

Innovation, osäkerhet och det instrumentalistiska misstaget

Åke Uhlin

Vad gör idén om innovation möjlig?

Vad är det som gör idén om innovation och innovationssystem möjlig?

Frågan kan tyckas egendomlig, men även om vi inte kan se och ta på dessa fenomen så är effekterna av idén om innovation och innovationssystem högst konkreta, t.ex. i form av Verket för innovationssystem (Vinnova) och alla verkets program. Vad är det som gör allt detta möjligt? Vad är det som har "drivit fram" allt detta? Vilka är de icke observerbara "mekanismerna" som har lett till att idén om innovation blivit något av en hype?

Det vill säga, det är ju ofta så att vi kan observera effekterna av ett fenomen, men vi kan inte se vad som är dess orsak. Detta är den vanliga situationen inom vetenskapen. Om det räckte "att gå ut i verkligheten" och samla in och sortera data för att försöka förstå hur saker och ting ligger till så behövdes ju inte vetenskapen överhuvud taget. Det är för att det empiriskt observerbara bara "utgör toppen på isberget", och för att det som "finns under ytan" inte är direkt tillgängligt, som vetenskap och forskning överhuvud taget finns. Men här skiljer sig som bekant naturvetenskaperna från samhällsvetenskaperna. Naturvetare arbetar med det som inte kan observeras genom generering och testning av hypoteser i kontrollerade experiment. Om hypoteserna visar sig hålla i likadana, upprepade och i förhållande till varandra oberoende experiment, så kan naturvetare dra slutsatser om det som inte kan observeras, t.ex. på den subatomära nivån, och till slut kan de kanske formulera både teorier och "naturlagar".

Men samhällsvetare kan inte göra experiment på samma sätt; de kan ju trots allt inte tillåtas experimentera med samhället. De måste istället arbeta med s.k. transfaktiska frågor. Att ställa sådana frågor betyder att överskrida det observerbara för att bland det vi inte kan observera hitta de sannolika orsakerna till det vi empiriskt kan observera; längre än till sannolikhet kan man som samhällsvetare inte komma. Alltså: Vad är det som har gjort det möjligt, att vi från mitten av 1990-talet inte bara tagit till oss idén om innovation och innovationssystem, utan att detta också blivit den idé som alla nu måste tjäna? Vad är det som gjort innovationspolitiken möjlig?¹

Min hypotes

Men är det verkligen så? Driver regeringen en särskild innovationspolitik? Visserligen inrättades ett helt ämbetsverk för innovationssystem för några år sedan, men framför allt lade regeringen i september 2001 fram propositionen "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4). Där heter det i ingressen att "[p]olitikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken föreslås slås samman och bildar (sic!) det nya politikområdet regional utvecklingspolitik". Den officiella benämningen är alltså "regional utvecklingspolitik", men *egenskapen* hos denna politik är inte bara att den skall vara en utvecklingspolitik, utan enligt propositionens titel skall den också vara en "tillväxtpolitik" och t.o.m. en "livskraftspolitik". Den bärande idén med denna nya politik är emellertid att den skall ha egenskapen att vara en innovationspolitik. För det är ju trots allt vad den nya politiken påstås syfta till, dvs. att förnya i betydelsen innovera. Och tillväxt är inte det samma som innovation. Begreppet 'tillväxt' handlar om mera av samma sort, mer av det vi redan har, medan begreppet innovation handlar om det nya, det som ingen ännu

sett, hört och upplevt. Båda begreppen kan rymmas i begreppet utveckling, men det är innovation i dess egentliga mening som den regionala utvecklingspolitiken måste syfta till – den regionala innovationspolitiken.

Nå, min hypotes är nu denna: Den regionala utvecklingspolitiken som en innovationspolitik har två syften. Det ena är att åstadkomma hållbar tillväxt och utveckling i hela landet. Detta är det explicita och ”synliga” syftet, det som kan empiriskt observeras. Medlen för att uppnå syftet är regionala tillväxtprogram och andra program som på regeringens uppdrag drivs av framför allt de centrala utvecklingsmyndigheterna, t.ex. Vinnovas VINNVÄXT-program. Problemet för regeringen är att rationaliteten i såväl den här politiken som i dess föregångare under 1990-talet ständigt bryter ihop i mötet med samhällets komplexitet. Det vill säga, även om man inte kan säga att *alla* program och politikåtgärder av det här slaget under de senaste femton åren har varit fullständiga misslyckanden, så kan man heller inte säga att ens något av dem har lyckats i den meningen, att det på ett avgörande sätt närmat sig målsättningarna. Detta skapar osäkerhet.

Det andra syftet med den förda politiken är att minska den osäkerhet som sedan mitten av 1970-talet har uppstått till följd av att nationalstaten som samhällsgrundande idé och ordning har börjat ”förvittra”.² Att minska denna osäkerhet är det implicita syftet med innovationspolitiken, det som inte går att empiriskt observera.

Min hypotes går alltså ut på att man ”under ytan” kan finna orsakerna till det som sker ”över ytan”. Innovationspolitiken ”över ytan” bryter sålunda ständigt ihop mot samhällets komplexitet därför att framför allt regeringen i sin innovationspolitik ”under ytan” begår vad som kallas ”det instrumentalistiska misstaget”. Detta misstag innebär att man ser förverkligandet av innovationspolitiken som en knippe tekniska handlingar baserade på rationella och instrumentella kalkyler där handlingarna anses lyckade om och när man når det preciserade målet. Mistaget består i att man inte förstår att innovationspolitik istället måste utgöras av praktiskt sociala handlingar där rättesnöret är allmängiltiga normer för förtroende och tillit och där handlingarna är själva målet. Tillit kan inte skapas genom teknisk rationalism skilt från målet, utan kan bara förtjänas i sådana handlingar vars rätta utförande är målet i sig. Att reducera handlingar i en praxis till tekniska handlingar är att begå det instrumentalistiska misstaget. Genom detta misstag snarare ökar än minskar osäkerheten i samhället.

Vad vi alltså inte kan observera är de mentaliteter och institutioner i nationalstatsprojektets långa historia, som utgör det komplexa orsaksmönstret bakom både det instrumentalistiska misstaget och, ytterst, att innovationspolitiken bryter ihop i mötet med samhällets komplexitet. Däremot kan yttringar av det instrumentalistiska misstaget empiriskt observeras, t.ex. när regeringen kräver att förslagen till regionala tillväxtprogram först skall granskas och kontrolleras av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och sedan fastställas av regeringen. Det väcker inte tillit när regeringen först uppmanar till utveckling baserad på en uttalad idé om lokalt och regionalt egenansvar, men i handling begär in planerna och sedan låter utsätta dem för okunnig granskning och klåfingrig korrigerande, för att slutligen nådigt godkänna dem.

Min hypotes handlar m.a.o. om tre anledningar till osäkerhet: (1) Osäkerhet till följd av nationalstatens förvittring; (2) osäkerhet till följd av att innovationspolitiken bryter samman i mötet med samhällets komplexitet; samt (3) osäkerhet till följd av det instrumentella misstaget. Det kan tyckas paradoxalt att dessa tre anledningar till osäkerhet har något att göra med min grundfråga, dvs. vad det är som gjort det möjligt att vi har blivit som besatta av idén om innovation och innovationssystem. Men, och som jag nu skall visa, osäkerhet är inte alltid vad det synes vara.

Begreppen ’nationalstat’

Begreppet 'nationalstat' intar alltså en så pass central plats i min hypotes, och därmed i det fortsatta resonemanget, att här först krävs en begreppsanalys.³

Idén om nationalstaten är en tidig artonhundratalsföreteelse som föddes bland 1800-talets liberala medelklass. Det viktiga i sammanhanget var den s.k. nationalitetsprincipen som utvecklades gradvis under 1800-talets första hälft och som efter revolutionsåret 1848 vann i stort sett allmän acceptans. Principen gick ut på att människor tillhör en "nation" om de har en gemensam historia, kultur, etnisk bakgrund och ett gemensamt geografiskt område. Nationalismen och patriotismen, som kan ses som avarter av nationalitetsprincipen, uppstod inte förrän på 1870-talet inom den politiska högern och bygger på antagandet att nationen i något avseende är hotad.

Nationalitetsprincipen var först tämligen enkel. Det var okontroversiellt att konstatera att t.ex. fransmän, engelsmän och svenskar utgjorde nationer. De besatt sina territorier och var i den meningen redan före 1800-talet "nationella stater". Men folk utan eget territorium började snart också hänvisa till nationalitetsprincipen. Polackerna, t.ex., såg sig själva som en nation trots att de sedan slutet av 1700-talet inte längre hade något eget territorium. Och folk- och språkgrupper som aldrig haft något eget territorium, eller som möjligen haft det någon gång i historiens gryning, hänvisade snart också till nationalitetsprincipen; till denna kategori hörde t.ex. tyskar och italiener.

Men nationsidén var trots allt en artefakt och en historisk nyhet. Från ett centralt maktperspektiv behövde man mer eller mindre tvinga på de breda folklagren en nationell identitet. Medlen var att bygga institutioner för undervisning och förvaltning, för krigsmakt och rättsväsende, osv. Nationalsånger, nationaldagar, nationalmuséer, nationalscener och nationella institutioner av alla de slag inrättades, och nationella diktverk, nationalromantisk konst och nationell historieskrivning uppmuntrades. Särskilt skolan och universiteten blev helt centrala institutioner för nationalstaterna. Ett nationellt ensartat språk sågs som ett avgörande instrument för en effektiv, rättvis och demokratisk förvaltning. Dialekter och små "främmande" språkvar inom nationen sågs därför som anomalier och "riksspråket" hölls fram som normalitet.

Mot slutet av seklet hade nationalitetsprincipen utvecklats till ett standardprogram. Under 1900-talets första hälft fördjupades det till en kognitiv ordning och värdegrund som fortfarande är så till den grad för givet tagen att den först relativt nyligen av historiker och statsvetare har uppfattats som ett fenomen i sig. Det vill säga, nationen som ordning och värdegrund har smält samman med staten som territorium till det fenomen som vi nu kallar nationalstaten och vars maximum av allt att döma inträffade vid mitten av 1970-talet. Jag återkommer till detta.

Idag skiljer man mellan tre idealtypiska former av nationalstater, som man dessutom benämner på tyska: *Volksnation*, *Kulturnation* och *Staatsnation*. En *Volksnation* har sin huvudsakliga bas i gemensam etnicitet inom ett givet territorium ("Blut und Boden"). Det forna Tyskland brukar nämnas som typexemplet, men dagens tyska multietniska smältdegel motsvarar mer den moderna idealtypen. Frankrike brukar på liknande sätt betraktas som typexemplet på en *Kulturnation* där delad kultursyn är den värdegrund som utgör nationalstatens kärna. USA, slutligen, brukar betraktas som det idealtypiska exemplet på en *Staatsnation*, där nationalstatens kärna utgörs av "konstitutionell patriotism", dvs. idealt, och oavsett etnisk bakgrund, språk och religion, står trohet mot konstitutionen och de demokratiska institutionerna och symbolerna i centrum. De nordiska länderna anses utgöra exempel på nationalstater där de tre idealtypiska formerna förstärker varandra.⁴

Slutligen: Mot den här bakgrunden har begreppet 'national systems of innovation' naturligtvis sitt givna intresse. Bengt-Åke Lundvall har också påpekat, att när en gam-

mal institutionell ordning som nationalstaten hotas, och en ny globaliserad och regionaliserad ordning börjar utvecklas, så blir det viktigt att förstå de grundläggande mekanismerna i den gamla ordningen. Utan en sådan förståelse kan transformationskostnaderna bli onödigt höga.⁵ Det vill säga, han utgår från nationalstatsbegreppet men han tar det för givet och han problematiserar det inte. Det gör inte heller Richard R. Nelson och Nathan Rosenberg, som också tar upp frågan varför detta med ”national” trots allt är viktigt i en alltmer globaliserad och regionaliserad värld. Deras svar är att eftersom nationella regeringar ändå agerar utifrån förutsättningen att nationen är viktigt så måste forskarna undersöka den nationella aspekten på innovationssystemen.⁶ Men de tar också nationalstatsbegreppet för mer eller mindre givet.

Jag menar alltså att alla tre i princip har rätt: Det är viktigt att förstå de grundläggande mekanismerna i den gamla ordningen eftersom nationella regeringar trots allt fortfarande agerar utifrån förutsättningen att nationen är viktig. Min poäng är emellertid, att det fortfarande finns mycket att försöka förstå när det gäller dessa grundläggande mekanismer. Vi har knappt ens börjat undersöka vad de betyder i ett innovationspolitiskt sammanhang, och då vare sig vi talar om politik för nationella, regionala, lokala, sektoriella eller några andra former för innovationssystem.

Osäkerhet och risk

För snart fyrtio år sedan, 1967, skrev Donald Schon en bok om innovation och osäkerhet i företag.⁷ Det är både möjligt och tankeväckande att istället för ”företag” läsa in ”samhälle” förstått som nationalstat i hans resonemang. Schons grundidé var den följande:

Att vara i ett företag [samhälle] i för näringslivet osäkra tider betyder att vara uppslukad av vågor av osäkerhet och oro. Så länge detta pågår kan företaget [samhället] inte fungera effektivt. Företaget [samhället] är inte avpassat för en osäkerhet där det varken finns klara mål eller medel och där det inte står klart vad man ska försöka kontrollera. Ett företag [samhälle] kan inte arbeta i osäkerhet, men det är förträffligt utrustat för att hantera risker. Därav följer, att *det förnyande arbetet inom ett företag [samhälle] består i att förvandla osäkerhet till risk.* (Schon 1969:33; parenteserna är mina tillägg)

Företag och nationalstat är naturligtvis inte helt jämförbara kategorier, det är mycket som skiljer dem. Men det finns också mycket som förenar dem. Bortsett från att nationalstaten Sverige idag präglas av en marknadsliberal ideologi och således har blivit alltmer företagslikt, så gäller frågan här hur företaget respektive staten hanterar genuin osäkerhet. Och då finns det rent principiellt stora likheter. Dessutom finns det idag globaliserade företag som är lika stora som, ja i många fall större än nationer, och som i vissa avseenden dessutom uppträder som sådana.

Schons idé om innovation och osäkerhet består av två delar. Den första handlar om iakttagelsen att de flesta företagsledning - och jag lägger alltså för min del till regeringen och de centrala och regionala utvecklingsmyndigheterna - har en rationell syn på innovationer, nämligen att de består av en serie ordnade steg som på ett intelligent sätt riktas mot ett i förväg fastställt mål. Detta är en myt, sade Schon för snart fyrtio år sedan. Men myten lever fortfarande. Ty även om insikten sakta vinner insteg att innovationer som regel äger rum i och är resultatet av processer i komplexa sociala system som inte kan styras i samma mening som man kan styra t.ex. ett bro- eller järnvägsbygge, så finns fortfarande föreställningar om att det trots allt är möjligt att *rationellt* designa, planera, implementera, utveckla och leda system av det här slaget. Regeringens sätt att arbeta med de regionala tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen, och många av NUTEKs och Vinnovas åtgärder för ledning av innovationssystem och kluster är bevis nog på att myten fortfarande lever.⁸

Den andra delen av Schons idé handlar om hur osäkerhet och risk förhåller sig till varandra. Risk har med sannolikhetskalkyl att göra. Inom ramen för t.ex. en kostnads-intäktsanalys är risken med att exploatera en innovation densamma som hur mycket man kan förlora om man misslyckas, multiplicerad med sannolikheten för ett misslyckande. Kalkyler av det här slaget bygger alltså på att det finns information, som dessutom i en eller annan mening kan kvantifieras. Men med osäkerhet förhåller det sig så, att det antingen finns för lite information, eller alltför mycket. En inte ovanlig osäkerhetssituation består sålunda i att man står inför att välja mellan två alternativ, att göra det ena eller det andra, men man har alltför litet beslutsunderlag. Detta föder naturligtvis osäkerhet, men ibland kan man komma ur situationen genom att inte göra något alls. Det är emellertid betydligt vanligare att man befinner sig i en totalt okänd och problematisk situation där det trots allt krävs handling för att komma ur den. Men det är då inte bara oklart om man skall göra det ena eller det andra, utan *överhuvud taget* vad man kan göra. När man bedömer situationen är m.a.o. informationsmängden större än vad man kan hantera.

Med Schons perspektiv på innovation och osäkerhet växer en bild fram av dagens innovationspolitik som närmast tyder på maximal osäkerhet. Regering och utvecklingsmyndigheter arbetar med en rationalism som ständigt bryter samman inför samhällets komplexa verklighet eftersom informationsmängden om denna verklighet är större än vad man någonsin kan ta till sig och hantera. Det vill säga, samtidigt som regeringen använder idén om innovation och innovationssystem som medel i en strategi som syftar till att dämpa den osäkerhet som uppstått till följd av att nationalstaten förvittrar så växer osäkerheten till följd av att man försöker hantera det komplexa, icke-linjära och irrationella med rationalistiska och linjära strategier.

En filosofisk och pragmatisk parentes

Här är det emellertid viktigt att understryka skillnaden mellan begreppet 'innovation' och idén eller föreställningen om det vi kallar "innovation". Innovation som begrepp står för vad innovation *är*, i någon form av absolut mening, och således idealt alldeles oberoende av vad vi tror eller vill att det skall vara. Begreppet 'innovation' motsvarar emellertid inte vad Kant kallade "das Ding an sich". Kants kritik av föreställningen att det finns saker som existerar alldeles oberoende av våra sinneserfarenheter är allmänt accepterat. Och det gäller således även begreppet 'innovation'. "Das Ding für uns" ("saken för oss") är det närmaste vi kan komma ett begrepp, dvs. det är bara genom våra subjektiva erfarenheter av tid, rum, orsak och verkan som vi kan uppfatta t.ex. begreppet 'innovation'. Detta innebär emellertid *inte* att innovation är en s.k. social konstruktion i postmodernistisk mening. Nej, begreppet 'innovation' existerar, men det existerar för oss människor, inte oberoende av oss. Däremot är *kunskapen* om detta begrepp naturligtvis socialt konstruerad. Forskningens uppgift är att komma så nära begreppet som det någonsin går genom att ständigt kritiskt granska denna kunskap.

Idén om "innovation", å andra sidan, är vad vi föreställer oss att innovation är, vad det skulle kunna vara, vad det helst borde vara, vad vi gärna vill att det skall vara, osv. Det är självklart att forskare naturligtvis också har idéer om innovation, idéer som alltså ständigt måste kritiskt prövas för att man skall komma så nära ett praktikabelt begrepp som det någonsin är möjligt. Det är emellertid en uppgift som blivit särskilt svår när idén om innovation har blivit politiskt "het" och när forskningsfinansieringen blivit alltmer nyttomotiverad. Politikernas uppgift i det s.k. kunskapsamhället är ju att utnyttja forskningens resultat för att bygga samhället. Det utesluter som bekant inte att de helst vill att dessa resultat skall vara av visst slag, och att de vill använda forskningens resultat på sina villkor och för sina särskilda syften. Detta leder till att politi-

kerna ibland snabbt tar till sig idéer och begrepp som forskarna just börjat bearbeta och analysera. Forskarna kan vara medvetna om att deras nya idéer och begrepp ännu inte är mogna för politisk exploatering, men de är i många fall beroende av den politiska uppmärksamheten, inte minst finansiellt.⁹

Osäkerhet på gott och ont

Nåväl, för några år sedan presenterade en internationell grupp forskare – finansierad av Riksbankens Jubileumsfond - hypotesen att det komplexa postindustriella samhället är en ”innovationsmaskin”. Deras tanke är att tekniska och andra innovationer i det alltmer komplexa samhället föder osäkerhet; undertiteln på deras bok är ”Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty”.¹⁰ Och för att hantera osäkerhet producerar ”maskinen” mer innovationer, som i sin tur föder osäkerhet, osv. Detta, hävdar de, är inte en ond cirkel, utan en god; utan innovation och osäkerhet skulle det helt enkelt inte finnas någon framtid. Med en parafra på det gamla talesättet om nöden som uppfinningarnas moder skulle man kunna säga att forskarna här talar om osäkerheten som innovationernas fader. Det vill säga, begreppet innovation, det som för oss människor är innovation, är ouplösligt förenat med osäkerhet i den meningen, att samhället blir alltmer komplext och svåröverskådligt, vilket ju onekligen ökar behovet av ny teknologi, ny samhällsorganisation och ny ansvarsfördelning för att hantera komplexiteten, som i sin tur föder osäkerhet, som kräver ännu mer innovation, etc.

Om det här nu vore som ett självspelande piano, eller, som det heter inom systemteorin, om detta vore ett helt och hållet självorganiserande system så behövde regeringen egentligen inte göra någonting utan bara sitta med armarna i kors och låta osäkerheten föda innovationer som föder mer osäkerhet, osv. osv. Men innovationsprocesserna behöver skyndas på, hjälpas igång, underlättas och över huvud taget påverkas av en mängd olika skäl, t.ex. av konjunkturskäl, konkurrensskäl, eller av regionalpolitiska skäl. Problemet är att innovationssystem alltså är irrationella, icke-linjära och att de i vanlig mening alls inte är styr- och kontrollerbara. Detta är sedan länge ett välkänt förhållande. Varför envisas man då ”från centralt håll” med sin rationalistiska syn? Varför agerar man som om innovationer och innovationssystem är något som kan konstrueras och kontrolleras? Schon formulerade ett svar som fortfarande håller:

En person kan omfatta den rationella synen när han beskriver en process han inte tar del i, eller när han försöker tala om för andra hur man skall göra, eller försöka tvinga dem att göra det, eller återigen om han försöker övertyga sig själv om något. Den kan kort sagt fungera som ett mönster. Det är då fråga om en idealiserad efterhandssyn på fenomenet – uppfinnandet och förnyelsen sedda i kontrollens, styrningens och berättigandets klara ljus [...]. Det är ett betraktelsesätt som formats för att dämpa farhågor, vinna anhängare eller ge en illusion om vishet. (Schon 1967:44)

Vilka är de farhågor som måste dämpas, varför är det viktigt att vinna anhängare, och vad är det för illusion om vishet som behöver ges? Som jag antytt ovan har detta att göra med att nationalstaten sedan ett trettiotal år befinner sig i ett tillstånd av förvittring och som karakteriseras av omfattande osäkerhet. I detta läge är det naturligtvis lockande att använda idén om innovationssystem som ett medel för att övertyga sig själv och andra att osäkerheten och krisen kan hanteras rationellt och att känslan av osäkerhet är obefogad. Den här strategin förefaller vara rent reflexmässig och torde hänga samman med den välfärdsideologi som utvecklades i nationalstaten under efterkrigstiden och som fortfarande är ett mentalitetsmönster; regeringens roll är att visa att den vet vad den gör, att den har läget under kontroll, att det finns en plan för långsiktig välfärdsutveckling, ingen behöver vara osäker, alla kan känna sig trygga.

Vi kan alltså se att vi här har att göra med tre olika slags osäkerhet. Jag kallar dem systemosäkerhet, förändringsosäkerhet och etisk osäkerhet. Det finns naturligtvis flera samband mellan dessa tre former för osäkerhet. Jag skall försöka klarlägga några, men för att göra det behöver jag gå närmare in på vad såväl den ena som den andra och tredje formen av osäkerhet egentligen handlar om.

Systemosäkerhet

Osäkerheten kopplad till begreppet 'innovation' försöker man alltså hantera genom att reducera den till risk. I företagen försöker man traditionellt sett att göra det genom att ta fram prototyper, köra testserier, göra markandsundersökningar, osv. Till slut, i bästa fall, är osäkerheten reducerad till kalkylerbar risk, t.ex. inför lanseringen av en ny produkt på marknaden. Den tilltagande komplexiteten i omvärlden har företagen mött genom att formera sig i mer eller mindre stora nätverk som vi nu kallar innovationssystem, kluster, industriella konglomerationer, företagsnätverk, osv. Den här processen känner inga gränser. De globala, multinationella, transnationella och transregionala nätverken är uttryck för samma fenomen.

Stater och regeringar gör egentligen samma sak, dvs. man strävar efter att reducera politisk osäkerhet till politisk risk genom att t.ex. tillsätta offentliga utredningar och stödja forskning för att få fram beslutsunderlag. Den tilltagande komplexiteten i omvärlden möter man genom att ansluta sig till överstatliga och globala nätverk av olika slag, som t.ex. World Bank, World Trade Forum, OECD, osv. Av alla dessa organisationer och nätverk är det emellertid bara till den överstatliga Europeiska Unionen som man avstått delar av den egna suveräniteten.

Det politiska problemet med systemosäkerheten är alltså att den inte gäller begreppet innovation förstått som tekniska, finansiella, organisatoriska eller sociala uppfinningar som kan hanteras med rationalism, utan innovationssystem, som Schon kallade irrationella, och som vi idag kallar komplexa. Det vill säga, detta handlar om icke-linjära system som inte låter sig hanteras med klassisk rationalism, som vore de linjära. Komplexa system, även komplexa *sociala* system, är självorganiserande, självrefererande, självgenererande, och de kan aldrig förstås i sin helhet utan bara delvis och då som reducerade modeller. Bra exempel på komplexa sociala system är ekonomin och språket. Ingen kan förstå ekonomin eller språket i hela deras komplexitet. Ingen kan bestämma över vare sig ekonomins eller språkets utveckling, man kan möjligen försöka påverka dem. De utvecklar sig själva, "leder" sig själva, refererar till sig själva, och konstituerar sig själva.¹¹

Företagen och deras omvärld har inte frågat sig hur man rationellt skall designa, planera, implementera och utveckla innovationssystem, kluster, osv. De har istället under stor osäkerhet innoverat dessa system genom självorganisation. Forskarna försöker *efteråt* förstå vad det är som hänt, hur det gick till, hur dessa system fungerar, osv. Och enligt en del forskare är systemosäkerheten alltså i grunden positiv eftersom den föder nya innovationer, men hur detta egentligen går till är fortfarande till stora delar okänt. Säkert är emellertid, att det inte handlar om en linjär process som är möjlig att förklara i konventionella planerings- och genomförandetermer. Detta är ett stort problem och en stor utmaning för en rationellt tänkande regering.

Det vill säga, när jag i den första delen av min hypotes säger att problemet för regeringen och utvecklingsmyndigheterna är att rationaliteten i innovationspolitik ständigt bryter ihop så är det för att varken politiker eller tjänstemän och egentligen inte forskarna heller, ännu förstår hur komplexiteten i innovationssystem fungerar. Icke-linjär utveckling kan inte skapas med linjära strategier och metoder. Den sy-

stemosäkerhet som uppstår när man ändå gång på gång försöker har dokumenterats och kommenterats i utvärderingar, utredningar och forskningsrapporter.¹²

Men det handlar inte bara om okunskap utan också om en särskild egenskap hos komplexa sociala system, och i det här fallet hos det system som nationalstaten utgör. Jag syftar på vad som brukar kallas motstånd mot förändringar. Nationalstaten som system gör motstånd mot de djupgående förändringar som påtvingats systemet sedan mitten av 1970-talet och som lett till en närmast kronisk förändringsosäkerhet. Det är inte fråga om ett aktivt, medvetet och organiserat motstånd, utan om en systemreaktion som har med komplexa sociala systems försvarsmekanismer och överlevnadsinstinkter att göra.

Förändringsosäkerhet I

Den andra delen av min hypotes går alltså ut på att idén om innovation och innovationssystem används som politiskt instrument för att hantera den förändringsosäkerhet som uppstått till följd av nationalstatens förvittring.

Detta handlar egentligen också om reduktion, men inte om att reducera osäkerheten till risk, utan om att, som Schon säger, ”dämpa farhågor, vinna anhängare eller ge en illusion om vishet”. Man kan också uttrycka det som att statsmakternas mål är att reducera osäkerheten genom att väcka tillit till innovationspolitiken.

Tillitens funktion, rent generellt, är att reducera osäkerhet inför framtiden och det okända, och över huvud taget att reducera komplexiteten i tillvaron. Tillit kan rikta sig till ”den andre”, som kan vara en företagsledare, en forskare, en politiker, osv. Tillit kan också rikta sig mot institutioner, t.ex. regeringen, det demokratiska systemet, välfärdsstaten, vetenskap och forskning, osv. Tillit kan slutligen också rikta sig mot berättelser, t.ex. berättelsen om folkhemmet, berättelsen om kunskapssamhället, berättelsen om innovation och innovationssystem.¹³ Innovationspolitiken kan i det här perspektivet inte bara ses som en serie åtgärder utan också som en berättelse som syftar till att väcka tillit och alltså till att reducera den osäkerhet inför framtiden som jag kallar förändringsosäkerhet.

Tilliten till idén om nationalstaten som samhällsgrundande ordning kulminerade under decennierna närmast efter andra världskriget. I Sverige blev den här perioden känd som ”rekordåren”. Detta är också perioden för den ”interventionistiska staten” i enlighet med John Maynard Keynes principer för nationalekonomisk stabilitet. I Keynes teorier trodde sig staten ha funnit de perfekta instrumenten för att hantera den nationella ekonomin. Och under några decennier tycktes de fungera: Vid lågkonjunktur och stigande arbetslöshet grep staten in för att ”stimulera ekonomin” och ”få igång hjulen”, och vid högkonjunktur för att ”kyla ned ekonomin” och ”hålla inflationsspöket stången”. Vid sidan av dessa interventioner i marknadsmekanismerna genomfördes också en omfattande institutionalisering av mekanismer för fördelning och omfördelning mellan sociala grupper, mellan rika och fattiga regioner, osv. Fördelningspolitik var ett viktigt begrepp.

Men när globaliseringsprocesserna och internationaliseringen av marknaderna satte in på 1970- och 80-talen började idén om nationalstaten som ordning att krackelera. Keynes teorier bröts mot stagflationsfenomenet. Informations- och kommunikationsteknologi (IKT) upphävde med ens tidsbarriärer och fysiskt avstånd. Det bildades världsomspännande nätverk som präglades av fria valuta- och kapitaltransaktioner och multinationella företags- och partnerskapsetableringar. Nätverken förtätade sig geografiskt och bildade snart konkurrerande globala, transnationella och nationella regioner (regionalisering). De nationella ekonomierna drabbades dessutom från 1970-talet av upprepade och djupgående ekonomiska kriser.

Den europeiska integrationen kan ses som ett svar på allt detta. Nationalstaterna har avstått mer och mer suveränitet till EU för att möta de globala nätverken och de ekonomiska kriserna. Men samtidigt har det uppstått ett s.k. demokratiskt underskott. Det vill säga, den västliga uppfattningen om demokrati som nationellt folkstyre med direkta val har i stigande omfattning ersatts av vad som kommit att kallas flernivå-samspel och avtalsbaserad styrning.

Redan på 1970-talet inleddes dessutom en kulturell fragmentisering. Den kulturella standardiseringen från nationalstaternas uppbyggnadsperiod har ersatts av historiska kulturers återkomst och rehabilitering i Europa. Skottar, walesare, basker, katalaner, samer och andra historiska folkgrupper har inte bara krävt erkännande för språk och kultur, utan i flera fall också självbestämmande. Nationalstatens ideal om kulturell enhetlighet har ersatts av post-moderna ideologier som framhäver värdet av mångfald, pluralism och dynamisk sammanblandning av lokala och globala identiteter.

Den statscentrerade styrningsmodellen med två-nivåsamspel mellan stat och kommuner håller mot den här bakgrunden på att ersättas av flernivåstyrning¹⁴ och partnerskap. Detta sker med utgångspunkt i marknadsorienterade ideologier och frikoppling av statliga förvaltningsaktörer och tjänsteproducenter som ofta bolagiseras. Nationalstaten minskar således sitt självbestämmande och sina styr- och kontrollmöjligheter till förmån för såväl det övernationella EU som de subnationella nivåerna, dvs. regioner och kommuner.

Hierarkisk byråkrati håller således nu på att ersättas av heterarkier¹⁵, och av mål- och resultatstyrning av horisontellt organiserade och konkurrerande institutioner. Avtalsbaserade permanenta partnerskap mellan nivåerna, och strategiska partnerskap mellan offentliga och privata aktörer har blivit viktiga principer för både politisk styrning och ekonomisk utveckling. Regeringens initiativ med regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram skall ses mot den här bakgrunden.

Nationalstaten har sålunda sedan 1970-talet varit tvungen att hantera fem mer eller mindre permanenta kriser: (1) en *identitetskris* till följd av försvagad nationell kultur därför att man sett sig tvungen att uppge en del av sin suveränitet till EU för att kunna hålla de globala nätverken stängda; (2) en *fragmentiseringskris* till följd av lokala kulturers återkomst; (3) en *finanskrise* till följd av sviktande möjligheter att upprätthålla välfärdsstaten; (4) en *legitimitetskris* till följd av sviktande förtroende för politiken; (5) en *rationalitetskris* till följd av att klassisk keynesiansk interventionspolitik inte längre fungerar, vilket i det närmaste förlamar den offentliga förvaltningen.¹⁶

Den här transformationen från ett långvarigt nationsbyggande till en förhållandevis snabb nedmontering av allt större delar av nationalstatens suveränitet och värdegrund har skett efter omfattande förhandlingar mellan nivåerna och på basis av traktater, avtal och kontrakt (Maastricht, Schengen, osv.). Allt större handlingsutrymme har givits såväl till politiska aktörer i flernivåsystemet som till marknadsaktörer. Den centrala statsmaktens styrningsutrymme har minskat, och det utrymme som återstår har ändrat karaktär. Det är inte konstigt att en förändringsosäkerhet har brett ut sig.

I en ledarkommentar nyligen i Dagens Nyheter berörde Henrik Berggren detta när han påpekade att EMU-omröstningen faktiskt inte alls i första hand visade på en klyfta mellan elit och folk, som många har påstått, utan ”på en evig svensk osäkerhet i valet mellan nationell självtillräcklighet och internationellt engagemang”.¹⁷

Förändringsosäkerhet II

Att nationalstatens förvittring har lett till förändringsosäkerhet säger sig egentligen självt. Men det finns aspekter på förändringsosäkerheten som inte är alldeles självklara och som förtjänar att särskilt kommenteras.

I mars 2000 bestämde man på EUs ministerrådsmöte i Lissabon att unionen i slutet av decenniet skulle vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen. För att nå målet har medlemsstaterna i unionen förbundit sig att utveckla nationella innovationssystem. I såväl teorin som praktiken har detta kommit att leda till ett ökat intresse för regionala innovationssystem eftersom man allmänt insett att de nationella systemen de facto består av regionala särarter, förutsättningar och eventuellt förekommande lokalt baserade kluster, industriella distrikt, företagsnätverk, osv.

Här finns emellertid en intressant skillnad mellan Europa och USA. Intresset för innovationssystem har i Europa som regel kanaliserats i en sektorpolitik, dvs. en innovationspolitik skild från ekonomisk politik i allmänhet, från utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, osv. I Sverige är innovationspolitiken i det närmaste synonym med den regionala utvecklingspolitiken, och att detta är fråga om sektorpolitik är uppenbart. I USA råder det omvända förhållandet, dvs. det nationella innovationssystemet ses som en funktion av hela samhällets förmåga till förnyelse.¹⁸

Jan-Evert Nilsson har i en artikel nyligen fört fram tanken att förklaringen till denna skillnad handlar om en konflikt mellan å ena sidan de värderingar och institutioner som historiskt sett konstituerar den europeiska välfärdsstaten, och å den andra de värderingar och institutioner som lett fram till den dynamiska amerikanska ekonomin. Välfärdsstaten garanterar trygghet och någorlunda social jämlikhet och rättvisa, medan det amerikanska samhällssystemet förutsätter en flexibilitet som visserligen ofta resulterar i sociala skillnader och orättvisor men också i innovationer. Och även om starka förändringsvindar blåser i Europa så går strävandena trots allt ut på att åstadkomma innovation inom national- och välfärdsstaternas existerande ekonomiska, sociala, kulturella och andra institutionella strukturer. Lissabon-programmet reflekterar sålunda snarare vad som idag i Europa är politiskt möjligt, påpekar Nilsson, än vad som har identifierats som ekonomiska nödvändigheter. Att designa en särskild innovationspolitik inom existerande strukturer och institutioner visar visserligen på stor beslutsamhet att skapa ett dynamiskt och innovativt Europa utan att äventyra välfärds-samhället och dess institutioner. Men, säger han, risken finns att innovationspolitiken på dessa villkor mest blir en symbolpolitik.¹⁹ Nilssons argument är i korthet det följande:

Den politiska uppslutningen kring de etablerade institutionerna – nationalstatens institutioner - har hittills varit så stor att tillväxtpolitiken inte har tillåtits påverka dessa. Alla centrala politikområden som skulle kunna ha stor effekt på tillväxten är reserverade för andra ändamål än tillväxt. Orsaken till detta tillstånd är att de intressen som försvarar gamla prioriteringar är starkare än de som arbetar för tillväxt. Det finns en stark tendens att etablerade politikområden stelnar i sina former därför att det runt dem växer upp försvarsmurar som över åren byggs upp av välorganiserade sär-intressen.

Dagens ovilja att ompröva de överordnade målen för ur tillväxtpunkt viktiga politikområden indikerar att 1970-talets världsbild fortfarande lever. I en sådan kontext återstår inget annat än att göra tillväxtpolitiken synlig och ladda den med stort symbolvärde. Den politiska avkastningen på en sådan politik kan vara stor. Sannolikheten att den skall sätta några synliga spår i Sveriges ekonomiska tillväxt är avsevärt mindre. Tillväxtpolitiken blir på detta sätt ett alternativ till tillväxten. Den uppenbara fördelen är att de omprövningar som en ökad tillväxt skulle kräva och tvinga fram inte behöver göras. De intressen som försvarar det bestående behöver inte utmanas.²⁰

Som jag förstår Nilsson handlar detta om nationalstatens försvar av sina institutioner, mentaliteter, maktsystem, tankevanor, osv. Det brukar också kallas motstånd mot förändring. Ett inte lika allmänt brukat men mer kvalificerat begrepp är ”dynamisk konservatism”, som in sin tur har att göra med etisk osäkerhet.

Etisk osäkerhet

Allt detta handlar således om de processer som startat när nationalstaten gått från ett stabilt tillstånd till ett instabilt. Donald Schons bok *Teknologi och förändring*, som jag citerade i inledningen handlar om detta. Hans nästa bok, som kom 1972, handlar också om detta, och den har den kongeniala titeln *Beyond the stable state*. På svenska fick den den expressiva titeln *Blindgångare mot framtiden*, som syftar på vad som händer om man flyr från insikten att situationen har blivit instabil. Etisk osäkerhet handlar om modet att acceptera, förstå och t.o.m. bejaka det instabila tillståndet. Det är en förutsättning för innovation.

Konstruktiva reaktioner inför förlusten av stabilitet måste bestå i att direkt konfrontera fakta. Detta är emellertid som regel smärtsamt eftersom det på ett personligt plan handlar om en omvärdering av existens och identitet. Samma villkor gäller naturligtvis även för organisationer och för samhället i stort. Om vi förlorar våra stabila värden, institutioner och själva hållpunkterna för vår identitet, hur skall vi då kunna behålla vår självrespekt och orientering i tillvaron under själva förändringsprocessen, dvs. när vi skall ta oss från det gamla stabila stillståndet till det nya, hur det nu än ser ut?²¹

Men det är inte bara svårt och smärtsamt att konfrontera fakta, och att erkänna att stabiliteten i det gamla tillståndet inte längre är för handen. Motståndet mot det nya kan till en viss gräns rent av vara funktionellt, men när den gränsen är passerad blir det beteende som nyss vara funktionellt plötsligt dysfunktionellt och kan hota systems hela existens. Detta är en i grunden systemteoretisk och typologisk modell av ett beteende hos sociala system som Schon kallar ”dynamisk konservatism”. Modellen går ut på följande:

Varje levande system strävar efter att behålla sig självt intakt i förhållande till inre och yttre processer. Under normalt fluktuerande förhållanden klarar systemet detta genom att utveckla strategier för att dynamiskt anpassa sig till dessa fluktuationer, t.ex. genom att lära sig nya vanor eller att utveckla nya rutiner, men allt inom gränserna för ”normala” förändringar. Vid extrema krav på förändring blir emellertid de hittills framgångsrika förändringsstrategierna dysfunktionella och direkt skadliga. Nu behövs en förändring av andra ordningen, dvs. det räcker inte att ”avlära” de hittills framgångsrika strategierna och utveckla nya. Det krävs att de nya strategierna är av en högre logisk ordning än de gamla. Strategier av andra ordningen innebär således dels att man ”ser” sina gamla strategier från ”en högre logisk nivå”, dvs. att man faktiskt förstår varför de i det nya läget är dysfunktionella, dels att man därmed inser varför det är nödvändigt - hur smärtsamt detta än är - att avlära sina gamla institutioner och värderingar och därmed sin gamla identitet.²²

Det är här etiken kommer in i bilden. Schon hävdar att det behövs en förändringsetik. Nu har ordet ”etik” i dessa dagar visserligen fått en särskilt betydelse med konnotationer till bidragsfusk, girighet, osv. Men när Schon talar om etik gör han det i ordets egentliga värdefilosofiska sammanhang, dvs. där etiken utgör den gren av filosofin som behandlar alla slags frågor angående moraliska fenomen. Schons huvudbudskap är således att det krävs mod och självinsikt för att lämna det alltmer dys-

funktionella tillståndet. Han använder metaforiskt en biblisk bild som passar väl på den systemosäkerhet och förändringsosäkerhet som jag diskuterat ovan:

Förlusten av myten om stabiliteten är skrämmande. Den för med sig fruktan för att vara i Röda Havet utan något förlovat land i sikte. Plötsligt konfronteras vi med mer upplysning än vi kan hantera. Målsättningarnas jobb är att ordna och förenkla erfarenheten genom att göra det möjligt för oss att därifrån välja ut det som skall leda oss i våra handlingar. De gamla målsättningarnas upplösning parad med förlusten av känslan av ett nytt stabilt tillstånd att vända oss till är desorienterande.²³

Det krävs mod för att undgå att förlamas av rädsla och för att bli stående i Röda Havet utan något förlovat land i sikte, totalt desorienterade och utan uppfattning om vad eller vem som skall leda våra handlingar. Det krävs ännu större mod att ge sig ut i det okända och lära under resans gång. Det är dessa innovationer och innovationssystem per definition handlar om - det okända. Det vill säga, systemosäkerheten kan inte hanteras med en dynamiskt konservativ innovationspolitik inom ramarna för nationalstatens ordning och institutioner. När en sådan politik reduceras till tekniskt-instrumentella handlingar inom ramen en gammal ordning blir den inte trovärdig. I detta läge är det naturligtvis frestande att låta innovationspolitiken bli en symbolpolitik, en politik som gör anspråk på att ge mål för de desorienterade och peka ut riktningen mot det förlovade landet.

Detta är möjligen inte helt lätta saker att ta till sig och smälta på en gång. Låt mig därför, slutligen, utveckla detta med mod och mål-i-handling från ett något annat perspektiv. John Dewey, filosofen bakom uttryck som "livslångt lärande" och "learning-by-doing", kritiserade vid förra sekelskiftet den då allmänt vedertagna principen att man måste ha ett preciserat mål för sina handlingar om man alls skall kunna anses handla avsiktligt - "principen om fastställda mål". Detta är, som jag visat ovan, ett tekniskt rationellt och instrumentellt sätt att förhålla sig till verkligheten. Dewey bestred alltså allmängiltigheten i denna doktrin.

Han utvecklade istället "principen om mål i sikte" som i korthet bygger på följande resonemang: Det är av *logiska* skäl inte alltid möjligt att precisera ett mål (t.ex. därför att man aldrig förut varit där) och ändå kan man avsiktligt sträva efter det (t.ex. efter ett mer innovativt samhälle). Att vilja nå målet, men inte riktigt veta hur det *praktiskt* skall uppnås, är dessutom att faktiskt ännu inte helt och hållet veta vilket målet är. Det är först när vi praktiskt börjar pröva tänkbara medel för att nå det vagt preciserade målet som vi lär oss mer och mer om vilket målet egentligen är. Och ju mer vi vet om målet desto mer lär vi oss om de lämpligaste medlen. Slutsats: Det är ofta så (men naturligtvis inte alltid), att mål och medel konstituerar varandra. Ju mer vi lär oss om medlen, desto mer får vi veta om målet. Och ju mer vi kan precisera målet, desto mer lär vi oss om medlen. Detta är självklart också en del av den djupare innebörden i de båda begreppen "life-long-learning" och "learning-by-doing".²⁴

I linje med detta betraktelsesätt kritiserade Dewey också den på hans tid (!) konventionella föreställningen att utveckling, t.ex. i form av utbildning, är en rörelse mot ett bestämt mål, dvs. att utveckling anses *ha* ett mål istället för att *vara* ett mål. Han påpekade att detta "leder till brist på intresse för det som är nytt, aversion mot framsteg och fruktan för det osäkra och okända."²⁵

Förändringens etik och den etiska osäkerheten handlar om just detta, dvs. att bejaka osäkerheten istället för att frukta den. Deweys radikala idéer om villkoren för barnets utveckling kan metaforiskt illustrera den situation som regeringen befinner sig när det gäller utveckling av innovationer och innovationssystem. Idén att barnet skall växa upp till de vuxnas värld är fel, säger Dewey. Det är att växa upp till det gamla, inte till det nya. Barnets omognad och beroende av de vuxna är inte begränsningar

utan *förutsättningar* för att det skall kunna utveckla det genuint nya. Begränsningarna finns inte hos barnet utan i de vuxnas tankevanor och redan färdiga värld, och alltså också i deras ”fruktan för det osäkra och okända”.

Det instrumentalistiska misstaget

Och det är just fruktan för det osäkra och okända, för att desorienterade bli stående i Röda Havet utan det förlovade landet i sikte, som gör att vi försvarar det bestående och gör motstånd mot det nya som vi inte känner, och som vi ofta inte ens kan föreställa oss. Men det är också därför vi begår det instrumentalistiska misstaget.

Den norske filosofen Hans Skjervheim myntade uttrycket i samband med ett inlägg i den norska skoldebatten på 1960-talet. Han kritiserade den etablerade pedagogiken och menade att man där gjorde misstaget att tro att den pedagogiska praxisen skulle kunna utvecklas efter en teknisk modell. Skjervheim tog sin utgångspunkt i Aristoteles skillnad mellan 'praxis' och 'poiesis' (teknik). Med 'poiesis' menas handlingar som följer en mål-medel logik, dvs. tekniskt-instrumentella handlingar som har ett definierat mål utanför sig själva och som grundar sig på kalkyler som visar hur målet kan nås. Handlingar av det här slaget har alltså ett mål som ligger i det uppnådda resultatet, t.ex. att huset blir färdigbyggt, och inte i handlingarna att bygga det. Den andra typen av handlingar faller inte under mål-medel logiken, att utföra handlingarna enligt en viss praxis är istället ett mål i sig. I den här typen av handlingar frågar man inte efter deras resultat utan om de utförts efter en värdeskala för rätt och fel, ont och gott, rättvist och orättvist, osv. Handlingen att t.ex. samarbeta är ett mål i sig, den kan inte reduceras till tekniskt-instrumentella åtgärder. Det Skjervheim kallar det instrumentalistiska misstaget är således att till tekniska handlingar reducera sådana handlingar som måste utföras enligt en praxis.²⁶

Han för så sitt argument vidare med hänvisning till Kants etik och påpekar att samhället hålls samman genom människornas ömsesidiga respekt och tillit. Men tillit gör man sig förtjänt av genom sina handlingar i praxis, man kan inte skapa tillit som ett tekniskt projekt. Och det är här, skriver han på nynorska, som man finner ”dei egenlege livsføringsproblema både når det gjeld å føra sitt eige liv, når det gjeld å ordna sitt liv i høve til andre, både i høve til sine nærmaste og i høve til framande, og når det gjeld ein slik ting som å gjeva lover og å styra ein stat.”²⁷ Det är således skillnad på att räkna *med* andra och att *räkna* med andra. I det första fallet handlar det om tillit till den andre, i det senare fallet handlar det om tillit till den egna förmågan att kalkylera med andra människor.²⁸

Så långt Skjervheim. Och på vilket sätt begår då regeringen ett instrumentalistiskt misstag när den (1) vill åstadkomma tillväxt och ekonomiskt hållbar utveckling genom att försöka implementera innovationssystem, och (2) använder innovationspolitiken som ett instrument för att dämpa den förändringsosäkerhet som uppstått till följd av nationalstatens förvittring?

Det korta svaret är att regeringen i båda dessa fall har skilt sina handlingar från målen och gjort dem till en fråga om teknisk rationalitet: (1) *Handlingen* att implementera innovationssystem måste rimligen vara ett mål i sig, och dessutom gälla regeringen självt. Det går inte att genomföra det nya genom att själv stå utanför och/eller ovanför och tänka och handla det gamla, det är en självmotsägelse. De implementeringsåtgärder som hittills genomförts på regeringens uppdrag har en klart teknisk-rationell prägel. Regeringen har heller inte accepterat att se sig själv som en del av det lärande system som varje inöverande system definitionsmässigt måste vara.²⁹

Dessutom: (2) Att använda innovationspolitiken som ett instrument för att dämpa den förändringsosäkerhet som uppstått till följd av nationalstatens förvittring kan

mycket väl, som Jan-Evert Nilsson påpekar, ses i ett perspektiv där det gäller att försäkra medborgarna om att regeringen trots allt värnar om välfärdssamhällets institutioner. Innovationspolitiken får i detta perspektiv ett dubbelt symbolvärde, dvs. som symbol både för radikal ekonomisk förnyelse och för bevarande av välfärdssamhällets värden och institutioner, allt enligt logiken ”vi är verkligen för förnyelse, det är förändringar vi inte gillar”. Men innovationspolitiken har svårt att vinna förtroende och tillit ens som symbolpolitik eftersom regeringen uppenbarligen inte är beredd att acceptera en roll som *primus inter pares* i det heterarkiska system för ”metagovernance” som många statsvetare nu talar om som en konsekvens av nationalstatens förvittring.³⁰ Ansvarsutredningen (SOU 2003:123) kallar det för ”flernivåstyrning”, men utan att precisera eller problematisera vad det hela egentligen handlar om.

Det som gör idén om innovation möjlig

Min utgångsfråga var alltså denna: Vad är det som har gjort det möjligt, att vi från mitten av 1990-talet har tagit till oss idén om innovation och innovationssystem, och att vi fått en särskild innovationspolitik?

Och min hypotes var alltså att regeringens innovationspolitik har två syften. Det ena är att åstadkomma tillväxt och ekonomiskt hållbar utveckling i hela landet, men att det bildas osäkerhet när rationaliteten i denna politik bryter ihop i mötet med nationalstatens komplexitet. Det andra syftet är att dämpa den förändringsosäkerhet som uppstått till följd av nationalstatens förvittring. I båda fallen använder regeringen idén om innovation och innovationssystem som ett tekniskt rationellt instrument för att nå sina syften. Därigenom begår man emellertid det s.k. instrumentalistiska misstaget, vilket leder till att osäkerheten snarare ökar än minskar.

Nå, det uppstår naturligtvis osäkerhet när den relativt stabila ordning som den svenska nationalstaten bygger på håller på att förvittra och man tvingas söka sig till en ny form för relativ stabilitet. Det finns inte någon klar bild av det kommande och förhoppningsvis stabila skedet, den enda klara bilden man har är av det man håller på att förlora. Följden blir att förvittringen medför osäkerhet; den grund för identitet som nationalstaten skänkt sina medlemmar förefaller vara i fara. I denna situation utlöses motreaktioner av det slag som Donald Schon har kallat dynamisk konservatism. Det vill säga, man anpassar sig dynamiskt till det nya, men egentligen bara så långt att ramarna och grundmönstret för den gamla ordningen inte rubbas. I ett övergångsskede som detta skapas således både ett utrymme för och ett behov av nya idéer som ger riktning för förändringsprocessen *men som ger en känsla av att de väsentliga dragen i den bestående ordningen inte behöver överges*.

Det är detta som gjort, och gör, idén om innovation möjlig. Det vill säga, det finns ständigt idéer i omlopp, men efterfrågan på nya idéer uppstår först när det inträffar en serie händelser med nedbrytande verkan. Idéer som redan finns i fria eller marginella områden, kan nu flyta in i samhällsdebattens och politikens huvudfåra. Grundidén om innovationssystem har funnits marginellt sedan åtminstone 1840-talet, och sedan förra sekelskiftet under andra namn såsom ”industriella distrikt” och ”kollektivt entreprenörskap”. Men det är i slutet av 1980- och början av 1990-talen som först OECD och EU, och så småningom nationalstaterna fört upp idén på den politiska agendan, legitimerat den och gjort den mäktig. Och nu måste vi alla tjäna denna idé för att själva få vara med i strömfårans mitt, ty det är där den politiska uppmärksamheten och därmed forskningsmedlen och överhuvud taget karriärmöjligheterna finns.³¹

Nå, om min hypotes nu stämmer, dvs. att osäkerheten snarare ökar än minskar därför att regeringen begår det instrumentalistiska misstaget, så borde idén om innovation och innovationssystem så småningom trängas undan av ännu nyare idéer. Och

detta kan naturligtvis uppfattas som en paradox: Ju mer osäkerhet, ju större sannolikhet för innovation som tränger undan dagens idéer om innovation och innovationssystem. Paradoxen löses emellertid upp så fort vi inser att det är skillnad på begreppet 'innovation', dvs. det som *är* innovation, och de idéer som sägs handla *om* innovation och innovationssystem och som vi idag tjänar. Vad verklig innovation kallas spelar ju egentligen ingen roll, det är "the meat of the beef" och "the proof of the pudding" som betyder något, vad detta än kallas.

Till slut

Av allt att döma befinner vi oss således sedan mitten av 1970-talet i en långt utdragen förändringsprocess. Samtidigt som nationalstaten som samhällsgrundande ordning och därmed som plattform för samhällsstyrning uppenbarligen håller på att förvittra söker vi oss under stor osäkerhet mot något annat fast underlag varifrån vi kan ta avstamp mot framtiden. Och i den sökprocessen frodas instrumentalismen.

Men, säger vän av ordning, är det inte trots allt så, att staten *alltid* reagerar på osäkerhet med instrumentalistisk rationalitet, dvs. innovationspolitiken är egentligen inget undantag; samma sak gäller väl ändå också forskningspolitiken, försvarspolitiken, kulturpolitiken, arbetsmarknadspolitiken, osv? Ja, reaktionen på osäkerhet verkar alltid vara densamma oavsett politikområde. Men också nej: *En verklig innovationspolitik kan inte enbart vara en annan slags näringspolitik, dvs. ytterligare en sektorspolitik, utan den måste utformas som en politik av andra ordningen, som en "metapolitik" som omfattar näring, forskning, försvar, kultur, arbetsmarknad, osv.* Nationalstatens utformning under 18- och 1900-talen med sina demokratiska och andra institutioner för utveckling, trygghet och välfärd kan ses som resultatet av sin tids innovationspolitik. Vi står nu uppenbarligen återigen inför behovet av en innovationspolitik av detta genomgripande slag.

Kan då ingenting göras, något förnuftigt och rationellt, så att vi kan förkorta processen och undvika att osäkerheten till slut blir så stor att det nya bara kan födas i ruinerna av det gamla? Men det är nog trots allt rationalismen som är problemet, den rationalism som är ett barn av upplysningstiden, moderniteten och de ständigt alltmer uppskrivade förväntningarna på vetenskapen och dess framsteg. Den här formen av rationalism är en månghundraårig tankevana som blivit en mental järnbur och en normalitet så självklar att vi som regel inte ser den. Och därmed kan vi inte heller se dess alternativ. Men principen är klar, såväl när det gäller en trovärdig innovationspolitik som "när det gjeld ein slik ting som å gjeva lover og å styra ein stat", nämligen att undvika att till tekniskt-rationella handlingar reducera sådana handlingar som för att väcka tillit måste utföras enligt en praxis. Och praxis kan man alltså inte ta del av som åskådare, utan bara som deltagare.

Jag uppmanar därför slutligen var och en som nu har läst denna uppsats att begrunda om regeringens innovationspolitik, så som den hittills har utformats i praktiken och så som den nyligen t.ex. har presenterats i närings- och utbildningsdepartementens gemensamma skrift "Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt genom förnyelse" (Ds 2004:36), verkligen är det första steget mot en sådan genomgripande innovationspolitik av andra ordningen. Är det det? Väcker den tillit?

Noter:

¹ Den metodologi som förespråkas i denna inledning kallas kritisk realism och utgår från den brittiske filosofen Roy Bhaskar i hans *A Realist Theory of Science*, Verso 1975 och efterföljande arbeten. På svenska finns en bra introduktion i Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. C.; *Att förklara samhället*, Studentlitteratur 1997.

- ² Se t.ex. Veggeland, N.; *Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap*, Høy-skoleforlaget 2003 och Jessop, B.; *The Future of the Capitalist State*, Polity 2002. Ordet ”förvittra” är Veggelands, men Jessops resonemang om förändringsprocessen är liktydigt.
- ³ Följande skiss bygger i huvudsak på vad Eric Hobsbawm säger om begreppet nation, om nationalitetsprincipen och om nationalism i hans tre volymer om ”det långa 1800-talet”; *Revolutionens tidsålder, Kapitalets tidsålder och Imperiernas tidsålder*, samtliga på Tidens förlag 1979, 1989 resp. 1994.
- ⁴ Se Jessop 2002.
- ⁵ Lundvalls ”Introduction” i Lundvall, B.-Å. (ed.); *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovations and Interactive learning*. Pinter Publishers 1992.
- ⁶ Nelsons och Rosenbergs inledning i Nelson R.R. (ed.) *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. Oxford University Press 1993.
- ⁷ Schon, D. A.; *Teknologi och förändring*, Pan/Norstedts, Stockholm 1967. Schon ändrade senare sitt efternamn till Schön, under vilket namn han är känd för en serie mycket uppmärksammade böcker från 1970- och 80-talen om lärande, aktionsforskning, mm.
- ⁸ För en utförlig diskussion om komplexiteten i innovationssystem och om föreställningar om styrbarheten i och av sådana system se t.ex. Nilsson, J.-E. & Uhlin, Å.; ”Regionala innovationssystem. En fördjupad kunskapsöversikt.” Vinnova Rapport VR 2002:3.
- ⁹ Detta förhållande och dess implikationer diskuteras i Miettinen, R.; *National Innovation System. Scientific Concept or Political Rhetoric*. Etida, Helsinki 2002.
- ¹⁰ Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, M.; *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in the Age of Uncertainty*. Polity Press 2001.
- ¹¹ Se not 8.
- ¹² Se not 8.
- ¹³ Den här uppfattningen går tillbaka på Niklas Luhmanns *dictum* som första gången presenterades i Luhmann, N.; *Trust and Power*, Chichester 1979, och som därefter blivit något av en standarduppfattning inom tillitsforskningen. En diskussion om tillitens funktion i regionala innovationssystem finns i Uhlin, Å.; ”Trust in regional innovation systems”, opubl. paper presenterat på 4th International Triple Helix Conference i Köpenhamn, 6-9 nov. 2002.
- ¹⁴ Begreppet ’fjernvästyning’ är centralt i t.ex. Ansvarskommitténs delbetänkande ”Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU2003:123). Det engelska begreppet är ”multi level governance”. Egentligen är begreppet missvisande eftersom det antyder flera hierarkiskt ordnade nivåer. Begreppets innebörd är snarare att det här rör sig om heterarkiskt (se not 15) ordnad styning.
- ¹⁵ Begreppet ’heterarkisk’ förekommer i litteraturen som motsats till hierarkisk. *Hetero* (gr. annan) och *arki* (gr. ordning) har snarast en koppling till komplexitetsteori.
- ¹⁶ Veggeland 2003.
- ¹⁷ Dagens Nyheter 2004-02-04: ”Det är ju fan, sa Per Albin”.
- ¹⁸ Nelson, R. R. & Rosenberg, N.; ”Technical Innovation and National Systems”, i Nelson, R. R. (ed); *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. Oxford University Press 1993.
- ¹⁹ Nilsson, J.-E.; ”Innovation Policy as an Alternative to Institutional Changes”, i *Structural Change in Europe 3. Innovative City and Business Regions*. Hagbarth Publications, 2004.
- ²⁰ Nilsson, J.-E.; ”Tillväxtpolitik som alternativ till tillväxt”, i *Tio röster om tillväxt*, utgivning av Regionaliseringsrådet, en fristående tankesmedja till Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, 2004.
- ²¹ Schon, D. A.; *Blindgångare mot framtiden*, PAN/Nordstedts 1972, sid 22.
- ²² ibid. sid 23-24.
- ²³ Schon 1969, sid 183.
- ²⁴ För en mer utförlig presentation av Deweys idé om ”ends-in-view” se Uhlin, Å.; *Kunskapens många språk. Om offentliga strategier för lärande i små och mellanstora företag*, Fafo forlag, Oslo 1996.
- ²⁵ Dewey, J.; *Democracy and Education* [1906] 1966. Originaltexten lyder: ”Consequently, there are induced lack of interest in the novel, aversion to progress and dread of the uncertain and the unknown.”
- ²⁶ Skjervheim, H.; *Filosofi og dømmekraft*, 1992, s 172 ff.
- ²⁷ Skjervheim, H.; *Deltakar og tilskodar*, 1996, sid. 147.
- ²⁸ Skjervheim 1992, sid. 143.
- ²⁹ Detta omdöme bygger bl.a. på Uhlin, Å., Nordregio och Nordlandsforskning; ”Regionala företagskonsortier 1994-2001; En utvärdering av dåvarande NUTEKs program.” Vinnova Information VI 2002:6
- ³⁰ Förutom Veggeland 2003 och Jessop 2002 se t.ex. Kooiman, J. (ed.); *Modern Governance. New Government –Society Interactions*, Sage 1992.
- ³¹ Grundmönstret i detta resonemang finns hos Schon 1972, s 107 ff.