

DFØ-rapport 2025:3

Med valg i sikte

En evaluering av Valgdirektoratet

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet evaluert Valgdirektoratet.

Vi takker alle informanter og bidragsytere til datainnsamlingen, som ble foretatt i perioden september 2024 – januar 2025. Sentrale informanter har vært ledere og medarbeidere i Valgdirektoratet, departementet og valgansvarlige i enkelte kommuner. Utsagn fra intervjuene er blitt forelagt informantene i de tilfeller utsagnene kan spores tilbake til enkeltpersoner. Direktoratet fikk ny direktør 1. februar 2025.

I DFØ har evalueringen blitt utført av Dag Solumsmoen, Hans Gøran Nilsson (hospitant fra Digitaliseringsdirektoratet) og Eivor Bremer Nebben (prosjektleder). Fungerende avdelingsdirektør Siri Bjørtuft Ellingsen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, juni 2025

Liv Mari Hatlen
Fungerende divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Hovedfunn og anbefalinger oppsummert	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Formål og problemstillinger.....	7
1.3 Metode og datagrunnlag	8
1.3.1 Datagrunnlag	9
1.4 Avgrensning	10
1.5 Leseveiledning.....	10
2 Hvordan er ansvaret for valg organisert?	11
2.1 Direktoratet har to roller	11
2.2 Organiseringen av valgadministrasjonen.....	11
2.2.1 Ansvaret er fordelt mellom nasjonale og kommunale valgmyndigheter.....	12
2.2.2 Nærmere om Valgdirektoratets ansvar og oppgaver.....	13
3 Hvilke resultater oppnår Valgdirektoratet?	16
3.1 Opprettelse av direktorat oppfattes som vellykket	16
3.2 Forvaltning og drift av EVA	17
3.2.1 Brukerne er i all hovedsak fornøyde	17
3.2.2 En «solid dame», men sårbar for endringer.....	18
3.2.3 Et kontinuerlig arbeid med endring og tilpasninger	18
3.2.4 Har strategisk plan – følger bare delvis opp	19
3.3 Veiledning og opplæring av kommunene.....	20
3.3.1 Valgmedarbeiderportalen dekker valgansvarliges primære informasjonsbehov ..	20
3.3.2 Informasjon ved hendelser kommer for sent	20
3.3.3 Valgdirektoratets opplæring har høy kvalitet	21
3.3.4 Kontaktsenteret oppleves i hovedsak som nyttig.....	22
3.4 Informasjon til velgere.....	23
3.5 Direktoratets faglige rolle.....	24
3.5.1 En lav faglig profil	24
4 Interne faktorer som påvirker resultatene	26
4.1 Liten organisasjon – mye organisering.....	26
4.1.1 Ikke alle team fungerer like godt.....	27

4.1.2 Stadig omorganisering av det tverrgående arbeidet	28
4.2 Lite ledelse på flere nivåer.....	29
4.3 Vedvarende mindreforbruk av budsjettet	31
4.4 God tilgang på kompetanse, men med noen utfordringer	32
4.5 Konsulentbruk er lite planmessig.....	34
4.6 Godt arbeidsmiljø, men presset på kapasitet	35
4.7 Administrativ kapasitet oppleves ikke som noen stor utfordring	36
5 Eksterne faktorer som påvirker direktoratet	38
5.1 Forholdet til departementet	38
5.1.1 Departementets etatsstyring er siktet inn mot neste valg.....	38
5.1.2 Budsjettsvingninger svekker evne til langsiktighet.....	39
5.1.3 Én styringsrelasjon – ulike forståelser	40
5.1.4 Kritikk mot direktoratets faglige rådgivning	41
5.2 Forholdet til kommunene	42
5.3 Endrede omgivelser	43
6 Våre vurderinger og anbefalinger	45
6.1 Et smalt, men krevende samfunnsoppdrag	45
6.2 Et ungt direktorat med gode resultater.....	46
6.3 Det kortsiktige trumfer det langsiktige.....	46
6.4 En uutviklet faglig rolle.....	47
6.5 Behov for en mer omforent rolleforståelse	49
6.6 For mye struktur - for lite ledelse	50
6.7 Brukerinvolvering - for svak eller for dårlig kommunisert?	52
6.8 Kan samarbeid om administrative oppgaver utvides?	52
6.9 Sikre robust IKT-kompetanse	53
6.10 Ikke tidspunktet for nye store oppgaver.....	55
7 Litteraturliste	56

Hovedfunn og anbefalinger oppsummert

Etableringen av et direktorat på valgområdet oppfattes som vellykket. Direktoratet har oppnådd mye på kort tid, og tjenestene blir stadig bedre. DFØ etterlyser imidlertid et mer langsiktig blikk. Særlig med tanke på utvikling av det valgadministrative systemet er det behov for at både direktoratet og departementet sikter lenger enn til neste valg.

DFØ har på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) evaluert Valgdirektoratet. Formålet med evalueringen er å vurdere om målene ved opprettelsen av direktoratet er nådd, hvordan direktoratet ivaretar sine oppgaver, og om det har hensiktsmessige rammer.

Våre funn og vurderinger

Et smalt, men krevende samfunnsoppdrag

Valgdirektoratet har i praksis én hovedoppgave. Det er å sikre korrekt og sikker gjennomføring av valg i Norge. Oppdraget kan oppfattes som smalt, men er av stor samfunnsmessig betydning: frie og hemmelige valg kan sies å være en bærebjelke i vårt demokrati. I en tid som preges av økende internasjonal uro, mange alternative flater for å hente og spre informasjon, og en rask utvikling av kunstig intelligens med nye muligheter for manipulering, blir oppdraget ekstra krevende.

Valgdirektoratet opererer også under noen særskilte rammebetingelser. Ansvar for å gjennomføre valg er lagt til kommunene og direktoratet skal treffe behovet til 357 svært forskjellige kommuner. Et ytterligere kompliserende forhold er at valg bare gjennomføres en gang hvert andre år. Det begrenser mulighetene til å lære av erfaring og til å oppdage feil gjennom reell bruk. I tillegg må alt være på plass valgdagen. Her er det ingen muligheter til å fire på krav eller skyve på frister.

Et ungt direktorat med gode resultater

Valgdirektoratet har oppnådd mye på få år. Valg har vært gjennomført uten vesentlige problemer. Kommunene er i hovedsak fornøyd med bistanden de får fra Valgdirektoratet, og tilfredsheten har bedret seg over tid. Valgdirektoratet har systematisk fått evaluert sine tjenester, og inntrykket er at direktoratet har brukt disse evalueringene til å gjøre nødvendige endringer i sine tjenester og systemer fra valg til valg.

Det kortsiktige trumfer det langsiktige

Direktoratet har levert godt inn mot det enkelte valg, men det er behov for at både departement og direktorat har et mer langsiktig blikk. Selv om det har vært gjort tilpasninger i det elektroniske valgadministrative systemet (EVA), har systemet høy teknisk gjeld. En mer langsiktig modernisering av EVA har ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Selv om departementets faglige styring av valgområdet har hatt et langsiktig perspektiv, har heller

ikke departementets etatsstyring siktet lengre enn til neste valg. Verken målformuleringer eller bevilgningsmønster har bygget opp under et mer langsiktig perspektiv.

En uutviklet faglig rolle

Valgdirektoratet har primært fylt en operativ rolle – å bistå kommunene i gjennomføringen av valg. Men et direktorat har også en faglig rolle, dels ved å være rådgiver for eget departement, dels ved å forvalte og formidle kunnskap ut mot samfunnet for øvrig. På begge områder har direktoratet et utviklingspotensial.

For mindre enn 10 år siden lå direktoratets oppgaver i departementet. Departementet framstår fortsatt som den primære faginstansen på området. En tydeligere faglig rolle utad for direktoratet er avhengig av at departementet legger til rette for en slik utvikling. Det har i noen grad vært forsøkt å involvere direktoratet mer i faglige oppgaver, men uten at direktoratet har klart å gjøre seg nytte av det med tanke på å spille en tydeligere faglig rolle. Vi mener derfor at utvikling av en faglig rolle bør være blant temaene i en bredere diskusjon om rollefordeling mellom departement og direktorat, jf. neste punkt.

Behov for mer omforent rolleforståelse

Styringsrelasjonen er preget av ulike forståelser i departement og direktorat. Det er ulike vurderinger av i hvilken grad departementet styrer mer detaljert enn nødvendig, og det er ulike opplevelser av direktoratets faglige rådgivning og departementets tilbakemeldinger. Departementet har holdt styringen av direktoratets operative oppgaver på et overordnet nivå, men har sett behov for å styre direktoratet tett på fagområder som berører risiko og sårbarhet og håndtering av hendelser samt mediehenverdeler.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om det her styres mer detaljert enn nødvendig, eller om direktoratet har urealistiske forventninger til handlingsrom. Men siden det er ulike forståelser av styringsrelasjonen og hvor stort handlingsrom direktoratet har, eller bør ha, mener vi det bør gjøres en ny vurdering av rollefordelingen på de aktuelle fagområdene. Dette bør inngå i en bredere drøfting mellom departement og direktorat med tanke på å komme fram til en mer omforent forståelse av direktoratets rolle, herunder også hvordan departementet kan tilrettelegge for en tydeligere faglig rolle for direktoratet. Slike avklaringer bør foretas jevnlig.

For mye struktur og for lite ledelse

Direktoratet har vært opptatt av struktur, men utøvelse av ledelse synes å ha fått mindre oppmerksomhet. Etter vår vurdering har det vært for lite ledelse både på strategisk og operativt nivå. Det mangler ikke på policydokumenter, teoretiske prosessbeskrivelser og generelle retningslinjer om hvordan organiseringen er tenkt å fungere, men disse synes i mindre grad å ha vært styrende for utøvelse av ledelse i direktoratet.

Mulighetene er til stede for å skape et robust fagmiljø

Direktoratet synes i dag å ha et godt og solid fagmiljø, både valgfaglig og IT-faglig, men med noen utfordringer. Å legge større vekt på direktoratets faglige rolle vil kunne gi nye faglige utfordringer og større variasjon for medarbeiderne. Valgdirektoratet er i dag et relativt stort IT-faglig miljø og bør kontinuerlig være opptatt av å gjøre det faglig attraktivt. I dette ligger

blant annet å utvikle en god balanse mellom konsulenter og fast ansatte, samt å utforske muligheter for faglig samarbeid med andre IT-miljøer.

For små virksomheter vil internadministrative oppgaver utgjøre en uforholdsmessig stor andel av virksomheten, de opptar lederkapasitet og gir en faglig sårbarhet både med tanke på mulige vakanser og muligheten for å utvikle et godt fagmiljø på administrative spørsmål.

I Valgdirektoratet har ikke dette blitt opplevd som et problem. Men med de omfattende utviklingsoppgavene for forvaltningen av EVA framover kan det bli behov for strammere prioriteringer. Da er det naturlig at også organiseringen av de administrative støttefunksjonene og potensialet for samarbeid med andre om disse oppgavene, blir tatt opp til vurdering.

DFØ anbefaler:

- Langsiktig utviklingsarbeid, spesielt utviklingen av EVA, bør bli en del av styringsdialogen, og dette bør reflekteres i innholdet i styringsdokumenter og styringsmøter. Det bør også vurderes hvordan de svært ulike budsjettrammene for valgår og mellomvalgår kan jevnes ut.
- Direktoratet bør vurdere forenkling av organiseringen og en klarere ansvars plassering. Utøvelse av ledelse bør prioriteres både på strategisk og operativt nivå.
- Direktoratet bør ta en tydeligere faglig rolle utad, og departementet bør legge bedre til rette for dette. I den sammenheng bør det vurderes å styrke kapasiteten på kommunikasjonsområdet.
- Departementet og direktoratet bør sammen utvikle en omforent forståelse av rollefordeling og samhandlingsmønster, herunder også spørsmålet om utvikling av direktoratets faglige rolle.
- Direktoratet bør vurdere hvordan de kan opprettholde et godt og robust IT-faglig miljø. I dette inngår blant annet en vurdering av innleie opp mot faste ansettelser og hvilke muligheter som finnes for faglig samarbeid med andre virksomheter.
- Som en liten statlig virksomhet bør direktoratet vurdere om det er hensiktsmessig å utvide samarbeid med andre om administrative oppgaver.
- Direktoratet bør fortsatt spille på kompetansen i kommunene. Tiltak for brukerinvolvering bør kommuniseres bedre og eventuelt styrkes.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Valgdirektoratet ble etablert 1.1.2016 etter et vedtak i regjeringen i 2014 og er i dag et forvaltningsorgan under Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Før 2016 ble oppgavene som nå tilligger Valgdirektoratet, ivaretatt i daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette ble vurdert som problematisk, og departementet ga daværende Difi i oppdrag å utrede etablering av en egen enhet (eventuelt et direktorat) som kunne overta oppgavene med forberedelse og gjennomføring av valg (Difi 2010).

Å flytte ut oppgaver knyttet til valg fra departementet til et eget direktorat var begrunnet med to hovedformål. For det første behov for avlastning: Departementets oppgaver på valgområdet hadde økt vesentlig i omfang, og disse oppgavene var av operativ karakter, eksempelvis utvikling og drift av it-system, brukerstøtte, trykking av materiell med mer. Særlig it-systemet forutsatte også en utstrakt bruk av innleide konsulenter.

For det andre var det et ønske å skape mer avstand mellom politisk ledelse og den mest operative gjennomføringen av valg. Dette handler blant annet om utbetaling av tilskudd til informasjonsarbeid, egne informasjonskampanjer rettet mot velgerne, direkte veiledning til kommunene om hvordan de skal bruke det valgadministrative systemet EVA, formidling av valgresultater mv.

Direktoratet har nå snart vært operativt i 10 år, og departementet mener det vil være nyttig å evaluere virksomheten. DFØ har derfor fått i oppdrag å gjøre dette. Arbeidet med oppdraget startet i september 2024.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen er å vurdere om målene med opprettelsen av direktoratet er nådd. Som del av dette ønskes en vurdering av hvordan virksomheten ivaretar sine oppgaver, hvordan den leverer på samfunnsoppdraget, samt om virksomheten har hensiktsmessige rammer. Departementet konkretiserte formålet i følgende fire problemstillinger:

1 Hvordan ivaretar direktoratet sine oppgaver?

Her er det ønskelig at alle direktoratets oppgaver vurderes, både de kommunerettede oppgavene og oppgaver knyttet til rollen som faglig rådgiver overfor departementet. Det bør sees både på oppgaveløsning på kort sikt og på organisasjonens evne til strategisk planlegging for å ivareta oppgaver på lang sikt. Vurderingen bør se hen til bakgrunnen for og målsettingen med opprettelsen av direktoratet.

2 Har direktoratet egnede rammer og forutsetninger for sine oppgaver?

Her bør det vurderes om direktoratet har riktig kompetanse til å løse oppgavene sine, om denne brukes på en hensiktsmessig måte, og om direktoratet har realistiske og riktige økonomiske rammer. Det bør også vurderes om dagens organisering og samlokalisering er

hensiktsmessig ut fra et faglig og et praktisk perspektiv. Sentralt i dette punktet er en vurdering av konsekvensene av at virksomheten er syklisk, størrelsen på direktoratet og at oppdraget er begrenset til én samfunns viktig oppgave.

3 Er styringen av direktoratet hensiktsmessig?

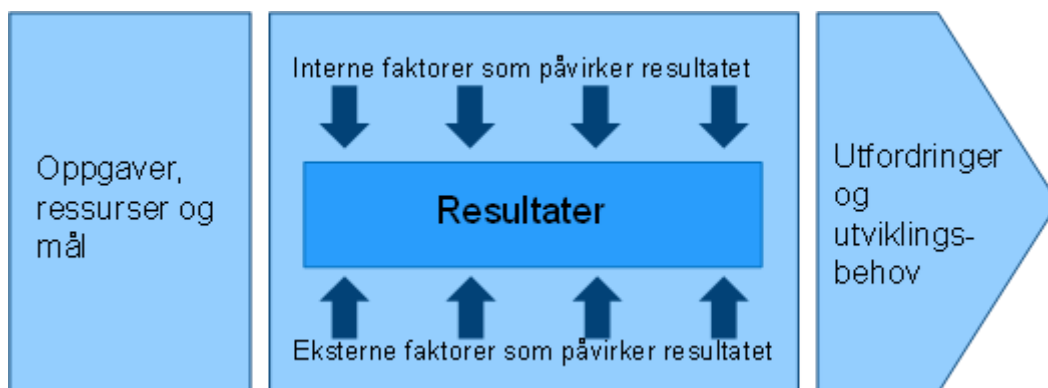
Det er tett faglig dialog mellom KDD og direktoratet, og den formelle styringen suppleres av en rekke arbeidsmøter med faglige diskusjoner. Styringen er tilpasset direktoratets egenart og oppgaver, og det skilles mellom styringen i valgår og mellomvalgår. Det bør vurderes om styringen er effektiv og godt nok tilpasset virksomheten.

4 Hvordan sikre at direktoratet er faglig og organisatorisk robust og en attraktiv arbeidsplass?

På bakgrunn av de vurderinger som gjøres under de øvrige problemstillingene, skal evalueringen også peke på mulige tiltak som kan gjøres for å sikre at virksomheten er faglig og organisatorisk robust fremover, har god oppgaveløsning og en effektiv ressursutnyttelse. Evalueringen bør blant annet vurdere om det vil være en fordel at virksomheten får flere oppgaver.

1.3 Metode og datagrunnlag

Problemstillingene vil bli belyst ved at vi benytter en kjent analysemodell. Modellen er utviklet av Statskontoret i Sverige og benyttes i deres analyser av statlige virksomheter. Modellen består av fire analysemomenter, jf. Figur 1.



Figur 1 Analysemodell

1) Hva er direktoratets oppgaver, ressurser og mål?

Her kartlegges direktoratets ulike mål og oppgaver og prioriteringen mellom dem, blant annet i form av ressurser tilgjengelig for ulike oppgaver.

2) Hvilke resultater oppnår direktoratet?

Dette dreier seg om hva som kommer ut av de ressursene direktoratet tildeles og innsatsen til de ansatte.

3) Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?

Interne faktorer omfatter bl.a. organisering, arbeidsformer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, strategisk planlegging og kommunikasjon. Eksterne faktorer omfatter blant annet teknologiutvikling, eksterne samarbeidspartnere, forholdet til overordnet departement, forholdet til kommunene.

4) Hvilke utfordringer og utviklingsbehov ser vi for direktoratet?

I denne delen av analysen gjøres en sammenfattende vurdering ut fra de funn og vurderinger som er gjort under de foregående tre momentene i analysemodellen. Analysen munner ut i anbefalinger som fanger opp de viktigste utviklingsbehovene.

1.3.1 Datagrunnlag

Det viktigste datagrunnlaget for evalueringen har vært gjennomgang av dokumenter og gjennomføring av intervjuer. Etter hvert valg blir det gjort evalueringer av Valgdirektoratets tjenester overfor kommuner og fylkeskommuner. Det skjer i form av en spørreundersøkelse som sendes til alle kommuner og fylkeskommuner supplert med dybdeintervjuer av utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Disse evalueringene utgjør et viktig tilfang til datagrunnlaget for vår undersøkelse, og det har derfor ikke vært nødvendig med en egen spørreundersøkelse til kommunene.

Dokumentgjennomgang

Styringsdokumenter, som budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter, instruks og årsrapporter¹, har vært et viktig informasjonsgrunnlag. Spesielt har gjennomgangen av Valgdirektoratets årsrapporter gitt oss nyttig informasjon om direktoratets utvikling over tid, både når det gjelder produksjon og prioritering av oppgaver, samt utvikling i budsjett, antall ansatte og bruk av konsulenter.

Vi har også hatt stor nytte av tidligere *evalueringer, kartlegginger og prosjektrapporter*. Her står evalueringene som gjennomføres etter hvert valg i en særstilling. Disse er gjennomført av Oslo Economics etter de tre seneste valgene. Vi vil også trekke fram Oppmerksomhetsmålingen fra Ipsos etter kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 og en utredning fra PWC om valg av driftsløsning. I tillegg gir Valglovutvalgets utredning «*Frie og hemmelige valg*» et viktig grunnlag for å forstå den konteksten Valgdirektoratet inngår i (NOU 2020:6).

Valgdirektoratet har også gitt oss tilgang til en lang rekke *interne styringsdokumenter*. I tillegg har direktoratet også utarbeidet egne oversikter for oss om blant annet utviklingen i oppgaveporteføljen og konsulentbruk.

Se også referanseliste bak i rapporten.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon om hvordan Valgdirektoratet fungerer og aktuelle endringsbehov. De aller fleste intervjuene ble foretatt i oktober/november 2024.

Siden Valgdirektoratet har så få ansatte, ønsket vi å intervjuer samtlige medarbeidere. Vi har hatt fysiske gruppeintervjuer med medarbeiderne (inndelt etter fagområder) og individuelle intervjuer med lederne. Det betyr 7 gruppeintervjuer med medarbeiderne og individuelle intervjuer med de fire lederne. Disse intervjuene fant sted i Valgdirektoratets kontorer i Tønsberg. I tillegg har vi hatt digitale oppfølgingsintervjuer med lederne. Vi har også hatt

¹ Siste årsrapport vi har studert, er for året 2023 siden datainnsamlingen foregikk før årsrapport for 2024 forelå.

intervju med en av de innleide konsulentene. Totalt betyr dette 7 gruppeintervjuer og 9 individuelle intervjuer, totalt 30 personer.

Når det gjelder erfaringene fra valgansvarlige i kommunene, har hovedkilden vår vært undersøkelsene fra Oslo Economics. I tillegg har vi intervjuet valgansvarlige i fem kommuner (Oslo, Bergen, Lyngen, Tønsberg, Sandefjord) og en tidligere fylkeskommune (Viken). Disse intervjuene hadde primært som formål å sette oss bedre inn i kommunens behov, men er et for lite utvalg til at vi kan generalisere ut fra dem. Med unntak av valgansvarlige i én kommune hadde alle informantene lang fartstid som valgansvarlige.

Departementets styring av direktoratet har vært en av prosjektets problemstillinger. I tillegg har det også vært viktig å innhente departementets syn på hvordan direktoratet ivaretar sine oppgaver. I den forbindelse har vi hatt intervjuer i departementet med fem personer i ulike posisjoner og med ulikt fagansvar.

For å se på erfaringer med andre måter å organisere administrative tjenester på, har vi intervjuet leder for Medietilsynet. Dette er en virksomhet på omtrent samme størrelse som Valgdirektoratet og som ikke lenger utfører noen internadministrative oppgaver selv.

Vi har også hatt samtaler med Oslo Economics og Institutt for samfunnsforskning om evalueringene av gjennomføring av valg og om deres inntrykk av Valgdirektoratet.

1.4 Avgrensning

Evalueringen har ikke gått inn på oppgavefordelingene mellom statlig og kommunalt nivå og heller ikke på oppgavedelingen mellom departementet og direktoratet. Valglovutvalget (NOU 2020:6) har nylig hatt en grundig gjennomgang av roller og ansvar på valgområdet, noe som er reflektert i ny valglov (Prop. 45 L (2022-2023)).

Evalueringen har heller ikke vurdert teknisk sikkerhet av driften eller EVA.

1.5 Leseveiledning

Kap. 2 er en summarisk oversikt over aktører, oppgaver og ansvarsforhold i norsk valgadministrasjon. I kap. 3 redegjør vi for hva Valgdirektoratet har oppnådd i sin gjennomføringsrolle og i sin faglige rolle.

I kap. 4 omtaler vi en rekke interne faktorer som vi mener har betydning for hvordan Valgdirektoratet fungerer og hvilke resultater de oppnår. Kap. 5 er en tilsvarende omtale av eksterne faktorer med hovedvekt på forholdet til departementet.

Til slutt - i kap. 6 - gir vi våre vurderinger av situasjonen som direktoratet står overfor samt en del anbefalinger til tiltak og arbeid for å videreutvikle direktoratet.

2 Hvordan er ansvaret for valg organisert?

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av hvordan ansvaret for gjennomføring av valg er fordelt mellom nasjonalt og kommunalt nivå, samt hvilke oppgaver som er lagt til Valgdirektoratet. Innledningsvis redegjør vi kort for hvilken rolle et direktorat har i norsk forvaltning.

2.1 Direktoratet har to roller

Det foreligger ingen offisiell definisjon om hva som kan kalles et direktorat. Betegnelsen direktorat har vært vanlig å bruke om sentraladministrative organer med myndighetsoppgaver, som har hele landet som virkefelt, og som er direkte underlagt et eller flere departementers instruksjonsmyndighet. I 2023 hadde vi 71 direktorater i Norge, og disse spenner over et vidt felt av oppgaver og funksjoner (DFØ 2024).

Et fellestrekk ved direktorater er at de beveger seg i grenselandet mellom fag og politikk. Dette kan være en krevende grensegang, blant annet beskrevet slik i Graver-kommisjonens granskning av Utlendingsdirektoratet (NOU 2006:14):

«Direktoratenes rolle er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.»

I denne gjennomgangen av Valgdirektoratet tar vi utgangspunkt i den samme operasjonaliseringen av direktoratsrollen som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) la til grunn i en undersøkelse fra 2013 (Difi 2013). Her er direktoratene omtalt med to hovedroller:

- *Gjennomføringsrollen*, som innebærer å gjennomføre vedtatt politikk gjennom myndighetsutøvelse og tjenesteyting
- *Den faglige rollen*, som innebærer å innhente, bearbeide, utvikle og formidle kunnskap om eget fagområde, dels som faglig rådgiver for departementet og dels som kompetanseorgan utad mot sektoren og allmennheten.

2.2 Organiseringen av valgadministrasjonen

Gjennomføring av frie, hemmelige og tillitsskapende valg er helt grunnleggende for vårt demokrati. Alle som har stemmerett, skal ha lik rett til å delta i valget. Valget skal gjennomføres på en effektiv og oversiktlig måte i tråd med regelverket, og valget må også sikres mot uønskede hendelser. Gjennomføring av frie valg er definert som en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) etter sikkerhetsloven.

Ved stortingsvalg er landet delt inn i 19 valgdistrikter som tilsvarer de tidligere 19 fylkene slik de var inndelt inntil 2020. Ved kommune- og fylkestingsvalg velges representanter til kommunestyre og fylkesting. Hver kommune og hvert fylke utgjør en valgkrets.

Valgperioden er 4 år for alle valg. Valg av kommunestyre og fylkesting avvikles samtidig og holdes midtveis i stortingsperioden.

2.2.1 Ansvar er fordelt mellom nasjonale og kommunale valgmyndigheter

Ansvar og oppgaver er fordelt mellom alle tre forvaltningsnivåer, men det er kommunene som har de fleste oppgavene med forberedelse og gjennomføring av valg.

Kommunen

Kommunen er ansvarlig for gjennomføring av alle valg. I hver kommune skal det velges et valgstyre med ansvar for forberedelse og gjennomføring av valget. Kommunen bestemmer åpningstidene til valglokaler og valgsteder. Kommunen får tilgang til verktøy og støtte fra Valgdirektoratet, men er selv ansvarlig for at valget gjennomføres på en korrekt måte. Mange av valgstyrets oppgaver blir gjerne delegert til administrativt ansatte som dermed i praksis blir de valgansvarlige i kommunen og naturlige kontaktpunkter for Valgdirektoratet.

Ved kommunestyrevalg har valgstyret ansvar for godkjenning av listeforslag. Kommunestyret godkjenner valgoppgjøret for kommunestyrevalg.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har oppgaver knyttet til godkjenning av listeforslag og opptelling av stemmer ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Fylkestinget skal velge et distriktsvalgstyre som har ansvaret for disse oppgavene ved stortingsvalg, og velge et fylkesvalgstyre ved fylkestingsvalg. Det er fylkestinget som godkjenner valgoppgjøret for fylkestingsvalg.

Staten

Kommunal- og distriktsdepartementet er Norges nasjonale valgmyndighet. Departementet har det overordnede ansvaret for gjennomføring av valg og er kontaktpunkt både nasjonalt og internasjonalt i saker som handler om valg. Departementet forvalter regelverket, er faglig premissleverandør på valgområdet, og har også ansvar for å tilrettelegge for valgobservasjon og for å akkreditere internasjonale valgobservatører. Departementet har det overordnede ansvaret for arbeid knyttet til sikkerhet og beredskap ved valget og samarbeider om dette med Valgdirektoratet. Siden 2019 har departementet ledet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som jobber med å styrke motstandsdyktigheten mot påvirkning ved valg (Prop. 45L (2022-2023)).

Valgdirektoratet har som hovedoppgave å bistå kommuner og fylkeskommuner i å forberede og gjennomføre valg. Direktoratets oppgaver kan overordnet deles inn i fire: forvaltning og drift av det elektroniske valggjennomføringssystemet EVA, opplæring og veiledning av kommuner, informasjon til velgere, samt tilbud om valgmateriell og utstyr til kommunene. Utover denne operative rollen knyttet til valgforberedelse og valggjennomføring skal direktoratet ha utredningskapasitet til å kunne bidra til regelverksutvikling og å ha en faglig

rolle til å forvalte og formidle kunnskap på sitt felt. Dette ifølge hovedinstruksen for Valgdirektoratet (KDD 2022).

Riksvalgstyret behandler klager ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Riksvalgstyret er oppnevnt av Stortinget for fire år av gangen og består av fem medlemmer hvorav tre medlemmer må være dommere. Riksvalgstyrets behandling av klager skal tilfredsstille krav til juridisk prøving av valgklager av et uavhengig organ.

2.2.2 Nærmere om Valgdirektoratets ansvar og oppgaver

Valgdirektoratet har det operative ansvaret på statlig nivå for forberedelse og gjennomføring av valg til Stortinget, fylkesting, kommunestyre og direkte valg til kommunedelsutvalg. Direktoratet skal videre bistå Sametinget i forberedelsen og gjennomføringen av sametingsvalg, samt bistå Longyearbyen lokalstyre med avvikling av lokalstyrevalg. Direktoratet tillegges også oppgaver knyttet til eventuelle omvalg og folkeavstemninger.

Valgdirektoratet har ansvar for at kommuner og fylkeskommuner har tilgang til de nødvendige verktøy for å gjennomføre valget og skal sørge for at kommunene og fylkeskommunene får opplæring og veiledning både i bruken av systemer og i regler og rutiner for hvordan valget skal gjennomføres.

Valgdirektoratet har tre hovedmål:

- Korrekt og sikker valggjennomføring med tillit i befolkningen
- Velgerne har nødvendig informasjon om valg
- God tilgjengelighet ved valg

Direktoratets oppgaver kan deles inn i følgende hovedtyper²:

1 Forvaltning av det elektroniske valgadministrative systemet EVA

Valgdirektoratet utvikler, drifter og forvalter det elektroniske valgadministrative systemet EVA. Denne løsningen skal alle kommuner og fylkeskommuner benytte når de gjennomfører valg. Løsningen består av flere deler, blant annet opprettes valgmanntallet i EVA, partier og kandidater registreres i løsningen, og registrering og opptelling av stemmer skjer også i dette systemet. Det er en egen løsning for skanning av stemmesedler, samt en løsning for resultatrapportering både til mediene og til befolkningen.

Systemet ble fra starten delt i disse tre applikasjonene:

- EVA Admin: Dette er hovedapplikasjonen. Her registreres valgdistrikter, listeforslag og manntall, samt stemmegivninger og opptellinger
- EVA Skanning: Brukes til maskinell opptelling av stemmer
- EVA Resultat: Her utarbeides valgresultat basert på data fra EVA Admin. Resultatene vises på Valgdirektoratets nettside valgresultat.no og blir gitt til mediene.

² Beskrivelsen er ikke uttømmende. Valgdirektoratet har også oppgaver knyttet til fastsetting av protokoll, utarbeidelse av manntall og beregning av utjevningsmandater. Direktoratet har også driftsansvaret for MinSak.

Disse applikasjonene er over tid videreutviklet og delt inn i flere moduler, se kap.3.

2 Opplæring og veiledning av kommuner

Valgdirektoratet har et ansvar for opplæring og veiledning av valgansvarlige i kommunene og bistår også med opplæring for øvrige valgmedarbeidere. Dette står sentralt for å gjøre kommunene best mulig i stand til å møte velgerne på en god måte og for å organisere valggjennomføringen trygt og effektivt.

Direktoratets opplærings- og veiledningstilbud omfatter følgende:

- Digitale og fysiske samlinger (valgkonferanser)
- Utvidet opplæringstilbud til mindre erfarne valgansvarlige og til valgansvarlige i de største kommunene
- Valgmedarbeiderportal
- Veiledningsfilmer, e-læringskurs og øvrig veiledningsmateriell
- Fagdager med vekt på maskinell opptelling av stemmer
- Prøvevalg
- Brukerstøtte ved Kontaktsenteret

Valgmedarbeiderportalen er et nettsted hvor direktoratet kan samle, lagre og presentere alt om hvordan valget skal gjennomføres. Der nest er portalen en inngangsport til andre relevante kanaler, så som valgadministrasjonssystemet EVA, brukerveiledningen til EVA, brukerstøtten og valgrutinene. Endelig er portalen også stedet der dagsaktuell informasjon med betydning for gjennomføringen av valget publiseres fortløpende (Oslo Economics 2024).

Kommuner og fylkeskommuner som har behov for raskt svar, kan henvende seg til *Kontaktsenteret*, som er direktoratets førstelinje i brukerstøtten. Kontaktsenteret skal kunne gi svar som allerede er publisert eller som er kvalitetssikrede standardsvar. Andrelinje i brukerstøtten er delt mellom Avdeling Fag og Avdeling System i Valgdirektoratet, der Fag besvarer spørsmål om regelverk og valggjennomføring, og System besvarer spørsmål knyttet til EVA.

3 Informasjon til velgerne

Alle velgere skal ha informasjon om hvor og hvordan man skal stemme, og direktoratet skal ha en særlig oppmerksomhet rettet mot grupper med lav valgdeltakelse. Dette er direktoratets tiltak på dette området (jf. årsrapporten for 2023):

- *Valg.no og tilhørende nettsider* er direktoratets sentrale kanal for å gi informasjon om valg og valggjennomføring. Valg.no lenker videre til Valglokaler.no som gir velgerne informasjon om hvor og når man kan forhåndsstemme og på valgdagen. Valg.no lenker også til Valgresultat.no som fortløpende publiserer valgresultater valgnatta.
- *Informasjonstiltak* retter seg mot spesielle velgergrupper. Før hvert valg gjennomføres det informasjonskampanjer som består av digitale annonser og informasjonsplakater.
- Direktoratet forvalter en *tilskuddsordning* som gir tilskudd til organisasjoner eller frivillige aktører for å nå velgere som har behov for særskilt tilrettelagt informasjon.
- Direktoratet sender *SMS-varsel* til alle innbyggere med påminnelse om valget. De sender også informasjon til velgerne om stemmerett via digital postkasse. I tillegg sender de ut egne brev til innvandrere som har stemmerett i Norge.

4 Valgmateriell og valgutstyr

Valgmateriell er stemmesedler, konvolutter og annet materiell som benyttes under stemmegivingen. Valgdirektoratet tilbyr kommunene å bestille plakater og annet valgmateriell som de kan benytte i valglokalene sine for å informere velgerne om valget og når og hvordan velgerne kan stemme. Materiellet er med på å gi velgerne entydig informasjon ved at alle kommuner benytter samme design på sin kommunikasjon.

Valgdirektoratet inngår rammeavtaler om trykking av stemmesedler som fylkeskommuner og kommuner kan gjøre avrop på. Direktoratet inngår også rammeavtaler for utstyr som valgavlukker, valgurner, skilting med videre. Videre sørger direktoratet for at velgerne kan stemme utenriks ved at materiell og veiledning sendes til utenriksstasjoner.

3 Hvilke resultater oppnår Valgdirektoratet?

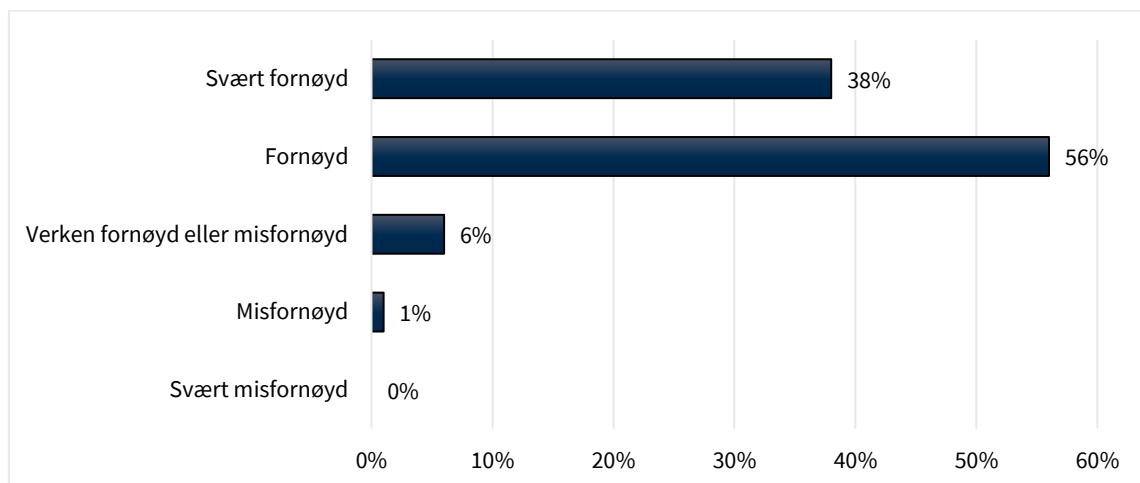
I dette kapitlet omtaler vi Valgdirektoratets resultater i en *gjennomføringsrolle* (kap. 3.1 – 3.4). Det omfatter forvaltning av EVA, informasjon og veiledning til kommunene og informasjon til velgerne.

I tillegg omtaler vi hva direktoratet gjør i sin *faglige rolle* (kap. 3.5), dvs. forvaltning og formidling av kunnskap utad på direktoratets fagområde. Det som gjelder direktoratets faglige rådgivning overfor departementet omtales i kap. 5.1.

3.1 Opprettelse av direktorat oppfattes som vellykket

Et overordnet inntrykk er at etableringen av et direktorat på valgområdet oppfattes som vellykket. Valgene siden 2016 har vært gjennomført uten alvorlige problemer, og evalueringene av Valgdirektoratets tjenester i forbindelse med valggjennomføringen viser at kommunene i all hovedsak er tilfredse med direktoratet.

Etter kommunevalget i 2019 ble kommunene bedt om å gi en samlet vurdering av systemene og tjenestene som ble tilbudt av Valgdirektoratet. I den undersøkelsen svarte 56 prosent «fornøyd», og 38 prosent svarte «svært fornøyd», altså til sammen 94 prosent med positiv tilbakemelding.



Figur 2 Kommunenes vurdering av Valgdirektoratet

Oslo Economics, som gjennomførte evalueringen, slår derfor fast at til tross for at de i evalueringen trekker fram en rekke forbedringspunkter, «*må det ikke overskygge hovedinntrykket; Valgdirektoratet leverer gode tjenester og løsninger til kommuner og fylkeskommuner*» (Oslo Economics 2019, s.5). Evalueringene etter valgene i 2021 og 2023 forsterker dette inntrykket. På de fleste områdene opplever kommunene at tjenestene er ytterligere forbedret.

Dette samsvarer med inntrykkene fra våre intervjuer. Selv om tilfredsheten med direktoratets tjenester varierer blant våre informanter i kommunene, er det samstemmighet om at det var helt riktig, og viktig, at Valgdirektoratet ble etablert. Selv de mest kritiske blant våre informanter understreker at både informasjon og opplæring til kommunene har blitt betraktelig bedre etter opprettelsen av et eget direktorat. De opplever også at tjenestene blir stadig bedre.

Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan Valgdirektoratet ivaretar sine hovedoppgaver: forvaltning og drift av EVA, veiledning og opplæring av kommunene og informasjon til velgere.

3.2 Forvaltning og drift av EVA

I dette delkapittelet går vi gjennom hvordan Valgdirektoratet ivaretar forvaltning og drift av EVA. Hovedinntrykket er at brukerne er tilfredse med EVA, men systemet har høy teknisk gjeld.

3.2.1 Brukerne er i all hovedsak fornøyde

Utvikling, drift og forvaltning av det valgadministrative systemet EVA er en kjerneoppgave for Valgdirektoratet, og evalueringer viser at brukerne gjennomgående er svært tilfredse med dette systemet (Oslo Economics 2024). På en skala fra 1 til 6 får applikasjonene EVA Admin og EVA scanning en skår på mellom 5.2 og 5.4 på spørsmålet om hvor fornøyd kommunene og fylkeskommunene alt i alt er med EVA.

Valgansvarlige opplever at EVA er enkelt å bruke og at det har nødvendig funksjonalitet for å gjennomføre et valg. De opplever at systemet er sikkert, med få muligheter til å gjøre feil.

Selv om valgansvarlige i det store og hele er fornøyd med EVA, mener de også at det er muligheter for forbedringer: bedre brukergrensesnitt og økt automatisering av prosesser kan lede til færre feil. Brukerne ønsker også flere rapporter. Brukergrensesnittet i EVA tilfredsstiller heller ikke kravene til universell utforming av IKT selv om funksjonalitet som utvikles som nye moduler, dekker kravene.

En negativ erfaring kommunene trekker fram, er at oppdateringer i programvaren kommer for sent. På den bakgrunn har Oslo Economics i sine evalueringer tatt til orde for tydeligere informasjon til kommunene om når nye versjoner av programvaren kan ventes og om innholdet i disse versjonene.

Oslo Economics anbefaler videre at Valgdirektoratet i større grad nyttiggjør seg kompetansen som fylkeskommunene og kommunene besitter. Flere kommuner og fylkeskommuner ønsker å delta mer i utviklingsprosessene av EVA. Oslo Economics mener at det er mye å hente ved å trekke på kompetansen som finnes i kommunene, og de anbefaler at direktoratet undersøker hvordan de kan legge mer til rette for brukermedvirkning (Oslo Economics 2024).

Dette er synspunkter som vi også fanget opp i våre intervjuer. Informanter i kommunene ga uttrykk for at EVA fungerer godt og at de har høy tillit til systemet, men at oppdateringer

kommer sent. Noen etterlyser også mer brukerinvolvering. Spesielt ble dette et tema i intervjuet med Oslo kommune, som uttrykker et tydelig ønske om å bli trukket mer, og tidligere, med i utviklingen av løsninger.

3.2.2 En «solid dame», men sårbar for endringer

EVA er bygget opp gjennom mange år og blir i direktoratet omtalt som en «solid dame». Men det er krevende å gjennomføre endringer i systemet, som bygger på ulike typer teknologi og koding, og der deler av teknologien er utdatert. Dette gjør det utfordrende å vedlikeholde datasystemet. Å gjøre endringer i en del av EVA kan få uforutsette konsekvenser for andre deler av systemet.

Det er en gjennomgående vurdering i organisasjonen at EVA har mye teknisk gjeld, at det er krevende å vedlikeholde, og at det har et stort behov for modernisering. Flere beskriver tilstanden til EVA i relativt sterke ordelag, men understreker samtidig at sikkerheten er godt ivaretatt og at dette ikke er kritisk for gjennomføring av 2025-valget.

Sårbarheten ved å operere med et gammelt system ble illustrert ved valget i 2023 da det oppsto et problem i overføringen av valgdata fra Eva Admin til Valgresultat.no. Konsekvensen var at publisering av korrekt valgresultat ble forsinket. Problemet viste seg å ha oppstått på grunn av endringer som var gjort i andre deler av Eva Admin. Med referanse til denne hendelsen ble det i årsrapporten for 2023 meldt fra om at det var behov for modernisering av EVA:

«EVA Admin er et komplekst system som gjør endringer krevende. Det vil være en prioritert oppgave at direktoratet tilnærmer seg en forenklet og modulær oppbygging i videre arbeid med utviklingen i valgsystemene.» (Årsrapport 2023).

I en slik situasjon blir grundig testing av systemet ekstra viktig. Dette ble påpekt i evalueringen fra Oslo Economics etter 2023-valget, og det er også noe som er høyt prioritert i Valgdirektoratet. Direktoratet forteller at de har videreutviklet bruk av prøvevalg som både er viktig for testing av systemet og for opplæring, men samtidig erkjenner de at konsekvensene av en liten endring ett sted i EVA kan være vanskelig å overskue og krevende å avdekke ved testing: *«Det er vanskelig å få ytelsestestet endringer i fullskala. Vi hadde en tredjedel av kommunene inne i prøvevalg. Det gikk fint, men når alle kom på, feilet det».*

3.2.3 Et kontinuerlig arbeid med endring og tilpasninger

Ifølge Valgdirektoratet foregår det et kontinuerlig arbeid med endringer og tilpasninger i de ulike applikasjonene i EVA for å sikre at systemet er sikkert, brukervennlig og i samsvar med lov og regelverk.

Direktoratet samler systematisk inn kommunenes erfaringer med EVA for å gjøre nødvendige tilpasninger i samsvar med de behov som blir avdekket. Her er evalueringene som gjøres etter hvert valg og opplæringssamlinger en viktig kilde. Direktoratet legger også vekt på å avdekke sikkerhetsmessige sårbarheter og å utbedre disse, blant annet ved hjelp av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som gjør jevnlig inntrengingstester i systemene.

Siden etableringen har det vært satt i gang en rekke utviklingsprosjekter i EVA. Eksempler på dette er å forbedre skanningen av stemmesedler, forbedre den tekniske løsningen for listeforslag, ny modul for manntall som følge av nytt folkeregister, utvikling av en digital løsning for å gjennomføre rådgivende folkeavstemning og å forbedre brukervennligheten i møtebøkene i kommunene («Protokolleringsprosjektet»)³. Denne typen utviklingsarbeid er dels initiert fra direktoratet, dels etterspurt fra departementet, og dels er det nødvendige tilpasninger på grunn av endringer i lov og regelverk. Blant annet har det etter at Valgdirektoratet ble etablert blitt foretatt flere endringer i kommune- og fylkesstruktur som påvirker EVA. Og ikke minst innebærer ny valglov behov for store tilpasninger i EVA, ifølge direktoratet.

Flere informanter fra systemsiden i Valgdirektoratet etterlyser klare prioriteringer for dette utviklingsarbeidet i EVA. De beskriver en situasjon der det kommer mange nye oppgaver underveis som medfører at påbegynt utviklingsarbeid må legges til side. Selv om det er forståelse for behovet for omprioritering, beskrives dette av våre informanter som ad-hoc-styring og at det fører til lite effektiv ressursbruk.

3.2.4 Har strategisk plan – følger bare delvis opp

Behovet for modernisering av EVA ble første gang tatt opp i årsrapporten for 2020. Da ble det rapportert om at en ny strategi for EVA-porteføljen var ferdigstilt, og at den omfattet mål for utvikling på kort og lang sikt. Strategien pekte mot en modulbasert portefølje og viste til modulen for mottak av manntallet fra Skatteetaten som det første konkrete resultatet av moderniseringsplanen (Årsrapport 2020).

Strategien er en flerårig plan for utvikling av EVA under tre hovedområder: *Et brukervennlig og trygt støttesystem*, *Åpen tilgang på valgdata* og *Korrekt valgprosess* (Valgdirektoratet 2020). Enkelte av tiltakene i strategien er gjennomført eller er pågående, men tidslinjen er ikke blitt fulgt opp, og nye tiltak har kommet til.

Mellom 2020 og 2023 var ikke modernisering av EVA tema i årsrapportene, og både informanter fra departementet og direktoratet bekrefter at det heller ikke har vært noe sentralt tema i øvrig styrings- eller fagdialog. På spørsmål om hva som skjedde med strategien for modernisering blir det vist til at nye behov for endringer og tilpasninger i EVA har tatt oppmerksomheten.

Behovet for modernisering har vært et sentralt tema for våre informanter i direktoratet. Flere av informantene er kjent med at det finnes en flerårig strategi, men opplever at den i praksis har liten betydning. Noen peker også på at det har vist seg mer krevende enn først antatt å gradvis modernisere og dele opp EVA i moduler. De mener at det bør gjøres et mer grunnleggende utredningsarbeid før man tar stilling til hvordan EVA skal moderniseres, blant annet for å få en mer robust arkitektur i bunnen.

³ Møtebøkene speiler kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av valg og er en dokumentasjon på blant hvilken opptellingsmåte som er valgt, resultater fra opptellingene og selve valgresultatet. Møtebøkene utgjør på denne måten en dokumentasjon for gjennomført valg, og dokumentasjonen bidrar til å bekrefte en korrekt og sikker valggjennomføring (Årsrapport 2022).

3.3 Veiledning og opplæring av kommunene

I dette delkapittelet ser vi på hvordan Valgdirektoratet ivaretar veiledning og opplæring av kommunene. Evalueringene fra valggjennomføringen som Oslo Economics har foretatt etter hvert valg, er en sentral del av datagrunnlaget i denne delen.

Evalueringene konkluderer med at veiledning og opplæring av kommunene blir godt ivarettatt. Samlet sett gir Valgdirektoratet gode tjenester til kommunene. Oslo Economics løfter fram både det planlagte informasjonsarbeidet gjennom Valgmedarbeiderportalen, brukerstøtten gjennom Kontaktsenteret og opplæringstilbudet som spesielt gode tjenester. Nedenfor kommer vi nærmere inn på kommunenes erfaringer med disse tjenestene.

3.3.1 Valgmedarbeiderportalen dekker valgansvarliges primære informasjonsbehov

Valgmedarbeiderportalen er Valgdirektoratets primære informasjonskanal til valgansvarlige, og portalen er det stedet valgansvarlige primært henvender seg når de søker informasjon (Oslo Economics 2024).

Oslo Economics konkluderer med at Valgmedarbeiderportalen setter de valgansvarlige i stand til å finne ut av de fleste sidene ved valggjennomføringen. Informasjonen dekker det kommunene har behov for, og innholdet oppfattes å være oppdatert og presist. Samtidig kan ikke portalen fullt ut erstatte kontaktene som knyttes på opplæringssamlinger og brukerstøtten. Valgansvarlige fremhever at brukerstøtten, eller tilgang til fagpersoner i direktoratet, ofte er avgjørende i tvilstilfeller der det trengs faglig diskusjon.

Som vi pekte på under gjennomgangen av EVA, er det også flere valgansvarlige som savner mer og tidligere informasjon om endringer som påvirker arbeidet med valggjennomføringen.

3.3.2 Informasjon ved hendelser kommer for sent

Ved hendelser som påvirker valggjennomføring har Valgdirektoratet behov for å nå ut med informasjon til kommunene raskt. Dette kan gjelde enkeltkommuner, flere kommuner eller alle kommunene.

I intervjuer ga flere valgansvarlige uttrykk for at de er kritiske til at informasjon ved hendelser som påvirker valggjennomføringen kommer for sent (Oslo Economics 2023). Dette var tilfellet i forbindelse med en systemfeil ved publisering av valgresultater i 2023. Kommunene ble kontaktet av partier og medier og spurt om hva problemene skyldtes. Flere valgansvarlige viste til at de ikke fikk tilstrekkelig informasjon fra Valgdirektoratet ved dette og liknende tilfeller. De opplevde også at det ble fremstilt i mediene som at det var kommunene som hadde problemer, mens det egentlig var direktoratet som var ansvarlig. Dette mente de kunne ha vært unngått med raskere informasjon fra direktoratet til kommuner og ut til mediene.

Valgdirektoratet oppgir at de er godt kjent med behovet for en mer aktiv kanal for hendelsesstyrt informasjon, og at de, ved 2025-valget, vil etablere SMS som en kommunikasjonskanal til valgansvarlige i kommunene ved kritiske hendelser.

3.3.3 Valgdirektoratets opplæring har høy kvalitet

Målgruppen for Valgdirektoratets opplæring er valgansvarlige i kommuner og fylkeskommuner. Erfarne valgansvarlige fremhever at ved etableringen av Valgdirektoratet ble opplæringen mye bedre enn tidligere: *«Opprettelsen av Valgdirektoratet med opplæringsansvar var et godt grep. Bra at det var en statlig aktør som fikk et mer overordnet ansvar».*

Evalueringen av 2023-valget viser at tilfredsheten med opplæringstilbudet er høy, men også at tilfredsheten varierer mellom ulike brukergrupper - fordi behovene varierer. Tilfredsheten er høyere blant kommuner enn fylkeskommuner. Dette understøttes av intervjuer, idet enkelte fylkeskommuner trekker fram at de savner spesifikk opplæring rettet mot dem som fylkeskommuner (Oslo Economics 2023).

Oslo Economics trekker videre fram at de har fått indikasjoner på at tilfredsheten med opplæringstilbudet varierer etter kommunestørrelse. Spørreundersøkelsen som de gjennomførte, avdekker likevel ikke store forskjeller etter kommunestørrelse, men de største og de minste kommunene framstår som minst tilfredse.

En utfordring for store kommuner, som ble trukket fram i et av våre intervjuer, er at opplæringsmateriell kommer sent. Dette skaper utfordringer med gjennomføring av opplæring av valgmedarbeidere. De største kommunene starter opplæring av valgmedarbeidere tidlig da de kan ha opp mot 1000 medarbeidere som skal ha opplæring.

Inn mot valget i 2023 innrettet Valgdirektoratet mer av opplæringstilbudet sitt mot mindre erfarne valgansvarlige. Oslo Economics vurderer dette som en positiv utvikling siden det er de som har mest behov for opplæring.

Valgdirektoratet har i 2023 hatt en kombinasjon av fysiske og digitale opplæringstilbud. For første gang holdt de også regionale samlinger. Ifølge Oslo Economics ble dette hilst velkommen av kommunene, både på grunn av økonomi og fordi det ble sett på som en god signaleffekt at direktoratet kommer til kommunene. Blant våre informanter var det imidlertid noen som var mer kritiske til regionale samlinger fordi de har mest behov for å møte andre kommuner som har sammenfallende behov på tvers av geografi.

Det er også et spørsmål om hvor langt Valgdirektoratet skal gå i å lage detaljerte prosessbeskrivelser. En del kommuner etterlyser mer detaljerte beskrivelser. Oslo Economics argumenterer imidlertid for at ønsker om mer inngående prosessbeskrivelser til en viss grad kan erstattes av formidling av tips for god valggjennomføring fra erfarne valgansvarlig til mindre erfarne.

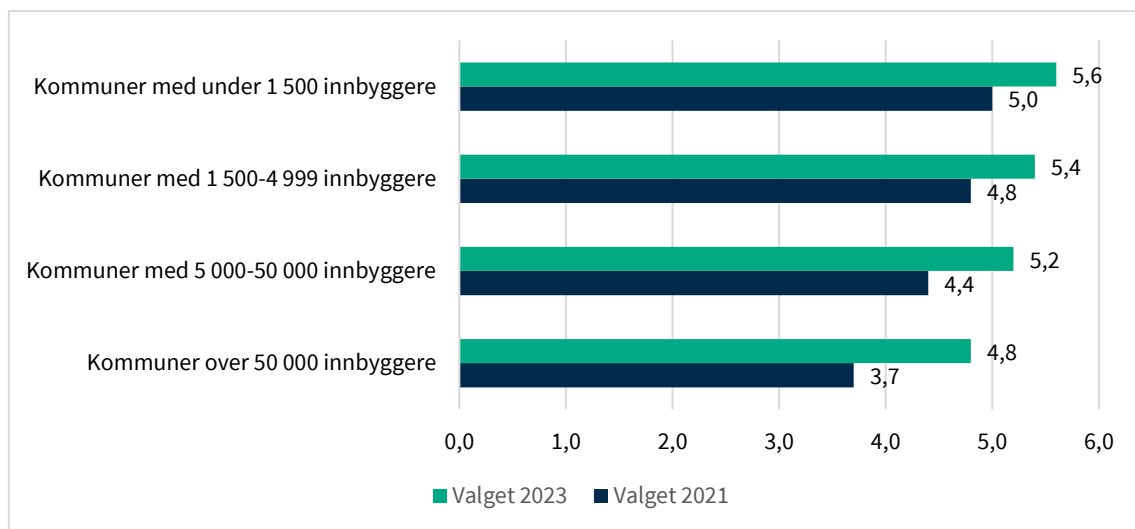
Oslo Economics anbefaler derfor at Valgdirektoratet undersøker muligheten for økt involvering av større kommuner og fylkeskommuner i opplæringen. Fylkeskommuner, større kommuner og erfarne valgansvarlige besitter stor kompetanse på praktisk valggjennomføring. Denne kompetansen mener Oslo Economics det kan være nyttig for direktoratet å benytte seg av i opplæring av mindre erfarne valgansvarlige. Som et apropos til dette pekte en av våre informanter på muligheten til å bruke erfarne valgansvarlige i workshops og erfaringssamlinger om problemstillinger der det kan være usikkerhet hos mange.

3.3.4 Kontaktsenteret oppleves i hovedsak som nyttig

Direktoratets førstelinje i brukerstøtten er kontaktsenteret, som skal ivareta kommunenes behov for direkte råd og veiledning. Tidligere har brukerstøtten kun vært operativ fra januar til september i valgår. Fra høsten 2022 er det en kontinuerlig tjeneste basert på midlertidig og fast ansatte (i turnus), der bemanningen øker før valget.

Evalueringen fra Oslo Economics viser stor tilfredshet med kontaktsenteret. Både saksbehandlingstid, tilgjengelighet og kvalitet på saksbehandlingen får gjennomgående høye skår, men tilfredsheten er større hos små og mellomstore kommuner enn hos store kommuner. Dette er ikke overraskende sett i lys av at små og store kommuner har ulike behov. Også på andre områder ser vi at denne typen kontaktsentre i størst grad svarer på behovene til brukere som har lite kompetanse internt (DFØ 2024c). Uavhengig av kommunestørrelse har tilfredsheten økt betydelig fra 2021 til 2023.

Grafen nedenfor (figur 3) viser respondentenes (238 kommuner) vurdering av påstanden «*Alt i alt er kommunen fornøyd med kontaktsenteret*» i henholdsvis 2021 og 2023 på en skala fra 1= Helt uenig til 6= Helt enig. Gjennomsnitt for alle kommuner er 4,6 (2021) og 5,3 (2023).



Figur 3 Kommunenes vurdering av kontaktsenteret

Respondentene er enige i påstanden om at brukerstøtten er betjent av medarbeidere som gjorde hva de kunne for å hjelpe. De er også stort sett enige i at svaret de fikk, ga en løsning på spørsmålet. Respondentene er samlet sett vesentlig mer enige enn uenige i at den første personen som svarte, forstod spørsmålet og kunne enten besvare det selv eller sende innsender videre til en person som kunne svare. Det samme gjelder for evnen til å gi presise svar på valgfaglige spørsmål og tekniske spørsmål.

Oslo Economics påpeker også at det er svært få kommuner som gir negative tilbakemeldinger på brukerstøtten. De negative tilbakemeldingene som er gitt, er knyttet til at enkelte opplevde for lang svartid på valgdagen og valgnatten på spørsmål som krevde rask avklaring. I tillegg er det noen som etterlyser mer praktisk rådgivning om valggjennomføringen.

Vurderingen fra Oslo Economics er at brukerstøtten fungerer godt, og at Valgdirektoratet har fulgt opp innspill til forbedringer etter valget i 2021 på en god måte.

3.4 Informasjon til velgere

En tredje hovedoppgave for Valgdirektoratet er informasjon til velgere. Alle velgere skal ha informasjon om hvor og hvordan man skal stemme, og direktoratet skal ha en særlig oppmerksomhet rettet mot befolkningsgrupper med lav valgdeltakelse.

Direktoratet har en rekke informasjonstiltak rettet mot alle velgere. En antakelse direktoratet gjør, er at allerede samfunnsinteresserte har forutsetningene for å ta til seg den generelle informasjonen eller oppsøke denne. Samtidig framholder de at de er opptatt av å prøve ut nye plattformer for å nå ulike velgergrupper. Eksempelvis vil de inn mot 2025-valget prøve ut Twitch for å nå unge menn, og kinoreklame for å nå velgere under 40 år. Nytt til 2025-valget er å tilby kommunene informasjonspakker som de kan gjenbruke i sitt kommunikasjonsarbeid.

Når det gjelder å ha særlig oppmerksomhet rettet mot befolkningsgrupper med lav valgdeltakelse, arbeider direktoratet systematisk med interessentanalyser for å tilpasse informasjonstiltakene til ulike grupper.

Direktoratet fremhever i den forbindelse betydningen av tilskuddsordningen som de forvalter. Den er rettet mot frivillige aktører for å nå velgere som har behov for særskilt tilrettelagt informasjon⁴. Basert på rapporteringen fra tilskuddsmottakerne har direktoratet grunn til å tro at tilskuddsordningen treffer godt, og den vurderes som et godt supplement til de generelle informasjonsvirkemidlene (Årsrapport 2023 s. 22).

Direktoratet har også ytterligere tiltak for å nå velgere med innvandrerbakgrunn, som for eksempel å sende brev til alle nye innvandrere som har fått stemmerett i løpet av de siste åtte årene, med praktisk informasjon om valget og en oppfordring til å bruke stemmeretten. Direktoratet tilbyr også en informasjonsbrosjyre om valg på ti ulike språk. Denne ligger tilgjengelig på nettsiden valg.no og til videreformidling hos kommuner og andre.

Vi har i denne undersøkelsen ikke gjort egne undersøkelser av hvordan Valgdirektoratets tiltak treffer. Direktoratet har imidlertid selv etter hvert valg fått gjennomført en oppmerksomhetsmåling for å måle resultater av informasjonskampanjene (Ipsos 2023). Målingen for 2023 viste en økning i antall velgere som treffes av informasjonskampanjen, i første rekke på de digitale plattformene. I målingen for 2023 oppgir 93 prosent av de spurte at de har sett informasjon fra direktoratet. Dette er økning fra valget i 2021 da tilsvarende tall var 85 prosent. På bakgrunn av denne målingen er det imidlertid vanskelig å slutte hvilken betydning informasjonen direktoratet har for at folk faktisk benytter stemmeretten sin.

⁴ I forbindelse med valget i 2023 ble det delt ut tilskudd for cirka 5,7 millioner kroner. Ca 1,8 millioner gikk til informasjonstiltak rettet mot velgere med innvandrerbakgrunn. 1,7 millioner ble tildelt tiltak for unge velgere, og 1,2 millioner ble tildelt aktører med informasjon rettet mot grupper med særskilte behov.

Valgdirektoratet opererer i et landskap der det er mange forhold som påvirker valgdeltakelsen.

Direktoratet benytter seg av eksterne kommunikasjonstjenester for å få tilgang til kompetanse på design, utforming av budskap og innsikt i hvordan nå ulike målgrupper. Direktoratet vurderer at de med fordel kunne ha gjort mer av kampanjearbeidet selv, men at dette vil kreve både økt kapasitet og kompetanse, blant annet mer spisset kompetanse på kommunikasjonsplattformer og innholdsproduksjon

3.5 Direktoratets faglige rolle

Ovenfor har vi redegjort for ulike sider ved Valgdirektoratets gjennomføringsrolle. Men direktorater har også en faglig rolle.

Den delen av den faglige rollen som gjelder rådgivning overfor departementet, kommer vi tilbake til i kap. 5 (om forholdet til departementet). Her omtales bare rollen som forvalter og formidler av kunnskap på eget fagområde.

3.5.1 En lav faglig profil

Fra starten prioriterte Valgdirektoratet naturlig nok sin gjennomføringsrolle, dvs. å utvikle og styrke støttetilbudet til kommuner og fylkeskommuner som skal forberede og gjennomføre valg. Dette var jo den primære grunnen til å etablere et direktorat.

I gjennomføringsrollen har direktoratet kontakt ut mot en rekke andre aktører, blant annet et fast samarbeid med Utenriksdepartementet om utenriksstemming og med Kartverket og Skatteetaten i forbindelse med utarbeidelse av valgmanntall. Det er et nært samarbeid med administrasjonen for Sametinget i forbindelse med gjennomføring av Sametingsvalget, samt en lang rekke arenaer og møtepunkter med kommuner og fylkeskommuner, som beskrevet tidligere i kapitlet.

Det er imidlertid fastsatt i instruksen at direktoratet også «skal ha en faglig rolle med hensyn til å forvalte og formidle kunnskap på sitt fagfelt.» (s.3). Videre heter det at «Det er viktig at Valgdirektoratet fanger opp signaler i samfunnet som angår direktoratet og bruker dette i kommunikasjonsarbeidet. Departementet forventer at Valgdirektoratet synliggjør sine resultater innenfor sitt politikkområde og at direktoratet har kontakt med departementet om saker som politisk ledelse kan være med å synliggjøre.» (KDD 2022, s.8).

I 2020 ble det gjort et framstøt for at direktoratet i større grad skulle ta en faglig rolle. Da fikk direktoratet i tildelingsbrevet i oppdrag å «utrede løsninger for enklere og bedre tilgjengelighet til data fra valg gjennomføringen». Direktoratet tok i sin utredning utgangspunkt i tilgjengelige data i EVA og kartla forskjellige interessentgruppers behov og ønsker. På bakgrunn av dette ble det spesifisert et utvalg «datapakker» som direktoratet skulle gjøre tilgjengelig utad. Denne utredningen ble imidlertid ikke fulgt opp internt fordi nøkkelpersoner sluttet, og fordi det ble foretatt omprioriteringer. Men oppfølging av utredningen er heller ikke prioritert senere selv om kompetansesituasjonen er blitt bedre.

Per i dag er det slik at Valgdirektoratet formidler valgdata under selve valget, men etter hvert valg er det Statistisk sentralbyrå (SSB) som publiserer historiske valgdata og analyser på grunnlag av rapportering fra direktoratet. En slik arbeidsdeling kan for så vidt sies å være i tråd med instruksen når denne konkretiserer den faglige rollen til å «*sørge for publisering av data fra valggjennomføringen på valg.no*» (s.8). Det dreier seg da om valglister, kjønnsfordeling, resultater fra opptelling og valgstyrenes protokoller. I tillegg er det lagt ut mer på *valg.no* om hva Valgdirektoratet gjør. Direktoratet er også, sammen med departementet, medlem av SSBs rådgivende utvalg. Tilsvarende gjelder et nordisk valgforum, der valgmyndighetene i alle nordiske land møtes for å utveksle erfaringer.

Flere av våre eksterne informanter framholder at Valgdirektoratet holder en lav faglig profil utad, og enkelte av dem etterlyser også at direktoratet generelt deltar mer i offentlig debatt på sitt område. Internt i direktoratet er det informanter som ser et potensial for en utvidet faglig rolle som også favner analyser av utviklingstrekk og utfordringer for valg-gjennomføring. De ser det slik at direktoratet har relevant kompetanse til dette, men i så fall vil det være hensiktsmessig å styrke relasjonen til forskningsmiljøer, i første rekke Institutt for samfunnsforskning (ISF).

Et trekk ved oppgavefordelingen på valgområdet som helhet synes å være at departementet fortsatt har en rolle som den primære faginstansen. Enkelte informanter er inne på dette når de vurderer at direktoratet holder en lav faglig profil. Informanter i direktoratet framholder at så lenge KDD inntar rollen som den primære faginstansen, vil dette i noen grad redusere direktoratets rom for å se muligheter og ta faglige initiativ.

Informanter i departementet oppgir at de i en rekke sammenhenger ser at det er nyttig å ha med direktoratet for å belyse de praktiske sidene av valggjennomføringen, og at departementet involverer direktoratet i alle relevante arbeidsgrupper, i tillegg til at direktoratet bidrar i internasjonale erfaringsutvekslinger m.m. Informanter i direktoratet bekrefter at de har vært trukket inn i en del sammenhenger, bl.a. arbeidsgruppe mot uønsket valgpåvirkning, brukerforum for tilgjengelighet mv. Men samtidig hevder direktoratet at det har vært noe tilfeldig om de har fått vite om møtepunkter og arbeidsgrupper i regi av departementet. Dette har imidlertid blitt noe bedre det siste året.

4 Interne faktorer som påvirker resultatene

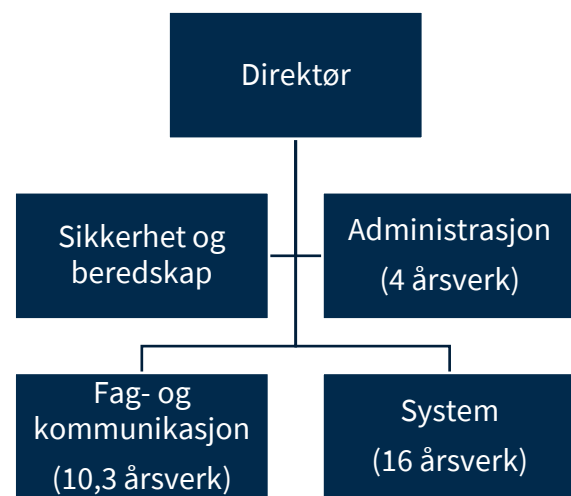
I dette kapitlet omtaler vi interne faktorer som påvirker Valgdirektoratet og de resultater som direktoratet oppnår.

4.1 Liten organisasjon – mye organisering

Valgdirektoratet er en liten virksomhet med 31 faste ansatte (per august 2024). Direktoratet har imidlertid en relativt kompleks organisering der en klassisk linjeorganisering er supplert med en organisering i selvstyrte team som også nedsetter arbeidsgrupper og prosjekter.

Linjeorganisasjonen består av Avdeling for fag og kommunikasjon, Avdeling for system, Avdeling for administrasjon og et råd for sikkerhet og beredskap.

Avdeling for fag og kommunikasjon har valgfaglig og kommunikasjonsfaglig kompetanse, mens Avdeling for system har kompetanse på forvaltning, drift og utvikling av EVA. I Administrasjon ligger de internadministrative oppgavene, som HR, lønn, regnskap, anskaffelser osv. Denne linjeorganisasjonen skal organisere og styre den løpende driften i direktoratet samt sikre og videreutvikle kompetanse og kapasitet.



Figur 4 Organisasjonskart for Valgdirektoratet

Direktøren har ansvaret for sikkerhet og beredskap i direktoratet og støttes av et bredt sammensatt sikkerhetsråd. Administrasjonsavdelingen bemanner rollen som operativ sikkerhetsleder. Systemavdelingen bemanner rollen som datasikkerhetsleder. Sikkerhetsrådet rapporterer direkte til direktør i saker som angår sikkerhet. Sikkerhetsrådet skal ha oversikt over sikkerhetsarbeidet generelt og systemstøtten spesielt, og samarbeide med eksterne sikkerhetsressurser som Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste og private aktører innen sikkerhet⁵.

Linjeledelsen utgjøres av direktør, avdelingsleder for administrasjon, avdelingsleder for Fag og kommunikasjon og avdelingsleder for System. Som lederforum skjelnes det mellom *direktørmøte* (direktøren og avdelingslederne) og møte i *ledergruppen* (bare de tre avdelingslederne). I et internt styringsdokument betegnet som *Policy for styring og kontroll*

⁵ Sikkerhetsarbeidet er organisert som et samarbeid mellom Valgdirektoratet og DSB, og det er inngått en avtale om ansvarsforholdet (Policy for sikkerhet, 24.01.2020). DSB har ansvar for vakt og sikring av lokalene. Valgdirektoratet har ansvaret for sikring av informasjon og IKT-systemer.

(Valgdirektoratet 2016/2024) heter det at avdelingsleder for Fag og avdelingsleder for System har et kollektivt ansvar i ledergruppen for alle tjenesteleveranser i valggjennomføringen.

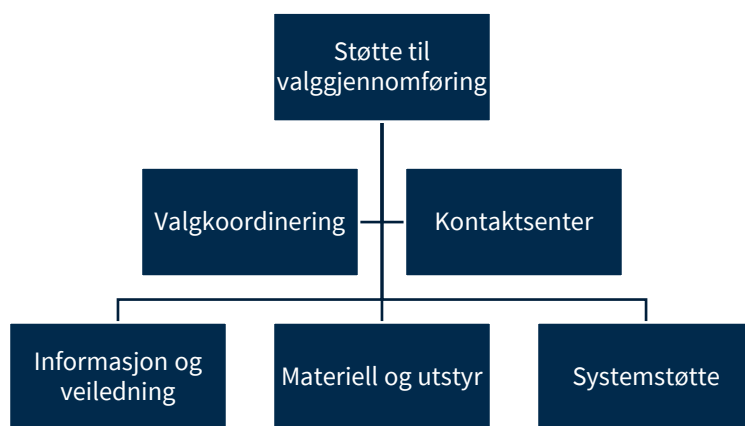
I tillegg til linjeorganiseringen har Valgdirektoratet innført *Organisering i selvstyrte team*. Det er en tverrgående struktur som skal sikre et produkteierskap på tvers av fagavdelingene inn mot gjennomføringen av det enkelte valg. Den består av tre tjenesteteam som i prinsippet skal være sammensatt med ressurser fra alle fagområder, og som støttes med administrative tjenester og fagkompetanse etter behov. Teamene skal være selvstyrte, og de har et kollektivt ansvar for tjenesteleveranser og måloppnåelse. Eierskap og ansvar for virksomhetens samlede tjenesteportefølje ligger hos ledelsen, mens teamene har ansvar for å forvalte og videreutvikle sine tjenesteområder.

Disse tre teamene er:

Team informasjon og veiledning har ansvar for at det blir utviklet og gjennomført informasjons-, opplærings- og veilednings-tilbud til brukergruppene før hvert valg.

Team materiell og utstyr har ansvar for å sikre tilgang til valgutstyr og valgmateriell for det enkelte valg.

Team systemstøtte har ansvar for funksjonalitet, utvikling og drift av EVA.



Figur 5 Organisering i tverrgående tjenestestruktur

I tillegg til disse teamene er det også etablert en egen rolle og funksjon for *valgkoordinering* som rapporterer til direktøren. Det tilligger valgkoordinator å samordne hovedplanen for valggjennomføring og rapportere for det aktuelle valget. I tråd med oppdrag fra direktøren avlegger valgkoordinator en valggjennomføringsrapport og en ROS-rapport til departementet. Rollen ble tidligere ivaretatt av en avdelingsleder, mens det nå er to medarbeidere som sammen har denne rollen.

4.1.1 Ikke alle team fungerer like godt

Av intervjuene i direktoratet går det fram at det er store forskjeller i hvordan teamene er driftet og fungerer.

Det er bred enighet om at teamorganiseringen fungerer bedre for Team materiell og Team informasjon og veiledning enn for Team systemstøtte. For de to første teamene er erfaringene at organiseringen i team har vært viktig for å konkretisere hva som må gjøres i forkant av et valg. Det har bidratt til bedre koordinering av oppgavene og gitt riktig bemanning av oppgavene på tvers av avdelingsstruktur.

Både for Team informasjon og veiledning og Team materiell får vi gjennom intervjuene med de ansatte inntrykk av at prinsippet om at teamene skal være autonome og ta et kollektivt ansvar for leveransene, har fungert godt. Vi har hørt flere utsagn av typen «*Teamene driftes bra av engasjerte folk*», men har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på hva som ligger i det, og hvordan de har kommet dit.

For Team systemstøtte er situasjonen en annen. Dette teamet har ikke fungert etter intensjonen, og intervjuene avdekker en relativt stor frustrasjon blant medarbeiderne i Avdeling system. Teamet skal i henhold til direktoratets policydokumenter ha ansvar for funksjonalitet, utvikling og drift av EVA. Medarbeidere i Avdeling system har imidlertid problemer med å se teamets funksjon i forhold til avdelingens funksjon, hva som er merverdien av teamet, og de reiser spørsmål om hvor beslutninger om utvikling og drift av EVA fattes. Mange av dem opplever heller ikke at de har en tilhørighet i teamstrukturen. Direktøren (inntil 31.12.24) deler oppfatningen om at Team systemstøtte ikke har fungert. Han peker på at utviklingsarbeidet har vært preget av for lite samhandling mellom Fag og System og at teamet i for liten grad har ivare tatt rollen med å styre utviklingsarbeidet og sikre gode prioriteringer. Han legger til at «*Teamet må ha en ledelse med ansvar for plan, organisering og framdrift*».

Som mulige årsaker til at teamene i ulik grad fungerer etter intensjonen pekes det blant annet på ulikheter i teamenes egenart. Team informasjon og veiledning og Team materiell har mer konkrete og avgrensede oppgaver inn mot tidspunktet for neste valg, mens Team systemstøtte har en større andel utviklingsoppgaver med en lengre tidshorisont. Teamet har ansvar for utvikling og klargjøring av det valgadministrative systemet til neste valg, men disse endringene må være klare nesten et år før valget. Samtidig har teamet ansvar for mer langsiktig modernisering av EVA.

Med dette har Team systemstøtte en mer kompleks oppgaveportefølje som skal ivareta hensyn på både kort og lang sikt. Prioriteringer av oppgaveporteføljen blir derfor krevende, men desto viktigere. Våre informanter peker på at dette teamet har et langt sterkere behov for ledelse enn hva som har vært tilfellet til nå. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 4.2.

Siden opplevelsen er at Team systemstøtte ikke fungerer etter intensjonen, har også flere av våre informanter fra Avdeling system reist spørsmål ved denne teamstrukturen. De gir uttrykk for at man kan få til samhandling på tvers uten en slik struktur. Dette er i tråd med Medarbeiderundersøkelsen fra 2023 der rundt 45 prosent oppgir at de er uenige i eller usikre på om organisering i team er effektivt (Trifid 2023).

4.1.2 Stadig omorganisering av det tverrgående arbeidet

Dagens organisering i team ble innført i januar 2022. Dette er en i rekken av flere ulike modeller som er prøvd for å få til godt samarbeid på tvers. Både medarbeidere og ledere forteller at det er gjort flere justeringer i organisering av arbeidet med forvaltning, utvikling og drift av EVA uten at man har kommet i mål med å finne en organisering som oppleves som god.

Eksempler som flere trekker fram, gjelder stadige endringer i betegnelse og organisering av ulike roller. Først opererte man en kort periode med tre såkalte *superbrukere* plassert i Systemavdelingen. Deretter var det fram til ca 2020 utpekt en *produkteier* som hadde ansvar for koordinering og prioritering på tvers av alle deler av EVA, men denne rollen ble ikke gjenbesatt etter at vedkommende sluttet. Parallelt var tre personer i Avdeling fag pålagt såkalt *fagansvar* for hver sin applikasjon (Admin, Skanning og Resultat). Disse ble avløst av tre *applikasjonsforvaltere* som skal være bindeledd mellom Avdeling fag og de ulike delene av EVA-systemet. Til forskjell fra de fagansvarlige ble disse plassert i Systemavdelingen for å sikre bedre teknisk innsikt i systemene.

Noen av informantene forteller at de stadige endringene av organiseringen skaper en trøtthet i organisasjonen: *«Det er prøvd mange forskjellige måter å styre utviklingen på (portefølje, tjenestekområder, team ...), men endringer rekker ikke å sette seg før man justerer igjen»*

Det er også forsøkt å strukturere arbeidet under Team systemstøtte i arbeidsgrupper, men vi oppfatter gjennom intervjuene at dette nå er lagt til side da de var så få folk at kabalen ikke gikk opp. Flere informanternes opplevelse var at tilhørigheten til arbeidsgruppene ble små brøker, og ingen prioriterte mellom oppgavene.

4.2 Lite ledelse på flere nivåer

Stadige endringer i organisering og at Team systemstøtte ikke fungerer etter intensjonen blir av mange forklart med manglende ledelse og prioritering og da spesielt på systemsiden.

Inntrykket etter intervjuene, både med ledere og medarbeidere, er at ledergruppa har inntatt en tilbaketrukket rolle i planlegging og prioritering og vesentlig mer tilbaketrukket enn det som blir beskrevet i interne policydokumenter. I styringsdokumentet *Policy for styring og kontroll* slås det fast at ledergruppa er styrende organ for direktoratets tjenesteportefølje, mens teamene har ansvar for styring og fordeling av oppgaver og ansvar for de ulike tjenestene. Et sentralt prinsipp er at teamene skal være selvorganiserte og ha stor autonomi i planlegging og styring av tjenestene, mens ledelsen gir rammer og retning. Teamene skal styres etter prinsippene «Tight-Loose-Tight». Det skal styres «tight» når det gjelder visjon, mål og retning, «loose» når det gjelder hvordan teamet jobber, og «tight» i vurderingen av verdi og kvalitet i sluttproduktet (Valgdirektoratet 2016/2024, side 8).

For direktøren har det vært et mål å ansvarliggjøre ledergruppa for helheten i direktoratet og samtidig delegere og ansvarliggjøre medarbeidere for de konkrete leveransene. Mange av informantene opplever imidlertid at resultatet så langt har blitt ansvarspulverisering på sentrale områder.

Ledergruppa har ikke fungert etter hensikten

Ledergruppa synes ikke å ha spilt den rollen den var forventet å spille når det gjelder samordning og styring. Gjennom intervjuene får vi et inntrykk av at ledergruppa i perioder har vært lite samstemt og i liten grad tatt et kollektivt ansvar for tjenesteproduksjonen, slik det er angitt i styrende dokumenter (Valgdirektoratet 2016/2024).

I den forbindelse stiller flere informanter spørsmål ved direktørens rolle. De mener det i for liten grad har vært lagt til rette for en kollektiv beslutningstaking. De mer langsiktige og strategiske spørsmål synes også å ha fått liten oppmerksomhet. Mer konkret merker vi oss at direktøren etter hvert har redusert sin deltakelse i samlet ledergruppe. Dette fordi avdelingslederne seg imellom skulle forestå den nærmere koordineringen av virksomheten. Fra å delta fast i de ukentlige møtene har direktøren derfor i perioder bare deltatt en gang i måneden (direktørmøtet). Parallelt har han hatt bilaterale møter med avdelingslederne.

Blant de ansatte er det flere som peker på at de opplever at det kommer lite informasjon fra ledelsen og at de har lite innsikt i hvilke temaer ledelsen drøfter. Dette til tross for at referat fra direktørmøte gjøres tilgjengelig og at det holdes avdelingsmøter og allmøter.

Utydelig for de ansatte hvilke prioriteringer som blir gjort

Mange medarbeidere har en opplevelse av at ledelsen er lite synlig, at beslutninger ikke blir tatt og/eller at avklaringer og prioriteringer ikke kommuniseres nedover i organisasjonen.

Dette problemet gjelder spesielt de oppgavene som er knyttet til forvaltning av EVA. I intervjuene har vi fått et relativt entydig bilde av at styring og koordinering av oppgaveporteføljen på dette området har vært svak. Det oppgis at arbeidsmengden har gått kraftig opp, at oppgaver påbegynnes for så å stoppes igjen, og at innsatsen er blitt fragmentert. For de ansatte har det vært utydelig hvem som tar beslutninger, hva som er grunnlaget for prioriteringer, og hvordan meldte utfordringer og problemer blir behandlet av ledelsen.

Også tidligere direktør erkjenner at manglende prioriteringer og styring har vært og er et problem knyttet til forvaltning av EVA: «Det er behov for tydeligere og mer tilstedeværende ledelse og styring.»

«Alle er rundt og jobber i terrenget, men ingen har kartet»

Flere av våre informanter, både blant lederne og ansatte, mener at noe av problemet ligger i manglende styring av utvikling og vedlikehold av EVA. Dette utdypes ved å vise til at direktoratet har produsert en lang rekke planer og generelle prosessbeskrivelser, men at disse i liten grad har styrt praksis. En sentral informant ordla seg på denne måten:

«Valgdirektoratet har hatt store planer, men ikke klart å planlegge og styre utviklingen. Det er først nå man klarer å bruke konsulenter på en fornuftig måte. Valgdirektoratet har hatt midler til rådighet, men ikke klart å strukturere og planlegge jobben»

Eller som det ble satt på spissen av en sentral medarbeider: «Alle er rundt og jobber i terrenget, men ingen har kartet». Slike utsagn etterlater et bilde av en organisasjon der ledelsen i for liten grad har fulgt opp mål og planer gjennom å plassere ansvar og sørge for at kartet er kjent, forstått og blir fulgt. Fra ulike hold i organisasjonen blir det imidlertid trukket fram et eksempel til etterfølgelse: I siste halvår av 2024 er en innleid konsulent i praksis blitt en sentral koordinator av utviklingsoppgaver og samtidig et bindeledd til ledelsen. Dette oppleves som en klar forbedring av situasjonen for utviklerne. Videre er vi kjent med at linjeledelsen nylig har engasjert seg sterkere i prioriteringen av utviklingsoppgavene.

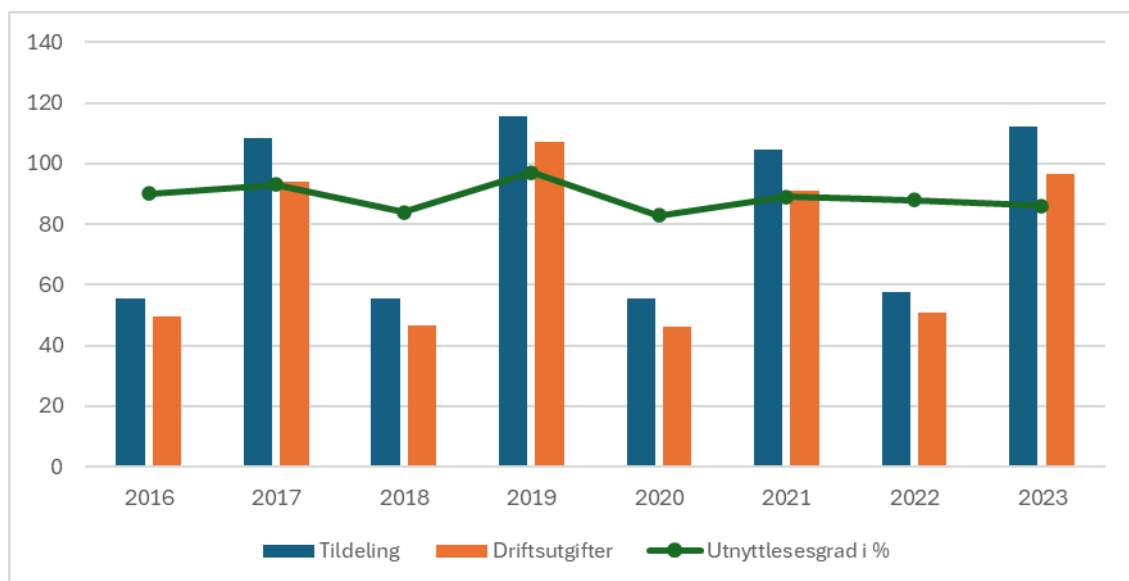
Våre funn om lite ledelse på sentrale områder underbygges også av enkelte funn i Medarbeiderundersøkelsen (Trifid 2023):

- 33 prosent er uenig i at ledelsen involverer seg på en god måte i driften, mens 26 prosent er usikre.
- 43 prosent er uenige i at ledelsen håndterer endring og omstilling på en god måte. Ytterligere 30 prosent er usikre.

4.3 Vedvarende mindreforbruk av budsjettet

En ytterligere indikasjon på at intern styring og ledelse har vært svak, er et vedvarende mindreforbruk av budsjettmidler inntil nylig.

Valgdirektoratets økonomiske ramme og utgifter varierer svært mye fra et mellomvalgår til et valgår. Tildeling til driftsutgifter er omtrent dobbelt så stor i valgår som i år uten valg.⁶ Begrunnelsen for at det har vært ulike bevilgninger i valgår og år uten valg, er at det er kostnader knyttet til selve gjennomføringen som bare påbeløper i valgår. Valgdirektoratet har opplyst at budsjettrammen har vært fast (indeksregulert) i hele perioden fra etablering i 2016, med en systematisk variasjon mellom valgår og mellomvalgår.



Figur 6 Valgdirektoratets tildeling, driftsutgifter og utnyttelsesgrad.

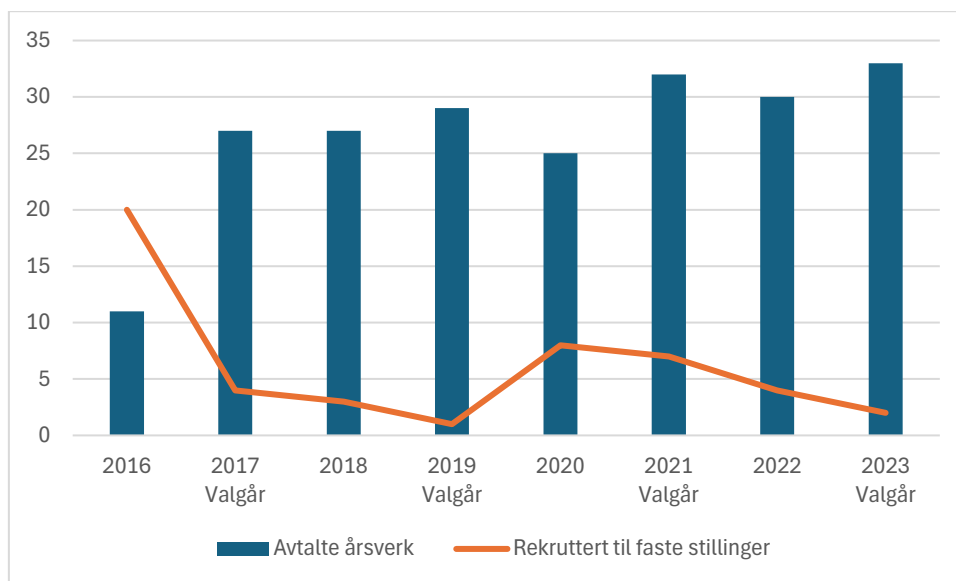
Som figuren viser, har ikke Valgdirektoratet brukt opp tildelingen siden oppstarten i 2016. Om lag 10 prosent av midlene har stått ubrukt. Dette har imidlertid endret seg for 2024, da de for første gang har fått et merforbruk. Merforbruket blir forklart med en rekke utviklingsprosjekter inn mot stortingsvalget i 2025, blant annet som følge av ny valglov. Dette er et arbeid som må gjøres i god tid før valget, og direktoratet bruker merforbruket som en illustrasjon på at det er behov for en utjevning av midler mellom valgår og mellomvalgår. Direktoratet har derfor nylig foreslått overfor KDD å redusere forskjellene

⁶ I tillegg disponerer Valgdirektoratet noe midler på post 70 som skal dekke tilskudd som gis til informasjonstiltak. Tilskuddsmidlene gis kun i valgår.

mellom de årlige tildelingene ved å øke tildelingen i mellomvalgår og trekke ned i valgår. Begrunnelsen er å kunne planlegge og gjennomføre utvikling av EVA mer kontinuerlig.

4.4 God tilgang på kompetanse, men med noen utfordringer

Valgdirektoratet har siden starten i 2016 hatt en svakt oppadgående trend i antall årsverk. Grafen nedenfor (Figur 7) viser antall avtalte årsverk i direktoratet. Dette er summen av antall heltidsjobber og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber, gjennomsnitt for hvert år. Linjen viser antall som er rekruttert til faste stillinger hvert år.



Figur 7 Antall årsverk og antall rekruttert per år.

Kilde: SSB for Avtalte årsverk. Antall rekruttert til faste stillinger er hentet fra årsrapporter.

I etableringsåret 2016 ble det rekruttert 20 medarbeidere. I 2020 ble det rekruttert åtte personer til faste stillinger samtidig som direktoratet hadde syv ubesatte stillinger ved utgangen av året. I 2021 ble det ansatt syv personer i disse stillingene.

Av de 20 som ble rekruttert i 2016, er det ca. 1/3 som fremdeles arbeider i direktoratet. At såpass mange har sluttet, blir forklart som en naturlig utskifting. Direktoratet er en liten organisasjon der det naturlig nok er begrenset med karrieremuligheter. Medarbeiderne gir klart uttrykk for at de blir motivert av samfunnsoppdraget til Valgdirektoratet, og det trekker i retning av å bli værende. Samtidig er det også flere som, når de har vært gjennom et par valg, søker seg ut for å møte nye utfordringer. Dette blir også brukt som forklaring på at det skjedde en stor utskifting rundt år 2020.

Det fortelles også at det har vært større turnover blant arbeidsstokken i Avdeling system enn i Avdeling fag. Ifølge våre informanter er det også mer utfordrende å rekruttere til System enn til Fag. Til stillinger på Fag oppgis det at direktoratet har et godt rekrutteringsgrunnlag, mens det på System er noen typer nøkkelkompetanse som det har vært krevende å få tak i og at det er få søkere til en del stillinger. I tillegg er det noen typer kompetanse som

direktoratet erkjenner at de ikke kan regne med å kunne rekruttere til faste stillinger, men må skaffe seg via innleie (ref. kap. 4.5).

Er IT-drift mest sårbart?

Valgdirektoratet fikk i 2021 gjennomført en utredning om alternative driftsløsninger for EVA (PwC 2021). Utredningen pekte på at bemanningssituasjonen for driften av EVA er svært sårbar da mye helhetsoversikt sitter i hodene til enkeltpersoner. Rapporten pekte på at det var få personer i driftsteamet og mangel på overlapp i kompetanse. I utredningen ble også svingningene i arbeidspress drøftet. Valgdirektoratet løser behovet for å skalere opp kapasitet og kompetanse ved å leie inn konsulenter i perioder der det er stort trykk.

I våre intervjuer har flere vært opptatt av at IT-drift, med sine to fast ansatte, gir høy sårbarhet. En medarbeider i Systemavdelingen formulerte seg slik: *Jeg er utvikler selv, men det er IT-drift som har de mest prekære behovene.*

Selv om EVA er kritisk i valgår, må ansvarlige for driften håndtere mye nyutvikling i mellomvalgår. I intervjuer pekes det på at driften ikke er skalert til å håndtere mye løpende utvikling. Direktoratet har tatt inn en ekstern konsulent for å styrke driftsteamet, men flere stiller spørsmål om det er nok og argumenterer for at drift bør styrkes med flere fast ansatte for å gjøre driften mer robust.

For lite erfaring fra praksisfeltet?

I intervjuene med kommuner var det flere som etterlyste medarbeidere i Valgdirektoratet med mer erfaring fra praksisfeltet, det vil si som hadde arbeidet som valgansvarlig i kommuner. Direktoratet erkjenner at de ikke har så mange medarbeidere med slik erfaring, men viser til at det ofte kan være vanskelig å finne søkere som både har erfaring fra valg og som også tilfredsstillende andre kompetansekrav. Det framholdes at det er viktig å finne andre måter å kompensere for manglende egenerfaring med valg, for eksempel gjennom å samarbeide med de valgansvarlige i kommunene.

For lite kommunikasjonsfaglig kompetanse?

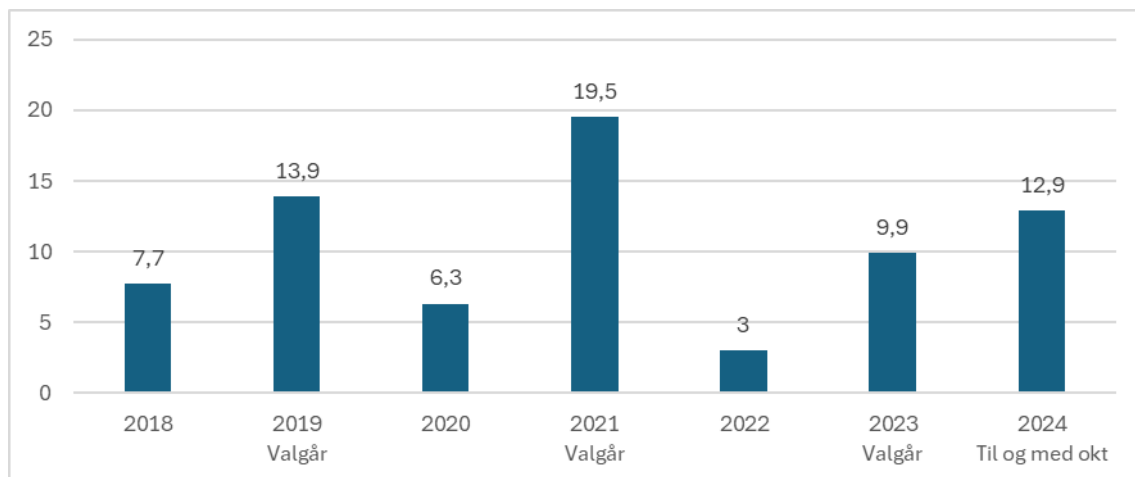
Kommunikasjonssjefen i Valgdirektoratet sluttet våren 2023 og er ikke blitt erstattet. I stedet ble Kommunikasjonsavdelingen slått sammen med Avdeling for fag, og de to gjenværende kommunikasjonsrådgiverne sorterer nå derfor under Avdeling for fag og kommunikasjon. Dette var først en midlertidig ordning, men den er siden evaluert og gjort permanent fordi det var vurdert behov for at kommunikasjonsperspektivet kommer tidligere inn og blir integrert i det valgfaglige arbeidet.

Erfaringene i direktoratet er at samarbeidet mellom kommunikasjonsressursene og de valgfaglige styrker tverrfagligheten og bidrar til mer variasjon i arbeidsoppgavene. Endringen har imidlertid medført at det er færre ressurser til rådighet for kommunikasjon og kommunikasjonsfaglig arbeid fordi stillingen som kommunikasjonssjef ikke er blitt erstattet. I intervjuene får vi høre at dette ikke skyldes en grundig behovsvurdering, men at behovet for kommunikasjonsfaglig kompetanse ble nedprioritert til fordel for behovene i Systemavdelingen i 2024. Samtidig merker vi oss at det i instruksjonen heter at direktoratet skal ha «en aktiv holdning til kommunikasjon, både internt og eksternt» (s.8).

Et behov for å styrke kommunikasjonskompetansen i direktoratet er også kommet fram i intervjuene i departementet. KDD forventer at direktoratet raskt kommer ut med informasjon ved eventuelle hendelser i valggjennomføringen. Informanter i departementet opplever at samordning av kommunikasjonen mellom direktoratet og KDD er blitt svekket etter at kommunikasjonssjefen sluttet.

4.5 Konsulentbruk er lite planmessig

Konsulenter er en viktig ressurs for Valgdirektoratet. Som det går fram av figuren nedenfor, varierer konsulentbruken mye fra år til år, og tendensen har vært at den har vært høyere i valgår enn i mellomvalgår. Denne tendensen ble imidlertid brutt da konsulentbruken økte kraftig fra 2023 til 2024, en økning som henger sammen med behovet for utvikling av EVA. Direktoratet har opplyst at det er planlagt en ytterligere økning i konsulentbruken for 2025.



Figur 8 Konsulentbruk per år. Utgifter i millioner kroner.

Kilde: Årsrapporter og intern rapport for 2024.

Av figuren ser vi også at det var en topp i konsulentbruk i pandemiåret 2021, da det var ekstra behov for konsulenter til produksjon av materiell til digital opplæring av kommunene.

Økningen i konsulentbruk i valgår skyldes blant annet kjøp av tjenester i forbindelse med produksjon av valgmateriell og ulike informasjonskampanjer, samt en forsterket innsats på systemstøtte.

En gjennomgang av årsrapportene, samt intervjuene, viser at konsulenter brukes i størst omfang på IT-området og da til utvikling, drift og sikkerhet i EVA, informasjonsportaler og nettsider. Dette gjelder blant annet områdene systemutvikling, brukervennlighet, systemsikkerhet og kildekoderevisjon. Begrunnelsen for konsulentbruken er både behov for spesialkompetanse og for å sikre nødvendig kapasitet til utvikling og drift.

I tillegg brukes det en del konsulentttjenester til kommunikasjon, det vil si til produksjon av informasjonsfilmer og kommunikasjonsrådgivning knyttet til valggjennomføring.

Rådgivningen dekker tjenester til design, språkvask og oversettelse til andre språk.

Direktoratet har ikke egne ressurser til produksjon av film og oversettelse. På vårt spørsmål

gir ledelsen uttrykk for at når det gjelder en del andre oppgaver med å vurdere informasjonstiltak og kampanjer, kunne mer av dette vært gjort av egne medarbeidere hvis de hadde planlagt for det og bygd seg opp med kapasitet og kompetanse (jf. pkt. 3.4).

Valgdirektoratet har over tid hatt en utvikling med flere faste ansatte og færre konsulenter, men som figur 8 ovenfor viser, varierer dette betydelig fra år til år. Det synes å være bred enighet i organisasjonen om at det alltid vil være behov for å kunne leie inn konsulenter i en virksomhet som Valgdirektoratet. I perioder med høy aktivitet er det rimelig at det er flere konsulenter. Det vil være behov for å bruke konsulenter både for å dekke kapasitetsutfordringer og spesielle kompetansebehov. Flere trekker også frem de positive effektene av å bruke konsulenter. Konsulentene har tilgang til et fagmiljø i egen organisasjon som de kan trekke på. De kan også tilføre ny kompetanse til ansatte i direktoratet, men det forutsetter kapasitet til å følge opp og lære av konsulenten. Enkelte peker på at uten en god planlegging og styring av konsulentbruken risikerer direktoratet å bli sittende med løsninger som ansatte ikke kjenner godt nok, og at forvaltning av løsningene blir enda mer krevende.

Og nettopp mangel på planlegging av konsulentbruken trekkes fram av mange. Både blant medarbeidere og ledere er det en opplevelse av at bruken av konsulenter er lite planmessig, og at det i for liten grad gjøres en langsiktig vurdering av om kompetanse- og kapasitetsbehov bør løses ved ansettelse eller innleie. Informanter viser til eksempler på innleie av samme type kompetanse over flere år der det ville vært mer hensiktsmessig å ansette.

4.6 Godt arbeidsmiljø, men presset på kapasitet

En gjennomgående tilbakemelding fra de ansatte er at arbeidsmiljøet er godt. De gir uttrykk for at det er hyggelige folk i direktoratet og at det er en god kultur for å hjelpe og støtte hverandre. «*Alle i Valgdirektoratet spiser lunsj sammen, vi føler oss som ett Valgdirektorat*»

Gjennomgående er det stort engasjement for samfunnsoppdraget. I alle deler av organisasjonen er motivasjonen høy for å bidra til at tilliten til valg opprettholdes. Noen oppgir at dette var hovedbegrunnelsen til å søke seg til Valgdirektoratet. «*Jeg er opptatt av det viktige samfunnsoppdraget vårt – vi skal bidra til demokrati*».

Resultatene fra Medarbeiderundersøkelsen fra 2023 bekrefter inntrykket fra intervjuene. Hele 96 prosent av de ansatte er enige eller helt enige i en påstand om at de får støtte og hjelp i arbeidet fra kollegaer hvis de trenger det. Samme høye andel (96 prosent) er enig eller helt enig i at kollegaer bidrar positivt til å gi motivasjon (Trifid 2023).

Ansatte i Valgdirektoratet har mulighet for to dager per uke på hjemmekontor. Muligheten for hjemmekontor oppgis av lederne å gjøre rekruttering enklere og bidrar også til at ansatte blir lenger. Flere av medarbeiderne opplever at de har mulighet til å tilpasse arbeidet til ulike livssituasjoner. Samtidig gir flere uttrykk for at de ønsker at det var noen dager som var faste på kontoret.

Valgdirektoratet leier noen ekstra kontorlokaler i et tilgrensende bygg, og noen ansatte sitter derfor «over gata». Flere mener at arbeidsmiljøet ville vært enda bedre om disse også hadde plass i samme lokaler som de andre.

Mange ansatte opplever at det til tider er mye jobb og mye overtid. Flere informanter opplever at forventningene ligger høyere enn den faktiske kapasiteten til å gjøre en god jobb. Det kommer hele tiden nye oppgaver og prioriteringer som presser organisasjonen, og det er mindre tid til deling av kompetanse. Dette kommer spesielt fram i intervjuene av ansatte på systemsiden, der vi fikk flere utsagn av typen «*Nå ligger vi bakpå hele tiden*».

Inntrykkene fra intervjuene bekreftes av Medarbeiderundersøkelsen fra 2023. Der oppgir nesten 60 prosent at arbeidet hopper seg opp og at arbeidsbelastningen er ujevn (Trifid 2023).

4.7 Administrativ kapasitet oppleves ikke som noen stor utfordring

Valgdirektoratet er en liten virksomhet, men det er en lang rekke administrative krav og plikter som er de samme for små virksomheter som for store virksomheter. I intervjuene med direktoratet var vi derfor opptatt av om manglende administrativ kapasitet ble opplevd som et problem, om de har vurdert samarbeid med andre på dette området, og i hvilken grad de kjøper inn administrative tjenester fra andre.

Den viktigste samarbeidspartneren knyttet til administrative fellestjenester er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Det er dessuten inngått tjenesteavtale med DFØ om levering av lønns- og regnskapstjenester.

Valgdirektoratet er samlokalisert med DSB og har inngått samarbeidsavtaler om kjøp av tjenester på områdene arkiv, sentralbord, sikkerhet, renhold, kantine og IKT-tjenester. I tillegg har de noe faglig støtte fra DSB på anskaffelsesområdet, blant annet samarbeid om inngåelse av rammeavtaler.

Direktoratet har gode erfaringer med samarbeidet med DSB på disse områdene, men forteller at de over tid har bygget opp mer kompetanse på anskaffelser internt. Det samme gjelder den faglige støtten til sikkerhetsarbeidet, der de også over tid har tatt mer styring internt.

Det er i dag 4 personer som arbeider med administrative oppgaver, inkludert avdelingsleder for Administrasjonsavdelingen (ca 3,5 årsverk). Oppgavene mellom dem er fordelt slik

- sikkerhet (operativ sikkerhetsleder) og offentlige anskaffelser
- budsjett, regnskap og økonomistyring
- HR, lønn, ulike administrative funksjoner og beredskap
- leder for administrasjonsavdelingen og støtte for direktør

Avdelingens medarbeidere bidrar også inn i noen oppgaver i Fag, og i tillegg ligger Kontaktsenteret administrativt under Administrasjonsavdelingen.

Både medarbeidere og leder opplever at dette fungerer bra, at de er relativt godt bemannet på disse områdene, og at de kan stille opp for hverandre. Det trekkes også fram at leder for avdelingen har en bred og solid kompetanse på området og kan steppe inn ved behov.

Direktoratet har til nå ikke vurdert å inngå et bredere samarbeid med andre virksomheter om denne typen oppgaver.

5 Eksterne faktorer som påvirker direktoratet

Av eksterne faktorer som påvirker Valgdirektoratet vil vi her omtale forholdet til departementet, kommunenes rolle som brukere av direktoratets tjenester, samt hvordan utviklingstrekk i samfunnet stiller nye krav til direktoratet.

Valgdirektoratet har også mediene, forskningsmiljøer og borgerne som brukere, og direktoratet har et tett samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) i sikkerhetsspørsmål. Dette vil vi ikke omtale her.

5.1 Forholdet til departementet

Den viktigste eksterne faktoren for et direktorat er åpenbart forholdet til ansvarlig departement som legger rammene for virksomheten. På den ene siden dreier dette seg om faglig styring i form av utforming og tolkning av lov og forskrift, samt enkeltavgjørelser. På den annen side dreier det seg om etatsstyring med tilhørende styringsdialog for å følge opp at direktoratet når de mål og prioriteringer som er satt, samt at direktoratet overholder budsjett og drives effektivt.

Styringsdialog er en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter (dfo.no). I tillegg er det mye dialog og kontakt mellom departement og direktorat som har en rent faglig karakter, der hensikten er å dele informasjon, utdype oppdrag og avklare forventninger.

Både KDDs faglige styring og hvordan styringsdialog og fagdialog er innrettet, vil påvirke hvordan Valgdirektoratet når sine mål og resultater.

I tillegg har et direktorat også en rolle som faglig ressurs og rådgiver for departementet. Hvordan direktoratet fyller denne rollen hører også med i denne omtalen av direktoratets forhold til departementet.

5.1.1 Departementets etatsstyring er siktet inn mot neste valg

Praktiseringen av mål- og resultatstyring skal tilpasses den enkelte etats egenart, og i tilfellet Valgdirektoratet får prinsippet et særlig behov for tilpasning til valgsyklusen. Direktoratet har hatt de samme hovedmålene siden starten, og de er naturlig nok knyttet til gjennomføringen av valg:

- Korrekt og sikker valggjennomføring med tillit fra befolkningen
- Velgerne har nødvendig informasjon om valg
- God tilgjengelighet ved valg

I tildelingsbrev for hvert valgår angir departementet disse tre faste hovedmålene og konkrete styringsparametere knyttet til valggjennomføringen for hvert av målene, f.eks.

antall klager på feil eller mangler ved EVA, veiledning eller brukerstøtte. Men valg skjer bare annethvert år, så hva stilles opp som mål og styringsparametere for mellomvalgår?

Et eksempel på hvordan departementet håndterer dette er tildelingsbrevet for mellomvalgåret 2022. Her slås det innledningsvis fast at Valgdirektoratets overordnede prioritering for 2022 er å gjøre nødvendige forberedelser til valget i 2023. Videre gjengis de faste hovedmålene, men uten styringsparametere å rapportere på. Derimot gis direktoratet en del oppdrag som skal løses i 2022. Dette er primært oppdrag om å følge opp evalueringer fra forrige valg og om å forberede neste valg. Ut fra dette synes departementets etatsstyring å være hovedsakelig innrettet mot neste valg.

Valgdirektoratet på sin side skriver i sin årsrapport at *«det er i valgår at resultater og måloppnåelse vurderes opp mot samfunnsoppdrag og hovedmål. I mellomvalgår arbeides det med analyser, evalueringer og forbedringer av tjenestene til de kommende valgene.»* (2022, s.10). Betydningen av dette har i praksis vært å fokusere på førstkommande valg. Som nevnt tidligere utviklet Valgdirektoratet i 2020 en flerårig strategi for videreutvikling av EVA. Men strategien har i liten grad vært styrende for utviklingsarbeidet i direktoratet, og intervjurunden og årsrapporteringen viser at direktoratet i sitt utviklingsarbeid i liten grad har greid å skue lengre fram enn til neste valg. Departementet har heller ikke etterlyst oppfølging av strategiarbeidet i de dokumentene vi har gjennomgått eller gjort dette til et sentralt tema i øvrig styrings- eller fagdialog (jf. pkt. 3.2.4).

Ifølge instruksen for årsrapporten skal direktoratet under *«Vurdering av fremtidsutsikter»* overordnet omtale forhold i og utenfor virksomheten som kan påvirke virksomhetens evne til å løse samfunnsoppdraget på sikt og omtale mulige konsekvenser for virksomhetens evne til å nå fastsatte mål og resultater på lengre sikt. Vi kan ikke se at direktoratet har benyttet denne muligheten til å orientere om moderniseringsbehovet for systemløsningene.

5.1.2 Budsjettsvingninger svekker evne til langsiktighet

Den toårige valgsyklusen har, som vist i kapittel 4.3, også følger for budsjettstyringen av Valgdirektoratet. For hvert valgår får budsjettet en sterk økning, om lag en dobling av driftsbudsjettet, men med tilsvarende nedgang i mellomvalgår. Begrunnelsen er at det er en rekke utgifter som bare påløper i valgår.

Slike budsjettsvingninger i mellomvalgårene må nødvendigvis gjøre det vanskelig å planlegge og gjennomføre et mer langsiktig og kontinuerlig utviklingsarbeid på EVA. Når også tildelingsbrevne er så entydig fokusert på den konkrete valggjennomføringen, kan det lett føre til at langsiktig utviklingsarbeid blir liggende i en blindsone.

Dette får vi bekreftet i intervjurunden der mange informanter, både i direktoratet og i departementet, erkjenner at strategidiskusjoner er nærmest fraværende i etatsstyringsdialogen. Mer konkret sies det at behov for modernisering av EVA knapt er noe tema i samtalene.

For å kunne planlegge og gjennomføre utvikling av EVA mer kontinuerlig har direktoratet i 2024 foreslått for departementet å redusere budsjettsvingningene. Men siden direktoratet

lenge har hatt et mindreforbruk av tildelt budsjett, både i valgår og mellomvalgår, kan det være vanskelig å argumentere for dette.

5.1.3 Én styringsrelasjon – ulike forståelser

Når det gjelder styringsrelasjonen mer generelt, er bildet motsetningsfylt. Intervjurunden viser at opplevelsen av styringsrelasjonen er ganske ulik på en del områder.

Informanter i departementet framholder at direktoratet har stor faglig frihet i de operative oppgavene. Det gjelder utvikling og forvaltning av EVA, opplæring, materiellproduksjon og informasjon til velgerne. Til sammen utgjør dette en stor del av direktoratets oppgaver, og her er det - som det ble sagt - «*lite vi går inn i detaljene på*». Og som nevnt tidligere har heller ikke en mer langsiktig utvikling av EVA vært noe sentralt tema i styrings- eller fagdialogen.

Samtidig ser man på departementsnivå behov for å styre Valgdirektoratet tett i enkelte andre sammenhenger. Tett oppfølging blir blant annet forklart med at det er så nær sammenheng mellom regelverket og de praktiske rutinene i valggjennomføringen at det er nødvendig med løpende kontakt og samarbeid mellom departement og direktorat.

Videre blir det vist til at det er nødvendig med et tett samarbeid mellom departement og direktorat når det gjelder oppgaver som handler om risiko og sårbarhet, håndtering av hendelser og svar på mediehenvendelser. På disse områdene er det hyppig kontakt. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det holdes stadig hyppigere statusmøter med direktoratet når det nærmer seg valgdagen for å bli oppdatert om risikobildet og for å forsikre seg om at alt blir gjort for å unngå feil og uønskede hendelser.

I våre intervjuer kommer det fram at det på disse områdene ikke har vært en felles forståelse for når og på hvilken måte departementet skal trekkes inn. Dette ble også tematisert i en evaluering etter en alvorlig hendelse ved valget i 2023. I rapporten heter det blant annet: «*Slik vi forstår det, har KDD en forventning om at de heller ønsker å bli informert om en hendelse for mye enn en hendelse for lite ... Selv om direktoratet har god tro på at utfordringer vil la seg løse raskt, eller ikke vil ha betydelige negative konsekvenser, synes det som departementet ønsker å bli informert, for så å bli informert på nytt når situasjonen faktisk er løst. Det synes som om alt ligger til rette for en tett dialog med departementet, men det er viktig at det er en samstemt forståelse av terskelen for å plassere en sak på agendaen*». (Oslo Economics 2024, s. 11-12).

Når det spesielt gjelder mediehåndtering, legger vi merke til dette utsagnet i departementet: «*Det er mange saker der vi har gått inn og omformulert budskapet*.» Det blir i den sammenheng lagt vekt på at departement og direktorat bør være samstemte i sin kommunikasjon utad. En rutinebeskrivelse for håndtering av mediasaker under valget for 2023 kan illustrere dette: Etter å ha listet opp en del sakstyper der det er behov for særlig koordinering, heter det: «*Noen av disse sakene skal svares ut av departementet, andre av direktoratet. Det bør raskest mulig avklares hvem som har ansvar for å lage et utkast til svar og hvem som skal svare ut henvendelsen. Svarutkast skal uansett alltid forelegges*

departementet» (Valgdirektoratet 2023b)⁷. En slik rutine vil nødvendigvis innebære mye kontakt for å avklare rollefordeling i de sakstypene som er nevnt i rutinebeskrivelsen.

På direktoratsnivå er opplevelsen at departementet har vondt for å slippe taket. Det gjelder ikke den formelle delen av styringsdialogen som for de senere årene omtales som «proff og ryddig». De kritiske vurderingene gjelder særlig hvordan departementet forholder seg til direktoratets arbeid med å håndtere hendelser og utforme budskap til mediene. En informant vurderte det på denne måten: *«Det sitter noen i departementet som kan valg godt, og det preger dialogen»*. En annen sier det slik: *«jeg oppfatter det som en utfordring for departementet å slippe taket ...»* Andre informanter framhever at departementet bare er opptatt av at det ikke må gjøres feil, noe som fører til en orientering mot detaljer. Samtidig er det viktig å understreke at også her er det flere som beskriver en positiv utvikling i den forstand at de opplever at departementet er blitt mindre detaljstyrende de senere årene.

Et annet trekk vi ser i styringsrelasjonen gjelder spørsmål om prioriteringer og forståelse av kontekst. En av informantene i direktoratet sa det slik: *«Erfaringen vår er at det er store forskjeller mellom hva departementet mener er viktig og hva vi mener er viktig.»* Slike forskjeller kommer bl.a. til syne ved at direktoratet gjerne vil lansere nye tekniske løsninger og gi valgansvarlige detaljerte bruksanvisninger. Dette uten å skjele til hvordan dette kan forskyve grensene mellom statlig og kommunalt ansvar. Departementet på sin side har et bredere perspektiv der flere hensyn skal balanseres, blant annet hensynet til kommunalt selvstyre og ansvar.

5.1.4 Kritikk mot direktoratets faglige rådgivning

Når det gjelder faglig rådgivning, vurderer flere informanter i departementet at Valgdirektoratets svar på oppdrag fra departementet relativt ofte er mangelfulle. Det kan dreie seg om svak analyse, manglende konsekvensutredning eller lite begrunnelse av anbefalinger. Dette gjør informantene usikre på om direktoratet har tilstrekkelig god kvalitetssikring på de faglige bidragene som de sender departementet. Enkelte peker på at direktoratet bidrar for lite med oppspill til – og forberedelser av – regelverksendringer, og at direktoratet kommer for sent med faglige bidrag i høringsrunder. Andre stiller spørsmål om direktoratet har tilstrekkelig faglig og juridisk kompetanse til å kunne bidra på en god måte inn i slike prosesser.

For flere informanter i direktoratet er opplevelsen en annen: De etterlyser mer rom for å gi innspill til departementet, og de oppgir at de ikke har fått slike kritiske tilbakemeldinger, ja egentlig svært få tilbakemeldinger i det hele tatt. Videre oppgir flere medarbeidere i direktoratet at de ofte savner mer dialog i forkant av oppdrag, blant annet i forbindelse med tildelingsbrevet, for å få avklart nærmere hva som ligger i føringer som gis fra departementet: *«Vi får oppdrag, men har ingen dialog om hva som er formålet, hva man vil oppnå»*. Imidlertid kan dette også tolkes som en kritikk mot egen ledelse for manglende

⁷ Valgdirektoratet 2023b: *Krisehåndteringsplan for valggjennomføring 2023, kap. 3.2: Hvem har ansvaret for ulike typer mediehenveler?*

kommunikasjon internt. Som tidligere angitt (kap. 4) har mange medarbeidere en opplevelse av at avklaringer og prioriteringer ikke kommuniseres godt nok i organisasjonen.

Informanter på departementsnivå vurderer at direktoratet har lagt seg på en defensiv linje i den faglige rollen overfor departementet. Blant annet vises det til at direktoratet i liten grad utfordrer departementet. Departementet har en opplevelse av at de får informasjon om problemer for sent og at direktoratet er tilbakeholdne med å «flagge risiko». Dette blir bekreftet fra flere informanter i direktoratet. I intervjurunden har vi fått flere ulike utsagn av typen: *«det har vært veldig mye pleasing av departementet»*. Både fra medarbeidere og ledere i direktoratet etterlyses mer direkte tale overfor departementet om blant annet sårbarhet og risiko, spesielt med tanke på EVA.

5.2 Forholdet til kommunene

Brukere av Valgdirektoratet er i hovedsak kommuner og fylkeskommuner representert ved valgansvarlige og valgmedarbeidere. Det gjelder både for bruk av EVA-systemet og for bruk av veiledning og opplæring som ytes av direktoratet.

Direktoratet jobber med å involvere brukerne mer systematisk. Direktoratet opprettet til å begynne med en fast brukergruppe av valgansvarlige som dekket alle tjenestene fra direktoratet. Senere ble det mer differensiert, dvs. det ble gjort flere ulike utvalg av kommuner som kunne være brukergruppe for den enkelte tjeneste. I det siste har direktoratet gjennomført noen piloter med tjenstedesign for å systematisere en standard metodikk for brukerinvolvering.

Flere av våre informanter blant valgansvarlige i kommuner og fylkeskommuner oppgir imidlertid at brukerinvolveringen er for svak og for lite systematisk, spesielt ved at de trekkes inn for sent i arbeidet med nye løsninger. Det er primært de aller største kommunene som mener de har kapasitet og kompetanse til å bistå mer i denne sammenhengen. Også enkelte informanter på systemsiden i direktoratet framholder at brukerinvolvering ikke er godt nok ivarettatt. Direktoratets ledelse framholder imidlertid at de ivaretar brukerinvolvering på en god måte, og at noe av kritikken fra kommunene om manglende brukerinvolvering kan skyldes manglende kunnskap om hva som faktisk gjøres.

Forholdet til Valgforum

Valgforum er et medlemsforum for valgansvarlige i kommuner og fylkeskommuner. Formålet er primært å utveksle erfaringer om gjennomføring av valg. Forumet, som er driftet av medlemmene selv, har ingen offisiell status, men har et eget styre og avholder årlig en konferanse for medlemmene og drifter en Facebook-side for utveksling av relevant informasjon, råd og erfaringer. Forumet er også høringsinstans for departementet.

Valgdirektoratet deltar på Valgforums årlige konferanser og holder ellers jevnlig kontakt med forumet, bl.a. i form av samarbeidsmøter for innspill og gjensidig informasjon. Direktoratet kan imidlertid ikke bruke Valgforum som en offisiell brukerrepresentant bl.a. fordi langt fra alle kommuner er medlem av forumet.

5.3 Endrede omgivelser

Av eksterne faktorer som påvirker Valgdirektoratet må også nevnes endringer i samfunnet mer generelt.

Norge får en stadig *mer sammensatt befolkningsstruktur*. Valgdirektoratet har ansvar for å informere velgere om valg. Lik mulighet til å stemme er en viktig demokratisk verdi. Norge har fått velgergrupper som det er mer krevende å nå ut med informasjon til og å mobilisere til å stemme. I tillegg er dette velgergrupper som skårer lavt på en del sosioøkonomiske variabler. Med økte forskjeller, både økonomisk og kulturelt, er det også en risiko for økt polarisering.

Framveksten av sosiale medier og nye kanaler for påvirkning er et annet utviklingstrekk som gir nye utfordringer. Sosiale medier og alternative flater for å spre og hente informasjon gir store muligheter for desinformasjon, påvirkning, løgn og propaganda.

Vi er inne i en tid med et *endret trusselbilde*. Utenlandske aktører bruker store ressurser og stadig nye virkemidler for å påvirke valg og demokratisk utvikling. Det kan være kampanjer som sprer desinformasjon og som forsøker å manipulere velgernes oppfatninger, eller cyberangrep på valgrelaterte systemer som hacking av valgresultater eller velgerregistre (NOU 2020:6).

Vi står overfor *økt digital sårbarhet*. I det siste har dessuten framveksten av *kunstig intelligens* (KI) – og særlig generativ KI – ført til økt bekymring. KDD satte i juni 2024 ned en ekspertgruppe med mandat å kartlegge betydningen av kunstig intelligens for sikre og demokratiske valg. Ekspertgruppen avla innstilling 5. februar 2025 der de blant annet konkluderte med at «*Frykten for misbruk av KI-teknologi knytter seg særlig til manipulasjon av informasjon i forbindelse med påvirkningsoperasjoner eller desinformasjonskampanjer som kan brukes for å forstyrre valggjennomføringen og svekke tilliten til gjennomføring og resultat*» (KDD 2025, kap. 1.5).

KI kan brukes til å gjennomføre cyberangrep mot valgadministrative systemer, noe som kan hindre eller forstyrre valggjennomføringen. Cyberangrep eller feilinformasjon kan også skape grobunn for spekulasjoner om at valget ikke har gått riktig for seg, noe som kan svekke tilliten til valgresultatet. Et eksempel er valget i Romania i 2024, der valget ble annullert. Årsaken var en begrunnet mistanke om utenlandsk påvirkning til fordel for en helt ukjent ytterliggående kandidat som plutselig seilte opp som vinner av første valgrunde.

Et norsk eksempel er da det ved valget i 2023 ble avslørt en falsk nettside for Sørlandspartiet, der KI var brukt til å lage bilder av kandidater som ikke eksisterte (KDD 2025). Slike eksempler kan bidra til at befolkningen får mindre tillit til at norske valg blir gjennomført på en korrekt og forsvarlig måte.

For øvrig viser flere undersøkelser svært høy tillit til valginstitusjonen. I en sammenlikning mellom europeiske land i 2012 og 2020 scoret Norge svært høyt (ESS 2023), og i velgerundersøkelsen for valget i 2023 var det svært få som ikke stolte på at valget gikk riktig for seg (SSB 2024).

Alt i alt er det klart at norske myndigheter, og Valgdirektoratet spesielt, må være forberedt på å møte et mer alvorlig trusselbilde, særlig knyttet til ny teknologi. Det innebærer at direktoratet må arbeide målrettet med å sikre de digitale systemene som understøtter valgprosessen.

Men behovet for å demme opp mot digitale trusler har også betydning for arbeidet med informasjon og veiledning om valggjennomføring. I rapporten fra KDDs ekspertgruppe pekes det på at nasjonale valgmyndigheter må bygge opp kompetanse på KI og betydningen det kan ha for valg, slik at de kan gi kommuner og fylkeskommuner nødvendig opplæring og veiledning om temaet. Videre understrekes behovet for at valgmyndighetene har tilstrekkelig kommunikasjonsressurser til å drive proaktivt informasjonsarbeid på området (KDD 2025, kapittel 6).

6 Våre vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet gjør vi oss noen refleksjoner om den situasjonen Valgdirektoratet står i og om hvordan direktoratet møter utfordringene, eventuelt hvordan de kan møtes. På det grunnlaget gir vi noen anbefalinger for direktoratet internt og eksternt.

6.1 Et smalt, men krevende samfunnsoppdrag

Et oppdrag av stor samfunnsmessig betydning

Valgdirektoratet har i praksis én hovedoppgave. Det er å sikre en korrekt og sikker gjennomføring av valg i Norge. Oppdraget kan oppfattes som smalt, men er like fullt et oppdrag av stor samfunnsmessig betydning: Det kan sies å være avgjørende for et velfungerende demokrati at direktoratet lykkes med sitt oppdrag. Dette innebærer samtidig at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er «godt nok» i arbeidet med å forberede og gjennomføre valg.

Håndtere digital sårbarhet for å sikre tillit

I en tid med et mer alvorlig trusselbilde i omverdenen blir oppdraget for Valgdirektoratet mer krevende. Norge har ligget langt fremme med tanke på bruk av teknologi i valggjennomføringen. Det elektroniske valgadministrative systemet EVA bidrar til at valg kan gjennomføres mer effektivt, men det øker også sårbarheten, både for tilfeldige feil og for målrettede digitale angrep (NOU 2020:6, s.46), jf. omtalen i kap. 5.3.

Dette betyr at valgmyndighetene må innrette et kontinuerlig og langsiktig utviklingsarbeid for å demme opp for digitale trusler mot valgprosessen. Valgdirektoratet må vise at de navigerer i dette trusselbildet og gjør nødvendige tiltak for å ivareta befolkningens tillit. Hvis befolkningen ikke har tillit til at valget gjennomføres på en rettferdig og korrekt måte, kan dette svekke både valgdeltakelsen og legitimiteten til valgresultatet.

Skal treffe behovet til 357 svært forskjellige kommuner

Valgdirektoratet opererer også under krevende rammebetingelser ved at ansvaret for å gjennomføre valgene er lagt til kommuner og fylkeskommuner. Direktoratet skal støtte disse med å tilby verktøy, informasjon og opplæring og skal da treffe behovet til 357 kommuner med svært varierende kapasitet og ressurser til å forberede og gjennomføre valg. Kompetanse og erfaring blant de utpekte valgansvarlige vil også variere sterkt, og det vil nødvendigvis være stort sprik i hvilke behov de har for opplæring og veiledning og i hvordan tjenestene fra direktoratet oppleves.

Valg gjennomføres bare hvert andre år

Et ytterligere kompliserende forhold er at valg bare gjennomføres hvert andre år. Det betyr at kompetansen ikke automatisk holdes ved like på samme måte som om det var en daglig oppgave. Systemene er ikke kontinuerlig i bruk, og det er færre muligheter til å oppdage feil gjennom reell bruk. Dette gjelder spesielt i kommunene. Kun i de aller største kommunene er det medarbeidere som jobber på heltid med valg. Men også i Valgdirektoratet har

virksomheten vært bygget opp rundt denne syklusen, noe vi kommer nærmere inn på senere i dette kapittelet.

I tillegg er valg bundet opp gjennom en bestemt tidsplan der det ikke er mulig å skyve på fristene. Dette stiller store krav til planlegging internt, samt til kommunikasjon og forventningsavklaring mellom direktoratet og kommunene.

6.2 Et ungt direktorat med gode resultater

Valgdirektoratet ble etablert i 2016. Vår vurdering er at direktoratet har oppnådd mye på få år. Valgene har vært gjennomført uten vesentlige problemer, og kommunene er i hovedsak tilfredse med den bistanden de får fra direktoratet. Det gjelder både det valgadministrative systemet EVA og veilednings- og opplæringsaktiviteter. Tilfredsheten har også bedret seg over tid. Valgdirektoratet har systematisk evaluert sine tjenester, og inntrykket er at de har tatt tak i forslagene til forbedringer og gjort nødvendige endringer fra valg til valg.

Tidligere lå oppgavene i departementet, og ved etableringen kunne Valgdirektoratet bygge på de verktøy og tjenester som var utviklet i departementet. Det var imidlertid et ønske om at tjenestene skulle bli ytterligere videreutviklet ved etableringen av et direktorat. Langt på vei har dette skjedd. Våre informanter i kommunene er ikke i tvil om at tjenestene fra staten når det gjelder opplæring og oppfølging av kommunene er bedre nå enn da oppgavene lå i departementet. Samtidig var det mye valgfaglig kompetanse som ble værende i departementet. Det var svært få medarbeidere som fulgte med flyttingen fra Oslo. Dermed var det en helt ny organisasjon med nye medarbeidere som måtte bygges opp i Tønsberg.

I en slik situasjon må man regne med noen innkjøringsproblemer. Evalueringer fra andre utflyttingsprosesser i staten viser at det må påregnes en midlertidig svekkelse av virksomhetens produksjon og kvalitet på oppgaveløsningen (Difi 2008, Asplan Viak 2009). Ofte er det nyutdannede som erstatter erfarne medarbeidere, eller det kan være nyrekruttede som ikke har tilstrekkelig forvaltningskompetanse eller mangler erfaring fra offentlig forvaltning.

6.3 Det kortsiktige trumfer det langsiktige

Gitt at direktoratet har eksistert i så vidt kort tid, mener vi det er grunn til å berømme direktoratet for å ha levert godt inn mot det enkelte valg. Men vi ser også klare forbedringsbehov, spesielt med tanke på at modernisering av EVA ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet.

Departementet har ansvar for etatsstyring og faglig styring, herunder regelverksutvikling. Arbeidet med ny valglov er et eksempel på at departementet kan ha et langsiktig perspektiv i sin faglige styring av valgområdet. Et annet eksempel er departementets initiativ til denne evalueringen av direktoratet. Som vist i kapittel 5.1 synes imidlertid departementets etatsstyring å være konsentrert om gjennomføring av valg annethvert år, og svingningene i budsjettet bygger opp under denne syklusen. Toårssyklusen stimulerer dessuten til en prosjektorientering mot en absolutt tidsfrist.

Verken målformuleringer eller oppdragskrav underbygger et mer langsiktig utviklingsperspektiv. Styringslinjen fanger da ikke opp behov for en mer langsiktig satsing på å modernisere EVA, blant annet ved at nødvendig langsiktig utviklingsarbeid må prioriteres i mellomvalgårene.

Direktoratet på sin side har en strategi for modernisering av EVA for 2021-25, men den er bare delvis fulgt opp i praksis og heller ikke rullert videre med nyere versjoner. Internstyring i form av virksomhetsplaner og detaljerte krav til avdelingslederne endrer ikke på dette bildet. Hovedinntrykket er at det kortsiktige trumfer det langsiktige.

Mot denne bakgrunnen vil behovet for en satsing på å modernisere EVA kunne havne i en blindsonesone. En slik satsing vil forutsette at et langsiktig utviklingsarbeid prioriteres, spesielt i mellomvalgårene når det er større kapasitet. Etter vår vurdering bør departementet i sin styring markere behovet for en slik prioritering og legge til rette for at det kan skje. Dette vil ha konsekvenser for det årlige budsjettbehovet og medføre noe jevnere tildeling over år.

En mulighet er å endre målstrukturen for å sikre høyere prioritet for det utviklingsarbeidet som strekker seg over flere år. I så fall vil direktoratet være bundet til å rapportere om framdrift i dette arbeidet.

Hovedmål 1 for direktoratet lyder nå slik: *Korrekt og sikker valggjennomføring med tillit fra befolkningen*. For at dette hovedmålet skal kunne oppnås sett i et lengre tidsperspektiv, er det nødvendig å planlegge og gjennomføre et bredt utviklingsarbeid med en lengre tidshorisont. Dette kan tilsi å knytte et delmål om langsiktig utviklingsarbeid til hovedmålet.

6.4 En utviklet faglig rolle

Valgdirektoratet ble opprettet primært med et operativt formål - å bistå kommunene med gjennomføringen av valg. Naturlig nok kom den faglige delen av direktoratsrollen dermed i bakgrunnen fra starten av.

I en tidligere utredning om eventuell opprettelse av et valgdirektorat (Difi 2010) ble det drøftet om et slikt organ burde begrenses til å ha en rent iverksettende rolle innrettet mot å yte tjenester til brukerne, eller om det i tillegg skulle ha en bredere direktoratsrolle med vekt på faglig rådgivning overfor departementet og å være kompetanseorgan utad. Difi tok til orde for en bred direktoratsrolle, og pekte på at dette ville utvikle kompetanse som ville være til fordel også for iverksetterrollen. Det ville dessuten sikre et bredere grunnlag for å rekruttere og beholde fagkompetanse, og det ville gi størst avlastning for departementet.

Vi mener at denne vurderingen i hovedsak fortsatt står seg. Men etter snart ti års drift er det tid for å stille spørsmålet: Hvordan – eventuelt i hvilken grad - kan direktoratet utvikle en faglig rolle?

Krevende utgangspunkt som faglig rådgiver

I en rapport om direktoratsrollen i norsk forvaltning har DFØ gjort denne observasjonen: *«Ikke bare nyere direktorater, men også de mer erfarne, opplever usikkerhet i hvor langt de kan gå som faglig rådgiver overfor eget departement. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig å formulere tydelige, faglige råd.» (DFØ 2024, s.31).*

Om dette gjelder generelt for direktorater, er det rimeligvis ekstra problematisk for Valgdirektoratet. Ved opprettelsen ble oppgaver overført fra departementet, men uten at de berørte ansatte fulgte med på varig basis. De første årene etter 2016 har det derfor vært lite realistisk for direktoratet å bli oppfattet som faglig rådgiver for departementet. Etter snart ti års drift må dette nødvendigvis stille seg annerledes fordi direktoratet nå har opparbeidet seg kunnskap og erfaring fra praksisfeltet. Utformingen av denne delen av den faglige rollen vil imidlertid være et tema som bør sees i sammenheng med den bredere rolleavklaringen mellom departement og direktorat som vi mener det er behov for, se pkt. 6.5.

Potensial for faglig rolle utad

Valgdirektoratet har et stort tilfang av valgdata som potensielt kan danne grunnlag for å formidle data, kunnskap og analyser av valg til mediene og allmennheten, eventuelt også å utvikle et samarbeid med valgforskningsmiljøer. Direktoratet sitter etter hvert på betydelig erfaring med hvilke problemer som kan oppstå i forbindelse med valg, herunder også kunnskap om brukererfaringer som kartlegges i evalueringene etter hvert valg. De har også god innsikt i hvordan slike problemer eventuelt løses, som det kan være grunn til å formidle både til målgruppene i kommunene og til mediene og allmennheten mer generelt.

Som nevnt under pkt. 5.3 er det flere trekk ved samfunnsutviklingen som kan ha betydning for muligheten til å gjennomføre korrekte valg som har tillit i befolkningen. Økt digitalisering, et voksende trusselbilde og risiko for større polarisering innebærer større sårbarhet. Det kan dreie seg om mer eller mindre systematiske forsøk på påvirkning av velgere eller direkte digitale angrep på valgprosessen.

I et direktorats faglige rolle ligger også å rette søkelys mot slike samfunnstrekk ved å systematisere kunnskap, initiere analyser og skape fora for informasjon og diskusjon. Samtidig gir dette muligheter til å vise fram utad hva direktoratet foretar seg for å sikre en trygg valg gjennomføring, blant annet for å demme opp for slike angrep utenfra.

I denne sammenheng bør det tas opp til ny vurdering den reduserte kapasiteten på kommunikasjonsområdet som vi omtalte under kap. 4.4. Etter vår oppfatning bør denne kapasiteten styrkes blant annet for å bygge opp under en utvikling av direktoratets faglige rolle. Hvis direktoratet samtidig sørger for å ha kommunikasjonsfaglig kompetanse representert i ledermøtet, vil ledergruppa være bedre rustet for å vurdere mulighetene for en utvidet rolle på dette området.

Som vist i kapittel 3 framstår departementet fremdeles som den primære faginstansen på området. Dersom direktoratet skal ta en tydeligere faglig rolle utad, må også departementet legge til rette for en slik utvikling. Vi er kjent med at departementet har forsøkt å involvere direktoratet i arbeid med regelverksutvikling og andre faglige oppgaver, bl.a. ved å sørge for at direktoratet blir invitert inn i sentrale prosesser og arbeidsgrupper og ved å legge til rette for hospiteringsordninger. Men direktoratet har så langt ikke klart å gjøre seg nytte av dette med tanke på å spille en tydeligere faglig rolle. Derfor mener vi at spørsmålet om direktoratets faglige rolle også bør tas opp i en bredere diskusjon om rollefordeling mellom departement og direktorat. Dette kommer vi tilbake til i neste punkt.

6.5 Behov for en mer omforent rolleforståelse

Graden av styring og kontroll må tilpasses egenart

Et departement har et overordnet ansvar for alle oppgavene i sine underliggende virksomheter og må sørge for at disse virksomhetene opererer i samsvar med fastsatte mål og prioriteringer. Graden av styring og kontroll skal tilpasses risiko, vesentlighet og egenart ved det aktuelle fagområdet, samtidig som virksomhetene gis handlingsrom for å realisere målene mest mulig effektivt. Stor grad av kontroll kan oppfattes som et uttrykk for manglende tillit, men det er ikke alltid en riktig slutning. Behovet for kontroll vil variere og kan henge sammen med ivaretagelse av statsrådsansvaret og en saks politiske interesse (DFØ 2023).

På valgområdet har departementet holdt styringen av direktoratets operative oppgaver på et overordnet nivå. Men på noen områder har departementet sett behov for å styre direktoratet tett. Det gjelder primært saker i forbindelse med valgavviklingen som berører risiko og sårbarhet, håndtering av hendelser samt mediehenvelper.

Ulike forståelser

I intervjurunden fant vi at styringsrelasjonen mellom departementet og direktoratet er gjenstand for til dels ulike forståelser. Det er ulike vurderinger av i hvilken grad departementet er detaljorientert og kontrollerende (jf. pkt. 5.1.3), og det er ulike opplevelser av direktoratets faglige rådgivning og departementets tilbakemeldinger (jf. pkt. 5.1.4).

På et overordnet plan kan slike ulike forståelser knyttes til kulturforskjeller som kan henge sammen med at departementer og direktorater har ulike roller: I departementet er man typisk opptatt av å sikre korrekt gjennomføring av valg i henhold til regler, prosedyrer og ansvarsforhold. Vi kan kalle det en regelorientering knyttet til demokrati- og rettsstatsverdier. I direktoratet er man typisk opptatt av å betjene kommunene best mulig, altså en brukerorientering, der de søker å få til teknologiske og andre løsninger på det enkelte brukerbehov, men ikke nødvendigvis med tilstrekkelig sideblikk til andre hensyn. Slike forskjeller kan allerede i utgangspunktet disponere for at det blir kommunikasjonsutfordringer mellom nivåene.

Men også på et mer konkret plan er det en avstand som vi sterkt forenklet kan beskrive slik: I departementet er det en oppfatning av at direktoratet ikke har tilstrekkelig kvalitetssikring av sine leveranser til departementet, og at det er begrenset evne å lære av erfaring fra tidligere saker. I direktoratet er bildet annerledes. Der opplever de at de i liten grad har mottatt kritiske tilbakemeldinger fra departementet. Her er det imidlertid grunn til å stille spørsmål om slike tilbakemeldinger i tilstrekkelig grad er forstått og formidlet fra ledelsen videre nedover i direktoratet. Mer generelt er det i direktoratet en opplevelse av at departementet ikke «slipper taket» selv om inntrykket deres er at dette er blitt bedre i senere år.

For oss kan dette se ut som at styringsrelasjonen på enkelte områder er inne i en slags ond sirkel: Departementet vil være tett på en del av direktoratets oppgaver så lenge de opplever at direktoratet ikke viser bedre kvalitet i sine utredninger, utkast, vurderinger og forslag. Direktoratet på sin side mangler selvtillit til å ta initiativ og til å teste ut handlingsrommet så lenge de opplever at departementet skal ha sterk kontroll og eventuelt griper inn med korrigeringer.

På valgområdet er det dessuten rammebetingelser som gjør det krevende å utvikle en enklere og mer tillitsbasert styringsrelasjon. Når selv mindre feil potensielt kan få konsekvenser for tilliten til demokratiske valg og institusjoner, er det vanskelig å balansere vurderingen av hva som er god nok kvalitetssikring. For et så politisk følsomt område vil departementet – naturlig nok – være disponert for å innta en mer kontrollerende rolle enn det som god styringspraksis ellers kunne tilsi.

Behov for ny vurdering av rollefordelingen på noen områder

Som vist ovenfor er det særlig på noen oppgaveområder at departementet styrer direktoratet tett. Det gjelder primært saker som berører risiko og sårbarhet, håndtering av hendelser samt mediehenvendelser. Departementet viser til at departement og direktorat har ansvar for ulike sider av samme fagområde, og at dette gjør det påkrevd med et tett samarbeid.

Men når det som nevnt synes å være ganske ulike forståelser av styringsrelasjonen, vil det også lett medføre uklarhet om hvordan ansvaret for ulike sider av samme fagområde skal fordeles i praksis. Dette kan i sin tur medføre uenighet om hvor stort handlingsrom direktoratet har – eller bør ha, også mer generelt.

Det kan være både legitimt og nødvendig å styre et direktorat tettere på noen områder enn andre. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om departementet styrer Valgdirektoratet mer detaljert enn nødvendig, eller om det er direktoratet som har urealistiske forventninger til hvor mye handlingsrom de kan få.

Vi mener derfor det bør gjøres en ny vurdering av rollefordelingen spesielt med tanke på de områdene der det vises til at departement og direktorat har ansvar for ulike sider av samme fagområde. En slik vurdering av roller bør inngå i en bredere drøfting mellom departement og direktorat med tanke på å komme fram til en mer omforent forståelse av direktoratets rolle, herunder også hvordan departementet kan tilrettelegge for en tydeligere faglig rolle for direktoratet, jf. pkt. 6.4. Erfaringsmessig kan ikke slike avklaringer gjøres en gang for alle. Det bør jevnlig avholdes møter der rolleforståelse og forventningsavklaring er temaer.

Strategiske, åpne og tillitsbaserte diskusjoner mellom ledere i departement og direktorat er viktig for å bidra til felles situasjonsforståelse og for å legge til rette for langsiktig utviklingsarbeid. God dialog er også nødvendig for at departementet raskt kan få faglige innspill som møter deres behov (DFØ 2025). DFØ har også omtalt dette i rapporten om direktoratenes faglige rolle der vi peker på fordelene ved å kople direktoratet på i en tidlig fase når politikk utformes (DFØ 2024). Dette krever både tillit og åpenhet og god rolleforståelse.

6.6 For mye struktur - for lite ledelse

I policydokumenter og intervjuer kommer det fram at ledergruppa i Valgdirektoratet skal ta et kollektivt ansvar for å styre og lede porteføljen. Dette er i tråd med hva som blir ansett som god ledelse i virksomheter der det er en stor avhengighet mellom fagområdene – slik situasjonen er for Valgdirektoratet. Alle jobber med sikte på valgdagen og for å sikre en korrekt og sikker valg gjennomføring. Da blir det viktig at de ulike fagområdene spiller på hverandre og at det til enhver tid er en best mulig utnyttelse av kompetansen.

Ledergruppa synes imidlertid ikke å ha fungert som en samlet ledelse, og det er ikke tydelig for medarbeiderne hvilke prioriteringer som blir gjort i ledergruppa. Kommunikasjonen vertikalt synes ikke å fungere til å forankre beslutninger godt nok i organisasjonen. Når direktoratet likevel leverer gode tjenester, forklares det fra medarbeiderne med at man koordinerer seg på operativt nivå og at det er en liten organisasjon med engasjerte medarbeidere, og dermed får man det til.

En del av oppgaven med å styre og lede porteføljen er også å ta de strategiske diskusjonene. Vårt inntrykk er at det i liten grad har blitt gjort, og at en mer langsiktig modernisering av EVA derfor ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet og drahjelp. Påbegynt arbeid med utvikling av direktoratets faglige rolle har også stoppet opp.

Heller ikke ledelsen på mer operativt nivå synes å ha fungert godt nok. Det gjelder spesielt ledelsen av oppgaver knyttet til utvikling og forvaltning av EVA. Her opplever medarbeiderne at det er utydelig hvilket ansvar som ligger hvor, hvilke prioriteringer som blir gjort, og hvordan de er begrunnet.

På dette området har ikke modellen med et selvstyrt team fungert. Trolig har dette å gjøre med at Team systemstøtte har et spekter av uensartede oppgaver med både kortsiktige og langsiktige mål. Dette til forskjell fra de to andre teamene som har mer konkrete, avgrensede og oppgaver entydig innrettet mot neste valg.

Praksisen med at teamet selv skal peke ut en leder og ha et kollektivt ansvar for oppgavene synes å ha ført til at det ikke er blitt plassert et tydelig ansvar for oppgavene i Team systemstøtte. Det oppleves også som uklart hvilke oppgaver som faktisk hører til teamet. Her er det derfor et behov for at ansvar blir plassert, at det kommer på plass planer for hvilke oppgaver som skal gjøres, og at disse planene er kjent, forstått og blir fulgt opp. Arbeidet med å lage en operativ plan på kort sikt for utviklingsoppgavene innenfor EVA, som nå ivaretas av en ekstern konsulent, fremstår som en god begynnelse.

I direktoratet har man vært opptatt av struktur, mens utøvelse av ledelse har fått mindre oppmerksomhet. Direktoratet har både ordinær linje/stabsorganisering, en flora av tverrfaglige team og arbeidsgrupper, og i tillegg en valgkoordineringsfunksjon tilsynelatende som et ekstra lag mellom ledergruppa og det operative nivået.

Det mangler heller ikke på policydokumenter, teoretiske prosessbeskrivelser og generelle retningslinjer om hvordan disse strukturene er tenkt å fungere, men dette synes ikke å ha vært styrende for utøvelsen av ledelse. Vi stiller derfor spørsmål om det er en for kompleks organisering til en så liten virksomhet. Når avdelingslederne er innstilt på å overlate ansvar til teamene, samtidig som det ikke blir utpekt personer i teamstrukturen med ansvar for å lede og prioritere, så oppstår det et fravær av ledelse.

6.7 Brukerinvolvering - for svak eller for dårlig kommunisert?

Som nevnt har direktoratet en krevende rammebetingelse ved at de skal betjene 357 kommuner og 15 fylkeskommuner med svært ulike behov og forutsetninger. Behovene vil variere både etter kommunestørrelse og etter hvilken erfaring de valgansvarlige har. Valgdirektoratet må derfor ha en bred tilnærming til hvordan de involverer kommunene for å sikre at tjenestene treffer kommunenes ulike behov.

Spesielt viktig blir dette i utviklingen av EVA. Konsekvensen av for lav brukerinvolvering i utvikling av et slikt digitalt system kan være at systemet blir vanskelig å bruke i praksis. I Digitaliseringsrundskrivet er det derfor et krav til statlige virksomheter at de skal sette brukernes behov i sentrum når digitale tjenester skal utvikles og forbedres. Dette forutsetter systematisk involvering av brukere tidlig nok i utviklingsarbeidet. God praksis for moderne systemutvikling er at brukere, fagpersoner, teknologer og utviklere jobber tett sammen (tverrfaglig) og løpende gjør avklaringer av hvordan systemet skal fungere for å ivareta både praktiske, faglige, tekniske og juridiske behov og forutsetninger.

Oslo Economics etterlyser i evalueringen etter forrige valg en plan for brukermedvirkning i utviklingen av EVA. De viser til at flere kommuner og fylkeskommuner fremmer et ønske om å være mer delaktige i utviklingsprosessen av EVA Admin. Valgdirektoratet på sin side viser, i intervjuer med oss, til at de har en relativt omfattende brukermedvirkning og brukertesting, og at de over tid har hatt ulike modeller for hvordan de involverer kommunene og hvilke kommuner de involverer. De har også satt i gang et arbeid med å sette tjenstedesign i system, og de har en innleid UX-designer.

Om dette er tilstrekkelig kapasitet til å ivareta god brukerinvolvering, er det vanskelig for oss å vurdere. Uansett synes ikke dette å være godt nok kommunisert til kommunene. Å være tydeligere på hvordan de utvikler tjenestene og hvordan kommunene har mulighet for å medvirke, vil både øke legitimiteten til løsningene og gi aktuelle kommuner en bedre mulighet til å melde sin interesse.

I tillegg kan det være noe å hente på å trekke mer på de ressurssterke kommunene i opplæringen av kommunene. Oslo Economics foreslår at Valgdirektoratet bør undersøke muligheten for å involvere de større kommunene og fylkeskommunene mer i opplæringstilbudet. Siden store kommuner, så som Oslo og Bergen, også melder et ønske om å bli brukt mer, mener vi dette bør utforskes nærmere.

6.8 Kan samarbeid om administrative oppgaver utvides?

De administrative tjenestene utgjør en spesiell utfordring for små statlige virksomheter. Uansett størrelse og faglige oppgaver er det en del funksjoner som må ivaretas. For små virksomheter vil slike oppgaver utgjøre en uforholdsmessig stor andel av virksomheten. De opptar lederkapasitet, og ikke minst vil de være faglig sårbare, både med tanke på mulige vakanser og muligheten for å utvikle et godt fagmiljø.

Vi har flere eksempler på samarbeid om administrative tjenester. Miljødirektoratet har i flere år utført administrative tjenester for små og mellomstore virksomheter innenfor miljøsektoren. Det finnes også mange eksempler på bilaterale avtaler som favner mer eller mindre vidt, bl.a. Valgdirektoratets samarbeid med DSB. Dette bilaterale samarbeidet har et relativt beskjedent omfang, og mye av samarbeidet er knyttet til at de deler lokaler. Utviklingen i dette samarbeidet har også gått i retning av et mindre omfang over tid.

Eksempel på et mer omfattende samarbeid er overføring av administrative oppgaver fra Medietilsynet til Arkivverket. Medietilsynet er en virksomhet omtrent på størrelse med Valgdirektoratet. Gjennom en virksomhetsoverdragelse har Arkivverket overtatt oppgaver innenfor regnskap, økonomi, lønn, personaladministrasjon og arkiv. Erfaringene etter to års drift er at samarbeidet gir bedre kvalitet i oppgaveløsningen, bedre ressursutnyttelse, redusert sårbarhet og bedre trivsel gjennom større fagmiljø, ifølge de to direktørene. Medietilsynet gjør i dag svært få administrative oppgaver selv. Det de har behov for utover det Arkivverket bistår med, kjøper de i markedet, som for eksempel arbeidsrettslig eller anskaffelsesfaglig bistand. Fra å ha hatt en lederfunksjon og fire medarbeidere som jobbet med administrative oppgaver, er det nå mellom ett og halvannet årsverk som jobber med slike oppgaver i Medietilsynet. Én av disse stillingene har en viktig funksjon som bindeledd til Arkivverket. Medietilsynet har også satt ut IT-drift til ekstern leverandør.

Til nå har ikke Valgdirektoratet opplevd noen store utfordringer knyttet til selv å ivareta de administrative oppgavene. Det henger sannsynligvis sammen med at oppgavene er blitt ivaretatt på en god måte og med relativt romslige budsjetter. Men med de omfattende utviklingsoppgavene som ligger til forvaltningen av EVA framover vil det bli behov for stramme prioriteringer. Da er det naturlig at også organiseringen av de administrative støttefunksjonene og potensialet for samarbeid med andre blir tatt opp til vurdering. Her vil det være nærliggende å vurdere et utvidet samarbeid med DSB eller andre statlige virksomheter i Tønsberg-området.

Samarbeidet mellom Arkivverket og Medietilsynet er imidlertid eksempel på at det ble funnet en samarbeidsløsning mellom virksomheter som hører til samme departements-område, men som var lokalisert forskjellige steder. Dette kan også være en mulighet for Valgdirektoratet. Her er det naturlig å se hen til prosjektet *Fellestjenester for mindre virksomheter*, der KDD har satt i gang et arbeid for å vurdere hvilke oppgaver som kan løses på tvers av virksomhetene.

6.9 Sikre robust IKT-kompetanse

Ifølge Arbeidsgiverbarometeret synes sju av ti statlige virksomheter at det er meget eller ganske utfordrende å rekruttere IKT-personell, og andelen har vært stigende de siste 10 årene (DFD 2024). Digitaliseringsrådet skriver i en erfaringsrapport at mangelen på kompetanse ikke er et problem som den enkelte virksomhet klarer å løse alene, at kompetansebehovet bidrar til at nye organisasjonsmodeller vokser fram, og at det samarbeides på nye måter (Digitaliseringsrådet 2022).

Digitaliseringsrådet peker på behov for nye måter å dele og utnytte nødvendig kompetanse på i offentlig sektor. Et eksempel på slikt samarbeid er at Mattilsynets utviklere arbeider på

NAVs tekniske plattform og samtidig får innblikk og erfaring i NAVs metoder i smidig utvikling. Dette har bidratt til kompetanseutvikling for utviklerne, tilgang til et større kompetansemiljø og en raskere utvikling, men det har også vært viktig for bygging av kultur for samarbeid på tvers.

Valgdirektoratet har ca. 15 medarbeidere som arbeider med utvikling, forvaltning og drift av EVA, i tillegg til at de til enhver tid har et visst antall konsulenter. Dette tilsvarer en vesentlig del av virksomheten. Slik sett utgjør de et relativt stort fagmiljø innenfor IKT. Vesentligheten av EVA for valg gjør likevel at Valgdirektoratet bør ha kontinuerlig oppmerksomhet på hvordan de kan videreutvikle, styrke og redusere sårbarhet for fagmiljøet som utvikler og drifter EVA.

Behovet for å sikre et robust fagmiljø kan løses på flere måter. Det mest nærliggende er selvfølgelig å ansette. Dette kan gi både økt kapasitet og styrket kompetanse, men det krever økonomiske rammer og at man når opp i konkurransen om arbeidskraft.

Utforsk mulighetene for faglig samarbeid

Vi ble inspirert av hvordan Valgdirektoratet tok kontakt med NAV om noen problemstillinger og inviterte en gruppe fagpersoner til en felles diskusjon om hvordan behovene kunne løses. Det ble oppfattet som nyttig både for Valgdirektoratet og fagpersonene fra NAV. Vi tror Valgdirektoratet kan utforske mulighetene til om denne type samarbeid kan gjøres mer systematisk. Virksomheter med store IT-miljøer, som Politiet, Skatteetaten, NAV og Digitaliseringsdirektoratet, kan være mest aktuelle.

Styrking av IT-drift må ses i sammenheng med andre vurderinger og beslutninger

Bemanningssituasjonen på IT-drift fremstår for oss som det mest sårbare punktet. Kompetansen fremstår som god, men med kun to ansatte innebærer dette risiko. En ekstern evaluering, som ble bedt om å vurdere ulike driftsmodeller for EVA, pekte også på at dagens modell med to fast ansatte ga en høy sårbarhet. Utredningen anbefalte overgang til en skyløsning, og da med overføring til en privat, virtuell sky.

En beslutning om eventuelt å styrke bemanningssituasjonen for drift av EVA bør imidlertid ses i sammenheng med vurderinger som departementet skal gjøre om behandling av EVA opp mot sikkerhetsloven og behovet for modernisering av systemet.

Sørg for god balanse mellom konsulenter og fast ansatte

Som nevnt har Valgdirektoratet over tid hatt en utvikling med flere faste ansatte og færre konsulenter. Dette er på linje med mange andre statlige virksomheter. Valgdirektoratet bør gjøre vurderinger av behov for kompetanse og kapasitet, herunder vurdere hva som er varig behov og hvordan eventuelt udekket behov skal dekkes, enten ved å ansette eller leie inn. Sårbarhet innen kompetanseområder bør inngå i vurderingene. Disse vurderingene vil være et nyttig grunnlag for en mer planmessig tilnærming til rekruttering og anskaffelser av konsulenter.

Bruk av konsulenter svarer på svingninger i utviklingsbehov, behov for spisskompetanse og beredskap under valggjennomføring. I tillegg tilfører konsulentene viktig kompetanse til de ansatte. Konsulentene har også tilgang til kompetanse i egne nettverk. Ved innleie er det

viktig at Valgdirektoratet har gode planer for hva de skal ha gjort, at det er kapasitet til å følge opp konsulenten, og at de gjør grundige vurderinger av hvilken kompetanse de har behov for.

6.10 Ikke tidspunktet for nye store oppgaver

I mandatet ble DFØ bedt om å vurdere om virksomheten bør tilføres flere oppgaver. Etter vår vurdering er dette ikke tidspunktet for å gi direktoratet nye og store oppgaver. Vi har i gjennomgangen identifisert flere områder der det er behov for at direktoratet styrker innsatsen. Det gjelder særlig drift av EVA, utredningsarbeid for modernisering av EVA og en styrking av kommunikasjons- og informasjonsarbeidet for å demme opp mot digitale trusler, blant annet knyttet til utvikling av kunstig intelligens.

Vi har videre pekt på at direktoratet bør styrke sin faglige rolle som rådgiver overfor departementet og som kompetansemiljø utad. Dette vil gjøre det mer attraktivt for den enkelte medarbeider å bli i direktoratet ved at det blir mer varierte oppgaver og større utviklingsmuligheter. Uten at vi har gjort en nærmere kompetansekartlegging vil vi imidlertid anta at det også vil forutsette økt satsing på kompetansebygging. Utover dette mener vi ikke det i dagens situasjon er riktig å tilføre direktoratet nye oppgaver.

Etter vår vurdering viser denne evalueringen at direktoratet har behov for å konsolidere sin stilling. Det er behov for mer langsiktighet i styringen, samtidig som det bør bli mer planmessighet i det operative arbeidet. Videre er det behov for en tydeligere ledelse blant annet med tanke på bedre kommunikasjon vertikalt, samtidig som man bør ta opp til ny vurdering hvordan det horisontale samarbeidet mellom Fag og System kan organiseres bedre på IT-siden. Det er viktig at dette kommer på plass før en vurderer å tillegge direktoratet nye store oppgaver.

7 Litteraturliste

- Asplan Viak 2009: *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet – komparativ analyse*
- DFD 2024: *Statens arbeidsgiverbarometer 2024-1*
- DFØ 2023: *Etatsstyringsprosessen*. www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/etatsstyring
- DFØ 2024: *Tydeligere, men fortsatt under press. En undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3
- DFØ 2024b: *Både vaktbikkje og førerhund? – En evaluering av datatilsynet*. Rapport 2024:8
- DFØ 2024c: *Kartlegging av IKT-konsulentbruk*. Rapport 2024:13
- DFØ 2025: *Departementene i en brytningstid*. Kommende rapport
- Difi 2008: *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet*. Rapport 2008:12
- Difi 2010: *Valgets kval. Utredning for etablering av en sentral valgenhet*. Rapport 2010:3
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Digitaliseringsrådet 2022: *Samarbeid – fra ord til handling! Erfaringsrapport 2022*
- ESS 2023: *European Social Survey European Research Infrastructure: ESS10 - integrated file, edition 3.2*
- Ipsos 2023: *Oppmerksomhetsmåling valget 2023*
- KDD 2022: *Hovedinstruks for Valgdirektoratet*
- KDD 2025: *Kunstig intelligens og demokratiske valg – internasjonale erfaringer og nasjonale anbefalinger*. Rapport fra ekspertgruppen for kunstig intelligens og valg
- NOU 2006:14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*
- NOU 2020:6 *Frie og hemmelige valg – Ny valglov. Valglovutvalget*
- Oslo Economics 2019: *Evaluering av Valgdirektoratets tjenester ved valget 2019*
- Oslo Economics 2021: *Evaluering av Valgdirektoratets tjenester ved valget 2021*
- Oslo Economics 2023: *Evaluering av Valgdirektoratets tjenester ved valget 2023*
- Oslo Economics 2024: *Gjennomgang av utvalgte temaer ved gjennomføring av valget i 2023*
- Prop. 45 L (2022-2023) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*

PwC 2021: *Valg av drifts- og leveransemodell i Valgdirektoratet (u.off.)*

SSB 2024: *Velgerundersøkelsen 2023*

Trifid 2023: *Medarbeiderundersøkelse i Valgdirektoratet*

Valgdirektoratet 2016/2024: *Policy for styring og kontroll*

Valgdirektoratet 2020: *Tjenestestrategi systemstøtte 2021-2025*

Valgdirektoratet 2023: *Hovedinstruks Valgdirektoratet*

Valgdirektoratet 2023b: *Krisehåndteringsplan for valggjennomføring 2023*

Valgdirektoratet: *Årsrapporter 2016-2023*

