

Vergaderjaar 2024–2025

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 1383

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 augustus 2025

Op 23 april jl. heeft de vaste Kamercommissie Digitale Zaken een Commissiebrief gestuurd met een verzoek tot reactie op vijf wetenschappelijke factsheets over digitale strategische autonomie. Wij waarderen de aandacht die de Kamercommissie heeft voor dit belangrijke onderwerp. Middels deze brief gaan wij in op de drie vragen die worden gesteld in verzoek. De brief gaat in op (1) de doelstellingen die het kabinet hanteert ten aanzien van open strategische autonomie met betrekking tot AI-ontwikkeling, (2) de monitoring hiervan en gebruikte indicatoren, en (3) de reactie op de factsheets.

(1) Welke doelstellingen heeft het kabinet in het streven naar digitale strategische autonomie in AI-ontwikkeling?

In de veranderende mondiale context wordt het steeds belangrijker dat Nederland en de EU geopolitiek gezien op eigen benen kunnen staan en beter kunnen opkomen voor Nederlanders. Het belang van (open strategische) autonomie¹ neemt steeds verder toe. Ook zien we dat digitale technologie steeds centraler komt te staan in de geopolitieke machtsstrijd, met daarin AI als focuspunt. Dit, vanwege de enorme economische, maatschappelijke en veiligheidsbelangen die gemoeid zijn met AI.

Het kabinet vindt het dan ook het belangrijk om als Nederland en met de EU stevig in te zetten op veilige en betrouwbare AI-ontwikkeling. Daarmee

¹ Het kabinet definieert open strategische autonomie als volgt: het vermogen van de EU om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes publieke belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. Met deze definitie wil het kabinet onder meer het belang voor onze autonomie benadrukken van de EU, een open economie en internationale relaties. Zie ook de Kamerbrief over open strategische autonomie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

versterken we onze autonomie. Dit zorgt ervoor dat we beter zelf kunnen bepalen hoe we onze samenleving willen inrichten, onder andere door ervoor te zorgen dat AI in lijn is met onze normen en waarden en bijdraagt aan maatschappelijke uitdagingen. Daarnaast draagt dit bij aan een veilig Nederland dat ook in de toekomst een sterke economie heeft, met hoogwaardige bedrijvigheid en een welvarende verzorgingsstaat. Het kabinetsbeleid aangaande open strategische autonomie in het digitale domein is uiteengezet in de Agenda Digitale Open Strategische Autonomie DOSA², waarin AI één van de geprioriteerde technologieën is. Het kabinet neemt in de Agenda DOSA de gehele productieketen voor digitale technologie in beschouwing, van grondstoffen tot applicaties en richt zich in de agenda ook op randvoorwaarden zoals vaardigheden en concurrentievermogen die de waardeketen doorsnijden. Het hoofddoel van het kabinet met betrekking tot autonomie in AI-ontwikkeling is dat onze (algemene) open strategische autonomie wordt versterkt. Belangrijke onderdelen hiervan zijn dat Nederland en de EU niet te veel onder druk gezet kunnen worden via de toegang tot AI-technologie en dat we kunnen borgen dat AI ten goede komt aan de samenleving en de economie. Tegelijkertijd kunnen we in de economie en voor de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat ook niet zonder AI. Het streven naar meer autonomie moet daarom naast het verminderen van risico's ook ruimte laten om met AI aan de slag te gaan en te innoveren.

Vanwege de grote maatschappelijke belangen rondom AI, wordt mondiaal op grote schaal geïnvesteerd in AI, aangevoerd door de VS en China. De EU loopt achter. Zo werd in 2024 in de VS \$ 109 mld. privaat geïnvesteerd in AI, tegenover \$ 19 mld. in Europa (inclusief het VK e.d.) en \$ 9 mld. in China³. Ook de Chinese overheid investeert op grote schaal, onder andere met naar schatting \$ 210 mld. publiek durfkapitaal tussen 2013 en 2023⁴. Wat betreft het aantal AI-octrooien komt 70% uit China, 14% uit de VS en slechts 3% uit Europa⁵. Kijken we naar de rekenkracht-infrastructuur dan bezit de VS volgens een schatting 74% van de mondiale rekenkracht, China 14% en de EU 4–5%^{6, 7}. De bovengenoemde redenen zorgen ervoor dat we steeds verder achterop raken in de ontwikkeling van de meest krachtige AI en haar ondersteunende infrastructuur en technologieën. Dit betekent dat er, net zoals bij andere digitale technologieën zoals cloud, een situatie aan het ontstaan is van vergaande afhankelijkheid. Dit tast onze autonomie aan.

Er zijn verschillende factoren die een rol spelen in de achterblijvende investeringen in de EU. Een belangrijke is dat barrières op de interne markt het lastig maken voor bedrijven om binnen de EU op te schalen. Ook zijn onze kapitaalmarkten minder ontwikkeld en heeft de EU kleinere ecosystemen voor digitale technologie waar zij op voort kan bouwen. Daarnaast worden er in de EU minder AI-startups opgericht dan in de VS. In 2024 waren dit er 447 in de EU tegenover 1.143 in de VS⁸. Bovendien heeft de EU een structurele achterstand op een aantal andere randvoorwaarden: talent en kennis stromen weg naar de VS, bedrijven hebben onvoldoende toegang tot hoogwaardige datasets, er zijn relatief hoge energieprijzen en er zijn minder investeringen in ondersteunende technologieën. Door deze redenen vertrekken veel jonge AI-bedrijven naar met name de VS. Tot slot heeft de EU, met haar focus op het reguleren

² Agenda Digitale Open Strategische Autonomie | Rapport | Rijksoverheid.nl

³ The 2025 AI Index Report | Stanford HAI

⁴ Government Venture Capital and AI Development in China | FSI

⁵ The 2025 AI Index Report | Stanford HAI

⁶ Trends in AI Supercomputers | Epoch AI

⁷ AI Datacenter Energy Dilemma – Race for AI Datacenter Space – SemiAnalysis

⁸ The 2025 AI Index Report | Stanford HAI

van digitale technologie, de afgelopen jaren onvoldoende aandacht besteedt aan digitale innovatie, waar momenteel terecht meer op wordt ingezet.

Tegelijkertijd hebben de EU en Nederland in veel aspecten een goede uitgangspositie. Zo hebben de EU, en in het bijzonder Nederland, een goed opgeleide bevolking om AI te ontwikkelen en toe te passen⁹. Ook hebben we een goede digitale infrastructuur, toonaangevende universiteiten en verschillende hoog-innovatieve AI-ecosystemen, waaronder Amsterdam¹⁰. Daarnaast heeft Nederland een relatief groot aantal AI-startups per inwoner.¹¹

Het is belangrijk nu voort te bouwen op die goede uitgangspositie en onze autonomie te versterken. AI-afhankelijkheid brengt risico's met zich mee. Als kabinet zetten we er daarom op in het mitigeren van deze risico's. Hiervoor is het belangrijk om te investeren in een goede AI-infrastructuur en zelf innovatieve AI-toepassingen te ontwikkelen. Ook is het belangrijk om stabiele toegang te hebben tot de krachtigste AI-technologie, waar het kabinet onder andere op inzet door het mitigeren van (risicovolle) strategische afhankelijkheden en het vergroten van de Europese strategische onmisbaarheid in de AI-waardeketen. Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat we niet in de gehele waardeketen technologisch leidend kunnen worden. Ook moet het streven naar autonomie AI-innovatie en -adoptie niet onnodig belemmeren. We moeten daarom als kabinet keuzes maken waarop we willen inzetten, bijvoorbeeld op technologieën in de waardeketen waarin we een sterke positie hebben. Daarnaast is het zaak om in te zetten op minimale regulering die rechtsbescherming en vertrouwen biedt, en tegelijkertijd ruimte geeft aan innovatie.

Het kabinet onderneemt al verschillende acties om de Nederlandse en Europese AI-ecosystemen te versterken. Dit doet het kabinet onder meer door innovatie te stimuleren (bijvoorbeeld via het meerjarig AiNed Groeifondsprogramma), publiek-privaat samen te werken (bijvoorbeeld in AI Coalitie voor Nederland) en de beschikbaarheid van AI-talent te vergroten (bijvoorbeeld met het Actieplan Groene en Digitale Banen). Het kabinet werkt momenteel aan de realisatie van een AI-faciliteit in Nederland om betrouwbare en geavanceerde AI te kunnen ontwikkelen en benutten.¹² Naast deze AI-specifieke acties werkt het kabinet aan het verbeteren van de eerder beschreven economische randvoorwaarden voor AI-ontwikkeling. Bovendien werkt het kabinet aan het bevorderen van de adoptie van AI, onder meer door in de Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIH) bedrijven te ondersteunen met het integreren van AI in hun processen.

Daarnaast werkt het kabinet met een goede implementatie van de AI-verordening aan heldere wettelijke kaders voor de ontwikkeling en inzet van AI. De AI-verordening creëert vertrouwen in de toepassing van AI, door risico's voor de veiligheid, gezondheid en mensenrechten proportioneel te beperken. Doordat het hier gaat om een Europese verordening met rechtstreekse werking, wordt de interne markt versterkt en wordt voorkomen dat landen op nationaal niveau strengere of conflicterende regels hanteren. De AI-verordening stelt alleen eisen aan AI-systemen die voor concrete risico's kunnen zorgen, zoals beoordelings-systemen in het onderwijs of selectiesystemen voor sollicitanten. Om het gewenste effect van een interne markt met betrouwbare en mensgerichte

⁹ State of AI in The Netherlands – Igniting Europe's Hidden AI Powerhouse

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Kamerstuk 2024–2025, 26 643, nr. 1330

AI te bewerkstelligen, is het belangrijk dat de regels uit de AI-verordening duidelijk en uitvoerbaar zijn. Het kabinet zet zich hier actief voor in, onder andere via de regulatory sandbox.

Ook de Europese Commissie (EC) stelt dat een voortrekkersrol in de AI-sector cruciaal is om de technologische soevereiniteit en concurrentievermogen van de EU te versterken.¹³ In de recent gepubliceerde AI Continent Actieplan heeft de EC dan ook veel aandacht voor het versterken van het AI-ecosysteem, inclusief grote publiek-private investeringen via het Invest AI-initiatief. De acties van de EU verdelen zich over vijf pijlers: (1) opschaling van AI-rekeninfrastructuur, (2) toegang tot hoogwaardige data, (3) stimulering van AI-ontwikkeling en -toepassing in strategische sectoren, (4) versterking van AI-vaardigheden en talent, en (5) ondersteuning voor naleving van de AI-verordening¹⁴. De voorstellen in het plan kunnen bijdragen aan het versterken van onze economie, veiligheid en open strategische autonomie en verkleinen mogelijk de afhankelijkheid van derde landen.¹⁵

Wat betreft het gebruik van AI door de overheid zet het kabinet in op het verantwoord benutten van de kansen die AI biedt, waarbij rekening wordt gehouden met de geopolitieke context en het beheersen van risico's. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor het belang van open strategische autonomie. Dit blijkt onder meer uit het in april jl. gepubliceerde overheidsbrede standpunt en de begeleidende handreiking generatieve AI.¹⁶ Hierin wordt de voorkeur uitgesproken voor open modellen (zoals GPT-NL) en, waar mogelijk, open source applicaties. Ook wordt aangemoedigd om de mogelijkheden te verkennen van Nederlandse of Europese aanbieders van generatieve AI. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de digitale (open strategische) autonomie van de overheid. Bijvoorbeeld door het streven naar een hoogwaardige AI-infrastructuur voor de overheid. Ook wordt ingezet op een overheidsbrede IT-sourcingsstrategie en het bundelen van inkoopkracht om de autonomie te vergroten.

Het kabinet zet ook internationale samenwerking en diplomatieke instrumenten in ter versterking van de AI autonomie van Nederland en Europa en adressering van ondermijnende veiligheidsrisico's van AI. De interdepartementale internationale AI strategie waaraan in reactie op de motie Six Dijkstra c.s. (Kamerstuk 26 643, nr. 1160) wordt gewerkt zal daar nader op ingaan.

(2) Hoe monitort het kabinet deze autonomie en aan de hand van welke indicatoren?

In de voortgangsrapportage van de Strategie Digitale Economie (SDE)¹⁷ rapporteert het kabinet over de voortgang van de Agenda Digitale Open Strategische Autonomie. Ook gaat deze rapportage in op de innovatie en adoptie van digitale technologie in Nederland, waaronder AI. De voortgangsrapportage SDE baseert zich voor AI primair op cijfers en analyses die het CBS publiceert, zoals de AI-monitor¹⁸. De AI-monitor gaat in op adoptie en productie van AI en AI in het onderwijs en de arbeidsmarkt.

¹³ A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30, 29 januari 2025.

¹⁴ Fiche: Mededeling AI Continent Actieplan, Kamerstuk 2025, 22 112, nr. 4059

¹⁵ Idem

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/16/het-overheidsbrede-standpunt-voor-de-inzet-van-generatieve-ai>

¹⁷ Strategie Digitale Economie: Voortgangsrapportage 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁸ AI-monitor 2024 | CBS

Daarnaast betreft het kabinet voor beleidsvorming ook cijfers en indicatoren uit andere bronnen¹⁹, waaronder (relatieve) investeringen in AI, marktaandeel en strategische afhankelijkheden in de waardeketen, de beschikbaarheid van open source alternatieven, de ontwikkeling van het aantal AI startups en scale-ups, AI-patenten en wetenschappelijke publicaties op het gebied, de beschikbaarheid van AI-talent en hoogwaardige databronnen en het publieke sentiment jegens AI.

Er zal beleid worden vormgegeven op het gebruik van open Nederlandse of Europese taalmodellen, het bouwen van hoogwaardige overheidsinfrastructuur voor AI en het algemene beleid om de digitale autonomie van de overheid te vergroten. Daarnaast werkt TNO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan een overheidsbrede monitor voor generatieve AI. Hierin is onder meer aandacht voor de afwegingen die overheidspartijen maken bij de inzet van generatieve AI, onder andere op het gebied van autonomie. De monitor zal naar verwachting in het derde kwartaal van dit jaar worden gepubliceerd.

Tot slot monitort de Europese Commissie in het kader van het beleidsprogramma voor het digitale decennium (Digital Decade) verschillende pijlers van de digitale samenleving en economie, waaronder de introductie en gebruik van AI, digitale vaardigheden, digitale infrastructuur, de digitale transformatie van bedrijven en de digitalisering van publieke dienstverlening.

(3) Wat is de reactie op de door DiZa ingewonnen expert-informatie ten aanzien van deze twee bovenstaande vragen?

Wij waarderen de ingewonnen expert-informatie en onderschrijven de noodzaak die wordt geschetst om onze open strategische autonomie met betrekking tot AI te versterken. Het kabinet zal de aangereikte visies en indicatoren ter harte nemen bij het ontwikkelen van verder beleid op dit terrein.

Het kabinet hanteert, in lijn met de factsheets, in het DOSA-beleid en het AI-beleid een brede aanpak die zich zowel richt op de verschillende onderdelen van de productieketen als het ecosysteem en de randvoorwaarden. Wel is het belangrijk te benadrukken dat het kabinet een bredere definitie van digitale open strategische autonomie hanteert dan alleen autonoom zijn in en met AI. Het gaat om autonome keuzes te kunnen maken in alle domeinen, zonder hierin beperkt te kunnen worden door iets wat speelt in het AI-domein. De andere zijde van deze medaille is dat een minder autonome positie op het gebied van AI gedeeltelijk gecompenseerd kan worden op andere terreinen. Tegelijkertijd onderkent het kabinet het belang van een sterkere autonome positie op het gebied van AI. Daarom worden op dit vlak gerichte stappen gezet. Hierbij beziet het kabinet open strategische autonomie nadrukkelijk vanuit een Europees perspectief. Vanwege de beperkte schaal van Nederland is nauwe samenwerking binnen de EU noodzakelijk. Dit geldt ook voor partnerschappen met betrouwbare landen buiten de EU die een sleutelrol spelen in de AI-waardeketen of strategische alternatieven kunnen bieden. Het kabinet zet daarbij in op AI-technologieën waarin Nederland binnen het bredere Europese en internationale ecosysteem een betekenisvolle rol kan vervullen.

¹⁹ Dit zijn onder meer gegevens van de OESO (AI Strategies and Policies in Netherlands – OECD.AI), Stanford en Techleap (Reports » Techleap 2025) en informatie van AI Coalitie 4 NL.

Wij erkennen de voorgestelde indicatoren voor het monitoren van de autonomie met betrekking tot AI. Veel van de genoemde indicatoren hanteren wij ook in onze beleidsvorming. Wij zien voor nu geen noodzaak in aanvulling hierop nieuwe monitoringstools op te zetten terwijl de opgave die voor ons ligt voldoende duidelijk is. Door de toenemende rol van het digitale domein in onze samenleving en economie en de relatief achterliggende positie van Nederland en de EU, staat onze open strategische autonomie onder druk. Er is een groter wordende afhankelijkheid van actoren buiten de EU en de normerende positie van de EU is minder vanzelfsprekend. Naar verwachting worden deze ontwikkelingen versterkt met betrekking tot AI. Daarom zet het kabinet, samen met de EU, stevig in op het versterken van onze autonomie, óók met betrekking tot AI.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum