

# Een ondernemende

Mariana Mazzucato gooit een sneeuwbal. Wil de fotograaf haar zonder jas op de foto? Goed. Ze draait zich naar de bevroren vijver, licht, gooit nog een sneeuwbal.

Mazzucato is econoom en onder meer hoogleraar voor innovatie- en technologiebeleid aan de universiteit van Sussex. Ze is een veelgevraagd gast bij de BBC en Bloomberg Television en schrijft geregeld in de Britse krant *The Guardian*. Straks vliegt ze terug naar haar man en vier kinderen in Engeland.

Nu is ze nog even in het koude Nederland waar ze het ministerie van Economische Zaken bezocht. Ze sprak er met minister Henk Kamp – “een kwartiertje” – en gaf een lezing voorafgaand aan een rondetafelgesprek. Twintig topambtenaren, topwetenschappers en topmannen uit het bedrijfsleven waren het over het innovatiebeleid “erg oneens.”

Dát landen die investeren in onderzoek en ontwikkeling (R&D) en innovatie meestal profiteren van grotere economische groei, wijst de praktijk volgens Mazzucato uit. De vraag is: hoe investeer je zo effectief mogelijk? En daarover bestaan volgens haar vele misverstanden.

Neem de Amerikaanse zonnecel-fabrikant Solyndra die vorig jaar failliet ging nadat durfinvesteers zich terugtrokken. Meer dan 500 miljoen dollar aan overheids garanties ging daarmee ook verloren. Het leidde in de Verenigde Staten tot veel kritiek op de overheid. Die slaagde er weer eens niet in ‘de winnaars eruit te pikken’, succesvolle jonge bedrijven en technologieën te herkennen dus. En, uit meer conservatieve hoek: de overheid zou zich moeten beperken tot het steunen van een dynamische vrije markt, die zulke winnaars wel herkent.

Te makkelijk, vindt Mazzucato. Zij wijt het falen van Solyndra vooral aan het ongeduld en kortetermijndenken van de durfinvesteers. In de praktijk neemt de Amerikaanse overheid op het gebied van innovatie risico’s die veel durfinvesteers niet durven nemen, zegt zij, en geeft innovatie actief vorm. Alleen is er bijna niemand die dat erkent, zo betoogt ze in haar boekje *The Entrepreneurial State*.

Een pamflet, noemt ze het zelf. “Ik schreef het meer om politieke dan om academische redenen. Ik wilde mijn regering ervan overtuigen dat al die bezuinigingen op het overheidsbudget om competitiever te worden, zoals de Verenigde Staten, gebaseerd waren op een totaal verkeerde uitleg van wat de vs feitelijk doen.”

En wat vindt ze van het Nederlandse topsectorenbeleid dat innovatie en economische groei moet aanjagen? “De discussie erover is interessant, maar het beleid zelf lijkt niet erg doordacht”, zegt ze beleefd.

**Creëert de Amerikaanse overheid, in strijd met de mythe, wel innovatie en geeft ze die vorm?** “Ja, ik beschrijf ondernemerschap als de bereidheid om deel te nemen aan echt onzekere en risicovolle ontwikkelingen. Als je de internetsector met zijn dotcombedrijven of de biotech- of de nanotechsector met zulke ogen bekijkt, dan zie je dat de Amerikaanse overheid steeds de risico’s heeft gedragen tijdens hun moeilijke en onzekere beginfase.”

Experts op de wendbare, gedecentraliseerde kantoren van het *Defense*

## INNOVATIEBELEID

Om met succes te innoveren, zegt Mariana Mazzucato, heb je slagvaardige bedrijven, maar ook een koersvaste overheid nodig. De heldenrol van durfkapitaal is een mythe.

Margriet van der Heijden



‘Er zijn partijen die er belang bij hebben de bijdrage van de overheid te bagatelliseren.’ FOTOGRAFIE: ROGER CREMERS

## Mariana Mazzucato

Mariana Mazzucato (1968) werd in Italië geboren. Ze studeerde geschiedenis en economie in Boston (Tufts University) en economie in New York (New School for Social Research), waar ze in 1997 ook promoveerde. In 2000 keerde ze terug naar Europa, waar ze onder andere de leerstoel wetenschap en technologie bekleedde aan de Universiteit van Sussex in het Verenigd Koninkrijk. Empirisch onderzoek verrichtte ze onder meer in de computer-, biotech- en farmaceutische industrie.

*Advanced Research Projects Agency (DARPA)* bijvoorbeeld hadden en hebben de autonomie om potentieel veelbelovend fundamenteel én toegepast onderzoek op de middellange termijn te steunen, schrijft Mazzucato in haar pamflet. DARPA werkt samen met universiteiten én bedrijven, en was zo, bijvoorbeeld, een drijvende kracht achter de latere computerindustrie. Of neem het *Small Business Innovation Research* programma (SBIR) dat vele succesvolle bedrijven tijdens hun beginfase gesteund heeft. Of het *National Nanotechnology Initiative* (NNI) dat de nanotechsector vooruit heeft.

“De private sector ging pas later meedoen. Het is te simplistisch om te denken dat de overheid zich kan beperken tot het steunen van innovatie via belastingmaatregelen en

bemiddeling. De overheid moet ook vaak het voortouw nemen.”

**Waarom heerst dan het idee van een suffe, bureaucratische overheid versus een dynamische en innovatieve markt?**

“Er zijn partijen die er belang bij hebben de overheidsbijdrage te bagatelliseren. Kijk naar de strijd die president Obama moest voeren om de gezondheidszorg te hervormen. Zijn regering werd bemoeizucht verweten. Belachelijk, als je bedenkt hoeveel geld de Amerikaanse overheid via de *National Institutes of Health* (NIH) spendeert aan onderzoek naar nieuwe medicijnen en biotech. Jaarlijks 32 miljard dollar. 75 procent van de radicaal nieuwe medicijnen wordt ontwikkeld door de NIH. Dat is geen bemoeizucht, dat is in-

novatie creëren!

“Alleen: dat weten mensen in de vs niet, en in Europa al helemaal niet, want de vs verkopen zichzelf als marktmodel. Ik probeer het echt te verhalen te vertellen en argumenten te geven die tonen dat bijvoorbeeld Silicon Valley, maar trouwens ook recente economische successen in China, Singapore, Zuid-Korea of Brazilië, het resultaat zijn van enorme directe en indirecte overheidsinvesteringen in innovatie.”

**Belangrijk onderdeel van dat echte verhaal is ‘visie’?**

“Ja, denk aan de jaren zestig en de ‘man on the moon’, het Apolloproject. Dat slaagde doordat de Amerikaanse overheid een visie uitdroeg en voor opwinding rond het project zorgde. Zo trok het ook investeerders en be-

# staat, die innoveert

## Wat landen uitgeven aan onderzoek en ontwikkeling

Aantal onderzoekers per duizend werkenden



## Wat zijn de maatregelen in het topsectorenbeleid?

Het topsectorenbeleid kent negen topsectoren: Tuinbouw&uitgangsmaterialen, Agri&food, Water, Life sciences&health, Chemie, Hightech, Energie, Logistiek en Creatieve industrie. Overheid, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekscentra moeten binnen die sectoren samenwerken aan innovatie. De plannen, maatregelen en afspraken daarvoor zijn vastgelegd in innovatiecontracten. Topteams, met ‘een innovatieve ondernemer uit het midden- en kleinbedrijf, een wetenschapper, een ver-

tegenwoordiger van de overheid en een boegbeeld uit de sector’, begeleiden de uitvoering daarvan. De overheid heeft ook stimuleringsmaatregelen getroffen. De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk voorziet in een vermindering van loonkosten voor personeel dat speur- en ontwikkelingswerk (R&D) verricht.

Via de regeling voor aftrek van investeringen en exploitatiekosten innovatie (RDA) kunnen bedrijven een deel van de kosten voor en investeringen in R&D extra aftrekken van

de inkomsten- en vennootschapsbelasting.

Verder kunnen bedrijven de winst uit octrooien of bepaalde innovatieactiviteiten onderbrengen in een ‘Innovatiebox’, waarover 5 in plaats van 25 procent belasting wordt geheven. Onderzoeksfinancier NWO moet 275 miljoen euro (van zijn budget van ongeveer 500 miljoen euro) aan onderzoek binnen de topsectoren besteden. In de tweede helft van deze kabinetsperiode wil de regering NWO dan 150 miljoen euro extra toebedelen voor ongebonden onderzoek.

“Landen die in R&D investeren, zien meestal hun economie groeien. Het punt is dat datzelfde niet per se geldt voor individuele bedrijven. Daar werken zulke investeringen alleen als ook aan andere voorwaarden is voldaan. Ik heb bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar farmaceutische bedrijven. Alleen die bedrijven die vijf jaar achter elkaar patenten aanvragen en allianties sloten met andere bedrijven, slaagden erin te groeien. Voor andere sectoren zijn er vast andere karakteristieken, dus als je wilt werken met sectoren zou je zulke voorwaarden eigenlijk eerst per sector moeten onderzoeken.”

## En belastingmaatregelen?

“De vraag is steeds: wat voegen ze toe? Bewerkstelligen ze iets wat anders niet zou zijn gebeurd?” Lacht. “Laat me ook iets goeds uit het Nederlandse innovatiebeleid noemen: dat is de wbo (die voorziet in een vermindering van loonkosten voor personeel dat zich met innovatie bezighoudt, red.). Het goede daaraan is dat die wet R&D-arbeid stimuleert.

“Niet goed zijn maatregelen die zich richten op de inkomsten uit innovatie, want daarmee bewerkstellig je niets wat anders niet ook zou gebeuren. Je maakt rijke bedrijven alleen maar rijker. Dat gebeurt bijvoorbeeld met de innovatiebox (over de winst uit patenten wordt geen 25 maar 5 procent belasting geheven, red.). Een vreselijk slecht idee. Waarom? Omdat je je niet richt op het onderzoek dat tot die patenten leidt. Je versterkt alleen het monopolie dat een bedrijf dankzij een patent toch al heeft.

“Vooral in Nederland, dat al zo weinig geld uitgeeft aan R&D, vind ik het belachelijk om zo inkomensvoordeel te geven, in plaats van maatregelen te treffen die onderzoek en innovatie stimuleren en versterken. Ook de RDA-regeling (waarbij bedrijven investeringen in innovatie van de inkomstenbelasting mogen aftrekken, red.) vind ik geldverspilling.”

## Wat vindt u van de topsectoren zelf?

“Mijn indruk is dat ze te nauw omschreven zijn en dat de visie ontbreekt op wat ze voor de economie moeten betekenen. Denk weer aan de ‘man on the moon’. Er was duidelijk omschreven wat er moest gebeuren om die missie te volbrengen, en twaalf sectoren uit het bedrijfsleven en het onderzoek werkten erin samen. Het was dus ook een breed gedefinieerde missie, die bovendien voor opwinding zorgde.

“Vertaald naar de Nederlandse situatie zou je niet moeten zeggen: we gaan Wageningen Universiteit en de agrifoodsector stimuleren, maar bijvoorbeeld: we gaan aan gezonde voeding van de toekomst werken, en dat thema dan nog breder trekken en spannender maken.

“Verder zou je een gevarieerd gezelschap willen laten meedenken over de missies, met daarin ook mensen uit jonge bedrijven en door nieuwsgierigheid gedreven onderzoekers. De meeste missies vereisen immers verandering en verandering komt meestal niet van degenen die profiteren van de huidige situatie. Het was niet de grammofonindustrie die aandrong op een overstap naar cd’s.”

**Tot slot, wat vindt u van de Nederlandse Seed Capital Regeling, waarbij de overheid het risicokapitaal verduubelt dat investeerders in een techstarter steken?**

‘Neem het Apolloproject. Er was een doel, opwinding en dus kapitaal’

“Dat lijkt me een goed idee, als je tenminste op een of andere manier voor elkaar krijgt dat de overheid iets van die investering terugziet als het bedrijf winstgevend wordt.”

## Geven de VS daarin niet een slecht voorbeeld?

“Ja, de Amerikaanse overheid is heel goed in risico financieren – ook al geven ze dat niet toe – maar niet in geld terugverdiene. Het algoritme voor Google werd ontwikkeld met geld van de National Science Foundation, maar die zag daar niets van terug. Ook alle technologie in de iPhone is gefinancierd door de Amerikaanse overheid.”

Mazzucato tikt op haar toestel. ‘I am not sure what you are saying’, zegt spraakherkenner Siri.

“En ja, je hebt een Steve Jobs nodig om al dit soort technologie zo funky bij elkaar te brengen, maar als die technologie niet eerst met overheidsgeld ontwikkeld was, had Apple niet mee kunnen surfen.” Ze lacht opnieuw. “En wat doet het bedrijf? Het verhuist grotendeels van Cupertino in Californië naar Reno, Nevada om belastingen te ontwijken. Nou ja, dat kun je niet tegenhouden, maar de overheid kan wel zinnen op andere instrumenten die iets terugsluizen van eerdere, risicovolle investeringen.”

Mazzucato heeft zoveel ideeën, zoveel te zeggen. “Ik klink toch niet alleen maar negatief?”, vraagt ze dan. “Over het topsectorenbeleid? Dát er over innovatiebeleid gedebatteerd wordt, vind ik goed.”

Haar belangrijkste boodschap is toch, zegt ze, “dat we moeten ophouden om de rol van sommige private actoren te mythologiseren, en die van de publieke sector te bagatelliseren.” Beiden zijn nodig in een gezond ‘innovatie-ecosysteem’ waarin bedrijven, bemiddelende instanties en partnerships tussen overheid en bedrijven een goede mix vormen met een rijk netwerk van topuniversiteiten en toponderzoeksinstituten – “en ja, dát onderzoeksinstituut is in de vs nu eenmaal veel sterker.”

Om zo’n ecosysteem te bewerkstelligen moet de overheid de feiten kennen én zich van zijn rol bewust zijn. “Een groot risico nu is bijvoorbeeld dat sommige bedrijven vaker geld steken in het terugkopen van hun eigen aandelen, en daardoor nauwelijks geld overhouden voor R&D. Je ziet het bijvoorbeeld in de farmaceutische sector, zoals bij Pfizer, alweer.” Met de bedrijfsfinancien gaat het uitstekend, maar voor R&D leunen ze op publieke gelden.

“Zo’n ecosysteem is niet ‘symbiotisch’ en gezond, maar ‘parasitair’.” Een onzekere overheid die aan bedrijven te veel invloed toeschrijft, werkt zulke scheefgroei in de hand, denkt Mazzucato. “Een overheid met een gebrek aan zelfvertrouwen zwicht te gemakkelijk voor de lobby’s van het midden- en kleinbedrijf dat meer steun eist, van durfinvesteers die belastingvoordeel wensen, van grote bedrijven die zoiets als een innovatiebox afdwingen enzovoorts.”