

Position paper Rondetafelgesprek inzake digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid

Tweede Kamer | Vaste commissie voor Digitale Zaken | 13 februari 2025

Het Rathenau Instituut doet al enige tijd onderzoek naar digitale afhankelijkheid in publieke domeinen, zoals overheidsdiensten en onderwijs. Publieke domeinen digitaliseren steeds verder, en maken daarbij vaak gebruik van de diensten van enkele niet-Europese multinationale techbedrijven, ook wel 'big tech'. Het functioneren van publieke domeinen is daarmee in groeiende mate afhankelijk van een beperkt aantal niet-Europese techbedrijven. Dit brengt risico's met zich mee voor de autonomie van de Rijksoverheid om vanuit het publieke belang te sturen op publieke functies zoals het openbaar bestuur en het onderwijs.

Het Rathenau Instituut gaat in dit position paper specifiek in op de afhankelijkheid van publieke domeinen van de diensten van big tech,¹ en behandelt daarbij twee aspecten: 1. Risico's van digitale afhankelijkheid en 2. Mogelijke acties ten behoeve van digitale autonomie.

Risico's van afhankelijkheid voor de digitale autonomie van de Rijksoverheid

De commissie Digitale Zaken vraagt zich af wat de afhankelijkheid van de Rijksoverheid ten aanzien van andere mogelijkheden betekent voor de soevereiniteit van de Rijksoverheid. Bij het beantwoorden van deze vraag is het zinvol om onderscheid te maken tussen twee rollen van de Rijksoverheid: 1. haar rol als werkgever en dienstverlener richting burgers en bedrijven, waarin de Rijksoverheid zelf gebruikt maakt van digitale diensten, en 2. haar rol als hoeder van het publieke belang, ook al ligt de uitvoering bij organisaties in publieke domeinen. Dit onderscheid helpt bij het duiden van de reikwijdte van de risico's van afhankelijkheid (hieronder), én bij het ontwerpen van interventies (vraag 2).

In de context van het cloudgebruik door de overheid is er inmiddels aandacht voor afhankelijkheid van de digitale diensten van Amerikaanse hyperscalers (Microsoft, Amazon en Google), en de consequenties die dit heeft voor autonomie. Kort samengevat: er is geen volledig zicht op het cloudgebruik door de Rijksoverheid, en daar waar dat zicht er wel is, blijkt de overheid al veelvuldig gebruik te maken van de clouddiensten van hyperscalers, met als gevolg gebrek aan controle en risico's voor o.a. (nationale) veiligheid, continuïteit en privacy.²

¹ Naast de afhankelijkheid van big tech bestaan ook andere risicovolle afhankelijkheden van andere (statelijke) actoren in de digitale infrastructuur. Zie de Agenda Digitale Open Strategische Autonomie: <https://open.overheid.nl/documenten/5cb9749c-7efa-40db-9328-5da7fa5fcb7c/file>

² Het Rijk in de cloud | Rapport | Algemene Rekenkamer;

Maar zorgen over digitale afhankelijkheid spelen breder in de samenleving – in publieke sectoren als het onderwijs,³ media en journalistiek⁴ en het bankwezen⁵ bijvoorbeeld - én op meerdere onderdelen van de digitale infrastructuur. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om de cloud, maar ook om besturingssystemen, socialemediaplatformen en taalmodellen. De afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders creëert kwetsbaarheid en gebrek aan autonomie. Er kunnen namelijk situaties ontstaan waarbij publieke organisaties vanuit de doelen die zij nastreven andere keuzes zouden willen maken dan de aanbieders doen. Dat heeft bijvoorbeeld consequenties voor de inrichting van het onderwijs, de kwaliteit van onze nieuwsvoorziening en het functioneren van de dienstverlening van de overheid. Mede gezien de huidige geopolitieke spanningen en de toenadering tussen big tech en de regering Trump, roept deze afhankelijkheid de vraag op of de overheid en publieke organisaties voldoende mogelijkheden hebben om te sturen op het Nederlandse publieke belang.

Wat kan op korte, middellange en lange termijn ondernomen worden om digitale autonomie te bereiken?

Digitale afhankelijkheid van de Rijksoverheid, en van publieke domeinen in algemene zin, kan worden ingeperkt door de ontwikkeling van alternatief aanbod te stimuleren en meer spreiding aan te brengen in aanbieders van digitale middelen. Daar is wel een koppeling tussen beleid en inkoop voor nodig. Beleid dat ontwikkeld wordt om meer spreiding in aanbod te krijgen, sorteert alleen effect als alternatieve diensten ook daadwerkelijk worden afgenomen. De afstand tussen beleidsambities en keuzes in de inkooppraktijk van de overheid en andere publieke organisaties is tot nu toe nog groot. De aankondigingen die het kabinet recent heeft gedaan rondom de aanpak van de cloudproblematiek zijn wat dit betreft hoopvol.⁶ Het Rathenau Instituut constateert wel dat de afhankelijkheden breder zijn en in verschillende publieke domeinen spelen. Voor digitale autonomie is dan ook een bredere aanpak nodig, die alle publieke domeinen meeneemt.

Onze aanbevelingen hebben zowel betrekking op beleid als op de inkooppraktijk, en komen deels overeen met de aanbevelingen in de initiatiefnota Wolken aan de Horizon.⁷ Sommige van onze aanbevelingen kunnen direct worden opgepakt, bijvoorbeeld bij de herziening van het cloudbeleid, andere zijn van een wat langere adem en zouden een plaats kunnen krijgen in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) die momenteel in ontwikkeling is.

Aanbevelingen voor beleid Rijksoverheid

- 1. Ontwikkel een langetermijnstrategie voor digitale onafhankelijkheid**, met de volgende onderdelen: **a.** toekomstvisie met doelen voor digitale autonomie, **b.** centraal stellen van publieke, democratische en rechtstatelijke waarden, **c.**

³ Zorgen om marktkracht van big tech en edtech in het onderwijs - Kennisnet

⁴ Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies | Rapport | WRR

⁵ Afhankelijkheid van big tech heeft grote invloed op financiële sector

⁶ Kamerbrief Initiatiefnota Wolken aan de horizon | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁷ Initiatiefnota 'Wolken aan de horizon' (Kamerstuk 36574) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

- doordenken van meerdere toekomstscenario's, **d.** aanpak in Europees verband, **e.** periodieke rapportage over voortgang doelstellingen langetermijnstrategie.
2. **Schep voorwaarden voor ontwikkeling en groei van alternatieve diensten** die autonomie voor gebruikers behouden, door middel van: **a.** handhaving Europese Digital Rulebook, **b.** gebruik en eventueel aanscherping mededingingsrecht, **c.** verplichte interoperabiliteit en dataportabiliteit van kernplatformdiensten, **d.** verplicht gebruik open standaarden, **e.** een investeringsagenda voor de ontwikkeling en afname van (publieke) alternatieven.
 3. **Investeer in kennis**, o.a door: **a.** in kaart te brengen in hoeverre departementen, lagere overheden, uitvoeringsorganisaties en publieke domeinen afhankelijk zijn van de diensten van big tech, **b.** hoe andere landen digitale autonomie aanpakken, **c.** wat afnemers nodig hebben om te kiezen voor alternatieven, **d.** wat alternatieve aanbieders nodig hebben om te concurreren, en **e.** te investeren in technologische expertise bij beleidsmakers en politici.
 4. **Ondersteun publieke organisaties** bij de afname van alternatieve digitale diensten, bijvoorbeeld door: **a.** training en begeleiding, **b.** kennisdeling en **c.** het aanbieden van modelcontracten.

Aanbevelingen voor de inkooppraktijk van Rijksoverheid en publieke organisaties

1. **Neem digitale autonomie mee in een integraal afwegingskader bij inkoop** Een kader is nodig om het risico van afhankelijkheid zwaarder mee te laten wegen voor publieke inkoop en/of publieke aanbestedingstrajecten van digitale middelen. Verhoog de acceptatiegraad van mogelijk verlies aan gebruiksgemak alsook eventueel initieel hogere kosten, door die af te zetten tegen de winst in digitale autonomie en het borgen van publieke waarden als privacy, veiligheid en duurzaamheid.
2. **Creëer bij aanbesteding ruimte voor alternatieve aanbieders**
Aanbestedingen zijn nu vaak zo ingericht dat het lastig is voor aanbieders die geen groot techbedrijf zijn om daarop te reageren. Verder kunnen overheden en publieke organisaties hun inkoopmacht aanwenden om nieuwe oplossingen voor digitaliseringsvraagstukken in publieke domeinen op de markt te stimuleren.
3. **Houd eigen IT capaciteit op peil**
Het is van groot belang om vakmensen in huis te hebben bij de Rijksoverheid en publieke organisaties die in staat zijn om verder te kijken dan de diensten die geleverd worden door big tech, en alternatieve oplossingen te kunnen beoordelen en implementeren.
4. **Maak een exitstrategie operatief**
Demonstreer de werking van een realistische exitstrategie en audit deze periodiek. Laat als terugvaloptie voor de zekerheid één overheidsinstantie (bijvoorbeeld een ministerie) blijven werken met een alternatieve dienst, niet afkomstig van big tech.
5. **Weeg voor- en nadelen van elke digitaliseringsbeslissing**
Bij een keuze voor verdere digitalisering zou vaker kunnen worden afgewogen hoe noodzakelijk de stap is, of die stap daadwerkelijk van toegevoegde waarde is en tot verbetering leidt, én of die verbetering opweegt tegen de nadelen van toenemende afhankelijkheid.