

Staat van AI binnen de Publieke Sector





Zes dimensies voor succes

Hoe gaan publieke organisaties om met de snelle opkomst van Artificial Intelligence (AI)? Het lijkt soms op tegelijkertijd gas geven én op de rem trappen. Aan de ene kant wordt er volop geëxperimenteerd, veelal zichtbaar binnen uitvoerende diensten en gemeenten. Tegelijkertijd kijkt diezelfde overheid hoe AI gereguleerd kan worden om de samenleving te beschermen tegen misbruik van deze nieuwe technologie. Op Europees niveau is de EU AI Act aangenomen en gepubliceerd, die duidelijke kaders zet voor het ontwikkelen, implementeren en gebruiken van AI. Daarnaast leidde de brief van voormalig staatssecretaris (o.a. verantwoordelijk voor digitalisering) Alexandra van Huffelen aan de kamer over de risico's (waaronder baanverlies, privacyrisico's, mogelijke discriminatie) en kansen (bijvoorbeeld mogelijkheden voor efficiëntere werkprocessen, snellere diagnoses in de gezondheidszorg, ondersteuning) in 2023 nog voor voorzichtigheid. Ondanks deze terughoudendheid is er echter veel AI toegepast in 2024 binnen de Rijksoverheid, wat tevens bevestigd wordt door het rapport 'Focus op AI bij de Rijksoverheid' van de Algemene Rekenkamer (oktober 2024). De prestaties zijn echter nog in veel gevallen onbekend, worden positief afgeronde AI-projecten gestopt vanwege gebrek aan capaciteit en is voor 54% van de geïmplementeerde AI-systemen geen risico-inschatting gemaakt of is het niet bekend of dit gebeurd is. Eén ding is echter duidelijk als het om AI gaat: het onderwerp staat hoog op de agenda en er is nog veel ruimte om te professionaliseren. Om een beeld te schetsen waar de publieke sector nu staat op dit onderwerp in 2024 en om inzichtelijk te maken waar die professionalisering gemaakt kan worden, heeft KPMG een twintigtal leiders geïnterviewd binnen de overheid, die verantwoordelijk zijn voor de invulling en uitrol van AI. Dit artikel is een samenvatting van de kansen en uitdagingen die naar voren kwamen, waarbij we tevens vooruitkijken naar de cruciale stappen voor overheidsinstanties in 2025.

Kwalitatief onderzoek over AI-gebruik binnen overheden

Vanuit KPMG hebben we in 2024 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd over AI-gebruik binnen de overheid in Nederland, van uitvoerende diensten tot gemeenten. Een deel van het onderzoek ging over de verwachtingen van AI. Welke toegevoegde waarde is er te realiseren en op welke wijze? Denk aan productiviteit, betere inzichten en beslissingen, communicatie en groei.

Daarnaast vroegen we welke cases als meest veelbelovend werden gezien voor overheden.

Uiteraard ging het over de uitdagingen die komen kijken bij adoptie van AI en de mate van volwassenheid voor het realiseren van AI-cases.

Op een aantal onderwerpen ging het onderzoek dieper in, denk aan strategie, in welke kerntaken van de overheid AI een rol zou moeten of kunnen spelen en in hoeverre AI op de agenda staat op bestuursniveau.

AI om grote uitdagingen aan te pakken?

De Nederlandse publieke sector staat voor een reeks complexe uitdagingen die dringende aandacht vereisen. Het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en ondernemers is een topprioriteit, terwijl er tegelijkertijd een nijpend personeelstekort heerst. De energie-transitie vraagt om een snelle overstap naar duurzame bronnen, maar de vernieuwing van infrastructuur wordt bemoeilijkt door ingewikkelde regelgeving en hoge kosten.

Bovendien blijft het woningtekort een groot probleem, met een sterke vraag naar betaalbare en duurzame woningen, terwijl de stikstofproblematiek bouwprojecten belemmert. In het onderwijs zorgen beperkte middelen, digitalisering en een tekort aan gekwalificeerde docenten voor aanzienlijke problemen. Daarnaast worstelen overheidsinstanties met stijgende zorgkosten, bureaucratie en duurzaamheid, allemaal terwijl ze te maken hebben met bezuinigingen en veranderende maatschappelijke verwachtingen.

Om deze uitdagingen effectief aan te pakken, is het essentieel om slimmer te werken. AI kan hierin een cruciale rol spelen, maar het is belangrijk te benadrukken dat AI geen wondermiddel is. AI-oplossingen werken op basis van complexe algoritmen en geavanceerde data-analyses, terwijl menselijke intelligentie zich kenmerkt door intuïtie, creativiteit en het vermogen om context en emoties te begrijpen. Ondanks dat contextbepaling steeds beter wordt binnen AI, is voor het oplossen van de eerdergenoemde problemen een combinatie van AI

en menselijke inzichten noodzakelijk. De kracht van AI ligt in het vermogen om razendsnel enorme hoeveelheden informatie te verwerken en analyseren. Dit maakt AI bijzonder geschikt voor taken zoals het optimaliseren van energienetwerken, het voorspellen van onderhoudsbehoefte in de infrastructuur of het analyseren van trends in de woningmarkt. De mens zal echter te allen tijde betrokken moeten blijven bij het valideren van uitkomsten, maken van keuzes en ethische overwegingen die cruciaal zijn in veel aspecten van de publieke dienstverlening, zoals beleidsbeslissingen, persoonlijke zorg en onderwijs. Deze complementariteit tussen AI en menselijke vaardigheden suggereert dat grootschalig banenverlies onwaarschijnlijk is. In plaats daarvan zullen we waarschijnlijk een verschuiving zien naar nieuwe soorten banen en werkwijzen, waarbij samenwerking tussen mens en AI centraal staat. Dit biedt kansen voor innovatie en efficiëntieverbetering in de publieke sector. Kortom, bij de inzet van AI moet de nadruk liggen op de samenwerking tussen mens en machine, niet op vervanging.

De kracht van AI

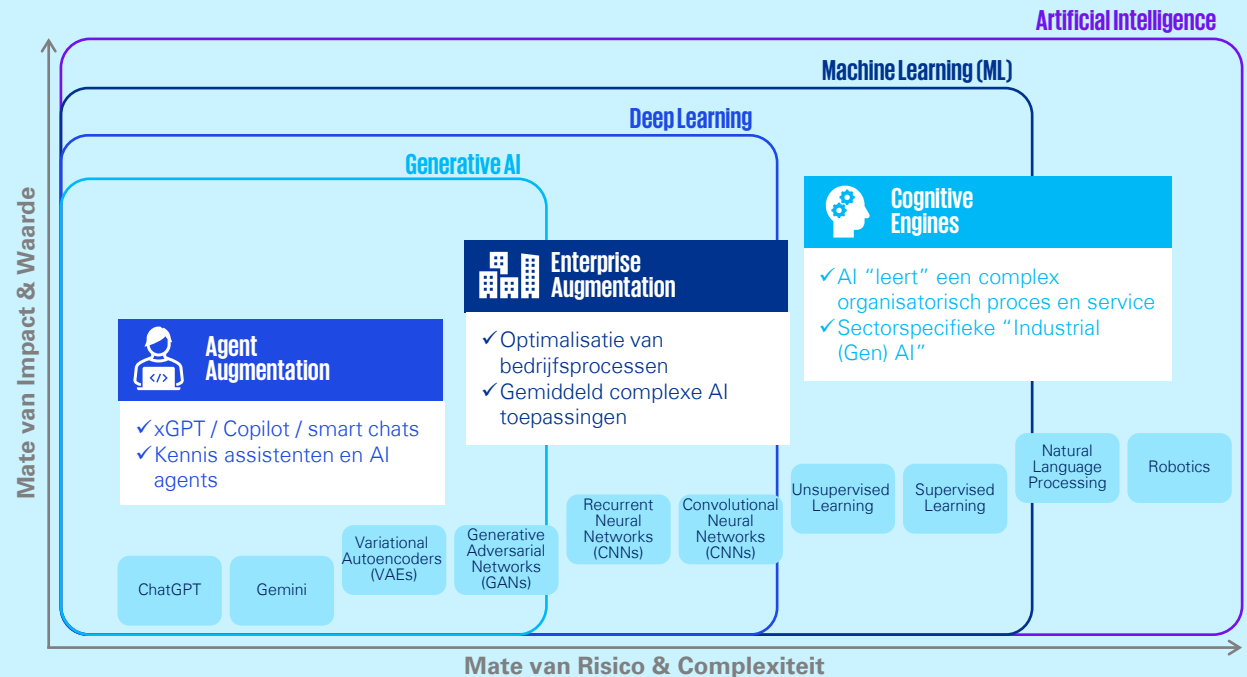
Wat kan AI dan goed? In het kort: AI stelt computers in staat om taken uit te voeren die voorheen exclusief aan menselijke intelligentie waren voorbehouden. Denk aan het analyseren van grote datasets, het voorspellen van trends en het automatiseren van repetitieve processen. Door AI in te zetten, kunnen overheidsinstanties efficiënter werken en sneller beslissingen nemen.

Om de kracht van AI inzichtelijk te maken, benadert KPMG AI niet als losstaande technische oplossing maar als onderdeel van verdere digitalisering. Waar velen AI enkel zien als tools zoals ChatGPT, onderzoekt KPMG de impact van AI vanuit een breder perspectief, met ons aIQ-raamwerk (zie Figuur 1) als leidraad om onder andere te bepalen welke technische mogelijkheden AI biedt voor (optimalisatie van) processen. De technische mogelijkheden die daaraan ten grondslag liggen, vallen onder AI als paraplueterm zoals Machine Learning, Natural Language Processing, Robotics, Deep Learning, Transformer-modellen (GPT-4o / o1), en meer. Uit onze praktijk binnen de publieke en private sector, onderscheiden wij in onze benadering drie typen AI-toepassingen gebaseerd op deze technologieën:

- **Agent Augmentation:** Ondersteunen van medewerkers bij specifieke, repeterende en/of handmatige taken, zoals het opstellen van (financiële) rapportages, administratieve gegevens bijhouden, inspecties uitvoeren, en vergunningaanvragen beheren. Generatieve AI-oplossingen (GenAI), zoals AI-agents als Copilot of een private GPT, ondersteunen hierbij.

- **Enterprise Augmentation:** Optimaliseren van primaire en ondersteunende processen, door bijdrage aan efficiëntie en besluitvorming in processen als gebouwbeheer, voorspellend onderhoud, tendermanagement en fraudedetectie.
- **Cognitive Engines:** De meest geavanceerde implementaties van AI, waarbij volledige functies en zelfs organisaties worden geoptimaliseerd, geautomatiseerd en aangedreven door AI en data. Dit niveau vereist de meeste uitwisselingen tussen databronnen, afdelingen en de sterkste basis om met data te werken, inclusief specifiek getrainde en ontwikkelde AI-modellen.

Ons aIQ-raamwerk bevat naast verschillende tools (bijv. om de juiste AI-toepassingen te selecteren) ook (ervarings-) informatie en kengetallen op het gebied van kwaliteit(verbetering), impact op kosten / productiviteit, risico(profielen) en investeringsvereisten op basis van de verschillende AI-toepassingen. Ons aIQ-raamwerk wordt continu geüpdatet op basis van reeds door ons uitgevoerde pilots en 'use cases'. Elk toepassingsgebied heeft een verschillende mate van complexiteit, risico, productiviteitswinst en vereiste investering (tijd en geld).



De rol van AI in efficiëntere dienstverlening en beleidsontwikkeling

Door slim gebruik van AI-technologie kunnen overheden hun dienstverlening aanzienlijk verbeteren. Concrete toepassingen zijn bijvoorbeeld chatbots die burgers helpen met vragen, geauto-matiseerde processen voor vergunningaanvragen of voorspellende modellen om verkeersstromen te optimaliseren en files te verminderen. AI kan ook een cruciale rol spelen in evidence-based beleidsontwikkeling door geavanceerde data-analyse en voorspellende modellen. Dit is vooral waardevol bij complexe vraagstukken zoals de energietransitie en de woningmarkt, waar enorme hoeveelheden data een rol spelen.

Met AI kunnen overheden efficiënter werken, beter geïnformeerde beslissingen nemen en de dienstverlening aan burgers verbeteren. Voor een succesvolle implementatie is het echter essentieel dat:

- 1. Duidelijke kaders worden gesteld voor het gebruik van AI**
- 2. Zorgvuldig wordt nagedacht over de rol van menselijke intelligentie in deze processen**

Wanneer AI op deze verantwoorde manier wordt ingezet, kan het een waardevolle partner zijn voor de publieke sector, die de kwaliteit en efficiëntie van overheidsdiensten aanzienlijk verbetert.

Als het gaat om die kansen zien wij verschillen in de focus tussen de ministeries aan de ene kant en de uitvoeringsorganisaties aan de andere kant.

Beleidsbepalers richten zich in eerste instantie voornamelijk op de interne optimalisatie van overheidsprocessen. Zij zien in AI een middel om efficiënter te werken, de besluitvorming te verbeteren en administratieve lasten te verminderen. De belangrijkste uitdaging daarbij is het waarborgen van de integriteit en veiligheid van gegevens en het scherp in de gaten houden van ethische en juridische vraagstukken. **Uitvoeringsinstanties** kijken vooral naar de verbetering van de dienstverlening aan burgers. De uitdaging is het toepassen van AI om de toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten te verhogen en tegelijkertijd te zorgen voor transparantie en vertrouwen bij het publiek.

De staat van AI binnen overheden

AI is ondertussen zeker niet nieuw binnen overheidsinstanties en staat al langere tijd hoog op de agenda. Er zijn al talloze voorbeelden hoe AI binnen overheden op alle niveaus wordt gebruikt. Van voorspellende analyses en tekstanalyse binnen een innovatielab tot tekstverwerking en het automatisch gebruik van uitgebreide databanken. En van automatische beeldherkenning en het op orde brengen van data tot risicocontrole en het beoordelen van subsidie-aanvragen (zie kader onder). Aan ideeën en kansen is er duidelijk geen gebrek, maar uit de interviews met de deelnemende organisaties is gebleken dat nagenoeg alle inzet (hoe veelbelovend ze soms ook zijn) grotendeels om pilots gaat die niet of met heel veel moeite de experimentele fase ontgroeien

en in productie worden genomen in de bredere organisatie. Waarom? In de gesprekken werd duidelijk dat de meeste overheidsorganisaties nog geen organisatiebrede 'vaste' aanpak hebben staan als het gaat om het uitrollen van AI-oplossingen. Verder is er ook nog geen sprake van heldere kaders vanuit het Rijk. Tot slot worstelen organisaties ook nog met de inrichting van verantwoordelijkheden en eigenaarschap van de AI-oplossingen die ontwikkeld worden. De samenwerking tussen de operationele organisatie die verantwoordelijk is voor de levering van dienstverlening aan de burgers en de ondernemers en de data en IT-afdelingen die de AI-algoritmes aan het ontwikkelen zijn, is zeker niet vanzelfsprekend. Deels vanwege de onduidelijkheid over welke regels er nou precies gelden, deels omdat de organisatie niet klaar is voor een verdere uitrol. Het neerzetten van een concreet realisatieproces van ontwikkeling of implementatie van AI is hierin een concrete goede eerste stap.

De beste voorbeelden van use cases

Op basis van de gevoerde gesprekken met overheidsorganisaties, is er een tiental meest veelbelovende AI-toepassingen naar voren gekomen om de eerdere

benoemde uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Deze AI-toepassingen hebben de grootste impact omdat ze direct bijdragen aan het oplossen van de kernuitdagingen van de Rijksoverheid, zoals het

verbeteren van dienstverlening, het verhogen van efficiëntie, het ondersteunen van duurzaamheid en energietransitie, en het verminderen van bureaucratie en personeelstekorten.

AI-toepassing	Concrete beschrijving	Grootste voordelen voor Rijksoverheid
Chatbot voor informatievoorziening aan burgers	24/7 beschikbare AI-chatbots die burgers helpen met vragen over overheidsdiensten, vergunningen en regelgeving, waardoor de druk op menselijke medewerkers vermindert	Verbeterd dienstverlening aan burgers en ondernemers, verlicht personeelstekort
Tekstanalyse voor begrijpelijke brieven	AI-systeem dat overheidscommunicatie analyseert en herschrijft naar eenvoudiger taalgebruik, wat de begrijpelijkheid voor burgers vergroot	Verbeterd communicatie met burgers, verhoogt transparantie en toegankelijkheid
Automatische factuurverwerking	AI die inkomende facturen scant, classificeert en verwerkt, waardoor de financiële administratie van overheidsinstanties efficiënter wordt	Verhoogt efficiëntie, vermindert bureaucratie en bespaart kosten
Beeldherkenning voor wapenherkenning	AI-systeem dat camerabeelden analyseert om wapens te detecteren in openbare ruimtes, wat de veiligheid verbetert	Verbeterd veiligheid en ondersteunt handhaving
Luchtfoto's en satellietdata voor groen/grijs-classificatie	AI die satellietbeelden analyseert om de verhouding tussen bebouwing en groen in kaart te brengen, ter ondersteuning van ruimtelijke ordening	Ondersteunt duurzaamheid, energietransitie en woningbouw
Dynamisch monitoren	Realtime analyse van verkeersstromen, luchtkwaliteit of energieverbruik, met automatische waarschuwingen bij afwijkingen	Faciliteert energietransitie en verbetert infrastructuurbeheer
Beantwoorden van Kamervragen	Door AI-tools in te zetten kunnen Kamervragen, die vaker of in vergelijkbare vorm reeds gesteld zijn, gemakkelijker en sneller beantwoord worden	Vermindert administratieve taken en uitzoek- en schrijfwerk van ambtenaren voor het beantwoorden van Kamervragen
Interactie met de kennisdatabase	AI-assistent die ambtenaren helpt snel relevante informatie te vinden in interne kennisbanken en databases	Verhoogt efficiëntie en ondersteunt besluitvorming
Beoordeling van subsidieaanvragen	AI-systeem dat subsidieaanvragen analyseert en prioriteert op basis van vooraf bepaalde criteria, wat de beoordelingsprocedure versnelt	Versnelt processen en ondersteunt beleidsontwikkeling
Copilot voor interactie met bestaande businessfuncties	AI-assistent die ambtenaren ondersteunt bij dagelijkse taken, zoals het voorbereiden van rapporten of het analyseren van beleidskeuzes	Verhoogt efficiëntie en ondersteunt besluitvorming

Randvoorwaardelijke uitdagingen die belangrijk zijn bij het uitrollen van AI

Bij de implementatie van AI in overheidsorganisaties zijn er verschillende cruciale randvoorwaarden die de effectiviteit en verantwoordelijkheid van deze technologie waarborgen. Een van de grootste uitdagingen is het vinden van een evenwicht tussen de innovatieve mogelijkheden die AI biedt en de risico's die eraan verbonden zijn. Overheidsinstanties moeten grondige risicoanalyses uitvoeren voor elke AI-toepassing en tevens de gebruikte AI-modellen vastleggen in het algoritmeregister. Dit omvat het ontwikkelen van ethische richtlijnen specifiek voor het gebruik van AI binnen de overheid en het regelmatig evalueren van systemen op bias en eerlijkheid. Transparante communicatie naar burgers over hoe AI wordt ingezet, is ook essentieel om vertrouwen op te bouwen. Daarnaast is een aantal kernvoorwaarden van kracht voor het duurzaam en schaalbaar inzetten van AI binnen overheidsorganisaties:

• Data

De uitdaging van datakwaliteit, -toegankelijkheid en -management bij de implementatie van AI in Nederlandse overheidsorganisaties is aanzienlijk en complex. Deze uitdaging wordt gekenmerkt door de noodzaak om nauwkeurige, betrouwbare en representatieve data te verzamelen en te beheren, vrij van bias en fouten. Voor overheidsinstanties is dit bijzonder lastig vanwege de omvang en diversiteit van de gegevens waarmee zij werken, variërend van persoonlijke informatie tot beleidsgegevens. De uitdaging wordt verder vergroot door de versnipperde

aard van overheidssystemen, waarbij data vaak verspreid is over verschillende departementen en instanties, elk met hun eigen dataformats en -structuren. Dit maakt het moeilijk om een geïntegreerd en consistent beeld te krijgen van de beschikbare informatie. Bovendien werken veel overheidsorganisaties nog met verouderde IT-systemen, wat zowel de integratie als de toegankelijkheid van data verder bemoeilijkt.

• Fundament

Gerelateerd aan de uitdaging op het gebied van data en toegankelijkheid, hebben de overheidsorganisaties een veelal verouderd IT-landschap en fundament. Hier ligt een belangrijke rol voor de CIO / IT-functies om een duurzaam fundament neer te zetten dat mee kan groeien met de technologische vereisten die AI de komende jaren vraagt. Daarvoor dient een modernisering van het datalandschap en de data-architectuur plaats te vinden binnen de organisatie – en tevens in samenwerking en relatie met andere overheidsinstanties. Waar een aantal van de ondervraagden hier reeds de juiste stappen in neemt en een flinke inhaalslag maakt, worstelt een groot aantal overheidsorganisaties nog altijd met verouderde systemen en dataplatformen, wat verdere innovatie en toepassing van AI belemmert.

• Mens

De uitdaging voor het beperkt uitrollen en benutten van AI binnen Nederlandse overheidsinstanties ligt voornamelijk bij de medewerkers. De vergrijzing van de bevolking heeft geleid tot een tekort aan data- en AI-geletterdheid, vooral onder oudere medewerkers

die vaak minder vertrouwd zijn met moderne technologieën. Dit resulteert in een kenniskloof die de adoptie van AI bemoeilijkt, omdat medewerkers weerstand kunnen voelen tegen veranderingen en de waarde van AI niet volledig begrijpen. Bovendien kan het vertrek van ervaren medewerkers door pensionering leiden tot een verlies van cruciale kennis, waardoor het nog moeilijker wordt om traditionele werkprocessen te integreren met nieuwe AI-systemen. De snelle ontwikkeling van AI-technologie zal ook voor deze ervaren medewerkers toegankelijk moeten worden gemaakt.

• Naleving wet- en regelgeving

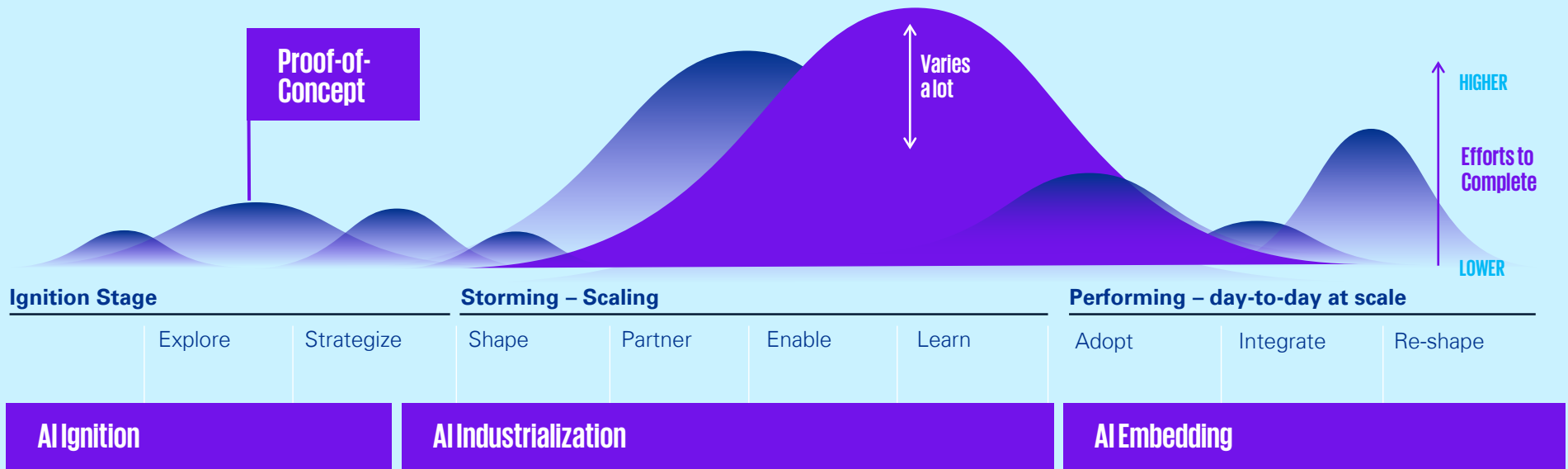
Net als voor de private organisaties, is de naleving van wet- en regelgeving voor de publieke sector een groot en belangrijk aandachtspunt. De overheidsinstanties hebben toegang tot veel persoonlijke gegevens van burgers en bedrijven wat leidt tot het probleem dat wanneer data benut kan worden, men vrij snel te maken heeft met de AVG. Daarnaast is er een groot aantal andere data- en AI-wetten die van toepassing zijn. Tot op heden is gebleken dat dit bij de ondervraagden niet geheel helder is. Daardoor wordt er in veel gevallen maar niet geïnnoveerd om sowieso aan de veilige kant te zitten. Dit, in combinatie met de kritische brief van voormalig staatssecretaris van Huffelen, heeft ervoor gezorgd dat de verdere ontwikkeling en uitrol van AI-oplossingen een stilstand heeft gekregen en er huiverig wordt gereageerd op het mogelijk operationaliseren van AI-systemen binnen de bredere organisatie en dienstverlening.

- **Samenwerking:** Naast het optimaliseren van de huidige data en het beheer ervan, ligt er voor een groot deel van de organisatie een uitdaging in het verzamelen en benutten van deze en aanvullende data. Organisaties verzamelen voornamelijk gegevens die direct gerelateerd zijn aan de dienstverlening van de desbetreffende instantie. Dit geeft echter niet altijd een volledig beeld om optimale dienstverlening te kunnen bieden. Daarom geven alle ondervraagde overheidsinstanties aan meer behoefte te hebben aan het verzamelen en uitwisselen van meer data. Neem bijvoorbeeld de keten van Justitie & Veiligheid,

waarbij door het delen van data binnen de gehele keten een verrijkt en completer beeld ontstaat voor specifieke doeleinden, zoals fraudedetectie. Daarom zouden de instanties er goed aan doen om meer samen te werken binnen de keten. Daarvoor dient een 'data sharing'-ecosysteem opgezet te worden, waarbij op basis van bijvoorbeeld het BLOFT-model (Business, Legal, Operational, Functional en Technical) een raamwerk wordt geboden om verantwoord, kwalitatieve en realtime data uit te wisselen, zonder data te hoeven kopiëren. Het Data Sharing Canvas ligt hieraan ten grondslag.

Door deze randvoorwaardelijke uitdagingen systematisch aan te pakken, kunnen overheidsorganisaties een solide basis leggen voor de verantwoorde en effectieve uitrol van AI-toepassingen, wat uiteindelijk leidt tot verbeterde dienstverlening aan burgers. Daarvoor dienen wel enkele essentiële stappen doorlopen te worden – onder te verdelen in zes cruciale dimensies die leiden tot een succesvolle ontwikkeling, uitrol en het benutten van AI binnen de overheidsinstanties.

Focusgebieden binnen de AI Journey – AI Ignition, Industrialisatie en Adoptie



De zes dimensies voor AI-succes

Hoewel er gezien de snelheid van de ontwikkelingen (nog) geen beproefde manier ingericht is om AI binnen overheidsorganisaties te integreren, kwam een aantal aspecten steeds terug in de gesprekken. Dit zijn de kernpunten van aandacht op dit moment die in ieder geval nodig zijn om gebruik van AI succesvol te maken. Ze zijn op te delen in een zestal dimensies die elkaar deels overlappen en soms deels opvolgen. De dimensies zijn:

01

Een heldere visie en ambitie op gebruik van AI

02

Een duidelijke strategie om AI te implementeren, te adopteren en om waarde te creëren

03

Het goed inrichten van governance, compliance en ethiek

04

AI in praktijk: experimenteer, leer en implementeer

05

Duurzaam opschalen met AI: organisatie, cultuur en mens

06

Een hernieuwde kijk op data als kern van AI

Wet- en regelgeving

Data was, zeker voor overheden, lange tijd een onderwerp dat vooral ging over privacy. Op het gebied van persoonsgegevens hebben overheden de laatste jaren op veel niveaus dan ook beslist goede stappen gezet. Maar met de maar liefst 126 wetten die er nu zijn of aankomen (denk aan de Data Act, Data Governance Act, Wet Open Overheid, Wet Hergebruik Overheidsgegevens, AI Act, et cetera), moet data veel breder worden bekeken. In essentie is data de aanjager voor verregaande digitalisering.

De nieuwe Europese data-economie drijft op de volgende vijf pilaren:

- Opstellen van duidelijke en eerlijke regels voor toegang en hergebruik van data.
- Investeren in standaarden, tools en infrastructuren voor het opslaan en verwerken van data.
- De krachten bundelen voor de ontwikkeling van Europese cloudcapaciteit.
- Samenbrengen van Europese data van belangrijke sectoren in gemeenschappelijke en interoperabele dataruimten.
- Gebruikers voorzien van rechten, instrumenten en vaardigheden om volledige controle over hun data te houden.

Wat betreft het gebruik van AI binnen de overheid, is de regering helder. Het doel is "een verantwoorde, waardegedreven inzet van AI", waarbij goed gekeken moet worden naar de risico's en moet worden voldaan aan wetgeving volgens voormalig staatssecretaris Alexandra van Huffelen (Digitalisering). Nog veel interessanter is dat ze het heeft over AI als 'kansrijke ontwikkeling om de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid te verbeteren'.

Dimensie 01

Een heldere visie en ambitie op gebruik van AI

Gezien de snelheid van alle ontwikkelingen rondom AI en het feit dat organisaties vrijwel 'meteen' aan de slag kunnen met het ontwikkelen en/of implementeren van AI-oplossingen, zoals type AI-agent ChatGPT of Copilot, is het verleidelijk vooral te denken in snelle en praktische toepassingen van AI. Maar alleen vanuit een gedeelde visie en ambitie, gebaseerd op kansen die er zijn kan AI fundamenteel en op lange termijn het verschil gaan maken. Uiteraard moeten de risico's worden afgedekt en zijn er kaders van wet- en regelgeving, maar voordat het daarover gaat, moeten de grote lijnen worden uitgezet en er een duidelijk beeld worden geschepd over hoe de organisatie AI in kan en wil gaan zetten.

Het uitgangspunt van werken met AI binnen overheden zou daarbij altijd moeten zijn: hoe kunnen we de dienstverlening richting burgers verbeteren en efficiënter onze dagelijkse werkzaamheden uitvoeren? Met algemene processen die beter aansluiten op wat die burger nodig heeft. Processen die daardoor efficiënter zijn, zodat er meer ruimte overblijft voor maatwerk waar nodig. Juist nu is dit onderscheid belangrijk, omdat overal binnen de overheid, van ministeries tot uitvoeringsinstanties, namelijk druk wordt geëxperimenteerd met het inzetten van AI. Vaak vanuit de gedachte: 'wat kunnen we met AI?' Daarbij wordt vaak geredeneerd vanuit wat er technisch mogelijk is en, naar de mening van de participanten van het onderzoek, nog onvoldoende vanuit de waarde binnen de dienstverlening en algehele organisatorische doelstellingen. Een subtiel, maar heel belangrijk verschil. En gezien de snelheid van de technologische ontwikkelingen, wordt bijsturen steeds lastiger.

Dimensie 02

Een duidelijke strategie om AI te implementeren, te adopteren en om waarde te creëren

Doordat AI-projecten nu vooral gedragen worden door innovatieve ambtenaren binnen de overheden, ontbreekt het vaak aan een goed doordachte, onderbouwde strategie en routekaart. Daarbij dient AI geen doel op zich te zijn, maar een middel om strategische doelen te bereiken. Daarom wordt de strategische benadering voornamelijk gedaan op basis van de bredere visie en strategie op de dienstverlening van de organisatie. Ja, er kan heel veel met behulp van AI en ja, het is heel logisch om na te denken hoe technologische middelen overheidsprocessen kunnen ondersteunen en/of verbeteren. AI kan echter niet los worden gezien van een bredere strategie en moet gericht zijn op het creëren van waarde. En die stip op de horizon moet gaan over mensen. Welk verschil willen we voor hen maken? Hoe zien we onze rol als overheid met betrekking tot die burger? Hoe ziet de wereld waarin we met elkaar leven eruit over ongeveer vijf, zeven of tien jaar? Pas als dat helder is, kunnen we kijken naar welke rol AI daarin kan en mag spelen. Hierbij hoort een helder overzicht van kansen (bijvoorbeeld meer doen met minder mensen, minder kennisverlies omdat kennis deels in AI zit, betere, veiligere en eerlijkere dienstverlening) en bedreigingen (bijvoorbeeld privacy, mensen die verloren raken in het systeem, de kans op bias door slechte input). Hieruit volgt een strategische benadering die heldere richtlijnen en sturing biedt en die tegelijkertijd flexibel genoeg is om continu bij te sturen waar nodig.





Dimensie 03

Het goed inrichten van governance, compliance en ethiek

Het begint dan ook met het goed inrichten van governance. Niet alleen omdat helder moet worden wat de kaders zijn, maar ook omdat alleen dan gebruik van toepassingen schaalbaar wordt. Toepassingen die bovendien gericht zijn op het creëren van toegevoegde waarde. Dus hoe beheren we AI in onze systemen en tools? Hoe zorgen we voor monitoring? Wat zijn de regels rondom data? Daarbij moeten we overigens veel verder denken dan alleen een set aan regels. Het gaat echt om het fundamenteel vormgeven van een ecosysteem rondom AI, het inrichten van de organisatie én alle verbindingen daartussen. Dus denk daarbij na over hoe dat werkt in de praktijk met communicerende platformen. En hoe er wordt aangesloten op Europese wetgeving zoals de AI Act.

Om AI beheersbaar te benutten binnen de instanties, is het opzetten van een Center of Excellence (CoE) een belangrijke stap. Het draagt, naast het zorgen voor aansluiting, ook bij aan de schaalbaarheid van AI-oplossingen. Een CoE is een (vaak) virtueel team binnen een organisatie waarbinnen alles draait om expertise en die best practices deelt, maar tevens bepaalt welke prioriteiten er liggen, waarin geïnvesteerd wordt en wat er benodigd is op IT-gebied alsmede vanuit de business. Wat AI betreft kan een CoE hét kennis- en beslis-centrum worden waar

experts samenwerken om AI-initiatieven te sturen en te verspreiden. Het CoE verbindt IT, business en andere stakeholders om naar waarde gedreven AI-implementatie te bevorderen.

Om AI verantwoord en duurzaam te ontwikkelen en uit te rollen, dienen heldere ethische kaders vastgelegd worden. Vanuit KPMG gebruiken wij het Trusted AI-raamwerk, wat ingaat op tien kernonderdelen die betrouwbare AI-inzet faciliteren: eerlijkheid, duurzaamheid, privacy, veiligheid, beveiliging, transparantie, uitlegbaarheid, verantwoordelijkheid, data-integriteit en betrouwbaarheid. Deze kernwaarden vormen de basis voor AI-governancerichtlijnen en -principes om afstemming te bevorderen en risico's te beheersen.

Trusted AI-raamwerk

Eerlijkheid

Ensure models reduce or eliminate bias against individuals, communities or groups

Duurzaamheid

Optimize AI solutions to limit negative environmental impact where possible

Privacy

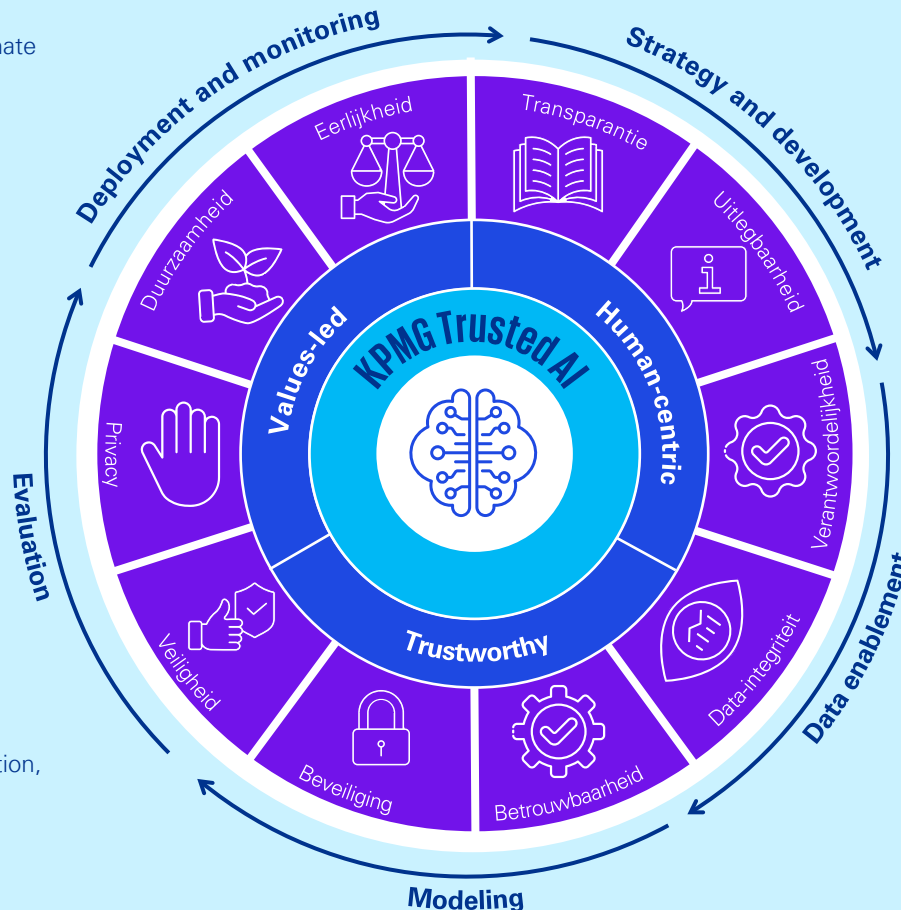
Ensure compliance with data privacy regulations and consumer data usage

Veiligheid

Safeguard AI solutions against harm to humans and/or property

Beveiliging

Safeguard against unauthorized access, bad actors, misinformation, corruption, or attacks



Transparantie

Include responsible disclosure to provide stakeholders with clear understanding as to what is happening with AI solution and across the AI lifecycle

Uitlegbaarheid

Ensure AI solutions are understandable as to how and why recommendations are made or conclusions are drawn

Verantwoordelijkheid

Embed human oversight and responsibility across the AI lifecycle to manage risk and ensure compliance with regulations and applicable laws

Data-integriteit

Ensure data quality, governance, and enrichment steps embed trust

Betrouwbaarheid

Ensure AI systems perform at desired level of precision, consistency and resilience



Verbonden

Creëer een sterke kern. Verbind waarestromen, journeys en capaciteiten.



Waardevol

Identificeer waar de waarde ligt. Leg de basis voor groei.



Operatiegeleid

Stel het juiste operationeel model vast



Trusted

Breid veilig uit



Dimensie 04

AI in praktijk: experimenteer, leer, implementeer

Het succesvol inzetten van AI, ook binnen overheden, heeft de ruimte nodig voor experimenteren, leren en implementeren. Alleen op die manier kunnen overheidsinstanties inzicht krijgen en valideren welke benaderingen effectief zijn. Het gaat om een cyclisch

proces dat zorgt voor evolutie én maakt dat AI-gebruik zich doorlopend aan kan passen aan veranderende behoeften en/of omstandigheden. Overigens wordt er al druk geëxperimenteerd, maar dat gebeurt veelvuldig vanuit een IT-perspectief, en minder vaak vanuit de

brede business. Terwijl er blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat de organisaties die zorgen voor de goede aansluiting van de business en die de processen hebben ingericht om AI-oplossingen op te schalen, gemakkelijker AI-oplossingen weten te operationaliseren.

Dat wil niet zeggen dat experimenteren niet goed is, integendeel. Ontdekken, experimenteren en leren is essentieel voor iedere organisatie. En natuurlijk is het interessant als er Proof of Concepts (PoC's) worden ontwikkeld, maar zonder aansluiting op bredere bedrijfsdoelen waarbij AI waarde toevoegt aan de organisatie blijft het bij abstracties. Een PoC moet meer zijn dan een experiment, het moet ontstaan vanuit een heldere behoefte (die uiteindelijk bijdraagt aan het verbeteren van de dienstverlening) en zo een springplank zijn richting een Minimum Viable Product (MVP), dat daarna verder wordt verfijnd op basis van feedback en gebruikerservaring. Kortom, de business moet de drijvende kracht zijn achter projecten en het samenbrengen van beleid en uitvoering. Het bepalen van de waarde en het monitoren van resultaten vanuit deze business is een van de belangrijkste aandachtspunten waar de participanten zich de komende periode ook nadrukkelijk op gaan concentreren.

Dimensie 05

Duurzaam opschalen met AI: organisatie, cultuur en mens

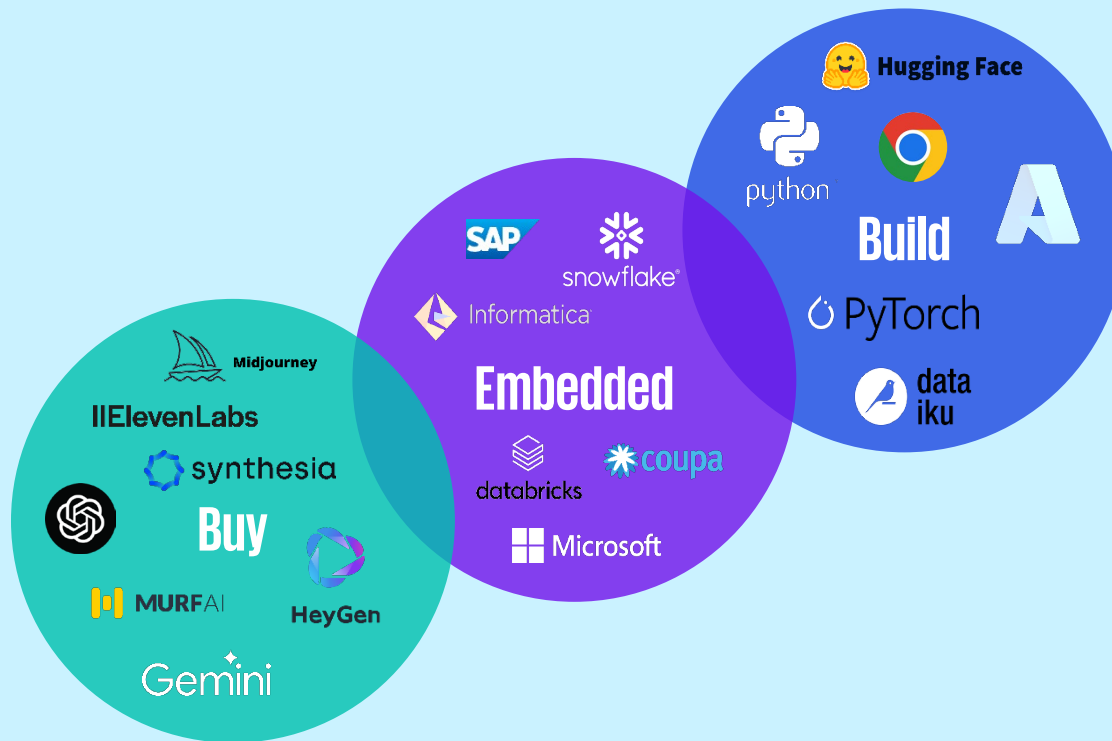
Naast het inrichten van een (virtueel) CoE, is het belangrijk om tevens te kijken naar de organisatorische inrichting, processen en uiteraard de mens. Samenwerking ontbreekt vaak en het gevolg is dat bijvoorbeeld de stap om een AI-oplossing te gaan gebruiken te groot is, omdat de business er helemaal niet op is ingericht. Of juist andersom, dat de technologie die de business nodig heeft niet schaalbaar is. Deze innovaties moeten dan ook niet in aparte hubs worden bedacht, maar juist binnen bestaande processen waarbij teams integraal samenwerken dwars door silo's heen. Daar ligt een grote uitdaging voor managers die (vaak) niet of nauwelijks bezig zijn met AI en wat dit voor de dienstverlening en manier van werken kan opleveren. Het betekent ook het vanaf de start betrekken van bijvoorbeeld privacy, security en risk officers. Nu worden die vaak later bij het proces betrokken, wat meestal vertraging oplevert. Door vanaf het begin alle functies, eisen, wensen, et cetera te betrekken, verloopt het proces beter, sneller en effectiever.

De mens is tot slot de belangrijkste sleutel tot succes. AI heeft ten doel om het werk van de ambtenaren te vergemakkelijken, persoonlijker en tevens leuker te maken. Daarbij verandert het werk structureel. We verschuiven namelijk van kennis (ver)werkers, waarbij

men zelf de analyses, het onderzoek en conclusies moet uitvoeren, naar intelligentiewerkers, waarbij de conclusies en intelligentie aangereikt worden en de mens enkel de eindbeslissing moet nemen en als controlefunctie fungeert. Gezien de verschuiving in typen werkzaamheden, is het van belang om de mens direct vanaf het eerste moment dat oplossingen worden ontwikkeld en in de organisatie worden doorgevoerd, mee te nemen in de uitrol. Een gedegen, persoonlijk en doelgericht verandertraject en een gedegen cultuurverandering dienen hierin de noodzakelijke basis te leggen om mensen vertrouwen te bieden, te zorgen dat adoptie kwalitatief en tijdig plaatsvindt en men door kan groeien met de aangereikte AI-oplossingen. Het aantrekken en met name (door)ontwikkelen van medewerkers met de juiste kennis en expertise is een belangrijke stap voor overheidsinstanties.

AI: kopen of bouwen?

Onderdeel van de AI-governance is het inkooptraject voor het aankopen of ontwikkelen van AI-oplossingen. Hierbij kan een verschil gemaakt worden tussen AI you 'buy', 'build' of 'embed', waaraan de vraag ten grondslag ligt of je het in de markt kan kopen, zelf moet ontwikkelen of dat er al benodigde AI-tools binnen bestaande platformen (ERP, CRM, et cetera) geïntegreerd zitten.



Dimensie 06

Een hernieuwde kijk op data als kern van AI

Tot slot, is de inzet van AI in essentie een datavraagstuk. De kracht van de technologie zit in het analyseren en combineren van data en dit vertalen in een zo'n efficiënt mogelijke uitkomst (wat overigens een verschil is met de oplossing die het meest van betekenis is. Dat bepalen is en blijft mensenwerk). Binnen governance en strategie moet dan apart aandacht worden besteed aan data. Hoe zorgen de organisaties ervoor dat ons datafundament op orde is? Hoe verrijken we de data die we verzamelen/krijgen van anderen? Ook data is onderdeel van een ecosysteem en alleen data zorgt voor waardevolle verandering. Je kunt processen nog zo goed inrichten, als de input (data) niet optimaal is, zal het resultaat nooit goed zijn. Sterker nog, data kan dan zelfs een gevaar vormen op het gebied van privacy, discriminatie en foute uitkomsten. Goed omgaan met data (de juiste data, de relevante data, de meest actuele data) zorgt er bovendien voor dat kennis binnen de overheid blijft en minder afhankelijk is van mensen.

Daarom moeten overheidsorganisaties zich richten op systematische data-audits om verouderde of incomplete gegevens te identificeren. Investeren in data governance frameworks zijn noodzakelijk, evenals tools voor data cleaning en verrijking. Standaardisatie van dataformats tussen verschillende systemen kan ook bijdragen aan een betere datakwaliteit. Om AI effectief te kunnen inzetten, is het daarbij cruciaal dat overheidsinstanties de toegankelijkheid van hun data verbeteren. Dit kan worden bereikt door het ontwikkelen van centrale data lakes of warehouses, evenals het implementeren van API's voor veilige data-uitwisseling tussen instanties. Het creëren van data-catalogen maakt data discovery eenvoudiger, terwijl regelgebaseerde toegangscontroles ervoor zorgen dat gevoelige informatie goed beschermd blijft.

Conclusies

In een wereld waar AI een razendsnelle opmars maakt, bevindt de Nederlandse publieke sector zich op een kruispunt van innovatie en regelgeving. Organisaties binnen de publieke sector hebben aantoonbaar progressieve stappen gezet in de adoptie van AI, waarbij innovatie in toenemende mate verweven raakt met de dagelijkse operationele werkzaamheden. Door middel van het kwalitatieve onderzoek dat KPMG heeft uitgevoerd, is inzichtelijk geworden waar de kansen en uitdagingen liggen in de toepassing van AI binnen de Nederlandse overheidsinstanties en waar professionalisering plaats moet vinden om echt waarde te creëren.

Geconfronteerd met enerzijds de ongekende mogelijkheden van AI om efficiëntere en effectievere publieke diensten te leveren, en anderzijds de inherente risico's en ethische vraagstukken, blijkt opschaling van innovatieve projecten naar de bredere organisatiestructuur een complexe opgave. Veelbelovende pilots en Proof of Concepts (PoC's) vallen ten prooi aan een gebrek aan duidelijkheid en vastomlijnde regelgeving vanuit de Rijksoverheid. De noodzaak voor professionalisering op het gebied van data, AI en innovatie is duidelijk aanwezig en wordt steeds urgenter.

Het is van cruciaal belang dat overheidsinstanties hun AI-strategieën koppelen aan concrete doelstellingen rondom dienstverlening en organisatorische efficiëntie, met inachtneming van de juridische en ethische grenzen. Er moet gestreefd worden naar het opstellen van heldere richtlijnen en een raamwerk voor effectieve implementatie en beheer van AI-toepassingen. Deze ontwikkeling vereist een nauwgezette aanpak waarbij governance, compliance en ethische overwegingen een zwaarwegende rol spelen.

Om de vruchten van AI daadwerkelijk te plukken, dient de publieke sector zich niet alleen te richten op technologische vernieuwing, maar ook op het cultiveren van een datagedreven en innovatiegerichte bedrijfs-cultuur. Individuele medewerkers moeten voorzien worden van de juiste tools en kennis om zich aan te passen aan een snel veranderende digitale werk-omgeving, waarbij rekening gehouden wordt met de menselijke aspecten van beleidsvoering. De zes dimensies voor succesvolle implementatie van AI binnen de overheid – visie, strategie, experimenteren en leren, governance, organisatorische herinrichting, en een hernieuwde kijk op data – schetsen een kader waarbinnen de uitdagingen kunnen worden omgezet in kansen voor een meer verbonden, efficiënte en dienstbare openbare sector.

Door het erkennen en succesvol navigeren van de brug tussen innovatie en wetgeving, kan AI binnen de Nederlandse publieke sector uitgroeien tot een krachtige hefboom voor verbetering en verandering. Het is tijd om verdere stappen te zetten richting het systematisch opschalen van AI-innovaties, professionaliseren van de werkvloer en het smeden van duidelijk beleid om zo de publieke dienstverlening veilig en rechtvaardig naar nieuwe hoogtes te brengen. Het is daarom van belang dat de overheid investeert in zowel de ontwikkeling van AI-technologieën als in de opleiding en omscholing van medewerkers. Op deze manier kan de publieke sector optimaal profiteren van de voordelen die AI biedt, terwijl de unieke menselijke kwaliteiten behouden blijven. Deze gebalanceerde aanpak zal cruciaal zijn voor het effectief aanpakken van de complexe uitdagingen waarmee de Nederlandse publieke sector geconfronteerd wordt.



Contact

Meer informatie?

Bent u benieuwd naar meer details of heeft u andere vragen? Wij gaan graag met u in gesprek. Neem contact op met een van onze experts.



Bart Veenman

Senior Manager Digital Strategy

veenman.bart@kpmg.nl
+31 (0)20 423 93 61



Carlijn Hattink

Director Digital Transformation

hattink.carlijn@kpmg.nl
T +31 (0) 20 656 72 24



Deborah Hofland

Partner Public Sector

hofland.deborah@kpmg.nl
T +31 (0)70 338 24 21



www.kpmg.nl



Alle verstrekte informatie in dit document is van algemene aard en is niet gericht op de omstandigheden van een individu of bedrijf. Hoewel we ernaar streven de meest nauwgezette en tijdige informatie te verstrekken, kan er geen garantie worden gegeven dat dergelijke informatie correct is op de datum waarop deze wordt ontvangen noch dat deze in de toekomst nauwkeurig zal blijven. Derhalve dienen op basis van dergelijke informatie geen handelingen te worden verricht zonder passend professioneel advies na een grondig onderzoek van de specifieke situatie. In dit document hebben de termen "wij", "ons" en "onze" betrekking op KPMG. Sommige of alle hierin beschreven diensten zijn mogelijk niet toegestaan voor KPMG-auditcliënten, aan hen gelieerde ondernemingen of gerelateerde entiteiten.

© 2024 KPMG N.V., een Nederlandse naamloze vennootschap en lid van de wereldwijde KPMG-organisatie van onafhankelijke ondernemingen gelieerd aan KPMG International Limited, een Engelse vennootschap "limited by guarantee".

Oktober 2024

Alle rechten voorbehouden.