



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:

Digitale Infrastructuur en Logistiek (DIL)

Subcommissie Mobiliteit

CPB Notitie

Maart 2022

# Q5.2 Digitale Infrastructuur en Logistiek (DIL)

## Beschrijving voorstel

Het voorstel Digitale Infrastructuur en Logistiek (DIL) betreft een data-infrastructuur – ofwel een Internet of Logistics – voor het delen van commercieel gevoelige logistieke data. De data-infrastructuur maakt het mogelijk gegevens te delen zonder menselijke tussenkomst. Het project bestaat ten eerste uit een overkoepelende, decentraal georganiseerde data-deel-infrastructuur (Basis Datadelen Infrastructuur, BDI). Data kunnen bekeken worden bij de bron/data-eigenaar, op een *need-to-know*, *when-to-know*-basis met autorisatie. Ten tweede betreft het project de ontwikkeling van nieuwe infra-diensten. En ten derde betreft het project de uitrol van een ‘transitieagenda’ om minimaal de helft van de Nederlandse logistieke bedrijven over de streep te trekken. Doel is te zorgen dat na vijf jaar de markt (publiek/privaat) zelf in staat is om blijvend data te delen, innovaties te ontwikkelen en op te schalen.

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

	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	Deel NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Data-infrastructuur	20,2	10,1	50	✓
Nieuwe infra-diensten	22,5	18,0	80	✓
Digital readiness van (kleine) logistieke bedrijven vergroten	25,6	20,5	80	✓
Projectmanagement	2,8	2,5	89	
<b>Totaal DIL</b>	<b>71,1</b>	<b>51,1</b>	<b>72</b>	

Het project DIL is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van IenW, de havenbedrijven Rotterdam en Amsterdam, Schiphol/Cargonaut, Portbase, evofenedex, TNO en de Douane. De kosten van het project worden geschat op 71,1 mln euro. Het bedrag dat wordt gevraagd uit het Nationaal Groiefonds is 51,1 mln euro. Dit betekent een cofinanciering van 28%. Het project heeft een looptijd van vijf jaar.

## 1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	Ja: In de logistieke sector worden volgens het voorstel te weinig data gedeeld en hierdoor worden kansen op efficiencywinsten niet benut en kunnen ook geen nieuwe data-gebaseerde diensten worden ontwikkeld. Het project tracht de digitalisering van de logistieke sector te versnellen door middel van een data-infrastructuur en de ontwikkeling van data-gebaseerde diensten. Door deze digitalisering kunnen efficiencywinsten behaald worden door hogere beladingsgraden, kortere wachttijden, minder buffervoorraden en

	<p>lagere administratieve kosten. Het project besteedt apart aandacht aan het verhogen van de deelname van logistieke bedrijven, vooral midden- en kleinbedrijf. Voor deze kleinere bedrijven zijn de kosten en onzekerheden van digitalisering en datadeling relatief groot en de baten, zeker op korte termijn, relatief klein. Voldoende deelname van deze bedrijven is belangrijk om schaalvoordelen te behalen.</p>
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Ja: door middel van een data-infrastructuur, aanvullende diensten en veel ondersteuning gericht op kleinere logistieke bedrijven is het mogelijk dat de digitalisering van de sector versneld wordt.</p> <p>Er zijn wel enkele kanttekeningen bij het voorstel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De diensten.</b> Deze worden ontwikkeld in <i>living labs</i>. Maar wie wordt eigenaar of beheerder van deze diensten? Door wie en hoe worden de tarieven bepaald of zijn deze diensten allemaal gratis? Hoe worden conflicten over strategie en uitvoering opgelost?</li> <li>• <b>Internationale dimensie.</b> De aansluiting op de data-infrastructuur van internationale partners van deze logistieke bedrijven wordt niet besproken, zoals met het havenbedrijf van Antwerpen, andere luchthavens in Nederland en over de grens en met de niet-Nederlandse delen van multinationale logistieke bedrijven. Zijn dit concurrerende systemen? Worden data ook met internationale partners gedeeld en onder welke voorwaarden?</li> <li>• <b>Voldoende deelname.</b> Gegevens uitwisselen met een data-infrastructuur is alleen zinvol als voldoende logistieke bedrijven meedoen. Het project besteedt dan ook terecht aandacht aan de deelname van kleinere bedrijven, want zeker in het begin zal voor hen de prikkel daartoe gering zijn.</li> </ul> <p>Ook zijn er een aantal risico's, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Toegankelijkheid.</b> Hoe is de toegang geregeld? Kunnen alle partijen die een redelijk belang hebben bij de database er (tegen redelijke betaling) ook gebruik van maken?</li> <li>• <b>Te veel delen van data.</b> Vooral het mkb kan misschien kwetsbaar worden door het delen van data en niet overzien wat daar op de langere duur de consequenties van kunnen zijn, zoals het ontstaan van afhankelijkheden en het bekend worden van hun specifieke businessmodel en belangrijkste klanten.</li> <li>• <b>Cyberveiligheid.</b> Welke schade kan optreden als het ondanks goede beveiliging toch misgaat? Wie is dan aansprakelijk?</li> </ul>
<p>c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Op het gebied van datadeling in de logistiek (bijvoorbeeld iShare) zijn diverse ontwikkelingen. Het CPB heeft hierover echter geen specialistische kennis.</p>

## 2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	<p>Er zijn verscheidene marktfalen (zie toelichting hieronder), maar de huidige opzet van het programma houdt te weinig rekening met de te verwachten private baten.</p> <p>Een eerste marktfalen betreft het optreden van <b>externe effecten</b> bij het delen van data. Als er geen data worden gedeeld, worden positieve externe effecten mogelijk misgelopen, bijvoorbeeld efficiencywinsten in de logistieke keten en de totstandkoming van nieuwe diensten. Als keerzijde zit daar ook het risico aan vast van te veel data delen, zie de risico's bij onderdeel 1b. Het project leidt tot efficiënter en sneller vervoer van goederen en daarmee mogelijk ook tot minder emissies en extra veiligheid (<b>externe effecten</b>). Het efficiënter vervoer kan immers tot minder verkeer leiden en daardoor ook tot minder congestie. Dit geldt uiteraard alleen indien de lagere kosten niet tot een hoger niveau van het goederenvervoer leiden.</p> <p>Een tweede marktfalen en mogelijk reden voor overheidsingrijpen is dat de data-infrastructuur door vele partijen kan worden gebruikt (<i>non-excludable</i>). Hierdoor krijgt de data-infrastructuur het kenmerk van een <b>(semi)collectief goed</b>.</p> <p>Een derde marktfalen kan zijn dat private partijen een data-infrastructuur ontwikkelen en op basis hiervan een grote onderhandelingsmacht krijgen vanwege bijvoorbeeld <b>marktmacht en asymmetrische informatie</b>. Dit kan overheidsingrijpen legitimeren.</p> <p>Ondanks de argumenten van mogelijk marktfalen, lijkt de noodzaak van overheidsingrijpen niet groot, omdat het vooral om private financiële baten in de logistieke keten (efficiencywinsten) gaat. Deze baten kunnen ook worden bereikt door meer lange samenwerkingsverbanden tussen logistieke bedrijven en hun opdrachtgevers. Zo heeft de Topsector logistiek het initiatief genomen voor een afsprakenstelsel op het gebied van datadelen (iShare). Verder zijn er diverse private initiatieven om databeheer en datadeling in de logistieke keten verder te verbeteren, zoals Shypple, DB Schenker Connect 4.0 en Vos Logistics Smart Fox. Deelname van een groot aantal kleine bedrijven is zeker belangrijk voor voldoende schaal, maar deze bedrijven hebben zelf ook een belang bij verdere digitalisering. Tot slot zijn de maatschappelijke baten in de vorm van minder emissies of extra veiligheid meer een neveneffect van de prikkel tot efficiency.</p> <p>De open vraag is of de businesscase van de data-infrastructuur zelf niet positief kan uitvallen. Een bijdrage uit het Groeifonds kan de uitvoering van dit project wel versnellen.</p>

De cofinanciering van private partijen is 28% van de totale kosten (20 van de 71 mln euro). Als zij dit project grotendeels zelf financieren, zouden ze voor aanvullende diensten ook bijdragen van private logistieke bedrijven kunnen vragen of zouden ze deze diensten kunnen uitbesteden, zoals aan kleine gespecialiseerde commerciële bedrijven. De cofinanciering van 50% bij de datastructuur is meer substantieel. De cofinanciering bij de diensten bedraagt slechts 20%. Tegenover een hoog risico en lage directe baten staan mogelijk aanzienlijk baten op lange termijn.

### 3. Nadere analyse MKBA

Vraag	Bevindingen
Bevat het voorstel een MKBA of een analyse met een vergelijkbaar denkkader?	Ja, het voorstel bevat een MKBA, maar deze is verkennend en slechts een deel van de baten zijn gekwantificeerd en gemonetariseerd. Ook is niet naar alternatieven gekeken.
Zijn de effecten voldoende onderbouwd?	<p>Nee, invloedrijke aannamen in de MKBA over de baten blijven zonder onderbouwing. Een break-evenanalyse zou hier als onderbouwing ook nuttig kunnen zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Een veelgebruikte veronderstelling is een besparing van 1% op wachttijden en andere kosten. Bijvoorbeeld: “Indien de wachttijd bij terminals in de Rotterdamse haven met 1% kan worden teruggebracht, kan jaarlijks naar schatting 260.000 tot 450.000 euro aan kosten worden bespaard” (p. 10 van de MKBA). Gesuggereerd wordt dat dit een conservatieve raming is. Maar dit wordt niet onderbouwd en zo kan niet worden beoordeeld of dit inderdaad een conservatieve raming is. Het voorstel heeft betrekking op 1750 middelgrote en kleine logistieke bedrijven. Geen cijfers worden verstrekt over het marktaandeel van deze bedrijven in bijvoorbeeld het logistieke vervoer bij de terminals in de Rotterdamse haven. Als dit marktaandeel 10% is, betekent de veronderstelling van een daling van 1% van het totaal een daling van 10% bij de betrokken bedrijven. Als dit marktaandeel 5% is, dan betekent dit zelfs een daling van 20% bij de betrokken bedrijven.</li> <li>Veel bedragen, percentages en aantallen worden genoemd, maar zonder bronvermelding of andere onderbouwing. Over het Douane Goederen Volgsysteem wordt bijvoorbeeld opgemerkt: “Dit kan het aantal zogenaamde mismatches reduceren, per maand ongeveer 4.000. [...] Een DGVS kan het aantal mismatches met ongeveer 80% reduceren” (p. 10 van de MKBA). Een bron of onderbouwing voor 4.000 en 80% ontbreekt.</li> <li>Een break-evenanalyse zou nuttig kunnen zijn om te bepalen wat de baten van belangrijke posten zouden moeten zijn om de kosten te</li> </ul>

	compenseren en wat voor deze omvang van de baten plausible aannames kunnen zijn. ( <a href="#">Link</a> ).
b. Zijn maatschappelijke baten groter dan kosten?	Het maatschappelijk saldo is met de huidige informatie niet te bepalen, omdat de baten onvoldoende zijn onderbouwd.