



Kommunal- og regionaldepartementet,  
Kommunalavdelingen

Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
v/Marianne Riise

Vår saksbehandler: Zlatko Dzaferovic  
Tlf. 73 86 62 70

E-post: zlatko.dzaferovic@stfk.no  
Postmottak: postmottak@stfk.no

Deres ref. 10/1235-1MAR:  
Vår ref.: 201007499-4

**Oppgis ved alle henvendelser**  
Vår dato: 15.6.2010

## **DIFI rapport ang. etablering av egen valgenhet - Høring**

Det vises til deres høringsbrev samt DIFI sin utredning ang. etablering av en egen valgenhet.

Vedlagt følger fylkesutvalgets vedtak av 08.06.2010 i sak 192/2010 samt saksutredning som uttalelse til ovennevnte rapport.

Med vennlig hilsen

*Zlatko Dzaferovic*  
Zlatko Dzaferovic  
Juridisk rådgiver

### **Vedlegg:**

1. fylkesutvalgets saksprotokoll med vedtak
2. saksutredning

## SAKSPROTOKOLL

### DIFI rapport ang. etablering av egen valgenhet - Høring

Behandlet av	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget	08.06.2010	192/2010

Saksbehandler: Zlatko Dzaferovic  
Arkivsak: 201007499

**Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 08.06.2010 sak 192/2010**

### **Protokoll**

Følgende forslag ble fremmet:

**1. DNA,SP,SV v/Solveig Kvidal(DNA):**

Endring i innstillingens 2.avsnitt siste setning:

..... valgarbeidet både lokalt i kommuner og fylkeskommuner sentralt i departement og Storting i sammenheng.

3.avsnitt strykes.

**2. Geirmund Lykke(KRF):**

Endring innstillingens siste avsnitt:

Fylkesutvalget viser for øvrig til nærmere begrunnelse i saksutredningen.

### Votering:

Ved alternativ votering mellom innstillingens to første avsnitt og første avsnitt i forslag 1 ble forslag 1 enstemmig vedtatt.

Innstillingens siste avsnitt fikk ingen tilslutning.

Ved alternativ votering mellom siste avsnitt i forslag 1 og forslag 2 ble forslag 1 vedtatt mot 3 stemmer(H,FRP,KRF).

### **Vedtak**

Fylkesutvalget ser DIFIs rapport som et interessant og nyttig dokument for forbedring av valgarbeidet på statlig nivå og støtter forslaget om etablering av en sentral valgenhet.

Fylkesutvalget mener at forbedringsarbeidet burde ha omfattet hele organiseringen av valgarbeidet på statlig nivå, ikke bare etablering av en sentral valgenhet under departementet. KRDs perspektiv og mandat er derfor avgrenset på en uheldig måte i forhold til forbedringsbehovene. Det er nødvendig også å ta utgangspunkt i valgarbeidets ekstraordinære viktighet og kritiske karakter og se hele valgarbeidet, både lokalt i kommuner og fylkeskommuner og sentralt i departement og Storting i sammenheng.

## Saksutredning: DIFI rapport ang. etablering av egen valgenhet - Høring

### FYLKESRÅDMANNENS INNSTILLING

Fylkesutvalget ser DIFIs rapport som et interessant og nyttig dokument for forbedring av valgarbeidet på statlig nivå og støtter forslaget om etablering av en sentral valgenhet.

Fylkesutvalget mener at forbedringsarbeidet burde ha omfattet hele organiseringen av valgarbeidet på statlig nivå, ikke bare etablering av en sentral valgenhet under departementet. KRDs perspektiv og mandat er derfor avgrenset på en uheldig måte i forhold til forbedringsbehovene. Det er nødvendig også å ta utgangspunkt i valgarbeidets ekstraordinære viktighet og kritiske karakter og se hele valgarbeidet, både lokalt i kommuner og fylkeskommuner og sentralt i departement og Storting, som ett sammenhengende nasjonalt system for valg gjennomføring.

Fylkesutvalget viser for øvrig til saksutredningen med en rekke synspunkter i samsvar med dette. De vil forhåpentlig være til god nytte i det videre arbeidet med utviklingen av valgarbeidet på statlig nivå.

### VEDLEGG OG ANDRE SAKSDOKUMENTER

#### Nummererte vedlegg som følger saken:

1. DIFI rapport 2010:3: "Valgets kval? Utredning for etablering av en sentral valgenhet" Rapporten er offentliggjort på departementets nettsider sammen med høringsbrevet og liste over høringsinstansene her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/Horing---Valgets-kval-Utredning-for-etablering-av-en-sentral-valgenhet/Horingsnotat.html?id=604676>

### GJELDENE FORUTSETNINGER

- Valgloven og valgforskriften
- Difi rapport 2010:3: "Valgets kval? Utredning for etablering av en sentral valgenhet"

### BAKGRUNN

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ba høsten 2010 Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) om å utrede alternativer til dagens organisering av valgarbeidet på statlig nivå. I oppdraget ble det bedt om å utrede **hvorvidt det bør etableres en sentral statlig valgenhet**. Regjeringen har ikke tatt stilling til om det bør etableres en sentral valgenhet. Heller ikke er det tatt stilling hvordan en slik valgenhet bør organiseres. Før en tar stilling til disse spørsmålene, ønsker departementet å gjennomføre en bred høringsrunde der høringsinstansene inviteres til å komme med innspill på de forslag som ligger i rapporten. Frist for å avgi uttalelse til departementet om DIFIs rapport er 1. september 2010.

## FAKTISKE OPPLYSNINGER

I oppdraget til DIFI la departementet til grunn at en eventuell valgenhet skulle ligge under KR.D. KR.D mente at det ikke var grunnlag for å gå inn på spørsmålet om en valgenhet burde være underlagt Stortinget, eller etableres som en selvstendig enhet uavhengig av regjering og Storting, siden en slik organisasjonsform ikke har tradisjon her i landet.

**I hovedsak er det to forhold som er bakgrunn for departementets ønske om å vurdere alternativ til den organiseringen vi har i dag:**

1. Det kan være behov for å skille ut de mer operative oppgavene på valgområdet fra departementet. Slike oppgaver tar en vesentlig og økende del av departementets ressurser. Det kan diskuteres hvorvidt de hører naturlig hjemme i departementet.
2. Det kan stilles spørsmål ved om det bør være større avstand mellom den politiske ledelsen og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg.

Dersom det skal etableres en statlig valgenhet må man komme tilbake til eventuelle endringer i valgloven på et senere tidspunkt.

## HELHETLIG DRØFTING

Fylkesrådmannen finner følgende tema og forslag i rapporten aktuelle for STFKs drøfting:

1. Mandatet for DIFIs utredning, se s. 3 i rapporten
2. Plassering av valgadministrasjonen i Statsforvaltningen, se s. 8-12 i rapporten: Andre lands organisering
3. Endringsbehov for valgarbeidet sentralt, se s. 13 i rapporten:
4. Hensyn ved organisering av valgadministrasjon, se s. 15-20 i rapporten
5. Lovfesting av valgarbeidet sentralt, se s. 19-20 i rapporten: Lovstyring lokalt – ulovfestede normer sentralt.
6. Utforming av sentral valgenhet, se s. 21-32 i rapporten
7. Lokalisering, se s. 36-38 i rapporten og Sammendraget s. 2

### 1. Mandatet for DIFIs utredning

Høringen preges av en viss selvmotsigelse i utredningsoppdraget til DIFI. I høringsbrevet sies det at KR.D "ba høsten 2010 Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) om å utrede alternativer til dagens organisering av valgarbeidet på statlig nivå. Men i mandatet står det at KR.D har gitt DIFI i oppdrag "å utrede etablering av en sentral enhet underlagt departementet". Det er stor forskjell på disse oppdragene, men mandatet er i praksis begrenset til det siste. Det er uheldig, for når en først tar opp valgarbeidet sentralt til vurdering og forbedring, er det bare mulig med begrensede forbedringer når vurderingen avgrenses til en sentral enhet underlagt et departement.

Mandatet gir også ellers et ganske begrenset perspektiv på oppgaven. Det løfter ikke fram valgarbeidets ekstraordinære viktighet og kritiske karakter. Hele demokratiet hviler på valget. Det er hevet over partipolitikken, og kravet til rett og nøyaktig gjennomføring og valgoppgjør er absolutt. Samtidig skal det skje innen ufravikelige frister.

Disse ekstraordinære og kritiske elementene i valgarbeidet er viktige forutsetninger for vurderinger av mange sider ved valgarbeidet på statlig nivå og en sentral valgenhet, men de er ikke uttrykt verken i mandatet eller i utredningen og har dermed ikke kommet behørig med i saken.

### 2. Plassering av valgadministrasjonen i statsforvaltningen

55% av valgadministrasjonene i 214 land er plassert over/uavhengig av regjeringsapparatet, knyttet til lovgivende myndighet, domstolene eller statsoverhodet. Prinsipielt er dette også den mest logiske plasseringen av et så viktig tverrpolitisk arbeidsfelt. Men Norge har i likhet med 26% av de 214 land en valgadministrasjon som er integrert i regjeringsapparatet. Flere av disse landene har lange demokratiske tradisjoner, som Norge. Imidlertid skaper denne plasseringen av valgarbeidet i regjeringsapparatet mange av de problemer og spenninger vedr. styring av og uavhengighet for valgadministrasjonen som rapporten bruker mye plass på å drøfte. Slik sett skulle også plasseringen av valgadministrasjonen i statsforvaltningen ha vært med i mandatet og utredningen. Hvis valgarbeidet først skal ligge under et departement, er det mer naturlig at en slik valgenhet ligger under Justisdepartementet, som i Sverige.

### **3. Endringsbehov for valgarbeidet sentralt**

Valgarbeidet sentralt har hatt en juridisk avgrenset innfallsvinkel, der departementet stort sett har begrenset sitt arbeid til det valgloven og –forskriften gir det ansvar for. (Jfr. pkt. 6.2.2 *Norske særtrekk* på side 18 i rapporten; *Geografisk og administrativt desentralisert*.) Derfor har valgarbeidet lokalt i kommuner og fylkeskommuner i lang tid vært preget av for lite initiativ og for liten kapasitet fra sentrale valgmyndigheter. Og dermed har departementet har befattet seg lite med oppgaver som valgloven gir kommunen og fylkeskommunen ansvaret for, selv om flere av dem løses best i fellesskap nasjonalt. Hver kommune og fylkeskommune måtte løse disse på hver sin måte eller i ulike samarbeid, også med private firma.

Valgdatasystem er et godt eksempel på en slik oppgave. Utviklingen måtte gå så langt at alvorlige feil og mangler ved et valgdatasystem fra en privat leverandør satte valgoppgjøret i fare for ca. 50 kommuner og fylkeskommuner ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2007. Dette var en uholdbar situasjon som departementet ikke lenger kunne forholde seg passiv til. Fra lokalt hold i valgarbeidet hadde det da lenge vært klart at departementet måtte engasjere seg aktivt og ta føringen i valgdatasystem-spørsmålet for kommunene, selv om lokalt valgoppgjør er kommunenes juridiske ansvar. Dette med aktivt engasjement også på kommunenes ansvarsområder når det er hensiktsmessig for valgarbeidet som helhet, er det største endringsbehovet for valgarbeidet sentralt.

Det er nødvendig å se hele valgarbeidet, både lokalt i kommuner og fylkeskommuner og sentralt i departement og Storting, som ett sammenhengende nasjonalt system for valggjennomføring.

Sentrale myndigheter må slik ta ansvar for utviklingen av valgarbeidet som helhetlig system, med tilhørende integrert valgdatasystem og sammenhengende arbeidsprosesser beskrevet i retningslinjer og prosedyrer, samt opplæring i forståelse og bruk av hele systemet. Dette må til for å ivareta sikkerheten og effektiviteten i valgarbeidet på en tilfredsstillende måte. Det er ikke sikkert at elektronisk stemmegivning på internett blir veien å gå i den videre valgutviklingen, men uansett vil et valgdatasystem være en ryggrad i arbeidet. Bare sentrale myndigheter kan og bør ta ansvaret for et slikt valgdatasystem, ikke private. Sikkert og effektivt valgarbeid er en integrert ”pakkeløsning” som sentrale myndigheter v/valgenheten må ta ansvaret for å utvikle og iverksette sammen med kommuner og fylkeskommuner, selv om valgloven fordeler det juridiske ansvaret for gjennomføringen på de tre nivåene i forvaltningen.

På statlig nivå sentralt er valgarbeidet fordelt på departementet, Riksvalgstyret, Stortinget v/administrasjonen og to fullmaktskomitéer (det avgående og det nye Stortingets fullmaktskomité). For fylkeskommunene virker det uoversiktlig, med til dels motstridende beskjeder og krav til fylkeskommunen under oppgjøret av stortingsvalg.

### **4. Hensyn ved organisering av valgadministrasjon**

#### **A. Sikkert, effektivt og enkelt organisert valgarbeid sentralt**

Det må være en enklest og klarest mulig fordeling av valgoppgaver mellom ulike ledd i sentralforvaltningen. Derfor må en sentral valgenhet få alle eller så mange som mulig av KRDs valgoppgaver. Ellers får kommunene og fylkeskommunene enda en sentral aktør å forholde seg til. Det beste hadde vært om valgarbeidet sentralt hadde hatt tilsvarende organisering under Riksvalgstyret som kommuner og fylkeskommuner har under henholdsvis valgstyret i kommunen og fylkesvalgstyret i fylkeskommunen. Men i alle fall må vi ikke i praksis få flere valgaktører sentralt å forholde oss til enn i dag.

#### B. Uavhengighet og styring av valgadministrasjonen

Behovet for valgadministrasjonens uavhengighet i forhold til departementet er godt drøftet og ivaretatt i rapporten. Men behovet for legitim, tverrpolitisk kontroll og styring av enheten er ikke særlig berørt. Både valgstyret, fylkesvalgstyret og Riksvalgstyret er tverrpolitiske organer. Selv om valgloven ikke krever det, er det en uskrevet regel for oppnevning av representanter å sørge for bred politisk sammensetning av disse valgstyrene. STFKs valgstyre er sammensatt av 5 politikere fra 4 partier i fylkestinget, med 5 personlige vararepresentanter fra 5 forskjellige partier. Riksvalgstyret har 7 politikere som representerer hvert sitt parti på Stortinget. Dette poengterer den samstemte oppfatningen at valgarbeidet bør være under tverrpolitisk kontroll og styring. Og det er en godt forankret tradisjon her i landet. Men departementets valgarbeid er unntaket, og rapporten drøfter ikke å gjøre denne tradisjonen med tverrpolitiske styringen av valgarbeidet gjeldende for en ny valgadministrasjon sentralt. Behovet er imidlertid der like fullt, selv om det vanskelig lar seg løse med valgenheten underlagt departementet. Dette er enda ett eksempel på forhold som en valgenhet underlagt et departement vanskeliggjør, for upartiskhet kan bedre organiseres ved å overføre valgarbeidet fra departementet til et tverrpolitisk organ, som Riksvalgstyret.

#### C. Særlig behov for samfunnsfaglig tilnærming med organisasjonsfaglig og kvalitetsfaglig kompetanse

Valgarbeidet er klar lovbasert, og IKT med elektronisk behandling av valgdata vil være en ryggrad i det praktiske arbeidet. Men hovedsaken ved valg er samfunnsfaglig: Demokratiet hviler på valget. En god forståelse av dette må være integrert i valgarbeidet. Og like sentralt som elektronisk databehandling er den organisasjonsfaglige tilnærmingen med systematisk kvalitetssikring av i alle sammenhengende arbeidsprosesser gjennom alle ledd; fra stemmestedet lokalt til Stortingets fullmaktskomité. Derfor blir det ikke tilstrekkelig å definere bare jus og IKT som de to hovedkomponentene i valgenhetens kompetanseprofil. Samfunnsfaglige, organisasjonsfaglige og kvalitetsfaglige komponenter er også viktige for en vellykket forberedelse og gjennomføring av valget.

### **5. Lovfesting av valgarbeidet sentralt**

På side 20 i rapporten beskrives mangel på lovfestet regulering av valgarbeidet sentralt, i kontrast til valglovens detaljregulering av arbeidet lokalt. Disse ulovfestede normene for valgarbeidet sentralt er en potensiell risikofaktor for befolkningens tillit til valgarbeidet, og det skaper også en uklarhet om arbeidsmåter og ansvarsforhold, med risiko for feil og ineffektivitet. Internasjonalt er det ikke sjelden at irregulær valggjennomføring skaper dype kriser i samfunnet, og da er det særlig valgfusk på sentralt nivå som kommer i fokus. Som et forebyggende tiltak bør derfor valgarbeidet sentralt lovreguleres i større grad enn i dag, også i Norge.

### **6. Utforming av sentral valgenhet**

- Den nye valgenheten bør overta alle/flest mulig valgoppgaver fra KRD. Delte oppgaver med nyansert oppgavefordeling og ballansegang i forhold til KRD vil skape uklarhet, fare for feil, samt ineffektivitet. Det må være meget klare og rene linjer i oppgavefordelingen, og den nye enhetens oppgaver må rendyrkes i forhold til valg, slik at enheten framstår med en klar og entydig valgprofil.

- Eheten bør ikke overta andre typer oppgaver, som arbeidet med partiloven og partifinansieringen. Det vil skape en tvilsom sammenblanding av valg og saker vedr. registrering og økonomisk støtte for de politiske partiene.
- Ansvaret for fylkesmannens valgoppgaver bør imidlertid overføres til den nye valgenheten.
- Valgenheten bør være den instansen som kjøper manntallstjenester fra Skattedirektoratet på vegne av alle kommunene.
- Valgenheten er den selvfølgelige eier av det offentlige, felles valgdatabasystemet som alle kommunene/fylkeskommunene skal bruke.

Den nye valgenheten bør altså ha en mest mulig helhetlig og selvstendig rolle i valgarbeidet, dvs. tilsvarende et **direktorat**. Like viktig som enhetens kompetanse i jus og IKT er som nevnt samfunnsfaglige, organisasjonsfaglige og kvalitetsfaglige kompetanse. I kvalitetssikringen er opplæring en nøkkelfaktor. Kanskje skal den sentrale valgenheten etablere "Norges Valgskole" som en strategisk faktor i styrking og sikring av valgarbeidet. "Elevgrunnlaget" i kommunene og fylkeskommunene er anslagsvis minst 10.000 valgmedarbeidere, inkludert valgstyrer og stemmestyrer. Opplæringsbehovet er kontinuerlig.

### **7. Lokalisering**

Rapportens drøfting av lokalisering andres steder i landet enn Oslo konkluderer med forutsetninger (s. 2 i rapporten) som passer utmerket for Trondheim. Trondheim bør derfor være et absolutt aktuelt alternativ hvis valgenheten skal etableres annet sted i landet enn Oslo.

## **FYLKESRÅDMANNENS KONKLUSJON**

Fylkesrådmannen ser DIFIs rapport som et interessant og nyttig dokument for forbedring av valgarbeidet på statlig nivå og støtter forslaget om etablering av en sentral valgenhet.

Fylkesrådmannen konkluderer med at forbedringsarbeidet burde ha omfattet hele organiseringen av valgarbeidet på statlig nivå, ikke bare etablering av en sentral valgenhet under departementet. KRDs perspektiv og mandat er derfor avgrenset på en uheldig måte i forhold til forbedringsbehovene. Det er nødvendig også å ta utgangspunkt i valgarbeidets ekstraordinære viktighet og kritiske karakter og se hele valgarbeidet, både lokalt i kommuner og fylkeskommuner og sentralt i departement og Storting, som ett sammenhengende nasjonalt system for valg gjennomføring.

Fylkesrådmannen har også prøvd å ta høyde for dette i saksaksutredningen, og håper at vurderingene og synspunktene der kan bli til hjelp i departementets videre arbeid med utviklingen av valgarbeidet på statlig nivå.