



**Staat
van de
Uitvoering**



Ontwikkelrichtingen voor 2035

Werkdocument 4 van 4, december 2024

t.b.v. Toekomstverkenning Publieke
Dienstverlening 2035

Inleiding

In 2022 is door ICTU de eerste Staat van de Uitvoering gepubliceerd. Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat beleid onvoldoende aansluit op de publieke dienstverlening. Politieke en beleidsmatige discussies en besluiten zijn incidentgedreven en gericht op de korte termijn. De lange termijn wordt verontachtzaamd.

Om dit patroon te doorbreken heeft het kabinet de Staat van de Uitvoering verzocht een toekomstverkenning uit te voeren. De centrale vraag waar deze toekomstverkenning een antwoord op zoekt, is:

Welke mix van mensen, middelen en technologie is er in de toekomst nodig om de dienstverlening aan burgers en ondernemers in stand te houden en te verbeteren?

Dit rapport is het vierde en laatste onderdeel van de toekomstverkenning en geeft op hoofdlijnen antwoord op de centrale vraag. Aan de hand van negen ontwikkelrichtingen schetsen we hoe politiek, beleid en uitvoering om moeten gaan met technologie, mensen en middelen om richting 2035 een toekomstbestendige publieke dienstverlening te hebben.

Proces toekomstverkenning

Fase 1. Trends



Verschillende contextuele ontwikkelingen – demografisch, economisch, sociaal-maatschappelijk, ecologisch en technologisch – hebben invloed op de publieke dienstverlening. In de eerste fase van de toekomstverkenning hebben we de relevante **trends** binnen deze ontwikkelingen verkend. Aan de hand van deskresearch en interviews hebben we gekeken welke trends zeker doorzetten richting 2035 en welke onzeker zijn.

Fase 2. Scenario's



We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar we kunnen ons deze wel *voorstellen*. Aan de hand van de ontwikkelingen, zekerheden en onzekerheden in de trendverkenning hebben we daarom in de tweede fase vier **scenario's** gemaakt. Dit zijn geen wensbeelden, maar schetsen van de wereld in 2035 waarin de publieke dienstverlening terecht zou kunnen komen. Deze scenario's zijn vooral bedoeld als instrument dat gebruikt kan worden om na te denken over implicaties en ontwikkelrichtingen.

Fase 3. Inzichten



Een van de conclusies uit de trendverkenning is dat de dienstverlening voor burgers en ondernemers te complex is en dat veel opgaven domeinoverstijgend zijn. In de derde fase van het project hebben we het perspectief omgedraaid. In een zestal doelgroepsessies hebben we het perspectief van burgers en ondernemers centraal gezet. Wat zijn de implicaties van de vier scenario's voor de doelgroepen? En welke **inzichten** biedt dit voor de publieke dienstverlening richting 2035?

Trendoverzicht

0. Complexiteit wet- en regelgeving groeit

Mensen

- 1. Vergrijzing verandert structuur samenleving
- 2. Globalisering wordt beïnvloed door geopolitieke spanningen
- 3. Migratie zorgt voor bevolkingsgroei
- 4. Krapte arbeidsmarkt beperkt sectoren en transities
- 5. Bestaansonzekerheid neemt toe en is meer dan een financieel probleem
- 6. Groeiende groep mensen minder zelfredzaam
- 7. Toenemende polarisatie heeft veel impact
- 8. Regionale ongelijkheid krijgt meer aandacht
- 9. Afnemend vertrouwen raakt legitimiteit overheid
- 10: Politieke slagvaardigheid neemt af

Middelen

- 11. De economie: gematigd groeipad richting 2035
- 12. Overheidsfinanciën onder druk
- 13. Marktdenken staat voor een mogelijk kantelpunt
- 14. Verschuivende verhoudingen centraal-decentraal
- 15. Groeiende kwantitatieve én kwalitatieve woningopgave
- 16. Groei en aard zorgvraag zet zorgstelsel onder druk
- 17. Biodiversiteitsverlies wereldvraagstuk, maar nu al zichtbaar in onze leefomgeving
- 18. Waterkwaliteit vraagt om verbetering
- 19. Stikstofreductie blijft richting 2035 op de agenda
- 20. Energietransitie krijgt vaart & leidt tot netcongestie
- 21. Hogere defensie-uitgaven door toenemende geopolitieke spanningen
- 22. Bulldozereffect: stapeling van opgaven

Technologie

- 23: Technologie ontwikkelt zich exponentieel
- 24: Grenzen tussen reëel en virtueel vervagen
- 25: Big Tech en overheden strijden om de macht
- 26: Adoptie nieuwe technologieën steeds sneller
- 27: Service gap wordt gapende kloof
- 28: Bedrijven en overheden werken aan cyberveiligheid, maar zijn er nog niet
- 29: Privacy als belemmering voor gegevensdeling
- 30: Generatieve AI: kans en uitdaging voor arbeidsmarkt

- Demografisch
- Economisch
- Sociaal-maatschappelijk
- Technologisch
- Ecologisch
- Politiek-juridisch



Kernboodschap uit de trends

De publieke dienstverlening staat de komende jaren voor grote uitdagingen. **Mensen** in Nederland worden steeds ouder en de bevolking groeit onder invloed van migratie. De vraag naar publieke dienstverlening wordt hiermee richting 2035 groter. Hierdoor zal er meer werk zijn, dat vanwege de structurele krapte op de arbeidsmarkt door minder mensen gedaan moet worden. De uitvoering moet meer doen met minder mensen en dat betekent: slimmer werken.

De toekomstige beschikbaarheid van **financiële middelen** voor de publieke dienstverlening is moeilijk te voorspellen. De macro-economische ontwikkeling richting 2035 is fundamenteel onzeker. Evenals de vraag hoeveel geld we willen besteden aan de publieke dienstverlening. Wel zien we dat opgaven in de zorg, defensie en het fysieke domein vragen om grote investeringen.

Technologie zal zich ook richting 2035 exponentieel blijven ontwikkelen. Door nieuwe toepassingen van kunstmatige intelligentie (AI), *extended reality* en robotica is er steeds meer mogelijk in de uitvoering. Het blijft echter de vraag in hoeverre deze technologische innovaties ingezet kunnen en mogen worden. Wat is er mogelijk vanuit wet- en regelgeving? Is de technologie veilig en hoe staat het met de maatschappelijke acceptatie?

De uitvoering is niet alleen complex voor burgers en ondernemers maar ook voor publieke dienstverleners. Dat bleek eens te meer tijdens de implicatiesessies met vertegenwoordigers van de uitvoering. Veel van de knelpunten in de uitvoering zijn organisatie en domeinoverstijgend. En juist op dat overstijgende terrein zijn nog weinig verbeterinitiatieven zichtbaar.

Van trends naar scenario's 2035

Waarom scenario's?

Je kunt de toekomst niet voorspellen en dat maakt het moeilijk om beslissingen te nemen voor de lange termijn. Met behulp van scenario's kun je je de toekomst echter wel *voorstellen*. Scenario's zijn beelden van omstandigheden waarin organisaties in de toekomst mogelijk terecht kunnen komen, die je als instrument kunt gebruiken om na te denken over toekomstige oplossingsrichtingen.

Toekomstscenario's Staat van de Uitvoering

Voor deze toekomstverkenning zijn alle zekerheden en onzekerheden uit de trendverkenning verwerkt in de vier scenario's die je hiernaast ziet. Deze mogelijke toekomstbeelden zijn gebruikt om implicaties voor de publieke dienstverlening aan burgers en ondernemers te doordenken. Zo kon er gezocht worden naar ontwikkelrichtingen die in alle scenario's een goede optie zijn (hier moeten we koersvast zijn), en richtingen die meer scenariospecifiek zijn.

Voor de scenario's zijn deze kernonzekerheden gebruikt:

1. In hoeverre zijn er in 2035 voldoende financiële middelen beschikbaar voor de publieke dienstverlening?
2. Worden technologische ontwikkelingen in 2035 in de samenleving en publieke sector omarmd of niet?



Omdraaien van het perspectief

Burgers en ondernemers centraal

In de Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035 hebben we de scenario's gebruikt om in 6 sessies met ongeveer 100 mensen uit beleid, uitvoering en de maatschappij tot inzichten te komen over de publieke dienstverlening in 2035. De scenario's zijn de context en maken het mogelijk om gezamenlijk per scenario na te denken over de implicaties voor de publieke dienstverlening en de mogelijke reacties daarop. De uitkomsten van deze sessies worden in dit rapport samengevat in ontwikkelrichtingen en zijn per scenario en doelgroep terug te vinden in het rapport 'het perspectief omgedraaid'.

[De grote complexe opgaven] vergen een andere cultuur en werkwijze, met minder nadruk op eigen autonomie.

– Staat van de Uitvoering 2024

De burger centraal

In de Staat van de Uitvoering 2024 wordt geconcludeerd dat er een andere cultuur en werkwijze nodig is. De toekomstverkenning bevestigt dat beeld en de urgentie ervan.

Tijdens het doordenken van de implicaties van de toekomstscenario's is niet geredeneerd vanuit de verschillende individuele publieke dienstverleners. In plaats daarvan staan doelgroepen centraal. Wie zijn de ondernemers en burgers van de toekomst? Welke dienstverlening hebben zij nodig en hoe ziet deze dienstverlening er idealiter uit?

In verschillende sessies, waarin telkens één doelgroep centraal stond (ondernemers, de gemiddelde burger, ouderen, nieuwkomers en mensen met multiproblematiek), is over deze vragen nagedacht.

Ontwikkelrichtingen naar 2035

De doelgroepssessies hebben koersvaste inzichten opgeleverd, oftewel 'geen-spijt-beleid', die in alle vier de toekomstscenario's passen. En er zijn scenariospecifieke inzichten die meer wendbaarheid vereisen. Een deel van deze inzichten is gericht op specifieke doelgroepen, andere zijn voor de gehele publieke dienstverlening relevant. In dit rapport zijn de belangrijkste overkoepelende aanbevelingen samengevat in negen ontwikkelrichtingen. Daarmee geven we antwoord op de centrale vraag van deze toekomstverkenning:

Welke mix van mensen, middelen en technologie is er in de toekomst nodig om de dienstverlening aan burgers en ondernemers in stand te houden en te verbeteren?

Er gaat veel goed in de dagelijkse uitvoering van beleid, maar er doen zich in de publieke dienstverlening ook ernstige problemen voor die burgers en ondernemers direct raken. De belangrijkste knelpunten worden veroorzaakt door complexe wetgeving, stapeling van beleid, verkokering en het vasthouden aan de eigen autonomie.

De publieke dienstverlening staat dus voor enorme uitdagingen, die zonder ingrijpen de komende jaren alleen maar groter zullen worden. Dat ingrijpen zal niet eenvoudig zijn, nu personeel steeds schaarser wordt en er onzekerheid is over de financiële middelen. En dat terwijl de vraag naar publieke diensten, eveneens als gevolg van demografische ontwikkelingen, blijft toenemen.

Ontwikkelrichtingen naar 2035

Uit de literatuur die is bestudeerd, uit de gesprekken die zijn gevoerd en tijdens de sessies die zijn gehouden, blijkt dat het voor een houdbare publieke dienstverlening in 2035 nodig is om te innoveren, oftewel: **het herontwerp van de dienstverlening met behulp van (nieuwe) technologie**. Alleen zo kunnen we meer doen met minder mensen.

Maar zo'n noodzakelijke vernieuwingsslag is makkelijker gezegd dan gedaan. In de Staat van de Uitvoering 2024 wordt geconstateerd dat er juist op dit vlak sprake is van een impasse. Om deze status quo te doorbreken moet veel meer samenwerkt worden. De belangrijkste knelpunten overstijgen organisaties, domeinen en wetten en worden nog onvoldoende aangepakt. Politiek, beleid en uitvoering zullen hiervoor de handen ineen moeten slaan.

Dat begint met het ontwikkelen van een **duidelijke en gezamenlijke visie op de publieke dienstverlening** in 2035 en daarna. Gezamenlijk betekent over de grenzen van organisaties en bestuurslagen heen. Op basis van zo'n visie kunnen keuzes worden gemaakt **hoe de schaarse mensen ingezet worden en hoe technologie gebruikt kan worden om dienstverlening in stand te houden en te verbeteren**.

Deze drie hoofdboodschappen en de negen concretere ontwikkelrichtingen die hieruit volgen, zijn op de volgende pagina's beschreven.

1 Vernieuw de publieke dienstverlening vanuit een gezamenlijke visie

Om domeinoverstijgende problemen daadwerkelijk op te kunnen lossen, is een gezamenlijke visie op de publieke dienstverlening nodig. Keuzes moeten niet alleen worden gemaakt vanuit een focus op geld. Er is behoefte aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarmee vanuit brede welvaart, oftewel alles wat mensen van waarde vinden, geredeneerd wordt. Voor een toekomstbestendige publieke dienstverlening moet de overheid denken in langetermijninvesteringen die zich richting 2035 terugverdienen.

De paradox hierbij is: om in de toekomst efficiënt te kunnen werken, zal er nu geïnvesteerd moeten worden in mensen en technologie. Tegelijkertijd mag dit niet gepaard gaan met stapelingen en meer beleid. De vernieuwing van de publieke dienstverlening vraagt dus om een gezamenlijke visie op hoe het fundamenteel anders moet.

2 Zet de schaarse mensen in waar ze het hardst nodig zijn

Naast de verdeling van financiële middelen moet de verdeling van fte's de komende jaren een prominente rol krijgen in de (politieke) besluitvorming. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden waar de schaarse mensen op ingezet kunnen en moeten worden. Dit vraagt om een overkoepelende visie op de rolverdeling tussen mensen en technologie in de publieke dienstverlening. Zijn complexe situaties mensenwerk en/of moeten schaarse medewerkers juist ingezet worden bij gebeurtenissen waar emoties mee gepaard gaan?

Niet alle dienstverlening hoeft bovendien gedaan te worden door de overheid. In een visie op de menselijke component in de publieke dienstverlening mag een nieuwe verdeling in de samenwerking met burgers, ondernemers en het maatschappelijk middenveld niet ontbreken.

3 Versnel digitalisering voor betere dienstverlening met minder mensen

Gezien de structurele krapte op de arbeidsmarkt is het inzetten op technologie onvermijdelijk om de publieke dienstverlening richting 2035 in stand te houden en te verbeteren. Digitalisering kan in alle overheidsdomeinen een oplossing bieden voor de personeelstekorten, maar dan moeten we wel 'morgen' versnellen.

Met een horizon van tien jaar is er namelijk daadwerkelijk tijd om significante stappen te zetten. Het biedt ruimte om experimenten op te starten, processen binnen en tussen organisaties te optimaliseren, wet- en regelgeving aan te passen en implementaties op te schalen. Om te voorkomen dat we in de toekomst terechtkomen in een wereld waarin technologie grote fouten maakt en er in de maatschappij weerstand ontstaat, moeten we werken aan een systeem waarbij vereisten uit regelgeving en maatschappij in het ontwerp geïntegreerd zijn, oftewel *compliant by design*.

9 ontwikkelrichtingen voor 2035

Deze negen ontwikkelrichtingen, die voortkomen uit de scenariosessies met de verschillende doelgroepen, vormen de basis voor de drie hoofdboodschappen.



Zet burgers en ondernemers echt centraal
De publieke dienstverlening is voor burgers en ondernemers complex en de grote opgaven van de komende tijd overstijgen silo's en domeinen. Zet daarom niet de Kamercommissies, de departementen en de uitvoeringsorganisaties centraal, maar de burgers en ondernemers.



Faciliteer een systeemverandering
Het versnellen van de digitalisering en het centraal stellen van burgers en ondernemers vraagt om een systeemverandering. Via één front-office moeten mensen aan de hand van levensgebeurtenissen toegang kunnen krijgen tot publieke dienstverlening. Herzie daarvoor de huidige financieringssystemen, vereenvoudig wet- en regelgeving en regisseer en faciliteer een optimale samenwerking tussen organisaties en bestuurslagen.



Bepaal waar de (centrale) regie ligt

Voor een systeemverandering, maar ook voor ontduubeling en standaardisatie (zie 5) is het nodig om kaders te stellen. Dit vraagt om een regievoerende partij met een centraal mandaat.



Zet gezamenlijk in op technologie

Het versnellen van de digitalisering biedt de kans om werkprocessen te evalueren en stappen te zetten in de complexiteitsreductie bij zowel beleid als uitvoering. Met het oog op personeelstekorten en een efficiëntieslag is het van belang dat organisaties dit niet afzonderlijk doen, maar inzetten op *gezamenlijke* systemen en innovatie.



Ontdubbel en standaardiseer waar mogelijk

Het ontdubbelen van processen, systemen en gegevens verbetert de efficiëntie van de dienstverlening en vermindert complexiteit. Standaardisatie en het stellen van kaders zijn essentieel om gegevensuitwisseling, technologie en de inzet van mensen optimaal te benutten.

9 ontwikkelrichtingen voor 2035

Deze negen ontwikkelrichtingen, die voortkomen uit de scenariosessies met de verschillende doelgroepen, vormen de basis voor de drie hoofdboodschappen.



Ontwikkel een wendbaar systeem

Exponentiële technologische ontwikkeling maakt dat systemen snel achter kunnen lopen. Houd hier in het ontwerp van nieuwe systemen rekening mee; zorg dat ze schaalbaar zijn en in kunnen spelen op nieuwe mogelijkheden of verandering in de maatschappelijke houding tegenover technologie.



Benut de kracht van burgers en ondernemers

Neem drempels in wet- en regelgeving weg om het potentieel van burgers en ondernemers optimaal te benutten. Faciliteer initiatieven waarbij ondernemers samenwerken, kennis delen, elkaar ondersteunen en innovatieve oplossingen ontwikkelen. Kijk bij zelfredzaamheid bovendien niet alleen naar het individu, maar ook naar de brede samenleving.



Zet in op proactieve dienstverlening en eenmalige uitvraag van gegevens

De overheid vraagt van burgers en ondernemers veel informatie waar ze zelf al over beschikt. Voorkom die dubbele uitvraag door gegevens binnen de overheid beter te delen. Op basis van de informatie van burgers en ondernemers kunnen allerlei toeslagen en vergoedingen, die nu nog zelf aangevraagd moeten worden, proactief toegekend worden.



Neem de burger mee in de gemaakte keuzes

Informeel burgers en ondernemers duidelijk en vooraf over hun rechten en plichten en over de mogelijkheden van de publieke dienstverlening. Duidelijke communicatie kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid en in de publieke dienstverlening.

Hoe verder

Met dit vierde en laatste document is de Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening 2035 voltooid.

Maar het echte werk begint nu pas!

Met nog tien jaar te gaan, is het nu aan het beleid en de publieke dienstverleners om aan de slag te gaan met de inzichten uit deze verkenning en dan vooral *samen*, over de afzonderlijke organisatiegrenzen heen. Bouwen aan een integrale visie, koplopers de ruimte geven, succesvolle innovaties delen en de drempels weghalen die versimpelde dienstverlening aan burgers en ondernemers tegenhouden.

Onder het motto 'de toekomst begint vandaag', is de eerste stap om zelf met de 30 trends en de 4 scenario's aan de slag te gaan. Wat betekenen ze voor úw organisatie in 2035? Welke opties heeft u om de burger en ondernemer in elk van de scenario's optimaal te kunnen bedienen? En met wie moet u de samenwerking zoeken?



Staat van de Uitvoering

Colofon

Ontwikkelrichtingen naar 2035
t.b.v. Toekomstverkenning Publieke Dienstverlening
Werkdocument, december 2024
In opdracht van: Staat van de Uitvoering
Uitgevoerd door: De Ruijter Strategie
Meer informatie: siwert.groot@ictu.nl

1. Trendverkenning
2. Scenario's Publieke Dienstverlening 2035
3. Het perspectief omgedraaid
4. **Ontwikkelrichtingen voor 2035**