

Het democratisch tekort van open innovatie

Biopolis of liever democratie

“In Sjanghai ligt die baan er binnen twee jaar ...” verzuchtte Henk van Zuylen van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer in een gastcollege over technologiebeleid. Zijn woorden sloegen uiteraard op de magneetzwefbaan van Schiphol naar Groningen. De besluitvorming hierover duurt nu al ongeveer 35 jaar en gegeven de nieuwe start die het project recentelijk maakte¹ is men in die tijd weinig opgeschoten. Van Zuylen besloot zijn betoog daarom met de retorische vraag: “Is het poldermodel eigenlijk wel geschikt voor innovatie?”

Ik moest hier weer aan denken toen ik onlangs in de Kennisbijlage van de Volkskrant (24 september) een artikel las over het life science park *Biopolis* in Singapore, dat voor 500 miljoen uit de grond werd gestampt. Daar was precies 35 maanden voor nodig. “In Europa zouden ze nog steeds zitten te vergaderen” aldus een geëmigreerde Britse toponderzoeker. In Aziatische landen kijken overheden vooruit, zien ze het belang van vooruitgang en durven ze slagvaardig beleid te voeren. Westerse wetenschappers en ingenieurs kijken verlekkerd naar dit technowetenschappelijk ‘walhalla’.

Toch is het gek. Kennelijk moet je kiezen tussen democratie en innovatie. Het walhalla bestaat alleen in landen die weinig op hebben met democratische waarden, burgerrechten en persvrijheid. Maar hoe kan het dan toch dat de moderne wetenschap en techniek juist in westerse democratieën opbloeden en tot wasdom kwamen? Misschien is democratie toch goed voor technologische ontwikkeling. Bovendien, zo toont het Japanse voorbeeld, zodra de lonen beginnen te stijgen blijkt het Aziatische walhalla ook gewoon in onze aardse economie te zijn gesitueerd. Zouden we de democratie dan niet wat meer moeten koesteren, aangezien zij ondanks haar onvolkomenheden toch veel beter tegen een stootje kan. In dit essay onderzoek ik het democratisch gehalte van open innovatie via een vergelijking tussen politieke en innovatiestijlen. Het begrip ‘open innovatie’ roept associaties met democratische waarden op. Het doet denken aan *The Open Society*, waarin Karl Popper de eenvoud van autoritaire en totalitaire regimes afwijst en een pleidooi voert voor de erkenning van imperfectie en onzekerheid in democratieën.²

1 <http://www.structuurvisiezuidzeelijn.nl>, 3 oktober 2005.

2 Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*.

Ook voor politiek filosofen als Hannah Arendt en Claude Lefort is openheid een essentieel kenmerk van democratische samenlevingen.³ Daarmee bedoelen ze niet alleen dat de democratie open staat voor afwijkende opinies en oppositie, maar ook dat de betekenis van democratie zelf open is. Democratie is een onvoltooid project. Deze openheid vraagt iedere tijd opnieuw om bezinning op het bereik van politieke instituties, de hoeveelheid regels, de omvang van de bureaucratie, en precies aan deze bezinning ontleent de democratie haar bestaansrecht.

Wat betekent dit voor de openheid van innovatie? Dit essay betoogt ten eerste dat het verschijnsel open innovatie een manifestatie van democratie is. Maar wil open innovatie echt democratisch zijn, dan moet het bekritiseerd kunnen worden. Deze kritiek is het tweede oogmerk van dit essay.

Vier innovatiestijlen

In 50 jaar innovatiemanagement zijn vier verschillende stijlen van innovatie te onderkennen. Technologieconsultants van Arthur D. Little schetsen er drie in hun bestseller *Third Generation R&D* uit 1991.⁴ De innovatiestijl van de eerste generatie werd beheerst door het beeld van de creatieve en autonome uitvinder die, door in alle vrijheid gebruik te maken van beschikbaar gestelde faciliteiten, vanzelf een keer met de radicale doorbraak zou komen. De volgende generatie ging daar eisen aan stellen. Wetenschappers en ingenieurs in de laboratoria moesten zich gaan verantwoorden voor hun bestedingen en dienden evenals andere afdelingen afgerekend te worden op het realiseren van doelen. De derde generatie zette nog een stap verder richting integratie. Bij strategische en productie afdelingen drong het cruciale belang van innovatie door en op hun beurt werden ook de R&D afdelingen zelf responsiever voor ontwikkelingen van buiten. Productie, organisatie en R&D bleken communicerende vaten en alleen door de strategie van deze verschillende afdelingen naadloos op elkaar af te stemmen kunnen bedrijven ook op langere termijn vitaal in de markt blijven opereren.

Een mengeling van invloeden uit deze drie generaties karakteriseerde de innovatiecultuur aan het einde van de jaren 90. Maar ondanks hun onderlinge verschillen tellen de drie generaties in een opzicht bij elkaar op: het belang van top-down management. Ook al heeft voor de derde generatie geen enkele afdeling het absolute primaat, de onderlinge afstemming vereist nog steeds een zeer bekwaam en geïnformeerd management. Maar volgens auteurs als Henry Chesbrough of Eric von Hippel is ook dat aan het veranderen in wat men de vierde generatie R&D zou kunnen noemen.⁵ In plaats van top-down sturing karakteriseert deze zich in de eerste

3 Hannah Arendt (1958), *The Human Condition*, University of Chicago Press. Claude Lefort (1992), *Het democratisch tekort. Over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie*. Meppel, Boom.

4 Philip A. Rousset, Kamal N. Saad, and Tamara J. Erickson (1991), *Third Generation R&D*, Harvard Business School Press, Boston, MA.

5 Henry W. Chesbrough (2003), *Open Innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press, Boston, MA. Eric von Hippel (2005), *Democratizing Innovation*, <http://web.mit.edu/evhippel/www/books.htm>.

plaats door democratische verhoudingen en horizontale kennisstromen. Vooral dankzij internet worden kennis en innovatie mobieler en steeds meer als zelfstandige economische goederen erkend, waar sommige bedrijven zich in specialiseren, maar wat anderen liever uitbesteden. Tegelijkertijd stimuleert de toegankelijkheid van kennis de vraagarticulatie onder gebruikers en beginnen bedrijven ook dit steeds meer als een nieuwe bron van creativiteit te zien. Innovatie democratiseert, in Von Hippels woorden. Deze openheid en democratische verhoudingen manifesteren zich in de verschillende interfaces van het innovatiesysteem.

De parallel met politieke stijlen

Uit een andere hoek is een parallelle ontwikkeling te ontwaren. Hier gaat het om politieke stijl. Dit concept is gemunt om de variaties te benoemen in de manier waarop politiek in verschillende periodes handen en voeten krijgt. Zo traceert Sjaak Koenis in de laatste halve eeuw vier verschillende politieke stijlen in vier generaties, die ieder een specifieke invulling van het Nederlandse poldermodel suggereren.⁶ De oorsprong van deze stijlen is echter niet specifiek voor Nederland. Ze ontleen hun aantrekkingskracht aan hun succes in het oplossen van problemen *buiten* de politiek: in gezinnen, hulpverlening, bedrijven of andersoortige gemeenschappen. Ik stel hier dat deze vier generaties van politieke stijl opvallend overeenkomen met de vier generaties van innovatiestijlen.

In de jaren zestig en zeventig heerste een paternalistische welzijnsstijl, een stijl die geënt was op de hulpverlening. Met name vanuit links (maar ook in andere kringen) werd politiek gezien als een project ter realisatie van het collectieve welzijn van burgers. Politiek werd instrumenteel aan de publieke dienstverlening. Wat deze stijl verbindt aan de innovatiestijl van de creatieve uitvinder is een ééndimensionaal geloof in maakbaarheid. Het verlenen van autonomie aan R&D afdelingen veronderstelt immers maakbare kennis, zoals een 'therapeutische' politiek een maakbare samenleving veronderstelt. Vandaar het vertrouwen van bedrijven in hun ingenieurs en van burgers in het probleemoplossend vermogen van de overheid. Dat zowel kennis als het welzijn van burgers meerdimensionale verschijnselen zijn werd door deze generatie onvoldoende erkend.

In de loop van de jaren tachtig taande het vertrouwen in het vermogen van een sterke overheid. De omvang van de bureaucratie stak steeds schriller af tegen hardnekkige problemen zoals werkeloosheid en milieuvervuiling en met het groeiend ongeloof in maakbaarheid verloren de welzijnsdenkers hun krediet. Zij maakten plaats voor een generatie zakelijke marktdenkers. Marktdenkers zagen burgers in de eerste plaats als klanten van de overheid. De politiek moest meer als een bedrijf opereren en de publieke diensten moesten afgerekend worden op hun resultaten.

⁶ Sjaak Koenis (2002), 'Stijlen van politiek', *Filosofie & Praktijk* 3, p. 3-14.

Deze tweede politieke stijl vindt zijn weerklink in de tweede generatie R&D management. Ook daar gingen efficiëntie en resultaten een rol spelen. Wogen de baten van R&D wel tegen de hoge kosten op? Technologische ontwikkeling stond niet meer vanzelfsprekend voor vooruitgang en ook de beoordeling van R&D afdelingen gebeurde naar bedrijfskundige maatstaven, net zoals de door de welzijnspolitiek in het leven geroepen bureaucratie.

Het marktperspectief werd halverwege de jaren negentig afgelost door een netwerkperspectief. Waar men vanuit het marktperspectief begon met het afstoten en liberaliseren van politieke taken, daar constateerde deze derde generatie dat de politiek eigenlijk alleen maar verplaatste. Beslissingen werden weliswaar meer aan marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties overgelaten, maar ze veranderden niet van aard. De politieke macht verplaatste naar netwerken van ambtenaren, adviseurs, bedrijven en burgers. Als tegenwicht hiervoor pleitte deze generatie voor bestuurlijke vernieuwing, voor spreiding van de democratie, voor nieuwe vormen van debat, voor maatschappelijke jaarverslagen en milieulabels, voor een responsieve overheid en voor politici die de buurt in gaan. Dit netwerkperspectief met zijn gedecentraliseerde macht vertoont gelijkenis met de derde innovatiestijl, die een soortgelijke centrumloosheid vertoonde. Door het bedrijf als een systeem te zien, met sterk onderling afhankelijke componenten, ontzegde de derde generatie aan de afzonderlijke afdelingen het primaat. Of het nu om macht gaat of om kennis, de derde generatie benadrukte het distributieve karakter ervan en pleitte voor netwerkachtige vormen van sturing en controle.

Momenteel krijgt een vierde politieke stijl profiel. De democratiseringsvoorstellen van de derde generatie bleken moeilijk af te dwingen en vonden te weinig ankerpunten in een tijdperk dat nog door het marktdenken beheerst werd. Maar hoe komen van de overheid de vernieuwing verwachten die haar eigen tekort ongedaan zou maken? De vierde generatie zoekt zijn heil daarom elders en pleit voor democratisering van de uitvoering. Niet de overheid maar burgers zelf moeten tegenwicht bieden aan de macht van de uitvoerders. Ouders, huurders, reizigers en milieugroepen moeten hun eigen belangen kunnen verdedigen in onderwijs, huisvesting, mobiliteits- en milieubeleid, omdat juist in de uitvoering van beleid de keuzes worden gemaakt die hen het meest aangrijpen. De parallel met de vierde innovatiestijl, die van open innovatie, bestaat er nu in dat zowel innovatiemanagers als beleidsmakers de wil tot macht en controle los zullen moeten laten. Controle en beheersbaarheid horen bij strategische planning; openheid en inspraak bij contingentie. Dit is het verschil tussen schaken en pokeren, om een metafoor van Chesbrough te gebruiken. Bij het eerste gaat het om de beste strategie, bij het tweede moet je soms gokken en bluffen omdat je de kaarten van je tegenspelers niet kent.

Innovatie is ook politiek

Het nieuwe life science park in Singapore heet 'Biopolis'. Voor de oude Grieken verwees het woord 'polis' niet alleen naar een locatie, maar ook naar een politieke gemeenschap. Dat geldt ook voor Biopolis. Voor wie de genoemde parallellen tussen politieke en innovatiestijlen vergezocht vindt verdedig ik de stelling dat wetenschap en techniek vormen van politiek met andere middelen zijn. Dan verschijnt innovatiestijl immers per definitie als een variant op politieke stijl.

Net als beleid, regels, wetten, en belastingen grijpen wetenschap en techniek in op de maatschappelijke ordening. Als het R&D management van Intel bijvoorbeeld haar aanvankelijk weinig hoopvolle ontwikkeling van microprocessors had gestaakt, dan had ik dit essay misschien nog met een typemachine getikt en mijn informatie in de bibliotheek moeten vergaren. De transformerende kracht van technologie is mogelijk vele malen groter dan die van traditionele politiek.

Het idee dat technologie politieke kenmerken heeft is zelden stilliger verdedigd dan in Langdon Winner's veel geciteerde artikel over de bruggen op Long Island.⁷

Winner beschuldigt architect Robert Moses ervan een racistische politiek te bedrijven met zijn brugontwerpen. Moses ontwierp ze namelijk dermate laag dat ze de toegang tot de door hem geliefde parken van Jones Beach beperkten voor bussen en daarmee ook voor etnische minderheden, die voor hun vervoer veelal van het openbaar vervoer gebruik maakten. Daarmee bedreef de architect politiek. Alleen niet met woorden en wetten, maar veel effectiever: met staal en beton.

Als innovatie inderdaad een vorm van politiek met andere middelen is, dan verklaart dat enerzijds de parallel tussen innovatiestijl en politieke stijl, maar roept dat anderzijds ook de vraag naar de democratie op. Immers, waar politiek met andere middelen wordt bedreven is de verleiding groot om democratische instituties te omzeilen.

De vraag naar de democratie

In dit essay betoog ik dat het verschijnsel open innovatie enerzijds een manifestatie van een te koesteren democratische ontwikkeling is, maar dat dit anderzijds geen enkele reden geeft om achterover te leunen. Integendeel, ik stel dat open innovatie in termen van democratische kwaliteit nog steeds ernstig tekortschiet. Beide onderdelen van de stelling bouwen voort op de omweg langs politieke stijlen, aangezien over dat verschijnsel reeds het nodige kritische denkwerk is verricht.

"Een goede samenleving is een samenleving die zichzelf verwijt dat ze niet goed genoeg is." Dat stelde de socioloog Zygmunt Bauman 29 oktober in de Volkskrant in lijn met de betekenis die filosofen als Popper, Arendt en Lefort

⁷ Langdon Winner (1980), 'Do artifacts have politics?' *Daedalus* 9, p. 121-136.

hechten aan de openheid van democratische samenlevingen. De verschillende in dit essay besproken politieke en innovatiestijlen komen voort uit dit soort zelfverwijt: de eerste generatie werd maakbaarheidsgeloof verweten (alsof middelen slechts dienen dienen), de tweede naïef dualisme (alsof politieke zaken in vraag en aanbod zijn op te delen), en de derde innerlijke tegenspraak (alsof de overheid zijn eigen tekort op kan heffen). In deze vernieuwing door zelfverwijt, door geïnstitutionaliseerde oppositie, manifesteert zich de democratie.

Maar dat roept tegelijk de volgende vraag op: wat valt de vierde generatie te verwijten? Hoe democratisch is de democratisering van uitvoering en gebruik? Volgens Sjaak Koenis is er één traditionele functie van politiek, die alle generaties sinds de zestiger jaren slecht waarden:

het bieden van een forum voor publiek debat over 'het goede leven' en voor de afweging van belangen, en het scheppen van een platform om de confrontatie met een onzekere risicovolle toekomst aan te gaan (p.12)

Ook de vierde generatie miskent het belang hiervan, omdat zij consensus als het belangrijkste politieke resultaat ziet. Een democratisering van de uitvoering beoogt overeenstemming te bereiken tussen de belangen van aanbieders en gebruikers van huisvesting, onderwijs, ruimtelijke ordening, enz. Maar wie consensus nastreeft zal principiële standpunten omzeilen en kan het zich permitteren om minderheidsbelangen aan de kant te schuiven. Dit dus ten koste van het debat, dat juist baat heeft bij dissensus en veel verschillende opinies. Bovendien wordt voor de vierde generatie ineens iedereen politicus zodra ze erin zou slagen de kloof tussen burgers en politici op te heffen. Alsof het niet juist politici zijn die zich hebben bekwaamd in het formuleren van standpunten, het voeren van oppositie en het maken van verschil.

De implicatie hiervan voor een kritiek op een open innovatiestijl is niet evident. Toch roept het vragen op. Hoe zouden conflicterende en concurrerende technologische trajecten bij kunnen dragen aan het 'debat' over de kwaliteit van leven? Zo boden kosten baten analyses (KBA's) van de zes verschillende varianten op de Zuiderzeelijn een scala aan onderwerpen voor debat, met name omdat de KBA's zelf ook ter discussie stonden. Het ging hier over bij uitstek politieke zaken, zoals de waarde van werkgelegenheid, van landschapsvervuiling, van CO2 uitstoot, van reistijdwinst. Een tweede vraag is of er niet juist ook een kloof moet bestaan tussen uitvoerders en gebruikers van innovatie, in plaats van een door de vierde generatie bepleitte nivellering in de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis. Wat is er mis met specialismen? Ik geloof dat creatieve uitvinders juist ruimte moeten krijgen. En ook al impliceert dat een verplaatsing van de politiek, oppositie en democratie zijn pas mogelijk zodra er te kiezen valt. We hebben de ingenieurs nodig voor alternatieve manieren van maatschappelijke ordening door technologie. Dat, tenslotte, roept de derde vraag op: wat is het verschil tussen de politiek van innovatie en de politiek

van wetten en beleid? Innovatie is politiek met andere middelen. Maar wat is dit 'andere' precies. Hoe ordent technologie de wereld en wat betekent dat voor de vorm van het debat over technologische controverses?

Met dit soort vragen kan een politieke filosofie van conflict en verschil zich vruchtbaar maken voor innovatievraagstukken over zowel management, beleid als theorie.