

Second best, geen tweede keus

Economen zijn geneigd om zich vooral te richten op het zoeken van beleidsoplossingen die in economische zin optimaal zijn. De auteurs betogen dat bij het versterken van de benutting van ICT meer aandacht voor beleid dat economisch gezien misschien second best is, maar beter aansluit bij draagvlak in de samenleving, op zijn plaats is.

De gloriédagen van de nieuwe economie zijn ontegenzeggelijk passé. Verwachtingen rondom de effecten van ICT op productiviteitsgroei zijn daarmee tot meer realistische proporties teruggedbracht. Duidelijk is dat de benutting van ICT voor productiviteit niet vanzelf gaat, maar vooral tot zijn recht komt in een omgeving van goed werkende markten, waarin bedrijven geprikkeld worden om niet alleen in ICT te investeren, maar ook de complementaire investeringen te doen die tot verhoging van de productiviteit leiden. Structurele hervormingen gericht op goed werkende markten zijn daarmee een belangrijke voorwaarde voor productiviteitseffecten van ICT, omdat ze bedrijven tot dergelijke complementaire investeringen aanzetten. Dat lijkt slecht nieuws voor een aantal Europese landen, waar structurele hervormingen maar moeizaam van de grond komen. In deze bijdrage staat de vraag centraal op welke wijze de overheid er toe kan bijdragen dat de potentie van ICT beter wordt benut, zelfs als met structurele hervormingen die voor deze benutting belangrijk zijn weinig

voortgang geboekt wordt. Anders gezegd, kunnen 'second best' maatregelen de benutting van ICT helpen vergroten?

ICT en productiviteitsgroei

ICT heeft sinds de tweede helft van de jaren negentig een belangrijke bijdrage geleverd aan productiviteitsgroei in de OESO-landen. Daarbij hebben drie mechanismen gespeeld (CPB, 2000). Ten eerste heeft de technologische ontwikkeling op het terrein van ICT een sterke invloed gehad op de productiviteitsgroei in de ICT-producerende sectoren. Ten tweede hebben kwaliteitsverbeteringen van ICT-goederen en belangrijke impuls gegeven aan het proces van kapitaalverdieping. De kwaliteitsstijging van ICT-kapitaalgoederen droeg sterk bij aan de groei van de hoeveelheid kapitaal per eenheid arbeid, wat een directe bijdrage leverde aan de arbeidsproductiviteitsgroei.

Ten derde draagt de benutting van ICT in de economie als geheel bij aan totale factorproductiviteitsgroei, doordat het product- en procesinnovatie soepeler laat lopen. Dat effect doet zich voor als ICT in combinatie met andere productiviteitsbepalende factoren een extra rendement geeft op het gebruik van ICT. Interessant is dat de laatste jaren steeds meer duidelijk lijkt te worden dat vooral ook de benutting van ICT extra productiviteitsgroei mogelijk maakt (Timmer, 2006). In de Verenigde Staten is de productiviteitsgroei de afgelopen jaren zeer hoog geweest in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland en het gemiddelde in de EU-15

In de Verenigde Staten is de productiviteitsgroei de afgelopen jaren zeer hoog geweest in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland en het gemiddelde in de EU-15 landen

**PIET DONSELAAR EN
STEPHAN RAES**

De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken.

landen. Nadere analyse leert dat dit vooral komt door een sterke productiviteitsgroei in ICT-intensieve sectoren, die verklaard kan worden uit extra effecten van de benutting van ICT. Het betreft hier extra groei van de totale factorproductiviteit in die sectoren, waarbij al gecorrigeerd is voor het normale rendement op ICT-kapitaal via de directe bijdrage van kapitaalverdieping. Ook in enkele andere Angelsaksische landen is dit effect zichtbaar in de totale factorproductiviteitsgroei in de ICT-intensieve sectoren, namelijk in Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië (Timmer, 2006). Hoewel het arbeidsproductiviteitsniveau per gewerkt uur in Nederland in de ICT-intensieve sectoren nog wel hoog is, zijn er weinig tekenen dat Nederland van extra rendementen van ICT-gebruik heeft geprofiteerd, noch in ICT-intensieve sectoren, noch daarbuiten.

Voorwaarden voor productieve benutting van ICT

Dat niet alle landen op identieke wijze van de potentie van ICT profiteren, heeft er mee te maken dat extra rendementen van ICT niet 'vanzelf' plaatsvinden, maar dat de vraag of dit gebeurt van ten minste twee factoren afhankelijk is. Ten eerste rendeert ICT vooral wanneer de omgeving voldoende ruimte en prikkels biedt, of anders gezegd wanneer goede randvoorwaarden er voor zorgen dat markten hun werk kunnen doen (Pilat, 2004). Ten tweede hangt het rendement van ICT sterk af van complementaire aanpassingen en investeringen door ondernemingen, op het gebied van organisatie, menselijk kapitaal en innovatie (OESO, 2004; Black & Lynch, 2000). Deze twee factoren tezamen bieden ook deel van de verklaring waarom het effect van ICT in een aantal Europese landen achterbleef, ondanks dat de computers ook in veel Europese landen in alle burelen te vinden zijn. Waar structurele hervormingen in veel Europese landen maar beperkt van de grond komen, ontbreken ook de prikkels en ruimte om de potentiële effecten van ICT te verzilveren. Bedrijven worden dan ook minder genoodzaakt alles op alles te zetten om het maximale uit hun ICT te halen, door ook hun

verdere bedrijfsproces hier op in te stellen. Kortom, voor de benutting van het productiviteitspotentieel van ICT zijn goed werkende markten noodzakelijk, zodat bedrijven geprikkeld worden om het maximale uit hun ICT te halen.

De boodschap lijkt dus duidelijk: om te profiteren van de rendementen van ICT zullen Europese landen hun economieën verder moeten hervormen. Structurele hervormingen zijn daarmee de 'first best' strategie voor de overheid. Tegelijkertijd levert dit wel vragen op. Wat nu als de hervormingen die optimaal ICT-gebruik bevorderen maar moeilijk van de grond komen? Omdat daar politiek maar weinig draagvlak voor is bijvoorbeeld. Omdat binnen de samenleving sterk vast wordt gehouden aan bestaande arrangementen die de werking van markten in de weg staan. Denk aan het beeld dat Rifkin beschrijft over de European Dream (Rifkin, 2004). Waar Amerikanen soms lijken te leven om te werken, is het voor Europeanen net andersom. Dat geldt niet alleen de verdeling tussen werk en vrije tijd, maar ook de houding van Europeanen – Nederlanders inclusief – ten aanzien van concurrentie en structurele hervormingen. Rapportages van het SCP en McKinsey van afgelopen jaar tonen een beeld van Nederland dat terughoudend is ten aanzien van dergelijke hervormingen (SCP, 2004; McKinsey, 2005).

Twee voorbeelden

We noemen twee voorbeelden op het terrein van de benutting van ICT waar dit gebrek aan (draagvlak voor) hervormingen een rol speelt. Allereerst de detailhandel. Dit is één van de sectoren waar de productiviteitsgroei in de Verenigde Staten sterk is toegenomen. Een oorzaak is dat in de Verenigde Staten regelgeving op het terrein van onder andere ruimtelijke ordening minder beperkingen oplegt aan het openen van grote *shopping malls* en enorme winkels, vaak aan de randen van steden (McGuckin et al., 2005). Die grote schaal maakte het mogelijk om efficiënt te profiteren van de mogelijkheden die ICT biedt, onder andere in logistiek en voorraadbeheer. In Nederland komen dergelijke grote weidewinkels maar beperkt van de grond, wat één van de oorzaken is waarom productiviteitsgroei in de Nederlandse detailhandel achterblijft. De OESO dringt er in haar landenanalyses van Nederland al geruime tijd op aan dat Nederland dergelijke *zoning* restricties versoepelt om ook hier dergelijke grote winkels mogelijk te maken (OESO, 2005). Tegelijkertijd kan het zo zijn dat Nederlanders er niet zo van geporteerd zijn om in hun auto te moeten stappen om de weekboodschappen te

Waar Amerikanen soms lijken te leven om te werken, is het voor Europeanen net andersom. Dat geldt niet alleen de verdeling tussen werk en vrije tijd, maar ook de houding van Europeanen – Nederlanders inclusief – ten aanzien van concurrentie en structurele hervormingen

moeten doen. Liever gaan ze naar de lokale grootgrutter om de hoek. Robert Gordon beschreef op een congres in Amsterdam twee jaar terug de Parijse groene kruisen, waarachter kleine drogisten huizen, waar het aanbod tandpasta niet meer dan een handvol merken omvat (Gordon, 2004; http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/AMS_conf_040623.ppt). Prijzen zijn er bovendien fors. En toch hecht de Parijzenaar eraan om bij dit bekende groene kruis zijn boodschappen te doen. Ook om andere redenen kan het beeld van grote weidewinkels sommigen minder aanstaan: extra milieubelasting door de grotere afstanden die met de auto afgelegd moeten worden voor de boodschappen of sociale consequenties binnen de detailhandelssector. Zoals Kenneth Rogoff het recent formuleerde: *“Degenen die de Amerikaanse productiviteitsgroei willen navolgen, moeten zich afvragen of ze het ervoor over hebben dat grote megastores her en der in hun land de deuren openen, het salarispeil drukken en kleine winkeliers de das om doen”* (Rogoff, 2006).

Een tweede voorbeeld betreft de vraag waarom Nederlandse ondernemingen niet meer investeren in scholing en organisatieverandering die de benutting van ICT kunnen verbeteren. Ondernemers kunnen het zich kennelijk permitteren om niet het maximale rendement uit hun investeringen in ICT te halen, zonder daarvoor door de concurrent te worden afgestraft. En dat terwijl zich een bont gezelschap van consultants, ICT-adviseurs en trainers in de markt verzameld heeft die maar wat graag bereid zijn om de adviezen te geven die deze rendementen helpen verhogen. Ook hier ligt het voor de hand om als ‘first best’ oplossing te kijken hoe de werking van markten verbeterd kan worden. Op de productmarkt waar de ondernemer opereert mogen prikkels voor

optimale prestaties niet ontbreken. En op de markt voor de ICT-dienstverlening moeten eveneens concurrentie en transparantie zijn veilig gesteld. Dit gebrek aan ondernemerschap – waar ook de ondernemingsklimaatmonitor van het CBS recentelijk op wees (CBS, 2006) – dat zich uit in het beperkt aangrijpen van kansen tot rendementsverbetering waar deze zich voordoen, zit ten dele ook ‘tussen de oren’, of beter gezegd te weinig tussen de oren. De geneigdheid tot ondernemerschap, tot risico nemen, is in Nederland en andere Europese landen minder dan aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Ook voor complementaire investeringen ten behoeve van ICT-benutting geldt dat

zowel beperkte voortgang in structurele hervormingen als cultuur en mentaliteit een rol spelen in de relatief beperkte rendementen die op ICT worden behaald.

**Ondernemers
kunnen het
zich kennelijk
permitteren om
niet het maximale
rendement uit
hun investeringen
in ICT te halen,
zonder daarvoor
door de concurrent
te worden
afgestraft**

‘Second best’ beleid voor productieve benutting ICT

Vanzelfsprekend valt op deze voorbeelden wel wat af te dingen. Nederland kent zowel op het gebied van ICT-ontwikkeling als -gebruik natuurlijk ook toppers. Ook de *surveys* naar preferenties van de Nederlandse bevolking zijn niet boven kritiek verheven. Ze laten vaak de opinie van burgers over een onderwerp zien in isolement, zonder dat daarmee ook inzicht komt in opportuniteitskosten die met een voorkeur verbonden zijn.

Maar laten we desondanks eens aannemen dat de genoemde surveys juist zijn en dat preferenties onder de Nederlandse bevolking minder gericht zijn op het realiseren van het soort van hervormingen dat de benutting van de potenties van ICT-gebruik optimaliseert. Ongetwijfeld hangt hier een prijskaartje aan, in de zin dat de hogere productiviteitsgroei die op basis van ICT op beter werkende markten in de Verenigde Staten wordt gerealiseerd hier dan niet zo snel in het verschiet ligt. Wat moet de overheid in dat geval doen? Bij de pakken neerzitten, omdat kennelijk te weinig steun bestaat voor het realiseren van oplossingen die productiviteitswinst door ICT-gebruik optimaliseren?

Nee, wij denken van niet. De focus op ‘*first best*’ beleidsmaatregelen maakt soms dat we andere oplossingen die wel welvaartsverhogend werken, maar in mindere mate dan de optimale oplossing via structurele hervormingen, te snel afschrijven. Voor beide hiervoor genoemde voorbeelden is een behoorlijke case te maken dat de overheid toch uit de startblokken moet. We laten beide voorbeelden vanuit deze optiek nogmaals de revue passeren.

Overheidsmaatregelen die de bereidheid bij ondernemers vergroten om te investeren in menselijk kapitaal en organisatie zullen misschien niet de eerste zijn die op grond van marktimperfections gelegitimeerd worden.

De geneigdheid tot ondernemerschap, tot risico nemen, is in Nederland en andere Europese landen minder dan aan de andere kant van de Atlantische Oceaan



Rendementen zullen immers vooral privaats zijn, waarmee een rol van de overheid kwetsius is, los van het bevorderen van concurrentie en goede randvoorwaarden. Tegelijkertijd is hierboven aangegeven dat de reden waarom deze private rendementen niet optimaal benut worden deels bij de overheid ligt. Het is immers de overheid die er niet in slaagt – of wil slagen – om een adequate *incentive*structuur aan te brengen door structurele hervormingen. In die situatie is het denkbaar dat de overheid, ondanks dat niet manifest sprake is van externe effecten, toch door middel van bijvoorbeeld een beperkt financieel instrument probeert om marktspelers tot marktconform gedrag aan te zetten. Door bijscholing gericht op ICT-benutting te bevorderen. Of door organisatieverandering een zetje te geven, bijvoorbeeld door advies vanuit instellingen als Syntens. Onze conclusie is daarmee dat hoewel structurele hervormingen waarschijnlijk de ‘first best’ oplossing zullen zijn, ook een rol van de overheid bij complementaire investeringen mogelijk te verdedigen kan zijn. Een vergelijkbare argumentatie geldt voor het voorbeeld van de detailhandel. De overheid kan natuurlijk het schaalprobleem hier niet oplossen als ze niet bereid is om op grootste-delijke locaties weidewinkels toe te staan. En als alleen bij voldoende schaal vernieuwing door ICT rendeert, zit je in een ‘catch 22’. Ook hier is het voorstelbaar dat de overheid ICT-adoptie en -benutting zelfs op kleinere schaal een steuntje in de rug geeft. Door bijvoorbeeld ook de kleinere detailhandel in staat te stellen beter van ICT te profiteren. Zeker als een bijdrage van de overheid hier tijdelijk zou hoeven zijn, omdat leereffecten en relatief beperkte variabele kosten vervolgens de zaak draaiende houden. De case hiervoor lijkt ons sterker als de overheid zelf de ‘boosdoener’ is die marktgedreven schaalvergroting onmogelijk maakt.

Conclusie

Lang niet in alle gevallen zal het mogelijk zijn maatregelen te bedenken die het uitblijven van structurele hervormingen ondervangen en welvaartsverhogend werken. Vaak zullen dergelijke maatregelen ook in de uitvoering verre van eenvoudig zijn. Desondanks is het

goed om het vizier open te houden voor oplossingen die misschien niet ‘first best’ zijn, maar die toch welvaartsverhogend werken. Een dergelijk open vizier past ook beleidseconomen. Economen zijn geneigd naar ‘first best’ oplossingen te zoeken. Dat moeten ze in veel opzichten ook blijven doen: het is belangrijk te allen tijde zicht te blijven houden op de vraag welke beleidsmaatregel in welvaartspectief optimaal is. Tegelijkertijd mogen andere welvaartsverhogende oplossingen niet worden vergeten, zeker niet als die op meer draagvlak in de samenleving kunnen rekenen. Het op waarde leren schatten van wat a priori ‘second best’ oplossingen lijken, is daarom ook in de economie wenselijk.

LITERATUUR

- Black, S.E. & L.M. Lynch (2000) *What's driving the new economy: the benefits of workplace innovation*. NBER Working Paper 7479. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- CBS (2006), *Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2006*, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met Ministerie van Economische Zaken en Dialogic.
- CPB (2000) *ICT en de Nederlandse economie*. Werkdocument 125. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gordon, R.J. (2004) *Missing emphasis in discussions of the european productivity setbacks*. Presentatie op de conferentie ‘Productivity, Innovation and Value Creation: Exploiting the Opportunities for New Growth’, georganiseerd door The Conference Board in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, 22-23 juni 2004
- McGuckin, R.H., M. Spiegelman & B. van Ark (2005) *The retail revolution. Can Europe match U.S. productivity performance? Perspectives on a Global Economy*, Research Report R-1358-05-RR. Washington: The Conference Board.
- McKinsey (2005) 21 minuten.nl (www.21minuten.nl).
- OESO (2004) *The Economic Impact of ICT. Measurement, Evidence and Implications*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- OESO (2005) *The Netherlands, Economic Survey*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Pilat, D. (2004) *The OECD growth study: implications for the Netherlands*. In: G.M.M. Gelauuff, L. Klomp, S.E.P. Raes en T.J.A. Roelandt (red.) *Fostering Productivity. Patterns, Determinants and Policy Implications*. Amsterdam: Elsevier, 285-303.
- Rifkin, J. (2004) *The European Dream, How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher/Penguin.
- Rogoff, K. (2006) *De enorme effecten van de weidewinkel - Verbluffende cijfers. Het Financieel Dagblad*, 6 juni.
- SCP (2004) *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sdu.
- Timmer, M.P. (2006) *ICT en economische groei: meten en weten?* Presentatie tijdens CBS-conferentie ‘Nieuwe Economie – Nieuwe Statistiek’, Voorburg, 26 januari.