

Aan: De Tweede Kamer der Staten Generaal  
De vaste commissie voor Digitale Zaken

Betreft: **Positon paper rondetafelgesprek *Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid*** (13 februari 2025)

Van: [Reijer Passchier](#) Hoogleraar Digitalisering en de democratische rechtsstaat, Open Universiteit, en UD Staatsrecht, Universiteit Leiden.

[reijer.passchier@ou.nl](mailto:reijer.passchier@ou.nl)

---

Geachte leden van de commissie voor Digitale Zaken,

Veel dank voor uw uitnodiging voor het rondetafelgesprek over Digitale soevereiniteit bij de Rijksoverheid. Geïnspireerd door uw brief begrijp ik ‘digitale soevereiniteit’ in deze paper als *het vermogen van de Rijksoverheid om zelfstandig – dus zonder afhankelijkheid te zijn van andere mogendheden en actoren – de digitale systemen te laten draaien die zij nodig heeft om haar grondwettelijke taken te vervullen.*

Graag deel ik hieronder een aantal korte reflecties op dat thema, mede naar aanleiding van de vragen in uw brief. Zie voor een bredere kijk en verdere onderbouwing mijn onderzoek naar de constitutionele gevolgen van digitalisering, in het bijzonder mijn boeken [Artificiële intelligentie en de rechtsstaat](#) (Boom juridisch 2021) en [De vloek van Big Tech](#) (Boom 2024).

1. Overweeg allereerst het **fundamentele belang** van digitale soevereiniteit. Na decennia van digitalisering zijn de digitale systemen van de Rijksoverheid intens verweven met haar fysieke systemen, haar institutionele weefsel, de werkwijzen van haar ambtenaren en de verwachtingen van de burgers en bedrijven die zij moet dienen. Onder andere de uitvoering van sociale voorzieningen, de regulering van markten, het bewaken van grenzen, het vervullen van veiligheidstaken – alsmede de belastinginning die daarvoor nodig is – kan niet langer zonder de grootschalige inzet van digitale technologie. Afhankelijkheid van buitenlandse mogendheden en private actoren voor het functioneren van die technologie maakt de gehele Rijksoverheid kwetsbaar voor bijvoorbeeld uitval en mogelijk zelfs manipulatie. In het ultieme geval zorgt digitalisering ervoor dat het laatste woord over de regels die in de Nederlandse samenleving gelden (klassieke soevereiniteit) verschuift van het democratische ‘Den Haag’ of ‘Brussel’ naar de mogendheden en private actoren die de ICT van de Rijksoverheid leveren. Soms verschuift soevereiniteit zelfs deels naar de (enkele) natuurlijke personen die binnen die mogendheden en private actoren de dienst uitmaken. Hun (potentiële) willekeur en niet-democratische ideologie kan – vanwege de toenemende digitale afhankelijkheid van de Rijksoverheid – grote gevolgen hebben voor het vermogen van

de Rijksoverheid om democratische en rechtsstatelijke waarden op haar eigen grondgebied te borgen<sup>1</sup> en bij te dragen aan de bescherming van de internationale rechtsorde.<sup>2</sup>

2. Dat gezegd hebbende: digitale soevereiniteit is, net als klassieke soevereiniteit, **een ideaal dat nooit volledig bereikt kan worden**. Zeker niet door een overheid van een relatief klein land als Nederland. Misschien moet de Rijksoverheid er daarom niet naar streven om volledig digitaal soeverein te worden, maar om **de continuïteit van essentiële digitale systemen in elk geval voor bepaalde tijd – zeg 6 maanden – zelfstandig te kunnen garanderen**. Ik zie zelf een parallel met onze strategische energiereserves. Ook zou de Rijksoverheid het vraagstuk van digitale soevereiniteit vooral Europees moeten invullen. Dat wil zeggen, zij kan haar digitale autonomie alleen vergroten als zij structureel zou samenwerken met Europese overheden, inclusief de Europese Unie. Overigens zijn daarvoor tal van reeds bestaande aanknopingspunten.<sup>3</sup> Daar zou Nederland veel doortastender bij kunnen aansluiten en aan kunnen bijdragen.
3. Geen enkele overheid heeft haar digitale soevereiniteit perfect geregeld. Wel **lijkt de ene overheid zich (veel) bewuster van het belang van digitale soevereiniteit dan de andere**. Zo streeft Estland naar een situatie waarin de diensten van zijn Rijksoverheid op verschillende systemen kunnen draaien en er altijd voldoende back-ups zijn van haar data op verschillende servers in binnen- en buitenland. Duitsland lijkt zich veel bewuster dan Nederland van de constitutionele dimensie van digitale technologie. Digitalisering brengt machtsverschuivingen met zich mee, zo lijkt Duitsland zich meer dan Nederland te realiseren. En die machtsverschuivingen – bijvoorbeeld naar zeer grote, moeilijk te controleren Amerikaanse of Chinese bedrijven – kunnen gevolgen hebben voor het vermogen van overheden om democratische en rechtsstatelijke waarden te borgen. Duitsland lijkt mede daarom ook terughoudender met het digitaliseren van overheidssystemen. Ook richtte Duitsland een Sovereign Tech Fund op.<sup>4</sup> Frankrijk heeft van oudsher ruime aandacht voor de relatie tussen technologie en strategische autonomie. Zo probeert Frankrijk zijn nationale veiligheid zo onafhankelijk mogelijk te organiseren. Zeker voor afhankelijkheid van niet-Europese systemen zijn de Fransen beducht. Opvallend is bijvoorbeeld dat Frankrijk zijn straaljager (de Rafale), inclusief bijbehorende digitale systemen, nationaal (en gedeeltelijk Europees) heeft ontwikkeld en niet heeft meegedaan aan het hoofdzakelijk Amerikaanse JSF-project (ook al was dat puur technisch gezien misschien superieur).
4. Nederland heeft de digitale soevereiniteit van zijn Rijksoverheid de afgelopen jaren **extra ondermijnd** mede door die meer ruimte te geven om over te stappen naar Amerikaanse Big Tech-clouddiensten.<sup>5</sup> Puur technisch en financieel gezien was dat misschien begrijpelijk. Maar mede door de *vendor lock-ins* die gemakkelijk ontstaan en bewust door Big Tech-bedrijven gecreëerd worden zal het de Rijksoverheid niet meevallen om de strategische en

---

<sup>1</sup> Ingevolge de Algemene Bepaling van de Grondwet.

<sup>2</sup> Ingevolge artikel 90 van de Grondwet.

<sup>3</sup> Zie bijv. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en).

<sup>4</sup> Zie [www.sovereigntechfund.de/](http://www.sovereigntechfund.de/).

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/29/kamerbrief-rijksbreed-cloudbeleid-2022>.

constitutionele risico's die de migratie naar de Big Tech-cloud met zich mee hebben gebracht te mitigeren. Toch moet dat op een zo kort mogelijke termijn wel worden geprobeerd. Dat kan bijvoorbeeld door plannen-B te ontwikkelen. Wat als de Amerikaanse cloud om wat voor reden dan ook uitvalt? Of Amerikaanse Cloudleveranciers – al dan niet gestimuleerd of gedwongen door de Amerikaanse overheid – onacceptabele voorwaarden gaan stellen? Probeer de digitale infrastructuur van de Rijksoverheid (en de rest van Nederland) op termijn zo onafhankelijk mogelijk van niet-Europese bedrijven en overheden te organiseren. Dat kan door **de ontplooiing van Europese alternatieven te stimuleren, in de eerste plaats door daar zelf gebruik van te maken**. Aanbesteding, inkoop en gebruik van ICT zijn inmiddels van het allergrootste strategische en constitutionele belang!

Samengevat: de meest vitale systemen zou de Nederlandse overheid wellicht – tenminste voor enige tijd – onafhankelijk moeten kunnen draaien. Verder optrekken in Europees verband en (nader) aansluiten bij Europese initiatieven om de digitale soevereiniteit en strategische autonomie van Europese lidstaten en de Europese Unie te verbeteren zijn zowel in strategische als in constitutionele zin geboden.

Rest mij u van harte succes te wensen met dit thema. Mocht u nader van gedachten willen wisselen, dan staat ik daar graag voor open.

Hoogachtend,

Reijer Passchier