

Notat 11/2010

Susanne Moen Ouff

**Rasjonalitetsforutsetninger
for metagovernance-tiltak i
Levende Skog**

Vitenskapsteoretisk essay

Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Forfattar	Susanne Moen Ouff
Ansvarleg utgivar	Møreforsking Volda
ISSN	1891-5973
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/notat

© Forfattar/Møreforsking Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføre mål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

INNHold

1.	INNLEDNING.....	3
	Tema og problemstilling	3
	Data.....	4
	Begrepene governance og metagovernance.....	4
2.	Å STYRE GOVERNANCE-PROSESSER.....	6
3.	HABERMAS' TEORI OM STRATEGISKE OG KOMMUNIKATIVE HANDLINGER	7
	Rasjonalitet.....	7
	Språket og dialogen	8
	Kommunikative og strategiske handlinger	9
4.	RASJONALITETSFORUTSETNINGER FOR METAGOVERNANCE-TILTAK I LEVENDE SKOG.....	10
	Krav om sannhet.....	12
	Krav om sannferdighet	15
	Krav om normativ riktighet.....	17
5.	ER FORMÅLSRASJONALITETEN OVERORDNA KOMMUNIKATIV RASJONALITET?	19
	Referanser	22

Rasjonalitetsforutsetninger for metagovernance-tiltak i Levende Skog

1. Innledning

Tema og problemstilling

I dette essayet setter jeg søkelys på myndighetenes styring av governance-prosessen Levende Skog. Å styre en governance-prosess, kan omtales som *metagovernance*. Jeg vil se etter rasjonalitetsforutsetninger for myndighetenes metagovernance-tiltak i Levende Skog, og gjøre dette gjennom å rekonstruere prosessen i lys av Habermas sin handlingsteori. Rekonstruksjonen er primært min, og har som formål å belyse og vurdere hvorvidt myndighetenes meta-governance tiltak i Levende Skog hadde basis i kommunikativ rasjonalitet eller formålsrasjonalitet.

Den konkrete problemstillingen for essayet lyder

Hvilke rasjonalitetsforutsetninger ser ut til å ligge bak myndighetenes valg av meta-governance tiltak i Levende Skog?

Bakgrunnen for valg av tema er prosjektet GoFOR, et nylig avslutta prosjekt ved Møreforskning i Volda. Governance-prosessen Levende Skog ble brukt som case for studien. Både privat, frivillig og offentlig sektor var representert i prosessen. Fra privat sektor var skognæringa blant annet representert ved Treforedlingsindustriens Bransjeforening og Norges Skogeierforbund. Frivillig sektor var dekket med naturvernorganisasjoner som WWF, og andre interesseorganisasjoner som Friluftsrådernes Landsforbund, mens offentlig sektor var representert ved Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet (som igjen utnevnte sin representant fra Direktoratet for naturforvaltning).¹ Målet med Levende Skog var å definere hva bærekraftig, norsk skogforvaltning skulle innebære.

Metagovernance-tiltak og rasjonalitetsforutsetningene bak disse, ble i liten grad belyst i GoFOR. Meta-governance utøves i en balanse mellom å *styre governance-prosesser*, men samtidig sikre at de beholder sin egenart som autonome. Det er dette spenningsfeltet mellom "kontroll" og "frislipp" av governance-prosessene som interesserer meg; hvilken mulighet har myndighetene til å sikre seg at demokratiske verdier som åpenhet, deltakelse og medvirkning blir ivaretatt, samtidig som styringsnettverk må gis en viss autonomi for å fungere. Jeg vil bruke det vitenskapsteoretiske essayet til å se nærmere på de metagovernance-tiltaka som er identifisert i Levende Skog-prosessen, men som vi ikke har hatt anledning til å se nærmere på tidligere.

¹ Full aktøroversikt finner du i Tabell 1.

Flere innfallsvinkler kan brukes til å belyse problemstillinger knytta til meta-governance. Både politisk teori med utgangspunkt i demokratibegrepet, organisasjonsteori, psykologi og ledelsesteori kunne vært nyttige. Når jeg har valgt handlingsteori, er det med bakgrunn i en personlig interesse i å se nærmere på Habermas, og hans tanker rundt formålsrasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet. Den personlige interessen har sitt opphav i den utstrakte bruken av hans teorier i fagmiljøer som arbeider med governance-spørsmål, både nasjonalt og internasjonalt. Fra mitt ståsted som forsker, er det nyttig å kjenne materialet hans mer inngående, for å kunne bruke Habermas mer kritisk.

Essayet har et delvis normativt utgangspunkt i at governance-prosesser bør styres av myndighetene for å være legitime ut fra et demokratiperspektiv, dersom en tar utgangspunkt i det representative demokratiet. Det andre normative utgangspunktet er knyttet til Habermas sine krav til medvirkning og deltakelse, slik de er formulert i teorien om kommunikativ handling.

Jeg har ingen data som gir meg grunn til å hevde at myndighetenes valg av meta-governance tiltak var resultat av en helhetlig strategi. Snarere ser det ut til at enkelte valg myndighetene foretok seg var bevisste, mens andre var tilfeldige. Jeg ser derfor styringen av prosessen som resultat av enkeltstående tiltak. Min hypotese er at rasjonalitetsforutsetningene fra myndighetenes side i større grad er basert på formålsrasjonalitet, enn på kommunikativ rasjonalitet.

Data

Dataene fra GoFOR-prosjektet er i første rekke hentet gjennom 27 kvalitative intervjuer med deltakere i Levende Skog. I tillegg lener studien seg på en rekke dokumenter; lover og forskrifter knytta til skogforvaltninga i Norge, dokumenter fra Levende Skog, samt tidligere evalueringer av prosessen. Denne metodetriangleringa har gitt oss innsikt i prosessen fra flere ulike referansepunkt, og har kildene har gjensidig utfylt bildet av innholdet i Levende Skog.²

Begrepene *governance* og *metagovernance*

Governance er et mye brukt begrep, som det er knyttet mange og ulike forståelser av. Jeg tar utgangspunkt i at governance dreier seg om selvorganiserende dialog- og forhandlingsbaserte styringsnettverk, der aktørene er gjensidig avhengig av hverandre, og der myndighetene må gi nettverket stor grad av autonomi (Stoker, 2004) (Rhodes, 1997).

Overgangen til forhandlingsbaserte styringsnettverk og politikkdannende samarbeid mellom privat og offentlig sektor er kjent i Norge fra 1980-tallet, blant annet fra Frikommuneforsøket (1986-1992), og Frifylkeforsøka (1990-1996). Forsøka blei dokumentert og evaluert av blant andre Anne Lise

² To rapporter er publisert på disse dataene tidligere, se (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008) og (Ouff, 2008).

Fimreite (Fimreite, 1995), Harald Baldersheim m.fl. (Baldersheim, 1991) og Jørgen Amdam (Amdam J. , 1996). Allerede den gang, oppsummerte Amdam forsøkene med at utfordringa videre var å "auke samarbeidet med "privat sektor" utan å svekke den sterke folkestyrde legitimiteten" (Amdam J. , 1996, s. 73). Som vi skal se seinere, er dette fremdeles ei problemstilling ved denne formen for styring. Som forklarende og analytiske begrep på slike styringsnettverk, kom *governance* og *metagovernance* i bruk i Norge tidlig på 2000-tallet (Halvorsen, 2001). Governance som fenomen er dermed ikke nytt, men som styringsform er den fremdeles på frammarsj, og begrepsbruken er relativt ny.

Governance, forstått som ulike typer nettverksstyring, skulle løse både problemene det representative demokratiet sto overfor blant annet med tanke på effektivitet, og problemene de mer markedsorienterte doktrinene (som for eksempel NPM) sto overfor blant annet med tanke på ufullkommen konkurranse (Sørensen & Torfing, 2007, s. 1). Ofte blir governance omtalt som et honnørord, tett knytta til positive begrep som deltakelse, medbestemmelse og maktfordeling. En del beslutninger som før ble tatt på arenaer knytta til folkevalgte organer eller deres byråkratiske organer, flyttes over på andre arenaer, der myndighetene potensielt kan øve mindre innflytelse på politikkdanningen. Denne spenninga har det vært gjort tilsynelatende få forsøk på å undersøke hvordan myndighetene forholder seg til innafor rammene av det representative demokratiet i Norge.

Dersom en regner governance som styringsnettverk, kan **meta-governance** enkelt sagt være "styring av styringen". I governance-sammenheng, styres nettverket i et spenningsforhold mellom det å la nettverket drive så autonomt at deltakelsen, eierskapet og den konstituerende dialogen ikke undergraves, men uten at prosessen drives på sida av myndighetenes samfunnsplanlegging ellers, og uten at demokratiske trekk som for eksempel åpenhet og representativitet går tapt. Sørensen og Torfing (2007, s. 2) definerer meta-governance som *discursive and organisational means (...) trying to manage a (policy) network (...) and "guide" them towards a certain policy goal*. Meta-governance handler om å styre nettverk i ønsket retning, med ulike midler. Om styringen skal bestå av diskursive eller organisatoriske midler, og i hvilke typer, blir en avveining opp mot nettverkets behov for autonomi. Meta-governance tiltak kan for eksempel deles inn etter grad av "inngripen" og på hvilken måte tiltakene iverksettes (se for eksempel (Sørensen & Løfgren, 2007)).³

Levende Skog er relevant som eksempel i essayet, fordi den handler om forvaltning av kollektive verdier som skog og landskap, som har stor samfunnsmessig verdi, både sosialt, økologisk og

³ Her ordnes metagovernance-tiltak etter *limited/strong intervention* og *hands-off/hands-on* i form av *policy and resource framing, institutional design, network facilitation* og *network participation*.

økonomisk. I tråd med mitt normative utgangspunkt om styring av governance-prosesser sett i et demokratiperspektiv, vil hvordan myndighetene håndterer forvaltninga av kollektive goder, være spesielt interessant.

2. Å styre governance-prosesser

Å kritisk vurdere hvordan myndighetene velger å styre governance-prosesser, blir "stadig mer" aktuelt, ettersom denne typen politikkdannende prosesser er "på frammarsj" (for eksempel (Amdam & Tangen, 2007) (Agger & Løfgren, 2006)). Overgangen fra government til governance betyr potensielt at beslutningsprosesser tas ut av folkevalgte organ, og over i nettverksarenaer utafør folkevalgtes kontroll. Deltakelse og medvirkning er honnørord som kan bidra til å legitimere at dette skjer. Derfor blir det relevant å se på hvem som blir sikret deltakelse og medvirkning, og hvordan dette gjøres. En av utfordringene myndighetene sto overfor i Levende Skog, var hvordan en sikrer allmennhetens mål og interesser, når andre aktører står for politikkdanningen.

I diskursen knytta til framveksten av governance, finner vi en radikal diskusjon rundt bruken av demokratibegrepet; hva demokrati er og hvordan det bør utøves (Sørensen & Torfing, 2007, s. 234). Om governance undergraver demokratiet eller ikke, kommer for en stor del an på hvilket demokratisk ideal en legger til grunn, for eksempel det representative eller det deliberative (Sørensen & Torfing, 2007, s. 233). Blant governance-teoretikere er debatten om hvorvidt governance fremmer eller hindrer demokratiske verdier høyst levende (blant andre (Rhodes, 1997) (Jessop, 2003) (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997)). Som ideal, er det representative og det deliberative demokratiet motsetninger. Det representative demokratiet bygger på prosedyrer som sikrer borgerne i) likeverdig deltakelse i politikkdanningen gjennom valg, ii) åpenhet i de politiske prosessene som gir borgerne mulighet til å holde politikere ansvarlig for sine handlinger, og iii) som skiller roller og forpliktelser fra hverandre. Dette blir regnet som det representative demokratiets sterke sider. Mange ser governance som et supplement til tradisjonelle politikkdannende prosesser, og som en mulighet for å styrke demokratiet. Så lenge det representative demokratiet består, ser jeg det som mest relevant å diskutere hvordan en håndterer svakheter og styrker ved governance innafor dette regime:

En av de særskilte oppgavene institusjonene i det representative demokratiet har, [...] er å regulere governance nettverk og forholdet mellom dem for å forbedre de demokratiske kvalitetene ved dem (les: governance nettverkene) og for å unngå de demokratiske farene som kan ligge i dem. Altså er ikke det demokratiske potensialet ved governance nettverk høstet automatisk, men må drives frem gjennom en bevisst innsats ved regulere dem gjennom ulike former for meta-governance (Sørensen & Torfing, 2007, s. 245).

Sørensen og Torfing (2007, s. 246) trekker fram tre hovedtrekk som må være på plass for at en governance-prosesser skal være et "positivt bidrag til demokratiet": 1) Alle berørte parter som sikres deltakelse i prosessen, 2) Deltakelsen må være likeverdig, prosessen må bidra til å utvikle en felles forståelse, og tillate offentlig debatt og åpenhet og 3) Aktørene i prosessen må være del av den offentlige debatten, og synes igjen i offentligheten, for at de skal kunne holdes ansvarlige for effektene av den. Punkt tre peker på et av hovedskillene mellom det representative og det deliberative demokratiet, som jeg kommer tilbake til: I det representative demokratiet står politikerne ansvarlig overfor sine respektive velgere. I governance-prosesser er denne forbindelsen utviska; hvem skal holdes ansvarlig, og overfor hvem (Esmark, 2007, s. 274)?

I neste avsnitt ser jeg nærmere på Habermas sin teori om strategiske og kommunikative handlinger, som jeg siden bruker for å vurdere hvilke rasjonalitetsforutsetninger som kan ligge bak myndighetenes meta-governance av Levende Skog.

3. Habermas' teori om strategiske og kommunikative handlinger

Rasjonalitet

Som utgangspunkt for sin handlingsteori, legger Habermas til grunn ulike former for rasjonalitet. Jeg vil kort referere de to formene for rasjonalitet som jeg bruker i den videre framstillingen:

1. I følge Habermas er all handling intensjonal, og har en formålsrasjonell struktur.
Formålsrasjonalitet innebærer at det er en klar årsakssammenheng mellom en handling og resultatet av handlingen, og at aktøren som gjennomfører handlingen både forstår og blir motivert av denne sammenhengen. Denne formen for rasjonalitet blir også kalt teleologisk rasjonalitet.
2. **Kommunikativ rasjonalitet** skiller seg fra de andre formene for rasjonalitet ved ikke å være uløselig knyttet til språket som sådan. Den kommunikative rasjonalitet uttrykkes som talehandlingens *samlende kraft*, hvis formål er å skape "an intersubjectively shared lifeworld, thereby securing at the same time the horizon within which everyone can refer to one and the same objective world" (Habermas, 1998, s. 315).

De to formene for rasjonalitet er knytta til hver sin handlingsorientering; formålsrasjonaliteten til resultatorientert handling og kommunikativ rasjonalitet til forståelsesorientert handling.

Formålsrasjonaliteten som ligger til grunn for teorien om strategiske handlinger, innebærer at anvendelsen av ytringen er målretta mot en bestemt konsekvens eller resultat, *som i og for seg*

kunne vært oppnådd også uten språklige handlinger. Den kommunikative rasjonalitet har som nevnt som mål å skape en intersubjektiv forståelse av "verden", slik at alle forholder seg til en felles objektiv livsverden. I det neste avsnittet ser jeg nærmere på hva utgangspunktet i disse rasjonalitetsformene betyr for teorien om kommunikative og strategiske handlinger.

Språket og dialogen

Habermas' teori om kommunikative og strategiske handlinger bygger i hovedsak på begrepet om *talehandlinger*. Han hevder at slike handlinger er sosiale, og har betydning utover det reinte semantiske innholdet. Dialog som sosial handling kan ha en koordinerende rolle, og gjør det mulig å oppnå en intersubjektiv, gjensidig forståelse mellom "the speaker and at least one hearer capable of adopting a critical position". Dette ikke er knyttet til språket som sådan, men til den kommunikative *bruken av språket* (Habermas, 1998, s. 186).

Ved å gå inn i dialogen, underlegger en seg også ulike former for gyldighetskrav om sannhet, sannferdighet og normativ riktighet (Habermas, 1998, s. 3). Teorien bygger også på forutsetningen om at dersom en aksepterer "a speech-act offer", og gyldighetskravene, forplikter en seg samtidig til å etterkomme en rekke krav: a) imøtekomme anmodning fra den andre, b) ha tillit til innrømmelser, c) tro på uttalelser, d) stole på løfter og e) følge ordre (ibid, s. 198).⁴ Å akseptere slike gyldighetskrav betyr at en i vid forstand godtar vilkåra for dialogen. Det betyr at en forventer at kravene som stilles kan forsvares og rettferdiggjøres i den gitte konteksten, og at en finner det troverdig at kravene som er stilt blir etterfulgt også fra den andres side. Det innebærer å anerkjenne den andre som ansvarlig og likeverdig part i dialogen, men også å anerkjenne maktforholdene ikke nødvendigvis er balanserte. Å underlegge seg disse kravene er en tillitserklæring til den andre parten, og en forventning om å motta det samme tilbake.

Påstanden om en intersubjektiv forståelse, gjør det umulig å forstå en talehandling gjennom semantisk analyse, og krever en annen form for analyse. Det er dette Habermas forsøker i teorien om kommunikativ og strategisk handling. For å skille de to formene for handling, bruker Habermas begrepene *Verständnis* (universal understanding) og *Einverständnis* (agreement), som er noe annet og mer enn faktisk å forstå det som blir sagt (*Verstehen*). *Einverständnis* er en form for innforstått avtale eller enighet om kommunikasjonens forutsetninger. *Verständnis* betyr at en har samme virkelighetsoppfatning eller "verdensbilde". I neste avsnitt går jeg videre inn på hvordan disse begrepene brukes til å skille kommunikative og strategiske handlinger.

⁴ *Imøtekomme anmodning* i punkt a) er min oversettelse fra engelsk *meet a request*

Kommunikative og strategiske handlinger

Både strategiske og kommunikative handlinger kan være sosiale. Hovedskillet Habermas trekker opp mellom kommunikative og strategiske handlinger, dreier seg om formålet med handlingen. Både strategiske og kommunikative handlinger kan ha handlingskoordinerende roller, men der strategiske handlinger er orientert mot suksess, er kommunikative handlinger orientert mot forståelse. For at en handling skal kunne defineres som **kommunikativ**, må en aktør ha som mål å koordinere egne handlinger med andres ved hjelp av *språklige prosesser som fører til gjensidig forståelse* (Habermas, 1998, s. 203). Verstandnis og Einverstandnis er forutsetninger for det Habermas kaller *illocutionary success*, som i snever forstand betyr at den som lytter forstår det som blir sagt, og som i vid forstand betyr at vedkommende også aksepterer det som blir sagt, og dermed slutter seg til kravene for den følgende dialogen (ibid 1998:326).⁵ Det er også en forutsetning for illocutionary suksess, at disse kravene blir innfridd "uten reservasjon".

De ideelle forutsetningene for en kommunikativt basert konsensus er at selve talehandlingen (dialogen) bygger på en overenskomst mellom aktørene om språkhandlingenes mening og innhold, om den makt som ligger i forhandlingen, og at alle deltakere er autonome subjekter som må komme til en intersubjektiv enighet om hva som er gyldige utsagn (Habermas, 1998, s. 186). Den kommunikative rasjonalitet legger som nevnt tidligere også til grunn gyldighetskrav for dialogen: i) sannhet, ii) sannferdighet, og iii) normativ riktighet.⁶

Dersom kun de to første gyldighetskravene blir godtatt, altså sannhet og sannferdighet, kan Habermas "godta" dette som kommunikativ rasjonalitet, men da i en **svak** form for forståelse (*verständigung*) (Habermas, 1998, s. 326). Partene oppnår med dette en felles forståelse for potensielt ensidige ønsker. En tar den andres ytring på alvor, men uten å gjøre den til sin egen. Enigheten dreier seg her i første rekke om fakta, og en har ingen forventninger om at partene skal forholde seg til felles normer, eller inngå i en gjensidig forpliktelse. En **sterk** form for forståelse (*einverstandnis*), og sterke kommunikative handlinger forutsetter at alle tre gyldighetskravene er stilt og godtatt.

Gjennom **strategiske handlinger** kan en også ha som formål å koordinere den andres handlinger med sine egne, men det er ikke et mål i seg selv å oppnå gjensidig forståelse. Koordinering skjer gjennom

⁵ I mangel på gode, norske oversettelser av begrepene *illocutionary* og *perlocutionary*, bruker jeg disse på engelsk gjennom teksten.

⁶ I den engelske oversettelsen av Habermas brukes begrepene *truth*, *truthfulness* og *normative rightness* (Habermas 1998:3, 49, 81, 326)

å utøve påvirkning på den andre, slik at en oppnår forståelse for (sitt eget) på forhånd utformede mål. *Perlocutionary success* har en dersom en for eksempel gjennom løgn eller villedende talehandlinger oppnår at den som lytter, slutter seg til dialogen som gyldig, og at taleren dermed oppnår sin egentlige strategiske intensjon. En unnlater altså å gi til kjenne hva som er ens egentlige formål med talehandlingen. *Perlocutionary* suksess kan også, i motsetning til *illocutionary* suksess, måles ved at effekten av handlingen også kunne vært oppnådd ved ikke-språklig handling (Habermas, 1998, s. 329).

Strategiske handlinger kan være skjulte eller åpne. Skjulte strategiske handlinger kan framstå som kommunikative, men kan være et forsøk på manipulasjon. Aktører kan framsette strategiske talehandlinger som er skjult også for vedkommende selv, noe som kan føre til forvrengt kommunikasjon. Aktører kan også være åpne om at handlingene er strategiske.

Veldig kort oppsummert, følger Habermas Austins skille, mellom *illocutionary* handlinger orientert mot å oppnå forståelse, og *perlocutionary* handlinger orientert mot suksess (Habermas, 1998, s. 111).

Skulle jeg gått ett skritt lenger i å trekke opp et teoretisk bakteppe for analysen, ville det være naturlig å gå videre inn i Habermas sin distinksjon mellom *systemverden* og *livsverden*.

Skogforvaltninga er en del av statsforvaltninga, og representanter for disse vil handle innafor en *systemverden*. I hvilken "verden" representanter for frivillig sektor ville tilhøre, ville være gjenstand for diskusjon. Dette kan ha betydning for hvilke rasjonale som, bevisst eller ubevisst, blir lagt til grunn. Jeg har dessverre ikke hatt anledning til å gå inn på den problemstillingen i denne omgang.

4. Rasjonalitetsforutsetninger for metagovernance-tiltak i Levende Skog

Først vil jeg veldig kort skissere prosessen essayet er basert på. Så vil jeg bruke Habermas sitt skille mellom strategiske og kommunikative handlinger, altså orienteringen mot å oppnå forståelse, eller suksess, for å vurdere myndighetenes rasjonale for valg av metagovernance-tiltak i Levende Skog. Dette rasjonale er lite eksplisitt artikulert.

Prosesen Levende Skog

Utgangspunktet for Levende Skog var krav fra utenlandske kunder om miljøgaranti for norske tømmerbaserte produkt, særlig papir. Det uttalte **målet** for prosessen var å finne kriterier for hva bærekraftig norsk skogbruk var, og hvordan dette kunne dokumenteres. Prosessen besto av **to**

prosjektperioder; Levende Skog 1995-98 og Levende Skog 2005-06.⁷ Tida mellom disse periodene var delvis preget av konflikt, mistillit og brudd i samarbeidet.

Levende Skog 1995-98 var **initiert** av Landbruksdepartementet, som også støttet arbeidet finansielt med kr 15 mill. (50 % av kostnadene). Skognæringa og deres organisasjoner finansierte resten av prosjektet. Aktørene kom fra privat, offentlig og frivillig sektor, og er vist under. Aktørene gikk inn i arbeidet med **ulike virkelighetsoppfatninger**, noe som bidro til høyt konfliktnivå, særlig mellom miljosida og skogsida/myndighetene. I løpet av tida fra 1995 til 2006 har partene nærmet seg hverandre betraktelig på flere områder, men enkelte aktører har også valgt å forlate samarbeidet av ulike grunner.

Prosjektet endte med en historisk enighet om det som blir kalt *Levende Skog-standard*, og som i dag forvaltes av *Rådet for Levende Skog*. Aktørene merka med stjerne i oversikten er i dag ikke del av Rådet for Levende Skog (departementene sitter i rådet, men har ikke stemmerett).

Aktører i Levende Skog			
Økonomiske	Offentlige	Sosiale	Miljøvern
Norges Skogeierforbund	Landbruksdepartementet *	Fellesforbundet	Norges Naturvernforbund *
NORSKOG	MD v/ Direktoratet for naturforvaltning *	FRIFO	SABIMA
Statskog SF		Friluftsrådenes Landsforbund *	WWF-Norge
Treforedlingsindustriens Bransjeforening		Forbrukerrådet *	
Treindustriens Landsforening			

Tabell 1 Oversikt over deltakende aktører i Levende Skog 1995-2006

De ulike departementene som var involvert i prosessen uttalte i liten grad hva som var deres formål med å støtte prosessen på den måten de gjorde. Departementenes representanter gikk inn i prosessen med til dels uklare mandat. Likevel er det høyst sannsynlig at myndighetene hadde tanker om hvordan de mente prosessen burde forløpe og hva de håpet ville komme ut av den, og at tiltakene de selv satte inn var ment å støtte dette. Myndighetene anså seg selv som "pådriver i prosessen og samarbeidet" (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008) Mitt utgangspunkt er at en gjennom å studere valgene de gjorde underveis i prosessen, kan vurdere i hvilken grad de la til rette for at den

⁷ Materiale forholder seg kun til det som i Levende Skog blei kalt DP2, som var ett av flere delprosjekt.

ene rasjonalitetsformen skulle være overordna den andre, det vil si enten kommunikativ eller formålstjenlig. Rasjonalitetsforutsetningene i valgene myndighetene gjorde, kan komme til syne gjennom de tiltakene de iverksatte, eller unnlot å iverksette. Det siste kan selvfølgelig være vanskelig å vurdere, men dataene bidrar med utsagn om metagovernance-tiltak ulike aktører har savnet, og kan dermed si noe om potensielle tiltak som ikke var satt i verk.

For å vurdere hvorvidt de ulike tiltaka myndighetene iverksatte var forankra i kommunikativ rasjonalitet eller formålsrasjonalitet (og altså bidro til om den ene formen var overordna den andre), vil jeg ta utgangspunkt i hvordan myndighetene forholdt seg til Habermas sine gyldighetskrav til den kommunikativ dialogen. Som nevnt tidligere er disse sannhet, sannferdighet og normativ riktighet (Habermas, 1998, s. 3).

Jeg vil også se om myndighetene framfører eksplisitte argumenter for valg av ulike tiltak og/eller handlingsstrategier, og hvilke tanker de har gjort seg om disse.

Krav om sannhet

Kravet om sannhet, er et krav om å holde seg til empiriske fakta. Partene i Levende Skog prosessen la selv vekt på at "sannhet" ikke bare betyr at kunnskapen i seg selv er etterrettelig, men også at kunnskapen som benyttes, reflekterer bredden i det potensielle kunnskapstilfanget.

Myndighetene og skognæringa utgjorde sammen med tidligere Landbrukshøgskolen på Ås (nå Universitetet for miljø- og biovitenskap) fram til 1995 et makt-triangel innafor norsk skogforvaltning. Dette synet deles både av næringa og myndighetene selv, og av miljøvernaktørene. Denne tidligere maktfordelinga bidro til en polarisering mellom partene også med tanke på bruk av ekspertise, der henholdsvis skogforvaltere, og biologer og økologer formidler kunnskap som til dels er motsetningsfylt (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008, s. 70). Som vist av uttalelsene under, finnes det på begge sider en antakelse om at også forskningsbaserte sannheter kan brukes til inntekt for bestemte syn.

Det har vært en skepsis i skogbruket til å bruke de mest entusiastiske biologene. De mener de har annet ærend enn skogbruk, vil frede... (skogsida).

(...) spørsmålene i Levende Skog var ikke bare faglige og tekniske, men også politiske. Det er ikke bare en sannhet (...). (...) politiske vurderinger får også fagfolk til å mene ulikt... (myndighetene).

Utredningsprosessen rundt LS-standardene var politikk. Det var et forsøk på å få til en konsensus mellom skogbruk og skogvern. Alt som betydde noe foregikk andre steder enn i vitenskapskomiteen. Tautrekking (miljøside).

Partene har en antakelse om at ulik utdanningsbakgrunn og tilknytning til interesseorganisasjoner, sier noe om, og påvirker verdigrunnlaget ekspertisen (forskerne) jobber ut fra. Det er også en antakelse om at dette igjen kan påvirke hvilke sannheter de leter etter, hvilke funn de gjør og hvilke "sider" av sannheten de formidler. Det er også en generell oppfatning om at empiriske faktum kan analyseres til å "passe inn" i eget syn, og dermed brukes til å støtte dette.

Ulike forskere kan "gifte seg med" grupperinger på den ene siden, samtidig som forskere står for ulike syn, du får dokumentert at det ikke finnes en sannhet. Det er både på godt og vondt, men det er greit å vite at det ikke finnes bare en sannhet (miljøsida).

Noe "slagside" i forhold til hvor kunnskapen kommer fra: "skogbrukets sannheter" (skogsida).

Aktørene i prosessen gir til kjenne en mistro til de andres beveggrunner for å delta i prosessen, begrunnet med ulike verdigrunnlag. Mistroen gir seg blant annet utslag i at partene i prosessen knytter mistillit til hverandres kunnskapsgrunnlag. Det er også knytta frustrasjon til det at partene i svært ulik grad har anledning og kompetanse til å vurdere hverandres data, og til å framskaffe "eget" forskningsmateriale. Noen ganger blir det rett og slett ansett som best "ikke å vite for mye", fordi det da kan bli for vanskelig å komme til enighet (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008). Partene hevder at de nærmet seg hverandre i synet på hva som er "etterrettelig" kunnskap i løpet av prosessen, men partene delte i utgangspunktet verken verdigrunnlag eller, som vi skal se seinere, virkelighetsoppfatning.

Har vært og er betydelig kunnskapsmangel. Veldig mye vi ikke vet om biologisk mangfold i skog. Hvis mangelen på kunnskapsgrunnlag var mer akseptert fra alle parter hadde vi fått mer forskning, dekke opp kunnskapshullene. (...) Den viktigste grunnen [til at flere forskere ikke er benyttet] er at det er liten interesse for å skaffe knallhardt kunnskapsgrunnlag (sertifiseringsorgan).

Alt som betydde noe, foregikk andre steder enn i vitenskapskomiteen. (...) Vitenskapskomiteen var på utsida (miljøsida).

Opplever miljøsida som opptatt av prosenter [verna skog og områder] og tvang, det faglige grunnlaget er ikke alltid like viktig (skogsida).

Myndighetene hadde også lav tiltro til en del data som blei henta fram, både fra skognæringa og miljøvernside (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008, s. 16):

(...) vi så at en del av kunnskapen som skogbruk/miljø dro fram, ikke var etterrettelig.

Det er sånn at spørsmålene i Levende Skog ikke bare var faglige eller tekniske, men også politiske. Det er ikke bare en sannhet (...). (...) det er klart at politiske vurderinger får også fagfolk til å mene ulikt...

Det blei likevel ikke satt inn direkte tiltak i prosessen for å bidra til data som alle fant etterrettelige. En kan se for seg at det finansielle bidraget fra myndighetene kunne vært øremerket å skaffe til veie uholdt kunnskap, balansere kunnskapstilfanget mellom de ulike aktørene eller gjøre en "upartisk" gjennomgang av eksisterende materiale som partene tok med seg inn i prosessen. Myndighetene tok rollen som tilrettelegger og finansieringskilde, men uten å knytte spesielle kriterier til bruken av midlene. Sekretariatet for prosessen blei lagt til en av interesseorganisasjonene for skognæringa, noe som også kunne virke legitimerende på skognæringa sin ekspertise. Også her kan en se for seg at myndighetene som finansieringskilde kunne legge sterkere føringer for kunnskapstilfanget.

Gjennom å invitere bredt, kan en sikre at relevant ekspertise- og kunnskapsgrunnlag blir dekket. En aktør var invitert inn i prosessen, men var fysisk plassert så langt fra Oslo, hvor forhandlingene foregikk, at organisasjonen ikke så seg i stand til å delta av økonomiske grunner. Deres kompetanse kom derfor ikke prosessen til gode, og kunnskapsgrunnlaget blei etter deres mening snevrere enn nødvendig.

Det var ingen andre som ivaretok våre interesser, men vi valgte å ha tillit til at sekretariatet tok dette ansvaret på alvor. (...) Vi forutsetter at de [myndighetene] utreder saker som er viktige for oss, og at de har den kompetansen de trenger. Vi blir jo ofte skuffet sjøl når det er myndighetene som gjør dette, og de har ikke den kompetansen som en skulle forvente og ønske (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008).

Kulturminnefeltet er heller ikke dekt på tilfredsstillende vis, i følge en representant for kulturminnevernet:

(De sier) at det ikke finnes ny kunnskap, men det gjør det: vi gjorde en analyse av skader på kulturminner [i skogen], vi skrev også om tilstand, og gjorde en artikkel om årsaker til skader. Det finnes altså ny kunnskap, men det har ikke tatt hensyn til. MD skulle i prinsippet ivarett kulturminnene, men det er en del problemer med hvordan miljødepartementet er bygget opp med DN, Riksantikvaren og departementet, sånn at en del ting ikke blir fanget opp.

Representanten for kulturminnevernet påpeker at MD, som har ansvar for kulturminner, har kompetansen som skal til. Problemet er at de for Levende Skog har valgt en representant fra DN, der de ikke har tilstrekkelig kunnskap på kulturminnefeltet. Heller ikke her ser det ut til at myndighetene har foretatt valg som bidrar til bredde og balanse mellom kunnskapsfelt som av myndighetene selv er vurdert som relevante. Myndighetene kunne for eksempel ha øremerket noe av midlene de bidro med, til å identifisere og sikre slike aktører deltakelse. En aktør stiller også spørsmål om de to departementene som deltar i prosessen er likeverdige: LMD har tradisjonelt hatt ansvar for skogbrukspolitikken, og er et "tyngre" departement enn MD. De to departementene valgte også, som tidligere nevnt, ulike former for representasjon.

Gjennom å velge en sterkere fasilitator-rolle, kunne myndighetene sannsynligvis i større grad ha sikret at kunnskapsgrunnlaget i prosessen var mer balansert, og at eksisterende kunnskap blei benytta. I stedet blei skognæringa tildelt denne rollen, myndighetene tok en mer tilbaketrukket rolle, og det ble opp til de forhandlende partene å framskaffe, vurdere og bli enige om empiriske fakta. Resultatet av at myndighetene 1) valgte rammefinansiering, framfor øremerking av midlene, 2) ikke satte krav til bredde i aktørdeltakelse, 3) ikke selv satte utfordringa med ubalanse i kunnskapstilfanget på dagsorden, til tross for at de er klar over dette, ser ut til å være at aktører på begge sider (skogsida og miljøvernside) til en viss grad mistenker den andre parten for ikke å framskaffe fullt ut etterrettelig fakta.

Den manglende tilliten til den andre forhandlingsparten, kan ha hatt betydning for viljen til både å være sannferdig i prosessen. I neste avsnitt vil jeg se på om myndighetene satte i verk meta-governance tiltak som kunne bidra til at aktørene handlet oppriktig i prosessen, med utgangspunkt i kommunikativ rasjonalitet.

Krav om sannferdighet

Med krav til sannferdighet i dialogen, mener Habermas at aktørene går oppriktig inn i den, uten en skjult agenda. Hvorvidt aktørene i en dialog er oppriktige i sin deltakelse og i sine handlinger, kan være vanskelig å avgjøre. Dersom konfliktene i Levende Skog kun dreide seg om faglig uenighet, var dette kanskje mindre viktig. Uttalelser fra deltakerne tyder imidlertid på at de i høy grad anså innholdet i prosessen som politisk, og at de gikk inn i prosessen med svært ulikt verdigrunnlag og forskjellig virkelighetsoppfatning. Spørsmålet blir om aktørene gikk inn i prosessen med mål om å skape gjensidig forståelse, slik Habermas legger til grunn i den kommunikative rasjonalitet, og på bakgrunn av dette er villig til å jobbe fram en best mulig løsning. Eller om partene gikk inn i dialogen med skjulte, eller åpne, strategiske hensikter om å overtale den andre parten til å støtte deres eget på forhånd utformede mål og standpunkt. Intervjuene tyder på at parter på begge sider gikk inn i prosessen med åpenbare strategiske hensikter.

(...) de ulike partene møtte hverandre med nok en mistanke om at den andre sida vil gjøre sitt til at en vil få et annet resultat, enn det en sjøl vil. Mistenksomhet (miljøside).

Det uttalte målet med Levende Skog var å komme fram til standarder for bærekraftig skogbruk. Likevel deler ikke skognæringa og myndighetene, miljøvernside sin oppfatning om hvorfor dette var nødvendig. Skognæringa og myndighetene hevdet at det norske skogbruket ikke nødvendigvis var lite bærekraftig i utgangspunktet, men at de med Levende Skog ville være i forkant av utviklinga med tanke på sterkere miljødokumentasjon. For skognæringa var det nødvendig å tilpasse seg til den internasjonale papirindustriens krav om dokumentasjon av det norske skogbruket (Ouff, Yttredal, &

Halvorsen, 2008). For myndighetene handlet dette blant annet om legitimitet, både i forhold til befolkninga og den utenlandske papirindustrien.

Det er heller ikke bevist at skogbruket er veldig miljøproblematisk, så Levende Skog er mer et uttrykk for økt miljøengasjement, enn at skogen er spesielt problematisk. Norsk skogbruk kommer helt sikkert godt ut, nesten uansett hvordan du snur og vender på det (myndighetene).

(...) det hadde vært uro omkring råstoffkilden til norske råstoffprodukt, og industrien følte behov for å dokumentere bærekraftigheten, og for å informere (skogsida).

Miljøvernorganisasjonene var av den oppfatning at det norske skogbruket i liten grad kunne sies å være bærekraftig.

(...) mente at dette var et arbeid som vi burde være med i, for vi ville oppnå mer ved å delta, enn ved å stå utenfor. Vi ville få mer miljøvennlig skogbruk, særlig knytta til den gamle naturskogen. Ellers så var det slik at før LS starta, var det nok usikkert for alle hva som kom til å komme ut av det (miljøvernorganisasjon).

(...) representantene for de ulike sektorene møtt med helt forskjellige utgangspunkt, det har gjort Levende Skog litt tung og ustrukturert. Nettopp fordi næringa hadde som utgangspunkt å informere seg ut av ett problem, og de andre kom inn for å endre praksis og skogstrukturer. Så det at gruppa faglig og næringsmessig og politisk, hadde ulike mål med deltakelse, gjorde den litt tung (skogsida).

Partene delte altså ikke virkelighetsoppfatning da prosessen begynte. Dette endret seg underveis i prosessen, og miljøvernorganisasjonene opplevde at skognæringa i stadig større grad kom dem i møte når det gjaldt tilstandene i norsk skogbruk.

Holdningen til konsensus og kunnskapsbasert prosess er svært ulik, det har gått mye tid til å få en felles virkelighetsforståelse. Virkelighetsoppfattelsen er mer lik nå i 2006 enn 1995 (skogsida).

Vi kan si at både skognæringa og partene på miljøvernsidea gikk inn i dialogen med strategiske hensikter, og at disse til dels var åpne. Skognæringa la ikke skjul på at de i utgangspunktet ikke fant skogbruket spesielt dårlig. Miljøsidea la ikke skjule på at de ville påvirke standarden så langt som mulig i den retningen de selv følte var nødvendig. De hadde ingen illusjoner om å oppnå det de anså som bærekraftig skogbruk, men mente de hadde bedre muligheter til å påvirke i rett retning ved å delta, enn ved å stå utenfor (ibid). Stor avstand i virkelighetsoppfatning mellom partene på miljøvern- og skogsida kan forklare hvorfor begge parter tilsynelatende har gått inn i prosessen med et strategisk rasjonale og en formålstjenlig handlingsorientering, retta mot suksess. Med dette grunnlaget, er det vanskelig å se for seg at det er mulig å oppnå en *intersubjektiv, gjensidig forståelse*.

Den oppnevnte Vitenskapskomiteen skulle være en brobygger mellom partene ved å bidra til ny kunnskap, og ved å formidle eksisterende. Som tidligere nevnt, ble komiteen i liten grad brukt. Så langt jeg kan se, satte ikke myndighetene i verk tiltak som kunne sikret at denne brobyggerfunksjonen fungerte etter hensikten. På den måten valgte myndighetene kanskje vekk muligheten til å komme både miljøside og skogside i møte når det gjaldt å komme til enighet om virkelighetsbeskrivelsen. Noe av beveggrunnen for dette, kan kanskje finnes i diskusjonen rundt neste krav, knytta til legitimitet.

Krav om normativ riktighet

Krav om normativ riktighet handler om hvorvidt en handling er moralsk riktig og i tråd med rådende oppfatninger, og dermed legitim.

I Levende Skog var spørsmålet om legitimitet tosidig. På den ene siden var det viktig for aktørene at prosessen ble ansett som legitim i storsamfunnet (blant befolkninga), i departementer og direktorat (politiske), og fra internasjonale papirkunder (markedet). På den andre sida oppgir aktørene at det var helt avgjørende for prosessen at den hadde legitimitet internt i hver enkelt organisasjon.

For å begynne med det siste først, var kravet til legitimitet internt i organisasjonene som deltok i prosessen, tydelig uttalt fra prosessledelsen, særlig i siste halvdel av arbeidet. Det ble sterkt knytta til begrepet *forankring*, og til det å komme til forhandlingene med et klart mandat (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008, s. 54). I motsatt fall kunne resultatene av forhandlingen falle gjennom, når de skulle tilbake til vurdering i den enkelte organisasjon. De fleste organisasjonene oppga å bruke en del tid på dette, men på ulike måter.

Det var et krav fra meg at det blei forankra i alle organisasjoner, sånn at det ikke bare er representanten som sitter der for egen regning. Dette var et premiss fra LS sentralt, og en forutsetning fra alle, som blei sjekka med jevne mellomrom (prosjektleder).

Helt nødvendig for å få god forankring i apparatet. (...) vi må ha enighet internt, ellers blir det umulig å få gjennom noe i praksis (skogside).

Levende Skog kom i stand etter langvarig arbeid i Landbruksdepartementet, men utad fikk næringa selv mesteparten av æren for at en mer åpen dialog om norsk skogforvaltning ble mulig.

Myndighetene bidro selv til denne "historiebygginga" om en proaktiv skognæring. Dette kan ha vært et bevisst grep for å øke legitimiteten i prosessen og til resultatet, overfor skognæringa (Ouff, Yttredal, & Halvorsen, 2008).

Myndighetene avsto fra å stemme under forhandlingen, begrunnet med at Levende Skog var en prosess mellom privat og frivillig sektor. En kan anta at jo mindre myndighetene blandet seg inn, jo større legitimitet kunne prosessen få innad i skognæringa.

For myndighetene og aktørene på skogsida, var det viktig også å legitimere prosessen overfor storsamfunnet og markedet:

Det er viktig for skogbruket at vi har legitimitet i befolkninga, så det er mer av klokskap enn av plikt til å involvere. Man får det mer som man vil (myndighetene).

(...) vi ser behovet for å balansere nærings- og miljøhensyn i forhold til skogforvaltningen generelt. Både som samfunnsborgere og i forhold til det forretningsmessige (økonomiske) er dette viktig. Denne balansen blir det stilt forventninger til fra storsamfunnet, og slike strømninger (nasjonalt og internasjonalt) må vi forholde oss til, og være oppmerksomme på (industrien).

Deltakelse fra ulike sektorer er positivt. Færre og færre personer er knyttet til skogbruket og det er således viktig med kunnskap og felles forståelse om skogbruket (skogsida).

Vi har ingen data som belyser i hvilken grad innholdet i Levende Skog er i tråd med rådende oppfatninger i befolkninga i Norge. Markedets etterspørsel etter sertifisert tømmer (les: bærekraftig) som råstoff for papirindustrien, kan likevel speile befolkningens syn på skogforvaltninga. Denne etterspørselen kom imidlertid ikke i første rekke fra Norge, men fra Tyskland. Annen forskning viser at folk har svært ulike oppfatninger av skog, og at synet på skogbruket er i endring (Aasetre, 2002). Det skjer en dreining fra "at folk oppfattet skogbruk som en rettmessig og riktig bruk av naturen, til å bli en næring som lever av å utbytte og ødelegge naturen" (ibid). Som de to siste sitatene over peker på, er skognæringa klar over farene ved å forbli introvert, og tenker at åpenhet og deltakelse bidrar til legitimering blant grupper i samfunnet.

Slik jeg ser det, kan to metagovernance-tiltak identifiseres her:

- Ved å underkommunisere sin egen proaktive rolle i initieringsfasen til fordel for skognæringa, ga myndighetene skognæringa mulighet til å styrke sin legitimitet overfor både sine egne, og utad mot markedet.
- Ved å ta en annen rolle enn de andre aktørene, og frasi seg stemmerett i forhandlingene, bidro de antakelig til det samme.

Et spørsmål som vil stå ubesvart, er om prosessens legitimitet, og resultatet av den, ville vært annerledes både nasjonalt og internasjonalt, dersom myndigheten hadde vært mer involvert, og dersom de hadde bidratt til høyere grad av likeverdighet mellom skog- og miljøvernside.

5. Er formålsrasjonaliteten overordna kommunikativ rasjonalitet?

Innledningsvis stilte jeg meg spørsmålet om hvilke rasjonalitetsforutsetninger som så ut til å ligge bak myndighetenes valg av metagovernance-tiltak i Levende Skog. For å vurdere om tiltaka myndighetene iverksatte, var forankra i kommunikativ rasjonalitet eller formålsrasjonalitet, har jeg tatt utgangspunkt i Habermas sine validitetskrav til fra hans handlingsteori, knytta til sannhet, sannferdighet og normativ riktighet. I tillegg har jeg sett etter eksplisitt framførte argumenter for valg av ulike tiltak og/eller handlingsstrategier, og hvilke tanker myndighetene har gjort seg om disse.

Før jeg konkluderer på spørsmålene, oppsummerer jeg kort tiltakene som blei satt i verk, retta mot Habermas sine gyldighetskrav.

Oppsummert var myndighetenes tiltak knytta til **kravet om empiriske fakta**, begrensa til at de selv satte i gang et kunnskapsprosjekt. De erkjente at kunnskapstilfanget og bruken av kunnskap i Levende Skog ikke var i tråd med egne krav, men satte ikke inn tiltak i selve prosessen for å bøtte på dette.

Aktører fra frivillig sektor, pekte på tiltak som kunne ha bøtt på dette, men som ikke ble iverksatt av myndighetene:

- I om med at aktørene i prosessen selv bringer med seg ekspertise og kunnskap, kan kunnskapstilfanget også økes ved å trekke inn flere aktører. Dette gjelder blant annet kulturminnefeltet og de samiske interessene. Her fantes potensielle aktører, som dels var invitert inn, og som dels prøvde å invitere seg selv inn, men som av ulike grunner ikke ble gitt anledning til å delta.
- Vitenskapskomiteen, som var oppretta for å ivareta prosessens vitenskapelige legitimitet, ble i liten grad brukt. Komiteen manglet i tillegg kulturminnefaglig og samfunnsvitenskapelig kompetanse, noe som etterlyses i prosessen.

Jeg vurderer det slik at tiltaket myndighetene satte inn, i liten grad støtter opp under Habermas sitt "sannhetskrav" i den kommunikative rasjonalitet. Aktører fra alle sektorer i prosessen har erkjent at dette har vært problematisk, og til dels pekt på mulige løsninger. Disse er ikke fulgt opp fra myndighetenes side.

Habermas sitt krav til **sannferdighet i dialogen** kan være vanskelig å etterprøve. I Levende Skog er aktørene på begge sider åpne om sine beveggrunner for å delta; de ønsker på hver sin kant å oppnå mest mulig innafor sine egne, på forhånd utformede mål. Noe av bakgrunnen til at målene er så vidt forskjellige, ser ut til å ligge i en svært ulik virkelighetsoppfatning, og et antatt ulikt verdigrunnlag.

Annet enn "å la tida jobbe for seg", kan jeg ikke se at myndighetene har satt i verk tiltak som bøter på dette.

Jeg har få holdepunkt for å si at valg av metagovernance-tiltak bygde på bevisste strategier og rasjonale. Enkelte tiltak har motstridende effekt, og de fleste tiltak ser ut til å være satt i verk uten eksplisitt, synlig argumentasjon. Unntaket er tiltak som støtter kravet om **normativ riktighet**. Myndighetene påpeker at det er viktig for skogbruket å ha støtte og legitimitet i befolkninga, og mener at deres tiltak om å holde en tilbaketrukket rolle, støtter opp under dette. Myndighetenes (underkommuniserte) aktive rolle i initieringsfasen, som i sterk grad la grunnlaget for å realisere prosessen, bidro også til å styrke skogbrukets legitimitet overfor internasjonale markeder.

På bakgrunn av dette, mener jeg det fra myndighetene side ser ut til at formålsrasjonaliteten er overordna det kommunikative rasjonale. De tre gyldighetskrav som Habermas stiller til kommunikativ handling, har utspring i formålet med den kommunikative rasjonalitet; å skape en intersubjektiv forståelse ved hjelp av språklige prosesser. Jeg kan ikke se at myndighetenes metagovernance-tiltak i særlig grad støtter opp under verken gyldighetskravene, eller det kommunikative rasjonale bak.

En kan tenke seg at ved å senke ambisjonene om oppfylning av alle tre gyldighetskravene, kan si at myndighetene kan ha handlet med mål om å oppnå en **svak** form for forståelse, slik Habermas tenker seg det. Kan det som tilsynelatende er tiltak basert på formålsrasjonalitet, være basert på en svak form for kommunikativ rasjonalitet? Det betyr at kravet om sannhet og sannferdighet må oppfylles, men ikke kravet om normativ riktighet. Dette kunne være en god strategi, dersom myndighetene opplevde det som vanskelig eller umulig å oppnå gjensidig forståelse også for det normative grunnlaget for forhandlingene. Det ser likevel ikke ut til at tiltakene som blei satt inn i prosessen, bidro til å oppfylle disse to kravene. Ett eksempel er at selv om partene nærmet seg hverandre gjennom årene, har en ikke oppnådd full enighet om faktagrunnlaget.

Ved kommunikativ rasjonalitet og handling, tenker en ofte at forhandlinger skal munne ut i en konsensus som tilfredsstillende alle parter. Erik Oddvar Eriksen hevder derimot at det finnes "underkategorier" av kommunikative handlinger; *konsensuelle handlinger* og *modus vivendi*. Konsensuelle handlinger tilsvarer det vi ellers ville sett på som fullt ut tilfredsstillende. *Modus vivendi* er derimot å betrakte som en foreløpig enighet; en enighet som er "rimelig og akseptabel pakt under de rådende forhold". Et modus vivendi kan etter Eriksen anta to former i) *kvasikonsensus* eller ii) *minikonsensus*. En kvasikonsensus bygger på at et mindretall som taper en forhandling, likevel anerkjenner beslutningen, fordi de godtar de prosesser beslutningene bygger på, som legitime. Minikonsensus bygger på at partene bevisst legger vekk kontroversielle tema de ikke kan bli enige om, og siden forhandler uten å trekke dette inn (Eriksen, 1993, ss. 42-44).

Rådet for Levende Skog kan anses å bygge på begge formene for *modus vivendi*. Spillereglene i rådet er utarbeidet av alle partene, slik at et evt. mindretall er forventet å anerkjenne beslutninger som fattes, sjøl om disse ikke er enstemmige (avgjørende for kvasikonsensus). I tillegg er vanskelige tema som urskog og naturskog lagt vekk, slik at forhandlingen dreier seg om forvaltning av den kultiverte skogen (avgjørende for minikonsensus). Følger vi Eriksen, er dermed kommunikasjonen fortsatt preget av orientering mot forståelse, og ikke rein formålsrasjonalitet.

På bakgrunn av essayet, vil jeg likevel hevde at myndighetene i sin tilnærming i større grad baserte seg på formålsrasjonalitet, enn på kommunikativ rasjonalitet. At partene i dag har en kommunikasjon som er preget av større forståelse enn da prosessen begynte i 1995, ser i liten grad ut til å skyldes tiltak ansvarlige myndigheter satte i verk. Dersom en holder på det normative utgangspunktet om myndighetsdeltakelse og kommunikativ rasjonalitet i governance-prosesser, kan det være interessant å tenke framover. Skog er ett kollektivt gode, klima et annet. En kan tenke seg at nettverk som Levende Skog kan oppstå innen alle typer ressursforvaltning av fellesgoder med stor betydning for borgerne. Slik sett er det relevant å fortsette å se på hvordan slike nettverk blir forsøkt styrt.

Referanser

- Agger, A., & Løfgren, K. (2006). *How Democratic Are Networks Based on Citizen Involvement? A Framework for Assessing the Democratic Effects of Networks*. Roskilde: Center for demokratisk netværksstyring.
- Amdam, J. (1996). *Frå samordning til samhandling. Forskningsrapport nr. 20*. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Amdam, R., & Tangen, G. (2007). *Leiarar i partnerskap for regional utvikling*. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Baldersheim, H. (1991). Frikommuneforsøket: Fornying av stat - kommuneforholdet? I H. Baldersheim, *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. (ss. 7-22). Bergen: Kommuneforlaget.
- Eriksen, E. O. (1993). *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: TANO: ISV Universitetet i Tromsø/LOS-senteret i Bergen.
- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance - Problems and Potentials. I E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (ss. 274-296). New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Fimreite, A. L. (1995). *Desentralisert, toppstyring og lokalt selvstyre. Rapport 9603*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, LOS-senteret.
- Habermas, J. (1998). *On the Pragmatics of Communications*. Cambridge: MIT Press.
- Halvorsen, K. (2001). Nytt forskningsprogram om endringsprosesser i byer. *Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*.
- Jessop, B. (2003, Desember 5.). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Lancaster, Storbritannia. Hentet Februar 5. , 2007 fra <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Manging Complex Networks; Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Ouff, S. M. (2008). *Og bakom synger skogene -skogbruk, miljøvern og friluftsliv i Levende Skog*. Volda: Møreforskning Volda.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., & Halvorsen, L. J. (2008). *The Living Forests Process (1995-2006). A Laboratory for New Modes of Governance in Forest Policies*. Volda: Møreforskning Volda.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance. From Thatcherism to Noew Labour*. London: Palgrave Macmillan Ltd.
- Sørensen, E., & Løfgren, K. (2007). *How to Meta-Govern Policy Networks in E-Government?* Roskilde: Center for demokratisk netværksstyring.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan Ltd. .
- Aasetre, J. (2002). Skogen i folks hoder. *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning, nr. 3, 2002* .