

Norske makteliter

Trygve Gulbrandsen

Fredrik Engelstad

Trond Beldo Klausen

Hege Skjeie

Mari Teigen

Øyvind Østerud



GYLDENDAL

AKADEMISK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2002
1. utgave, 1. opplag 2002

ISBN 82-05-30768-7

Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk

Sats: AIT Trondheim AS, 2002

Brødtekst: Garamond Light 10,5/13,5 pkt

Papir: 90 g Bulky Partner

Trykk: AIT Gjøvik AS, 2002

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Utgivelsen har fått støtte fra Utdannings- og forskningsdepartementet
v/Lærebokutvalget for høgre utdanning

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven
eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR,
interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i
strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og
inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

INNHOOLD

Forord	7
I. Makt og demokrati	
1. Maktens posisjoner.....	11
2. Demokratiets eliter eller elitenes demokrati?	24
II. De norske elitene	
3. Portrett av elitene	47
4. En lukket elite?	75
III. Kompromisser og utfordringer	
5. Det norske demokratiet	95
6. Mannsdominans og likestillingsentusiasme	123
7. Konflikt og konsensus	144
8. Kompromisser i arbeidslivet	167
IV. Medialisering, lobbying, internasjonalisering	
9. Medialisering	191
10. Politisk påvirkning	214
11. Internasjonalisering.....	240
12. «Folkeviljen lutret og modereret»?	264
Appendiks 1–4	283
Litteratur	301
Om forfatterne	312

FORORD

Denne boka handler om norske makteliter, og bygger på personlige intervjuer med institusjonelle ledere. Intervjuene ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå høsten 2000 og vinteren 2001.

Boka er et fellesprodukt. Forfatterne har arbeidet sammen om planlegging og opplegg, spørreskjemaer og analyser. Fredrik Engelstad har skrevet kapittel 2 og 5, og vært medforfatter til kapittel 8. Trond Beldo Klausen har skrevet kapittel 3 og 4, appendiks 1–4 og har bistått ved analysene til kapittel 11. Kapittel 6 er skrevet av Mari Teigen i samarbeid med Hege Skjeie. Skjeie har også skrevet kapittel 9. Forfatteren til kapittel 7 og 10 er Trygve Gulbrandsen, som i tillegg har vært medforfatter til kapittel 8. Øyvind Østerud har skrevet kapittel 11.

Denne boka er hovedproduktet fra undersøkelsen. En bredere analyse av likestillingsspørsmålene i undersøkelsen gjennomføres i Hege Skjeies og Mari Teigens kommende bok om norsk likestillingspolitikk. Næringslivsutvalget blir nærmere analysert i en kommende bok om makt i norsk næringsliv, redigert av Fredrik Engelstad.

Deler av vårt opplegg er presentert på internasjonale konferanser, og i planleggingen av studien har vi samarbeidet med professor John Higley, University of Texas at Austin og professor Ursula Hoffmann-Lange, Universität Bamberg.

Under arbeidet med å sette sammen eliteutvalget har vi hatt effektiv assistanse av Camilla Carlsson og Elisabeth W. Hagene. Statistisk sentralbyrå, deres intervjuere og ikke minst våre to kontaktpersoner i byrået, Jørn Th. Prangerød og Bjørn Are Holth, har gjort et utmerket arbeid med den praktiske gjennomføringen av intervjuene. Det har bidratt til en uvanlig høy svarprosent.

Gunnar Hals har gitt konstruktive innspill til stortingsrepresentante-

nes spørreskjema, Frode Berglund har gitt verdifull hjelp med analysene i kapittel 5, 6 og 9. Fra Tom Christensen, Jon Ivar Elstad og Politikk- og demokratiseminaret ved Institutt for samfunnsforskning har vi mottatt nyttige kommentarer til enkeltkapitler. Underveis har vi hatt stort utbytte av samarbeidet med redaktør Helge Vold i Gyldendal Akademisk.

En rekke kolleger har gitt innspill til spørsmål og vil analysere dataene videre. Det gjelder først og fremst Tom Christensen, Per Læg Reid, Leif Helland, Hanne Marthe Narud, Henry Valen, Bjørn Erik Rasch, Hilmar Rommetvedt og Tore Slaatta.

Vi vil takke alle medarbeidere og alle dem som velvillig har stilt opp til intervju.

Oslo i oktober 2002

Trygve Gulbrandsen Fredrik Engelstad Trond Beldo Klausen

Hege Skjeie Mari Teigen Øyvind Østerud

Kapittel 1

MAKTENS POSISJONER

Kjernen i Makt- og demokratiutredningens arbeid er folkestyrets vilkår og de forandringene det gjennomgår – det representative demokratiets muligheter og begrensninger i lys av store, globale, endringsprosesser. Disse endringene utfordrer gamle forestillinger om nasjonalstatens autonomi, lokale styrings- og deltakelsestradisjoner og etablerte forestillinger om medborgerskap. Ved inngangen til 2000-tallet er deler av samfunnsdebatten preget av en diffus bekymring for at gamle former for politikk og samfunnsorden taper sin kraft: Politikken, i sin institusjonaliserte form, flytter tyngdepunkt og står i fare for å tape legitimitet. Politiske institusjoner får innsnevret autoritet og styringsmuligheter; politiske partier taper både i oppslutning og engasjement; økonomisk makt løsriver seg fra politisk kontroll; likhetsverdier forvitrer og etablerte kompromisser, mellom arbeid og kapital, stat og religion, by og land, kvinner og menn, brytes opp. Med andre ord: Vi møter en ny variant av en gammel bekymring om «aftenlandenes» undergang.

At omfattende samfunnsendringer skaper usikkerhet blant folk flest, er selvsagt og gjennomterpet. Like selvsagt må vi da tro at de også preger samfunnets ledersjikt. Men gjør de det – og eventuelt: med hvilke konsekvenser? I denne boken har vi tatt utgangspunkt i den politikerbekymringen for «den demokratiske tilstand» som vi leser ut av måten mandatet for maktutredningen i sin tid ble formulert på. Slik kan boken leses som en omfattende tilstandsbeskrivelse for holdninger til etablerte samfunnskompromisser ved overgangen til år 2000. Vi har intervjuet 1725 norske ledere om deres synspunkter på det institusjonaliserte politiske demokratiets sterke og svake punkter, på nye og gamle politiske stridsspørsmål, på arbeidslivskompromisser og likestillingskompromisser, og på utfordringer i forlengelsen av såvel internasjonalisering

som medialisering. Formålet har vært å kartlegge nye mønstre av konflikt og konsensus på toppen av norske hierarkier. Hvilke ledergrupper gir sterkest støtte til etablerte politiske styringsprinsipper og -kompromisser? Mellom hvilke ledergrupper avtegnes nye konfliktlinjer særlig tydelig?

Vi har oppsøkt topp-posisjonene innenfor et sett av formelle norske hierarkier: de sentrale politiske institusjonene, de øverste nivåene innenfor rettsvesenet, politi- og påtalemyndighet, sentralforvaltningen, forskning og høyere utdanning, de høyeste kirkelige stillingene, forsvarets kommandostruktur, lederstillingene i de største norske bedriftene, mediesektorens sentrale posisjoner, kulturlivets administratorer og -organisasjoner; arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, og feltet av idretts- og frivillige organisasjoner – et samfunnsmessig elitesjikt. Med hvilken rett kan personene som bekler disse toppposisjonene karakteriseres som en maktelite? I kraft av sin stilling, skrev C. Wright Mills i en innflytelsesrik bok: «Makteliten er sammensatt av menn i posisjoner som gjør det mulig for dem å overskride den vanlige livssituasjonen til vanlige menn og kvinner. I kraft av sin stilling treffer de beslutninger som får vidtrekkende følger.» (Mills 1956: 3–4).

Makteliter, likhetsideologi og konsensuspolitikk

«Lederskap» har ingen dårlig klang i norsk politisk språk. «Elite» er mer negativt belastet. Uansett språkbruk: De som sitter i toppstillingene utgjør utvilsomt en samfunnselite. I kraft av posisjon, myndighet og kontaktnett befinner de seg på toppen av formelle ansvarshierarkier, med kontroll over viktige interne styringsressurser. Politisk lederskap gir en beslutningskompetanse som omfatter rammebetingelser for andre ledere. Politikernes styringsposisjon er likevel betinget – andre ledergrupper søker, i varierende grad, både å påvirke politiske vedtak, motarbeide dem og unndra seg virkningene av dem. Utenfor rammen av formelle posisjoner finnes det selvsagt også enkeltpersoner som fyller roller som gir dem status og normgivende kraft – som tilhører en samfunnsmessig elitegruppe bare i kraft av sine personlige posisjoner.

Men forståelsen av eliter er gjerne preget av særegne nasjonale tolkningshorisonter. I norsk 1900-tallshistorie har institusjonelle eliter hatt en fremtredende plass. Historien om norsk nasjonsbygging har først og

fremst vært en fortelling om brede folkelige bevegelser og styrende mas-separtier. Andre samfunnseliter har selvsagt vært «til stede», men gjerne i en mer tilbaketrukket rolle. De har så å si utgjort ulike bakgrunnsnettverk som «nasjonale strateger» (Slagstad 1998) rekrutteres fra.

Karakteristikken «embetsmannstaten» har hatt stor gjennomslagskraft som betegnelse for statens karakter i perioden fra 1814 til 1905. Her ble regjeringen portrettert som ledende organ for det som i realiteten var embetsverkets makt (Seip 1963, 1974). Det har vært diskutert hvor treffende karakteristikken var i forhold til de rettsstatlige bindingene som også regulerte embetsverkets maktutfoldelse, men det er neppe tvil om at særlig den juridiske forvaltningsprofesjon satt i avgjørende sentrale posisjoner i norsk samfunnsliv (Sejersted 1984). Utover på 1800-tallet kom også den kulturelle elite, særlig de store skjønnlitterære forfatterne, til å bli toneangivende i norsk samfunnsdebatt. Kultureliten ble etter hvert splittet, etter som det reiste seg en nasjonal norskdomsbevegelse i opposisjon til det danskpregede kulturhegemoniet. Sammenfattende og forenklet kan vi si at embetsmannseliten og kulturelitene var særlig viktige makteliter i Norge i det 19. århundre.

I den politiske demokratiseringen av Norge, med alminnelig stemmerett, organisasjonsliv og mer omfattende deltakelse i samfunnslivet, fikk samfunnsmakten et bredere sosialt grunnlag, først fra bonde- og lekmannsbevegelser og senere fra arbeiderklassen. Denne politiske integrasjonen gjorde legitimering av makt nedenfra viktigere, og har vært en tema i historiske fremstillinger fra Ernst Sars og Halvdan Koht til Stein Rokkan. Rokkan la samtidig vekt på at den politiske demokratiseringen også medførte en splittelse mellom regioner og kulturområder, med geografiske periferier mot sentrum og med motkulturer mot den danskpregede embetsmanns- og bykulturen (Rokkan 1987).

Jens Arup Seip karakteriserte statsmakten etter 1905 som «flerpartistaten»; Rune Slagstad kaller den «venstrestaten». Seip la vekt på splittelsen i statsstyret mellom embetsverkets permanens og partimangfoldet i den politiske ledelse. Slagstad har et bredere samfunnsperspektiv, og ser perioden som et «kunnskapsregime», der folkelig mobilisering inn i skoleverk, idrettsliv og kulturinstitusjoner får ny og mer omfattende betydning. «De to kulturer», med norskdom og folkedanning på fremmarsj gjennom det politiske statsstyret, blir sterkere tematisert med partiet Venstre som bærer og symbol. Embetsmannsveldet utfordres av et fremvoksende handels- og industripatrisiat, i takt med den raske industrialiseringen av landet

etter 1905. Og partiet Høyre omformes gradvis fra embetsmannsparti til mer av et forretningsstandsparti. Med konsolideringen og avradikaliseringen av Arbeiderpartiet i første halvdel av 1930-tallet blir nye, store kompromisser lagt til grunn for statsstyret, der Hovedavtalen av 1935 er et viktig utgangspunkt. Etterkrigstiden er perioden for de store kompromissene omkring utenrikspolitikk, markedstilpasning, arbeidsrelasjoner og distriktpolitikk. Det blir etablert et tettere samarbeidsnett mellom private interesser og offentlige styringsorganer, bundet sammen gjennom det historikeren Edvard Bull kalte «toppfolkenes partnerskap» (Bull 1979, 1984).

I den svenske maktutredningen (SOU 1990: 44) ble kjernen i «den svenske modellen» tilsvarende beskrevet som et historisk kompromiss mellom arbeid og kapital: dvs. som et kompromiss mellom industrisamfunnets to hovedklasser. Kompromisset handlet direkte om metoder for å regulere konflikter mellom partene på arbeidsmarkedet. Men kompromisset bygget samtidig en bredere «samforstandskultur»: en styringstradisjon av diskusjoner, konsultasjoner og sonderinger der «alt» i prinsippet kunne være gjenstand for forhandlinger. En slik betegnelse – samforstandskultur – kunne like gjerne vært benyttet i alle de beskrivelsene av en norsk politisk styringskultur som parallelt vektlegger *likhetsideologi* og *konsensuspolitikk* som særlig sentrale trekk. Et viktig premiss i slike beskrivelser er at staten ikke først og fremst har vært oppfattet som de privilegertes redskap, eller som et middel til å undertrykke almeninteresser (Hernes, H. 1987, Seip, A.-L. 1994 a, b). Staten har i Norge ikke bare forvaltet en mer eller mindre kontinuerlig økonomisk vekst, den har også forvaltet en troverdig utopi der likhets- og rettferdighetsidealer har vært grunnsteinene (Furre 1991, jf. Vike 2002).

Likhetsideologien springer ut av en historie der adelen var ytterst svak og der selveiende bønder hadde en sentral posisjon. Den ble forsterket med demokratiseringen fra slutten av det 19. århundre, da folkelige bevegelser fikk flertallsposisjon og dannet grunnlag for regjeringer. Den ble befestet under sosialdemokratisk dominans gjennom de første tiårene etter 1945, og transformert fra klassespesifikk til kjønnsspesifikk likhetsideologi gjennom kvinnebevegelsens mobilisering og likestillingspolitikens gjennombrudd fra begynnelsen av 1970-tallet.

Konsensuspolitikens ramme er et relativt homogent samfunn, og dens sentrale premiss å unngå opprivende konflikter. Konsensuspolitikk har vært ansett som særlig viktig der hvor farlige sprekkdannelse lett

kunne oppstå: i klassestriden mellom dem som kjøper og dem som selger arbeidskraft, i spenningen mellom utkanter og sentra i et langstrakt land, i sikkerhetspolitikken og forholdet til utlandet. På disse feltene har konsensus vært bygget ved hjelp av store politiske kompromisser – i systemet for lønnsoppgjør, i distriktspolitikken, i sikkerhetspolitikken og i det utenrikspolitiske kompromisset i EØS-avtalen. Og i et likestillingskompromiss der kvinners rett til lønnsarbeid og deltakelse i offentligheten på linje med menn danner det normative grunnlaget for velferdstatens ekspansjon – omsorgens offentliggjøring gjennom barnehageutbygging, skolereformer og eldreomsorg. Den norske konsensus- og stabiliseringspolitikken har slik lenge hvilt på en betydelig offentlig sektor som både gir rammebetingelser og virker som en aktiv eier og forvalter av fellesskapets ressurser, rettigheter og plikter. Men disse konsensusbyggende kompromissene skjuler interessen motsetninger, og de utfordres mot et nytt århundre. Kompromissene er under press både gjennom parlamentarisk oppsplitting, velferdstatens restrukturering og gjennom nye næringspolitiske vilkår.

Også det norske systemet i oljealderen, den norske *oljestaten*, ble bygget på politiske styringsprinsipper. Utgangspunktet var en kombinasjon av omfattende statlig eierskap og kontroll med rammebetingelsene for private deler av olje- og gassnæringen. Oljerikdommen ble først utgangspunkt for en stor utvidelse av det norske statlige territorium, dernest ble et offentlig styringssystem bygd opp omkring forvaltningen av olje- og gassressursene, og til sist kom reglene for bruk av oljeinntekter og oppbygging av formuen til å bli et nøkkelpunkt i norsk offentlig økonomi. Det var både den utvidede territoriale rammen, utformingen av styringsprinsippene og betydningen av oljeøkonomien som gjorde den norske staten til en «oljestat». Men etterkrigstidens styringssystem – også noen av oljestatens grunntrekk – utfordres og røkkes ved globaliseringen og privatiseringen på 1990-tallet, EU-striden og virkningene av EØS-avtalen, og fremveksten av mer autonome institusjoner uavhengig av de politiske organene – som det internasjonalserte næringslivet, de politisk selvstendigjorte massemediene, rettsliggjøringen av interessekampen, og reorganiseringen av deler av velferdsstaten.

Nye utfordringer

De dyptgripende endringene som det norske samfunnet gjennomgår gir nye vilkår for både politisk styring og andre former for lederskap. Viktige utfordringer kan sammenfattes i prosess-karakteristikker som globalisering, fragmentering, medialisering og demokratisering.

Politisk myndighet blir redusert gjennom en nyliberal *globalisering*, der spillerommet for markedsaktører og konserner på tvers av landegrensene øker (Held m.fl. 1999, Tranøy og Østerud 2001). Nasjonale økonomier spiller fortsatt en viktigere rolle enn den radikale globaliseringsretorikken angir – den som sier at alt er nytt og at nasjonalstatene har utspilt sin rolle. I mange land har likevel politiske myndigheter spilt fra seg flere kort enn global systemtvang gjør nødvendig. I et rikt land som Norge er staten storkapitalist, men denne kapitalisten har eksportert statskapital gjennom oljefondet, mens et relativt kapitalfattig næringsliv selger seg rimelig til utenlandske interesser. Et norskeid finansmiljø svekkes som følge av et fragmentert og kortsiktig beslutningssystem, samtidig som nasjonale strategier snarere blir viktigere enn mindre betydelig i en globalisert verden, fordi konkurransen og sårbarheten øker.

Globaliseringen slår også inn gjennom nye rammebetingelser på politisk og rettslig nivå, slik som i EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler. NATO-samarbeidet har fått helt nye dimensjoner etter den kalde krigen. Her inngår Norge i økende grad i et overnasjonalt regelverk som utfordrer noen av de grunnleggende kompromissene omkring utenriks- og forsvarspolitikken. På det juridiske området har Norge overgitt suverenitet til overnasjonale rettsinstanser også gjennom avtaler om menneskerettigheter og inkorporeringen av traktater som del av norsk lov. Overnasjonal rettsliggjøring er en viktig side ved globaliseringen, selv om myndighetsoverføring i utgangspunktet har skjedd gjennom politiske vedtak.

Politisk myndighet er *fragmentert*, til tross for at Norge er en relativt godt integrert enhetsstat. Samordningsfunksjonene er langt svakere enn sektorpolitikken i forvaltningssystemet, samtidig som mindretallsparlamentarismen gjør langsiktige strategier mindre robuste (Rommetvedt 2002, Skjeie 2001a, Tranøy og Østerud 2001). Oppslutning om de politiske partiene er i mindre grad uttrykk for sosial posisjon enn tilfellet var da partimønsteret vokste fram, og folkestyret er i større grad blitt et forbrukerdemokrati. På noen viktige områder har politiske organer abdisert

for å redusere sin sårbarhet for opinionssvingninger og kortsiktig velgerkurtise, slik som i instruks til sentralbanken og i handlingsregelen for oljefondet. Politikernes kontroll er også redusert gjennom privatisering av offentlige foretak og salg av statseiendom.

Både politisk lederskap og andre eliter er satt under sterkere press fra massemediene. *Medialiseringen* av politikk og offentlighet er en følge av at massemediene er selvstendiggjort i forhold til politiske institusjoner. Pressens bånd til de politiske partiene er brutt, og statsmonopolet i etermediene er oppløst. Mediene er profesjonalisert på egne premisser, samtidig som de er kommersialisert gjennom eiernes krav til avkastning. I Norge betyr dette fortsatt redaksjonell frihet i formell forstand, men samtidig også skarper konkurranse om det store publikum. Denne institusjonelt selvstendiggjorte mediekonkurransen setter styringselitene under vedvarende trykk. Beslutningstakere og høyprofilerte ledere blir i større grad underlagt mediernes dagsorden og nyhetsrytme. Dette gjelder kanskje i særlig grad innen politikk og næringsliv, med en mer offensiv økonomisk journalistikk, men det berører også forvaltningen og andre ledergrupper. Mediemakt blir ikke bare dagsordenmakt, men også korridormakt og bakromsmakt (Eide, M. 2001, Skjeie 2001b). Samtidig flyter det offentlige og det private i større grad sammen, etter som journalistikken blir mer personorientert og intimiserende. Den medieregisserte offentligheten innebærer at også andre aktører må lære seg journalistikkens virkemidler når de vil slå igjennom. Slik utvides både markedet for profesjonell lobbyisme, for informasjonsrådgi-verne og for den profesjonaliserte journalismens hegemoni (Allern 2001).

Mediemakten må også ses i sammenheng med nye former for *demokratisering*. Når pressen i de siste tyve år har gått over til å styres av journalistikkens profesjonsnormer, taler mediene ikke lenger til folket på vegne av partiene, men på vegne av folket til makthaverne. Kritisk journalistikk er kritikk av samfunnets eliter. Demokratisering kan stå som en samlende karakteristikk for et bredt spekter av endringer i vilkårene for medborgerskap. Likestillingsstrevet gjennom de siste tiårene har vært det mest synlige bidraget til et slikt demokratisert medborgerskap. Nyfeminismen startet som en kvinnepolitisk mobilisering, men har fått et omfattende gjennomslag i kulturelle forståelser av kjønnsrelasjoner. Tydeligst kommer dette til uttrykk i statsdrevet likestillingspolitikk, i nye muligheter for og holdninger til utdanning og lønnsarbeid blant kvinner, i nye problematiseringer av mansroller og maskuliniteter og i nye forståelser av foreldreskapets rettigheter og plikter.

Nært koplet til likestillingsprosesser er økningen i borgernes sosiale og velferdsstatlige rettigheter, med større krav til helsevesenet, til eldreomsorgen, til trygderettigheter. Resultatet er tvetydig, både økt oppslutning om velferdsstaten og økt skepsis i befolkningen til myndighetene. Og demokratiseringsprosessene gir seg tydelige utslag i nye kulturelle rettighetskrav, om anerkjennelse av og respekt for særpreget til etniske grupper, religiøse bevegelser, lokale tradisjoner (Brochmann m.fl. 2002). Denne «retten til respekt» er begrunnet i velferdsstatens universalisme og demokratiets pluralisme. Den medfører konflikter, både mellom det underliggende idealet og den enkeltes følelse av tilhørighet til sin gruppe, og mellom samfunnsgrupper.

På andre felter kan det være mer uklart i hvilken grad det faktisk har skjedd en demokratisering. I 1970-årene var økonomisk demokratisering et viktig politisk reformfelt. Etter 1980 har det vært temmelig stille om disse reformene. Noen har ment at «bedriftsdemokrati» er avleggs, andre har pekt på at omorganiseringer i næringslivet bidrar til at medvirkningsordningene uthules (Engelstad 1999). Dette skjer parallelt med at nokså brede grupper i arbeidslivet fått økt autonomi i sin arbeidssituasjon.

Eliter og demokrati

Innenfor samfunnsforskningen har tradisjonell eliteteori vært posisjonert i kontrast til klasseteorier. Vilfredo Pareto (1901/1968) og Gaetano Mosca (1883/1939) kritiserte både marxismen og det liberale demokratiet fra høyre, og hevdet at elitene hersket – og alltid ville herske – uansett demokratisk ferniss og likhetspretensjoner. Robert Michels (1911) viste hvordan arbeiderbevegelsens organisasjoner kunne omdannes til oligarkier. Fra venstre var marxistisk orientert eliteteori særlig opptatt av borgerskapets toppsjikt som kommandosentral i kapitalistiske samfunn. Senere marxistisk inspirert teori har omdannet denne ideen til en teori om kulturelt herredømme i absolutt forstand (Bourdieu 1984, 1996)

I *Elitenes opprør og sviket mot demokratiet* drøfter Christopher Lasch (1995) elitisme som et spørsmål om hvordan samfunnstoppene – med toneangivende intellektuelle i spissen – har forlatt arbeiderklassen og brede samfunnslag til fordel for en radikal forestilling om modernitet som store grupper står fremmede overfor. Modernitetsendringene dreier seg om samlivsformer, kunst og kulturuttrykk, internasjonalisering og

flerkulturalitet. Elitisme innebærer her en anti-folkelig profil, der brede samfunnslags meninger og holdninger oppfattes som reaksjonære, og der populisme er et skjellsord som uttrykker samfunnselitenes eksklusivitet og følelse av moralsk overlegenhet.

Nyere eliteforskning har ellers vært opptatt av muligheter for å *kombinere* eliter og demokrati. Et slikt spørsmål har også vært styrende for mange av de historisk syntetiserende beskrivelsene av skandinavisk politisk kultur i kombinasjonen av massebevegelser og styrende partier. John Higley setter i en viss forstand Robert Michels på hodet, og hevder at eliter ikke er en utilsiktet følge av demokratisk organisering, men tvert imot en forutsetning for demokratisk stabilitet. Det er elitene som utarbeider de spillereglene og kompromissene som demokratiet hviler på (Higley og Burton 1989); i demokratiske styringssystemer er både elitekompromisser og legitimering nedenfra nødvendig.

I undersøkelsen som ligger til grunn for denne boken knytter vi an til teori om elitekompromiss og legitimering i analyser av enighetsstrukturer og systemholdninger – hvilken grad av enighet det er mellom ulike ledergrupper i vurderingen av det politiske systemets spilleregler, og hvordan ulike elitegrupper går fram når de vil ha gjennomslag for egne interesser. Men vi er også opptatt av hegemoniske tankemønstre og situasjonsoppfatninger – hvilke verdipremisser som dominerer innenfor eliten og innenfor de ulike elitegruppene. Slik avtegner det seg noen svar på spørsmål om norske elitegrupper er enhetlige, eller om de snarere er preget av mangfold og fragmentering.

Vi skal også ta opp det som gjerne er et felles forankringspunkt i ulike perspektiveringer av elite vs. demokrati: det enkle, men sentrale, spørsmålet om hvor eliter «kommer fra». Demokratisering er også en utfordring til lederskap og elitestyre gjennom krav til rekruttering og til elitenes åpenhet, både «nedenfra» og «utenfra». Det er en radikal utfordring, fordi den krever eliter som er åpne og bredt sammensatt. Utfordringen reises fra tre kanter: først og lengst fra sosial bakgrunn, klasse, i noen grad geografi; dernest, og mest akutt, fra kjønn; til sist, og foreløpig atskillig svakere: fra etnisitet. Demokratiseringen er en utfordring som i siste instans er en antielitistisk utfordring.

Kartlegging av makteliter

Det første forsøket på en samlet studie av norske eliter ble gjort på slutten av 1960-tallet (Higley m.fl. 1976). I slutten av 1980-årene ble det som del av den svenske maktutredningen utført en større elitestudie i Sverige (SOU 1990: 44). Utvalget av sektorer og lederposisjoner var ganske likt det som ligger til grunn for undersøkelsen vi presenterer i denne boken. Den svenske elitestudien konkluderte med at lederne konsentrerte seg i to makteliter, der én var sentrert omkring sosialdemokratiet og arbeiderbevegelsen og én omkring det private næringsliv. Konklusjonen var videre at den svenske eliten var mindre eksklusiv enn i mange andre land, målt ut fra både sosial bakgrunn og holdningsprofil. En tilsvarende finsk undersøkelse ble gjennomført tidlig på 1990-tallet. Den viste at både holdnings- og bakgrunnsforskjeller mellom elite og befolkning var større i Finland (Ruostetsaari 1993). Den danske maktutredningen fra 1998 har gjennomført en eliteundersøkelse uten bruk av intervjuer, og argumenterer for at «den danske elite» bør betraktes som atskilte elitegrupper med hvert sitt funksjonsområde og hvert sitt rekrutteringssystem (Christiansen m.fl. 2001).

Utvalget i vår undersøkelse er sammensatt med utgangspunkt i den beslutningsmakt som lederskap gir. Det innebærer at eliter blir avgrenset gjennom formelle posisjoner, herav betegnelsen *posisjonsmetoden*. En slik utvalgsmetode konsentrerer seg om forvaltning av makt gjennom lederskap i hierarkier, som i sin tur avgrenses innenfor et sett av sentrale samfunnssektorer. Vi har gjort et skjønnsbasert utvalg av sektorer og posisjoner med blikk på tilsvarende studier i andre land. Våre sektorer samsvarer nesten helt med det som ble gjort i en stor tysk eliteundersøkelse fra 1997 (Bürklin m.fl. 1997), og ligger svært nær utvalgene i de nyere elitestudiene fra Sverige, Finland og Danmark som har vært nevnt foran.

Fordi posisjonsmetoden tar utgangspunkt i formelle stillinger, kan sentrale «maktmennesker» falle utenfor. I de fleste institusjoner finnes det grå eminenser – betrodde organisasjonsmedarbeidere er ett eksempel, diskrete storinvestorer et annet. Tapet av slike innflytelsesrike enkeltpersoner må veies mot det som er undersøkelsens hovedproblemstillinger. Vi er først og fremst opptatt av institusjonaliserte elites holdnings- og handlingsmønstre. Disse diskuteres gjennom spørsmål om konflikt og konsensus, enighet og uenighet, hegemoni og splittelse mellom sektoravgrensede ledergrupper. En doldis i partiorganisasjonen kan selvsagt

øve stor innflytelse i partiet. Men for at denne innflytelsen skal komme til uttrykk utad, må den nødvendigvis fanges opp og videreføres av de øvrige lederne i partiet, og utfelles i form av programmer og vedtak som har en langt bredere støtte. Selv om ikke den grå eminensen kommer med i utvalget, er det lite sannsynlig at det bildet av gruppen vi får gjennom dem som faktisk er med i utvalget ville blitt noe annerledes om vedkommende var tatt inn.

To andre fremgangsmåter har også vært benyttet i elitestudier: *reputasjonsmetoden* og *beslutningsmetoden*. Et viktig poeng med begge er at sammensetningen av elitegrupper ikke fastlegges på forhånd, dvs. etter kriterier som avgrenser formelle posisjoner, bestemte verv, eller spesielle oppgaver. Slike kriterier blandes, og andre kriterier koples inn, personlige ressurser, uformell påvirkningsmulighet osv. Å «fange eliten» blir her et eget empirisk formål. Reputasjonsmetoden «fanger» eliten som de personene som blir utpekt av eksperter på de ulike sektorene: velinformerte observatører eller informanter etter andre kriterier. *Ryktet* om maktposisjon er utslagsgivende. Reputasjonsmetoden har sin styrke når en studerer oversiktlig lokalsamfunn, eller avgrensede organisasjoner. Da kan den fungere godt til å avdekke underliggende nettverk, fremheve opinionsledere og uformelt lederskap. Men anvendt på større enheter kan resultatene bli noe vilkårlige. Medienes ti-på-topp-lister over «norske maktmennesker», som baserer seg på en slik reputasjonsmetode, illustrerer for så vidt dette poenget.

Beslutningsmetoden består i intensive studier av et avgrenset sett av beslutninger, for å identifisere de personene som i størst grad påvirker og styrer utfallet av prosessene. Nærliggende eksempler på slike prosesser, som har vært studert, er beslutningen om å søke om å få arrangere olympiske vinterleker på Lillehammer (Lesjø 1998), lokaliseringen av hovedflyplass (Bye og Sjøe 2001, Midgaard 1990), eller vedtaket om utbygging av et IT-senter på Fornebu (Grotle 2000). Beslutningsmetoden kan frembringe svært interessante kartlegginger av konkret maktutøvelse og agendasetting på saksforankrede felt, men tar altså utgangspunkt i helt andre typer problemstillinger enn dem vi har vært opptatt av i denne undersøkelsen.¹

For å studere holdnings- og handlingsmønstre knyttet til styringsprinsipper og samfunnskompromisser har vi konsentert utvalget av posisjoner til formelle topp-posisjoner innenfor henholdsvis partipolitikk,

1 For en drøfting av disse metodene, se også Hernes, G. 1978.

sentralforvaltning, politi og justisvesen, forsvar, massemedier, næringsliv, organisasjonsliv, kirke, forskning og kultur. Vi har intervjuet stortingsrepresentantene og partilederne, departementsrådene og ekspedisjonssjefene, politimestrene og dommerne, generalene, redaktørene og direktørene.² Verken valget av sektorer eller avgrensningen innen hver sektor gir seg selv, men vi har brukt et skjønn som samsvarer godt med tilsvarende studier internasjonalt. Vekten på beslutningsposisjon har vært avgjørende. Derfor er det *formelle* ledere som representerer både forskningen og kunst- og kulturlivet, mens utøvende forskere og kunstnere bare er med dersom de også har slike formelle posisjoner. På enkelte områder, som innen massemediene, er dette en vanskelig avgrensning, I tillegg til redaktørene og direktørene har vi her tatt med noen sentrale kommentatorer og lederskribenter i kraft av deres formelle posisjon.

I hvilken grad personlige intervjuer gir oppriktige svar er alltid et relevant spørsmål i holdningsundersøkelser som denne. Særlig relevant er spørsmålet når det gjelder kjente personer. Å tilkjenne eventuelle avvikende eller upopulære standpunkter vil kunne være en større belastning for dem enn for andre. Men undersøkelsen følger strenge konfidensialitets- og anonymitetskrav. Ingen kan vite hvem som konkret har svart og hva hver enkelt har svart. Slik burde man også unngå presset fra en eventuell trang til politisk korrekthet.

Lederskapsundersøkelsen er en spørreskjemaundersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå. Samlet var svarprosenten for de 1978 personene i bruttoutvalget 87, med 75 prosent i det private næringsliv og nær eller godt over 90 prosent i alle de øvrige ledergruppene. Undersøkelsen ble i hovedsak gjennomført ved hjelp av personlige intervjuer høsten 2000. Innsamlingsmetode, utvalg, frafall og spørreskjema er dokumentert i en egen rapport fra Statistisk sentralbyrå (SSB 2001/42). I tillegg bruker vi i flere kapitler materiale fra to andre undersøkelser: Makt- og demokratiutredningens *Medborgerundersøkelse* er en spørreskjemaundersøkelse som er representativ for befolkningen. Feltarbeidet ble utført i 2001 av MMI. Ytterligere en intervjuundersøkelse med et utvalg av befolkningen ble utført for Makt- og demokratiutredningen av Opinion våren 2002.

2 For en nøyaktig redegjørelse vises til Appendiks 1.

Om bokens struktur

Før vi går inn i materialet skal vi i neste kapittel drøfte forholdet mellom eliter og demokrati mer prinsipielt og inngående. I annen del, kapittel 3 og 4, tegner vi et omfattende bilde av lederne med vekt på sosial bakgrunn og representativitet. Ikke bare vanlige bakgrunnsopplysninger om alder, kjønn og utdanning, men også stemmegivning, inntekt og familieforhold blir beskrevet. Dette eliteportrettet følges opp av en detaljert analyse av elitenes klassebakgrunn, eller sagt på en annen måte: hvor man bør komme fra for å havne i en eliteposisjon.

I tredje del, kapittel 5, 6, 7 og 8, analyserer vi elitenes holdninger til norsk politikk og politisk deltakelse i bred forstand. Vi spør om tillit til politikk og samfunnsinstitusjoner, syn på problemer i dagens styringssystem, og oppfatninger om korporatisme. Et eget kapittel diskuterer konsensus- og konfliktmønstre i sentrale politiske stridsspørsmål. Deretter diskuteres demokratiproblemer som likestillingsproblematikk: den vedvarende sterke mannsdominansen innenfor flertallet av elitegrupperinger, og legitimiteten for tiltak som kan skape større kjønnsbalanse i ulike typer av verv og posisjoner. Oppfatninger om kompromissene i norsk arbeidsliv – medbestemmelse, arbeidsmiljø og sentraliserte lønnsoppgjør – blir sett i sammenheng med synet på inntektsfordeling og nye likelønnskrav fra kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor, samt synspunkter på integrasjon av nye innvandrergupper på lønnsarbeidsmarkedet.

Ifjerde del, kapittel 9, 10 og 11, går vi nærmere inn på ledernes problemoppfatninger og holdninger med utgangspunkt i andre sentrale demokratiske utfordringer. Oppfatninger om internasjonalisering og globalisering blir analysert, sammen med holdninger til forsvars- og sikkerhetspolitikk, og avgivelse av suverenitet til internasjonale organer. Deltakelse i lobbyvirksomhet overfor politiske myndigheter blir diskutert, sammen med mer omfattende informasjonsstrategier. Kapitlet om medialisering analyserer hvordan ulike elitegrupperinger er innvevd i mediale relasjoner, hvordan medieaktivisme varierer mellom felter og hvordan tillitsrelasjonene er mellom mediefeltet og andre felter.

Bokens siste kapittel presenterer en sammenfatning av analysene i enkeltkapitlene, konsentrert om henholdsvis samfunnskompromisser og systemutfordringer.