

Voorzie in digitale autonomie

Van beleidsambities naar concrete inkooppraktijk



Bericht aan het parlement

Op 17 december spreekt de commissie Digitale Zaken met de minister van Economische Zaken en Klimaat en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over Digitale infrastructuur en Economie. Op de agenda staan onder meer (de evaluatie van) het Rijksbreed cloudbeleid, het Clingendael rapport 'Too late to act? Europe's quest for cloud sovereignty', en de kabinetsreactie daarop.

Het Rathenau Instituut doet al enige tijd onderzoek naar digitale afhankelijkheid, vanuit de zorg dat de overheid haar sturingskracht over cruciale publieke domeinen verliest. Want deze domeinen digitaliseren steeds verder, met behulp van de diensten van slechts enkele, niet-Europese multinationale platformbedrijven. Het Rathenau Instituut geeft de commissie acht overwegingen mee om deze afhankelijkheid in te perken.

Inleiding

In tegenstelling tot een aantal jaar geleden, staan digitale soevereiniteit en strategische autonomie hoog op de politieke agenda. In 2022 werd middels een nieuw Rijksbreed cloudbeleid mogelijk gemaakt dat de Rijksoverheid met zogeheten publieke clouddiensten kon gaan werken. Intussen is er mede dankzij het Clingendael rapport meer oog voor de kwetsbaarheden van dit beleid. De kwetsbaarheden ontstaan onder meer door marktconcentratie bij slechts een beperkt aantal aanbieders van clouddiensten (Microsoft en Amazon), waardoor autonomie en soevereiniteit onder druk komen te staan.

In de context van cloudgebruik door de overheid is er dus inmiddels aandacht voor afhankelijkheid van de digitale diensten van een klein aantal niet Europese aanbieders. Maar deze digitale afhankelijkheid speelt breder in de samenleving én op meerdere lagen van de digitale infrastructuur¹. Ook in het onderwijs², in nieuwsmedia³, en in het bankwezen⁴ zijn er zorgen over toenemende afhankelijkheid van de digitale diensten van een klein aantal niet Europese multinationale platformbedrijven (MPB's). Mede gezien de huidige, grote geopolitieke spanningen, lijkt het harder nodig dan ooit om deze afhankelijkheid zoveel mogelijk in te perken.

Inperken van digitale afhankelijkheid in publieke domeinen

Digitale afhankelijkheid van publieke domeinen kan worden ingeperkt door meer spreiding aan te brengen in aanbieders van digitale middelen én door de ontwikkeling van alternatief aanbod te stimuleren. Daar is wel een koppeling tussen beleid en inkoop voor nodig. De afstand tussen beleidsambities en keuzes in de inkooppraktijk van publieke organisaties is namelijk nog te groot. Beleid dat ontwikkeld wordt om meer spreiding in aanbod te krijgen, gaat alleen effect sorteren als alternatieve diensten ook daadwerkelijk worden afgenomen.

Onze aanbevelingen hebben daarom zowel betrekking op beleid als op de inkooppraktijk. 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.

Concrete aanbevelingen

1. Ontwikkel een langetermijnstrategie voor digitale autonomie

Formuleer doelen waar Nederland over 10 jaar wil staan qua digitale autonomie in publieke domeinen. Overweeg om digitale autonomie verplicht te stellen voor bepaalde overheidstaken en (onderdelen van) vitale publieke domeinen.

Investerings in AI en clouddiensten kunnen verbonden worden aan de ambitie

¹ Zie het digitaal stapelmodel in de *Agenda Digitale Open Strategische Autonomie* (EZK 2023). Zie ook het 'technology stack model' in een recente studie van TNO (2024) *Towards a sovereign digital future- The Netherlands in Europe*. <https://vector.tno.nl/en/articles/digital-transformation-europe/>

² <https://www.kennisnet.nl/trends/zorgen-om-marktkracht-van-big-tech-en-edtech-in-het-onderwijs/>

³ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/10/03/aandacht-voor-media>

⁴ <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/trendzicht-2024/trendzicht-2024.pdf>

om minder afhankelijk te worden van MPB's. Daar waar alternatieven (nog) niet voorhanden zijn, is het raadzaam een realistische exitstrategie op te zetten waarop Nederland kan terugvallen als zich problemen met leveranciers voordoen.

2. **Schep voorwaarden voor de afname én ontwikkeling van alternatief aanbod**

- Om alternatief aanbod een kans te geven, moeten infrastructurele voorwaarden worden afgedwongen die gegevensuitwisseling (via open standaarden en dataportabiliteit) en interoperabiliteit tussen verschillende componenten van de digitale infrastructuur mogelijk maken. De Digital Markets Act en de Data Act uit het wetgevingspakket van de Europese Unie, dat ook wel bekend staat onder de noemer 'Digital Rulebook', bieden hiervoor nieuwe pressiemiddelen.
- Financiële ondersteuning van de ontwikkeling van, bij voorkeur Nederlandse, alternatieven is nodig. Let wel dat financieringsinstrumenten de juiste prikkels moeten geven. De opbrengst van de Europese initiatieven Gaia-X en ICPEI-CIS valt tot nu toe tegen en dat komt mede doordat de randvoorwaarden bij deze initiatieven niet goed doordacht zijn.⁵

3. **Versterk de kennisbasis**

De kennisbasis om effectief beleid te voeren kan op meerdere vlakken worden versterkt:

- Maak een digitaal afhankelijkheidsbeeld van alle overheidsdiensten en publieke domeinen. Welke kwetsbaarheden volgen daaruit? Kan dienstverlening doorgaan als een leverancier uitvalt? Is er een werkend alternatief beschikbaar, en zo niet, wat is er nodig om dat te (helpen) ontwikkelen?
- Analyseer modelcontracten zoals ARBIT (Algemene Rijksinkoopvoorwaarden IT overeenkomsten) en aanbestedingswetgeving op het inbouwen van criteria die digitale autonomie bevorderen. Ook de herziening van het Europese 'public procurement' reguleringskader onder de nieuwe Europese Commissie kan een aanknopingspunt zijn om digitale autonomie en soevereiniteit beter te borgen.
- Wees op de hoogte van acties in andere Europese lidstaten, met name Frankrijk en Duitsland. Zo is Frankrijk bezig een eigen industrie op te zetten rondom open source AI. Breng 'best practices' over naar Nederland.
- Breng bestaande Europese en Nederlandse (publieke) alternatieven in kaart en monitor hun groei over tijd.
- Onderzoek tegen welke barrières alternatieve aanbieders van digitale diensten aanlopen om hun diensten aan de man te brengen.
- Onderzoek wat afnemers nodig hebben om te kiezen voor alternatieven.

4. **Neem digitale afhankelijkheid mee in een integraal afwegingskader bij inkoop**

Creëer een **integraal afwegingskader** waarin publieke waarden als (digitale) autonomie, transparantie, privacy, veiligheid en duurzaamheid zijn opgenomen en maak deze afvinkbaar als criterium, mogelijk ook als onderdeel van de ARBIT. Een voorbeeld is de aanbesteding door de Universiteit Utrecht van een nieuw leermanagementsysteem, waar de score op publieke waarden heeft

⁵ Zie het Clingendael rapport 'Too late to act?'

meegewogen in de uiteindelijke keuze.⁶ Het onderzoek dat het kabinet in het kader van de evaluatie van het Rijksbreed cloudbeleid uitvoert naar de mogelijkheden om autonomie c.q. afhankelijkheid mee te nemen bij cloudinkooptrajecten lijkt hiervoor zeer waardevol.⁷

5. Ondersteun organisaties bij het maken van inkoopkeuzes

Het kabinet wil dat organisaties bewust afwegen welke infrastructuur, data en applicaties ze in eigen beheer willen houden en welke ze naar de cloud willen migreren. Gebruikers moeten zelf afwegen bij welke aanbieders ze willen inkopen en wat dit betekent voor hun toekomstige ICT-dienstverlening. Wij constateren echter dat organisaties niet kunnen overzien wat hun keuzes, gemotiveerd door kostenbesparing en gebruikersgemak, voor impact hebben voor het verlies aan sturingskracht in een publieke domein als geheel. Daarom is een integraal afwegingskader zo belangrijk. Ook organisatie van training en begeleiding bij overstappen is nodig. Een bekend voorbeeld waarbij gebrek aan ondersteuning de overstap naar Linux heeft gefrustreerd is het LiMux project in München.⁸

6. Werk met gerichte aanbesteding op onderdelen van de digitale infrastructuur

Overheden en publieke organisaties kunnen kiezen voor bestaande alternatieve diensten, maar kunnen hun inkoopmacht ook aanwenden om nieuwe oplossingen voor digitaliseringsvraagstukken in publieke domeinen te stimuleren. Bedenk daarbij dat geïntegreerde diensten, zoals de SaaS cloudpakketten, niet in zijn geheel vervangen hoeven te worden: aanbesteding kan ook op onderdelen worden gedaan. Een recent voorbeeld is de Duitse deelstaat Sleeswijk Holstein, dat dit jaar op elk onderdeel van haar digitale infrastructuur is overgestapt op open source alternatieven: Linux besturingssysteem, LibreOffice (i.p.v. Microsoft Office) en een publieke cloud (i.p.v. Azure). De compatibiliteit van deze systemen moet wel zijn gegarandeerd.

7. Houd eigen IT- capaciteit op peil

Met de afname van digitale diensten van niet-Europese bedrijven worden publieke domeinen ook steeds afhankelijker van IT-expertise uit het buitenland. Om autonomie te bewaken is het daarom essentieel om de eigen hoogwaardige IT- capaciteit op peil te houden met vakmensen die ook verder kunnen kijken dan de producten en diensten van 'Big Tech'. Dit geldt voor de Rijksoverheid zelf, maar ook voor organisaties in publieke domeinen.

8. Evalueer het 'Digital Rulebook' scherp op de impact op digitale afhankelijkheid

Het 'Digital Rulebook' wordt de komende periode in de lidstaten van de EU geïmplementeerd. Het verdient aanbeveling om tijdens de implementatie en voorziene evaluatiemomenten scherp te letten op het effect dat de nieuwe wetgeving gaat hebben op digitale afhankelijkheid en autonomie. Ontstaat er

⁶ <https://students.uu.nl/nieuws/brightspace-wordt-het-nieuwe-lms-van-de-uu>.

⁷ Zie kabinetsreactie op Clingendael rapport, 26643-1220.

⁸ Voor een tijdslijn zie: <https://en.wikipedia.org/wiki/LiMux>.

een beter concurrentieklimaat? En neemt de afhankelijkheid van MPB-diensten in publieke domeinen af?

Gerelateerde publicaties

Rathenau Instituut (verwacht 2025). *Van digitale afhankelijkheid naar digitale autonomie*. Den Haag. Onderzoeksrapport. Auteurs: Q. van Eeden, M. van Huijstee, S. Roolvink en B. Karstens., m.m.v. M. Sanders en P. van Boheemen.

Rathenau Instituut (2024). *Digitale afhankelijkheid zet onze autonomie onder druk: de rol van clouddiensten*. Den Haag. Bericht aan het parlement.
[https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2024-04/Bericht aan het parlement Digitale afhankelijkheid en autonomie Rathenau Instituut.pdf](https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2024-04/Bericht%20aan%20het%20parlement%20Digitale%20afhankelijkheid%20en%20autonomie%20Rathenau%20Instituut.pdf)

R. Dekker en B. Karstens (15 november 2024). 'Pas op met de inzet van Big Tech op kernenergie. Dat is kritieke infrastructuur met strategische betekenis'. *Opinie*, NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/15/pas-op-met-de-inzet-van-big-tech-op-kernenergie-dat-is-kritieke-infrastructuur-met-strategische-betekenis-a4873234>

Q. van Eeden en S. Roolvink (18 november 2022). 'Dat Elon Musk Twitter heeft gekocht moet ons aan het denken zetten'. *Opinie*, Trouw. <https://www.trouw.nl/opinie/dat-elon-musk-twitter-heeft-gekocht-moet-ons-aan-het-denken-zetten~b78b1f3e/>
