

Valgets kval?

Utredning for etablering av en sentral valgenhet

Difi rapport 2010:3
ISSN 1890-6583

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) legger i denne rapporten fram en utredning for etablering av en ny sentral valgenhet underlagt Kommunal- og regionaldepartementet.

Utredningen er gjort på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet.

Vi takker alle som velvillig har delt kunnskap og synspunkter med oss i intervjuer og på annen måte.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig i Direktoratet for forvaltning og IKT. Seniorrådgiver Dag Solumsmoen har vært prosjektleder, og seniorrådgiver Sissel Vemundvik har vært prosjektmedarbeider.

Oslo, februar 2010



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Oppsummering	1
2	Innledning	3
2.1	Bakgrunn og mandat	3
2.2	Datagrunnlag og metode	3
3	Nåværende organisering av valgadministrasjonen	4
3.1	Fylkeskommunalt og kommunalt nivå.....	4
3.2	Sentralt nivå.....	5
4	Andre lands organisering	8
4.1	Ulike hovedmodeller	8
4.2	Svensk ordning	8
4.3	Dansk ordning	12
5	Vurderinger av endringsbehov	13
5.1	Tidligere vurderinger.....	13
5.2	Vurderinger i dag	13
6	Hensyn ved organisering av valgadministrasjon	15
6.1	Hensyn som gjelder generelt	15
6.2	Hensyn ved organisering av valgadministrasjonen.....	17
6.2.1	Ekstra vektlegging av enkelte generelle hensyn	17
6.2.2	Norske særtrekk.....	18
6.2.3	Oppsummering	20
7	Utforming av sentral valgenhet	21
7.1	Avgrensning av oppgaveområdet.....	21
7.1.1	Overføring av oppgaver fra KRD.....	21
7.1.2	Mulig overføring av oppgaver fra andre	24
7.2	Behov for rolleavklaring	26
7.3	Behov for særskilt sikring av uavhengighet?	27
7.3.1	Formelle styringsbegrensninger	27
7.3.2	Mer indirekte tiltak.....	30
7.3.3	Oppsummert om uavhengighet	31
7.4	Andre premisser	32
8	Lokalisering	36
8.1	Konsekvenser av utflytting.....	36
8.2	Mulighet for unntak?.....	37
8.3	Kriterier for stedsvalg.....	38
9	Gjennomføring av etableringen	40
9.1	Politisk beslutningsprosess.....	40
9.2	Etableringsprosess	40

Vedlegg 1: Prosjektplan.....	44
Vedlegg 2: Dokument- og litteraturliste.....	46
Vedlegg 3: Oversikt over gjennomførte intervjuer	47
Vedlegg 4: Organisering av ansvarsområdet under partiloven.....	48

1 Oppsummering

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har Difi utredet etablering av en egen enhet som kan overta departementets oppgaver med forberedelse og gjennomføring av valg.

Begrunnelse for oppdraget

Med tanke på å sikre tilliten til en upartisk valgavvikling kan det være grunn til å vurdere om det bør organiseres en større avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg. Dessuten er det behov for å skille ut de operative oppgavene for å sikre disse ressurser en mer kontinuerlig oppmerksomhet, og for å gi departementet økt kapasitet til å ivareta mer prinsipielle spørsmål. Et sentralt moment er at de operative oppgavene er i ferd med å utvides vesentlig pga. en mer ressurskrevende forøksvirksomhet, bl.a. med elektronisk stemmegivning.

Premisser for organisering

Difi peker på en rekke hensyn som er relevante når valgadministrasjonen skal organiseres med en sentral valgenhet underlagt KRD. En del hensyn gjelder generelt ved organisering av forvaltningsorganer, så som styrbarhet, faglighet, rettssikkerhet og effektivitet. Enkelte av disse er det grunn til å vektlegge spesielt for valgadministrasjonen, så som behovet for å sikre tilliten til upartiskhet (som springer ut av rettssikkerhetshensynet) og behovet for faglig kvalitetssikring for å unngå feil. I tillegg kommer enkelte særlige hensyn og særtrekk ved den norske valgadministrasjonen, bl.a. er den svært desentralt organisert, det er en høy grad av tillit til at regler følges, og på sentralt nivå er det bare normer om god forvaltningsskikk som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon.

I vurderingen av oppgavefordelingen mellom KRD og en ny sentral valgenhet er det lagt til grunn at flest mulig oppgaver bør overføres for å gi den nye enheten en størrelse som gir et visst grunnlag for et fagmiljø og en effektiv drift.

Sekretariatsrolle eller direktorsrolle?

Skal valgenheten i hovedsak ha en iverksettende *sekretariatsrolle* begrenset til å forvalte et detaljert regelverk, samt yte enkelte tjenester til brukerne? Eller skal den i tillegg også ha en mer faglig *direktorsrolle* som også omfatter å være faglig rådgiver for departementet og å være kompetanseorgan utad? Det foreslås å legge til rette for at valgenheten får en direktorsrolle. Dette vil gi størst avlastning for departementet uten at det trenger å gå på bekostning av legitime styringsbehov. Valgenheten vil dessuten bli et mer attraktivt arbeidssted med en slik bredere definert rolle.

Hvor stor uavhengighet bør en sentral valgenhet ha?

For å sikre tilliten til en upartisk valgavvikling er det ikke vurdert som tilstrekkelig å basere seg på den uavhengigheten som ligger i et ordinært departement-direktorsforhold. Det er riktig nok ikke påvist konkrete tegn til at valgadministrasjonens upartiskhet faktisk har sviktet, eller at den er blitt oppfattet å svikte. Ut fra en prinsipiell vurdering av betydningen av upartiskhet i valgadministrasjonen og med tanke på sårbarheten ved en eventuell sviktende

tillit, foreslår Difi likevel følgende begrensninger i statsrådets formelle styringsmuligheter:

- Lovfesting av valgenhetens ansvar og rolle
- Avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet når det gjelder enkeltvedtak
- Bruk av uavhengig klagenemnd for klager på lokalvalg og tilskuddstildeling
- Direktør ansatt på et langvarig åremål uten adgang til gjenoppnevning
- Vedtekter fastsatt i kgl.res. som markerer den upartiske rollen for valgenheten.

Samlet sett vil dette kunne legge presise styringsbegrensninger som etter Difis syn vil være tilpasset valgenhetens behov for uavhengighet.

Kapasitet og kompetanse

Ut fra den skisserte oppgavefordelingen er det anslått at 8 av de ca 10 årsverk som KRD nå disponerer til valgforberedelser og -gjennomføring, bør overføres til en ny sentral valgenhet. Dette vil primært være personell med IT- og juridisk kompetanse, samt praktisk erfaring med valgavvikling. Nyrekruttering bør omfatte direktør, administrasjonssjef, kommunikasjonsrådgiver og enkelte fagpersoner. Til sammen anslås nødvendig bemanning til 13-15 årsverk med tillegg for leie/kjøp av kapasitet til fellestjenester og internadministrasjon.

Lokalisering

Sannsynlige konsekvenser ved en lokalisering utenfor Oslo er økt reisetid, tap av nøkkelkompetanse, mindre tilgang til relevant kompetanse, økte reisekostnader og lavere leiekostnader, samt ekstra gjennomføringskostnader sammenliknet med lokalisering i Oslo. På denne bakgrunn foreslår Difi noen kriterier for stedsvalget:

- Det bør foreligge gode kommunikasjonsmuligheter fysisk og teknologisk
- Hvis det vurderes som helt nødvendig å få personer med nøkkelkompetanse til å bli med over i den nye enheten, kan et kriterium være begrenset reisetid fra Oslo slik at det er lettere å få slike personer til å bli med i en overgangsperiode.
- Tilgang til nødvendig kompetanse på lokaliseringsstedet, i første rekke juridisk og IT-kompetanse, gjerne også nærhet til slike fagmiljøer.
- Mulighet for samlokalisering med en vertsinstitusjon for å kunne utnytte administrative ressurser bedre, helst med en statlig virksomhet for utnytte felles kompetanse på statlige fellessystemer og felles regler.

Gjennomføring av etableringen

En etablering av ny statlig virksomhet må grovt sett igjennom en planleggingsfase, en interimsperiode og selve den formelle og faktiske etableringen. For disse fasene skisserer Difi en del temaer (bl.a. bemanning, overføring av kompetanse fra KRD, intern organisering, ekstern informasjon, lokaler) som må håndteres og litt om hvordan dette kan gjøres.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og mandat

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) v/Juridisk seksjon i Kommunalavdelingen har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å utrede etablering av en sentral enhet underlagt departementet. En slik enhet er tenkt å overta KRDs arbeid med forberedelse og gjennomføring av valg.

Mandatet for gjennomgangen er gitt ved at prosjektplanen ble godkjent av KRD. I prosjektplanen (se vedlegg 1) heter det bl.a. at: *”Utredningen vil ta utgangspunkt i at det er grunn til å opprette en egen valgenhet. På dette grunnlag vil utredningen omfatte følgende elementer:*

- *Utdype fordeler og ulemper ved å opprette en egen valgenhet under KRD*
- *Kartlegge og vurdere hvilke oppgaver det er aktuelt å overføre fra KRD til en egen valgenhet, samt ev. nye oppgaver*
- *Gjøre rede for hvordan tilsvarende oppgaver er organisert i Danmark, Sverige og ev. andre land i den grad dette vurderes som relevant*
- *Vurdere hvilken type og grad av faglig og/eller administrativ uavhengighet en slik valgenhet ev. bør ha*
- *Vurdere konsekvenser av en utlokalisering av en slik valgenhet, samt angi kriterier for et vellykket stedsvalg*
- *Påpeke ev. uløste spørsmål mht. rolle/oppgavefordeling mellom stat og kommune som en ny valgenhet kan medføre*
- *Gi innspill til hvordan organisering av en egen valgenhet bør skje prinsipielt og praktisk, herunder hvilke tidsperspektiver som kan legges til grunn for framdriften av arbeidet”.*

2.2 Datagrunnlag og metode

Arbeidet med utredningen har pågått i perioden oktober-januar. Datagrunnlaget er framskaffet gjennom dokumentstudier og intervjuer. Vi har gått igjennom relevante dokumenter (se vedlegg 2) og enkelte interne arbeidsnotater. Vi har også innhentet materiale fra tilsvarende virksomhet i Sverige og Danmark (kap. 4).

Foruten intervjuer i departementet valgte vi å intervjuer enkelte ressurspersoner med ulike ståsteder og forhold til valgadministrasjonen. Dette ble gjort for å skaffe fakta- og vurderingsgrunnlag for en ny valgenhet. Dette er altså ikke en kartlegging av eksterne vurderinger av KRDs arbeid med valg. I så fall ville det ha vært behov for et langt større antall intervjuer, ev. supplert med en spørreskjemaundersøkelse.

De som ble intervjuet fikk tilsendt en intervjuguide på forhånd for å kunne være forberedt på hva spørsmålene og samtalen ville dreie seg om. En oversikt over gjennomførte intervjuer er gjengitt i vedlegg 3.

Underveis i arbeidet ble det holdt et møte med Juridisk seksjon i KRD der vi la fram sentrale problemstillinger og enkelte foreløpige vurderinger til diskusjon.

3 Nåværende organisering av valgadministrasjonen

I Norge gjennomføres valg hvert annet år, vekslende mellom kommunestyre- og fylkestingsvalg og stortingsvalg sammen med sametingsvalg. Alle forvaltningsnivåer er involvert i valggjennomføringen, men det er kommunene som har langt de fleste oppgavene med praktiske forberedelser og gjennomføring.

3.1 Fylkeskommunalt og kommunalt nivå

I hver kommune skal det velges et valgstyre, og i hver fylkeskommune skal det velges et fylkesvalgstyre.

- De *kommunale valgstyrene* skal bl.a. etablere *stemmestyre*er hvis kommunen har mer enn ett valglokale. I så fall skal kommunen velge et stemmestyre med minimum 3 medlemmer til hvert valglokale. Stemmestyrene er ansvarlige for gjennomføring av stemmegivningen i valglokalene på valgdagen.
- *Fylkesvalgstyrene* skal ved fylkestingsvalg og stortingsvalg kontrollere gjennomføringen av valget i kommunene. Når all kontrolltelling ved stortingsvalget er ferdig, foretas valgoppgjør der det tas stilling til hvilke kandidater som har fått distriktsmandatene¹. Oppgjør og protokoll sendes til Kommunal- og regionaldepartementet (som sekretariat for Riksvalgstyret) og til Stortinget.

Kommuner og fylkeskommuner har ellers følgende oppgaver med forberedelse og gjennomføring av valg:

- Ta imot og eventuelt godkjenne og offentliggjøre forslag til valglistor
- Tilskrive foreslåtte kandidater og opplyse om adgang til fritak
- Legge ut manntallet for offentligheten og korrigere ev. feil
- Bestilling og utsending av valgkort til velgerne
- Bestilling av stemmesedler og distribusjon til valglokalene
- Kommunene står for tilrettelegging og gjennomføring av forhåndsstemmegivning og valgtingsstemmegivning
- Kommunene skal sørge for opptelling av stemmer, rapportering av valgresultater til valgnattdatasystemet, og valgoppgjør ved kommunevalg
- Ved fylkestingsvalg og stortingsvalg skal kommunen sende alle stemmesedler til fylkesvalgstyret for kontroll etter opptelling. Fylkesvalgstyret foretar deretter valgoppgjør.

Valgforberedelse og -gjennomføring kan foretas manuelt, noe som fortsatt praktiseres i de minste kommunene. De fleste kommuner kjøper et valgadministrativt datasystem (fra privat leverandør) med elektronisk manntall.

¹ For Oslo kommune foretar kommunen selv valgoppgjør ved stortingsvalg.

Et slikt system kan bl.a. kontrollere listeforslag mot manntall, registrere forhåndsstemmer, avgi/motta data fra et elektronisk tellesystem, overføre data til valgnattdatasystemet og utarbeide valgprotokoller. Dette skal gi en rask og presis opptelling og et komplett valgoppgjør på relativt kort tid.

I noen mindre kommuner vil ofte valgforberedelser og gjennomføring bli håndtert direkte av valgstyret med sekretær. De folkevalgte bemanner også valglokalet/-lokalene. De større kommunene skal gjennomføre valg etter samme regelverk, men den organisatoriske og administrative utfordringen blir større. Her gir valgstyret føringer gjennom vedtak, men utfører ikke praktiske valgoppgaver selv.

Videre er *fylkesmannsembetene* tillagt en veiledningsfunksjon overfor kommunene når det gjelder forståelse av valgloven, og embetene holder kurs for kommunale valgfunksjonærer foran hvert valg².

I tillegg har KRD inngått en avtale med *Valgforum* om opplæring for kommunale valgfunksjonærer om gjennomføring av valg. Valgforum er et medlemsforum for norske kommuner og fylkeskommuner der medlemmene utveksler erfaringer fra valgavvikling. Forumet, som har ca 150 medlemmer, er også en høringsinstans for KRD ved endringer i valglov og tilhørende forskrift. Forumet fungerer også som rådgivere for kommunene i valgtekniske spørsmål.

3.2 Sentralt nivå

Valgloven fastsetter at et *riksvalgstyre* skal oppnevnes av Kongen hvert år det er stortingsvalg. Dette organet foretar fordeling av utjevningsmandater og er klageinstans for saker ved stortingsvalg, bortsett fra klager som gjelder stemmerett (som behandles av Stortinget).

Den *forberedende fullmaktskomiteen* (valgt av det gamle Stortinget) gjennomgår valgprotokollene fra fylkene, samt protokoll fra riksvalgsstyrets møte og avgir innstilling til *fullmaktskomiteen* (som velges av det nye Stortinget). Fullmaktskomiteen avgir innstilling til Stortinget om godkjenning av valget.

KRD sørger for det nødvendige regelverk, bidrar med veiledningsmateriell overfor valgmedarbeidere, utarbeider informasjonsmateriell og sørger for system for sentral innhenting av valgresultater. KRD er klageinstans i alle saker ved kommune- og fylkestingsvalg. Valgloven og forskrift til loven sammen med veiledningsmateriell utarbeidet av KRD gir en grundig beskrivelse av valgforberedelsenes ulike faser samt gjennomføring av selve valget.

I KRD er det Juridisk seksjon i Kommunalavdelingen som har de relevante ansvarsområdene:

- Valgloven (Stortings-, fylkesting- og kommunevalg) og valgforskriften

² Fylkesmannen i Oslo og Akershus kontrollerer Oslo kommunes valgoppgjør ved stortingsvalg før oversendelse til departementet og Stortinget.

- Rådgiver for regelverk om sametingsvalg (formelt ansvar ligger i FAD)
- Overordnet ansvar for gjennomføring og administrasjon av valgene

En mulig kategorisering av KRDs oppgaver på valgområdet kan være følgende:

Regelverksforvaltning

- Lov og forskriftstolkning, fortrinnsvis ved prinsipielle spørsmål.
- Initiere og vurdere endringer i rammebetingelsene for gjennomføring av valg, herunder endringer av valgordningen.
- Utarbeide forslag til lovendringer, bl.a. basert på evalueringer og forskning
- Besvare henvendelser om lovforståelse

Myndighetsutøvelse

- Fastsette forskrifter, bl.a. vedr. de kommunale valgstyrenes manntallsføring og bruk av valgkort
- Behandle klager ved lokalvalg
- Sekretariat for Riksvalgstyret. Forberede klagesaker for Riksvalgstyret ved riksvalg.
- Tildele tilskudd til organisasjoner mv. for iverksetting av tiltak for å øke kunnskap om valg og å øke valgdeltakelsen
- Med hjemmel i forskrift fastsette formularer for valgprotokoller for alle valgorganer lokalt og regionalt

Administrative oppgaver

- Beredskap
- Forvalte budsjett for gjennomføring av alle valg
- Forberede oppgjør for fordeling av utjevningsmandatene for riksvalgstyret

Utviklingsoppgaver

- Evaluere valget og utarbeide rapport
- Initiere, iverksette og evaluere forsøk der hensikten er å prøve ut andre måter å gjennomføre valg på, enn det som følger av valgloven
- Pådriver for utvikling og forskning knyttet til valg
- Valgnattprosjektet (database for innsamling av bakgrunnsinformasjon og valgresultater til nyhetsformidling og statistikk)
- Utvikle et sentralt valgdatasystem (under planlegging, se pkt. 5.2).

Informasjon og veiledning

- Planlegge/gjennomføre informasjonskampanjer
- Utarbeide/distribuere informasjonsmateriell til kommuner og fylkeskommuner (til bruk overfor velgerne)
- Utarbeide opplæringsmateriell, drive veiledningsvirksomhet og avholde opplæringskonferanser for kommuner og fylkeskommuner, fylkesmenn

- Veiledningsansvar ved lovendringer og forskriftsfastsetting i tilknytning til sametingsvalget³, samt enkelte veiledningsoppgaver overfor kommunene og Sametingets administrasjon ved gjennomføring av sametingsvalget.
- Ta imot utenlandsbesøkende/valgobservatører, informere, representere
- Løpende informasjon til mediene og allmennheten
- Besvare henvendelser fra kommuner, fylkeskommuner og andre.

Praktisk tilrettelegging for gjennomføring

- Utforme, bestille og trykke valgmateriell til forhåndsstemmegivning innenriks og utenriks (stemmeseddel, stemmeseddelkonvolutt, omslagskonvolutt, ekspedisjonskonvolutter).
- Utforme, bestille og trykke informasjonsmateriell beregnet på stemmemottakere utenriks.
- Tilrettelegge for stemmegivning utenriks. Oppnevne stemmemottakere. Distribuere materiell.
- Ha en koordineringsfunksjon, for eksempel når det gjelder anskaffelser av materiell.

Anslått ressursforbruk

Juridisk seksjon anslår at det i gjennomsnitt går med ca 10 årsverk (9,5 i mellomvalgår) til disse oppgavene samlet, inklusive forsøk med e-valg og utvikling av et sentralt valgdatabasystem. Innleide ressurser til utviklingsoppgaver kommer i tillegg.

³ Valg til Sametinget gjennomføres med hjemmel i sameloven, som også har en egen valgforskrift. Begge forvaltes av FAD. Sametingsvalget følger egne prosedyrer, for eksempel produserer sametinget samemanntall, stemmesedler mv. til alle kommunene.

4 Andre lands organisering

4.1 Ulike hovedmodeller

Internasjonalt er det i utgangspunktet mulig å identifisere tre hovedmodeller for organisering av en nasjonal valgadministrasjon:

- Uavhengig av regjeringsapparatet
- Integrert i regjeringsapparatet
- En blandet modell bestående av en uavhengig komponent og en regjeringstilknyttet komponent.

En undersøkelse gjort av Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) kartla i 2006 utbredelsen av de ulike modellene i 214 land og territorier. Den viste at 55 % hadde en uavhengig modell, 26 % hadde en modell hvor valgadministrasjonen var en integrert del av regjeringen, mens 16% hadde en blandet modell. De ulike modellene er imidlertid ikke ”rene”, og det finnes mange variasjoner på detaljnivå (IDEA 2006).

I land med en uavhengig modell er valgadministrasjonen ikke ansvarlig overfor et departement. Den kan være ansvarlig overfor den lovgivende myndighet, domstolene eller statsoverhodet. Slike enheter kan ha ulike grader av finansiell uavhengighet og ulike krav på seg om hvilke plikter de skal utføre. Det er vanlig at uavhengige valgenheter har rett til å utvikle regler og prosedyrer innenfor rammen av gjeldende valglovgiving. En slik uavhengig modell velges ofte i land med kortvarige og/eller svake demokratiske tradisjoner, hvor det er viktig å legge hindringer i veien for at valgene kan påvirkes til regjeringspartiets fordel, og å markere overfor velgerne at slik påvirkning ikke er legitimt.

Den blandede modellen er kjennetegnet ved at ansvaret for valgadministrasjonen er lagt enten til et departement, til lokale myndigheter eller til en kombinasjon av disse.

Modellen har som regel to komponenter: En enhet som har en policyutformende eller overvåkningsmessig rolle, samt en administrativ. Den administrative enheten kan være plassert i et departement eller hos en lokal myndighet.

I likhet med en rekke andre land med lange demokratiske tradisjoner har Norge den integrerte modellen, altså valgadministrasjonen som del av et departement.

Nedenfor gjør vi kort rede for hvordan Sverige og Danmark har organisert sine valgadministrasjoner. Hovedvekt er lagt på den svenske ordningen siden de har den løsningen som er mest aktuell for Norge, nemlig en egen, relativt selvstendig valgenhet utenfor departementet, men fortsatt som en del av statsadministrasjonen.

4.2 Svensk ordning

I Sverige ligger det sentrale ansvaret for planlegging og gjennomføring av valg og folkeavstemninger, inkludert valg til Sametinget og Europaparlamentet, hos *Valmyndigheten*. Valmyndigheten ble opprettet i 2001 som en ordinær svensk

myndighet under Justitiedepartementet. Fra 1971 til 2001 lå det sentrale ansvaret i Skatteverket. Før 1971 lå ansvaret i Innenriksdepartementet.

Valmyndigheten ledes av et styre (Valnämnden) som består av en leder og fire medlemmer. Sammensetningen skal sikre bred politisk og *medborgerlig* forankring. Det praktiske arbeidet utføres av et sekretariat som ledes av en direktør (*kanslichef*). Sekretariatet har 11-12 ansatte foruten enkelte innleide konsulenter.

Mål og oppgaver

Valmyndighetens virksomhet inngår i politikkområdet *Demokrati*, som har som hovedmål at *Folkstyrelsen skal värnas og fördjupas*. Myndigheten ligger innenfor virksomhetsområdet *Demokrati och deltagande*, som har som mål at *Medborgarnas deltagande i de allmänna valen och i övriga politiska processer skal öka*. Valmyndigheten har imidlertid ikke ansvar for å påvirke borgere til å delta i valg. Den skal bare informere og tilrettelegge. Tildelingen av midler til grupper som trenger særlig informasjon om valg ligger hos Integrations- og jämställdhets-departementet.

Videre skal Valmyndigheten sørge for at valg og folkeavstemninger blir gjennomført så pålitelig og effektivt som mulig. Hovedoppgavene er å

- avgjøre, på grunnlag av valgresultatet, hvem som skal være representanter og vararepresentanter i Riksdagen
- avgjøre, på grunnlag av valgresultatet, hvem som skal være representanter og vararepresentanter i Europaparlamentet
- utvikle og forvalte IT-støtten til valgadministrasjonen
- spre fortløpende informasjon om valgresultatet på Internett mens opptellingen pågår
- informere velgerne om når, hvor og hvordan de kan stemme
- gi veiledning og opplæring til *länsstyrelser* og *valnemnder*
- ta ansvar for produksjon av valglister og valgkort, stemmesedler, blanketter og konvolutter som benyttes i tilknytning til valgene.

Valmyndigheten har også ansvar for registrering av partinavn. Søknad om partistøtte rettes ikke til Valmyndigheten, men til *Partibidragsnämnden*. Støtte til partier som er representert i Riksdagen utbetales av Riksdagen. Partistøtte til partier som er representert i kommuner og landsting utbetales av de respektive kommuner og landsting.

Justisdepartementets styring av Valmyndigheten

I tillegg til de generelle reglene som gjelder for økonomisk styring etc, fastsetter regjeringen betingelsene for den enkelte myndighets virksomhet. Dette skjer dels gjennom *förordningar* (tilsvarende norsk forskrift) og dels gjennom årlige *regleringsbrev*. I forordningene blir det gitt generelle administrative bestemmelser om hvordan myndighetene skal utføre arbeidet sitt. I regleringsbrevet står det blant annet hvilke mål myndigheten skal nå, hvor mye penger myndigheten har til disposisjon, og hvordan pengene skal fordeles mellom myndighetens ulike arbeidsområder.

I Sverige kan regjeringen ikke under noen omstendighet gripe inn i myndighetenes lovanvendelse eller vedtak i enkeltsaker. Dette har sitt utspring i at Sverige ikke har ministerstyre. Dersom regjeringen anser at en myndighet anvender loven på feil måte, må regjeringen istedenfor å påvirke lovanvendelsen i enkeltsaker foreslå en endring av selve loven.

Myndighetene må hvert år legge fram en årsrapport for regjeringen. Den skal inneholde informasjon om utgifter, inntekter og resultater. Den enkelte myndighet blir fulgt opp på grunnlag av årsrapporten, som også legges til grunn for neste års budsjett.

Arbeidsdeling og delegert myndighet

Departementet lager lover og forskrifter. Valmyndigheten gir tilbakemelding om hvordan lover og forskrifter fungerer, både i årsberetningene og i rapporter som lages etter hvert valg. I tilknytning til parlamentariske utredninger om lovendringer deltar Valmyndighetens kanslichef som ekspert i ekspertgrupper.

I *Valförordningen*, som blant annet gir detaljerte beskrivelser av hvordan stemmesedler og konvolutter skal utformes og hvordan valg og opptelling skal gjennomføres, er det også tatt inn bestemmelser om Valmyndighetens fullmakter. Fullmaktene gjelder utforming av stemmesedler, konvolutter, papirkvalitet mv. Valmyndigheten kan også bestemme hvilken administrativ informasjon som skal påføres stemmesedlene og hvilken administrativ informasjon som skal finnes i protokollene som føres av valgstyret og länsstyrelser.

I regjeringens instruks til Valmyndigheten blir det angitt hvilke oppgaver den skal ha utover det som står i *Vallagen og Valförordningen*. Av instruksene vil det også gå fram hvilke saker der Valmyndigheten har beslutningsmyndighet.

Finansiering

Valmyndigheten finansieres over statsbudsjettet, men har i tillegg inntekter av distribusjon av stemmesedler og annet valgmateriell til politiske partier og lokale myndigheter. Både utgifter og inntekter varierer sterkt i takt med valgårssyklusen.

Klagebehandling

Beslutninger som Valmyndigheten har tatt kan innklages til *Valprovningsnämnden*, som ligger under Riksdagen. Klager på Riksdagsvalget rettes til Valmyndigheten. Klager på landstings- og kommunevalg rettes til *Länsstyrelsen* i det lenet hvor kommunen eller landstinget ligger. Klage på manglende godkjenning av partinavn skal sendes til Valmyndigheten, men det er Valprovningsnämnden som behandler saken, og deres beslutning er endelig.

Sekretariatets organisering og kompetanse

Valmyndighetens sekretariat har en flat organisasjonsstruktur. Den ledes av en *kanslichef* som er oppnevnt av regjeringen. Det finnes en informasjonsansvarlig, en driftsansvarlig, en testansvarlig, en registrator og en med ansvar for virksomhetsutvikling, men grunnet det lave antallet ansatte er

det en bevisst politikk at alle skal ha størst mulig grad av allmenn kompetanse innenfor det som er myndighetens ansvarsområder og oppgaver.

Store deler av den daglige driften er IT-basert, og alle må derfor ha en viss IT-kompetanse. Tre-fire personer har i dag høy IT-kompetanse. Resten av staben er mer spesialisert på informasjon og kompetanseutvikling. Det oppleves som sårbart å være en liten enhet. Det blir derfor viktig at alle, i tillegg til sin mer spesialiserte kompetanse, kan "noe om alt". Valmyndigheten har for øyeblikket ikke egen juridisk kompetanse, men benytter seg av jurister i Valnämnden dersom det er nødvendig.

Valgdatasystemet

Det svenske valgdatasystemet, som ble tatt i bruk i 2001, inneholder opplysninger om inndelingen i valgdistrikt, valgkretser og kommuner. Systemet inneholder videre funksjoner for bestilling av valgmateriell, rutiner for framstilling av lister over stemmeberettigede, samt funksjoner for registrering av resultater som ringes inn fra valgdistriktene etter hvert som opptelling av stemmesedler avsluttes. Resultatene legges fortløpende ut på nettsiden.

Valgdatasystemet brukes som støttefunksjon for Valmyndigheten og länsstyrelsene når sluttresultatene fra valgene skal ferdigstilles. Når samtlige resultater er registrert, er det funksjoner som viser mandatfordeling mellom og innenfor partene, samt produserer forslag til protokoll og "bevis" til representanter og vararepresentanter. I tillegg til å være en støttefunksjon for valgadministrasjon skal systemet framskaffe informasjon for massemediene og allmennheten på sin internettside. Valgdatasystemet har også funksjoner for partienes behov. Partiene kan selv legge inn opplysninger om sine kandidater og bestille valglister.

Valgdatasystemet utvikles fortløpende på grunnlag av erfaringsoppsummeringer. Fra 2008 er det f.eks. blitt satt i gang forsøk med et program for elektronisk avlesing av stemmesedler ved hjelp av skanning. Brukerundersøkelser viser at brukerne er svært fornøyd med systemet.

Samarbeidsrelasjoner, lokalisering med mer.

Valenheten samarbeider med Sikkerhetsmyndigheten når det gjelder IT-sikkerhet og kjøper om nødvendig konsulenttenester i tilknytning til anskaffelser. De fleste større anskaffelser foregår ved at det gjøres avrop på fellesstatlige rammeavtaler.

Etter en avtale med Skatteverket gis det oppdatering av manntallet en gang i uka. Kontinuerlig oppdatering er nødvendig fordi Valmyndigheten har ansvar for eventuelle tilleggsvalg. Ellers har myndigheten ingen tilknytning til Skatteverket.

Valmyndigheten leier lokaler i en bygning som eies av staten. De samarbeider ikke med noen andre av leietakerne i huset.

4.3 Dansk ordning

Valg til Folketinget og Europaparlamentet og til kommune- og regionstyres blir gjennomført lokalt, men planlegges og koordineres av *Indenriks- og Socialministeriet* på sentralt nivå. Det finnes ingen egen enhet for valg i departementet. Det meste av ansvaret er lagt ut til kommunene.

Departementet behandler søknader om statlig partistøtte til politiske partier og partiløse kandidater som har deltatt i folketingsvalg og fått minst 1000 stemmer. Departementet betaler også ut denne typen støtte.

Departementet er sekretariat for *Valgnævnet* og *Valgbarhetsnævnet*. Valgnævnet er et uavhengig organ som behandler søknader om stemmerett for utenlandsdanske og godkjenner navn på nye partier som vil delta i Folketingsvalget eller valg til Europaparlamentet. Valgnavnets medlemmer og varamedlemmer utpekes av innenriks- og sosialministeren. Sekretariatet er plassert i departementets juridiske avdeling.

Valgbarhetsnævnet tar videre stilling til om medlemmer av kommune- og regionstyres har mistet sin valgbarhet i tilknytning til straff for handlinger som etter allmenn oppfatning gjør dem uegnet til å være medlemmer av kommune- eller regionstyres.

Klager på kommunevalg rettes til det sittende kommunestyre og klager på regionvalg rettes til det sittende regionstyret.

Valglovgivning

I Danmark reguleres valgområdet av fire ulike lover:

- Lov om valg til Folketinget (Folketingsloven), som også regulerer folkeavstemninger
- Lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet (Europa-Parlamentsloven)
- Lov om kommunale og regionale valg (Den kommunale og regionale valglov)
- Lov om økonomisk støtte til politiske partier mv. (Partistøtteloven)

De ulike lovene inneholder en rekke såkalte *bemyndigelser* hvor Folketinget har gitt ministeren lov til å fastsette mer detaljerte regler på valgområdet ved hjelp av bekjentgjøringer, sirkulærer og veiledninger. Det finnes ca 20-25 slike sett av regler. De fastsetter bl.a.

- hvordan stemmesedler skal se ut og hva de skal inneholde
- hvordan krets- og tilleggsmandater skal fordeles ved folketingsvalg
- hvordan kommuner og andre skal legges til rette for å stemme ved hjelp av brev.

Innsamling og offentliggjøring av valgresultater

Danmarks Statistik har siden 2009 overtatt ansvaret for innsamling og offentliggjøring av valgresultater. Valgresultatene ringes inn fra de 92 valgkretsene og legges ut på Danmarks Statistiks hjemmeside for valg så snart de er godkjent.

5 Vurderinger av endringsbehov

5.1 Tidligere vurderinger

Valglovutvalget, som ble nedsatt i 1997, fikk i oppdrag å vurdere om det var tjenlig å overføre deler av KRDs oppgaveportefølje på dette området til andre organer.

Valglovutvalgets vurdering (NOU 2001:3)

Utvalget anbefalte en todeling når det gjelder det sentrale arbeidet med valgavviklingen: Administrering av lov og regelverk skulle fortsatt ligge til KRD, mens de praktisk-tekniske oppgavene burde tas ut av departementet og legges til andre.

Utvalget foreslo en permanent valgkommisjon oppnevnt av Stortinget og med følgende funksjoner: registrering av politiske partier, folkeavstemninger, ansvar for valglovgivning og praktiseringen av denne med sikte på kontinuerlig modernisering av valgmaskineriet, rapportering etter hvert enkelt valg, informasjonsarbeid, forskning og systematisere forsøksvirksomhet knyttet til valg og demokratiske prosesser. Utvalget så imidlertid ikke for seg at kommisjonen selv skulle utføre alle praktiske oppgaver, men at det burde være anledning til å sette ut disse til andre organer.

Utvalget så flere argumenter for å opprette en valgkommisjon, bl.a. å bidra til å øke kunnskapen om valgsystemet i befolkningen, at den teknologiske utviklingen stiller nye krav til valgmaskineriet, og at en valgkommisjon kunne ha et særlig ansvar for å stimulere til forskning om valg og demokratiske prosesser. En slik kommisjon burde ifølge utvalget ikke bestå av representanter for de politiske partiene, bl.a. fordi en av de tiltenkte oppgavene var å registrere politiske partier. Kommisjonens medlemmer burde oppnevnes på åremål og på grunnlag av faglige kvalifikasjoner, bl.a. god kjennskap til valgordning, valglovgivning og praktiske sider ved avvikling av valg.

Departementets vurderinger

Ifølge Ot.prp.nr. 45 (2001-2002) ga utvalgets forslag bare begrensede svar på de utfordringene departementet så for seg. Dette gjaldt særlig utvalgets forutsetning om at en eventuell kommisjon ikke skulle pålegges praktisk-administrativt arbeid i særlig utstrekning. Den foreslåtte kommisjonen skulle i stedet ta seg av nye og andre typer oppgaver enn de departementet tok seg av. Departementet pekte også på at de oppgaver som var foreslått lagt til en kommisjon ikke var tilstrekkelig i omfang til at det kunne forsvare oppretting av en egen kommisjon. Stortinget sluttet seg til departementets vurdering.

5.2 Vurderinger i dag

KRD ønsker nå utredet opprettelse av en egen operativ enhet som kan ta de statlige oppgavene knyttet til forberedelse og gjennomføring av valg.

For det første er det grunn til å vurdere om det er tilstrekkelig avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg. For å sikre tilliten til en partipolitisk nøytral valgavvikling kan det argumenteres

prinsipielt for at administrasjon av valg ikke bør tilligge statsrådets eget sekretariat.

For det andre vurderes det å være behov for å skille ut de operative oppgavene, dels for at disse oppgavene skal få nødvendige ressurser og en mer kontinuerlig oppmerksomhet, dels for at departementet kan avlastes for å kunne ivareta bedre de mer prinsipielle spørsmålene på dette området og fokusere på lovutvikling. Et sentralt moment er at det i nær framtid må påregnes en vesentlig utvidelse av de mer operativt og teknisk orienterte oppgavene:

Ett sentralt valgdatasystem

Den enkelte kommune og fylkeskommune bestemmer selv om de vil benytte valgadministrative datasystemer som verktøy ved gjennomføring av valg og skanner-løsninger for maskinell optelling. Slike valgdatasystemer må i så fall kjøpes fra private leverandører som har eierskapet til det enkelte system. Prinsipielt sett kan dette ha en rekke betenkelige sider bl.a. ut fra hensynene til å sikre kontroll og legitimitet, minimalisere feil, fremme samordning, redusere kostnader mv.

Med tanke på økende krav bl.a. fra kommuner, politikere og medier om at statlige myndigheter har sterkere styring og kontroll med gjennomføring av valg har departementet derfor vurdert det som hensiktsmessig å påta seg ansvaret for å utvikle og tilby alle landets kommuner et felles valgdatasystem. Dette vurderes å være i tråd med ønskene fra kommuner og fylkeskommuner. Riksvalgstyret og Stortingets fullmaktskomite har sluttet seg til dette med den merknad at et slikt felles system også må gi mulighet til kretsvis innrapportering fra alle kommuner, jf. Innst. 1 S (2009-2010).

Utvikling og forvaltning av et slikt system vil imidlertid forutsette en operativ kapasitet og kompetanse, bl.a. til å utvikle og drifte systemet, som det ikke er hensiktsmessig å utvikle i departementet. Dette gir ekstra tyngde til behovet for å opprette en egen valgenhet.

E-valg 2011

Det arbeides nå med å forberede forsøk med elektronisk stemmegivning i enkelte kommuner ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. En modul for elektronisk stemmegivning vil være en del av det valgdatasystemet som KRD planlegger å utvikle. Utvikling av hele IT-løsningen pågår, og til dette prosjektet er det knyttet spesialkompetanse gjennom en faglig referansegruppe, en brukerreferansegruppe og en kommunal referansegruppe. For å informere om og forankre e-stemmegivning, er det opprettet en politisk referansegruppe.

KRD har begrensede ressurser til å forestå slike forsøk, men istedenfor å tilføre departementet økte ressurser kan det være mer hensiktsmessig å organisere et mer operativt apparat til å håndtere dette utenfor departementsrammen.

6 Hensyn ved organisering av valgadministrasjon

Ved organisering av et ansvarsområde vil det være en rekke hensyn som kan få betydning for utformingen. Dels er det hensyn som i utgangspunktet gjelder generelt for statsforvaltningen, dels er det hensyn som er særlig relevante for dette området.

6.1 Hensyn som gjelder generelt

Styrbarhet

Som et redskap for å realisere demokratisk fattede vedtak må statsforvaltningen være *politisk styrbar*. Statsråden står dessuten ansvarlig overfor Stortinget for det statsforvaltningen gjør og eventuelt unnlater å gjøre. Forvaltningen må derfor i utgangspunktet innrettes hierarkisk slik at det er en ubrutt instruksjonslinje fra statsråd og nedover, og dessuten må det være klare grenser mellom departementenes ansvarsområder, slik at det ikke vil være tvil om hvilken statsråd som står til ansvar for de ulike saksområdene. Samtidig må politisk ledelse ha reell mulighet til å kunne samordne på tvers av departementsgrensene.

I noen tilfeller vil det være gode grunner som tilsier at et forvaltningsorgan etableres med en større autonomi enn det som er hovedprinsippet. Slike grunner kan f.eks. være at det aktuelle organet har oppgaver som stiller særlige krav til upartiskhet. Instruksjonsmyndigheten kan i slike tilfeller begrenses i større eller mindre grad. Et forvaltningsorgan vil imidlertid aldri kunne være *helt* uavhengig. Statsråden vil ha et generelt sektoransvar, og selv om det aktuelle organet har faglig frihet vil uavhengigheten være begrenset i økonomiske og administrative henseender, ikke minst grunnet avhengighet av finansiering over statsbudsjettet.

Faglighet

Iverksettelsen av politiske mål og føringer skal preges av faglighet, bl.a. gjennom forsvarlig og kunnskapsbasert virkemiddelbruk og håndhevelse av regelverk. Gode faglige vurderinger og faglig skjønn vil være avgjørende for at man velger de virkemidlene og den iverksettingen som er best egnet til å fremme politiske mål og til unngå faglige/rettslige feil. Forvaltningens rådgivning overfor politisk ledelse skal bygge på dokumentert, gjerne forskningsbasert kunnskap, supplert med beste faglige skjønn, ikke på antakelser om hvilke råd statsråden ønsker å få.

Hensynet til faglighet kan trekke i retning av å etablere fagorganer (direktorater) skilt ut fra departementene slik at fagkunnskap får sin egen organisatoriske plattform og dermed i praksis en viss skjerming mot løpende politisk styring. I noen sammenhenger kan det, som allerede nevnt, være aktuelt å formalisere en slik skjerming ved å avskjære instruksjonsmyndigheten fordi legitimitetshensyn kan tilsi at enkelte typer enkeltsaker ikke skal være underlagt politisk styrbarhet, men overlatt til faglig skjønn på grunnlag av lov.

Særskilt om forholdet mellom styrbarhet og faglighet

Forholdet mellom styrbarhet og faglighet, eller mellom politikk og fag, er et grunn tema i enhver moderne statsforvaltning fordi en kobling mellom disse elementene er helt nødvendig i politiske beslutningsprosesser. Hvordan skal faglige, ekspertdefinerte premisser kobles til de bredere samfunnsmessige avveiningene som tilhører den politiske sfæren? Hvilke myndighets- og ansvarsforhold skal gjelde for den politiske og den faglige sfæren? I Norge kan vi skille mellom to hovedtilnærminger til dette dilemmaet:

To hovedtilnærminger

I norsk forvaltning kan den ordinære direktoratsordningen sies å utgjøre en tradisjonell tilnærming: Statsråden har full instruksjonsadgang overfor direktoratene selv om disse er organisatorisk atskilt. Det trekkes ikke formelle grenser for det politiske ansvaret, idet det erkjennes at faglige og samfunnsmessige vurderinger ofte kan være innfiltret i hverandre. Deltakerne fra både politisk og faglig sfære forutsettes å ha bevissthet om og respekt for hverandres roller basert på felles ulovfestede normer om hva som er legitimt for hhv. politisk og faglig sfære. Det innebærer at politisk ledelse er tilbakeholdende med å overstyre faglige vurderinger, spesielt på saksfelter der det er alminnelig anerkjent at det bør være en faglig autonomi, for eksempel kultur- og forskningsfeltene (jf. en forventning om "armlengdes avstand" på disse feltene).

Denne tilnærmingen åpner for en fleksibel integrering av fag og politikk, men på den annen side vil det i praksis være gråsoner mellom de to sfærene istedenfor klare grenser, noe som også kan gjøre det vanskelig å oppdage og reagere mot en gradvis utvikling i retning av å tøyne og overskride grensene.

I den andre tilnærmingen trekkes det opp mer formelle grenser mellom den politiske og den faglige sfæren, slik at en del beslutningsprosesser formelt avpolitiseres. Det typiske eksempel er lovfesting av at politikernes instruksjonsmyndighet er avskåret i visse typer enkeltsaker som skal avgjøres ut fra rent faglige og lovregulerte hensyn. Dette vil gi omgivelsene større forutsigbarhet for utfallet av enkeltsaker. Denne tilnærmingen, som i Sverige utgjør hovedmønsteret, har de siste tiårene vært på frammarsj i mange europeiske land, bl.a. ved framvekst av såkalte *regulatory agencies* (tilsynsorganer) med uavhengig beslutningsmyndighet i enkeltsaker.

Åpenhet og deltakelse

Hensynet til åpenhet og deltakelse tilsier at forvaltningen innrettes slik at det gis reell tilgjengelighet til forvaltningens dokumenter, at interesseorganisasjoner i rimelig grad gis representasjon i kollegiale organer etc. Videre vil desentralisering av beslutningsmyndighet til politisk valgte organer på regionalt/lokalt nivå innebære en utvidelse av innbyggernes deltakelses- og påvirkningsmuligheter. Praktisering av stor grad av åpenhet vil være spesielt viktig for organer som har en form for uavhengighet.

Rettsikkerhet

Den enkelte borger har krav på *likebehandling, forutsigbarhet og beskyttelse mot vilkårlighet*. Rettsikkerhet er altså knyttet til både avgjørelsens innhold

og prosessen fram til avgjørelse. Med tanke på organisering tilsier dette at det skal sikres adgang til å klage, altså en faglig/juridisk overprøving gjennom en reell tottrinnsbehandling, eventuelt kombinert med en avskjerming mot politisk styring.

Rettsikkerhet kan også knyttes til forvaltningens *partipolitiske nøytralitet* og *upartiskhet*. Politisk ledelse skal ikke kunne overstyre avgjørelser på tvers av loven. Forvaltningen er ikke bare et redskap for den sittende politiske ledelse, men også en ressurs for demokratiet. Sterk vekt på dette hensynet kan tilsi avstand fra politisk ledelse, for eksempel ved å legge oppgaver til direktoratsnivå supplert med formelle sikringsmekanismer mot overstyring, bl.a. ved å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker.

Brukerorientering

Brukerorientering tilsier å kanalisere brukernes premisser inn i utformingen av offentlige tjenester, for eksempel å gjøre systematiske brukerundersøkelser og å trekke brukerne eller deres organisasjoner med i særskilte brukerpanel osv. Delegering av beslutningsmyndighet til lavere nivå kan bidra positivt ved at brukerne i større grad får kontakt med dem som sitter med myndighet. Beslutninger blir normalt også bedre tilpasset brukernes behov når den kan tas av dem som sitter nærmere brukerne.

Effektivitet

Ved vurdering av effektivitet skilles det mellom *kostnadseffektivitet*, som angår forholdet mellom ressursforbruk og ytelse, og *formålseffektivitet*, som er grad av målrealisering gitt de ressurser som står til rådighet.

Ulike organiseringer kan legge mer eller mindre godt til rette for kostnadseffektivitet, bl.a. kan sammenslåing av administrative ressurser gi grunnlag for stordriftsfordeler. Det kan derfor være lite kostnadseffektivt å etablere et nytt organ dersom det ikke kan få en viss størrelse. Å legge oppgaver ut av departementet kan bidra til kostnadseffektivitet ved at beslutningsprosesser tar kortere tid og ved at departementet avlastes. På den annen side vil det erfaringsmessig ta mer ressurser å ha et overordnet og et underordnet organ for et oppgaveområde som tidligere var lagt til ett organ, bl.a. ved at det er vanskelig å unngå enhver form for dobbeltbehandling.

Formålseffektivitet handler om i hvilken grad fastsatte formål realiseres. De organisatoriske implikasjonene i tilknytning til formålseffektivitet vil være mye av de samme som for faglighet. Det handler om å skape betingelser for å kunne identifisere og ta i bruk virkemidler som kan gjøre det mulig å realisere politiske målsettinger.

6.2 Hensyn ved organisering av valgadministrasjonen

6.2.1 Ekstra vektlegging av enkelte generelle hensyn

Alle de generelle hensynene ved organisering av oppgaver i forvaltningen vil naturlig nok også være aktuelle ved organiseringen av en oppgave som valgadministrasjon, og noen av disse generelle hensynene vil måtte vektlegges

spesielt sterkt. Dette ser framfor alt ut til å gjelde for upartiskhet, dvs. forhold som styrker tilliten til at valg gjennomføres uten politisk innblanding.

Upartiskhet tilsier uavhengighet for valgadministrasjon

Innenfor andre forvaltningsområder dreier spørsmålet om faglig uavhengighet seg gjerne om å skjerme sektorfaglige konsekvensvurderinger mot løpende politisk styring. På valgområdet vil det i første rekke dreie seg om rettssikkerhetsverdiene upartiskhet og partipolitisk nøytralitet ved gjennomføring av valg. Valgfaglige vurderinger vil i stor grad være juridiske vurderinger om korrekt anvendelse av valglov og forskrifter og med vekt på upartiskhet. Det som kan komme i tillegg, er bl.a. faglige konsekvensvurderinger av forsøk og regelendringer, herunder i prinsippet også virkninger av ulike utforminger av valgordningen.

Den særskilte vektleggingen av upartiskhet tilsier at ingen politiske aktører skal kunne få utilbørlig innflytelse på gjennomføringen av valgene, og at det heller ikke gis grunnlag for å danne slike oppfatninger. En sentral valgenhet bør ut fra dette organiseres med en viss grad av formell uavhengighet av politisk ledelse.

Hvor omfattende uavhengigheten bør være vil imidlertid avhenge av historiske og samfunnsmessige betingelser, slik som et lands demokratisk stabilitet og gjensidig tillit mellom befolkning og myndigheter. At slike hensyn spiller sterkt inn framgår av internasjonale kartlegginger på dette området. Land med svak demokratisk tradisjon velger ofte en organisering som sikrer høy grad av uavhengighet, mens land med stabile demokratiske forhold og høy grad av tillit i befolkningen velger å legge valgadministrasjon innenfor statsforvaltningen, med ulik grad av avstand til politisk ledelse (IDEA Handbook 2006).

Stort behov for kvalitetssikring

Et annet generelt hensyn som gjør seg spesielt gjeldende for valgadministrasjon er hensynet til faglig kvalitet, herunder å sørge for en korrekt og sikker gjennomføring av valget slik at det ikke hefter tvil ved valgresultatet. Foruten tillit til at valgadministrasjonen er nøytral og upartisk, må det også være tillit til at den ikke gjør feil, spesielt ikke feil som kan påvirke valgutfallet. Slike feil vil ha svært store politiske konsekvenser, herunder også mer langsiktige virkninger i form av svekket tillit til demokratiske valg generelt. Også feil som ikke kan tenkes å påvirke valgutfallet kan bidra til svekking av tilliten, gjennom at de blir gjort til gjenstand for stor medieoppmerksomhet. En slik sårbarhet tilsier at det er et stort behov for prosedyrestyring og kvalitetssikring, bl.a. i form av kontrolltelling, flertrinnsbehandling og grundig og jevnlig opplæring av valgfunksjonærer.

6.2.2 Norske særtrekk

Geografisk og administrativt desentralisert

Til forskjell fra mange andre land er ansvaret for gjennomføringen av valg i Norge svært desentralt organisert. Valgloven pålegger det sentrale leddet svært få oppgaver og det som i dag ivaretas av KRD er foruten regelverksforvaltning i alt vesentlig av rådgivende og koordinerende art, samt politisk initierte utviklingsoppgaver. Resten er overlatt til kommuner og fylkeskommuner, også når det gjelder gjennomføring av riksvvalg. Desentraliseringen gjør seg i tillegg

gjeldende på sentralt nivå ved at alle de sentrale oppgavene ikke er lagt til samme organ; bl.a. har som nevnt Riksvalgstyret og Stortinget viktige funksjoner ved stortingsvalgene. I tillegg kommer det at Folkeregisteret har viktige funksjoner knyttet til manntallet. Det kan her også nevnes at et tilgrensende ansvarsområde, nemlig lov om politiske partier og administrasjon av partistøtten, forvaltes av FAD (se vedlegg 4).

Stor grad av tillit i befolkningen.

Norsk valgadministrasjon bygger på en stor grad av gjensidig tillit til at skrevne og uskrevne regler blir overholdt. Befolkningen har stor tillit til at de som gjennomfører valg opptre upartisk selv om det dreier seg om politisk styrte organer og valgstyret som oppnevnes på politisk grunnlag. Disse forholdene er blitt kommentert av utenlandske valgobservatører og andre valgfaglige miljøer. I en evaluering av siste stortingsvalg foretatt av Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) heter det bl.a. at

”Norwegian elections are characterized by political pluralism, respect for fundamental freedoms and rights, and high degree of public trust and impartiality of election administration, and the integrity of the process as a whole.” (OSCE/ODIHR 2009).

I evalueringen heter det også at det rettslige rammeverket gir et generelt godt grunnlag for demokratiske valg. En mer kritisk kommentar gjelder prosedyrene for klagebehandling. Ved norske valg avgjør Stortinget med endelig virkning klager på stortingsvalg, mens klager på lokalvalg blir avgjort av KRD. Selv om det generelt er svært få klager ved norske valg, etterlyser evalueringsrapporten bl.a. en adgang til å bringe klager på valghelaterte vedtak og valgresultater inn for en endelig avgjørelse ved domstolsbehandling for å fjerne ethvert grunnlag for tvil om upartiskhet, jf. også Venezia-kommisjonens⁴ utsagn om at *”The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court”*.

En vurdering av norsk valgadministrasjon foretatt av det uavhengige International Institute for Democracy and Electoral Assistance konkluderer også med at

“ the government administration enjoys a high level of trust and confidence for its integrity and independence, despite being subordinate to politically appointed ministers.”(IDEA Handbook 2006).

Lovstyring lokalt – ulovfestede normer sentralt

At den praktiske gjennomføringen av valg er overlatt til kommuner og fylkeskommuner kan tas som uttrykk for det høye tillitsnivået i Norge. Men selv om graden både av tillit og delegering av oppgaver er stor på dette området innebærer valgløven en utstrakt lovstyring av prosedyrer lokalt.

Lovbestemmelsene for forberedelse og gjennomføring er til dels svært detaljerte. Dette må imidlertid ses bakgrunn av behovet for å unngå feil og avvik og for å sikre likebehandling og upartiskhet. Sett ut fra en slik synsvinkel kan detaljreguleringen selv ses som et viktig tillitskapende element.

⁴ Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivningen, knyttet til Europarådet

I kontrast til denne prosedyrereguleringen lokalt står mangelen på regulering av forholdet mellom statsråd og det sentrale embetsverk når det gjelder valgforberedelser og rammevilkår for valg. Her rår det bare ulovfestede normer for god forvaltningsskikk, som tilsier at politisk ledelse bør være tilbakeholdende med å involvere seg i spørsmål som skal/bør avgjøres på rent faglig juridisk grunnlag. Slike normer gir imidlertid sjelden klare svar på hvor grensene skal gå i konkrete tilfeller. Skal politisk ledelse for eksempel kunne styre utvelgelsen av kommuner til å delta i forsøk? Bør statsråden i det hele tatt kunne framstå som "valgminister", bl.a. ved å trekke slike forsøk inn i formidlingen av egen politikk for å kunne høste politisk gevinst?

6.2.3 Oppsummering

Vi har her omtalt de hensyn som gjelder generelt for organisering av forvaltningsorganer, og at enkelte av disse hensynene bør vektlegges særskilt ved organisering av valgadministrasjonen. Det gjelder upartiskhet, som tilsier en organisering som sikrer en viss uavhengighet, og det gjelder behovet for å kvalitetssikre for å unngå feil.

Videre bør enkelte norske særtrekk også være med i vurderingsgrunnlaget når de valgadministrative oppgavene skal skilles ut og organiseres utenfor KRD. Det gjelder det desentraliserte organisasjonsmønsteret og ikke minst en høy grad av tillit til at valgadministrasjonen opptrer uavhengig selv om det sentrale nivået er organisert som en del av departementet. Siden det ikke kan vises til hendelser eller utviklingstrekk som tilsier at tilliten til valg i Norge er svekket, blir det et hovedspørsmål hvorvidt man kan eller bør basere seg på at tillitsnivået til den sentrale valgadministrasjonen vil fortsette å være stabilt, eller om man gjør klokt i å forberede seg på at tilliten kan svekkes og eventuelt sikre en egen valgenhet økt uavhengighet i tillegg til det å trekke oppgavene ut av departementet. Dette blir derfor gjort til gjenstand for særlig drøfting i det påfølgende kapitlet. Det samme gjelder avgrensning av oppgaveportefølje, rolleavklaring og drøfting av mer praktiske forhold.

7 Utforming av sentral valgenhet

Vi skal i dette kapitlet gå igjennom en rekke premisser for utformingen av en sentral valgenhet, bl.a. ved å vurdere avgrensningen av oppgaveområdet og ved å drøfte mekanismer for særskilt sikring av faglig uavhengighet.

7.1 Avgrensning av oppgaveområdet

En sentral enhet som overtar oppgaver fra KRD på valgområdet kan uansett ikke bli særlig stor. Hensynet til effektivitet og ressursutnytting vil imidlertid tilsi en viss minimumsstørrelse på et nytt organ. Behovet å skape et kompetent og attraktivt miljø med en viss faglig bredde trekker i samme retning.

Vårt utgangspunkt vil derfor være at så mange som mulig av KRDs oppgaver på dette oppgaveområdet bør overføres. En begrensning kan ligge i hensynet til styrbarhet: Foreligger det for enkelte oppgaver et behov for politisk styrbarhet i en slik grad at disse oppgavene ikke bør legges til direktoratsnivået? Rettssikkerhets-hensyn kan tilsi tottrinnsbehandling, men det betyr ikke at departementet må beholde oppgavene. Overprøving av regelanvendelse og skjønnsutøvelse kan skje gjennom klagebehandling og ved egeninitiert omgjøring av vedtak i underliggende organ.

7.1.1 Overføring av oppgaver fra KRD

Vi vurderer her oppgaveområdene med utgangspunkt i den kategoriseringen som ble gjort i kapittel 3:

Regelverksforvaltning

- I utgangspunktet vil både lov- og forskriftsforvaltning tilligge departementsnivå, men forvaltningen av mer teknisk orienterte forskrifter er i mange tilfeller delegert til direktoratsnivå. Forskrifter for valgområdet synes i mange tilfeller så vidt teknisk at det vil ligge til rette for å gi et underliggende organ forskriftsmyndighet på definerte felter. En nærmere avgrensning av slike felter vil måtte foretas av departementet, og den vil til enhver tid kunne være gjenstand for revurdering.
- Et underliggende organ vil i sitt arbeid jevnlig måtte foreta lov- og forskriftstolkninger i enkeltsaker, også når dette berører mer prinsipielle spørsmål. Departementet vil imidlertid kunne gripe inn og overprøve slike vurderinger med mindre det er fastsatt formelle begrensninger i instruksjonsadgangen (se pkt. 7.3).
- Initiativ til regelendringer kan sies å være et løpende ansvar for både departements- og direktoratsnivå. Slike initiativ må imidlertid underbygges, og da vil en valgenhet som fagorgan på området kunne ha en rolle å spille (jf. pkt. 7.2) ved å legge fram faglige konsekvensvurderinger og ev. tilråding, mens departementet kan sette dette inn i en politisk kontekst før det legges fram for statsråden. Dette gjelder i prinsippet også for spørsmål som endringer av valgordningen, selv om disse kan være klart politisk betonte. I slike tilfeller vil

imidlertid en valgenhet trolig anbefale overfor departementet at det nedsettes et utvalg med ekstern representasjon.

Myndighetsutøvelse

Myndighetsutøvelse ved forskriftsvedtak og enkeltvedtak kan legges ut til direktoratsnivå, men departementet vil i så fall kunne ha legitime styringsbehov med mindre det er fastsatt begrensninger i instruksjonsadgangen (se pkt. 7.3). Samtidig vil rettssikkerhetsverdiene tilsi at det er nødvendig med kontroll og totrinnsbehandling, og det vil bl.a. bety klageadgang til høyere instans (som også kan være særskilt klagenemnd).

For de enkelte oppgavetyperne innenfor kategorien myndighetsutøvelse kan det gjøres følgende vurderinger:

Fastsetting av valgprotokoller

Fastsetting av formularer for valgprotokoller på alle nivåer skjer i form av forskrift. Inngående kjennskap til regelverket er nødvendig, men vi kan ikke se noe til hinder for å overføre denne oppgaven fra departementsnivå.

Sekretariat for Riksvalgstyret

Ved å legge saksforberedelsen av klagesaker ved riksvalg til direktoratsnivå vil departementet ikke lenger få slike saker til behandling. Forutsatt tilstrekkelig juridisk kompetanse på direktoratsnivået vil dette være positivt for rettssikkerhetshensynet fordi det øker avstanden til den politiske sfæren og styrker dermed tilliten til at forberedelse og avgjørelse skjer på rent faglig og rettslig grunnlag. Styrbarhets-hensynet kan ikke vurderes som relevant i denne sammenhengen, men den informasjonen som klagesaksavgjørelser representerer, bør systematiseres og videreformidles til departementet.

Behandling av klager ved lokalvalg

Ved å legge klagesakene til direktoratsnivå (istedenfor departementet) er kravet om totrinnsbehandling fortsatt ivaretatt. Men hvis enheten skal motta og avgjøre klager, kan det bli problematisk for enheten å skulle gi veiledning til kommuner i samme type spørsmål. Dette kan tale for en annen løsning, se pkt. 7.3.1 nedenfor.

Tildeling av tilskudd

Tildeling av tilskudd til organisasjoner som ønsker å informere og stimulere til økt valgdeltakelse: Denne oppgaven vil egne seg godt for et underliggende organ fordi det vil avlaste departementet, herunder også hindre at klagesaker må behandles av Kongen i statsråd. Dessuten vil det i tråd med rettssikkerhetshensynet sikre avgjørelsene større avstand til den politiske sfæren. Styrbarhetshensynet kan imidlertid tilsi at *kriteriene* for å yte tilskudd fortsatt fastsettes av departementet, men etter innspill fra enheten.

Administrative oppgaver

- Beredskap knyttet til valggjennomføring er en oppgave som bør kunne overføres til en sentral valgenhet
- Budsjettet for valggjennomføring stilles til rådighet av departementet og kan forvaltes av en sentral valgenhet

- En sentral valgenhet bør få overført oppgaven med å forberede oppgjøret for fordeling av utjevningsmandater for Riksvalgstyret.

Informasjon og veiledning

Det vi har kategorisert som KRDs informasjonsoppgaver på valgområdet er i hovedsak orientert mot de teknisk-praktiske sidene ved valgavvikling og vil være uproblematiske å legge ut til direktoratsnivået. Blant annet er KRDs informasjonskampanjer rettet mot hvordan man går fram for å stemme, altså ikke oppfordring til bestemte målgrupper om å stemme. Styringsbehovet vil kunne ivaretas ved at det gjennom etatsstyringen trekkes opp rammer for informasjonsvirksomheten.

Oppgavefordelingen kan bli noe mer problematisk når det gjelder forholdet til mediene. Departementet må være forberedt på at statsråden får pågang om å gi uttalelser om forhold som hører inn under valgenhetens ansvarsområde og oppgaveløsning (også selv om departementets instruksjonsmyndighet er avskåret, jf. pkt 7.3). Det vil her være nødvendig med en god rolleavklaring og et nært samarbeid mellom de to nivåene med sikte på en fleksibel håndtering av denne typen ekstern informasjon.

KRDs veiledningsoppgaver overfor FAD (ved lov- og forskriftsendringer i sameloven som gjelder sametingsvalg) bør forbli i KRD fordi lovforvaltningsansvaret ligger der. Veiledning overfor Sametinget og kommuner bør derimot kunne overtas av en sentral valgenhet så sant den innehar den nødvendige kompetansen.

Utviklingsoppgaver

Utviklingsoppgaver vil kunne være politiserbare og kan dermed tilsi styringsbehov. Det trenger imidlertid ikke bety at oppgavene ikke bør føres ut, bare at det sikres enkelte styringsmuligheter. For de enkelte oppgaveområdene vurderes det slik:

Evaluering av valget

En valgenhet vil være nærmest til å foreta en slik evaluering (med mindre det vurderes som ønskelig å trekke inn eksterne krefter for å få en mer uavhengig vurdering). Det bør imidlertid være rutiner for samråd med departementet i forkant for å sikre at alle relevante spørsmål blir vurdert.

Forsøksvirksomhet

Forsøk bør foregå i valgenhetens regi, men her kan departementet ha styringsbehov avhengig av hva slags forsøk det dreier seg om. E-valgprosjektet er et eksempel på et forsøk som er kontroversielt og der departementet må kunne gi føringer for rammevilkår og gjennomføring. Mindre og mer ukontroversielle forsøk bør kunne overlates helt til valgenheten, men med rutine for å informere departementet. Evaluering av forsøk bør foretas av eksterne miljøer, mens bestilling og oppfølging av evalueringer kan foretas av valgenheten, ev. etter samråd med departementet.

Når det gjelder etablering av et sentralt valgdatasystem, innebærer dette utviklings-, forvaltnings- og driftsoppgaver som best kan ivaretas av en spesialisert valgenhet. Det er tilsvarende lite egnet for å bli ivaretatt innenfor rammen av et departement.

Forskning

Det vil være av interesse for departementet å initiere forskning om valg og valgdeltakelse. Den konkrete bestillingen og oppfølgingen av slik forskning kan likevel settes ut til en valgenhet innenfor rammer trukket opp av departementet.

Praktiske tilretteleggingsoppgaver

For disse oppgavene foreligger det ingen hensyn som kan tale imot en overføring. Alle disse oppgavene kan og bør føres ut av departementet til en valgenhet.

7.1.2 Mulig overføring av oppgaver fra andre

Fra FAD

FADs ansvar for partilov og -finansiering (se vedlegg 4) utgjør et tilgrensende ansvarsområde til valgadministrasjonen. Det er grunn til å vurdere om det er oppgaver på dette området som kan være egnet til å overføre til en sentral valgenhet for å få til en bedre ressursutnytting.

Ansvar for partifinansiering har ligget under FAD siden 1970-tallet, men det ser ikke ut til å ha noe annet enn historiske årsaker. Etter forslag fra Partifinansieringsutvalget ble valglovens kapittel om partiregistrering flyttet til den nye partiloven i 2005, dvs. fra KRDs over til FADs ansvarsområde. Utvalget begrunnet sitt forslag slik:

”Registrering av partier er ikke en del av valgavviklingen i Norge.. ... At bestemmelsene om partiregistrering er tatt inn i valgloven skyldes at dette har vært en naturlig løsning så lenge vi ikke har hatt andre steder de har passet bedre. Med vedtakelsen av en lov om offentlig og privat støtte til politiske partier og innsyn i deres inntekter, vil dette etter utvalgets oppfatning fremstå som et mer nærliggende alternativ. Å samle alle regler som særskilt gjelder for de politiske partiene i én felles lov, vil gjøre regelverket mer oversiktlig og ivareta viktige rettspedagogiske hensyn”. (NOU 2004:25, s.147-148).

Internasjonal praksis når det gjelder plassering av ansvaret for valg og partifinansiering er noe forskjellig. FAD opplyser at hovedtendensen i europeiske land synes å være å legge ansvaret for partilov og –finansiering til landets justisdepartement, mens innenriksdepartementet har ansvaret for valg. Enkelte land velger dette skillet ut fra en anti-korrupsjonstankegang. I Norge synes ikke dette å være et aktuelt vurderingstema. Verken Valglovutvalget (NOU 2001:3), som gikk inn for å legge partiregistrering til en permanent valgkommisjon, eller Partifinansieringsutvalget, som foreslo å trekke partiregistreringen ut av valgloven og over i den nye partiloven, har berørt denne problemstillingen. For det første av disse forslagene (om å legge partiregistrering til en valgkommisjon) er det vel grunn til å anta at det ville innebære at også ansvaret for partistøtten ville følge ansvaret for partiregistreringen (og dermed bli plassert sammen med valgloven).

Det ligger utenfor vårt mandat å vurdere en eventuell overføring av ansvaret for partiloven til KRD. En slik overføring ville i seg selv heller ikke tilføre en valgenhet flere oppgaver fordi de tilhørende oppgavene er eller vil bli ført ut av FAD (jf. vedlegg 4). Det er opprettet særskilt nemnd (Partilovnemnda) for behandling av klager på avslag på partiregistrering og partistøtte.

Sekretariatsoppgavene for denne nemnda er lagt til Fylkesmannen for Sogn og Fjordane, som også forestår utbetalingen av tilskudd til lokale partilag (og som snart vil overta utbetaling til partiene sentralt). Videre er det Partiregisteret i Brønnøysund som foretar (ev. avslår) registrering av partier, og SSB har oppgaven med å registrere og offentliggjøre partiregnskapene. Denne desentraliserte oppgavefordelingen, som er resultat av vurderinger og beslutninger relativt nylig, er det neppe aktuelt å revurdere med det første.

Fra fylkesmannen

Når kommunene i dag henvender seg til KRD med spørsmål vedrørende valgloven eller valgavvikling, blir de normalt henvist til fylkesmannen. Dels skjer dette av kapasitetshensyn, dels fordi departementet i slike sammenhenger er klageinstans ved lokalvalg og forbereder klagesaker ved riksvalg og derfor ikke bør gi veiledning i første instans. Fylkesmannen har imidlertid ingen andre oppgaver med valg og valgadministrasjon enn å besvare henvendelser og yte veiledning før hvert valg. En slik manglende kontinuitet gjør at fylkesmannens kompetanse på dette området vanskelig kan bli tilfredsstillende.

Ved etablering av en sentral valgenhet kan det utvikles et fagmiljø som vil kunne gi kommunene et langt bedre veiledningstilbud. Det kan imidlertid være hensiktsmessig med et mellomledd mellom den sentrale enheten og 430 kommuner, spesielt når det gjelder å gi organisert opplæring. Her kan det søkes samarbeid med fylkeskommunene, eventuelt med en lovhjemmel til å pålegge oppgaver dersom det er nødvendig. Dessuten kan enheten fortsette KRDs samarbeid med Valgforum som fortsatt kan ha en rolle mht. opplæring av kommunale valgmedarbeidere.

Nye oppgaver

I dag er praksis at kommunene kjøper komplette manntall (inkludert oppdateringer) fra dataleverandør som har avtale med Skattedirektoratet om slik levering. Dette manntallet med elektronisk oppdatering er til bruk for forhåndsstemming og som grunnlag for det papirmanntallet som benyttes på valgtinget. Når det gjelder valgdatasystemer, kjøper de fleste kommuner og fylkeskommuner tilgang til slike systemer foran hvert valg. Her har det utviklet seg en tilnærmet monopolsituasjon med kun en leverandør både når det gjelder manntall og valgdatasystem.

For å redusere arbeidsbyrden og kostnadene for kommunene og for å unngå parallelle anskaffelsesprosesser i alle kommunene er det som nevnt KRDs vurdering at en sentral valgenhet bør påta seg å forvalte og drifte ett felles valgdatasystem som kan tilbys alle kommuner. Det pågår nå et arbeid med utvikling av dette systemet, og et slikt system skal også inneholde komplett elektronisk manntall der rådata fortsatt leveres av Skattedirektoratet. Valgenheten vil her være avhengig av å kjøpe bistand til utvikling og drifting av et slikt system, men likevel vil dette innebære at det sikres statlig eierskap til

systemet og dermed en redusert sårbarhet. Statlige myndigheter vil få innsikt i og en bedre styring med systemet.

Forsøk med elektronisk stemmegivning kan også medføre nye oppgaver. Det samme gjelder sentralt valgdatasystem og oppgaver knyttet til videreutvikling, forvaltning og drift av systemet, inkludert den elektroniske løsningen for elektronisk stemmegivning. Slike oppgaver vil være lite egnet for departementet og desto mer velegnet for en sentral valgenhet.

7.2 Behov for rolleavklaring

På bakgrunn av vurderingene av oppgaveområdet bør det gjøres en mer overordnet vurdering av hvilken rolle den nye valgenheten skal spille. Dette vil gi en bedre forståelse av den oppgavefordeling som er skissert ovenfor, og dermed også bidra til den gjensidige rolleavklaringen som må skje mellom departement og underliggende organ. Dessuten vil det innvirke på vurderingen av behov for eventuelle særskilte mekanismer for faglig uavhengighet (se pkt. 7.3.1).

Skal valgenheten i all hovedsak ha en iverksettende *sekretariatsrolle* begrenset til å forvalte et detaljert regelverk, samt yte enkelte tjenester til brukerne? Eller skal den i tillegg også ha en mer faglig *direktorsrolle*? (jf. Difi 2008). En direktorsrolle vil omfatte både å være faglig rådgiver for departementet og å være kompetanseorgan for sektoren og allmennheten. Det er mao. en rolle som innebærer en viss selvstendighet som faglig autoritet og premissgiver.

Det oppgaveområdet som avtegnet seg ovenfor, kan ved første øyekast tilsi at tyngdepunktet for valgenheten vil ligge på en iverksettende rolle. Dette er jo også en hovedbegrunnelse for å skille ut en slik enhet fra departementet. Men samtidig vil det være et element av direktorsrollen når enheten tillegges ansvar for veiledning og opplæring av kommunene og fylkeskommunene og for aktiv informasjon om valg til allmennheten.

I tillegg kommer spørsmål om i hvilken grad enheten kan og bør bli en faglig rådgiver for departementet. Dette kommer bl.a. til uttrykk i forbindelse med regelendringer: Skal valgenheten være fagorganet som utreder grunnlaget for og konsekvensvurderinger av regelendringer, eller skal valgenheten bare være en høringsinstans for departementets egne utkast? Dette er samtidig et spørsmål om hvor tung og bred fagkompetanse valgenheten må bygge opp.

Et annet område der spørsmålet om valgenhetens rolle settes på spissen er arbeidet med forsøk: Skal valgenheten primært ta seg av det rent praktiske i forbindelse med forsøk som i realiteten initieres, utformes og følges opp av departementet? Eller skal valgenheten både være planlegger, ”motor” og den som følger opp og oppsummerer for departementet hva som er og bør være de faglige implikasjonene? Det samme kan sies om evaluering av valgene: Skal valgenheten i tillegg til å innhente fakta og vurderinger om valggjennomføringen også være den som gir faglige anbefalinger om hvilke endringer som bør skje foran neste valg?

Vi tror at departementet vil være tjent med å legge til rette for at valgenheten bør ha en bred direktoratsrolle, ikke bare med tanke på å være kompetanseorgan overfor brukerne, men også som faglig rådgiver overfor departementet. Dette vil gi størst avlastning for departementet uten at det trenger å gå på bekostning av legitime styringsbehov. Den kompetansen som utvikles i valgenheten vil dessuten komme de konkrete avveiningene i enhetens iverksettende rolle til gode (og den faglige rollen kan få tilført nyttig erfaringsmateriale fra den iverksettende rollen). Sist, men ikke minst vil valgenheten bli et mer attraktivt arbeidssted med en slik bredere rolle.

7.3 Behov for særskilt sikring av uavhengighet?

Med utgangspunkt i at en sentral valgenhet bør ha en bred direktoratsrolle, bør det vurderes om det foreligger behov for særskilt sikring av faglig uavhengighet, altså ved tiltak eller mekanismer som går utover det som ligger i den ordinære departement-direktoratsmodellen. Slike behov må vurderes mot andre hensyn, bl.a. til politisk styrbarhet, som kan tale imot en slik særskilt sikring av uavhengighet.

7.3.1 Formelle styringsbegrensninger

Eget rettssubjekt?

Den mest vidtgående måten å sikre uavhengighet ville være å omorganisere til eget rettssubjekt, for eksempel en stiftelse, og dermed etablere valgenheten utenfor forvaltningsapparatet. I teorien kunne enheten i stedet knyttes til Stortinget, men dette ville bryte klart med norsk forvaltningstradisjon, og vi oppfatter dessuten at det ligger utenfor vårt utredningsmandat. Vi går derfor ikke nærmere inn på forutsetninger og konsekvenser av et slikt alternativ.

Særskilte fullmakter?

Som forvaltningsorgan kan valgenheten gis ekstra uavhengighet gjennom en status som *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*. Dette sikrer til fullmakter av *administrativ* art, altså primært personal- og budsjettfullmakter, men i en del tilfeller gis slike fullmakter også til virksomheter som har behov for utstrakt *faglig* uavhengighet fordi administrativ styring kan innsnevre handlingsrommet for faglige vurderinger og prioriteringer. Uansett vil ikke slike særskilte fullmakter bety unntak fra Økonomiregelverket.

Den viktigste og vanligste fullmakten som ligger innbakt i status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er *nettobudsjettering*. Egengenererte inntekter blir da ikke overført statskassa, men kan disponeres av virksomheten, som også kan overføre ubrukte midler til neste år. Motstykket er et ansvar for selv å dekke inn eventuelle underskudd.

Til forskjell fra ordningen i Sverige vil en norsk valgenhet etter alt å dømme ikke ha inntekter av betydning, og derfor vil en slik fullmakt til nettobudsjettering være lite relevant. Heller ikke synes det relevant å gi en valgenhet andre administrative fullmakter ut over det som ligger i status som ordinært forvaltningsorgan.

Tillegge underliggende virksomhet særskilt ansvar/myndighet i lov?

En måte å markere faglig uavhengighet er å fastsette i lov at et underliggende organ er tillagt en bestemt myndighet og/eller en bestemt rolle som fagorgan. Det heter for eksempel i statistikkloven at *”Statistisk sentralbyrå er det sentrale organ for utarbeiding og spredning av offisiell statistikk og har hovedansvaret for at denne lovs formål etter § 1-1 blir oppfylt”*, og i neste paragraf heter det at *”Statistisk sentralbyrå er en faglig uavhengig institusjon som er underlagt det departement Kongen bestemmer”*. Dette tolkes slik at SSB ikke kan instrueres når det gjelder statistikkfaglige og forskningsfaglige spørsmål (SSB 2009).

Med denne type bestemmelser i lov vil et departement typisk være tilbakeholdende med å styre/instruere om forhold som kan sies å høre inn under det myndighetsområde som er gitt det underliggende organet direkte i lov. Her vil det imidlertid kunne bli uklare grenser for hva det er legitimt for departementet å gripe inn i, bl.a. hvorvidt departementet kan instruere skjønnsutøvelsen i enkeltsaker (Eckhoff og Smith 1998:179).

I tilfellet valgadministrasjon kan det være relevant å lovfeste at en sentral valgenhet er tillagt ansvaret for å forberede og gjennomføre valg. Dette vil formelt markere at valg er en oppgave som skal håndteres av et upartisk fagorgan. Inn i dette kan det også tolkes at forsøk og utvikling er en oppgave for dette fagorganet. På et mer overordnet plan kan det være et argument for at statsråden ikke bør søke å framstå som *”valgminister”* selv om dette er et oppgaveområde som sorterer under statsråden.

Avskjæring av instruksjonsmyndighet?

For å få en klarere avgrensning av hvor langt enhetens beslutningsmyndighet strekker seg og hvilke begrensninger som gjelder for departementet kan det i tillegg til lovfesting av enhetens ansvar (eller som et alternativ) være hensiktsmessig å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i bestemte sammenhenger.

I forvaltningsmeldingen heter det at *”Avskjæring av instruksjonsretten vert særleg brukt i saker der det er viktig å vise at avgjerdene er tekne på reint fagleg og lovbasert grunnlag og uten omsyn til politiske preferansar statsråden måtte ha, eller i sektorar der ein av andre grunnar ønskjer å signalisere ein særleg fridom ..”* jf. St.meld. nr. 19 (2008-09) s. 62.

Slik avskjæring kan være mer eller mindre omfattende, som for eksempel i utlendingsloven §76: *”Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker”*.

Instruksjonsmyndigheten er altså mer avskåret når det gjelder Utlendingsnemnda enn når det gjelder Utlendingsdirektoratet (UDI). For øvrig vil statsråden uansett beholde et overordnet sektoransvar for å følge med og eventuelt initiere struktur- eller regelendringer for å korrigere en uheldig utvikling (Smith 2002).

En slik mindre vidtgående avskjæring som i tilfellet med UDI vil kun være rettet mot bestemte typer enkeltvedtak, mens departementet beholder

instruksjonsmyndighet når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse generelt, samt direktoratets organisering og saksbehandling. Det er i denne begrensede og presise formen vi ser avskjæring som et aktuelt virkemiddel for forholdet mellom KRD og valgenhet.

Tilskuddstildeling er tidligere utpekt som en egnet oppgave for valgenheten, og i slike saker ser vi grunn til å avskjære departementets instruksjonsmyndighet. Dette for å sikre tilliten til at statsråden ikke favoriserer enkelte organisasjoner framfor andre og samtidig markere at valgenhetens skjønnsutøvelse i disse avgjørelsene skal være rent faglig basert. Vi kan ikke se at departementet har legitime styringsbehov i en slik sammenheng. En logisk følge av at departementet avskjæres fra å instruere i forkant er at departementet heller ikke bør ha adgang til å omgjøre slike vedtak av eget initiativ.

Som en motvekt til uavhengigheten er det rimelig å pålegge stor grad av åpenhet om de enkeltvedtak som treffes. I dette tilfellet bør offentligheten ha tilgang til en utførlig redegjørelse for de tilskuddstildelingene som foretas, både på nettsidene og i årsmeldingen fra valgenheten.

Uavhengig klagenemnd?

Departementets avgjørelser i klagesaker vil kunne ha presedensvirkning og dermed virke styrende overfor underliggende organ. Med tanke på å sikre faglig uavhengighet kan derfor klagebehandling organiseres i særskilt klagenemnd som innebærer en mer domstolsliknende behandling i et kollegialt organ. Slike nemnder blir administrativt underlagt departementet, men er i faglig sammenheng normalt unntatt fra departementets instruksjonsmyndighet. Et relativt vanlig krav er at nemndsleder har dommerkompetanse.

Tilskuddstildeling vil være enkeltvedtak som innebærer klageadgang, og derfor vil den avskjæringen av instruksjonsmyndighet som vi foreslo ovenfor, måtte kombineres med særskilt klagenemnd som er uavhengig av departementet, ellers vil jo en begrenset form for styring komme inn "bakveien" via klagebehandlingen.

Også for klager på lokalvalg går vår vurdering i retning av behandling i særskilt nemnd. Med dagens ordning vil utenlandske valgobservatører fortsatt kunne påpeke at KRD har en dobbeltrolle med både å gi regler og å godkjenne valg. Utenfra sett vil det oppleves som mer tillitvekkende at et uavhengig kollegialt organ behandler slike saker. Ved å overlate avgjørelsen av klager til nemnd vil valgenheten lettere kunne veilede kommunene i spørsmål som siden kan komme opp i klagesaker. Prinsipielt sett bør valgenheten heller ikke være sekretariat for nemnda i slike saker, men dette vil i så fall bety at det må opprettes særskilt sekretariat for slike saker, noe som kan være lite rasjonelt ut fra hensynet til ressursutnytting.

Avgjørelser i kongelig resolusjon?

En annen måte å sikre uavhengighet er å løfte instruksadgangen fra departementet til Kongen i statsråd, slik at en eventuell overprøving må skje ved kongelig resolusjon. Dette hever terskelen mot politiske styringsinngrep. Dette er imidlertid en prosedyre forbeholdt noen helt spesielle typer avgjørelser

der det vurderes som avgjørende at politisk overstyring ikke skjer, for eksempel kan Norges Bank instrueres på denne måten. Vi kan ikke se at det vil være aktuelt for en valgenhet å treffe avgjørelser i denne kategorien.

Eget styre?

Forvaltningsorganer kan ha eget styre, men som det heter i forvaltningsmeldingen: ”Normalt har det lita mening å ha eit styre for eit forvaltningsorgan med mindre styret reelt sett skal avgjere budsjett og verksemdsplan og tilsetje og avsetje dagleg leiar. ... eit styre med dei fullmaktane eit styre bør ha, vil gjere det uklart kva statsråden har ansvar for.” (St.meld. nr 19, 2008-09, s. 68).

Dette gir ganske vidtgående krav til selvstendighet for forvaltningsorganer som skal ha styre. For valgenheten vil det ikke være aktuelt med særskilt økonomisk og administrativ selvstendighet, og en avskåret instruksjonsmyndighet vil måtte være begrenset. I praksis er det riktig nok ikke vanskelig å peke på tilfeller der det er styre uten at forvaltningsorganet er gitt en vidtrekkende selvstendighet, og for valgenheten er det også grunn til å vurdere uavhengighet som går utover den ordinære direktoratsmodellen. Likevel ser vi det som lite relevant å foreslå et styre i dette tilfellet. Valgenheten vil bli en svært liten enhet, og det aller meste av virksomheten vil være av en art som ikke tilsier bruk av styre. Ett unntak kan være behandling av klager ved stortingsvalg, men her vil jo valgenheten nettopp være sekretariat for et kollegialt organ, nemlig riksvallstyret.

Bruk av uavhengig klagenemnd vil kunne ivareta et behov for kollegial behandling og vedtak i enkelte andre sakstyper, og et behov for å trekke inn annen kompetanse og å innhente brukererfaringer kan dekkes gjennom å opprette råd eller referansegruppe (se pkt. 7.4).

7.3.2 Mer indirekte tiltak

Fysisk avstand?

Fysisk avstand har i enkelte sammenhenger vært framholdt som et virkemiddel for økt faglig uavhengighet. Det kan argumenteres for at et underliggende organ – bevisst eller ubevisst – vil være mer tilbøyelig til å tilpasse seg departementets syn og holdninger når de to organene har så kort avstand til hverandre at de ansatte omgås daglig og lett kan danne uformelle nettverk. Etter vår oppfatning kan dette ha gyldighet i den forstand at underliggende organ med behov for uavhengighet ikke bør plasseres i regjeringskvartalet med adgang til felles møterom, lunsjrom osv. I tilfellet med en sentral valgenhet er det uansett neppe relevant å vurdere en lokalisering i umiddelbar nærhet til departementet (jf. neste kapittel).

Åremål for direktøren?

I tjenestemannsloven er åremål vurdert som en avveining mellom hensynet til fornying og hensynet til uavhengighet. Ifølge forskrift til tjenestemannsloven skal det ikke nyttes åremål når det er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling. Dette er imidlertid bygd på at åremål for direktører i underliggende organer innebærer adgang til en gjenoppnevning, for eksempel 6+6 år. En direktør som ønsker å bli gjenoppnevnt vil da ha et incentiv til å tilpasse seg

departementets (statsrådens) ønsker og behov. Men hvis man tar bort adgangen til gjenoppnevning (og forlenger perioden til 8 eller 10 år), vil ikke lenger åremålsordningen gi direktøren noe motiv for å la seg påvirke av oppdragsgiver. Samtidig sikres valgenheten en viss fornyelse ved at direktøren ikke kan bli sittende på ubegrenset tid. For valgenheten kan derfor et slikt åremål utgjøre en rimelig balanse mellom hensynet til uavhengighet og fornyelse.

Vedtekter?

Det er ikke noe formelt krav til at det skal utarbeides vedtekter ved etablering av et forvaltningsorgan. Dette gir imidlertid mulighet til å synliggjøre i kortform den nye virksomhetens formål, rolle, oppgaver, organisering osv. Samtidig gir det en anledning til å markere virksomhetens faglige uavhengighet. Eksempelvis kan en lovfestet avskåret instruksjonsmyndighet omtales her. Men også dersom det ikke er aktuelt med lovfesting, kan vedtektene inneholde formuleringer som indirekte markerer at departementet bør være varsom med styringsinngrep. Ved å fastsette vedtektene i kongelig resolusjon (altså ikke bare gjennom departementsvedtak) kan det gis tyngde til en slik markering.

For valgenheten vil vi foreslå at det fastsettes vedtekter ved kongelig resolusjon om at enheten har et særlig ansvar for å håndtere valg og valgforberedelser på en upartisk måte og å gi sine faglige vurderinger på en måte som inngir tillit til enhetens faglige integritet. I resolusjonen bør det også framgå at departementets instruksjonsmyndighet er avskåret når det gjelder tilskuddstildeling, og at klager på tilskuddstildeling og lokalvalg avgjøres i særskilt nemnd som er uavhengig av departementet.

7.3.3 Oppsummert om uavhengighet

I spørsmålet om en sentral valgenhets uavhengighet er det to hovedalternativer. Det ene er å basere seg på et ordinært departement-direktoratsforhold, altså at statsråden formelt har full instruksjonsmyndighet og tilsvarende ansvar for det direktoratet gjør, men der direktoratet i praksis kan ha relativt stor selvstendighet.

Vi vil imidlertid foreslå det andre alternativet, som er å legge begrensninger på statsrådens formelle styringsmuligheter, slik vi har drøftet ovenfor. En sentral valgenhet bør ut fra dette kjennetegnes ved:

- Lovfesting av valgenhetens ansvar og rolle
- Avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang når det gjelder enkeltvedtak (tilskuddstildeling)
- Bruk av uavhengig klagenemnd for klager på lokalvalg og tilskuddstildeling
- Direktør ansatt på et langvarig åremål uten adgang til gjenoppnevning
- Vedtekter fastsatt i kgl.res. som gir tyngde til en markering av den upartiske rollen for valgenheten og som gjengir de lovfestede styringsbegrensningene for departementet.

Samlet sett vil dette kunne legge presise styringsbegrensninger som etter vårt syn vil være tilpasset valgenhetens behov for uavhengighet utover det den ordinære departement-direktoratsrelasjonen innebærer. Den foreslåtte klagenemnda trenger ikke opprettes som særskilt organ, men kan legges til Partilovnemnda (jf. pkt. 7.1.2) som behandler klager på avslag på partiregistrering og partistøtte.

Det kan innvendes mot de foreslåtte begrensningene at vi ikke kan referere til konkrete tegn til at valgadministrasjonens upartiskhet faktisk har sviktet, og heller ikke at den er blitt oppfattet å svikte. Slik sett kan det synes mer nærliggende å satse på at tilliten fortsatt vil være stabil og at en ordinær direktoratsmodell vil være tilstrekkelig. Men når valgadministrasjonen nå er i støpeskjeen, ser vi grunn til å argumentere prinsipielt og med sikte på en ordening som er "bærekraftig" også under andre omstendigheter.

Generelt må det forventes tilbakeholdenhet fra departementets side når det gjelder å styre en enhet der upartiskhet er en så sentral verdi. I tillegg foreslår vi en "føre var"-holdning med tanke på at det er en tendens til redusert tillit til administrative myndigheter generelt og at det må påregnes kritiske søkelys også mot valgadministrasjonen. Et ekstra moment er at valgadministrasjonen er ekstremt sårbar: Selv om det i valgoppgjørene skjer feil som ikke kan ha hatt noen innvirkning på resultatet, blir det likevel stor medieoppmerksomhet som lett skaper inntrykk av kaos. Da stilles det også lettere spørsmål om valget skjer i betryggende former og med upartiske aktører. Dette gir etter vår vurdering grunn til å legge enkelte "terskler" for en bedre sikring av upartiskhet og dermed markere at spørsmål om tillit og upartiskhet utgjør viktige premisser ved etablering av en sentral valgenhet underlagt KRD.

7.4 Andre premisser

Med den skisserte utformingen (pkt. 7.1) og den tilhørende grenseoppgangen til departementet (pkt. 7.2 og 7.3) kan vi drøfte premisser for å etablere en slik enhet:

Kompetansebehov

Med tanke på de oppgaver av juridisk art som kan legges til den nye enheten vil det åpenbart være behov for juridisk kompetanse. Selv om lovforvaltningen vil forbli i departementet, vil den skisserte oppgavefordelingen ovenfor innebære at den nye enheten vil måtte foreta juridiske avveininger og avgjørelser på grunnlag av valgloven. Det gjelder behandling av klager ved lokalvalg (som eventuelt avgjøres i særskilt nemnd) og for saksforberedelse av klagesaker for Stortinget, samt ved fastsetting og forvaltning av forskrifter.

Valgenheten vil stå sentralt i forberedelse og gjennomføring av forsøk med sterkt informasjonsteknologisk innslag. Det må følgelig rekrutteres folk med IT-faglig bakgrunn, ikke nødvendigvis for selv å kunne utvikle og drifte IT-systemer, men med tilstrekkelig IT-kunnskaper og –forståelse til å være gode bestillere og brukere/videreutviklere av slike systemer.

Videre kan det være et poeng å rekruttere kommunikasjonsfaglig kompetanse fordi valgenheten skal drive aktiv informasjon, ikke bare før og etter valg, men også i forbindelse med forsøksvirksomheten.

Med de innkjøps- og innleiebehov som valgenheten etter alt å dømme vil få, kan det reises spørsmål om det er behov for å rekruttere anskaffelsesfaglig kompetanse. Trolig vil enheten være for liten til at dette vil være hensiktsmessig. Behovet må heller ivaretas ved innleie av konsulenter eller ved lån av slik kompetanse i en samlokalisert virksomhet.

Et moment som ble understreket i våre intervjuer med kommunerepresentanter var behovet for at den nye enheten må ha folk med praktisk erfaring fra valggjennomføring. Skal enheten ivareta en veiledningsfunksjon, er dette et svært viktig krav til erfaringsbakgrunn, men også med tanke på at valgenheten har en rekke praktisk-tekniske oppgaver før og under selve valget, er slik erfaring viktig. Slik bakgrunn kan selvsagt gjerne kombineres med juridisk kompetanse eller IT-kompetanse.

Et mer åpent spørsmål er om enheten bør romme kompetanse til å gi faglige konsekvensvurderinger av endringer i valgordningen. Dette innebærer bl.a. å ha kunnskap om ulike typer valgordninger og å være oppdatert om andre lands ordninger og organisering. Enheten bør her åpenbart ha en viss grunnkompetanse, men det er neppe kontinuerlig behov for spisskompetanse her. Man kan muligens basere seg på å innhente faglige spesialvurderinger gjennom nettverk med eksterne fagmiljøer, i første rekke valgforskere. Dessuten er valgordning så vidt politisk betont at departementet trolig vil ha en stram styring med dette kunnskapsfeltet, gjerne kombinert med bruk av utvalg når det skal utredes endringer.

Kapasitetsbehov

Med de kompetansebehovene som er angitt ovenfor kan det se ut til at det samlede kapasitetsbehovet blir større enn hva den svenske Valmyndigheten har (12 ansatte). Her må man imidlertid ta i betraktning at kapasitetsbehovet ikke bare trenger å ivaretas med fast ansatte, men at også korttidsengasjerte og innleie samt bruk av faglige nettverk kan bidra.

Det er anslått at KRD i dag bruker ca. 10 årsverk på valg. Noen av disse er midlertidige stillinger knyttet til e-valg og spesielt utviklingsarbeid på valgområdet i 2010 og 2011. En videreføring kan være aktuelt også utover dette. Det antas at det vil være nødvendig å beholde minst to årsverk i departementet til lovforvaltning og etatsstyring av valgenheten. Dette innebærer at det i utgangspunktet er behov for ca 8 årsverk i en sentral valgenhet. Oppgavetilfanget vil imidlertid øke som følge av arbeidet med utvikling av et sentralt valgdatasystem mv. Dessuten er det et poeng med å opprette en egen valgenhet at det kan gis større og mer kontinuerlig oppmerksomhet til dette feltet.

For IT-kompetanse, som vil utgjøre en hovedpilar i virksomheten, er det nærliggende å tenke seg et visst minimum av personalressurser for å skape et fagmiljø som kan være attraktivt for kompetente søkere. En slik "kritisk masse"

bør neppe være mindre enn fem ansatte, men bare for å ivareta nåværende kapasitetsbehov kan det være nødvendig å gå noe høyere. For juridisk kompetanse kan et tilsvarende resonnement gjøres gjeldende, men trolig vil behovet være noe mindre enn for IT.

Til sammen vil det minst dreie seg om 10-11 personer, og da forutsettes at denne fagkompetansen også omfatter folk med praktisk erfaring fra gjennomføring av valg. Dette må selvsagt likevel avstemmes mot det konkrete oppgavetilfanget slik at det ikke blir overkapasitet. Eksempelvis vil behovet for juridisk kompetanse avhenge av at det aksepteres en arbeidsdeling som bare holder et minimum av oppgaver tilbake i departementet.

Med tillegg av en (eller to) med kommunikasjonsfaglig bakgrunn, en direktør og en administrasjonsansvarlig kan det totale antallet bli mellom 13 og 15. Vi forutsetter da at internadministrative tjenester og fellestjenester kan kjøpes/leies.

Sesongvariasjon

En valgadministrasjon vil åpenbart ha svingninger i arbeidsbelastningen etter som det er valgår eller ikke. Dette kan tale for å organisere valgadministrasjonen sammen med andre oppgaver slik at det legges til rette for en fleksibel utjevning av belastningen. I KRD har dette kunnet skje ved at oppgavene som forutsetter juridisk kompetanse er plassert sammen med andre oppgaver i Kommunalavdelingens juridiske seksjon. I en særskilt valgenhet vil dette være vanskeligere.

Nå er imidlertid slike svingninger etter alt å dømme blitt klart mindre de senere årene. Dette kan sees på bakgrunn av en sterkere satsing på ulike IT-baserte forsøk, noe som krever en lengre tidshorison og mer langsiktig planlegging enn hva som har vært tilfellet tidligere. Men selv om betydningen av sesongvariasjon er blitt mindre, vil en særskilt valgenhets begrensede størrelse tilsa at det likevel er behov for å søke løsninger som kan gi bedre ressursutnytting enn hva enheten kan klare helt alene.

Behov for samlokalisering

For en enhet på 13-15 stillinger vil det være vanskelig å få til god ressursutnytting av administrativt personell. De administrative kravene til en statlig virksomhet er så vidt omfattende at en liten virksomhet helst bør unngå å måtte bygge opp sin egen administrasjon fullt ut. Dette tilsier samlokalisering med andre for å kunne dele administrative ressurser og kostnader. Det er mulig å knytte seg til sentraliserte tjenester for økonomi/regnskap (SSØ) og for eksempel sentralbord, men også slike løsninger forutsetter gjerne et minimum av eget personell.

Etter vårt syn vil det derfor være hensiktsmessig å etablere valgenheten ved å legge den til en *vertsinstusjon*, dvs. en allerede eksisterende statlig virksomhet som har administrative rutiner, datasystemer og andre nødvendige administrative løsninger på plass. Her vil valgenheten kunne kjøpe seg tjenester. Fordelen ved å velge en statlig vertsinstusjon er å kunne utnytte eksisterende kompetanse på statlige fellessystemer og felles regler.

Samtidig må valgenheten utvilsomt være et eget forvaltningsorgan og budsjettmessig atskilt fra vertsinstitusjonen. Enheten vil måtte rapportere direkte til departementet, ikke via vertsinstitusjonen. Det vil altså først og fremst være snakk om en felles administrativ ressursutnytting, ikke en organisatorisk tilknytning.

Videre vil det være gunstig for valgenheten om vertsinstitusjonen også kan gi nær kontakt med faglig relevante og/eller tilgrensende fagmiljøer. I så fall kan det skapes et større fagfellesskap som kan gjøre det lettere å rekruttere høyt kvalifisert fagkompetanse. For valgenheten kan dette både dreie seg om fagmiljøer for IT-kompetanse og juridiske fagmiljøer.

Samlokalisering kan også være nyttig med tanke på eventuell bruk av klagenemnd. Normalt er det nemlig svært få klager på lokalvalg og tilskuddstildelinger, og det vil derfor være urasjonelt å opprette særskilt klagenemnd bare for dette. Klagebehandlingen bør derfor legges til et eksisterende klageorgan, og da vil samlokalisering med denne klagenemndas sekretariat være gunstig.

Forholdet til brukerne

Kommuner og fylkeskommuner vil være de primære brukerne av valgenheten, særlig når det gjelder de veilednings- og serviceoppgavene enheten får. Slike tjenester vil kunne være av stor nytte, bl.a. fordi opplæringsbehovet synes å være stort og til dels økende. Det kan derfor være grunn til å opprette et fast forum for dialog med brukerne. Et slikt forum kan for eksempel ha karakter av referansegruppe, gjerne med skiftende/rullerende sammensetting, der valgenheten kan teste ut planlagte endringer og innhente brukernes erfaringer med tidligere endringer. Referansegruppa kan eventuelt knyttes til medlemsforumet Valgforum, som allerede tjener som høringsinstans og som opplæringsaktør.

Etablering tidlig i et mellomvalgår

Valgadministrasjonen er som nevnt preget av sesongvariasjoner i arbeidsmengde. Det gir et tydelig premiss når det gjelder etableringstidspunkt for en valgenhet. Den bør helst etableres like etter et valg, slik at den får tid nok til å overta forberedelsene til det neste valget. Slik sett vil det første mulige tidspunktet være 1. januar 2012.

8 Lokalisering

Det har over flere tiår vært et politisk mål å fordele statlige virksomheter til flere steder i landet. Som regel har dette vært utformet som et krav om at nyetableringer bør eller skal skje utenfor Oslo. I Stoltenberg-regjeringens politiske plattform av oktober 2009 heter det:

".. ved etablering av nye statlige virksomheter legges generelt til grunn at disse skal lokaliseres utenfor Oslo. Unntak fra dette skal begrunnes særskilt. Det er et mål at også nye funksjoner som etableres som egne enheter i tilknytning til eksisterende statlige virksomheter lokaliseres utenfor Oslo." (Regjeringen.no)

8.1 Konsekvenser av utflytting

Etablering av en sentral valgenhet utenfor Oslo vil også innebære en utflytting idet en vesentlig del av personalressursene må forutsettes å komme fra KRDs Juridiske seksjon, iallfall i en overgangsperiode. Konsekvensene av en slik utflytting vil selvsagt variere med stedsvalget. Valg av en av de største byene vil gi andre konsekvenser enn et mindre tettsted, og en lokalisering i nærheten av Oslo vil ha andre virkninger enn lokalisering på en helt annen kant av landet. Tendensen i konsekvensene vil likevel være noe av det samme slik at det går an å si noe generelt om dette.

Økt tidsbruk

Den mest iøynefallende konsekvensen av en utflytting er at det vil skape større fysisk avstand til departementet, riksvалgsstyret, Stortinget og riksmidlene. Fysiske møter med disse vil altså bli mer tidkrevende sammenliknet med dagens situasjon. Bruk av videomøter vil imidlertid kunne avdempe denne virkningen selv om videomøter ikke fullt ut erstatter fysiske møter. Det er for øvrig heller ikke gitt at behovet for møter i Oslo vil være særlig stort.

Valgenheten vil måtte inngå i departementets etatsstyring med utvikling av en styringsdialog mellom de to. Hovedvekt i denne dialogen vil imidlertid ligge på skriftlig kommunikasjon, og etatsstyringsmøtene kan for eksempel være halvårslige. Tidsbruken trenger neppe å øke vesentlig av denne grunn.

Valgenheten vil trolig ha et større behov for å møte kommuner og fylkeskommuner, bl.a. med tanke på å gi informasjon og opplæring før hvert valg. Dette behovet trenger imidlertid ikke medføre vesentlig økt tidsbruk sammenliknet med en lokalisering i Oslo. Tilgang på gode kommunikasjonsmuligheter, framfor alt nærhet til et godt flyrutetilbud, vil her være avgjørende.

Tap av nøkkelkompetanse

En viktig konsekvens på kort sikt er å miste ressurspersoner og kompetanse. Erfaringsvis vil svært få ansatte bli med på slike utflyttinger, iallfall når det er utenfor vanlig pendleravstand. Det kan vises til evalueringen av utflyttingen av tilsynene som viste 75-90 % frafall av medarbeidere (Asplan 2009), men andelen ansatte som blir med, er høyere desto nærmere Oslo lokaliseringen skjer (NIBR 2008). Uansett må det påregnes at svært mye kompetanse, kontaktnett, "institusjonshukommelse" og gjennomføringserfaring vil gå tapt

for virksomheten. Dette vil virke negativt på kontinuitet og kvalitet i virksomheten. På kort sikt kan dette avdempes noe ved å tilby ordninger (flyttestedgjørelse, boliglån, dekning av ulike typer ekstra utgifter mv.) som kan få nøkkelpersoner til å bli med, eventuelt bare i en overgangsperiode mens rekruttering og ny kompetanseoppbygging pågår. På noe lengre sikt vil man være avhengig av å lykkes med å bygge opp ny kompetanse på grunnlag av nyrekruttering. Hvis erfarne nøkkelpersoner forsvinner før den mer langsiktige kompetanseoppbyggingen er kommet godt i gang, vil man kunne oppleve svekket tillit til virksomheten pga. tapt kompetanse og erfaring, og det kan være bekymringsfullt hvis en slik fase strekker seg over et valg.

Mindre tilgang til relevant kompetanse, men også mindre turnover

En annen konsekvens er at den nye enheten vil få et lokalt arbeidsmarked som i de fleste tilfeller vil ha mindre tilbud av egnet kompetanse enn det ville være med en lokalisering i Oslo. På den annen side vil man kunne påregne mer stabil arbeidskraft og mindre turnover bl.a. fordi jobbalternativene er færre og fordi en utflyttet virksomhet ofte vil være mer konkurransedyktig på lønn i sitt lokale arbeidsmarked. Lavere turnover gir lavere opplæringskostnader.

Lavere husleie- og lønnskostnader, men økte reisekostnader

Det vil normalt være lavere husleiekostnader ved en lokalisering utenfor Oslo, men på den annen side vil det økte reisebehovet medføre økte kostnader, avhengig av avstand og reisemåte til Oslo. Det vil også kunne bli en mindre reduksjon i lønnskostnader, men det vil i så fall henge sammen med at nyrekruttert personale har mindre erfaring og kompetanse, altså en uønsket virkning.

Samlet sett er det neppe grunn til å regne med vesentlig mindre driftskostnader ved å flytte enheten ut av Oslo, jf. erfaringene med å flytte ut tilsynene (Asplan 2009).

Ekstra gjennomføringskostnader

En utflytting vil kunne ha noen ekstra gjennomføringskostnader sammenliknet med en etablering i Oslo. Dette går i første rekke på ordninger for å få ansatte til å flytte med til nytt sted, enten som en overgangsordning eller på permanent basis. Gitt at det vil bli stort frafall av medarbeidere ved flytting vil det også oppstå et ekstra behov for opplæring av nye medarbeidere for en periode framover.

8.2 Mulighet for unntak?

Det foreligger ingen formelle avklaringer av hva som kan utgjøre en særskilt begrunnelse for å lokaliseres i Oslo. Men det er gjort unntak fra slike føringer tidligere, for eksempel da en rekke tilsyn ble vurdert for utflytting (jf. St.meld. nr 17, 2002-03). Tre av tilsynene fikk forbli i Oslo med begrunnelser som gikk på at det var behov for nærhet til bestemte fagmiljøer (Jernbanetilsynet), at det var nødvendig med nærhet til tilsynsobjektene/brukerne (Kredittilsynet), eller at det var behov for nærhet til andre myndighetsorganer (NVE).

Da Politidirektoratet ble etablert i Oslo, ble det lagt vekt på at direktoratets behov for nær kontakt med Justisdepartementet, Riksadvokaten og flere sentrale politienheter som alle befant seg i Oslo eller det sentrale østlandsområdet. Det ble også vist til at direktoratets saksfelt krevde kompetanse som da fantes i Justisdepartementet og sentrale politienheter og at slik kompetanse ikke ville være lett tilgjengelig utenfor Oslo-området (Ot.prp. nr. 7, 1999-2000).

En annen type begrunnelse for å etablere seg i Oslo er at det ikke er en ren nyetablering, men at det bygges videre på et organ som er i Oslo fra før. Dette var tilfellet bl.a. ved etableringen av Bufdir (som tok opp i seg Statens ungdoms- og adopsjonskontor) og NOKUT (som tok opp i seg Norgesnetttrådet).

Blant våre informanter var det få som framholdt at det vil være tungtveiende argumenter for at en ny sentral valgenhet bør unntas fra hovedregelen om lokalisering. Argumenter som ble nevnt var at en sentral valgenhet vil ha fordel av nærhet til riksmidlene, behov for kontakt og samordning med andre statlige myndigheter, og at det er enklere å finne relevant kompetanse i Oslo-området.

Det er ikke vår oppgave å ta stilling til selve lokaliseringsspørsmålet, og vi vil heller ikke forsøke å vurdere de nevnte argumentene for å gjøre unntak. I det videre drøfter vi mulige kriterier for stedsvalg utenfor Oslo.

8.3 Kriterier for stedsvalg

Negative konsekvenser ved en utflytting vil kunne avdempes ved å bruke noen kriterier for det nye stedsvalget:

Gode kommunikasjonsmuligheter

Et sentralt kriterium for stedsvalg bør være å sikre gode kommunikasjonsmuligheter både fysisk og teknologisk. Gode fysiske kommunikasjonsmuligheter vil i praksis dreie seg om å lokalisere enheten nær en flyplass med et godt rutetilbud. Nærhet til andre kollektive transportmidler vil også ha betydning, bl.a. kan direkte togforbindelse med Oslo være gunstig fordi det gir bedre muligheter for at reisetid kan utnyttes som effektiv arbeidstid.

Gode teknologiske kommunikasjonsmuligheter vil være et spørsmål om å ha tilstrekkelige budsjettmidler og kompetanse til å anskaffe og anvende moderne kommunikasjonsutstyr, bl.a. for videomøter.

Begrenset reisetid fra Oslo

Hvis det vurderes som helt nødvendig å få personer med nøkkelkompetanse til å bli med over i den nye enheten, kan det være grunn til å stille opp et tillegg til det forrige kriteriet: Lokalisering bør skje på et sted som gir en begrenset reisetid fra Oslo. Dette vil gjøre det lettere å få ressurspersoner til å bli med, iallfall i en overgangsperiode, på dag- eller ukependlerbasis.

Tilgang til nødvendig kompetanse

Det bør være et velutviklet arbeidsmarked på tilflyttingsstedet. En godt fungerende valgenhet vil trenge tilgang på kompetent arbeidskraft, i første rekke juridisk og IT-kompetanse, gjerne også nærhet til slike fagmiljøer. Dette kan tilsi nærhet til universitets- og høyskolemiljøer som tilbyr slike utdanninger. Kompetansekriteriet vil generelt tilsi at valgenheten lokaliseres et sted som gir en bred rekrutteringsbase for relevant kompetanse.

Mulighet for samlokalisering

Som nevnt tidligere vil det være behov for å samlokalisere en ny valgenhet med en annen virksomhet for å utnytte administrative ressurser bedre. Helst bør det være en statlig virksomhet slik at man kan utnytte felles kompetanse på statlige fellessystemer og felles regler, så som anskaffelsesregelverket.

9 Gjennomføring av etableringen

9.1 Politisk beslutningsprosess

Etablering av en ny valgenhet må rammes inn av en politisk beslutningsprosess som gir føringer for etableringen. Som det framgår ovenfor, ser vi behov for at beslutningsprosessen omfatter lovendring, både for å markere valgenhetens rolle som fagorgan og for å presisere avskåret instruksjonsmyndighet for departementet når det gjelder enkeltvedtak.

Uansett må det legges fram en budsjettsak for Stortinget fordi det forutsettes bevilgninger til valgenheten. En budsjettsak kan tas inn i statsbudsjettet, revidert nasjonalbudsjett eller fremmes som egen sak. I tillegg til budsjetttramme, der det bl.a. tas stilling til foreløpig stillingsbehov og utflyttingskostnader, bør saken også omfatte spørsmålet om lokalisering og dessuten fastsette etableringstidspunkt. Lovendringsprosessen, som er mer tidkrevende, trenger imidlertid ikke kjøres samtidig med budsjettsaken, men må fullføres før den administrative etableringsprosessen er fullført.

9.2 Etableringsprosess

En prosess for å etablere en ny statlig virksomhet kan deles i to faser og ett tidspunkt: planleggingsfase, interimperiode og formelt etableringstidspunkt.

Planleggingsfase

Allerede før bevilgningsvedtaket i Stortinget bør departementet starte prosessen med å rekruttere direktør for den nye enheten. Utlysning kan som kjent skje under forutsetning av Stortingets godkjenning. En slik rekrutteringsprosess er uansett tidkrevende, og det er grunn til å prioritere tidlig rekruttering av direktør slik at den som får stillingen får være med på utformingen av den nye enheten og får et ansvar for og et eierskap til prosessen og de løsningene som velges.

I planleggingsfasen bør det utformes en prosjektplan for den påfølgende interimperioden, herunder et mandat for arbeidet og en framdriftsplan. Det må også lages et budsjett for interimperioden (som trolig vil begynne et stykke ut i 2011). Innspill til dette budsjettet, som bl.a. vil dekke lønnskostnader til direktør samt enkelte utgifter som vil begynne å påløpe før etablering, må skje allerede tidlig i 2010. Senere i planleggingsfasen (tidlig i 2011) må det lages budsjettinnspill for etableringsåret 2012.

Planleggingsfasen bør også brukes til å gi informasjon til de ansatte, til å forberede informasjonsopplegget videre, og til å avklare hvordan det skal tilrettelegges for medbestemmelse og medvirkning. I dette tilfellet er vel bruk av intranett og interne møter, ev. egne informasjonsmøter, mest aktuelt for intern informasjon. Medbestemmelse kan utøves gjennom drøftinger og forhandlinger mellom partene, i dette tilfellet departementet og ansattes organisasjoner i KRD. Dette kan avklares ved å inngå en *omstillingsavtale*, som klargjør partsforholdet, rammene for omstillingen og hvordan medbestemmelse skal ivaretas i omstillingsprosessen.

Tilrettelegging for medvirkning kan skje ved å opprette referansegruppe der brukerne (primært kommuner og fylkeskommuner) er representert, ev. også ved å opprette arbeidsgrupper på mer avgrensede felter.

Interimsperiode

En interimsperiode kan sies å starte med tiltredelsen av direktør en gang i første halvår 2011. Vedkommende kan da starte med å ta prosjektlederansvar for etableringsprosessen, og de videre forberedelsene kan prosjektorganiseres innenfor departementet. Direktøren bør få tilført medarbeidere i et prosjektsekretariat, gjerne med de samme som i planleggingsfasen. Samlokalisering med Juridisk seksjon i denne fasen vil være en fordel. Bruk av medarbeidere fra KRD i dette sekretariatet kan suppleres med ekstern rekruttering av en administrasjonsansvarlig (kontorsjef) i god tid før etableringstidspunktet.

Vi ser det altså ikke som nødvendig å danne en egen *interimsorganisasjon* for å ivareta det løpende ansvaret. Juridisk seksjon i KRD vil kunne ha ansvaret for å gjennomføre valget også i 2011, mens direktøren forbereder etableringen av den nye valgenheten i 2012.

Styringen av etableringsprosjektet vil tilligge Kommunalavdelingens ledelse, som også vil være prosjektleders rapporteringspunkt. Til støtte for prosjektleder og –sekretariat kan det opprettes referansegruppe som kan gi råd og kommentarer til arbeidet underveis.

Følgende temaer vil måtte stå sentralt i en interimsperiode:

Bemanning av valgenheten

Utgangspunktet for bemanning bør være en nærmere vurdering av kompetansebehovet i den nye enheten. Det bør også gjøres en kompetansekartlegging blant dem som arbeider med valg i KRD for å få en oversikt over nåværende stillingsinnhold, arbeidsoppgaver og kompetanse. På grunnlag av kompetansebehovet kan det utarbeides en bemanningsplan og stillingsbeskrivelser for den nye enheten slik at det kan avklares hvilke stillinger i KRD, eventuelt stillingsbrøker, som skal følge med ved etableringen, og det må avklares i hvilken grad innehaverne av disse stillingene vil følge med oppgavene. I tillegg må det rekrutteres eksternt for å fylle opp de stillingene som gjenstår.

Foruten direktøren selv kan det være behov for å gjøre enkelte rekrutteringer i interimsperioden. De må gå via KRDs tilsettingsråd etter innstilling fra direktør. Valgenhetens eget tilsettingsråd kan jo ikke begynne å fungere tidligere enn valgenheten selv.

Overføring av medarbeidere fra KRD

Når det treffes vedtak om geografisk flytting av statlig virksomhet, har de ansatte i utgangspunktet både rett og plikt til å følge med oppgavene. Rett til å følge med oppgavene forutsetter at oppgavene er ”i vesentlig grad videreført” i den stillingen som overføres. For å unngå plikten til å følge oppgavene kan det søkes FAD eller fagdepartementet om fritak fra flytteplikt. Hvis søknaden

innvilges, får vedkommende fortrinnsrett til ny stilling og status som overtallig med mindre det kan skje en intern omplassering umiddelbart.

For å stimulere verdifulle medarbeidere til å bli med på flyttingen, eventuelt bare i en overgangsperiode, kan KRD innenfor sitt budsjett tilby en rekke positive virkemidler: flyttegodtgjørelse, merreisetid som arbeidstid, boliglån, dekning av reiseutgifter, barnehage, telefon, lønnstilskudd mv, jf. sentral særavtale av 2003 som gir rammer for dette ved geografisk flytting eller nedbemanning (FAD 2008). Før bruk av slike virkemidler drøftes med de ansattes organisasjoner lokalt, skal det imidlertid ha vært avklart om det er behov for en omstillingsavtale, jf. omtalen av planleggingsfasen ovenfor.

Intern organisering

Spørsmålet om hvordan valgenheten skal organiseres internt, vil i prinsippet være en forhandlingssak med de ansattes organisasjoner. Gitt valgenhetens begrensede størrelse er det neppe mange alternativer å vurdere. Foruten en direktør med personalansvar for samtlige, og en administrasjonsansvarlig vil det være fagpersoner som for eksempel kan fordeles i to faggrupper, hhv. juridisk og IT. Dette kan være en foreløpig løsning mens man utvikler en strategi for virksomheten som eventuelt kan gi nærmere føringer for hvordan enheten bør være organisert.

Ekstern informasjon

I interimperioden vil det være nødvendig å gi ekstern informasjon, spesielt med tanke på kommuner og fylkeskommuner, om forberedelsene til en ny valgenhet, om de oppgaver som enheten skal løse og hvilket forhold den skal ha til kommuner og fylkeskommuner. Vi forutsetter at prosjektsekretariatet i denne fasen vil kunne få nødvendig samarbeid og bistand fra KRDs kommunikasjonsenhet.

Lokaler

En oppgave for prosjektet vil være å skaffe hensiktsmessige lokaler og kontorutstyr på utflyttingsstedet og tidsnok til å unngå provisoriske løsninger i startfasen. Hvis en eventuell vertsinstusjon ikke kan tilby plass innenfor egne lokaler, vil det være viktig å leie lokaler i umiddelbar nærhet for å dra mest mulig nytte av felles administrative tjenester.

Kongelig resolusjon

Det bør i interimperioden utarbeides *vedtekter* for valgenheten (pkt. 7.3.3), og disse bør fremmes i en kongelig resolusjon som også angir tidspunktet for åpningen av enheten.

Andre forberedelser

En stor del av arbeidet i interimperioden vil trolig dreie seg om å forberede nødvendige *administrative og IT-systemer* som helst skal være operative fra første dag i den nye enheten. Her vil det være aktuelt å sette ned særskilte arbeidsgrupper til å foreslå og senere eventuelt å iverksette løsninger, eventuelt med bistand fra innleide konsulenter mv. Utarbeiding av *økonomi-instruks* for enheten, jf. Økonomireglementet, kan også plasseres i denne kategorien.

Når statsbudsjettet for 2012 er vedtatt, vil KRD måtte utforme et *tildelingsbrev* til den nye enheten. Dette markerer samtidig starten på den *etatsstyringsdialogen* som skal utvikles i forholdet mellom departementet og den nye valgenheten.

Videre er det en rekke planer, retningslinjer og andre dokumenter som kanskje kan forberedes noe i denne fasen, men som ikke kan eller bør utformes før enheten har kommet i gang. Dette gjelder bl.a. personalreglement og tilpasningsavtale for medbestemmelse fordi det først bør velges tillitsvalgte internt som kan forhandle om dette. Andre dokumenter som kan påbegynnes i interimfasen, men som neppe bør ferdigstilles før etter etableringen er virksomhetsstrategi, kommunikasjonsstrategi, IT-strategi, beredskapsplan, opplegg for risikostyring, etiske retningslinjer, serviceerklæring mfl.

Forholdet til løpende oppgaver

Interimsperioden vil være en periode som bl.a. strekker seg over et valg. Dersom prosjektsekretariatet i hovedsak rekrutteres internt, vil det måtte tas stilling til i hvilken grad prosjektmedarbeiderne også skal delta i de løpende oppgavene med valgforberedelser. Siden den nødvendige kompetansen til valggjennomføring er knyttet til relativt få medarbeidere i KRD, som også vil være aktuelle medarbeidere i et prosjektsekretariat, kan det bli nødvendig å rekruttere flere eksterne medarbeidere til sekretariatet.

Formell etablering

Den formelle åpningen av den nye valgenheten bør kunngjøres i god tid og med vekt på å informere om at KRD fra det tidspunkt overfører sine oppgaver med valgforberedelser og gjennomføring til den nye enheten.

Ved å sette etableringstidspunktet til tidligst 1. januar 2012 gis det en frist som gjør det mulig å gjennomføre forberedelsene, å flytte inn i de valgte lokalene og å være operativ helt fra starten.

Vedlegg 1: Prosjektplan

Prosjektnummer 107024	Dok. nr.	Versjon 2	Dato 28.8.09	Avdeling FOR	Sign DSO
--------------------------	----------	--------------	-----------------	-----------------	-------------

Utredning om sentral valgenhet

1 Bakgrunn og behov

Det er i dag KRD v/Kommunalavdelingen/Juridisk seksjon som har de statlige oppgavene med forberedelse og gjennomføring av valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Flere av disse oppgavene er av praktisk-teknisk karakter primært knyttet til selve valgavviklingen. KRD har derfor sett grunn til å vurdere om disse oppgavene bør legges til en egen operativ enhet slik at departementet kan få frigjort kapasitet til å ivareta ansvaret for de mer prinsipielle spørsmålene på dette området.

Et tilleggsmoment er at det må påregnes en vesentlig utvidelse av de mer teknisk orienterte oppgavene. Det arbeides nå med å forberede forsøk med elektronisk stemmegivning i enkelte kommuner i 2011. KRD har begrensede ressurser til å forestå slike forsøk og kan trenge et mer operativt apparat til å handtere dette.

Videre vurderer KRD at det bør etableres et sentralt statlig valgdatasystem. Foran hvert valg er det i dag slik at hver kommune og fylkeskommune bestiller sine valgdatasystemer hos private leverandører. Dette har en rekke betenkelige sider bl.a. ut fra hensynene til å minimere feil, fremme samordning, redusere kostnader, sikre kontroll og legitimitet mv. Utvikling og forvaltning av ett sentralt valgdatasystem vil imidlertid forutsette en kapasitet og kompetanse som det ikke er hensiktsmessig å utvikle i departementet. Dette gir ekstra tyngde til behovet for å opprette en egen valgenhet.

Spørsmålet om å opprette en egen enhet ble berørt av Valglovutvalget (NOU 2001:3), som tok til orde for en permanent valgkommissjon. Utvalget forutsatte imidlertid at en slik kommissjon ikke skulle tillegges praktisk-administrativt arbeid i særlig utstrekning, men snarere tillegges en del nye oppgaver. KRD vurderte derfor utvalgets forslag slik at det ikke ga svar på behovet for å føre oppgaver ut av departementet.

2 Mål og hovedinnhold

Utredningen vil ta utgangspunkt i at det er grunn til å opprette en egen valgenhet. På dette grunnlag vil utredningen omfatte følgende elementer:

- Utdype fordeler og ulemper ved å opprette en egen valgenhet under KRD
- Kartlegge og vurdere hvilke oppgaver det er aktuelt å overføre fra KRD til en egen valgenhet, samt ev. nye oppgaver
- Gjøre rede for hvordan tilsvarende oppgaver er organisert i Danmark, Sverige og ev. andre land i den grad dette vurderes som relevant

- Vurdere hvilken type og grad av faglig og/eller administrativ uavhengighet en slik valgenhet ev. bør ha
- Vurdere konsekvenser av en utlokalisering av en slik valgenhet, samt angi kriterier for et vellykket stedsvalg
- Påpeke ev. uløste spørsmål mht. rolle/oppgavefordeling mellom stat og kommune som en ny valgenhet kan medføre
- Gi innspill til hvordan organisering av en egen valgenhet bør skje prinsipielt og praktisk, herunder hvilke tidsperspektiver som kan legges til grunn for framdriften av arbeidet.

3 Prosjektansvar, organisering og arbeidsmåte

KRD har gitt Difi i oppdrag å gjennomføre dette utredningsprosjektet, som vil være forankret i Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR). Prosjektet bemannes med to medarbeidere.

Datagrunnlaget for utredningen vil være dokumentstudier og intervjuer med representanter for KRD, kommunesektoren og ev. andre ressurspersoner. Det tas sikte på å ha et møte med oppdragsgiver underveis der det orienteres om framdrift, foreløpige vurderinger etc.

4 Ressurssammensetning og budsjettbehov

Prosjektansvarlig: Avdelingsdirektør Vivi Lassen

Prosjektleder: Seniorrådgiver Dag Solumsmoen

Prosjektmedarbeider: Seniorrådgiver Sissel Vemundvik.

Oppdragsgiver dekker ev. utgifter til gjennomføring av prosjektet, bl.a. ev. reiseutgifter ved intervjuer/møter utenfor Oslo.

5 Skissen er diskutert med følgende

Planlegging og gjennomføring av prosjektet er drøftet med representanter for oppdragsgiver: avdelingsdirektør Hans Petter Gravdahl, fagdirektør Marianne Riise og seniorrådgiver Tom Refsum Aatlo.

Det har ikke vært vurdert som relevant å drøfte prosjektet med andre avdelinger internt i Difi.

6 Milepælsplan

Nr	Beskrivelse av hva milepælen består av	Dato/tidsrom	Rapport dato	Kommentar/status
1.	Utforming av prosjektplan	Ultimo aug		
2.	Godkjenning av prosjektplan	Medio sept.		
3.	Intervjuer med KRD og andre	Sept/okt.		
4.	Møte med KRD om foreløpige vurderinger	Primo nov.		
5.	Rapportutkast forelegges KRD	Primo des.		
6.	Rapport avleveres	Medio des.	18.12.09	

Vedlegg 2: Dokument- og litteraturliste

- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*
- NOU 2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør*
- Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) *Om endringer i lov om politiet*
- Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre*
- Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) *Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene*
- St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. 1 S (2009-2010) *Innstilling fra fullmaktskomiteen om fullmaktene*
- Regjeringen.no *Politisk plattform for flertallsregjeringen*

- Asplan Viak 2009: *Evalueringsrapport av utflytting av statlig virksomhet*
- Difi 2008: *Direktoratets faglige rolle. Rapport 2008:14*
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith 1998: *Forvaltningsrett*
- FAD 2008: *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Veiledning og retningslinjer.*
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2006: *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*
- KRD 2006: *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter. Rapport av 8.2.2006 fra arbeidsgruppe nedsatt av KRD*
- NIBR 2008: *Utflytting av statlig virksomhet. NIBR-notat 2008:114*
- OSCE/ODIHR 2009: *Norway – Parliamentary Elections 14 September 2009. Election Assessment Mission Report. Warsaw, 27 November 2009*
- Smith, Eivind 2002: *Forholdet mellom departement og direktorat. Konstitusjonelle utgangspunkter. Vedlegg til Statskonsult-notat 2002:6*
- SSB 2009: *Statistisk sentralbyrås organisasjon og ledelse. Planer og meldinger 2009/11*
- SSØ/DIFI 2008: *Omstilling av statlige virksomheter. Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader*
- Statskonsult 2002: *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen. Notat 2002:6*
- Statskonsult 2002b: *Stor omstilling på kort tid. Rapport 2002:7*
- Valmyndigheten 2007: *Erfarenheter frå valen 2006. Rapport 2007:1*
- Venice Commission 2002: *Code of Good Practice in Electoral Matters. Strasbourg, 30 October 2002*

Vedlegg 3: Oversikt over gjennomførte intervjuer

KRD

- Departementsråd Eivind Dale
- Ekspedisjonssjef Anne Lyftingsmo
- Avdelingsdirektør Hans Petter Gravdahl
- Fagdirektør Marianne Riise
- Seniorrådgiver Tom Refsum Aatlo

Andre

- Seniorrådgiver Jens-Oscar Nergård, FAD
- Sekretariatsleder for Valgforum, Asbjørn Ausland, Oslo kommune
- Forsker Bernt Aardal, Institutt for samfunnsforskning
- Underdirektør Eldbjørg Kluften, Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Formannskapssekretær May Britt Johnsen, Jevnaker kommune (e-postveksling)
- Rådgiver (og sekretær for fylkesvalgstyret) Anna-Brita Bakken, Buskerud fylkeskommune
- Kanslichef Vivan Nilsson, Valmyndigheten (Sverige)

Vedlegg 4: Organisering av ansvarsområdet under partiloven

Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) sorterer under FAD. Dette ansvarsområdet gjelder primært registrering av politiske partier, offentliggjøring av partienes inntekter, samt tildeling av statsstøtte til partiene.

Før og etter at partiloven ble vedtatt i 2005 har dette vært et relativt arbeidskrevende ansvarsområde for den ansvarlige enheten i FAD. I perioden før vedtaket var det etablering og drift av Partifinansieringsutvalget (NOU 2004:25) og utarbeiding av lovproposisjon om ny partilov (Ot.prp. nr 84, 2004-2005). I perioden etterpå gjaldt det utarbeiding av forskrifter, etablering av Partilovnemnda, utvikling av et elektronisk saksbehandlingssystem og deltakelse i den norske delegasjonen til Europarådet v/GRECO (Group of States Against Corruption).

Oppgavefordelingen på dette området er i dag slik:

Partiregisteret (som er en del av Brønnøysundregistrene) har til oppgave å motta søknader om registrering av partier, å vurdere om kriteriene er oppfylt, og å godkjenne (ev. avslå) søknaden og registrere partiet.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har til oppgave å styre utbetalingen av statstilskudd til de i alt 3100 lokale partilag som kommer inn under loven. I denne forbindelse har Fylkesmannen utviklet og drifter et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem til bruk for alle fylkesmannsembetene når disse mottar søknader om partistøtte.

Partilovnemnda, som ble opprettet som følge av den nye partiloven, er et faglig uavhengig forvaltningsorgan, men administrativt knyttet til FAD. Dette innebærer at verken Kongen eller FAD kan instruere eller omgjøre nemndas vedtak i enkeltsaker. Partilovnemndas oppgaver er bl.a. å avgjøre klager på avslag om statlig støtte og klager på avslag om registrering av partier. Nemndas sekretariat med to ansatte er lagt til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

SSBs rolle er å sørge for at det kan gis innsyn i partiregnskapene, herunder også fra lokale partilag. Dette omfatter å motta partiregnskaper, herunder veilede, utgi skjemaer, purre på rapportering mv. SSB rapporterer til Partilovnemnda hvert år om hvilke partilag som ikke har oppfylt lovens krav innen fristen. De innrapporterte regnskapene gjøres tilgjengelig på *Partifinansiering.no*. Denne siden er eid av FAD, men driftes av SSB.

Etter en revisjon av partiloven (planlagt til 2010) vil FAD ha svært begrensede oppgaver på dette området, bl.a. vil også oppgaven med utbetaling til sentrale partilag overføres til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Foruten selve lov- og forskriftsforvaltningen vil FAD etter dette ikke ha andre oppgaver på dette området enn å godkjenne årlige utbetalinger til Partilovnemnda, Partiregisteret, SSB og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Etter planen vil Partilovnemnda få

fullmakt til også aktivt å kontrollere at regelverket følges. Dette vil være i tråd med rekommandasjoner for Norge gitt av Europarådet v/GRECO.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Valgets kval
Difis rapportnummer:	2010:3
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen og Sissel Vemundvik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	107024
Prosjektnavn:	Utredning av en sentral valgenhet
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver:	Kommunaldepartementet (KRD)
Resymé/omtale:	<p>I kap. 2 refereres bakgrunn og mandat for prosjektet, samt en kort redegjørelse for metode og datagrunnlag. Kap. 3 er en oversikt over nåværende organisering av norsk valgadministrasjon, mens kap. 4 gir en kort innføring i organiseringen av tilsvarende administrasjon i Sverige og Danmark. I kap. 5 omtales uttrykte behov for endringer i valgadministrasjonen. I kap. 6 gjøres det en vurdering av generelle og særlige hensyn som bør legges til grunn ved organiseringen, og i kap. 7 drøftes oppgaver, rolle og grad av uavhengighet for en sentral valgenhet underlagt KRD. I kap. 8 er det vist en del sannsynlige virkninger av at en sentral valgenhet lokaliseres utenfor Oslo, samt skissert en del kriterier for å velge en gunstig lokalisering. Kap. 9 er en gjennomgang av trinnene i prosessen med å etablere en sentral valgenhet.</p>
Emneord:	valgenhet, valgadministrasjon, direktorat, faglig uavhengighet, klagenemnd, avskjæring av instruksjonsmyndighet, lokalisering, etablering av statlig virksomhet
Totalt antall sider til trykking:	54
Dato for utgivelse:	Februar 2010
Utgiver:	Direktoratet forvaltning og IKT (Difi) Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no