



Handläggare
Tove Liljas
Utredningsenheten

Diarienummer
2017KS/0730

Kommunstyrelsen

Ändring av valkretsindelning i Värmdö kommun

Förslag till beslut

Värmdö kommuns två valkretsar slås samman och kommunen utgör från och med valet 2018 en valkrets.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Sammanfattning

Värmdö kommun har sedan valet 2002 varit indelat i två valkretsar, detta i enlighet med under denna tid gällande vallag. Den 1 januari 2015 trädde förändringar i vallagen i kraft som medför att kommuner i Värmdö kommuns storlek ska ha särskilda skäl för att vara indelade i valkretsar. Ändringar i vallagen gällande kretsindelning för kommuner syftar till, tillsammans med förändringar i regeringsformen och ytterligare förändringar i vallagen, att säkerställa att mandatet i kommunfullmäktige fördelas proportionellt så att fördelningen speglar hur väljarna faktiskt har röstat. Tidigare valresultat har uppvisat brister i proportionalitet i kretsindelade kommuner, där även inräknat Värmdö.

Förvaltningen bedömer att det för Värmdö kommuns del inte föreligger några särskilda skäl att vara indelad i kretsar och föreslår därmed att Värmdö kommun från och med valet 2018 utgörs av en valkrets.

Valnämnden beslutade enligt förvaltningen förslag till beslut 2017-05-23 § 7.

Bakgrund

Den 1 januari 2015 trädde en rad lagändringar i kraft som berör valsyste­met och hur val ska genomföras. Förändringarna berör både stora principiella frågor och små detaljer, många av vilka påverkar kommunernas genomförande av val.

Många av de förändringar som genomförts syftar till att öka proportionaliteten i de allmänna valen. Bland annat har nya regler för mandatfördelning och utjämningsmandat införts i kommunala val. Bakgrunden till ändringarna består bland annat i erfarenheter om brist i proportionalitet vid tidigare val. Efter 2010 års riksdagsval uppstod till exempel avsevärda avvikelser från riksproportionell representation och i kretsindelade kommuner har risken för brist i proportionalitet länge varit känd.

Riksdagen beslutade om ändringar i valsyste­met i flera steg under 2013 och 2014. I november 2014 beslutade riksdagen slutligt om de ändringar i regeringsformen och i vallagen som påverkar hur mandat fördelas och val ska genomföras. De nya reglerna gäller från den 1 januari 2015 och ska tillämpas för första gången vid valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2018.

Diarienummer
2017KS/0730

I syfte att uppnå proportionell fördelning av mandat i kommunfullmäktige har lagändringar genomförts gällande fördelning av mandat till kommunfullmäktige, valkretsindelning för kommuner och införande av småpartispärr i kommunala val.

Förändringarna i vallagen gällande kretsindelning medför att Värmdö kommun måste ta ställning till den nu gällande valkretsindelningen.

Kommunfullmäktige ska besluta om valkretsindelning senast den 31 oktober året innan valåret. Beslutet ska fastställas av länsstyrelsen. Beslut om kretsindelning möjliggör beslut om distriktsindelning som tas av länsstyrelsen senast 1 december året innan val.

Valnämnden beslutade den 23 maj 2017 att tillstyrka förvaltningens förslag om att slå samman kommunens nuvarande två valkretsar och att kommunen från och med valet 2018 utgör en valkrets.

Ärendebeskrivning

Förändringar i lagstiftningen gällande kommunens indelning i valkretsar utgör en del av de förändringar i både vallagen och regeringsformen som trädde ikraft 2015 och som syftar till att säkerställa proportionell fördelning av mandat i både riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktig. Förändringar som blivit gällande kommer att bli aktuella för kommunen i olika utsträckning beroende av huruvida nuvarande kretsindelning bibehållas eller avvecklas.

Sammanfattningsvis kan sägas att de förändringar som påverkar fördelning av mandat till kommunfullmäktige är:

Den första divisorn ändras (3:8 regeringsformen och 14:3 vallagen).

Vid fördelningen av mandaten ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas med 1,2 som första delningstal. Enligt föregående lagstiftning tillämpades 1,4 som första delningstal. Ändringen gäller för val till riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige och syftar till att öka proportionaliteten.

Utjämningsmandat införs i val till kommunfullmäktige (4:14 vallagen)

Nio tiondelar av mandaten fördelas som fasta mandat utifrån partiernas röstandelar i varje valkrets för sig, och en tiondel av mandaten fördelas som utjämningsmandat utifrån partiernas röstandelar i hela kommunen. Valsystemet i kretsindelade kommuner är då utformat i huvudsak på samma sätt som systemet för val till landstingsfullmäktige. Enligt föregående vallag fördelades alla mandat till kommunfullmäktige som fasta mandat och samtliga mandat besattes alltså med kandidater som valts i respektive krets. I riksdagsval har utjämningsmandat varit gällande sedan 1970.

Återföring av överskjutande mandat (3:8 regeringsformen och 14:4a- 4c vallagen).

Om ett parti har fått fler fasta valkretsmandat än vad som motsvarar en kommunproportionell fördelning av samtliga mandat ska överskjutande mandat återföras och fördelas som fasta valkretsmandat mellan övriga partier i valkretsen. Återföringen ska göras i den krets där partiet har tilldelats mandatet eller mandaten med lägst jämförelsetal.

Småpartispärr införs i val till kommunfullmäktige (14:6 vallagen)

Tvåprocentsspärr införs i kommuner som är enda valkrets och en treprocentsspärr införs i kommuner som är indelade i två eller fler kretsar. Den tidigare jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor har inneburit en viss spärr mot mindre partier. Effekten av spärren har dock varierat med det antal mandat som ska fördelas. Ju fler mandat, desto mindre spärreffekt och omvänt.¹ Hur stor andel av rösterna ett parti ha behövt få för att tilldelas ett mandat i konkurrensen med övriga partier har också varit beroende av bland annat antal deltagande partier samt fördelningen av rösterna dem emellan. Används divisor 1,2 skulle det i vissa fall innebära en betydande sänkning av den faktiska spärrnivån, särskilt i en del valkretsindelade kommuner. Detta eftersom den spärreffekt som uppkommer kommer att vara beroende av det totala antalet mandat som ska fördelas i kommunfullmäktige. Regeringen har i sin proposition framhållit att det finns fördelar med att välja en spärrnivå som inte avviker i någon betydande mån från ett genomsnitt av den faktiska spärr som uppkommit i kommunerna enligt den föregående vallagstiftningen. Vidare har regeringen framhållit, med medhåll från nästan alla remissinstanser att en uttrycklig småpartispärr är att föredra.

Ökad frihet för kommuner att valkretsindelning (4:11–4:14 vallagen)

De tvingade bestämmelserna kring kretsindelning tas bort och nya bestämmelser blir gällande. Beroende av huruvida en kommun är kretsindeldad eller inte berörs den i olika utsträckning av de förändringar som redogjorts för i punkter ovan. En mer ingående redogörelse av bestämmelser kring kretsindelning följer i avsnittet *Valkretsar* nedan.

Dessa ändringar sammantaget syftar till att undvika avvikelser i mandatfördelningen mellan de partier som tar mandat i kommunfullmäktige. Det så kallade ”kommunproportionella valsystem” som med dessa lagförändringar blir gällande från och med valet 2018 ska, bortsett från de effekter som kommer som en följd av eventuella spärregler mot små partier, vara proportionell i förhållande till partiernas röstandelar i hela kommunen.

Valkretsar

Det huvudsakliga syftet bakom reglerna om valkretsindelning har varit att de ska ge garantier för att olika lokala intressen blir företrädda i kommunfullmäktige. Vidare har kretsindelning historiskt medfört en valteknisk fördel för större kommuner då partier ges möjlighet att gå fram med olika namnlistor i de olika valkretsarna, så kallade kretslistor, och att man på så sätt kan slippa långa namnlistor. Användningen av kretslistor har minskat betydligt sedan valen på 70-talet. Vid 2010 års val använde riksdagspartierna och de partier som tog mandat i valet särskilda kretslistor i 24 av 81 kretsindelade kommuner. I Värmdö kommun har inget parti använt sig av kretslistor under de senaste valen.

Valkretsindelningens negativa konsekvenser på proportionalitet i val till kommunfullmäktige har varit känt länge och föremål för omfattande utredningsarbete sedan 1970-talet. Detta till

¹ Med divisor 1,4 kan den faktiska spärren för en krets med 21 mandat som ska fördelas på åtta partier variera mellan 2,7 och 3,8 procent. Om 51 mandat ska fördelas på åtta partier ligger den faktiska spärren på mellan 1,2 och 1,5 procent med divisor 1,4. Används istället divisorn 1,2 kan den faktiska spärren för en krets med 21 mandat fördelat på åtta partier variera mellan 2,3 och 3,4 procent. När divisor 1,2 används på 51 mandat som ska fördelas på åtta partier varierar spärren mellan 1,1 och 1,2 procent. Med divisor 1,2 krävs 3-4 procent av rösterna för att få ett mandat i mindre valkretsar på 15-21 mandat. (SOU 2012:94 s. 102)

Diarienummer
2017KS/0730

trots har få förändringar av kretssystemet för kommuner genomförts. Den senaste var 1975 då minimiantalet mandat i valkretsarna höjdes från 10 till 15.

I 2010 års val var 81 av landets 290 kommuner kretsindelade. Endast i 6 av dessa 81 kommuner uppnåddes en helt proportionell mandatfördelning. Motsvarande siffra för 2006 års val var 4 av 79 kommuner. Undersökningar av hur proportionaliteten påverkas har bekräftat att mandattilldelning för ett parti i en given valkrets på ett komplicerat sätt har varit beroende av hur många mandat kretsen har, hur många partier som deltar i fördelningen, vilken fördelningsmetod som tillämpas och hur röstandelarna är fördelade mellan partierna. Ju färre mandat som ska fördelas, desto svårare är det för små partier att få sitt första mandat.

I och med att antal mandat i en krets baserats på hur många röstberättigade det finns i kretsen, påverkar röstdeltagandet i kretsen hur stor påverkan en röst har vid fördelningen av mandaten. Om valdeltagande skiljer sig mellan kommunens kretsar, vilket inte är ovanligt, blir en direkt konsekvens att en avlagd röst kan vara olika mycket värd beroende på var väljaren bor. I den krets där valdeltagandet är lägre krävs det färre röster för att fördela mandat än i kretsen med ett högre valdeltagande. Valdeltagandet i Värmdö kommuns kretsar var vid valet 2014; Värmdö Djurö: 87,2 procent och Ingarö Gustavsberg: 85,9 procent.

I det kommunproportionella valsysteem som nu införts förlorar valkretsindelningen den betydelse den tidigare haft för mandatfördelningen. Systemet garanterar proportionell mandatfördelning oavsett hur eller om en valkretsindelning görs².

Förändrade bestämmelser gällande kretsindelning från och med valet 2018

Huvudregeln vid val till kommunfullmäktige är att varje kommun är en enda valkrets (4:11 vallagen). Denna huvudregel har inte ändrats i och med ändringar som trädde i kraft 2015. Med den nya lagstiftningen har dock kommuner fått större frihet att kretsindela.

Innan 2015 års förändringar i valsysteem trädde ikraft gällde att en kommun som har fler än 6000 röstberättigade fick delas in i två eller fler valkretsar. Hade kommunen färre än 6000 röstberättigade personer fick den delas in i två eller flera valkretsar endast om det fanns synnerliga skäl för det. Om antalet röstberättigade personer översteg 24 000, eller om kommunen skulle utse minst 51 fullmäktige, var kommunfullmäktige *tvungen* att besluta om indelning av kommunen i två eller flera valkretsar.

I nu gällande lagstiftning *får* kommunen delas in i två eller flera valkretsar om kommunen har 36 000 personer eller fler som har rösträtt. En kommun som har färre än 36 000 personer som har rösträtt får delas in i valkretsar endast om det finns *särskilda skäl* för det (4:12 vallagen).

Någon förklaring till vad som anses med *särskilda skäl* i 4 kap. 12§ vallagen återfinns inte i lagstiftningen. I propositionen (prop. 2013/14:48) *Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val* återfinns exempel på omständigheter som kan utgöra möjliga motiv till att göra en kretsindelning. Sådana motiv kan vara; en nyligen genomförd kommunsammanslagning, traditioner och historiska skäl samt valtekniska skäl. Ett valtekniskt skäl kan vara användandet av kretslistor. En indelning som görs uteslutande i syfte att höja spärren för småpartier kan enligt regeringens mening dock inte rättfärdigas som ett särskilt skäl.

² Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94)

Diarienummer
2017KS/0730

Valkretsindelning *bör* utformas så att varje valkrets *beräknas få* minst 13 fasta mandat (4:12 vallagen). Föregående lagstiftning angav att varje valkrets *skulle* ha 15 fasta mandat. Ändringen i antal mandat bedöms inte innebära några större skillnader i det faktiska minsta antalet mandat i kretsen då valkretsarna i många fall kan antas komma att tilldelas i vart fall något utjämningsmandat.

Indelningen i valkretsar ska beslutas av kommunfullmäktige senast den 31 oktober året före det valår då den nya indelningen skall gälla för första gången. För att gälla skall beslutet vara fastställt av länsstyrelsen (4:13 vallagen).

Kretsar, mandat och proportionalitet – Värmdö kommun

Antal röstberättigade till kommunfullmäktige i Värmdö kommun var 31 374 per den 1 mars 2017. Enligt kommunens befolkningsprognos från 2016 beräknas det finnas 33 497 röstberättigade i kommunen i slutet av 2018 och 34 348 röstberättigade i slutet av 2019. Beräkningen baserar sig på befolkningsprognosens högalternativ.

Mandatet i kommunfullmäktige är sedan valet 2002 51 till antalet. Antal mandat i kommunfullmäktige ska vara inom de ramar som fastställs av kommunallagens 5 kap. 1 §. Där framgår att antalet mandat ska vara ett udda antal och att antalet mandat beror på antalet röstberättigade (baserat på statistik från den 1 mars året före valåret) i valområdet. För en kommun med 24 001-36 000 röstberättigade i kommunalvalet ska antalet mandat i kommunfullmäktige vara *minst* 51.

Värmdö kommun är sedan valet 2002 indelat i två kretsar: Gustavsberg och Ingarö samt Värmdö och Djurö. Beslut om valkretsindelningen samt 51 fullmäktigeledamöter togs av fullmäktige 2001-10-31 § 215. Antalet kommunfullmäktigeledamöter och antalet röstberättigade har inneburit att valkretsindelning har varit obligatoriskt för Värmdö kommun sedan valet 2002.

Mandatfördelning mellan kretsarna för gällande mandatperiod är: Ingarö och Gustavsberg: 28 mandat, Värmdö och Djurö 23 mandat. Valdeltagandet i Värmdö kommuns kretsar var vid valet 2014; Värmdö Djurö: 87,2 procent och Ingarö Gustavsberg: 85,9 procent.

Mandatfördelningen efter 2014 års val är:

Valkrets	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD	Total
Ingarö och Gustavsberg	8	1	3	1	9	1	3	2	28
Värmdö och Djurö	9	1	2	1	6		2	2	23
Summa	17	2	5	2	15	1	5	4	51

Med hjälp av Valmyndighetens verktyg Valsimulatorn kan olika tiders vallagar appliceras på valresultat från olika år. När 2015 års vallagstiftning appliceras på 2014 års valresultat för val till kommunfullmäktige i Värmdö kommun ser vi att mandatfördelningen skulle ha blivit en annan om dagens fördelningsmetoder gällt vid tillfället.

Diarienummer
2017KS/0730

Valkrets	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD	Total
Ingarö och Gustavsberg	8	1	2	1	9	1	3	2	27
Värmdö och Djurö	8	2	2	1	6	1	2	2	24
Summa	16	3	4	2	15	2	5	4	51

Vänsterpartiet hade vunnit ytterligare ett mandat på bekostnad av dåvarande Folkpartiet. Vänsterpartiet fick i valet 322 röster i kretsen Värmdö och Djurö, röster som alltså var "bortkastade" i den bemärkelsen att dessa inte kom att påverka mandatfördelningen. Mandatfördelningen hade blivit den samma som i uträkningen ovan om beräkningen hade utförts på kommunen som en och samma valkrets. Mandatfördelningen hade med andra ord blivit proportionell i förhållande till partiernas röstandelar i hela kommunen oavsett om kommunen varit kretsindelad eller inte.

Bedömning

I och med en ändring i vallagen har det blivit möjligt för Värmdö kommun att endast bestå av en valkrets. De tidigare skullkraven för kommuner med 24 000 eller fler röstberättigade, och/eller med minst 51 fullmäktigeledamöter att delas in i två eller fler kretsar är borttagna. Lydelsen har ersatts med en ny som anger att kommuner med 36 000 eller fler röstberättigade får delas in i två eller fler kretsar. En kommun som har färre än 36 000 personer som har rösträtt får delas in i valkretsar endast om det finns särskilda skäl för det. Värmdö kommun hade dryga 31 000 röstberättigade den 1 mars 2017 och beräknas inte uppnå 36 000 till de allmänna valen 2018 eller till val till Europaparlamentet 2019.

Vad *särskilda skäl* kan vara framgår inte uttryckligen av den nya vallagen eller i förarbetena till denna. Det är således upp till varje kommun att avgöra innebörden av särskilda skäl och om särskilda skäl att kretsindela föreligger i den egna kommunen. Regeringen har beskrivit tänkbara motiv till vad som skulle kunna vara *särskilda skäl*. Däribland finns historiska och traditionella skäl, kommunsammanslagningar och valtekniska orsaker. Värmdö kommun har varit uppdelat i valkretsar sedan valet 2002, alltså under fyra val, så att behålla kretsindelningen baserat på tradition eller historia föreligger inte rimligt. Valtekniska orsaker, så som möjligheten för kommuner att ha olika listor i olika kretsar, bedöms inte det heller som ett hållbart argument för en kretsindelning då inget parti under senaste valen har använt sig av denna möjlighet. Vidare har kommunen inte nyligen slagit samman med en annan kommun och särintressen i olika områden som en konsekvens av det är inte aktuell.

Den nya vallagen har som huvudregel att en kommun ska utgöras av en krets.

Med bakgrund av att det inte förfaller finnas något *särskilt skäl* för kommunen att vara indelad i valkretsar och att vallagens huvudregel gällande valkretsindelning är att varje kommun är enda valkrets, föreslås kommunstyrelsen föreslå för kommunfullmäktige att besluta att Värmdö kommun från och med valet 2018 ska bestå av en valkrets.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut har inga ekonomiska konsekvenser.

Diarienummer
2017KS/0730

Konsekvenser för miljön

Förslag till beslut har inga konsekvenser för miljön

Konsekvenser för medborgarna

Ur ett demokratiskt perspektiv är förändringarna i vallagen mycket positiva. Förändringarna bidrar till att oavsett om en kommun är kretsindelad eller inte så säkerställer valsystemet att mandaterna fördelas proportionellt. På så sätt kommer mandatfördelningen i alla kommuner spegla hur väljarna faktiskt röstat och varje röst vara lika mycket värd. Valsystemets legitimitet kan tänkas öka.

En övergång till en valkrets innebär ett enklare mandatfördelningssystem än om kretsindelningen behålls vilket kan bidra till att kommunala valsystemet och hur mandat fördelas i kommunfullmäktige kan bli enklare att förstå för medborgarna.

Konsekvenser för barn

Förslag för beslut har inga direkta konsekvenser för barn

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Bilaggs/Bilaggs ej
1	Karta över kretsindelning Värmdö kommun	Bilaggs
2	Protokollsutdrag valnämnden 2017-05-23 § 7	Bilaggs

Camilla Broo
Kommundirektör

Frida Nilsson
Sektorchef administration

Sändlista för beslutsexpediering

Valnämnden

Länsstyrelsen