

# Productiviteitsgroei schiept werk en creëert welvaart

PROF. DR. IR. A.A. VAN ARK

Het inkomen per hoofd van de bevolking is gestegen, de arbeidsproductiviteit echter niet. Trage technologische ontwikkeling zou een oorzaak kunnen zijn, ICT is bijvoorbeeld in veel sectoren nog niet toegepast. Ook kan het zijn, dat werkgevers teveel gericht waren op concurrentiekracht op de korte en niet op de lange termijn. Bart van Ark pleit voor een coherent sociaal-economisch beleid en een voorwaardenscheppende overheid. Zo kan het bedrijfsleven investeren in mensen en materiële en immateriële kapitaalgoederen. Met als resultaat een productiviteitsgroei die banen creëert, de werkdruk beperkt en welvaart schiept.

'De achilleshiel van de Nederlandse economie' wordt het wel genoemd. De groei van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse economie is in de afgelopen 15 jaar sterk vertraagd. Sinds 1985 heeft de groei gemiddeld nauwelijks meer dan 1% per jaar bedragen, terwijl het tussen 1970 en 1985 nog boven de 3% per jaar lag. Hoewel we ons sinds 1998 weer hebben mogen verheugen in een lichte versnelling van de productiviteitsgroei, is het nog maar de vraag of dit zich ook in 2001 zal voortzetten. De vertraging in de economische groei en de sterke daling in de waarde van de technologiefondsen op de diverse beurzen geven op zijn minst aanleiding tot zorg over het effect van investeringen in productiviteitsbevorderende activiteiten. In zijn bijdrage aan dit themanummer maakt Paul de Beer zich dan ook terecht zorgen over de stagnatie in de groei van de arbeidsproductiviteit; een zorg die al veel langer gedeeld wordt door veel economen, zowel binnen als buiten het Sociaal en Cultureel Planbureau. En ook het bedrijfsleven zelf begint zich in toenemende mate af te vragen hoe de arbeidsproductiviteit verbeterd kan worden. Nog maar onlangs meldde het adviesbureau Berenschot dat managers meer aandacht moeten besteden aan hoe de productiviteit van hun werknemers kan worden verhoogd.

De Beer stelt dat 'productiviteitsverhoging zonder werkdrukvergroting' de nieuwe prioriteit van het participatiebeleid van de overheid zou moeten worden. Een gescheiden sociaal en economisch beleid zou hiervoor het panacee moeten zijn. Is dat nou wel zo'n goed idee? En wat kan de overheid eigenlijk doen om een verhoging van de arbeidsproductiviteit te bevorderen?



PROF. DR. IR. A.A. VAN ARK

## Het goede nieuws van de afgelopen jaren

Alvorens die vragen te beantwoorden moeten we ons ook bewust zijn van het goede nieuws van de afgelopen jaren. In Nederland heeft zich tijdens de jaren negentig namelijk een flink herstel voorgedaan in het inkomen per hoofd van de bevolking. En dat was wel nodig ook! Aan het eind van de jaren tachtig was het gemiddelde inkomen in Nederland weggezakt tot ongeveer het gemiddelde van de Europese Unie, terwijl het in 1970 nog 12 procent hoger lag. In 1999 was ons inkomen echter weer terug op 12% boven het EU-gemiddelde. Dit herstel is grotendeels tot stand gekomen door een toename in de arbeidsparticipatie in Nederland. Het aantal werkende personen in de leeftijdsgroep van 15-65 jaar is gestegen tot zo'n 74 procent. Of dit nu wel of niet te danken is aan het beleid van het eerste paarse kabinet laat ik maar even buiten beschouwing. Feit is dat de 'nationale koek' aanzienlijk is toegenomen doordat er meer mensen aan de slag zijn gegaan. Daar hebben de meeste Nederlanders in de afgelopen jaren sterk van geprofiteerd.

Maar waarom is die verbetering in het inkomen per hoofd dan niet gepaard gegaan met een verbetering van de arbeidsproductiviteit? Het ligt voor de hand om te denken dat dat komt omdat de nieuw gecreëerde banen vooral banen zijn met een lage productiviteit. Het bekende beeld van de zogenaamde 'hamburgerbanen' doemt daarbij op: banen voor laaggeschoolden en vooral in de dienstensector. Behalve bij McDonalds, treft men deze banen ook aan bij bedrijfstakingen zoals de catering, veiligheidsbeambten, schoonmaakbedrijven etcetera. Het onderzoek naar de oorzaken van de vertraging van de productiviteitsgroei heeft aangetoond dat de hamburgerbanen op macro-economisch niveau niet of nauwelijks terug te vinden zijn als een oorzaak voor de productiviteitsvertraging. Het belang van de dienstensector is zeker toegenomen, maar het gaat daarbij niet alleen om banen voor laaggeschoolden. Integendeel. Het aandeel van een bedrijfstaking als de zakelijke dienstverlening in de totale werkgelegenheid is bijvoorbeeld in Nederland hoger dan in enig ander EU-land. Behalve uitzendbureaus, maken hoogwaardige dienstverleners als computerservicebureaus onderdeel uit van deze bedrijfstaking. De productiviteitsgroei in de zakelijke dienstverlening is inderdaad laag, maar het niveau, in termen van het aantal verdiende gulden per gewerkt uur, ligt relatief hoog – in veel gevallen zelfs hoger dan in de industrie. Het nettoresultaat van een verschuiving van werkgelegenheid naar deze sectoren is daarom niet altijd negatief.

**De vertraging in arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland is vooral terug te voeren op dát deel van de economie waar ICT (nog) niet voldoende wordt toegepast, bijvoorbeeld de detailhandel, een flink deel van de zakelijke dienstverlening en ook de overheid.**

## Oorzaak productiviteitsvertraging

Wat wél uit onderzoek blijkt, is dat de groeivertraging in vrijwel alle bedrijfstakken van de economie heeft plaatsgevonden. De oorzaken moeten daarom in een breder perspectief worden gezien. Trage technologische ontwikkeling zou een oorzaak kunnen zijn. De Beer wijst bijvoorbeeld op de vooralsnog geringe productiviteitseffecten van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Computers zouden alleen maar meer werktijd kosten en weinig toegevoegde waarde opleveren. De zaak ligt echter wat genuanceerder. Op ICT-gebied doet Nederland het internationaal gezien zeker niet slecht. Ook al was de productiviteitsgroei op macro-economisch niveau in de afgelopen jaren bedroevend laag, bedrijfstakken die ICT-goederen en -diensten produceren (met name computer-service bureaus en telecommunicatie) dan wel zeer intensief gebruiken (bijvoorbeeld de groothandel of een flink deel van de transportindustrie) vertonen wel degelijk een stijging in de productiviteit.

Alleen de financiële sector heeft het als intensieve gebruiker flink af laten weten. In vergelijking tot negen andere landen binnen de OESO, ligt de gezamenlijke bijdrage van ICT-productie en intensief ICT-gebruik aan de productiviteitsgroei in Nederland alleen lager dan in de Verenigde Staten en in Finland (waar Nokia het grootste deel van de nieuwe economie beheerst), maar hoger dan in bijvoorbeeld Denemarken, Duitsland en Frankrijk. De vertraging in de arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland is vooral terug te voeren op dát deel van de economie waar ICT – nog – niet in voldoende mate wordt toegepast. Bijvoorbeeld de detailhandel, een flink deel van de zakelijke dienstverlening, maar ook de overheid zijn verantwoordelijk voor de productiviteitsvertraging.

**Harde infrastructuur is één ding, maar de immateriële infrastructuur is minstens zo belangrijk.**

### Immateriële investeringen

Informatie- en communicatietechnologie als zodanig zijn dus niet het probleem. ICT is een typische 'doorbraaktechnologie' waar op lange termijn wel degelijk gunstige productiviteitseffecten van verwacht mogen worden. Een doorbraaktechnologie wordt gekenmerkt door een voortdurende stroom aan innovaties die door de hele economie kostenbesparingen en productiviteitsgroei opleveren. Maar die effecten komen inderdaad niet vanzelf. Terecht wijst De Beer op de toenemende werkdruk als een signaal dat computers de werknemer niet altijd productiever maken. Computers leiden vaak tot alleen maar meer werk, meer informatie, meer communicatie en minder toegevoegde waarde. Om een efficiënter gebruik van computers te bewerkstelligen, ligt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de werkgevers zelf.

Onderzoek binnen bedrijven heeft aangetoond dat investeringen in organisatorische veranderingen, in veranderingen van werkmethoden, in verbeteringen van de fysieke omgeving waarin wordt gewerkt, in opleiding en training binnen het bedrijf, nodig zijn om de effecten van ICT optimaal te doen laten gelden. Macroeconomische cijfers over deze zogenaamde 'immateriële investeringen' zijn voor Nederland nog niet voorhanden. Maar het is niet ondenkbaar dat de aandacht van veel werkgevers in de afgelopen jaren te veel gericht is op de concurrentiekracht van vandaag en te weinig op de toekomst. Investeringen in ICT kunnen de productiviteit en de concurrentiekracht versterken op voorwaarde dat bedrijven óók investeren in immaterieel kapitaal. De productiviteitsvertraging wordt daardoor niet alleen gestopt, maar kan zelfs weer toenemen op zo'n manier dat het leidt tot nieuwe economische activiteiten, nieuwe banen –banen waarvoor we meer kunnen betalen– en een vergroting van onze welvaart.

Wat kan de overheid hieraan bijdragen? Allereerst is er een belangrijke rol weggelegd voor de overheid –nog steeds verantwoordelijk voor 20% van de totale werkgelegenheid in Nederland– als werkgever. Daarnaast zal de overheid zich moeten wijden aan het creëren van de voorwaarden voor een goed investeringsklimaat. Harde infrastructuur is één ding, maar de immateriële infrastructuur is minstens zo belangrijk. De enorme achterstallige investeringen in het onderwijs moeten op de kortst mogelijke termijn worden ingelopen teneinde de kwaliteit van de scholen te verbeteren. In 1999 lagen de uitgaven aan onderwijs in Nederland nog maar op gemiddeld 4% van het Bruto Binnenlands Produkt, dat wil zeggen: ruimschoots beneden de 5,5 procent in de Europese Unie als geheel. De uitgaven aan het onderwijs nemen weer toe, maar de exacte bestemming van de nieuwe middelen is nog onduidelijk. Maar ook zaken die minder hoeven te kosten verdienen meer aandacht, zoals een flexibeler innovatiebeleid waarbij ondernemingen worden gefaciliteerd om het door hen zelf ingezette innovatietraject te versnellen. Een verstandige verruiming van marktwerking – dat meer inhoudt dan het omzetten van overheidsmonopolies in particuliere monopolies – in bedrijfstakken waar particuliere ondernemingen ook inderdaad de minimumschaal voor efficiënte productie kunnen bereiken en hun producten tegen een concurrerende prijs kunnen aanbieden aan consumenten die daarna ook nog een keuzevrijheid hebben, is eveneens nodig.

**Nederland doet het internationaal gezien niet gek op ICT-gebied.**

### **Scheiding sociaal en economisch beleid?**

In zijn bijdrage ziet De Beer nog een andere noodzakelijke verandering in beleid, namelijk een duidelijker onderscheid tussen sociaal en economisch beleid. Onder verwijzing naar een uitspraak van professor Tinbergen – namelijk dat je met één instrument niet meer dan één doel kunt nastreven – stelt De Beer dat

de focus op 'werk, werk en nog eens werk' te eenzijdig was. Deze argumentatie roept echter nogal wat vraagtekens op. Er vallen tenminste twee argumenten tegen De Beers redenering in te brengen. Ten eerste is er nooit sprake geweest van slechts één instrument. Het belangrijkste middel dat de verruiming van de werkgelegenheid vanaf de jaren tachtig mogelijk heeft gemaakt – en dat verrassend genoeg niet door De Beer wordt genoemd – is het consistente loonmatigingsbeleid tussen 1982 en 1998. Dat heeft de arbeidskosten aanzienlijk doen verlagen en de concurrentiepositie van de Nederlandse economie versterkt.

Als onderdeel van het akkoord van Wassenaar is echter tegelijkertijd afgesproken om instrumenten als arbeidstijdsverkortening en meer scholing en training door bedrijven in te zetten. Men kan zich afvragen of laatstgenoemde instrumenten veel effect hebben gesorteerd. Maar waar het om gaat is dat deze instrumenten duidelijk onderdeel hebben uitgemaakt van het contract dat werkgevers, werknemers en overheid destijds met elkaar hebben afgesloten. Ten tweede is het economisch en sociale beleid in de praktijk eigenlijk behoorlijk gescheiden van elkaar uitgevoerd. In essentie was het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het macro-economische beleid, het Ministerie van Economische Zaken voor beleid op het gebied van handel, marktwerking en innovatie en het Ministerie van Sociale Zaken voor flankerend beleid op het gebied van werkgelegenheidscreatie voor kansarme groepen, beperking van sociale uitgaven als onderdeel van de bruto arbeidskosten enzovoort.

**Het is beter de kosten en baten van sociaal en economisch beleid goed tegen elkaar af te wegen, dan eerst schade toe te brengen en vervolgens met andere maatregelen het leed te verzachten.**

De realisatie van economische en sociale doelstellingen moeten niet los van elkaar worden gezien. In tegenstelling tot De Beer zou ik eerder een betere afstemming willen bepleiten dan een scheiding. Economische en sociale doelstellingen zouden elkaar immers zoveel mogelijk moeten versterken. Een betere organisatie van werk, een effectiever beleid voor integratie van ouderen, herintreders, voormalig zieke werknemers is juist cruciaal voor het door De Beer gewenste beleid van 'productiviteitsverhoging zonder werkdrukvergroting'. Bovendien, zelfs wanneer sociale doelstellingen een negatieve invloed hebben op de productiviteit, is het beter de kosten en baten in samenhang af te wegen, dan eerst de schade toe te brengen en vervolgens met andere maatregelen het leed te verzachten. Tenslotte zullen de kosten van een aantal door De Beer voorgestelde inkomenspolitieke maatregelen ook in de macro-economische context van hogere sociale uitgaven en mogelijk hogere belastingdruk moeten worden geanalyseerd. Het scheiden van sociaal en economisch beleid lijkt mij iets waar we niet op zitten wachten. Ik zou nog eerder pleiten voor een samenvoeging van de ministeries van Economische en Sociale Zaken tot één ministerie dat een coherent sociaal-economisch beleid voert parallel aan macro-economisch beleid dat wordt gevoerd door het Ministerie van Financiën en de centrale bank.

Een coherent sociaal-economisch beleid, waarbij de overheid voornamelijk voorwaardenscheppend optreedt, plaatst het bedrijfsleven in de beste positie om te investeren in mensen en andere immateriële kapitaalgoederen in plaats van alleen in computers en ander materieel kapitaal. Dit leidt tot productiviteitsgroei die banen creëert, de werkdruk in de hand houdt en welvaart schept.

*Prof. dr. ir. Bart van Ark is bijzonder hoogleraar in de 'Economie van productiviteit en technologiebeleid' aan de Rijksuniversiteit Groningen en director International Economic Research van The Conference Board.*