

# Van maanmissie naar missie aarde

De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat het verwaarlozen van overheidsinvesteringen een hoge prijs kent. Maar de crisis schept ook kansen om een industriebeleid te voeren dat het traditionele denken in sectoren en technologieën overstijgt. De manier waarop dat gebeurde in het Apollo-programma, een halve eeuw geleden, herinnert ons aan wat mogelijk is.

## MARIANA MAZZUCATO

*Hoogleraar economie van innovatie en publieke waarde aan University College London en oprichter en directeur van het UCL Institute for Innovation and Public Purpose*

COVID-19 heeft de vele tekortkomingen van het moderne kapitalisme blootgelegd. Bovendien is in veel landen de schade die is aangericht door de pandemie verergerd door eerdere bezuinigingen op sociale voorzieningen en volksgezondheid, en heeft de uitgekleden staat ertoe geleid dat het beleid onvoldoende gecoördineerd en gebrekkig werd uitgevoerd. En dat ging tijdens de lockdowns ten koste van massaal testen, de productie van medische apparatuur en het onderwijs.

Daar staat tegenover dat landen en staten die wel in de publieke sector hebben geïnvesteerd het over het algemeen veel beter hebben gedaan dan landen die dit niet deden. Dat kwam vooral naar voren in ontwikkelingslanden, met name in Vietnam en de Indiase staat Kerala.

In plaats van op te treden als kapitaalverschaffer en aanjager van investeringen ('investor of first resort') zijn veel te veel regeringen passieve geldschieters geworden ('lender of last resort') die achter de feiten aanlopen. Toch

hadden we al uit de grote recessie van 2008-2009 de les kunnen trekken dat het veel meer kost om de nationale economie uit een crisis te halen dan om op een proactieve wijze om te gaan met overheidsinvesteringen.

Te veel regeringen hebben deze les niet ter harte genomen. Nu de samenleving opnieuw ontwricht wordt, is het duidelijk dat zij hun eigenlijke rol in het organiseren van de markt hebben opgegeven, waardoor overheidsinstellingen worden uitgehold door uitbesteding van diensten en andere schijnbare efficiëntieverbeteringen. Doordat de publieke sector zich heeft teruggetrokken, heeft het idee postgevat dat ondernemerschap en welvaarts-groei voorbehouden zijn aan het bedrijfsleven – een visie die zelfs door voorstanders van het Rijnlandse model van 'stakeholder value' wordt onderschreven.

Dit geloof in de mythe van een superieure private sector zorgt ervoor dat we slecht voorbereid zijn op toekomstige crises. Om de huidige crisis te boven te komen door 'building

back better', waarvoor de Amerikaanse regering onder Joe Biden en vele andere regeringen zich zeggen in te zetten, moet de publieke sector grondig worden vernieuwd. Dat vraagt niet alleen om een andere beleidsaanpak en ruimere organisatiemogelijkheden van de staat, maar ook om een hernieuwd geloof in de overheid als bron van waarde-creatie.

### **Publiek-private samenwerking**

Zoals ik uitleg in mijn nieuwe boek *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism (Moonshot. Grootse missies voor de hervorming van het kapitalisme)* waren er destijds twee dingen nodig voor de maanlanding: een goed werkende publieke sector en doelgerichte samenwerking met de private sector. Aangezien we hier niet langer over beschikken is zo'n succesverhaal nu onhaalbaar, en dat geldt nog sterker voor toekomstige ambitieuze doelen zoals die zijn vastgelegd in de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's) en het klimaatakkoord van Parijs.

Het Apollo-ruimtevaartprogramma heeft laten zien hoe een scherp gedefinieerde uitkomst organisatorische verandering op elk niveau kan stimuleren door middel van publiek-private samenwerking in meerdere sectoren, op de missie afgestemde aanbestedingen, door de overheid aangestuurde innovaties en risicobereidheid. Bovendien kennen deze ondernemingen vaak gunstige neveneffecten ('spillovers') met verregaande voordelen, zoals software, beeldtelefoons en babyvoeding.

De oorspronkelijke maanmissie kan ons inzichten en inspiratie bieden voor het verwezenlijken van de huidige 'aardemissies'. De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties bijvoorbeeld moeten dan stuk voor stuk omgezet worden in welomschreven missies die de basis vormen voor sector-overstijgende innovaties van onderop. Voor een plasticvrije oceaan zijn bijvoorbeeld op uiteenlopende gebieden investeringen en innovaties nodig: zeevervoer, biotechnologie, chemicaliën, afvalbeheer en ontwerp. Dat is

precies wat het Apollo-programma heeft gedaan door de aanzet te geven tot innovaties op het gebied van luchtvaart, voeding, materiaal-kunde, elektronica, software et cetera.

Bij een missie-gedreven aanpak gaat het er niet om dat de overheid winnaars aanwijst, maar dat zij de richting bepaalt waarin grote veranderingen — denk aan de groene transitie — zich moeten voltrekken en die investeringen en innovaties in allerlei sectoren vergen. De overheid moet het hele arsenaal van beleidsinstrumenten inzetten om projecten op te zetten waarvoor een groot aantal spelers (deel)oplossingen kunnen aandragen. In de

### **Bij een missie-gedreven aanpak bepaalt de overheid de richting waarin grote veranderingen zich voltrekken**

aanbestedingen van NASA stonden de doelstellingen steeds centraal, lag de nadruk op bottom-up-oplossingen en waren er clauses opgenomen tegen overwinst en voor vaste kosten, zodat de risico's én opbrengsten werden gedeeld. Dat is een belangrijke les voor veel overheden die bij het aan- of uitbesteden van diensten te maken krijgen met hogere kosten en een lagere kwaliteit.

Aardemissies lijken in veel, zij het niet alle opzichten op de maanmissie. Voor beide is moedig en visionair leiderschap nodig van regeringen die goed zijn toegerust om 'groot te denken en te doen'. Neem het COVID-19-vaccin. De collectieve inzet en de resultaatgerichte benadering van het onderzoek naar en de ontwikkeling van vaccins vorig jaar deden denken aan het Apollo-programma.

Technologische doorbraken zijn belangrijk en kunnen nieuwe instrumenten opleveren,

maar zijn op zichzelf geen oplossing. Een aardemissie vraagt om veranderingen op het vlak van politiek, regelgeving en gedrag. Dankzij publiek-private samenwerking konden in recordtijd veilige en effectieve vaccins ontwikkeld en getest worden, waarbij overheidsinvesteringen cruciaal zijn gebleken. Wel ontstond er direct bij de aanschaf van vaccins een (steeds grotere) discrepantie tussen rijke en arme landen.

### **Gemeenschappelijke visie**

Bij een aardemissie zoals de wereldwijde vaccinatie moet het nut van technologische innovaties zich in de praktijk bewijzen. Als we in plaats van een mondiaal vaccin een soort 'vaccin-apartheid' krijgen zou dat moreel en economisch catastrofaal zijn. Als de farmaceutische bedrijven het Rijnlandse grondbeginsel van stakeholderwaarde inderdaad steunen, zoals ze beweren, is het hoog tijd dat zij hun vaccin-octrooien, -gegevens en -knowhow delen via de COVID-19 Technology Access Pool.

Ook overheden moeten het beginsel van stakeholderwaarde — dat verder reikt dan corporate governance — weer gaan koesteren. Publiek-private samenwerkingen moeten ook het algemeen belang dienen, willen we een herhaling voorkomen van de mislukkingen rond de digitale economie die zich kon ontwikkelen tot wat ze vandaag is doordat de (Amerikaanse) overheid de technologische fundamenteën legde en vervolgens naliet te reguleren wat daarop werd gebouwd. Met als gevolg dat een paar dominante Big Tech-bedrijven ons een nieuw tijdperk van waarde-extractie via algoritmes hebben ingeleid waarin enkelen profiteren ten koste van velen.

Technologie alleen kan nooit onze sociale en economische problemen oplossen. Als beleidsmakers het principe van de maanmissie willen toepassen op de complexe problema-

ties op aarde, moeten zij oog hebben voor tal van sociale, politieke, technologische en gedragsfactoren, en een gemeenschappelijke visie vastleggen voor het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en overheidsinstellingen.

Aardemissies moeten zich dus ook verzekeren van de betrokkenheid van burgers. Klimaatneutraal worden kan bijvoorbeeld alleen in nauwe samenwerking met lokale gemeenschappen, zoals bij sociale huisvesting. Door te kiezen voor een inclusieve benadering van alle belanghebbenden kan zo'n missie uitgroeien tot een krachtig burgerplatform en een aanjager worden van duurzame groei — zoals wordt beoogd met de Green New Deal van de Europese Commissie, de campagne 'gezondheid voor iedereen' van de Wereldgezondheidsorganisatie en plannen om de digitale kloof te overbruggen.

Deze lessen gelden eens te meer voor de regering-Biden, die zich daarbij kan beroepen op een krachtige ondernemende staat met organisaties zoals het Defense Advanced Research Projects Agency en de National Institutes of Health, die tot 40 miljard dollar per jaar investeren in geneeskundig onderzoek.

Deze tijd biedt de kans om een industriebeleid te voeren dat de traditionele sectorale en technologische silo's overstijgt, en om een missiegedreven bestuursvorm ten dienste van het algemeen belang in ere te herstellen. Een moderne industriële strategie die gericht is op een groene toekomst vereist dat alle sectoren — van kunstmatige intelligentie en transport tot landbouw en voeding — innoveren en een nieuwe richting inslaan. President John F. Kennedy had zijn maanmissie. Deze missie beperkt zich tot de aarde.

*Vertaling Asaf Lahat: Dit artikel verscheen eerder in Project Syndicate onder de titel 'From Moonshots to Earthshots'.*