

# Welvaart vraagt om andere focus in digitaliseringsbeleid

De wereld loopt tegen haar maatschappelijke en fysieke grenzen aan, waardoor een nieuwe visie op economisch beleid nodig is. Tegenwoordig worden vrijwel alle aspecten van economisch beleid beïnvloed door digitalisering. Economen zouden meer oog moeten hebben voor de diverse implicaties en thematiek in de discussie over digitaal beleid.

## IN HET KORT

- Economisch onderzoek naar digitalisering zou zich meer moeten richten op de (brede) welvaartseffecten.
- Beleidskeuzes voor welvaart wijken soms af van keuzes gericht op groei.
- Voor Nederland betekent dit: meer aandacht voor training, connectiviteit en de sociale effecten van digitalisering.

## DIRK PILAT

Adjunct-directeur wetenschap, technologie en innovatie bij de OESO

De digitale economie is al lang een onderwerp van economisch onderzoek, vooral gericht op hoe digitale technologie zou kunnen zorgen voor productiviteitsgroei en meer werkgelegenheid. Steeds vaker worden er echter bredere beleidsdoelen nagestreefd. Een belangrijke vraag daarbij is welke effecten digitalisering heeft op zowel de welvaart als de groeiende ongelijkheid in veel OESO-landen. Ook is de vraag hoe digitalisering aangewend kan worden om dergelijke bredere beleidsdoelen te bereiken.

## Nederland in internationaal perspectief

Nederland doet het internationaal gezien goed bij het gebruik van digitale technologie in het bedrijfsleven, maar net als in andere OESO-landen loopt het midden- en kleinbedrijf hierin wel achter. En zelfs grotere bedrijven zijn nog niet altijd vergevorderd met de toepassing van de meer geavanceerde technologieën. Nederland is kampioen bij het gebruik van big data door het bedrijfsleven (figuur 1). Maar als het gaat om andere toepassin-

gen zoals *cloud computing*, elektronische handel en het gebruik van hogesnelheidsnetwerken door het bedrijfsleven, dan loopt het Nederlandse bedrijfsleven internationaal gezien wel achter bij de wereldtop.

Vaak gaan de traditionele groeiagenda en de welvaartsagenda hand in hand (OESO, 2019a). Maar dat is niet altijd het geval. Het vervolg van dit artikel schetst waar het digitaliseringsbeleid voor groei en welvaart gelijk opgaat, en op welke gebieden keuzes gemaakt moeten worden.

## Gezamenlijke agenda groei en welvaart

Het effect van digitalisering op groei van het bruto binnenlands product (bbp) en welvaart valt op verschillende punten samen. In die gevallen kanvoor beide doelen eenzelfde beleidsfocus gekozen worden, zoals onderstaande voorbeelden illustreren.

### Productiviteit

Een eerste voorbeeld waarbij de agenda's hand in hand kunnen gaan, is het gebruik van digitale technologie door bedrijven, en de gevolgen daarvan voor de productiviteit. Een digitale productiviteitsagenda is gericht op innovatie (vooral via de productiviteitsleiders), spreiding van innovatie en kennis naar volgende en achterlopende bedrijven, reallocatie van arbeid en kapitaal tussen groeiende en krimpende bedrijven, en een exit van de minst productieve bedrijven (OESO, 2015). Een dergelijke agenda kan goed aansluiten bij een welvaartsagenda als we ook kijken naar de heterogeniteit van de productiviteitsgroei tussen de verschillende bedrijven en de rol die digitalisering daarbij speelt.

Voor veel landen in de OESO is er een divergentie in productiviteitsgroei gaande, waarbij de minst productieve bedrijven achterblijven bij de leiders, met mogelijke gevolgen voor de loongroei in zulke bedrijven en voor hoe inclusief de economische groei is (Berlingieri et al., 2019). Volgens het Centraal Planbureau lijkt een

*Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel, en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de visie van de OESO of haar lidstaten*

dergelijke divergentie in Nederland tot nu toe wel mee te vallen (CPB, 2018). De recente versnelling in de verspreiding van digitale technologieën sinds de coronacrisis zou echter ook een dergelijke divergentie kunnen versnellen. In het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, hebben bedrijven die al vóór de crisis intensieve gebruikers van digitale technologie waren, sinds de crisis het meest geïnvesteerd in nog meer technologie (Riom en Valero, 2020).

Vanuit een welvaartsperspectief is er daarom extra aandacht nodig voor bedrijven die achterblijven en meer moeite hebben om mee te doen in de digitalisering van de economie, hoewel dit niet ten koste moet gaan van reallocaties in arbeid en kapitaal, en van een mogelijke exit uit de markt.

Het is daarbij belangrijk om te weten welke bedrijven achterblijven – zijn het de jonge start-ups die nog niet zo productief zijn, of de oude bedrijven die technologisch al langer achterblijven (OESO, 2020a)? Beleidsmatig betekent dit onder andere voldoende aandacht voor de spreiding van kennis en technologie naar het midden- en kleinbedrijf, onder andere door ondersteuning middels gerichte training.

### Connectiviteit

Een tweede voorbeeld waarbij er sprake is van harmonie tussen de verschillende beleidsdoelen is connectiviteit (dat wil zeggen: aansluiting op de digitale wereld). Nederland heeft een hoog connectiviteitsniveau, ook voor groepen die internationaal vaak achterlopen zoals ouderen, en is historisch gezien een voorloper bij het gebruik van breedband. Men loopt alleen iets achter in het gebruik van glasvezel in breedbandnetwerken (OESO, 2020b), en dus ook wat betreft het gebruik van hogesnelheidsbreedband door bedrijven (figuur 1).

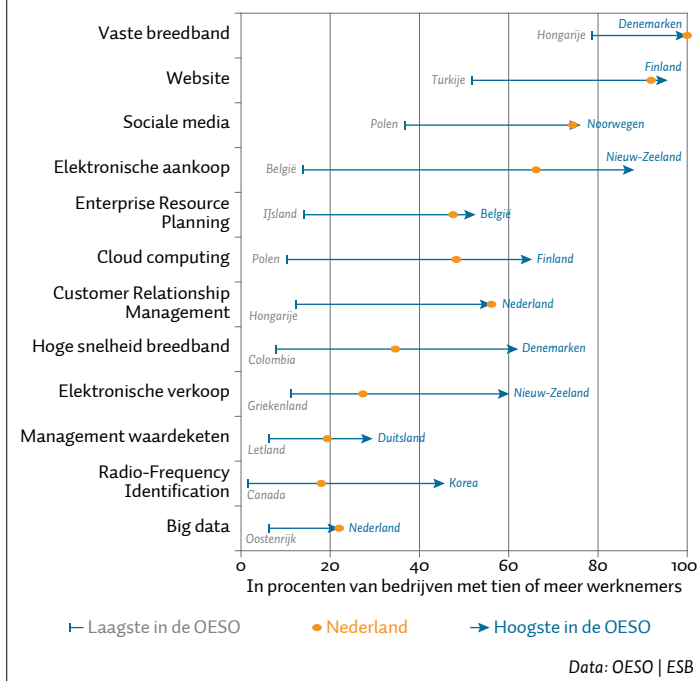
Hogesnelheidsbreedband is belangrijk voor bepaalde toepassingen, zoals cloud computing en virtuele realiteit, en meer glasvezel zou daarom dus ook in Nederland nodig kunnen zijn. Het hoge connectiviteitsniveau in Nederland is positief vanuit een perspectief van welvaart en inclusieve groei, omdat dit betekent dat vrijwel iedereen in principe toegang heeft tot de mogelijkheden die de digitalisering biedt.

### Onderwijs en training

Een derde voorbeeld is scholing en training, die cruciaal zijn voor een succesvolle digitalisering. Vaardigheden op het gebied van de digitale economie zijn belangrijk voor de samenleving als geheel, zodat iedereen in het

**Verspreiding van ICT-technologieën en activiteiten in het bedrijfsleven, 2019**

FIGUUR 1

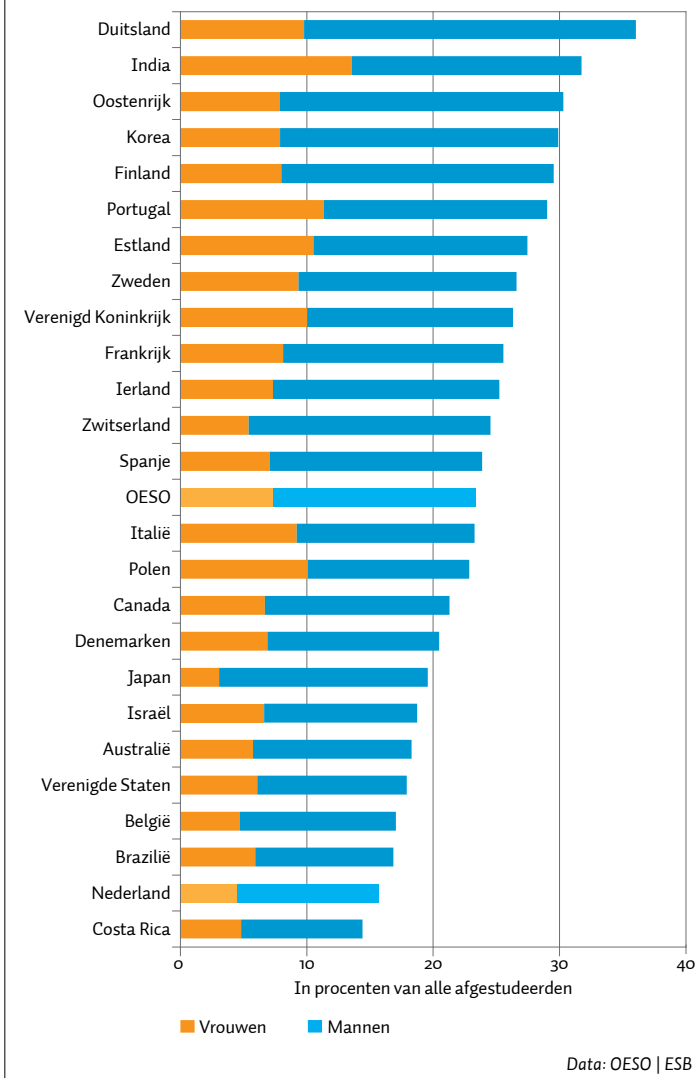


dagelijks leven profijt kan hebben van de nieuwe technologie; voor werknemers in de economie die digitale technologie gebruiken bij hun werk en die nieuwe vaardigheden moeten leren om bij te blijven; maar ook voor de specialisten die de ICT-sector moeten aansturen. De benodigde vaardigheden bestaan daarbij niet alleen uit digitale competenties, maar kunnen ook complementair zijn, zoals het werken in teams.

Nederland doet het op vele terreinen goed wat betreft scholing en training, en heeft binnen de OESO het hoogste aandeel werkenden die trainingen volgen (OESO, 2019b). Het land loopt echter wel in bepaalde opzichten wat achter, met bijvoorbeeld een laag aandeel van technische afgestudeerden, en een laag aandeel vrouwen die in de techniek afstuderen (figuur 2). Ook loopt Nederland achter aangaande sommige bredere vaardigheden zoals 'willingness to learn', waarbij men onder andere meet of volwassenen geïnteresseerd zijn in verdere kennisontwikkeling (OESO, 2019b). Scholing is belangrijk voor zowel economische groei als welvaart, hoewel vanuit een welvaartsperspectief voldoende scholing voor iedereen van belang is – niet alleen voor de beroepsbevolking.

## Afgestudeerden in tertiair onderwijs natuurwetenschappen, techniek en ICT, 2016

FIGUUR 2



### Marktwerking en concurrentiebeleid

Een vierde beleidsterrein dat zowel voor groei als welvaart van belang is, is concurrentiebeleid. Concurrentiebeleid legt de nadruk op consumentenbelangen en welvaart, maar moet ook bijdragen aan een digitale economie die voldoende dynamisch is op de lange termijn. Daarbij wordt de markt niet gedomineerd door een klein aantal bedrijven met alle mogelijke 'winner-takes-all'-effecten van dien.

Veel economieën in de OESO-landen hebben de laatste jaren een teruggang gezien in de bedrijvendynamiek (Calvino et al., 2020), met een groeiende concentratie in veel bedrijfstakken, minder nieuwe bedrijven, en hogere winstmarges. Aandacht hiervoor blijft nodig, zowel voor de bbp-groei als de welvaart.

### Eigen invalshoeken welvaart

Een bredere welvaartvisie op digitalisering heeft echter ook haar eigen invalshoeken, die de laatste jaren aan belang beginnen toe te nemen. Ook hier zijn er veel voorbeelden van, zoals het vertrouwen van de samenleving in het gebruik van kunstmatige intelligentie, de groeiende discussie over privacyregulering, maar ook cyberbeveiliging. De discussie over deze thema's staat soms wat los van de discussie over economische groei, hoewel er belangrijke verbanden zijn. Voldoende vertrouwen in het gebruik van nieuwe technologieën is bijvoorbeeld nodig om de verspreiding van technologie in de samenleving te bevorderen.

Met de introductie van de Europese regelgeving is de rol van privacy een belangrijk onderwerp geworden van economisch onderzoek, onder andere wat betreft de gevolgen voor kleine en grote bedrijven. En de toename van cyberaanvallen sinds de coronacrisis toont duidelijk aan dat cyberbeveiliging belangrijk is voor de economie. Meer economisch onderzoek op dergelijke terreinen zou dus welkom zijn.

Er zijn ook vele terreinen binnen de digitaliseringsdiscussie die onder andere disciplines vallen en waar economen minder naar kijken, maar die niettemin centraal staan in de welvaartsdiscussie (OESO, 2019c). Wat zijn de gevolgen van digitalisering voor de balans tussen werk en privé; voor de sociale interacties, voor de informatievoorziening, of voor de werking van de democratie?

Een vergelijking van een aantal welvaartsindicatoren toont aan dat Nederland op dergelijke terreinen veel sterke punten heeft (OESO, 2019c): de Nederlandse bevolking participeert in relatief veel activiteiten online, inclusief de elektronische handel. En Nederlanders zijn ook – al vóór de coronacrisis – sterk in telewerken.

Maar dat betekent ook dat relatief veel Nederlanders stress hebben door hun werk en zich buiten kantooruren ook zorgen maken over hun werk. Daarnaast zitten Nederlandse kinderen extreem veel tijd op internet: 33 procent van hen besteedt bijvoorbeeld in het weekend meer dan zes uur per dag aan internetgebruik (OESO, 2019c).

De discussie over veel van deze onderwerpen is toegenomen in de afgelopen jaren, nu het internet steeds belangrijker is in de economie en maatschappij, en speelt nu een grote rol in de bredere afweging binnen digitaliseringsstrategieën. Voor economen is het belangrijk om betrokken te zijn bij dergelijke discussies, omdat de sociale gevolgen steeds vaker worden meegewogen in de discussie over economische beleidsdoelen.

Een laatste aandachtspunt in deze welvaartsdiscussie is een betere meting (OESO, 2019b). Met betere toegang tot microdata zijn economen meer gaan kijken naar de heterogeniteit in groei tussen bedrijven, inclusief de welvaartsimplicaties voor werknemers binnen de bedrijven. Dit maakt het mogelijk om beter de mogelijke effecten te beoordelen voor welvaart en inclusieve groei.

Hierbij is ook het meten van niet-monetaire effecten belangrijk. Een groot deel van de diensten die door digitale platforms geleverd worden – bijvoorbeeld communicatie – heeft geen marktprijs, en wordt daarom niet goed meegenomen in het bruto nationaal product. Recent onderzoek (Brynjolfsson et al., 2020) probeert de waarde te schatten van dergelijke diensten voor consumenten, en vindt dan behoorlijk grote effecten. Het is ook door verbeterde meting dat de verschillende effecten en beleidsdoelen nauwkeuriger afgewogen kunnen worden in een bredere strategie voor digitalisering. Meer nationaal (CBS, 2020) en internationaal (OESO, 2019b) statistisch en analytisch werk blijft daarom nodig.

## Conclusie en aanbevelingen

De discussies over economie en welvaart in de digitale economie lopen vaak parallel; een sterke bijdrage van digitalisering aan de productiviteitsgroei is goed voor loon- en inkomensgroei, en daarom ook voor onze welvaart. Digitalisering heeft bovendien de aandacht voor een aantal technische beleidsterreinen versterkt, zoals privacy en digitale veiligheid, die voor zowel groei en welvaart belangrijk zijn. Op sommige punten vraagt een focus op welvaart echter om andere keuzes dan beleid gericht op groei.

Concreet betekent dit dat sterkere samenwerking met disciplines buiten de economische wetenschap nodig zal zijn voor de beleidsdiscussie over digitalisering, zowel voor de discussie over groei als voor die over welvaart. Nederland doet het gemiddeld genomen internationaal goed in de digitale economie, maar heeft ook een aantal knelpunten die meer aandacht vereisen,

waaronder scholing en training, connectiviteit, en ook bedrijven en sociale groepen die achterblijven in de digitale wereld, en de sociale effecten van de digitalisering.

## Literatuur

- Berlingieri, G., P. Blanchenay en C. Criscuolo (2019) *The great divergence(s)*. OECD Science, Technology and Industry Paper, 39.
- Brynjolfsson, E., A. Collis, W.E. Diewert et al. (2020) Measuring the impact of free goods on real household consumption. *AEA Papers and Proceedings*, 110, 25–30.
- Calvino, F., C. Criscuolo en R. Verhac (2020) *Declining business dynamism: structural and policy determinants*. OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, 94.
- CBS (2020) *ICT, kennis en economie 2020*. CBS Publicatie.
- CPB (2018) *Koplopers en volgers: geen divergentie in Nederland*. CPB Notitie, 28 juni.
- OESO (2015) *The future of productivity*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019a) *Going digital: shaping policies, improving lives*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019b) *Measuring the digital transformation: a roadmap for the future*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2019c) *How's life in the digital age? Opportunities and risks of the digital transformation for people's well-being*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2020a) *Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants*. OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, 86.
- OESO (2020b) *Digital Economy Outlook 2020*. Parijs: OECD Publishing.
- Riom, C. en A. Valero (2020) *The business response to Covid-19: the CEP-CBI survey on technology adoption*. A CEP Covid-19 Analysis, Paper, 009. Centre for Economic Performance.