken og lære ungdom opp i demokrati.

Realizing that lowering the voting age to 18, while done for the best of intentions, had produced life-long deleterious consequences for its intended beneficiaries (and realizing that this was a genie that could not be put back into its bottle) Franklin (2004) raised the questions of whether the deleterious consequences could be mitigated by further lowering the voting age, perhaps to 16. At that age potential voters would be more likely to still be living in the parental home, subject to influences from other members of a mixed-generation household in which older members had benefitted from multiple opportunities to learn the habit of voting. (Franklin 2020:15).

Videre hevder Franklin at i land hvor 16 åringer fikk muligheten til å stemme som 16 åringer, blir sammenliknet med velgere som fikk stemme på et senere tidspunkt er valgdeltakelsen høyere blant

dem som fikk stemme som 16-åringene. Årsaken er ifølge Franklin at 16-åringene er oftere i mer stabile rammer innen familien enn velgere som er 18 år. Dermed får de yngste førstegangsvelgeren (16 og 17-åringene) opplæring i demokratiet av familien og lærere på en annen måte enn det de eldre førstegangsvelgerne får.

Ut fra norske forhold er det grunn til å fremme noen motforestillinger mot hypotesene til Franklin. For det første er det ikke riktig at «alle» 18 og 19-åringene forlater redet etter endt videregående skole, mange bor hjemme langt lenger enn det. Og hvis man vokser opp i en familie med lavt politisk engasjement så kan jo nettopp det faktum at man flytter på seg gjøre at man havner i en gjeng som er opptatt av politikk, det er flere arenaer man kan bli påvirket av enn familiesfæren. I dag har dessuten de fleste kontakt med hverandre ved hjelp av digitale medier, og da kan påvirkning skje selv om man har dratt til en annen kant av landet.

I Norge har det vært forsøk med å gi stemmerett til 16 og 17-åringene ved lokalvalgene i 2011 og 2015 i utvalgte kommuner. Disse eksperimentene ble grundig evaluert og analysert. Konklusjonen var at 16 og 17-åringene i forsøket *ikke* hadde høyere valgdeltakelse sammenliknet med jevngamle som ikke var en del av forsøket, hverken ved stortingsvalget i 2013 eller ved kommunestyrevalget i 2015 (Bergh 2016). Men dette slår ikke bena under argumentasjonen for å senke stemmeretten basert på Franklins generasjonshypotese.

Kohorthypotesen til Franklin har to premisser. For det første hevder den at hvis man stemmer første gang en har mulighet så lærer man seg en vane som gjør at tilbøyeligheten for å stemme senere i livet er høyere enn hvis man ikke stemmer. For det andre bør man få stemmerett når man er i en fase i livet når man enten er integrert som ungdom i hjemmet og på skole eller senere i livet når man er integrert i arbeidslivet. Derfor bør man ikke få stemmerett når man er i mellom slike faser i livet.

I Norge er i dag de fleste 18-åringene i dag hjemmeboende, enhver har rett til videregående opplæring. Derfor er ikke, utfra Franklins argumentasjon, 18-års aldersgrense nødvendigvis noen dårlig aldersgrense. Da er det større bekymring knyttet til dem som er 19 år, det er langt flere som har forlatt hjemmet har dratt for å studere osv. Vi ser utfra statistikken at valgdeltakelsen er i gjennomsnitt lavere for 19-åringene sammenliknet med 18-åringene.

Men kan det ikke være langt flere ting som påvirker tilbøyeligheten til stemme ved valget? Slik at hvor gammel man var da en fikk stemmerett på sikt kanskje ikke vil ha så stor betydning i det lange løp? Hvis det er noe hold i kohorthypotesen til Franklin så bør vi for eksempel kunne observere høyere valgdeltakelse blant dem som fikk stemmerett som 18-åringene sammenliknet med dem som fikk stemmerett som 19-åringene ved senere valg. For de årsklassene født rundt 1960 som var de første som fikk stemmerett som 18 og 19-åringene bør vi også kunne observere noen forskjeller i valgdeltakelsen ved de siste valgene sammenliknet med dem som fikk stemmerett når de var 20 eller 21 år.

SSB tar i denne rapporten ikke stilling til om stemmerettsalderen bør endres, men ønsker å bidra til mer kunnskap om sammenhengen mellom stemmerettsalder og tilbøyeligheten til å stemme senere i livet. Det gjør vi basert på allerede foreliggende statistikk og nye analyser av administrative registerdata over de stemmeberettigede.

1.5. Problemstillinger

Statistikken viser at det er betydelig variasjon i valgdeltakelse mellom aldersgruppene. De yngre stemmer i mindre grad enn de middelaldrende, valgdeltakelsen stiger jevnt og trutt frem til slutten av 70 årene hvor deltakelsen synker. Men har det noen betydning hvor gammel man er når man får stemmerett?

I Norge har stemmerettsalderen vært svært ulik over årene. SSB har statistikk over detaljert alder fra utvalgte perioder i historien. Hva kan vi si om sammenhengen mellom aldersgrensen og valgdeltakelse på lengre sikt?

I 2011 ble det gjennomført forsøk i noen kommuner hvor 16 og 17 åringer fikk lov til å stemme i kommunevalget. Det viste seg at disse 16 og 17 åringer ikke hadde høyere valgdeltakelse når de ble 18 og 19 år, sammenliknet med 18 og 19 åringer som ikke bodde i forsøkskommunene. Fra 2011 er det nå gått fire valg og åtte år, de som ble gjenstand for eksperimentet er nå 24 og 25 år. Vi vet at valgdeltakelsen er lavest i aldersklassene 20, 21, 22 og 23. Valgdeltakelsen er i gjennomsnitt høyere blant 18 åringer sammenliknet med 19 åringer. Fra 24-25 års alderen stiger den igjen. De som var med i eksperimentet i 2011 er dermed over «en liten kneik» med hensyn til valgdeltakelse, og det er dermed mulig å spekulere om eventuelle langtidseffekter kan gjøre seg gjeldende.

Har de høyere valgdeltakelse sammenliknet med dem i samme alder som ikke var den del av forsøket i kommunestyrevalget 2019?

Oversikt over kapitlene

For å gi en oversikt over stemmerettsreformene som har endret stemmerettsalderen gir vi i kapittel 2 en relativt fylldig redegjørelse for endringene, samt økningen i antall stemmeberettigede som følge av reformene. I kapittel 3 ser vi på mulige effekter av de innførte endringene, med mest vekt på den siste endringen i 1978. I kapittel 4 beskriver vi mulige effekter av å senke stemmerettsalderen til 16 år basert på data fra 2019. Kapittel 5 inneholder en kort diskusjon av funnene. Kapittel 6 beskriver datagrunnlaget. Detaljerte alderstabeller over valgdeltakelse etter kjønn er lagt ved som vedlegg.

2. Stemmerettsreformene

Bestemmelsen om stemmerett ved stortingsvalg gis i Kongeriket Norges Grunnlov kapitel C. Om borgerrett og den lovgivende makt (§§ 49 - 85). I paragraf 50 står det: «*Stemmeberettigede ved stortingsvalg er de norske borgere, menn eller kvinner, som senest i det år valgtinget holdes, har fylt 18 år.*» I den opprinnelige Grunnloven fra 1814 var stemmerettsalderen 25 år. Først i 1920 ble stemmerettsalderen senket for første gang, da fra 25 til 23 år. I mellomtiden hadde Norge innført en rekke stemmerettsreformer. De tre viktigste var:

- Fjerningen av å knytte stemmeretten til eiendom eller stand i 1898 (stemmeretten var fortsatt knyttet til kjønn),
- Innføringen av allmenn stemmerett i 1913, kvinner og menn ble likestilt.
- Opphevelsen av suspensjonen fra stemmeretten hvis man var offentlig forsørget som ble vedtatt i 1919.

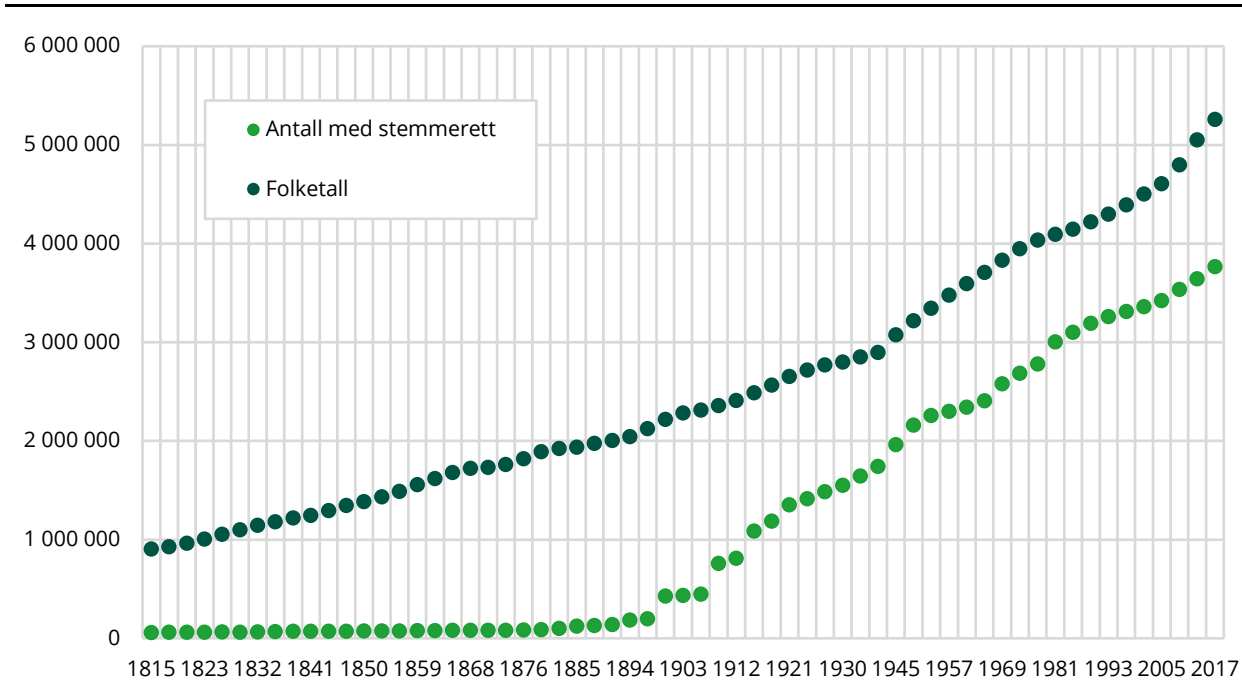
Paragraf 50 i Grunnloven er kun endret 15 ganger siden 1814. Fire av disse endringene har dreid seg om å senke stemmerettsalderen, sist gang det skjedde var i 1978.

2.1. Fire grunnlovsendringer om å senke stemmerettsalderen siden 1814

Tabell 2.1 Endringer i Grunnlovens paragraf 50 mht. stemmerettsalder

1814	Stemmeberettigede ere kun de norske Borgere, som have fyldt 25 Aar, have været bosatte i Landet i 5 Aar, og enten a. ere, eller have været Embedsmænd, b. paa Landet eie eller paa længere Tid end 5 Aar have byxlet matriculeret Jord, c. ere Kjøbstadborgere, eller i Kjøbstad eller Ladested eie Gaard eller Grund, hvis Værdie i det mindste er 300 Rigsbankdaler Sølvværdie.
1913	«Grundlovens § 50 skal herefter lyde: Stemmeberettigede ere norske Borgere, Mænd og Kvinder, der have fyldt 25 Aar, og som have været bosatte i Landet i 5 Aar og opholde sig der.»
1920	Til forandring i grundlovens § 50: Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som have fyldt 23 Aar, have været i Landet i 5 Aar og opholde sig der.»
1946	Grunnlovens § 50 skal lyde: Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som have fyldt 21 Aar, have været bosatte i Landet i 5 Aar og opholde sig der.»
1967	§ 50 første ledd skal lyde: Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som have fyldt 20 Aar, have været bosatte i Landet i 5 Aar og opholde sig der.»
1972	... til endring i Grunnlovens paragraf 50 første ledd...: Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som senest i det Aar Valgthinget holdes have fyldt 20 Aar.»
1978	... til endring i Grunnlovens paragraf 50 første ledd...: Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som senest i det Aar Valgthinget holdes have fyldt 18 Aar.»

Kilde: Stortingsforhandlinger 1814–2005

Figur 2.1 Folketall og antall med stemmerett i stortingsvalgene 1815-2017

Kilde: Valgstatistikk og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

2.2. Økning i antall stemmeberettigede som følge av reformene

Figur 2.1.1 viser folketallet og antall med stemmerett i Norge fra 1815 frem til effekten av siste stemmerettsreform i 1981. Størrelsen på folketallet bestemmes av antall fødte, antall døde og antall innvandrere og antall utvandrede. Antallet med stemmerett bestemmes av antallet norske borgere som er i stemmerettsalder. Rundt 1815 hadde Norge et folketall på rundt 900 000, mens kun rundt 60 000 kunne stemme. Fra 1815 til rundt 1885 ser vi at folketallet stiger, mens antallet som har stemmerett er relativt konstant.

Fra 9 til 44 prosent med stemmerett rundt forrige århundreskifte

Kun rundt 9 prosent av Norges befolkning hadde stemmerett ved stortingsvalget i 1897 (medregnet alle uansett alder). Figur 3.2 viser andelen med stemmerett i stortingsvalgene fra 1815 til 2017. I 1900 hadde dette økt til 19 prosent, etter reformen i 1898 hvor alle menn over 25 år fikk stemmerett. Etter innføringen av allmenn stemmerett i 1913, kunne 44 prosent stemme ved valget i 1915.

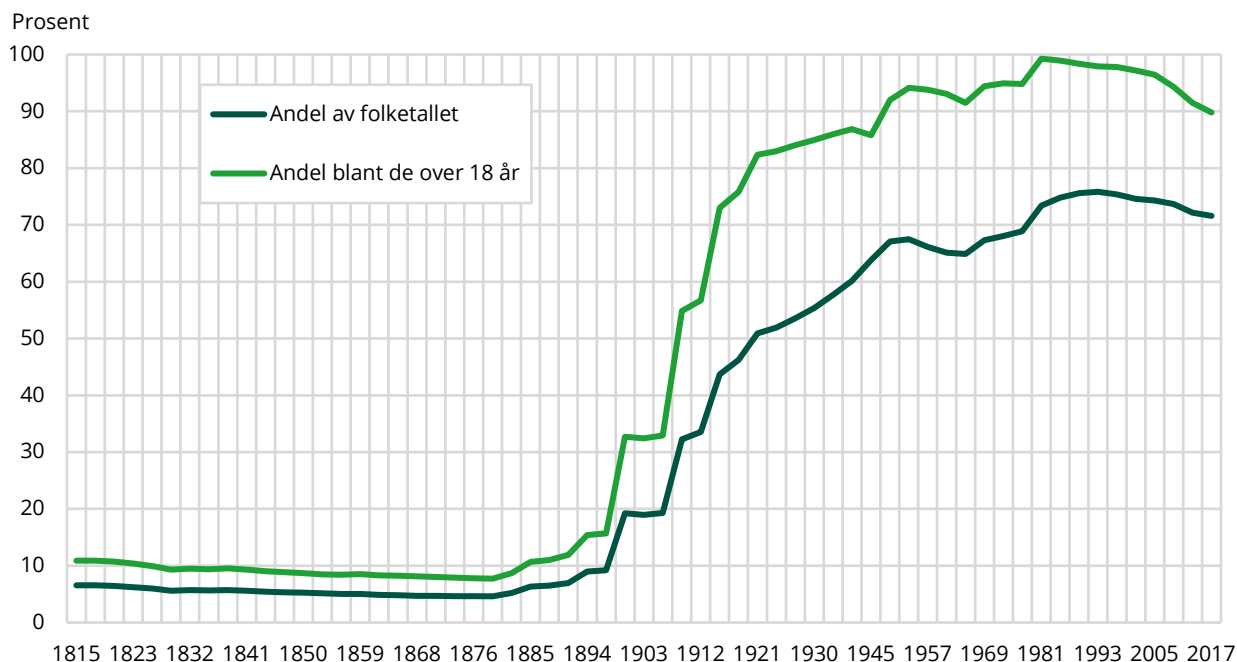
I 1921 hadde for første gang over halvparten av innbyggerne stemmerett

Senkningen av stemmerettsalderen fra 25 år til 23 år i 1920 førte til at stortingsvalget i 1921 var første gang over halvparten av den norske befolkning kunne stemme, 51 prosent kunne stemme i 1921. Frem til den neste reformen i 1947 øker andelen som har stemmerett av totalbefolkningen. Dette har først og fremst sammenheng med at levealderen i Norge økte. Ved stortingsvalget i 1949 kunne om lag 67 prosent stemme. Antall barnefødsler gikk opp i etterkrigstiden. Ved endringen i 1969 hadde om lag 67 prosent stemmerett, det samme som i 1947. Andelen som hadde stemmerett falt mellom på slutten av 1950 tallet og begynnelsen av 1960 tallet. Etter den siste reformen i 1978 ser vi at fra 1985 til 2001 er andelen som har stemmerett rundt 75 prosent. Fra 2005 synker andelen, dette har først og fremst sammenheng med økt innvandring. Selv om mange innvandrere etter hvert blir norske statsborgere og får stemmerett tar dette tid. Det er for eksempel også mange nordiske borgere samt arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land som av ulike grunner ikke ønsker å bli norske borgere, og dermed lever lange i Norge uten å ha stemmerett ved stortingsvalgene.

1 av 10 av dem over 18 år kunne stemme i det første stortingsvalget i 1815...

Grunnloven begrenset sterkt hvem som hadde stemmerett i det første valget i 1815, legger vi dagens regler til grunn ser vi at kun 11 prosent av befolkningen over 18 hadde stemmerett ved det første stortingsvalget.

Figur 2.2 Andelen med stemmerett i hele befolkningen. Stortingsvalgene 1815-2017



Kilde: Valgstatistikk og befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

... men 9 av 10 blant dem over 18 år kunne stemme i 2017

Følger vi den stiplede linjen i figur 2.2.1 ser vi at andelen blant de over 18 år med stemmerett er ligger rundt 10 prosent helt frem til slutten av 1800-tallet. Naturligvis øker den som en følge av stemmerettsreformene fra slutten av 1880-tallet. Rundt 1981 og 1985 er den rundt 100 prosent. Etter det synker andelen, i 2017 hadde nær 90 prosent av alle bosatte over 18 år i Norge stemmerett. Innvandringen de senere år fører til at det blir stadig dag flere over 18 år uten stemmerett i Norge.

Fra 1920 er stemmerettsalderen senket 4 ganger, det er i dag diskusjon om å ytterligere senke den til 16 år. I debattene som har blitt ført i forkant av endringene har det blitt hevdet at det er et gode at borgerne tidlig inkluderes i valgdemokratiet. Men hvilken effekt har egentlig disse endrede stemmerettsalderne hatt på viljen til å delta i valget. Det er det vi skal svare på i de neste delene av denne rapporten.

3. Effekten av å senke stemmerettsalderen

Har disse endringene av stemmerettsalderen ført til lavere eller høyere valgdeltakelse på sikt? Har det noen betydning hvor gammel man er når man får stemmerett? Noen valgforskere hevder det, at om man får stemmerett når en er 18, 19, 20 eller 21 år kan ha betydning for sannsynligheten for at en stemmer senere i livet. Gjennom vårt datamateriale kan vi kaste lys over den problemstillingen. Endringen i 1920 har vi begrenset med data til kaste lys over, men vi kan fremstille valgdeltakelsen i 1967 og 1969 for de årskullene som ble påvirket av endringen i 1920. Endringene i 1946, 1967 og 1978 kan vi i større grad belyse. I de siste stortings og kommunestyrevalgene er det mange velgere som opplevde disse endringene. Hvis endringene i stemmerettsalderen har hatt langsiktig effekt på valgdeltakelsen bør vi kunne finne dette igjen i datamaterialet for de siste valgene.

I 1972 endret man formuleringen fra «have fylt» til «i det Aar Valgthinget holdes». For å analysere eventuelle effekter av de senkede stemmerettsaldre kan vi dermed for den siste reformen, i 1978, forholde seg til hvilket årstall de stemmeberettigede er født. Reformene i 1920, 1946 og 1967 slo derimot ikke inn på likt for de ulike årsklassene. Valgene i Norge holdes gjerne første uken i september. Det betyr at oppunder 70 prosent av den årsklassen som fikk endret alderen de kunne stemme første gang ble berørt. En mer detaljert analyse kan ta hensyn til hvilken dato de stemmeberettigede er født. I denne analysen vil dette imidlertid ikke ha stor praktisk betydning, men det kan være verdt å komme tilbake til dette ved en senere anledning. I analysen ekskluderer vi også innvandrere som er blitt norske statsborgere, siden de ikke er påvirket av reformene på samme måte som dem som er født og oppvokst i Norge.

Ved å sammenlikne valgdeltakelsen til de årskullene som kunne stemme første gang rett etter endringen med de nærmeste årskullene som ikke ble påvirket av endringen så bør vi kunne si noe om de eventuelle langsiktige virkningene. Disse forskjellene bør være av en viss størrelse, selv om vi har administrative registerdata og utvalgene er store, så kan det være faktorer vi ikke har kontroll over. Dette vil gjelde selv om vi kontroller for andre registervariabler vi har tilgang til. Hypotesemangfoldet, det at det kan være annerledes kan vi ikke fri oss fra. Eventuelle effekter kan også være til stede selv om de tilsynelatende er små. Men vi er opptatt av vesentlige effekter, forskjellen må være på godt over 1 prosentpoeng for at vi skal hevde at det er en forskjell. Arbeidshypotesen vår er at disse forskjellene vil være over 2 prosentpoeng. Det er naturlig at det er noen små forskjeller i valgdeltakelse mellom årsklasser, det kan skyldes rene tilfeldigheter, eller det kan skyldes ulike former for systematiske eller usystematiske feil i innsamlingen, bearbeidingen eller estimeringen av dataene.

Vi skal først i del 3.1 se på endringen i stemmerettsalderen fra 25 år til 23 som ble gjort gjeldende fra stortingsvalget i 1921. I del 3.2 ser vi på endringen fra 23 til 21 år som fikk virkning fra valget i 1947. I del 3.3 undersøker vi endringen fra 21 til 20 år som ble virksom fra 1969, til slutt tar vi for oss endringen fra 20 til 18 år som trådte i kraft i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1979.

3.1. Endringen fra 25 år til 23 år gjeldende fra stortingsvalget 1921

I 1920 ble stemmerettsalderen senket fra 25 år til 23 år. 25 år hadde vært stemmerettsalderen siden den første grunnloven i 1814. Denne endringen ble først gjort gjeldende ved stortingsvalget i 1921. Vi kjenner ikke til at det ble gjort undersøkelser av effekten av denne stemmerettsendringen ved 1921 valget. Endringen falt for øvrig sammen med en annen viktig endring i det norske valgsystemet, overgangen fra enmannskretser til forholdstallsvalg i flermannskretser. De første fremstillingene av valgdeltakelse etter alder ble gjort på 1960-tallet. Vi benytter oppgavene fra kommunestyrevalget i 1967 og 1969 for å forsøke å si noe om stemmerettsendringen i 1921 kan sies

å ha hatt langtids effekter på valgdeltagelsen. Spiller det noen rolle i det lange løp om man får stemmerett ved 25 år eller 23 år?

Vi kan bare gi en summarisk analyse siden vi ikke lenger har tilgang til datasettet, vi må derfor basere oss på den allerede publiserte statistikken. De som var født i 1898 og 1897 var de første årsklassene som kunne stemme når de var 23 eller 24 år gamle. Tabell 3.1.1 viser valgdeltakelsen i kommunestyrevalget 1967 og stortingsvalget 1969. De som er født i 1894 eller tidligere kunne stemme første gang når de var 25 eller 26 år gamle (frem til 1937 var det hyppigere valg i Norge enn i dag hvor det er valg annethvert år). De som er født i 1897 var 70 år i 1967, mens de som var født i 1895 var 72 år i 1967. I 1967 og 1969 var valgdeltakelsen høyest blant de som var rundt 40 år mens den sank blant de som er i slutten av 60 årene. Bland de over 70 år er valgdeltakelsen jevnt synkende. Det vi ser etter er noen betydelige, negative eller positive avvik fra trenden. Det er det imidlertid ikke, det er lite som tyder på at endringen i stemmerettsalderen fra 25 år til 23 år kan ha hatt en langtids effekt verdt å snakke om.

Tabell 3.1 Stemmerettsalder etter fødselsår og alder ved første valg for årsklassene 1891-1914. Årsklassenes valgdeltakelse % i 1967 og 1969

Stemmerettsalder ved det første valget en hadde stemmerett	Fødselsår	Alder ved det første valget en hadde stemmerett	Første valg	Valg til	Valgdeltakelse, K 1967	Valgdeltakelse, St 1969
23 år når valget holdes	1910	23	1933	St	81,0	87,7
"	1909	24	1933	St	81,4	87,6
"	1908	23	1931	K	81,1	87,7
23 år når valget holdes	1907	23	1930	St	80,5	87,3
"	1906	24	1930	St	80,9	87,1
"	1905	23	1928	K	80,7	87,1
"	1904	23	1927	St	80,2	86,4
"	1903	23	1926	F. br.n.f	80,2	86,7
"	1902	23	1925	K	80,3	86,5
"	1901	23	1924	St	79,9	86,0
"	1900	24	1924	St	79,1	85,2
"	1899	23	1922	K	79,3	84,9
"	1898	23	1921	St	79,1	84,9
"	1897	24	1921	St	78,6	83,9
"	1896	25	1921	St	77,3	82,8
23 år når valget holdes	1895	26	1921	St	76,3	81,8
25 år når valget holdes	1894	25	1919	K	75,4	80,6
"	1893	25	1918	St	74,8	80,0
"	1892	26	1918	St	72,7	78,4

St= Stortingsvalg, K= Kommunestyrevalg, F. br.n.f = Folkeavstemning om brennevinsforbud.

Kilde: Valgdeltakelse, Statistisk sentralbyrå

3.2. Fra 23 år til 21 år gjeldende fra kommunestyrevalget 1947

På grunn av den tyske okkupasjonen av Norge, mellom 1940 og 1945, ble ikke det planlagte stortingsvalget i 1940 avholdt. Mellom 1937 og 1945 var det ikke valg i Norge. I 1945 ble det avholdt både stortingsvalg og kommunestyrevalg. Det var da et rekordstort antall førstegangselgere.

De som er født i 1915 kunne stemme første gang som 30-åringer

Ingen som var født mellom 1915 og 1922 hadde stemt i valg før. De som var født i 1915 var 30 år første gang de stemte i valg. SSB har ikke offisiell statistikk over valgdeltakelsen etter alder i 1945. Men ser vi på valget i 1967 og 1945 er det lite som tyder på at om man fikk stemmerett som 23 åring eller 30 åring hadde noen betydning på viljen til å stemme senere i livet.

I 1946 ble stemmerettsalderen senket fra 23 år til 21 år. Endringen gjorde seg gjeldende ved kommunestyrevalget i 1947. De som er født i 1926 er det første som kunne stemme når de var 21 år, mens de som er født i 1925 var de første som kunne stemme når de var 22 år. Det er lite som

tyder på at denne endringen, altså å senke stemmerettsalderen fra 23 til 21 år har hatt noen langtidseffekt den ene eller den andre veien. Valgdeltakelsen er på samme nivå uavhengig av hvor gammel man var når man kunne stemme for første gang.

Tabell 3.2 Stemmerettsalder etter fødselsår og alder ved første valg for årsklassene 1911-1932. Årsklassenes valgdeltakelse % i 1967 og 1969

Stemmerettsalder ved det første valget en hadde stemmerett	Fødselsår	Alder ved det første valget en hadde stemmerett	Første valg	Valg til	Valgdeltakelse, K 1967	Valgdeltakelse, St 1969
21 år når valget holdes	1932	21	1953	St	79,6	87,8
"	1931	22	1953	St	80,2	88,1
"	1930	21	1951	K	81,2	88,6
"	1929	22	1951	K	81,1	89,0
"	1928	21	1949	St	82,1	89,2
"	1927	22	1949	St	82,0	89,4
"	1926	21	1947	K	82,5	89,2
"	1925	22	1947	K	82,5	89,2
"	1924	23	1947	K	82,5	89,3
"	1923	24	1947	K	82,4	89,1
23 år når valget holdes	1922	23	1945	St + K	82,2	89,1
"	1921	24	1945	St + K	82,9	89,3
"	1920	25	1945	St + K	81,6	88,9
"	1919	26	1945	St + K	83,2	88,7
"	1918	27	1945	St + K	82,1	88,8
"	1917	28	1945	St + K	82,2	88,8
"	1916	29	1945	St + K	81,7	88,4
"	1915	30	1945	St + K	81,6	88,3
"	1914	23	1937	K	81,3	88,1
"	1913	23	1936	St	81,8	88,3
"	1912	24	1936	St	81,6	87,9
"	1911	23	1934	K	81,6	88,0

St= Stortingsvalg, K= Kommunestyrevalg, F. br.n.f = Folkeavstemning om brennevinsforbud.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, valgdeltakelse

3.3. Fra 21 år til 20 år gjeldende fra stortingsvalget 1969

I 1967 ble stemmeretten senket fra 21 år til 20 år, endringen ble gjort gjeldende først fra stortingsvalget i 1969. De som er født i 1949 var de første som kunne stemme da de var 20 år. Ved valget i 1969 var valgdeltakelsen lavest blant 20-åringene. 69 prosent av 20-åringene stemte, 72 prosent av de som var 21 år stemte, 74 prosent blant 22-åringene. Som tidligere nevnt var valgdeltakelsen lavest blant førstegangsvælgerne og steg så jevnt og trutt blant 20-åringene før den stabiliserte seg blant de over 30 år. For de som hadde passert 60 sank den litt, for de over 70 sank den kraftig. Valgdeltakelsen hadde altså form som en omvendt u-kurve.

Disse forskjellene mellom de yngste årsklassene jevner seg imidlertid ut over årene. Fra valgene mellom 1969 og 2013 er statistikken basert på relativt små utvalgsundersøkelser, analyser av disse dataene viser at det ikke er statistisk signifikante forskjeller mellom årsklassene avhengig av om man fikk stemmerett når en var 20 versus 21 år (se vedleggstabell 7.3). Fra 2013 har vi stort nok datamateriale til å kaste lys over eventuelle langtidseffekter av reformen. Ser vi på de fire siste valgene, kommunestyre- og fylkestingsvalgene i 2015 og 2019 samt stortingsvalgene i 2013 og 2017, er det ikke noen entydig tendens som tyder på at senkningen av stemmeretten har hatt noen effekt på valgdeltakelsen.

Tabell 3.3 Valgdeltakelse i de fire siste valgene etter fødselsår (1943-1957). Prosent

Fødselsår	Første valg	Alder første valg	Stortingsvalget 2013	Stortingsvalget 2017	Kommunestyrevalget 2015	Kommunestyrevalget 2019
1957	1977 St	20	87,1	84,5	71,5	78,4
1956	1977 St	21	81,5	85,1	70,6	78,8
1955	1975 K&F	20	81,1	84,8	73,7	79,6
1954	1975 K&F	21	85,2	86,4	74,8	79,9
1953	1973 St	20	85,5	84,5	70,5	80,0
1952	1972 EF-f	21	85,8	86,2	72,8	80,7
1951	1971 K	20	88,4	86,1	75,2	80,8
1950	1971 K	21	86,7	87,1	78,3	80,6
1949	1969 St	20	82,1	87,7	75,9	81,1
1948	1969 St	21	83,4	86,2	76,0	80,7
1947	1969 St	22	86,7	87,6	79,3	80,7
1946	1967 K	21	90,0	87,3	79,0	80,6
1945	1967 K	22	88,3	86,8	78,5	80,9
1944	1965 St	21	92,4	86,2	81,1	81,0
1943	1965 St	22	89,0	85,1	77,3	80,0

St= Stortingsvalg, K= Kommunestyrevalg, K&F = kommune- og fylkestingsvalg, F EF-f = Folkeavstemning om EF.

Kilde: Valgdeltakelse. Statistisk sentralbyrå

3.4. Fra 20 år til 18 år gjeldende fra kommunestyre- og fylkestingsvalget 1979

I 1972 ble grunnloven endret slik at man gikk fra å ha stemmerett ved oppfylt alder når valget ble avholdt til at man har stemmerett ved oppnådd alder ved utgangen av valgåret. I 1978 ble stemmeretten senket fra 20 år til 18 år. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1979 kunne 18 og 19 åringer for første gang stemme ved valg i Norge. Årsklassene født i 1960 og 1961 kunne stemme første gang i 1979 men årsklassene født i 1962 og 1963 var de første som kunne stemme som 18 og 19 åringer ved stortingsvalg.

Har senkningen av stemmeretten ført til lavere valgdeltakelse i Norge?

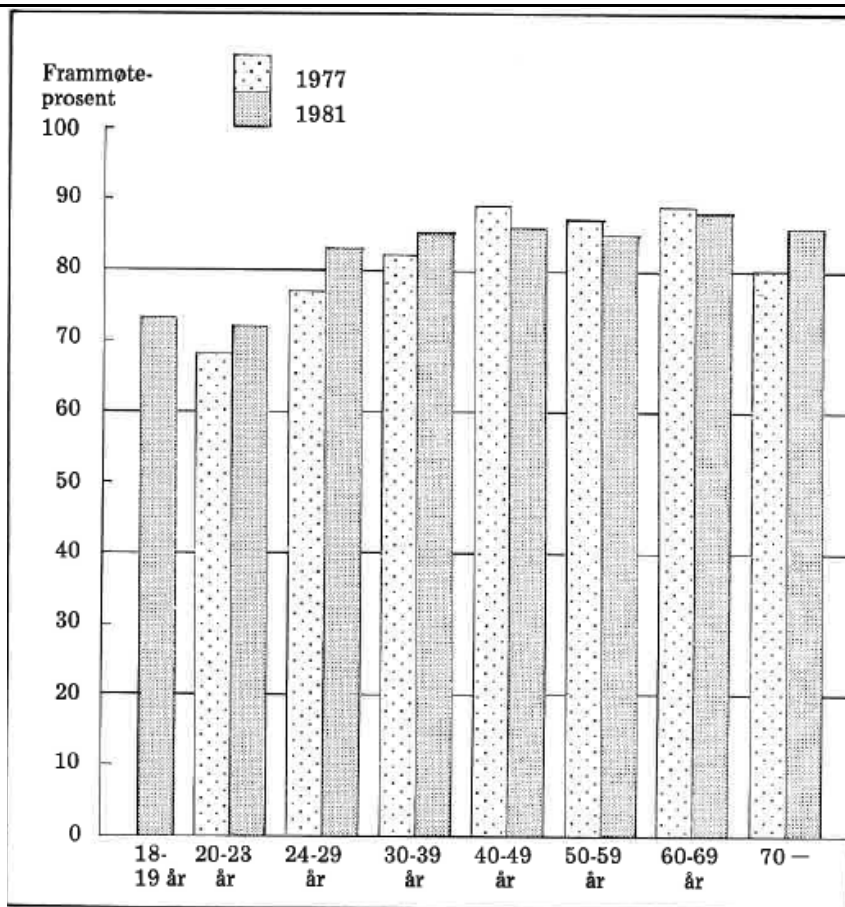
I Norge ble stemmerettsalderen senket i 1967 fra 21 til 20 år, i 1979 ble den ytterligere senket til 18 år. Som omtalt i del 1.4 hevder noen valgforskere at å senke aldersgrensen til 18 år førte til generell lavere valgdeltakelse i de vestlige demokratiene.

Moreover Franklin (2004) found that those given the opportunity to vote at 18 voted at a lower rate throughout their ensuing lifetimes ... and, as this cohort grew to encompass the entire electorate, so overall turnout fell to that group's level. (Franklin 2020:14)

Men dette er ikke testet på individdata basert på administrative kilder, men på aggregerte data og/eller resultater fra spørreundersøkelser med feilkilder som utvalgsvarians, målefeil og skjevhet introdusert ved frafall. Basert på registerdata SSB har samlet inn kan vi kaste lys over denne hypotesen på individdata.

Forut for stortingsvalget i 1981 var det også bekymring i Norge om valgdeltakelsen ville bli lav for de aller yngste. Sammenliknet med stortingsvalget i 1977 var det rekordmange førstegangsvølgere. Ettersom de yngste tradisjonelt har en forholdsvis lav valgdeltakelse, var det ventet at det store antall førstegangsvølgere ville trekke den totale valgdeltakelsen ned. Foran valget satte Statens Informasjonstjeneste i gang en informasjonskampanje rettet mot førstegangsvølgere. Det viste seg imidlertid at valgdeltakelsen var høyere blant 18 og 19 åringer sammenliknet med de som var 20-23 år (se forøvrig Valen og Aardal 1983:23-25). For første gang fikk vi demonstrert i Norge at valgdeltakelsen var lavest blant de mellom 20 og 25 år, men at den blant førstegangsvølgere i alderen 18 til 19 år var høyere (figur 3.4.1)

Figur 3.1 Frammøte ved stortingsvalgene i 1977 og 1981 i prosent av de stemmeberettigede for ulike aldersgrupper



Kilde: Samfunnsøkonomiske studier 54. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger 1983

Fra 1977 og frem til 2013 baserte SSB sine estimater av valgdeltakelse, eller fremmøteprosent, på utvalg av 3 000 tilfeldig valgte stemmeberettigede ved hvert stortingsvalgvalg. Utvalgene ble kontrollert av de lokale valgstyrene mot manntallslistene om de hadde stemt eller ikke. Det er ikke noen nevneverdig målefeil eller skjevhet på grunn av frafall i disse estimatene. Men siden det er basert på utvalg blir det relativt få observasjoner i hver årsklasse og dermed betydelig utvalgsvarians i sammenlikningen mellom de enkelte årsklassene. Fra 2013 er SSBs statistikk over valgdeltakelse basert på utvalg av administrative registerdata på over 1 million, ved hvert valg siden 2013 har antallet økt. I 2019 var det fulltelling av alle stemmeberettigede. Fra 2013 kan vi derfor studere effekten av senkningen av stemmerettsalderen i mer detalj enn tidligere. Siden vi skal se på effekten av endringen av stemmerettsalderen tar vi ut innvandrere siden de ikke kan ha blitt påvirket av endringen på same måte som dem som bodde i Norge.

I tabell 3.4.1 viser vi valgdeltakelsen i de fire siste valgene blant personer født i Norge mellom 1958 og 1975. De som er født i 1958 og 1959 kunne i 1979 stemme for første gang i en alder av 21 og 20 år. De som er født i 1960 og 1961 kunne stemme for første gang i det samme valget da de var 19 og 18 år. Ved de fire siste valgene er det små forskjeller i valgdeltakelse mellom disse årsklassene, og det er ikke en entydig trend. For eksempel i stortingsvalget 2017 stemte 84,0 blant dem som er født i 1958 og fikk stemmerett i en alder av 21 år, men blant dem som er født i 1960 og fikk stemmerett da de var 19 år så stemte 84,3 prosent.

Valgdeltakelsen blant dem som er født i 1961, og kunne stemme først gang som 18-åring var 85,2 prosent. Som tidligere nevnt ble det satt i gang informasjons kampanjer ved stortingsvalget i 1981 for å få førstegangsvelgerne til å stemme. Det kan tenkes at dette påvirker valgdeltakelsen også senere i livet. Men ser vi på de som er født i 1966 som fikk stemmerett i 1985 som 19-åring så er

valgdeltakelsen blant disse 84,0 prosent. Dette peker i retning at disse små variasjonene i valgdeltakelse neppe skyldes hvor gammel en var når en kunne stemme for første gang.

Tabell 3.4 Valgdeltakelse i de fire siste valgene etter fødselsår blant personer født i Norge (1958-1975). Prosent

Fødselsår	Første valg	Alder første valg	Stortingsvalget 2013	Stortingsvalget 2017	Kommunestyrevalget 2015	Kommunestyrevalget 2019
1975	1993 St	18	79,5	81,2	65,6	74,1
1974	1993 St	19	81,8	81,2	64,2	74,5
1973	1991 K&F	18	83,8	80,4	68,9	74,6
1972	1991 K&F	19	83,2	80,1	65,8	74,8
1971	1989 St	18	82,0	81,6	63,7	74,9
1970	1989 St	19	81,8	81,4	65,7	74,8
1969	1987 K&F	18	85,2	82,2	70,0	75,5
1968	1987 K&F	19	80,7	83,0	67,2	75,8
1967	1985 St	18	83,2	81,8	71,9	76,1
1966	1985 St	19	81,9	84,0	69,9	76,2
1965	1983 K&F	18	85,0	83,3	73,2	76,5
1964	1983 K&F	19	81,3	84,0	69,7	76,7
1963	1981 St	18	86,3	82,8	69,2	77,0
1962	1981 St	19	86,9	83,5	73,1	77,2
1961	1979 K&F	18	82,1	85,2	70,2	77,5
19601	1979 K&F	19	86,8	84,3	70,1	77,5
1959	1979 K&F	20	84,3	82,6	70,5	77,3
1958	1979 K&F	21	82,8	84,0	71,0	77,9

St= Stortingsvalg, K&F = kommune- og fylkestingsvalg,

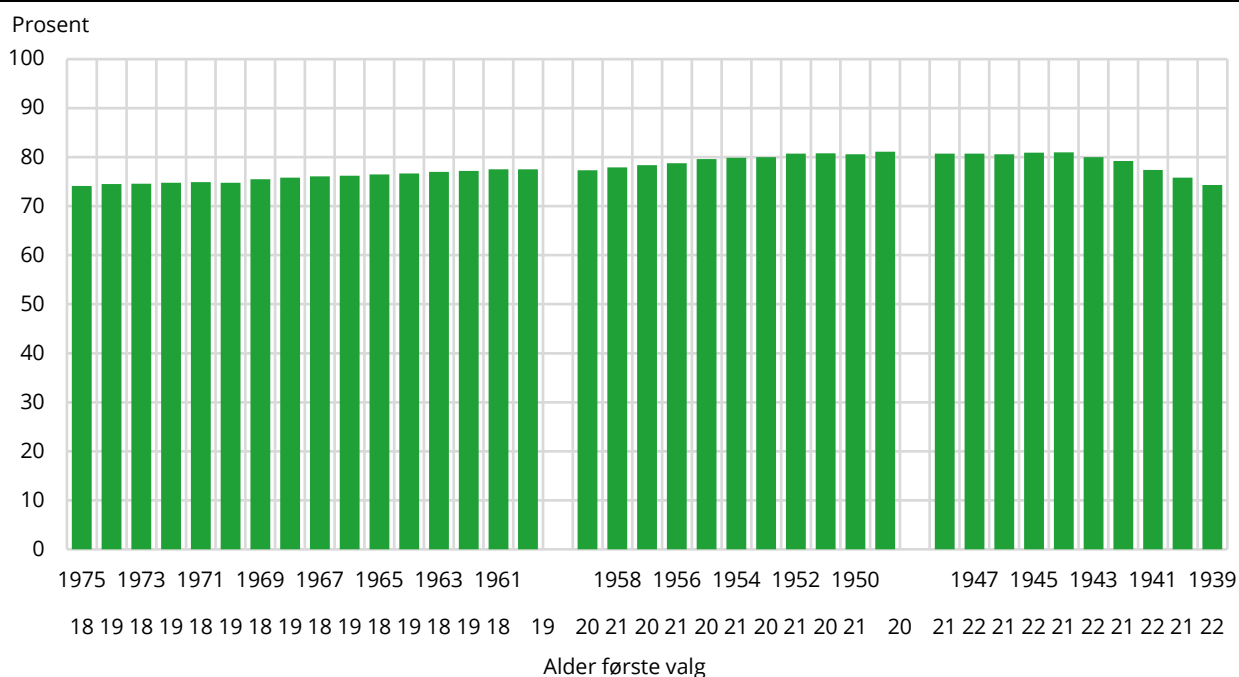
Kilde: Valgdeltakelse. Statistisk sentralbyrå

3.5. Neppe noen effekt å stemme for første gang som 18, 19, 20 eller 21-åring

La oss se på det siste kommunestyrevalget i 2019 for årsklassene 1975 til 1939. Vi får da med endringen i stemmerettsalderen fra 21 til 20 år og endringen til 18 år. Det er tre ting som er verdt å merke seg:

- Det er så å si ingen forskjell mellom årsklassene «på hver side av reformene» årsklassene rundt 1960 eller rundt 1949
- Den generelle livsfase forklaringen viser seg. De som er mellom 65 og 75 år stemmer i størst grad. Etter 75 år faller valgdeltakelsen. I andre endene av skalaen stiger valgdeltakelsen jevnt og trutt.
- Alder har mer å si for valgdeltakelsen enn hvor gammel man var når man fikk stemmerett. Det har blitt hevdet at det er bedre å få stemmerett når man er 18 år sammenliknet med 19 år. Siden førstegangsvelgere som er 18 år har høyere valgdeltakelse sammenliknet med førstegangsvelgere som er 19 år. Teorien er da at har man først stemt en gang er sjansen for å stemme senere større. Men grafen viser at valgdeltakelsen er jevnt stigende med alder uavhengig av det.

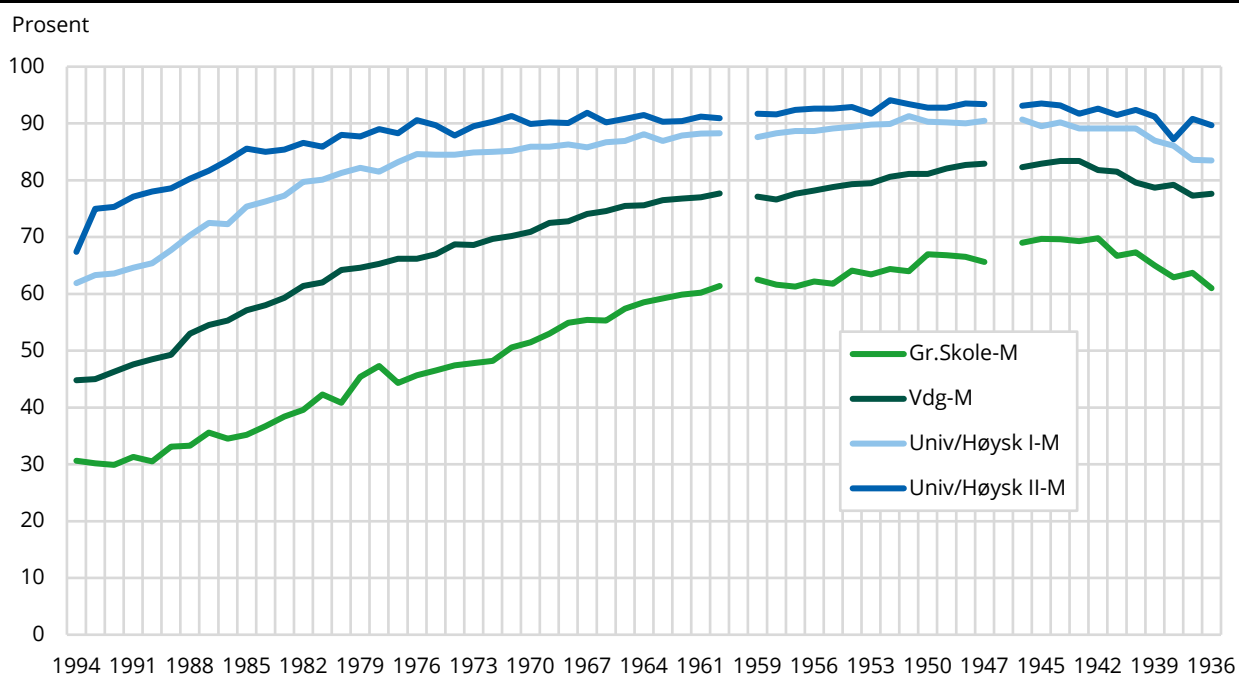
Figur 3.2 Prosentandel som i kommunestyrevalget 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1975 og 1939. Etter alder ved første valg og fødselsår

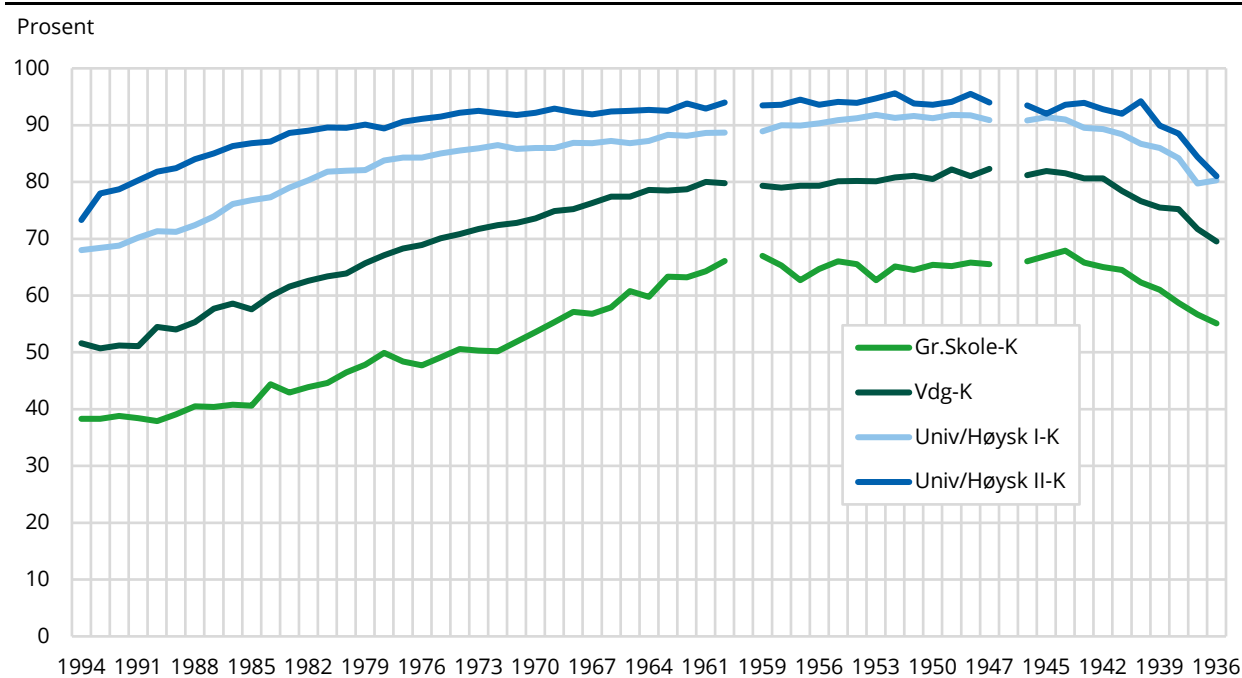


Det er grunn til å tro at de som er født mellom 1955 og 1945 ved de neste valg vil ha ørlite lavere valgdeltakelse sammenliknet med de som er født mellom 1956 og 1965.

I figur 3.5.2 og figur 3.5.3 viser vi prosentandelen som stemte i det siste valget etter kjønn og utdanningsnivå. Det er samme tendens for alle utdanningsnivåene.

Figur 3.3 Prosentandel blant menn som stemte 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1994 og 1924 etter utdanningsnivå



Figur 3.4 Prosentandel blant kvinner som stemte 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1994 og 1924 etter utdanningsnivå

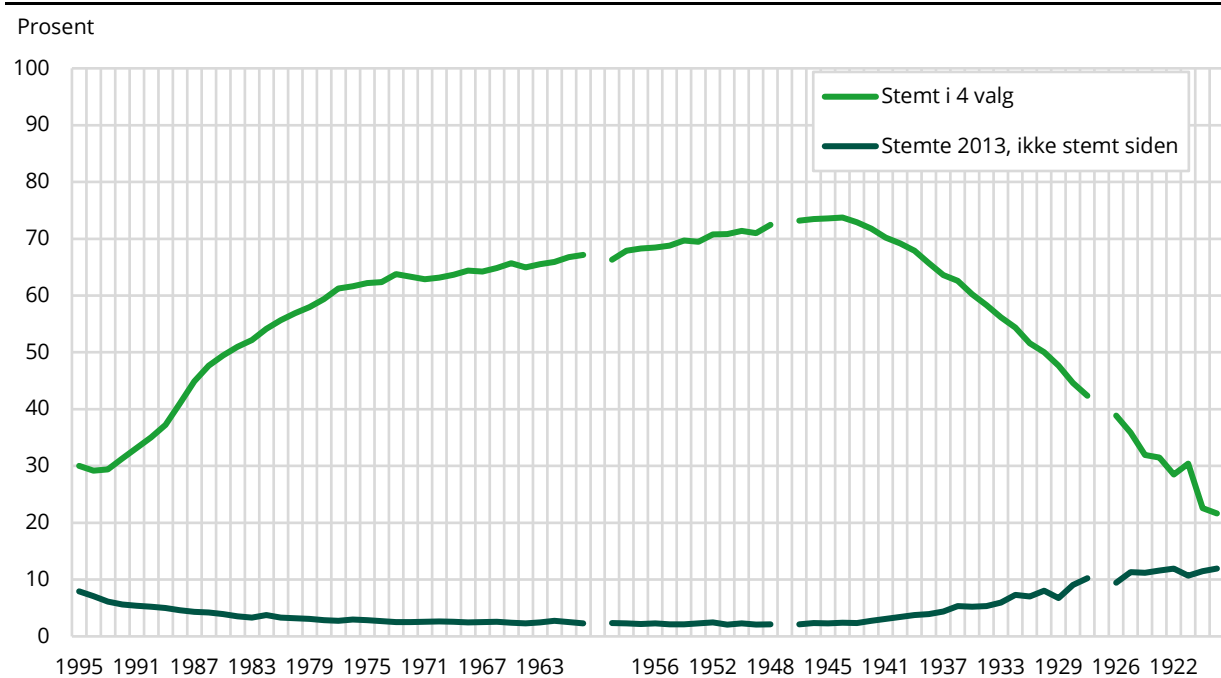
Analyse av de fire siste valgene

Disse små forskjellene i valgdeltakelse kan skyldes rene tilfeldigheter eller det kan skyldes fenomener vi ikke klarer å uttrykke i variabler og dermed ikke fanger opp i analysen. I den videre analysen skal vi se på de fire siste valgene. Dette er ikke basert på en fulltelling av alle de stemmeberettigede, men på et stort utvalg i utvalgte kommuner som SSB kan følge gjennom fire valg.

I 2013 var det fulltelling i 15 kommuner, som utgjorde 1 008 500 stemmeberettigede (Fredrikstad, Oslo, Tynset, Larvik, Re, Mandal, Sandnes, Bergen, Radøy, Bremanger, Ålesund, Trondheim, Bodø, Vefsn og Hammerfest). I de resterende kommunene var det til sammen 2 635 100 stemmeberettigede, av disse ble det trukket et utvalg på 13 100 stemmeberettigede.

Den eventuelle effekten av nedsatt stemmerettsalder må vi kunne anta vil vise seg i dette materialet selv om det ikke er et tverrsnitt av de stemmeberettigede. Vi ser at deltakelsen er lav blant de yngste som kommer inn blant de stemmeberettigede og den er lavest for de aller eldste. Prosentandelen som har stemt i de fire siste valgene er høyest blant dem som er født mellom 1943 og 1947, der er det opp mot 75 prosent som har stemt i alle fire valg. For dem som er født før 1940 ser vi at deltakelsen synker relativt kraftig for hver årsklasse. I figuren viser vi også andelen som stemte i stortingsvalget 2013 men som senere ikke har stemt (de andre kombinasjonene viser vi ikke i figuren). Andelen som ikke har stemt siden 2013 er høyest blant de aller eldste og de yngste. Hadde det vært hold i hypotesen om at sankingen av aldersgrensene fra 20 til 18 år rundt 1980 måtte vi kunne observere noe som brøt mønsteret mellom årsklassene 1955 og 1965. Men trenden er her jevnt stigende.

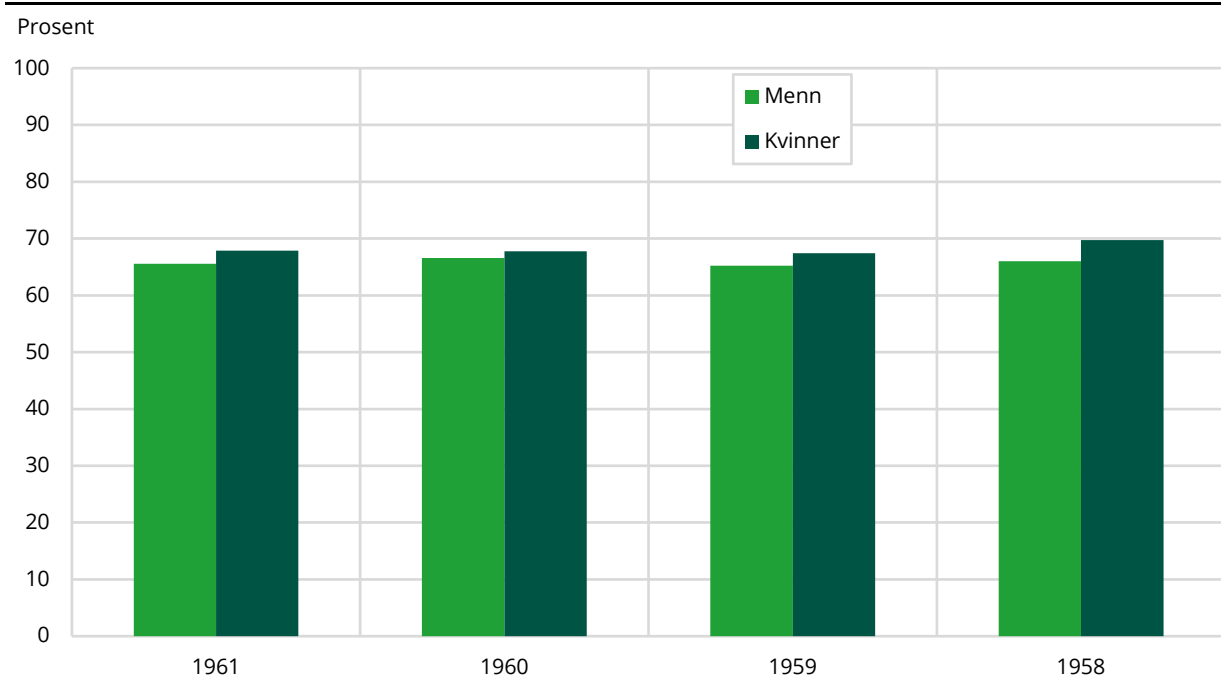
Figur 3.5 Prosentandel som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1920 i utvalgte kommuner



Fulltelling i Fredrikstad, Oslo, Tynset, Larvik, Re, Mandal, Sandnes, Bergen, Radøy, Bremanger, Ålesund, Trondheim, Bodø, Vefsn og Hammerfest

I figur 3.5.5 ser vi årgangene 1958 til 1961, og kvinner og menn hver for seg på alle de fire valgene samlet, det vil si om en har stemt i alle de fire valgene fra 2013 til 2019. Blant mennene er prosentandelen for dem som er født i 1958 og dermed fikk stemmerett som 21 åringer 66,0 prosent. Blant mennene født i 1960, som fikk stemmerett som 19 åringer, er prosentandelen 66,6. Mens blant kvinnene er prosentandelen 69,7 for dem født i 1958 mot 67,7 for dem født i 1960. Disse små variasjonene er altså neppe entydige i retning av at stemmeretts alder har en effekt på sannsynligheten for å stemme ved senere valg.

Figur 3.6 Prosentandel som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1958 og 1961 etter kjønn

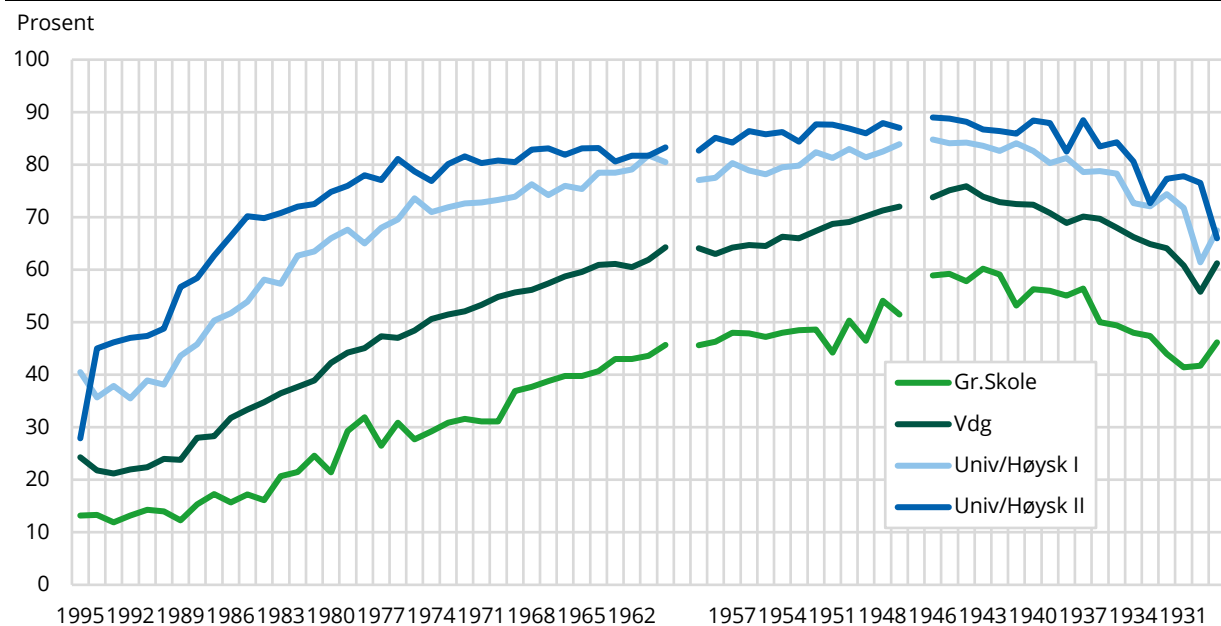


Kilde: Valgdeltakelse. Statistisk sentralbyrå

Samme struktur uavhengig av kjønn og utdanningsnivå

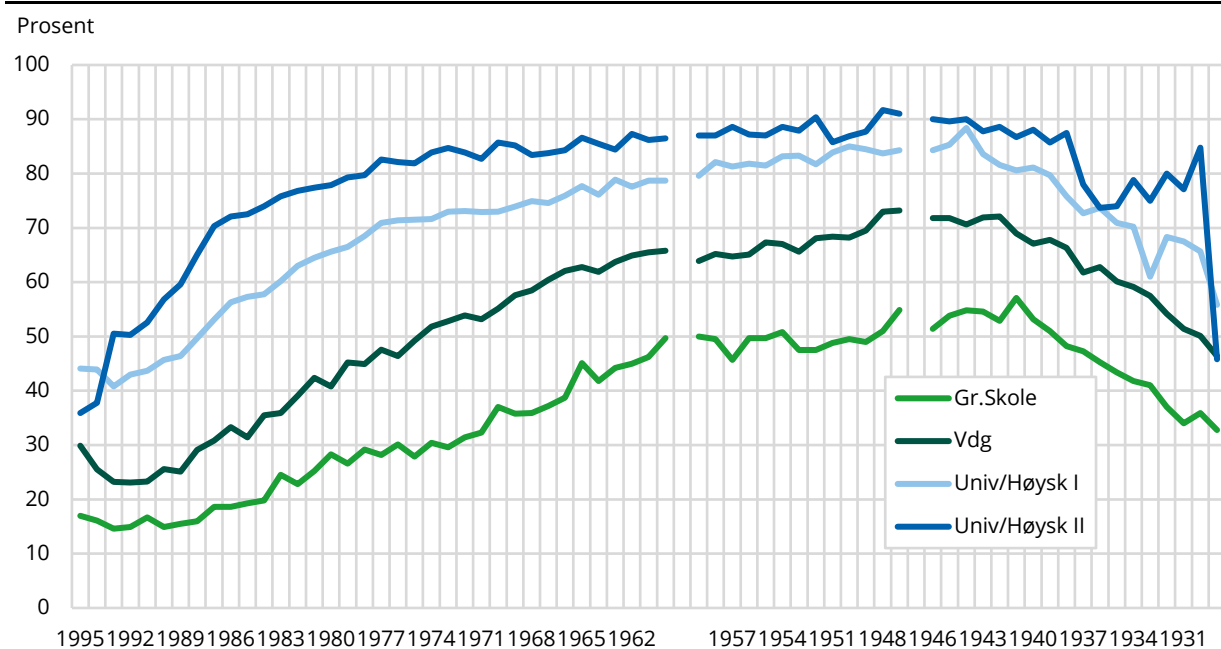
Vi kan også ta hensyn til sammensetningen ved å se på noen demografiske bakgrunnskjennetegn for hver årsklasse. Sammensetningen innen hver årsklasse kan gi noen utslag på valgdeltakelsen. Det kan være at det i noen årsklasser er færre med høyere utdanningsnivå osv. I figur 3.5.6 og 3.5.7 viser vi prosentandelen som har stemt i de fire siste valgene innen hvert fødselsår brutt ned på kjønn og utdanningsnivå. Det er samme struktur som vist tidligere. Det er så å si ingen forskjell mellom årsklassene «på hver side av reformene» årsklassene rundt 1960 eller rundt 1949. Den generelle livsfase forklaringen viser seg. De som er mellom 65 og 75 år stemmer i størst grad. Etter 75 år faller valgdeltakelsen. I andre endene av skalaen stiger valgdeltakelsen jevnt og trutt.

Figur 3.7 Prosentandel blant menn som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1929 i utvalgte kommuner



Fulltelling i Fredrikstad, Oslo, Tynset, Larvik, Re, Mandal, Sandnes, Bergen, Radøy, Bremanger, Ålesund, Trondheim, Bodø, Vefsn og Hammerfest

Figur 3.8 Prosentandel blant kvinner som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1929 i utvalgte kommuner



Fulltelling i Fredrikstad, Oslo, Tynset, Larvik, Re, Mandal, Sandnes, Bergen, Radøy, Bremanger, Ålesund, Trondheim, Bodø, Vefsn og Hammerfest

4. Mulige effekter av å senke stemmerettsalderen til 16 år

4.1. Innledning

Flertallet i valglovutvalget går inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år i lokalvalg (NOU 2020:6). Debatten om senkning av stemmerettsalderen er på dagsorden i mange demokratier. For eksempel har en rekke delstater i Tyskland innført 16 års grense for å stemme i lokalvalg, og i Østeriket og Malta har 16 åringer fått stemmerett både ved nasjonale og lokale valg. I Valglovutvalget gikk imidlertid bare mindretallet inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år også ved nasjonale valg. Diskusjonen om å senke stemmerettsalderen til 16 år i Norge er ikke ny. Allerede det forrige valglovutvalg i 2001 drøftet spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg (NOU:2001:3). I 2011 ble spørsmålet behandlet i utvalget som leverte NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning.

Det har blitt fremmet grunnlovsforslag om det flere ganger. Sist gang ble det nedstemt med stort flertall av Stortinget i 2019.

I den internasjonale forskningslitteraturen blir det av enkelte hevdet dagens stemmerettsalder på 18 år er en dårlig alder å begynne sin «stemmerettkarriere». Det hevdes at senkningen av stemmerettsalderen til 18 år førte til lavere valgdeltakelse i en rekke vestlige demokratier (se for eksempel Franklin 2004). SSB har ikke oversikt over all empiri og analyser som er gjort for å komme frem til denne konklusjonen. Men basert på analyser av SSBs statistikk og registerdata over norske forhold er det lite som tyder på at hvor gammel man er når en får stemmerett har stor betydning i Norge.

4.2. Forsøk med stemmerett i lokalvalgene for 16 og 17 åringer i utvalget kommuner

I 2011 og 2105 ble det gjennomført eksperimenter i et utvalg av 20 kommuner hvor 16 og 17 åringer fikk mulighet til å stemme ved kommunestyrevalget. I hvilke kommuner det skulle gjøres forsøk i ble bestemt av departementet som var ansvarlig for valggjennomføringen (det daværende Kommunal og regionaldepartement). De 20 kommunene var ikke et tilfeldig utvalg av kommuner, men i utvelgelsen ble det tatt hensyn til variasjoner i kommunestørrelse, fylke, ordførerens parti, urbanitetsgrad og alderssammensetning. En tok også hensyn til om kommunen kunne vise til «*ein medviten politikk på aktivt å trekkja ungdom med i politisk arbeid eller annan merknad i kommunale politiske prosessar*». SSB trakk utvalgene av stemmeberettigede 16 og 17 åringer, men hadde ellers ingen rolle i å bestemme hvilke kommuner utvalgene skulle trekkes ifra, eller analysene av resultatene. 16 og 17 åringene ble så fulgt opp ved valgene i 2013 og 2015.

«... mens de som håper på positive endringer, godt kan dempe sine forhåpninger»

Disse eksperimentene ble grundig evaluert og konklusjonen var at 16 og 17 hadde klart høyere valgdeltakelse enn stemmeberettigede i alderen 19-25 år både i valget i 2011 og i 2015. Men når man så på dem som var med i forsøket i 2011 igjen i 2013 eller og i 2015 så hadde valgdeltakelsen blant disse sunket ned omtrent til det samme nivået som deres jevnaldrende (Bergh 2016). Konklusjonen var at en eventuell senkning av stemmerettsalderen ville få små konsekvenser for det norske demokratiet.

«De som frykter negative konsekvenser av å gi så unge stemmerett, har ikke så mye å frykte, mens de som håper på positive endringer, godt kan dempe sine forhåpninger... Vi finner ikke noen indikasjoner på at de som får stemmerett i en alder av 16 eller 17 år, etablerer en vane om å stemme som gjør at deres tilbøyelighet til å stemme senere i livet øker. De som fikk stemmerett som 16/17 åringer i 2011 er ikke mer tilbøyelige til å stemme – verken ved stortingsvalget i 2013 eller lokalvalget 2015 – enn andre på samme alder. Resultatene tyder derfor ikke på at en senket stemmerettsalder vil ha en positiv effekt på valgdeltakelsen på lang sikt, slik mange har håpet eller ønsket. (Bergh 2016:7).

Faktisk viste det seg at valgdeltakelsen var 4-5 prosentpoeng høyere blant dem som ikke var med i forsøket i 2013 og 2015. Denne forskjellen er imidlertid på grensen til å kunne tilskrives tilfeldigheter i utvalget av kommuner. Man kan ikke med sikkerhet si at forsøket i 2011 hadde en negativ effekt på senere deltakelse.

«Flertallet i utvalget ... mener stemmerettsalderen bør senkes ved kommunestyre- og fylkestingsvalg»

Flertallet i utvalget ... mener stemmerettsalderen bør senkes ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Disse medlemmene understreker at ungdom er en viktig gruppe å inkludere i demokratiet, og at deres engasjement må ivaretas. Å endre stemmerettsalderen til 16 år ved kommunestyre- og fylkestingsvalget vil kunne gi ungdom praktisk erfaring i deltakende demokrati i nærmiljøet sitt. Dette kan også bidra til høyere valgdeltakelse senere i livet. (NOU 2020:6,176).

I utredningen fra valglovutvalget: 'NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg. Ny valglov', henvises det til forsøkene og evalueringen med senket stemmerett. «Det var en svak tendens til at de som stemte som 16- eller 17 åringer i forsøket i 2011 stemte i mindre grad enn andre velgere i samme aldersgruppe ved valget i 2013. (NOU 2020:6, 174). De henviser i «9.1.9 Konsekvenser av lavere stemmerettsalder i andre land» til Franklins artikkel:

«Nyere forskning på konsekvensene av lavere stemmerettsalder i andre land enn i Norge visser at dette kan ha betydning for valgdeltakelsen senere i livet. Når velgere som fikk muligheten til å stemme som 16-åringer, blir sammenliknet med velgere som fikk stemme på et senere tidspunkt, er valgdeltakelsen høyere blant dem som fikk stemme som 16-åringer. Det er relativt store forskjeller med en forskjell på omtrent fem prosentpoeng mellom de to gruppene» NOU:2020:6, side 174).

Til tross for konklusjonen fra den norske evalueringen av forsøket gikk flertallet i valglovutvalget inn for å sette ned aldersgrensen til 16 år i lokalvalg. Det kan være helt andre grunner for å gjøre det enn at man tror at det vil virke positivt på valgdeltakelsen på sikt. Men i argumentasjonen er det pekt på at det i andre land enn i Norge er indikasjoner på at det kan ha betydning for valgdeltakelsen senere i livet. I dette kapitlet eller i denne rapporten er ikke siktemålet å argumentere for eller imot å senke stemmerettsalderen, men å analysere videre de mulige effektene av forsøket i 2011 ved senere valg, nærmere bestemt i 2019.

4.3. Effekten av forsøket ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019

Fra 2011 er det nå gått fire valg og åtte år, de som ble gjenstand for eksperimentet er nå 24 og 25 år. Vi vet at valgdeltakelsen er lavest i aldersklassene 20, 21, 22 og 23. Valgdeltakelsen er i gjennomsnitt høyere blant 18 åringene sammenliknet med 19 åringene. Fra 24-25 års alderen stiger den igjen. De som var med i eksperimentet i 2011 er dermed over «en liten kneik» med hensyn til valgdeltakelse, og det er dermed mulig å spekulere om eventuelle langtidseffekter kan gjøre seg gjeldende.

Data og metode

I de analysene som er gjort av valgdeltakelsen blant de som var med i forsøket i 2011 er det i begrenset grad tatt høyde for at forsøkskommunene ikke er et tverrsnitt av kommunene. Reelle forskjeller mellom forsøksgruppen og «kontrollgruppen» kan overskygges av sammensettingseffekter i forsøksgruppen. Det kan også være noe av forklaringen på at det de som var med i forsøket samlet sett får lavere valgdeltakelse når de sammenliknes med jevngamle som ikke var med i forsøket. Det er betydelige forskjeller i valgdeltakelse i de forskjellige kommunene rundt i Norge. Da må man også kunne tenke seg at påvirkningen er ulik, og at eksperimentet vil kunne slå ulikt ut. I analysene av valgdeltakelsen i 2013 og 2015 var ikke alle kommunene med, kun de kommunene som leverte avkrysset manntall elektronisk. I analysen av 2019 tar vi med alle kommunene.

Følgende kommuner var med i forsøket i 2011: Marker, Lørenskog, Hamar, Vågå, Sigdal, Re, Porsgrunn, Grimstad, Mandal, Stavanger, Gjesdal, Austevoll, Luster, Ålesund, Osen, Namdalseid, Tysfjord, Kåfjord, Hammerfest og Kautokeino. I de mest folkerike kommunene, Stavanger og Ålesund, ble det trukket ut 1 000 mens i de øvrige er alle 16 og 17 åringer undersøkt.

Blant de som er født i 1994 og 1995 er det i 2019 valget noen som har innvandret og har stemmerett ved lokalvalget. Vi vet at valgdeltakelsen er lavere blant innvandrere, i analysen kan det derfor føre til statistisk støy hvis andelen er ulik i eksperimentgruppen og kontrollgruppen. I den visere analysen har vi derfor tatt dem ut, slik at vi kun sammenlikner stemmeberettigede som har bodd hele livet i Norge.

Byer som Oslo, Bergen og Trondheim kan bidra til å dra opp gjennomsnittet i valgdeltakelsen i den gruppen en sammenlikner med. Valgdeltakelsen ofte relativt høy i byene og de stemmeberettigede her vil utgjøre en uforholdsmessig stor del av velgerne. I denne rapporten gjør vi en analyse hvor vi forsøker å ta hensyn til geografi og sammenlikner forsøksutvalget med personer fra kommuner det er «naturlig å sammenlikne med». I senere analyser vil vi vurdere å inkludere flere variabler i studien.

Det er mange fremgangsmåter en kan benytte for å lage mest mulig homogene grupper med hensyn til eksperiment-kommuner og kontroll-kommuner. En kan dele in etter kommunestørrelse, sentralitet, næringsvirksomhet, generell valgdeltakelse osv. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i SSBs gamle to trins utvalgsplan for besøksundersøkelser. Her er Norge allerede delt inn i homogene strata med kommuner som primære utvalgseenheter. Den første planen ble laget i 1967 og den siste revisjonen var i 1995 (Stålnacke, Lie og Solheim 1999).

Prinsippet er at hele landet inndelt i et sett av utvalgsområder, som igjen er inndelt i 109 strata. Kommuner med lavt innbyggertall er slått sammen med andre kommuner, slik at alle utvalgsområder har minst 7 prosent av samlet innbyggertall i det stratomet området tilhører. I en del tilfeller er mindre omegnskommuner til folkerike kommuner slått sammen med den store kommunen i ett område. Alle kommuner med mer enn 30 000 innbyggere og en del kommuner med mellom 25 000 og 30 000 innbyggere er tatt ut som egne strata. Kommunene er gruppert sammen til strata der forskjellen mellom kommunene er liten, slik at den uttrukne kommunen representerte stratomet godt. En tar da hensyn til næringsliv, folketall, sentralitet og kommunklassifisering. 6 av de 20 kommunene som var med i forsøket i 2011 er egne utvalgsområder i SSBs generelle to-trinns utvalgsplan. Det gjelder Lørenskog, Hamar, Porsgrunn, Stavanger og Ålesund. I denne analysen er disse kommunene parett med kommuner som ligner og som ligger i samme fylke eller landsdel.

0119 Marker (-2019)

0118 Aremark (-2019)
 0121 Rømskog (-2019)
 0122 Trøgstad (-2019)
 0125 Eidsberg (-2019)
 0127 Skiptvet (-2019)
 0128 Rakkestad (-2019)

0230 Lørenskog (-2019)

0231 Skedsmo (-2019)

0403 Hamar (1992-2019)

0415 Løten (-2019)
 0417 Stange (-2019)
 0427 Elverum (-2019)
 0501 Lillehammer (-2019)

0515 Vågå (-2019)

0511 Dovre (-2019)
 0512 Lesja (-2019)
 0513 Skjåk (-2019)
 0514 Lom (-2019)
 0517 Sel (-2019)

0621 Sigdal (-2019)

0615 Flå (-2019)
 0616 Nes (Buskerud) (-2019)
 0617 Gol (-2019)
 0618 Hemsedal (-2019)
 0619 Ål (-2019)
 0620 Hol (-2019)
 0622 Krødsherad (-2019)
 0633 Nore og Uvdal (-2019)

0716 Re (2002-2019)

0719 Andebu (-2016)
 0720 Stokke (-2016)

0805 Porsgrunn (-2019)

0806 Skien (-2019)
 0811 Siljan (-2019)

0904 Grimstad (-2019)

0901 Risør (-2019)
 0914 Tvedestrand (-2019)
 0926 Lillesand (-2019)

1002 Mandal (-2019)

1003 Farsund (-2019)
 1004 Flekkefjord (-2019)
 1029 Lindesnes (-2019)

1103 Stavanger

1102 Sandnes (-2019)
 1124 Sola
 1127 Randaberg

1122 Gjesdal

1129 Forsand (-2019)
 1130 Strand
 1141 Finnøy (-2019)

1244 Austevoll (-2019)

1245 Sund (-2019)
 1246 Fjell (-2019)

1256 Meland (-2019)
 1259 Øygarden (-2019)
 1426 Luster (-2019)
 1417 Vik (-2019)
 1418 Balestrand (-2019)
 1419 Leikanger (-2019)
 1420 Sogndal (-2019)
 1421 Aurland (-2019)
 1422 Lærdal (-2019)
 1424 Årdal (-2019)
 1531 Sula

1504 Ålesund (1977-2019)

1502 Molde (-2019)

1633 Osen (-2017)

1617 Hitra (-2017)
 1620 Frøya (-2017)
 1621 Ørland (-2017)
 1624 Rissa (-2017)
 1627 Bjugn (-2017)
 1630 Åfjord (-2017)
 1632 Roan (-2017)

1725 Namdalseid (-2017)

1703 Namsos (-2017)
 1738 Lierne (-2017)
 1739 Raarvihke - Røyrvik (-2017)
 1740 Namsskogan (-2017)
 1742 Grong (-2017)
 1743 Høylandet (-2017)
 1744 Overhalla (-2017)
 1748 Fosnes (-2017)
 1749 Flatanger (-2017)
 1750 Vikna (-2017)
 1751 Nærøy (-2017)
 1755 Leka (-2017)

1850 Divtasvuodna - Tysfjord (-2019)

1832 Hemnes
 1837 Meløy
 1840 Saltdal
 1841 Fauske - Fuosso
 1845 Sørfold
 1849 Hamarøy - Hábmer (-2019)
 1854 Ballangen (-2019)

1940 Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono (-2019)

1933 Balsfjord (-2019)
 1936 Karlsøy (-2019)
 1938 Lyngen (-2019)
 1939 Storfjord - Omasvuotna - Omasvuono (-2019)
 1941 Skjervøy (-2019)
 1942 Nordreisa - Ráisa - Raisi (-2019)
 1943 Kvænangen (-2019)

2004 Hammerfest (1992-2019)

2012 Alta (-2019)

2011 Guovdageaidnu - Kautokeino (-2019)

2021 Kárásjohka - Karasjok (-2019)
 2025 Deatnu - Tana (-2019)
 2027 Unjárga - Nesseby (-2019)

Vi tar utgangspunkt i hvilken kommune er bodde i 2011 ikke i hvilken kommune en bodde i ved valget 2019. Lokalvalget 2019 ble gjennomført som om kommunereformen per 01.01.2020 var gjennomført, men det påvirker altså ikke denne analysen. Hvilke kommuner som er med som forsøkskommuner i 2011 og hvilke kommuner som er med i kontrollutvalget er listet i tabellen på forrige side, forsøkskommunene er uthevet med fet skrift.

I den videre analysen opererer vi dermed med tre utvalg:

- Forsøksutvalget som består av personer født i Norge mellom 1994 og 1995 og som var en del av forsøket med stemmerett i 2011. *n=8 770 personer.*
- Kontrollutvalget som består av personer født i Norge mellom 1994 og 1995 som bodde i kommunene som utgjør kontrollkommunene i 2011. *n=17 201 personer*
- Øvrige som består av personer født i Norge mellom 1994 og 1995 og som bodde i kommuner som ikke er en del av forsøksutvalget eller kontrollutvalget. *n=93 900.*

4.4. Stemmerettsalder på 16-år vil neppe øke valgdeltakelsen i Norge

I tabell 4.1.1 ser vi at valgdeltakelsen i forsøksutvalget er 50,3 mens den i kontrollutvalget er 49,7 og blant det øvrige er 51,5. Dette må vi karakterisere som små forskjeller.

Hvis vi tenker oss at forsøksutvalget er et tilfeldig utvalg av dem med stemmerett i aldersgruppen 24-25 vill et 95 prosenters konfidensintervall gi en feilmargin på 1 prosentpoeng. Forskjellen mellom forsøksutvalget og det øvrige utvalget er 1,2 prosentpoeng og signifikant forskjellig med et sikkerhetsnivå på 95 prosent. Sammenlikner vi forsøksutvalget mot det øvrige utvalget er det en negativ effekt av å ha vært med på forsøket. Det er altså den samme effekten her som ble rapportert om valget i 2013 og 2015, det er en liten tendens til at de som var med i forsøket stemmer i mindre grad.

Tabell 4.1 Valgdeltakelse blant forsøksutvalget, kontrollutvalget og øvrige i 2019. Etter alder, kjønn og utdanning. Prosent

	Forsøksutvalget	Kontrollutvalget	Øvrige
I alt	50,3	49,7	51,5
Menn/24 år			
Uoppgitt utdanning	21,1	31,0	21,8
Grunnskole	29,6	27,7	29,7
Videregående	42,8	42,2	44,6
Universitet/Høyskole	59,1	56,9	61,0
Menn/25 år			
Uoppgitt utdanning	11,4	20,0	22,8
Grunnskole	29,4	31,1	30,7
Videregående	43,2	44,2	45,1
Universitet/Høyskole	60,4	58,7	63,1
Kvinner/24 år			
Uoppgitt utdanning	20,4	26,4	24,3
Grunnskole	37,6	39,3	38,2
Videregående	50,0	50,8	52,9
Universitet/Høyskole	64,6	66,5	67,7
Kvinner/25 år			
Uoppgitt utdanning	25,0	23,3	23,3
Grunnskole	39,0	36,7	38,6
Videregående	47,5	51,5	51,9
Universitet/Høyskole	67,1	67,3	68,6
Antall personer i alt	8 770	17 201	93 900

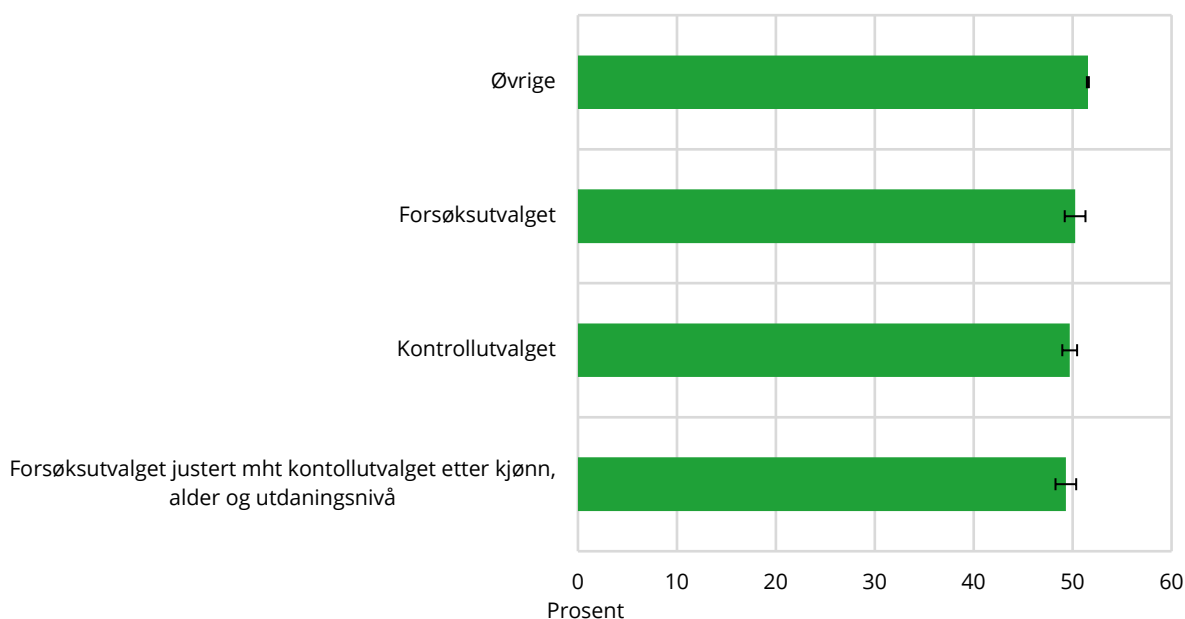
Kilde: Valgdeltakelse. Statistisk sentralbyrå

Ikke signifikante forskjeller mellom forsøksutvalget og kontrollutvalget

Valgdeltakelsen i forsøksutvalget er 0,6 prosentpoeng høyere enn i kontrollutvalget, men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant med et sikkerhetsnivå på 95 prosent.

Vi fremstiller også frekvensene etter kjønn, alder og utdanningsnivå. For alle kombinasjoner av kjønn*alder*utdanningsnivå ser vi at nivået ligger litt høyere i det øvrige utvalget sammenliknet med forsøksutvalget. Sammenlikner vi forsøksutvalget med kontrollutvalget ser vi derimot at nivået i visse tilfeller er høyere mens det i andre tilfeller er lavere. De største forskjellene finner vi blant dem med uoppgitt utdanning, men her er det svært få observasjoner, det er dermed rimelig at utvalgene er størst der, men det er ikke verdt å kommentere ytterligere i denne omgang. Blant menn født i 1995 med universitet/høyskole stemte 59,1 i forsøksutvalget, mens 56,9 i kontrollutvalget gjorde det samme, altså en differanse på 2,2. Blant kvinner født i 1994 med grunnskole stemte 39,0 i forsøksutvalget mens 36,7 i kontrollutvalget gjorde det samme, differanse på 2,3 prosentpoeng. På den annen side ser vi at blant kvinner 25 år, født i 1994, med videregående skole stemte 47,5 i forsøksutvalget, mens 51,5 i kontrollutvalget gjorde det samme. Blant menn 25 år med grunnskole stemte 29,4, mens 31,1 blant kontrollutvalget gjorde det samme.

Figur 4.1 Valgdeltakelse i 2019 blant det øvrige utvalget, forsøksutvalget, kontrollutvalget. Samt forsøksutvalget justert etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Prosent



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå. Feilfelt: 95% konfidensintervall

Valgdeltakelsen både i forsøksutvalget og kontrollutvalget ligger samlet sett signifikant lavere enn det øvrige utvalget (figur 4.4.1). Dette er en indikasjon på at utvalget av kommuner i forsøket i 2011 gir skjevheter i sammenlikninger av valgdeltakelse innen samme fødselsår. Kontrollutvalget, som består av kommuner som har en rekke egenskaper felles med kommunene i forsøksutvalget viser seg å ha litt lavere valgdeltakelse. I figur 4.4.1 har vi også justert forsøksutvalget slik at fordelingen etter kjønn*alder*utdanningsnivå er lik fordelingen i kontrollutvalget. Sammensetningen etter disse variablene er ikke helt identisk i de to utvalgene selv om forskjellene ikke er så store. Når vi tar hensyn til forskjeller i sammensetningen av utvalgene (kjønn, alder og utdanningsnivå) viser det seg at valgdeltakelsen blir litt lavere i forsøksutvalget. Forskjellen er imidlertid neppe signifikant. På bakgrunn av analysen av forsøket med nedsatt stemmerett i 2011 er hypotesen om at nedsatt stemmerett vil føre til høyere valgdeltakelse svekket.

5. Avslutning

Det er slått fast i flere artikler og analyser fra SSB at valgdeltakelsen svinger over livsløpet. Hvis man kun observerer kurven for valgdeltakelse og alder ved et valg kan man tro at det er klare forskjeller mellom generasjonene (kohortene), og videre at lavere valgdeltakelse blant unge sammenliknet med middelaldrende på sikt vil føre til en generell lavere valgdeltakelse. Det forutsetter imidlertid at forskjellene kan tilbakeføres til forskjeller i stemmevillighet mellom generasjonene (kohortene). Livsfaseforklaringer går ut på at endringer og forskjeller skyldes hvor i livsløpet en befinner seg. Når vi observerer flere valg og følger årsklassene ser vi det samme mønsteret. De unge som kommer inn blant de stemmeberettigede stemmer i mindre grad enn de middelaldrene, men etter hvert stiger valgdeltakelsen når de unge også blir middelaldrende. For de eldste synker valgdeltakelsen, men går vi bakover i tid ser vi at disse stemte også i størst grad da de var middelaldrende.

Kohorthypotesen til Franklin går ut på at stemmegivning er en vane som dannes tidlig, bruker man stemmeretten ved det første valget en har muligheten øker tilbøyeligheten til å stemme ved senere valg. Derfor bør man få stemmerett i en fase i livet hvor man bor hjemme, går på skole og er i en stabil livsfase. Eller er i arbeid og dermed påvirkes til å stemme av arbeidskamerater. Bruter og Harrison (2013) og Franklin (2004, 2020) hevder at de som får stemmerett som 18 åringer stemmer i mindre grad enn de som fikk stemmerett som 21-åringer:

So why did those who first had the opportunity to vote at 18 fail to do so in greater numbers? As set out by Franklin (2004) and confirmed by Bruter and Harrison (2013), by 18 years of age many young adults have left the parental home and are engaged in the arduous process of establishing their separate existence as self-sufficient individuals, leaving little time or motivation for learning the skills needed for voting. Whether at work or in higher education they are more likely to live with other individuals the same age as themselves, thus less likely to be subject to mobilizing household influences. (Franklin 2020:15).

Det er mulig å trekke en liknende konklusjon for norske data om man kun ser på gjennomsnittet i valgdeltakelse for de som fikk stemmerett som når de var 20 eller 21 år. Gjennomsnittet i 2019 var høyere blant de som er født mellom 1949 og 1959 sammenliknet med dem som er født etter 1960. Som vist i del 3.5 gjelder dette også uavhengig av kjønn og utdanningsnivå. Men da tar vi ikke hensyn til at de født mellom 1949 og 1959 er i en livsfase og alder hvor tilbøyeligheten til å stemme er på topp i de siste valgene. Tiden vil vise om de som er født tidlig på 1960 tallet i de kommende valgene vil stemme i høyere grad enn de som er født mellom 1949 og 1959, det er mye som tyder på det.

Som vi har vist i tidligere kapitler har det i etterkrigstiden vært betydelig variasjon i når de ulike årsklassene har fått stemmerett i Norge. De som var født i 1915 kunne stemme for første gang i en alder av 30 år i 1945, fra 1979 er stemmerettsalderen 18 år. Videre er det neppe noen store langtidseffekter av hvor gammel man er når man får stemmerett. Senkningen av stemmeretten i 1979 falt sammen med andre endringer i samfunnet som kan ha hatt innvirkning på lavere valgdeltakelse blant de unge.

Det er ikke godt å si hva utviklingen vill vært om ikke stemmerettsendringen hadde funnet sted. De empiriske resultatene peker neppe i retning av at valgdeltakelsen hadde vært høyere blant de som er født etter 1960 om de hadde vært 20, 21 eller 22 da de fikk stemmerett. Det mest fremtredende i analysene er at det er klare forskjeller over livsfasen. Mens andre fremtredende funn er at forskjellene i valgdeltakelsen mellom aldersgruppene har økt hvis man sammenlikner med kommunestyrevalget i 1967 eller stortingsvalget i 1969. Videre er det større forskjeller mellom utdanningsnivået til velgerne.

Det har i lang tid vært en trend at de unge stemmer i mindre grad enn de eldre, men at deltakelsen øker med alderen. Det er derfor all grunn til å tro at valgdeltakelsen vil gå opp for dagens unge når

de blir eldre. Å framskrive gjennomsnittet i valgdeltakelsen blant dagens unge for å forutsi valgdeltakelsen om 20 eller 40 år gir nok et feilaktig bilde. Det er mer sannsynlig at en livsfaseforklaring med hensyn til valgdeltakelsen også vil gjelde i fremtiden. Men det er slett ikke sikkert at dagens unge vil stemme i like stor grad når de blir mellom 60 og 80 år, slik som vi ser dagens eldre gjør.

Franklins studie som er henvist til i NOU 2020:6 bygger på spørreskjemadata og aggregerte data over valgdeltakelse i noen latinamerikanske land og Østeriket, hvor stemmerett for 16 åringer er innført. Spørreskjemadata kan være beheftet ved betydelige feil, og som han selv skriver: «*These sources of bias are potentially very damaging to our ability to discern the consequences of electoral reforms for electoral behaviour of all types... I attempt to overcome these problems by triangulations: establishing quantities of change from aggregate data and sources of change from (weighted) survey data.*» (Franklin 2020:18). Han tilpasser ulike regresjonsmodeller og likevektsmodeller men slike modeller vil uansett være beheftet med betydelig usikkerhet (se for eksempel Lebo og Kraft 2017). Det er heller ikke sikkert at resultater fra latinamerikanske land med andre valgsystemer og politiske kulturer enn den norske er direkte overførbare til Norge.

Unge mennesker med kun grunnskole og videregående skole hadde i tiårene etter krigen høyere valgdeltakelse enn tilsvarende grupper i dag (Kleven 2019). Blant personer mellom 60 og 80 år er valgdeltakelsen høy også blant de med grunn- eller videregående skole. Forskjellene i valgdeltakelse med hensyn til utdanning og sosial status i Norge har økt. Da allmenn stemmerett ble innført i Norge, var det etter mobilisering og påtrykk fra grupper i samfunnet som krevde innflytelse. En av årsakene til at valgdeltakelsen er relativt høy blant de eldre, er nok at disse generasjonene i stor grad var politisk mobiliserte, og at det var en ganske sterk kopling mellom politiske partier, sosiale bevegelser og organisasjoner som uavhengig av individets sosiale status gav seg utslag i høy valgdeltakelse. I våre dager er nok denne koplingen ikke like merkbar. Det er dermed en reell sjanse for at personer med kortere utdanninger i mindre grad enn tidligere generasjoner vil stemme i fremtiden. Dette kan gi en noe lavere valgdeltakelse.

En analyse av stortingsvalget i 1957 at personer med høy utdanning deltok i høyere grad enn de med lavere utdanning. Dette var en sammenlikning av Norge og USA, og det viste seg at forskjellen i valgdeltakelse var større med hensyn til utdanningsnivå i USA enn i Norge (Rokkan og Campbell 1960). Denne forskjellen ble forklart med at store deler av norske med lav utdanning var mobilisert gjennom folkelige bevegelser som målsaken, lekmannsbevegelsen og arbeiderbevegelsen. Det er grunn til å anta at disse sosiale bevegelsene i mindre grad enn tidligere fanger opp og mobiliserer dem med lav utdanning. Forskjellene i valgdeltakelse når det gjelder sosial status og grad av integrering har økt og kan komme til å øke ytterligere. Det er nok den politiske mobiliseringen og grad av integrering som har størst påvirkning på valgdeltakelsen. Hypotesene om livsfase og periode effekter virker å ha mer støtte i norske data enn kohort-effekter. Det er altså liten støtte for hypotesen om at hvis man får stemmerett ved 16 eller 17 år så etablerer man en vane for å stemme som gjør at deres tilbøyelighet til å stemme senere i livet øker sammenliknet om man får stemmerett som 18, 19, 20 eller 21 åring. I de fremtidige valg vil SSB kunne belyse dette ytterligere ved hjelp av individdata fra det arkivstatistiske system.

6. Om statistikken

For å ha stemmerett i valg må man stå i manntallet i den kommunen en skal stemme. Folkeregisteret danner grunnlaget for manntallet. I henhold til valgloven og forskriftene til valgloven skal velgerne «*krysses av i manntallet før de legger stemmesedlene i urnen*». Det pålegges også kommunene å oppbevare «*avkryssede manntallslistene*» i to valgperioder før de kasseres på en betryggende måte. I henhold til valgloven og statistikkloven har SSB sendt lister til de lokale valgstyrene over de som er trukket ut i velgerundersøkelsene og bedt de lokale valgstyrene sjekke om personene i utvalget stemte eller ikke.

For å ha stemmerett ved stortingsvalg må fire krav være oppfylt. Man må:

- være norsk statsborger,
- ha fylt 18 innen utgangen av valgåret,
- ikke ha mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53 og
- være, eller har tidligere vært, folkeregisterført som bosatt i Norge.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er reglene de samme, men med ett viktig unntak. Det er ikke nødvendig å være norsk statsborger. Utenlandske statsborgere kan derfor også stemme ved kommunestyre og fylkestingsvalg i Norge dersom de oppfyller de tre siste kriteriene for stortingsvalg og har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen. Statsborgere fra et annet nordisk land som har blitt folkeregisterført som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret har også stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i Norge.

Etter at fødselsnummer-systemet med en entydig identifikator for hver innbygger i Norge ble etablert i årene etter folketellingen i 1960, ble det mulig for SSB å sjekke det avkryssede manntallet mot folkeregisteret. Dette ble gjort første gang i forbindelse med stortingsvalget i 1965. I 1967 og 1969 undersøkte SSB alle stemmeberettigede. Fra 1977 undersøkte SSB utvalg på om lag 3 000 stemmeberettigede.

Estimatene over valgdeltakelse er fra de avkryssede manntallslistene og ikke fra spørsmål til de stemmeberettigede. I metodelitteraturen er det velkjent at det er flere som hevder de har stemt i valget enn som i virkeligheten gjør det, noe som kan bidra til å gi litt feilaktige estimater (se for eksempel Kleven 2020:76-77).

I dag er kommunene pålagt å benytte det elektroniske valgadministrasjons-systemet (EVA). Resultater fra de enkelte kommunene rapporteres inn via det elektroniske valgadministrasjons-systemet (EVA) til Valgdirektoratet, som er ansvarlig for å gjennomføre valget. I henhold til Statistikkloven og Valgloven leverer Valgdirektoratet data til SSB. Mange kommuner rapporterer også inn de avkryssede manntallslistene gjennom EVA. Fra 2013 har derfor SSB kun benyttet direkte innsamling for de kommunene som ikke har levert denne informasjonen direkte inn i EVA. I 2019 har SSB et tilnærmet fullstendig register over valgdeltakelsen til alle stemmeberettigede (dekker 99,9%).

Data fra den registerbaserte statistikken over valgdeltakelse er laget til bruk for statistikk. Det er gjort valg som vurderes å gi brukbare data på tabellnivå og for relativt aggregerte nivåer av en del variabler. På mikronivå kan det forekomme feil. Valgdeltakelse, det vil si stemt i valget innebærer at den stemmeberettigede har vært i valglokalet og levert stemmesedel. Den stemmeberettigede blir da krysset av manntallet. Vi vet ikke om stemmeseddelen blir forkastet. Det vil også være enkelte tilfeller hvor den stemmeberettigede ikke blir krysset av i manntallet men allikevel leverer stemmesedel. Det er derfor ikke 100% overensstemmelse mellom valgdeltakelse og antall fordelte stemmer etter partier og lister, uoverensstemmelsen er imidlertid svært liten.

Fra 2013 til 2017 er store deler av hele manntallet undersøkt. De mest folkerike kommunene har levert elektronisk avkrysset manntall gjennom EVA (elektroniske valgadministrasjons-systemet). For de resterende kommunene er det foretatt tilfeldige utvalg av stemmeberettigede. Det er observasjoner i de fleste av landets kommuner.

2017. Fulltelling gjennom EVA i 255 kommuner samt et representativt utvalg trukket i alle de øvrige 170 kommunene i Norge. Fulltelling i 255 kommuner med til sammen 3 263 700 stemmeberettigede. De 170 kommunene som ikke leverer gjennom EVA er blant de minst folkerike kommunene i Norge, til sammen bor det 501 500 stemmeberettigede i disse kommunene. Her er det trukket et utvalg på om lag 5 900 stemmeberettigede.

2015. Fulltelling i 27 kommuner med til sammen ca. 1 715 000 stemmeberettigede. Utvalg på ca. 22 900 stemmeberettigede er sendt til kommunene hvor det ikke var fulltelling.

I 2013 var det fulltelling i 15 kommuner, de mest folkerike kommunene var blant disse, som utgjorde ca 1 008 000 stemmeberettigede. I de resterende kommunene var det til sammen 2 635 100 stemmeberettigede, av disse ble det trukket et utvalg på ca. 13 000 stemmeberettigede.

Referanser

- Bergh, Johannes (Red) (2016) Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder. Rapport 2016:19 Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Berglund, Frode (2003) «Ungdom og valgdeltakelse» i Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.) Ungdom, makt og mening. Gyldendal: Oslo.
- Blais, A. (2000). To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Bruter, M. & Harrison, W. (2013) Youth participation in democratic life: Final report. London EACEA 2010/03
- Campbell, Angus (1966) «Surge and decline» i Angus Campbell, Philip E. Converse, Donald E. Stokes og Warren E. Miller (red) Elections and the Political Order. New York: Wiley
- Dahl, Robert A. (1963) Modern Political Analysis. New Jersey: Prentice-Hall
- Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row
- Franklin Mark. N. (2004) Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franklin Mark. N. (2020) «Consequences of Lowering the Voting Age to 16: Lessons from Comparative Research.» In Eichhorn, Jan and Johannes Bergh (eds.) Lowering the Voting Age to 16. Learning from Real Experiences Worldwide. Cham: Palgrave Macmillan
- Kleven, Øyvinn. (2017). Stemmeberettigede, valgordninger og valgdeltakelse siden 1815. Lange linjer 2017 (artikkel 4) Hentet fra <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/stemmeberettigede-valgordninger-og-valgdeltakelse-siden-1815>
- Kleven, Øyvinn. (2019a). Lav valgdeltakelse blant unge voksne. SSB analyse (artikkel 6). Hentet fra <https://www.ssb.no//valg/artikler-og-publikasjoner/lav-valgdeltakelse-blant-unge-voksne>
- Kleven, Øyvinn. (2019b). Hver tredje med lite utdanning sitter hjemme i valg etter valg. SSB analyse (artikkel 6). Hentet fra <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/hver-tredje-med-lite-utdanning-sitter-hjemme-i-valg-etter-valg>
- Kleven, Øyvinn (2019c) Innvandrere og stortingsvalget 2017. Valgferd blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sammenliknet med øvrig befolkning. Rapporter 2019/17 Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kleven, Øyvinn (2020) Partivalg etter sosiale kjennetegn ved de siste stortings- og kommunestyrevalgene. Med noen historiske tabeller. Rapporter 2020/47 Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lazarsfeld, Paul Felix, Bernhard Berelson og Hazel Gaudet (1948) The People's Choice. How the voters make up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press
- Lebo, Matthew J. og Patrick W. Kraft (2017) «The general error correction model in practice» I Research and Politics. April-June 2017: 1-13. Sage.
- Lipset, Seymour M. (1960/1968) Det politiske menneske. Politikens sosiale grunnlag. Oslo: Gyldendal
- NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2011:11 Ungdom, makt og medvirkning. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg. Ny valglov. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Pettersen, Per Arnt (1988) «Hjemmesitterne: Hvor – Hvem og Hvorfor» Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 4 (4), 291-316.

Rokkan, Stein. & Angus Campbell. (1960). Citizen participation in political life: Norway and the United States of America. International Social Science Journal, 12(1), 69–99.

Stålnacke, Margareta, Jenny-Anne Sigstad Lie og Leiv Solheim (1999) En analyse av SSBs generelle utvalgsplan fra 1995 basert på næringsvise sysselsettingstall. Notater 99/36. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistics Norway (1998) Sampling methods applied by Statistics Norway. Sampling plan for nationwide face-to-face surveys. Internt notat sop, 16/06-1998. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Tingsten, Herbert (1937) Political behavior. Studies in election statistics. P.S King. London

Valen, Henry (1999) «EU-saken post festum?» i Bernt Aardal (Red.) Velgere i 90-årene. NKS-Forlag: Oslo.

Valen, H. & Aardal, B. O. (1983). Et valg i perspektiv. En studie av stortingsvalget 1981. Samfunnsøkonomiske studier 54 Statistisk sentralbyrå, Oslo.
https://www.ssb.no/a/histstat/sos/sos_054.pdf

Vedlegg A: Tabeller

Tabell A.1 Valgdeltakelse etter ettårig alder, valgene 1967, 1969, 2011-2019. Prosent

Alder	Kommunestyre valget 1967	Stortings- valget 1969	Kommune og fylkestings valget 2011	Stortings- valget 2013	Kommune og fylkestings valget 2015	Stortings- valget 2017	Kommune og fylkestings valget 2019
18			49	73	56	77	63
19			50	68	42	69	54
20		69	34	63	37	62	48
21	60	72	45	61	37	64	47
22	63	74	36	61	33	65	46
23	61	75	39	65	38	66	47
24	64	76	44	65	37	64	47
25	66	78	42	65	41	69	49
26	68	80	52	67	37	67	49
27	70	80	38	64	43	67	50
28	71	82	46	74	43	70	51
29	73	83	56	74	41	71	52
30	74	84	53	72	49	72	52
31	76	84	54	72	46	72	53
32	76	85	56	75	48	73	54
33	78	86	58	76	48	73	54
34	79	86	67	76	53	74	55
35	80	87	55	75	52	75	55
36	80	87	59	78	55	75	57
37	81	88	60	75	56	76	58
38	81	88	65	77	57	77	60
39	82	89	60	79	55	78	60
40	82	89	64	81	60	79	61
41	83	89	59	81	58	79	63
42	83	89	68	81	63	81	64
43	83	89	65	81	61	81	65
44	82	89	63	83	60	80	66
45	82	89	63	79	61	80	67
46	83	89	72	82	65	82	68
47	82	89	70	80	63	81	68
48	83	89	66	83	66	82	69
49	82	89	74	80	65	83	69
50	82	89	70	84	68	82	70
51	82	89	70	85	66	84	70
52	82	89	70	81	65	83	71
53	81	88	67	85	68	84	71
54	82	88	72	82	66	83	71
55	82	88	67	81	65	83	72
56	82	88	76	85	67	85	72
57	81	88	70	80	67	84	73
58	81	88	67	79	69	83	73
59	81	88	76	84	68	84	73
60	81	88	78	84	70	84	74
61	81	88	73	85	72	85	74
62	81	87	73	88	68	85	75
63	80	87	75	85	71	86	76
64	80	87	75	82	73	85	77
65	80	86	77	83	76	86	77
66	80	87	77	86	74	86	78
67	79	86	80	90	74	87	78
68	79	86	76	88	78	88	79
69	79	85	87	91	77	86	79

Alder	Kommunestyre valget 1967	Stortings- valget 1969	Kommune og fylkestings valget 2011	Stortings- valget 2013	Kommune og fylkestings valget 2015	Stortings- valget 2017	Kommune og fylkestings valget 2019
70	79	85	73	88	77	88	79
76	72	80	76	86	76	85	79
77	69	78	70	85	76	83	78
78	68	77	67	83	69	83	76
79	65	74	75	79	69	82	75
80	52	64	72	78	65	80	73
81				80	72	79	72
82				79	66	76	69
83				74	59	75	68
84				73	57	74	66
85				82	59	74	64
86				72	58	67	62
87				66	63	69	59
88				80	52	63	56
89				62	53	64	55
90				61	40	61	52
91				67	47	57	50
92				41	36	58	47
93				46	40	47	45
94				56	25	47	45
95				49	45	41	39
96				18	42	47	39
97				18	35	42	36
98				76	31	34	37
99				46	20	54	32

Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell A.2 Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn, valgene 1967, 1969, 2011-2019. Prosent

Alder	Kvinner							Menn						
	K 1967	St 1969	K 2011	St 2013	K 2015	St 2017	K 2019	K 1967	St 1969	K 2011	St 2013	K 2015	St 2017	K 2019
18			56	77	61	83	69			44	68	51	71	57
19			53	72	46	73	58			48	64	38	65	49
20		68	30	65	36	68	53		70	38	60	37	57	43
21	60	72	43	64	42	69	52	60	72	47	58	32	59	41
22	62	73	41	66	38	71	52	63	74	31	56	29	59	41
23	61	75	51	70	40	69	52	62	75	30	61	37	62	42
24	64	77	50	68	38	70	53	64	76	36	62	35	59	42
25	68	79	45	68	45	72	54	65	78	40	62	36	65	44
26	69	81	58	71	40	71	55	67	80	48	63	35	63	45
27	71	81	43	65	48	72	55	69	79	34	62	38	62	46
28	73	83	56	79	47	75	56	70	81	38	69	40	65	47
29	74	84	55	75	45	73	56	71	82	57	72	37	68	47
30	76	85	53	78	53	75	56	73	83	54	66	44	68	48
31	78	86	60	74	53	76	57	74	83	49	69	40	68	50
32	78	86	55	76	53	76	57	75	84	58	75	44	70	51
33	80	87	62	78	52	76	58	77	85	54	73	44	69	50
34	80	88	73	79	57	75	59	78	85	63	74	49	72	51
35	81	88	64	79	55	78	60	78	86	49	71	49	72	52
36	81	88	59	79	61	78	61	80	86	60	77	49	72	53
37	82	89	67	79	60	78	62	80	87	54	72	53	74	54
38	82	89	71	75	61	80	64	80	88	60	80	54	74	55
39	83	89	64	79	62	80	64	82	88	56	79	48	75	56
40	82	90	64	82	60	81	65	82	88	64	80	60	77	57
41	83	90	55	82	61	80	67	82	89	62	80	55	78	59
42	82	90	76	78	68	83	68	83	89	60	83	58	79	60
43	82	89	68	81	66	83	69	83	89	63	81	55	79	61
44	82	89	65	87	62	82	70	83	89	60	79	57	79	62
45	82	89	65	79	63	82	71	83	89	60	79	60	78	63
46	83	89	74	84	68	83	71	83	89	69	80	61	80	64
47	81	89	74	78	64	83	72	82	90	65	81	62	80	65
48	83	89	68	89	72	84	72	84	90	65	75	61	81	66
49	82	89	77	82	69	85	72	83	89	72	78	62	81	66
50	82	88	74	87	73	84	73	83	89	66	82	62	80	67
51	81	88	74	86	69	85	73	82	89	67	83	62	83	68
52	81	89	74	82	64	86	73	82	89	65	80	65	81	68
53	81	88	73	87	72	84	74	82	89	62	82	65	84	68
54	82	88	66	83	71	84	74	82	89	78	82	61	81	69
55	81	88	71	83	69	84	74	82	89	64	79	62	83	70
56	80	88	78	86	69	87	75	83	89	74	85	65	84	70
57	80	87	73	87	72	87	75	82	89	66	75	64	82	70
58	81	87	65	81	69	84	76	82	89	70	78	69	82	71
59	80	87	79	82	71	85	75	82	89	72	87	66	83	71
60	79	87	71	84	72	85	75	82	89	84	84	69	84	72
61	80	87	75	87	73	86	76	82	89	72	82	72	84	72
62	79	86	70	88	72	86	77	82	88	76	87	65	84	74
63	79	86	68	89	75	87	77	82	88	84	82	66	86	75
64	78	86	71	77	73	87	78	83	89	79	88	74	82	76
65	78	85	78	80	78	87	78	83	88	76	85	75	86	77
66	78	85	73	88	75	86	78	83	89	80	83	73	87	77
67	77	85	77	93	73	87	79	82	89	83	87	75	87	78
68	77	84	77	86	76	88	79	83	88	75	88	80	88	79
69	77	83	90	92	78	86	78	82	88	81	91	76	86	79

Alder	Kvinner							Menn						
	K 1967	St 1969	K 2011	St 2013	K 2015	St 2017	K 2019	K 1967	St 1969	K 2011	St 2013	K 2015	St 2017	K 2019
70	75	83	73	83	76	87	79	83	88	73	94	79	88	79
71	73	83	70	91	80	87	78	82	88	82	89	79	87	80
72	72	81	74	84	73	87	79	81	88	78	89	80	87	80
73	71	80	73	88	82	85	78	81	87	80	85	73	87	80
74	70	78	71	88	72	86	79	81	87	70	87	78	84	81
75	67	77	78	89	73	84	79	79	86	78	86	77	85	81
76	66	76	74	86	78	83	77	79	85	79	87	75	88	81
77	64	74	65	83	72	81	76	77	84	74	88	81	84	80
78	62	72	65	79	68	82	74	77	83	69	87	69	84	78
79	59	69	71	79	64	79	72	74	82	81	79	74	86	78
80	43	58	69	81	59	77	71	64	74	77	73	72	85	76
81				81	77	77	69				78	65	82	75
82				79	62	74	66				79	72	79	74
83				71	58	70	64				79	62	81	73
84				64	52	70	62				85	65	79	71
85				86	55	70	59				76	64	79	69
86				75	51	65	58				67	68	70	68
87				64	62	64	56				71	65	77	66
88				77	47	58	53				85	61	72	63
89				69	47	57	51				53	70	75	62
90				57	37	57	48				68	46	69	60
91				65	47	52	45				79	46	67	59
92				43	31	54	44				38	48	68	54
93				44	39	40	41				55	45	67	54
94				74	20	40	40				32	50	67	55
95				62	43	38	35				34	50	54	50
96				18	50	43	35				18	22	59	50
97				16	42	40	32				46	17	50	48
98				77	35	30	33				67	13	57	50
99				42	18	53	29				67	45	55	47

K= Kommunestyre- og fylkestingsvalg, St= Stortingsvalg
 Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell A.3 Valgdeltakelse etter fødselsår (1939-1991) i utvalgene til stortingsvalgundersøkelsene. 1977-2009

	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009
1939	70	90	93	85	79	90	93	93	84
1940	92	80	78	84	79	88	89	93	96
1941	84	86	85	77	82	84	83	93	97
1942	92	90	84	86	85	91	91	81	87
1943	81	76	83	90	91	85	85	95	90
1944	84	100	87	86	82	89	89	87	85
1945	85	100	86	93	86	89	81	84	87
1946	69	80	84	85	83	86	83	82	84
1947	79	81	88	80	77	89	84	92	87
1948	80	93	89	91	81	85	82	85	73
1949	87	78	84	90	83	86	82	84	79
1950	78	78	90	86	80	86	80	78	84
1951	78	83	89	86	81	86	84	91	81
1952	72	84	92	86	87	84	88	94	88
1953	70	79	80	84	77	79	73	82	85
1954	78	83	81	82	79	91	87	80	81
1955	66	89	84	82	87	88	78	78	74
1956	63	85	78	79	80	84	80	88	85
1957	64	78	82	86	80	86	88	78	82
1958		87	72	90	79	81	83	84	91
1959		78	79	88	76	76	83	88	84
1960		58	77	83	78	91	77	75	76
1961		66	72	76	72	88	79	86	77
1962		83	66	78	68	74	78	81	86
1963		70	69	74	65	77	86	78	83
1964			68	73	81	83	76	77	74
1965			70	81	63	77	74	87	82
1966			73	80	63	71	80	78	81
1967			77	70	70	83	83	75	73
1968				85	68	81	82	84	75
1969				72	63	85	76	79	85
1970				75	73	77	69	80	78
1971				81	61	60	73	90	81
1972					60	63	72	70	80
1973					60	70	73	77	81
1974					66	59	52	88	83
1975					74	71	59	86	78
1976						67	50	72	77
1977						47	56	68	71
1978						58	67	66	73
1979						63	56	67	65
1980							61	61	74
1981							38	73	63
1982							47	65	70
1983							71	58	64
1984								55	60
1985								50	54
1986								60	55
1987								66	52
1988									48
1989									57
1990									52
1991									73

Figurregister

Figur 1.1	Valgdeltakelsen i stortingsvalg, kommunestyrevalg og fylkestingsvalg i Norge siden 1945.....	8
Figur 1.2	Valgdeltakelse etter fødselsår i 1967 og 1969.....	11
Figur 1.3	Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn stortingsvalget 2017	12
Figur 1.4	Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019.....	12
Figur 1.5	Valgdeltakelse etter fødselsår i de 4 siste valgene	13
Figur 2.1	Folketall og antall med stemmerett i stortingsvalgene 1815-2017	19
Figur 2.2	Andelen med stemmerett i hele befolkningen. Stortingsvalgene 1815-2017.....	20
Figur 3.1	Frammøte ved stortingsvalgene i 1977 og 1981 i prosent av de stemmeberettigede for ulike aldersgrupper	25
Figur 3.2	Prosentandel som i kommunestyrevalget 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1975 og 1939. Etter alder ved første valg og fødselsår	27
Figur 3.3	Prosentandel blant menn som stemte 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1994 og 1924 etter utdanningsnivå.....	27
Figur 3.4	Prosentandel blant kvinner som stemte 2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1994 og 1924 etter utdanningsnivå.....	28
Figur 3.5	Prosentandel som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1920 i utvalgte kommuner.....	29
Figur 3.6	Prosentandel som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1958 og 1961 etter kjønn	29
Figur 3.7	Prosentandel blant menn som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1929 i utvalgte kommuner	30
Figur 3.8	Prosentandel blant kvinner som stemte i alle fire siste valg 2013-2019 blant norske statsborgere født i Norge mellom 1995 og 1929 i utvalgte kommuner	30
Figur 4.1	Valgdeltakelse i 2019 blant det øvrige utvalget, forsøksutvalget, kontrollutvalget. Samt forsøksutvalget justert etter kjønn, alder og utdanningsnivå. Prosent	36

Tabellregister

Tabell 2.1	Endringer i Grunnlovens paragraf 50 mht. stemmerettsalder	18
Tabell 3.1	Stemmerettsalder etter fødselsår og alder ved første valg for årsklassene 1891-1914. Årsklassenes valgdeltakelse % i 1967 og 1969.....	22
Tabell 3.2	Stemmerettsalder etter fødselsår og alder ved første valg for årsklassene 1911-1932. Årsklassenes valgdeltakelse % i 1967 og 1969.....	23
Tabell 3.3	Valgdeltakelse i de fire siste valgene etter fødselsår (1943-1957). Prosent	24
Tabell 3.4	Valgdeltakelse i de fire siste valgene etter fødselsår blant personer født i Norge (1958-1975). Prosent	26
Tabell 4.1	Valgdeltakelse blant forsøksutvalget, kontrollutvalget og øvrige i 2019. Etter alder, kjønn og utdanning. Prosent	35
Tabell A.1	Valgdeltakelse etter ettårig alder, valgene 1967, 1969, 2011-2019. Prosent	43
Tabell A.2	Valgdeltakelse etter ettårig alder og kjønn, valgene 1967, 1969, 2011-2019. Prosent	45
Tabell A.3	Valgdeltakelse etter fødselsår (1939-1991) i utvalgene til stortingsvalgundersøkelsene. 1977-2009	47