

Stand van zaken - Investeringsagenda NDS

Inleiding

Burgers en ondernemers hebben recht op een betrouwbare overheid. Een overheid waarbij het niet uitmaakt waar je aanklopt, maar altijd wordt geholpen. Een overheid die maatschappelijke problemen aanpakt, zodat burgers en ondernemers kunnen werken en wonen in een veilig en gezond land. Een overheid die zorgvuldig met belastinggeld omgaat. Digitalisering bepaalt in toenemende mate hoe Nederland er uit ziet en werkt, en is niet meer weg te denken uit de samenleving. Veel dienstverlening is digitaal. We zetten AI in om bijvoorbeeld beter diagnoses te kunnen stellen en we maken gebruik van een vooringevuld belastingformulier. Digitalisering biedt ons veel kansen om de kwaliteit van de overheid en de publieke sector te verbeteren, maar het geeft ook risico's. Zeker gegeven de geopolitieke situatie van dit moment. We moeten daarom onze systemen beschermen zodat ze niet uitvallen. We moeten ervoor zorgen dat we niet te veel afhankelijk zijn van één leverancier. We moeten gevoelige gegevens veilig opslaan.

Om ervoor te zorgen dat digitalisering zo goed mogelijk wordt benut en tegelijkertijd verantwoord en veilig is, is de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) opgesteld.¹ De NDS is het product van een brede coalitie: de koepels van provincies, gemeenten, waterschappen en publieke dienstverleners hebben de NDS bestuurlijk onderschreven. Met de NDS gaan we minder vrijblijvend en als één overheid, gezamenlijk en onder strakkere politieke regie optrekken op de grootste digitale opgaven rond AI, cloud en data. Alleen zo kunnen we burgers en ondernemers beter bedienen, worden we weerbaarder en vergroten we onze autonomie. Dit vraagt om het verbeteren van het digitaal vakmanschap van ambtenaren en een moderne werkomgeving: zonder goed toegeruste professionals zijn we namelijk niet in staat om onze digitale opgaven te realiseren.

In een wereld van technologische versnelling, geopolitieke druk en arbeidsmarktkrapte is investeren in één gezamenlijke digitale koers geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een toekomstbestendige overheid. Dit document biedt een eerste inzicht in de kosten om de NDS te kunnen realiseren. Daarbij wordt ingegaan op de stappen die gezamenlijk met medeoverheden, publieke dienstverleners en Caribisch Nederland gaan worden gezet richting een volledig uitgewerkte investeringsagenda voor de NDS in de eerste helft van 2026. Op basis hiervan kunnen dan (politieke) keuzes worden gemaakt, deze notitie is dan ook een tussenstand in de uitwerking van de NDS. Uit het daarvoor bestemde besluitvormingsproces moet nog blijken in welke vorm de ambities doorgang kunnen vinden. Naast de financiële aspecten, speelt ook ruimte in de veranderportfolio's van organisaties en beschikbaarheid van capaciteit een belangrijke rol bij de uitvoering van de NDS. Ook zal voor uitvoering van de NDS additionele wet- en regelgeving noodzakelijk zijn.

Waar deze investering rendeert

Met de snelle en robuuste uitvoering van de NDS zouden concrete resultaten geboekt kunnen worden voor burgers en ondernemers, een betere, weerbaardere, autonomere en efficiënter werkende overheid én een grote bijdrage aan het Nederlandse innovatie- en verdienvermogen.

1. Voor burgers en ondernemers

De digitale overheid verbeteren doen we voor onze burgers en ondernemers. Mensen verwachten dat zij met één overheid te maken hebben, die hun gegevens verantwoord gebruikt, hen niet met onnodige administratieve lasten opzadelt en proactief ondersteunt bij belangrijke levensgebeurtenissen. Hiervoor is het essentieel dat overheden op een verantwoorde manier data kunnen delen en de potentie van AI en cloudtechnologie verantwoord benutten.

2. Voor een weerbaardere, autonomere en efficiëntere overheid

Met de NDS als leidraad kunnen we onze overheid samen veiliger en autonomer maken. De cyberdreiging is in de huidige geopolitieke context te groot en onze strategische afhankelijkheden moeten worden verminderd. Dat leidt niet alleen tot verbetering van de digitale overheid, maar ook tot meer efficiëntie: niet overal hetzelfde wiel uitvinden maar investeren in gemeenschappelijke standaarden en collectieve voorzieningen, bundeling van inkoopkracht, het wegnemen van onwenselijke juridische belemmeringen en het ondersteunen van overheden bij het

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/nederlandse-digitaliseringsstrategie>

voldoen aan digitale wetgeving.²

3. Voor het verdienvermogen van Nederland

Bedrijven hebben baat bij sterke, stabiel functionerende instituties zodat zij sneller en beter gebruik kunnen maken van (digitale) diensten. Zij kunnen alleen floreren op een weerbaar en autonoom digitaal fundament vanuit de overheid. Daarnaast kunnen investeringen van de overheid helpen om meer autonome Nederlandse en Europese alternatieven voor bestaande digitale technologie te ontwikkelen. Zo zou de overheid bijvoorbeeld als *launching customer* kunnen optreden die stabiele vraag biedt voor autonome cloud-technologie en AI van eigen bodem.

Tot slot: de NDS realiseren en bovengenoemd rendement verzilveren vereist centrale inzet die in grote mate bij de verschillende overheidsorganisaties tot resultaten leiden.³ Om deze centrale investeringen te kunnen maken, zullen er ook bijdragen van de verschillende overheidsorganisaties nodig zijn. Zonder centrale investeringen moet elke overheidsorganisatie, de kleinste gemeenten inclusief, het zelf blijven doen. En we weten inmiddels dat dat zorgt voor problemen voor burgers, kwetsbaarheden, afhankelijkheid van grote leveranciers en een minder efficiënte overheid.

Financiële paragraaf

In de NDS is een investeringsagenda toegezegd, die inzicht geeft in wat nodig is om de NDS financieel te kunnen realiseren en hoe dit zou kunnen worden gefinancierd. Tevens is met de motie Kathmann⁴ verzocht om een investeringsagenda op te stellen, en is toegezegd de Tweede Kamer daar dit jaar (2025) over te informeren.⁵

Momenteel is er geen extra budget beschikbaar voor de NDS, daarom wordt nu al zoveel mogelijk uit bestaande budgetten gedaan. Voorts volgen we met betrekking tot de financiële gevolgen van de NDS de regels van de budgetdiscipline. Ook hoeft niet alles extra geld te kosten, ook in de samenwerking en standaardisatie is winst te behalen om de NDS-doelen te behalen. Dit document betreft de 'stand van zaken' van de investeringsagenda om tegemoet te komen aan de voornoemde motie en toezegging, en daarmee aan de wens van de Tweede Kamer. Het bevat een eerste grove kostenraming. De gepresenteerde raming is met onzekerheid omgeven, omdat de financiële omvang afhangt van het type te nemen maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren. Die maatregelen zijn op het moment van schrijven nog niet geheel bekend. Het beleids- en besluitvormingsproces hiervoor is nog in gang.

Onderstaande tabel geeft een eerste overzicht van de kosten om de ambities uit de NDS de komende jaren te realiseren. Naast initiële investeringen gaat het om implementatiekosten (kosten van verbreding) en terugkerende kosten van beheer en onderhoud. De genoemde bedragen betreffen eerste schattingen en zijn nog niet van dekking voorzien. Uit politieke besluitvorming moet blijken of en hoeveel middelen voor de verschillende onderdelen beschikbaar komen. De bedragen bevatten daarnaast nog een aanzienlijke mate van onzekerheid omdat de verdere uitwerking van de verschillende acties uit de NDS parallel plaatsvindt. De tabel is derhalve een eerste indicatie en de bedragen zullen op onderdelen nog gaan veranderen bij de verdere uitwerking van de investeringsagenda. De bedragen hebben het karakter van een raming, omdat;

- De tabel een deel van de kosten presenteert: enkel de financieel grootste projecten per NDS-onderdeel. Een meer volledige en gedetailleerde uitwerking per onderdeel vindt plaats in de definitieve investeringsagenda.
- Belangrijke uitgangspunten en (beleidsmatige) keuzes over de realisatie en implementatie van de NDS-onderdelen nog vastgesteld moeten worden, terwijl de maatregelen die hieruit vloeien wel invloed hebben op de uiteindelijke financiële omvang.

² Internationale voorbeelden onderschrijven dit. Volgens het Belgisch Planbureau levert de rationalisering van de informatie-uitwisseling tussen de werkgevers en de sociale sector door de 'Kruispuntbank van Ondernemingen' een jaarlijkse besparing op van ongeveer 1,7 miljard euro. En in het Verenigd Koninkrijk heeft overheidsbreed inzicht in contract- en inkoopprocedures 1 miljard pond bespaard doordat dit een betere onderhandelingspositie tegenover bedrijven mogelijk maakte.

³ Als voorbeeld: alle overheden hebben baat bij een soevereine overheidscloud die ons veilig en autonoom maakt, maar de investering moet centraal gebeuren. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen en beheren van collectieve digitale voorzieningen en het opschalen en breder beschikbaar maken van kansrijke initiatieven bij individuele organisaties.

⁴ [Motie](#) van het lid Kathmann over vóór de verkiezingen met een investeringsagenda voor digitalisering komen.

⁵ 'De staatssecretaris zegt toe de Tweede Kamer dit jaar te informeren over de voortgang van de ontwikkeling van de investeringsagenda. In de eerste helft van 2026 ontvangt de Kamer de investeringsagenda zelf.' (TZ202510-140)

- Budgettaire consequenties in belangrijke mate afhankelijk zijn van (het tempo van) de implementatie, migratie en uitvoering, evenals de organisatie-specifieke context, waaronder legacy.
- Omdat de implementatie van de verschillende onderdelen bij alle overheden op dit moment nog onvoldoende is uitgewerkt, zijn hiervoor nog beperkt bedragen in de investeringsagenda opgenomen. Dit zal in de definitieve versie leiden tot additionele kostenposten.

De NDS bestaat uit tien onderdelen: zes prioriteiten en vier interventies. Deze onderdelen vormen de grondslag voor deze eerste versie van de investeringsagenda. Uit deze onderdelen vloeien namelijk versnellers met maatregelen voort met budgettaire consequenties die nodig zijn om de geformuleerde NDS ambities te realiseren. Aan de hand van interbestuurlijke werksessies zijn de eerste ramingen opgesteld om de benodigde kosten in beeld te brengen van de versnellers zoals geformuleerd in de NDS. Daarnaast zijn er legacy vraagstukken waar elders een oplossing voor moet worden gezocht. Deze zijn geen onderdeel van de scope van de NDS en daarom ook niet opgenomen in de investeringsagenda.

Hieronder staan de globale ramingen weergegeven (afgerond op vijftallen vanwege eerdergenoemde onzekerheden), op basis van de op dit moment beschikbare informatie. Daarbij is ook weergegeven welk aandeel (%) op dit moment is ingeschat als incidenteel (eenmalig, tijdelijk). In de ramingen zijn alleen die kosten opgenomen die betrekking hebben op het realiseren en implementeren van de in de NDS opgenomen versnellers voor de prioriteiten en de interventies. Eventuele andere kosten voor de digitale overheid zijn hier niet in meegenomen.

Bedragen in € mln.	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel p/j
Prioriteit						
Data	35	65	90	115	140	85
AI	40	50	50	50	50	45
Cloud	60	150	190	215	225	125
Digitaal Vakmanschap	30	125	200	200	210	115
Burgers & ondernemers centraal	175	175	175	175	175	175
Digitale weerbaarheid en autonomie	165	235	310	365	430	225
Interventie						
Standaarden	5	30	35	45	45	10
Collectieve oplossingen, EDI	85	115	130	160	160	110
IT-sourcing en inkoop	25	20	15	PM	PM	10
Digitale wetgeving, wegnemen juridische belemmeringen	125	145	160	185	180	50
Totaal	745	1110	1355	1510	1615	950

Data

De voornaamste financiële consequenties vloeien voort uit het federatief datastelsel met wettelijk verplichte standaarden. Indien hiervoor budget beschikbaar komt, rollen wij dit versnelt uit met verplichtingen en ondersteuning bij implementatie. De kosten hiervan stijgen naarmate meer organisaties de (verplichte) standaarden daadwerkelijk gaan invoeren. Andere kostenposten volgen uit het oplossen van knelpunten in gegevensdeling en het herontwerp van processen in ketens, waarbij burgers en ondernemers centraal staan en de gegevens vanuit diverse organisaties daar omheen worden georganiseerd. Kosten voor het oplossen van legacy-vraagstukken voor de basisregistraties, zoals Basisregistratie Personen (BRP) en Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) zijn niet opgenomen in deze raming.

Artificiële Intelligentie

Binnen de prioriteit AI zijn drie grote kostenblokken geïdentificeerd: de AI opschalingsfaciliteit, het overheidsbrede AI competentiecentrum⁶ en de implementatie van (auditbare) normen voor AI-gebruik. Andere kostenposten – die hier deels op aansluiten - betreffen de ontwikkeling en het

⁶ In het geval dit na verkenningen doorgang vindt.

gebruik van AI-toepassingsgebieden, het verder ontwikkelen van AI binnen de overheid en het werken met open AI-modellen.

Cloud

Om baas te blijven over onze gegevens wordt er toegewerkt naar overheidsbrede soevereine cloudvoorzieningen. Het realiseren hiervan⁷ vergt substantiële centrale middelen voor de opbouw (tot 2029) en gelden voor implementatie en migratiekosten bij overheidsorganisaties. Niet alle data hoeft in deze cloud te komen: daarom is het plan een overheidsbrede marktplaats voor vraag- en aanbodkoppeling met dito expertisecentrum op te zetten.

Digitaal vakmanschap

Met deze middelen kunnen we ambtenaren, inclusief specialisten, faciliteren in de permanente ontwikkeling van digitaliseringskennis en -kunde. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid haar ambtenaren optimaal digitaal ondersteunt, zodat zij productiever kunnen werken. Dit vraagt om investeringen in een moderne digitale werkomgeving waarbij de ambtenaar is toegerust met de juiste middelen om haar werk effectief uit te voeren.

Burgers & Ondernemers centraal

Het centraal stellen van burgers en ondernemers in toegankelijke (digitale) dienstverlening vraagt om investeringen in uniformering en standaardisering, doorontwikkeling van de overheidsbrede loketfunctie en de samenhang tussen portalen en overheidsbrede interactiediensten.

Digitale weerbaarheid en autonomie

Om onze veiligheid en autonomie te versterken zijn investeringen wenselijk, in het bijzonder in personele capaciteitsversterking, versterking van de wendbaarheid en continuïteit van kritieke dienstverlening, digitale weerbaarheid van de gemeentelijke systemen van de BRP, in een meer weerbaar (open) digitaal ecosysteem, de intensivering van detectie- en respons-capaciteit en investeringen in de Cyberveiligheidswet. De kosten hiervan lopen komende jaren op. Verder gaat het onder meer om investeringen om de digitale autonomie te vergroten, cyberveiligheidsbouwstenen uit te rollen en het neerzetten van een federatief soc-stelsel.

Interventies

In aanvulling op de prioriteiten bevat de NDS ook een aantal interventies die toezien op versterking van het gebruik van standaarden inclusief het ondersteunen bij het invoeren ervan, overheidsbrede IT-sourcing en bundeling van inkoopkracht, gezamenlijke implementatie van digitale wetgeving en het gezamenlijk wegnemen van juridische knelpunten. Hierbij hoort ook de ambitie om bestaande goede digitale oplossingen verder op te schalen en in beheer te nemen om ze te kunnen gebruiken als generieke/collectieve bouwstenen. Onderdeel hiervan zijn investeringen in een digitale identiteit (EDI). Hierdoor krijgen burgers en bedrijven een betere manier om hun identiteit online te bewijzen en gegevens digitaal te delen.

Afsluiting

Er wordt komende periode interbestuurlijk toegewerkt naar een volledige investeringsagenda. Daarin komt een nadere uitwerking en onderbouwing van de kosten. Ook komen daarin de eventuele baten van de NDS aan bod voor Nederland, evenals voorgestelde financieringsmogelijkheden. We verwachten in de eerste helft van 2026 een meer volledige investeringsagenda op te kunnen leveren. Op basis hiervan kan dan later verdere besluitvorming plaatsvinden.

⁷ Mits deze aanpak n.a.v. de huidige verkenning nog steeds de te prefereren route lijkt.