



Centraal Planbureau

# CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

## Tweede beoordelingsronde

Het CPB heeft 34 voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Datagedreven Ecosysteem  
Mobiliteit en Smart city  
(DEMS)

Subcommissie Mobiliteit

CPB Notitie

Maart 2022

# Q5.1 Datagedreven Ecosysteem Mobiliteit en Smart city (DEMS)

## Beschrijving voorstel

Het voorstel Datagedreven Ecosysteem Mobiliteit en Smart city (DEMS) betreft een decentrale digitale infrastructuur voor het delen van gegevens over individuele mobiliteit en gegevens uit de fysieke omgeving vanuit centrale en decentrale databronnen. De gegevens uit de fysieke omgeving betreffen onder andere energiegebruik, watergebruik, ruimtelijke planning en het gebruik en toezicht op de leefomgeving en het milieu. Het doel is het ontsluiten en beschikbaar maken van de gegevens voor het (her)gebruik in diverse toepassingen. Deze toepassingen betreffen innovatieve diensten en informatievoorziening ten behoeve van individuele bereikbaarheid en efficiëntere investeringen in infrastructuur met aandacht voor leefbaarheid, verduurzaming en economie.

**Tabel: Overzicht van voorstelonderdelen, investeringsbedrag en groeifondsbijdrage**

	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	Deel NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Kosten overhead	21,5	15,9	74	
Digitale data-infrastructuur	37,3	37,3	100	✓
Ecosysteem activeren	11,4	11,4	100	✓
Primaire use-cases	62,0	59,2	95	✓
Secundaire use-cases	25,0	17,0	68	✓
<b>Totaal DEMS</b>	<b>157,2</b>	<b>140,9</b>	<b>90</b>	

Het voorstel is ingediend door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, enkele grote gemeenten (G40 + G4) en meerdere uitvoeringsorganisaties van overheden en relevante marktpartijen. De kosten voor dit project met een looptijd van vijf jaar worden geschat op een bedrag van 157,2 mln euro, waarvan 140,9 mln euro wordt gevraagd van het Nationaal Groeifonds (NGF); de cofinanciering is ruim 10%.

## 1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	Ja. Onvoldoende delen van data belemmert innovatie in de mobiliteitssector, belemmert efficiënte nieuwbouw en herinrichting in het stedelijk gebied en beperkt efficiencyverbetering van publieke dienstverlening en energievoorziening. Volgens het voorstel zijn er twee redenen voor het onvoldoende delen van data:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Datakwaliteit.</b> De data die worden uitgewisseld tussen de verschillende onderdelen van mobiliteit en de fysieke (stedelijke) omgeving zijn niet actueel en niet accuraat.</li> <li>• <b>Fragmentatie.</b> Netwerken zijn gefragmenteerd. Dienstverleners missen opschaling door hoge investeringen per individuele partij.</li> </ul> <p>Daarnaast wordt in het voorstel de <b>marktmacht</b> van BigTech genoemd. Veel marktmacht van BigTech beperkt de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven en zorgt voor risico's voor het functioneren van de overheid en de democratie. De BigTech-bedrijven zijn zo groot dat ze de toegang tot markten en digitale platforms kunnen bepalen, kunnen zorgen voor verlies van overheidscontrole, bijvoorbeeld op de financiële sector; ook kunnen ze via de algoritmes van hun sociale media en hun zoekmachines de mening van kiezers beïnvloeden.</p> <p>Voor wat betreft deze data over mobiliteit en fysieke omgeving lijkt het risico van de marktmacht van BigTech-bedrijven echter tot dusver niet groot. Dit risico wordt op het gebied van persoonlijke mobiliteit ook beperkt doordat er andere spelers zijn die over veel data beschikken, zoals autofabrikanten. Moderne auto's meten immers niet alleen hoe hard je rijdt, maar houden ook precies bij waar je bent.</p>
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Het projectvoorstel draagt bij aan de uitwisseling van gegevens in het fysieke en mobiliteitsdomein en pakt daarmee de bovengenoemde problemen aan, maar bij het voorstel kunnen wel belangrijke kanttekeningen en risico's genoteerd worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Samenwerking publieke en private partijen.</b> Het is onduidelijk hoe data gedeeld kunnen of mogen worden tussen publieke en private partijen.</li> <li>• <b>Onvoldoende deelname.</b> Het is onduidelijk hoe het programma voldoende deelname van relevante partijen in de markt borgt. Hierbij kan mogelijk <i>freerider</i>-gedrag ontstaan wanneer partijen wel data mogen gebruiken, maar niet hoeven aan te leveren.</li> <li>• <b>Toegang.</b> Het is onvoldoende duidelijk voor wie de data toegankelijk zijn en op welke voorwaarden. Het ligt hier bijvoorbeeld voor de hand om onderscheid te maken tussen start-ups en gevestigde technologiebedrijven.</li> <li>• <b>Diensten.</b> Het is onduidelijk waar het eigenaarschap ligt van diensten die voortkomen uit de beschikbare data. Hoe worden conflicten over strategie en uitvoering opgelost?</li> <li>• <b>Additionaliteit.</b> Het projectvoorstel noemt vele mogelijke toepassingen, maar concrete stappenplannen met bereikbare doelen per toepassing ontbreken en de additionaliteit ten opzichte van eerdere initiatieven en lopende voorstellen is onduidelijk. Als prominent voorbeeld benoemt het voorstel dat een centrale data-infrastructuur Mobility-as-a-Service (MaaS) beter mogelijk maakt. Maar het bereiken van een dergelijke service is naar ons inzicht niet voldoende uitgewerkt. Het idee van MaaS is een decennium oud en vanaf 2015 wordt er ook in Nederland onderzoek naar gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van pilots.</li> </ul>

	<p>Het voorstel onderbouwt echter onvoldoende waarom en hoe het na zeven jaar experimenteren wel een succes kan worden.</p> <p>Er zijn daarnaast verschillende risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Risico op onvoldoende continuïteit.</b> Met een nieuwe digitale infrastructuur zal ook een structurele behoefte bestaan aan middelen om dit te onderhouden. Onduidelijk is hoe dit na afloop van de NGF-subsidie is gewaarborgd. Volgens het voorstel moet dit worden gefinancierd door bijdragen van gemeenten en regio's. Hoe hard is deze wijze van financiering? Moeten alle gemeenten en regio's gaan bijdragen naar rato van hun relatieve grootte? Hoe wordt <i>freerider</i>-gedrag van gemeenten en regio's die niet willen meebetalen voorkomen?</li> <li>• <b>Risico borging datakwaliteit.</b> Hoe wordt ervoor gezorgd dat de data te gebruiken zijn en onderhouden worden?</li> <li>• <b>Te veel delen van informatie.</b> De nieuwe data kunnen leiden tot een informatievoorsprong van bedrijven ten opzichte van consumenten en zorgen voor een opwaartse prijsdruk. Ook kan te veel delen van informatie leiden tot risico's voor privacy.</li> <li>• <b>Cyberveiligheid.</b> Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is bij cybersecurity-incidenten en hoe groot deze schade kan zijn.</li> </ul>
<p>c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Op het gebied van MaaS en datadeling in de logistiek (bijvoorbeeld iShare) en stedelijke ontwikkeling zijn diverse ontwikkelingen. Het CPB heeft hierover echter geen specialistische kennis.</p>

## 2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
<p>a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?</p>	<p>Er zijn diverse redenen voor overheidsingrijpen, maar de baten hiervan komen in belangrijke mate ten goede aan de deelnemende partijen. Een grote bijdrage via cofinanciering en eventueel een beperkte bijdrage uit het Groeifonds lijken daarom redelijk.</p> <p>De cofinanciering in het voorstel is rond de 10%. Voor de data-infrastructuur wordt geen enkele bijdrage gevraagd en bij de primaire use-cases is de cofinanciering met 5% ook niet bijzonder hoog. Deze omvang van de cofinanciering lijkt gering gelet op de voordelen die dit project kan bieden aan de deelnemende partijen in de vorm van minder uitgaven van grote gemeenten en publieke uitvoeringsorganisaties. Ook kan een substantiële bijdrage van deelnemende partijen een indicatie zijn van commitment en geloof in het project en kan het op die manier bijdragen aan succesvolle innovatie.</p>

Naast de substantiële baten die aan de deelnemende partijen zullen toevallen, zijn er ook maatschappelijke baten, zoals de voordelen op het gebied van mobiliteit en energiebesparing voor consumenten en het stimuleren van innovatie meer in het algemeen.

Marktfalen en andere soort falen kunnen reden zijn voor overheidsingrijpen. Een eerste marktfalen betreft het optreden van een **extern effect** bij het delen van data. Als er geen data worden gedeeld, worden positieve externe effecten mogelijk misgelopen. Snel en breed delen van data over reisgedrag kan bijvoorbeeld zorgen voor betere planning van transportbehoeften en daarmee tot besparingen en tijdwinst voor bedrijven en consumenten; het kan ook leiden tot de ontwikkeling van nieuwe diensten, zoals circa tien jaar geleden Mobility-as-a-Service. Als keerzijde zit daar ook het risico aan vast van te veel data delen, zie de risico's bij onderdeel 1b.

Een tweede marktfalen is dat de data-infrastructuur de kenmerken van een **(semi)collectief goed heeft**, omdat de bedoeling is dat meerdere gebruikers de data-infrastructuur kunnen gebruiken (*non-excludable*). Hieraan gerelateerd is het probleem van voldoende schaal: gegevens uitwisselen met een centrale data-infrastructuur is alleen zinvol als voldoende partijen worden bewogen om mee te doen.

Een derde marktfalen kan zijn dat private partijen een data-infrastructuur ontwikkelen en op basis hiervan een grote **onderhandelingsmacht** krijgen. In de huidige situatie kunnen wellicht grote marktpartijen MaaS op commerciële basis van de grond krijgen, maar dat kan tot ongewenste marktmacht leiden. Toezicht hierop is een alternatieve beleidsoptie.

Een rol van de overheid kan ook zijn om specifieke vormen van **steemfalen** te repareren. In dit geval kunnen vele publieke en private actoren op het gebied van het delen van data, data-infrastructuur en datadiensten voor mobiliteit en de fysieke omgeving met elkaar worden verbonden en wordt publiek-private samenwerking gestimuleerd. De voorgestelde *living labs* als onderdeel van een gecoördineerde aanpak kunnen zorgen dat niet elke gemeente en uitvoeringsorganisatie het wiel hoeft uit te vinden. Hierdoor kan ook worden geleerd van verschillen tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties om tot robuuste en opschaalbare oplossingen te komen.