

Datacentra in publiek perspectief

Naar een nationaal beleidskader voor de digitale infrastructuur



Bericht aan het parlement

De plannen voor de bouw van een groot datacentrum in Zeewolde hebben de maatschappelijke en politieke discussie over de vestiging van datacentra in een stroomversnelling gebracht. In zijn coalitieakkoord belooft het kabinet meer landelijke regie te voeren en de criteria voor vergunningverlening voor dit soort datacentra aan te scherpen. Het Rathenau Instituut concludeert dat een breder nationaal beleidskader nodig is en geeft hiervoor drie concrete aanbevelingen.

Achtergrond

In de afgelopen maanden is de maatschappelijke en politieke discussie over de vestiging van datacentra in een stroomversnelling geraakt. Aanleiding was het nieuws over de plannen voor de bouw van een zogenaamd 'hyperscale' datacentrum door Facebook-moederbedrijf Meta in Zeewolde. De gemeenteraad was voornemens om daartoe het bestemmingsplan voor het betreffende grondgebied te wijzigen. In pers en politiek werd veel gesproken over nut, noodzaak en wenselijkheid van vestiging van dit soort faciliteiten in Nederland. Daarbij werden diverse zorgen geuit, onder andere over de verhouding tussen het energie- en grondstoffengebruik van datacentra en hun maatschappelijke en economische meerwaarde. Daarnaast was er kritiek op de wijze waarop de besluitvorming over de vestiging van datacentra bestuurlijk is ingericht.

In de nationale politiek groeit nu de consensus dat de impact van omvangrijke datacentra op omgeving en voorzieningen te groot is om de besluitvorming over hun vestiging voornamelijk decentraal te laten plaatsvinden. Het kabinet sprak daarom in zijn coalitieakkoord de intentie uit om meer landelijke regie te gaan voeren over de vestiging van hyperscalers en om de criteria voor vergunningverlening aan te scherpen.

Ons onderzoek

Het Rathenau Instituut deed het afgelopen jaar onderzoek naar de maatschappelijke betekenis van datacentra en de besluitvorming over hun vestiging. Daarbij maakten we onderscheid tussen kwesties op het gebied van:

- duurzaamheid (vraagstukken rondom het energie-, ruimte- en watergebruik van datacentra);
- economie en financiën;
- digitale veiligheid (gegevensbescherming, cybersecurity); en
- nationale en Europese veiligheid (datasoevereiniteit).

Met ons onderzoek willen we het parlement informeren over de governance van vraagstukken rond de vestiging van datacentra, op verschillende (samenwerkende) bestuurlijke niveaus. Binnenkort publiceren we daartoe een rapport. Daarin bespreken we de uitkomsten van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit bericht. Hier presenteren we alvast drie aanbevelingen aan het kabinet. We lichten ze ook kort toe.

1. Ontwikkel een integraal, nationaal beleidskader voor de digitale infrastructuur van Nederland

In zijn coalitieakkoord kondigt het nieuwe kabinet aan een visie te gaan formuleren op de vestiging van zeer grote datacentra: faciliteiten die een 'onevenredig groot beslag leggen op de beschikbare energie' in verhouding tot hun maatschappelijke en economische meerwaarde. Het Rathenau Instituut pleit ervoor deze visie onderdeel te maken van een nationaal beleidskader voor de *gehele* digitale infrastructuur van Nederland: het is nodig om naast grote datacentra, ook rekening te houden met andere technische componenten van deze infrastructuur, en ook met andere vraagstukken dan alleen over ruimtelijke inbedding.

Het Nederlandse datacentrumlandschap omvat naast hyperscalers nog diverse soorten datacentra, waaronder bijna 200 faciliteiten binnen de zogenaamde 'colocatiemarkt'.¹ Elk type datacentrum vervult zijn eigen rol binnen dit grotere 'digitale ecosysteem': de apparaten, producten en diensten, organisaties en mensen die in onderlinge wisselwerking en afhankelijkheid functioneren. Tezamen faciliteren zij de uitwisseling, verwerking en opslag van data voor uiteenlopende toepassingen. Dit ecosysteem heeft ook nog andere fysieke componenten, zoals kabels, zendmasten en ontvangers (voor het transport van data) en schakelaars en routers (voor het fysiek verbinden van apparaten en verschillende deelnetwerken van het internet). Al deze componenten hebben elkaar nodig om goed te kunnen werken.

Bij de uitwerking van de digitale ambities van het kabinet – Nederland 'digitaal koploper van Europa' maken – ligt de focus echter steeds bij specifieke componenten van het ecosysteem, zoals datacentra, of de kabels en zendmasten die nodig zijn voor het realiseren van toegangsnetwerken. Bovendien wordt de besluitvorming in hoofdzaak benaderd vanuit een ruimtelijk-orderingsperspectief. Daardoor krijgen andere belangrijke kwesties, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, niet systematisch aandacht.

Een integraal beleidskader voor de digitale infrastructuur vraagt om afstemming over verschillende beleidsdomeinen heen. De bevoegdheid voor digitale zaken ligt nu verspreid over verschillende departementen: behalve Economische Zaken en Klimaat, ook Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid. Deze drie departementen benaderen infrastructurele kwesties elk vanuit een ander perspectief, waarbij ze ook verschillend denken over wat wel of niet tot de Nederlandse digitale infrastructuur behoort en waar die toe dient. Gaat het bijvoorbeeld alleen om een fysieke componenten, of ook om data en algoritmen? Deze verschillen dienen overbrugd te worden, zodat integraal beleid kan worden geformuleerd.

¹ Colocatedatacentra verhuren serverruimte aan externe klanten, bijvoorbeeld online retailers of overheidsinstellingen.

2. Gebruik de principes van het Nederlandse energiebeleid als model voor het digitale-infrastructuurbeleid

Een goede governance van de kwesties die de vestiging van datacentra oproept, vereist niet alleen samenwerking tussen verschillende departementen, maar ook tussen bestuurders op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Om deze samenwerking in goede banen te leiden, is een gedeeld referentiekader nodig. Daarbij staan de publieke waarden die het digitale-infrastructuurbeleid dient, centraal. Het Nederlandse energiebeleid kan hier model staan. Want hoewel de digitale infrastructuur nagenoeg geheel in private handen is, heeft ze inmiddels ook kenmerken van een essentiële nutsvoorziening. En naar analogie van het streven naar energie-onafhankelijkheid, wordt binnen Nederland en Europa gepleit voor een grotere mate van digitale soevereiniteit.

Het Nederlandse energiebeleid heeft tot doel een schone, betrouwbare, betaalbare, veilige en ruimtelijk inpasbare energievoorziening te realiseren. Ons onderzoek laat zien dat deze waarden ook van belang zijn voor de digitale infrastructuur. Iedereen wil graag betrouwbare digitale voorzieningen (snelle verbindingen, weinig storingen) die veilig zijn (bijvoorbeeld goed stand houden tegen ongewenste indringers). Maar die voorzieningen moeten ook duurzaam zijn, en goed ruimtelijk worden ingepast. Tot slot dienen de kosten gemeenschappelijk te dragen zijn.

Omdat de digitale infrastructuur steeds meer kenmerken heeft van een nutsvoorziening, dient ze daarnaast ook democratisch bestuurbaar te zijn. Dat betekent dat het kabinet en lagere overheden voorwaarden moeten kunnen stellen aan de inrichting en het gebruik ervan, en dat parlement en raden op deze voorwaarden kunnen toezien. Dat vraagt om Europees initiatief om de macht van grote technologiebedrijven in te perken. Nederland spant zich hier nu al voor in. Maar het vraagt ook om meer transparantie in het nationale, regionale en lokale besluitvormingsproces rondom de vestiging van componenten van de digitale infrastructuur.

3. Initieer een brede, maatschappelijke nut-en-noodzaakdiscussie om het beleid te voeden.

Een integraal beleidskader vertrekt vanuit de vraag wat voor digitale infrastructuur Nederland nodig heeft, en niet slechts vanuit de vraag waar (grote) datacentra kunnen staan. In welke maatschappelijke en economische behoeften moet de Nederlandse digitale infrastructuur voorzien? Het formuleren van dit vertrekpunt vereist een breed gevoerde nut-en-noodzaakdiscussie. Aan de vraag over onze digitale behoefte ligt immers een meer fundamentele kwestie ten grondslag: hoe willen we de samenleving van de toekomst gaan vormgeven? Hoe ziet een duurzame, eerlijke (digitale) toekomst voor Nederland eruit? Het operationaliseren van de publieke waarden die leidend zijn voor de inrichting van onze digitale infrastructuur, vergt dus een open, maatschappelijk debat.

Gezien het regio-overstijgende belang van de vraagstukken die spelen, ligt bij het stimuleren van zo'n debat een coördinerende rol voor de rijksoverheid voor de hand. Die overheid dient ook te zorgen voor genoeg kennis voor een productief publiek debat.

In de maatschappelijke en politieke discussie over datacentra zullen verschillende (botsende) waarden en belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarbij is er behoefte aan betrouwbare informatie. Het huidige debat wordt geplaagd door onzekerheden op diverse gebieden, zoals de financieel-economische betekenis van datacentra of hun impact op de watervoorziening. De Rijksoverheid dient daarom een onderzoeksprogramma op te zetten dat bedacht is vanuit concrete behoeften op het gebied van kennis voor beleid.

Relevante publicaties

E. Masson, R. Dekker & R. van Est (2020). *Waardevol digitaliseren voor de energietransitie* (essay op verzoek van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur).

Rathenau Instituut (2021) *Nieuw kabinet: kom met een visie voor een toekomstbestendige digitale infrastructuur* (opiniestuk, eerder verschenen in *Het Parool*, 9 april).

Rathenau Instituut (2021). *De stand van digitaal Nederland: Naar zeggenschap en vertrouwen in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.