

Notat 7/2010

Else Ragni Yttredal

**Forankring som strategisk og
kommunikativ handling**

Vitenskapsteoretisk essay

Else Ragni Yttredal

Forankring som strategisk og kommunikativ handling

Vitenskapsteoretisk essay

Notat 7/2010

Høgskulen i Volda Møreforskning Volda

2010

Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Forfattar	Else Ragni Yttredal
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.

FORORD

Dette essayet er hovedleveransen til PhD-kurs i Vitenskapsteori og etikk i 2009, og det er ikke endret i etterkant. Jeg tok kurset gjennom Vestnorsk Nettverk - forskarutdanninga og kan bare anbefale andre å gjøre det samme. Maken til serviceinnstilling og entusiasme har jeg ikke vært borti på lenge!

Jeg har som dere vil skjønne fordypet meg i forankring og Jürgen Habermas og synes selv jeg har lært mye. Det siste skyldes først og fremst en entusiastisk kursleder og veileder Torjus Midtgarden. Han har alltid kommet med gode, konstruktive og pirkete tilbakemeldinger som har ført til viktig refleksjon.

Roar Amdam ved Høgskulen i Volda stilte opp som sensor og kom med grundige kommentarer ved framleggingen. Jeg skal benytte disse til forbedringer og utdypninger når jeg jobber videre med dette emnet. Takk skal du ha!

Jeg vil også takke June-Vibecke Knudtsen Indrevik ved Vestnorsk Nettverk -forskarutdanninga for hennes perfekte organisering av kurset og Møreforskning i Volda ved Gunnar Stave for at jeg fikk anledning til å delta. Takk også til Susanne Moen Ouff ved Møreforskning i Volda for selskap på kurset og gode tilbakemeldinger underveis.

Norddal, 14. Juni, 2010

Else Ragni Yttredal

INNHOLD

FORORD.....	3
INNLEDNING.....	6
<i>Begrepet forankring.....</i>	8
KOMMUNIKATIVE ELLER STRATEGISKE HANDLINGER?.....	8
<i>Habermas og forankring av regionale utviklingstiltak.....</i>	10
1. I hvilken grad er forankringsprosessen preget av dialog for å oppnå forståelse og enighet, av informasjon eller av styrende verbal og skriftlig interaksjon?.....	14
2. I hvilken grad er de styrendes målsetning med forankringsprosessen å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?.....	17
3. I hvilken grad er deltakerne i forankringsprosessen sin målsetning å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?.....	19
4. I hvilken grad har forholdet mellom strategiske og kommunikative handlinger i forankringsprosessen betydning for å utvikle eierskap til tiltaket?.....	21
FORANKRING SOM STRATEGISK OG KOMMUNIKATIV HANDLING.....	23
REFERANSER.....	26

INNLEDNING

Begrepet "forankring" har en svært vid anvendelse. Felles for alle anvendelser er likevel at begrepet blir brukt til å beskrive fenomener eller prosesser der noe er eller blir knyttet sammen. Eksempler på dette kan være "sosial forankring" (Ringen 1997), forankring av bildets mening gjennom tekst ((Anchorage) Barthes 1977), "Trosopplæringas sakramentale forankring" (Dokka 2007) og "forankring og omstilling i et lokalt næringsmiljø i et nordisk system" (Onsager 2001).

I offentlig forvaltning generelt og i regionalfeltet spesielt blir begrepet "forankring" benyttet på flere ulike måter. Et blikk på regionalmeldingen fra 2006-2007 (Stortingsmelding nr.12 (2006-2007)) viser at det kan være snakk om organisatorisk forankring (f.eks. s.7) demokratisk forankring (f.eks. s.9) eller forankring gjennom prosesser (f.eks. s. 100). Det siste er vanlig ved koordinering og gjennomføring av regionale utviklingstiltak der mange ulike aktører er involvert. I slike tiltak blir det ofte påpekt at "forankring er viktig" og at "tiltaket må forankres". Det blir snakket om forankring i organisasjonen, i ledelsen eller i befolkningen.

Forankringsprosesser blir slik tolket som en del av en demokratisk tradisjon og bottom up-tankegang.

Forankring er dermed et mye brukt begrep knyttet til deltakelsesprosesser i regionale utviklingstiltak. Teoretikere som har behandlet tilgrensende fenomener som deltakelse (Arnstein 1969), kommunikativ planlegging og mobilisering (f.eks. Patsy Healey 1997 og 1999, Amdam og Amdam 2000) og partnerskap (f.eks. Knudsen 2005) behandler imidlertid ikke forankringsbegrepet eksplisitt.

Målsetningen med dette essayet er å øke forståelsen av forankringsprosesser i regionale utviklingstiltak. Den normative bruken av ordet "forankring", spesielt i praksisfeltet, gjør det nødvendig å gå inn på en grunnleggende problematisering av hva forankringsprosessen er. Bakgrunnen for den valgte framgangsmåten er en antagelse om at bruken av teori vil kunne bedre forståelsen av forankring av regionale utviklingstiltak. I dette er det naturlig å ta utgangspunkt i det som er basis for forankring, nemlig dialogen og teorier om dialog.

Teoretikeren Jürgen Habermas ser språket som basis for å koordinere handlinger. Habermas sin distinksjon mellom kommunikative og strategiske handlinger gir teoretisk innsikt i ulike typer sosial handling og ulike intensjoner med denne. Dikotomien vil dermed kunne bidra til å utvikle forståelse for viktige sider ved forankring av regionale utviklingstiltak. Spørsmålet jeg vil se nærmere på blir dermed:

I hvilken grad er den regionale forankringen av regionale utviklingstiltak preget av strategiske eller kommunikative handlinger?

Regionale utviklingstiltak er en samlebetegnelse for offentlige tiltak med sikte på å bidra til regional samfunnsutvikling med spesiell vekt på næringslivet. Tiltak innenfor andre sektorer som helse og utdanning kan imidlertid også bli koordinert gjennom deltakelsesprosesser der ulike aktører, både innenfor og utenfor offentlig forvaltning, skal samarbeide om å nå felles mål. Diskusjonen vil dermed være relevant for gjennomføring av tiltak også i andre deler av forvaltningen.

I det kommende vil jeg i stor grad benytte to forholdsvis ulike eksempler på regionale utviklingstiltak: I Norges Forskningsråd sitt program "Virkemidler for regional innovasjon" (VRI) er målsetningen å stimulere innovasjon i regionene gjennom samarbeid mellom næringsliv og forskningsmiljøer. Virkemidlet tar mål av seg til å stimulere regionale prosesser, men har i virkeligheten en forholdsvis snever ramme knyttet til virkemidlene.

Et annet eksempel viser en mye åpnere prosess. På grunn av et vedtak i ESA (EFTA Surveillance Authority) ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift avviklet i Norge fra første januar 2004. Ordningen ble gjeninnført i en noe annen form i 2007, men i mellomtiden ble de ekstra inntektene staten fikk fra den økte arbeidsgiveravgiften tilbakeført til regionene – "Kompensasjonsordningen". Datidens høyreregjering uttalte at "dette er næringslivet sine penger". ESA sitt regelverk om overføringer fra staten ble lagt til grunn for hvilke typer prosjekter det var mulig å gi støtte til. Utover dette ble det gitt svært få føringer for hvordan midlene skulle benyttes eller hvordan bruken av dem skulle organiseres i regionene.

BEGREPET FORANKRING

Som nevnt har begrepet "forankring" en svært vid anvendelse. En relevant definisjon knyttet til regional forankring av regionale utviklingstiltak vil jeg hente fra Kommunetorget.no. At definisjonen er hentet fra et brukernettsted og ikke fra faglitteraturen synliggjør at forståelsen av "forankring" i denne sammenheng i stor grad er implisitt. Konkret blir forankring i planprosesser definert slik i kommunetorget.no¹:

"Forankring av en plan betyr at de aktørene som skal/må/kan ha ansvar og som er avhengig av å gjennomføre planen, tiltak m.m. "eier planen", de har vært med på å: Utvikle innholdet, de er enige i innholdet, de erkjenner sin rolle som iverksettere og de er i stand til å gjøre noe med feltet."

Definisjonen synes på mange måter å dekke en inneforstått oppfatning av forankring og forankringsprosesser. Forankring har i følge definisjonen to kjerneelementer: *Deltakelse*, forankring handler om at personer som kan hemme eller fremme et tiltak har mulighet til å delta i utformingen av tiltaket. Av definisjonen går det imidlertid fram at deltakelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for forankring. Forankring består også av en aksept fra de som deltar. Dersom noe er forankret betyr det ikke bare at folk har fått delta i prosessen (forankringsprosessen), men at denne deltagelsen videre har ført til et aktivt og positivt forhold til tiltaket, som engasjement og tilslutning – *et eierskap*. *God forankring*, fører dermed til en sterk følelse av eierskap. I den videre diskusjonen vil definisjonen i kommunetorget.no bli lagt til grunn.²

KOMMUNIKATIVE ELLER STRATEGISKE HANDLINGER?

For å øke forståelsen av forankring i regionale utviklingstiltak, er vi nødt til å ta et steg til siden. Definisjonen over vender oppmerksomheten mot det uklare forholdet mellom deltakelse og eierskap, som igjen leder videre mot en diskusjon om hva som driver, forklarer og begrunner

¹ <http://www.kommunetorget.no/side.asp?katid=2&sideid=29>: Basert på Jørgen Amdam. Det er på nettstedet ikke spesifisert på hvilken måte.

² Begrepene deltakelse og eierskap kan begge nyanseres og dekomponeres gjennom bruk av eksisterende litteratur som Arnstein (1969) (deltakelse), Weber (1968) og Beetham (1991) (legitimitet). Jeg har som utgangspunkt at både deltakelse og eierskap kan graderes og også deles opp i ulike elementer. Jeg går imidlertid ikke videre inn i denne diskusjonen i denne sammenheng.

menneskelig adferd. Teoriutvikling knyttet til rasjonalitet har røtter tilbake til tenkere som Hobbes og Weber. Weber framholder (1968:24) at sosiale handlinger er bestemt av forventninger til objekter og mennesker i omgivelsene. Disse forventningene blir igjen brukt som forutsetninger og midler for å nå egne målsetninger. Han mener sosiale handlinger er orientert på fire måter: Instrumentelt rasjonelt, verdirasjonelt, følelsesmessig og tradisjonelt. En handling er instrumentelt rasjonell når "the end, the means and the secondary results are all rationally taken into account and weighed" (1968:26).

Habermas (1988:234) hevder imidlertid at denne typen rasjonalitet ikke kan forklare opprettelsen og opprettholdelsen av den sosiale orden og det moderne samfunn. Dersom aktører til enhver tid inngår i sosiale relasjoner bare for å oppnå sine målsetninger, mener Habermas det er vanskelig å forklare det moderne samfunn. Han mener teoretikere som har forsøkt å forklare sosial adferd, koordinering av handlinger og bindende normative validitetskrav med basis i profittmaksimerende individer har mislyktes, selv når de er gjensidig avhengige som i spillteori. Han mener dermed nøkkelen til forståelsen av samfunn ligger i språket som medium for å koordinere handlinger (1986:274, 1988:234).

Habermas henter derfor kunnskap fra lingvistikken og språkfilosofien når han i sitt tobindsverk utvikler sin teori om kommunikative handlinger. Fra språkfilosofen Austin adopterer han skillet mellom illokusjonære og perlokusjonære handlinger. Mens illokusjonære handlinger dreier seg om handlinger som blir utført basert på betydningen av det som blir sagt, vil perlokusjonære handlinger dreie seg om hva språkhandlingen får tilhøreren til å gjøre (eventuelt gjennom den illokusjonære språkhandlingen) og talerens intensjoner. Et eksempel vil illustrere forskjellen: Dersom en mann sier til sin kone: "Det regner ute" kan dette tolkes kun som en opplysning. Denne illokusjonære handlingen vil ha suksess dersom konen forstår hva mannen refererer til, men dersom mannens plan med ytringen er å få konen til å ta med paraply, vil perlokusjonær suksess være å få konen til nettopp å ta med paraplyen. Dersom dette ikke lykkes, har den perlokusjonære språkhandlingen mislyktes selv om konen forstår at det regner ute (Eksempel basert på Martin 1987:86-87).

Dette skillet mellom illokusjonære og perlokusjonære handlinger legger Habermas til grunn for skillet mellom kommunikative og strategiske handlinger. Begrepet kommunikative handlinger er basert på begrepet illokusjonære språkhandlinger. Han mener det å oppnå forståelse er en

iboende hensikt i språket (Habermas 1984:287) og målsetningen for en kommunikativ handling er da også å oppnå forståelse (Verständigung) og enighet (Einverständnis). Han setter imidlertid strenge krav til forståelse og enighet. Full forståelse av en verbal ytring er å oppfatte at den reiser ett eller flere gyldighetskrav av tre typer: a) Innholdet er riktig gitt den normative konteksten. b) Innholdet er sant i forhold til en gitt hendelse eller et objekt og c) Avsenderen opptrer sannferdig (1984:307).

Ut fra dette definerer Habermas kommunikative handlinger som et ideal for å kunne forklare sosial handlingskoordinasjon:

"I have called the type of interaction in which *all* participants harmonize their individual plans of action with one another and thus pursue their illocutionary aims *without reservation* "communicative action". (Habermas 1984:294)

Perlokusjonære handlinger danner, på den annen side, grunnlaget for Habermas sitt begrep "strategiske handlinger". Slike handlinger er basert på mål - middel rasjonalitet i Webersk forstand der målsetningene er individuelle og bakgrunnen for å delta i en interaksjon er å nå sine individuelle eller organisatoriske mål, ikke å oppnå enighet om handlingsalternativer. Habermas viser også til at Weber skiller mellom åpne og skjulte strategiske handlinger og skjulte strategiske handlinger deler han igjen i ubevisste og bevisste – altså ulike grader av falske forutsetninger i samhandlingen (Habermas 1984:332-333).

HABERMAS OG FORANKRING AV REGIONALE UTVIKLINGSTILTAK

Oppsummert synes Habermas dermed å skille mellom strategiske og kommunikative handlinger på to måter: 1. Gjennom språket. Han viser til språket som et medium for å koordinere handlinger og at sider ved språket skiller mellom strategiske og kommunikative handlinger. For eksempel vil informasjon, forslag og løfter skille seg fra overtalelser, bedrag og oppmuntringer, idet den siste kategorien bare viser til hvordan språket påvirker tilhøreren og dermed kan karakteriseres som strategiske handlinger. 2. Gjennom intensjonene. Han viser til at handlingsorienteringen (målsetningen) hos aktørene når de går inn i en språkhandling vil bidra til å skille mellom en strategisk og en kommunikativ handling. Det vil si at mens deltakernes intensjoner i en strategisk handling er orientert mot forutbestemt suksess, er interaksjonen i en

kommunikativ handling (en illokusjonær språkhandling) orientert mot å oppnå forståelse (Habermas 1984:285).

Begge skillene vil kunne være nyttige for utviklingen av forståelsen av forankringsprosesser. Det synes likevel å være flere hindringer for å benytte en bokstavtro tolkning av Habermas i denne sammenheng. For det første er Habermas sine distinksjoner orientert mot muntlig kommunikasjon. I regionale utviklingstiltak, som VRI og Kompensasjonsordningen, vil skriftlig kommunikasjon imidlertid være svært viktig og førende, ettersom det ofte er i denne formen handlinger blir koordinert. Skriftlige ytringer vil videre legge rammer for direkte verbal interaksjon i styringsgrupper, referansegrupper og møter med brukere av ordningene. For det andre vil refleksjoner rundt aktørens intensjoner i stor grad være spekulative dersom vi snakker om skjulte strategiske handlinger, spesielt når man snakker om mange og svært ulike aktører.

For det tredje synes det å benytte en idealtypisk tolkning av kommunikative handlinger (som beskrevet over), der alle aktørene *kun* forfølger illokusjonære målsetninger og dermed *bare* søker å oppnå forståelse og enighet, å kreve svært absolutte svar. Komplekse prosesser som forankringsprosesser i regionale utviklingstiltak vil dermed med stor sannsynlighet kunne karakteriseres som strategiske handlinger i sin helhet. En diskusjon basert på en idealtypisk tolkning vil dermed stå i fare for å gå glipp av nyanser i totaliteten av interaksjonene. Før vi går videre, er det derfor på sin plass å innføre en nyansering av begrepet kommunikative handlinger. Senere i sitt forfatterskap utvikler Habermas et klarere skille mellom forståelse (Verständigung) og enighet (Einverständnis) og kaller dette skillet mellom sterke og svake kommunikative handlinger (Habermas 1996). Mens svake kommunikative handlinger dreier seg om å oppnå forståelse knyttet til de to siste av gyldighetskravene beskrevet over (sant innhold og sannferdig avsender), vil man snakke om kommunikative handlinger ”i en sterk form så snart det å oppnå forståelse utvider seg til de normative grunnene for å velge ut de gjeldende målene” (Habermas 1996:326 egen oversettelse).

For å komme forbi hindringene nevnt over blir det i den følgende diskusjonen lagt opp til å benytte begrepet kommunikative handlinger i sterk og svak form og å operasjonalisere Habermas sine analytiske begreper i form av fire spørsmål. Dette vil på ene siden kunne skape et

forenklet bilde av Habermas sine distinksjoner. På den annen side vil de kunne bidra til å skape en diskusjon tilpasset reelle hendelsesforløp i regionale forankringsprosesser.

Det første spørsmålet tar utgangspunkt i språket:

1. I hvilken grad er forankringsprosessen preget av dialog for å oppnå forståelse og enighet, av informasjon, eller av styrende verbal og skriftlig interaksjon?

Dialog for å oppnå forståelse og enighet vil i denne sammenheng være et uttrykk for kommunikative handlinger i sterk form. En prosess preget av informasjon fra forvaltningen vil kunne indikere kommunikative handlinger i svak form, mens styrende verbal og skriftlig interaksjon vil kunne indikere strategiske handlinger.

Dersom vi går videre med stikkordet intensjoner, vil man kunne anta at de styrende (politikere og forvaltning) har en intensjon med forankringsprosessen. Et sentralt spørsmål vil være:

2. I hvilken grad er de styrendes målsetning med forankringsprosessen å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?

Dersom målsetningen synes å være å oppnå forutbestemte mål, dvs. en aktørs ensidig bestemte plan, vil forankringsprosessen ha skinn av å være en (åpen eller kanskje helst skjult) strategisk handling. Dersom målsetningen på den annen side er å oppnå forståelse og enighet, vil den kunne sies å være kommunikativ i sterk eller svak forstand. Det vil imidlertid også være på sin plass å se nærmere på intensjonene knyttet til de som deltar i informasjonsmøter, diskusjoner og annet. Tilsvarende spørsmål knyttet til disse aktørene vil være:

3. I hvilken grad er deltakerne i forankringsprosessen sin målsetning å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?

I tillegg vil jeg i det følgende ut fra dette kaste lys over hvordan eierskap til tiltaket kan utledes ut fra disse sidene ved deltakelsen. Spørsmålet blir:

4. I hvilken grad har forholdet mellom strategiske og kommunikative handlinger i forankringsprosessen betydning for å utvikle eierskap til tiltaket?

Dersom eierskapet først og fremst er formet ut fra om man oppnår suksess knyttet til forutbestemte målsetninger, vil det faktum om handlingene i forankringsprosessen er kommunikative eller strategiske, ha liten betydning. Det viktige er at interaksjonen bidrar til å gjennomføre egne planer. Dersom eierskap først og fremst utvikles gjennom kommunikative handlinger i selve forankringsprosessen, vil derimot aktørenes intensjoner og språk ha stor betydning og kommunikative handlinger i forankringsprosessen vil føre til et sterkere eierskap enn strategiske.

Jeg vil ta utgangspunkt i de fire spørsmålene i den videre diskusjonen. Spørsmålene vil ha ulike svar avhengig av om deltakelsen har preg av å være en kommunikativ eller strategisk handling. Svarene er indikert i tabellen under. Målsetningen er likevel ikke å gi absolutte svar, men å diskutere i hvilken grad og på hvilken måte språket og intensjonene i forankringsprosesser i regionale utviklingstiltak kan sies å være preget av kommunikative eller strategiske handlinger. Refleksjonene knyttet til hvert enkelt spørsmål vil derfor bli gjennomført i spennet mellom de to handlingsorienteringene.

For å illustrere de ulike sidene vil forankringsprosessene bli generelt diskutert ut fra mine egne erfaringer med regionale utviklingstiltak, men jeg vil, som nevnt tidligere benytte eksempler fra forankringsprosessene i to regionale utviklingstiltak som jeg har vært med å evaluere: Virkemidler for regional innovasjon (VRI) og kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift (Kompensasjonsordningen).

TABELL 1: Tabellen er basert på ulike elementer i Habermas sin distinksjon mellom strategisk og kommunikativ handling (Habermas 1984:285). Spørsmålene i kolonnen til venstre viser spørsmål av

relevans for forankring av regionale utviklingstiltak, mens de to kolonnene til høyre i kortform viser svar på spørsmålene ut fra Habermas sine to handlingsorienteringer.

Spørsmål	Strategisk handling	Kommunikativ handling
1. I hvilken grad er forankringsprosessen preget av dialog for å oppnå forståelse og enighet, av informasjon eller av styrende verbal og skriftlig interaksjon?	Styrende	Dialog for å oppnå forståelse og enighet (sterk form) Informerende (svak form)
2. I hvilken grad er de styrendes målsetning med forankringsprosessen å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?	Oppnå suksess knyttet til forutbestemte målsetninger	Oppnå forståelse (svak form) og enighet (sterk form) mellom ulike aktører
3. I hvilken grad er deltakerne i forankringsprosessen sin målsetning å oppnå suksess knyttet til forutbestemte mål eller forståelse og enighet?	Oppnå suksess knyttet til forutbestemte målsetninger	Oppnå forståelse (svak form) og enighet (sterk form) mellom ulike aktører
4. I hvilken grad har forholdet mellom strategiske og kommunikative handlinger i forankringsprosessen betydning for å utvikle eierskap til tiltaket?	Eierskap oppnås ved at aktøren oppnår egne forutbestemte målsetninger	Eierskap oppnås som resultat av en forankringsprosess preget av kommunikative handlinger

1. I HVILKEN GRAD ER FORANKRINGSPROSESSEN PREGET AV DIALOG FOR Å OPPNÅ FORSTÅELSE OG ENIGHET, AV INFORMASJON ELLER AV STYRENDE VERBAL OG SKRIFTLIG INTERAKSJON?

Styring og til og med militære ordrer kan i følge Habermas være kommunikative handlinger. En forutsetning for dette er at det er gjensidig enighet mellom myndighetene og de som blir styrt om det normative grunnlaget for styringen – at styret er legitimt. I regionale utviklingstiltak er det imidlertid ikke bare det normative grunnlaget for det politiske systemet som ligger implisitt. Sannheten knyttet til det empiriske grunnlaget for tiltaket er normalt ikke oppe til diskusjon i regionene. Innholdet i styringen setter dermed preg på, og begrenser muligheten for kommunikative handlinger. Vi skal se nærmere på hvordan.

I VRI var styringen i etableringsfasen svært detaljert. Programplanen fra Norges Forskningsråd i 2007 gir en svært inngående beskrivelse av målsetninger for programmet, aktører i arbeidet og hvilke virkemidler som skal benyttes. Et eksempel fra VRI viser denne styrende verbale og skriftlige interaksjonen i en situasjon hvor det angivelig legges opp til dialog for å oppnå forståelse og enighet. Høsten 2006 ble det i VRI-sammenheng gjennomført ”regionale

dialogmøter” i alle fylkene. Termen ”dialogmøte” skulle indikere at møtene skulle inneholde dialog mellom regionale aktører og mellom regionale aktører og Norges Forskningsråd. Samlingene bestod av en informasjonsdel fra Forskningsrådet der det ble informert om intensjonene med VRI, innretningen osv. Det ble også lagt opp til diskusjoner knyttet til videre gjennomføring av tiltaket. Spørsmålene gruppene skulle diskutere var definert på forhånd og dreide seg i hovedsak om hvordan tiltakene skulle gjennomføres i hver region.

Det legges i dialogmøtene altså ikke opp til en diskusjon av spørsmål som myndighetenes moralske rett til å utvikle og definere slike regionale utviklingstiltak (det normative grunnlaget). Det blir heller ikke stilt spørsmålstegn ved det grunnleggende sannhetskravet knyttet til VRI – nemlig at koblinger mellom FoU-institusjoner og mellom FoU-institusjoner og næringsliv fremmer regional utvikling. Slik sett hadde dialogmøtene mer preg av styrende verbal og skriftlig interaksjon, eventuelt informasjonskanaler (kommunikative handlinger i svak form) enn å skape dialoger for å oppnå forståelse og enighet (kommunikative handlinger i sterk form).

I VRI ble det likevel litt ute i etableringsfasen opprettet regionale styringsgrupper. Styringsgruppene skulle bestemme den regionale innretningen på arbeidet og søke Forskningsrådet om midler. I Møre og Romsdal synes denne delen av arbeidet å ha hatt innslag av dialog for å oppnå forståelse og enighet, både i de enkelte miljøene og i styringsgruppene, men da innenfor de rammene Forskningsrådet allerede hadde lagt.

Kompensasjonsordningen var en åpnere prosess enn VRI. I informasjonsbrev fra KRD datert 22. oktober 2003 står det at ”Målet med midlene er å få til en særskilt næringsrettet innsats i områder som får økt arbeidsgiveravgift fra og med 2004. Utgangspunktet er at disse midlene er *næringslivets penger*. Midlene skal føres tilbake på en slik måte at de treffer næringslivet, og benyttes til tiltak som kan gi varige positive effekter for næringslivet i regionene... (KRD 2003:3)”

Fylkene fikk i oppdrag å bidra til organiseringen av bruken av midlene, men det var svært ulike tilnærminger til dette fra fylkesadministrasjonen i de ulike fylkene. I Sogn og Fjordane ble det for eksempel arrangert ett stort fellesmøte der alle bedriftene i fylket som ble rammet av bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift ble invitert. Møtet endte med at næringslivet tok

kontroll over den fylkesvise organiseringen av kompensasjonsordningen. I Møre og Romsdal ble det, til sammenligning, arrangert informasjonsmøter i de ulike kommunene og ordningen endte opp med å bli administrert på kommunalt nivå. Resultatet av disse forskjellene ble også svært ulik innretning på tiltakene.

Det mest åpenbare ved de verbale og skriftlig ytringene fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet knyttet til Kompensasjonsordningen er dermed hvor åpne de er. Denne åpenheten i kompensasjonsordningen synes å ha gitt rom for å gjennomføre ulike prosesser og for dialoger for å oppnå forståelse og enighet i regionene på et tidligere stadium i gjennomføringen av tiltaket enn i VRI. Den enkle formuleringen "dette er næringslivets penger", som ble brukt både verbalt og skriftlig, ble likevel styrende for innholdet i tiltakene gjennom hele perioden og aller mest på retorikken utover i prosessen.

Til tross for forskjeller i detaljering, ser det altså ut til at den styrende språkbruken verbalt og skriftlig i regionale utviklingstiltak setter klare rammer for de kommunikative handlingene på regionalt nivå i forankringsprosessene. På mange måter gir dette grunn til å tolke hele forankringsprosessen som skjulte strategiske handlinger. De synes å være skjulte i den forstand at det blir invitert til deltagelse, med skinn av dialog, uten at verken det normative grunnlaget for eller sannhetsinnholdet i tiltaket blir diskutert på et grunnleggende nivå.

Det som kan synes å være skjulte strategiske handlinger kan imidlertid også være et uttrykk for at forankring er et møte mellom det statlige forvaltningssystemet, der strategisk rasjonalitet dominerer, og livsverden preget av kommunikativ rasjonalitet (Habermas 1987)³. Formelle organisasjoner setter, i følge Habermas, preg på aktørenes handlingsorientering og handlingene utføres med basis i deres organisatoriske medlemskap. Medlemmer av organisasjoner handler dermed kommunikativt bare med reservasjoner (Habermas 1987:310). Forankringsprosesser

³ Habermas (1987) skiller i bind to av "Theory of communicative action" mellom systemverden (blant annet representert ved det økonomiske og politiske systemet) som er preget av strategiske handlinger og livsverden (med tre strukturelle komponenter: kultur, samfunn og personlighet) som er preget av kommunikative handlinger. I utgangspunktet vil det dermed for Habermas være et paradoks å anta at kommunikative handlinger foregår i regionale forankringsprosesser, siden disse (i alle fall i VRI og Kompensasjonsordningen) er preget av aktører fra systemverden. Slike deltakelsesprosesser legger likevel opp til og delvis forventer at aktørene skal gå utover sine snevre strategiske interesser og gå inn i en statsborger-rolle preget av en kommunikativ rasjonalitet.

synes dermed å legge opp til dialog for å oppnå forståelse og enighet, men kommunikative handlinger hemmes av at representanter for forvaltningen arbeider, også ubevisst, innenfor rammer satt av forvaltningssystemet. Bruk av skriftlig kommunikasjon kan i tillegg være med å gjøre kommunikative ytringer "embedded in a virtually present web of communicative contents far removed in space and time but accessible in principle" (1987:184).

Jeg vil dermed ikke gå så langt som til å si at språket i forankringsprosessene tyder på at den utelukkende består av strategiske handlinger. Det synes å være noe rom igjen på alle nivåer for sterke kommunikative handlinger innenfor de gitte. På nasjonalt nivå blir gjerne eksperter og interessenter knyttet til regionene invitert til dialog for å oppnå forståelse og enighet. Tilsvarende vil være tilfelle på regionalt og lokalt nivå gjennom styringsgrupper og informasjonsmøter. Eksemplene fra kompensasjonsordningen og VRI viser imidlertid at det kan være store forskjeller mellom hva som diskuteres på ulike nivåer, og hvor mye rom for dialog for å oppnå forståelse og enighet som er igjen på lokalt og regionalt nivå. De viste også at det siste har konsekvenser for utformingen, organiseringen og gjennomføringen av tiltakene.

2. I HVILKEN GRAD ER DE STYRENDES MÅLSETNING MED FORANKRINGSPROSSESSEN Å OPPNÅ SUKSESS KNYTTET TIL FORUTBESTEMTE MÅL ELLER FORSTÅELSE OG ENIGHET?

Generelt kan man tenke seg at bred deltakelse i regionale utviklingstiltak bare har som funksjon å styrke myndighetenes egne synspunkter. Å invitere til bred deltakelse for å oppnå forankring blir dermed først og fremst et redskap for å legitimere og fremme velvilje for tiltaket, for å hindre motstand, eller for å informere om tiltaket for å lette gjennomføring. Dersom dette er tilfelle vil forankringsprosessen være basert på forutbestemte mål og være strategisk innrettet.

På den annen side, kan forankringsprosessen reflektere en genuin interesse for å utvikle ny forståelse og enighet gjennom informasjon og dialog. Dersom dette er tilfelle, kan veien ligge åpen for kommunikative handlinger i forankringsprosessene.

Den styrende verbale og skriftlige kommunikasjonen fra nasjonale myndigheter avdekket under spørsmål en over, synes å indikere at det første delvis er tilfelle. Vi så imidlertid også at graden av styring varierte i VRI og Kompensasjonsordningen. Dette kan tyde på at intensjonene med

forankringsprosessene kan variere. Det at det faktisk blir invitert til deltakelse på ulike nivåer, vil uvegerlig også åpne prosessene. Deltakelse skaper forventninger til at synspunkt blir hørt og det er vanskelig i en slik situasjon først å åpne for innspill og deretter lukke prosessen uten å ha tatt hensyn til noen av innspillene. Jakobsen (2004) uttrykker dette slik knyttet til organisasjonsendringer:

”Å legge opp til deltakelse, men uten at denne er reell, kan muligens gi enda sterkere motreaksjoner enn man ville oppnådd ved bare å benytte en ”hard” endringsstrategi ... kan oppleves som at ledelsen opererer med en skjult agenda eller driver med avansert ”hykling”. Grunnen til dette er at mange kan oppleve at selve prosessen oppfattes som urettferdig eller som et forsøk på lureri. Dermed oppnår man ikke bare en reaksjon mot selve innholdt i endringa, men også mot hvordan endringa er gjennomført.” (Jakobsen 2004:259)

Det finnes tegn på at næringslivsrepresentanter tolker deltakelse i regionale utviklingstiltak nettopp som ”hykling”. Regionale utviklingstiltak befinner seg ofte på siden av det regionale og lokale representative demokratiet. Bred deltakelse blir dermed en mulighet for likevel å oppnå legitimitet for tiltaket. Ved at viktige aktører får delta, fjerner man også motstand mot tiltaket nettopp fordi de – om enn bare tilsynelatende - har vært med å utforme tiltaket.

Næringslivsrepresentantene oppfatter det dermed som om de blir brukt for å nå forutbestemte målsetninger.

Om det som blir oppfattet som hykling er uttrykk for bevisste eller ubevisste skjulte strategiske handlinger i Habermas’ forstand, skal være usagt. Noe er antagelig bevisst, men det synes imidlertid som om dette i stor grad er ubevisst. Noe av forklaringen kan, som nevnt tidligere, ligge i at forankring kan sees på som et møte mellom forvaltningssystemet og livsverden. Dersom man tolker forankringsprosessene slik, vil representanter for forvaltningen representere forvaltningssystemet og dermed ikke i utgangspunktet være orientert mot forståelse og enighet, slik kommunikative handlinger krever.

Likevel, å invitere til bred deltakelse vil tilsynelatende uvilkarlig bidra til dialog eller i hvert fall utveksling av informasjon. I VRI ble det for eksempel, som tidligere nevnt, oppnevnt regionale styringsgrupper for å finne gode løsninger tilpasset sin region. Arbeidet hadde klare rammer å jobbe innenfor fra Forskningsrådet sin side, men man kan likevel se at det ble skapt rom for å jobbe fram forståelse og enighet. At bred deltakelse i forankringsprosesser blir benyttet som et

virkemiddel gang på gang kan tolkes som en vilje fra myndighetene sin side til også å skape ny forståelse og enighet.

Det kan dermed synes som om intensjonene og målsetningene med forankringsprosesser generelt og med VRI og Kompensasjonsordningen spesielt er delt. Delvis er det viktig for sentrale myndigheter å få gjennomslag for sine synspunkter og forutbestemte målsetninger gjennom forankringsprosessene både sentralt og i regionene (strategiske handlinger). Delvis synes viljen til å invitere til deltakelse i regionale utviklingstiltak å indikere at det er en genuin vilje til å utvikle forståelse og enighet mellom ulike grupper i regionen og mellom disse gruppene og sentrale myndigheter (kommunikative handlinger). Dette kan også være et uttrykk for at verken system- eller livsverden er statiske enheter, men stadig åpne for endringer ved gjensidig påvirkning.

3. I HVILKEN GRAD ER DELTAKERNE I FORANKRINGSPROSESSEN SIN MÅLSETNING Å OPPNÅ SUKSESS KNYTTET TIL FORUTBESTEMTE MÅL ELLER FORSTÅELSE OG ENIGHET?

Mange studier og teoretiske arbeider viser hvordan aktører i det daglige og i økonomisk og offentlig liv er (begrenset) mål – middel orienterte. De vil forsøke å oppnå sine målsetninger og forsvare sine interesser. Empiriske studier av regionale utviklingstiltak gir oss ingen grunn til å tro at aktører agerer svært annerledes her. VRI i Møre og Romsdal er for eksempel preget av dragkamper mellom ulike geografiske områder, ulike grupper og ulike sektorer og mellom enkeltfirma.

Ett eksempel på dette er diskusjonene om sammensetningen av styringsgruppa for VRI. Tidlig i prosessen var de tre høyskolene i fylket (Molde, Volda og Ålesund) representert med en representant. Denne representanten var fra Molde. På et tidspunkt syntes likevel ikke høyskolen i Volda og Ålesund at dette var tilfredsstillende og ønsket å stille med egne representanter. NHO og LO motsatte seg i utgangspunktet at FoU institusjonene skulle få så mange representanter inn i styringsgruppa fordi de mente denne sektoren ble for sterk i VRI. De gikk likevel til slutt med på at høyskolene i Volda og Ålesund sine rektorer skulle være observatører i styringsgruppa. Økende fokus på FoU institusjonene i VRI har likevel ført til en fallende interesse for ordningen i LO og NHO både regionalt og sentralt.

Forankringsprosessen i kompensasjonsordningen viser på en annen måte at aktører går inn i et slikt arbeid med forutbestemte målsetninger. Kompensasjonsordningen var, som beskrevet over, en forholdsvis åpen prosess også på regionalt nivå. Det viste seg da at de aktørene som var først på banen da ordningen kom, også fikk muligheten til å definere spillereglene og styre pengestrømmen. I Møre og Romsdal var i mange kommuner kommunepolitikerne tidlig ute, og fikk dermed muligheten til å styre midlene til formål de selv mente var viktige og som de var interessert i. Dette førte blant annet til at samferdselstiltak fikk høy prioritet. I deler av Hedmark, ble midlene i stor grad styrt av næringslivet og pengene gikk for en stor del til konkrete næringslivstiltak – også samarbeidsprosjekter. I andre deler av Hedmark, ble imidlertid pengene benyttet helt bokstavelig som en ”krone for krone” – kompensasjon til de bedriftene som tapte på høyere arbeidsgiveravgift.

Av eksemplene kan man se at deltakere har interesser i regionale utviklingstiltak og at de forfølger disse. Sjansene for åpne og skjulte strategiske handlinger er svært stor, noe forskjellig innretning av tiltak i ulike regioner tyder på. Det er imidlertid ikke slik at aktørene nødvendigvis er strategiske i snever forstand – at de i enhver sammenheng vil kjempe for sine snevre interesser. Egeninteressen kan strekke seg ut over ens egen person eller organisasjon. Vi skal se noen eksempler på hvordan:

Det er ofte vanskelig å engasjere næringslivet i arbeidet med regionale utviklingstiltak. Hvis privat sektor er representert i denne typen arbeid er det stort sett gjennom sine organisasjoner NHO og eventuelt LO. Dette kan virke rart ettersom næringslivet ofte er målgruppen for de regionale utviklingstiltakene. Det er naturlig å tolke manglende interesse som et resultat av for liten gevinst i forhold til kostnad ved å delta – altså manglende mulighet til å oppnå forutbestemte målsetninger. Enkelte uttalelser fra næringslivsrepresentanter tyder også på dette.

Kompensasjonsordningen er et unntak fra dette generelle bildet. I enkelte fylker, subregioner og kommuner var næringslivet i stor grad engasjert. Delvis stemmer dette overens med de regionene og fylkene der kompensasjonsordningen hadde en innretning som gjorde at næringslivet fikk god uttelling i form av midler fra ordningen. Dette bildet er likevel ikke

entydig. I evalueringen av ordningen så vi at det i enkelte regioner syntes å oppstå diskusjoner knyttet til utvikling av regionen uavhengig av hver enkelt bedrift. I Rauma kommune i Møre og Romsdal ble det for eksempel, i et svært næringslivsdominert styre, besluttet å satse på allmennyttige formål som samferdsel, merkevarebygging for kommunen og samarbeid mellom næringsliv og de kommunale politiske organer. I Sogn og Fjordane ble mangel på kapital knyttet til nyskaping sett på som et stort problem og det ble av næringslivet selv blant annet overført penger til et fond til dette formålet. Det er mange flere slike eksempler.

Deltakere både i styringsgrupper og på møter er personer som har interesser knyttet til tiltaket og som i stor grad representerer sine organisasjoner. Ikke overraskende synes det som om de som ikke har interesser av tiltakene heller ikke vil delta. Det synes likevel som om aktørene kan være orientert mot forutbestemt suksess og samtidig ha evne til å tenke helhetlig med tanke på å oppnå forståelse og enighet i interaksjonen. I Habermas sin språkdrakt, synes det som om aktørene samtidig kan være både strategiske og kommunikative i sin handlingsorientering. Våre intervjuer med personer som har vært deltakere i regionale utviklingsprosesser bekrefter dette bildet.

4. I HVILKEN GRAD HAR FORHOLDET MELLOM STRATEGISKE OG KOMMUNIKATIVE HANDLINGER I FORANKRINGSPROSESSEN BETYDNING FOR Å UTVIKLE EIERSKAP TIL TILTAKET?

Vi har nå benyttet Habermas til å se på *deltakelsen* i forankringsprosesser knyttet til regionale utviklingstiltak. Spørsmålet blir så: Hvordan utvikles eierskap gjennom denne deltakelsen? Med utgangspunkt i Habermas sine to handlingstyper, vil man, som tidligere nevnt, kunne tenke seg enten at: 1. Dersom eierskap utvikles gjennom strategiske handlinger, vil eierskapet utvikle seg automatisk dersom tiltaket kommer en selv eller organisasjonen til gode. Er dette tilfelle, vil ikke handlingsorienteringen i forankringsprosessen ha stor betydning for eierskap, og alle tiltak som hjelper deltakeren å gjennomføre forutbestemte planer vil være sterkt forankret. 2. Dersom eierskap, på den annen side, blir til gjennom kommunikative handlinger, vil handlingsorienteringen i forankringsprosessen ha stor betydning. Et tiltak vil da kunne være sterkt forankret hos en gruppe dersom forankringsprosessen har et sterkt innslag av kommunikative handlinger selv om aktørene selv ikke har stor egennytte knyttet til prosjektet.

Erfaringene fra VRI gir indikasjoner på begge deler. I VRI hadde aktører knyttet til marin næring i Møre og Romsdal i starten av prosjektet et sterkt eierskap til prosjektet. Dette kunne vi ikke finne hos tilsvarende aktører innenfor maritim næring. Forklaringen på dette kan være knyttet til forankringsprosessen i forkant. Aktører innenfor marin var sterkt involvert i utformingen av tiltaket, mens aktørene innenfor maritim sektor ble involvert noe senere. Aktører innenfor maritim uttrykker likevel at tiltaket passer svært godt til deres faglige interessefelt og organisasjonens satsingsområder. Problemet er imidlertid kapasitet. Innenfor marin har kapasitet ikke vært et problem. Tvert imot, VRI har vist seg å være en kjærkommen tilvekst til prosjektporteføljen i Møreforskning Ålesund og en mulighet for å knytte Høgskolen og Møreforskning i Ålesund sterkere sammen.

Ulikt eierskap til prosjektet i denne første fasen kan dermed tolkes på to måter: På den ene siden kan det tolkes slik at varierende grad av kommunikative handlinger i innledningsfasen har ført til varierende eierskap til prosjektet innenfor maritim og marin. På den andre siden kan det tolkes slik at aktørene innenfor marin, gjennom deltakelse, har fått tilslutning til sine forutbestemte målsetninger – altså perlokusjonær suksess. De kan gjennom dette ha fått et sterkt eierskap til prosessen, mens aktører innenfor maritim ikke har fått gjennomslag og tiltaket er derfor dårlig forankret hos disse aktørene. At aktørene innenfor maritim sektor senere har fått et sterkt eierskap til prosjektet kan også tolkes i begge retninger, siden de nå både føler de har stor innvirkning på prosjektet (et kommunikativt aspekt) og fordi de har stor nytte av prosjektet knyttet til sin vanlige virksomhet (et strategisk aspekt).

Erfaring fra Kompensasjonsordningen synes også å vise at eierskap både kan utvikles gjennom suksess knyttet til forutbestemte formål og til kommunikative handlinger i forankringsprosessen. Næringslivet hadde en sterkere grad av motivasjon og eierskap knyttet til Kompensasjonsordningen enn det som var vanlig i regionale utviklingstiltak (Yttredal m.fl 2007). Dette kan ha sitt utspring i at det, i enkelte tilfeller, var uvanlig store pottter med penger knyttet til kompensasjonsordningen og at eierskapet var basert på suksess knyttet til forutbestemte målsetninger hos aktørene. Ut fra et kommunikativt perspektiv, kunne forklaringen imidlertid også være knyttet til at Kompensasjonsordningen hadde en svært åpen innretning også på regionalt nivå, der aktører som har tillit til hverandre kunne inngå i dialoger for å oppnå ny forståelse og enighet både knyttet til normative gyldighetskrav og sannhetskrav på ulike nivåer og gjennom dette finne gode løsninger i sitt fylke, subregion eller kommune. Det at både regioner som har utviklet en "tilbakebetalingsstrategi" og regioner som har utviklet en

bredere samfunnsorientert utviklingsstrategi synes å ha utviklet et sterkt eierskap til ordningen synes å indikere at begge forklaringsmodellene kan ha gyldighet.

Eksemplene tyder på at eierskap utvikles både ved å oppnå forutbestemt suksess gjennom deltakelse (perlokusjonær suksess) og gjennom kommunikative handlinger i forankringsprosessen. Teorien om kommunikative handlinger synes dermed å kunne bidra til forståelse knyttet til eierskap i forankringsprosesser, men ikke i detalj å kunne avklare forholdet mellom deltakelse og eierskap generelt.

FORANKRING SOM STRATEGISK OG KOMMUNIKATIV HANDLING

Regionale forankringsprosesser i regionale utviklingstiltak kan ikke i sin helhet karakteriseres som kommunikative handlinger i idealtypisk forstand. Snarere synes forankringsprosessene å være preget av strategiske handlinger som skaper vide eller snevre rammer for aktørene til å inngå i dialoger for å skape forståelse og enighet. Aktørene handler dermed kommunikativt med reservasjoner både basert på føringer gjennom den nasjonale politikktutforming og føringer de har knyttet til sin rolle i ulike organisasjoner. Dette står i sterk kontrast til at forankring først og fremst blir assosiert med demokratisering, deltakelse og bottom-up tankegang i offentlig forvaltning. Jeg vil begrunne denne konklusjonen gjennom tre punkter basert på den tidligere gjennomgangen i essayet:

1. Språket benyttet av forvaltningen både muntlig og skriftlig i forankringen av regionale utviklingstiltak er i stor grad styrende og lite opptatt av eksplisitt å ta opp Habermas sine ulike gyldighetskrav til diskusjon. Forankringsprosessen kan på denne måten karakteriseres som et møte mellom system- og livsverden. Et slikt møte vil i utgangspunktet, i følge Habermas, hemme muligheten for kommunikative handlinger i sterk form. Innenfor gitte rammer synes det likevel å være forholdsvis mange innslag av informasjon for å oppnå forståelse (kommunikative handlinger i svak form) og dialog for å oppnå enighet (kommunikative handlinger i sterk form) på ulike tidspunkt i regionale forankringsprosesser.

2. Målsetningen med interaksjonen i forankringsprosessene synes dermed i stor grad å være å oppnå forutbestemte målsetninger for nasjonale myndigheter. Dersom dette utelukker dialog for

å oppnå forståelse og enighet, vil forankringsprosessen i sin helhet kunne tolkes som en strategisk handling. Dette synes imidlertid ikke å være tilfelle. Det faktum at det blir invitert til deltakelse tvinger fram elementer av dialog for å oppnå forståelse og enighet. Vi ser også av de to eksemplene (VRI og Kompensasjonsordningen) at det åpnes opp for dialog i større eller mindre grad.

3. Deltakere i forankringsprosesser er i stor grad representanter for sine organisasjoner. Flere eksempler både fra VRI og Kompensasjonsordningen tyder på at deltakerne i forankringsprosesser i stor grad deltar for å oppnå forutbestemt suksess. Samtidig viser eksempler, spesielt fra Kompensasjonsordningen at aktørene ikke bare opptre ut fra egeninteresse i slike sammenhenger, men at det oppstår ny forståelse og enighet i grupper som diskuterer felles problemstillinger. Intervjuer med deltakere i slike prosesser viser også at de er med fordi det vil gagne deres organisasjon, men de understreker også at det er viktig å oppnå enighet og å finne gode løsninger på felles utfordringer.

At deltakelsesprosesser i stor grad består av strategiske handlinger synes også å indikere at eierskap og dermed forankring først og fremst blir oppnådd gjennom at aktørene når sine forutbestemte målsetninger. Min antagelse er likevel at jo større mulighet for reelle kommunikative handlinger som blir igjen til aktører som faktisk skal bidra til å gjennomføre prosjektet, jo sterkere blir eierskapet til det arbeidet som skal gjennomføres. Store forskjeller i eierskap til prosjektet (i innledende fase) mellom VRI i Møre og Romsdal, som har hatt forholdsvis lite regionalt handlingsrom, og Kompensasjonsordningen, som hadde et stort, tyder på dette.

Det er også verdt å merke seg at dersom Habermas har rett i sin teori om kommunikative handlinger, vil en større grad av kommunikative handlinger skape bedre kunnskap om saksforhold (det andre gyldighetsargumentet) og dermed gjøre det enklere å forme "riktige" utviklingstiltak. Eksemplene fra VRI og kompensasjonsordningen viser også at måten de kommunikative handlingene (i sterk og svak form) er organisert på både i tid og rom vil gi svært ulike retninger på forankringsprosessen og utviklingstiltaket og vil gjøre svært ulike aktører aktive. En bedre forståelse av de kommunikative handlingene er dermed også viktig for styring. Det å utvikle forståelsen og bruken av kommunikative handlinger i forankringsprosessen vil paradoksalt nok kunne bidra til å styrke forankring som strategisk handling, ettersom de

kommunikative handlingene kan bidra til bedre å nå myndighetene sine forutbestemte målsetninger.

På denne måten synes Habermas sine distinksjoner mellom kommunikative og strategiske handlinger å kunne bidra til å utvikle og endre forståelsen av forankring av regionale utviklingstiltak. Samtidig er det verdt å merke seg at skillet mellom strategiske og kommunikative handlinger er skillet mellom to idealtyper. I den "virkelige" verden er dette skillet utydelig og vanskelig å trenge gjennom, spesielt på aggregert nivå. I analysen av forankring synes aktørene for eksempel *både* å ha strategiske interesser *og* å *søke* å oppnå forståelse og enighet og dette blir igjen gjenspeilet i form og språkbruk i forankringsprosessen. Habermas sine idealtyper gir på denne måten et godt utgangspunkt for refleksjon, men det blir fort vanskelig å være eksakt i bruk av begreper når hans begrepsapparat blir overført til en mer tvetydig virkelighet.

REFERANSER

- Amdam, Jørgen og Amdam, Roar. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Det norske samlaget. Oslo.
- Arnstein, Sherry R. (1969): *A ladder of citizen participation*. I Journal of American Planning Association (JAIP), Vol. 35, No. 4, Juli 1969.
- Barthes, Roland. 1977: *Rhetoric of the image*. I S.Heath (ed.), Image-Music-Text. Fontana. London.
- Beetham, David (1991): *Max Weber and the Legitimacy of the Modern State*. Analyse og Kritik nr. 13.
- Dokka, Trond Skard 2007: *Trosopplæringas sakramentale forankring i "Barneteologi og kirkens ritualer: perspektiver på trosopplæring, barn og konfirmanter."* Del av Det Praktisk-teologiske seminars skriftserie.
- Friedman, John. 1992: *Empowerment. The politics of alternative development*. Blackwell Publishers.
- Habermas, Jürgen. 1984: *The Theory of Communicative Action. Volume one. Reason and the Rationalization of Society*. Polity press. Cambridge.
- Habermas, Jürgen. 1987: *The Theory of communicative Action. Volume two. Lifeworld and System: A critique of functionalist reason*. Polity press. Cambridge.
- Habermas, Jürgen. 1988: *Actions, Speech Acts, Linguistically Mediated Interactions, and the Lifeworld*. I Maeve Cooke (red.) On the pragmatics of Communication. MIT press, Cambridge, Massachusetts (1998).
- Habermas, Jürgen. 1996: *Some Further Clarifications of the Concept of Communicative Rationality*. I Maeve Cooke (red.) On the pragmatics of Communication. MIT press, Cambridge, Massachusetts (1998).
- Healey, Patsy. 1997: *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. Palgrave. New York.
- Healey, Patsy, Claudio de Magalhaes og Ali Madanipour. 1999: *Institutional Capacity-building, urban planning and urban regeneration projects*. Paper for special issue of FUTURA (Journal of the Finnish Society for Futures Studies. No 3, 1999).
- Jakobsen, Dag Ingvar. 2004: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Jessop, Bob. 2002: *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, at <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf> .
- Knudsen, Jon P., Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke 2005: *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Nordregio Working Paper 2005:1.

Martin, Robert M. 1987: *The meaning of language*. MIT Press. London.

Onsager, Knut (2001): *Arbeidsdeling, innovasjon og den territorielle dimensjon. En analyse av forankring og omstilling i et lokalt næringsmiljø i et nordisk system*. NIBRs Pluss-serie 3-2001.

Ringen, Stein 1997: *Reformdemokratiet: frihet, forankring og velferd*. Oslo Universitetsforlaget.

Weber, Max. 1968: *Economy and Society. An outline of interpretative sociology*. (Edited by Guenther Roth og Claus Wittich. Bedminster press. New York.

Yttredal, Else Ragni, Arild Hervik, Lasse Bræin, Jørgen Amdam. 2007: *Kompensasjonsordninga for bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift. Eit regionalpolitisk eksperiment*. Forskningsrapport nr. 63 Møreforskning Volda, Høgskulen i Volda.

Dokumenter og meldinger

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement (2006-2007). *Stortingsmelding nr.12 (2006-2007): Regionale fortrinn – regional fremtid*.

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement (KRD) 22. oktober 2003: *Statsbudsjettet 2004 – Kap. 551 post 61 Næringsrettede utviklingstiltak – kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift – Orientering om ordningen*. Brev til virkemiddelaktørene (fylkeskommunene, SND, SIVA og Norges forskningsråd).

Norges Forskningsråd 2006: *Regionene og den nye programsatsingen "Virkemidler for regional FoU og innovasjon" (VRI) Rapport fra regionale dialogkonferanser i regi av Forskningsrådet og fylkeskommunene*.

Norges Forskningsråd 2007: *Programplan for VRI, godkjent av Innovasjonsdivisjonens styre 7. februar, 2007*.