

Opgave AI

De nieuwe systeemtechnologie

WRR



Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-rapport 105 is voorbereid en geschreven door:

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (raadsvoorzitter),
Prof. dr. H. (Haroon) Sheikh (projectcoördinator),
Dr. E.K. (Erik) Schrijvers (projectcoördinator),
Drs. E.L. (Eline) de Jong (projectmedewerker),
Mr. J.M. (Monique) Steijns (projectmedewerker),
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (raadslid).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2022. De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A.W.A. (Arnoud) Boot,
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens,
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M. (Marianne) de Visser,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,
Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2021

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*, WRR-Rapport 105, Den Haag: WRR

Opgave AI

De nieuwe systeemtechnologie

Deze publicatie is een samenvatting van WRR-rapport 105 *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Voor de onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* (ISBN: 978-90-832012-3-8) is op 11 november 2021 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van wrr.nl.

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp

Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: VormVijf, Den Haag

Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam

Figuren en tabellen: VormVijf, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

info@wrr.nl

Samenvatting

AI is niet zomaar een technologie, maar een systeemtechnologie die de samenleving fundamenteel zal veranderen. Dat is de hoofdboodschap van dit rapport. Een systeemtechnologie is alomtegenwoordig, kent continue verbetering en maakt complementaire innovatie mogelijk. De ontwikkeling van deze technologie staat momenteel op een keerpunt: de overgang van het lab naar de samenleving, waarin de technologie met de tijd ingebed moet raken. Uit de geschiedenis van eerdere systeemtechnologieën valt te leren dat dat proces van inbedding uiteenvalt in vijf opgaven voor overheid en samenleving. Alleen wanneer de overheid deze opgaven structureel ter hand neemt, kan zij de publieke waarden die gemoeid zijn met de inzet van AI ook in de toekomst beschermen en garanderen. Dat vergt een beleidsinfrastructuur waarin zowel de politieke als de ambtelijke inzet verankerd zijn.

AI op een keerpunt

We staan wat betreft AI momenteel op een keerpunt. Het begin van AI als discipline dateert van 1956, toen wetenschappers het Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence organiseerden. In het lab heeft de technologie vervolgens verschillende golven doorgemaakt, waarvan de recentste – beginnend in de jaren negentig – op dit moment in een stroomversnelling geraakt. Wetenschappelijke doorbraken binnen het domein van *machine learning*, en daarbinnen *deep learning*, vormen samen met de toename van rekenkracht en beschikbare data, de stuwende kracht achter deze golf. Na 2010 maakt AI definitief en breed de overstap van de wetenschappelijke wereld van het lab naar de praktijk van onze samenleving. Het aantal AI-patenten stijgt, investeringen in AI nemen toe en ook overheden zetten erop in, waardoor er niet alleen in het bedrijfsleven maar ook bij de overheid meer en meer toepassingen van de technologie te vinden zijn.

Met de overstap van het lab naar de samenleving, evolueert AI ook als maatschappelijk fenomeen. De brede toepasbaarheid maakt de technologie interessant voor partijen in tal van maatschappelijke sectoren. Uit nationale AI-strategieën blijkt dat overheden in AI een belangrijke bron zien van toekomstige economische groei, manieren om de eigen dienstverlening te verbeteren, maar ook een fenomeen met risico's, waarvoor regulering en toezicht ontwikkeld dient te worden. Breder in de samenleving barst een discussie los over allerlei toekomstbeelden en ontstaan controverses rond het gebruik van AI. Het belang en de dynamiek van het lab nemen daarbij overigens geenszins af. Fundamenteel onderzoek blijft nodig, zowel om allerlei beperkingen en tekortkomingen te overwinnen als om de technieken door te ontwikkelen. Kortom: ook het lab hoort nog steeds bij AI.

AI is een systeemtechnologie

Bijzonder aan AI is haar brede toepasbaarheid. De WRR hanteert in dit rapport voor AI de definitie van de Europese High-Level Expert Group on AI: “systemen die intelligent gedrag vertonen door hun omgeving te analyseren en – met enige graad van autonomie – actie te ondernemen om specifieke doelen te bereiken.” Vanwege het breed toepasbare karakter van AI typeert de WRR AI als een ‘systeemtechnologie’. AI is in onze eeuw wat elektriciteit was in de negentiende eeuw, of de verbrandingsmotor in de twintigste eeuw. Ze is geen concrete technologie die goed te overzien is en door een groep van experts of beleidsmedewerkers van een of enkele ministeries in goede banen valt te leiden. Omdat AI alomtegenwoordig is, continue verbetering kent en complementaire innovatie mogelijk maakt, is ze een veelzijdig en deels onvoorspelbaar fenomeen.

De inbedding van een systeemtechnologie als AI vergt een langdurige samenwerking van samenleving en technologie. Welke publieke waarden erdoor worden geraakt en op welke wijze, valt daarbij onmogelijk bij voorbaat af te bakenen en is bovendien niet eenduidig. AI zal invloed hebben op onder andere veiligheid en gezondheid, autonomie en vrijheid, burgerrechten en de rechtstaat, rechtvaardigheid en inclusie. Dat zal echter op manieren gebeuren die we nu grotendeels nog niet kunnen voorzien.

De WRR betoogt dat de inbedding van een systeemtechnologie als AI vijf opgaven met zich meebrengt voor overheid en samenleving. Deze opgaven zijn: 1) *demytification* van wat AI is en kan; 2) *contextualisering* van de ontwikkeling en toepassing van AI; 3) *engagement* van verschillende partijen; 4) *regulering* van technologie en data, het gebruik ervan en maatschappelijke implicaties; en 5) *positionering* ten opzichte van andere landen en internationale organisaties. Bij elk van deze opgaven bepleit de WRR in dit rapport een transitie en koppelt daaraan, per opgave, twee aanbevelingen.

Demytification: Van beeld naar begrip

De opgave ‘demytification’ betreft de beelden die er over AI als technologie bestaan. Centraal staat hier de vraag: *Waar hebben we het over?* Rondom systeemtechnologieën ontstaan altijd extreme beelden. Bij AI is dat de gedachte dat AI-systemen rationeel en objectief zijn en werken als een volstrekt onbegrijpelijke ‘*black box*’. Ook leeft het idee dat de technologie alle menselijke vermogens zou kunnen evenaren en zelfs overstijgen. AI zou zich zelfs tegen de mensheid kunnen keren. Eerder al bestonden er mythen over bredere digitalisering, zoals dat de ontwikkeling van het internet vrij moet worden gelaten, dat er geen alternatieven zijn voor de huidige vorm van digitale technologie en dat digitalisering een oplossing biedt voor vrijwel ieder probleem.

Te hooggespannen verwachtingen leiden echter tot desillusie en ondoordachte toepassingen, terwijl overtrokken angsten leiden tot afkeer van de technologie en het niet benutten van de kansen die ze biedt. Vooral op de langere termijn zal het vasthouden aan dergelijke beelden negatief uitwerken. De WRR stelt dat meer realisme nodig is om maatschappelijk, en vooral ook met het oog op publieke waarden, de juiste vragen te kunnen stellen: een transitie is nodig van beelden over AI naar begrip van AI.

Om deze transitie te stimuleren, moet de overheid leren over AI tot integraal onderdeel van haar functioneren maken. Zij moet zich bovendien kritisch opstellen wanneer partijen met hoge verwachtingen over de mogelijkheden van AI spreken of hierover risicovolle scenario's schetsen. Dit vergt om te beginnen meer nadruk op het aantrekken van talent en de scholing van personeel. Daarnaast is meer zorg vereist voor basale zaken als tijdige en zorgvuldige archivering bij processen waar AI wordt ingezet, overdracht van kennis als mensen van baan veranderen en toegang tot databases en algoritmen. Ten slotte zijn er implicaties voor de werkwijze van de overheid: een meer iteratief proces, met kleinere projecten, valt te prefereren boven grote IT-projecten met een vaste opleverdatum. Overigens zijn niet alleen de uitvoerende instanties binnen de overheid gebaat bij een lerende aanpak gebaseerd op voortschrijdend inzicht met AI, dat geldt evenzeer voor de politiek, de wetgever alsmede toezichhoudende en rechtsprekende instanties.

Aanbeveling 1

Maak leren over AI en de toepassing daarvan tot een expliciet doel bij het handelen door de overheid.

Ook de bredere samenleving is gebaat bij demystificatie en dus bij een realistisch begrip van AI, oftewel 'AI-wijsheid'. Een tweede stap die de overheid daarom zou moeten zetten, is meer openheid te geven over het eigen gebruik van AI, en wel door initiatieven met algoritmeregisters op te zetten en verder uit te bouwen. De instelling van algoritmeregisters heeft echter pas echt meerwaarde als de overheid daarmee ook het gesprek over AI-gebruik in gang zet – zowel met degenen die de toepassingen gebruiken als met degenen die ermee te maken krijgen. Of dit daadwerkelijk gebeurt, hangt sterk af van de kwaliteit van de geboden informatie, het vermogen van de samenleving om hiermee aan de slag te gaan en de reactie van de verantwoordelijke partijen op de geconstateerde problemen. De instelling van algoritmeregisters moet daarom gepaard gaan met de verplichting ze periodiek te evalueren.

Aanbeveling 2

Stimuleer als overheid de ontwikkeling van AI-wijsheid bij het brede publiek, te beginnen met het opzetten van algoritmeregisters.

Contextualisering: Van techniek naar toepassing

De opgave van contextualisering betreft de toepassing van AI en gaat over de vraag: *Hoe gaat het werken?* Contextualisering impliceert aandacht voor de verbinding van AI met het bredere technische ecosysteem. AI vereist verschillende ondersteunende technologieën, zoals telecommunicatienetwerken, chips en supercomputers. Ook vraagt AI om kwalitatief goede data en rechtszekerheid over geoorloofd gebruik daarvan. Bovendien raakt AI verbonden met andere nieuwe technologieën, zoals 5G-netwerken, het Internet of Things en *quantum computing*. Contextualisering impliceert daarnaast een proces van intensieve training en oefening om AI op de werkvloer effectief te kunnen maken, met als belangrijke vraag hoe een goede mens-machine-interactie tot stand kan komen. Te weinig aandacht voor ondersteunende technologieën en data leidt ertoe dat AI-systemen slecht zullen functioneren, en dat kansen onvoldoende worden benut dan wel verdere ontwikkeling stagneert. Verwaarlozing van het sociale ecosysteem resulteert in gebrekkige implementatie en misstanden of zelfs afwijzing van de technologie omdat de gebruikers van AI-systemen onvoldoende geëquipeerd zijn. De WRR bepleit daarom om niet alleen de techniek zelf maar ook de toepassing ervan centraal te stellen in het beleid.

Het is voor de overheid ondoenlijk om de helpende hand te bieden in alle domeinen waar AI-toepassingen hun weg zouden kunnen vinden. Bovendien kunnen bedrijven veel aanpassingen ook zelf uitstekend doorvoeren. Toch is het risico reëel dat in sommige voor ons land belangrijke economische sectoren de noodzakelijke aanpassingen van de context waarin AI tot ontwikkeling moet komen, niet of onvoldoende ter hand worden genomen. Ook is voorstelbaar dat AI-ontwikkelingen niet goed van de grond komen in publieke sectoren, waar ze juist van groot maatschappelijk belang zijn. De WRR pleit daarom voor de ontwikkeling van een Nederlandse 'AI-identiteit' die uit de domeinen bestaat waarop ons land AI wil ontwikkelen en inzetten. De overheid kan de Nederlandse AI-identiteit ook ondersteunen door strategisch gebruik te maken van het aanbestedingsbeleid.

Aanbeveling 3

Kies expliciet voor een Nederlandse AI-identiteit en onderzoek waar in de betreffende domeinen aanpassingen aan de technische omgeving nodig zijn.

Vervolgens dient in de praktijk meer aandacht uit te gaan naar mens-machine-interactie. De verschillende AI-labs die momenteel gestalte krijgen, kunnen hier een belangrijke rol bij spelen. De overheid kan ook in het eigen gebruik van AI sturen op meer aandacht voor de dynamiek tussen mens en machine. Daarnaast dienen de gedragscontext en de eisen die gelden voor het gebruik van AI, een vast onderdeel te worden van interne toezichtprocessen en richtlijnen. Een goede mens-machine-interactie verlangt behalve certificering op het niveau van een product of organisatie echter ook certificering op het niveau van het individu. De WRR beveelt aan om hiervoor een stelsel van opleiding en certificering te ontwikkelen. Overigens dient niet iedereen die met AI te maken krijgt, geschoold te zijn en over een vaardigheidsbewijs of AI-brevet te beschikken, maar wel degenen die deze technologie hanteren dan wel voor de inzet daarvan verantwoordelijk zijn. Van hen mag worden verlangd dat ze de daartoe benodigde kennis en vaardigheden kunnen aantonen.

Aanbeveling 4

Versterk de vaardigheden en het kritische vermogen van individuen die met AI-systemen werken en ontwikkel daarvoor een stelsel van opleiding en certificering.

Engagement: Van monoloog naar dialoog

De opgave van engagement betreft de maatschappelijke omgeving van AI en gaat over de vraag: *Wie moeten er betrokken zijn?* Bij nieuwe systeemtechnologieën hebben grote bedrijven en overheden de middelen en belangen om vroege gebruikers van innovaties te zijn. Partijen in het maatschappelijk middenveld raken hierbij doorgaans pas later betrokken. Op die manier verscherpen deze nieuwe technologieën in eerste instantie bestaande maatschappelijke machtsverhoudingen. Ook draagt specifiek AI hieraan bij, doordat algoritmen op allerlei manieren minder welvarende burgers, etnische minderheden en vrouwen kunnen benadelen. In de huidige situatie is het vooral een groep technische specialisten die bij de ontwikkeling de vraagstukken rondom AI bespreekt (monoloog), terwijl dit ook een zaak zou moeten zijn van allerlei andere partijen en organisaties (dialoog). Bovendien is er vaak een grote afstand tussen de ontwikkelaars van AI-systemen en de maatschappelijke omgeving waarin die worden toegepast. Burgers en partijen in het maatschappelijk middenveld hebben expertise in te brengen en daarnaast hebben ze een belangrijke rol bij het geven van terugkoppeling over de werking van AI-systemen. Ook in deze zin draait het dus om dialoog.

Willen de organisaties die de rechten en belangen van burgers behartigen, hun rol bij AI kunnen waarmaken, dan moeten zij ook over de capaciteiten daartoe

kunnen beschikken. De ontwikkeling van eerdere systeemtechnologieën heeft laten zien dat de specifieke kennis van deze organisaties onmisbaar is bij de inbedding van dit soort technologieën, en daarmee bij de inbedding van AI in de samenleving. Toch ontbreekt hun stem momenteel in veel AI-discussies. In het bijzonder organisaties die zich richten op bijvoorbeeld de belangen van werknemers, patiënten, leraren, mensen die in armoede leven en achtergestelde en gediscrimineerde groepen, hebben nog onvoldoende kennis over AI. De WRR beveelt aan dat de overheid ze daarbij ondersteunt, via de subsidies die zij verstrekt en door trainingen en samenwerkingsverbanden te faciliteren. De formele en institutionele mechanismen voor belangenbehartiging, zoals ondernemingsraden en andere vormen van medezeggenschap, zijn hierbij bovendien beter te benutten.

Aanbeveling 5

Versterk de capaciteit van maatschappelijke organisaties om hun werk te verbreden naar het digitale domein, in het bijzonder met betrekking tot AI.

Ook is een goede terugkoppeling nodig tussen praktijk en tekentafel. Aandacht voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van data, analysemethoden, en de werking en transparantie van AI-systemen is belangrijk. Evaluatie van de uitkomsten van AI-systemen en de terugkoppeling daarvan naar de ontwikkelaars en andere betrokkenen klinken als een logische vereiste voor AI-systemen, maar gebeuren in de praktijk onvoldoende. Een effectieve terugkoppeling is cruciaal voor het goed functioneren van AI-systemen en het beschermen van publieke waarden. Die terugkoppeling dient een dubbele afstand te overbruggen, namelijk allereerst tussen de ontwikkelaar en de gebruiker van het AI-systeem, en daarnaast met de personen die de effecten van het systeem ondervinden. Zowel de gebruiker als de aan het AI-systeem onderworpen personen zijn in een positie om fouten te herkennen, expertise in te brengen en verbeteringen voor te stellen. De WRR beveelt daarom aan dit proces van terugkoppeling te verbeteren; in de publieke sector, bij gemeenten, uitvoeringsinstanties en in domeinen waar beslissingen grote gevolgen voor burgers hebben, zou hiervoor een verplichte standaard moeten komen.

Aanbeveling 6

Draag zorg voor een goede terugkoppeling tussen de ontwikkelaar van AI, de gebruiker ervan en de personen die er in de praktijk de consequenties van ondervinden.

Regulering: Van reactie naar regie

De opgave 'regulering' speelt op het niveau van de samenleving als geheel en heeft als centrale vraag: *Wat voor kaders zijn nodig?* De afgelopen jaren zijn diverse reguleringsprocessen in gang gezet, met het voorstel voor een AI-Verordening van de EU als meest prominente uitdrukking. Deze reguleringsprocessen vinden overwegend plaats rondom acute en relatief helder afgebakende vraagstukken, zoals het gebruik van algoritmen voor fraudebestrijding, bias en discriminatie, transparantie en onbetrouwbare uitkomsten. Het debat over regulering richt zich hierbij overwegend op vragen over de relevantie van bestaande kaders dan wel de noodzaak van nieuwe regulerende en toezichthoudende instituten. Er is met andere woorden sprake van reactie. Naarmate AI meer ingebed raakt in de samenleving, ontstaan echter meer en meer raakvlakken met de publieke waarden waarover de overheid heeft te waken en treden ook tweede- en derde-orde-vraagstukken op die regulering behoeven. Immers, het zijn bij een systeemtechnologie behalve de concrete toepassingen vooral de bredere effecten ervan in de samenleving die vragen oproepen. De overheid dient zich naar het oordeel van de WRR voor te bereiden op de steeds grotere rol die hieruit volgt. Een verschuiving dus van reactie naar regie.

Het potentieel alomtegenwoordige karakter van AI maakt het lastig op voorhand te overzien welke kaders onder druk komen te staan of anderszins aanpassing behoeven. Toch mag de wetgever niet afwachten; daarvoor zijn de (publieke) belangen die op het spel staan te groot. Zaken als betrouwbaarheid, uitlegbaarheid en transparantie zijn absoluut belangrijk en vragen om regulerend handelen van de overheid, maar van doorslaggevend gewicht voor de verdere toekomst zijn uiteindelijk de inrichtingsvraagstukken waar een samenleving met AI voor komt te staan. Elektriciteit en de komst van de auto noodzaakten de wetgever om de bredere effecten daarvan op de samenleving te overwegen. Denk aan kabels boven of onder de grond en de aanleg van een wegenverkeersnet in afweging met de natuur. Bij de inbedding van AI spelen soortgelijke inrichtingsvraagstukken ten aanzien van de 'digitale leefomgeving', die ook zonder AI al zeer veel aspecten van de samenleving omvat. De WRR beveelt aan dat de wetgever op korte termijn een actievere rol pakt, ontwikkelingen veel meer vanuit een integraal perspectief adresseert en tijdig via regulering stuurt op de bredere economische en maatschappelijke context waarbinnen AI tot wasdom komt.

Aanbeveling 7

Koppel de regulering van AI aan een discussie over de inrichting van de digitale leefomgeving en stel een brede wetgevingsagenda op.

Cruciaal hierbij is dat de wetgever zich ook richt op de regulering van de maatschappelijke dynamiek waarmee AI gepaard gaat. Het gaat daarbij om de toename van surveillance en daarmee dataverzameling in de samenleving, de toenemende afhankelijkheid van de publieke sector van het bedrijfsleven in het digitale domein, en de machtsconcentratie bij grote bedrijven. De wetgever zal greep op de ontwikkelingen moeten blijven houden, anders verliest hij het vermogen om die ontwikkelingen op tijd te kunnen bijsturen. Hiertoe zal de overheid niet alleen moeten investeren in onderzoek en signalering, zoals nu gebeurt door bijvoorbeeld toezichthouders, maar ook concrete stappen moeten durven zetten. Wacht de overheid hiermee te lang, dan zal de dynamiek van de inbedding van AI de wetgever inhalen en hebben bepaalde spelers de macht inmiddels zo naar zich toegetrokken dat een weg terug nauwelijks nog mogelijk is. Op dat moment verliezen de bestaande kaders aan geldingskracht en komt de inrichting van de samenleving op basis van publieke waarden onder druk te staan.

Aanbeveling 8

Stuur via wetgeving actief op ontwikkelingen rondom surveillance en dataverzameling, de scheve verhouding tussen publiek en privaat in het digitale domein en machtsconcentratie.

Positionering: Van natie naar netwerk

De opgave van positionering heeft betrekking op het internationale toneel en betreft de vraag: *Hoe verhouden wij ons internationaal?* Het gaat hierbij over de rol die een nieuwe systeemtechnologie speelt bij het stimuleren van de competitiviteit van landen en de invloed ervan op de aard en uitkomsten van internationale conflicten. Als gevolg van deze twee dynamieken ontstaat doorgaans het idee van een mondiale race rondom de nieuwe technologie en pogen sommige landen zelfs om die volledig binnen de eigen landsgrenzen te ontwikkelen en te behouden. Dit speelt ook rondom AI. Allereerst wordt er veel gesproken over een 'AI-race', met de VS en China als koplopers. Talloze landen hebben de afgelopen periode AI-strategieën ontwikkeld om via een 'digitaal industriebeleid' aan die race mee te doen en het verdienvermogen met AI te versterken. Daarnaast groeit op het gebied van conflict en veiligheid het besef van de impact van AI, met autonome wapens als prominente toepassingen daarvan. Als Nederland zich onvoldoende positioneert op het gebied van AI, zal het kansen missen om met AI het verdienvermogen van ons land te versterken en zal het onvoldoende voorbereid zijn op de nieuwe veiligheidsrisico's die met AI gemoeid zijn.

De WRR bepleit dat we het idee dat Nederland verweekeld is in een competitie met andere landen om welvaart en macht, minder centraal stellen en ons richten op de verbindingen die ons land met het buitenland heeft. Een focus op de natie moet dus plaatsmaken voor de focus op een netwerk. Internationale samenwerking kan plaatsvinden op verschillende gebieden, waaronder fundamenteel onderzoek, het opzetten van nieuwe diensten, zoals Gaia-X, coördinatie rondom bedrijven en wet- en regelgeving. Bijzondere aandacht verdient het proces van standaardisatie. Standaarden zijn immens invloedrijk en hebben grote effecten op de competitiviteit van landen. De WRR wijst er nadrukkelijk op dat standaardisatie in toenemende mate onderhevig is aan 'geopolitisering'. De EU en Nederland daarbinnen dienen hierop zeer alert te zijn en de samenwerking te zoeken met landen die dezelfde waarden onderschrijven. Om op al deze domeinen weloverwogen keuzes te kunnen maken, adviseert de WRR een integrale 'AI-diplomatie' te ontwikkelen.

Aanbeveling 9

Versterk het Nederlandse verdienvermogen met een AI-diplomatie die gericht is op internationale samenwerkingsverbanden, in het bijzonder binnen de EU.

De transitie van natie naar netwerk impliceert dat veiligheid niet alleen een zaak is van externe dreigingen aan de landsgrenzen, maar ook samenhangt met technologieën die burgers in hun dagelijkse leven gebruiken. Socialemediaplatformen, sensoren in de infrastructuur, besturingssystemen en communicatiesystemen en andere 'vernetwerkte' domeinen zijn allemaal potentiële kwetsbaarheden. Autoritaire landen als China en Rusland beschouwen digitalisering en AI als middelen voor de nationale veiligheid en hebben grote capaciteiten opgebouwd. Bovendien exporteren ze die technologieën ook. Nederland zal beter in kaart moeten brengen op welke middelen buitenlandse mogelijkheden inzetten en hoe dat ons democratische bestel onder druk kan zetten. Vervolgens dienen wij onze capaciteiten te versterken om dit tegen te gaan. Hoewel onduidelijk is met welke middelen de zogenoemde informatieoorlog te winnen valt, is er geen tijd te verliezen bij de opbouw van expertise en eventuele beleidskeuzes. Een snelle eerste stap die Nederland op dit gebied kan zetten, is aandacht hiervoor in het jaarlijkse cybersecuritybeeld.

Aanbeveling 10

Weet je als land ook in het AI-tijdperk te verdedigen; versterk daarom de Nederlandse capaciteiten tegen de groeiende 'informatieoorlog' en de export van digitale dictatuur.

Tot slot: een beleidsinfrastructuur voor AI

Ter ondersteuning van het werk dat nodig is om de inbedding van AI in de samenleving te ondersteunen en daarmee de vijf hiervoor geschetste opgaven ter hand te nemen, adviseert de WRR tot slot de opbouw van een beleidsinfrastructuur. AI zal een variëteit aan zowel sectorspecifieke als generieke publieke waarden raken. Met de tijd zullen de risico's maar ook de kansen voor die waarden scherper in zicht komen. Ook zal steeds vaker debat nodig zijn over de doelen die wij als samenleving willen nastreven en de vraag waar, waarvoor en onder welke condities we AI willen gebruiken. Bovendien vraagt AI om internationale samenwerking tussen landen, in het bijzonder binnen de EU. De WRR stelt vast dat het strategische belang van AI zowel in eigen land als mondiaal steeds meer wordt onderkend. Ook dat vraagt om een actieve overheidsrol.

Een beleidsinfrastructuur is in ieder geval nodig om de aankomende Europese AI-Verordening uit te voeren. Deze stelt dat de lidstaten één of meer nationale bevoegde autoriteiten aanwijzen om toezicht te houden op de toepassing en uitvoering van AI en als officieel contactpunt voor het publiek en andere actoren. Maar de opbouw van een beleidsinfrastructuur voor AI dient méér te omvatten, zo meent de WRR. Daarbij kan ons land zich laten inspireren door andere landen, die inmiddels AI-adviesraden en ambtelijke AI-bureaus instelden. De WRR acht het in deze fase te vroeg om een apart ministerie of een specifieke toezichthouder voor AI te bepleiten. Dit betekent echter niet dat de WRR de huidige status quo van het overheidsbeleid rondom AI als adequaat beoordeelt. Als eerstvolgende stap in de opbouw van een beleidsinfrastructuur bepleit de WRR daarom een coördinatiecentrum voor AI, dat aan beleidsdirecties, toezichthouders en uitvoeringsorganisaties een structuur biedt om regelmatig en rond uiteenlopende kwesties met elkaar in contact te treden en van elkaar te leren.

Slotaanbeveling

Bouw een beleidsinfrastructuur voor AI op, te beginnen met een AI-coördinatiecentrum voorzien van politieke verankering middels een ministeriële onderraad.

Het coördinatiecentrum kan kennis bij elkaar brengen, richting aanbrengen in de voor de overheid relevante vraagstukken, kansen en risico's rondom AI identificeren en een belangrijke coördinerende en faciliterende rol vervullen bij het opstellen van de bredere wetgevingsagenda die de WRR bepleit. De ervaringen hiermee kunnen in een volgende fase de basis vormen voor het faciliteren van de beleidsvoorbereiding en wellicht ook de beleidsbepaling en -uitvoering. De WRR acht het daarom wezenlijk dat het centrum een politieke verankering kent, zodat er snel beleid kan worden gemaakt als dat nodig is en

daartoe de politieke afstemming en sturing voorhanden zijn. Hiertoe beveelt de WRR de regering aan een ministeriële onderraad in te stellen waar zwaarwegende kwesties rondom digitalisering die om een integrale afstemming vragen, aan de orde komen.

Opgave AI

De nieuwe systeemtechnologie

Artificiële Intelligentie (AI) is de verbrandingsmotor van de 21^e eeuw. De technologie gaat momenteel van het lab de samenleving in en dat roept de vraag op naar de impact ervan op publieke waarden. De WRR biedt in “Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie” hierop een nieuw perspectief. AI valt het beste te vergelijken met de stoommachine, elektriciteit, de verbrandingsmotor en de computer. Dergelijke ‘systeemtechnologieën’ zijn alomtegenwoordig, kunnen voor allerlei doelen gebruikt worden, en veranderen de economie en samenleving op ingrijpende en onvoorspelbare wijze. We staan momenteel op een keerpunt: AI moet in de samenleving worden ingebed. De overheid in het bijzonder moet daarvoor verschillende opgaven ter hand nemen, zoals het adresseren van onrealistische beelden van AI (demystificatie); het creëren van een goede omgeving om AI te laten werken (contextualisering); het betrekken van maatschappelijke partijen (engagement); het opstellen van een brede wetgevingsagenda voor AI (regulering), en reflectie over de verhouding van Nederland ten opzichte van buitenlandse partijen (positionering).

WRR

