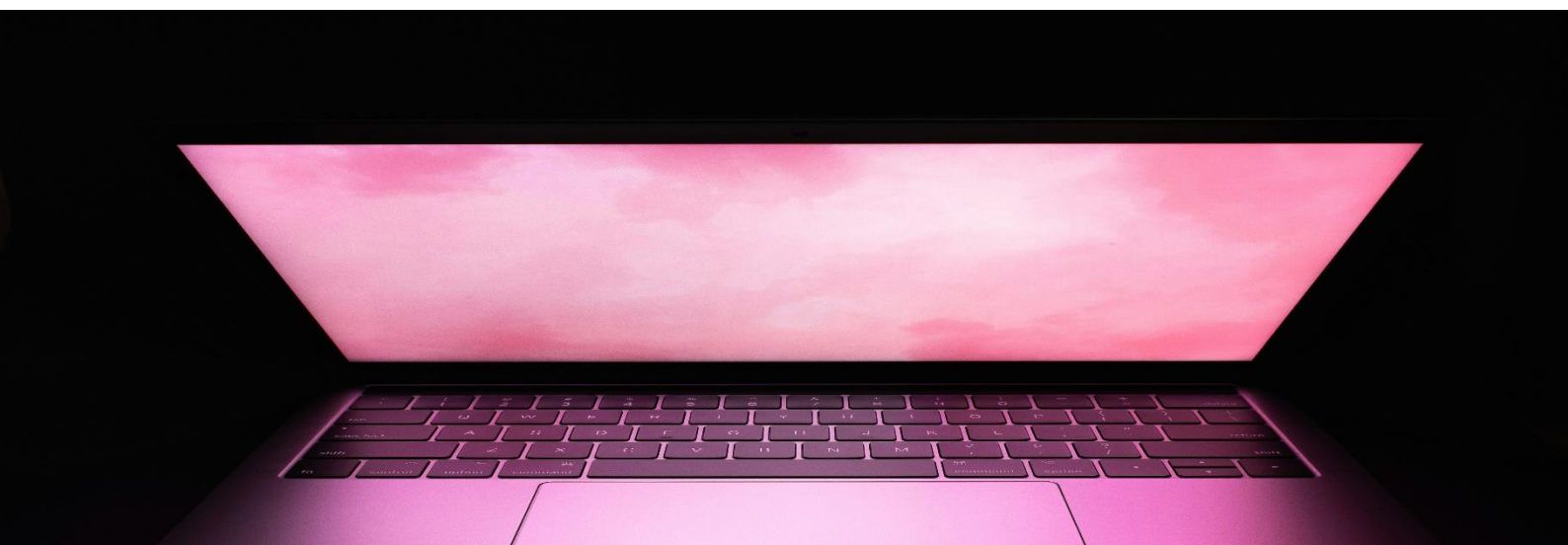


Digitale afhankelijkheid zet onze autonomie onder druk

De rol van clouddiensten



Bericht aan het parlement

Op 25 april spreekt de commissie Digitale Zaken met de minister van Economische Zaken en Klimaat over Digitale infrastructuur en economie. Op de agenda staan onder andere de Agenda Digitale Open Strategische Autonomie en De Staat van de Digitale Infrastructuur. Het Rathenau Instituut geeft de commissie enkele aanbevelingen mee over deze thema's.

Clouddiensten hebben een steeds grotere rol in het functioneren van de digitale infrastructuur.¹ Cloudgebruik wordt, net als de afname van andere technologieën zoals AI en Big Data, ook aangemoedigd onder pijler 1 van de Strategie Digitale Economie: 'versnellen digitalisering mkb'.² Volgens de Staat van de Digitale Infrastructuur is 'de

¹ Zie De Staat van de Digitale Infrastructuur. Onder clouddiensten vallen verschillende type diensten: platformbedrijven kunnen rekenkracht beschikbaar stellen, tools zoals databases, zoekfuncties en applicaties, en kantoorsoftware.

² Strategie Digitale Economie, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/18/rapport-strategie-digitale-economie>.

cloud' inmiddels 'een onmisbare schakel geworden'.³ In praktijk betekent dat dat drie grote aanbieders van clouddiensten - Google, Amazon en Microsoft - een steeds groter aandeel hebben in de Nederlandse digitale infrastructuur.⁴ Nederland, en ook andere Europese overheden, nemen in het bijzonder veel (cloud)diensten af bij Microsoft.⁵

Het Rathenau Instituut doet onderzoek naar de afhankelijkheid van publieke domeinen (i.e. zorg, onderwijs, overheidssystemen) van de digitale diensten van grote multinationale platformbedrijven zoals Google, Microsoft en Amazon. We constateren dat afhankelijkheid van de diensten van multinationale platformbedrijven om drie redenen problematisch is:

- a) De **afhankelijkheidsrelatie** tussen aanbieder en afnemer is niet in balans. De mate van afhankelijkheid is vast te stellen op basis van de vraag naar een product in relatie tot de beschikbaarheid van alternatieve producten. In dit geval is de vraag naar clouadgebruik groot, en groeiende. Er zijn alternatieve producten beschikbaar die niet afkomstig zijn van multinationale platformbedrijven, maar afnemers kiezen uiteindelijk vaak voor een clouddienst van één van de grote multinationale platformbedrijven.⁶ Nadat een afnemer eenmaal heeft gekozen voor een aanbieder, wordt de overstap in de praktijk weinig gemaakt. Daardoor ontstaat al snel een padafhankelijkheid (mede versterkt door lock-ineffecten): de keuze voor een aanbieder is moeilijk terug te draaien.
- b) De multinationale platformbedrijven hebben een **machtspositie** in verschillende publieke en private domeinen, die eerder groter dan kleiner wordt. Ze zijn, zoals geconstateerd, een 'onmisbare schakel' geworden binnen de digitale infrastructuur. Ze profiteren tegelijkertijd van zelfversterkende effecten: ze werven steeds meer gebruikers, data, talent en kapitaal. Dat zal hun machtspositie verder versterken, en maakt het lastig voor kleine aanbieders om ertussen te komen.
- c) **Digitale afhankelijkheid is niet zonder gevolgen.** Door digitale afhankelijkheid kunnen onze veiligheid en andere publieke waarden zoals privacy en non-discriminatie op het spel komen te staan. Uiteindelijk kan zelfs de autonomie van overheden, bedrijven en andere instituties in het geding raken. Bijvoorbeeld omdat de centrale positie van deze bedrijven de regie en het toezicht op de kwaliteit in domeinen zoals het onderwijs, de zorg en de journalistiek kan bemoeilijken. Of omdat het lastig kan zijn om cloudaanbieders aan gemaakte afspraken te houden.⁷ De overname van Twitter door Elon Musk is hier een voorbeeld van. Musk was met zijn enorme vermogen in staat Twitter van de beurs te halen. Hij voerde vervolgens wijzigingen op het platform door waardoor

³ Zie De Staat van de Digitale Infrastructuur, Cloudaanbieders maken ook weer gebruik van allerlei andere essentiële onderdelen van de digitale infrastructuur, zoals datacentra en zeekabels.

⁴ In De Staat van de Digitale Infrastructuur is verwoord dat 'in de praktijk er drie grote aanbieders van clouddiensten zijn: Microsoft, Amazon en Google'.

⁵ Volgens ACM, marktstudie clouddiensten is Nederland een Microsoft-georiënteerd land. Eerder onderzoek uit 2017 liet zien dat Europese overheden en overheden van Europese lidstaten in grote mate leunen op Microsoftsoftware. <https://tweakers.net/nieuws/123385/europese-landen-zijn-te-afhankelijk-van-microsoft-voor-it.html>

⁶ Een voorbeeld daarvan is de visie voor het Rijksbreedcloudbeleid, waarbij de drie grote platformbedrijven Amazon, Google en Microsoft in aanmerking kwamen om diensten af te nemen.

⁷ Zo verzoekt de Nederlandse overheid Microsoft al sinds 2019 om de afgesproken beveiligingsstandaarden voor mailverkeer van de overheid te implementeren. Daar zijn in 2022 kamervragen over gesteld: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z23575&did=2022D50834>. Volgens de digitaliseringsbrief van 2023 heeft Microsoft toegezegd in 2024 de implementatie te voltooien.

er veel veranderde voor gebruikers en adverteerders. Het feit dat hij dit naar eigen inzicht kon doen, laat zien dat een groot techbedrijf van de ene op de andere dag nieuwe spelregels kan maken – zonder tegenspraak. Tegen Musk's Twitter loopt momenteel overigens een onderzoek naar de mogelijke verspreiding van illegale inhoud en desinformatie. Dit zou in strijd zijn met onder andere de Digitaledienstenverordening.⁸

Er zijn verschillende interventies mogelijk die ingrijpen op bovenstaande aspecten van digitale afhankelijkheid.⁹ Hieronder lichten we kort de naar ons inzicht meest effectieve interventies toe:

1. **Voorkom afhankelijkheid van grote multinationale platformbedrijven:** Niet alleen publieke domeinen, ook het bedrijfsleven raakt afhankelijker van deze bedrijven. In de Strategie Digitale Economie wordt het MKB aangemoedigd om geavanceerde technologieën zoals clouddiensten en AI te gebruiken. Een keuze voor deze technologieën vergroot momenteel in veel gevallen de digitale afhankelijkheid van onze samenleving, omdat deze diensten grotendeels in handen zijn van multinationale platformbedrijven. Overweeg daarom de ontwikkeling en het gebruik van een afwegingskader door publieke én private inkopers van digitale middelen te stimuleren, waarin afhankelijkheid expliciet telt als zwaarwegend risico. De keuze voor een multinational platformbedrijf vraagt om extra motivering. Wanneer deze keuze wordt gemaakt, is een exitstrategie noodzakelijk.
2. **Stimuleer groei en gebruik van alternatieve cloudaanbieders:** Overweeg om, naast de inzet op het ontwikkelen van Europese cloudalternatieven¹⁰, *nu al* aan te dringen op de inkoop van bestaande cloudalternatieven door overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Overweeg te laten onderzoeken wat andere Europese lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland doen, en wat afnemers nodig hebben om te kiezen voor deze alternatieven. Overweeg expertise aan te bieden ter ondersteuning, bijvoorbeeld op het gebied van cybersecurity.

Gerelateerde publicatie

Bericht aan het parlement

Overwegingen bij het Rijksbrede Cloudbeleid:

<https://www.rathenau.nl/nl/berichten-aan-het-parlement/overwegingen-bij-het-rijksbreed-cloudbeleid>

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-x-under-digital-services-act>.

⁹ Het Rathenau Instituut publiceert later dit jaar een rapport met meer handelingsopties op basis van ons uitgebreide onderzoek naar Digitale Afhankelijkheid.

¹⁰ Dit gebeurt via het Important Project of Common European Interest: Next Generation Cloud Infrastructure and Services (afgekort: IPCEI-CIS). Zie ook brief regering d.d. 21 december 2023.