

Gratis informatie over natuurrisico's

De overheid verkoopt in Nederland geen risico-informatieproducten, maar stelt alleen basisinformatie publiek beschikbaar. Is dit een verstandige keuze, nu de waarde van deze informatie door de klimaatverandering steeds verder toeneemt?

ADRIAAN PERRELS

Research professor bij het Ilmatieteen Laitos (Fins Meteorologisch Instituut)

Informatie over de risico's van natuurrampen wordt steeds belangrijker. Dat komt doordat klimaatverandering het risico op natuurrampen steeds verder vergroot, waardoor ook het belang toeneemt van factoren die de gevolgen van klimaatverandering tegengaan. Net als goede waterkeringen is risico-informatie daarbij een belangrijke factor.

Een gebrek aan goede risico-informatie kan dan ook verstrekende gevolgen hebben. Dit is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar tijdens rampen: indien de informatievoorziening niet op peil is, kunnen natuurrampen door verkeerde beslissingen vervolgschade veroorzaken tot ver buiten de oorspronkelijk getroffen regio. Het tijdig delen van risico-informatie is dus essentieel (Europese Commissie, 2013).

Vanwege het publieke belang van risico-informatie – Artikel 21 van de Grondwet stelt dat de overheid ingezetenen dient te beschermen tegen natuurgeweld – speelt de overheid een belangrijke rol bij gegevensverzameling en

-verwerking. Om burgers te beschermen is het belangrijk dat de informatie aan bepaalde criteria voldoet: ze moet goed toegankelijk, betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Daarnaast moeten de kosten voor het verwerven en voor het gebruiksgeschikt maken van die informatie geen belemmering vormen voor het gebruik ervan.

Er bestaat echter een spanningsveld, omdat ook de markt in risico-informatie voorziet. De consensus, en het uitgangspunt van de Nederlandse overheid, is op dit moment dat een model van *open data* het meest geschikt is. Daarbij wordt het vergaren en beheren van basisgegevens uit publieke middelen gefinancierd en zijn deze gegevens vervolgens gratis beschikbaar voor private partijen, die er producten voor eindgebruikers van maken. Om oneigenlijke concurrentie op de eindgebruikersmarkt te voorkomen, is het in Nederland voor publieke partijen zelfs verboden om risico-informatieproducten voor eindgebruikers te maken (een uitzondering vormen producten bedoeld voor publieke organen die eindgebruiker zijn). In vergelijking met andere landen is Nederland hierin bijzonder strikt.

Door de grote nadruk op vrije-concurrentieaspecten en de beperkte rol van de overheid ontstaan echter risico's. In dit artikel betoog ik dat het al te strikt weren van de oorspronkelijke publieke informatiehouder van de eindgebruikersmarkt tot een verschraling van het aanbod en een verhoging van de prijzen kan leiden. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen gegevens die verzameld worden voor klimaatdiensten en voor weerdiensten.

WAARDEKETENS BIJ WEER- EN KLIMAATDIENSTEN

Bij weerdiensten is een natuurlijk monopolie door de overheid de meest logische organisatievorm. Dat komt omdat de overheid een hoge kwaliteit en continuïteit van meetgegevens kan garanderen en omdat het verzamelen van meetgegevens een *niet-rivaliserende* bezigheid is. De resulterende basisprojecties en eventuele waarschuwingen zijn ook monopolies, omdat concurrentie bij waarschuwingen contraproductief is. De rest van de keten wordt bediend door private actoren (figuur 1).

Bij klimaatdiensten is de keten langer, complexer en internationaler. Er is een mix van publieke en private aanbieders, en vaak is er sprake van partnerschappen in plaats van concurrentie. Dat komt doordat er bij klimaatdiensten al vroeg in de waardeketen ook andere gegevens belangrijk zijn,

De waarde van weerdiensten

KADER 1

De relevantie van toegankelijke risico-informatie kan worden geïllustreerd met schattingen over de maatschappelijke baten van bestaande weerdiensten (Clements et al., 2013; Perrels et al., 2013). In vrijwel alle studies blijken de baten van het gebruik van weerdiensten drie tot tien maal groter dan de kosten (soms inclusief de gebruikskosten), en in ontwikkelingslanden kan die ratio nog hoger uitvallen. Het KNMI geeft aan dat de baten zo'n acht maal groter zijn dan de kosten: 65 miljoen euro budget versus 500

miljoen euro baten (KNMI, 2016). Het onderzoek naar de baten van weerdiensten is nog niet genoeg ontwikkeld. Bij deze *multipliers* mogen de bedragen voor kosten die door weerdiensten vermeden zijn en voor kosten die gemaakt zijn om weerdiensten te genereren niet zomaar aan elkaar gelijk gesteld worden. Daarnaast komt de schade voor een belangrijk deel neer op afboeking van de waarde van kapitaalgoederen, terwijl de kosten van het produceren van weerdiensten een inkomensstroom zijn.

en die kunnen zowel van publieke als private origine zijn. Daarnaast gelden voor veel klimaatinformatieproducten aanzienlijke schaal- en scope-voordelen, en is er een innovatiepotentieel dat ook door private spelers benut kan worden. Hoewel er geen publiek monopolie is, zou een aanmerkelijk deel van de klimaatinformatieproducten niet geproduceerd worden als het primaat bij de private sector ligt.

DE WAARDE VAN DE PRIVATE RISICO-INFORMATIE

Publieke risico-informatie genereert aanzienlijke maatschappelijke voordelen (kader 1). Het is echter de vraag of dit bij een – commerciële en in aanleg dus exclusieve – private basis ook het geval is. Zo kunnen er negatieve effecten optreden als er te weinig coördinatie tussen de partijen is. Juist omdat klassieke rampenbestrijding steeds meer een integrale aanpak met een oriëntatie op weerbaarheid kent, bemoeilijkt gebrek aan coördinatie de mogelijkheden van private partijen om de gegevens goed te verwerken en toe te passen (Pursiainen, 2018). Overheden springen tot dusverre onvoldoende in dit gat.

Het is zorgelijk als er twijfels bestaan over de reikwijdte van de kwaliteitsborging van private informatieproducten, omdat onzekerheid over de bruikbaarheid van de informatieproducten de acquisitiebereidheid vermindert en dus tot onderbenutting leidt. Dit speelt bijvoorbeeld bij klimaatinformatiediensten bedoeld voor de besluitvorming aangaande klimaatadaptatieplannen (Larosa en Perrels, 2017).

GEVOLGEN BEPERKING TOT DE BASISDIENSTEN

Het weren van publieke aanbieders uit alles behalve de basisinformatiediensten kan nadelig uitpakken voor de eindgebruiker. Wat zijn de mogelijke baten van publieke aanbieders op de *eindgebruikersmarkt* en in het professionele *middensegment*?

Eindgebruikersmarkt

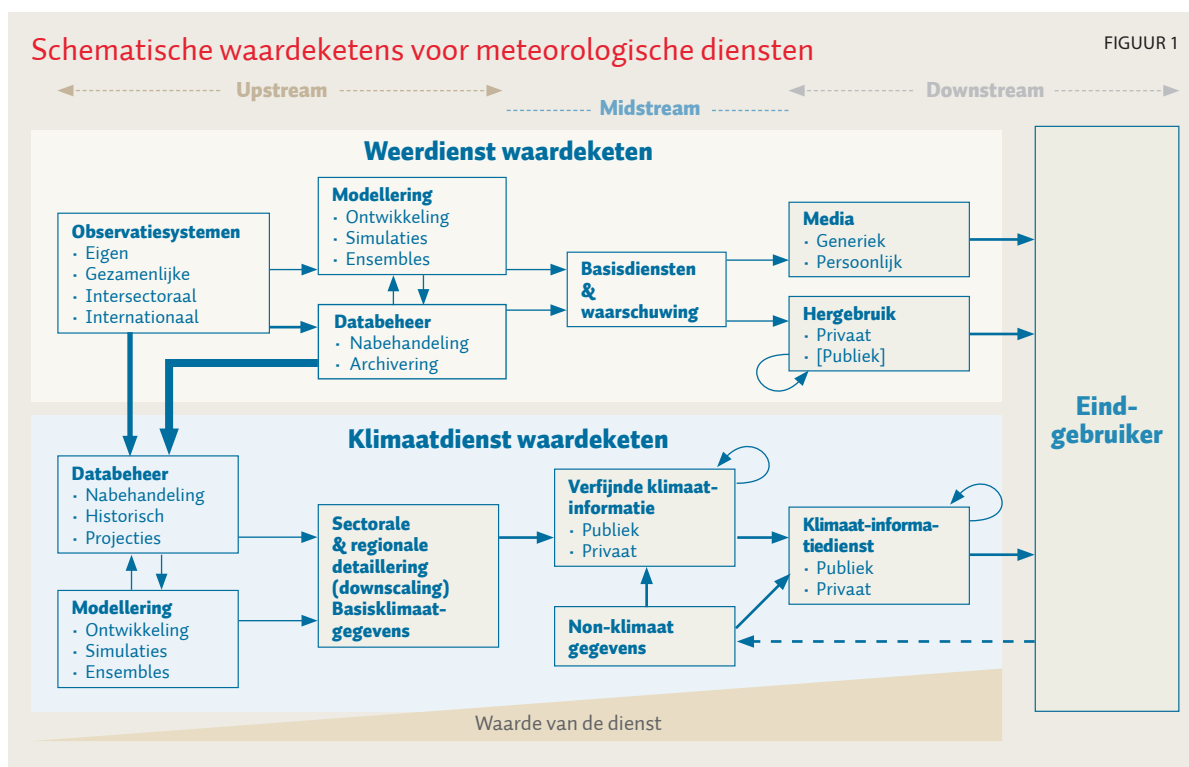
Vanuit het oogpunt van het publieke belang van de maximale risicobestendigheid zal de overheid een zo hoog mogelijk consumentensurplus willen realiseren. Dat kan op de private markt of via een publieke aanbieder. Hier vergelijk ik deze verschillende marktvormen.

De gekleurde driehoeken in figuur 2 geven het consumentensurplus weer, dat is het verschil tussen de betaalbaarheid, weergegeven in de vraagcurven, en de kosten. Hierbij neem ik aan dat het goed van de publieke aanbieder een lagere klantgerichtheid kent, waardoor het minder bruikbaar is. De publieke vraagcurve (D_{pub}) kent daarom een steilere helling kent dan de private (D_{priv}). Ook is aangenomen dat de kosten per eenheid van de publieke aanbieder (C_{pub}) onder de kosten van de private aanbieder kunnen blijven, dankzij grotere schaal- en scopevoordelen.

Of het consumentensurplus van het private goed in figuur 2 groter is dan dat van het publieke goed, hangt af van de relatieve verhouding tussen de bruikbaarheid en de kosten van de goederen. Als de publieke aanbieder zich meer als private aanbieder zou gedragen, is er perspectief op een gebruiksvriendelijker product. Dan draait D_{pub} naar D_{priv} toe en stijgt het consumentensurplus van het publieke product. Anderzijds kan een publieke aanbieder van open data niet eindeloos voor allerlei diensten schaal- en scopevoordelen hebben en ook nog heel gebruikgericht zijn. Een markt met geprijsde maar betere commerciële diensten kan dus een hoger consumentensurplus hebben. Deze balans varieert per product-marktsegment.

Via het middensegment

Het blokkeren van de toegang tot het professionele middensegment van de markt voor publieke partijen kan tot een vermindering van concurrentie op de eindgebruikersmarkt



leiden. Minder concurrentie op de eindgebruikersmarkt betekent een hogere gemiddelde prijs en een lagere vraag door eindgebruikers en dus een lager consumentensurplus.

Om te zien hoe het blokkeren van de toegang tot het professionele middensegment voor publieke serviceproviders tot minder concurrentie leidt, vergelijk ik in figuur 3 de situatie waarin een publieke serviceprovider alleen informatieproducten met weinig toegevoegde waarde aanbiedt, met de situatie waarin de publieke serviceprovider ook diensten aanbiedt in het professionele middensegment.

Biedt een publieke aanbieder alleen gratis basisinformatieproducten met weinig toegevoegde waarde aan, dan moet de professionele gebruiker zelf veel meer doen en daarbij een onzeker resultaat aanvaarden. Daardoor is de resulterende vraag ($Q_{pub,basis}$) bescheiden. Een gebruiksvriendelijk commercieel product – waarvoor meer betaalbaarheid bestaat (D_{priv}), maar ook de kosten (C_{priv}) hoger zijn – is dan een aantrekkelijk product. De resulterende vraag (Q_{priv}) is dan groter dan die voor het publieke product.

Meer dan bij de eindverbruikersmarkt is er in het professionele middensegment te verwachten dat een publieke aanbieder duidelijke schaal- en scopevoordelen heeft, en dus tegen heel redelijke kosten een redelijk competitief product kan aanbieden. Als de publieke serviceprovider diensten in het professionele middensegment tegen kosten C_{pub} kan aanbieden, doet hij dat tegen de vraag D_{priv} . Hierbij neemt het aantal afnemers toe (Q_{pub}). In de eindverbruikersmarkt vertaalt zich dat in een minder steile aanbodcurve, en dus in een lagere gemiddelde prijs en meer eindgebruikers.

BELEIDSIMPLICATIES

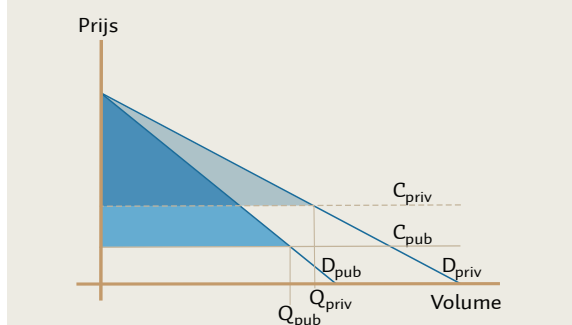
Op de langere termijn kan de strikte scheiding van het begin van de risico-informatiewaardeketen van de rest van de keten gevolgen kunnen hebben voor de financiering van de onderliggende observatie-infrastructuur, en de mate waarin die maximaal dienstbaar kan zijn aan maatschappelijke risicobestendigheid. Dit geldt temeer als de afgeleide informatieproducten met een maatschappelijke risicobeheers-relevantie louter op commerciële basis toegankelijk zijn.

De toegang van publieke risico-informatie-aanbieders tot de eindgebruikersmarkt zou afhankelijk gemaakt kunnen worden van de mate waarin die markten toegankelijk zijn voor derden. Bijvoorbeeld door naar de benodigde vaardigheden of rekencapaciteit te kijken. Ook voor gebruikerssegmenten met weinig koopkracht, ligt een soepeler omgang met de publieke aanbieder voor de hand.

Aan de andere kant kan de overheid trachten om, met behulp van innovatieprojecten en met steun voor start-ups, meer private aanbieders in de markt te krijgen. Hiermee samenhangend zou men aan publieke aanbieders een innovatie-ondersteunende rol kunnen geven, door deze actoren – tegen vergoeding – mee te laten doen in de productontwikkeling en piloting, maar ze uit te laten treden bij de overschakeling naar reguliere dienstverlening voor een nieuw product. Of men bij zo'n 'uittreding' een vergoedingensysteem zou kunnen toepassen, dient dan nader bestudeerd worden.

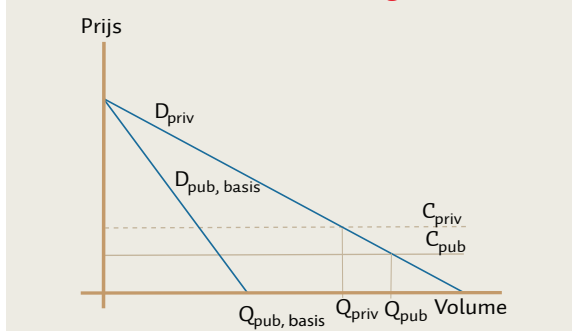
Consumentensurplus per type aanbieder op de eindgebruikersmarkt

FIGUUR 2



Effect beperkingen voor publieke aanbieders in het middensegment

FIGUUR 3



In het kort

- ▶ Het is voor publieke partijen verboden om risico-informatieproducten aan te bieden aan eindgebruikers.
- ▶ Een soepeler omgang met publieke aanbieders ligt voor de hand nu de waarde risico-informatie toeneemt.

LITERATUUR

Clements, J., A. Ray en G. Anderson (2013) *The value of climate services across economic and public sectors: a review of relevant literature*. Rapport in opdracht van de United States Agency for International Development (USAID).

Europese commissie (2013) *A new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection making European critical infrastructures more secure*. Commission Staff Working Document, SWD(2013) 318 final.

KNMI (2016) *Maatschappelijke meerwaarde KNMI*. Infographic te vinden op www.knmi.nl, onder "Over het KNMI" en "Kerntaken".

Larosa, F. en A. Perrels (2017) *Assessment of the existing resourcing and quality assurance of current climate services*. EU-MACS Deliverable 1.2. Te vinden op eu-macs.eu/output.

Perrels, A., T. Frei, F. Espejo et al. (2013) *Socio-economic benefits of weather and climate services in Europe*. *Advances in Science & Research*, 10, 65–70.

Pursiainen, C. (2018) *Critical infrastructure resilience: A Nordic model in the making?* *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 27, 632–641.

World Bank (2010) *Natural hazards, unnatural disasters – the economics of effective prevention*. Washington, DC: World Bank / United Nations. Publicatie te vinden op www.gfdrr.org.