

Kritiek op de ‘ondernemende staat’ biedt lessen voor beleid

Onder aanvoering van ‘rockstar economist’ Mariana Mazzucato is wereldwijd het idee van een ondernemende staat omarmd. Haar optimistische verhaal over de rol van overheden bij innovatie vond gretig aftrek bij de overheden, maar er klinkt ook kritiek. In hoeverre zijn die kritieken terecht, en wat betekenen ze voor beleidsmakers?

IN HET KORT

- Mazzucato krijgt kritiek: ze verwacht inventie met innovatie, onderbouwt haar these onvoldoende, en overschat overheden.
- De kritieken zijn deels terecht en hebben implicaties voor een verbetering van ondernemerschaps- en innovatiebeleid.
- Aandacht voor maatschappelijke missies, met aandacht voor het belang van ondernemerschap, is essentieel.

JAN JACOB VOGELAAR

Buitenpromovendus aan de Universiteit Utrecht

ERIK STAM

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en aan Stellenbosch University

In het afgelopen decennium is het perspectief op de rol van de overheid in de economie veranderd. Terwijl overheden voor lange tijd vooral een rol kregen toebedeeld bij het oplossen van marktfalen, is er nu in toenemende mate aandacht voor de overheid als regisseur (Schipper-Tops et al., 2021). Mariana Mazzucato (2013) is de warmste pleitbezorger van een ‘ondernemende staat’. In tegenstelling tot het bewieroken van individuele ondernemers, stelt Mazzucato dat overheden meer waardering verdienen voor hun bijdrage aan de ontwikkeling van baanbrekende innovaties, zoals GPS en het internet. Mazzucato plaatst zich in een traditie van wetenschappers die wijzen op de grote rol die overheidsbeleid, soms onder de radar, heeft gespeeld bij economische groei en ontwikkeling (Block en Keller, 2015).

De fundamentele kritiek van Mazzucato is dat ‘de vrije markt’ niet bestaat. Er is een continue wisselwerking tussen markten en overheden, en overheidsbeleid heeft inherent invloed op hoe markten zich ontwikkelen (Polanyi, 1944). Voortbouwend op dat idee stelt Mazzucato dat overheden niet alleen de markt moeten volgen en marktfalen moeten oplossen, maar ook markten met ambitieuze missies actief moeten sturen richting maatschappelijke vraagstukken – het zogenaamde ‘missiegestuurde innovatiebeleid’ (Mazzucato, 2021). Zo worden innovaties die bijdragen aan de realisatie van die maatschappelijke missie geprioriteerd. Want, zo stelt Mazzucato (2018): het gaat niet alleen om de mate van innovatie in de economie, maar juist om de *richting*.

Naast lof klinkt er kritiek op het werk van Mazzucato. Critici verwijten haar dat ze innovatie met inventie verwart, dat haar claims onvoldoende zijn onderbouwd en dat ze de capaciteiten van overheden overschat. Dat overheden ontvankelijk zijn voor haar ideeën is volgens Wennberg en Sandström (2022) vooral een gevolg van de heroïsche rol die Mazzucato overheden toedicht – niet van de academische onderbouwing voor haar these.

In dit artikel beschouwen we de kritieken op het idee van een ondernemende staat, en op het verwante idee van het missiegestuurd innovatiebeleid. Deze kritieken leggen de beperkingen van een ondernemende staat bloot, maar behoeven op punten ook nuancering. We bespreken waar de kritieken hout snijden, en op welke wijze beleidsmakers de kritieken kunnen benutten voor een beter ondernemerschaps- en innovatiebeleid.

Inventie is niet gelijk aan innovatie

Allereerst wordt Mazzucato verweten dat ze innovatie met inventie verwart (Karlson et al., 2020). In haar werk is Mazzucato kritisch op de grote rol die bij innovatie

aan bedrijven en ondernemers wordt toegedicht. Ze stelt dat overheden het meeste en meest risicovolle werk hebben gedaan, en dat het vervolgens de bedrijven zijn die deze kennis commercieel benutten. Hoewel critici de rol van overheden bij grote innovaties zoals de iPhone erkennen, stellen ze ook dat er over de stap naar de commercialisering niet lichtvoetig kan worden gedacht. Zelden is een uitvinding een directe oplossing voor een maatschappelijk probleem, en vaak leiden onderzoek en ontwikkeling tot onverwachte toepassingen. Zo is het (onverwachte) gebruik van de lasertechnologie in medische toepassingen, halfgeleiders, sensoren, cd-spelers en printers in de loop der decennia geëvolueerd.

In de tradities van onder meer Schumpeter (1934) en Hayek (1945) benadrukken critici het belang van ondernemerschap voor het zien van marktkansen en het vinden van de juiste product-marktcombinaties (Karlson et al., 2020; Murtinu et al., 2022). Dit vergt ruimte voor experimenten, waarbij op zoek wordt gegaan naar nieuwe combinaties en betalende gebruikers. Juist ondernemers onderscheiden zich van uitvinders (inventie) doordat ze nieuwe kennis omzetten in nieuwe waardevolle diensten en goederen (innovatie) (Schumpeter, 1934). In het geval van de iPhone was het niet de overheid, maar Steve Jobs die de technologische mogelijkheden koppelde aan een marktkans, en daarmee een product ontwikkelde dat grote impact zou hebben op consumenten wereldwijd. Juist ondernemers vinden en realiseren onverwachte toepassingen die een overheid nooit gevonden zou hebben (Sanders et al., te verschijnen).

De constatering dat inventie niet gelijk staat aan innovatie is terecht. Tegelijkertijd ontwikkelen ondernemerschap en innovatie zich niet in een vacuüm, maar zijn ze afhankelijk van vele condities, die gezamenlijk een ecosysteem voor ondernemerschap vormen (Wurth et al., 2022). De rol van overheden is echter niet te onderschatten, want veel van deze condities – waaronder wet- en regelgeving, educatie, kennis, financiering en infrastructuur – vallen binnen de invloedssfeer van overheden. In een dergelijke ecosysteembenadering vinden Mazzucato (Mazzucato en Robinson, 2018) en haar critici (Elert en Henrekson, 2022) elkaar.

Bij het vormgeven van ecosysteembeleid is ‘critical listening’ van belang – geef ondernemers wat ze nodig hebben, niet wat ze willen. Met andere woorden, gebruik de kennis van ondernemers om het ecosysteem als geheel te verbeteren, niet als lobby voor individuele bedrijven (Coad et al., 2022). Betrek ondernemers bij de diagnose van de belemmeringen van het ecosysteem

voor ondernemerschap, zodat hun expertise wordt aanbeoordeld om de condities voor ondernemerschap en innovatie te verbeteren. Een klassiek voorbeeld van een beleidsmaatregel die gevestigde bedrijven schade zou kunnen berokkenen, maar positief is voor het ondernemerschap en de innovatie, is het verbieden van het concurrentiebeding (Stam, 2019).

Gebrek aan onderbouwing

Een tweede veelgehoorde kritiek is dat de wetenschappelijk onderbouwing van de ondernemende staat wankel is. Wetenschappers wijzen erop dat er weinig empirisch bewijs is voor de effectiviteit van een ondernemende staat, en dat Mazzucato zich grotendeels baseert op anekdotisch bewijs (Karlson et al., 2020; Wennberg en Sandström, 2022). Zelfs als de investeringen van overheden hebben bijgedragen aan (het versnellen van) grote innovaties, blijft het de vraag of de middelen doelmatig zijn besteed. Waren de overheidsinvesteringen daadwerkelijk de beste manier om het internet te lanceren, of hadden de middelen beter kunnen worden geïnvesteerd volgens een private logica?

De kritiek dat de empirische onderbouwing van de ondernemende staat beperkingen kent is terecht, maar niet kenmerkend voor het werk van Mazzucato. Voor veel innovatie- en ondernemerschapsbeleid geldt dat doeltreffendheid en doelmatigheid zich lastig laten evalueren, omdat er een geschikte controlegroep ontbreekt (Karlson et al., 2020).

Bij het missiegestuurde innovatiebeleid waarmee een maatschappelijke transformatie wordt beoogd, is het bovendien de vraag of traditionele evaluatiemethodieken (met een gerandomiseerd onderzoek plus een controlegroep als gouden standaard) passend zijn (Mazzucato en Penna, 2016; Ter Weel et al., 2022). Voor missiegestuurd innovatiebeleid, gericht op het tegengaan van klimaatverandering, is urgentie bijvoorbeeld een relevante dimensie om in de evaluatie mee te nemen: als een huis in brand staat, is er geen tijd om eerst heel uitvoerig de beste blusaanpak te overwegen, maar is er juist snelle actie geboden. Een innovatieve oplossing voor CO₂-reductie die zonder overheidssteun pas in 2030 op de markt gekomen zou zijn, maar dankzij subsidie al in 2025 beschikbaar is, is gezien de grote urgentie van het klimaatvraagstuk mogelijk ook de moeite waard.

Concreet vraagt dit van overheden dat zij de aanpak van dynamische evaluatie omarmen waarbij het ondernemerschaps- en het innovatiebeleid worden vormgegeven als een collectief leerproces. Door beleid

ex ante (diagnose), ex durante en ex post te monitoren, valt beleid gaandeweg te verbeteren (Stam, 2022). In de praktijk betekent dit dat overheden gegevens verzamelen en integreren, om het ecosysteem voor het ondernemerschap te kunnen diagnosticeren. Deze diagnose wordt gebruikt voor een dialoog met belanghebbenden, om zo tot beter onderbouwde beleidskeuzes te komen. Gaandeweg kan er worden gemonitord hoe dit beleid op zowel de korte als de langere termijn uitpakt. Het recente advies 'Durf te leren, ga door met meten' doet hiertoe verschillende concrete suggesties voor de evaluatoren van beleid, zoals bijvoorbeeld het in samenspraak met betrokkenen duiden van nieuwe data en informatie (Ter Weel et al., 2022). Als de interpretatie is dat interventies niet het gewenste effect sorteren, dan kan beleid ook worden bijgesteld.

Juist in sectoren waar de markt nog onvoldoende is ontwikkeld, kunnen overheden waarde toevoegen door investeringen te doen die marktpartijen niet aandurven.

Bureaucraten zijn geen ondernemers

Ten slotte wijzen critici erop dat bureaucraten geen ondernemers zijn. Het idee van een ondernemende staat overschat de capaciteiten en negeert tevens de prikkels van bureaucraten (Wennberg en Sandström, 2022). Ambtenaren hebben minder marktkennis (Hayek, 1945), streven politieke doelstellingen na en hebben, in tegenstelling tot ondernemers, geen 'skin in the game'. Daarmee ontbreekt zowel de kennis als de prikkel om te doen wat 'economisch juist' is (Murtinu et al., 2022). Ter illustratie wordt er vaak gewezen op het verschil tussen publieke en private investeringsfondsen. Terwijl medewerkers van de eerste groep in veel gevallen een vast salaris ontvangen, is de beloning van de private investeerders direct gekoppeld aan de financiële prestaties van het fonds (Murtinu et al., 2022). Gebrek aan prikkels en kennis kan, in het uiterste geval, resulteren in een 'failure to fail' waarbij overheden nalaten om kansloze projecten tijdig te beëindigen (Elert en Henrekson, 2022; Lucas, 2019).

Een hieraan gerelateerde kritiek richt zich op het missiegestuurde innovatiebeleid dat Mazzucato voor-

staat. Zij schetst dit als een aanpak waarbij overheden (als vertegenwoordigers van de burgers) gaan over 'het wat': de missies en daarmee de richting van het beleid. De markt en maatschappij gaan over 'het hoe'. Zij worden door overheden uitgedaagd om met concrete oplossingen te komen voor ambitieuze missies. Het 'richten' van het innovatievermogen op maatschappelijke vraagstukken is wat Mazzucato "tilting (rather than leveling) the playing field" noemt (2016).

Ondanks dit onderscheid zien critici haar pleidooi voor een missiegestuurde aanpak als 'oude wijn in nieuwe zakken': namelijk als een excuus voor terugkeer naar een traditioneel top-down-industriebeleid (Grafström, 2022). Ze benadrukken dat ook een missiegestuurde aanpak in de praktijk vereist dat overheden bepaalde sectoren, technologieën of initiatieven prioriteren omdat deze beter op de doelstellingen aansluiten. Om diverse redenen, zoals gebrek aan marktkennis en incentives, achten ze overheden niet in staat om die keuzes te maken. Een bijkomend probleem is dat zo'n top-down-prioritering het bottom-up-ondernemerschap- en -innovatieproces zou frustreren (Audretsch en Fiedler, 2023). Initiatieven die buiten de missie vallen, worden niet of minder ondersteund door overheden en komen daardoor überhaupt niet van de grond.

Het is evident dat er verschillen bestaan tussen bureaucraten en ondernemers. Ondernemers zullen in veel gevallen beter in staat en meer geneigd zijn om te reageren op marktprikkels, en in het algemeen autonomer opereren dan ambtenaren. Dat ondernemers meer geneigd zijn om te reageren op marktprikkels is nochtans ook een belangrijke beperking van de kritiek. Juist in sectoren, of rondom transitities die essentieel zijn voor het maatschappelijk welzijn, maar waar de markt nog onvoldoende is ontwikkeld, kunnen overheden waarde toevoegen door investeringen te doen die marktpartijen niet aandurven. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de Nederlandse overheid, met de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie, de bereidheid van marktpartijen om te investeren in grootschalige duurzame energieprojecten vergroot.

Bovendien doen de kritieken weinig recht aan de veelzijdigheid en verschillende rollen van de overheid. Ook binnen de publieke sector zullen sommige organisaties beter gepositioneerd zijn om goede keuzes te maken dan andere onderdelen van de overheid. Door de uitvoering van innovatie- en ondernemerschapsbeleid te beleggen bij onafhankelijke organisaties met een duidelijke missie, een helder mandaat, op afstand staand

van de politieke waan van de dag, is dit te borgen (Mazzucato, 2013).

Een andere succesvolle aanpak kan zijn om juist op een experimentele manier mét ondernemers oplossingen te zoeken en te realiseren voor maatschappelijke problemen, zoals in het SBIR-programma (*Small Business Innovation Research*) gebeurt. In dit programma, dat al decennia in de VS wordt uitgevoerd, treden overheden op als inkoper van innovatie voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. Kleine innovatieve bedrijven kunnen in drie fasen, in concurrentie, hun voorgestelde ideeën uitwerken tot een daadwerkelijke oplossing.

Het ideaalbeeld van Mazzucato's missiegestuurde innovatiebeleid, waarbij de overheid de lijnen uitzet en de markt volgt, blijft nastrevenswaardig. Toch zal het in de praktijk niet altijd haalbaar zijn, omdat keuzes over 'het hoe' soms onvermijdelijk zijn. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in beleid van overheden gericht op het versnellen van de energietransitie. Overheden die een CO₂-reductie-doelstelling nastreven, ontkomen er in de praktijk vaak niet aan om keuzes te maken over de technologieën die nodig zijn om die doelstelling te bereiken. Zoals Mazzucato terecht stelt, vergt dit een overheid met kennis van zaken. Dit vraagt om een overheid die investeert in het ambtenarenapparaat en kritisch luistert naar experts, zonder blindelings externe adviezen te volgen.

Tot besluit

De kritieken op Mazzucato leggen een aantal beperkingen bloot van de ondernemende staat. Tegelijkertijd geven de kritieken blijk van een vrij eendimensionaal perspectief op overheden, waarbij overheidsmedewerkers worden afgeschilderd als een homogene groep bureaucraten die als gevolg van politieke aansturing en een gebrek aan prikkels niet geneigd zijn om 'het economisch juiste' te doen. Die karikatuur doet weinig recht aan de realiteit, waarin er niet zoiets bestaat als 'de overheid', maar waarbij overheden bestaan uit verschillende instituties, organisaties en beleidslijnen die in interactie het ondernemerschap en de innovatie bevorderen of beperken (Stam en Vogelaar, 2023).

Bovendien hebben critici weinig oog voor de continue wisselwerking die de relatie tussen overheden en markten kenmerkt (Polanyi, 1944). De kritieken op een ondernemende staat zouden dan ook geen aanleiding moeten zijn om het kind met het badwater weg te gooien. Ze bieden in plaats daarvan aanknopingspunten om

actief overheidsbeleid gericht op ondernemerschap en innovatie te verbeteren. Wel blijft het voor overheden raadzaam om een missiegestuurde aanpak te combineren met generiek beleid, gericht op het versterken van het ecosysteem voor ondernemerschap als geheel. Op die manier blijft er ruimte voor ondernemers die de status quo uitdagen vanuit markten of technologieën die we nu nog niet kunnen voorzien.

Literatuur

- Audretsch, D.B. en A. Fiedler (2023) Does the entrepreneurial state crowd out entrepreneurship? *Small Business Economics*, 60(2), 573–589.
- Block, F.L. en M.R. Keller (2015) *State of innovation: The U.S. Government's role in technology development*. Londen: Routledge.
- Coad, A., P. Harasztosi, R. Pálen M. Teruel (2022) Policy instruments for high-growth enterprises. In: K. Wennberg en C. Sandström (red.), *Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy*. Cham: Springer, p. 273–298.
- Elert, N. en M. Henrekson (2022) Collaborative innovation blocs and mission-oriented innovation policy: An ecosystem perspective. In: K. Wennberg en C. Sandström (red.), *Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy*. Cham: Springer, p. 345–367.
- Grafström, J. (2022) Less from more: China built wind power, but gained little electricity. In: K. Wennberg en C. Sandström (red.), *Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy*. Cham: Springer, p. 219–231.
- Hayek, F.A. (1945) The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Karlson, N., C. Sandström en K. Wennberg (2020) Bureaucrats or markets in innovation policy? A critique of the entrepreneurial state. *The Review of Austrian Economics*, 34(1), 81–95.
- Lucas, D.S. (2019) The political economy of the collaborative innovation bloc. *The Review of Austrian Economics*, 32(4), 331–338.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Londen: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2016) From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140–156.
- Mazzucato, M. (2018) Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815.
- Mazzucato, M. (2021) *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Londen: Penguin.
- Mazzucato, M. en C.C.R. Penna (2016) Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305–326.
- Mazzucato, M. en D.K.R. Robinson (2018) Co-creating and directing innovation ecosystems? NASA's changing approach to public-private partnerships in low-earth orbit. *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 166–177.
- Murtinu, S., N.J. Fossen P.G. Klein (2022) The Entrepreneurial state: An ownership competence perspective. In: K. Wennberg en C. Sandström (red.), *Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy*. Cham: Springer, p. 57–75.
- Polanyi, K. (1944) *Great transformation: The political and economic origins of our time*. New York: Farrar & Rinehart. [Boston, MA: Beacon Press, 2001].
- Sanders, M., Stam, E. en Thurik, R. (2024) The Entrepreneurial State Cannot Deliver without an Entrepreneurial Society. In Henrekson, M., Sanström, C. & Stenkula, M. (red.), *Moonshots and the New Industrial Policy: Questioning the Mission Economy*. Cham: Springer, te verschijnen.
- Schipper-Tops, R., C. Damen, S. Kes en D. van der Plas (2021) Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur. ESB, 106(4795S), 46–49.
- Schumpeter, J.A. (1934) *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stam, E. (2019) The Case against Non-Compete Agreements. *USE Work Paper Series*, 19(20).
- Stam, E. (2022) Er is meer inzicht nodig in de effectiviteit en efficiëntie van ondernemersbeleid. ESB, 107 (4811S), 18–21.
- Stam, E. en J.J. Vogelaar (2023) Book review: Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy. *International Small Business Journal*, 41(5), 465–487.
- Weel, B. ter, M. Janssen, M. Bijlsma en P.J. de Boer (2022) *Durf te leren, ga door met meten*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, oktober.
- Wennberg, K. en C. Sandström (2022) *Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy*. Cham: Springer.
- Wurth, B., E. Stam en B. Spigel (2022) Toward an entrepreneurial ecosystem research program. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 46(3), 729–778.