

Stat og parti: Det vanskelige skillet

Han valgte å bruke mesteparten av taletiden på Ap, til stor forlystelse for SVs frammøtte. "Haakon Lie har karakterisert Ap som ørnen blant norske partier," innledet Willoch. "Men hvis tiden er kommet for metaforer, vil jeg i stedet trekke fram et annet, betydelig dyr i den rikholdige faunaen kloden fortsatt har å by på."

Forsamlingen lyttet i spenning. "Og da vil jeg spesielt trekke fram elefanten," konkluderte Willoch. "Elefanten har den unike egenskapen at den aldri glemmer sine egne." Forsamlingen lo hjertelig.

Alle i SV tenkte på det samme. Ap var mer enn et parti. Ap var en organisasjon som så til at medlemmenes interesser ble ivaretatt. Ap var en interesseorganisasjon som så til at medlemskapet ble belønnet med posisjoner. Willochs utsagn var gjenkjennelig.¹

INNLEDNING

Formålet med dette notatet har vært å undersøke om norske regjeringer prioriterer politisk tilknytning på bekostning av annen kompetanse som er relevant når en posisjon eller stilling skal besettes. Fire ulike regjeringers utnevnelser, oppnevnelser og beskikkelser til lederstillinger i embetsverket², og oppnevninger til styrelederverv i hel- og deleide statlige selskaper i perioden fra 1997 til 2010, er derfor undersøkt.

I denne perioden har vi hatt én sentrumsregjering, én Arbeiderparti-regjering, én sentrum/høyre-regjering og én rødgrønn regjering. Dette gir dermed et balansert utgangspunkt for gjennomgangen. Notatet inneholder også en analyse av politikeres mulighet å utnevne sine egne i embetsverket eller som statens representanter i selskaper. Mediedekningen i perioden har også blitt gjennomgått.

Dette notatet har ikke som formål å *bevise* at noen utnevnelser er blitt gjort på grunn av medlemskap i eller tilknytning til et politisk parti. Det er begrenset hva man kan vite om det indre liv i en organisasjon man selv ikke er med i. Medlemskap i politiske partier er personsensitiv informasjon. Derfor har vi kun forholdt oss til offentlig kjent, dokumentert tilknytning. Det er ikke lett å skille ut det politiske momentet fra resten, og reelt sett må det forventes at mange utnevnelser er profesjonelle i sin karakter, selv om den som utnevnes, har en partipolitisk bakgrunn.³

Formålet med dette notatet er derfor først og fremst å vise frem en oversikt som indikerer noen hovedtrekk og eventuelle trender over tid, for dermed å gi et bredere bilde enn det enkeltsaker i media kan gjøre. Dernest er det et mål å belyse noen problemstillinger knyttet til grensene og spenningene mellom politikk, forvaltning og statlig eierskap. Det er også et håp at notatet kan bidra til å dempe enkelte myter og stimulere til debatt.

Hva skal vi tro?

Debatten om partiutnevnelser er like gammel som partiene. Det er spesielt årene etter 1945 en forbinder med den tiden da "partiboka" talte mer enn kvalifikasjoner. Rune Slagstad har skrevet at Einar Gerhardsens regime innebar en ny statsskikk «med til dels nye normer og med mye større sammenfiltring av politikk og forvaltning ... «Det tar Karl seg av», sa man om sosialpolitikken, og siktet til helsedirektør Karl Evang, en ansatt embedsmann.»⁴ Sosialantropolog Tian Sørhaug pekte for noen år siden på at uttrykk som *bøttekottet* [i Folkets hus] og *noen av oss har snakket sammen* har blitt metaforer for «beslutningsprosesser dominert av

få deltakere, minimalt offentlig innsyn, fravær av åpen debatt og et romslig forhold til formelle prosedyrer».⁵ I dag stiller vi strengere krav til vårt politiske og byråkratiske system.

Norge regnes i dag som ett av de land der politikerne har små muligheter til å prioritere partipolitisk tilknytning heller enn kompetanse i embetsverket, sammenlignet med mange andre europeiske land.⁶ Byråkratiet skal være autonomt, og embetsverket er ikke politisk. Andre land har svært ulike ordninger. I USA byttes flere tusen stillinger ved et presidentskifte, mens vårt naboland Danmark praktiserer en ordning der det kun er statsråden som er politisk.

Utnevelser og ansettelse i viktige posisjoner er en viktig oppgave både for et regjeringsskollegium og for statsrådene. Det formelle organet for å utnevne embetsmenn i departementer og direktorater er Kongen i statsråd, som også oppnevner de fleste offentlige utredningsutvalg og noen få statlige styrever og råd.⁷ Næringsministeren representerer staten på generalforsamlinger med valg til styrever i de fleste statlige foretak, selv om også andre statsråder utøver eierskap på statens vegne.

Hver regjering har egne interne rutiner for å klarere forslag på personer. I koalisjonsregjeringer er det som oftest avtalt at noen avgjørelser flyttes ut av regjeringens plenum og over til et underutvalg. Underutvalget var spesielt mektig under den rødgrønne regjeringen.⁸ Aktuelle navn blir grundig diskutert i underutvalget og/eller regjeringen, spesielt under de uformelle regjeringssjansene.

”NÅ ER DE AVSLØRT”

Samrøre mellom politikere, partier og andre organisasjoner reiser spørsmål om hvilke prinsipper og verdier det politiske liv skal være tuftet på. Synonymene for politiske utnevelser er relativt sterke og negativt ladet. Man snakker både om «partiutnevelser», «partinepotisme» og «kameraderi» - noen ganger til og med «korrupsjon». Slike feil oppstår i et politisk system på grunn av svakheter i den menneskelige natur, i følge Johs. Andenæs, som mente at den frie debatt er det beste botemiddel for slike feller.⁹ Pressens offensive holdning er viktig. De fleste sakene som startes i kontroll- og konstitusjonskomitéen, skyldes medieoppslag i forkant. Flere medier har laget ulike lister og oversikter over utnevelser som sier noe mer enn enkeltsaker.¹⁰ Disse oversiktene kan ikke sammenlignes med hverandre, men de kan antyde noen tendenser.

I en gjennomgang av viktige verv på kulturfeltet kom Dagens Næringsliv frem til at 58 prosent eller 11 av 20 styre- og utvalgsledere utnevnt av Trond Giske, hadde tilknytning til Ap, SV eller Sp.¹¹ At halvparten av lederne hadde rødgrønn tilknytning bekymret ikke kulturminister Giske: «Det var vel litt over halvparten som stemte rødgrønt ved siste valg også.» Dette er ikke relevant for organer som skal forvalte fellesskapets institusjoner. Høsten 2012 hevdet Dagbladet at det var dobbelt så stor sjanse for å få en toppstilling i staten, hvis du var rødgrønn, enn hvis du var borgerlig.¹² Av utvalget på 253 utnevelser etter 2005 hadde 82 en partipolitisk tilknytning som var kjent for Dagbladet. Flere hadde tilknytning til Ap enn fra alle opposisjonspartiene til sammen. 35 av toppene hadde bånd til Arbeiderpartiet «enten gjennom verv i partiet, eller ved nære vennskap eller familiebånd». 14 hadde bakgrunn fra Høyre, 12 fra SV, 7 fra Venstre og 5 fra KrF, mens det kun var én FrP'er.

Men man skal ikke tro at det var bedre før. I starten av valgkampen før stortingsvalget i 2005 avslørte Aftenposten at Bondevik II-partiene hadde utnevnt folk i egne rekker til flere posisjoner.¹³ Minst 28 personer med bakgrunn fra ett av de tre regjeringspartiene hadde fått lederjobber siden 2001: «Nå er de avslørt», sa Martin Kolberg (Ap), A-pressen mente de hadde påvist dobbeltmoral.¹⁴ Erna Solberg synes det var en kort liste og bekymret seg ikke: «Det skal ikke være diskvalifiserende å ha partibakgrunn. I mange tilfeller er det faktisk en god kvalifikasjon,» sa hun. Sett med Aftenpostens øyne var det hele en bekreftelse på at makten er til for å brukes: «Mer problematisk enn at regjeringspartier leter blant meningsfeller for å finne ledere for viktige utredningsutvalg eller besette viktige stillinger, er opposisjonens litt for hyppige forsøk på å slå politisk mynt på utnevelsene.»¹⁵

Politisk erfaring er ettertraktet mange steder. Dagsavisen skrev i februar 2013 at én av fire stortings-

representanter som ikke tar gjenvalg ved høstens valg, har fått jobbtilbud fra PR-bransjen. Derfor bør man ikke alltid bli overrasket når personer med politisk bakgrunn får verv eller jobber.

Oversiktene slår ut i flere retninger, som oftest mot dem som sitter i posisjon. Klassekampens gjennomgang av styrene for de 10 største statseide selskapene viste at det var like mange Høyre-folk som Ap-folk i styrene. «Styregrossister» og næringslivsledere var i flertall. På spørsmål fra avisen om hvorvidt dette tydet på en politisk ensretting, svarte Harald T. Nesvik (FrP) med å vise til en «urovekkende tendens».

Fremskrittspartiet har generelt vært mest offensivt i sin kritikk av partipolitiske utnevnelser. Hans Frode Asmyhr uttalte at utnevnelsen av Olav Ulleren (Sp) til departementsråd i Landbruks- og matdepartementet ville svekke troverdigheten til både Senterpartiet og hele systemet med jordbruksforhandlingene: «Mistankane om ein tett samanvevd landbruksmafia blir ikkje mindre (...)»¹⁶ Han tok ikke hensyn til at det var et eksternt rekrutteringsselskap som hadde kontaktet Ulleren. Da Turid Birkeland (Ap) ble direktør for Rikskonsertene, mente Nesvik det var snakk om «enda en ny kameraderi- og partiutnevning» fra Arbeiderpartiets side.

Beskyldningene om partipolitiske utnevnelser kan gå for langt. Da Erik Nadheim (Ap) søkte på jobben som ny direktør i Datatilsynet, opplevde han å bli sjikanert på internett på grunn av sin partipolitiske tilhørighet.¹⁷ Aftenposten antydte i 2008 at statsråd Anniken Huitfeldts tidligere sjef, Tone Fløtten i Fafo, kunne bli nytt barneombud. Fløtten hadde blitt vurdert av et eksternt rekrutteringsselskap, men hadde ikke søkt.¹⁸ Det var nok til å få opposisjonen til å reagere. Høyres Olemic Thommessen mente det begynte å «lukte av styrt og målrettet utnevning, hvor partipolitikk og ideologisk ståsted må ha vært avgjørende.»¹⁹

Det er paradoksalt at en slik medieyndling som partiutnevnelser er, nesten helt har unngått forskernes luper. Regjeringers og politiske partiers forsøk på å foreta rene partiutnevnelser er lite undersøkt i Norge. Generelt er regjeringers indre liv litt av et sort hull. Tidligere statsråd Gudmund Hernes (Ap) er inne på noe av det samme i Samtiden, høsten 2012: «Stortingets arbeidsformer og resultater er velkjente og beskrevet, regjeringens arbeid har i liten grad vært tilgjengelig for andre enn dem som har deltatt i det».

Statsviter Elin Haugsgjerd Allern har dybdeintervjuet eksperter om deres syn på politiske utnevnelser ("party patronage") etter 2005, i forbindelse med et europeisk forskningsprosjekt.²⁰ Ifølge Allern kan utnevnelser knyttes til dem som styrer og i mindre grad til politiske partier. I hovedsak tilhører makten den enkelte statsråden, noen ganger Statsministerens kontor (SMK) eller regjeringen i plenum. Noen eksperter i hennes utvalg antydte en stadig sterkere rolle for SMK. Over 90 prosent av de som hadde en mening, mente at partiene hadde en liten rolle i utnevnelser, om noen. Ekspertene svarte ulikt på hvor vanlig det er at politikerne bruker sin rett til å utnevne til stillinger. Mens noen politikere utøver sterk innflytelse, har andre en tendens til å overlate den reelle utnevnelsen eller ansettelsen til embetsverket.

PARTITILKNYTNING HOS LEDERNE

Jeg har altså undersøkt fire ulike regjeringers utnevnelser, oppnevnelser og beskikkelser til lederstillinger i embetsverket, og oppnevninger til styrelederverv i hel- og deleide statlige selskaper i perioden fra 1997 til 2010. I denne perioden har vi hatt én sentrumsregjering, én Arbeiderparti-regjering, én sentrum/høyre-regjering og én rødgrønn regjering. Utvalget består av 265 utnevnelser, som er representativt fordelt mellom de ulike regjeringene. Alle navn i utvalget har blitt individuelt undersøkt gjennom ulike offentlige databaser, arkiver og søkemotorer.

Flesteparten av personene som er utnevnt i utvalget, har ingen kjent partipolitisk bakgrunn. De fleste har en lang karriere i embetsverk eller næringsliv bak seg, noen ganger supplert av politisk erfaring. De som kan knyttes til et bestemt politisk parti, er dokumenterbare tilfeller der folk enten har hatt verv eller medlemskap i partiene. Det er totalt 86 slike i utvalget. Både personvern hensyn og praktiske årsaker gjør det utfordrende å kartlegge eventuell partipolitisk tilhørighet.²¹

Parti	Dager i regjering	Regjeringer
Sosialistisk Venstreparti	1902	Stoltenberg II
Arbeiderpartiet	2484	Stoltenberg I og II
Senterpartiet	2785	Bondevik I og Stoltenberg II
Venstre	2343	Bondevik I og II
Kristelig Folkeparti	2343	Bondevik I og II
Høyre	1460	Bondevik II

De to Bondevik-regjeringene er sammenlignet med de to Stoltenberg-regjeringene (fram til 2010). I denne 13-årsperioden deler de ikke-sosialistiske og sosialdemokratiske regjeringene årene mellom seg ganske likt. På partinivå er variasjonene noe større. I løpet av perioden har Høyre kun vært regjeringsparti i fire år, mens Senterpartiet har sittet i over syv og et halvt år. SV har sittet i fem år, Venstre og KrF i seks og Arbeiderpartiet i nesten syv år.

Det er tatt hensyn til at partiene prioriterer ulikt hvilke områder og institusjoner som er viktige. Noen partier prioriterer annerledes enn andre, samtidig som mye er felles. Styreledervervet i Radiumhospitalets apotek og direktøren for Statens veiledningskontor for oppfinnere, som begge er avviklet i dag, er for de fleste mindre viktige posisjoner enn styrelederen i Statoil eller direktøren for Finanstilsynet.

Sosialistisk Venstreparti og Høyre har vært med på færre utnevnelser enn de andre partiene, og de tre sentrumpartiene ligger noe høyere enn Arbeiderpartiet. Dersom man tar hensyn til hvor lenge de ulike partiene har sittet i regjering i løpet av perioden, ser landskapet noe annerledes ut. Mens Høyre, KrF og Venstre i snitt utnevnte en person hver 16. dag, ligger de andre partiene på én utnevnelse per 20. dag (se tabell).

Parti	Antall utnevnelser	Gjennomsnittlig antall dager mellom hver utnevnelse	Dager i regjering
SV	88	21,6	1902
Ap	122	20,4	2484
Sp	140	19,9	2785
V	143	16,4	2343
KrF	143	16,4	2343
H	91	16	1460

Vi tar forbehold om at det er et begrenset utvalg i utgangspunktet, og at antallet personer gir lite holdepunkt for å trekke sterke konklusjoner. 13 prosent av utnevnelserne Arbeiderpartiet har gjort, har vært av personer med medlemskap eller tillitsverv i Ap. Tilsvarende tall for de andre partiene er syv prosent for Høyre og Senterpartiet; 4,5 prosent for SV og 1,3 prosent for KrF.

Parti	Antall utnevnelser partiet har gjort	Antall med partibakgrunn (totalt)	Antall med partibakgrunn i egne perioder	Prosent med partitilknytning av egne utnevnelser
SV	88	10	4	4,5
Ap	122	34	16	13,1
Sp	140	15	11	7,9
V	143	7	0	0
KrF	143	5	2	1,4
H	91	13	7	7,7

Det har liten hensikt å forklare variasjonene i dette utvalget, siden tallmaterialet er såpass begrenset, men en viktig faktor er selvsagt at Ap gjennom perioden har vært det største partiet. Men det er verdt å merke seg at den tendensen til overrepresentasjon for Arbeiderpartiets, og til en viss grad relativt til størrelsen, Senterpartiets del som vi her ser, samsvarer med oversikter og sammenstillinger som er gjort av andre, spesielt i pressen.

UTNEVNELSE SOM STYRING

Utnevelser som vektlegger politisk bakgrunn, er i ulik grad et fenomen i moderne demokratier. De siste årene har forskere fått en fornyet interesse for *party patronage*. Uttrykket kan forstås som et politisk partis makt til å utnevne personer til offentlige og halvoffentlige posisjoner. Den tradisjonelle forestillingen om at slike utnevelser er noe som tilhører sosialt, økonomisk og politisk underutviklede samfunn, står for fall.²² Tidligere studerte man klient-patronforhold, «hilsener hjem» til egne velgergrupper eller ren korrupsjon. Mens klientisme og hilsener hjem typisk tilgodeser velgerne i form av goder for å skaffe stemmer, sees politiske utnevelser som en *organisatorisk ressurs* for partiet. Det man skal lete etter, er altså ikke korrupsjon eller ukvalifiserte ledere, men et nettverk av folk som både er lojale mot partiet, og som innehar profesjonell ekspertise. Det kan være viktig for enhver partiorganisasjon med ambisjoner om å styre effektivt.

Styringsaspektet må sees i lys av endringene i partiorganisasjonene i de fleste vestlige land de siste tiårene: valgdeltakelsen, velgerstabiliteten og andelen som er medlemmer i politiske partier har gått ned. Kostnadene ved å drive valgkamper med annonser og profesjonelle medarbeidere har økt, og politikken er blitt mer profesjonalisert. Forskere så tendenser til at partiene fikk et stadig tettere forhold til staten, og at de ble likere hverandre i stil og politikk.²³ Politikken får en teknokratisk stil, der konkurransen mellom partiene handler om hvem som mest effektivt kan administrere det alle er enige om.

Mye beslutningsmakt har de siste 20 årene blitt flyttet fra departementene og ut til mer fristilte enheter som direktorater, tilsyn og ombud - eller til selskaper. Lederne for slike institusjoner har stor selvstendig innflytelse over politikkenes utforming. Samtidig har rettsliggjøring ført til at domstolene har fått mer makt på bekostning av folkevalgte organer.

Noen statsvitere antyder at denne fristillingen i offentlig sektor har gjort at politikere må kompensere. Utnevelser, der man vektlegger partipolitisk bakgrunn blant kompetente kandidater, kan være en måte å styre langsiktig på. I en artikkel om *party patronage* antyder Petr Kopecky og Gerardo Scherlis at «...the ability of parties to appoint into the state has become a key means of strengthening parties' organizations as semi-state agencies, entrenching their networks in the public sphere and ensuring party control over the policy-making process».²⁴

Slike utnevelser tar altså som regel hensyn til kvalifikasjoner og ekspertise. Man velger kanskje mellom ulike fagfolk som alle er kompetente, men der valget faller på en med den foretrukne partipolitiske bakgrunn. Formålet er i så fall at partiene skal få «sine» folk inn i viktige posisjoner.²⁵ Det fungerer som en organisatorisk ressurs som gjør at partiet kan styrke sin posisjon over tid.²⁶ Det er, ifølge teorien, ikke en kompensasjon, men en styringsmetode. Sakene har altså mer med forvaltningspolitikk enn med korrupsjon å gjøre.

FORHOLDET MELLOM POLITIKERE OG EMBETSVÆRK

Embetsverket er underlagt politisk styring. Det norske embetsverket skal være faglig autonomt og politisk uavhengig. Rekrutteringen skal skje på grunnlag av faglighet og erfaring, ikke godvilje hos politiske eliter. Det er sterke normer som hindrer rene partipolitiske utnevelser i det norske embetsverket. Kontinuiteten hos de ansatte er sterk.²⁷ Det er likevel ikke helt enkelt å beskrive forholdet mellom politikere og embetsverk i praksis.²⁸ De ansatte i departementene skal hjelpe til med å utvikle politikk, formidle den til offentligheten og å bidra til å sette statsråden i et positivt lys. Spørsmål knyttet til lojalitet og autonomi er derfor hele tiden aktuelle, takket være den evige balansegangen som embetsverket må greie.

I nyere tid har forholdet mellom embetsverk og politikere blitt tettere. Noen har spissformulert det som at

”alt blir politisk”, når departementene har gått fra å være tradisjonelle byråkratier til å bli sekretariater for politisk ledelse.²⁹ Politikken blir mer fagliggjort, og embetsverket får mediearbeidet som en viktigere oppgave, kanskje på bekostning av det faglige.³⁰ Man ser tegn til at rolledelingen mellom den politiske ledelsen og embetsverket i departementene har blitt mer uklar, noe som setter den faglige integriteten og kvaliteten under press. Evnen til å yte faglig motstand mot politikeres kortsiktige ønsker blir mindre.

I 1995 førte den såkalte ”brevsaken” til skjerpede regler. Partisekretæren i Arbeiderpartiet ba i et brev til SMK alle departementene om å sende oversikter over både positive og negative saker – til partikontoret. De skulle brukes i valgkampen, for partiet. Dette samrøret mellom parti og stat ble først avslørt av Bergens Tidende. I tiden etter dukket flere saker opp og dannet et inntrykk av en spesiell form for kultur.³¹ Stortinget vedtok i etterkant å be regjeringen sørge for å gjennomgå regelverket for å sikre en uavhengig forvaltning med klar grensdragning til det politiske.³² Et enstemmig Storting ba regjeringen i juni 1997 om å utarbeide retningslinjer for å tydeliggjøre grensene mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverk og tunge samfunnsaktører og -interesser, etter forslag fra stortingsrepresentant Lars Sponheim fra Venstre.³³ I november 2000 la regjeringen frem en stortingsmelding, som blant annet la grunnlaget for drøftinger om forholdet mellom politikk og administrasjon, med utgangspunkt i kravet til embetsverket om lojalitet og nøytralitet.³⁴ Det tok altså fem år å komme med en melding.

Den høyest rangerte faste embetsmannen i departementet er departementsråden. Hun er statsrådets nærmeste rådgiver i faglige spørsmål og skal avlaste statsråden i ledelsen og samordningen av departementets arbeid. Tid er makt, og toppledere i forvaltningen sitter lenge. Fra 1945 til 2005 var den gjennomsnittlige tjenestetiden 10 år blant de 90 personene som i denne perioden hadde bekledd embetene.³⁵ Lengst tjenestetid hadde man i Landbruksdepartementet. Der har kun tre personer vært departementsråd fra 1959 til 2005.

Noen mener dette er et demokratisk problem og vil ha et sterkere innslag av amerikansk praksis. Erik Lundesgaard har argumentert for at departementsråder og kanskje ekspedisjonssjefer i departementene burde utnevnes politisk for å klargjøre ansvarsforhold, øke gjennomstrømmingen i lederstillingene og fremme gjennomføringen av politiske vedtak.³⁶ Han mener de lengsesittende departementsrådene er et tegn på at den klassiske embetsmannsstaten fra 1800-tallet lever. Lundesgaard har et uvanlig ståsted i norsk sammenheng.

Seniorrådgiver i Geelmuyden.Kiese, Gunnar Mathisen, har foreslått at departementene skal ha egne politisk ansatte presserådgivere – for å sikre at kommunikasjonssjefsstillingene fortsatt er partipolitisk uavhengige. Bakgrunnen for kritikken av politiseringen av ”informasjonsbyråkratiet” i departementene, er at tidligere politisk aktive har fått jobber som informasjonsansvarlige, blant annet i Nærings-, Fornyings- og Olje- og energidepartementet.³⁷ Han mente politisk tilhørighet ble likestilt med kommunikasjonssjefs kompetanse.

Det er gode grunner til at byråkratiet skal være autonomt og politisk nøytralt. Dersom embetsverket i departementene identifiserer seg for sterkt med et politisk parti, kan det svekke tilliten til embetsverkets integritet. På grunn av det sterke stillingsvernet, som bidrar til å forhindre en politisering, blir kravet om nøytralitet ekstra viktig. Det blir stadig færre embetsmannsstillinger, til fordel for tjenestemannsstillinger, og det er flere stillinger i departementene som har høyere avlønning enn embetsstillingene, uten at disse regnes som embeter.³⁸ Flere lederstillinger blir i stedet besatt som vanlige stillinger på åremål, ikke på livstid. Bruken av åremålskontrakter og særskilte lønnsavtaler for toppledere åpner for en høyere grad av omplassering etter regjeringens ønske.

I den første maktutredningen på 1970-tallet slo man fast at politiske utnevnelser kan ha negative effekter på motivasjonen til embetsverket og på styringen av staten.³⁹ Dette står seg fortsatt i dag.

Med bakgrunn i et feltarbeid på Sardinia i 1966 beskrev den amerikanske sosialantropologen Alex Weingrod hvordan politiske utnevnelser sannsynligvis bidro til å trekke nye grupper inn i politikken. Hovedmønsteret var imidlertid at politiske ledere brukte offentlige institusjoner og ressurser til egen vinning, og at ulike former for tjenester ble vekslert inn i stemmer.⁴⁰ Han så at fordelene ved å hente flere inn i politikken ble veid opp av

at utviklingsprosjektene som ble initiert, oftere tjente partiets behov enn øyas økonomiske behov.⁴¹ Det viste seg altså å være mer negativt enn positivt.

Det er tvilsomt om politiske partier har disiplinen og styrken som trengs for å administrere et system med omfattende partipolitiske utnevnelser effektivt, og det er tvilsomt om det bidrar til vitalitet.⁴² Overlappingen mellom stat og politikk kan føre til både demokratiske problemer og økt risiko for politisk korrupsjon.⁴³ En hyppigere utskiftning på toppnivå ville sannsynligvis føre til sterkere partimakt i forhold til departementene, men det er mer usikkert om det ville ha bedret styringen.

STATLIG EIERSKAP OG STYRING

Den norske stat har eierandeler i 80 selskaper, med til sammen nesten 300 000 ansatte. Som eier er staten med på å forvalte store verdier på fellesskapets vegne. Etter GrL § 19 er det regjeringen som har ansvar for å styre over statens eiendommer. I aksjeselskaper der staten er eier, er det statsråden, eller en av hennes embetsmenn etter fullmakt, som fungerer som representant på generalforsamling.

Det er blitt en tradisjon at tidligere politikere blir fylkesmenn. En av røttene til venstrebevegelsens kamp mot embetsmannsregiment var en regel fra 1824. Den slo fast at de som skulle utnevnes som Stiftamtmenn og amtmannskaper, måtte ha juridisk embetseksamen. Kravet ble opphevet i 1893. Initiativet kom fra Viggo Ullmann, som noen år etter fikk fordel av denne endringen, da den tillot han å bli amtmann i hjemfylket Telemark. De første tiårene etter lovendringen sto tradisjonen sterkt: de fleste som ble utnevnt til fylkesmenn var jurister uten Venstre-bakgrunn.⁵⁰ I løpet av en 30-årsperiode etter århundreskiftet gikk en statsminister og noen statsråder fra politikken til fylkesmannsembetet.

Praksisen med at politikere ble fylkesmenn ble for alvor etablert på 1930-tallet. Praksisen fortsatte etter 1945, men da med en jevnere fordeling mellom partiene.⁵¹ Likevel reageres det altså fortsatt. Utnevnelsen av fylkesmann i Østfold fikk en del oppmerksomhet på grunn av partivektingen. "Vraket - til fordel for mann", sto det i VG lørdag 13. juni 1998, etter at Edvard Grimstad en uke tidligere hadde blitt fylkesmann i Østfold. Fagstatsråden hadde opprinnelig innstilt på Ann Kristin Olsen, som var sysselmann på Svalbard, men Senterpartiet og Anne Enger (Lahnstein) fikk snudd regjeringen til fordel for tidligere Sp-politiker Grimstad.⁵² Avisen konkluderte med at den nye regjeringen «fortsetter i samme spor som sine forgjengere», og at de nå måtte forberede seg på knallharde beskyldninger om partiutnevnelser og vennetjenester.

Styremedlemmene i slike hel- og deleide selskaper skal være selvstendige. Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Statsaksjeselskapene er ikke en del av staten som juridisk person. Regjeringen og departementet kan derfor ikke instruere styret i statsaksjeselskapene, men de kan fatte vedtak på generalforsamlingen. Regjeringen kan i statsaksjeselskaper overprøve bedriftsforsamlingens/styrets vedtak, dersom «vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det».⁴⁴ Styret har også ansvaret for eventuelle upopulære strategiske valg i selskapene, som utflagging, nedskjæring eller omstilling. Denne avstanden mellom politikere og bedriftens avgjørelser beskytter politikerne. Men det gjør det samtidig viktigere hvem som blir valgt til å sitte i styrene.

Et spørsmål som av og til stilles, er om ulike regjeringer oppnevner styrerepresentanter på basis av deres partipolitiske bakgrunn snarere enn kompetanse. Det er uenighet om hvor mye vekt man skal legge på politikk når man finner styremedlemmer til statlige selskaper. Det kan være viktig for statsråden eller partiet at det statlige eierskapet forvaltes av personer som deler deres grunnleggende verdisyn. Dette kan være legitimt.

Daværende NHO-president Erling Øverland gikk vinteren 2007 hardt ut mot den rødgrønne regjeringens plan om store utskiftninger i statlige styrer, etter at VG hadde skrevet om planene. I løpet av året skulle styreledere som Thorleif Enger (Telenor), Olav Hytta (DnB Nor), Jan Reinås (Hydro) og Arvid Grundekjøn (Statkraft) byttes ut, sammen med en rekke styremedlemmer som hadde blitt oppnevnt av Bondevik II-regjeringen. «Det er maktens privilegium», sa Jens Ulltveit-Moe.⁴⁵ NTB kunne melde at tidligere Høyre-statsråd og nestleder i Stortingets energi- og miljøkomité, Børge Brende, var "forbannet" etter oppnevnelsen av det nye StatoilHydro-styret i mai 2007: "Overraskende, skuffende og utslag av ren partipolitikk", raste han, og kalte håndteringen

et lavmål.⁴⁶ Mens Kaci Kullmann Five (H) og Anne Kathrine Slungård (H) måtte gå fra henholdsvis styret og bedriftsforsamlingen, ble Eivind Reiten (Sp) styreleder, Marit Arnstad (Sp) nestleder og Kjell Bjørndalen (Ap) styremedlem. Sistnevnte ble lagt spesielt merke til, fordi vedkommende visstnok ikke kunne engelsk, Statoils arbeidsspråk.

Rødgrønne politikere har, etter manges mening, satt sitt preg på styrerommene. I noen tilfeller kan dette, riktignok ikke formelt, gå inn under begrepet "aktivt eierskap".

Staten må, til tross for til dels store eierandeler i norske selskaper, forholde seg til at et styre skal representere alle aksjonærer i et selskap. Det settes ned komitéer som innstiller på medlemmer til selskapets styrende organer. Dette arbeidet kan være forankret i selskapets egne vedtekter. Svært mange navn blir vurdert i prosessene. Det er ikke offentlig hvilke navn som vurderes eller hvilke vurderinger medlemmene i en valgkomité gjør.⁴⁷ I følge Aps Martin Kolberg brøt høringen i kontroll- og konstitusjonskomitéen i sakene om Entra og Telenor med denne fortroligheten: «Dette vil innebære en særegen praksis i strid med hva som er normalt for profesjonell selskapsstyring og vil kunne skade rekrutteringen til selskapenes styre. Det vil igjen kunne svekke selskapenes stilling og verdien av selskapene».⁴⁸

Under Stoltenberg II- regjeringen har kritikken av utnevnelser ofte vært fulgt av at man har kunnet påpeke *formelle* feil. Forslag kommer for sent, og vanlige prosesser endres. Det vakte sterk irritasjon, selv langt inn i rødgrønne rekker, da Øystein Djupedal (SV) ble utnevnt til fylkesmann i Aust-Agder. Stortingsrepresentant Freddy de Ruiten (Ap) ville stoppe utnevningen, fordi «i en demokratisk stat må vi ha åpenhet rundt slike prosesser». Søknadsfristen ble utvidet med en måned uten at det ble offentliggjort. I følge statsminister Jens Stoltenberg er dette «helt vanlig».⁴⁹ Men å endre spillereglene underveis er selvsagt ikke god prosedyre.

Våren 2013 annonserte næringsministeren at han ville bli mer aktiv i utvelgelsen av styremedlemmer i statseide selskaper. Han uttalte at han ville bruke makten sin til å oppnevne kvinner og folk fra distriktene. Mangfold er kvalitet i seg selv i disse styrene, mente Giske. Regjeringen ville unngå at over 60 prosent av styremedlemmene kommer fra Oslo, slik det er i dag.⁵³ Eierskapsavdelingen i departementet ble styrket med flere ansatte - på to år er kapasiteten doblet, i følge Giske. Næringsdepartementet er involvert i styrevalg i 52 selskaper. En egen person er ansatt for å rekruttere styremedlemmer. Om dette også vil føre til at flere med den «rette» politiske bakgrunn blir utnevnt, gjenstår å se.

AVSLUTNING: VI VET AT PARTIENE TAR DET DE KAN FÅ

Partienes forankring i sivilsamfunnet har blitt svekket. Synkende medlemstall og svakere lojalitetsbånd til bestemte sosiale grupper gjorde at partiene måtte se seg om etter andre ressursbaser. Det har vært lett å se til staten og dens ressurser.

I Norge har dette skjedd på andre måter enn ved at partiene har tatt viktige offentlige stillinger og verv. For eksempel har de offentlige tilskuddene til partiene økt kraftig. I 1970 og fram til 1989 lå andelen offentlig støtte til partiene på rundt 50 prosent av totale inntekter.⁵⁴ Partienes inntekter har i perioden 2005 til 2011 økt med over dobbelt så mye som den generelle prisstigningen.⁵⁵ I dag utgjør den offentlige støtten nesten 70 prosent av de totale inntektene til partiene. Til sammen utgjør dette over 400 millioner kroner i offentlig støtte.

Samtidig har man vedtatt lover som begrenser partienes handlefrihet, for eksempel når det gjelder politisk reklame og finansiering.⁵⁶ De norske partiene er grundig regulert. Senest i fjor ble reguleringene av partiene innskjerpet, i form av strengere regler for privat partifinansiering.⁵⁷ De partiene som får mange små summer fra private, får det vanskeligere. Partier med få, store enkeltgivere som hovedbidragsytere får det lettere. Resultatet er at partiene blir mer avhengige av staten.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Daniel Heggelid Rugaas, stipendiat i Civita. daniel@civita.no

LITTERATUR

- Andenæs, Johs. (1962), *Avhandlinger og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Andenæs, Johs. og Arne Fiflet (2006), *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1991), *Departementsboka*. Oslo: 2. opplag
- Bjørnaraa, Torgeir, Espen Gaard og Annette Selmer (2000), *Norsk tjenestemannsrett*. Oslo: Tano Aschehoug
- Dalton, Russel J. og Martin P. Wattenberg (red.) (2002), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press
- Dahl Jacobsen, Knut (1960), «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen» i *Tidsskrift for samfunnsforskning*
- Eriksen, Svein (2003), *I Kongens navn. Den norske regjeringen i et europeisk perspektiv*. Oslo: Statskonsult
- Grøndahl, Øyvind (1995), "Partienes styringspolitikk" i Grønlie, Tore og Øyvind Grøndahl: *Fristillingens grenser*. Oslo: Fagbokforlaget
- Grønlie, Tore (1990), *Staten som industrieier – den historiske lærdom*. Notat 31/90. LOS-senteret
- Helgesen, Vidar (1995), *Partiet, makten og staten. En rapport om Arbeiderpartiets makt*. Oslo: Høyres hovedorganisasjon
- Katz, Richard S. og Peter Mair (1995), "Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party" i *Party Politics* no. 2, utgv. 4
- Katz, Richard S. og William Crotty (red.) (2006), *Handbook of Party Politics*. London: Sage
- Kolsrud, Ole (2005), *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, Riksantikvaren Skriftserie 30. Oslo: Universitetsforlaget
- Kopecky, Petr og Gerardo Scherlis (2008), "Party Patronage in Contemporary Europe" i *European Review*, no.16 utgv. 3
- Kopecky, Petr, Peter Mair og Maria Spinova (red.) (2012), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978), *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget
- Nordby, Trond, (1998) "Parlamentarismen i krise?" i Rune Slagstad (red.) *Nytt Norsk Tidsskrift* 2/1998
- Nordby, Trond (2010) *Grunnlov og styreform. Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget
- Müller, Wolfgang C. (2006), «Party patronage and party colonization of the state» i Katz og Crotty (red.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage
- Olsen, Johan P. (1998), "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid" i Rune Slagstad (red.) *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/1998, 15. årgang
- Piattoni, Simona (red.) (2001), *Clientilism, Interests, and Democratic Representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sarouf, Frank J. (1959), "Patronage and Party" i *Midwest Journal of Political Science*, utgv. 3, nr. 2
- Sorauf, Frank (1961), "The Silent Revolution in Patronage", i E. Banfield (red), *Urban Government*. New York: The Free Press
- Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen
- Slagstad, Rune (2001), *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax
- Smith, Eivind (2009), *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Statskonsult (2007), *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse, rapport 2007: 27*. Oslo: Statskonsult
- Statsministerens kontor, *Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd*, veileder (Oslo: 2011)
- Stavang, Per (1964), *Parlamentarisme og maktbalanse. Maktbalansen i det norske parlamentariske systemet, særleg i åra 1945-61* (Oslo: Universitetsforlaget)
- Stavang, Per (1999), *Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sørhaug, Tian, "Maktens vaner" i Rune Slagstad (red.) *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/2000, 17. årgang
- Torgersen, Ulf (1968), *Norske politiske institusjoner. En innføring i statsvitenskap, forelesningsreferat*. Universitetsforlaget: Oslo
- V.O. Key (1964), *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell
- Weingrod, Alex (1968), "Patrons, Patronage and Political Parties" ss. 377-400 i *Comparative Studies in Society and History*, no. 10, 4

SLUTTNOTER

- 1 Olav Gunnar Ballo, *Stortingsliv* (Oslo: Cappelen, 2012), side 403. Foredraget overhørte Ballo som daværende stortingsrepresentant for SV. Han er i dag medlem av Arbeiderpartiet.
- 2 For eksempel departementsråder, ledere for direktorater og andre sentraladministrative etater.
- 3 Petr Kopecky, Petet Mair og Maria Spinova (rd.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2012), side 18-19
- 4 Henrik Width, "Arv fra Gerhardsen", *Aftenposten*, 20.6.1995
- 5 Tian Sørhaug, "Maktens vaner" i Rune Slagstad (red.) *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/2000, side 27-30
- 6 Se bl.a. Wolfgang C. Müller, Party patronage and party colonization of the state» i Katz og Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (London: Sage, 2006); Kopecky og Scherlis (2008); Elin Allern (2012).
- 7 Statsministerens kontor, *Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd*, (2011)
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2011/Om-statsraad_trykk.pdf, side 25-26 I tillegg oppnevner regjeringen noen få nyoppnevninger av forhandlingsdelegasjoner.
- 8 Erik Lundesgaard, "Innerst inne i maktens indre" i *Stat & Styring* 1/2013, s. 40-41
- 9 Johs. Andenæs, *Avhandlinger og foredrag* (Oslo: Universitetsforlaget, 1962), side 357-360
- 10 Lise Merete Olaussen, "Gir toppjobb til egne folk", *Aftenposten*, Bjørn Eckblad, "Kulturen er rødgrønn", *Dagens Næringsliv*, 28.1.2008; 15.8.2005; Lars Unar Størdal Vegstein og Pål Hellesnes, "Politikere ut av styrene", *Klassekampen*, 25.10.2012
- 11 Eckblad, *Dagens Næringsliv*, 28.1.2008
- 12 Lars Halvor Magerøy, "Vårt rødgrønne land", *Dagbladet Magasinet*, 1.12.2012
- 13 Olaussen, *Aftenposten*, 15.8.2005:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Gir-toppjobb-til-egne-folk-6363564.html>
- 14 Bergens Avisa, "Politiske utnevnelser", 16.8.2005
- 15 *Aftenposten*, "Makten brukes", 15.8.2005: <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Makten-brukes-6595855.html>
- 16 Bjarne Bekkeheien Aase, "Kritisk til Ulleren-utnemning", *Nationen* 13.12.2008, <http://www.nationen.no/landbruk/article3988904.ece>
- 17 Erik Nadheim, "De voksne nettmobberne", *Aftenposten*, 11.2.2011, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article4025634.ece#UVqbqqV9XCo>
- 18 Justis- og beredskapsdepartementet, "Vurdering av statsrådets habilitet ved tilsetting av barneombud", prinsipputtalelse/fortolkning, 4.7.2008
- 19 Christer Engh og Robert Gjerde, "Opposisjonen lukter partipolitikk", *Aftenposten*, 16.6.2008
- 20 Allern, Elin H., "Appointments to Public Administration in Norway: No Room for Political Parties?", kapittel 14 in Kopecký, Petr, Peter Mair and Maria Spirova (red.): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- 21 Dokument nr. 15:41 (2007-2008). Skriftlig spørsmål fra Jørund Rytman (FrP) til finansministeren
- 22 Se blant annet Simona Piattoni (red.), *Clientilism, Interests, and Democratic Representation. The European experience in historical and comparative perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001). Dette prosjektet fikk støtte fra bl.a. Norges Forskningsråd (nr. 121783/530) og Samfunnsvitenskapelig fakultet ved Universitetet i Tromsø.
- 23 Richard S. Katz og Peter Mair, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party» i *Party Politics*, no. 1 (1995), ss. 5-28, side 16
- 24 Petr Kopecky og Gerardo Scherlis, "Party Patronage in Contemporary Europe" i *European Review*, No. 16 utgv. 3 (2008), side 359
- 25 Petr Kopecky, Petet Mair og Maria Spinova (red.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2012), side 18-19.
- 26 Petr Kopecky og Gerardo Scherlis (2008), side 356
- 27 Per Stavang, *Parlamentarisme og maktbalanse. Maktbalansen i det norske parlamentariske systemet, særleg i åra 1945-61* (Oslo: Universitetsforlaget, 1964), side 284
- 28 Knut Dahl Jacobsen, "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1960, side 231-248. Se også St.meld. nr. 11 (2000-2001) s. 8-14
- 29 Difi, *Hva skjer i departementene? Utfordringer og utviklingsbehov*, rapport 2011: 11, side 19-20
- 30 Statkonsult, *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*, rapport 2007: 27, side 33-35
- 31 Vidar Helgesen (red.), *Partiet, makten og staten. En rapport om Arbeiderpartiets makt* (Oslo: Høyres hovedorganisasjon, 1995), side 104-108.
- 32 John. Andenæs, *Norges statsforfatning*. 10. utgave (Oslo: Universitetsforlaget, 2006), side 89. Se også Innst. S. nr. 220 (1994-1995).
- 33 Dokument nr. 8:22, 1996-1997, Innst. S. nr. 261, 1996-1997.
- 34 Se St. meld. nr. 11 (2000-2001) og Innst. S. nr. 175 (2000-2001)

-
-
- 35 Ole Kolsrud, *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945-2005*, Riksantikvaren Skriftserie 30 (Oslo: Universitetsforlaget, 2005), side 55
- 36 Erik Lundesgaard, "Embetsmannsstaten lever i beste velgående", NRK.no/ytring, 3.12.2012, <http://www.nrk.no/ytring/embetsmannsstaten-lever-1.8866325>
- 37 Gunnar Mathisen, "Rødgrønne ansettelser", *Dagens Næringsliv*, 21.3.2007
- 38 Statsministerens kontor (2011), side 76-77
- 39 Per Læg Reid og Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978), side 291
- 40 V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York: Crowell, 1964), side 348, der patronage sees på som "(...) the response of government to the demands of an interest group - the party machinery - that desires a particular policy in the distribution of public jobs". Se også Frank Sorauf, "The Silent Revolution in Patronage", i E. Banfield (red), *Urban Government* (New York: The Free Press, 1961), side 309-310, som trekker frem sikret politisk styring av statens aktiviteter som en av de sentrale funksjonene ved politiske utnevnelser.
- 41 Alex Weingrod, "Patrons, Patronage and Political Parties" i *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 10, no. 4 (1968), side 399-400
- 42 Frank J. Sarouf, "Patronage and Party" i *Midwest Journal of Political Science*, utgv. 3, nr. 2 (1959), side 118-
- 43 Se bl.a. André Krouwel, «Party Models» i Richard S. Katz og William Cotty (red.), *Handbook of Party Politics* (London: Sage, 2006), side 258-260
- 44 Johs. Andenæs og Arne Fiflet, *Norges Statsforfatning*, 10. utgave (Oslo: Universitetsforlaget, 2006), side 292-293. Se også Aksjeloven § 20-4 1.-4. ledd for unntakene som omhandler statseide selskaper.
- 45 VG, "Advarer mot statlig styremassakre", 5.1.2007
- 46 NTB, "Brende forbannet over StatoilHydro-utnevning", 2.5.2007
- 47 Brev fra Nærings- og handelsminister Trond Giske til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, 23.10.2012.
- 48 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130318/>
- 49 Ole Dag Kvamme, Erlend Olsbu / Fvn.no, "Vil stoppe utnevningen av Djupedal", *Aftenposten* 19.12.2008, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Vil-stoppe-utnevningen-av-Djupedal-6606335.html#.UVqg9qV9XCp>
- 50 Administrasjonsdepartementet, *Fylkesmannsboka. En orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene* (1995), side 71-73.
- 51 Administrasjonsdepartementet (1995), side 71-73.
- 52 Bård Gultvedt, "Vraket - til fordel for mann", VG 13.6.1998
- 53 Dagsnytt 18, 28.3.2012
- 54 Tabell 5.7 Per cent state subsidy of total party income per year by country, adapted from Katz and Mair, 1992. i <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2001/nou-2001-03/22.html?id=363384>
- 55 SSB: "Partienes inntekt var på 591 millioner", friggitt 6.9.2012. Hentet fra <http://www.ssb.no/partifin/>, 7.11.2012. Den statlige støtten beløper seg til 345 millioner kroner, med 50 millioner kroner fra kommuner og fylkeskommuner og 7 millioner fra andre offentlige aktører.
- 56 Richard S. Katz og Peter Mair, "The Cartel Thesis: A Restatement" (2009), side 760. Utviklingen ble også beskrevet før Katz og Mair, blant annet av Otto Kirchheimer ("the state-party cartel", 1957), Arend Lijphart ("cartel democracy", en direkte oversettelse til nederlandsk av uttrykket "depoliticized democracy", 1968) og av Wolfgang Müller (1993) i et paper om hvordan statlige regler påvirker partier og partisystemer.
- 57 Innst. 155 L (2012-2013), og Prop. 140 L (2011-2012)