

Effectief vakbondswerk?

**Een verkennend onderzoek naar
factoren die de effectiviteit van
vakbondsactiviteiten beïnvloeden**

Paul de Beer en Peter van der Valk

Publicatie nr. 20



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Augustus 2020

De Burcht
Henri Polaklaan 9
1018 CP Amsterdam
tel: 020-6241166
info@deburcht.nl
www.deburcht.nl

© De Burcht, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Effectief vakbondswerk?

Een verkennend onderzoek naar factoren die de effectiviteit van vakbondsactiviteiten beïnvloeden

Paul de Beer en Peter van der Valk

Publicatie nr. 20



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

Voorwoord	6
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
Verantwoording en beperkingen.....	10
Hoofdstuk 2. Wat is een effectieve vakbondsactiviteit?	13
Visie, missie en doelen van vakbondsactiviteiten.....	14
Vakbondsstrategieën.....	16
Effectiviteit en efficiëntie.....	17
Ledenwinst en ledenactivisme.....	19
Betere positie werkenden en niet-werkenden.....	20
Politieke en maatschappelijke invloed.....	20
Hoe bepaal je effectiviteit?.....	21
Hoofdstuk 3. Welke invloeden spelen een rol bij vakbondsactiviteiten?	22
Institutionele context van de arbeidsverhoudingen.....	23
Arbeidsmarkt.....	24
Vakbond.....	25
Leden en werkenden.....	26
Hoofdstuk 4. Praktijklessen van zes vakbondsactiviteiten	28
Wat weten we over de effectiviteit van vakbondsactiviteiten?.....	29
Schipholcampagne (FNV).....	30
Probeer de bond (CNV).....	32
Cao-onderhandelingen.....	34
Young & United (FNV).....	38
PO in Actie.....	42
FNV Werken aan Werk.....	45
Hoofdstuk 5. Welke rol spelen de vier factoren in de praktijk?	48
Institutionele context van de arbeidsverhoudingen.....	50
Arbeidsmarkt.....	52
De vakbond.....	53
Leden en andere werkenden.....	56
Conclusie.....	57
Hoofdstuk 6. Conclusie en aanbevelingen	59
Institutionele context van arbeidsverhoudingen.....	60
Arbeidsmarkt.....	61
De vakbond.....	62
Leden en andere werkenden.....	63
Aanbevelingen.....	63
Tot besluit.....	67
Literatuur	68

Voorwoord

Al zo'n anderhalve eeuw zijn vakbonden belangrijke maatschappelijke organisaties die een breed scala aan activiteiten uitvoeren, van individuele belangenbehartiging tot overleg in Den Haag over het sociaaleconomische beleid. Daarmee heeft de vakbeweging grote successen geboekt. Niemand zal ontkennen dat de werk- en leefomstandigheden van de meeste werkenden en ex-werkenden in ons land sinds de oprichting van de vakbonden sterk zijn verbeterd en dat dit mede is te danken aan de inspanning van die vakbonden.

Toch weten we opmerkelijk weinig over wat de uiteenlopende activiteiten die vakbonden uitvoeren, precies opleveren en welke factoren daarop van invloed zijn. Welke campagnes zijn succesvol en welke minder? Wat bepaalt de opbrengst van cao-onderhandelingen? Welke activiteiten dragen bij aan het werven of behouden van leden? En hoe wordt het antwoord op die vragen beïnvloed door de economische conjunctuur, de situatie op de arbeidsmarkt, de opstelling van leden en niet-leden en de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van (collectieve) arbeidsvoorwaarden?

Hoewel er in de loop van de jaren veel onderzoek is gedaan naar vakbondsactiviteiten, kunnen we op al deze vragen geen pasklare antwoorden geven. Dit was reden voor het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging om een inventariserend onderzoek te starten naar de effectiviteit van vakbondsactiviteiten en de factoren die daarop van invloed zijn. Onderzoeker Peter van der Valk heeft voor dit onderzoek niet alleen de beschikbare onderzoeksliteratuur bestudeerd, maar heeft ook inzicht gekregen in een aantal interne evaluaties van de FNV van de eigen vakbondsactiviteiten. Op basis van de uitkomsten van dit inventariserende onderzoek is deze publicatie opgesteld. Het probeert op basis van de beschikbare wetenschappelijke inzichten en evaluaties de belangrijkste factoren te benoemen die bepalen of vakbondsactiviteiten meer of minder succesvol zijn. Daaraan voorafgaand wordt echter eerst stil gestaan bij de vraag wat we eigenlijk bedoelen met effectieve of succesvolle activiteiten.

Het vele materiaal dat voor dit onderzoek is geraadpleegd, levert een aantal belangrijke en interessante inzichten op. Toch kunnen we helaas weinig stellige uitspraken doen over de factoren die de effectiviteit van vakbondsactiviteiten bepalen. We sluiten de publicatie daarom af met een aantal aanbevelingen aan vakbonden om in de toekomst meer en systematischer aandacht te besteden aan het monitoren en evalueren van hun activiteiten. Juist in een periode waarin de positie van vakbonden onder druk staat en zij door verlies aan leden ook minder (financiële) middelen ter beschikking hebben, is het van groot belang dat vakbonden kritisch kijken naar hun eigen functioneren en mogelijkheden zoekt om in de toekomst effectiever en efficiënter te opereren. Deze publicatie beoogt hiervoor een aantal handvatten te bieden.

Paul de Beer

Wetenschappelijk directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Hoofdstuk 1

Inleiding

“Soufian Afkir, vakkenvuller bij Albert Heijn, trekt in 2015 op de aandeelhoudersvergadering van moederbedrijf Ahold de helft van zijn pak uit en scoort twee keer. Hij staat daar met zijn klacht over het minimumjeugdloon, als deel van een jarenlange campagne van *Young & United*, een aan de FNV gelieerde jongerenbeweging die voor afschaffing van het minimumjeugdloon is. (...) Afkir vertelt op datzelfde moment wat zijn uurloon is en wat het uurloon is van Ahold-topman Dick Boer: 5,96 euro tegenover 1.634,00 euro. Zo vestigt hij meteen de aandacht op de topbeloningen in het bedrijfsleven. Een dubbelslag.”¹

“Met een veelomvattend principe-akkoord doorbreken het kabinet, de vakbonden, de werkgevers en een deel van de oppositie de jarenlange impasse over de toekomst van het pensioenstelsel. Het kabinet kan pas aan de slag als de leden van de vakcentrale FNV in een referendum het groene licht geven. (...) Het ledenparlement van de FNV kwam dinsdagavond bijeen, maar stemde niet. Het bestuur heeft besloten eerst komende week de leden te raadplegen via een referendum.”²

Twee voorbeelden van activiteiten die vakbonden uitoefenen. Meer dan de meeste andere maatschappelijke organisaties voeren vakbonden een breed scala aan activiteiten uit in een dynamische en complexe maatschappelijke omgeving. Zij onderhandelen met werkgevers over cao's, ondersteunen individuele werknemers bij een conflict met hun baas, voeren overleg over het sociaaleconomisch beleid met de overheid en de werkgeversorganisaties in Den Haag, mobiliseren arbeidsmigranten om voor hun rechten op te komen, zijn in de arbeidsmarktregio's gezamenlijk met gemeenten, werkgevers en het UWV verantwoordelijk voor het regionale arbeidsmarktbeleid, organiseren campagnes voor verhoging van het minimumloon of verbetering van de zorg en roepen zo nu en dan een staking uit. Elk van die activiteiten heeft haar eigen concrete doel, en gezamenlijk zijn die activiteiten erop gericht om de positie van werkenden en ex-werkenden te verbeteren.

Omdat vakbonden – zoals alle maatschappelijke organisaties – over een beperkte hoeveelheid middelen beschikken – in termen van geld en mensen –, moeten zij keuzes maken hoe zij die middelen over verschillende activiteiten verdelen. Een belangrijke vraag daarbij is in welke mate verschillende activiteiten bijdragen aan het realiseren van de vakbondsdoelen. Hoe voor de hand liggend deze vraag ook is, toch wordt hij maar zelden expliciet gesteld en nog minder vaak eenduidig beantwoord. Feitelijk weten we heel weinig over de mate waarin verschillende vakbondsactiviteiten bijdragen aan vakbondsdoelen en welke omstandigheden daarop van invloed zijn. Als gevolg daarvan tasten vakbonden vaak in het duister als zij keuzes moeten maken ten aanzien van hun strategie en hun concrete activiteiten. Dat is op zichzelf al problematisch, maar des te meer naarmate vakbonden als gevolg van een dalend ledental over minder middelen beschikken. Inzicht in de effectiviteit van vakbondsactiviteiten is dan ook cruciaal, enerzijds om de slinkende middelen van vakbonden zo verstandig mogelijk in te zetten en anderzijds om de positie van de vakbonden te versterken en hun voortbestaan veilig te stellen.

1 Tamminga (2017), p. 98, 99.
2 De Volkskrant 4 juni 2019.

Deze publicatie beoogt in beeld te brengen wat we weten over de effecten van vakbondsactiviteiten en de factoren die deze beïnvloeden. Zoals gezegd is dat niet veel. Maar dat maakt het des te wenselijker om de bescheiden inzichten die we hierin hebben in kaart te brengen en te benutten bij het ontwikkelen van toekomstige vakbondsactiviteiten. Daarnaast is deze publicatie ook een oproep aan vakbonden om in de toekomst meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van hun activiteiten zodat toekomstige keuzes meer op feitelijke inzichten kunnen worden gebaseerd.

In het volgende hoofdstuk geven we aan wat we eigenlijk bedoelen met de 'effectiviteit' van vakbondsactiviteiten: om wat voor soort activiteiten gaat het en welke doelen worden ermee nagestreefd? In hoofdstuk 3 bespreken we vier belangrijke categorieën van factoren die van invloed (kunnen) zijn op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten. Het gaat achtereenvolgens om de institutionele context van de arbeidsverhoudingen, de arbeidsmarkt, de vakbond zelf en de leden en andere werkenden. Hoofdstuk 4 schetst zes concrete vakbondsactiviteiten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en onderzoekt hoe het (gebrek aan) succes van deze activiteiten kan worden verklaard. Op grond van deze zes voorbeelden van verschillende vakbonden en op basis van een flink aantal interne evaluatiestudies van de FNV wordt in hoofdstuk 5 meer precies aangegeven hoe de vier genoemde factoren het succes of falen van verschillende vakbondsactiviteiten kunnen beïnvloeden. In hoofdstuk 6 trekken we tot slot enkele conclusies.

Verantwoording en beperkingen

Deze publicatie is gebaseerd op een uitvoerig onderzoek dat een van beide auteurs de afgelopen anderhalf jaar heeft uitgevoerd voor het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging (Van der Valk, 2020). In dat rapport wordt in detail beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en wat de beperkingen ervan zijn. In deze publicatie zal daarom slechts summier worden verwezen naar de onderzoeksmethode en de gebruikte bronnen. Niettemin is het voor een goed begrip van het navolgende wel belangrijk kort aan te geven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

Allereerst is (in samenwerking met Lisa Berntsen) een literatuurstudie uitgevoerd van bestaande wetenschappelijke inzichten in de effectiviteit van vakbondsactiviteiten en de factoren die hierop van invloed zijn. Dit vormde de basis voor het opstellen van een conceptueel raamwerk dat vakbondsdoelen, vakbondsstrategie, vakbondsactiviteiten en activiteiten met elkaar verbindt. Dit conceptuele raamwerk is als bijlage bij deze publicatie te vinden op de website van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.³

Dit raamwerk is gebruikt om in hoofdstuk 2 en 3 een aantal centrale concepten van deze publicatie uiteen te zetten.

De literatuurstudie had ook ten doel om een beeld te krijgen van wat er uit wetenschappelijk onderzoek bekend is over de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten. De opbrengst van dit onderzoek was nogal mager. Hoewel er veel onderzoek

3 <https://www.deburcht.nl/wetenschappelijk-bureau/publicaties>

is verricht naar uiteenlopende vakbondsactiviteiten in tal van landen, levert dit onderzoek maar zelden eenduidige inzichten op over de effectiviteit ervan en de factoren die daarop van invloed zijn. Dit komt onder meer doordat die onderzoeken zich richten op zeer verschillende activiteiten met verschillende doelen en vaak ook niet primair gericht zijn op het vaststellen van de effecten, maar bijvoorbeeld op de wijze waarop het proces is verlopen. Bovendien vinden die activiteiten in sterk uiteenlopende institutionele contexten plaats. Hierdoor kunnen we in het internationale onderzoek wel aanknopingspunten vinden voor de vraag welke factoren van belang zijn, maar nauwelijks voor de vraag op welke wijze en in welke mate verschillende factoren van invloed zijn op het behalen van vakbondsdoelen via uiteenlopende activiteiten.

Om deze reden zijn we voor dit onderzoek dichter bij huis op zoek gegaan naar relevante informatie. De grootste Nederlandse vakbond, de FNV, was bereid ten behoeve van dit onderzoek inzage te geven in interne evaluaties van eigen activiteiten. Hoewel de FNV geen systematisch en coherent beleid heeft met betrekking tot het evalueren van activiteiten, zijn in de loop van de tijd verschillende interne evaluaties uitgevoerd. Uit de periode 2014-2019 hebben we ruim 20 evaluaties over vakbondsactiviteiten van de FNV verzameld, deels dankzij interne medewerking. Vanwege het ontbreken van een duidelijk evaluatiebeleid verschillen deze evaluaties sterk in doel, opzet, aanpak, vorm en structuur. Veel evaluaties bieden maar beperkt inzicht in de mate waarin de doelen van een activiteit zijn gerealiseerd, laat staan in de factoren die de uitkomst hebben beïnvloed. Bovendien richten zij zich, begrijpelijkerwijs, vaak in sterke mate op vakbondsinterne factoren en besteden relatief weinig aandacht aan de invloed van de externe context (we komen hier later nog op terug). Hierdoor leveren ook deze interne evaluaties geen eenduidig antwoord op onze vragen op. Toch bieden ze (in sterk wisselende mate) wel nuttige inzichten in relevante aspecten van vakbondsactiviteiten zoals de besluitvorming, de beschikbare middelen, de uitvoering, de doelen en de uitkomsten. Omdat de meeste evaluaties alleen voor intern gebruik bedoeld en niet openbaar zijn, zullen we in deze publicatie niet met naam en toenaam naar deze evaluaties verwijzen. We verwijzen alleen in meer algemene zin naar deze evaluaties.

Op het eerste gezicht is het aantal voor ons onderzoek beschikbare evaluaties niet groot, zeker gezien de vele vakbondsactiviteiten, de uiteenlopende gebieden waarop vakbonden actief zijn en de vele thema's waarmee zij zich bezighouden. Bovendien heeft een substantieel deel van de beschikbare evaluaties betrekking op slechts een beperkt aantal vakbondsactiviteiten. Zo wordt in de evaluaties waarover we beschikken de nodige aandacht besteed aan *organizing*, een vakbondsactiviteit waarbij relatief veel nadruk wordt gelegd op het bijhouden van campagnecijfers en het maken van eigen evaluaties. Verder hebben die interne evaluaties relatief vaak betrekking hebben op eenmalige, tijdelijke en soms experimentele activiteiten. Relatief weinig evaluaties richten zich op de reguliere vakbondsactiviteiten, zoals individuele dienstverlening en het 'polderoverleg' in Den Haag. Hierdoor gaat een groot deel van de evaluaties over activiteiten die slechts een beperkt deel van de totale personele en financiële inspanning van de FNV uitmaken. Dit heeft het voordeel dat er van een grote variatie aan vakbondsactiviteiten evaluaties beschikbaar zijn, maar het nadeel dat die reguliere vakbondsactiviteiten hierdoor wat onderbelicht dreigen te blijven.

Vanwege de beperkingen van dit interne evaluatiemateriaal hebben we ook andere informatiebronnen gebruikt. Voor een zestal specifieke vakbondsactiviteiten zijn case studies uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van openbare documenten en van interviews met personen die bij deze activiteiten een sleutelrol vervullen of hebben vervuld. Deze case studies beperken zich bovendien niet tot de FNV, maar omvatten ook een project van het CNV (*Probeer de Bond*) en een activiteit die (in eerste instantie) buiten de vakbonden om werd georganiseerd (*PO in Actie*). Van deze zes case studies wordt verslag gedaan in hoofdstuk 4 van deze publicatie.

Door deze uiteenlopende bronnen van informatie – wetenschappelijk onderzoek, interne evaluaties, interviews, openbare documenten – te gebruiken, hebben we geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van onze kennis ten aanzien van de vraag in welke mate en onder welke condities vakbondswerk ‘werkt’. Dit levert een aantal interessante en belangrijke inzichten op, waarvan we in deze publicatie verslag doen. Maar tegelijkertijd blijven ook vragen onbeantwoord of kunnen we hooguit een heel voorlopig antwoord op bepaalde vragen geven. En het roept soms ook weer nieuwe vragen op. We zien deze publicatie en het achterliggende onderzoek dan ook nadrukkelijk als een eerste stap om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van vakbondsactiviteiten en de factoren die hierop van invloed zijn. Hopelijk zullen we in de toekomst in staat zijn onze inzichten verder aan te scherpen en te toetsen. Hiervoor is het echter essentieel, zoals we in het slothoofdstuk zullen benadrukken, dat vakbonden zelf meer prioriteit geven aan en een meer systematisch beleid ontwikkelen ten aanzien van de evaluatie van hun activiteiten.

Hoofdstuk 2

Wat is een effectieve vakbondsactiviteit?

Visie, missie en doelen van vakbondsactiviteiten

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op wat we weten over de effectiviteit van vakbondsactiviteiten, is het belangrijk eerst duidelijk te maken wat we in deze publicatie bedoelen met vakbondsactiviteiten en met effectiviteit.

Het begrip ‘vakbondsactiviteiten’ omvat in beginsel alle activiteiten die een vakbond kan ontplooiën om zijn doelen te realiseren. Deze kunnen op verschillende niveaus plaats vinden. Het gaat bijvoorbeeld om juridische ondersteuning van individuele leden, cao-onderhandelingen in een sector, het organiseren van een staking, of het opstellen van een SER-advies aan de regering. Vakbondsactiviteiten kunnen worden uitgevoerd door betaalde medewerkers van een vakbond (zoals een juridisch adviseur of een ‘bestuurder’ die over een cao onderhandelt), maar ook door onbetaalde leden, die als kaderlid of vrijwilliger bepaalde activiteiten voor de vakbond uitvoeren (bv. hulp bieden bij het invullen van de belastingaangifte). We zullen onder vakbondsactiviteiten ook die activiteiten vatten die door een min of meer zelfstandige organisatie worden uitgevoerd die een directe band heeft met een vakbond (voorbeelden hiervan in deze publicatie zijn *Young & United* en *FNV Werken aan Werk* van de FNV en *Probeer de Bond* van het CNV). Tot slot zullen we ook enige aandacht besteden aan een activiteit die in eerste instantie niet door een vakbond is uitgevoerd, namelijk *PO in Actie*, maar waarbij in een latere fase de onderwijsvakbonden wel een actieve rol speelden.

Vakbondsactiviteiten zijn in wezen instrumenten om de doelen van een vakbond naderbij te brengen. In heel algemene zin vloeien die vakbondsdoelen voort uit de missie van de vakbond, zoals die kan worden geformuleerd in de statuten of een visiestuk van een vakbond. Een missie beschrijft het bestaansrecht van een organisatie: wie zijn we en wat zijn onze waarden? De missie beantwoordt ook de vraag: waar staan we voor? Zo begint artikel 4 lid 1 van de statuten van de FNV als volgt:

De FNV-vereniging stelt zich ten doel het in stand houden en uitbouwen van een democratische samenleving, in welke de vrijheid van onderhandelen van de vakbeweging van werkenden en niet-werkenden is gewaarborgd. De FNV-vereniging wil in het algemeen de materiële en immateriële belangen behartigen van werkenden en niet-werkenden. De FNV-vereniging behartigt in het bijzonder de belangen van haar leden.

In het CNV Visie Programma 2020-2024 formuleert het CNV zijn missie als volgt:

Onze missie is om samen duurzame arbeidsrelaties te creëren die ten goede komen aan een rechtvaardige samenleving.

Het ultieme doel van een vakbond is dus om een betere samenleving te realiseren en de belangen van werkenden en niet-werkenden te behartigen. Dit heel algemene doel wordt doorgaans verder en meer concreet uitgewerkt in de ‘visie’ van een vakbond.

De vraag die onder het begrip visie ligt is: waar gaan we voor? In een visiestuk wordt beschreven wat de vakbond in de komende periode (bijvoorbeeld vijf jaar) hoopt te realiseren. Na die periode kan de visie, op basis van de al dan niet behaalde resultaten, weer worden bijgesteld. Idealiter wordt telkens gekeken of wat gedaan wordt nog in lijn is met de missie van de vakbond.

Zo formuleert de FNV in haar meerjarenbeleidsplan 2017-2021 uit 2017 drie centrale doelstellingen voor deze periode:

- echte banen;
- een menswaardige maatschappij;
- versterking vakbeweging.

Het CNV benoemt in zijn Visie Programma 2020-2024 drie speerpunten:

- Werk wordt weer duurzaam.
- We ontwikkelen mee met ons werk.
- We leven en werken in balans en verbinding.

Deze drie doelen sluiten aan bij de drie algemene vakbondsdoelen die in de internationale academische literatuur vaak worden onderscheiden (zie bv. Clark, 2010):

- ledenwinst en ledenactivisme;
- betere positie van werkenden en niet-werkenden;
- politieke en maatschappelijke invloed.

Ledenwinst en ledenactivisme sluiten nauw aan bij de FNV-doelstelling ‘versterking vakbeweging’, de betere positie van werkenden wordt door de FNV kortweg aangeduid als ‘echte banen’ en de politieke en maatschappelijke invloed zou zich volgens de FNV moeten vertalen in ‘een menswaardige maatschappij’. De drie speerpunten uit het CNV Visie Programma hebben alle betrekking op het doel van een betere positie van werkenden.

Bij deze algemene doelen zouden we in zekere zin nog een hiërarchie kunnen aanbrengen, waarbij een betere positie van werkenden en niet-werkenden het ultieme doel is (zie ook de ambitie ‘welzijn voor allen’ in artikel 6 van de statuten van de FNV), terwijl ledenwinst en -activisme en politieke en maatschappelijke invloed instrumentele doelen zijn: zij zijn nodig om het ultieme doel te realiseren.

Vakbondsstrategieën

Vakbondsactiviteiten vloeien in beginsel voort uit een vakbondsstrategie. Een strategie is een breder plan om de doelen van een vakbond te realiseren. Dit plan omschrijft het waar (object), wanneer (timing), op welke manier(en) (tactieken) en door wie (actoren) vakbondsmiddelen worden ingezet om bepaalde concrete doelen te realiseren.

Idealiter omvat een vakbondsstrategie:

- de concrete doelen die de vakbond nastreeft;
- een actieplan: welke activiteiten gaat de bond ondernemen en wanneer;
- een taakverdeling: wie gaat wat doen?

Zo'n strategie hoeft niet helemaal uitgewerkt op papier te staan, maar kan ook (alleen) 'in de hoofden' zitten van degenen die voor de strategie verantwoordelijk zijn. Als een strategie is geformuleerd, is er eigenlijk nog maar weinig concreets gebeurd. De volgende stap is het uitwerken van de strategie in een operationeel plan. Met andere woorden: om de concrete doelen te realiseren, is het formuleren van duidelijke activiteiten en het maken van een actieplan noodzakelijk. In de literatuur wordt vaak Eisenhower aangehaald met zijn uitspraak: 'plans are nothing, planning is everything'.

Door doelen en activiteiten te combineren, kunnen we verschillende vakbondsstrategieën onderscheiden. In de literatuur komen we verschillende indelingen tegen, maar in grote lijnen kunnen we zes soorten strategieën onderscheiden:

- a) Organiseren en activeren van werkenden (o.a. via stakingen en 'organizing')
- b) Relatie met werkgever (o.a. cao-beleid)
- c) Politieke actie en relatie met overheid
- d) Coalitievorming
- e) Organisatorische aanpassing (vernieuwing van de organisatie, fusies etc.)
- f) Individuele dienstverlening

Elk van deze strategieën kan een of meer doelen hebben. Zo kan het organiseren en activeren van werkenden zowel bijdragen aan ledenwinst en ledenactivisme als aan een betere positie van werkenden. De strategie 'relatie met werkgever' verwijst naar de geïnstitutionaliseerde arbeidsverhoudingen tussen vakbonden en werkgevers of werkgeversorganisaties, zoals cao-onderhandelingen, maar ook naar het overleg in de Stichting van de Arbeid. Hierbij neemt de cao uiteraard een belangrijke plaats in. Vakbondsstrategieën om politieke besluitvorming te beïnvloeden vallen onder de strategie 'politieke actie'. Die politieke beïnvloeding kan zowel direct verlopen, door te lobbyen bij en te overleggen met de overheid, als indirect via banden met (geestverwante) politieke partijen. Coalitievorming houdt in dat vakbonden de krachten bundelen met andere maatschappelijke organisaties of sociale bewegingen, zoals consumentenorganisaties, de milieubeweging, ontwikkelingsorganisaties, etc. Organisatorische

aanpassingen omvatten alle veranderingen in de organisatie van de vakbond zelf. Deze hebben meestal tot doel om de vakbond zelf te versterken en daarmee effectiever te worden. Soms hebben deze aanpassingen echter vooral een ‘defensief’ karakter: als het ledental terugloopt kan bijvoorbeeld een fusie van vakbonden een middel zijn om efficiënter te gaan werken en daarmee de eigen positie zoveel mogelijk te handhaven. Individuele dienstverlening is direct gericht op het ondersteunen van individuele leden, bijvoorbeeld in de vorm van juridisch advies, informatie over rechten en plichten of over loopbaanmogelijkheden.

Bij elke strategie kan een mix van instrumenten worden ingezet. Dit kunnen bijvoorbeeld mediacampagnes zijn, stakingen, protestmarsen, prikacties, etc. De kracht van een vakbond is veelal gelegen in het feit dat hij meerdere strategieën combineert en daarbij uiteenlopende instrumenten inzet. Zo maakte de *organizing* strategie van de FNV in de Nederlandse schoonmaaksector tevens gebruik van coalitievorming, politieke acties en internationale solidariteitsverklaringen. De verschillende mogelijke strategieën sluiten elkaar dus geenszins uit, maar kunnen juist gecombineerd worden ingezet. Niet iedere vakbondsactiviteit kan dus eenduidig bij een van deze strategieën worden ondergebracht. Bovendien zijn strategieën dynamisch. Een strategie ontwikkelt zich in interactie met een voortdurend veranderende omgeving en roept acties en reacties van andere actoren op (Ganz, 2000: 1011).

Effectiviteit en efficiëntie

De effectiviteit of doeltreffendheid van een activiteit is de mate waarin de doelen dankzij die activiteit worden gerealiseerd. Om de effectiviteit van een vakbondsactiviteit te kunnen bepalen, moeten we drie dingen weten. Allereerst wat het *doel* (of de doelen) van die activiteit is (zijn). In de tweede plaats in welke mate het doel (de doelen) is (zijn) *gerealiseerd*. En in de derde plaats of dat het *gevolg* is van de uitgevoerde activiteit. Hoewel dit voor de hand liggende vragen zijn, zijn ze in de praktijk vaak lastig te beantwoorden.

Om te beginnen wordt het doel of worden de doelen van een activiteit niet altijd scherp en expliciet geformuleerd. Als een activiteit meerdere doelen heeft, is vaak niet duidelijk hoe belangrijk deze zijn ten opzichte van elkaar. Zo kan een *organizing*-activiteit zowel tot doel hebben om werknemers te activeren als om vakbondsleden te werven en om concrete verbetering in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te realiseren. Lang niet altijd worden alle doelen van te voren scherp geformuleerd. Soms blijkt een activiteit achteraf ook andere (gewenste) effecten te hebben, die niet van tevoren expliciet waren benoemd. In deze publicatie hanteren we als uitgangspunt dat we de effectiviteit van vakbondsactiviteiten primair beoordelen op grond van de doelen die van tevoren expliciet zijn geformuleerd. Dit doen we om te voorkomen dat de effectiviteit kunstmatig wordt opgepoetst door achteraf de doelstellingen aan te passen aan de feitelijk behaalde resultaten. Tegelijkertijd sluit dit natuurlijk niet uit dat men over een niet-effectieve activiteit toch tevreden kan zijn als deze heeft geleid tot het realiseren van andere doelen dan van tevoren waren voorzien.

Effectiviteit wordt vaak in een adem genoemd met efficiëntie of doelmatigheid. Dit is het 'bereiken van een doel met gebruik van zo weinig mogelijk middelen'. Een bepaalde activiteit is dus doelmatiger dan een andere activiteit als de eerste activiteit minder middelen, zoals tijd, inspanning, arbeidsuren, geld, etc., gebruikt om hetzelfde doel te realiseren. Idealerweise is de mate van efficiëntie ook een belangrijk criterium om te bepalen welke activiteiten een vakbond wil uitvoeren. Immers, omdat de beschikbare middelen per definitie beperkt zijn, is het verstandig deze vooral in te zetten voor effectieve activiteiten die zo weinig mogelijk beslag leggen op die middelen, oftewel de meest efficiënte activiteiten. In principe is het mogelijk dat activiteit A, die wat minder effectief is dan activiteit B, toch de voorkeur verdient omdat activiteit A veel efficiënter is en er daardoor, met dezelfde inzet van middelen, een groter effect kan worden bereikt dan met activiteit B. In de vakbondspraktijk is er meestal echter erg weinig bekend over de efficiëntie van verschillende activiteiten. In ieder geval hebben wij hierover onvoldoende informatie kunnen vergaren om een uitspraak te kunnen doen over de efficiëntie. Daarom zal de efficiëntie in deze publicatie verder niet aan de orde komen. Dat neemt niet weg dat het wel degelijk wenselijk zou zijn om in de toekomst meer inzicht te krijgen in de efficiëntie van verschillende vakbondsactiviteiten en daarmee rekening te houden bij de keuzes die worden gemaakt.

Om de effectiviteit van een vakbondsactiviteit te kunnen bepalen dient een evaluatie te worden uitgevoerd. Er zijn verschillende soorten evaluaties mogelijk (Folkert, Verwoerd en Verwest, 2018). Bij zogenaamde reguliere evaluaties, worden de resultaten van een activiteit gerelateerd aan de doelen en de ingezette middelen. Een dergelijke evaluatie is vooral geschikt voor beleidsverantwoording: is het gestelde doel behaald? Responsieve evaluaties zijn meer gericht op het leren van praktijkervaringen. De evaluatie vindt al plaats tijdens de uitvoering van een activiteit en maakt gebruik van de praktijkkennis van de uitvoerders. Op grond van de voorlopige uitkomsten van de evaluatie kan tijdens de looptijd worden besloten om de uitvoering aan te passen. Lerende evaluaties proberen elementen van beide benaderingen te combineren, waarbij er een wisselwerking is tussen het oordeel van externe experts en van de betrokken praktijkdeskundigen. De benadering in deze publicatie sluit het nauwst aan bij de reguliere evaluatiemethode, maar zal niettemin ook gebruik maken van inzichten uit de praktijk van de uitvoerders zelf.

Voor de drie eerder geformuleerde algemene vakbondsdoelen bespreken we hierna hoe deze nader kunnen worden gespecificeerd om de effectiviteit van vakbondsactiviteiten te bepalen. Kader 1 geeft aan welke meer specifieke doelen onder elk van de drie hoofddoelen kunnen worden geschaard.

Kader 1. Specificatie van vakbondsdoelen

1. Ledenwinst en ledenactivisme

a. Ledenwinst

- i. Absoluut aantal leden
- ii. Organisatiegraad (percentage werknemers dat lid is van de vakbond)
- iii. Samenstelling ledenbestand
(bv. naar leeftijd, sekse, herkomst, contractvorm, etc.)

b. Ledenactivisme

- i. Aantal en inzet van kaderleden (werkplekvertegenwoordigers)
- ii. (Directe) participatiemogelijkheden in besluitvormingsprocessen (ledenparticipatie)
- iii. Capaciteit om leden (en niet-leden) te mobiliseren in collectieve acties

2. Betere positie werkenden en niet-werkenden

- i. Arbeidsvoorwaarden / werk(gelegenheid)
- ii. Inkomensverdeling (incl. sociale zekerheid)
- iii. Breedte van cao-thema's
- iv. Dekking, naleving en handhaving van cao's

3. Politieke en maatschappelijke invloed

- i. Politieke invloed via relaties met politieke partijen, via lobby, collectieve acties en onderhandelingen met de overheid
- ii. Maatschappelijke invloed via relaties met maatschappelijke organisaties, via lobby, collectieve acties en campagnes.

Ledenwinst en ledenactivisme

Ledenwinst kan zowel worden gemeten op basis van het ledenaantal als op basis van de organisatiegraad, dat wil zeggen het aantal leden als percentage van de doelgroep (doorgaans de werknemers). Deze beide indicatoren leveren niet per se dezelfde uitkomst op. Als de werkgelegenheid groeit, is het mogelijk dat het ledental toeneemt en tegelijkertijd de organisatiegraad toch daalt (omdat de werkgelegenheid sterker groeit dan het aantal leden). Zo is in Engeland wel ledenwinst geboekt als gevolg van *organizing* strategieën, maar daalde de organisatiegraad desondanks vanwege de toename van de beroepsbevolking (Simms e.a., 2013). Omgekeerd kan de organisatiegraad in een sector stijgen ondanks een dalend ledental, als de werkgelegenheid in die sector nog sterker krimpt. Naast het aantal is ook de samenstelling van het ledenbestand van belang. Veel vakbonden streven naar meer diversiteit in het ledenbestand. Zij willen bijvoorbeeld meer vrouwen, jongeren, migranten of 'atypische werknemers' (flexwerkers, zzp'ers) aan zich binden, zodat het ledenbestand een betere afspiegeling vormt van de werkende bevolking.

Behalve meer leden willen vakbonden ook vaak meer actieve leden. Actieve leden zijn vaak nodig om vakbondseisen kracht bij te zetten, door het organiseren van stakingen en

andere acties. Dit kan bijvoorbeeld worden gemeten aan de hand van het aantal kaderleden of vakbondsvertegenwoordigers op de werkvloer. Bij ledenactivisme gaat het ook om het vermogen van actieve leden om nieuwe leden te werven of om niet-leden te mobiliseren tot collectieve actie. Dit wordt ook wel de associatieve macht van vakbonden genoemd, die verder gaat dan alleen de organisatorische macht (op basis van het ledental). Anders gezegd, het gaat om het verschil tussen lid willen worden ('willingness to pay') en actie willen ondernemen ('willingness to act') (Offe en Wiesenthal, 1985).

Het verwante doel 'ledenparticipatie' heeft vooral betrekking op activiteiten van leden binnen de vakbond, zoals het bijwonen van vakbondsbijeenkomsten of het deelnemen aan de vakbondsdemocratie. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag hoeveel leden betrokken zijn bij of in de organisatie, maar ook in hoeverre zij daadwerkelijk mogelijkheden hebben om te participeren in bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen en de verkiezing van vertegenwoordigers (Clark, 2010: 8).

Betere positie werkenden en niet-werkenden

Het verbeteren van de positie van werkenden en hun arbeidsvoorwaarden is een van de hoofddoelen van vakbondswerk. Het kan hierbij gaan om verhoging van de lonen of van secundaire arbeidsvoorwaarden (bv. pensioenen of arbeidstijden), maar bijvoorbeeld ook om betere arbeidsomstandigheden, meer baanzekerheid of meer sociale zekerheid. Daarnaast zetten vakbonden zich vaak ook in voor een betere positie van niet-werkenden of ex-werkenden, zoals werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden, bijvoorbeeld door te streven naar hogere uitkeringen. Hiermee proberen vakbonden ook invloed uit te oefenen op de inkomensverdeling, bijvoorbeeld door het verschil tussen lonen en uitkeringen te verkleinen.

Bij een betere positie van werkenden gaat het niet alleen om de klassieke 'materiële' doelen van werk en inkomen, ook wel 'bread and butter' issues genoemd. Ook andere doelen kunnen bijdragen aan een betere positie, zoals een verbetering van het imago van een beroep.

Om de positie van werkenden daadwerkelijk te verbeteren volstaat het niet om een cao af te sluiten, maar dient de naleving ervan ook te worden gehandhaafd. Hierbij gaat het onder meer om de vraag of de cao wordt toegepast voor alle werkenden die onder de dekking van de cao vallen en of alle werkgevers die aan de cao gebonden zijn (bijvoorbeeld via de algemeen verbindend verklaring) deze ook naleven.

Politieke en maatschappelijke invloed

Behalve via overleg en onderhandelingen met werkgevers, op cao-niveau en in nationale instituties als de Stichting van de Arbeid, proberen vakbonden vaak ook hun politieke en maatschappelijke invloed te vergroten om daarmee de belangen van werkenden en

niet-werkenden te behartigen. Dit kan via de politieke weg, door relaties aan te gaan met (geestverwante) politieke partijen, door te overleggen met de regering of door te lobbyen of acties te voeren. Daarnaast kan een vakbond streven naar meer maatschappelijke invloed, door met campagnes de publieke opinie te beïnvloeden of door coalities te vormen en gezamenlijk actie te voeren met maatschappelijke organisaties.

Hoe bepaal je effectiviteit?

Als we weten welke concrete doelen een activiteit heeft, is het vervolgens vaak niet eenvoudig om vast te stellen in welke mate deze zijn gerealiseerd. Doelen worden veelal tamelijk vaag en algemeen geformuleerd, zoals 'meer leden' of 'verbetering van arbeidsomstandigheden'. Slechts zelden wordend doelen 'SMART' geformuleerd,¹ zodat in beginsel precies kan worden vastgesteld in welke mate het doel is gerealiseerd. In plaats van 'meer leden' zou een doel dan bijvoorbeeld kunnen zijn: '1.000 extra leden in het komende jaar'. Als een doel een meer kwalitatief karakter heeft, zoals 'verbetering van arbeidsomstandigheden', kan de mate waarin het doel is gerealiseerd per definitie niet volledig in een getal worden uitgedrukt. Er moet dan een kwalitatieve waardering worden gegeven aan het bereikte resultaat, maar die zal vaak een enigszins subjectief karakter hebben.

Ten slotte is het nodig om te bepalen of de bereikte uitkomst ook daadwerkelijk het resultaat is van de uitgevoerde activiteit. Dat wil zeggen dat we de uitkomst moeten afzetten tegen wat er zou zijn gebeurd als de betreffende activiteit *niet* was uitgevoerd. In de wetenschappelijke literatuur heet dit de *counterfactual*. Stel dat de inzet van een ronde van cao-onderhandelingen was om een loonstijging met 5% te realiseren en dat de uitkomst een loonstijging met 3% is. Het gestelde doel is dan voor 60% ($3/5 \times 100\%$) gehaald. Maar is dat ook te danken aan de onderhandelingen? Daarvoor moeten we weten met hoeveel de lonen zouden zijn gestegen zonder cao-onderhandelingen. Als de werkgevers dan bereid waren geweest om 2% loonstijging te betalen (dit is dan de *counterfactual*), hebben de onderhandelingen slechts 1 procentpunt extra loonstijging opgeleverd, terwijl het doel was om 3 procentpunten (5% - 2%) extra loonstijging te realiseren. Het doel van de onderhandelingen is dan dus voor slechts 33% ($1/3 \times 100\%$) gerealiseerd. Meestal weten we echter niet wat de uitkomst zou zijn geweest zonder de betreffende activiteit en kunnen we dus alleen een ruwe schatting maken van de bijdrage van die activiteit aan het doel. In deze publicatie zullen we daarom de effectiviteit van vakbondsactiviteiten primair beoordelen aan de hand van de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd, *ongeacht* of dat het resultaat was van de activiteit.

¹ SMART staat voor: Specifiek (Is de doelstelling eenduidig?), Meetbaar (Hoe wordt vastgesteld of het doel is bereikt?), Acceptabel (Is het doel aanvaardbaar voor de betrokkenen?), Realistisch (Is het doel haalbaar?) en Tijdsgebonden (Wanneer moet het doel zijn bereikt?).

Hoofdstuk 3

Welke invloeden spelen een rol bij vakbondsactiviteiten?

Vakbonden opereren niet in een vacuüm. De mate waarin zij erin slagen hun doelen te realiseren – en dus ook de mate waarin vakbondsactiviteiten effectief zijn – wordt niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van de eigen strategie, maar ook door de context waarin zij hun activiteiten uitvoeren.

Verscheidene factoren zijn van invloed op de uitkomsten van vakbondswerk. We kunnen onderscheid maken tussen externe factoren, waarop een vakbond weinig tot geen invloed heeft, zoals een economische crisis of de recente coronacrisis, en interne factoren die wel degelijk te beïnvloeden zijn door een vakbond, zoals de organisatiestructuur van de vakbond. Doordat deze factoren van invloed zijn op de uitkomst van vakbondsactiviteiten, is het belangrijk dat vakbonden ze meewegen bij het bepalen van hun doelstellingen en van de strategieën om deze doelstellingen te realiseren.

Op basis van de (internationale) wetenschappelijke literatuur onderscheiden we vier typen factoren die de effectiviteit van vakbondswerk beïnvloeden: de institutionele context van de arbeidsverhoudingen, de arbeidsmarkt, de vakbond zelf en de leden/werkenden. Belangrijk is dat men zich realiseert dat elk van deze factoren de uitkomsten van vakbondswerk zowel positief als negatief kan beïnvloeden (zie ook Simms e.a., 2013). De verschillende typen factoren hangen bovendien met elkaar samen, en de uitkomst van een vakbondsactiviteit is in de regel dan ook niet aan één specifieke factor toe te schrijven. We lichten deze verschillende factoren hieronder toe.

Institutionele context van de arbeidsverhoudingen

De ruimte die vakbonden hebben om verschillende activiteiten uit te voeren, wordt in beginsel bepaald door de institutionele context. Het gaat hierbij om het geheel aan wettelijke regels, maar ook om de formele en informele afspraken tussen vakbonden en werkgevers die bepalen wat vakbonden wel en niet kunnen doen. Denk aan regels met betrekking tot cao's, stakingen, medezeggenschap, overleg met de overheid, enzovoorts. Wet- en regelgeving kan vakbondswerk zowel belemmeren als bevorderen. Zo kan wettelijk zijn vastgelegd dat er een recht op staken bestaat, maar ook dat er bepaalde beperkingen aan worden opgelegd (in Nederland zijn deze zaken overigens niet in de wet vastgelegd, maar de uitkomst van rechterlijke uitspraken). De wet kan bepalen dat een algemeen verbindend verklaarde cao op alle werknemers in een sector moet worden toegepast, maar andere wetgeving (m.b.t. mededinging) kan weer verbieden om deze regels ook op te leggen aan zzp'ers.

De opstelling van werkgevers en werkgeversorganisaties is ook van grote invloed op de uitkomsten van vakbondsactiviteiten. Alle activiteiten die erop zijn gericht om de positie van werknemers te verbeteren zijn mede afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om concessies te doen. Werkgevers zijn ook in hoge mate vrij om te bepalen of zij een cao willen afsluiten en, zo ja, met welke vakbond(en) (al wordt deze vrijheid van werkgevers op haar beurt weer ingeperkt door wet- en regelgeving en door jurisprudentie).

Hoofdstuk 3

Als de overheid nadrukkelijk het overleg met de vakbonden c.q. de sociale partners opzoekt, vergroot dit de mogelijkheden van vakbonden om doelen als politieke invloed en een betere positie van (niet-)werkenden te realiseren. Het politieke klimaat kan de mogelijkheden voor vakbonden zowel vergroten als beperken. Simms e.a. (2013) concludeerden in hun analyse van de uitkomsten van *organizing*-activiteiten in het Verenigd Koninkrijk begin deze eeuw niettemin dat deze uitkomsten eigenlijk tegenvielen gezien de voor vakbonden gunstig gezinde politiek van de Labour-regeringen (wat wellicht weer te maken had met het feit dat Labour onder Tony Blair de liberale 'Derde Weg' volgde).

Tot slot kunnen we onder de institutionele context ook de maatschappelijke verhoudingen en publieke opinie scharen. Als er onder (groepen in) de bevolking brede steun bestaat voor de vakbonden en/of hun activiteiten, kan dat een belangrijke steun in de rug zijn. Omgekeerd kunnen bijvoorbeeld racisme en anti-migratiesentimenten in de samenleving en op de werkvloer het voor vakbonden moeilijker maken om doelstellingen ten aanzien van gelijke rechten van alle werkenden, ongeacht hun herkomst, te realiseren (Wrench, 2004).

Arbeidsmarkt

De kansen voor vakbonden om de positie van werkenden te verbeteren wordt in hoge mate beïnvloed door de situatie op de arbeidsmarkt. In het algemeen hebben vakbonden op een krappe arbeidsmarkt (met veel vacatures en weinig werklozen) een sterkere positie dan op een ruime arbeidsmarkt (met veel werklozen en weinig vacatures). Op een krappe arbeidsmarkt lopen werknemers minder risico om hun baan te verliezen als zij hoge eisen stellen, terwijl werkgevers eerder bereid zijn concessies te doen om in hun personeelsbehoefte te kunnen voorzien en arbeidsonrust te voorkomen. In tijden van economische neergang zal er voor vakbonden dan ook minder onderhandelingsruimte zijn om bijvoorbeeld loonsverhogingen te realiseren dan in een periode van hoogconjunctuur. Ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt is van invloed op de kracht van de vakbeweging, omdat flexibele arbeidskrachten minder zeker zijn van hun werk en hierdoor lastiger te organiseren en te mobiliseren zijn. Bovendien kunnen werkgevers door de inzet van flexibele arbeidskrachten (inclusief zzp'ers) de cao-afspraken met vakbonden omzeilen.

Het bovenstaande geldt niet alleen voor de arbeidsmarkt als geheel, maar ook voor specifieke sectoren, beroepen en bedrijven. De onderhandelingspositie van werknemers in tekortberoepen, zoals programmeurs en technici, is sterker dan die van bijvoorbeeld boekhouders of secretaresses. Dit wordt in de literatuur aangeduid als 'marketplace bargaining power' (Silver, 2003). Ook de strategische positie binnen het productieproces en de productieketen is van belang. Collectieve acties in de distributiecentra van supermarkten kunnen bijvoorbeeld hoge kosten voor de werkgevers veroorzaken. Bij de spoorwegen kunnen een paar machinisten die hun trein stil zetten op een cruciale wissel een groot deel van het spoornet plat leggen. Dit wordt in de literatuur 'workplace bargaining power' genoemd. Ook de aard van de producten is hierbij van belang: hoe bederfelijker de producten zijn die niet bij de eindgebruikers komen, hoe sterker de onderhandelingspositie van de werknemers is.

Vakbond

De effectiviteit van vakbondsactiviteiten wordt natuurlijk ook (mede) bepaald door de wijze waarop de vakbond zelf is georganiseerd en functioneert. Allereerst is van belang hoeveel middelen een vakbond voor verschillende activiteiten kan inzetten. Dit hangt in de eerste plaats af van de grootte van een bond. Een grote vakbond met veel leden kan in beginsel ook meer financiële en personele middelen inzetten voor zijn activiteiten dan een kleine vakbond. Hierdoor zouden die activiteiten effectiever kunnen zijn. Meer middelen bieden echter geen garantie voor betere resultaten. In dit verband maakt Ganz (2000) onderscheid tussen 'resources' en 'resourcefulness'. Een vakbond die beperkte middelen ('resources') heeft, kan toch effectief zijn door deze middelen op strategische manier in te zetten (d.w.z. door efficiënt te werk te gaan), zodat het effect maximaal is ('resourcefulness').

De aard van de vakbondsactiviteiten hangt vaak nauw samen met de vakbondsideologie en -cultuur. Ook varieert deze met het niveau waarop activiteiten worden uitgevoerd (bv. op ondernemings- sector- of nationaal niveau). De ene vakbond is meer gericht op collectieve acties, zoals demonstraties en stakingen, de andere meer op overleg. Ook het gebruik van sociale media verschilt. Welke methode effectiever is, hangt overigens weer mede af van de hiervoor genoemde institutionele context en de situatie op de arbeidsmarkt. Bij de schoonmakersacties in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ('Justice for janitors'), waar de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen beperkt zijn, werd bijvoorbeeld sterk ingezet op het voor het voetlicht brengen van slecht werkgeverschap. Een keerpunt in de campagnes was het moment waarop enkele werkgevers werden overgehaald, waarna ook andere werkgevers overstap gingen (Tapia e.a., 2014). De vakbondsideologie en -cultuur hangen meestal samen met de geschiedenis van de vakbond. Organisatorische veranderingen uit het verleden, zoals fusies of opsplitsingen, kunnen in een vakbond nog lang zichtbaar blijven en een stempel drukken op de cultuur in de organisatie.

Ook de mate van vakbondsdemocratie kan van invloed zijn op de uitkomsten van vakbondsactiviteiten. Dit kan overigens variëren al naar gelang de nationale context en historie. Naarmate een vakbond democratischer is en de leden een sterkere stem hebben, mag men verwachten dat activiteiten meer door de leden zelf gedragen worden en daardoor effectiever kunnen zijn (zie ook het volgende punt). Tegelijkertijd kan een democratische bond slagvaardigheid missen, vooral als er onder de leden uiteenlopende opvattingen leven over de doelen en te volgen strategie. Een sterk gecentraliseerde en meer hiërarchische vakbond is mogelijk slagvaardiger en effectiever in het beïnvloeden van beleid, maar loopt weer het risico dat de leden onvoldoende worden betrokken bij vakbondsactiviteiten. Een charismatische leider kan meer leden aantrekken, zoals bij de FNV het geval was onder voorzitter Johan Stekelenburg (1988-1997). Een sterke vakbondsleider kan ook de doorslag geven voor een strategische koerswijziging, zoals de 'turn to organizing' onder AFL-CIO-voorzitter Sweeney in de VS.

In landen waar meerdere vakbonden naast elkaar opereren, zoals in Nederland, wordt de effectiviteit van vakbondsactiviteiten ook in sterke mate beïnvloed door de vraag of de vakbonden

samenwerken of elkaar als concurrenten zien. Onder het motto ‘eendracht maakt macht’ zullen vakbonden die samenwerken in het algemeen effectiever zijn, doordat de werkgevers of de overheid hen minder gemakkelijk uit elkaar kunnen spelen. Als de doelen van bonden verschillen of als hun voorkeur uitgaat naar verschillende soorten activiteiten (bijvoorbeeld in samenhang met hun geschiedenis en cultuur), vergt samenwerking echter ook dat men bereid is overeenstemming te zoeken en water bij de wijn te doen.

De doelen van vakbonden kunnen overlappen met die van andere maatschappelijke organisaties. Coalitievorming, in de vorm van samenwerking met andere maatschappelijke organisaties, kan de slagkracht van vakbonden vergroten en vakbonden helpen aansluiting te vinden bij groepen die niet tot de traditionele achterban behoren. Tegelijkertijd kan coalitievorming vereisen dat men compromissen sluit, doordat de doelen van de verschillende partners niet precies overeenkomen, waardoor het profiel en de herkenbaarheid van de vakbond kunnen afnemen.

Leden en werkenden

Tot slot bepaalt ook de opstelling van de vakbondsleden of de werkenden in bredere zin hoe effectief vakbondsactiviteiten zijn. In het algemeen zijn activiteiten effectiever naarmate zij beter aansluiten bij de wensen van en meer gesteund worden door de leden en andere werkenden (en soms ook door niet-werkenden). Hiernaast geldt vanzelfsprekend dat hoe meer leden een vakbond heeft en hoe actiever (of activistischer) zij zijn, hoe meer een vakbond een vuist kan maken. Daarom kunnen vakbonden in een sector met een hoge organisatiegraad en veel actieve leden vaak betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bedingen dan in een sector met een lage organisatiegraad en weinig actieve leden.

De mate waarin leden en andere (niet-)werkenden hun wensen en verwachtingen terug zien in collectieve afspraken, is van invloed op hun steun aan de uitwerking van die afspraken. Dit is tevens van invloed op de mate waarin zij de vakbond zien als een legitieme en effectieve vertegenwoordiger van hun belangen. Omgekeerd kan gepercipieerde ineffectiviteit van een vakbond ontmoedigend werken om lid te worden, terwijl zittende leden eerder hun lidmaatschap zullen beëindigen (Kelly, 2015: 528; Givan & Hipp, 2015).

Een gedeelde grief of probleem is een belangrijke factor om leden en niet-leden te mobiliseren om collectieve actie te ondernemen. Zo kan een op handen zijnde reorganisatie met dreigende ontslagen een belangrijke drijfveer zijn voor werknemers om zich te mobiliseren en acties van een vakbond te ondersteunen.

Zoals onder het vorige punt al is aangegeven, kan vakbondsdemocratie helpen om meer leden te betrekken bij vakbondsactiviteiten. Bovendien kan vakbondsdemocratie ertoe bijdragen dat het vakbondsbeleid beter aansluit bij wat er leeft op de werkvloer. Ook directe participatiemogelijkheden om besluitvorming van de vakbond te beïnvloeden, spelen hierbij een rol.

Werknemers met een sterke beroepsidentiteit, zoals leraren en journalisten, zijn over het algemeen gemakkelijker te organiseren dan werkenden die deze niet hebben, zoals bijvoorbeeld uitzendkrachten (zie Simms e.a., 2018). Beroepsbonden (die zich primair richten op werknemers met een bepaald beroep) zouden daardoor effectiever kunnen zijn dan sectorale bonden (die werknemers met uiteenlopende beroepen organiseren).

Een overzicht van de vier invloedsfactoren en de verschillende aspecten die eronder vallen wordt gegeven in kader 2.

Kader 2. Vier typen invloedsfactoren

- 1. Institutionele context van arbeidsverhoudingen**
 - a. Collectieve onderhandelingsstructuren
 - b. Juridische en arbitrageprocedures
 - c. Politieke systeem en politiek klimaat
 - d. Overheid als actuele actor (internationaal, nationaal, regionaal, lokaal)
 - e. Werkgevers als actuele actor (sensitiviteit t.a.v. kosten en schade, huidige financiële positie etc.)
 - f. Maatschappelijke context en trends (o.i.v. publieke opinie)
- 2. Arbeidsmarkt (economische en arbeidsmarktfactoren)**
 - a. De organisatie van werk (de strategische positie van werknemers in het arbeidsproces en daarmee de directe invloed van eventuele acties) ('workplace bargaining power')
 - b. De arbeidsmarkt (vraag en aanbod van passende arbeid) ('marketplace bargaining power')
 - c. De productmarkt (de bederfelijkheid van goederen; bestaan en beschikbaarheid van alternatieven; etc.)
- 3. Vakbondskennmerken**
 - a. Interne organisatiestructuur (hiërarchisch, gecentraliseerd/gedecentraliseerd)
 - b. Vakbondsdemocratie (gedeelde definitie waar de vakbond voor staat)
 - c. Vakbondsideologie en -cultuur
 - d. Financiële middelen
 - e. Vakbondslederschap
 - f. Strategische overwegingen en besluitvorming ('resources en resourcefulness')
 - g. Contacten tussen vakbonden
 - h. Coalitievorming: contacten met andere sociale bewegingen/organisaties
 - i. Collectieve actiemethoden en vakbondsinstrumenten
- 4. Leden en werkenden**
 - a. Collectieve identificatie en solidariteit met vakbeweging / Leden-voordelen
 - b. Gedeelde grieven
 - c. Gedeelde beroepsidentiteit
 - d. Directe participatie in (besluitvorming) vakbond

Hoofdstuk 4

Praktijklessen van zes vakbondsactiviteiten

Wat weten we over de effectiviteit van vakbondsactiviteiten?

In het vorige hoofdstuk hebben we vier factoren besproken die volgens de beschikbare wetenschappelijke literatuur van invloed zijn op de effectiviteit van verschillende vakbondsactiviteiten. We hebben laten zien dat elk van deze factoren zowel een positief als een negatief effect kan hebben op de effectiviteit. Feitelijk weten we hiermee dus nog niet zoveel over de invloed van die factoren op concrete vakbondsactiviteiten. Graag zouden we meer precies aangeven welke specifieke factoren (zoals weergegeven in kader 2) of welk samenspel van factoren een positieve dan wel negatieve invloed hebben op de effectiviteit van de verschillende vakbondsstrategieën (zoals beschreven in hoofdstuk 1), en liefst zelfs op de specifieke activiteiten die binnen die strategieën passen. Dat is op grond van het beschikbare wetenschappelijke onderzoek echter niet mogelijk. Er zijn geen studies beschikbaar die alle factoren en strategieën omvatten. De meeste studies richten zich op een specifieke strategie of activiteit en op een of twee factoren. Bovendien hebben die studies betrekking op verschillende doelen, verschillende landen en verschillende periodes, hetgeen het onmogelijk maakt hierop algemeen geldende conclusies te baseren. Sowiëso hebben we in onze literatuurstudie geconstateerd dat er maar weinig onderzoeken zijn waarin daadwerkelijk de *effectiviteit* van vakbondsactiviteiten wordt onderzocht. Veel vaker gaat het om zaken als besluitvorming over strategieën, het implementatieproces of de betrokkenheid van leden, zonder dat wordt vastgesteld of de strategie effectief was.

Omdat het met de beschikbare kennis moeilijk is om in algemene zin iets te zeggen over de factoren die de effectiviteit van vakbondsactiviteiten bepalen, zullen we in dit hoofdstuk een zestal concrete voorbeelden bespreken. Deze zes voorbeelden passen in vijf van de zes soorten vakbondsstrategieën die we in hoofdstuk 2 hebben besproken. Alleen van de strategie 'organisatorische aanpassing' bespreken we in dit hoofdstuk geen voorbeeld, omdat we hierover onvoldoende informatie hebben. Van de belangrijkste organisatorische aanpassing van de afgelopen decennia, namelijk de fusie van een aantal FNV-bonden tot de zogenaamde ongedeelde FNV is nog geen (interne) evaluatie beschikbaar. Van de strategie 'organiseren en activeren van werkenden' bespreken we hierna de Schipholcampagne van de FNV en *Probeer de Bond* van het CNV. Van de strategie 'relatie met de werkgever' nemen we de cao-onderhandelingen als voorbeeld. 'Politieke actie en relatie met overheid' wordt besproken aan de hand van de campagnes van *Young & United*. Het voorbeeld van 'coalitievorming' dat we bespreken is de coalitie van *PO in Actie* en de onderwijsbonden. Voor 'Individuele dienstverlening' nemen we *FNV Werken aan Werk* als voorbeeld. Overigens zijn veel van deze activiteiten niet strikt bij een van de strategieën in te delen, maar combineren zij elementen van verschillende strategieën. We hebben ze hierboven ingedeeld bij de strategie waar ze het meest mee gemeen hebben.

Deze zes voorbeelden laten niet alleen zien dat de effectiviteit van vakbondsactiviteiten uiteenloopt, maar ook dat zij tegelijkertijd door verschillende factoren worden beïnvloed. Voor de beschrijving van deze zes activiteiten is deels gebruik gemaakt van openbare informatie (zoals informatie op de websites van vakbonden en krantenartikelen), deels van interne evaluaties en deels van interviews met personen die direct of indirect bij deze activiteiten betrokken zijn of zijn geweest.

Schipholcampagne (FNV)

Schiphol vormt een belangrijke schakel in de Nederlandse economie. Er werken zo'n 65.000 mensen en het is voor vakbond FNV dan ook belangrijk om er een sterke positie op te bouwen. Inzet van de Schipholcampagne die eind 2013 startte, was dan ook om de positie van de FNV op Schiphol te versterken. Omdat de werknemers op Schiphol in verschillende sectoren werken (zoals logistiek, schoonmaak, bewaking en detailhandel), was het voor de FNV niet vanzelfsprekend om hen gezamenlijk te benaderen.

In het voorjaar van 2015 werd echter duidelijk dat de campagne zowel strategisch als organisatorisch niet goed liep. Uit een interne evaluatie bleek dat de twee belangrijkste doelstellingen niet van de grond kwamen, namelijk om op Schiphol breed vakbondsactiviteiten te ontplooiën en om tot een trendsettende samenwerking tussen de vakbondsgroepen in bedrijven en sectoren te komen. Een sterk verbindend plan ontbrak, waardoor het moeilijk was om te sturen en te verbinden. Er ontbrak een breed gedragen en overkoepelend Schipholplan. De start was ongelukkig (onder meer doordat er weinig aandacht was voor commitment binnen de vakbondsorganisatie), er was geen centrale coördinatie en geen heldere communicatiestrategie. Op basis van deze evaluatie was een logische conclusie dat deze Schipholcampagne nooit gestart had mogen worden. In de interviews met enkele direct betrokkenen kwam naar voren dat van deze mislukte campagne veel is geleerd hoe complexe campagnes te voeren.

Met het geleerde werd wel rekening gehouden bij de start van de tweede (hernieuwde) Schipholcampagne in 2015. Er werd veel tijd en aandacht besteed aan het opstellen van een breed Plan van Aanpak. De centrale doelstelling van deze tweede campagne was: 'het duurzaam versterken van de positie van Schipholwerkers en van hun vakbond, wat ook betekent dat de "spelregels van de arbeidsmarkt" moeten veranderen'. Volgens een van onze gesprekspartners was de opdracht van het bestuur: bouw een sterke vakbond op Schiphol. Dat betekende een vakbond die op alle plekken op Schiphol contact heeft met werknemers, waarin kaderleden in hoge mate zelfstandig issues kunnen oppakken en waarin kaderleden en bestuurders tezamen van jaar tot jaar plannen maken.

De belangrijkste uitgangspunten in het Plan van Aanpak waren:

1. verbinding maken tussen de verschillende beroepsgroepen op Schiphol;
2. in de campagne moet gelaagdheid zijn: de problemen van de individuele werknemer kunnen niet los worden gezien van grotere problemen op Schiphol (zoals de manier van aanbesteding, de race naar beneden, etc.);
3. de vakbond moet op meerdere tafels schaken: niet alleen op Schiphol zelf, maar ook in Den Haag;
4. er is een consistent verhaal nodig, dat voor iedereen begrijpelijk is; die boodschap is gevonden in het thema 'veiligheid'.

Het centrale doel van de te volgen strategie was om een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt van Schiphol te creëren en de race naar beneden te stoppen. Hiertoe werden sociale randvoorwaarden bepleit voor de bedrijven die op Schiphol werkzaam zijn. Daarnaast werden andere instrumenten ingezet, zoals een sector-cao voor Schiphol, het formuleren van voorwaarden bij aanbestedingen en er werd een beroep gedaan op nationale of Europese regelgeving (denk aan het ontwijken van Nederlands arbeidsrecht door Ryanair). Daarnaast was het doel om een sterk sectoroverstijgend kadernetwerk op te bouwen, waarvan de leden weer hun eigen netwerk hebben in de bedrijven waar ze werken. Dit netwerk moet in de toekomst de kern vormen van FNV Schiphol. In de termen van hoofdstuk 2 was dus het hoofddoel om de positie van werkenden te verbeteren en een nevendoeel om leden te organiseren en activeren.

Hoewel er nog geen formele evaluatie van de tweede Schipholcampagne heeft plaats gevonden – die zal in de loop van 2020 worden uitgevoerd – zijn al wel verschillende resultaten bekend. De belangrijkste zijn:

- er is een sector-cao in de passagiersafhandeling;
- de werknemers worden geconsulteerd bij nieuwe aanbesteding van beveiligingsdiensten;
- er is een einde gemaakt aan het bedrijfsmodel van Ryanair in Nederland;
- de FNV heeft inbreng in de ontwikkeling van het luchtvaartbeleid, onder meer via vertegenwoordiging in de klankbordgroep voor de ontwikkeling van de Luchtvaartnota 2020-2050);
- de combinatie van acties en een andere manier van actievoeren waren succesvol (er waren o.a. werkonderbrekingen van beveiligers, bij de vracht- en de passagiersafhandeling, het grondpersoneel van KLM en bij het cabinepersoneel van Ryanair);
- er is begonnen met kaderontwikkeling (de resultaten hiervan zijn nog niet bekend);
- zowel het aantal leden als het aantal activistische leden op Schiphol is toegenomen (zij het minder dan beoogd werd).

In verschillende interviews werd aangegeven dat de ‘klassieke lijstjes’ van *organizing* (met doelen als ledenwinst en aantal activisten) er toe doen, maar tegelijkertijd gerelativeerd moeten worden, omdat er ook andere meer kwalitatieve doelstellingen zijn, zoals het opbouwen van kader of de *free publicity* die acties opleveren.

Terugblikkend kunnen we stellen dat het feit dat eerste Schipholcampagne geen en de tweede wel een succes was vooral te maken heeft met de factor vakbond. Bij de tweede campagne werd aan de volgende voorwaarden voldaan die ontbraken bij de eerste campagne:

- Een gedragen en volledig plan, dat sterk en verbindend is en alle (strategische) aspecten omvat (zoals commitment binnen de organisatie, heldere en centrale coördinatie, heldere communicatiestrategie etc.).
- Een heldere centrale boodschap en doelstelling. Bij de eerste Schipholcampagne ontbrak deze, bij de tweede was dit het thema ‘veiligheid’.

- De cruciale rol van de campagneleider vraagt specifieke kwaliteiten. Volgens een van onze gesprekspartners moet je niet aan een campagne willen beginnen als er geen goede campagneleider beschikbaar is.
- Nieuwe of andere activiteiten en een andere manier van actievoeren. Bij de tweede campagne is er bewust voor gekozen om acties langzaam op te bouwen en oog te hebben voor de mogelijke gevolgen van de acties (mede vanwege het thema 'veiligheid').

Van de andere invloeden die in hoofdstuk 2 zijn besproken moet met name de arbeidsmarkt worden genoemd. De arbeidsmarkt op Schiphol kenmerkt zich, vooral in de lagere functies (zoals bagageafhandeling, schoonmaak en bewaking), door veel flexibele contracten en scherpe concurrentie tussen bedrijven, waardoor de arbeidsvoorwaarden onder druk stonden en zich een *race to the bottom* voordeed. Enerzijds was dit precies de reden om de Schipholcampagne op te zetten – zoals *organizing*-campagnes zich meestal richten op sectoren waar de arbeidsvoorwaarden onder druk staan – maar anderzijds zijn de werkenden op een dergelijke arbeidsmarkt vaak ook moeilijk te organiseren en mobiliseren, omdat zij bang zijn om hun baan te verliezen. Door de lessen die tijdens de eerste campagne werden geleerd, slaagde men er in de tweede campagne beter in om werkenden te mobiliseren en kader op te bouwen door aan te sluiten bij wat er leefde op de werkvloer. Op deze wijze droeg ook de factor leden en werkenden uiteindelijk bij aan het succes van de campagne.

Probeer de Bond (CNV)

Vakbond CNV Vakmensen – met 135.000 leden de grootste vakbond binnen vakcentrale CNV – is een aantal projecten gestart die een min of meer zelfstandige positie hebben ten opzichte van de vakbond als vereniging. Doorgaans worden deze uitgevoerd door een externe organisatie met een eigen verantwoordelijkheid. Deze projecten zijn niet primair gericht op de leden van het CNV en het doel is ook niet in de eerste plaats om leden te werven, maar om nieuwe verbintenissen en gemeenschappen van werkenden te creëren. Volgens CNV-voorzitter Piet Fortuin is deze ontwikkeling geslaagd als het CNV hierdoor in de toekomst een heel representatieve organisatie is, ook als dat betekent dat het een organisatie is met relatief weinig leden. Bij het project van het CNV dat we hier bespreken, *Probeer de Bond*, is ledenwerving overigens wel een centrale (maar niet de enige) doelstelling.

Kern van het project *Probeer de Bond* (PdB) is dat het CNV mbo-studenten van alle ROC's in Nederland een gratis lidmaatschap van twee jaar aanbiedt. Om deze mbo-studenten te werven is een zelfstandige projectorganisatie opgezet, al hebben de leden van het projectteam wel gewoon een arbeidscontract bij het CNV. Feitelijk bestaat deze organisatie uit een projectteam van zeven mensen en een coördinator. Een gedeelte van dit team werkt fulltime bij PdB; anderen hebben ook andere vakbondstaken.

Het team bezoekt zoveel mogelijk ROC's in het hele land. Door gastlessen, lessen 'burgerschap', het organiseren van politieke debatten etc. laat men mbo-leerlingen kennismaken met de vakbond. Deze kennismaking met de bond vindt – zoals een van onze gesprekspartners nadrukkelijk aangaf – dus plaats vanuit de inhoud; er worden bijvoorbeeld geen kortingspakketten aangeboden.

Het team van jonge medewerkers is speciaal voor dit werk aangetrokken; het zijn geen bestuurders of kaderleden. De leden van het projectteam PdB beschouwen de herkenbaarheid en aansprekendheid van de gastdocenten als een van de succesfactoren. Er zijn bewust jongeren op het project gezet, waardoor het gemakkelijker is contact te leggen met de groep. Als er wat oudere mensen voor de groep staan, zoals in het verleden het geval was, spreekt dat de doelgroep minder aan.

De lessen worden meestal door gastdocenten gegeven en soms door leden van het projectteam, waarvan een deel ooit als gastdocent is begonnen. Hoewel dit niet per se voorop staat in de gastlessen, worden de mbo-studenten gevraagd of zij een gratis lidmaatschap van het CNV willen proberen.

Na ongeveer twee jaar worden de mbo'ers met een gratis lidmaatschap gebeld door een medewerker van een extern callcenter met de vraag of zij betalend lid willen worden. Daarbij is er nog de keuze tussen het 'gewone' lidmaatschap (voor de mbo'er die werkt) en een student-lidmaatschap (voor de mbo'er die verder studeert).

Van de doelstellingen van PdB is ledenwinst het best meetbare doel. Maar daarnaast heeft PdB ook tot doel om jongeren te informeren over hun rechten op de arbeidsmarkt. In hoeverre dit laatste doel wordt gerealiseerd, is onbekend. Er is geen onderzoek naar de kennis of tevredenheid van de deelnemers uitgevoerd. Het belangrijkste doel van PdB is volgens onze gesprekspartners om jongeren bekend te maken met de vakbond. Het CNV presenteert zich hierbij als partner en hulp op het gebied van werk en inkomen. De hoop is dat jongeren, als ze niet onmiddellijk lid worden, in ieder geval later in hun loopbaan lid (van het CNV) zullen worden.

Onze gesprekspartners in het projectteam benadrukken het grote belang van het contactmoment. Dat contactmoment is vooral bedoeld om te binden, zodat mensen maatschappelijke betrokkenheid kunnen tonen. Het gaat nadrukkelijk om meer dan alleen inschrijven als lid.

Niettemin is als doel geformuleerd om jaarlijks minimaal 6.000 jongeren als lid in te schrijven. Uit ervaring weet men inmiddels dat 20% tot 30% van hen na twee jaar betalend lid wordt. Dat zou 1.200-1.800 nieuwe betalende leden per jaar kunnen opleveren. Hoewel harde cijfers ontbreken, zijn de leden van het projectteam en het CNV tevreden over de behaalde resultaten. Het project, dat loopt sinds 2010, wordt dan ook voortgezet en mogelijk uitgebreid met een Hbo-variant.

In de interviews werd als belangrijke bevorderende factor genoemd, dat de relatief zelfstandige positie van PdB ten opzichte van het CNV niet alleen door hen zelf als prettig wordt ervaren, maar het ook mogelijk maakt om snel tot besluiten en resultaten te komen. Volgens een geïnterviewde kan PdB daardoor redelijk zelfstandig bewegen. Het is het 'speedbootje' dat vooruit wordt gestuurd. Terwijl de vakbond een tamelijk logge en hiërarchische organisatie is, kan PdB redelijk zelfstandig met ideeën komen en nieuwe dingen doorvoeren, al moet daar wel af en toe iemand in de bond een akkoord voor geven.

Feitelijk wordt de vakbondsorganisatie hier dus als een belemmerende factor gezien, maar slaagde men erin deze in een bevorderende factor om te zetten door de activiteit buiten die organisatie om uit te voeren. Een andere belangrijke invloed gaat hier vanzelfsprekend ook uit van leden en werkenden, al gaat het bij mbo-studenten natuurlijk om potentiële leden en toekomstige werkenden. Bij PdB vormen zij zowel het hoofddoel als een belangrijke bepalende factor voor het succes van de activiteit. Het succes ervan staat of valt met het vermogen van de uitvoerders van PdB om jongeren te interesseren voor het werkveld van de vakbond en te motiveren om het lidmaatschap uit te proberen.

Cao-onderhandelingen

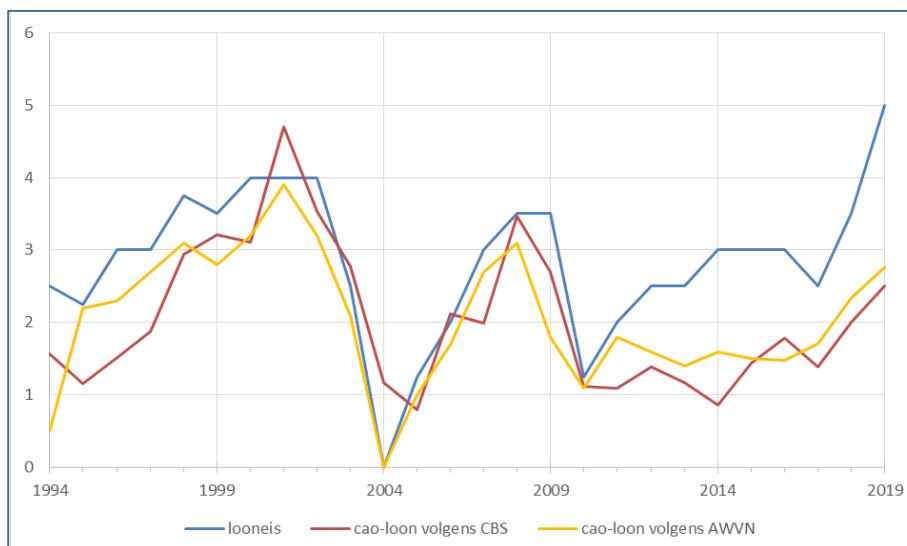
Het onderhandelen met werkgevers over arbeidsvoorwaarden en het afsluiten van cao's is een van de hoofdactiviteiten van moderne vakbonden. Het is de vakbondsactiviteit die het meest direct gericht is op het verbeteren van de positie van werkenden. Jaarlijks worden in Nederland zo'n 650 cao's afgesloten door werkgevers of een werkgeversorganisatie aan de ene kant en een of meer vakbonden aan de andere kant. Ongeveer vier op de vijf werknemers in Nederland vallen onder een cao. Bijna driekwart van de cao's zijn ondernemings-cao's, ruim een kwart bedrijfstak-cao's. Omdat de meeste bedrijfstak-cao's op veel meer werknemers van toepassing zijn dan ondernemings-cao's, vallen toch ruim 9 op de 10 werknemers met een cao onder een bedrijfstak-cao. Hoewel dit aandeel fluctueert over de tijd, is het de afgelopen halve eeuw globaal op hetzelfde niveau gebleven. Daarmee is de cao een zeer stabiel en effectief instrument om de arbeidsvoorwaarden van de Nederlandse werknemers te beïnvloeden.

De dekkingsgraad van de cao zegt echter nog weinig over het effect ervan op de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. De cao behoort tot de vakbondsactiviteiten die het vaakst geëvalueerd worden. De FNV evalueert ieder jaar de resultaten van het voorgaande cao-seizoen. De FNV stelt bovendien ieder jaar in september een arbeidsvoorwaardennota op waarin de inzet voor de cao-onderhandelingen wordt vastgelegd. Hierdoor is het in beginsel goed mogelijk de effectiviteit van het cao-instrument vast te stellen: we kunnen immers de uitkomst direct vergelijken met de eerder geformuleerde doelstellingen. Dit betekent echter niet per se dat de uitkomst in termen van arbeidsvoorwaarden ook te danken is aan de cao-onderhandelingen. We weten immers niet wat de uitkomst zou zijn geweest zonder die cao-onderhandelingen (de z.g. *counterfactual*). Hierna zullen we niettemin een poging doen toch enig licht te werpen op de toegevoegde waarde van de cao-onderhandelingen door rekening te houden met de economische situatie waaronder de cao's tot stand komen.

De eenvoudigste manier om de effectiviteit van de cao-onderhandelingen vast te stellen is door de geëiste loonstijging af te zetten tegen de gerealiseerde contractloonstijging. Figuur 4.1 vergelijkt de jaarlijkse centrale looneis van de FNV vanaf 1994 – het jaar waarin voor het eerst zo'n centrale looneis werd gesteld – met de gerealiseerde contractloonstijging volgens de cijfers van het CBS en volgens de AWWN. Terwijl de CBS-cijfers de cao-loonstijging weergeven die tussen medio het lopende jaar en medio het vorige jaar is gerealiseerd, betreffen de AWWN-cijfers de overeengekomen loonstijging in de nieuw afgesloten cao's. De CBS-cijfers kijken dus terug op het afgelopen jaar en de AWWN-cijfers blikken vooruit op het komende jaar. Globaal laten zij echter hetzelfde patroon zien.

Uit de figuur blijkt dat tussen 1994 en 2000 de gerealiseerde loonstijging gemiddeld bijna 1% per jaar achterbleef bij de looneis, dat tussen 2000 en 2010 de looneis grosso modo werd ingewilligd en dat na 2000 de contractloonstijging gemiddeld ongeveer 1,5% lager was dan de looneis. Dat de kloof tussen eis en realisatie na 2010 zo sterk toenam kwam enerzijds doordat de looneis na 2017 fors omhoog ging (tot 5% in 2019 en 2020) en anderzijds doordat de contractuele lonen minder sterk stegen dan in eerdere opgaande fasen van de conjunctuur (zoals rond 2000 en rond 2008) het geval was.

Figuur 4.1. Jaarlijkse centrale looneis van de FNV en gerealiseerde contractuele loonstijging (%)

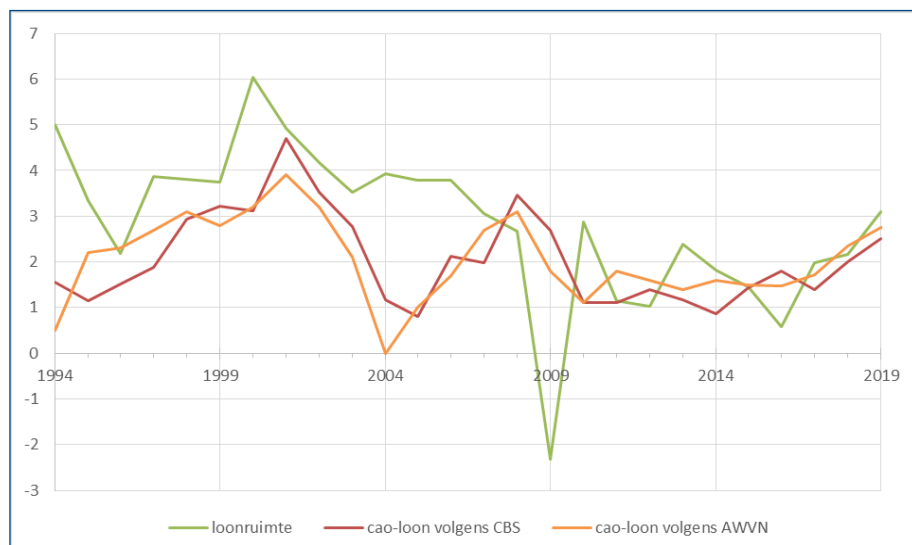


Bron: FNV, AWWN en CBS (Statline)

Om de vraag te kunnen beantwoorden welke van deze twee veranderingen het belangrijkst was, vergelijken we in figuur 4.2 de contractuele loonstijging met de zogenaamde loonruimte. Die wordt berekend als de som van de productiviteitsstijging en de prijsstijging en geeft de ruimte weer voor de stijging van de lonen als het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product

gelijk blijft. Als de loonstijging gelijk is aan de loonruimte wordt de economische groei dus evenwichtig verdeeld over de factor arbeid en de factor kapitaal. Dit kan men met enige goede wil interpreteren als een indicatie voor machtsevenwicht tussen vakbonden en werkgevers. Figuur 4.2 laat zien dat de lonen tussen 1994 en 2007 in ieder jaar achterbleven bij de loonruimte (gemiddeld 1,6% per jaar), maar sindsdien gemiddeld juist iets sterker (nl. 0,2% per jaar) zijn gestegen. Zo bezien is de groeiende kloof tussen looneis en contractloonstijging na 2010 dus niet een gevolg van een verzwakking van de vakbonden, maar vooral van een verhoging van de looneis. Waar de looneis in het verleden in belangrijke mate werd gebaseerd op de (verwachte) loonruimte (en dus op stabilisatie van het loonaandeel in het bbp), streeft de FNV er de laatste jaren bewust naar om met een hogere looneis het loonaandeel te vergroten. De cijfers laten zien dat dit doel vooralsnog niet is gerealiseerd en dat het recent ingezette beleid op dit punt (nog) niet effectief is. Wel is het gelukt om de beschikbare loonruimte geheel op te eisen, zodat het loonaandeel in het bruto binnenlands product sinds 2008 niet verder is afgenomen.

Figuur 4.2. Jaarlijkse loonruimte (prijsstijging + productiviteitsstijging) en gerealiseerde contractuele loonstijging (%)



Bron: CBS (Statline), AWWN; bewerking door de auteurs

De contractloonstijging is natuurlijk slechts een van de vele zaken die in de cao-onderhandelingen aan de orde komen. De effectiviteit van de cao-onderhandelingen kan dan ook niet alleen op grond van de gerealiseerde loonstijging worden beoordeeld. Bij andere, doorgaans meer kwalitatieve doelstellingen, zoals arbeidsomstandigheden, werkdruk, scholingsvoorzieningen, verlofregelingen, etc., is het lastiger objectief vast te stellen in welke mate de doelen zijn gerealiseerd.

Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van het cao-beleid?

Allereerst is het evident dat de uitkomsten van de cao-onderhandelingen in belangrijke mate worden beïnvloed door de situatie op de arbeidsmarkt of, in bredere zin, de economische situatie. Dit wordt onmiddellijk duidelijk uit figuur 4.1, die laat zien dat de cao-lonen in periodes van hoogconjunctuur en lage werkloosheid (zoals in 2001, 2008 en 2019) veel sterker stijgen dan in periodes van laagconjunctuur en hoge werkloosheid (zoals in 2005 en 2010-2014). Als er weinig werklozen zijn en veel werkgevers hun vacatures moeilijk kunnen vervullen (een krappe arbeidsmarkt) is het nu eenmaal gemakkelijker om een forse loonsverhoging af te dwingen dan op een ruime arbeidsmarkt. Dit betekent echter nog niet dat cao-onderhandelingen in een hoogconjunctuur effectiever zijn dan in een laagconjunctuur. Op een krappe arbeidsmarkt zouden werkgevers immers ook zonder cao-onderhandelingen waarschijnlijk hogere lonen betalen. Het verschil tussen de loonruimte en de gerealiseerde loonstijging in figuur 4.2 geeft dan een betere indicatie van het effect van cao-onderhandelingen. In jaren waarin de cao-loonstijging achterblijft bij de loonruimte hebben cao-onderhandelingen minder effect dan in jaren waarin het omgekeerde het geval is.

Als we nagaan hoe het verschil tussen loonstijging en loonruimte samenhangt met de conjunctuurfase (gemeten met het werkloosheidspercentage), blijkt deze samenhang niet erg sterk te zijn. Maar in het algemeen is het verschil tussen de gerealiseerde loonstijging en de beschikbare loonruimte groter als de werkloosheid lager is. Dit vormt een aanwijzing dat cao-onderhandelingen op een krappe arbeidsmarkt inderdaad effectiever zijn dan op een ruime arbeidsmarkt.

Een tweede belangrijke factor voor de effectiviteit van cao-onderhandelingen is de institutionele context. Het spreekt voor zich dat het wettelijke kader (in het bijzonder de Wet cao en de Wet avv) een belangrijke rol speelt bij de cao-onderhandelingen. Zo is dankzij de algemeen verbindend verklaring (avv) het bereik van cao's groter dan zonder de avv het geval zou zijn. Omdat de avv neerwaartse loonconcurrentie binnen sectoren beperkt (aangezien alle bedrijven de cao moeten naleven), kan ze ook bijdragen aan betere arbeidsvoorwaarden dan zonder de avv het geval zou zijn geweest. Het wettelijke kader biedt werkgevers echter ook mogelijkheden om cao-afspraken te omzeilen. Zo kunnen zij uitzendkrachten of andere flexibele werknemers inhuren die onder een gunstiger cao vallen (bv. hoveniers die in de bouw worden ingezet) of gebruik maken van zzp'ers die in het geheel niet onder een cao vallen. Op deze wijze lijken werkgevers in toenemende mate het bereik van de cao te ondergraven (vgl. Van der Valk, 2015). Dit kan ook de arbeidsvoorwaarden in de 'eigen' cao onder druk zetten, doordat de werknemers onder die cao concurrentie ondervinden van goedkopere arbeidskrachten die onder een andere cao of niet onder een cao vallen. De sterke groei van flexibele contracten en zzp'ers duidt erop dat werkgevers steeds meer gebruik maken van deze mogelijkheden om dure cao-afspraken te ontlopen.

Dat de vakbonden zelf ook een belangrijke invloed hebben op de effectiviteit van het cao-beleid spreekt voor zich. Zij bepalen immers de inzet van de cao-onderhandelingen, de manier waarop

zij hun eisen kracht bij zetten (bv. via acties, zoals stakingen) en de vraag of zij een compromis willen accepteren. Van belang is ook of de verschillende vakbonden die aan de onderhandelingen deelnemen, een gesloten front vormen of door de werkgever(s) uit elkaar kunnen worden gespeeld. Meestal nemen aan de cao-onderhandelingen meerdere vakbonden deel, die niet vanzelfsprekend een gemeenschappelijk standpunt innemen. In lijn met het welbekende motto 'eendracht maakt macht' zullen de vakbonden over het algemeen effectiever zijn als zij de gelederen gesloten houden. Naarmate de opvattingen van de onderhandelende bonden en de bereidheid om concessies te doen meer uiteenlopen, is de kans groter dat de werkgever of werkgeversorganisatie probeert een akkoord te bereiken met alleen die vakbond(en) die het meest tot concessies bereid is (zijn). Het lijkt erop, dat dit de laatste jaren vaker voorkomt (hoewel hierover geen cijfers beschikbaar zijn). Volgens het Ministerie van SZW in de rapportage *Cao-afspraken 2018* zou in de periode 2013-2018 bij 43% van de werknemers voor wie een cao werd afgesloten, deze niet door de FNV zijn ondertekend. Dit zou betekenen dat het bereik van het cao-beleid van de grootste vakbond in Nederland sterk gereduceerd is. Als dit cijfer zou gelden voor alle lopende cao's, zou nog slechts ca. 45% van de werknemers in Nederland onder een door de FNV ondertekende cao vallen. Waarschijnlijk betekent dit ook dat in de andere cao's voor werknemers minder gunstige arbeidsvoorwaarden zijn overeengekomen dan het geval zou zijn geweest indien de FNV wel bereid was geweest de cao te ondertekenen. De effectiviteit van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen van de vakbonden in het algemeen, zou daarmee zijn afgenomen.

Tot slot is ook de rol van de leden en van werknemers in het algemeen van belang bij de cao-onderhandelingen. Hoewel zij meestal geen directe rol spelen in de cao-onderhandelingen, kan (actieve) steun van leden c.q. werknemers in de onderhandelingen de effectiviteit van de onderhandelingen vergroten, doordat hij de legitimiteit van de vakbondsonderhandelaars vergroot en zij geloofwaardiger met acties kunnen dreigen indien de werkgever(s) geen concessies wil(len) doen. Het ligt dan ook voor de hand dat arbeidsvoorwaardenonderhandelingen doorgaans effectiever zijn naarmate de vakbond(en) in een onderneming of bedrijfstak meer leden hebben en de werknemers gemakkelijker te mobiliseren zijn.

Young & United (FNV)

In 2015 trok een nieuwe organisatie, *Young & United*, veel aandacht in de media met opvallende acties. Hoogtepunt was de aandeelhoudersvergadering van Ahold (moederbedrijf van Albert Heijn) op 24 april 2015, waarop enkele jongeren de helft van hun pak uittrokken als symbool voor het 'halve salaris' dat zij verdienden. *Young & United* is een aparte organisatie die door de FNV is opgezet, maar buiten de 'gewone' structuur van de FNV om opereert. *Young & United* is vooral bekend geworden door de algemeen als succesvol beschouwde campagne om het minimumjeugdloon af te schaffen. Daarna heeft *Young & United* ook een, minder succesvolle, campagne tegen flexibel werk georganiseerd. Door deze beide activiteiten, waarvan de eerste succesvoller was dan de tweede, met elkaar te vergelijken, hebben we een mooie mogelijkheid om te onderzoeken wat de verschillen in uitkomst (en dus effectiviteit) verklaart.

Voorafgaand aan de jeugdlooncampagne werd een analyse gemaakt waarin werd geconstateerd dat jongeren op de arbeidsmarkt met name twee problemen hebben: een te laag loon en flexibele contracten. Nederland had een, in internationaal perspectief, relatief zeer laag minimumloon voor jongeren onder 23 jaar, aflopend van 85% van het volwassen minimumloon voor 22-jarigen tot niet meer dan 30% voor 15-jarigen. Het belangrijkste doel van de jeugdlooncampagne was om het minimumjeugdloon voor jongeren vanaf 18 jaar af te schaffen, zodat jongeren in het vervolg recht zouden hebben op het volwassen minimumloon. Behalve op de politiek, die deze wijziging zou moeten doorvoeren, richtte de campagne zich ook op werkgevers die veel gebruik maken van goedkope jonge arbeidskrachten, zoals de detailhandel. Een ander belangrijk kenmerk van de Nederlandse arbeidsmarkt is het grote aandeel flexibele dienstverbanden, vooral onder jongeren. Van de werknemers onder 25 jaar werkt twee derde op een flexibel contract en heeft dus te maken met grote baan- en inkomensonzekerheid. Na de succesvolle jeugdlooncampagne was daarom de logische keuze om vervolgens een flex-campagne op te zetten.

Een belangrijk verschil tussen beide campagnes is dat de boodschap en het doel van de jeugdlooncampagne helder waren, maar bij de flex-campagne veel minder. Het afschaffen van het minimumjeugdloon is een eenduidige doelstelling, het beperken van flexibele contracten is een vager doel. Het probleem bij de flex-campagne was vooral dat men jongeren niet kon mobiliseren op een eenduidige oplossing, zoals dat wel kon bij de jeugdlooncampagne. Anders dan bij de jeugdlooncampagne, ontbrak bij de flex-campagne een duidelijk te behalen resultaat.

Hiernaast maakte de jeugdlooncampagne gebruik van een beeldend en helder frame, uitgedrukt in de leuze 'jeugdloon is half loon'. Ook voor de flex-campagne is gezocht naar zo'n helder frame en zijn hiervoor vergelijkbare activiteiten ondernomen, zoals het uittesten van het verhaal en de geschikte communicatie met behulp van focusgroepen. Toch zijn zo'n helder frame en einddoel als bij de jeugdlooncampagne bij de flex-campagne niet gevonden.

Het ontbreken van een duidelijke oplossing werkte ook door op een ander vlak. De flex-campagne moest een combinatie zijn van activiteiten in de sectoren én een overkoepelend verhaal. Het bleek in de praktijk (te) moeilijk om deze twee niveaus met elkaar te verbinden.

Bovendien sloten de kadergroepen die voor beide campagnes werden ingezet, niet goed op elkaar aan. Er waren te grote verschillen tussen de groepen jongeren in beide campagnes in leeftijd, opleiding en al dan niet afkomstig uit de Randstad. Voor de jeugdlooncampagne was een kadergroep opgericht van 18-jarigen, de actieraad genoemd. Deze groep schreef echter niet mee aan het plan voor de flex-campagne en kon zich er niet in vinden. De flex-campagne richtte zich op een wat oudere doelgroep, die zich wil gaan settelen en daardoor meer ervaring heeft met de nadelen van flex. Deze doelgroep, 25 jaar of ouder en veelal van buiten de Randstad, organiseerde zich soms voor de eerste keer in de flex-campagne. Zij voelden zich niet prettig bij de actiebereidheid van de 18-jarige jongeren die eerder de jeugdlooncampagne hadden gedaan.

De flex-campagne had bovendien als nadeel dat met een bijna volledig nieuw team moest worden gestart. Een team dat geen campagne-ervaring had en niet had deelgenomen aan de jeugdlooncampagne. Dit team, dat eerst zelf nog moest worden ingewerkt, moest jongeren in lokale groepen organiseren. Ook tijdens de eerste campagne van *Young & United* werden jongeren vooral in lokale groepen in de vier grote steden gemobiliseerd. Dit lukte in de eerste campagne redelijk, maar stuitte wel op grenzen. Vooral op langere termijn bleek dit geen goede basis om grote groepen jongeren actief te houden en nieuwe jongeren tot actie te bewegen. In de tweede campagne slaagden weinig jonge flexwerkers erin op lokaal niveau hun lotgenoten te mobiliseren. Ook hierbij speelde het ontbreken van een helder doel een rol.

De hierboven genoemde verschillen tussen beide campagnes vertaalden zich in een groot verschil in resultaat. De jeugdlooncampagne was succesvol en heeft er voor gezorgd dat de leeftijd tot waar het wettelijke minimumjeugdloon geldt, in stappen is verlaagd van 23 naar 21 jaar. Daarnaast is het minimumjeugdloon voor werknemers van 18 tot en met 20 jaar verhoogd. Ook heeft de jeugdlooncampagne de FNV nieuwe leden opgeleverd. Het doel om het minimumloon vanaf 18-jarige leeftijd geheel af te schaffen is echter niet gerealiseerd.

Tijdens de jeugdlooncampagne konden jongeren gratis lid worden van *Young & United*. Volgens onze gesprekspartner is ongeveer een kwart van hen daarna doorgestroomd naar FNV Jong als betalend lid. Naar schatting heeft *Young & United* ongeveer 6.000 nieuwe leden ingeschreven, waarvan ongeveer 1.500 leden betalend lid zijn geworden. Welk deel daarvan momenteel nog lid is of langere tijd lid is gebleven, is niet bekend.

Zoals verschillende gesprekspartners opmerken, wordt de jeugdlooncampagne weliswaar algemeen gezien als een groot succes, maar is het nog maar de vraag of het ook een succes was voor de FNV. Zo wisten veel jongeren die na een belactie als gratis lid zijn ingeschreven, niet dat zij daarmee lid van de FNV waren geworden en dus ook niet dat ze na een jaar automatisch betalend lid van de FNV zouden worden. Hierdoor werd een substantieel deel geconfronteerd met aanmaningen wegens achterstallige contributies. Dat heeft duurzaam lidmaatschap niet dichterbij gebracht. Bovendien krijgt zo'n jongere bij overgang naar het 'gewone' FNV-lidmaatschap te maken met de sectorindeling die hem of haar vreemd is en (te) ver van hem of haar afstaat.

De flex-campagne heeft geen duidelijke resultaten opgeleverd, al zijn door de flex-campagne ongeveer 150 nieuwe leden ingeschreven en heeft zich een onbekend aantal actieve kaderleden gemeld. Er was wel incidenteel succes. Zo maakte de gemeente Amsterdam in haar callcenter veel gebruik van flex-contracten. Het aandeel lag met 60% ver boven het toegezegde maximum van 15%. Naar aanleiding van gesprekken en acties in het kader van de flex-campagne heeft de gemeente Amsterdam toegezegd het percentage flex te verlagen.

Een opmerkelijk kenmerk van beide campagnes is dat de naam, het logo en het imago van *Young & United* bewust zo zijn gekozen dat de band met de FNV niet (direct) zichtbaar is. Volgens verschillende *organizers* is hier bewust voor gekozen om stereotype beelden van de vakbond te

voorkomen (zoals dat de vakbond er vooral is voor ouderen) en een uitstraling te hebben die meer aansluit bij jongeren. Daarnaast bood het, volgens diezelfde gesprekspartners, meer vrijheid om nieuwe radicale actievormen uit te proberen. Hierdoor kon *Young & United* een eigen identiteit krijgen, die zich kenmerkt door activisme en dynamiek en die erop is gericht om gezamenlijk dingen te doen (o.a. met behulp van Facebook *advertisement*).

Nadeel van zo'n aanpak is wel dat de herkenbaarheid van de FNV beperkt is en de verbinding met en inbedding in de FNV weinig aandacht krijgen. Dit heeft het risico dat er, op het moment dat die activiteit weer wordt gekoppeld aan of wordt ondergebracht bij de vakbondsorganisatie, allerlei problemen ontstaan waardoor het afbreukrisico groot is.

Tegelijkertijd heeft het feit dat *Young & United* min of meer zelfstandig opereert tot op de dag van vandaag effect op de gevolgde aanpak. Zo is, volgens onze gesprekspartner, uit de flex-campagne geleerd dat een breed, algemeen verhaal niet (meer) werkt. Bij een volgende campagne, bij de online supermarkt Picnic, is daarom gekozen voor een andere aanpak. Omdat de FNV bij Picnic bijna geen leden heeft, het bedrijf uitsluitend met uitzendkrachten werkt en geen cao heeft, lag een actie bij dit bedrijf vanuit de FNV zelf niet voor de hand. De meer zelfstandige positie van *Young & United* bood daar wel ruimte voor, overigens in samenwerking met FNV Flex. De nieuwe aanpak is gebaseerd op drie randvoorwaarden: (1) er zijn veel jongeren werkzaam; (2) er is veel flexwerk; en (3) er zijn relatief veel jongeren die veel nadelen van flex ervaren. Picnic voldoet aan deze drie voorwaarden.

Bij het succes van de jeugdlooncampagne en het uitblijven van succes bij de flex-campagne spelen verschillende factoren een rol. Allereerst was de institutionele context van groot belang voor het succes van de jeugdlooncampagne. De boodschap van *Young & United* – 'jeugdloon is half loon' – vond veel weerklank en de campagne trok veel publiciteit, waardoor de doelstelling brede maatschappelijke steun kreeg. Mede daardoor werd het ook een politiek thema, waarbij men bovendien profiteerde van het feit dat de minister van SZW, Lodewijk Asscher van de PvdA, sympathiek stond tegenover het doel en daarom een voorstel indiende om de jeugdlonen te verhogen en de leeftijd voor het volwassen minimumloon te verlagen van 23 naar 21 jaar. Bij de flex-campagne lukte het niet om brede maatschappelijke en politieke steun te mobiliseren.

Net als bij *Probeer de Bond* droeg de relatief zelfstandige positie van *Young & United* buiten de vakbondsorganisatie, maar wel met financiële steun van de FNV, bij aan het succes. Hierdoor kleefde aan *Young & United* niet het ietwat 'stoffige' imago van de FNV, dat jongeren minder aanspreekt. Bovendien kon *Young & United* hierdoor snel en flexibel opereren en onorthodoxe acties uitvoeren (zoals de actie op de aandeelhoudersvergadering van Ahold). Daarbij hielp natuurlijk ook dat de FNV aan *Young & United* een royaal budget beschikbaar had gesteld.

De factor leden en werkenden werkte in het voordeel van de jeugdlooncampagne, omdat veel jongeren zich in zowel het doel als de vorm van de campagne herkenden en een substantieel aantal daarom lid werden (al realiseerden zij zich wellicht niet daarmee ook lid van de FNV te worden). De flex-campagne slaagde er echter veel minder in om jonge flexwerkers te mobiliseren. Daarbij speelde ook mee dat het ten aanzien van flexwerk lastiger was een eenduidige oplossing te formuleren waarop jongeren waren te mobiliseren, onder meer omdat niet alle jongeren ontevreden zijn over hun flexibele baan.

PO in Actie

Het voorbeeld dat we in deze paragraaf bespreken betreft een activiteit die *niet* door een vakbond is geïnitieerd, maar een spontaan *grassroots* initiatief was dat in korte tijd een grote impact had: *PO in Actie*. Vervolgens was het succes van deze actie wel sterk afhankelijk van het feit dat de initiatiefnemers een coalitie aangingen met de gevestigde onderwijsbonden.

Een paar weken voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 start een drietal leerkrachten in het primair onderwijs (PO) een actiegroep die pleit voor een lagere werkdruk en een hoger salaris in het primair onderwijs. Dit drietal zegt zich gedwongen te voelen de handschoen zelf op te pakken omdat er bij degenen die het hadden moeten doen – de vakbonden – een gebrek aan daadkracht zou zijn. Vanaf de start regelt het drietal veel zaken zelf: ze schrijven een manifest, bepalen de inhoud en strategie en kondigen later acties aan. De belangrijkste eisen zijn verhoging van de salarissen in het primair onderwijs tot hetzelfde niveau als in het voortgezet onderwijs en vermindering van de werkdruk door inzet van meer ondersteunend personeel een kleinere klassen (zie kader 3).

Kader 3. Eisen van PO in Actie

1. Zorg voor eerlijk salaris. Het salaris van een leerkracht in het PO ligt ruim onder dat van leraren in het voortgezet onderwijs (VO). Dit terwijl de opleidingseisen en het werk- en denkniveau identiek zijn. *PO in Actie* eist dezelfde beloning als tweedegraads leraren. *PO in Actie* eist dat het volledige salarishuis dat nu van kracht is, wordt vervangen door het salarishuis van het VO en dat leerkrachten PO worden overgezet aan de hand van hun huidige schaal en periodiek.
2. Zorg voor minder werkdruk. Het ziekteverzuim in het PO is hoog en nog steeds stijgende. Het aantal burn-outs is nergens zo hoog als in het basisonderwijs. De hoge werkdruk is voelbaar bij een te groot deel van de leerkrachten en dit zal alleen maar groeien als geen actie wordt ondernomen.

PO in Actie eist de volgende maatregelen: Meer helpende handen in de school door het faciliteren van onderwijsondersteunend personeel, meer tijd om lessen voor te bereiden, minder administratieve lasten en kleinere klassen.

De initiatiefnemers kiezen niet voor een traditionele benadering van de doelgroep via face-to-face-contacten, maar starten een Facebook-groep. Binnen korte tijd worden 23.000 leerkrachten lid van deze groep. Uiteindelijk zal dit aantal nog verdubbelen. Als de vakbonden zien hoeveel aanhang en steun *PO in Actie* verwerft, sluiten zij zich bij het initiatief aan. Tezamen met de werkgeversorganisatie, de PO-raad, vormen zij een *coalition of the willing*, het *PO-Front*, dat hun eisen aan het volgende kabinet voorlegt. De lange kabinetsformatie, die uiteindelijk duurt van 15 maart tot 26 oktober 2017, werkt daarbij in het voordeel van *PO in Actie*. De boodschap van *PO in Actie* weerklinkt de hele zomer en dringt ook door tot de onderhandelende partijen. Het pakt gunstig uit dat de PvdA als gevolg van de lange formatie langer in het kabinet blijft dan verwacht en de eisen ondersteunt. De PvdA dreigt de begroting niet te ondertekenen als er geen salarisverhoging voor de leraren in staat. Daarmee wordt dit ook een belangrijk onderwerp bij de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer na Prinsjesdag.

Ook door andere ontwikkelingen krijgt *PO in Actie* de wind in de rug. De actiegroep krijgt opvallend snel en massaal publieke steun. Na de klagende leraren volgen de klagende ouders die hun eisen ondersteunen. Het beeld van oneerlijkheid dat *PO in Actie* oproept, spreekt aan. Collega's op middelbare scholen, met eveneens een hbo-diploma, verdienen tot 20 procent méér. De verontwaardiging hierover is groot.

Er volgen meerdere actieronden, met als hoogtepunt een landelijke staking op 5 oktober 2017. Rond 60.000 leerkrachten demonstreren in Den Haag voor hogere salarissen en minder werkdruk. Het zijn uiteindelijk de vakbonden die, tezamen met *PO in Actie*, tot deze staking oproepen en haar organiseren. De inzet en de bijdrage van de bonden zijn hierbij cruciaal omdat *PO in Actie* het organisatievermogen (kennis, ervaring, menskracht, middelen) mist om zelf een grote staking te organiseren. De acties hebben succes: op de begroting voor 2018 wordt 270 miljoen euro extra uitgetrokken voor verhoging van de lonen en 450 miljoen euro voor verlaging van de werkdruk. Dat is weliswaar minder dan de leraren vragen, maar hoogstwaarschijnlijk meer dan anders zou zijn begroot.

Eind 2017 besluit *PO in Actie* zich om te vormen tot een vakbond, om als volwaardige partner mee te kunnen doen aan de cao-onderhandelingen, maar ook uit wantrouwen jegens de andere bonden. 'Er worden door de andere vakbonden spelletjes op de achtergrond gespeeld om onze invloed te beperken. Als wij óók een vakbond zijn, is er geen ontkomen aan', aldus een van de initiatiefnemers, Jan van de Ven, in het Algemeen Dagblad van 7 december 2017. Na langdurige onderhandelingen wordt in juni 2018 een cao afgesloten, die ook door *PO in Actie* wordt ondertekend, al zijn zij niet erg tevreden met het resultaat. Ook daarna trekken de vakbonden en *PO in Actie* nog regelmatig gezamenlijk op. Zo worden ook in 2019 brede acties in het onderwijs gevoerd, dit maal ook met deelname van leerkrachten in het voortgezet en het hoger onderwijs. Daar hebben zich inmiddels soortgelijke actiegroepen gevormd onder de naam *VO in Actie* en *WO in Actie*.

Er doen zich echter ook periodiek spanningen voor tussen *PO in Actie* en de vakbonden. Zo blokkeren de bonden in het najaar van 2017 de benoeming van een van de initiatiefnemers van

PO in Actie tot voorzitter van de Onderwijscöoperatie, een beroepsorganisatie voor leerkrachten. Als in november 2019 een convenant wordt gesloten met de Minister van Onderwijs over eenmalig € 460 miljoen extra voor vermindering van de werkdruk, wordt dit aanvankelijk door de AOb gesteund, terwijl *PO in Actie* het afwijst en oproept tot nieuwe acties. Als de achterban van de AOb hierover massaal zijn ongenoegen laat blijken, treedt de voorzitter van de AOb af en sluit de bond zich alsnog aan bij de acties.

Het voorbeeld van *PO in Actie* laat enerzijds zien hoe actiegroepen (d.w.z. zelforganisatie door werkenden buiten de vakbonden om) succes kunnen hebben, juist omdat zij buiten de vakbonden staan, en anderzijds hoe de gevestigde vakbonden, die ingebed zijn in het systeem van arbeidsverhoudingen, hierbij een cruciale rol kunnen spelen. Net als bij *Probeer de Bond* en *Young & United* geldt dus ook hier de factor vakbond in zekere zin als een belemmering die kon worden omzeild doordat de activiteit buiten de gevestigde vakbonden om werd georganiseerd. Vervolgens is de vakbond toch weer onmisbaar om een dergelijk initiatief uit te breiden en te continueren.

De factor werkenden en leden droeg ook bij aan het succes van *PO in Actie*, doordat zij beter leek te weten wat er speelde onder de achterban dan de vakbond. Via Facebook kreeg *PO in Actie* snel een beeld van wat er leefde onder leerkrachten in het primair onderwijs. Hierdoor stelde *PO in Actie* veel steviger salariseisen dan de vakbonden daarvoor hadden gedaan. De AOb heeft hieruit lering getrokken, vooral nadat de bond zich eind 2019 voor de tweede maal had verkeken op de onvrede onder de achterban. 'We hebben heel veel geleerd van *PO in Actie*. Zoals het communiceren – dus niet alleen zenden, maar ook ontvangen en luisteren – via sociale media. (...) ik ben ik elk geval van plan om heel goed naar de leden te luisteren.' Aldus de (nieuwe) voorzitter van de AOb, Eugenie Stolk, op 24 januari 2020.

Ook de institutionele context van de arbeidsverhoudingen was aanvankelijk in het voordeel van *PO in Actie*, maar vooral omdat zij *geen* belemmeringen opwierp voor deze actiegroep die geen onderdeel uitmaakte van het institutionele netwerk in het onderwijs. Ook het argument van ongelijke behandeling ten opzichte van leraren in het voortgezet onderwijs was niet eerder door de traditionele bonden zo sterk naar voren gebracht (wellicht omdat zij ook de belangen van die beter betaalde leraren behartigen). In samenhang met het voorgaande wist *PO in Actie* een heldere eenduidige boodschap te verkondigen: '900 miljoen is nodig voor salarisverbetering en 500 miljoen voor werkdrukverlaging'. Doordat *PO in Actie* geen ballast uit het verleden meestorde en geen verantwoordelijkheid droeg voor eerdere cao-afspraken, kon het zonder terughoudendheid deze eisen stellen. *PO in Actie* had ook een verfrissend imago, waar de vakbonden nogal eens worden geassocieerd met vergaderingen met oudere mannelijke bestuurders in achterkamertjes.

PO in Actie kon als kleine organisatie flexibel opereren, snel schakelen en het initiatief behouden door andere partijen te overrompelen. Het slaagde erin op het juiste moment de knuppel in het hoenderhok te werpen. De actieleiders van *PO in Actie* zochten ook nadrukkelijk naar dergelijke 'knuppels'. Zo speelden zij bijvoorbeeld in op de grote ophef en verontwaardiging

die het kabinetsvoorstel om de dividendbelasting af te schaffen teweegbracht. Maar ook in meer algemene zin kwamen de acties op het goede moment om zowel de publieke opinie mee te krijgen als weerklank te vinden bij de politiek. Zoals opgemerkt werkte ook de lange kabinetsformatie in het voordeel van *PO in Actie*.

Tegelijkertijd vormden de factoren die het aanvankelijke succes van *PO in Actie* verklaren, tevens een verklaring waarom een coalitie met de gevestigde bonden noodzakelijk was om het succes te continueren en uit te bouwen. Zo miste *PO in Actie* het organisatievermogen voor een grote staking, en was die staking pas mogelijk toen de onderwijsbonden zich bij het initiatief aansloten. Om de arbeidsvoorwaarden van leerkrachten daadwerkelijk te kunnen verbeteren, was het ook nodig dat de eisen door de vakbonden werden verwoord aan de onderhandelingstafel met de werkgevers. Dat was ook reden voor *PO in Actie* om zelf een vakbond te worden.

FNV Werken aan Werk

Als zesde casus bespreken we in deze paragraaf een voorbeeld van individuele dienstverlening door de vakbond, te weten *FNV Werken aan Werk*.

Het doel van het project *FNV Werken aan Werk* was om vanaf 2016 verspreid over Nederland in een vijftal pilot-adviescentra met ontslag bedreigde of onlangs ontslagen werknemers te helpen bij het verbeteren van hun arbeidsmarktpositie. Meer specifiek ging het om werkenden die binnen zes maanden ontslag wachtte en werkzoekenden die ten hoogste zes maanden werkloos waren. Door de bezuinigingen op het re-integratiebudget van het UWV wordt juist deze doelgroep, volgens de FNV, niet meer persoonlijk ondersteund bij het vinden van een nieuwe baan.

Deze adviescentra waren een uitvloeisel van het Sociaal Akkoord van 2013 en het SER-advies 'Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren' van februari 2015, waarin de sociale partners afspraken maakten over de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur. Onderdeel daarvan was dat zij vanaf 2020 de 'regie' over de WW en het arbeidsmarktbeleid zouden krijgen. Op advies van de SER stelde het Ministerie van SZW de 'Tijdelijke regeling cofinanciering projecten dienstverlening werkzoekenden en projecten samenwerking en regie arbeidsmarkt' (DWSRA) in om een aantal pilotprojecten mogelijk te maken. In totaal zijn in het kader van deze regeling 47 projecten gesubsidieerd, waarvan vijf onder de noemer *FNV Werken aan Werk*.

Het primaire doel van deze pilots is om werkloosheid te voorkomen en werknemers van werk naar werk te begeleiden. Hoewel vakbondslidmaatschap geen voorwaarde voor deelname was, is bij aanvang wel bepaald dat het vakbondslidmaatschap van de deelnemers zou worden gemonitord.

Kortgezegd beoogt *FNV Werken aan Werk* dat de deelnemers sneller een eigen strategie gericht op een nieuwe baan inzetten. Belangrijk uitgangspunt is hierbij dat de werkzoekende

zelf de regie heeft en daarbij persoonlijke begeleiding krijgt. Een loopbaanadviseur stelt met de deelnemers een traject op met relevante cursussen en workshops en begeleidt hen gedurende het gehele traject.

De voortgang en resultaten werden vastgelegd in een monitor, die een aantal kwantitatieve gegevens omvat, zoals het aantal startende deelnemers, de waardering en het gebruik van cursussen en opleidingen, en de vraag of men aan het eind van het traject werk heeft gevonden. Ieder kwartaal werd een uitvoerige 'Monitor FNV Werken aan Werk' opgesteld, zodat het management maximaal inzicht had in de ontwikkeling van het project.

Net als *Young & United* staat *FNV Werken aan Werk* wat losser van de vakbond. Er is een programmamanager van buiten de FNV aangetrokken, die werkte aan de hand van een eigen projectplan en binnen de projectbegroting volledige financiële zeggenschap had, bijvoorbeeld voor het inhuren van deskundigen en voor monitoring en onderzoek. Het idee was om *FNV Werken aan Werk* later meer te integreren in de vakbondsorganisatie.

Uit de monitoring van het project blijkt dat de helft van de deelnemers bij aanvang werkloos was en de andere helft met werkloosheid werd bedreigd. Bijna driekwart van de deelnemers was 45 jaar of ouder en behoorde dus tot een groep werkenden die moeilijk aan (ander) werk komt. Drie op de vier deelnemers waren vakbondslid. In januari 2019 hadden 1.408 personen deelgenomen, dat was 15% minder dan was beoogd. Twee op de drie deelnemers hadden recent (nieuw) werk gevonden. Bij nog iets meer deelnemers kon met een test worden vastgesteld dat zij 'arbeidsmarktfitter' waren geworden.

Uit verschillende evaluaties blijkt dat de deelnemers *FNV Werken aan Werk* in hoge mate waarderen. De persoonlijke begeleiding en coaching vergroten de kans dat deelnemers hun opleidingsplan afronden en werk vinden of hun arbeidsmarktpositie versterken. Ook in de eindrapportage over de DWSRA-subsidie van het Ministerie van SZW worden deze aspecten genoemd als 'succesfactoren en lessons learned'.

Deelnemers geven aan dat zij door de dienstverlening meer zelfkennis hebben gekregen, wat zij als waardevol zien voor hun loopbaan. Een belangrijke succesfactor is volgens hen dat zij worden gestimuleerd hun eigen keuzes te maken, waardoor zij meer regie over hun loopbaan hebben.

Verder geven veel deelnemers aan dat er sprake is van een met de vakbond gedeelde 'collectieve identificatie'. Wederkerigheid en gelijkwaardigheid tussen deelnemers en trajectadviseurs dragen ook bij aan het succes. Dit houdt ten eerste in dat de regelgeving met betrekking tot de sociale zekerheid wel het kader vormt, maar niet leidend is voor het gesprek en de dienstverlening. Voor veel deelnemers is dit een opluchting na negatieve ervaringen met het UWV. De onafhankelijke positie van de FNV ten opzichte van de uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid wordt als positief ervaren. Ten tweede maakt de meer persoonlijke benadering een meer holistische benadering van mens en werk mogelijk. Hierdoor heeft een aantal deelnemers

een switch in de loopbaan gemaakt die bij een meer starre benadering niet voor de hand had gelegen. Tot slot worden de expertise van loopbaanadviseurs en trainers en de positie van de FNV als kennispartner op het terrein van loopbaan en arbeidsmarkt door de deelnemers benadrukt.

De oorspronkelijke gedachte was dat de FNV, na afloop van de proefperiode en de beëindiging van de financiering door het Ministerie van SZW, *FNV Werken aan Werk* zou voortzetten door alle bestaande loopbaanactiviteiten binnen de FNV in één organisatorische eenheid te integreren onder de naam *FNV WERK(t)*. Uiteindelijk is deze integratie als gevolg van interne strubbelingen echter niet van de grond gekomen. Hoewel *FNV Werken aan Werk* ook in 2020 nog bestaat, leidt het een kwijnend en sterk afgeslankt bestaan en schrijft het nog maar weinig deelnemers in.

Van de vier factoren die de effectiviteit van vakbondsactiviteiten beïnvloeden, spelen bij *FNV Werken aan Werk* leden en werkenden de grootste rol. Het succes van deze activiteit staat en valt bij het aansluiten op de behoeften van (ex-)werkenden (al dan niet vakbondslid) die op zoek zijn naar ander werk. De evaluatiestudies duiden erop dat het project in dit opzicht is geslaagd, doordat het veel ruimte bood voor maatwerk en een eigen invulling van de ondersteuning door de trajectadviseur.

De vakbond zelf speelde daarbij op twee manieren ook een belangrijke rol. Enerzijds bood de relatief zelfstandige organisatie de ruimte om flexibel te opereren. Anderzijds gaf het feit dat de begeleiding plaats vond vanuit de FNV aan veel deelnemers meer vertrouwen dan de begeleiding vanuit het UWV (een gedeelde identiteit). Het gebruiken van het bestaande netwerk van de FNV had ook een duidelijke meerwaarde, doordat deze bijdroeg aan nabijheid en laagdrempeligheid. Verder droeg het feit dat er duidelijke doelstellingen waren geformuleerd en dat de resultaten werden gemeten en gemonitord ook bij aan het succes.

Uiteindelijk vormde de FNV echter ook een belemmering om het succes te continueren doordat zij er niet in slaagde de dienstverlening structureel te verankeren in de organisatie.

De rol die de institutionele context bij *FNV Werken aan Werk* speelde, is in zekere zin het spiegelbeeld van die van de FNV zelf. Het politieke draagvlak voor de financiering van het experiment – een uitvloeisel van het Sociaal Akkoord 2013 en het SER-advies uit 2015 – was een cruciale voorwaarde om het project te starten. Bovendien vormde het gebrek aan vertrouwen van veel werkzoekenden in het UWV mede de basis voor het succes van *FNV Werken aan Werk*.

De rol van de arbeidsmarkt wordt in de evaluaties van *FNV Werken aan Werk* weliswaar niet nadrukkelijk genoemd, maar heeft waarschijnlijk ook bijgedragen aan het succes. Het project werd immers uitgevoerd in een periode van een sterk aantrekkende economie en teruglopende werkloosheid, waardoor de situatie relatief gunstig was om werknemers die werkloos werden of dreigden te worden elders aan werk te helpen.

Hoofdstuk 5

Welke rol spelen de vier factoren
in de praktijk?

Nadat we in het vorige hoofdstuk zes concrete voorbeelden van vakbondsactiviteiten onder de loep hebben genomen, gaan we in dit hoofdstuk in meer algemene zin na wat de rol is van verschillende factoren bij uiteenlopende vakbondsactiviteiten. Behalve van de lessen die we kunnen trekken uit de zes activiteiten uit het vorige hoofdstuk, maken we hierbij ook gebruik van 26 interne evaluatiestudies van de FNV van de afgelopen zes jaar. Die bieden ons een unieke inzicht in hoe de grootste Nederlandse vakbond de eigen activiteiten beoordeelt.

Omdat een deel van de evaluaties bedoeld is voor intern FNV-gebruik en niet openbaar is, verwijzen we in deze publicatie niet expliciet naar bepaalde evaluaties. Ongeveer de helft van de evaluaties is door de FNV zelf uitgevoerd, de rest door een externe partij, veelal in opdracht van de FNV. De evaluaties betreffen uiteenlopende activiteiten die het gehele palet aan vakbondsstrategieën die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden, bestrijken. Dit betekent echter niet dat alle activiteiten van de FNV systematisch worden geëvalueerd. Bovendien beschikken wij hoogst waarschijnlijk niet over alle evaluaties die de afgelopen zes jaar van FNV-activiteiten zijn uitgevoerd.

Voor zover mogelijk zijn op basis van de evaluaties steeds vier zaken in kaart gebracht, namelijk:

1. Wat was het doel (waren de doelen) van de activiteit (ingedeeld naar de vier hoofddoelen en de subdoelen in kader 1 in hoofdstuk 2)?
2. Tot welk van de zes vakbondsstrategieën (hoofdstuk 2) kan de activiteit worden gerekend en welke instrumenten zijn ingezet?
3. In welke mate is het doel (zijn de doelen) gerealiseerd?
4. Welke factoren (zie kader 2 in hoofdstuk 3) bepaalden het resultaat?

Niet alle beschikbare bronnen maken het mogelijk deze vier vragen te beantwoorden. Zo zijn niet alle evaluaties bedoeld om de effectiviteit vast te stellen. Vaak gaat het bijvoorbeeld primair om de manier waarop het proces is verlopen, zonder veel aandacht te besteden aan de resultaten. Ook zijn de doelstellingen van vakbondsactiviteiten vaak niet scherp geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om vast te stellen in welke mate deze zijn gerealiseerd. De evaluaties geven ook niet altijd aan waardoor activiteiten meer of minder goed zijn verlopen of waardoor zij wel of geen resultaat hebben gehad, waardoor niet direct een relatie kan worden gelegd met de vier factoren. Vergelijking van de verschillende evaluaties is vaak ook lastig doordat zij een verschillende aanpak, doel en structuur kennen. We kunnen op basis van dit materiaal dan ook niet een representatief beeld schetsen van (de invloeden op) de effectiviteit van alle activiteiten van de FNV. Niettemin bieden deze interne evaluaties wel een beeld van wat er momenteel bekend is over het belang van de verschillende factoren. We benadrukken nogmaals dat onze analyse een zogenaamde reguliere evaluatie betreft, waarbij de aandacht primair uitgaat naar de mate waarin de doelen van een activiteit zijn gerealiseerd. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt zijn er ook andere vormen van evaluatie mogelijk, zoals responsieve of lerende evaluaties, die andere inzichten zouden kunnen opleveren.

Ondanks hun gebreken bieden de beschikbare interne evaluaties tezamen toch wel een beeld van de rol van de verschillende factoren. Wij zullen deze evaluaties hierna niet afzonderlijk bespreken, maar wel verschillende aspecten die hierin vaker aan de orde komen onder de aandacht brengen. Tot slot maken we, waar relevant, ook gebruik van openbare documenten en publicaties en van de beschikbare vakliteratuur.

Hierna bespreken we achtereenvolgens de vier factoren: de institutionele context van de arbeidsverhoudingen, de arbeidsmarkt, de vakbond en de leden en andere werkenden.

Institutionele context van de arbeidsverhoudingen

In interne evaluaties van de FNV wordt de institutionele context van de arbeidsverhoudingen maar zelden genoemd als factor die van invloed is op het al dan niet slagen van een activiteit. Waarschijnlijk komt dit doordat die context als een gegeven wordt gezien en daarom gemakkelijk aan de aandacht ontsnapt. Toch is er alle reden om aan deze institutionele context een grote betekenis toe te kennen. Veel activiteiten van vakbonden zijn immers direct afhankelijk van de institutionele omgeving waarin de vakbond opereert. Zo vinden onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden plaats in de context van de wetgeving over de cao en de algemeen verbindend en de vele decennia aan jurisprudentie over de toepassing van die wetten. Daarnaast zijn cao-onderhandelingen direct afhankelijk van de bereidheid van de werkgevers of de brancheorganisatie om met vakbonden te onderhandelen en concessies te doen. Uit internationaal vergelijkend onderzoek is bekend dat de dekkinggraad van cao's niet zozeer wordt bepaald door de organisatiegraad van de vakbonden, maar door de organisatiegraad van de werkgevers (d.w.z. het percentage van de werknemers dat in dienst is van een werkgever die bij een werkgeversorganisatie is aangesloten). Hoewel Nederland geen wetgeving met betrekking tot stakingen kent, worden ook de (on)mogelijkheden hiervoor in belangrijke mate bepaald door rechterlijke uitspraken op basis van internationale verdragen. Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse wetgeving is ook het zogenaamde driekwart dwingend recht, dat cao-partijen soms de mogelijkheid biedt om van wettelijke regels af te wijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het maximale aantal en de maximale duur van tijdelijke contracten. Dit geeft vakbonden in beginsel extra macht, want als werkgevers gebruik willen maken van deze afwijkingmogelijkheden (bijv. een langere duur van een reeks tijdelijke contracten), hebben zij hiervoor instemming van de vakbonden nodig.

Als het gaat om de beïnvloeding van het (landelijke) overheidsbeleid is de geïnstitutionaliseerde positie van de vakbonden in de sociale dialoog van groot belang. Het lidmaatschap van de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid, maar ook het incidentele overleg met bewindspersonen en (informele) contacten met politieke partijen bieden de gevestigde vakbonden tal van mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid en langs deze weg de positie van werkenden en niet-werkenden te verbeteren. Ook op sectoraal en regionaal niveau is de institutionele positie van de vakbonden, bijvoorbeeld in O&O-fondsen, pensioenfondsen en arbeidsmarktregio's, van belang.

Doordat de institutionele context in beginsel voor geheel Nederland gelijk is (al geldt dit niet voor de opstelling van de werkgevers in afzonderlijke sectoren, zie hierna) en in de loop van de tijd weinig verandert, is het moeilijk de invloed hiervan op de effectiviteit van verschillende vakbondsactiviteiten vast te stellen. In het algemeen zou men kunnen stellen, dat naarmate een vakbondsactiviteit beter past binnen deze institutionele context, die context ook meer bijdraagt aan de effectiviteit van de betreffende activiteit. Dit verklaart mede waarom er in vakbondskring bij sommigen aarzelingen bestonden (en nog bestaan) over *organizing*: passen deze activistische strategieën wel binnen de Nederlandse context van overleg en onderhandelingen?

De opstelling van de werkgever(s) is het belangrijkste element in de institutionele context van de arbeidsverhoudingen dat varieert tussen sectoren en over de tijd. In interne evaluaties wordt dan ook wel met enige regelmaat verwezen naar de opstelling van werkgevers als verklaring voor het succes of falen van een activiteit.

Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse institutionele context is ook dat iedere vereniging die dit in haar doelstellingen heeft staan, met (een) werkgever(s) een cao kan afsluiten, ongeacht het aantal leden. Er geldt voor vakbonden geen formeel criterium van representativiteit om als cao-partij te worden erkend. Dit betekent dat werkgevers in hoge mate zelf kunnen bepalen met welke vakbond(en) zij willen onderhandelen en een cao willen afsluiten. (Al kan de rechter wel afdwingen dat men met een bepaalde vakbond aan tafel gaat zitten indien de andere vakbond(en) onvoldoende representatief zijn.) Als een van de vakbonden naar het oordeel van de werkgevers te hoge eisen stelt, kunnen zij dus een cao afsluiten met (een) andere vakbond(en), ook als die een (veel) kleiner aantal leden hebben. Zoals we in hoofdstuk 4 constateerden lijkt dit de afgelopen jaren in toenemende mate te zijn gebeurd. Het aandeel werknemers waarvoor specifieke vakbonden cao-afspraken (kunnen) maken is dus geen stabiel gegeven, maar wordt in belangrijke mate bepaald door de vraag of werkgevers concessies willen doen en/of het aandurven om een of meer grotere bonden te passeren en alleen met (een) kleinere bond(en) afspraken te maken.

Tot de institutionele context rekenen we ook de politieke context. Zeker wanneer vakbonden politieke invloed willen uitoefenen, zijn het politieke klimaat en de politieke (machts) verhoudingen van groot belang. We hebben dit in het vorige hoofdstuk zowel bij *PO in Actie* als bij *Young & United* gezien. Het succes van beide is in belangrijke mate mogelijk gemaakt door het gunstige politieke klimaat. De jeugdlooncampagne van *Young & United* profiteerde van het feit dat de PvdA deel uitmaakte van de regerende coalitie en de Minister van SZW de eisen van *Young & United* gunstig gezind was. *PO in Actie* had baat bij de lange kabinetsperiode waardoor de PvdA langer coalitiepartner bleef dan voorzien was en de eis van een hoger loon kon inbrengen bij het opstellen van de begroting.

Naast de formele, juridische regels en de politieke context vatten we onder de institutionele context ook de publieke opinie, de dominante opvattingen van een breder publiek. Deze kunnen een belangrijke steun in de rug zijn voor vakbondsactiviteiten als zij het doel hiervan onderschrijven. We maakten hiervan al melding in het vorige hoofdstuk bij de activiteiten van

Young & United, *PO in Actie* en de Schipholcampagne. Een ander bekend voorbeeld zijn de in het kader van de *organizing*-strategie gevoerde acties door schoonmakers. Door niet alleen een hoger loon of betere arbeidsomstandigheden centraal te stellen in de acties maar de roep om 'respect', riepen deze veel sympathie op bij het brede publiek. Ook *Young & United*, en *PO in Actie* hadden, met 'jeugdloon is half loon' en 'PO-leraren verdienen 20% minder dan andere leraren', pakkende *onliners* die aansloegen bij een breed publiek. Bij de Schiphol-campagne zagen we, dat een dergelijke heldere boodschap eerst ontbrak, maar later wel werd gevonden met het thema 'veiligheid'. Bij *Young & United* deed zich het omgekeerde voor bij de flex-campagne: die ontbeerde een aansprekende leuze.

Arbeidsmarkt

Dat de situatie op de arbeidsmarkt en de positie die specifieke groepen werkenden innemen van invloed zijn op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten, is evident. In het algemeen is de positie van vakbonden sterker naarmate de arbeidsmarkt krappere is, dat wil zeggen naarmate er meer openstaande vacatures en minder werklozen zijn. Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat vakbonden juist ook tot doel hebben om de arbeidsmarkt te veranderen. Als een vakbond daarin succesvol is, zal de context van de arbeidsmarkt dus ook veranderen. In het meest gunstige geval zet dit een positief terugkoppelingsmechanisme in werking. Als vakbonden erin slagen de situatie op de arbeidsmarkt te verbeteren (bijv. minder werklozen, minder flexibele contracten), kan dit hun positie versterken, waardoor zij nog meer doelen kunnen realiseren. Maar helaas geldt ook het omgekeerde: als de situatie op de arbeidsmarkt verslechtert, kan dit de positie van de vakbonden verzwakken, waardoor zij minder weten te realiseren en de arbeidsmarktsituatie nog verder verslechtert. Tegelijkertijd vormt een ongunstige situatie op de arbeidsmarkt in zekere zin ook het bestaansrecht van vakbonden. Zij zijn immers ooit ontstaan toen werknemers hun krachten bundelden om hun werkomstandigheden te verbeteren. Als de arbeidsmarkt 'perfect' zou zijn, zou er ook geen rol voor de vakbonden (meer) zijn. De relatie tussen de arbeidsmarkt en (de effectiviteit van) vakbondsactiviteiten is dus complex.

Voor zover de arbeidsmarkt in interne evaluaties van de FNV wordt genoemd – wat niet zo vaak het geval is – is dit meestal als een belemmerende factor. Dat zit hem vooral in de sterke groei van het aandeel 'niet-standaard' arbeidsrelaties, zoals werknemers met een flexibel of onzeker contract en zzp'ers. De flexibilisering van de arbeidsmarkt vormt enerzijds een hindernis voor de vakbond om zijn doelen te realiseren, maar is anderzijds ook een reden geweest om nieuwe activiteiten te starten. Dit gold bijvoorbeeld voor de *organizing*-campagnes in onder meer de schoonmaaksector, die juist inspeelt op de specifieke arbeidsmarktsituatie van de doelgroep. Het is wel de vraag of dergelijke activiteiten erin slagen de arbeidsmarkt structureel te veranderen. Als een specifieke activiteit stopt, dreigt de oude ongunstige situatie weer terug te keren.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt geldt vooral als een belemmering voor effectieve vakbondsactiviteiten. Ze biedt werkgevers vaak mogelijkheden om cao-afspraken of wetgeving te ontwijken door gebruik te maken van 'constructies'. Hierdoor ontstaat een soort wedloop,

waarbij werkgevers naar verdienconstructies zoeken en de vakbond methoden zoekt om die verdienconstructies aan te pakken. Indien dat succesvol is, gaan sommige werkgevers weer op zoek naar nieuwe verdienconstructies. Enzovoorts.

De huidige arbeidsmarkt vormt ook op een andere manier een belemmering voor effectief vakbondswerk. De relatief zwakke arbeidsmarktpositie van bepaalde groepen, zoals flexwerkers en migranten, maakt het lastig om hen te mobiliseren. De groeiende diversiteit van de arbeidsmarkt, ook tussen sectoren, maakt het moeilijk voor de vakbonden om een eenduidig beleid voor de (gehele) arbeidsmarkt te ontwikkelen.

Veranderingen op de arbeidsmarkt kunnen het ook nodig maken dat vakbonden andere activiteiten gaan ontwikkelen voor leden of werkenden in het algemeen. Het toenemende belang van zaken als 'employability' of 'duurzame inzetbaarheid' betekent dat vakbonden ook een rol (moeten) gaan spelen bij de ondersteuning van individuele loopbanen. *FNV Werken aan Werk*, dat in het vorige hoofdstuk is besproken, is daar een voorbeeld van.

De vakbond

In interne evaluaties van de FNV wordt de vakbond zelf het meest genoemd als invloedsfactor. Dat is minder vreemd dan het lijkt. Evaluaties hebben immers vaak betrekking op het eigen functioneren. Ze hebben vaak tot doel om vast te stellen wat de vakbond zelf beter kan doen. Dikwijls richt de aandacht zich op wat we als 'strategische overwegingen en besluitvorming' kunnen aanduiden. Simpel gezegd gaat het daarbij om het eerder genoemde onderscheid tussen 'resources' en 'resourcefulness': het strategisch inzetten van (beperkte) middelen, zodat het effect zo groot mogelijk is.

In de interne evaluaties wordt regelmatig vastgesteld dat het plan voor de desbetreffende vakbondsactiviteit niet voldeed, waardoor de resultaten tegenvallen. Een aantal gebreken waarop wordt gewezen is dat de boodschap niet helder is, dat er te weinig of te onervaren medewerkers beschikbaar zijn, dat er geen deskundige leiding of geschikte leiders waren of dat niet duidelijk was welke resultaten met een activiteit werden beoogd of hoe die konden worden vastgesteld.

We geven hierna verschillende voorbeelden hoe de voorbereiding of de organisatie van een activiteit van invloed kan zijn op het resultaat.

Het duidelijkst is dit als een echt plan ontbreekt. We zagen dit in het vorige hoofdstuk bij de eerste Schipholcampagne, waarvoor een gedragen en goed uitgewerkt plan ontbrak. Bij de tweede Schipholcampagne is hiervan geleerd: er was toen wel een helder plan en de activiteit was als gevolg daarvan succesvoller.

Belangrijk is ook om een helder doel en/of een heldere boodschap te hebben. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de succesvolle jeugdlooncampagne van *Young & United*, met als doel

Hoofdstuk 5

afschaffing van het minimumjeugdloon en de boodschap 'jeugdloon is half loon'. Bij de flex-campagne van *Young & United* waren doel en boodschap echter veel minder helder en bleef succes uit.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat een activiteit voldoende wordt gedragen door de organisatie. Dit lijkt evident, maar toch komt het, blijkens de interne evaluaties, voor dat het belang van een activiteit niet algemeen wordt erkend binnen de vakbond en daardoor maar beperkte steun krijgt.

In samenhang hiermee zijn voldoende financiële middelen en/of personele bezetting (zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin) ook een belangrijke voorwaarde voor een effectieve activiteit. Bij sommige activiteiten werd in interne evaluaties achteraf geconstateerd dat er onvoldoende geschikt personeel beschikbaar was. De flex-campagne van *Young & United* startte met een volledig nieuw en onervaren team, doordat geen gebruik kon worden gemaakt van het team van de succesvolle jeugdlooncampagne.

Als de financiële en/of personele middelen een tijdelijk karakter hebben, kan de continuïteit van een activiteit gemakkelijk in gevaar komen, zelfs als deze succesvol is. Met dit probleem hebben de meer zelfstandige vakbondsprojecten te maken. Veelal betekent dit dat jaarlijks moet worden gezocht naar (voortzetting van de) subsidiëring of nieuwe financiering. Zo kon *FNV Werken aan Werk* niet worden voortgezet toen de subsidie van het Ministerie van SZW wegviel en het, om verschillende redenen, niet lukte om het project op vergelijkbare schaal vanuit de FNV voort te zetten. Onder de kwaliteit van de personele bezetting kunnen we ook het leiderschap vatten. Goed leiderschap is een belangrijke voorwaarde voor het succes van een activiteit; volgens een enkele evaluatie is het zelfs de meest bepalende succesfactor. De kwaliteiten van de verantwoordelijke (campagne)leider zijn zo belangrijk en uniek, dat een campagne beter niet kan worden gestart als zo'n geschikte leider niet voorhanden is. *PO in Actie* is ook een voorbeeld van een activiteit waarbij het leiderschap, in de vorm van de drie leerkrachten die het initiatief namen, een belangrijke voorwaarde vormde voor het succes.

De keuze van actiemiddelen is vanzelfsprekend ook een belangrijk aspect van een (nieuwe) activiteit. Vakbonden hebben in beginsel een breed palet aan actiemethoden tot hun beschikking: overleggen, onderhandelen, demonstreren, staken, *organizing*, individuele dienstverlening, publiciteit zoeken, lobbyen bij de overheid of bij politieke partijen, coalities vormen, enzovoorts. Een weloverwogen keuze van de actiemethode die men inzet om een bepaald doel te realiseren is dan ook van groot belang. Van tevoren is echter niet altijd duidelijk welke actiemethode het meest effectief is.

Een voorbeeld hoe actiemethoden kunnen veranderen is te zien bij de Schipholcampagnes. Op Schiphol was in het verleden zelden gestaakt. In de tweede Schipholcampagne is dit veranderd: er waren onder meer werkonderbrekingen van beveiligers, bij vracht- en bij passagiersafhandeling, bij het grondpersoneel van KLM en bij het cabinepersoneel van Ryanair. Daarbij is voor een andere manier van actievoeren gekozen. Er is bewust voor gekozen om 'acties

langzaam op te bouwen' (dus bijvoorbeeld 10-minuten acties i.p.v. direct 24-uursstakingen) en heel nadrukkelijk oog te hebben voor de gevolgen van de acties, mede vanwege het centraal stellen van het thema 'veiligheid'.

Als er intern verschil van inzicht bestaat over de te hanteren collectieve actiemethoden kan dit een belemmerende factor zijn voor het succes van een activiteit. Zo is er in de FNV veel discussie geweest over de verhouding tussen het 'klassieke' overlegmodel (gericht op het afsluiten van een cao) en het conflictmodel (in de vorm van *organizing*). Dit leidde in het verleden ook tot moeizame samenwerking tussen bestuurders (die over cao's onderhandelen) en *organizers*, hetgeen de effectiviteit van *organizing*-activiteiten niet ten goede kwam. Er was ook verschil van mening over de vraag of de grote (financiële en personele) inspanning die *organizing* vergt wel wordt gerechtvaardigd door de beperkte opbrengst in termen van ledenwinst. Evenmin is duidelijk of *organizing* de uitkomst van de uiteindelijke cao-onderhandelingen in positieve zin heeft beïnvloed.

Een andere belangrijke keuze die moet worden gemaakt is of men verbetering van de positie van werkenden probeert te realiseren via onderhandelingen met de werkgevers of via beïnvloeding van politieke besluitvorming. Deze keuze speelt onder meer bij het beteugelen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Omdat het onvoldoende lukte om met werkgevers (cao-)afspraken te maken over het beperken van het gebruik van flexibele arbeidskrachten, is de aandacht geleidelijk verschoven naar het beïnvloeden van de politiek. Wat in het arbeidsvoorwaardenoverleg onvoldoende lukt, kan mogelijk wel via verandering in de wetgeving worden gerealiseerd. Iets soortgelijks geldt voor de 'onderkant' van het loongebouw. Ook hier is de aandacht verschoven van het verhogen van de laagste loonschalen in cao's naar het lobbyen voor het verhogen van het minimumloon. Zo bepleit de FNV sinds 2018 verhoging van het wettelijk minimumloon van de huidige 10 euro naar 14 euro per uur. Een derde voorbeeld betreft de preventie van beroepsziektes. Omdat geconstateerd werd dat het indienen en het regelen van schadeclaims nauwelijks tot preventie leiden, verschoof ook hier de aandacht naar het streven om een wettelijke regeling tot stand te brengen.

Een belangrijke keuze die een vakbond moet maken bij het starten van een nieuwe activiteit is of men deze binnen de vakbondsorganisatie onderbrengt of in een aparte, min of meer zelfstandige organisatie. In het vorige hoofdstuk hebben we meerdere voorbeelden gezien van succesvolle activiteiten die min of meer buiten de vakbondsorganisatie waren geplaatst: *Young & United*, *Probeer de Bond* en *FNV Werken aan Werk*. Dit heeft verschillende voordelen. Zo'n kleine en zelfstandige organisatie kan flexibel opereren en loopt niet het gevaar te verzanden in de interne bureaucratie van de grote moederorganisatie. Opvallend is dat bij enkele van deze initiatieven ook bewust is gekozen voor een naam, logo en identiteit die niet direct de band met de moederorganisatie laat zien. Dit voorkomt enerzijds dat een nieuwe doelgroep geconfronteerd wordt met het voor hen misschien wat 'stoffige' imago van de FNV of het CNV, terwijl het anderzijds de organisatie meer ruimte biedt om in vrijheid en zelfstandigheid te opereren en bijvoorbeeld met nieuwe methoden te experimenteren. Ook *PO in Actie* had als ongebonden initiatief deze voordelen en wist beter dan de vakbonden wat er op de werkvloer leefde.

Het voordeel van een relatief zelfstandige organisatie die buiten de normale vakbondsstructuur valt, kan zich echter in zijn nadeel keren als het gaat om de continuering op langere termijn. Het is meestal lastig om een dergelijke activiteit blijvend te verankeren, doordat ze niet is ingebed in de vakbondsorganisatie. Hierdoor ontbreekt ook vaak de verbinding met andere reguliere vakbondsactiviteiten, zoals cao-onderhandelingen of individuele dienstverlening. Dit kan de continuïteit in termen van financiën en personeelsbezetting bemoeilijken. Ongeacht hun (aanvankelijke) succes lopen deze activiteiten hierdoor het risico na verloop van tijd dood te bloeden.

Een laatste bevorderende factor is de mate waarin de vakbond erin slaagt steun te vinden buiten de eigen organisatie. Dit kan zowel in de vorm van coalitievorming met andere maatschappelijke organisaties als met andere vakbonden. Een voorbeeld hiervan was de actie 'Red de Zorg' in 2015, waarin de FNV samenwerkte met in totaal 71 organisaties, vooral op het terrein van (gezondheids)zorg. In deze brede coalitie werd het belang van burgers met betrekking tot goede gezondheidszorg verbonden met het belang van de werkenden in de zorg met betrekking tot werkdruk en arbeidsvoorwaarden. Ondanks deze brede coalitie leverde de actie 'Red de zorg' echter weinig resultaat op. *PO in Actie* is een mooi voorbeeld hoe een actie die buiten de vakbonden om ontstond uiteindelijk vooral een succes werd toen een coalitie met de vakbonden werd gevormd die het organisatievermogen hadden om een grote staking te organiseren.

Leden en andere werkenden

Steun van leden en andere werkenden voor vakbondsactiviteiten kan in belangrijke mate bijdragen aan hun succes. De mate waarin leden en andere werkenden direct een rol spelen bij vakbondsactiviteiten loopt echter uiteen. Enerzijds zijn de gevestigde bonden grote professionele organisaties, waarin betaalde krachten het merendeel van het werk uitvoeren. Anderzijds zijn het ook verenigingen, waarin de leden in meerdere of mindere mate als vrijwilligers of participanten betrokken worden bij die activiteiten.

Voor sommige activiteiten is directe betrokkenheid van leden en andere werkenden essentieel. Dit geldt het duidelijkst voor *organizing*, waarvan het mobiliseren van werkenden de kern vormt. Maar ook bij het controleren van de naleving van cao's, zoals *FNV Handhaving en Naleving* doet, spelen leden een grote rol: voor het welslagen hiervan is het essentieel dat een sterke kadergroep wordt opgebouwd, die signalen over het niet naleven van cao-afspraken binnen de bedrijven kan oppikken en aankaarten.

PO in Actie laat zien hoe belangrijk het is dat werkenden in een sector zichzelf kunnen mobiliseren. In dit geval werd dit ook bevorderd doordat de doelgroep een gedeelde beroepsidentiteit heeft en zich hierdoor goed in het initiatief herkende. Tegelijkertijd ontbreekt die gedeelde beroepsidentiteit vaak bij 'traditionele' vakbondsactiviteiten. Vakbonden onderhandelen vaak met werkgevers in sectoren of branches waarin uiteenlopende beroepsgroepen werkzaam zijn, die elkaar niet vanzelfsprekend als bondgenoten zien. De

groeïende diversiteit van de arbeidsmarkt, in termen van contractvormen (vast en flex, voltijd en deeltijd, etc.) en van kenmerken van de werkenden (naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, herkomst, etc.), maakt het lastiger om de werkenden op de doelen van een actie te verenigen. Dit werkt het beste als er sprake is van gedeelde grieven of problemen.

De effectiviteit van vakbondsactiviteiten hangt ook af van de vraag in hoeverre leden en andere werkenden vakbonden zien als vertegenwoordigers van hun belangen. Het gaat hierbij onder meer om de vraag of het vakbondsbeleid aansluit bij wat er leeft op de werkvloer. Het Ledentevredenheidsonderzoek (LTO) van de FNV geeft enig inzicht in de mate waarin leden zich in het beleid van de bond herkennen. In 2018 was 66% van de leden tevreden over de FNV en had 58% een positief beeld van de bond. 6 op de 10 leden vonden dat de FNV goed zichtbaar was in het nieuws, deed wat van een vakbond verwacht mag worden en servicegericht was. De profilering op de werkvloer was echter een belangrijk verbeterpunt: 54% vond de zichtbaarheid van de FNV op de werkvloer onvoldoende. Hoewel de meeste leden tevreden zijn over de bond, geldt dit voor minimaal een op de drie leden niet. Bovendien waren de scores over het algemeen wat lager dan in 2015. Het rapport uit 2018 gaf dan ook aan dat het de hoogste prioriteit is om het positieve imago van de FNV te versterken.

Sommige doelgroepen (zoals flexwerkers, migranten en jongeren) zijn lastig te organiseren en te mobiliseren. Soms is dat omdat deze doelgroepen het belang ervan niet inzien (bv. jongeren bij pensioen), soms omdat zij bang zijn voor hun baan (migrantengroepen) of betwijfelen of de vakbond wel pal staat voor hun belangen (flexwerkers). Naarmate een groter deel van de beroepsbevolking uit dergelijke groepen bestaat, wordt het lastiger brede steun voor vakbondsacties te mobiliseren.

Hoewel de diversiteit van werkenden in het algemeen lastig is voor het werven en mobiliseren van bepaalde doelgroepen, biedt ze ook kansen om nieuwe doelgroepen te benaderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren. De Belgische vakbonden vormen hier een hoopgevend voorbeeld. Belgisch onderzoek laat zien dat de motieven van jongeren om lid te worden van een vakbond uiteenlopen. Lager opgeleide jongeren worden vooral lid vanwege de financiële voordelen, terwijl hoger opgeleide jongeren lid worden vanwege de dienstverlening. Jongeren in België met een tijdelijk contract hopen via het vakbondslidmaatschap gemakkelijk toegang te krijgen tot een werkloosheidsuitkering. Dit voorbeeld laat zien dat het inspelen op de diversiteit onder jongeren via 'dienstverlening op maat' mogelijkheden biedt om leden te werven. In Nederland laat het CNV-project *Probeer de bond* (zie hoofdstuk 4) zien dat het mogelijk is jongeren aan de bond te binden door hen gratis kennis te laten maken met het CNV. Volgens informatie van PdB wordt ongeveer een op de vijf van de 6.000 mbo'ers die door dit project jaarlijks als gratis lid worden ingeschreven, daarna betalend lid.

Conclusie

Het overzicht van de rol van de vier invloedsfactoren in dit hoofdstuk laat zien, dat elke factor zowel ondersteunend als belemmerend kan werken voor het realiseren van vakbondsdoelen.

Bovendien verschilt het belang van de verschillende factoren tussen verschillende soorten vakbondsactiviteiten, en soms ook naar de specifieke omstandigheden (periode, sector, doelgroep). We kunnen hier dan ook geen specifieke conclusies trekken over de rol van de factoren. Wel plaatsen we in het volgende afsluitende hoofdstuk de vier factoren in een wat breder perspectief.

Hoofdstuk 6

Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we een aantal conclusies over de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten. Zoals we al aan het begin van dit rapport aangaven is het met de huidige stand van kennis onmogelijk om precies aan te geven welke activiteiten onder welke voorwaarden meer of minder succesvol zijn. Dit rapport mondt dan ook niet uit in een 'receptenboek' voor succesvol vakbondsbeleid, of een 'checklist' die je alleen maar hoeft langs te lopen om te bepalen of een (nieuwe) activiteit succesvol zal zijn of niet. Hiervoor zijn meerdere redenen. In de eerste plaats lopen de doelen van vakbondsactiviteiten uiteen. Een factor die bijdraagt aan het ene doel, kan juist een belemmering zijn voor de realisatie van een ander doel. Als een activiteit meerdere doelen heeft, zoals niet zelden het geval is, kan ook niet zonder meer worden gesteld dat deze wel of niet succesvol is als het ene doel wel en het andere niet wordt gerealiseerd. In de tweede plaats zijn er nauwelijks evaluatiestudies uitgevoerd die ons in staat stellen een harde uitspraak te doen over de mate waarin een vakbondsactiviteit effectief is en welke factoren daarvoor verantwoordelijk zijn. Dit geldt zowel voor de wetenschappelijke evaluaties die in academische tijdschriften zijn gepubliceerd als voor de interne evaluaties van de FNV die wij voor dit onderzoek hebben kunnen gebruiken. Veel beschikbare evaluaties richten zich meer op het proces dan op de uitkomsten, of kunnen de uitkomsten niet precies vaststellen of zijn niet in staat deze direct te relateren aan de uitgevoerde activiteit. In de derde plaats is de effectiviteit van vakbondsactiviteiten van zoveel verschillende factoren afhankelijk, die elkaar ook weer wederzijds kunnen beïnvloeden, dat het praktisch onmogelijk is om te bepalen wat het effect van iedere factor afzonderlijk op de uiteindelijke uitkomst is geweest.

Dit slothoofdstuk bevat dan ook geen specifieke aanbevelingen hoe vakbondswerk in de toekomst effectiever kan worden. Wel probeert het op basis van het voorgaande enkele algemene conclusies te trekken over het belang van verschillende factoren en doet het een aantal aanbevelingen hoe vakbonden in de toekomst meer inzicht kunnen krijgen in de effectiviteit van hun werkzaamheden en de factoren die daarop van invloed zijn.

Institutionele context van arbeidsverhoudingen

De institutionele context van de arbeidsverhoudingen heeft ongetwijfeld een grote invloed op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten. Toch is de invloed ervan lastig te bepalen, omdat deze context – met uitzondering van de opstelling van de werkgevers – in beginsel voor heel Nederland, en dus voor alle vakbondsactiviteiten, gelijk is. Het ligt voor de hand dat activiteiten effectiever zijn naarmate zij beter passen binnen de institutionele context, maar op grond van het beschikbare onderzoek valt dit niet met zekerheid vast te stellen. Het blijft een open vraag of activiteiten die minder aansluiten bij de 'poldertraditie', zoals *organizing*, hierdoor minder effectief zijn. Ook de vraag of de institutionele context van de Nederlandse arbeidsverhoudingen alles tezamen nu wel of niet bijdraagt aan de effectiviteit van Nederlandse vakbonden, valt op dit moment niet te beantwoorden. In een lopend onderzoek van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging wordt gepoogd hierin meer inzicht te verkrijgen door middel van een internationale vergelijking.

Omdat er binnen de institutionele context van de Nederlandse arbeidsverhoudingen wel variatie bestaat in de opstelling van de werkgevers, valt over het belang hiervan wat meer te zeggen. Zoals we in hoofdstuk 3 constateerden, hebben werkgevers in Nederland een hoge mate van vrijheid om zelf te bepalen met welke vakbonden zij onderhandelen en/of een cao afsluiten. Als gevolg hiervan is het voor een vakbond die relatief 'harde' eisen stelt, minder eenvoudig om een goede cao te realiseren in branches of bij werkgevers die niet schromen om alleen met een of meer kleinere bonden een cao af te sluiten. Zoals we hebben aangegeven lijkt dit vooral voor de FNV in toenemende mate een belemmering te zijn om haar doelstellingen op het terrein van arbeidsvoorwaarden te realiseren.

Het zou goed zijn om meer inzicht te verkrijgen in de vraag hoe verschillende soorten vakbondsactiviteiten aansluiten bij de institutionele context in verschillende sectoren. Door activiteiten te kiezen die het beste passen bij een bepaalde context, kan men deze in het algemeen effectiever maken.

Arbeidsmarkt

De invloed van de arbeidsmarktsituatie op de effectiviteit van vakbonden lijkt redelijk eenduidig: hoe krappere de arbeidsmarkt, hoe sterker de werkenden en daarmee ook de vakbonden staan tegenover de werkgevers. Dit geldt zowel voor de arbeidsmarkt als geheel als voor specifieke sectoren of beroepsgroepen. Op een krappe arbeidsmarkt zal een vakbond doorgaans dus meer van zijn doelen weten te realiseren. Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat dit niet per se betekent dat vakbondsactiviteiten als zodanig effectiever zijn naarmate de arbeidsmarkt krappere is. Bij effectiviteit gaat het immers om het *verschil* dat een activiteit maakt vergeleken met de situatie dat die activiteit niet zou zijn uitgevoerd (de z.g. *counterfactual*). Op een krappe arbeidsmarkt zou de situatie voor de werkenden (bv. in termen van het loon) ook zonder vakbondsactie beter zijn dan op een ruime arbeidsmarkt. Of de toegevoegde waarde van een vakbondsactiviteit op een krappe arbeidsmarkt groter is dan op een ruime arbeidsmarkt, is dus nog maar de vraag. Zoals we eerder opmerkten: het bestaansrecht van vakbonden is juist gelegen in het feit dat de arbeidsomstandigheden of arbeidsvoorwaarden van werkenden te wensen overlaat, dus kan een slechte arbeidsmarktsituatie niet in algemene zin als een belemmerende factor voor de effectiviteit van vakbondsactiviteiten worden aangemerkt.

Anders ligt dit ten aanzien van de toenemende diversiteit van de arbeidsmarkt, vooral in termen van arbeidsrelaties. Naarmate de diversiteit groter is, is het lastiger voor vakbonden om alle werkenden achter dezelfde doelen te scharen en is het gemakkelijker voor werkgevers om een 'verdeel en heers'-politiek te bedrijven. Bovendien kunnen werkgevers hierdoor gemakkelijker cao-afspraken ontduiken of omzeilen, door arbeidskrachten in te zetten die niet (z)p'ers of onder een andere (goedkopere) cao vallen. Dit kan de effectiviteit van het cao-instrument ondergraven, doordat het effectieve bereik van de cao kleiner wordt en doordat de concurrentie met werkenden die niet onder de cao vallen ook de arbeidsvoorwaarden die in de cao worden overeengekomen, onder druk zet.

Net als bij de institutionele context verdient het ook bij de arbeidsmarkt aanbeveling zich meer af te vragen of vakbondsactiviteiten goed aansluiten bij de fase van de conjunctuur en bij de deelarbeitsmarkt waarop men actief is. Dit kan betekenen dat de instrumenten en actiemiddelen die men inzet varieert in de tijd en tussen sectoren.

De vakbond

In het interne evaluatiemateriaal dat we ten behoeve van deze studie hebben gebruikt, krijgt de vakbond zelf veruit de meeste aandacht. Dit betekent niet per se dat de vakbond ook daadwerkelijk de belangrijkste factor is. De grote aandacht voor de vakbond kan ook worden verklaard uit het feit dat de vakbond op deze factor nu eenmaal veruit de meeste invloed heeft. Als een vakbond de effectiviteit van zijn activiteiten wil vergroten, is het dan ook logisch om vooral naar het eigen handelen te kijken.

Opvallend is dat interne evaluaties vaak wijzen op gebreken in het 'plan' voor een (nieuwe) activiteit. Een dergelijk plan kan op tal van punten tekort schieten: onheldere of onrealistische doelstellingen of boodschap, (te) beperkte middelen in termen van geld en personeel, geen duidelijk leiderschap, onvoldoende gedragen door de eigen organisatie, geen weloverwogen keuze van actiemethoden. In beginsel zijn al deze gebreken te voorkomen.

Vanwege de vele beperkingen die de vakbond(sorganisatie) zelf oplegt aan de eigen activiteiten is het misschien niet verwonderlijk dat een aantal activiteiten die we hebben besproken buiten de reguliere vakbondsorganisatie werd geplaatst. Een min of meer zelfstandige organisatie naast de vakbond biedt tal van voordelen op het gebied van wendbaarheid, slagvaardigheid en innovatievermogen. Dit verklaart mede het succes van onder meer *Young & United*, *FNV Werken aan Werk* en *PO in Actie*. Voor een geheel nieuwe activiteit lijkt het inderdaad vaak verstandig om deze in een min of meer zelfstandige organisatie onder te brengen. Tegelijkertijd roept deze aanpak serieuze problemen op als het gaat om de continuïteit ervan op langere termijn. Als een nieuwe activiteit succesvol is, zal men deze graag continueren door deze onder te brengen in de reguliere organisatie. Maar hierdoor dreigen ook de voordelen van een min of meer zelfstandige uitvoering verloren te gaan. Zowel wanneer de activiteit een zelfstandige organisatie blijft als wanneer deze in de vakbond wordt ingebed is dus het gevaar groot dat het initiatief geleidelijk doodbloedt en het aanvankelijke succes niet kan worden gecontinueerd.

Een belangrijke uitdaging voor vakbonden is daarom om na te gaan hoe succesvolle 'externe' projecten in de vakbondsorganisatie kunnen worden ondergebracht zonder dat daarmee de voordelen van een zelfstandige organisatie verloren gaan. Men zou binnen de reguliere organisatie meer structurele ruimte moeten creëren voor min of meer 'onorthodoxe' activiteiten.

Leden en andere werkenden

De rol van de leden en andere werkenden bij vakbondsactiviteiten loop sterk uiteen. Bij sommige activiteiten spelen zij geen directe rol, zoals bij het landelijke overleg met de overheid en/of de werkgevers, bij andere nemen ze een centrale plaats in, zoals bij *organizing*. In algemene zin valt er dan ook weinig te zeggen over de vraag of de leden en andere werkenden een bevorderende of belemmerende factor zijn voor vakbondsactiviteiten. Naarmate leden en/of werkenden nauwer betrokken zijn bij vakbondsactiviteiten, wordt het voor de effectiviteit van die activiteiten belangrijker dat zij goed aansluiten bij de wensen van leden/werkenden en dat deze zich in die activiteiten herkennen.

Zoals de groeiende diversiteit van arbeidsrelaties de effectiviteit van vakbonden vermindert, zo lijkt dat ook te gelden voor de groeiende diversiteit van de beroepsbevolking. Naarmate leden of werkenden meer uiteenlopende wensen en belangen hebben, wordt het moeilijker om activiteiten uit te voeren die aan ieders belangen tegemoet komen en wordt het risico groter dat een deel van de leden of werkenden zich niet in de vakbondsagenda herkent. Bovendien zullen leden of werkenden zich hierdoor ook minder in elkaar herkennen en minder gemakkelijk gezamenlijk in actie komen. Activiteiten die zich op specifieke doelgroepen richten (zoals *Young & United* en *PO in Actie*) kunnen hierdoor effectiever zijn, maar kunnen niet eenvoudig worden uitgebreid naar een bredere doelgroep. Als activiteiten teveel een specifiek groepsbelang voorop stellen, kan dit zelfs de solidariteit tussen de leden of de werkenden in het algemeen ondermijnen.

Een belangrijke vraag voor vakbonden is daarom of zij zich primair moeten (blijven) richten op een gedeeld belang en een gemeenschappelijke identiteit van alle werknemers (of zelfs alle werkenden) of dat zij meer gedifferentieerde doelen moeten formuleren die zijn afgestemd op verschillende doelgroepen.

Aanbevelingen

Op basis van onze zoektocht naar factoren die de effectiviteit van vakbondswerk beïnvloeden, formuleren we tot slot een tiental aanbevelingen voor vakbonden die in de toekomst meer willen leren van de eigen ervaringen.

1. Geef meer prioriteit aan evaluatie

In vakbondsland zijn beleidsevaluatie en -monitoring een ondergeschoven kindje. Deze constatering zal na het voorgaande geen verrassing zijn. Evaluaties zijn, gezien de veelheid aan vakbondsactiviteiten, dun gezaaid. En de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties laat nogal eens te wensen over. Hierdoor is er slechts beperkt zicht op wat succesvolle vakbondsstrategieën zijn (geweest) en welke factoren daarbij de belangrijkste rol hebben gespeeld.

We beginnen daarom met een open deur: beleidsevaluatie en monitoring van vakbondswerk zijn van groot belang voor een effectieve vakbond. Hoewel de praktijk natuurlijk weerbarstig is,

zou in theorie de beste aanpak zijn: 'Vakbondswerk waarvan je weet dat het werkt, moet je doen. Als je weet dat het niet werkt, moet je het niet doen. En als je niet weet of het werkt, moet je het uitzoeken!'

2. Verbeter het plan

Bij (nieuwe) vakbondsactiviteiten ontbreekt het te vaak aan een goed doordacht plan. De gebreken kunnen onder meer te maken hebben met de geformuleerde doelstellingen, de beschikbare middelen, de toedeling van verantwoordelijkheden, de keuze van instrumenten en de monitoring en evaluatie van de activiteit. Als een (nieuwe) vakbondsactiviteit wordt gestart, zou daarom veel meer aandacht moeten worden besteed aan dit plan. Het zou verstandig zijn om een checklist op te stellen met de punten die in ieder plan aandacht moeten krijgen.

Tegelijkertijd onderkennen wij dat een vakbond ook een 'politieke' organisatie is, waarin besluiten niet volledig rationeel worden genomen, maar vaak de uitkomst zijn van een ingewikkeld proces van discussie, belangenstrijd en compromissen. Besluitvorming en het opstellen van plannen zullen in de praktijk dan ook nooit zo rationeel (kunnen) verlopen als in theorie optimaal zou zijn.

3. Formuleer SMART doelstellingen

Zoals gezegd ontbreekt het bij het opstellen van een plan vaak aan goed geformuleerde, 'SMART' doelstellingen. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Allereerst dienen doelstelling scherp geformuleerd (specifiek) en meetbaar te zijn. Heldere meetbare doelstellingen kunnen sturend werken en bijdragen aan een meer zakelijke interne discussie. Het operationaliseren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen is hierbij, ook voor vaststelling van de resultaten, van belang. De doelstellingen moeten ook voldoende gedragen worden door de organisatie en dus acceptabel zijn. Anders bestaat het risico dat de activiteiten binnen de organisatie onvoldoende steun krijgen of op weerstand stuiten. Tot slot moeten doelstellingen realistisch en tijdsgebonden zijn. Als doelstellingen te ambitieus en dus niet realistisch zijn, zullen ze telkens niet worden gerealiseerd, wat demotiverend kan werken en tot cynisme kan leiden. Als een duidelijke tijdsperiode ontbreekt waarbinnen een doelstelling gerealiseerd moet zijn, kan men zich steeds weer verschuilen achter het excuus dat het realiseren ervan nog wat meer tijd nodig heeft.

4. Wijs een verantwoordelijke voor evaluatie aan

Belangrijk is ook dat vaststaat wie verantwoordelijk is voor de evaluatie van vakbondsactiviteiten. Hoe en door wie wordt vastgesteld of de resultaten zijn behaald? Een interessante optie is dat hiervoor een aparte, onafhankelijke organisatie (eenheid) wordt gecreëerd. Zo zou te overwegen zijn om binnen de vakbondsorganisatie een kleine, onafhankelijke Rekenkamer in te stellen die tot taak heeft periodiek vakbondsactiviteiten te evalueren. Behalve de effectiviteit zou daarbij ook de (kosten)efficiëntie een aandachtspunt moeten zijn (aanbeveling 7). Dit zou kunnen bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de vakbond.

5. Maak van de vakbond een lerende organisatie

Het leren van elkaar en van wat al eerder in beeld is gebracht verdient evenzeer aandacht. Vakbonden moeten lerende organisaties zijn, met een open cultuur waarin medewerkers zich veilig voelen om mislukkingen toe te geven en elkaar – inclusief leidinggevendenden – aan te spreken op fouten. Alleen zo kan men van eerdere ervaringen leren om toekomstig beleid te verbeteren. Zo zou van iedereen die verantwoordelijkheid draagt voor een activiteit, gevraagd moeten worden aan te geven wat goed is gegaan en wat minder goed en wat daar voor de toekomst uit te leren valt. Juist van minder succesvolle activiteiten kan vaak veel worden geleerd, zoals we eerder hebben gezien bij de eerste Schipholcampagne. Essentieel is dan wel dat het gaat om 'leren van elkaars ervaringen' en niet om afrekenen.

6. Houd meer rekening met verschillende invloedsfactoren

Omdat niet in algemene zin valt te zeggen welke factoren op welke wijze de grootste invloed hebben op de effectiviteit van vakbondsactiviteiten, dienen vakbonden bij iedere activiteit zich af te vragen welke factoren daarop van invloed zijn. Hiervoor hebben we al aangegeven dat dit kan betekenen dat onder verschillende omstandigheden – conjunctuurfase, opstelling werkgevers, categorie werkenden – verschillende activiteiten moeten worden ingezet om dezelfde doelstelling te bereiken. Wij pleiten bovenal voor het systematisch verzamelen en gebruiken van informatie over deze factoren. Idealiter zou voorafgaand aan iedere (nieuwe) activiteit moeten worden nagegaan hoe de verschillende factoren naar verwachting de resultaten zullen beïnvloeden. Indien bij tussentijdse evaluatie blijkt dat die invloed afwijkt van wat verwacht werd, kan dat reden zijn om de activiteit bij te stellen.

7. Verwerf meer inzicht in kostenefficiëntie

In deze publicatie hebben we geen aandacht besteed aan de (kosten)efficiëntie van vakbondsactiviteiten, om de eenvoudige reden dat we daarover zo goed als niets weten. Toch zou kostenefficiëntie een belangrijke rol moeten spelen bij de afweging welke activiteiten men onderneemt. Zeker nu het ledental en daarmee de inkomsten van de vakbonden gestaag teruglopen, wordt het steeds belangrijker om de beschikbare middelen (in personeel en geld) zo efficiënt mogelijk in te zetten. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt kan een activiteit die effectief is toch inefficiënt zijn, doordat deze veel meer kost om een bepaald resultaat te behalen dan een andere activiteit die minder effectief is maar veel goedkoper. Bij evaluaties van vakbondsactiviteiten zouden de kosten en daarmee de efficiëntie nadrukkelijk meegenomen moeten worden. Om meer inzicht te verkrijgen in de kostenefficiëntie moet men de gerealiseerde meetbare doelstellingen van een activiteit afzetten tegen de middelen (in geld en/of personeel) die ervoor zijn ingezet.

8. Maak een plan voor de voortzetting van 'externe' activiteiten

We zijn diverse voorbeelden tegengekomen van succesvolle activiteiten die buiten de reguliere vakbondsorganisatie werden geplaatst: *Young & United*, *Probeer de Bond*, *FNV Werken aan Werk*. Een relatief zelfstandige positie biedt ruimte voor vernieuwing en flexibiliteit.² Maar

² Dit betekent overigens niet dat vernieuwing *binnen* de vakbondsorganisatie niet mogelijk zou zijn. Twee voorbeelden hiervan in de FNV zijn *organizing* en *Handhaving en Naleving*.

tegelijkertijd blijkt het steeds weer moeilijk om dergelijke activiteiten, bij gebleken succes, in te bedden in de vakbondsorganisatie. Wanneer zij buiten de vakbond blijven functioneren, is continuering vaak een probleem doordat er geen structurele financiering beschikbaar is. We hebben voor dit dilemma geen pasklare oplossing. Maar we adviseren wel dat het probleem van de verankering en inbedding in de vakbondsorganisatie reeds vanaf de start van een dergelijk experiment aandacht krijgt – en niet pas als de activiteit op haar einde loopt. In ieder plan voor een ‘externe’ activiteit zou expliciet moeten worden aangegeven hoe deze activiteit ofwel structureel extern kan worden voortgezet, ofwel, in geval van succes, in de vakbondsorganisatie kan worden geïntegreerd.

9. Creëer meer ruimte voor experimenten en vernieuwing

Dat vernieuwende en experimentele activiteiten vaak buiten de vakbondsorganisatie worden gestart, duidt erop dat er in de reguliere vakbondsstructuur onvoldoende plaats is voor experimenten en innovatie. Het verdient daarom aanbeveling om te bezien hoe er *binnen* de vakbond meer ruimte kan worden gecreëerd om te experimenteren met vernieuwende activiteiten. Dergelijke activiteiten zouden nadrukkelijk als experimenten moeten worden gezien. Dat wil zeggen dat zij niet primair worden beoordeeld op hun resultaten, maar op de vraag of er uit geleerd kan worden voor de toekomst. Men zou bijvoorbeeld een nieuwe activiteit alleen in enkele, willekeurig gekozen, regio's of sectoren kunnen uitvoeren, om daarmee het effect van de activiteit beter te kunnen bepalen. Ook een ‘mislukt’ experiment kan geslaagd zijn als men er lessen uit kan trekken over wat niet werkt. Dit sluit naadloos aan bij het concept van een lerende organisatie (aanbeveling 5).

10. Reflecteer meer op het eigen functioneren

Onze laatste aanbeveling vat in zekere zin de voorgaande samen. Vakbonden zouden meer moeten reflecteren op hun eigen functioneren. Het is genoegzaam bekend dat de positie van vakbonden onder druk staat – niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere landen. Dit heeft niet alleen te maken met de trendmatige daling van de organisatiegraad, maar ook met tal van andere ontwikkelingen in de economie en de maatschappij die de positie van vakbonden verzwakken. In dit licht is het van groot belang dat vakbonden zich bezinnen op de vraag wat hun rol in de eenentwintigste eeuw nog kan zijn en welke activiteiten zij daarvoor moeten ontplooiën. Simpelweg doorgaan op dezelfde weg omdat dit in de afgelopen eeuw een succesvolle strategie is gebleken, volstaat niet meer. Er zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt.

Het belang van beleidsevaluatie en monitoring is ook gelegen in het feit dat ze een reflectie op de eigen situatie mogelijk maken. Een goede evaluatie kijkt kritisch naar de eigen vanzelfsprekendheden. Door de eigen praktijk ter discussie te stellen ontstaat er ruimte om te denken over verandering. Bovendien verduidelijkt evaluatie de problemen waarmee een vakbond als organisatie wordt geconfronteerd. Een evaluatie biedt ook de mogelijkheid om verder te komen door overeenkomsten en verschillen met andere situaties in ogenschouw te nemen. Ze kan bijvoorbeeld de vraag oproepen wat Nederlandse vakbonden kunnen leren van hun Belgische collega's die succesvoller te zijn in het werven van jongeren (vgl. Berntsen 2019).

Tot besluit

Zoals gezegd is deze publicatie niet bedoeld als receptenboek of checklist. In feite roepen de voorgaande analyses zelfs meer vragen op dan ze beantwoorden. Veel beschouwingen hadden het karakter van ‘enerzijds, anderzijds ...’ of ‘het hangt er maar vanaf ...’. Dat is misschien teleurstellend, maar helaas schiet onze kennis tekort om meer stellige uitspraken te doen. De belangrijkste les die dit rapport oplevert, is dan ook dat vakbonden veel meer aandacht zouden moeten besteden aan de evaluatie van hun activiteiten. Vakbonden – net zo goed als vele andere maatschappelijke organisaties overigens – kunnen alleen leren van eerdere ervaringen als zij veel beter (laten) onderzoeken waardoor sommige activiteiten een succes zijn en andere niet. Een dergelijke evaluatie zou van het begin af aan onderdeel moeten zijn van elk plan voor een (nieuwe) vakbondsactiviteit. Evalueren heeft niet alleen tot doel om de effectiviteit en de efficiëntie van vakbondsactiviteiten te bepalen. In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat er ook andere soorten evaluaties zijn, zoals lerende en responsieve evaluaties, waarin meer nadruk ligt op het proces en waarbij de uitvoerders van de activiteit direct bij de evaluatie betrokken worden, zodat desgewenst al tijdens het proces kan worden bijgestuurd.

Tot slot, ondanks dit pleidooi voor meer en betere evaluaties, pleiten wij zeker niet voor een technocratische besluitvorming, waarbij de keuze van uit te voeren activiteiten louter wordt bepaald door de (verwachte) effectiviteit en efficiëntie. Vakbonden zullen de keuze van hun activiteiten ook altijd (moeten) baseren op andere factoren, zoals de eigen cultuur en traditie. Een activiteit alleen uitvoeren omdat deze ‘werkt’, is een te smalle basis. Ze moet ook ‘passen’ in de organisatie en de vereniging die een vakbond wil zijn. Maar als men een keuze moet maken tussen verschillende soorten activiteiten om een zelfde doel te bereiken, zou het wel verstandig zijn om de inzichten die men heeft over de effectiviteit en efficiëntie van die activiteiten bij die keuze een belangrijke rol te laten spelen.

Literatuur

Berntsen, L. (2019). *Vakbonden en jongeren, Belgische inspiratie voor de Nederlandse vakbeweging*. Amsterdam: De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

Clark, P. F. (2010). *Building more effective unions*. Cornell University Press.

Folkert, Rob, Verwoerd, Lisa & Verwest, Femke (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren. *Beleidsonderzoek Online*, juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001

Ganz, M. (2000). Resources and resourcefulness: Strategic capacity in the unionization of California agriculture, 1959-1966. *American Journal of Sociology*, 105(4), 1003-1062.

Hipp, L., & Givan, R. K. (2015). What do unions do? A cross-national reexamination of the relationship between unionization and job satisfaction. *Social Forces*, 94(1), 349-377.

Kelly, J. (2015) Trade union membership and power in comparative perspective. *The Economic and Labour Relations Review* 26(4): 526-544.

Offe, C., & Wiesenhal, H. (1985). 1985: Two logics of collective action. In Offe, C. (ed.) *Disorganized capitalism*. Cambridge: Polity Press, pp.170-220.

Silver, B. J. (2003). *Forces of labor: workers' movements and globalization since 1870*. Cambridge University Press.

Simms, M., Holgate, J. & E. Heery (2013) *Union voices: Tactics and tensions in UK organizing*. Ithaca: Cornell University Press.

Simms, M., D. Eversberg, C. Dupuy & L. Hipp (2018) Organizing Young Workers Under Precarious Conditions: What Hinders or Facilitates Union Success. *Work & Occupations*, DOI: 10.1177/0730888418785947.

Tamminga, Menno (2017). *De vuist van de vakbond. Een recente geschiedenis*. Amsterdam/ Antwerpen: De Bezige Bij.

Tapia, M., Turner, L., & Roca-Servat, D. (2014). Union campaigns as counter movements: 'Best practice' cases from the United Kingdom, France and the United States. In: Adler, L.H., Tapia, M. & Turner, L. (eds.) *Mobilizing Against Inequality: Unions, Immigrant Workers and the Crisis of Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Valk, Peter van der (2015). *De cao onder druk*. Publicatie nr.11. Amsterdam: De Burcht/ Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

Valk, Peter van der (2020). *Factoren die vakbondsactiviteiten beïnvloeden, een verkennend onderzoek*. Intern rapport. Amsterdam: De Burcht/Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

Wrench, J. (2004). Trade union responses to immigrants and ethnic inequality in Denmark and the UK: The context of consensus and conflict. *European Journal of Industrial Relations*, 10(1), 7-30.