

Samen werken aan de publieke taken van de toekomst

Herwaardering van de sociale dialoog

1. Inleiding op dit position paper

In dit position paper pleit het CAOP voor herwaardering van de sociale dialoog. We doen een voorstel om de dialoog binnen de publieke sector te transformeren tot een dialoog gericht op publieke taken. De sociale dialoog zien wij daarin als de motor voor vernieuwing en versterking van de publieke verantwoordelijkheid. Wij denken dat de samenleving – wij mensen dus – alleen sámen in staat is om grote maatschappelijke uitdagingen op te lossen. Ook houden we in dit stuk een pleidooi voor meer en betere samenwerking tussen de private en publieke domeinen. Ze hebben elkaar nodig. Zonder goede publieke voorzieningen kan het bedrijfsleven immers niet ondernemen. Andersom zijn geen publieke voorzieningen mogelijk als het bedrijfsleven niet bijdraagt aan het financieel mogelijk maken ervan. Deze onderlinge bestuurlijke dialoog ontbreekt momenteel. Daarom doen we een voorstel voor de Raad voor Arbeid en Publieke taken (RAP). De RAP is de bestuurlijke gesprekspartner voor de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StvdA).

We zien redenen genoeg voor dit pleidooi:

- Op korte termijn is er veel sturing en ad-hocbeleid: politieke druk leidt tot maatregelen voor de korte termijn in plaats van een consistente transformatieroute.
- Middelen, cao's en instituties zijn versnipperd voor de publieke taak. Er zijn veel sectoren, deelbranches, cao-tafels, landelijke en regionale overlegorganen: ieder met eigen belangen en financieringsvragen. Veel tafels zijn met dezelfde vraagstukken bezig, maar regelmatig alleen met de blik op het eigen (deel)domein. Door de verschillende cao's wordt beweging tussen (deel)sectoren gedwarsboemd. Bovendien ontbreekt de koppeling aan gewenste maatschappelijke uitkomsten.
- Momenteel wordt te veel gekeken naar de centrale rol van de overheid om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Van de overheid mag verwacht worden dat zij, mede op basis van vragen vanuit de maatschappij en politiek, het kader stelt met goede wetgeving en financiering. Het doel is om de samenleving optimaal te laten functioneren. Maar ook het maatschappelijk middenveld is aan zet en heeft te lang vooral naar de eigen belangen gekeken.
- Er zijn al knellende arbeidsmarkttekorten, en deze worden groter de komende jaren. Dit leidt zonder maatregelen tot structurele tekorten in de zorg, het onderwijs, bij defensie, politie en in het openbaar bestuur. Schaarste leidt daarnaast tot ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Dit heeft impact op het aanbod én de kwaliteit van de publieke taak als geheel.

- De arbeidsproductiviteit in de publieke sector loopt achter in vergelijking tot de private sector. Vooral omdat er weinig innovatie plaatsvindt.
- Teruglopende ledenaantallen bij zowel werkgevers- als werknemersorganisaties ondermijnen de legitimiteit en slagkracht van de sociale dialoog.
- Grote transitieopgaven, zoals de energietransitie, digitalisering, een leven lang ontwikkelen, leefbaarheid en gezondheid, snijden door alle sectoren heen. Zowel publiek als privaat. Dit vraagt om domein overstijgende samenwerking en hervorming die niet alleen technisch of financieel is, maar vooral ook over mensen gaat.¹

In dit position paper stellen we de publieke taken centraal en koppelen we de sociale dialoog aan maatschappelijke waarden. Wij zien de sociale dialoog als onmisbaar om de kwaliteit van onze samenleving ook in de toekomst te waarborgen. Deze hervormingen komen mede tot stand door de inzet, kracht, het intellect, de creativiteit en vooral de onderlinge samenwerking van alle mensen in onze samenleving. Van werkenden en niet-werkenden tot werkgevers, ondernemers, gepensioneerden en studenten. We beperken ons in dit document voornamelijk tot de dialoog tussen werkenden en werkgevers.

2. De sociale dialoog

‘Sociale dialoog’ betekent dat werkgevers, werknemers en de overheid gestructureerd overleggen over werk en economie. Dit helpt om goede afspraken te maken op de werkvloer en samen veranderingen in de samenleving mogelijk te maken.² In deze sociale dialoog zijn werkenden en werkgevers op verschillende niveaus en in diverse verbanden in structureel overleg met elkaar. Daarbij bespreken zij wat nodig is om de grote transities mogelijk te maken; ieder vanuit hun eigen perspectief en mogelijkheden. Het gaat om vragen als: ‘Welk werk gaan we doen in de toekomst?’, ‘Hoe gaan we het werk doen in de toekomst?’ en ‘Op welke manier kunnen we datzelfde werk doen, maar dan met minder mensen?’.

De Europese sociale dialoog

Voor de Europese Unie is de sociale dialoog een integraal onderdeel van het Europese sociaal model. Deze dialoog speelt een cruciale rol bij het ondersteunen van Europese ondernemingen om concurrerend te blijven, hun productiviteit te verhogen, hoogwaardige banen te creëren en sociale rechtvaardigheid te waarborgen. De sociale dialoog blijft daarmee een essentieel instrument om ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkten zich kunnen aanpassen aan onder andere de versnelde technologisering (digitalisering en kunstmatige intelligentie), veranderende

¹ Zonder volledig te willen zijn, verwijzen we hier onder andere naar de volgende publicaties en bronnen:

- [Nederland in 2040 – een toekomstbeeld](#)
- [European Union, Shaping Europe's digital future](#)
- [CPB \(2024\). Kiezen voor later](#)
- [WRR \(2020\). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.](#)
- [SCP \(2016\). De toekomst tegemoet](#)

² De International Labour Organization (ILO) omschrijft de sociale dialoog als “een gestructureerd, strategisch overleg over sociaaleconomische thema's, als een instrument voor goed functionerende arbeidsverhoudingen dat structurele maatschappelijke hervormingen (mede) mogelijk maakt”, ILO (2024), Social Dialogue Report 2024.

geopolitieke verhoudingen, veiligheidsvraagstukken en klimaatuitdagingen. Daarin moeten zowel werkgevers als werknemers over de juiste vaardigheden beschikken om deze transitie en hervormingen mede mogelijk te maken.³

De sociale dialoog in Nederland

In Nederland kennen we een redelijk goed georganiseerde sociale dialoog. De Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StvdA) zijn daarbij de meest herkenbare instituties. In de publieke sector ontbreekt momenteel een effectieve bestuurlijke (bovensectorale) sociale dialoog. Formeel bestaat de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), maar die blijkt tot nu toe onvoldoende toegerust om de grote uitdagingen van deze tijd aan te pakken. En dat is een gemis. Want het gesprek over de publieke taken en de uitvoering daarvan in de toekomst is relevant voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Dit geldt ook voor de dialoog met de private sector over deze keuzes. Want beide zijn afhankelijk van elkaar. Ze dragen op vele onderwerpen gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De strategische sociale dialoog vraagt een visie over hoe die publieke taak eruit kan zien in de toekomst. Welke keuzes gaan we daarin maken gezien de arbeidsmarkttekorten? En wat verwachten we minimaal van de zorg, het onderwijs, de politie, defensie en het openbaar bestuur. Plus: hoe zorg je ervoor dat mensen zich willen blijven inzetten voor die publieke taak zonder dat er onderlinge concurrentie ontstaat op arbeidsvoorwaarden. Gezien het matige maatschappelijke vertrouwen in de overheid en publieke instanties⁴ is het nodig antwoorden te geven op deze vragen.

Publieke taken in plaats van publieke sector

We spreken in dit position paper bewust van publieke taken. Hiermee doelen we op beleidsvorming, regelgeving, uitvoering, handhaving, toezicht en strategische keuzes die bijdragen aan de (organisatie van de) samenleving. Door te spreken van publieke taken erkennen we de veelzijdigheid en complexiteit van de rol van de overheid (als wetgever en werkgever) en sociale partners binnen de brede publieke sector⁵. Tegelijkertijd geven we hiermee ook de verbinding aan met de private sector. Het begrip 'publieke taken' doet recht aan zowel zichtbare als minder zichtbare activiteiten. Het onderstreept dat publieke verantwoordelijkheid niet alleen draait om burgergerichte dienstverlening, maar ook om bescherming van collectieve waarden en waarborging van een rechtvaardige samenleving. Publieke taken vormen daarmee het organiserend principe, in plaats van de focus op structuur (sector). Daarom maken we de keuze om te spreken van publieke taken.

Het start met een goede sociale dialoog

De publieke sector verdient een goede sociale dialoog. Ten eerste omdat in zijn publieke taken maatschappelijke waarden, collectieve vraagstukken en publieke belangen samenkomen. Het zijn

³ [Pact voor de Europese sociale dialoog](#)

⁴ Continuu Onderzoek Burgerperspectieven, SCP, 2025.

⁵ Met publieke sector bedoelen we dan niet alleen de overheid en het openbaar bestuur, maar ook het veiligheidsdomein (defensie, politie, beveiliging, gevangeniswezen), kennis- en onderwijsdomein, zorg- en welzijnsdomein en de wereld van cultuur, bewegen en sport.

de werkenden en werkgevers binnen die publieke taken die deze in verbinding met elkaar brengen. Daarmee zijn ze bepalend voor de kwaliteit en effectiviteit ervan. Ten tweede omdat de werkgelegenheid in de publieke sector ruim een derde van de totale Nederlandse werkgelegenheid uitmaakt (zie tabel 1). Met een toenemende vraag naar zorg door onder andere demografische en technologische ontwikkelingen zal dit aandeel zonder gewijzigd beleid sterk oplopen. Dit zal leiden tot spanningen op de arbeidsmarkt tussen de marktsector en publieke sector en een stijgende collectieve lastendruk. Tot slot is een goed functionerende sociale dialoog in de publieke sector noodzakelijk voor een goede verbinding met de sociale dialoog in de marktsector. Beide hebben hun eigen specifieke kenmerken en (sturings)dynamieken. Tegelijkertijd zijn beide afhankelijk van elkaar. Een marktsector die bijdraagt aan de collectieve vraagstukken en oog heeft voor onze maatschappelijke waarden, maakt goede publieke dienstverlening mogelijk en betaalbaar. Andersom geldt dat publieke sectoren de randvoorwaarden en basis creëren voor het goed functioneren van de marktsector. Deze complexe belangenafwegingen zijn een belangrijk onderdeel van het gesprek tussen sociale partners.

Tabel 1: Werkgelegenheid (werknemers en zzp'ers) publieke sector

	2023		2024	
	Werkzame personen (x1000)	% totale werkgelegenheid	Personen (x1000)	% totale werkgelegenheid
Alle sectoren Nederland	9737	100%	9798	100%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten*	693	7,1%	726	7,4%
Onderwijs	731	7,5%	743	7,6%
Gezondheids- en welzijnzorg	1661	17,1%	1684	17,2%
Cultuur, sport en recreatie	237	2,4%	235	2,4%

* Inclusief Defensie en Politie, bron: CBS Statline.⁶

Het belang van een goede dialoog tussen privaat en publiek

Het aanpakken van de huidige en toekomstige maatschappelijke vraagstukken vereist een intensieve(re) samenwerking tussen de private en publieke sector. Dit geldt zowel voor kennisontwikkeling en innovatie als de uitvoering van beleid. De publieke sector en marktsector zijn afhankelijk van elkaar: van belastingopbrengsten tot arbeidsmarkt. De omvang van de publieke sector heeft gevolgen voor zowel de financiële middelen als de werkgelegenheid. Deze kan niet ongebreideld groeien zonder dat dit ten koste gaat van de verdien capaciteit van de marktsector. Maar ook de marktsector is nodig om de maatschappelijk opgaven aan te pakken: van gezondheid en preventie tot verspilling en duurzaamheid. Onvoldoende onderlinge dialoog en afstemming gaat ten koste van de kwaliteit van de samenleving.

⁶ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85272NED/table?searchKeywords=zzp>

Het is onze opvatting dat een sociale dialoog tussen marktsector en publieke sector een belangrijke bijdrage kan leveren. Niet alleen aan een gezonde verhouding tussen deze twee sectoren, maar ook aan het gezamenlijk aanpakken van de uitdagingen waarmee Nederland en Europa worden geconfronteerd.

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de onderdelen van de sociale dialoog in het algemeen, de ideale verbinding tussen deze onderdelen, en de uitdagingen dan wel knelpunten voor de sociale dialoog. Vervolgens gaan we specifiek in op de sociale dialoog in de publieke sectoren: waarom kwam deze de afgelopen jaren onvoldoende tot bloei, welke actuele ontwikkelingen rechtvaardigen een nieuwe impuls en hoe kan een toekomstbestendig overlegmodel eruitzien? We eindigen met een werkagenda voor de sociale dialoog in de publieke sector, de verbinding met de marktsector en de bijdrage die het CAOP hierin wil bieden vanuit zijn rol als huis van de sociale partners in het publieke domein.

3. Verschillende vormen van sociale dialoog

Een sociale dialoog is dus een gestructureerd overleg over sociaaleconomische thema's. De deelnemers aan de sociale dialoog zijn de vertegenwoordigers van de werkenden en (vertegenwoordigers van de) werkgever(s). De sociale dialoog vindt op verschillende niveaus plaats en heeft ook diverse vormen met eigen onderwerpen en ambities.

a. Medezeggenschap (organisatieniveau)

De gestructureerde medezeggenschap (via de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging) is de sociale dialoog binnen arbeidsorganisaties. De onderwerpen van het overleg en de bevoegdheden/verplichtingen van de overlegpartners liggen grotendeels vast in de Wet op de ondernemingsraden. De ondernemingsraad en de werkgever kunnen onderwerpen en bevoegdheden met wederzijdse instemming uitbreiden. De medezeggenschap is gericht op het belang van de organisaties en medewerkers 'als geheel'. Het overleg en de besluitvorming leiden niet tot rechten die voor medewerkers individueel afdwingbaar zijn.

b. Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg (organisatie- of bedrijfstakniveau)

Het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg is gericht op het afsluiten van cao's, op het niveau van de bedrijfstak/sector of de onderneming/organisatie. Samen met de individuele arbeidsovereenkomst (die we niet zien als onderdeel van de sociale dialoog) is de cao het belangrijkste instrument om de collectieve arbeidsvoorwaarden in overleg met de werkgever voor werkenden te regelen. Het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg vindt plaats tussen één of meer vakbonden (werknemers) en één of meer brancheorganisaties (werkgevers) in geval van een bedrijfstak/sector-cao. Als het gaat om een ondernemings-/organisatie-cao, dan vindt het overleg plaats tussen één of meer vakbonden en de individuele werkgever. De cao's in de publieke sector zijn versnipperd in talrijke branche-cao's, waarin veel afspraken tot in detail zijn uitgewerkt. Gestold wantrouwen tussen bonden en werkgevers wordt op deze manier vertaald in

gedetailleerde cao's. Dit houdt een transformatie naar denken in publieke taken tegen en vraagt om modernisering.

c. Arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfondsen

In veel sectoren hebben sociale partners arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfondsen⁷ opgericht. Dit worden ook wel sectorfondsen of sociale fondsen genoemd. De aard, werkwijze en doelstellingen van deze fondsen lopen uiteen. Ze hangen vaak samen met het moment van oprichting. Het algemene doel van de fondsen is het behouden en verkrijgen van goed opgeleid personeel, door voldoende werkgelegenheid te bieden, scholing te stimuleren en een goede kwaliteit van de arbeid te stimuleren, nu en in de toekomst.⁸

De institutionele basis voor een sectorfonds is, met name in de marktsector, de zogenaamde fondsen-cao. Deze heeft het karakter van de sector-cao. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan deze voor maximaal vijf jaar algemeen verbindend verklaren. In de fondsen-cao is meestal de financiering van het fonds geregeld. Bijvoorbeeld door een (verplichte) werkgeversbijdrage, doorgaans een klein percentage van de loonsom. Of, in sommige gevallen, ook door een verplichte werknemersbijdrage. In de publieke sector is de algemeen verbindend verklaarde fondsen-cao nauwelijks aanwezig. De fondsen zijn vrijwel allemaal gebaseerd op een afspraak tussen de werkgeversorganisatie en de vakbonden, en beperkt zich qua reikwijdte tot de leden van de werkgeversorganisatie. Hierdoor zijn de activiteiten van deze fondsen niet per definitie van toepassing op alle werkenden in de sector. Gezien de hoge organisatiegraad van werkgevers in de publieke sector zal dit voorsnog om een beperkt deel van de werkenden gaan.

De wijze waarop de sectorfondsen (publiek en markt) invulling geven aan hun doelstellingen verschilt sterk. Sommige fondsen zijn niet meer dan de uitvoerder van een subsidieregeling. Het fonds verdeelt dan de beschikbare middelen over opleidingen of projecten, die door werkgevers en/of werknemers zijn aangevraagd. Andere fondsen voeren innovatieve en experimentele projecten uit. Deze zijn dan gericht op kwaliteitsverbetering van de arbeid om die later te verankeren in het reguliere beleid in de sector.

De meerwaarde van het op sectorniveau organiseren van het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg en de sectorfondsen ligt in de doorgaans grote overeenkomsten tussen de organisaties binnen een sector. Dit maakt een sector bij uitstek een geschikt niveau om afspraken te maken over een gelijk speelveld voor organisaties. Bijvoorbeeld op het gebied van opleiding en ontwikkeling, digitalisering, preventie en gezondheid, het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het verder brengen van collectieve belangen van werknemers en werkgevers binnen de sector. Momenteel zien we dat deze afspraken vooral op deelsectorniveau worden gemaakt. Via de fondsen worden ze vertaald in eigen projecten en programma's die veelal op elkaar lijken, zonder dat daarin structurele samenwerking plaatsvindt. Dit werkt niet bevorderend voor het effectief aanwenden van middelen, kennisdeling en samenwerking. Toch zien we wel samenwerking tussen verschillende fondsen en (deel)sectoren

⁷ In de marktsector vaak opleidings- en ontwikkelingsfondsen genoemd.

⁸ Ecorys (2008). *Hoe werken sectorfondsen?* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30370-30-b1.pdf>

via gemeenschappelijke programma's. Bijvoorbeeld het AZW-programma in zorg en welzijn (data- en kennisprogramma) of een gezamenlijke regionale aanpak rondom lerarentekorten waarin arbeidsmarktfondsen in het onderwijs samenwerken.

d. De sociale dialoog op nationaal/bovensectoraal niveau

De sociale dialoog op nationaal en/of bovensectoraal niveau richt zich op de langere termijn. Deze dialoog is dus meer strategisch van aard. Het biedt de (al dan niet) bindende kaders voor de sociale dialoog en het sociaaleconomisch beleid op de andere niveaus (bijvoorbeeld sector of organisatie). Dit overleg is voor coördinatie op publieke taken het belangrijkste niveau. Alleen bovensectoraal, en daarmee los van individuele belangen, kunnen partijen immers keuzes maken voor de houdbaarheid van de publieke taken. Ook als dit krimp of groei op sector- of organisatieniveau betekent. De sociale dialoog op bovensectoraal niveau vindt plaats in:

- De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)
In de ROP zou de bovensectorale strategische sociale dialoog voor de overheidssectoren plaats moeten vinden. Dit overleg is nog niet voldoende van de grond gekomen en dit heeft een reden. Daarop gaan we de volgende paragraaf dieper in.
- De Sociaal-Economische Raad (SER)
De SER is een formeel adviesorgaan van de regering en het parlement. Werkgeversorganisaties, vakcentrales en onafhankelijke deskundigen (kroonleden) adviseren gevraagd en ongevraagd over sociaaleconomische onderwerpen. De adviezen zijn in eerste instantie gericht op het overheidsbeleid, maar spreken ook vaak de sociale partners op de andere niveaus van de sociale dialoog aan.
- De Stichting van de Arbeid (StvdA)
In de StvdA overleggen de vakcentrales met de koepels van werkgeversorganisaties over arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en het sociaaleconomisch beleid in de markt. Akkoorden die in de StvdA worden afgesloten en adviezen van de StvdA kunnen richtingen/kaders geven aan het cao-overleg en/of het kabinetsbeleid. De aanbevelingen aan cao-partijen hebben echter geen bindende werking naar de andere niveaus van de sociale dialoog.
- In de publieke sectoren vindt de bovensectorale sociale dialoog ook deels plaats in onder andere:
 - De Stichting van Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW) behartigt de belangen van publieke organisaties die zelfstandig werkgever zijn, waaronder het onderwijs, gemeenten, provincies en waterschappen. De stichting ondersteunt hen door ideeën uit te wisselen, kennis en ervaring te faciliteren, expertise beschikbaar te stellen en gezamenlijke belangen te coördineren en uit te dragen. De ZPW voert regelmatig overleg met de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties via de SER en de StvdA, maar dit overleg is niet goed geïnstitutionaliseerd.
 - De Stichting van het Onderwijs. Hierin bespreken de organisaties van werkgevers en werknemers in het onderwijs, al dan niet met de overheid, de onderwerpen die het gehele onderwijsstelsel aangaan.
 - Een veelheid van overleggen in de diverse subsectoren (branches), die sterk zelfstandig opereren met weinig afstemming op sectorniveau.

3.1 De verbinding in de sociale dialoog

De verschillende onderdelen van de sociale dialoog hebben elk hun eigen deelnemers, agenda, dynamiek en doel. Het is echter van belang dat deze onderdelen sterk met elkaar worden verbonden. Een sociale dialoog op nationaal niveau is immers pas echt effectief als de uitkomsten daarvan doorwerken in concrete afspraken die rechtstreeks van invloed zijn op werkenden en werkgevers. Deze afspraken worden bijvoorbeeld gemaakt in cao's en/of krijgen uitwerking in activiteiten van arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfondsen.

Dat de scope, belangen en omstandigheden op verschillende niveaus anders zijn, en soms zelfs conflicteren, maakt onderdeel uit van de gekozen structuur. Koopkrachtverbetering op de korte termijn kan bijvoorbeeld met goede redenen belangrijker worden gevonden dan versterking van ontwikkelingsmogelijkheden van de sector op de langere termijn. Dit moet echter niet leiden tot een hiërarchie tussen de onderdelen van de sociale dialoog. Juist een goede verbinding versterkt de arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en de sociaaleconomische ontwikkeling. Met deze verbinding bedoelen we onder andere dat de verschillende belangen en opgaven een plek krijgen binnen alle onderdelen van de sociale dialoog.

Het CAOP pleit voor meer aandacht voor de verbinding tussen de verschillende onderdelen van de sociale dialoog. Een voorbeeld hiervan is de koppeling tussen het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg en de medezeggenschap. De ondernemingsraad heeft zijn voelspriet in de organisaties en kan zo een constructieve bijdrage leveren aan het cao-overleg.⁹ Dit kan zowel in de voorbereiding, in co creatie met de sociale partners, als bij de uitvoering van cao-afspraken. De kwaliteit en het draagvlak van de arbeidsvoorwaarden in de sector of organisatie kunnen daardoor worden versterkt. Deze betrokkenheid en dialoog stoppen overigens niet zodra een cao tot stand is gekomen. Een continue dialoog binnen het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg is belangrijk om zicht te krijgen op het effect van afspraken in de praktijk en om op elkaar aangesloten te blijven in de veranderde omgeving.¹⁰

De sectorale arbeidsmarkt- en opleidingsfondsen (A&O-fondsen) hebben een unieke positie in de sociale dialoog. Zij zijn opgericht door sociale partners en bieden hun de mogelijkheid om arbeidsmarktactiviteiten in de bedrijfstak te ontplooiën. In de marktsector zijn grofweg twee (uiterste) typen fondsen te onderscheiden:¹¹

Beheergerichte fondsen

De verschillende belangen van werkgevers en werknemers vormen de basis voor het beleid en de instrumenten van het fonds. Dit kan tot uiting komen in de verdeling van financiële middelen, die vaak evenwichtig plaatsvindt tussen de verschillende belangen. Ook kan het fonds fungeren als middel voor het aanvragen en/of verdelen van

⁹ Met als voorwaarde dat de ondernemingsraad wel de hele organisatie vertegenwoordigt en niet slechts deelbelangen behartigt.

¹⁰ Zie ook: AAVN (2025). De toekomst van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.

¹¹ Colard, R., & Donners, M. (2011). Rol O&O-fondsen in beweging. <https://www.a-advies.nl/rol-o-o-fondsen-in-beweging>

(overheids)subsidies. De doelen worden algemeen geformuleerd om partijen beleidsruimte te geven. Een (te) beheergericht fonds kan zijn toegevoegde waarde moeilijk duiden; het loopt risico op kritiek dat het slechts geld ‘rondpompt’.

Veranderingsgerichte fondsen

De gezamenlijke belangen van sociale partners en hun gezamenlijke (verander)doelen vormen de basis voor het beleid en de activiteiten van dit type fonds. Voorbeelden van gezamenlijke doelen zijn bijvoorbeeld het versterken van de arbeidsmarktpositie van de sector of het stimuleren van werkgevers en werknemers om te investeren in opleiding en ontwikkeling. Een fonds dat te sterk inzet op verandering loopt echter het gevaar draagvlak te verliezen bij werkgevers en werknemers. Individuele bedrijven of werknemers kunnen het fonds dan als te dwingend en/of ‘te ver van de werkelijkheid’ beschouwen.

Om in de sociale dialoog van toegevoegde waarde te zijn, is het volgens ons effectief wanneer een A&O-fonds zich positioneert als een veranderingsgericht fonds. Deze positionering biedt de mogelijkheid om sectorale arbeids(markt)vraagstukken (al dan niet afgeleid van landelijke sociaaleconomische vraagstukken) te onderzoeken en te experimenteren met oplossingen voor zowel de actuele als toekomstige uitdagingen. Daarmee vormt het fonds een verbinding tussen enerzijds de landelijke en bovensectorale sociale dialoog en de sector en anderzijds het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg. In de cao kunnen de uitkomsten van dit onderzoek en de experimenten in de sector worden verankerd. Daarnaast kan het cao-overleg in verbinding met het fonds onderzoek en experimenten initiëren, zonder dat dit direct impact heeft op de arbeidsvoorwaarden. Zo wordt het fonds een essentieel onderdeel van de optimaal functionerende sociale dialoog.

Tabel 2. Kenmerken van beheergerichte en veranderingsgerichte arbeidsmarkt- en opleidingsfondsen (Colard & Donners, 2011)

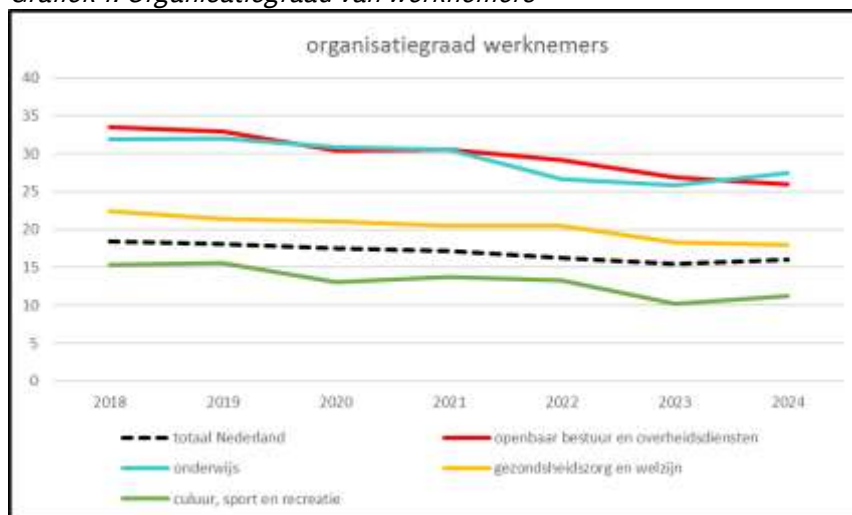
	Beheergericht	Veranderingsgericht
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionele en financiële belangen zijn leidend (borgen van bestaansrecht). • Uitvoerder visie van anderen (vakbonden, werkgevers, overheid). • ‘Tevreden houden’ van achterban. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen (lange termijn)visie op de arbeidsmarkt in de sector. • Samenwerking met andere partijen, ook buiten de sector.
Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Generiek, vooral gericht op alle organisaties. • Verdelen van geld en middelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op specifieke sectorvraagstukken. • Experimenteren (risico nemen) • Projectgericht werken.
Instrumenten	Subsidies, opleidingen, trainingen, vouchers.	Onderzoek, pilots, samenwerkingsverbanden.

3.2 Knelpunten en uitdagingen voor de sociale dialoog

Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zijn belangrijke partijen in de sociale dialoog. Draagvlak en representativiteit van deze organisaties zijn dan ook essentieel voor de effectiviteit en legitimiteit ervan. Hier zien we wel knelpunten ontstaan, zowel in de markt- als in de publieke sector. Zo neemt de organisatiegraad, het percentage werknemers dat lid is van een vakbond, al jaren gestaag af. In 2018 was 18,4% (in 2000 zelfs nog 25%) van de werknemers lid van een vakorganisatie; in 2024 nog maar 16%. Zoals grafiek 1 laat zien ligt de organisatiegraad binnen het grootste deel van de publieke dienstverlening nog (ruim) boven het landelijke gemiddelde. Toch is ook daar de dalende tendens zichtbaar.

Er zijn bovendien aanwijzingen dat ook brancheorganisaties zelf met dalende ledenaantallen kampen. Daarnaast organiseren werkgevers zich (zeer) beperkt in nieuwe sectoren, zoals online winkels en ICT.¹² Dit kan grote invloed hebben op de cao-dekkingsgraad, omdat deze in sterkere mate samenhangt met de organisatiegraad van werkgevers dan van werknemers.¹³

Grafiek 1. *Organisatiegraad van werknemers*



Bron: CBS, TNO.

Naast een afnemende organisatiegraad zien we dat de cao als onderdeel van de sociale dialoog aan belang afneemt (zie grafiek 2). Het percentage werknemers waarop een cao van toepassing is, vertoont al jaren een dalende trend. Dit percentage lag in 2022 net onder de 72%. Dit geldt met name voor de marktsector. De dekkingsgraad bij overheid, zorg en onderwijs is constant hoog en ligt tussen 90 en 99%. Voor Nederland als geheel betekent dit dat we momenteel niet voldoen aan de Europese richtlijn, waarbij op minimaal 80% van de werknemers een cao van toepassing is.¹⁴

¹² Been, W., & Keune, M. (2025). Routes om de dalende cao-dekkingsgraad te keren in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 41-2, pp 187 – 202.

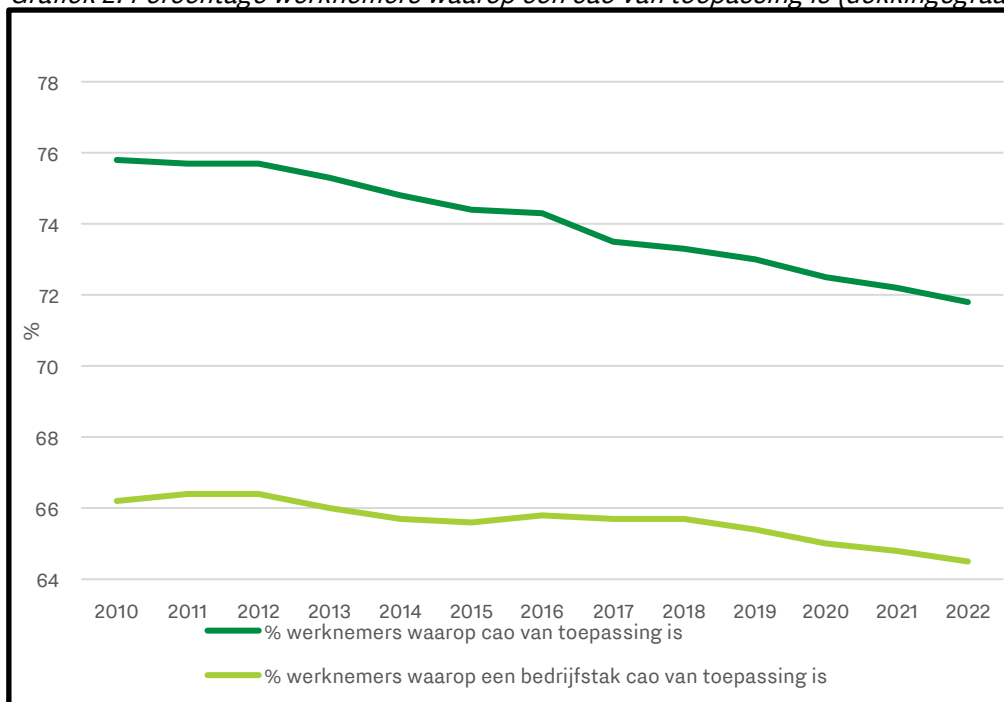
¹³ De Beer, P., & De Sauvage Nolting, R. (2024). *Balanceren op de cao-helling*. De Burcht, Amsterdam.

¹⁴ Zie [EU-richtlijn 2022/2041](#)

Hierdoor verliest de cao, vooral in de marktsector, aan kracht als instrument om naast de loonontwikkeling ook arbeidsverhoudingen, de kwaliteit van arbeid en de ontwikkeling van werkenden te reguleren. Daarmee neemt ook de doorwerking van afspraken en inzichten naar andere niveaus van de sociale dialoog (nog) verder af.

Sociale partners hebben daarom de verantwoordelijkheid om na te denken over nieuwe vormen en partijen die aansluiten bij een nieuwe generatie werknemers. Deze werknemers willen vaak niet structureel, maar wel tijdelijk of thematisch verbinden. Dit biedt bovendien aanleiding om na te denken over een meer opgavegerichte sociale dialoog: verbeteren bijvoorbeeld afspraken aantoonbaar de situatie van werkenden op het gebied van gezondheid?

Grafiek 2. Percentage werknemers waarop een cao van toepassing is (dekkingsgraad)



Bron: CBS, TNO.¹⁵

Nieuw en eigentijds instrumentarium nodig

Al sinds de jaren negentig formuleren de SER en de StvdA regelmatig adviezen om werk te maken van een leven lang leren (LLO) en employability (zoals dat destijds werd genoemd).¹⁶ Toch moeten we helaas constateren dat hiervan in cao's en ook binnen veel sectorfondsen weinig terecht is

¹⁵ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/48/werknemers-naar-soort-cao-en-sbi-naar-achtergrondkenmerken-2010-2022>

¹⁶ Zie bijvoorbeeld:

- SER (1998). Sociaal-economisch beleid 1998- 2002, pp 169-184.
- Stichting van de Arbeid (2006). Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Publicatie 7/06.
- SER (2017). Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan.
- SER (2013). Verbreding draagvlak cao-afspraken.

gekomen. In veel cao's zijn wel afspraken gemaakt over (verhoogde) scholingsbudgetten. Daardoor zijn aanzienlijke middelen beschikbaar, maar deze worden vaak niet benut. Ook ontbreekt samenwerking tussen sectoren en hun arbeidsmarktfondsen. Hierdoor kunnen werkenden onvoldoende gebruikmaken van opleidings- en ontwikkelingstrajecten om makkelijker tussen sectoren te bewegen. Dit terwijl vanuit eigen vermogen, afdracht of subsidies wel middelen beschikbaar zijn. Ook een meer nationale of bovensectorale regie, bijvoorbeeld in de vorm van individuele budgetten of individuele leerrekeningen, kwam niet van de grond. Daarom is een nieuw en eigentijds instrumentarium nodig om mensen daadwerkelijk te helpen, gecombineerd met meer samenwerking binnen en tussen sectoren op gemeenschappelijke onderwerpen.

Een ander voorbeeld is het SER-advies *Aan de slag voor de zorg* (2020). Daarin is een gezamenlijke agenda geformuleerd voor sociale partners en overheid om de aantrekkelijkheid van zorgberoepen en de kwaliteit van de zorg te versterken (zie box 1).¹⁷ Deze agenda wordt echter nog nauwelijks beleidsmatig opgepakt door de arbeidsmarktfondsen in de gezondheidszorg.

4. Het sectorenmodel en de sociale dialoog in de publieke sector

In 1993 werd het zogenoemde sectorenmodel geïntroduceerd. Daarmee werd een nieuwe structuur voor overleg en arbeidsvoorwaarden in de publieke sector (zie box 2) vormgegeven. De invoering van het sectorenmodel markeerde een belangrijke verschuiving in de organisatie van arbeidsverhoudingen binnen de overheid. Waar voorheen sprake was van een centraal aangestuurd systeem, ontstond nu ruimte voor differentiatie per sector. De achterliggende doelstellingen van het sectorenmodel, zoals in 1991 geformuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waren onder meer: differentiatie van arbeidsvoorwaarden per sector, bevordering van gelijkwaardigheid tussen sociale partners en behoud van coördinatie binnen en tussen sectoren.

De zorg- en welzijnssector maakt, met uitzondering van de universitair medische centra (UMC's), geen deel uit van het sectorenmodel en de sociale dialoog binnen de publieke sector. De verschillende deelsectoren (zoals ziekenhuizen, gehandicaptenzorg, jeugdzorg, sociaal werk en thuiszorg) hebben elk hun eigen collectief arbeidsvoorwaardenoverleg en arbeidsmarktfondsen. In de nationale sociale dialoog worden de werkgevers vertegenwoordigd door hun brancheorganisaties via het lidmaatschap van VNO-NCW. De werknemers worden door hun vakorganisaties via hun vakcentrales vertegenwoordigd in de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StvdA).

¹⁷ Sociaal-Economische Raad (2021). [Aan de slag voor de zorg. Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt](#). Den Haag: SER.

Box 2: de deelsectoren in het sectorenmodel

Binnen de overheid en het onderwijs is het arbeidsvoorwaardenoverleg georganiseerd per sector. Dat zijn specifiek afgesproken overlegstructuren tussen de overheid (als werkgever) en de vakbonden (als werknemersorganisaties). Elke sector heeft dus zijn eigen cao/arbeidsvoorwaardenregeling. Het betreft de volgende sectoren:

1. Rijk
2. Politie
3. Defensie
4. Rechterlijke macht
5. Provincies
6. Gemeenten
7. Waterschappen
8. Primair onderwijs
9. Voortgezet onderwijs
10. Middelbaar beroepsonderwijs
11. Hoger beroepsonderwijs
12. Universiteiten
13. Wetenschappelijke onderzoeksinstellingen
14. Universitaire medische centra

Met uitzondering van de universitair medische centra wordt de zorg niet tot het sectorenmodel gerekend.

De sector zorg en welzijn kent geen geïnstitutionaliseerde sociale dialoog die alle verschillende deelsectoren omvat. Een zeer specifieke uitzondering hierop vormt de pensioenregeling. De zorg kent voor alle deelsectoren dezelfde pensioenregeling, waarvan de inhoud wordt vastgesteld door sociale partners binnen de Pensioentafel Zorg en Welzijn. Het Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW) is verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg

Met de introductie van het sectorenmodel is de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sectoren gedecentraliseerd. Elke deelsector heeft sindsdien zijn eigen cao en arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfonds, met uitzondering van de universiteiten, UMC's en wetenschappelijke onderzoeksinstellingen die gezamenlijk één fonds hebben. Dit model heeft jarenlang goed gefunctioneerd, maar de toekomst vraagt om beweging tussen sectoren. Ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden.

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Voor de coördinatie tussen de deelsectoren werd de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) opgericht. Hier zou de strategische sociale dialoog voor de overheid moeten plaatsvinden, vergelijkbaar met de StvdA in de markt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties formuleerde dat destijds als volgt:

“In een sectorenmodel is een afstemming van het zelfstandig te voeren personeelsbeleid zowel tussen als binnen een sector een absolute noodzaak. Dit standpunt wordt door alle overheidswerkgevers onderschreven. Onderstreept moet echter worden dat een

dergelijke afstemming tussen de sectoren in beginsel op basis van vrijwilligheid geschiedt. Voor de Rijkssectoren geschiedt afstemming uiteraard ook binnen het Kabinet.” (brief Minister van BZK, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 800 VII, nr. 25)

Onderdeel van de ROP is de Pensioenkamer. Binnen deze kamer spreken sociale partners over de ABP-pensioenregeling, die bovensectoraal is geregeld. De decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid en het onderwijs paste bij de destijds heersende opvatting dat de rechtspositie van ambtenaren genormaliseerd moest worden (lees: minder ontslagbescherming). Ook paste dit bij het New Public Management met daarin kernbegrippen als privatisering, marktwerking, decentralisatie, uitbesteding, prikkels in het personeelsbeleid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Niet voor niets noemde minister Dales zijn voorstel uit 1990 waarmee het sectorenmodel werd geïntroduceerd: *‘Voorstel inzake normalisering van het overlegstelsel’*. De ingezette normalisering van het overlegstelsel leidde uiteindelijk ook tot de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren. Het resultaat was dat de ambtelijke status in 2020 werd afgeschaft.

4.1 Ervaringen met het sectorenmodel en de sociale dialoog

Verschillende beschouwingen en evaluaties van het sectorenmodel laten drie ‘spanningsvelden’ zien, die inherent zijn aan de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector.¹⁸ Deze spanningsvelden maken het lastig om tot een stelsel van arbeidsverhoudingen en sociaal overleg te komen, dat vergelijkbaar is met de marktsector. Dit verklaart waarom de ROP niet goed tot wasdom heeft kunnen komen. Het betreft de volgende spanningen:

- De inhoud van de pensioenregeling (en daarmee de pensioenpremie) wordt op centraal niveau besproken en vastgesteld. Omdat de pensioenpremie naar schatting 20 tot 25% van de kosten voor de arbeidsvoorwaarden omvat, beperkt dit ruimte voor loondifferentiatie op decentraal niveau.
- De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij de overheid/publieke sector is per definitie lager dan in de marktsector (Wet van Baumol). Toch ‘dwingt’ de arbeidsmarkt de overheid ertoe de ontwikkeling van de lonen van haar medewerkers minimaal in de pas te laten lopen met die in de marktsector.
- De dubbele rol van de overheid als wetgever én werkgever wringt: de politieke coördinatie van beleid staat op gespannen voet met de werkgeversrol.

Deze spanningen lijken ook invloed te hebben op de strategische, bovensectorale dialoog bij overheid, onderwijs en het veiligheidsdomein. De evaluatie van het sectorenmodel door APE (2009) wees op de gebrekkige werking van de ROP.¹⁹ De raad bleek nauwelijks in staat namens de

¹⁸ Zie onder andere:

- Stekelenburg, M. (1999a). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stekelenburg, M. (1999b). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 2*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wilms P., De Jong, P., Von Meyenfeldt, L., & Schrijvershof, C. (2009). *Evaluatie sectorenmodel 2008*. Den Haag: APE.

¹⁹ Wilms, P. et al. (2009). *Evaluatie sectorenmodel 2008*. Den Haag: APE.

publieke sector een volwaardige positie in te nemen binnen het nationaal sociaaleconomische overleg. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de economische crisis van 2008-2009 waarin de StvdA wél tot een gezamenlijk akkoord kwam, terwijl afstemming binnen de publieke sector uitbleef. De zeer beperkte loonontwikkeling in de publieke sector in 2010-2014 werd in die jaren eenzijdig door de overheid opgelegd.

In 2008 verenigden de werkgevers van de decentrale overheden en onderwijssectoren zich in de Stichting Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW). Doel hiervan was, los van de zogenoemde kabinetssectoren, onder andere kennis en expertise over werkgeverszaken uit wisselen en de gezamenlijke belangen van de sectorwerkgevers van de onderwijssectoren en decentrale overheden te coördineren. De ZPW heeft hierin goed voorwerk verricht en onderhoudt momenteel op ambtelijk niveau contact met de SER en StvdA.

In de verkenning *Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector* (2019) stelde de SER eveneens vast, dat de ROP nooit heeft gefunctioneerd als overlegorgaan in de publieke sector om gezamenlijk vraagstukken rond arbeidsverhoudingen en relevante wet- en regelgeving te bespreken. Als belangrijkste redenen noemt de SER:

- Door de sectoralisatie zijn er nog maar weinig bovensectorale onderwerpen die in de ROP (kunnen) worden besproken.
- Verschillende sectoren hebben hun eigen ingang bij de vakdepartementen, die ook de belangen behartigen binnen het kabinet.
- De dubbele pet van de kabinetssectoren als zowel wetgever als werkgever.
- De vakbeweging laat de belangenbehartiging bij wet- en regelgeving en de bredere maatschappelijke (sociale) dialoog primair via de SER en de StvdA lopen. Daar vindt een bredere centrale belangenafweging plaats.

Een illustratie van dit laatste punt is het SER-advies *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk*.²⁰ In dit advies worden oplossingsrichtingen geschetst voor de arbeidsmarktcrispe in de publieke sector. Een vraagstuk dat bij uitstek zou passen binnen de ROP. Hoewel de SER voor het advies verschillende deskundigen uit de publieke sector heeft geraadpleegd, bleef de formele betrokkenheid van de overheidssectoren in de SER-commissie beperkt tot één adviserend lid namens de ZPW en drie ministeriële vertegenwoordigers. Geen van allen vertegenwoordigde de werkgeversrol van de overheid. In andere SER-adviestrajecten die aan de publieke sectoren raken, wordt de ZPW wel uitgenodigd om deel te nemen aan de voorbereidende commissie.

5. Vraagstukken voor de sociale dialoog voor de publieke taak

Binnen de publieke sector ontbreekt bovensectorale afstemming en (serieuze) informatiedeling tussen sociale partners over arbeidsverhoudingen en personeelsbeleid, terwijl dat wel een doelstelling/ambitie van het sectorenmodel was. Daardoor is er ook geen (bestuurlijke) betrokkenheid bij het nationale sociaal-economische overleg in de Sociaal-Economische Raad

²⁰ SER (2023). [Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk](#)

(SER)²¹ en Stichting van de Arbeid (StvdA). Dit betekent dat een groot deel van de werkende beroepsbevolking niet evenwichtig is vertegenwoordigd in het (nationale) sociaal overleg. Er is sprake van een fundamentele onevenwichtigheid in de vertegenwoordiging van sociale partners in de publieke sector in de landelijke organen van de overlegeconomie.

De vraag is of werkgevers en werknemers zich deze gebrekkige sociale dialoog kunnen permitteren. Verschillende nationale en internationale vraagstukken vragen immers om andere arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden en andere vormen van arbeidsdeling en organisatie van werk. We noemen als voorbeelden:

- Veranderende opvattingen over het besturingsmodel van de overheid.
 - Blijft het sterk op marktdenken gebaseerde New Public Management dominant als sturingsmodel en zet de decentraliseringstrend zich voort? Of zijn andere vormen van sturing beter om de vraagstukken van deze tijd aan te pakken?
 - De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert een afname van de (ambtelijke) deskundigheid bij de overheid.²² Zonder hierop dieper in te gaan, doet de WRR aanbevelingen voor de organisatie van werk, ontwikkeling van ambtenaren en loopbaanpaden. Dit bepaalt ook de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever om bij te (willen) werken, zowel nu als voor toekomstige generaties. Dit zijn onderwerpen die bij uitstek thuishoren in de sociale dialoog. Mits goed ontwikkeld kan deze dialoog op verschillende niveaus (zie figuur 1) een wezenlijke bijdrage leveren.
- Arbeidsmarkttekorten kunnen leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zowel tussen publieke sectoren onderling als tussen de publieke en marktsector.
 - Ook binnen de publieke sector zelf is dit risico reëel door de gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenvorming.
 - De vraag is of de samenleving zich deze concurrentie kan permitteren. Uiteindelijk dicteert de marktsector de loonvorming, maar de overheid financiert ook. De salarissen in de publieke dienstverlening kunnen immers niet (te veel) achterlopen bij de markt, omdat werken daarin anders onaantrekkelijk wordt.
 - Wat is de betekenis van de structurele arbeidsmarkttekorten voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening, waaronder zorg en welzijn als grotendeels collectief gefinancierde sectoren? Aan welke taken geeft de politiek prioriteit en wat betekent dat voor de kwaliteit en organisatie van het werk?
- Nationale en internationale veiligheids- en klimaatvraagstukken vereisen, zeker in een situatie van arbeidsmarkttekorten, samenwerking tussen overheid en marktsector om gezamenlijk afspraken te maken. Niet alleen over de vereiste kwaliteit van personeel, maar ook de verdeling van verantwoordelijkheden en taken. Hetzelfde geldt voor de kwantitatieve kant: de publieke sectoren scheppen de randvoorwaarden en vormen de basis voor de marktsector. Ongebreidelde concurrentie tussen beide sectoren op de arbeidsmarkt brengt de taken van de publieke dienstverlening in gevaar en ondermijnt daarmee ook de bijdrage

²¹ De zorgsector is met vertegenwoordigers van de geestelijke gezondheidszorg en de ouderenzorg onderdeel van het ondernemersdeel van de SER.

²² WRR (2025). [Deskundige overheid](#)

van de markt aan maatschappelijke oplossingen. Het is één van de redenen waarom de International Labour Organization (zie de inleiding) het belang van de sociale dialoog benadrukt.

- Tussen sectoren binnen de publieke taken heerst eveneens concurrentie. Zo hebben de zorg en defensie beide behoefte aan meer personeel. (Te) sterke onderlinge concurrentie op de arbeidsmarkt kan de kwaliteit van een van beide sectoren onder druk zetten. Het lijkt daarom verstandiger de personeelsbehoefte in eerste instantie onderling af te stemmen op het gewenste en haalbare kwaliteitsniveau dat beide sectoren moeten en kunnen leveren. Dit geeft meer mogelijkheden voor gerichte werving met behoud van kwaliteit. Ook het 'delen' van medewerkers kan daarbij een optie zijn.
- Zowel bij de overheid als in de marktsector blijft de productiviteitsontwikkeling achter. Dat is deels het gevolg van de verschuiving naar een steeds groter aandeel dienstverlening in de economie, maar kan ook het gevolg zijn van beperkte sociale en technologische innovatie. In de sociale dialoog kunnen sociale partners onderzoeken en experimenteren met oplossingen om de productiviteit te verhogen met behoud van kwaliteit van werk.

6. De toekomst van de sociale dialoog voor de publieke taken volgens CAOP

Onze conclusie: er zijn verschillende vraagstukken die een strategische sociale dialoog rechtvaardigen in de publieke sector en tussen de marktsector en publieke sector. Tegelijkertijd rijst de vraag waarom zo'n sociale dialoog nu wel kans van slagen zou hebben, terwijl dit al 30 jaar niet is gelukt. De hiervoor genoemde spanningsvelden zijn alle drie immers nog steeds relevant. Er zijn initiatieven om de publieke sector meer bij de nationaal sociale dialoog te betrekken. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geëxperimenteerd met consultatie van de ZPW (gezamenlijke onderwijswerkgevers en decentrale overheden) over conceptwet- en regelgeving. De ZPW is positief over deze consultaties, maar merkt wel op dat deze consultaties ad hoc en/of te laat in het wetgevingstraject plaatsvonden. Vakbonden in de publieke sector hebben begrip voor het initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar vinden het logischer dat zij voortaan structureel worden betrokken. Zij wijzen erop dat in deze vorm van consultatie geen integrale belangenafweging plaatsvindt.

CAOP is van mening dat, met het oog op de arbeidsmarkt-vraagstukken op korte en lange termijn, de sociale dialoog in de publieke sector moet worden versterkt en beter verbonden moet worden met de markt en nationale sociale dialoog. Ook vinden we dat het domein zorg en welzijn onderdeel moet uitmaken van de sociale dialoog voor de publieke taken.

Het versterken van de sociale dialoog in de brede publieke sector vraagt om meer samenhang tussen de verschillende onderdelen (zie paragraaf 2.1). Het gaat hierbij onder meer om veranderingsgerichte arbeidsmarkt- en opleidingsfondsen en de verdere ontwikkeling van een bovensectorale sociale dialoog. Door deze verbindingen te leggen – en nadrukkelijk de relatie met de marktsector te betrekken – kan substantieel worden bijgedragen aan de oplossing van de maatschappelijke vraagstukken van nu en de nabije toekomst. Omdat dit acties vereist op alle niveaus – nationaal, sectoraal, organisatorisch en binnen de individuele arbeidsrelatie – is het

noodzakelijk duidelijk te maken welke rol de verschillende onderdelen van de sociale dialoog vervullen en hoe zij elkaar versterken.

In het vervolg van dit position paper werken wij enkele essentiële elementen van de sociale dialoog voor de publieke taken verder uit.

6.1 De bovensectorale dialoog via de Raad voor Arbeid en Publieke taken (RAP)

Figuur 1 toont onze visie op de structuur en werkwijze van de sociale dialoog voor de publieke taken en de verbinding met de sociale dialoog in de marktsector. Het figuur laat de complexiteit van de sociale dialoog zien met de vele overleggen en verbanden. Tegelijkertijd biedt deze structuur de mogelijkheid om de strategische thema's over werk in de publieke sector en kwaliteit van de publieke taken met elkaar te verbinden en door te vertalen naar alle onderdelen van de publieke sectoren. Bijvoorbeeld door in de Raad voor Arbeid en Publieke taken (RAP) afspraken te maken over professionele ruimte en wat dit betekent voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. In de diverse overleggen voor de deelsectoren van de publieke sector wordt het beeld over de professionele ruimte vervolgens uitgewerkt, zodat dit passend is voor de desbetreffende (deel)sector.

Omdat de publieke sector zijn eigen arbeidsvraagstukken kent, hebben we betoogd dat het logisch is dat er een eigen bovensectorale dialoog is. Deze is verbonden met de nationale sociale dialoog, zoals die plaatsvindt in de Sociaal-Economische Raad (SER) en Stichting van de Arbeid (StvdA). In haar verkenning uit 2019 deed de SER al een suggestie voor de agenda voor deze driehoek:

- **Aantrekkelijk werk en goed werkgeverschap:** versterking HR-beleid, werkdruk, kwaliteit van het management, contractvormen, samenwerking.
- **Geen talent onbenut:** meer mensen, meer uren en betere matching (deeltijd, participatie niet-werkenden waaronder nieuwkomers en statushouders, langer doorwerken, arbeidsmarktinfrastructuur).
- **Innovatie:** meer doen met dezelfde mensen (productiviteitsontwikkeling, regeldruk en administratieve lasten, rol van technologie).
- **Beleid, financiering en arbeidsvoorwaarden:** uitvoerbaarheid van regelgeving, werken vanuit vertrouwen, bepalen loonruimte.

Het ligt voor de hand om deze agenda, met het oog op de maatschappelijke transitie, uit te breiden met de volgende onderwerpen:

- **Leven lang ontwikkelen:** een onderwerp dat voor zowel de marktsector als publieke sector aan belang toeneemt. Met het oog op de (versnelde) digitalisering en technologisering moeten alle werkenden zich blijven ontwikkelen en veerkrachtig blijven. Daarnaast vereisen de maatschappelijke transitie nieuwe kennis en vaardigheden. Als de publieke sector en de markt hierin vanuit hun eigen rol, kunde en verantwoordelijkheid samen optrekken, kunnen ze een grote stap zetten om de kwaliteit en productiviteit van de beroepsbevolking te verhogen en de transitie te realiseren.

- **Combineren werk en privé:** ook dit onderwerp staat (net als een leven lang ontwikkelen) al lang op de agenda van sociale partners en de sociale dialoog, maar wint breed aan urgentie. Zo wordt steeds meer een beroep gedaan op de mantelzorg, mede omdat de gezondheidszorg niet meer aan alle zorgvraag kan voldoen. Dit betekent een belasting voor werkenden die deze mantelzorg verlenen en uitdagingen om werk en zorg te combineren. Zowel vanuit het perspectief van werk als van de kwaliteit van de publieke dienstverlening (zoals de gezondheidszorg) is het belangrijk dat het combineren van werk en privé breed wordt ondersteund. Dit moet niet alleen als aantrekkelijke, maar vooral als noodzakelijke arbeidsvoorwaarde gezien.
- **Gezondheid:** preventie en gezondheid zijn van essentieel belang om de druk op zowel organisaties als de gezondheidszorg en het sociaal werk zelf te verminderen. Het ziekteverzuim is bijvoorbeeld in vooral de contactberoepen procentpunten hoger dan in marktsectoren. Dit legt veel druk op het werkende personeel. Ook zijn er gevolgen voor de uitvoering van de publieke taken.

Daarmee is niet gezegd dat de RAP-taken in een hiërarchische verhouding staan tot de andere onderdelen van de sociale dialoog. Dat geldt net zomin voor deze onderdelen onderling. De kracht van de sociale dialoog is volgens het CAOP juist, dat elk van deze elementen zijn eigen krachtige en kundige positie heeft die door goede onderlinge verbindingen kan worden versterkt.

Met de transformatie van de ROP naar de RAP kan de verbinding met de nationale sociale dialoog tot stand komen, mits de sociale dialoog in de publieke sector goed functioneert. De RAP overlegt dan op strategisch niveau met de SER en StvdA over arbeidsvraagstukken, die voor zowel de publieke sector als marktsector van belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan:

- De tekorten op de arbeidsmarkt en het gedeelde belang om elkaar hierop niet (extreem) te beconcurreren.
- Het advies voor de middellange termijn (MLT) van de SER. Dit advies verschijnt elke vier jaar. De SER adviseert daarin over het sociaaleconomisch beleid voor een periode van vier jaar. De publieke sector is vanzelfsprekend van belang voor de uitvoering van deze agenda. Daarnaast kan de publieke sector vanuit zijn perspectief een bijdrage leveren aan het MLT-advies.
- De rol en taak van zowel de publieke sector als de private sector in de houdbaarheid van de publieke taken (zoals veiligheid, gezondheid en een leven lang ontwikkelen).
- Het delen van een visie over de rol van de publieke sector en zijn personeel in relatie tot het welbehagen in de samenleving (en vice versa).

De RAP staat los van de politieke besluitvorming en handelt onafhankelijk.

[6.2 De sectorale sociale dialoog via sectorale samenwerkingsverbanden](#)

Binnen de sociale dialoog werken sociale partners, werkgevers en werknemers samen aan de kwaliteit van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. Dit gebeurt vanzelfsprekend binnen de context van politieke besluitvorming en de verantwoordelijkheden van de regering. Het CAOP ziet een goed ingerichte en door sociale partners gedragen sociale dialoog als een mooie basis

om, ondanks de soms grillige politieke verhoudingen, continuïteit te bieden voor de uitwerking van de sociaal-maatschappelijke transformatie.

Binnen de verschillende deelsectoren van de publieke sector (openbaar bestuur en overheidsdiensten, veiligheid, gezondheidszorg en welzijn, en cultuur en sport) ontbreekt een strategische dialoog over de publieke taken binnen de sector zelf. In zo'n dialoog weten sociale partners de maatschappelijk vraagstukken te vertalen naar voor hen relevante vragen en acties. Ook kunnen ze op deze wijze van elkaar leren.

Uitzondering hierop is de Stichting van het Onderwijs:

- Dit is een samenwerkingsverband van werkgevers- en werknemersorganisaties uit alle onderwijssectoren: van het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs.
- De stichting fungeert als platform waar sociale partners gezamenlijk standpunten ontwikkelen over belangrijke thema's binnen het onderwijs. Door overleg en afstemming stimuleert de stichting samenhang en samenwerking tussen de verschillende onderwijssectoren.
- De stichting speelt daarnaast een rol in de beleidsvorming. Dit doet ze door richting te geven aan discussies over de toekomst van het onderwijs. Ook treedt ze op als gesprekspartner richting de overheid.

Met deze activiteiten draagt de Stichting van het Onderwijs bij aan de versterking van de kwaliteit, continuïteit en de maatschappelijke betekenis van het Nederlandse onderwijsstelsel.

De publieke sectoren, inclusief de zorg, hebben allemaal te maken met vergelijkbare arbeidsmarkt-vraagstukken. Bijvoorbeeld structurele arbeidstekorten, achterblijvende productiviteitsontwikkeling, vakmanschap en autonomie, en de impact van technologie en kunstmatige intelligentie. Deze onderwerpen rechtvaardigen vanuit het oogpunt van gedeelde belangen een intensieve sociale dialoog. Zo kunnen de onderliggende vraagstukken beter worden doorgrond en kan de aanpak van maatschappelijke opgaves vanuit arbeidsperspectief beter op elkaar worden afgestemd. Met de sociale dialoog delen sociale partners kennis. Ook voorkomen zij zo dat de publieke sectoren elkaar op een ongezonde manier beconcurreren op de arbeidsmarkt. Daarmee wordt bedoeld: concurrentie die leidt tot een vermindering van de (kwaliteit van de) publieke taken en tot hoog oplopende arbeidskosten.

Door een sectorale sociale dialoog voor elk van de deelsectoren te organiseren (dus naast het onderwijs voor 'zorg en welzijn', 'openbaar bestuur' en het 'veiligheidsdomein'), denken wij dat sociale partners op het gebied van effectiviteit en efficiëntie een slag kunnen slaan. Bijvoorbeeld als het gaat om programmering op gezondheid en verzuim, collectieve scholingsbudgetten voor een leven lang leren, en arbeidsmobiliteit. Ten eerste kunnen diverse overleggen die nu binnen de deelsectoren plaatsvinden worden gebundeld. Dit vermindert het aantal overleggen. Ten tweede neemt de verbinding op vergelijkbare vraagstukken toe en wordt het leervermogen versterkt. Ten derde kunnen de arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfondsen (nog) beter in positie worden gebracht (zie hierna). Zij vormen het gremium voor het sociaal overleg in een deelsector. Ook zijn ze de

verbinding tussen de cao die op korte/middellange termijn is gericht en de strategische lijn vanuit de boven sectorale sociale dialoog.

6.3 De sociale dialoog via de arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfondsen

De fondsen vervullen in onze visie een belangrijke verbindende rol tussen het strategisch sectoroverleg en de cao. Zij zijn geschikt om een strategische lange termijnagenda voor de (sub)sector uit te voeren, al dan niet in afstemming met cao-partijen. De uitkomsten zijn vervolgens te vertalen naar concrete afspraken in het cao-overleg. Fondsen nemen daarmee geen regulier HR-werk van werkgevers over. Ze kunnen experimenteerterruimte bieden voor onderwerpen waarover sociale partners in het cao-overleg geen overeenstemming bereiken.

Ervaringen binnen een branche, bijvoorbeeld met het behoud van jonge werknemers, kunnen waardevol zijn voor alle andere sectoren in de publieke dienstverlening. De RAP kan een belangrijke rol spelen bij het delen en verrijken van deze inzichten.

Figuur 1 toont onze visie op de structuur en (her)ordering van de sociale dialoog voor publieke taken. Het schema maakt de fragmentatie en complexiteit zichtbaar: de vele overleggen, verbanden en cao's binnen (deel)sectoren en branches. De bovensectorale verbinding met de sociale dialoog in de marktsector vormt daarbij nog een extra complicerende factor. Tegelijkertijd biedt deze structuur ruimte om strategische thema's rond werk in de publieke sector en de kwaliteit van de publieke taken met elkaar te verbinden en door te vertalen naar alle onderdelen van de sector. In de Raad voor Arbeid en Publieke taken (RAP) worden bijvoorbeeld de contouren over professionele ruimte en de betekenis daarvan voor de publieke dienstverlening besproken en vastgelegd. De verschillende overleggen binnen de (deel)sectoren en branches werken dit vervolgens verder uit, passend bij de specifieke context van ieders werkgebied.

6.4 De sociale dialoog via de cao-tafels

Het belang van de cao in de sociale dialoog behoeft nauwelijks toelichting. Sociale partners maken hierin afspraken over onder meer beloning en werktijden binnen een (deel)sector of organisatie. Ook thema's als duurzame inzetbaarheid, scholing en ontwikkeling en de balans tussen werk en privé hebben een plek in de cao. Zoals eerder in dit position paper is beschreven, zijn dit belangrijke onderwerpen gezien de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. Vooral sector-cao's spelen een cruciale rol bij het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en daarmee ongezonde concurrentie tussen sectoren in de publieke dienstverlening. Volgens het CAOP dreigt dit echter wél te gebeuren, waardoor binnen de publieke sector als geheel te veel concurrentie ontstaat op arbeidsvoorwaarden. Dat is niet in het belang van de kwaliteit van de publieke sector als geheel.

Binnen de sociale dialoog voor de publieke taken, zoals het CAOP deze voor ogen heeft, neemt de cao een belangrijke positie in. Het cao-overleg verbindt de (werk)praktijk in organisaties met het strategisch overleg. Langetermijndoelen die daar worden geformuleerd, worden in de cao's vertaald naar concrete afspraken passend bij de sector (of organisatie) waarop de cao van toepassing is. Omgekeerd biedt de continue dialoog op cao-niveau informatie over de haalbaarheid van strategische doelen en de noodzaak tot eventuele aanpassing.

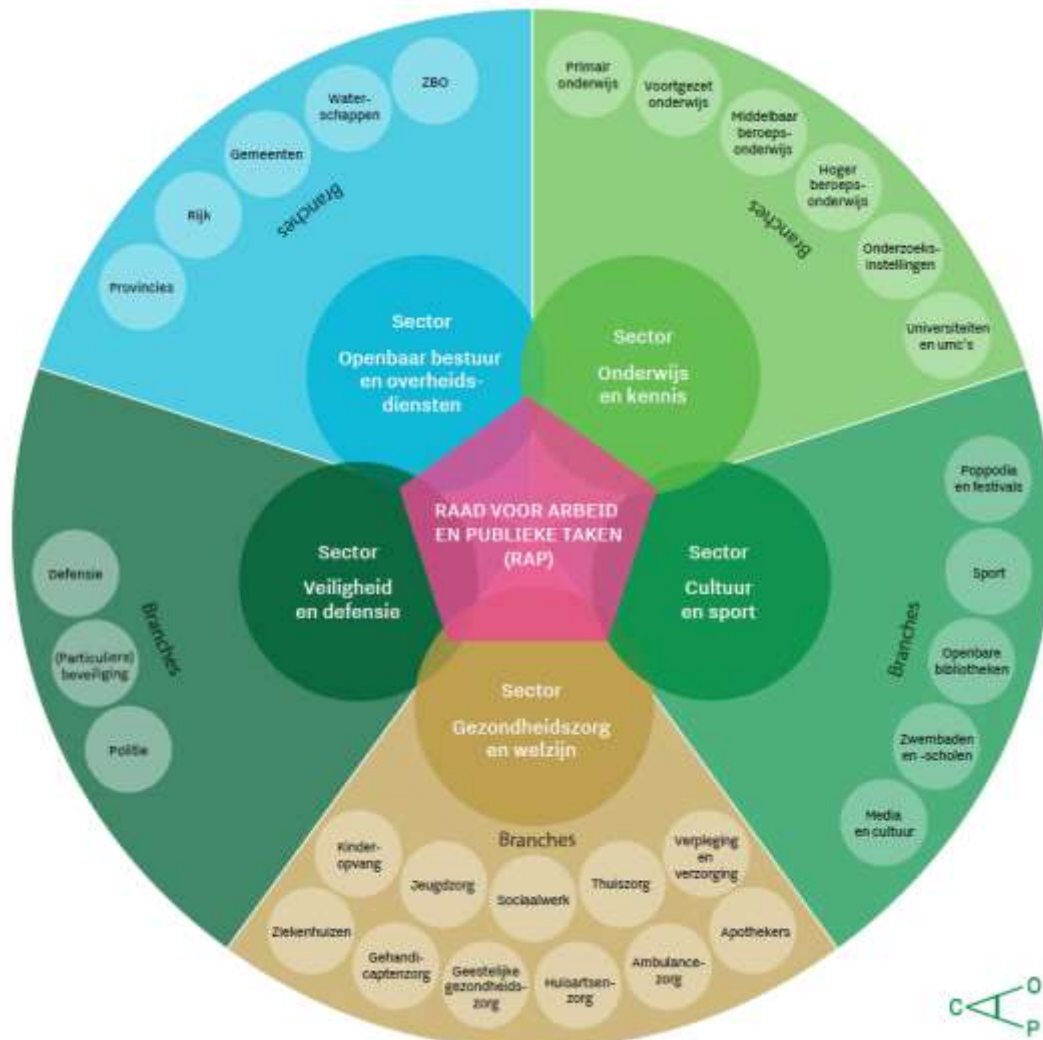
7. De uitvoering van het arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid wordt op verschillende niveaus uitgevoerd: landelijk, sectoraal en regionaal:

- Landelijk gaat het om strategische keuzes en kaders die richting geven aan beleid en sociale dialoog.
- Sectoraal beleid krijgt vorm in cao's, arbeidsmarktfondsen en andere overlegstructuren, waarin werkgevers- en werknemersorganisaties samen werken aan scholing, inzetbaarheid en arbeidsvoorwaarden.
- Regionaal speelt de uitvoering een bijzondere rol. Hier werken onderwijs, werkgevers, overheden en zorg- en welzijnsorganisaties samen om arbeidsmarktmaatregelen concreet vorm te geven.

De regio's vormen daarmee een knooppunt waar disciplines elkaar ontmoeten en waar oplossingen vaak het meest tastbaar en praktisch worden. Juist deze regionale dimensie benadrukt de noodzaak van samenwerking tussen alle betrokken partijen, inclusief werknemersorganisaties, om arbeidsmarktproblemen effectief te vertalen naar duurzame oplossingen.

Figuur 1. De sociale dialoog voor de publieke sector in verbinding met de marktsector



8. CAOP: kennis, verbinding en uitvoeringskracht

De transformatie van de sociale dialoog in de publieke sector gaat niet vanzelf. Deze transformatie vraagt om een onafhankelijke, betrouwbare plek die structurele ondersteuning biedt aan alle betrokken partijen bij de sociale dialoog in de publieke sector. Die ondersteuning omvat meerdere dimensies: kennis en wetenschappelijk onderzoek beschikbaar stellen, (strategisch) advies bieden, samenwerking organiseren en uitvoeringskracht leveren. Alleen vanuit zo'n fundament kan een samenhangende structuur ontstaan die voedt, ondersteunt en waar nodig richting geeft en aanjaagt.

CAOP vervult van oudsher precies deze rol. Het CAOP is in 1995 opgericht door de overheid en sociale partners. Het expliciete doel: de sociale dialoog in de publieke sector versterken.

Sindsdien heeft CAOP een unieke positie opgebouwd als onafhankelijke en betrouwbare partner. Zo beheert de organisatie inmiddels zeven bijzondere leerstoelen op het gebied van de toekomst van werken, leren en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ook voert CAOP toegepast en wetenschappelijk onderzoek uit, adviseert het vrijwel alle partijen in de publieke sector en fungeert het als ambtelijk secretariaat en programmaleiding voor het overgrote deel van de arbeidsmarktfondsen in de publieke sector. Daarmee heeft CAOP zich ontwikkeld tot het kennis- en coördinatiepunt voor de publieke arbeidsmarkt: het huis voor de sociale partners.

Juist tegen de achtergrond van de huidige transformatie naar een bredere benadering van publieke taken zal CAOP deze rol verder ontwikkelen en intensiveren. Sociale partners en overheid vragen hierom nadrukkelijk. Sinds 2024 werkt CAOP daarom aan een interne transformatie, waarmee het opnieuw koers zet naar zijn oorspronkelijke maatschappelijke opdracht: als non-profit strategisch partner de sociale dialoog in de publieke sector ondersteunen en versterken. Dit gebeurt met inzet van moderne onderzoeksmethoden, innovatieve adviespraktijken, sociaal vernieuwende werkvormen en een efficiënte uitvoeringsorganisatie.

Door deze ontwikkeling kan CAOP op een logische en natuurlijke manier de spil vormen in de noodzakelijke versterking en herinrichting van de sociale dialoog voor de publieke taken. Daarmee draagt de organisatie niet alleen bij aan goed functionerende arbeidsverhoudingen, maar ook aan de structurele hervormingen die essentieel zijn voor de kwaliteit, continuïteit en legitimiteit van de publieke taken.

9. Tot slot

In dit position paper pleitten wij voor een verschuiving van denken in termen van een publieke sector naar denken in publieke taken. Deze publieke taken – zoals zorg en onderwijs, veiligheid, bestuur, sociale zekerheid, wonen, infrastructuur en klimaat – vragen om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en overheid. Niet de deelbelangen moeten daarbij leidend zijn, maar het publieke belang. Wij zien de sociale dialoog als het instrument om deze verantwoordelijkheid in praktijk te brengen: een gesprek waarin partijen elkaar niet alleen ontmoeten als vertegenwoordigers van specifieke achterbannen, maar vooral als mede-dragers van de publieke zaak. Dat vraagt om nieuwe vormen van betrokkenheid, waarin naast overheid, werkgevers en vakbonden ook de bredere samenleving, maatschappelijke organisaties en nieuwe spelers hun stem kunnen laten horen. Het is een proces waarin partijen samen nieuwe wegen ontdekken, al zal dat soms hobbelig zijn. Alleen zo ontstaat een sociale dialoog die breed wordt gedragen en waarmee we de kwaliteit van onze publieke taken daadwerkelijk kunnen versterken.