Samen sturen, samen waarmaken!

Advies voor een regisserende digitale dienst NDS-Raad

Den Haag, 7 mei 2026



“De uitvoeringskracht wordt federatief gemobiliseerd vanuit uitvoeringspartners, medeoverheden en waar nodig marktpartijen.”

Samenvatting

De staatssecretaris van BZK heeft de NDS-Raad gevraagd te adviseren over het concept van een digitale dienst. Het kabinet heeft inmiddels het initiatief voor een Nederlandse Digitale Dienst (NDD) aangekondigd. De Raad richt dit advies op de hoofdlijnen die nodig zijn om een digitale dienst interbestuurlijk werkbaar te maken en de uitvoering van de NDS te versnellen.

De kern van het advies is dat de digitale dienst niet zelf alle digitale voorzieningen ontwikkelt of beheert, maar dat zij regie organiseert op de toepassing van overheidsbrede afspraken, bouwstenen en standaarden. De meerwaarde ligt in het verbinden van bestuurlijk mandaat, uitvoeringsondersteuning, financiering en vraagbundeling, zodat bestaande en in de NDS ontwikkelde resultaten landen in de uitvoering.

De Raad benadrukt dat een digitale dienst alleen effectief kan zijn als deze vanaf de start beschikt over een helder politiek en bestuurlijk mandaat. Dat mandaat moet intern richting geven aan prioritering, normering, implementatie en opschaling, en extern duidelijk maken dat overheidsbrede keuzes niet vrijblijvend zijn voor betrokken organisaties en ook richting marktpartijen leidend zijn. Alleen dan kan de digitale dienst functioneren als een herkenbaar en gezaghebbend instrument om gezamenlijke doelen te realiseren. De digitale dienst voert regie op het digitale uitvoeringslandschap: de bestaande publieke organisaties en samenwerkingsverbanden die voorzieningen, standaarden, implementatiekracht, beheer of expertise leveren voor de digitale overheid. Zij verbindt de portfolio’s, capaciteit en implementatieplanning van uitvoeringspartners aan overheidsbreed vastgestelde NDS-prioriteiten, zonder de verantwoordelijkheid van afzonderlijke overheidsorganisaties voor hun primaire processen over te nemen.

De Raad adviseert een digitale dienst als overheidsbrede functie die vier samenhangende randvoorwaarden organiseert:

1. Architectuur en portfoliosturing als toetsbaar kompas, inclusief overzicht van lopende initiatieven, gebruik, afhankelijkheden en afwijkingen binnen het digitale uitvoeringslandschap, zodat overheidsbreed kan worden gestuurd op samenhang, prioritering, hergebruik en adoptie.
2. Operationele slagkracht voor implementatie- en adoptieondersteuning van overheidsbrede bouwstenen.
3. Passende financiering voor frictiekosten, migraties en organisatie-eigen legacy-afbouw (voor zover nodig om overheidsbrede bouwstenen te adopteren).
4. Bundeling van marktvraag via gezamenlijke eisen, contractkaders en marktbevraging waar dat zinvol is, met aandacht voor exit en leveranciersonafhankelijkheid.

Overheidsorganisaties beschikken al over veel gezamenlijke standaarden, afspraken en voorzieningen, of werken daaraan binnen het NDS-uitvoeringsprogramma, maar brede toepassing en opschaling blijven achter. Belemmeringen zitten onder meer in autonome portfoliokeuzes, beperkte uitvoeringscapaciteit, investeringsdrempels en het ontbreken van een herkenbaar overheidsbreed mechanisme voor implementatie en adoptie. Dit leidt tot variatie in oplossingen, beperkte herbruikbaarheid op koppelvlakken en onvoldoende grip op overheidsbrede ICT-bestedingen en afhankelijkheden. Ook de toenemende hoeveelheid legacy-systemen vertraagt.

De Raad adviseert de digitale dienst te richten op het versnellen van implementatie en adoptie van overheidsbrede bouwstenen, waaronder bouwstenen die al beschikbaar zijn of binnen het NDS-uitvoeringsprogramma worden gerealiseerd, met een vaste kern die normering en implementatie- en adoptiearrangementen organiseert. De uitvoeringskracht wordt federatief gemobiliseerd vanuit uitvoeringspartners, medeoverheden en waar nodig marktpartijen, binnen bestuurlijk vastgestelde kaders. De Raad adviseert te starten met een beperkte scope, meetbare doelen en een kopgroep van organisaties, en na bewezen resultaten op te schalen. Evalueer jaarlijks en geef kennisontwikkeling en -borging een vaste plek in het geheel. Als startfocus noemt de Raad de NDS-prioriteiten: cloud, data en gegevensdeling, digitale weerbaarheid en digitale autonomie en AI. Als het NDS-uitvoeringsprogramma flagship-projecten benoemt, waar naar informatie van de Raad nu sprake van lijkt, is het denkbaar dat deze worden gekozen als startscope.

“Het is nodig om compliance aan (versnelde) financiering en andere beloningen te koppelen, bijvoorbeeld voor early adopters.”

1. Inleiding en opdracht

Digitalisering van de overheid staat hoog op de agenda. Binnen de genetwerkte samenleving en overheid groeien de onderlinge afhankelijkheden hand over hand. Daardoor wordt de noodzaak om samen te werken groter. Zo blijven maatschappelijke opgaven uitvoerbaar, worden strategische autonomie en weerbaarheid versterkt, kan doelmatiger met publieke middelen worden omgegaan en worden kansen van digitalisering voor productiviteit en verdienvermogen beter benut. Een gezamenlijke aanpak levert het meeste resultaat op als minimaal een groot deel van de bevoegd gezagen de gezamenlijke mogelijkheden ook benut. De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) brengt deze gezamenlijke opgave in beeld.

De Tweede Kamer vroeg in 2025 om meer overheidsbrede sturing en uitvoeringskracht en introduceerde het concept van een digitale dienst[1], o.a. naar buitenlands voorbeeld[2]. De staatssecretaris ziet potentie, maar signaleert uiteenlopende interpretaties: van centralisatie van ICT tot ondersteuning bij standaardisatie.
De adviesvraag aan de Raad is daarom tweeledig: waar helpt versterking van regie en uitvoeringskracht, en waar is vergaande centralisatie niet passend? Daarbij is het uitgangspunt van de Raad dat de digitale dienst niet los staat van lopende ontwikkelingstrajecten, maar voortbouwt op wat al beschikbaar is en op wat binnen het NDS-uitvoeringsprogramma wordt gerealiseerd, om vervolgens uitrol te bevorderen en kaders te bewaken.

2. Analyse: waarom opschaling stokt

In Nederland is al veel georganiseerd voor de digitale overheid, en aanvullend daarop wordt in verschillende trajecten, waaronder het NDS-uitvoeringsprogramma, verder gebouwd aan concrete bouwstenen en aanpakken: generieke voorzieningen en afsprakenstelsels (zoals binnen de GDI), data-afspraken en stelsels voor gegevensdeling, en domein-specifieke stelsels en standaarden. Medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en het rijk bouwen samen aan herbruikbare bouwstenen; in het NDS-uitvoeringsprogramma krijgt een deel daarvan al concreet vorm in de praktijk. Deze resultaten tonen aan dat samenwerking tot succes leidt. De kern van de opgave verschuift daarmee van ontwikkeling alleen naar bredere invoering, herhaalbaarheid en bestuurlijke borging.

De uitdaging hierbij is dat “realiseren” niet hetzelfde is als “landen en blijven landen”. Adoptie vraagt tijd, mensen en geld. Het gaat om migratie, inrichting, ketenafstemming, security-eisen, contractwijzigingen en het omgaan met bestaande systemen. Organisaties moeten dit doen naast hun eigen wettelijke taken en acute dossiers. De overstap maken naar generieke bouwstenen is bovendien niet vanzelfsprekend: als kosten nu gemaakt worden terwijl baten later of elders vallen, ontstaat terughoudendheid. Bovendien ontbreekt een overheidsbreed mechanisme dat keuzes met elkaar in lijn brengt, afwijkingen zichtbaar maakt en implementatie praktisch ondersteunt.

Daarbovenop komt een marktrealiteit: veel overheden kopen vergelijkbare oplossingen bij dezelfde leveranciers, maar doen dat ieder voor zich. Daardoor is er weinig zicht op totale bestedingen, variatie in contracten en de haalbaarheid van overstappen naar generieke bouwstenen. Het resultaat is dubbel werk, uiteenlopende implementaties en afhankelijkheden die moeilijk te sturen zijn[3].

3. De gewenste transitie: afspraken laten werken

Versnelling vraagt dat NDS-resultaten niet alleen worden ontwikkeld, maar ook aantoonbaar schaalbaar worden gemaakt en vervolgens breed worden ingevoerd. Dat geldt zowel voor bestaande bouwstenen als voor resultaten die binnen het NDS-uitvoeringsprogramma tot stand komen. In die logica ligt de nadruk niet primair op het ontwikkelen van nieuwe bouwstenen, maar op het bevorderen van uitrol, het ondersteunen van adoptie en het bewaken van de kaders waarbinnen opschaling plaatsvindt. De Raad beschrijft vier instrumenten.

1. de motie-Kathmann c.s. over één digitale dienst om overheids-ICT te centraliseren (26643, nr. 1405); de motie-Kathmann c.s. over de aanbevelingen uit Ons Digitaal Fundament verwerken in het vervolg op de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (26643, nr. 1404);
2. O.a. *Government Digital Services* (GDS) in Groot-Brittanië, en KOMBIT in Denemarken
3. Zo blijkt ook uit diverse rapporten van onder andere het ministerie van BZK (Maak Waar!, 2017), Rathenau Instituut (*Signalen van toenemende afhankelijkheid van big tech*, 2025, en *Koers zetten richting digitale autonomie*, 2025) en de Algemene Rekenkamer (Het rijk in de cloud, 2025).

Ten eerste fungeren architectuur en portfoliosturing als het leidende kompas. Dat betekent: kaders die niet alleen richting geven, maar ook toetsbaar zijn op projecten, voorzieningen, inkoop en lopende portfolio's. De digitale dienst moet zicht organiseren op wat binnen het digitale uitvoeringslandschap[4] wordt ontwikkeld, beheerd, ingekocht, opgeschaald of uitgefaseerd, voor zover dit raakt aan overheidsbrede bouwstenen, standaarden en NDS-prioriteiten. Met dat overzicht kan worden gestuurd op samenhang tussen publieke uitvoeringscapaciteit, prioritering van schaarse expertise, afhankelijkheden tussen bouwstenen, hergebruik en afwijkingen van afgesproken kaders. Portfoliomanagement is een noodzakelijke voorwaarde om de NDS-afspraken in de uitvoering te laten werken.

Het tweede instrument is operationele slagkracht. Dat is nodig om adoptie uitvoerbaar te maken. Denk aan implementatiehulp, herhaalbare patronen, werkwijzen met koplopers en gefaseerde opschaling, ondersteuning bij ketenkoppelingen en het oplossen van knelpunten die organisaties zelfstandig niet snel kunnen doorbreken.

Financiering die de investeringslogica ondersteunt is het derde instrument. De kost gaat immers voor de baat uit: frictiekosten, migraties, afschrijvingen en noodzakelijke aanpassingen of afbouw van organisatie-eigen legacy zijn er eerder dan de schaalvoordelen, maar de verwachte baten van hergebruik, schaal en standaardisatie liggen op termijn juist in bredere toepassing. Het is nodig om *compliance* aan (versnelde) financiering en andere beloningen te koppelen, bijvoorbeeld voor *early adopters.* Zonder passende co- en voorfinanciering is opschaling van bouwstenen onwaarschijnlijk en worden de voorziene besparingen en het rendement niet gerealiseerd.

Het laatste instrument is grip op ICT-bestedingen. Bundeling aan de vraagkant brengt de overheid in de positie van marktregisseur. Met gezamenlijke eisen, contractkaders en marktbevraging waar dat zinvol is, kan de overheid doelmatiger inkopen. Dat dringt variatie terug en versterkt exit-mogelijkheden. Nederlandse en Europese marktcapaciteit kan effectiever worden ingezet voor gezamenlijke doelen. Innovatief inkopen en slimme publiek-private samenwerking[5] - de overheid als *launching customer* én regisseur voor nieuwe digitale ontwikkelingen - kan het verdienvermogen vergroten.

4. De digitale dienst: functie, scope en ontwerp

Als deze instrumenten nodig zijn, is een functie nodig die ze in de praktijk organiseert. Die functie bouwt voort op wat al beschikbaar is en op wat binnen het NDS-uitvoeringsprogramma wordt gerealiseerd, en richt zich vervolgens op de overheidsbrede uitrol en borging daarvan. De Raad duidt die functie als de digitale dienst. Deze dienst heeft een vaste kern en werkt met zelfstandig mandaat binnen bestuurlijk vastgestelde kaders. Dat mandaat ziet primair op normering, prioritering en het organiseren van gezamen-lijke arrangementen voor adoptie en implementatie. De uitvoering vindt federatief plaats, door capaciteit uit bestaande organisaties te mobiliseren en waar nodig aan te vullen met marktpartijen. De beoogde samenhang tussen bestaande bouwstenen, realisatie in het programma met koplopers en de rol van de digitale dienst bij uitrol is schematisch weergegeven in bijlage 1.

Het ontwerp van de digitale dienst start vanuit de uitvoering en de klantreis van burgers en bedrijven. De grootste versnelling zit niet in het uniformeren van interne werkprocessen, maar in het standaardiseren en opschalen van generieke bouwstenen op de koppelvlakken: interactiepatronen, gegevensuitwisseling, beveiliging en digitale basisvoorzieningen. Zo kan de overheid federatief samenwerken op wat overal terugkomt. Domein-specifieke processen en beleidskeuzes blijven ondertussen bij organisaties.

Een digitale dienst biedt geen "*one-size-fits-all*" maar ontzorgt juist op de koppelvlakken en biedt ruimte voor individueel verander- en realisatievermogen. Daarbij houdt zij ook rekening met het verschil in dynamiek tussen grote en kleine(re) organisaties. Een goede illustratie hiervan is het proces van een adreswijziging doorgeven: voor een inwoner is dit één handeling, maar in de keten moeten meerdere organisaties (groot én klein) dezelfde informatie tijdig, rechtmatig en eenduidig verwerken. Herbruikbare patronen voorstatusinformatie, notificaties en gegevensdeling maken de keten voorspelbaarder, zonder dat alle organisaties hun interne afhandeling gelijk hoeven te trekken. Deze flexibele aanpak bevordert het draagvlak voor een digitale dienst en vergroot de kans van slagen.

De digitale dienst is een regisserende en organiserende functie die samenhang brengt met de NDS-doelen en overheidsbreed functies uitvoert ten aanzien van implementatie- en adoptieondersteuning en vraagbundeling. Zij sluit daarbij aan op bouwstenen die al beschikbaar zijn of binnen het NDS-uitvoeringsprogramma worden gerealiseerd, en richt zich op het bevorderen van brede toepassing daarvan. Binnen dit digitale uitvoeringslandschap leveren uitvoeringspartners al veel bouwstenen en expertise, maar zij werken vaak binnen afgebakende opdrachten, financieringsstromen en bestuurlijke scopes.

De digitale dienst voegt daar een overheidsbrede adoptie-, uitrol- en normeringsfunctie aan toe, zodat afspraken worden toegepast, afwijkingen bespreekbaar zijn en gezamenlijke marktvraag kan worden gebundeld. Die functie veronderstelt dat de digitale dienst daadwerkelijk regie kan voeren op de inzet van uitvoeringspartners. Dat betekent: prioriteiten verbinden aan hun portfolio's en capaciteit, afwijkingen van gezamenlijke kaders zichtbaar maken, implementatieafspraken bewaken en ondersteuning, financiering en toegang tot gezamenlijke voorzieningen koppelen aan toepassing van afgesproken standaarden.

De digitale dienst stuurt daarmee niet op alle afzonderlijke overheidsorganisaties, maar organiseert doorzettingskracht in het stelsel van partijen dat de digitale overheid ontwikkelt, beheert, ondersteunt en helpt opschalen. Omdat de opgave in de praktijk overheidsbreed is, vraagt dit om een interbestuurlijke inrichting: de governance en opschalingsroute moeten medeoverheden en uitvoeringsorganisaties naast het rijk vanaf het begin betrekken.

De digitale dienst wordt geen fusie van bestaande organisaties en ook geen centrale beheerorganisatie voor primaire-proces-ICT. Evenmin is de digitale dienst bedoeld als centrale bouwclub voor nieuwe ICT-systemen. Ontwikkeling en beheer van domeinspecifieke toepassingen blijven bij de daarvoor verantwoordelijke organisaties en programma's.

De Raad benadrukt dat dit advies geen blauwdruk is voor de organisatorische inrichting van een digitale dienst. Met digitale dienst wordt bedoeld een overheidsbrede functie die de opschaling van NDS-bouwstenen in de uitvoering aanjaagt en ondersteunt. De nadere uitwerking van organisatievorm, positionering, governance, mandaat, bemensing en financieringsconstructie hoort bij een kwartiermaker. Het is van belang om die aan te laten sluiten op bestaande structuren en bevoegdheden binnen het Huis van Thorbecke. Ook is van belang dat die uitwerking vanaf het begin gericht is op aantoonbare versnelling van adoptie, herbruikbaarheid en samenhang op de generieke koppelvlakken, in lijn met de NDS-doelen.

5. Randvoorwaarden voor een werkbare uitvoering

Voor een werkbare uitvoering is een expliciet mandaat nodig dat voorziet in:

1. Architectuur- en portfoliosturing binnen het digitale uitvoeringslandschap: toetsing aan architectuurkaders, overzicht over lopende en voorgenomen initiatieven rond overheidsbrede bouwstenen en standaarden, inzicht in gebruik, afhankelijkheden, investeringen en afwijkingen, en het agenderen van noodzakelijke portfoliokeuzes binnen het digitale uitvoeringslandschap.
2. Sturing op implementatie en adoptie: het maken, bewaken en escaleren van implementatieafspraken met de uitvoeringspartners en deelnemende koplopers, inclusief rapportage, praktische patronen en begeleiding richting afnemende organisaties.
3. Bundeling van marktvraag via marktbevraging, inkoop- en contractkaders, met expliciete aandacht voor exit en leveranciersonafhankelijkheid en het beperken van legacy-afhankelijkheden en het versnellen van legacy-afbouw waar dit via generieke kaders en inkoop te beïnvloeden is.

Het mandaat richt zich nadrukkelijk op opschaling van bestaande bouwstenen en van resultaten die binnen het NDS-uitvoeringsprogramma worden gerealiseerd.

4. Hiermee bedoelt de Raad de bestaande publieke organisaties en samenwerkingsverbanden die voorzieningen, standaarden, implementatiekracht, beheer of expertise leveren voor de digitale overheid, waaronder o.a. (niet-limitatief) VNG Realisatie, Het Waterschapshuis, Logius, ODI, ICTU, DICTU etc. De digitale dienst neemt hun taken niet over, maar voert regie op samenhang, prioritering en inzet. Waar wordt gesproken over uitvoeringspartners, worden deze organisaties en samenwerkingsverbanden bedoeld.
5. Ter illustratie: dat kan bijvoorbeeld door de inkoop van overheidswerkplekken te stroomlijnen, door een cloud-marktplaats te organiseren waarin soevereiniteit een plek krijgt en door kennis over het opruimen van legacy te bevorderen.

Hier hoort structurele financiering bij. Niet alleen voor de kernfunctie, maar juist voor implementatie, frictiekosten en legacy-afbouw. Financiering van de beschikbaarheid en ontwikkeling van overheidsbreed inzetbare capaciteit en kennis is randvoorwaardelijk. Zonder ontzorgings- en verleidingsstrategie aan het begin van de transitie – bijvoorbeeld beloning van early adopters – blijven organisaties vastzitten in lopende verplichtingen en wordt de stap naar generiek hergebruik uitgesteld.

De positionering van de digitale dienst moet zó worden uitgewerkt dat overheidsbrede sturing is geborgd (bijvoorbeeld via BOD). Er is gezaghebbend opdrachtgeverschap nodig dat de digitale dienst in staat stelt om niet alleen te signaleren en te ondersteunen, maar ook te sturen op naleving, portfoliokeuzes en adoptie binnen het digitale uitvoeringslandschap. Wanneer partijen structureel afwijken van overheidsbreed vastgestelde afspraken, moet een escalatieroute beschikbaar zijn via bestaande bestuurlijke lijnen.

Ook is juridische en inkoopmatige medewerking noodzakelijk: contracten en raamwerken moeten meerdere typen afnemers kunnen bedienen. Nu worden contracten binnen de Rijksoverheid afgesloten met centraal categoriemanagement, maar dit verdient overheidsbrede toepassing. Waar dat niet kan, moet tenminste kennisuitwisseling plaatsvinden om onnodige variatie te voorkomen. Vraagbundeling betekent niet altijd één oplossing of één leverancier. Het kan ook door zinvol te werken met open standaarden, modulair contracteren en kaveling, zodat innovatie en toetreding mogelijk blijven en exit-by-design in contracten en architectuurkeuzes wordt geborgd. Deze overheidsbrede vraagbundeling draagt bij aan het verminderen van de totale transactiekosten bij inkoop van ICT, zowel voor de overheid (minder variatie en dubbel werk) als voor de markt (minder aanbestedingslasten en beter voorspelbare vraag). Dat vergroot ook de prikkel om te investeren in herbruikbare, open-standaard-conforme oplossingen.

De digitale dienst organiseert samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen als onderdeel van de uitvoeringskracht, met regie bij de overheid. Marktpartijen worden benut voor schaalbare implementatiecapaciteit, innovatie en het realiseren van herbruikbare oplossingen binnen open standaarden en architectuurkaders. Kennisinstellingen dragen bij aan methodiekontwikkeling, effectevaluatie en het borgen en verspreiden van implementatiekennis over bestuurslagen heen. De digitale dienst zorgt dat deze samenwerking gericht is op herbruikbaarheid en brede toepassing, en dat publieke waarden, leveranciersonafhankelijkheid en transparantie in de aanpak en in contractkaders zijn geborgd.

Om het realisatievermogen te vergroten, heeft de digitale dienst ruimte nodig om beperkende of problematische aanbestedingsregels te adresseren en voorstellen te laten doen om obstakels te slechten, die vervolgens door het SGO worden opgepakt.

Ook vraagt het om bestuurlijke consequentie. NDS-prioritering kan niet alleen extra werk betekenen; het moet leiden tot portfoliokeuzes: projecten wijzigen, stoppen of uitfaseren wanneer generieke bouwstenen beschikbaar zijn. Federatieve inzet vereist daarnaast rolzuiverheid: maak duidelijk welke taken onder het mandaat van de digitale dienst vallen en welke blijven bij uitvoeringspartners en afnemende overheidsorganisaties. Zo wordt voorkomen dat de digitale dienst taken overneemt die elders thuishoren, terwijl zij wel kan sturen op samenhang, prioritering en opschaling.

Tenslotte vraagt de inrichting vooral in de verhouding tussen opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en geldstromen om expliciete bestuurlijke keuzes. De Raad adviseert om de digitale dienst zodanig te equiperen dat zij de beoogde functie kan vervullen, passend bij het mandaat, de uitvoeringscapaciteit en de doorzettingsmacht die nodig zijn om de opgave uit te voeren.

Dit advies doet geen uitspraak over de bredere budgettaire verdeling binnen het toekomstige coalitieakkoord of over de totale digitaliseringsinvesteringen van de overheid. Wel constateert de Raad dat een digitale dienst zonder eigen werkingsmiddelen, cofinancieringsruimte of toegang tot beschikbare uitvoeringscapaciteit onvoldoende in staat zal zijn om de beoogde adoptie- en opschalingsfunctie waar te maken.

“Innovatief inkopen en slimme publiek-private samenwerking - de overheid als launching customer én regisseur voor nieuwe digitale ontwikkelingen– vergroot het verdienvermogen.”

6. Fasering en tempo

De Raad adviseert een groeipad in drie fasen. De eerste fase start na het bestuurlijk besluit om een bestaande of nieuwe organisatie de rol van digitale dienst vorm te laten geven. Een kwartiermaker wordt aangewezen om hier uitvoering aan te geven.

In de startfase werkt de digitale dienst samen met de NDS-aanjaagteams. De aanjaagteams agenderen en ontwikkelen initiatieven binnen hun thema's; binnen het NDS-uitvoeringsprogramma krijgen kansrijke bouwstenen en aanpakken concreet vorm in de praktijk. De digitale dienst richt zich op de implementatie- en opschalingsroute. In jaar 1 worden daarom per prioriteit afspraken gemaakt over overdracht: wanneer een initiatief 'rijp' is voor brede toepassing, wordt het via de digitale dienst vertaald naar herhaalbare patronen, implementatieondersteuning en, waar passend, gezamenlijke contractkaders. Zo blijft thematische trekkracht bij de aanjaagteams, terwijl de digitale dienst versnelling in de uitvoering organiseert.

De Raad adviseert een beperkte startscope met focus op resultaten[6] binnen een beperkt aantal prioriteiten of *flagship*-projecten, waar urgentie en onderlinge afhankelijkheden hoog zijn en waar adoptie achterblijft. Die focus is niet uitsluitend, vanzelfsprekend zullen er vanuit de NDS aanjaagteams initiatieven voortkomen om over te dragen. Succes op deze basis creëert herbruikbare keuzes en verlaagt afhankelijkheden, waardoor opschaling naar andere thema's realistischer wordt.

Het is waardevol om dit vanaf het begin als groeipad in te richten. Jaarlijkse evaluatie helpt daarbij om zicht te houden op opbrengsten, knelpunten, ontbrekende randvoorwaarden en de verhouding tussen mandaat, middelen en opgave, zodat tijdig kan worden bijgestuurd en opgeschaald. Een digitale dienst krijgt duurzaam effect als kennisborging, kennisuitwisseling en het hergebruik van implementatie-ervaringen structureel worden ingericht, met een ondersteunende rol voor kennisinstellingen bij methoden, evaluatie, professionalisering en kennisdeling.

Na jaar 1 vindt een evaluatie plaats op basis van voortgang in adoptie en opschaling, effecten op weerbaarheid en soevereiniteit, de investeringslogica (kosten en baten) en de mate waarin innovatie en marktbenutting worden versneld.

Opschalingsfase (jaar 2-3): succesvolle bouwstenen worden na toetsing[7] herhaalbaar gemaakt en breder aangeboden. Gebruik en afwijkingen worden zichtbaar volgens "standaard tenzij". Implementatiehulp en cofinanciering worden gekoppeld aan het volgen van de standaard, net als toegang tot gezamenlijke contractkaders. Opschaling vindt alleen plaats na toetsing; de uitkomsten zijn randvoorwaarde voor ondersteuning en financiering.

Kantelpunt (>3 jaar): wanneer aantoonbaar is dat de aanpak werkt en breed wordt gebruikt, wordt toepassing de norm. Afwijkingen worden uitzondering, expliciet gemotiveerd en via bestaande bestuurlijke lijnen geadresseerd.

7. Risico's en dilemma's

Het grootste risico is dat de digitale dienst een extra overleg-laag wordt. Dat risico neemt toe als de rolverdeling tussen ontwikkelen, beproeven en opschalen niet scherp is. Juist daarom is het van belang onderscheid te maken tussen wat al beschikbaar is of binnen het NDS-uitvoeringsprogramma wordt gerealiseerd, en wat vervolgens door de digitale dienst overheidsbreed wordt uitgerold en geborgd. Dit risico kan worden beperkt door een helder mandaat, zichtbare resultaten in de uitvoering, een werkwijze die ontzorgt én de mogelijkheid om normerend op te treden wanneer de aanpak bewezen werkt. De digitale dienst dient te kunnen opschalen van ondersteuning naar normerend optreden. Dit vraagt om een besluit- en escalatiekader, een doorzettingsmechanisme dat aansluit op bestaande bestuurlijke lijnen. Structurele afwijkingen en knelpunten worden geagendeerd op basis van het voortgangsbeeld en het afwijkingenregister. Ondersteuning, cofinanciering en toegang tot gezamenlijke inkoop- en contractkaders worden consequent gekoppeld aan toepassing van de standaard, zodat doorzettingskracht primair via uitvoering en arrangementen ontstaat en pas in laatste instantie via zwaardere borging.

6. Concreet meetbaar met KPI's, zoals bv. "adoptiegraad per bouwsteen" "aantal en type afwijkingen", "reductie van varianten" etc.
7. Wanneer wordt voldaan aan architectuurkaders en aantoonbare werking

Legacy is een tweede dilemma. Verouderde systemen zijn kwetsbaar en blokkeren transities, maar kunnen niet centraal worden opgeruimd omdat ketenafhankelijkheden en risico's per organisatie verschillen. Legacy zit vaak diep in de proces-systemen van organisaties. De impact en aanpak verschillen daarbij sterk tussen grote en kleinere organisaties; juist daarom ligt eigenaarschap van legacy-afbouw primair bij de organisaties zelf, met ondersteuning op generieke koppelvlakken. De digitale dienst kan deze daarom per definitie niet eigenstandig opruimen. Zij kan wel versnellen door legacy-blokkades inzichtelijk te maken en afhankelijkheden te duiden, door herbruikbare methodiek, instrumenten en architectuurrichtlijnen te ontwikkelen en te delen, en door via gezamenlijke eisen en contractkaders te sturen op '*exit-by-design*' en het voorkomen van nieuwe legacy. Het afbouwen van legacy is onderdeel van de investeringslogica om naar generieke bouwstenen over te stappen, daarvoor zullen middelen moeten worden vrijgemaakt.

8. Conclusie en richtinggevende principes

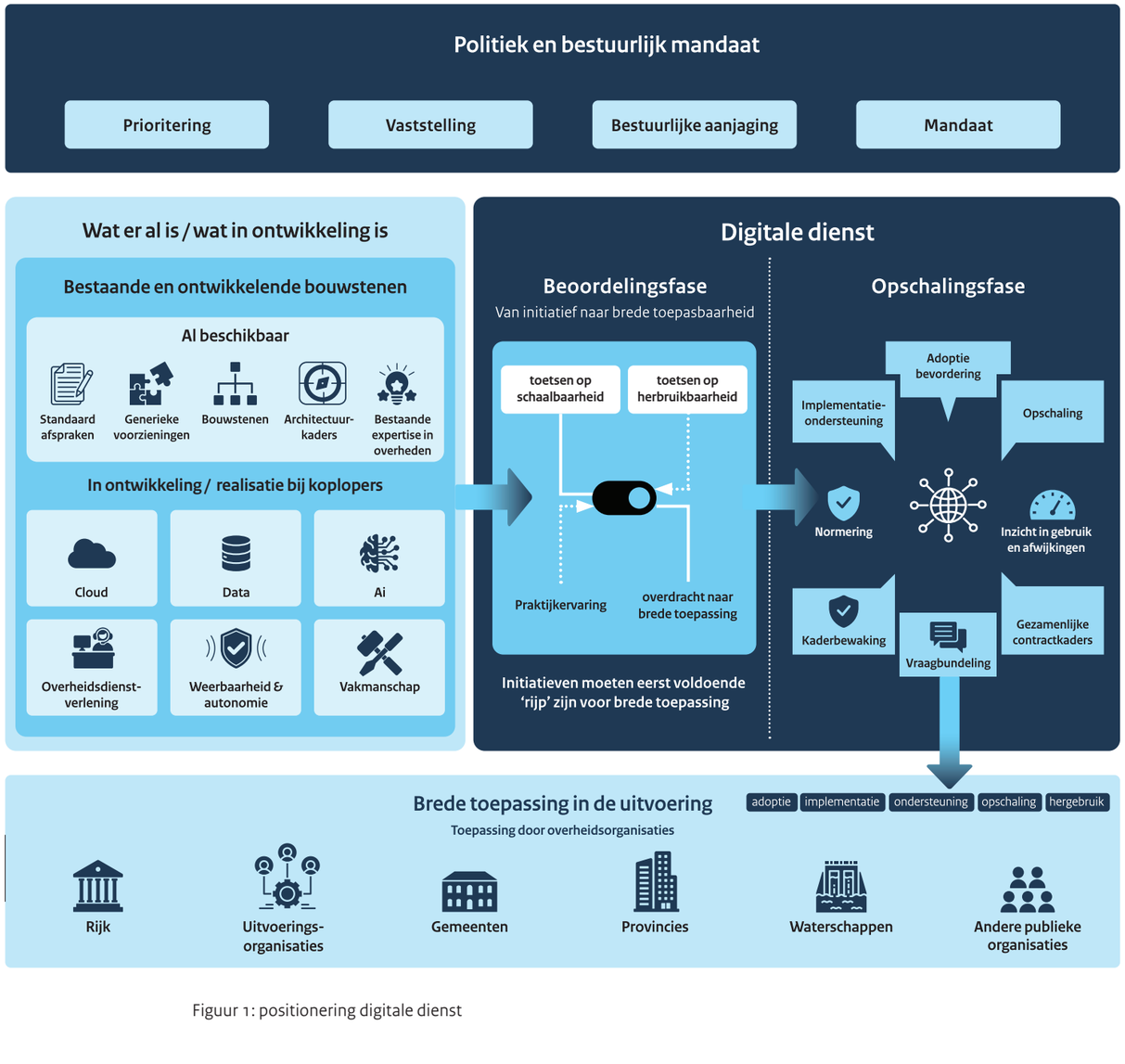
De Raad concludeert dat er op dit moment te weinig is georganiseerd om de NDS-doelen te realiseren. De overheid heeft veel gebouwd, en aanvullende bouwstenen worden in de praktijk ontwikkeld binnen onder meer het NDS-uitvoeringsprogramma, maar mist nog randvoorwaarden om die resultaten breed te schalen. Daarvoor is een digitale dienst een passend instrument. Deze dienst kan adoptie, normering, ondersteuning en vraagbundeling expliciet organiseren, zodat implementatie en opschaling van overheidsbrede bouwstenen plaatsvinden.

Samengevat zijn dit de richtinggevende principes:

1. Realiseer snel zichtbare successen, toon schaalbaarheid aan en maak de aanpak herhaalbaar, zodat brede uitrol via de digitale dienst mogelijk wordt.
2. Stuur op adoptie, gebruik en portfoliokeuzes binnen het digitale uitvoeringslandschap, met operationele slagkracht, implementatieafspraken en een gecoördineerde marktbenadering.
3. Gebruik architectuur en portfoliomanagement als leidend kompas: maak zichtbaar wat binnen het digitale uitvoeringslandschap wordt ontwikkeld, ingekocht, gebruikt en uitgefaseerd voor overheidsbrede bouwstenen en standaarden, en maak naleving en afwijkingen toetsbaar.
4. Zorg voor structurele financiering voor implementatie, frictiekosten en legacy-afbouw.
5. Maak mandaten scherp en koppel deze aan bestuurlijk commitment, besluitvorming en doorzettingskracht richting uitvoeringspartners.
6. Benut aanwezige deskundigheid via federatieve inzet van uitvoeringspartners, medeoverheden en marktpartijen, zonder organisaties samen te voegen.

Bijlage: Samenhang NDS-uitvoeringsprogramma en digitale dienst (schematische weergave)

Onderstaande figuur 1 laat zien hoe de digitale dienst in de beoogde situatie werkt in samenhang met het NDS-uitvoeringsprogramma. Een deel van de bouwstenen en afspraken is al beschikbaar. Een ander deel wordt in de praktijk ontwikkeld en beproefd binnen het NDS-uitvoeringsprogramma. De digitale dienst sluit daarop aan door deze resultaten, zodra zij voldoende rijp zijn voor bredere toepassing, te vertalen naar herhaalbare patronen, implementatieondersteuning, opschaling en overheidsbrede kaderbewaking. Daarmee is de digitale dienst niet primair de plek waar nieuwe oplossingen worden ontwikkeld, maar de functie die zorgt dat bestaande en gerealiseerde oplossingen landen, worden hergebruikt en binnen afgesproken kaders breed worden toegepast.



Figuur 1: positionering digitale dienst

"NDS-prioritering hoeft geen extra werk te betekenen mits het leidt tot portfoliokeuzes: projecten wijzigen, stoppen of uitfaseren wanneer generieke bouwstenen beschikbaar zijn."

Colofon

Begin 2025 is op initiatief van de toenmalige staatssecretaris van Digitalisering de NDS-Raad ingericht met vertegenwoordiging vanuit uitvoeringsorganisaties, markt en wetenschap. Het doel van de NDS-Raad was het agenderen, verrijken, aanjagen en verhogen van het innoverend vermogen van de uitvoering van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS). Op 2 september 2025 werd de voltallige NDS-Raad aan het publiek geïntroduceerd door de opvolgende staatssecretaris. Op 17 november 2025 verzocht hij de voorzitter van de NDS-Raad, Nathan Ducastel, om een advies “dat helpt om onze digitale overheid verder te brengen met een passende belegging en organisatorische vormgeving van een aantal essentiële taken en verantwoordelijkheden”. Dit is het advies van de NDS-Raad hierover. Het biedt een startpunt voor de verantwoordelijk kwartiermaker. Medio april 2026 heeft staatssecretaris Willemijn Aerdts besloten om de advisering rond de NDS anders vorm te geven en is het werk van de NDS-Raad geëindigd.

Leden van de NDS-Raad

- **Nathan Ducastel**, directeur-bestuurder VNG-Realisatie en voorzitter NDS-Raad
- **Arre Zuurmond**, voormalig Regeringscommissaris Informatiehuishouding
- **Bas Dunnebier**, Chief Science and Technology Officer AIVD
- **Emily Glastra**, voorzitter van brancheverenigingNLdigital
- **Inge Bryan**, onafhankelijk adviseur veiligheid
- **Nitesh Bharosa**, hoogleraar GovTech en innovation TU Delft
- **Paul Timmers**, professor KU Leuven, University of Rijeka en European university Cyprus
- **Tjark Tjin-A-Tsoi**, CEO en voorzitter van de Raad van Bestuur TNO
- **Emine Özyenici**, plv. secretaris-generaal JenV
- **Hans Ouwehand**, voorzitter van de Raad van Bestuur van het CAK, voorzitter van het aanjaagteam Burger en ondernemer centraal
- **Maarten Jonker**, wnd. directeur Informatiestromen en Digitale ontwikkeling/CIO bij Dienst Toeslagen, voorzitter van het aanjaagteam Digitale weerbaarheid en autonomie
- **Ron Kolkman**, hoofdingenieur-directeur – CIO bij Rijkswaterstaat, voorzitter van het aanjaagteam Cloud
- **Tanja van Burgel**, CIO ministerie van Financiën, voorzitter van het aanjaagteam Digitaal vakmanschap
- **Larissa Zegveld**, algemeen directeur van stichting Kennisnet, voorzitter Forum Standaardisatie, prioriteit Artificial Intelligence
- **René Steenvoorden**, Lid Raad van Bestuur UWV, voorzitter Interbestuurlijk Dataoverleg, voorzitter aanjaagteam Data

- **Xander van der Lind**e, Secretaris NDS-Raad

Den Haag, 7 mei 2026