



Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma

Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten

Buitenlandse Zaken
**Ontwikkelings
samenwerking**



Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma

Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Tekstcorrectie Jos van Beurden
ISBN 978-90-5328-357-8
Ordercode OSDR 6617/N
www.minbuza.nl/iob
maart 2008

Voorwoord

Al meer dan dertig jaar steunt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden. De VMP-middelen bereiken de organisaties via de Nederlandse vakcentrales, het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), die daarvoor elk een eigen programma in het leven hebben geroepen: CNV Internationaal en FNV Mondiaal.

In de afgelopen drie decennia is er veel ten goede veranderd. In veel ontwikkelingslanden is democratische ruimte ontstaan die de vakbeweging gebruikt om voor haar leden op te komen en het sociaaleconomische beleid te beïnvloeden ten gunste van de armen. Tegelijkertijd ziet de vakbeweging in die landen zich voor nieuwe uitdagingen geplaatst: door de globalisering veranderen arbeidsverhoudingen drastisch en het aandeel werkenden dat een inkomen verdient in de informele economie wordt groter. In de formele economie worden de arbeidscontracten flexibeler en is er sprake van informalisering van arbeidsrelaties, met alle onzekerheid die daarmee gepaard gaat. Bovendien daalt de werkgelegenheid binnen de overheidssector, waaruit in ontwikkelingslanden van oudsher een groot deel van de vakbondsleden afkomstig is. De representativiteit en de onderhandelingskracht van de vakbeweging staat daardoor onder druk.

De uitwassen van de globalisering leidden er in de jaren negentig toe dat er binnen het internationale ontwikkelingsdebat hernieuwde aandacht kwam voor het belang van vakbonds- en arbeidsrechten. Met de *Fundamental Principles and Rights at Work* en de *Decent Work Agenda* streeft de internationale gemeenschap, onder leiding van de *International Labour Organisation* (ILO), naar een combinatie van economische groei en sociale herverdeling door het waarborgen van fundamentele arbeidsrechten en het bevorderen van werkgelegenheid, sociale zekerheid en een dialoog tussen de sociale partners. Deze onderwerpen worden als essentieel beschouwd voor de verwezenlijking van de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

Deze evaluatie beoogt vanuit het perspectief van duurzame armoedevermindering antwoord te geven op de vraag in hoeverre het Vakbondsmedefinancieringsprogramma in de periode 2001-2006 zijn doelstellingen heeft bereikt, dat wil zeggen heeft bijgedragen aan de versterking van vakbondsorganisaties en de verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten in ontwikkelingslanden.

De evaluatie kon uitgevoerd worden dankzij de medewerking van CNV Internationaal en FNV Mondiaal en hun partners in de vier landen waar veldonderzoek heeft plaatsgevonden: Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika. Zonder hun constructieve bijdrage zou het niet mogelijk zijn geweest het rapport uit te brengen. De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Piet de Lange, IOB-evaluator, die ook het eindrapport schreef. Het veldonderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoekers, onder leiding van Freek Schiphorst van het Institute of Social Studies in Den Haag. De landenrapporten zijn, met vermelding van de verantwoordelijke auteurs, opgenomen op de IOB-website (www.minbuza.nl/iob). Onderzoeksmedewerkster Floor Toll heeft van het eerste tot het laatste moment belangrijk bijgedragen aan de voorbereiding en de uitvoering van het onderzoek en de rapportage. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het eindrapport berust geheel bij IOB.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Lijst van afkortingen	7
	Hoofdbevindingen, aandachtspunten en dilemma's	13
1	Doel en uitvoering van de evaluatie	25
1.1	Achtergrond en aanleiding	25
1.2	Doel en centrale evaluatievragen	26
1.3	Focus en afbakening van de evaluatie	27
1.4	Context	28
1.5	Leeswijzer	29
2	De internationale beleidscontext	31
2.1	Vakbonds- en arbeidsrechten	31
2.2	Het internationale ontwikkelingsdebat en de vakbeweging	33
2.2.1	De informele economie	36
2.2.2	Gender	39
2.3	De vakbeweging in ontwikkelingslanden	40
2.4	De internationale vakbeweging	44
2.4.1	Het IVVV en het WVA	44
2.4.2	Eenwording; de oprichting van de ITUC	45
2.5	Conclusies	49
3	Het VMP-beleidskader	51
3.1	Voorgeschiedenis	51
3.2	De beleidskaders 2001-2004 en 2005-2008	53
3.3	Verstrekke subsidies	58
3.4	Beheer van het VMP	59
3.5	Conclusies	61

4	De programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal	63
4.1	Inleiding	63
4.2	CNV Internationaal	64
4.2.1	Hoofdlijnen van het programma	64
4.2.2	Bevindingen	67
4.2.2.1	Gerichtheid op relevantie	67
4.2.2.2	Resultaatgerichtheid	72
4.2.2.3	Gerichtheid op doelmatigheid	77
4.2.2.4	Gerichtheid op duurzaamheid	80
4.3	FNV Mondiaal	81
4.3.1	Hoofdlijnen van het programma	81
4.3.2	Bevindingen	84
4.3.2.1	Gerichtheid op relevantie	84
4.3.2.2	Resultaatgerichtheid	90
4.3.2.3	Gerichtheid op doelmatigheid	95
4.3.2.4	Gerichtheid op duurzaamheid	97
4.4	Conclusies	98
5	Dossierstudie; doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten	101
5.1	Inleiding	103
5.2	Doelmatigheid	102
5.3	Doeltreffendheid	103
5.3.1	Doeltreffendheid programma CNV Internationaal	106
5.3.1	Doeltreffendheid programma FNV Mondiaal	109
5.3.2	Samenvatting	112
5.4	Planning, monitoring en evaluatie	113
5.5	Conclusies	116
6	Veldonderzoek: Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika	117
6.1	Inleiding	117
6.2	De vakbeweging en de sociaaleconomische en politieke situatie	118
6.3	CNV Internationaal	121
6.3.1	Bevindingen veldstudie: nationale vakcentrales	123
6.3.2	Bevindingen veldstudie: onderzoeks- en trainingsinstituten	131
6.4	FNV Mondiaal	132
6.4.1	Bevindingen veldstudie: vakorganisaties voor de informele economie	132
6.4.2	Bevindingen veldstudie: onderzoeks- en trainingsinstituten	141
6.4.3	Bevindingen veldstudie: nationale vakcentrales	147

6.5	Resultaatgericht werken	148
6.5.1	Aanvaarding van de methode	149
6.5.2	Veranderingen binnen de organisatie van de partners	149
6.5.3	Kwaliteit recente planning	149
6.5.4	Doorwerking	152
6.6	Conclusies	152
Bijlagen		157
Bijlage 1	Over IOB	157
Bijlage 2	Terms of Reference voor de evaluatie van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma	159
Bijlage 3	Geraadpleegde bronnen	179
Bijlagen beschikbaar op IOB-website		
Bijlage 4	Uitvoering van de studie, geïnterviewde personen	
Bijlage 5	Terms of Reference voor de landenstudies	
Bijlage 6	Landenstudies Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika	

Lijst van afkortingen

ABVAKABO	Algemene Bond Van Ambtenaren/Katholieke Bond van Overheidspersoneel
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond (België)
AFRO	African Regional Organisation (ICFTU)
AKV	Apparaats Kosten Vergoeding
AOB	Algemene Onderwijsbond
APADEP	African Participation Development Program
APRO	Asia and Pacific Regional Organisation (ICFTU)
APTUC	All Pakistan Trade Union Congress
BATU	Brotherhood of Asian Trade Unions (WCL)
BCPA	Bureau Conseiller de Project dans l'Afrique
BWI	Building and Woodworkers' International
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CETU	Confederation of Ethiopian Trade Unions
CFTUI	Confederation of Free Trade Unions of India
CGT	Confederación General del Trabajo (Colombia)
CGTB	Confédération Générale des Travailleurs du Bénin
CLAT	Central Latinoamericana de Trabajadores (WCL)
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CONSAWU	Confederation of South African Workers' Unions
COSATU	Congress of South African Trade Unions
CSD	Coalition for Social Development
CSTT	Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Colombia)
DAC	Development Assistance Committee (OESO/OECD)
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DITSELA	Development Institute for Training, Support and Education for Labour (Zuid-Afrika)
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling

ENS	Escuela Nacional Sindical (Colombia)
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europese Unie
FFW	Federation of Free Workers (Filippijnen)
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUF	Global Union Federation
HKMP	Hind Khet Majdoor Panchayat (India)
HRM	Human Resources Management
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie (= ILO)
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (= IVVV)
IHRG	Industrial Health and Research Group (Zuid-Afrika)
ILC	International Labour Conference
ILO	International Labour Organisation (= IAO)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOS	Instituto Observatório Social (Brazilië)
IPEC	International Programme for the Elimination of Child Labour
ISI	Informatie Systeem Internationaal
ISS	Institute of Social Studies, Den Haag
ITF	International Trade Federation
ITUC	International Trade Union Confederation
IVVV	Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (= ICFTU)
LFA	Logical Framework Approach
MDGs	Millennium Development Goals
MFOs	Mede Financierings Organisaties
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NAPTOSA	National Professional Teachers Organisation of South Africa
NASVI	National Alliance of Street Vendors of India
NEDLAC	National Economic Development and Labour Council (Zuid-Afrika)
NGO	Niet Gouvernemente Organisaatie
NIDAN	NIDAN Workers Welfare Organisation (India)
NKV	Nederlands Katholiek Vakverbond
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
NWC	National Workers Congress (Sri Lanka)
ODSTA	Organization Démocratique Syndicale des Travailleurs Africains (WCL)

OECD	Organisation for European Cooperation and Development (= OESO)
OESO	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (= OECD)
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ICFTU)
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PFF	Pakistan Fisher Folk Forum
PILER	Pakistan Institute of Labour Education and Research
PME	Planning, Monitoring en Evaluatie
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Public Service International
PWC	Pakistan Workers Confederation
SAVE	Social Awareness and Voluntary Education (India)
SEWA	Self Employed Womens' Association (India)
SEWU	Self Employed Womens' Union (Zuid-Afrika)
SINTRACIHOBI	Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar
SMT	Specifiek, Meetbaar, Tijdgebonden
SOSV	Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging
TUAC	Trade Union Advisory Committee (to the OECD)
TUC	Trade Union Congress (Ghana)
UN	United Nations
VERBA	Versterking Beroepsactie
VMP	Vakbondsmedefinancieringsprogramma
VN	Verenigde Naties
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
WCL	World Confederation of Labour (= WVA)
WCN	Workers' College Natal (Zuid-Afrika)
WEP	Workers' Education Project (Zuid-Afrika)
WFTU	World Federation of Trade Unions
WHO	Wereld Handels Organisatie (= WTO)
WSA	World Social Assembly
WSM	Wereldsolidariteit/Solidarité Mondiale
WTO	World Trade Organisation
WVA	Wereld Verbond van Arbeid (= WCL)

Lijst van boxen, figuren en tabellen

Box 2.1	Pakistan: informalisering	37
Box 6.1	India: uitdagingen voor de vakbeweging	119
Box 6.2	Colombia: uitdagingen voor de vakbeweging	120
Box 6.3	SEWA: lidmaatschap	121
Box 6.4	CFTUI: anganwadi workers	126
Box 6.5	WEP: duurzaamheid	132
Box 6.6	SEWA: educatie	135
Box 6.7	HKMP: kinderarbeid	137
Box 6.8	PILER: Pakistan Fisher Folk Forum	138
Box 6.9	PILER: duurzaamheid	139
Box 6.10	DITSELA: waar zijn de oud-studenten?	144
Figuur 3.1	VMP uitgaven 2001-2008	59
Figuur 4.1	Projecten in uitvoering 2005	78
Figuur 4.2	Omvang committeringen 2005	79
Figuur 5.1	Doelstellingen Vakbondsmedefinancieringsprogramma	102
Figuur 5.2	Overzicht geplande en gerealiseerde resultaten per project	105
Figuur 5.3	CNV Internationaal: ambitieniveau projecten	106
Figuur 5.4	CNV internationaal: hoogst behaalde resultaatniveau	109
Figuur 5.5	FNV Mondiaal: ambitieniveau projecten	110
Figuur 5.6	FNV Mondiaal: hoogst behaalde resultaatniveau	112
Figuur 6.1	Bevindingen dossierstudie: vakcentrales	124
Figuur 6.2	Bevindingen dossierstudie: informele sector-organisaties	134

Figuur 6.3	Bevindingen dossierstudie: onderzoeks- en trainingsinstituten	143
Figuur 6.4	Overzicht score indicatoren kwaliteit planning	151
Tabel 5.1	Output	102
Tabel 6.1	Uitgaven ten bate van vakcentrales	125
Tabel 6.2	Uitgaven ten bate van informele sector-organisaties	134
Tabel 6.3	Uitgaven ten bate van onderzoeks- en trainingsinstituten	143

Hoofdbevindingen, aandachtspunten en dilemma's

Hoofdbevindingen

De hoofdbevindingen beantwoorden de belangrijkste vragen van de evaluatie over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de relevantie van het Vakbonds-medefinancieringsprogramma, en ze verklaren de factoren daarachter.

Doelmatigheid

1. *De door CNV Internationaal en FNV Mondiaal gefinancierde projecten worden bijna altijd binnen de geplande tijd en binnen het afgesproken budget uitgevoerd. Toch kan de doelmatigheid op projectniveau worden verbeterd.*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 60 van de 103 onderzochte projecten de output zoals trainingen en workshops voor 80 tot 100 procent is verwezenlijkt met het beschikbare budget en zonder substantiële overschrijding van de planning. Indien wordt uitgegaan van een verwezenlijking van tenminste 50 procent en dat het voor twaalf andere projecten aannemelijk is dat zij de outputs hebben gerealiseerd dan geldt dat voor 80 procent van de projecten.

Tijdens de beoordeling van projecten besteden CNV Internationaal en FNV Mondiaal weinig aandacht aan de doelmatigheid ervan. De vraag of de beoogde resultaten op een andere wijze goedkoper bereikt hadden kunnen worden, wordt niet gesteld. Daartoe is wel aanleiding: in het bijzonder bij projecten met een training- en onderwijscomponent, en bij internationale en regionale projecten. Bij de laatste vragen de kosten voor regionale en internationale coördinatie en de voorbereiding van de activiteiten aandacht.

2. *CNV Internationaal en FNV Mondiaal geven wat betreft de inrichting van hun programma's betrekkelijk weinig aandacht aan doelmatigheid.*

Bij de inrichting van programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal spelen doelmatigheidsoverwegingen een ondergeschikte rol: bijvoorbeeld in de keuze om in een groot aantal landen bilaterale steun te geven, in de afweging om de steun op bilaterale of multilaterale wijze te verlenen of te laten verlopen via internationale projecten en in de keuze van een groot aantal projecten van kleine financiële omvang.

Doeltreffendheid

3. *35 procent van de onderzochte projecten heeft bijgedragen aan de doelstelling van capaciteitsversterking. Nog eens 15 procent van de onderzochte projecten heeft behalve aan capaciteitsversterking bijgedragen aan de doelstellingen van versterking van vakbonds- en arbeidsrechten en/of vermindering van armoede. Van 40 procent van de projecten kan alleen worden vastgesteld dat output is behaald. Dat wil niet zeggen dat deze output in de praktijk geen invloed heeft gehad op capaciteitsversterking of versterking van vakbonds- en arbeidsrechten. Van bijna 10 procent kan niet worden vastgesteld of zij enig resultaat, dat wil zeggen outputs of outcomes, hebben geboekt.*

Voor twintig van de 103 projecten waren alleen outputs geformuleerd. Daarvan hebben 17 projecten de outputs verwezenlijkt.

53 projecten hadden als doelstelling bij te dragen aan capaciteitsversterking. Van 34 van deze projecten kan worden vastgesteld dat zij hun beoogde resultaten voor minimaal 50 procent hebben behaald. Het project voor Versterking Beroepsactie, dat een kwart van de jaarlijkse uitgaven van CNV Internationaal betreft, heeft de beoogde capaciteitsversterking niet gehaald.

30 projecten beoogden bij te dragen aan de versterking van vakbonds- en arbeidsrechten en/of armoedevermindering. Van 15 van deze projecten kan worden vastgesteld dat zij de beoogde resultaten voor minimaal 50 procent hebben verwezenlijkt. Het percentage projecten dat niet aan de verwachtingen voldeed wat betreft verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten, is ongeveer gelijk voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal en voor hun bilaterale en multilaterale projecten.

Deze score toont aan dat projecten in het kader van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma doorgaans de geplande output leveren, dat zij op het terrein van capaciteitsversterking enig resultaat boeken, maar dat de doelstelling vakbonds-

en arbeidsrechten, een enkele uitzondering daargelaten, nauwelijks wordt bereikt. Conclusie vijf gaat nader in op de verklaringen voor deze mate van doeltreffendheid. Daarbij komt, zoals uit conclusie vier blijkt, dat het beleidskader voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma onvoldoende helderheid schept over te behalen resultaten, waardoor deze evaluatie geen nader oordeel kan uitspreken over de bereikte doeltreffendheid.

De resultaten op het gebied van gender geven een gemengd beeld. Bij sommige vakbonden is sprake van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen binnen de organisatie, terwijl die bij andere partners achterblijft. De ruimere vertegenwoordiging van vrouwen heeft echter nauwelijks geleid tot beleid ten gunste van vrouwen.

CNV Internationaal en FNV Mondiaal geven bilaterale steun aan nationale vakcentrales, vakbondsorganisaties die zich specifiek richten op de werkenden in de informele economie, en onderzoeks- en trainingsinstituten.

De organisaties die zich richten op de werkenden in de informele economie blijken het doeltreffendst te zijn in de verwerkelijking van de doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Van negen onderzochte projecten blijken er zes naast capaciteitsversterking ook bij te dragen aan verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten en soms aan vermindering van armoede.

De projecten van de vakcentrales bereiken hoofdzakelijk resultaten op het gebied van capaciteitsversterking. De vakcentrales kijken onvoldoende kritisch naar de betekenis van trainingen, workshops, enz. voor de versterking en vernieuwing van hun organisatie. Opmerkelijk is dat de partners van CNV Internationaal een sterke ledengroei rapporteren, terwijl in het algemeen het ledenaantal stagneert of afneemt. Een eenduidige verklaring voor deze ledengroei heeft de evaluatie niet opgeleverd.

De onderzoeks- en trainingsinstituten leveren output als resultaat, zoals trainingen, onderzoeksrapporten en advies. Hun bijdrage aan capaciteitsversterking is de toename van kennis en vaardigheden van de kader- en bestuursleden van de vakbonden. Over de vraag in hoeverre de leden het geleerde in de praktijk toepassen en of dat leidt tot veranderingen kan geen evaluatieve uitspraak worden gedaan.

4. *Het VMP-beleidskader is breed geformuleerd en biedt daardoor onvoldoende helderheid over prioriteiten en beoogde resultaten.*

Het VMP-beleidskader 2005-2008 is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het beleidskader 2001-2004. Het sluit aan op het internationale beleid voor vakbonds- en arbeidsrechten en de accenten daarin op de millenniumdoelstellingen. Het is actueel en relevant vanuit het perspectief van het vakbonds- en arbeidsrechtenbeleid zoals dat internationaal wordt nagestreefd. En het is geënt op een algemene visie ten aanzien van de vakbeweging als medespeler in het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Deze visie is echter onvoldoende getoetst aan de situatie waarin vakbonden in ontwikkelingslanden opereren. Het beleidskader gaat onvoldoende in op de dilemma's waarvoor de vakbeweging staat: vooral wat betreft de werkenden in de informele economie, dat is de groep mensen die vanuit het oogpunt van duurzame armoedevermindering veruit het grootste en belangrijkste deel van de werkende bevolking in ontwikkelingslanden vormt.

Het VMP-beleidskader veronderstelt dat versterking van de vakbeweging in ontwikkelingslanden zal leiden tot versterking van vakbonds- en arbeidsrechten, en vervolgens tot verbeteringen in de positie van werkenden en armen, en uiteindelijk tot duurzame armoedevermindering. De wijze waarop de doelstellingen, de resultaten en de prioriteiten zijn geformuleerd, biedt echter weinig inzicht in de factoren die van invloed zijn op de resultaatketen en de risico's die daarmee zijn verbonden.

De doelstellingen van CNV Internationaal en FNV Mondiaal sluiten aan op het VMP-beleidskader. Het gevoerde beleid van CNV Internationaal en FNV Mondiaal richt zich hoofdzakelijk op capaciteitsversterking van de vakbeweging, waarbij de doorwerking naar vakbonds- en arbeidsrechten onvoldoende wordt onderbouwd. Doordat het ministerie en CNV Internationaal en FNV Mondiaal nauwelijks inhoudelijk hebben gediscussieerd over het gevoerde beleid, is de nadruk op capaciteitsversterking nooit een punt van overleg geweest.

5. *De doeltreffendheid van het VMP wordt verklaard door externe factoren, dat wil zeggen de omstandigheden waaronder vakbonden in ontwikkelingslanden opereren, en door interne factoren, dat wil zeggen de uitvoering door CNV Internationaal en FNV Mondiaal en hun partners.*

De vakbeweging in ontwikkelingslanden

De vakbeweging in ontwikkelingslanden opereert vaak onder moeilijke omstandigheden. In verschillende landen bestaat weinig ruimte voor vrijheid van menings-

uiting of staan vakbonds- en arbeidsrechten onder druk. De vakbeweging heeft te maken met de informalisering van formele arbeid en de groei van de informele economie. Bovendien is er sprake van teruglopende representativiteit en staat haar betekenis als onderhandelingspartner onder druk. Voor de vakbeweging zelf geldt dat zij weinig proactief is ingesteld en problemen heeft om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden als gevolg van de globalisering. Daarnaast speelt dat vakbonden actiegerichte organisaties zijn die gemakkelijker inspelen op actuele ontwikkelingen dan dat zij lange termijn resultaten nastreven waarvan niet voorspelbaar is of ze worden gehaald.

Uitvoering door CNV Internationaal en FNV Mondiaal

De motivatie voor landen- en partnerkeuze door CNV Internationaal en FNV Mondiaal blijft meestal impliciet of wordt zeer algemeen geformuleerd. Vaak ontbreekt het aan een deugdelijke context- en organisatieanalyse. Deze leemte is een gevolg van het capaciteitsgebrek van de partners in ontwikkelingslanden om een contextanalyse te maken, en van het grote aantal landen waar bilaterale steun wordt verleend, waardoor de mogelijkheid beperkt wordt om specifieke kennis op te bouwen over de vakbeweging en arbeidsvraagstukken in al die landen.

De onderbouwing van projectgoedkeuringen laat te wensen over. Zo wordt er vaak weinig kritisch ingegaan op de vraag of en hoe capaciteitsversterking op termijn zal leiden tot verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten en eventueel tot armoedevermindering, en of de looptijd van het project in dat verband realistisch is.

Multilaterale projecten via de *Global Union Federations* (GUFs) en het project voor Versterking Beroepsactie worden onvoldoende kritisch getoetst om te waarborgen dat zij locatiespecifiek zijn, aansluiten op de prioriteiten van lokale bonden en bijdragen aan duurzame resultaten op het gebied van vakbonds- en arbeidsrechten.

Partners

Drie van de vijf onderzochte nationale vakcentrales blijken van betekenis te zijn voor verwezenlijking van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Hoewel hun leden voor een groot deel niet tot de armste lagen van de bevolking behoren, zijn zij toch van belang vanwege hun bijdrage aan het verwezenlijken van vakbonds- en arbeidsrechten en hun inzet om het sociaaleconomische beleid onder moeilijke omstandigheden te beïnvloeden. Voor de overige twee is dit nauwelijks het geval. De onderzochte vakorganisaties die zich richten op de informele economie zijn relevant voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma vanwege hun leden, die

tot de armste lagen van de bevolking behoren, en de resultaten die zij weten te bereiken. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zij zich niet uitsluitend richten op de werkgever-werknemer relatie, maar ook op de brede werkomgeving en de emancipatie van de leden.

De betekenis voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma van de onderzochte onderzoeks- en trainingsinstituten die zich richten op het kader van de vakbonden in Zuid-Afrika is discutabel. De vakbonden aan wie zij hun diensten beschikbaar stellen richten zich op belangenbehartiging van werknemers in de formele economie, die meestal niet tot de armste lagen van de bevolking behoren.

De oprichting van de vakbondskoepel *International Trade Union Confederation* (ITUC) heeft consequenties voor de wijze waarop de internationale steun aan vakbondsorganisaties in het Zuiden wordt georganiseerd. Daarbij is binnen de ITUC afgesproken dat donorsteun het eenwordingsproces dient te stimuleren. De eenwording heeft voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal tot gevolg dat zij deel uitmaken van dezelfde internationale netwerken. De praktische consequenties van de oprichting van de ITUC voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma vallen nu nog niet te overzien.

Duurzaamheid

- De bereikte resultaten voor capaciteitsversterking staan voortdurend onder druk en vereisen de continue inzet van de partners, veelal door training en scholing. Ze hebben weinig tot geen perspectief op zelffinanciering van deze activiteiten. Als gevolg daarvan is de duurzaamheid van deze resultaten grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de donoren om steun te blijven verlenen.*

De capaciteit van de onderzochte vakcentrales staat voortdurend onder druk door het verloop onder kaderleden en bestuurders. Om de organisatiecapaciteit op niveau te houden is continue training en scholing vereist. De contributie-inkomsten van de vakcentrales zijn onvoldoende om dit soort activiteiten zelf te betalen en zij hebben voorlopig geen uitzicht op inkomsten om dat wel te kunnen. De financiële afhankelijkheid van de vakorganisaties die zich richten op de informele economie is in feite nog kritischer vanwege de armoede van de mensen van wie zij de belangen behartigen. Dit geldt vooral voor nationale organisaties, zoals de *National Alliance of Street Vendors of India* (NASVI), die voor hun zelffinanciering afhankelijk zijn van contributieafdracht door de bij hen aangesloten bonden. Onderzoeks- en trainingsinstituten blijken enkel duurzaam te zijn als er bij vakbondsorganisaties uit het land voldoende vraag bestaat naar hun diensten en deze daarvoor willen beta-

len, of als zij overheidssubsidie ontvangen. Daar dit zelden het geval is, zijn ze afhankelijk van donorsteun.

De steun van CNV Internationaal en FNV Mondiaal krijgt in de praktijk vaak het karakter van programma- of organisatiefinanciering. Zelden geldt het uitgangspunt dat externe steun niet meer dan een katalyserende functie mag vervullen en dat duurzame resultaten met eigen middelen moeten worden bereikt.

Planning-, monitoring- en evaluatiemethode

7. *De huidige planning-, monitoring- en evaluatiemethoden van CNV Internationaal (CNV-PME) en van FNV Mondiaal (Logical Framework Approach, LFA) hebben geleid tot een aanzienlijk betere planning bij zowel CNV Internationaal en FNV Mondiaal als hun partners. Ze hebben echter niet ertoe geleid dat het ministerie op adequate wijze wordt geïnformeerd over de bereikte resultaten.*

De aandacht voor planning, monitoring en evaluatie binnen CNV Internationaal en FNV Mondiaal komt op positieve wijze tot uiting in hun inzet om met een eigen methode de planning bij de partners te verbeteren. Daardoor hebben de partners meer kennis gekregen van resultaatgericht plannen en rapporteren. Het merendeel van de partners accepteert en gebruikt de CNV-PME en LFA methoden, terwijl sommige ze afhouden. De uiteindelijke doorwerking van de methode binnen de partnerorganisatie, die tot uiting komt in het gebruik ervan voor eigen doeleinden, varieert.

In het beheer van projecten richten CNV Internationaal en FNV Mondiaal hun aandacht nog vooral op de verantwoording over de outputs en de besteding van de middelen. Beide instellingen gebruiken de beschikbare resultaatinformatie nog onvoldoende om het beleid (bij) te sturen. Dit komt mede doordat de LFA- en CNV-PME methoden de daartoe vereiste informatie nog niet opleveren.

De aandacht voor planning, monitoring en evaluatie binnen CNV Internationaal en FNV Mondiaal komt ook tot uiting in de inhoud van de bedrijfsplannen 2005-2008, die aanzienlijk beter zijn dan de voorgaande. FNV Mondiaal levert bovendien een aanvullend, gedetailleerd jaarverslag aan het ministerie.

De introductie van de CNV-PME en LFA methoden heeft er nog niet toe geleid dat de Jaarverslagen van CNV Internationaal en FNV Mondiaal inzicht geven in de verwerkelijking van de doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma.

Hiervoor bestaan twee hoofdoorzaken: Ten eerste dat door onduidelijkheid over de doelstellingen en de resultaten van het VMP-beleidskader het ministerie onvoldoende kon aangeven welke resultaatinformatie zij verlangde van CNV Internationaal en FNV Mondiaal; ten tweede dat de CNV-PME en LFA methoden onvoldoende rekening houden met de context waarbinnen het Vakbondsmedefinancieringsprogramma wordt uitgevoerd. CNV Internationaal heeft over de evaluatieperiode geen evaluaties laten uitvoeren en er zijn geen aanwijzingen dat haar partners hun werk laten evalueren. Bij CNV Internationaal speelt tenslotte dat projecten niet worden afgerond met een eindverslag waarin de resultaten over een periode van drie jaar op overzichtelijke wijze bijeen en met elkaar in verband worden gebracht.

CNV Internationaal en FNV Mondiaal besteden in verhouding tot hun programma-budget veel tijd en geld aan de ontwikkeling en invoering van planning-, monitoring- en evaluatiemethoden, CNV-PME en LFA. De partners moeten in verhouding tot de steun die zij ontvangen veel tijd besteden om zich deze methoden eigen te maken en aan de eisen ervan te voldoen.

Inschakeling Nederlandse vakcentrales

8. *Vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden ontlenen extra legitimiteit aan steun die zij via de Nederlandse vakcentrales ontvangen.*
9. *In de relatie met de partners ligt in veel gevallen de nadruk op beheersmatige aspecten. Vakbonds inhoudelijke discussies krijgen betrekkelijk weinig aandacht.*

Dankzij een vakbond-tot-vakbondsrelatie kunnen de partners steun krijgen voor activiteiten die zij zelden van niet-gouvernementele hulporganisaties ontvangen. Voor de vakorganisaties, die zich richten op de werkenden in de informele economie geeft associatie met de internationale vakbeweging extra invloed op beleid. Sommige partners, vooral in Zuid-Afrika, zouden hun huidige relatie graag verbreden naar internationale netwerken en de hen betreffende bonden van de FNV vakcentrale.

Een aantal partners wijst op de technocratisering van de relatie als gevolg van de invoering van de nieuwe methoden voor planning, monitoring en evaluatie, waardoor de discussie over beleidsmatige vakbonds- en arbeidsvraagstukken in het gedrang komt.

Aandachtspunten voor het nieuwe beleidskader en dilemma's

Met de aandachtspunten en dilemma's wil de evaluatie bijdragen aan de beleidsontwikkeling voor het nieuwe VMP-beleidskader. De aandachtspunten betreffen zowel de 'wat vraag', die vooral door het ministerie moet worden beantwoord, als de 'hoe vraag', die vooral de uitvoerders van het VMP aangaat. Uiteraard kunnen beide vragen, als het gaat om haalbare doelstellingen en uitvoerbaar beleid, niet los van elkaar worden gezien en dienen de aandachtspunten in een dialoog tussen het ministerie en de uitvoerders te worden behandeld.

Doelstellingen en resultaten VMP-beleidskader

Indien het de wens is van het ministerie om de doelstellingen en de resultaten van het nieuwe beleidskader te verhelderen en af te bakenen, vraagt dat nadere keuzes van prioriteiten en thema's. Voordat deze worden gemaakt, kan de rol van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma aan bod komen. Bijvoorbeeld een programma dat vernieuwend en katalyserend wil zijn, of een programma dat de kerntaken van vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden structureel financiert. Deze keuze is ook belangrijk om een standpunt in te kunnen nemen over duurzaamheidskwesties.

De mogelijkheid om VMP-doelstellingen te verwezenlijken, wordt beïnvloed door vraagstukken waarmee de vakbeweging in ontwikkelingslanden heeft te maken. Uit de evaluatie komen enkele belangrijke vraagstukken naar voren: de mogelijkheid van de vakbeweging in ontwikkelingslanden om direct of indirect bij te dragen aan armoedevermindering; het dilemma rond de informalisering van werkgelegenheid en de werkenden in de informele economie; de afnemende representativiteit en de mogelijkheden van de vakbeweging om het sociaaleconomisch beleid te beïnvloeden; en de samenwerking van de vakbeweging met niet-gouvernementele organisaties en brede volksbewegingen.

Bij het formuleren van doelstellingen en resultaten zal men ook rekening moeten houden met beperkingen die zich voordoen binnen de vakbondsorganisaties in het Zuiden en de internationale vakbondsorganisaties, en bij CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Deze beperkingen zullen er onder andere toe leiden dat de beoogde veranderingen niet overal met dezelfde diepgang en in hetzelfde tempo doorgevoerd kunnen worden. Bij de formulering van een nieuw, realistischer VMP-beleidskader, is het van belang om uit te gaan van een gefaseerde aanpak in de uitvoering ervan. Die dient mede op de uitvoeringscapaciteit van CNV Internationaal en FNV Mondiaal afgestemd te zijn.

Partnerkeuze en solidariteit

De bilaterale steun aan partners is verdeeld over een groot aantal landen (CNV Internationaal 27 landen; FNV Mondiaal 59 landen). De beheerslast die hieruit voortvloeit, zou verder toenemen door de kosten voor context- en organisatie-analyse, die nodig is voor de onderbouwing van partner en projectkeuze. Dit zou pleiten voor een beperking van het aantal landen. Een consequentie daarvan zou echter kunnen zijn dat de bilaterale uitgaven verminderen als gevolg van de geringe capaciteit van vakbondsorganisaties om projecten uit te voeren. Een andere consequentie kan zijn dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal contacten moeten opgeven, die zij vanuit het oogpunt van internationale solidariteit waardevol vinden.

Projecten of strategische programma's

Indien in het VMP-beleidskader zou worden gekozen voor prioriteit aan vakbonds- en arbeidsrechten, zou het gezien de lange periode die nodig is om resultaten te bereiken, passen dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal de ruimte krijgen met hun partners voor langere periodes samenwerkingsverbanden aan te gaan. Daarbinnen zouden dan afspraken gemaakt kunnen worden over ondermeer de te behalen doelstellingen en resultaten, de capaciteitsversterking om die resultaten te bereiken, en een exitstrategie. Verder zou kunnen worden ingegaan op de aard van de relatie en andere samenwerkingsvormen dan financiële steun. Het is wel de vraag hoeveel partners een dergelijke relatie daadwerkelijk willen aangaan.

Zelffinanciering van 'training en scholing'

Uit de evaluatie blijkt dat veel vakbonden in ontwikkelingslanden geen zicht hebben op voldoende zelffinanciering om de training en scholing die vereist is om de capaciteit van de vakbeweging op niveau te houden zelf te kunnen betalen. Nadere uitwerking van het beleid op dit punt is gewenst om pijnlijke situaties bij exits van onderzoeks- en trainingsinstituten te voorkomen.

Drie dieper liggende oorzaken voor het gebrek aan zelffinanciering zijn: een teruglopend ledenaantal, het verloop onder bestuurders en kaderleden waardoor de capaciteit van vakbondsorganisaties voortdurend onder druk staat; en de geringe contributie die nationale vakcentrales in ontwikkelingslanden van hun leden ontvangen. Voor jonge nationale vakcentrales geldt bovendien dat zij relatief klein zijn in vergelijking met de van oudsher gevestigde centrales. Het gevolg van gebrek aan zelffinanciering is dat de institutionele capaciteit van deze vakcentrales onder druk staat en daarmee hun relevantie voor de aangesloten bonden. Hierdoor zou uiteindelijk ook hun financiële positie in het geding komen en een vicieuze cirkel ontstaan van donorafhankelijkheid.

Een ander punt is dat de doeltreffendheid van trainingen ter discussie staat, doordat onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt of dat wat de deelnemers leren in de praktijk wordt toegepast en tot verandering leidt. De veronderstelling dat trainingen en workshops de aangewezen weg zijn om de vakbeweging sterker te maken, wordt vaak matig onderbouwd en zelden in de rapportage verantwoord. Uit de literatuur blijkt dat de doeltreffendheid van trainingen vaak wordt overschat, in het bijzonder als voorafgaand aan de training geen goed diagnose is gesteld en specifieke trainingsbehoeften zijn geïdentificeerd. Andere vormen van organisatieontwikkeling zoals coachen, advisering en managementontwikkeling blijken gewoonlijk doeltreffender.

Resultaatgericht werken binnen de vakbeweging

De evaluatie gaat uitvoerig in op de factoren die van invloed zijn op het aanvaarden en het gebruik door de partners van de planning-, monitoring- en evaluatiemethode, de eisen waaraan voldaan moet worden opdat het ministerie de gewenste resultaatinformatie ontvangt, en het gebruik van de beschikbare informatie door de beide vakcentrales en het ministerie voor management en bestuur. Gezien deze punten zou een actualisering van de planning-, monitoring- en evaluatiemethoden (CNV-PME en LFA) voor de hand liggen.

Punten die onvoldoende verdisconteerd zijn in het ontwerp en het gebruik van de methoden zijn dat 1) vakbonds- en arbeidsrechten veelal worden verkregen door bijdragen van meerdere partijen, 2) vakbonden veelal in een onderhandelingspositie verkeren, waarbij zij moeten proberen barrières te slechten die het beoogde resultaat in de weg staan. Dit houdt in dat het verkrijgen van vakbonds- en arbeidsrechten veelal buiten hun directe invloedssfeer ligt en vanuit dat oogpunt risico's kent en 3) het vaststellen van resultaten op het niveau van vakbonds- en arbeidsrechten een evaluatie vereist na de projectperiode, wat niet altijd gebeurt. Voor het begrip van de wijze waarop de methode wordt geïntroduceerd heeft de evaluatie zeven factoren vastgesteld die de mate van aanvaarding en de doorwerking van de methode bij de partners beïnvloeden: 1) de aanwezigheid van een eigen planningsmethode bij de partner (eigen sterke opvattingen), 2) de cultuur binnen de organisatie (actiegericht, focus op emancipatieprocessen), 3) de autonomie van de partner, 4) het tijdsbeslag en de moeilijkheidsgraad die de partners ervaren bij de toepassing van de methode, 5) eisen gesteld door andere donoren, 6) de flexibiliteit die CNV Internationaal en FNV Mondiaal toelaten in de toepassing van de methode, 7) de steun die het bestuur en het management van de partners geven aan de toepassing van de methode en de mate waarin zij de informatie die beschikbaar komt dankzij de methode gebruiken voor het (bij)sturen van beleid.

In het licht van de ownership en de duurzaamheid van de planning-, monitoring- en evaluatiemethode en de inzichten die bestaan over capaciteitsontwikkeling kan ten principale de vraag gesteld worden of het wenselijk is dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal een eigen methode introduceren bij hun partners. In plaats daarvan zou ook gekozen kunnen worden voor een benadering die onderscheid maakt tussen de kwaliteitseisen die een donor mag stellen aan een resultaatgerichte planning, de methode waarmee die eisen verwezenlijkt kunnen worden en de 'inhoudsopgave' voor het indienen van plannen en rapportages. Daarbij kan aan de partners de ruimte worden gelaten om andere planningmethodes te gebruiken, zolang aan de eisen wordt voldaan. Vanuit het oogpunt van ownership en duurzame capaciteitsontwikkeling ligt het voor de hand de verantwoordelijkheid voor de verantwoording- en leerfunctie op de eerste plaats bij de betreffende partner te leggen, respectievelijk bij CNV Internationaal, FNV Mondiaal en hun partners. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheid voor onafhankelijke evaluaties.

Bij de actualisering van de planning-, monitoring- en evaluatiemethode dient men in het oog te houden dat de administratieve last, de tijdsbesteding en de kosten voor de partners, CNV Internationaal en FNV Mondiaal, in verhouding zijn met de gebruikswaarde van de informatie.

International Trade Union Confederation (ITUC)

Om op internationaal niveau als sterke onderhandelingspartner op te kunnen treden zijn het Wereld Verbond van Arbeid (WVA) en het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) samengegaan in de *International Trade Union Confederation (ITUC)*. De organisatorische veranderingen die met deze eenwording gepaard gaan, hebben gevolgen voor de wijze waarop de internationale steun aan vakbondsorganisaties in het Zuiden plaatsvindt. Daarbij streeft de ITUC naar steun die het eenwordingsproces stimuleert.

Een nadere bezinning op de vraag hoe het Vakbondsmedefinancieringsprogramma kan bijdragen aan het eenwordingsproces ligt voor de hand, gezien de overwegingen om het programma uit te voeren via de Nederlandse vakcentrales en de belangrijke rol die de Nederlandse vakbeweging in de internationale vakbeweging speelt. Het is daarom van belang dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal de ontwikkelingen binnen de ITUC volgen, daarover rapporteren en mogelijkheden aangeven voor doeltreffender uitvoering van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma.

1 Doel en uitvoering van de evaluatie

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) bestaat sinds 1975. Het is in het leven geroepen om de Nederlandse vakcentrales in staat te stellen beter bij te dragen aan de versterking van vakbonden in ontwikkelingslanden, met het oog op structurele armoedebestrijding.

In 2004 is aan CNV Internationaal en FNV Mondiaal, de enige twee uitvoerders van het programma, een nieuwe subsidiebeschikking afgegeven voor de periode 2005-2008. Daarin is opgenomen dat in 2007 in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken een externe evaluatie zal plaatsvinden. Vervolgens is besloten dat deze evaluatie wordt uitgevoerd door IOB.

In de evaluatieperiode (2001-2006) is het totaal aan middelen voor het VMP-programma EUR 89.653.706.¹ Daarvan gaat ongeveer een derde naar CNV Internationaal en tweederde naar FNV Mondiaal. De VMP-subsidie voorziet in ongeveer 95 procent van de totale begroting van CNV Internationaal en in 90 procent van de totale begroting van FNV Mondiaal.

In de *Terms of Reference* voor deze evaluatie staan een uitgebreide beschrijving van de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en de opzet van de evaluatie (bijlage 2).

¹ De VMP-subsidie voor de periode 2001-2004 bedraagt EUR 55,7 mln, inclusief een tussentijdse verhoging in 2002. Hiervan ontving CNV Internationaal EUR 16,7 mln. en FNV Mondiaal EUR 39,0 mln. Het subsidieplafond voor de periode 2005-2008 bedraagt EUR 69,6 mln. Hiervan is EUR 21,3 mln. toegekend aan CNV Internationaal en EUR 48,3 mln. aan FNV Mondiaal.

1.2 Doel en centrale evaluatievragen

De evaluatie heeft tot doel verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het volgende beleidskader.

De evaluatie zal plaatsvinden aan de hand van drie criteria:

- De relevantie van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Dit criterium gaat over de relevantie van het VMP-beleidskader voor het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en over de relevantie van het beleid en het programmaontwerp van CNV Internationaal en FNV Mondiaal voor de verwezenlijking van de centrale doelstellingen van het VMP-beleidskader.
- De doeltreffendheid van de steun door CNV Internationaal en FNV Mondiaal aan de partners. Ook zal worden onderzocht welke factoren van invloed zijn op de bereikte doeltreffendheid.
- De doelmatigheid van de steun door CNV Internationaal en FNV Mondiaal aan de partners.

CNV Internationaal en FNV Mondiaal zijn in 2002 met een traject voor resultaatgericht werken gestart waarvoor zij ieder een eigen planning-, monitoring- en evaluatiemethode (PME) hebben ontwikkeld. Deze methode is van belang voor alle bovengenoemde evaluatieaspecten en keert daarom steeds terug in het rapport. Daarnaast is speciale aandacht besteed aan nog twee thema's uit het VMP-beleidskader: de problematiek van werk en werkenden in de informele economie, en het gender-aspect in het beleid en de uitvoering van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Ook deze thema's keren steeds terug.

De evaluatie beantwoordt de volgende centrale onderzoeksvragen:

Relevantie

- Is het VMP-beleidskader relevant voor het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, dat wil zeggen voor duurzame armoedevermindering?
- Scheppen de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal, gezien hun ontwerp en inrichting, de voorwaarden voor de verwezenlijking van de doelen van het VMP-beleidskader?

Doeltreffendheid

- Hebben de outputs van de projecten van CNV Internationaal en FNV Mondiaal bijgedragen aan duurzame capaciteitsversterking van de partnerorganisaties?

- Hebben de outputs van de projecten van CNV Internationaal en FNV Mondiaal bijgedragen aan vakbonds- en arbeidsrechten?
- Welke factoren verklaren de bereikte doeltreffendheid?

Doelmatigheid

- Is de beoogde output (trainingen, campagnes, dienstverlening) geleverd met de daarvoor beschikbaar gestelde input (financiën, personeel, deskundigheid) en binnen de geplande tijd?

1.3 Focus en afbakening van de evaluatie

Als focus voor de evaluatie is gekozen het beleid dat is gericht op versterking van de vakbeweging en vakbonds- en arbeidsrechten.

De periode waarover het onderzoek plaatsvindt, is het jaar 2001 tot en met 2006. Dit omvat de subsidieperiode 2001-2004 en de eerste twee jaren van de subsidieperiode 2005-2008. De actualiteit van de evaluatie is zo optimaal. De bevindingen over 2006 zijn beperkt omdat de rapportages over dat jaar ten tijde van de evaluatie nog niet beschikbaar zijn.

Als invalshoek is gekozen voor landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Deze geografische afbakening heeft tot gevolg dat de steun aan organisaties in Centraal en Oost-Europa geen deel uitmaakt van de evaluatie. De belangrijkste overweging hierbij is dat het de omvang van de evaluatie aanzienlijk zou vergroten terwijl een relatief klein deel van de VMP-middelen naar deze regio gaat. Ook het lobby- en voorlichtingswerk van CNV Internationaal en FNV Mondiaal maakt geen deel uit van de evaluatie. Daarnaast zijn door de landenbenadering de internationale en multilaterale projecten niet in het veld getoetst omdat dergelijke projecten zich slechts voor een klein deel in een bepaald land afspelen. Voor FNV Mondiaal geldt verder dat het thema maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) geen onderdeel van de evaluatie uitmaakt doordat het niet wordt uitgevoerd in de vier gekozen landen voor het veldonderzoek.

Het criterium bij de selectie van landen was dat ze gezamenlijk een redelijke afspiegeling vormen van de portefeuilles van de CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Daarnaast moeten ze de verschillende contexten waarin het vakbondswerk zich afspeelt weerspiegelen. Voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal zijn de partners en projectdossiers van zeven landen bekeken. Vier van deze landen

zijn in overleg met CNV Internationaal en FNV Mondiaal geselecteerd voor de veldstudie: Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika.

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

- 1) Een beleidsreconstructie, waarin de VMP-beleidskaders en de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal zijn onderzocht.
- 2) Een dossieronderzoek naar de steun van CNV Internationaal en FNV Mondiaal aan de partners, aan de hand van projectdossiers.
- 3) Een veldonderzoek bij de partners van CNV Internationaal en FNV Mondiaal in de vier geselecteerde landen, waarbij de bevindingen uit het dossieronderzoek zijn geverifieerd en onderzoek is gedaan naar de outcomes van de steun en de relevantie van de partners.

Een toelichting op de organisatie van het onderzoek en de daarbij gevolgde methode is opgenomen in bijlage 4 op de IOB-website.

1.4 Context

De uitvoering van deze evaluatie kan niet worden losgezien van de context waarbinnen het Vakbondsmedefinancieringsprogramma wordt uitgevoerd en de gevolgen daarvan voor de uitvoerders van het programma, CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Kenmerkend voor deze context zijn de politieke dimensie van het programma en een aantal vragen over de vakbeweging in ontwikkelingslanden. Vragen die al langer leven en belangrijk zijn in de evaluatie zijn de betekenis van de vakbeweging voor armoedevermindering, de positie van de vakbeweging ten opzichte van de informele economie, de representativiteit van de vakbeweging, en het verloop onder kader- en bestuursleden. Het gevolg van dit verloop is dat trainingen essentieel zijn om de capaciteit van de vakbeweging op niveau te houden. Dat staat weer op gespannen voet met wat onder duurzame capaciteitsversterking wordt verstaan.

De politieke dimensie komt tot uiting in de relaties tussen de partners en de politieke aard van beoogde resultaten. CNV Internationaal en FNV Mondiaal zien zich daarbij voor de uitdaging geplaatst om de uitvoering van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma te laten plaatsvinden in een context waarin tegelijk aan armoedevermindering, vakbonds- en arbeidsrechten en solidariteit wordt gewerkt.

Vanwege de middelen die zij ontvangen uit het programma moeten CNV Internationaal en FNV Mondiaal aantonen dat de steun aan hun partners in het Zuiden

bijdraagt aan ‘duurzame armoedevermindering’. Dit blijkt in de praktijk niet eenvoudig: Daar waar dat voor kortetermijn resultaten en directe interventies op het niveau van de doelgroep nog relatief eenvoudig is, is het voor andere interventies moeilijker. De doorwerking van bijvoorbeeld onderwijs en training naar betere dienstverlening, een grotere onderhandelingscapaciteit en meer politieke invloed is moeilijk vast te stellen. Bovendien zijn vakbonden actiegerichte organisaties die gemakkelijker inspelen op actuele ontwikkelingen dan dat zij langetermijn resultaten nastreven waarvan de verwezenlijking moeilijk voorspelbaar is. De Zuidelijke vakbeweging is ervan overtuigd dat haar werk bijdraagt aan duurzame armoedevermindering, al bestaat er geen traditie om daarvan concrete bewijzen te leveren of verantwoording af te leggen door ontwikkelingssamenwerkingprojecten.

Binnen deze context is het lastig om vast te stellen in hoeverre de VMP-doelstellingen zijn bereikt, zoals de opdracht van deze evaluatie is. Immers, het vaststellen daarvan is niet gemakkelijk te verenigen met de hierboven beschreven complexiteit en kan bijna niet anders leiden dan tot kritische bevindingen, zoals ook in deze evaluatie het geval is. Die hebben wel de bedoeling bij te dragen aan het debat over de rol van de vakbeweging bij duurzame armoedevermindering en een kwaliteitsverbetering van het volgende VMP-beleidskader.

1.5 Leeswijzer

De indeling van het rapport volgt de opzet van het evaluatieonderzoek. Hoofdstuk twee behandelt de internationale vakbonds- en arbeidscontext als referentiekader voor de behandeling van het VMP-beleidskader. Hoofdstuk drie geeft een beschrijving en analyse van het VMP-beleidskader en hoofdstuk vier geeft dat van de programma’s van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Hoofdstuk vijf geeft de bevindingen van de dossierstudie en een analyse van de projectenportefeuille van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Hoofdstuk zes gaat in op de bevindingen van de vier veldstudies. Het rapport opent met de hoofdbevindingen en aandachtspunten.

2 De internationale beleidscontext

Dit hoofdstuk biedt een referentiekader voor de analyse van het VMP-beleidskader in het volgende hoofdstuk. In de onderstaande paragrafen volgt een kernachtige beschrijving van de ontwikkelingen die van belang zijn om het arbeidsvraagstuk en de positie van de vakbeweging in ontwikkelingslanden te plaatsen. Aan de orde komen vakbonds- en arbeidsrechten, werkgelegenheid en de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDGs), de vakbeweging in ontwikkelingslanden en de internationale vakbeweging, inclusief de eenwording van de twee grootste internationale vakbondskoepels.

2.1 Vakbonds- en arbeidsrechten

De belangrijkste verwijzing voor vakbonds- en arbeidsrechten zijn de internationale arbeidsnormen, opgesteld door de International Labour Organisation (ILO). Kernmerkend voor deze organisatie is haar tripartiete structuur, met als leden overheden en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties, die op voet van gelijkheid samenwerken.

De internationale arbeidsnormen bestaan uit in totaal 187 conventies en 195 aanbevelingen.² Conventies zijn wettelijk bindende verdragen die door de lidstaten kunnen worden geratificeerd als ze de bepalingen in hun eigen wetgeving willen overnemen. Aanbevelingen zijn niet-bindende richtlijnen. Het zijn vaak aanvullingen op conventies. De conventies en aanbevelingen zijn gegroepeerd naar thema, bijvoorbeeld collectief onderhandelen, arbeidinspectie of kinderarbeid.

² Aantallen tellen per januari 2007. Zie www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Theightsatwork/Labour_Standards/lang--en/index.htm.

Lidstaten binden zich aan het ILO-handvest waarin de belangrijkste vakbonds- en arbeidsrechten zijn opgenomen. Deze rechten maken ook deel uit van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, van het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De belangrijkste vakbonds- en arbeidsrechten zijn in feite een nadere uitwerking van mensenrechten. Dat vakbonds- en arbeidsrechten in de praktijk zelden als mensenrechten worden beschouwd, komt doordat het domein van de mensenrechten en het domein van de arbeidsrechten grotendeels gescheiden zijn gebleven. Als achterliggende oorzaak wordt aangegeven dat het gaat om twee verschillende culturen, die van de vakbeweging en die van de mensenrechtenadvocaten. Die hebben in de praktijk weinig met elkaar van doen. Vooral de ILO is om deze situatie bekritiseerd, daar ze zich onvoldoende zou hebben ingezet om het beleid in te voegen in de bevordering van de mensenrechten binnen de Verenigde Naties.

In vervolg op de *UN World Summit for Social Development*, de Sociale Top, in Kopenhagen in 1995 en het daar aan de ILO verleende mandaat, heeft de ILO in 1998 de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* opgesteld. Daarin vormt *social justice* het uitgangspunt. Op grond van deze louter promotionele verklaring zijn acht conventies geformuleerd als fundamentele rechten. Samen met de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* vormen zij de leidraad voor het ILO-beleid. De acht conventies omvatten vier thema's: de vrijheid van vereniging en de feitelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen (conventies 87 en 98); de uitbanning van alle vormen van dwangarbeid en gedwongen tewerkstelling (conventies 29 en 105); de uitbanning van discriminatie met betrekking tot tewerkstelling (conventies 100 en 111); en de effectieve afschaffing van kinderarbeid (conventies 138 en 182). Landen met een ILO-lidmaatschap aanvaardden de acht conventies automatisch. De *Declaration* is daardoor een belangrijke normsteller.

De ILO registreert of de lidstaten de arbeidsnormen naleven, maar heeft zelf geen middelen om de naleving af te dwingen. Aan de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* is wel een evaluatiesysteem verbonden, dat lidstaten verplicht over de betreffende conventies, ongeacht ratificatiestatus, te rapporteren. De fundamentele arbeidsnormen zijn wereldwijd overgenomen door ontwikkelingsorganisaties, zoals recentelijk door de Wereldbank. Met de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* probeert de ILO haar beleid meer in te passen in het mensenrechtenbeleid van de Verenigde Naties.

2.2 Het internationale ontwikkelingsdebat en de vakbeweging

Globalisering

Sinds het einde van de jaren zeventig is in de meeste ontwikkelingslanden veel formele arbeid verdwenen, terwijl tegelijk het belang van de informele economie sterk is toegenomen. Die laatste had in het Zuiden overigens altijd al een grote omvang. Aan deze verschuiving liggen twee ontwikkelingen ten grondslag.

De eerste is de afslanking van de overheid en de privatisering van overheidsbedrijven. Deze afslanking start ongeveer begin jaren tachtig en is een gevolg van de structurele aanpassingsprogramma's die de internationale financiële instellingen als voorwaarde stelden bij leningen.

De tweede ontwikkeling is de globalisering. Die heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de mobiliteit van kapitaal, goederen en informatie, waarbij de mobiliteit van arbeid ver achterbleef. In antwoord op deze 'scheefgroei' voerden veel ontwikkelingslanden vergaande deregulering van arbeid door, om zo hun concurrentiepositie te behouden en aansluiting te vinden bij de groeiende wereld-economie. Voor werknemers resulteerde dit in meer flexibele, kortlopende arbeidscontracten en aanpassing van de sociale wetgeving. Voor bedrijven maakte de deregulering het gemakkelijker onderdelen van het productieproces uit te besteden aan vaak (semi-)informele en dus goedkopere leveranciers. Hierdoor groeide de toch al aanzienlijke informele economie nog meer en raakten de formele en informele economie verder met elkaar verweven. Op deze manier heeft de globalisering werkgelegenheid gecreëerd in ontwikkelingslanden en tegelijk afbreuk gedaan aan de kwaliteit van die werkgelegenheid en de sociale bescherming van de werkenden.

Zowel de afslanking van de overheid als de gevolgen van de globalisering hebben grote gevolgen voor de vakbeweging. In de volgende paragrafen zien we hoe de vakbeweging zowel op internationaal als nationaal niveau hierop reageert.

De Sociale Clausule

Tijdens de Sociale Top erkenden regeringleiders dat globalisering een keerzijde heeft en tot uitwassen leidt op zowel mondiaal (tussen verschillende landen) als nationaal niveau (tussen meer of minder bedeelde bevolkingsgroepen). Vanwege deze uitwassen vroegen zij in Kopenhagen aandacht voor de sociale aspecten van ontwikkeling: het verminderen van armoede, het creëren van volledige werkgelegenheid en het bevorderen van sociale integratie. Volgens hen moesten deze



Hong Kong. Protest bij de WTO top (december 2005). Foto: FNV Mondiaal

waarden een integraal onderdeel worden van internationale handel en handelsovereenkomsten in de vorm van een sociale clausule. Daarin nemen regeringen de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van werk en werkgelegenheid te verbeteren en respect voor de meest fundamentele rechten van werknemers in de internationale handel te bevorderen.

De Sociale Top legde het mandaat voor de controle op de naleving van de sociale clausule bij de ILO. Een keuze voor de World Trade Organisation (WTO) was logischer geweest omdat internationale handelsafspraken in WTO-verband worden gemaakt. Bovendien heeft de WTO meer sanctiemogelijkheden dan de ILO en biedt zij daarmee in principe een hardere garantie voor de uitvoering van de overeengekomen maatregelen. Maar de WTO had het mandaat al eerder afgewezen,

waarmee ze bevestigde dat de verantwoordelijkheid voor het corrigeren van de sociale gevolgen van globalisering uitsluitend bij de ILO ligt.³ Vanaf dat moment groeide het protest en het sociaal activisme tegen de WTO (evenals tegen de Wereldbank en het IMF) vanwege de geringe aandacht voor sociale aspecten in hun werk.

Decent Work Agenda en Millenniumdoelen

In 1999 introduceert de ILO de *Decent Work Agenda* met als doel de *Fundamental Principles and Rights at Work* van 1998 te vertalen in pragmatisch beleid. De agenda is gericht op economische groei in combinatie met sociale herverdeling. Met de *Decent Work Agenda* definieert de ILO voor het eerst ‘werkenden’ als doelgroep.⁴ Daarmee richt de ILO haar focus nadrukkelijk niet alleen op formele werknemers maar op alle werkenden, ook die in de informele economie. De *Decent Work Agenda* heeft vier hoofddoelstellingen, 1) het waarborgen van fundamentele arbeidsrechten, 2) het bevorderen van werkgelegenheid, 3) het bevorderen van sociale zekerheid en 4) het bevorderen van een dialoog tussen de sociale partners. De *Decent Work Agenda* stimuleert de lidstaten een geïntegreerd beleid op te zetten en de vier doelstellingen in gelijke mate te bevorderen. Specifiek richt de *Decent Work Agenda* zich op het oplossen van bepaalde tekortkomingen, de zogenaamde *decent work deficits*. Zeven *decent work deficits* worden genoemd, vooral op het terrein van werkzekerheid, werkomstandigheden, loopbaanperspectief, en representatie. Deze tekortkomingen zijn met name ernstig in de informele economie. Rechten met betrekking tot organisatie en werkomstandigheden worden gemakkelijk geschonden door de tijdelijke en informele aard van het werk en de werkrelatie. Door het ontbreken van een formele arbeidsrelatie en registratie is er geen sociale zekerheid en bescherming van overheidswege. Er is een gebrek aan vertegenwoordigende organisaties waardoor informeel werkenden niet of ondervertegenwoordigd zijn in de sociale dialoog.

In de operationalisering van het beleid is de ILO pragmatisch. De organisatie hanteert als uitgangspunt dat alle arbeid, ongeacht in welke branche of vorm uitgevoerd, aan minimumvoorwaarden moet voldoen. Die voorwaarden worden verbonden aan wat in een bepaald land mogelijk of redelijk is. Inmiddels heeft de ILO proefprogramma's geïntroduceerd in Afrika, Azië en Latijns Amerika waarbinnen tri-

3 De WTO is opgericht in 1994 (bij de afsluiting van de GATT-Uruguay ronde) als institutie ter administratie van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). De eerste Ministeriële Conferentie van de WTO is in december 1996 in Singapore. In de Singapore Declaratie is opgenomen dat de WTO de ILO ziet als het juiste orgaan voor arbeidsaangelegenheden en dat het haar werk steunt (art. 4).

4 De ILO definitie van Decent Work luidt: 'the promotion of opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity'.

partiete Nationale Actie Plannen worden opgesteld om de *Decent Work Agenda* te bevorderen.

De vakbeweging en de ILO hadden *Decent Work* graag als 9^e millennium ontwikkelingsdoelstelling gezien. Dit is niet gehonoreerd, maar door de lobby van de ILO en de internationale vakbeweging is er wel extra aandacht ontstaan voor werk- en inkomensaspecten binnen de millenniumdoelen. De Verenigde Naties, de Europese Unie, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds hebben onlangs de *Decent Work Agenda* als beleidsbepalend erkend, en daarmee internationaal gewicht gegeven. Inmiddels houdt de mondiale vakbondskoepel ITUC met het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank een tweejaarlijks overleg.

2.2.1 De informele economie

Een steeds groter deel van de bevolking in ontwikkelingslanden werkt, vaak tijdelijk, op loonbasis zonder formeel contract met een werkgever. Ook zijn steeds meer mensen werkzaam als ‘kleine zelfstandige’ in de informele economie. In Azië, Latijns-Amerika en Sub-sahara Afrika biedt de informele economie de helft of meer van de niet-agrarische werkgelegenheid. Van alle nieuwe banen is meer dan driekwart in de informele economie.



India. Vrouw haalt oud papier op. Foto: FNV Mondiaal

Het overgrote deel van de vrouwelijke bevolking, die betaalde arbeid verricht, is werkzaam in de informele economie, met een uitschieter voor Sub-sahara Afrika tot 84 procent. De meeste van deze vrouwen werken voor eigen rekening (*own-account workers*), als thuiswerker of straatverkoper. Dit zijn vaak de meest onzekere en slechtst betaalde werkzaamheden. Vrouwelijke ondernemers hebben minder middelen dan hun mannelijke tegenhangers, en hebben grote problemen bij het verkrijgen van krediet.⁵

Box 2.1 Pakistan: informalisering

Slechts vijf procent van de werkende bevolking in Pakistan is formeel bij het bedrijf in dienst waar ze werken. De meeste arbeiders werken via subcontractors. We noemen dat de informele economie binnen de formele sector. Dat betekent dat het overgrote deel van de arbeiders in Pakistan geen legale status heeft en dus niet kan profiteren van de arbeidswetten in het land. Ze krijgen vaak minder dan het minimumloon - dat op zich al laag is -, krijgen overuren niet uitbetaald, ontvangen geen vakantiegeld, hebben geen voorziening voor ziektekosten, bouwen geen pensioen op, enz.' De laatste jaren neemt het aantal informeel werkenden toe. Het is het gevolg van de mondialisering. Er zijn steeds meer bedrijfjes die productie op projectbasis overnemen van andere bedrijven, vaak zijn dat multinationals. Als een opdracht voltooid is, gaat het uitvoerende bedrijfje vaak dicht totdat de volgende opdracht zich aandient. De arbeiders staan dan op straat.

Bron: Jaarverslag FNV Mondiaal 2004.

Vanuit het oogpunt van armoedevermindering is de informele economie dus van groot belang. Enerzijds creëert de informele economie toegankelijke werkgelegenheid. Die is essentieel in de bestaansstrategie van een groot aantal mensen. Anderzijds is arbeid in de informele economie laagbetaald, onbeschermd en gebaseerd op uitbuiting. Daarmee plaatst zij de van oudsher gevestigde vakbeweging voor een dilemma.

Naarmate meer mensen worden ontslagen en aangewezen raken op werk binnen de informele economie, en arbeidsrelaties flexibeler en informeler worden, menen minder mensen baat te hebben bij vakbonden als hun belangenbehartiger. Ze

5 ILC 91th session 2003, Report of the Director General (2003) *Working Out of Poverty* (www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a.pdf, p. 26).

raken uit het zicht van de vakbeweging en vakbonden worden mede daardoor geconfronteerd met teruglopende ledentallen. Dit teruglopend ledental verzwakt de positie van de bonden ten opzichte van bedrijven en overheid. Het teruglopende ledental beïnvloedt ook hun financiële positie. Enerzijds zou het organiseren van werkenden in de informele economie een significante uitbreiding van het draagvlak betekenen. Anderzijds moeten de bonden rekening houden met hun vaste achterban, die het merendeel van de contributies betaalt. Voor hen vormen de werkenden in de informele economie in feite oneerlijke concurrentie. De vakbonden vrezen dat druk vanuit de informele economie zal leiden tot uitholling van vakbonds- en arbeidsrechten, die vaak in een lange strijd zijn verworven. Maar ook de werkenden in de informele economie hebben aarzelingen, omdat zij vrezen dat de bemoeienis van de vakbonden zal leiden tot formalisering en arbeidsvoorwaarden die ten koste gaat van werkgelegenheid binnen de informele economie, waarop zij zijn aangewezen.

Dit stelt de vakbeweging voor de vraag hoe informaliteit zich verhoudt tot wat gezien wordt als de kerntaak van de vakbonden: het versterken van vakbondsrechten en het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Moeten vakbonden zich uitsluitend blijven inzetten voor het behoud van bestaande arrangementen en het verdedigen van de belangen van hun vaste achterban of moeten zij ook kiezen voor belangenbehartiging van werkenden in de informele economie, met als consequentie dat zij te maken krijgen met onderhandelingsituaties waarin van hen wordt verlangd werkgelegenheid met flexibelere arrangementen te accepteren? Indien zij voor dat laatste kiezen, komt de vraag aan de orde met welke strategie zij de belangen van beide groeperingen kunnen behartigen. Die belangen lopen niet altijd parallel en zijn soms zelfs strijdig. Een andere vraag is hoe de arbeidsvoorwaarden van informeel werkenden verbeterd kunnen worden zonder de toegankelijkheid en levensvatbaarheid van de informele economie in gevaar te brengen. Uiteindelijk dient de vraag zich aan onder welke randvoorwaarden vakbonden een substantiële rol kunnen spelen bij het verbeteren van de positie van werkenden in de informele economie.

De ILO ziet zeker een rol voor de vakbonden in het bereiken van haar doelstellingen voor de informele economie, hoewel geen exclusieve, omdat technische assistentie ook veel langs niet-gouvernementele hulporganisaties wordt gekanaliseerd. De houding van de vakbeweging ten opzichte van de informele economie varieert. De vakcentrale COSATU in Zuid-Afrika heeft op haar laatste congres in 2006 enige voorzichtige ouvertures gemaakt. De belangrijkste is dat COSATU leden, die hun baan verliezen als gevolg van ontslag of uitbesteding van werk en aangewezen zijn

op tijdelijke contracten, lid kunnen blijven. Anderzijds is de *Self Employed Womens' Association* (SEWA) in India met meer dan 800.000 leden in de informele economie erkend als vakbond en hebben bijvoorbeeld het *Trade Union Congress* (TUC) in Ghana, de *Confederación General del Trabajo* (CGT) in Colombia en bonden in Burkina Faso vernieuwende initiatieven genomen om werkenden in de informele economie te organiseren. Het project Versterking Beroepsactie van het Wereld Verbond van Arbeid (VERBA)⁶ spoort vakbondsorganisaties aan de werkenden in de informele economie binnen hun sector te mobiliseren. De vakbeweging lijkt daar waar het thema wordt opgepakt, vooral een rol te kunnen spelen bij het faciliteren van de organisaties van de werkenden in de informele economie (in de informele economie zijn dat meestal zelforganisaties op ad hoc basis met weinig faciliteiten en middelen). Als een vakcentrale zulke organisaties van werkenden in de informele economie toelaat als lidorganisatie kan dat zorgen voor herstel van de ledenaantallen die een vakcentrale vertegenwoordigt, zij het dat dit niet altijd een verbetering van de financiële basis van de centrale inhoudt.

2.2.2 Gender

Tussen 1970 en 2005 is de werkende bevolking wereldwijd bijna verdubbeld, van 1.5 miljard tot 2.85 miljard mensen.⁷ De toename vond onevenwichtig plaats: in lidstaten van de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) nam het aantal met een derde toe, terwijl het in ontwikkelingslanden bijna verdubbelde. In het Zuiden is de beroepsbevolking jonger dan in het Noorden. Terwijl in 2000 in het Noorden 40 procent onder de 34 jaar was, was dit in het Zuiden 55 procent.

Een opvallende verandering in de samenstelling van de mondiale arbeidsmarkt is het toenemende aandeel van vrouwen. Eind jaren tachtig stond hun aantal nog op 0,8 miljard, in 1993 op 1 miljard, en in 2005 op 1,22 miljard. Daardoor is in 2006 40 procent van de betaald werkende bevolking wereldwijd vrouw. Deze groei vindt vooral in ontwikkelingslanden plaats, voornamelijk in de informele economie en voor een bescheiden deel in de vrijhandelszones. Desondanks zijn vrouwen vaker

6 Verba (Versterking Beroepsactie) is een wereldwijd project ter versterking van de vakbonden en hun sectorale federatieve structuur binnen het WVA-netwerk. Na een mondiale en regionale consultatiefase is besloten tot een trainingsprogramma met drie thema's als focus: Capacity Building, Informal Economy en Multinationals. Verba I had een geplande looptijd van 3,5 jaar tot en met 30 juni 2006. De begroting bedroeg EUR 3,8 miljoen en werd geheel gefinancierd door CNV Internationaal. Midden 2006 is Verba verlengd tot 2009 (Verba II) met de intentie het project te verlengen tot juli 2010.

7 Munck, R. (2002) *Globalisation and Labour: The New 'Great Transformation'* Zed, London. p. 9 voor 1975, en voor 2005 ILO *Global Employment Trends 2006* (www.ilo.org/public/english/employment/strat/global06.htm).

werkzoekend dan mannen.⁸ Een belangrijk kenmerk van het werk door vrouwen is dat zij dat vaak binnenshuis uitvoeren. Hun werk in de informele economie doen zij veelal onder slechte arbeidsomstandigheden, het is simpel en laagbetaald. Daarbij komt dat vrouwen extra worden getroffen door geweld op de werkvloer, vooral seksueel geweld. De mogelijkheden voor vrouwen voor een gelijkwaardig en onafhankelijk bestaan worden verder sterk belemmerd door hun zorgtaken. Gender en vrouwenparticipatie zijn binnen de ILO een apart thema. Het *Decent Work Programme* besteedt er extra aandacht aan. De nadruk wordt gelegd op *mainstreaming*, het opnemen van de genderdimensie in alle werkerreinen van de ILO (werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid en sociale dialoog).

2.3 De vakbeweging in ontwikkelingslanden

Vanwege de zeer uiteenlopende organisaties en contexten, kan over de vakbeweging in ontwikkelingslanden niet in algemene zin worden gesproken. Wel zijn er enkele gemeenschappelijke thema's. Het evaluatierapport van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma over de periode 1985-1989 schetst er vier, die nog altijd actueel zijn: de veranderende samenstelling van de arbeidsmarkten, de informalisering van de arbeidsverhoudingen, vrouwen en de vakbeweging, en een herformulering van de vakbondsagenda.⁹ Ter actualisering wordt hieronder ingegaan op de representativiteit en de rol van de vakbeweging als sociale partner en op de strategie van de vakbeweging.

Representativiteit en sociaal overleg

Het vorige evaluatierapport van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma constateerde al een wereldwijde daling van het ledental van de meeste bonden.¹⁰ Het beeld is niet homogeen. In Centraal en Latijns Amerika is er een neerwaartse trend (met uitzondering van Chili). Voor Azië, en Afrika is het beeld zo verschillend dat generalisatie niet mogelijk is. Afrika heeft de laagste organisatiegraad.¹¹

8 ILC 95th session 2006, Report of the Director General: 'Changing Patterns in the World of Work' (www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf, p. 20). Zie ook Munck 2002:9, en ILO (2004) *Global Employment Trends for Women 2004* (<http://kilim.ilo.org/GET2004/DOWNLOAD/trendsw.pdf>). Van deze 1,22 miljard zijn er 79 miljoen werkzoekend (ILC 95th Session 2006:21).

9 Thomas, H. (1993), *The Netherlands trade union co-financing programme, 1985-1989: an evaluation*, The Hague, Institute of Social Studies. Later verscheen: Thomas, H. (1995) *Globalization and Third World Trade Unions*, Zed, London. Zie daar p. 240.

10 Visser, J. (2003) "Unions and Unionism Around the World" in Addison, J., Schnabel, C. *International Handbook of Trade Unions* Edward Elgar, Cheltenham. p.403.

11 Addison, J., Schnabel, C. (2003) 'Introduction' in their *International Handbook of Trade Unions* Edward Elgar, Cheltenham. p. 8-9



Rwanda. Vakbonden hebben veel leden in de publieke sector.

Foto: Dieter Telemans/Hollandse Hoogte

Peter Hall-Jones schetst een iets ander beeld. Hij beargumenteert dat in de ontwikkelingslanden waar de nijverheid sterk groeide ook het ledental van de vakbond sterk toenam. Hij waarschuwt ervoor dat de afname van de organisatiegraad gezien wordt als een teken dat vakbonden überhaupt aan het verdwijnen zijn en toont aan dat vakbonden helemaal niet langzaam wegsterven, maar nog steeds groeien, zij het minder snel dan de groei van de beroepsbevolking. Hij noemt China, India, Maleisië, de Filipijnen en Singapore. Ook in Zuid-Afrika, Bangladesh, Korea, Thailand en Zimbabwe is het ledenaantal in de periode 1993-2003 gestegen.¹²

Vermeldenswaard is dat de vakbonden in een aantal landen van oudsher sterk vertegenwoordigd zijn in de publieke sector, ofschoon zij daar in de jaren tachtig veel leden hebben verloren. Toen werden vooral in Afrikaanse landen veel overheidsfunctionarissen ontslagen of zij raakten hun status als ambtenaar kwijt. Deze daling in de publieke sector is niet gecompenseerd door een toename van het aantal leden in de private sector, waar het organiseren van vakbondsleden vaak moeilijker is. Hierdoor is de private sector ondervertegenwoordigd met als gevolg dat de capaciteit voor bijvoorbeeld het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten

¹² Peter Hall-Jones (2006) *State of the Unions* (www.newunionism.net).

met private bedrijven beperkt is.¹³ Ook zijn in het ledenbestand vrouwen, jongeren, parttimers, migranten en etnische minderheden ondervertegenwoordigd terwijl zij wel een groot deel van de beroepsbevolking vormen en extra kwetsbaar zijn.

Wat kan de vakbeweging in ontwikkelingslanden betekenen, gegeven de lage en teruglopende organisatiegraad van werknemers en de beperkte betekenis van het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten? In het Westen heeft de vakbeweging tijdens de industrialisatie een belangrijke bijdrage geleverd aan de sociaal-economische ontwikkeling. Zij speelt via het tripartiete overleg een grote rol in de herverdeling van de economische groei. In ontwikkelingslanden ligt de verhouding tussen de rol van de vakbeweging en de herverdeling van economische groei aanzienlijk gecompliceerder. Volgens de Wereldbankpublicatie *Unions and collective bargaining* heeft dat te maken met factoren binnen de vakbeweging en de moeilijke omstandigheden waaronder de vakbonden in ontwikkelingslanden opereren. De economische, juridische en politieke omgeving verschilt daar in veel opzichten van die in de geïndustrialiseerde landen.¹⁴ Dit betreft ook het respecteren van vakbonds- en arbeidsrechten. In landen met een zwak bestuur, waar arbeidsverhoudingen slecht zijn ontwikkeld en het economisch beleid te wensen over laat, is de invloed van de vakbeweging op de economische ontwikkeling gering. De onafhankelijkheid van de bonden is discutabel, vooral van de politiek. De auteurs concluderen dat men voorzichtig moet zijn met het trekken van beleidsconclusies voor ontwikkelingslanden op basis van bevindingen in OESO-landen. Volgens hen zijn de ervaringen in OESO-landen nauwelijks relevant voor ontwikkelingslanden, omdat de organisatiegraad daar laag is, vakbonden hoofdzakelijk vertegenwoordigd zijn in de publieke sector en er maar een beperkt wettelijke kader voor arbeidsverhoudingen bestaat. Dat neemt niet weg dat collectieve onderhandelingen een belangrijk onderwerp kunnen worden als arbeidsrelaties verder ontwikkelen en de vakbeweging beter vertegenwoordigd raakt in andere sectoren dan de publieke.

Hier ligt in feite een dilemma. Enerzijds zien we een vakbeweging met belemmeringen om een bijdrage te leveren aan de sociaaleconomische ontwikkeling. Anderzijds behoren vakbonden tot de weinige ledenorganisaties in ontwikkelingslanden en zijn zij veelal de enige gesprekspartner die met het bedrijfsleven overlegt.

13 'Finally, [Visser] shows that although the percentage of workers covered by collective agreements can exceed the proportion unionized, union coverage no less than union density exhibits decline in many countries' (Addison, J., Schnabel, C., 2003:9).

14 Aidt, T., Tzannatos, Z. (2002) *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. World Bank, Washington.

Strategie

Bij het op gang komen van de democratisering in ontwikkelingslanden aan het begin van de jaren '90 hebben vakbonden daar een belangrijke rol gespeeld. In Azië geldt dat voor Zuid Korea, in Latijns Amerika voor Brazilië, in Afrika voor Zambia, Zimbabwe en Zuid Afrika.¹⁵ In de laatste jaren is de impuls voor vakbondsvernieuwing die hiervan uitging weer enigszins weggeëbd. Wel heeft de vakbeweging in landen zoals Brazilië, de Filipijnen, Zuid-Afrika en Zuid-Korea een bredere identiteit aangenomen in een zogenaamd model van *social movement unionism*. In de nieuwe strategie wordt de strijd om betere werkomstandigheden gekoppeld aan een bredere agenda ter verkrijging van betere woon- en leefomstandigheden voor leden én voor niet-leden, en voor bijvoorbeeld het verkrijgen van vrouwenrechten. Hiervoor is het niet alleen nodig dat de vakbonden zelf democratisch worden aangestuurd, maar ook dat zij allianties sluiten met andere gelijkgezinde groeperingen en partijen op nationaal niveau. Het kan hierbij, zoals dat steeds vaker voorkomt, ook gaan om samenwerking met organisaties die zich tijdelijk op een specifiek onderwerp richten. Ondanks enig (beperkt) succes op dit terrein heeft dit soort initiatieven een zeer moeilijke weg te gaan en zijn ze vaak grotendeels afhankelijk van buitenlandse steun.¹⁶

Veel uitdagingen waarvoor de vakbeweging staat vereisen nieuwe strategieën en organisatievormen en kunnen niet door de bonden alleen worden opgepakt. Eerder hebben we gezien welke uitdagingen de informele economie de vakbeweging bezorgt. Bovendien zijn er nieuwe organisaties in opkomst die de bevolking vertegenwoordigen en voor hun belangen opkomen, zoals volkbewegingen in Latijns-Amerika en consumentenorganisaties in Azië. Samenwerking met anderzortige organisaties is voor de vakbeweging tot nog toe een heikel punt en een moeizaam proces. Volgens de vakbonden is een belangrijke oorzaak daarvoor dat bijvoorbeeld niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties niet representatief zijn en niet democratisch bestuurd worden, wat in strijd is met de cultuur binnen de vakbeweging.

Omdat productie tegenwoordig steeds meer op globaal niveau wordt georganiseerd en regelgeving steeds meer op supranationaal niveau plaatsvindt, in bijvoorbeeld

15 Visser, J. (2003) op. cit. Kester, G., Sidibé, O. (eds. 1997) *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*. Ashgate, Aldershot. Schiphorst, F. (2001) *Strength & Weakness: The Rise of the Zimbabwe Congress of Trade Unions and the Development of Labour Relations 1980-1995*. Proefschrift Universiteit van Leiden. Rakner, L. (1992) *Trade Unions in the Process of Democratisation*. Michelsen Institute, Bergen.

16 Visser 2003:405.

de WTO of de Wereldbank, hebben vakbonden ingezien dat internationale coördinatie van groot belang is. Binnen de ILO zorgt de tripartiete structuur en de voortdurende dialoog tussen overheid, werkgevers en werknemers voor interne dynamiek die tot resultaten kan leiden bij het opstellen van de internationale arbeidsnormen. Nationale vakbonden streven er daarnaast naar om hun stem in internationale instituties als hierboven genoemd te laten horen door één krachtige internationale organisatie. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf.

2.4 De internationale vakbeweging

Tot november 2006 speelden op mondiaal niveau twee vakbondskoepels een rol: het Wereld Verbond van Arbeid (WVA, ofwel *World Confederation of Labour – WCL*) en het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV, ofwel *International Confederation of Free Trade Unions – ICFTU*). Het CNV is aangesloten bij het WVA, de FNV bij het IVVV. Sindsdien zijn beide koepels toegetreden tot een nieuwe vakbondskoepel de *International Trade Union Confederation (ITUC)*, die op 1 november 2006 is opgericht. Daarnaast bestaat er de Wereld Federatie van Vakbonden (*World Federation of Trade Unions – WFTU*), de internationale koepel van communistische vakbonden, maar die speelt nauwelijks meer een rol van betekenis.

2.4.1 Het IVVV en het WVA

Het IVVV is gebaseerd op sociaaldemocratische beginselen. Het is ontstaan tijdens de *Free World Labour Conference* in Londen in 1949, en heeft eind 2006 241 aangesloten organisaties in 156 landen. IVVV vertegenwoordigt 155 miljoen leden, van wie 40 procent vrouw.¹⁷ Het IVVV heeft regionale organisaties in Afrika en Azië en één voor Noord- en Zuid-Amerika.¹⁸ Het heeft een directe band met de *European Trade Union Confederation (ETUC)*. Op sectorniveau werkt het IVVV samen met de *Global Union Federations (GUFs)*.¹⁹ Deze mondiale sectorale federaties maken organisatorisch geen deel uit van de IVVV-structuur en zijn veel ouder dan het IVVV. Alle

17 www.icftu.org (12-09-2006).

18 De AFRO (African Regional Organisation, Nairobi, Kenia), de APRO (Asian and Pacific Regional Organisation, Singapore) en de ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores, Caracas, Venezuela). Deze regionale organisaties maken formeel deel uit van de IVVV-organisatie, de relatie en importantie varieert onderling.

19 GUF's heetten voorheen *International Trade Secretariats (ITS)*. De tien GUF's zijn: *Education International (GUF EI)*, *International Federation of Building and Wood Workers (GUF IFBWW)*; in 2005 is deze samengegaan met de WVA Bouw en Houtbond tot de *BWI: Building and Wood Workers' International*, *International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union (GUF ICEM)*, *International Federation of Journalists (GUF IFJ)*, *International Metalworkers' Federation (GUF IMF)*, *International Textile, Garment and Leather Workers' Federation (GUF ITGLWF)*, *International Transport Workers' Federation (GUF ITF)*, *International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers Association (GUF IUF)*, *Public Services International (GUF PSI)*, *GUF Union Network International*.

GUFs hebben hun hoofdkantoor in Europa en beschikken over (sub)regionale kantoren.

Het WVA is een oorspronkelijk op het christendom gebaseerde vakbeweging die inmiddels openstaat voor verschillende religies. De voorloper ervan is in 1920 opgericht.²⁰ Het WVA vertegenwoordigt meer dan 26 miljoen leden van 144 onafhankelijke, democratische vakcentrales in 116 landen.²¹ Het Belgische Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het Poolse Solidariteit²² zijn de grootste aangesloten vakcentrales met in totaal 3 miljoen betalende leden.²³ Verder zijn veel leden afkomstig van het CNV²⁴ en van vakcentrales uit Latijns-Amerika.

Het WVA heeft regionale organisaties in Afrika, Azië en Latijns Amerika. Ze zijn financieel en inhoudelijk onafhankelijk van het WVA, in feite zijn het partners. Het gaat om de *Brotherhood of Asian Trade Unions* (BATU, Filippijnen); de *Organisation Démocratique Syndicale des Travailleurs* (ODSTA, Togo) en de *Central Latinoamericana de Trabajadores* (CLAT, Venezuela). Daarnaast heeft het WVA negen mondiale sectororganisaties, de *International Trade Federations* (ITFs).²⁵ De ITFs zijn opgenomen in de WVA structuur, betalen contributie aan het WVA en hebben stemrecht.

Het IVVV is wat betreft ledenaantal dus ongeveer vijf keer zo groot als het WVA. Hoewel kleiner in ledenaantal is het WVA vertegenwoordigd in relatief veel landen, vooral ontwikkelingslanden.

2.4.2 Eenwording; de oprichting van de ITUC

Na ruim drie jaar voorbereiden vonden op 31 oktober 2006 de laatste congressen van het IVVV en het WVA plaats, gevolgd door de oprichtingsvergadering van de ITUC op 1 november. Het argument achter de eenwording is dat één internationale vakbeweging effectiever is en een sterker antwoord kan bieden op globalisering, flexibilisering en informalisering van arbeidsrelaties. Het levert een betere en representatievere positie op bij internationale fora als de ILO, de Wereldbank en het IMF. Het voorkomt nadelige concurrentie tussen de beide vakbondsfamilies. Het betekent een potentiële uitbreiding van de vakbeweging door aansluiting van vooralsnog ongeaffilieerde bonden. Het levert een besparing op van de kosten van

²⁰ Tot 1968 opereerde het WVA onder de naam IFCTU (International Federation of Christian Trade Unions).

²¹ www.cmt-wcl.org (12-09-2006).

²² NSZZ Solidarnosc uit Polen was zowel lid van het WVA als van de IVVV.

²³ Het ACV heeft ongeveer 1,7 miljoen leden.

²⁴ Het CNV heeft ongeveer 330.000 leden.

²⁵ De negen ITFs vertegenwoordigen de volgende branches: publieke sector (INFEDOP), educatie (WCT), transport (FIOST), bouw en hout (WFBW), textiel en kleding (IFTC), industrie (WFIW), landbouw en voedsel (WFAFW), Administratieve beroepen (WFCW) en sport (AICPRO - SPORTA).

het onderhouden van de onderlinge relatie. Kortom, als de internationale vakbeweging in de 21^e eeuw een rol van betekenis wil spelen, zo concludeerden het IVVV en het WVA, dan is een samengaan van beide koepels noodzakelijk.²⁶ Daarbij is ook het teruglopende aantal vakbondsleden van invloed, waardoor vakbonden inkomsten missen.

Op de achtergrond speelde de val van de Berlijnse Muur in 1989 een rol. Op dat moment verdween de Oost-West tegenstelling die eerder polariserend werkte binnen de internationale vakbeweging, en begon een snelle en diepgaande verandering van de economieën in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie landen. Dit ging gepaard met toenemende werkloosheid en ingrijpende veranderingen in de arbeidsverhoudingen. Er bestonden daar op dat moment geen vakbonden volgens Westerse opvattingen. Die ontstonden begin jaren negentig. Oude opvattingen en praktijken ten aanzien van arbeidsverhoudingen en vakbonden werden hierbij herhaald. De nieuwe vakbonden kregen te maken met tegenwerking van de internationale politieke en economische instellingen en vanuit de eigen samenleving. Twee structurele problemen plaagden de vakbeweging. Ten eerste misten de vakbonden ervaring met het kapitalistische systeem, waardoor zij niet konden optreden als assertieve initiatiefnemers voor een beter beleid. Ten tweede hadden zij een verticale organisatiecultuur met een dominante leiding, waarbij weinig aandacht bestond voor stafontwikkeling en weinig ruimte voor de leden om initiatieven te nemen.²⁷ In deze situatie was er veel steun nodig van de internationale vakbeweging om een sterke en levensvatbare vakbeweging te helpen ontwikkelen.

Dat de eenwording uiteindelijk succesvol is afgerond terwijl eerdere pogingen mislukten, verklaart men uit de keuze voor de oprichting van een volledig nieuwe koepel in plaats van een fusie van beide koepels. In de praktijk zou dit laatste hebben betekend dat het WVA in het IVVV was opgegaan.

Uiteindelijk hebben 304 vakbondsorganisaties uit 153 landen de ITUC gevormd. Samen vertegenwoordigen zij meer dan 168 miljoen leden. Volgens de oprichtingsverklaring is de ITUC een samenbindende en pluralistische organisatie, die open

26 Zie *Globalising Solidarity: Building a Global Union Movement for the Future*. Congress Theme Document. 18th World Congress of the IFCTU, Miyazake, 5-10 December 2004, p. 37-38. Op www.icftu.org/www/pdf/Globalising%20Solidarity.pdf. Zie ook *Resolution for Orientation of the 26th Congress of WCL*, Houffalize, 21-23 Nov. 2005 op [www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/0/191e03efaf1052c9dc12570c4004a3346/\\$file/1%20C3%20Ag%20solution%20element](http://www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/0/191e03efaf1052c9dc12570c4004a3346/$file/1%20C3%20Ag%20solution%20element).

27 Sogge, D., (2003) *Turning the problem around; Report of an evaluation of FNV Mondiaal project policy in Eastern EUR open end the ex-Soviet Union 1994-2003*.

staat voor democratische, onafhankelijke en representatieve vakcentrales, waarvan de autonomie, de verscheidenheid van inspiratiebronnen en de organisatievorm worden gerespecteerd.

De ITUC streeft ernaar de globalisering zo te beïnvloeden dat er behoorlijk bestuur komt voor de mondiale economie. Zij zal daarvoor een dialoog proberen aan te gaan met de internationale financiële instellingen. Wat betreft multinationale ondernemingen streeft de ITUC naar naleving van de OESO- en ILO-aanbevelingen, die het gedrag van deze ondernemingen reguleren.²⁸ Het werkprogramma van de ITUC noemt verder vakbondsrechten, kinderarbeid, de strijd tegen discriminatie en vóór gelijkheid, jonge werknemers en veiligheid op de werkplek. Voor de ITUC is de ILO een belangrijk mondiaal baken en zij schaaft zich volledig achter de *Decent Work Agenda*.²⁹

Ondanks de erkenning dat een samengaan met het IVV noodzakelijk is, bestaan er bij ex-WVA vakbondsorganisaties, waaronder het CNV, zorgen over de gevolgen daarvan. Men vreest dat het ten koste zal gaan van de pluriformiteit binnen de vakbeweging, vooral op het nationale niveau en dat samenvoeging op het regionale niveau tot problemen zal leiden, gegeven de verschillende culturen en werkwijzen binnen beide koepels. Dit speelt in het bijzonder in Latijns-Amerika, tussen de regionale partner van het WVA, de *Central Latinoamericana de Trabajadores* (CLAT), en het regionale kantoor van het IVV, de *Organización Regional Interamericana de Trabajadores* (ORIT) die wordt gedomineerd door vakbonden uit de Verenigde Staten en Canada.³⁰ Maar het speelt ook tussen sommige *Global Union Federations* (GUFs) en *International Trade Federations* (ITFs), die verwacht worden voor eind 2007 samen te gaan.³¹ Voor de donoren, het Belgische Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), Wereldsolidariteit (WSM, de ontwikkelingsorganisatie van de Belgische christelijke vakbeweging) en het CNV kwam daarbij de zorg over de voorzetting van steun aan hun partners, die gebaseerd en gericht is op het lidmaatschap van het WVA en ook veelal via de internationale WVA-structuur liep.

Om deze erfenis veilig te stellen richtte het WVA op zijn congres in 2005 een *World Social Assembly* op, bedoeld als forum voor verdieping van de specifieke vakbonds-

28 The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2000, op www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf. ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 2006, op www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/declaration2006.pdf.

29 Zie Programme of the ITUC op http://212.35.100.122/IMG/pdf/Programme_of_the_ITUC.pdf.

30 Bron: Resolution for Orientation of the 26th Congress of WCL, Houffalize, December 2005, www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/C12DD5F3A6951657C12570B4003DBCD7?openDocument

31 Samen met de Vakbondsadviesraad van de OESO (TUAC) vormen de GUFs nu de Council of Global Unions. Zie: www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_03_Annexe_-_Council_of_Global_Unions-2.pdf.

identiteit van de voormalige WVA-leden. Eerder waren het ACV, Wereldsolidariteit en het CNV al overeengekomen een *Coalition for Social Development* (CSD) op te richten.³² Het is een donororganisatie voor ontwikkelingssamenwerking met vakbondsorganisaties, uitdrukkelijk bedoeld om de relatie met de oorspronkelijke WVA-partners voort te zetten. Hiermee ontstaat een apart financieringskanaal. Naar aanleiding van de oprichting van de CSD, in combinatie met een oververtegenwoordiging van het WVA binnen het ITUC-bestuur,³³ merkte de voorzitter van de FNV tijdens het oprichtingscongres van de ITUC op dat zij zowel de oververtegenwoordiging als wat zij noemde ‘de parallelle structuur’ als een overgangssituatie voor vier jaar beschouwt en hoopt dat de CSD spoedig verdwijnt.

Volgens de algemeen secretaris van de ITUC zijn er met de aangesloten bonden harde afspraken gemaakt dat zij geen initiatieven ondernemen die tweedracht zaaien of tot parallelle of concurrerende structuren leiden. Hij verwacht dan ook niet dat het CSD initiatieven zal ondernemen die hiermee in tegenspraak zijn. Op een vraag wat het Vakbondsmedefinancieringsprogramma kan betekenen voor het eenwordingsproces binnen de ITUC toonde de algemeen secretaris zich terughoudend omdat de inrichting van dat programma is ingegeven door politieke keuzes in Nederland. Volgens hem is er vanuit het perspectief van de ITUC geen logica om het in de toekomst via twee aparte programma’s te blijven uitvoeren. Maar CNV Internationaal vindt dat indien zij haar multilaterale steun zou laten verlopen via de ITUC of de *Global Union Federations*, de christelijke waarden in de omgangsvorm met de partners, onderbelicht raken. Verder voorziet CNV Internationaal dat de hulp onvoldoende de partners bereikt die zij wil steunen vanuit het oogpunt van pluriformiteit en dat de huidige partners niet meer op de steun kunnen rekenen die zij tot nog toe van CNV Internationaal ontvangen. Dat kan er uiteindelijk toe leiden dat het draagvlak binnen CNV voor steun aan vakbondsorganisaties in Zuiden afneemt.

FNV onderschrijft de mening van de algemeen secretaris van de ITUC. FNV is voor intensievere samenwerking tussen FNV Mondiaal en CNV Internationaal en voor een fusie van beide programma’s.

32 Statutair opgericht op 20 november 2006 als vereniging zonder winstoogmerk te Brussel.

33 In the General Council van de ITUC zullen leden van de voormalige ICFTU 50 zetels krijgen, van de WCL 15 en de onafhankelijken 5. In het Executive Bureau zullen leden van de voormalige ICFTU 18 zetels, van de WCL 5, en de onafhankelijken 2 zetels. Zie ICFTU/WCL Political Agreement, 126EB/E/5(c). Zie voor de personele invulling www.ituc-csi.org/IMG/pdf/_No_01_Governing_Body.pdf.

2.5 Conclusies

- Door de *Fundamental Principles and Rights at Work* en de *Decent Work Agenda* van de ILO heeft de belangstelling voor vakbonds- en arbeidsrechten een nieuwe impuls gekregen. Dankzij deze impuls is de verwezenlijking van vakbonds- en arbeidsrechten verbonden met de mensenrechtenagenda en worden die rechten ook erkend voor werkenden in de informele economie. Het heeft ertoe geleid dat de verwezenlijking van vakbonds- en arbeidsrechten wordt gezien als een voorwaarde voor het bereiken van de millenniumdoelstellingen. De internationale vakbeweging draagt bij aan de verwerkelijking daarvan door een ontwikkelingsagenda te voeren en door lobby naar en advies aan de ontwikkelingsgemeenschap.
- De armen, en zeker vrouwen, zijn voor hun inkomen hoofdzakelijk op de informele economie aangewezen. Vrouwen verkeren binnen de informele economie in een achtergestelde positie ten opzichte van mannen.
- De vakbeweging heeft een aantal kenmerken, die de donoren voor een dilemma plaatsen bij beleidskeuzes. De belangrijkste zijn:
 - 1) In veel ontwikkelingslanden komt een groot deel van de vakbondsleden voort uit de publieke sector en de formele economie. Deze leden behoren veelal niet tot de armste lagen van de bevolking.
 - 2) De van oudsher gevestigde vakbeweging heeft problemen om de werkenden in de informele economie te bereiken. Dit komt vooral doordat het op nationaal niveau ontbreekt aan een goede analyse van de informele economie en doordat een groot deel van de vakbeweging kampt met een spanning tussen belangenbehartiging in de informele economie en de verdediging van zwaar bevochten arbeidsrechten.
 - 3) Als gevolg van de teruglopende representativiteit staat de betekenis van de vakbeweging als onderhandelingspartner voor overheid en werkgevers in ontwikkelingslanden onder druk.
 - 4) De vakbeweging is weinig proactief ingesteld en heeft problemen om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden als gevolg van de globalisering.
- Om als sterke onderhandelingspartner op te kunnen treden op internationaal niveau zijn het WVA en het IVV samengegaan in de ITUC. De organisatorische veranderingen die hiermee gepaard gaan, hebben consequenties voor de wijze waarop de internationale steun aan vakbondsorganisaties in het Zuiden

wordt georganiseerd. Daarbij streeft de ITUC naar steun die het eenwordingsproces stimuleert.

3 Het VMP-beleidskader

Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma zich verhoudt tot het internationale beleid voor vakbonds- en arbeidsrechten en de veranderingen in de internationale vakbeweging zoals die behandeld zijn in hoofdstuk twee. Daarbij komt ook de vraag aan de orde naar de kwaliteit van de VMP-beleidskaders. Tenslotte worden het beheer van het programma door het ministerie en de samenhang tussen het VMP-beleid en andere onderdelen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid onder de loep genomen.

3.1 Voorgeschiedenis

In 1975 geeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor het eerst rechtstreekse financiering aan het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV, 1906) en het Nederlands Katholiek Vakverbond (NKV, 1909), de twee voorlopers van de FNV, en aan het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV, 1909). De overweging voor dit besluit is

'dat de lokale vakbewegingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de emancipatie van de verpauperde arme massa's in de ontwikkelingslanden en aan maatschappijvorming in het algemeen in die landen'.³⁴

Wat betreft maatschappijvorming en versterking van de democratie is van belang te vermelden dat er destijds dictaturen waren in Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen, waaronder Brazilië, Chili, de Filipijnen en Indonesië, apartheid in Zuid-Afrika en een eenpartijstelsel in veel Afrikaanse landen. Volgens het beleid dat toen werd overeengekomen tussen de vakbeweging en het ministerie,

'zal de vakbeweging in ontwikkelingslanden zich krachtens haar doelstellingen vooral richten op die bevolkingsgroepen die het minst profiteren van de resultaten van het ontwikkelingsproces. De ondernomen activiteiten worden in eerste instantie gericht op de allerarmsten, ongeacht of men is georganiseerd'.³⁵

³⁴ Handeling der Staten-Generaal, Tweede kamer, 1974-1975, Bijlage 13100, hoofdstuk V, no2, p.73.
³⁵ Concept nota Beleidslijnen overeengekomen tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse vakcentrales NVV, NKV en CNV omtrent de besteding van de ontwikkelingshulp via de kanalen van de Nederlandse en internationale vakbeweging, oktober 1974.

Volgens datzelfde beleid zou de uitvoering van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma in belangrijke mate worden uitgevoerd via het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) en het Wereld Verbond van Arbeid (WVA) en zouden de vakcentrales in Nederland geen projectbureau oprichten. Tot 1977 verliep de steun via de Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging (SOSV) waarin de drie vakbonden al samenwerkten voor de start van het VMP in 1975. Via de SOSV werden ook projecten gesteund van organisaties die niet waren aangesloten bij het WVA of het IVVV, zoals in zuidelijk Afrika. Na de oprichting in 1976 door het NKV en het NVV van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), dienden CNV en FNV hun subsidieaanvragen elk afzonderlijk in. Toen is ook de verdeelsleutel afgesproken waarbij de FNV tweederde van de VMP-middelen ontvangt en het CNV een derde. Deze verdeelsleutel is een afspraak tussen de beide vakcentrales, die werd gerespecteerd door het ministerie. Eind 2001 hebben de vakcentrales toegezegd de verdeelsleutel los te laten en onafhankelijk plannen in te dienen. De facto heeft dit echter geresulteerd in voortzetting van de bestaande praktijk.

In 1985 ging het ministerie over tot het verlenen van programmafinanciering en ontstond het Vakbondsmedefinancieringsprogramma in zijn huidige vorm. Op dat moment was inmiddels in meerdere ontwikkelingslanden ruimte ontstaan voor een vrije en onafhankelijke vakbeweging. De aandacht van het programma ging vanaf dat moment meer uit naar de versterking van de vakbeweging zelf. Subsidies werden verstrekt op jaarbasis. Vanaf 2001 gebeurt financiering op basis van vier jaar.

Het evaluatierapport van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma over de periode 1985-1989 schetst een interessant beeld van de situatie en de vraagstukken waarmee de vakbeweging in ontwikkelingslanden toen had te maken. Belangrijke thema's uit het rapport zijn: de zwakke reactie van de vakbeweging op de uitdagingen van de globalisering; de marginalisering van vakbonden door de flexibilisering van arbeidsrelaties; de vrijhandelszones; het afnemende ledental van de vakbeweging in ontwikkelingslanden; het dilemma van de vakbeweging ten aanzien van de werkenden in de informele economie; het gebrek aan interne democratie; de verdeeldheid binnen de vakbeweging; het gebrek aan samenwerking met niet-gouvernementele hulporganisaties; de voornamelijk reactieve opstelling van de vakbeweging, waardoor deze zich vooral richt op actuele en acute onderwerpen en nauwelijks op langetermijn vraagstukken. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, is een aantal van deze thema's nog steeds actueel en plaatsen zij de donoren voor een dilemma in hun beleidskeuzes.



Benin. Informele economie. Foto: CNV Internationaal

3.2 De beleidskaders 2001-2004 en 2005-2008

Beleidskader 2001-2004

Het VMP-beleidskader 2001-2004 is summier en behelst nauwelijks meer dan een centrale doelstelling. De overwegingen zijn vrijwel synoniem met die welke ten grondslag lagen aan het programma ten tijde van de oprichting in 1975. Volgens de centrale doelstelling zal het een 'bijdrage leveren aan structurele armoedebestrijding en samenlevingsopbouw vanuit een arbeidsperspectief in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Hieronder wordt verstaan: een rechtvaardige verdeling van inkom en macht; verbetering van leef- en arbeidsomstandigheden; bevordering van

de participatie en zeggenschap van doelgroepen in de politieke, economische, sociale en culturele ontwikkeling van de samenleving; verwezenlijking en versterking van de arbeidsrechten, als onderdeel van de internationaal erkende burger- en politieke rechten en de economische, sociale en culturele mensenrechten; en tenslotte opbouw en verbreding van de vakbeweging ter versterking van een democratisch maatschappelijk bestel.’

Voor het VMP-beleidskader 2001-2004 vormen werknemers in loondienst de centrale doelgroep. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor werkende kinderen, en groepen die in een achtergestelde positie op de arbeidsmarkt verkeren en dikwijls ook binnen de vakbeweging niet evenredig vertegenwoordigd zijn: vrouwen, jongeren en werkenden in de informele economie. Hoe de centrale doelstellingen van het VMP-beleidskader verwerkelijk zouden moeten worden, wordt overgelaten aan de twee uitvoerende vakcentrales.

Beleidskader 2005-2008

Het VMP-beleidskader 2005-2008, tot stand gekomen met een substantiële inhoudelijke bijdrage van CNV Internationaal en FNV Mondiaal, is aanzienlijk uitgebreider. Het bevestigt het beleid zoals CNV Internationaal en FNV Mondiaal dat, getuige hun jaarverslagen, in de periode 2001-2004 voerden.

Het beleidskader 2005-2008 is sterk geënt op de notitie uit 2003 van het ministerie van Buitenlandse Zaken *Civil society en structurele armoedebestrijding: De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*. Volgens de notitie zijn duurzame armoedebestrijding en de ontwikkeling van een *civil society* (maatschappelijk middenveld) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het opkomen voor rechten, het creëren van ontplooiingsmogelijkheden en het verkrijgen van toegang tot hulpbronnen geschiedt door (zelf)organisatie, krachtenbundeling tot sociale beweging en het organiseren van een tegenwichtbiedende kracht (*countervailing power*). Het samenspel tussen mondige burgers en een sterke overheid is daarbij belangrijk. Volgens het beleidskader 2005-2008 kunnen vakbonden in ontwikkelingslanden hierbij een belangrijke rol spelen. In deze visie leiden sterke en succesvolle vakbonden tot lagere inkomensongelijkheid, lagere inflatie en minder loondiscriminatie van vrouwen en minderheidsgroepen. Bovendien zullen een goede sociale infrastructuur en goede industriële relaties, waar de vakbeweging zich voor inzet, het investeringsklimaat bevorderen. Dit zal uiteindelijk leiden tot economische groei, die gepaard gaat met productieve en volwaardige werkgelegenheid.

Vanuit de algemene doelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, duurzame armoedevermindering, en het belang dat daarbij wordt gehecht aan sterke maatschappelijke organisaties, heeft het VMP-beleidskader 2005-2008 als specifieke doelstelling meegekregen 'een bijdrage te leveren aan de versterking van vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden en de bevordering van arbeidsrechten wereldwijd'.

De doelgroepen in het beleidskader 2005-2008 blijven onveranderd ten opzichte van de voorgaande periode. Hiv/aids en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) worden als aandachtsgebieden toegevoegd.

In het VMP-beleidskader 2005-2008 zijn voor het eerst de beoogde resultaten geformuleerd. Zij luiden:

- 1) *een verbeterde organisatiecapaciteit van de partnerorganisaties. Dit heeft zowel betrekking op de oprichting van nieuwe vakbonden en de erkenning van deze organisaties, als op de versterking van reeds bestaande vakbonden onder andere door vergrote vaardigheden van vakbondsleiders en vakbondsleden (onderhandelingsvaardigheden, meer kennis betreffende arbeidswetgeving, leiderschap etc.) en een verbeterde praktijk van planning, monitoring en evaluatie; en*
- 2) *betere naleving van de ILO conventies, waaronder erkenning van de positie van vakbondsorganisaties op nationaal niveau (betrokkenheid bij sociale dialoog) en een verbeterde leef- en arbeidssituatie van werkenden. Een verbeterde leef- en arbeidssituatie van werkenden betekent betere nationale en internationale arbeidsverhoudingen. Betere collectieve en individuele belangenbehartiging door vakbonden speelt daarbij een belangrijke rol.*

Nadere beschouwing

Als we het beleidskader nader bestuderen valt op dat:

1. Het niet aangeeft hoe de twee delen van de doelstelling 1) versterking van vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden en 2) bevordering van arbeidsrechten wereldwijd zich tot elkaar verhouden. Dit kan gemakkelijk leiden tot verschillende interpretaties. Bijvoorbeeld een interpretatie, zoals CNV Internationaal en FNV Mondiaal volgen, die uitgaat van een chronologische volgorde, waarbij de VMP-steun is gericht op de versterking van vakbondsorganisaties met daarbij de aanname dat sterkere vakbondsorganisaties na verloop van tijd automatisch leiden tot een betere naleving van arbeidsrechten.

2. Beide delen van de centrale doelstelling zijn geformuleerd als een activiteit en niet als een maatschappelijke situatie die wordt beoogd. Als men dit wel zou doen volgens de visie van het VMP-beleidskader zou die luiden: vakbondorganisaties zijn sterk, en vakbonds- en arbeidsrechten in ontwikkelingslanden worden nageleefd. Vervolgens zou men dan indicatoren kunnen opstellen om te monitoren of partners zich ontwikkelen tot sterke vakbonden en of er sprake is van verbetering in de naleving van vakbonds- en arbeidsrechten. Dergelijke indicatoren ontbreken nu.
3. Voor specifieke doelgroepen wordt wel aandacht gevraagd, maar zonder nadere duiding. Met name voor de werkenden in de informele economie zou dit van groot belang zijn omdat, zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben gezien, het bepaald niet vanzelfsprekend is dat vakbonden opkomen voor deze doelgroep.
4. Dat er geen enkel resultaat of indicator is opgenomen over de capaciteit van vakbonden om de rol van actor in het maatschappelijk middenveld te vervullen. Bijvoorbeeld als invloedrijke lobbyorganisatie, of een organisatie die in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties in staat is de bevolking te mobiliseren, of samen met andere vakbonden op te treden als serieuze gesprekspartners voor werkgevers of overheid.

Strategie

Volgens het beleidskader 2005-2008 kunnen Nederlandse vakcentrales steun geven aan vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden door:

- steun aan vakbonden in ontwikkelingslanden (financieel en technisch);
- tripartiet overleg tussen overheden, internationale instellingen en bedrijven;
- samenwerking, waaronder campagnes, met andere spelers in het veld;
- en lobby en voorlichting.

In deze opsomming neemt het verlenen van steun aan vakbondsorganisaties via het tripartiet overleg een merkwaardige plaats in omdat deze steun zonder meer door de Nederlandse vakbeweging gegeven kan worden en niet duidelijk wordt gemaakt wat het VMP daaraan toevoegt.

Volgens het beleidskader 2005-2008 kunnen de Nederlandse vakcentrales op verschillende niveaus contacten aangaan met de vakbeweging in ontwikkelingslanden, zoals het niveau van bedrijfsbonden, sectorale federaties en nationale vak-

centrales. Ook op internationaal niveau zijn er vakbondsorganisaties en netwerken die een rol spelen. Het beleidskader zegt hierover dat

‘... de structuur van de internationale vakbeweging zich bij uitstek leent om activiteiten op te zetten op deze verschillende niveaus en dat daarbij de paraplufunctie van de internationale vakbondskoepels van groot belang is voor de afstemming en coördinatie’.

Het beleidskader verschaft geen duidelijkheid over de vraag welke organisaties tot de doelgroep behoren, voor wie de steun bestemd is, en welke organisaties beschouwd worden als uitvoerende organisaties, die uitsluitend steun ontvangen ten bate van de doelgroep. Vooral de beantwoording van de vraag of vakbondsorganisaties en hun structuren boven het nationale niveau gezien worden als doelgroep of als uitvoerende organisatie zou meer helderheid verschaffen over de te volgen strategie. De opstelling van CNV Internationaal en FNV Mondiaal verschilt hierin ook, zoals het volgende hoofdstuk laat zien.

Volgens het VMP-beleidskader kunnen naast vakbonden ook niet-gouvernementele organisaties zoals onderzoeks- en trainingsinstituten, waarvan het werktein aanvullend is aan dat van vakbonden, ondersteund worden. Verder kunnen, als de vakbeweging niet in staat is om vrij en onafhankelijk te opereren, anderzortige organisaties worden ondersteund die de belangen van werkenden behartigen of zich beijveren voor mensen- en werknemersrechten. Gelijkwaardigheid tussen organisaties in het Noorden en het Zuiden speelt bij alle samenwerkingsverbanden een belangrijke rol.

Overwegingen van het ministerie om de ondersteuning voor Zuidelijke vakbondsorganisaties via de Nederlandse vakcentrales te laten verlopen zijn dat:

- de Nederlandse vakbeweging een bijdrage levert op internationaal niveau aan de vergroting van de legitimiteit van de verenigingsstructuur, met name wat betreft de democratisering en legitimiteit van de Zuidelijke vakbeweging;
- de solidariteit tussen de Nederlandse en de Zuidelijke vakbeweging en de expertise van de Nederlandse vakbeweging een meerwaarde kunnen hebben;
- de netwerken van vakbonden versterkt worden. De structuur van dat netwerk leent zich bij uitstek om problemen die zich voordoen in de context van globalisering op verschillende niveaus aan te pakken;
- de afstemming tussen projecten in het Zuiden met lobby en campagne in Nederland een meerwaarde oplevert;
- het unieke mogelijkheden oplevert voor draagvlakversterking in Nederland.

Als we het VMP-beleid in de internationale context plaatsen, zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven, en toetsen op interne consistentie en resultaatgerichtheid, springen twee zaken in het oog.

De eerste is dat het beleidskader 2005-2008 op hoofdlijnen inhoudelijk overeenkomt met de internationale beleidsopvattingen. Dit blijkt onder andere uit de aandacht in het beleidskader voor de werkenden in de informele economie, voor kinderarbeid en voor de rol van vrouwen in de vakbeweging. Daarbij maakt het beleidskader echter geen keuzes in de dilemma's waarvoor de vakbeweging staat ten aanzien van de werkenden in de informele economie, die vanuit het oogpunt van duurzame armoedevermindering veruit het grootste en belangrijkste segment vormen van de werkende bevolking.

De tweede is dat het beleidskader wel vermeldt dat vakbonds- en arbeidsrechten (zoals vastgelegd in *Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*) mensenrechten zijn, maar daar geen consequenties aan verbindt. Het nastreven van de vakbonds- en arbeidsrechten zou namelijk geen verdere rechtvaardiging, bijvoorbeeld het duurzaam verminderen van armoede, behoeven. Dit zou betekenen dat het Vakbondsmedefinancieringsprogramma gebaseerd kan zijn op een hoofddoelstelling uit zowel een ontwikkelings- als een mensenrechtenbenadering. Dit aspect is met name van belang voor landen als China, Cuba, Belarus en Zimbabwe waar vakbonds- en arbeidsrechten onder zware druk staan.

3.3 Verstrekte subsidies

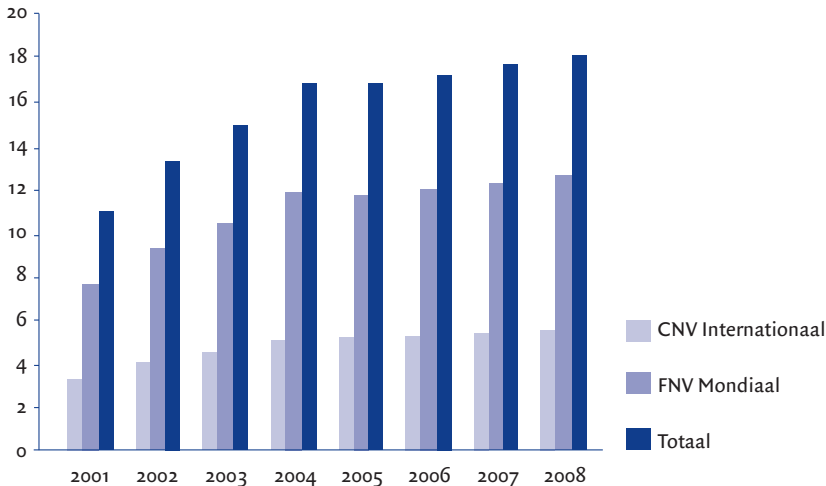
De omvang van de VMP-subsidie is sinds 1975 gestaag toegenomen. Tot 2001 werden de VMP-middelen voor de twee uitvoerende vakcentrales jaarlijks vastgesteld. Vanaf 2001 is het ministerie overgegaan op een subsidiebeschikking en op vierjarige financieringsperiodes (figuur 1.1).

2001-2004

De VMP-subsidie voor de periode 2001-2004 bedraagt EUR 55,7 mln. Dit is inclusief een tussentijdse verhoging voor beide vakcentrales in 2002 en een additionele verhoging voor FNV Mondiaal voor het project *Education for All*. Van het totaal ontving CNV Internationaal EUR 16,7 mln en FNV Mondiaal EUR 39,0 mln. Een deel van de verhoging mogen CNV Internationaal en FNV Mondiaal gebruiken voor de ontwikkeling en invoering van een planning-, monitoring- en evaluatiemethode. CNV Internationaal krijgt bovendien toestemming om een nieuw informatiesys-

teem uit de additionele middelen te financieren. Het ministerie wil daarmee een impuls geven aan de verbetering van het resultaatgericht werken, een onderwerp dat de directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van het ministerie in 2000 bij beide vakcentrales aankaartte.

Figuur 3.1 VMP uitgaven 2001-2008 (in EUR mln)



Voor de periode 2001-2006 betreft het daadwerkelijke uitgaven, voor de periode 2007-2008 geraamde uitgaven.
Bron: Financiële administratie ministerie van Buitenlandse Zaken.

2005-2008

Het subsidieplafond voor de periode 2005-2008 bedraagt EUR 69,6 mln. Hiervan is EUR 21,3 mln toegekend aan CNV Internationaal en EUR 48,3 mln aan FNV Mondiaal. De gemiddelde uitgaven per jaar bedragen dus voor CNV Internationaal EUR 5.0 mln en voor FNV Mondiaal EUR 12.0 mln.

3.4 Beheer van het VMP

Namens het ministerie treedt de directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) op als beheerder van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma, als gesprekspartner voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal en als interne liaison. Daarnaast voeren de voorzitters van beide vakcentrales een jaarlijks beleidsoverleg met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Daarin komen met de politiek verbonden kwesties aan de orde en zaken, die direct over het Vakbondsmedefinancieringsprogramma gaan, zoals de inschakeling van vakbonden in

ontwikkelingslanden tijdens consultaties over Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) en bij de versterking van het ondernemingsklimaat in het Zuiden.

Dat DSI de beherende directie is, stamt uit de periode van de oprichting van het VMP. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de vakcentrales hun middelen zouden krijgen van de Medefinancieringsorganisaties (MFOs). Toen dat niet haalbaar bleek, werd besloten tot een apart medefinancieringsprogramma, dat net als de andere medefinancieringsprogramma's, bij de voorloper van de huidige directie DSI werd ondergebracht.

De directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling stuurt het programma aan op hoofdlijnen en houdt toezicht op de naleving van afspraken over het beheer en de verantwoording. In het contact tussen de directie en de beide uitvoerende organisaties staat sinds 2001 de invoering van resultaatgerichte rapportage aan het ministerie en van een verbeterde planning en monitoring bij de partners centraal. Doordat DSI zelf over betrekkelijk weinig inhoudelijke deskundigheid beschikt en andere directies weinig bekend zijn met de inhoud van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma, laat de inhoudelijke discussie tussen het ministerie en de uitvoerders te wensen over, zoals blijkt uit hun correspondentie. Uit de dossiers blijkt dat de jaarplannen en jaarverslagen nauwelijks tot discussie hebben geleid over vakbondsspecifieke thema's. Daar waar DSI reacties bij andere directies opvraagt, plaatsen deze vooral opmerkingen vanuit hun eigen beleid, die niet noodzakelijkerwijs verband houden met de inhoud van het VMP-beleidskader, noch geven veel directies en posten er blijk van bekend te zijn met de inhoud van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma.³⁶

Deze constatering roept de vraag op of er samenhang is tussen het programma en hetgeen plaatsvindt op andere beleidsterreinen betreffende mensenrechten, werkgelegenheid en inkomen. Beleidsmatig is die er wel, zoals blijkt uit de inzet van de minister om vakbonden te betrekken bij de formulering van PRSPs en de samenwerking met de ambassade in Colombia en Cuba, waar het schending van vakbondsrechten betreft. Andere voorbeelden zijn: de steun aan de ILO via het *Netherlands Partnership Programme* voor het *International Programme for the Elimination of Child Labour* (IPEC) en via projecten zoals het *Capacity Building for Effective Social Dialogue in the PRSP in selected low-income countries (i.e. Cambodia, Ethiopia, Peru, Vietnam, Ecuador)*; en de rol die door directie Duurzame en Economische Ontwikkeling (DDE) van het ministerie wordt toebedacht aan de vakbeweging bij

36 Brief aan CNV Internationaal, kenmerk DSI/MY-418/06. Brief aan FNV Mondiaal, kenmerk DSI/MY-419/06.

het stimuleren van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden, analoog aan het programma dat voor dit doel is overeengekomen met de werkgeversorganisatie VNO/NCW. Over deze programma's vindt overleg plaats tussen de betrokken directies, waaronder DSI. De directie Duurzame Economische Ontwikkeling merkt hierbij op dat contacten met DSI over het Vakbondsmedefinancieringsprogramma op ad hoc basis plaatsvinden en dat er veel te winnen zou zijn als DDE en andere directies vaker en nadrukkelijker in het overleg tussen het ministerie en de uitvoerders van het programma worden betrokken. Dat pleit er voor dat DSI meer nadruk legt op haar interne liaison functie. Dit dient tegelijk het doel om de deskundigheid van de Nederlandse vakbeweging meer in te schakelen op andere beleidsterreinen zoals de versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. DSI merkt hierbij op dat meer participatie door andere directies ook met zich meebrengt dat deze directies aan het Vakbondsmedefinancieringsprogramma een hogere prioriteit gaan geven.

3.5 Conclusies

- Het VMP-beleidskader is actueel en relevant vanuit het perspectief van het vakbonds- en arbeidsrechtenbeleid zoals dat internationaal wordt nagestreefd. De prioriteiten van het VMP vallen allen binnen de *Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work* en de *Decent Work Agenda*.
- Het VMP-beleidskader 2005-2008 is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het beleidskader 2001-2004, doordat het is geënt op een visie ten aanzien van de vakbeweging als actief handelende instelling in het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Een punt van aandacht is echter dat deze algemene visie niet nader is getoetst aan de actuele situatie in ontwikkelingslanden en dat zij onvoldoende ingaat op een aantal dilemma's van de vakbeweging. Zo maakt het beleidskader geen heldere keuze voor de werknemers in de informele economie, de groep mensen die vanuit het oogpunt van duurzame armoedevermindering veruit het grootste en belangrijkste deel van de werkende bevolking in ontwikkelingslanden vormt.
- Het VMP-beleidskader 2005-2008 laat aan duidelijkheid te wensen over wat betreft beoogde resultaten en de relatie tussen capaciteitsversterking van vakbonden, verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten en duurzame armoedevermindering.

- De kwaliteit van het beleidskader in combinatie met het ontbreken van een structurele inhoudelijke beleidsdialoog, biedt ruimte voor uiteenlopende interpretaties ervan. In dit verband verdient de geringe deskundigheid van het ministerie op het terrein van arbeids- en vakbondsvraagstukken in ontwikkelingslanden extra aandacht.
- Door onduidelijkheid over de doelstellingen, de beoogde resultaten, de onderliggende aannames en het gebrek aan discussie tussen het ministerie en beide uitvoerders is het beleidskader 2005-2008 weinig bruikbaar als instrument voor monitoring en evaluatie.

4 De programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal

4.1 Inleiding

Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma wordt uitgevoerd door CNV Internationaal, de internationale afdeling van het CNV, en door FNV Mondiaal, een stichting die wordt bestuurd door de FNV. In hun subsidieaanvragen voor de jaren 2001-2004 en bedrijfsplannen voor de periode 2005-2008 beschrijven zij wat en hoe zij willen bijdragen aan de verwezenlijking van het programma. Daarbij plaatsen zij verschillende accenten vanwege hun eigen mandaat, hun verschillende politieke en religieuze achtergrond en de historisch gegroeide praktijk, en geven zij een eigen inkleuring aan het VMP-beleidskader.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het VMP-beleidskader breed is geformuleerd en veel ruimte laat om eigen prioriteiten te stellen en eigen accenten te plaatsen. Daarmee komt de vraag voor dit hoofdstuk aan de orde: Scheppen de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal, gezien hun ontwerp en inrichting, de voorwaarden voor de verwezenlijking van het VMP-beleidskader?

Voor de beantwoording van deze brede vraag wordt gebruik gemaakt van de toetsingscriteria uit het VMP-beleidskader 2005-2008. Hieruit zijn vier criteria gedis-tilleerd: gerichtheid op relevantie, resultaatgerichtheid, gerichtheid op doelmatigheid en gerichtheid op duurzaamheid. Deze criteria zijn vervolgens nader uitgewerkt met een lijst van aandachtspunten per criterium (bijlage 4 IOB-

website) waarbij de begripsbepalingen zijn gebruikt die het OESO *Development Assistance Committee* (DAC) hanteert.³⁷

4.2 CNV Internationaal

4.2.1 Hoofdpijnen van het programma

Het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) vindt zijn inspiratie in het christelijk-sociaal gedachtegoed. Vanuit dit denken en een open houding naar andere religies streeft het CNV naar een wereld zonder armoede waarin mensen gelijke kansen hebben en duurzame ontwikkeling centraal staat. Het CNV streeft deze doelstelling na door via CNV Internationaal technische, financiële en morele steun te verlenen aan vakbondsorganisaties in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Centraal- en Oost-Europa. Daarnaast richt CNV Internationaal zich op lobby en beleidsbeïnvloeding, en op voorlichting en draagvlakversterking in Nederland. Het CNV biedt haar 330.000 leden gelegenheid om specifieke projecten te steunen. Daarnaast sluiten CNV-bestuurders CAO-overeenkomsten af, waarin geld wordt gereserveerd voor steun aan vakbonden in het Zuiden.

Voor het CNV is een belangrijke overweging dat vakbonden in het Zuiden een zelfde groei- en professionalisering doormaken als het CNV zelf heeft doorgemaakt, zij het vaak in een andere en complexere situatie. Daarbij wil het CNV vakbondsorganisaties in het Zuiden vanuit dezelfde principes steunen als vakbondsleden in het Noorden. Pluriformiteit speelt hierbij een belangrijke rol: waar het CNV het op principiële gronden van belang acht, dat werkenden in Nederland een vakbond naar hun wens kunnen kiezen en niet verplicht zijn aangewezen op een eenheidsvakcentrale, vindt het CNV dat werkenden in ontwikkelingslanden deze keuze ook moeten hebben. Daarom steunt CNV Internationaal initiatieven van vakbonden in ontwikkelingslanden die zich willen organiseren buiten eenheidsvakcentrales, want die zijn volgens het CNV vaak politiek afhankelijk.

CNV Internationaal heeft haar algemene doelstelling uitgewerkt in regionaal beleid. Dat is voor de periode 2001-2004 vastgelegd in drie regionale nota's. De uitvoering van deze nota's werd in 2002 gestopt met de start van het zogenaamde PME-project voor planning, monitoring en evaluatie, toen het partnerbeleid centraal kwam te staan. CNV Internationaal heeft haar beleid verder uitgewerkt in een thematische beleidsnota Gender (2005) en een handreiking Informele Economie (2004).

37 OECD/DAC, *Glossary of key terms in evaluation and results based management*.

Tot aan het samengaan van de wereldwijde vakbondskoepels IVVV en WVA in oktober 2006 was het CNV aangesloten bij het WVA en daarna bij de ITUC. De steun van CNV Internationaal was bestemd voor vakbonden aangesloten bij het WVA. Steun aan deze organisaties geschiedde met 1) bilaterale projecten, dat wil zeggen projecten van nationale partners in het Zuiden waarmee CNV Internationaal een directe relatie heeft, 2) regionale projecten, dat wil zeggen projecten van de regionale organisaties en 3) mondiale projecten.

CNV Internationaal hanteert versterking van vakbondsorganisaties (capaciteitsversterking) als verreweg de belangrijkste strategie. 95 procent van de projecten betreft scholing en vorming, en organisatieversterking.

De keuze voor bilaterale partners komt op de eerste plaats en de landenkeuze volgt daar uit. Vooruitlopend op de keuze van een bilaterale partner bezoekt CNV Internationaal de beoogde partner, consulteert informanten uit het WVA-netwerk en leden van de CNV Commissie Internationaal. Bilateraal ontvangen ongeveer veertig partners in 27 landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika steun.³⁸

Regionale steun verloopt langs de drie regionale organisaties de *Central Latinoamericana de Trabajadores* (CLAT), de *Organization Démocratique Syndicale des Travailleurs Africains* (ODSTA) en de *Brotherhood of Asian Trade Unions* (BATU), en verder langs zeventien regionale beroepsfederaties en drie regionale vrouwenorganisaties.

De mondiale projecten lopen langs het WVA. Het gaat praktisch alleen om het Versterking Beroepsactie-project.

De toewijzing van de projectmiddelen vindt ten eerste geografisch plaats. Daarbij wordt 80 procent van het budget min of meer gelijk verdeeld over Afrika, Azië en Latijns-Amerika en is 20 procent beschikbaar voor mondiale projecten. Binnen het geografische budget is 75 procent bestemd voor bilaterale projecten en 25 procent voor regionale projecten.

Voor CNV Internationaal geldt dat zij vaak langdurige (financiële) banden heeft met partnerorganisaties en onderdelen financiert die deel uitmaken van hun reguliere werkprogramma, waardoor als het ware sprake is van programma- of organisatiesubsidie.

38 Dit zijn de gegevens voor 2004. Over de periode 2001-2006 variëren ze enigszins.

De oprichting van de ITUC heeft geleid tot veranderingen in het beleid van CNV Internationaal. In de criteria van januari 2007 noemt CNV Internationaal het belang van en respect voor pluralisme op vakbondsgebied op nationaal niveau expliciet. Verder heeft CNV Internationaal besloten dat het wil samenwerken met identiteitsverwante organisaties. Hiermee wordt het mogelijk ook organisaties te financieren die geen lid zijn van de ITUC, maar wel een maatschappijvisie hebben waarin CNV Internationaal zich kan vinden. Zo houdt CNV Internationaal bijvoorbeeld de mogelijkheid open om ex-WVA regionale organisaties te blijven steunen die geen lid zijn van de ITUC.

Eind 2006 heeft CNV Internationaal samen met het Belgische Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het Belgische Wereldsolidariteit (WSM) de *Coalition for Social Development* (CSD) opgericht. Hierin kan CNV Internationaal haar werk met deze donoren coördineren en partnerorganisaties met supranationale projecten steunen.³⁹ Dat laatste wil zeggen dat partners uit een regio of uit verschillende continenten kunnen deelnemen (zie ook hoofdstuk 2).

CNV Internationaal ontvangt in de subsidieperiode 2001-2004 EUR 16.767.217,57 en in de periode 2005-2008 EUR 21.281.642,00 uit het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Dat is ongeveer 95 procent van de totale begroting van CNV Internationaal. De overige 5 procent wordt ingebracht door de achterban van de vakcentrale CNV en via Cao's.

CNV Internationaal wordt bestuurd door de Commissie Internationaal met als leden de penningmeester/secretaris van het CNV en tien vertegenwoordigers van de CNV-bonden. De programmacoördinator van CNV Internationaal is lid en tevens secretaris van de Commissie. De commissie bepaalt het beleid en besluit over financieringsverzoeken.

De totale staf van CNV Internationaal bestaat uit elf medewerkers. Zij werken veelal parttime. Vijf medewerkers zijn zowel beleidsmatig als beheersmatig verantwoordelijk voor de projecten.

Bijlage 2 geeft nadere informatie over de uitvoering van het programma van CNV Internationaal.

39 Memorandum of Understanding van de Coalition for Social Development.

4.2.2 Bevindingen

De informatie in de volgende paragrafen is gebaseerd op de VMP-subsidieaanvragen voor 2001-2004 en die voor 2005-2008, notities naderhand, de jaarplannen 2005 en 2006, het jaarverslag 2005, verslagen van de Commissie Internationaal, interviews met medewerkers van CNV Internationaal en observaties tijdens de dossierstudie.

4.2.2.1 Gerichtheid op relevantie

Doelstellingen

CNV Internationaal heeft twee doelstellingen geformuleerd: 1) versterking van vakbonden in ontwikkelingslanden en landen in Centraal- en Oost-Europa en 2) bevordering van arbeidsrechten wereldwijd. Deze doelstellingen zijn in de subsidieperiodes 2001-2004 en 2005-2008 onveranderd gebleven. CNV Internationaal beschouwt het stimuleren van een pluriforme vakbeweging als essentieel. Daarom steunt CNV Internationaal initiatieven van basisbonden of federaties om nieuwe vakcentrales te helpen oprichten.

De bevordering van arbeidsrechten wereldwijd gebeurt voor een deel in het reguliere werk van de vakcentrale CNV. Bijvoorbeeld door als sociaaleconomische part-



Ghana. Naaiatelier. Foto: Evert Bruinekool/De Fotojournalist

ner van het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken aan de ILO over nieuwe arbeidsnormen te adviseren. Daarnaast verleent CNV Internationaal steun aan partners om in hun eigen land verbeteringen te bewerken. Tenslotte vraagt CNV Internationaal via lobby, voorlichting en protestacties aandacht voor arbeidsrechten in landen als Colombia, Cuba en Guatemala.

De doelstelling versterking van vakbonden in ontwikkelingslanden is niet uitgewerkt in operationele doelstellingen of indicatoren. Dat zal gebeuren in 2007 op basis van proeven en in 2008 programmabreed. Wel zijn er, in overeenstemming met het VMP-beleidskader, resultaatvelden benoemd waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen externe resultaten op het gebied van arbeidsverbetering (meer of betere Cao's zijn afgesloten, individuele rechtshulp is geboden) en interne resultaten gericht op capaciteitsversterking van vakbonden zelf (sectorale federaties zijn opgebouwd, ledenadministratie is geautomatiseerd).

CNV Internationaal heeft haar genderbeleid in een aparte nota vastgelegd. Die biedt de partners inzicht in de beleidskeuzes van CNV Internationaal en geeft hen tevens aanbevelingen. Met de nota wil CNV Internationaal bereiken dat de genderdiscussie tussen de partners binnen het WVA en tussen de partners en CNV Internationaal wordt aangegaan. CNV Internationaal is van plan om in de controlijsten voor de beoordeling van projectvoorstellen en voortgangsverslagen aandachtspunten voor gender op te nemen.

Uit de Handreiking Informele Economie uit 2004 blijkt dat CNV Internationaal zich vooralsnog aansluit bij het beleid dat door de partners wordt gevoerd. Sommige van hen beschouwen de informele economie als een sector op zich. Andere zien haar als onderdeel van economische sectoren, zoals ook door het WVA wordt gepropageerd. CNV Internationaal deelt de laatste zienswijze. CNV Internationaal ziet het als een uitdaging dat bonden, die zich van oudsher richten op werkenden met een formele status, de omslag maken naar het organiseren en behartigen van collectieve belangen van de groeiende groep van werkenden met een informele status.

CNV Internationaal heeft als streefcijfer om 10 procent van het budget beschikbaar te stellen voor specifieke vrouwenprojecten, 10 procent voor werkenden in de informele economie en 1 procent voor kinderen en jongeren. De inputdoelstellingen voor informeel werkenden en gender worden sinds 2005 gemonitord. De doelstellingen van het programma van CNV Internationaal, versterking van vakbonden en bevordering van arbeidrechten, sluiten zonder meer aan op het

VMP-beleid. Daar ze verder niet zijn geconcretiseerd anders dan via resultaatvelden, bieden zij weinig zicht op de wijze waarop het programma van CNV Internationaal wordt aangestuurd ter verwerkelijking van het VMP-beleidskader. Dit komt ook doordat CNV Internationaal thema's waarvoor in het VMP-beleidskader aandacht wordt gevraagd, niet of nauwelijks beleidsmatig uitwerkt.

De opvatting van CNV Internationaal dat pluriformiteit en politieke onafhankelijkheid onlosmakelijke aspecten zijn van de versterking van de vakbeweging komt tot eind 2006 niet expliciet tot uiting in de beleidsdocumenten. Hoewel het VMP-beleidskader zich hier evenmin over uitspreekt, zou deze keuze van CNV Internationaal vanuit de optiek van het VMP-beleidskader echter te rechtvaardigen zijn als pluriformiteit leidt tot een sterkere en doeltreffender vakbeweging. Bijvoorbeeld doordat werkenden die anders ongeorganiseerd zouden blijven, lid worden van een politiek onafhankelijke vakbond. Doordat vakbonden van een politiek onafhankelijke vakcentrale steun ontvangen die zij van andere vakcentrales niet kunnen verwachten. Of doordat een politiek onafhankelijke vakcentrale nieuwe elementen binnenbrengt in onderhandelingen met werkgevers of de overheid. Rapportages van CNV Internationaal geven hierover geen uitsluitsel.

Doelgroepen en partnerbeleid

CNV Internationaal ziet werkenden in ontwikkelingslanden en in Centraal- en Oost-Europa als de uiteindelijke doelgroep die dient te profiteren van haar steun. CNV Internationaal verstaat onder werkenden zij die in de formele of in de informele economie werken. Daarbij maakt CNV International ten aanzien van werkenden in de informele economie onderscheid tussen mensen die een inkomen verwerven als kleine zelfstandigen, zoals straatventers, en mensen met een niet-formele werkrelatie met een werkgever, bijvoorbeeld als tijdelijk werknemer in de agrarische- of de bouwsector. Volgens CNV Internationaal is relevant, doeltreffend en politiek onafhankelijk vakbondswerk essentieel om de positie van werkenden te verbeteren. Daarbij hecht CNV Internationaal er aan dat deze vakbonden de situatie van werkenden aantoonbaar verbeteren.

Tot de oprichting van de ITUC eind 2006 beperkt CNV Internationaal haar directe doelgroep tot vakbonden in ontwikkelingslanden die zijn aangesloten bij het WVA. Zij omvat nationale vakcentrales, nationale beroepsfederaties en basisbonden en daarnaast de internationale en regionale WVA-structuur. De gedachte hierachter is dat de vakbeweging in ontwikkelingslanden niet doeltreffend kan opereren zonder internationale steun en dat het WVA-netwerk in zijn huidige staat daartoe nog onvoldoende is uitgerust. Hierbij komt dat 75 procent van de bij het

WVA aangesloten organisaties zich in de Derde Wereld bevindt en CNV Internationaal, het Belgische ACV en het Belgische Wereld Solidariteit de belangrijkste donoren zijn van het WVA-netwerk. De organisaties uit het WVA-netwerk vervullen dus een dubbelrol: zij behoren tot de doelgroep van CNV Internationaal en treden tegelijkertijd op als uitvoerend partner. Incidenteel geeft CNV Internationaal steun aan niet-vakbondsorganisaties.

Hoewel de voorbereiding van een partnerkeuze door onder andere consultatie binnen het WVA-netwerk een zeker beeld oplevert, leidt dit niet tot een systematische analyse van de sociaaleconomische en politieke situatie, de arbeidsmarkt en de vakbeweging in een bepaald land. De vraag naar de gevolgen van het ontbreken van een politiek onafhankelijke vakbeweging voor de werkenden in een specifieke context wordt bijvoorbeeld niet kritisch behandeld. Dat geldt ook voor de vraag hoe groot de kansen zijn dat de beoogde partner een betekenisvolle verandering kan bewerken, gegeven haar uitvoeringscapaciteit. De onderbouwing van de keuze voor nieuwe partners is daardoor ontoereikend. Ook zou in deze fase meer aandacht voor de hand liggen voor de uitvoeringscapaciteit van de beoogde partner, vooral voor de hoofdfuncties die een nationale vakcentrale vervult. Actualisering van deze informatie is van belang als de Commissie Internationaal tijdens de behandeling van een nieuw driejarig werkplan moet besluiten over voortzetting van een relatie. Deze aanpak zou bovendien ertoe bijdragen dat de grote kennis van de programmamedewerkers, die nu vooral in hun hoofd zit, systematisch wordt gedocumenteerd.

Steun aan sectorale federaties verloopt in principe altijd via de nationale vakcentrale. Hierbij treedt de nationale vakcentrale op als contractpartner, wat veronderstelt dat die vakcentrale in staat is om de projectvoorstellen van de beroepsfederaties of eventueel de basisbonden te beoordelen en de uitvoering ervan te monitoren. Een belangrijke consequentie van deze werkwijze is dat nationale vakcentrales invloed kunnen krijgen op de toekenning van donorsteun aan de basisbonden en beroepsfederaties; dat brengt het risico met zich dat dit invloed heeft op de aard van de relatie.

CNV Internationaal hanteert geen inhoudelijke criteria voor landenselectie, anders dan dat de landen moeten voorkomen op de lijst met landen die het meeste recht hebben op ontwikkelingssamenwerking, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling die hanteert, de zogenaamde DAC-1 lijst.

De keuze voor de regionale organisaties CLAT, ODSA en BATU, de zeventien regionale beroepsfederaties en drie regionale vrouwenorganisaties vloeit logisch voort uit de verbondenheid van CNV Internationaal met het WVA-netwerk.

CNV Internationaal beperkt in principe de financiering van mondiale partners. Uitzondering op deze regel vormt de financiering van het Versterking Beroepsactie-project dat sinds 2002 loopt en waaraan CNV Internationaal tot en met 2008 steun heeft toegezegd. Dit wereldwijde project richt zich op capaciteitsversterking. Er nemen nationale en sectorale federaties uit 46 landen aan deel.

In de praktijk is het onderscheid tussen de doelstellingen waarop bilaterale, regionale of mondiale projecten zich richten niet zo duidelijk. Een bijkomende factor is dat zowel de bilaterale, regionale als mondiale projecten de nationale vakcentrales als entree kiezen en in veel gevallen zich ook richten op de versterking van die vakcentrales.

Tot voor kort boden de projectbeschrijvingen weinig informatie over het verband tussen de problemen van de vakbonden en de resultaten voor de uiteindelijke doelgroep, de werkenden. Met de jongste generatie jaarplannen, geformuleerd na de introductie van de zogenaamde CNV-PME methode, ontstaat daarop meer zicht.

Als het om bilaterale projecten gaat, identificeren de nationale vakcentrales en de bij hen aangesloten bonden de problemen en formuleren zij de doelstellingen. Bij regionale projecten nemen de regionale organisaties (BATU, CLAT en ODSA) en regionale beroepsfederaties deze taak op zich. In het geval van wereldwijde projecten is dat het werk van WVA/Versterking Beroepsactie. Hoe intensief de lokale basisbonden aan deze projecten deelnemen, verschilt sterk; daardoor verschilt ook de kwaliteit van de probleemanalyses, vooral de analyse van de locatiespecifieke situatie waarin zij opereren. De onderbouwing van de veronderstelde band tussen de versterking van vakbonden en de resultaten die dat oplevert voor de basisbonden en hun leden wisselt daardoor sterk.

Soms verbreekt CNV Internationaal de relatie met een partner. Dat gebeurt als de organisatie ontevreden is over de kwaliteit van projectvoorstellen of de inhoudelijke of financiële verslagen onvoldoende zijn.

Het partnerbeleid en de ervaringen daarmee komen als zodanig niet aan de orde in de communicatie met het ministerie. Dit zou wel voor de hand liggen, juist

omdat het partnerbeleid in de praktijk van strategisch belang is voor de doeltreffendheid van het programma.

Uitvoeringsstrategie

Dat 95 procent van de projecten over scholing en vorming, en organisatieopbouw gaat, betekent dat deze twee activiteiten de belangrijkste zijn voor het bereiken van de doelstelling versterking van vakbondsorganisaties. Dit is volgens CNV Internationaal niet het resultaat van een aanbodgerichte werkwijze maar van haar vraaggerichte benadering. Het is de optelsom van alle projecten.

CNV Internationaal legt de voorgenomen toewijzing van middelen vast in Krijtlijnennota's. Uit de nota's blijkt dat van de VMP-middelen 85 procent bestemd is voor steun aan partners. Het overige deel is bestemd voor lobby en beleidbeïnvloeding (5 procent), apparaatskostenvergoeding (AKV) (9 procent) en de aanschaf en invoering van een nieuw automatiseringssysteem (Informatie Systeem Internationaal, ISI) (1 procent).

De belangrijkste afwijking van de geplande uitgaven (Krijtlijnennota 2002) is dat ongeveer 50 procent van de projectmiddelen bestemd is voor mondiale projecten. Dat is het gevolg van het wereldwijde Versterking Broepsactie-project, dat 25 procent van het CNV Internationaal budget opslokt. Het beschikbare budget voor bilaterale en regionale projecten is overeenkomstig afgenomen van de geplande 80 procent tot ruim 50 procent.⁴⁰

In de beleidsdocumenten is voor de geografische invalshoek en de gelijke verdeling over de continenten geen onderbouwing opgenomen. De Krijtlijnennota is in essentie een inputgericht sturingsinstrument dat gericht is op regio's en organisaties, maar niet op een resultaatgerichte werkwijze.

4.2.2.2 Resultaatgerichtheid

Visie en strategie

CNV Internationaal ziet verbetering van planning, monitoring en evaluaties als een manier om de interne capaciteit van partners te versterken. Het leidt tot een verandering in cultuur, organisatie en leiderschapstijl. Planning, uitvoering en financiering worden transparanter en participatiever. CNV Internationaal wil deze interne capaciteitsversterking op drie niveaus bereiken. Op dat van de: 1) nationale

⁴⁰ CNV Internationaal Krijtlijnennotities 2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007.



China. Bouwvakkers op een steiger. Foto: FNV Mondiaal

vakcentrale, 2) de hierbij aangesloten beroepsfederaties, 3) de hierbij aangesloten basisbonden in bedrijven, en van de bonden van werkenden in de informele economie.

Omdat CNV Internationaal bestaande methodes voor planning, monitoring en evaluatie onnodig ingewikkeld vindt, heeft zij een eigen methode ontwikkeld, de zogenaamde CNV-PME. Daarbij brengen partners aan de hand van een stramien van tien vragen de problemen in hun sector in kaart, formuleren zij doelstellingen en benoemen ze activiteiten om die te bereiken. Dit mondt uit in een geïntegreerd plan voor één of drie jaar, dat bestaat uit een plan van de nationale vakcentrale en plannen van de aangesloten beroepsfederaties. CNV Internationaal beoogt met deze planningswijze een geheel aan resultaten, activiteiten en kosten voor de vakcentrale voorgeschoteld te krijgen waaraan CNV Internationaal vervolgens op onderdelen bijdraagt. Volgens medewerkers van CNV Internationaal blijken partners daarmee moeite te hebben en accepteert CNV Internationaal het daarom als een partner alleen dat deel van de planning presenteert waarvoor financiële steun wordt gevraagd. De steun van CNV Internationaal is daardoor meer aan organisaties gebonden dan aan projecten.

De CNV-PME planningsmethode heeft als sterke kant dat zij betrekkelijk eenvoudig is, uitnodigt tot het formuleren van concrete resultaten en geschikt is voor

korte termijn planning van een tot drie jaar. Door haar eenvoud kan zij in principe ook gebruikt worden op niveaus onder de vakcentrale en nodigt zo uit tot een meer participatieve manier van plannen. Omdat de CNV-PME planningsmethode niet om een contextanalyse op nationaal niveau vraagt, blijven problemen en resultaten van meer strategische aard - zoals een sociaaleconomisch beleid voor meer werkgelegenheid, een hoger minimumloon en betere sociale voorzieningen en verzekeringen buiten beschouwing. Een ander nadeel is dat het gehele plan bestaat uit een groot aantal resultaten, die worden bereikt door verschillende organisaties. Daardoor kan de planning een versnipperd beeld geven. Doordat deze resultaten niet zijn gekoppeld aan strategische doelen, die zijn voorzien van indicatoren en streefgetallen, is het moeilijk om de verantwoording van resultaten te volgen, terug te koppelen naar doelstellingen en zo lessen te trekken.

Invoering van de CNV-PME bij de partners

CNV Internationaal begon in maart 2002 bij zes partners te experimenteren met de CNV-PME methode. Nadat hun commentaar op de eerste versie was verwerkt en een gebruikershandleiding was geschreven, zijn sinds 2004 alle nationale vakcentrales die partner zijn van CNV International een of meerdere keren getraind in de toepassing ervan. Zo werden 75 trainers getraind. De deelnemers worden geacht de kennis over te brengen aan hun respectievelijke organisaties. Inmiddels worden ook de bij de nationale vakcentrale aangesloten beroepsfederaties getraind. De trainingen en de follow-up worden verzorgd door CNV Internationaal zelf, onder leiding van de consultant PME en met medewerking van de betreffende regiomedewerker. In Afrika is daarnaast het adviesbureau *Bureau Conseiller de Project dans l'Afrique* (BCPA) bij de uitvoering van de CNV-PME methode betrokken.

De kosten voor de ontwikkeling en invoering van CNV-PME over de periode 2002 tot en met 2006 bedragen ongeveer EUR 800.000. Ze komen ten laste van de projectmiddelen.

Planning: subsidieaanvraag 2005-2008

In vergelijking met de voorafgaande, heeft de subsidieaanvraag 2005-2008 veel meer aandacht voor resultaatgerichte planning.

CNV Internationaal hanteert onder de doelstelling versterking van vakbonden resultaatvelden, die zijn bedoeld om de rapportage aan het ministerie systematischer te maken. In de subsidieaanvraag 2005-2008, zoals die door het ministerie werd goedgekeurd, zijn geen indicaties opgenomen over bijvoorbeeld in welke

regio's of welke organisaties zullen bijdragen aan deze resultaatvelden. Aan de resultaatvelden zijn geen middelen toegekend. Ze leveren tot op heden dan ook geen informatie voor het management of het bestuur. Inmiddels heeft CNV Internationaal besloten om CNV-PME geschikter te maken voor een lange termijn benadering van de partnerorganisaties en als informatiebron voor management door de resultaatvelden te voorzien van indicatoren en streefgetallen. CNV Internationaal wil hiermee beginnen zodra in april 2007 het nieuwe informatiesysteem ISI in gebruik is. Deze verandering zal gevolgen hebben voor de wijze van plannen en rapporteren van de partners.

Dat de centrale doelstelling niet is uitgewerkt in resultaten blijkt ook uit de jaarplannen van CNV Internationaal. In dat van 2006 plaatst CNV Internationaal direct onder de doelstelling resultaten, die te beschouwen zijn als de outputs van CNV Internationaal. Door het ontbreken van outcomes is moeilijk in te zien hoe outputs van CNV Internationaal bijdragen aan de verwerkelijking van het doel. Ter illustratie hiervan volgt hier een voorbeeld van een gesteld doel:

'Door het geven van financiële, morele en technische steun zullen vakbondsorganisaties ... in staat zijn belangen van leden en werknemers op het gebied van inkomen en werk te behartigen. Resultaten: 1) ... aanwenden totale budget ..., 2) ... CNV heeft bijdrage geleverd aan aanscherpen van kennis van de partnerorganisatie..., 3) alle nationale vakcentrales dienen werkplannen in volgens de methode van CNV Internationaal; etc.'

Monitoring: Jaarverslag 2005

In het Jaarverslag 2005 wijdt CNV Internationaal een apart hoofdstuk aan 'versterking partnerorganisaties: medefinanciering'. Daarin geeft de organisatie aan met hoeveel partners zij samenwerkt, het biedt een overzicht van de financiering per land en continent en een overzicht van de inkomsten, vooral uit de achterban. Tenslotte wordt een nieuwe resultaatclassificatie aangekondigd. In een volgend hoofdstuk doet CNV Internationaal verslag van de vorderingen met de invoering van de CNV-PME. In twee kaders wordt vermeld dat die ertoe heeft geleid dat organisaties de problemen van hun leden en de beoogde resultaten beter preciseren, dankzij de deelname van leden aan de planning.

Vanwege de extra aandacht voor het thema gender wordt een hoofdstuk hieraan gewijd. Aan de hand van cases wordt zicht geboden op concrete resultaten. De *Confédération Syndicale des Travailleurs de Togo* (CSTT) kiest een vrouw tot plaatsvervangend algemeen secretaris. In Benin groeit het aantal vrouwelijke leden van de *Confédération General de Travailleurs du Bénin* (CGTB) met 20 procent tot ruim 11.000 en in de Filippijnen lukt het de *Federation of Free Workers* (FFW) om in vijf CAO's

afspraken te maken over gelijke vrijstelling voor mannen en vrouwen in het vakbondswerk. In Cambodja en Sri Lanka lukt het de bonden Cao's af te sluiten met bedrijven in vrijhandelszones.

Met uitzondering van het hoofdstuk over gender beperkt het Jaarverslag zich bijna uitsluitend tot verantwoording afleggen over de besteding van middelen en de uitgevoerde activiteiten. Het biedt nauwelijks tot geen antwoord op de vraag of dit heeft geleid tot de beoogde versterking van de partners en hun netwerken, of tot verbetering voor de leden. Volgens CNV Internationaal wordt het pas mogelijk over deze onderwerpen gericht te rapporteren na de aanpassing van de huidige CNV-PME versie. Naar verwachting zal het nog enige jaren duren voordat deze bijstelling leidt tot een systematische rapportage aan het ministerie over het bereiken van doelstellingen. Dat is niet verwonderlijk gezien de geringe voortgang die met deze materie wordt geboekt.

CNV Internationaal heeft aangekondigd in het Jaarverslag 2006 extra aandacht te besteden aan de resultaten die dan met de invoering van de CNV-PME methode zijn geboekt.

Evaluatie

CNV Internationaal heeft in de periode 2001-2006 één externe evaluatie laten uitvoeren, en wel van het programma in Midden-Amerika in de periode 1995-2000. In 2005 werd een interne, niet onafhankelijke evaluatie uitgevoerd van het Versterking Beroepsactie-project.

Doorwerking binnen CNV Internationaal

Uit gesprekken met programmamedewerkers blijkt dat zij veel waarde hechten aan planning, monitoring en evaluatie. Zij hebben hierover regelmatig contact binnen CNV Internationaal. Door hun deelname aan de trainingen zijn zij goed geïnformeerd over CNV-PME en kunnen zij de ontwikkeling van resultaatgericht werken bij de partners goed volgen. De CNV-PME methode is sterk geïntegreerd in de contacten met de partners.

De projectvoorstellen van de partners zijn sinds de invoering van PME aanzienlijk uitvoeriger.

Bij elk projectvoorstel stellen de programmamedewerkers een 'Voorlegger' op, dat is een samenvatting van het project en een advies. Tot op heden ontbreekt het

echter aan toetsingscriteria ter onderbouwing van het advies, en vooral aan een beoordeling van de kwaliteit van de planning. Hierdoor ontstaat een situatie dat adviezen ingaan op relevantie zonder dat bijvoorbeeld beoordeeld is of beoogde resultaten haalbaar zijn. CNV Internationaal zal in 2007 in deze lacune voorzien.

De Commissie Internationaal behandelt alle aanvragen. Over de periode 2004-2005 waren er 295 projecten waarvan de financiering ten laste komt van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Daarnaast behandelde de commissie tientallen projecten die worden gefinancierd uit de eigen middelen van het CNV. De verslagen van de Commissie Internationaal geven de discussies die zij voert niet weer. Van alle 295 voorgelegde VMP-projecten keurde de commissie zes projecten af. Bij vier goedgekeurde projecten stelde de commissie extra voorwaarden.

Uit de behandeling van de projectvoorstellen door de programmamedewerkers en de verslaglegging van de besluitvorming door Commissie Internationaal komt naar voren dat het gebruik van resultaten als basis voor beoordeling en besluitvorming in de beginfase verkeert. Er is nog geen sprake van een kritische analyse en beoordeling van de resultaatgerichtheid van projectvoorstellen. Wel gebeurt het dat CNV Internationaal de relatie met een partner verbreekt als deze de CNV-PME methode niet toepast.

4.2.2.3 Gerichtheid op doelmatigheid

CNV Internationaal heeft het programma zo ingericht dat de apparaatskosten niet hoger zijn dan de 9 procent AKV die zij ontvangt van het ministerie; dat is exclusief de kosten voor CNV-PME, die apart worden vergoed. Om dit te bereiken heeft CNV Internationaal het aantal landen voor bilaterale hulp teruggebracht van meer dan 50 naar 27. CNV Internationaal sluit niet uit dat steun aan nieuwe partners zal leiden tot uitbreiding van dit aantal. Volgens de organisatie is verdere beperking van het aantal landen met bilateraal gefinancierde projecten onwenselijk. Een overweging hiervoor is dat CNV Internationaal veelal met relatief kleine partners van doen heeft en de steun per partner overeenkomstig is.

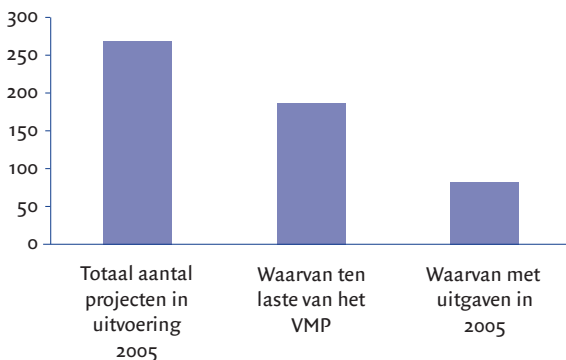
Uit het beleid tot 2006 valt niet op te maken volgens welke overwegingen of criteria CNV Internationaal besluit steun te laten verlopen langs bilaterale, regionale of wereldwijde projecten en of deze keuzes vanuit doelmatigheidsoverwegingen logisch zijn. In de nieuwe situatie, waarbij CNV Internationaal de keuze heeft steun te verlenen via bilaterale relaties, de nieuw opgerichte *Coalition for Social Development*, of via de *Global Union Federations* zal CNV Internationaal deze doelmatigheidsvraag opnieuw aan de orde moeten laten komen.

Vanwege de internationale opzet van het Versterking Beroepsactie-project en doordat het in meer dan 40 landen wordt uitgevoerd is een groot deel van het budget besteed aan coördinatie op internationaal niveau (40 procent). Ook de ontwikkeling van een internationaal trainingsprogramma en regionale trainingen hebben aanzienlijke kosten met zich meegebracht. De vraag of hetzelfde resultaat niet via kennis die aanwezig is in het land of in de regio gerealiseerd had kunnen worden, is niet gesteld. Door de wijzigingen in de tweede fase van het Versterking Beroepsactie-project is een verschuiving ten gunste van regionale coördinatie ontstaan, die echter ook aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Verder komen de doelstellingen en de strategie van dit project en van de bilaterale steun van CNV Internationaal steeds meer overeen.

Figuur 4.1 geeft een beeld van de projectenportefeuille. Volgens de Kenschetsen 2005 zijn er in 2005 in totaal 273 projecten in uitvoering. Dat wil zeggen projecten met uitgaven in 2005 of volgende jaren en projecten met uitgaven van voor 2005 maar die nog niet zijn afgesloten.

Van de 273 projecten komen er 189 (70 procent) ten laste van het VMP en de overige 84 projecten (30 procent) ten laste van de eigen middelen van CNV. Van de 273 projecten hebben er 114 (42 procent) uitgaven in 2005, waarvan 84 (31 procent) ten laste van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. In 2006 waren dat er 91. CNV Internationaal ontvangt voor de projecten die gefinancierd worden uit de eigen middelen 10 procent vergoeding voor beheer.

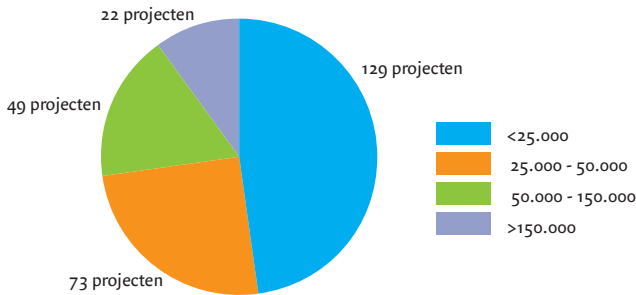
Figuur 4.1 *Projecten in uitvoering 2005*



Bron: Kenschetsen 2005 CNV Internationaal.

Figuur 4.2 geeft een beeld van de omvang van de toegezegde bedragen. Voor 129 van de 273 projecten is dat minder dan EUR 25.000 (48 procent) en voor 73 projecten liggen de bedragen tussen EUR 25.000 en EUR 50.000 (26 procent).

Figuur 4.2 Omvang committeringen 2005 (in EUR)



Bron: Kenschetsen 2005 CNV Internationaal.

In totaal is dus aan 74 procent van de projecten een bedrag van minder dan EUR 50.000 toegezegd. Bij 22 projecten ligt het boven de EUR 150.000 (8 procent). Die komen allen ten laste van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Van de 129 projecten met een toezegging van minder dan EUR 25.000 worden er 71 gefinancierd uit eigen middelen van CNV.

Sinds de invoering van CNV-PME in 2004 werken de bilaterale partners in 17 landen in Azië en Latijns-Amerika met driejarige werkplannen. Vanwege de nog lage kwaliteit van de plannen van de partners in Afrika doet CNV Internationaal aan hen toezeggingen voor één of twee jaar. Vanwege de afbouw van de financieringsrelatie met de regionale partners, verstrekt CNV Internationaal aan hen financiering per jaar. Voor een organisatie met een relatief kleine staf is dit een grote en bewerkelijke projectenportefeuille. Gezien de geringe financiering per project zijn de transactiekosten van veel projecten relatief hoog.

In de periode 2001-2006 bezocht CNV Internationaal haar partners in vijf landen tenminste vier keer, in zes landen drie keer, in drie landen twee keer, en zijn de partners in elf landen één keer bezocht. Partners in twee landen zijn niet bezocht.

Uit de projectdossiers die tijdens de dossierstudie zijn bekeken (hoofdstuk 5) blijkt dat CNV Internationaal een gedetailleerd financieel beheer voert. Projecten worden als regel binnen de afgesproken begroting en tijdsduur uitgevoerd. Kleine

projectsaldo's mogen van CNV Internationaal door de partner voor andere doelen worden gebruikt en hoeven niet te worden teruggestort.

CNV Internationaal heeft geen systeem om de kosten en baten voor onderwijs en training te toetsen. Volgens CNV Internationaal kunnen partners de doelmatigheid van projecten vergroten als zij de resultaatrapportage hebben verbeterd. Hierbij gaat CNV Internationaal voorbij aan inzichten die inmiddels elders zijn opgebouwd over de mogelijkheden en beperkingen van training en onderwijs om bij te dragen aan verandering binnen organisaties.

4.2.2.4 Gerichtheid op duurzaamheid

CNV Internationaal hanteert als uitgangspunt voor duurzaamheid van vakbondsorganisaties dat het autochtone, zelfstandige organisaties zijn die bestaan dankzij de financiële en immateriële inbreng van hun leden. De inzet van kaderleden en vrijwilligers is hierbij essentieel.

Ten aanzien van de duurzaamheid van de nationale vakcentrales staat CNV Internationaal echter voor een dilemma. Enerzijds staat de institutionele en financiële zelfstandigheid van deze organisaties centraal. Anderzijds ziet CNV Internationaal dat nationale vakcentrales voor hun verdere ontwikkeling of zelfs voor hun oprichting en voortbestaan afhankelijk zijn van externe steun. Daarbij komt dat CNV Internationaal één van de twee grote donoren is in het WVA-netwerk, die partners vele jaren substantieel financiert. In deze situatie is de aanname onzeker dat tijdelijke externe steun aan nationale vakcentrales zal bewerken dat die vakcentrales na verloop van tijd zonder donorsteun kunnen overleven. CNV Internationaal volgt hierbij de aanname dat door externe steun, financieel en door de CNV-PME methode, partnerorganisaties zich zo gaan ontwikkelen dat hun financiële draagvlak door ledengroei van basisbonden en beroepsfederaties op duurzame wijze wordt versterkt, de donoraafhankelijkheid afneemt en zo uiteindelijk de negatieve spiraal wordt doorbroken waarin zij verkeren.

Het beleid van CNV Internationaal voor zelffinanciering door de aanvragende vakcentrales verschilt naar de aard van de relatie tussen CNV Internationaal en de partners. De duurzaamheid van het Versterking Beroepsactie-project is voor CNV Internationaal geen punt van discussie geweest. CNV verschaft honderd procent van de middelen: zonder financiering door CNV Internationaal bestaat dit project niet. Er is geen exit-strategie. Voor de tweede fase had CNV Internationaal eind

2006 nog geen contract afgesloten met het WVA, daar dit in liquidatie verkeert door de oprichting van de ITUC.⁴¹

Voor bilaterale steun aan een nationale vakcentrale, die veel lijkt op programma- of organisatiesteun, blijkt het in de praktijk moeilijk vast te stellen welk deel van de begroting CNV Internationaal financiert. In principe vraagt CNV Internationaal aan de partner het volledige werkprogramma en de bijbehorende begroting te overleggen. In de praktijk blijken partners daar moeite mee te hebben en accepteert CNV Internationaal dat alleen dat deel wordt gepresenteerd waarvoor financiële steun wordt gevraagd. Aan de begroting van dit deel leveren de partners zelf een bescheiden bijdrage. De consequentie van deze werkwijze is dat CNV Internationaal geen inzicht heeft in de bijdrage van andere donoren. Bovendien bestaat het risico van fungibiliteit, dat wil zeggen dat de ontvangende partij dankzij de bijdrage van CNV Internationaal onderdelen uit het totale programma kan uitvoeren die anders niet mogelijk zouden zijn, of die CNV Internationaal ook niet zou willen financieren.

4.3 FNV Mondiaal

4.3.1 Hoofdpijnen van het programma

De FNV streeft naar rechtvaardige, vreedzame en democratische verhoudingen in de wereld. FNV Mondiaal wil daaraan bijdragen door versterking van democratische, onafhankelijke en representatieve vakbonden die op effectieve wijze de belangen van werkenden behartigen in ontwikkelingslanden en landen in transitie, om zo een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding en maatschappijopbouw. FNV Mondiaal benadert armoedebestrijding vanuit een vakbondsperspectief, gedefinieerd in termen van arbeid, inkomen en medezeggenschap.

FNV Mondiaal heeft haar hoofddoelstelling uitgewerkt in drie speerpunten: 1) erkenning van vakbondsrechten, 2) versterking en vernieuwing van vakbonden en 3) maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Onder het tweede speerpunt heeft de organisatie vijf thema's samengebracht: kinderarbeid, gender, informele economie en hiv/aids plus het thema vakbondsoopbouw en ondersteuning. Onder dit laatste thema vallen bijvoorbeeld vernieuwing van bepaalde praktijken van onderhandeling, dienstverlening, mobilisatie en lobby.

⁴¹ Medio 2007 is met de CSD een contract afgesloten voor het technisch beheer en huisvesting voor de tweede fase van VERBA. Inhoudelijke aansturing vindt plaats door CNV Internationaal.



Cambodja. Arbeidsters in een textielfabriek. Foto: CNV Internationaal

Voor het speerpunten MVO heeft FNV Mondiaal in 2004 beleid vastgelegd, en verder voor de thema's kindarbeid (2004), gender (2004), informele economie (2004), vakbondsrechten (2004) en hiv/aids (2005).

FNV Mondiaal volgt drie strategieën om aan bovenstaande speerpunten te werken: 1) verlenen van steun aan zuster- en aanverwante organisaties in de betreffende landen, 2) belangenbehartiging in de (inter)nationale politieke besluitvorming en 3) voorlichting en campagnes over vraagstukken van internationale rechtvaardigheid en solidariteit. De strategieën zijn van 2001 tot heden onveranderd gebleven.

Tot aan het samengaan van beide wereldorganisaties in oktober 2006 was de FNV aangesloten bij het IVVV en daarna bij de ITUC. De steun van FNV Mondiaal komt grotendeels ten gunste van organisaties die net als FNV ook eerst lid waren van het IVVV en nu van de ITUC, of daarmee verwant zijn.

De steunverlening aan zusterorganisaties vindt plaats langs twee kanalen: 1) bilateraal verleent FNV Mondiaal directe steun aan vakbondsorganisaties in het Zuiden en 2) langs het multilaterale kanaal loopt de steun via de *Global Union Federations* (GUFs). De uitgaven zijn ongeveer gelijkmatig verdeeld over beide kana-

len. Ook de uitgaven over de regio's Afrika, Azië en Latijns-Amerika ontlopen elkaar niet veel en variëren voor elke regio tussen de 25-30 procent van de totale projectuitgaven. Voor Midden- en Oost-Europa is 5 procent beschikbaar.

FNV Mondiaal verleent bilaterale steun aan 114 organisaties in 44 landen.⁴² Daar sommige hun project in meerdere landen uitvoeren, ontvangen in totaal 59 landen deze vorm van steun.⁴³ FNV Mondiaal steunt niet-gouvernementele organisaties als samenwerking met een vakcentrale of vakbond onvoldoende oplevert, bijvoorbeeld als een bond te weinig capaciteit heeft, verdeeld of corrupt is, of als een bond bepaalde groepen in de samenleving niet bereikt, bijvoorbeeld de informeel werkenden. FNV Mondiaal steunt onderzoeks- en trainingsinstituten als meerdere vakbonden gebruik maken van hun diensten en er sprake is van schaalvoordelen. Een gevolg is dat zich onder de bilaterale partners in sommige landen opvallend veel scholings- en trainingsinstituten bevinden, arbeidsgerelateerde niet-gouvernementele organisaties of onderzoeksinstituten en het aantal vakcentrales laag is of geheel afwezig.

In het Bedrijfsplan 2005-2008 verdeelt FNV Mondiaal het budget over de drie speerpunten en geeft de organisatie de verschuivingen aan die in de periode 2005-2008 worden nagestreefd. Bovendien worden voor het tweede speerpunt, versterking en vernieuwing vakbonden, per regio thematische zwaartepunten aangeven. Hiervoor zijn de uitgangspunten: 1) de bestaande regionale, partner- en projectverdeling en 2) de aanname dat grote verschuivingen op korte termijn onhaalbaar zijn. Daarbij komt volgens FNV Mondiaal, dat in bilaterale bestedingen gemakkelijker geschoven kan worden dan via de GUFs die hun eigen prioriteiten en netwerken hebben.

FNV Mondiaal besteedt ongeveer 50 procent van haar projectuitgaven aan projecten van de GUFs. Daarvan komt ongeveer de helft ten goede aan projecten van *Public Service International* (PSI, publieke sector) en *Building and Woodworkers International* (BWI, hout en bouw).

FNV Mondiaal ontving in de subsidieperiode 2001-2004 uit het Vakbondsmedefinancieringsprogramma EUR 38.961.463,63 en in 2005-2008 EUR 48.285.900,00. Dit is ongeveer 90 procent van de totale begroting van FNV Mondiaal. De overige 10 procent wordt bijgedragen door de achterban van de vakcentrale FNV.

42 Overzicht uitvoerende partners FNV Mondiaal 2001-2005.

43 FNV Mondiaal Jaarverslag 2004. Het jaarverslag 2005 vermeldt deze informatie niet meer.

De stichting FNV Mondiaal wordt bestuurd door bestuurders van de FNV en de FNV-bonden. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van financieringsverzoeken is sinds 2004 door het bestuur gedelegeerd aan een bestuurscommissie, het projectencomité.

De dagelijkse leiding van FNV Mondiaal ligt bij het afdelingshoofd, dat ook lid is van het stichtingsbestuur en het projectencomité. Bij FNV Mondiaal werken ruim twintig mensen, veelal parttime. Negen beleidsmedewerkers en vijf projectbeheerders zijn direct verantwoordelijk voor het beleid en het projectenbeheer. Verder besteden sinds 2005 vier beleidsmedewerkers Lobby en Campagne 40 procent van hun tijd aan projecten op deze terreinen.

Bijlage 2 geeft nader informatie over de uitvoering van het programma van FNV Mondiaal.

4.3.2 Bevindingen

4.3.2.1 Gerichtheid op relevantie

Doelstellingen

FNV Mondiaal heeft haar drie speerpunten uitgewerkt in 22 strategische doelen. Het eerste speerpunt, erkenning van vakbondsrechten, is uitgewerkt in vijf strategische doelen en wordt uitgevoerd in vier landen. De strategische doelen zijn afgeleid van de ILO-conventies 87 (*Freedom of association and protection of the right to organise*) en 98 (*Right to organise en collective bargaining*) en sluiten aan op de problemen van de vakbonden in de vier landen, waarop dit speerpunt is gericht: Zimbabwe, Colombia, Belarus en China, allemaal landen waar de vrije vakbeweging zwaar onder druk staat. Het tweede speerpunt, vakbondsversterking en vernieuwing, heeft vijf thema's: opbouw en ondersteuning, informele economie, gender, kinderarbeid en hiv/aids. Het zwaartepunt ligt bij de laatste vier thema's; daarop zijn tien van de in totaal elf strategische doelstellingen, die onder dit speerpunt vallen, gericht. Het derde speerpunt, maatschappelijk verantwoord ondernemen, heeft zes strategische doelen.

FNV Mondiaal heeft de strategische doelen van deze speerpunten uitgewerkt in resultaten en indicatoren en in een resultatenmatrix beschreven. Op de matrix komen we terug in de paragraaf 'resultaatgerichtheid' van dit hoofdstuk.

De speerpunten en thema's, zoals beschreven in het Bedrijfsplan 2005-2008, vallen volledig binnen de kaders en zijn relevant voor het bereiken van de centrale doelstelling van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Dit geldt vooral voor het speerpunt MVO en de thema's gender, informele economie, kinderarbeid, hiv/aids, waarvoor het VMP-beleidskader speciale aandacht vraagt.

Doelgroepen en partnerbeleid

Volgens FNV Mondiaal vormen werkenden in ontwikkelingslanden en landen in transitie de uiteindelijke doelgroep. Onder werkenden verstaat FNV Mondiaal zowel mensen met een formele werkrelatie met een werkgever als zij die een inkomen verwerven in de informele economie. De directe doelgroep voor FNV Mondiaal omvat vakbondsorganisaties en arbeidsgerelateerde organisaties die voor vakbondsorganisaties werken. Deze organisaties komen in aanmerking voor steun voor capaciteitsversterking. De GUFs behoren niet tot de doelgroep van FNV Mondiaal. FNV Mondiaal beschouwt hen als uitvoerende organisaties, dus als belanghebbenden, die projecten uitvoeren voor de versterking van sectorale vakbonden in ontwikkelingslanden.

De partnerkeuze vindt plaats langs het bilaterale en het multilaterale kanaal. Bij bilaterale steun ligt de keuze voor de partners uitsluitend bij FNV Mondiaal. Bij multilaterale steun kiest FNV Mondiaal de GUFs en kiezen de GUFs de projectpartners uit de bij hen aangesloten vakbonden.

Sinds 1999 voerde FNV Mondiaal voor haar bilaterale projecten een concentratiebeleid. Overwegingen daarvoor waren dat het teveel tijd kostte om voor een groot aantal landen de sociaalpolitieke ontwikkelingen te volgen en dat afzonderlijke projecten groter werden, waardoor een gebrek aan middelen dreigde te ontstaan. FNV Mondiaal koos voor veertien landen. In Afrika waren dat Ethiopië, Ghana, Nigeria, Mali, Zuid-Afrika, en Zimbabwe. In Latijns Amerika ging het om Peru, Colombia, Brazilië, Mexico, en in Azië om Birma, India, Indonesië, en Zuid-Korea. In deze keuze was de lopende relatie met bekende en goed functionerende partners, in combinatie met enkele inhoudelijke criteria, een belangrijke overweging.

Het concentratiebeleid heeft tot op zekere hoogte geleid tot stroomlijning van de portefeuille maar niet tot de beoogde afbakening van het bilaterale programma. De oorzaken hiervan zijn dat de status van concentratieland in sommige gevallen niet heeft geleid tot substantiële steun aan partnerorganisaties en soms is afgebouwd. Zo is de steun aan Mali, dat werd gekozen omdat het *African Participation Development Program* (APADEP) van daaruit werd gecoördineerd en vanwege de

relatie met de belangrijkste vakcentrale, gestopt vanwege problemen binnen die vakcentrale. De steun aan de partner in Ethiopië, een ander concentratieland, werd door FNV Mondiaal gestopt nadat leiders ervan waren gearresteerd. Op dit moment vindt nog wel een bescheiden steun plaats aan een andere partner via de Algemene Onderwijs Bond, maar die is te bescheiden om Ethiopië als concentratieland te beschouwen. Myanmar is inmiddels voor het speerpunt vakbondsrechten geen concentratieland meer, hoewel FNV Mondiaal nog steeds steun geeft en reageert als vakbondsrechten worden geschonden. Andersom gaat er nog steeds, om uiteenlopende redenen, bilaterale steun naar landen die niet tot de groep van concentratielanden behoren, vooral in Afrika.

Inmiddels ziet FNV Mondiaal geen directe aanleiding meer voor verdere invulling van het concentratiebeleid en gaat zij er flexibel mee om. De belangrijkste reden voor deze koerswijziging is dat verhoging van het VMP-budget om extra acquisitie vraagt volgens de lijnen van de beleidsspeerpunten. Een andere reden is dat de werkdruk is afgenomen doordat FNV Mondiaal extra medewerkers heeft aangeworven en de organisatie anders heeft ingericht. De noodzaak om voor elk land de sociaal-politieke ontwikkelingen te willen volgen, is volgens FNV Mondiaal achterhaald. In het overzicht van betalingen per land uit het Jaarverslag 2005 maakt FNV Mondiaal ook geen onderscheid meer naar concentratielanden. Wel wordt jaarlijks de lijst van concentratielanden voorgelegd aan het bestuur van FNV Mondiaal en gerapporteerd aan het ministerie. Een groot aantal van de huidige partners van FNV Mondiaal werd gekozen vóór 2001. Voor een aantal landen is deze keuze gemotiveerd en gedocumenteerd. Een voorbeeld hiervan biedt een India-reisverslag van oktober 1999.⁴⁴ Volgens het voorwoord was tijdens een bespreking van het Jaarverslag 1998 van het ministerie het verzoek gekomen om wat vaker de overwegingen op papier te zetten die zitten tussen de beleidsspeerpunten en de concrete projecten. Volgens hetzelfde voorwoord

'zit tussen een speerpunt en de projecten een complex van gedachten en besluiten dat gaat over wat wenselijk en haalbaar is, tussen wat nu al kan en wat nog ontwikkeld moet worden, wat eerst moet en wat een ander beter kan doen. Waar we verre van willen blijven en waar we enthousiast van worden. Het is gedeeltelijk bewust rationeel (in ieder geval achteraf), maar gedeeltelijk ook aan toeval onderhevig en door omstandigheden bepaald. Het is het resultaat van mogelijkheden en beperkingen, toeval en geluk, maar ook van bewuste keuzes, soms tegen kritiek in.'

44 India, werkbezoek FNV Mondiaal 22 oktober – 5 november 1999, Annie van Wezel en Annemarie ten Cate.



India. Werkloze man loopt langs ICT uithangbord. Foto: Johannes Odé/De Fotojournalist

Het verslag geeft de bevindingen van het bezoek, de achtergronden en de geschiedenis van de projecten en organisaties, schetst de dilemma's en geeft een richting aan voor toekomstige samenwerking. Het verslag blijkt in zijn soort het laatste te zijn van een praktijk die FNV Mondiaal in de periode daarvoor volgde.⁴⁵ Er zijn geen documenten beschikbaar van nadien met een systematische analyse van de context waarin de partners opereren en conclusies voor het te voeren beleid door FNV Mondiaal. De documenten uit de jaren negentig zijn ook niet geactualiseerd waardoor voor buitenstaanders veel onduidelijk blijft over de keuze voor de partners. Een consistent doorgevoerd concentratiebeleid met per land een contextanalyse en een beredeneerde partnerkeuze zou in deze veel duidelijkheid kunnen ver-

⁴⁵ Uit die periode stammen: Landennotities Pakistan, India en Bangladesh (1994), regiobeleidsnotities voor Centraal-Amerika (1995), reisverslag Zuid Korea (1996), regiobeleid Afrika (1998) en een beleidsnotitie Brazilië - CUT (1998).

schaffen. Daarmee is de vraag van het ministerie uit 1998 om de relatie tussen de projecten en de beleidsdoelstellingen van FNV Mondiaal zichtbaar te maken weer actueel. Deze vraag is ook van belang voor de resultaatgerichte werkwijze die FNV Mondiaal nu nastreeft, die uitgaat van basislijn gegevens en aannames in de resultaatketen.

Steun van FNV Mondiaal aan sectorale bonden in ontwikkelingslanden vindt plaats via de *Global Union Federations*. De overweging van FNV Mondiaal om deze steun langs dit kanaal te laten verlopen en niet langs het bilaterale, is dat de GUFs deze steun beter kunnen geven dan FNV Mondiaal zelf. Het Bedrijfsplan 2005-2008 geeft geen nadere onderbouwing voor deze stelling. Uit een toelichting blijkt dat FNV Mondiaal een aantal overwegingen heeft: 1) via de GUFs is het mogelijk op veel grotere schaal aan projectondersteuning te doen dan wanneer allemaal afzonderlijke kleine projecten gesteund worden, 2) de GUFs kunnen binnen een versplinterde sector bonden bijeen brengen, ook over landsgrenzen, die aan hetzelfde onderwerp werken. Dit levert schaalvoordelen op en kans op hefboomwerking, 3) het levert betrokkenheid op van aangesloten bonden (FNV Bondgenoten, ABVAKABO, AOB, FNV Bouw etc. met collega-bonden in ontwikkelingslanden, 4) de GUFs kunnen thema's internationaal oppakken (internationale lobby voor duurzame bosbouw, lobby rond palmolie, en Fair Play en Olympische Spelen).

De steun aan de GUFs schommelt al jaren rond 50 procent van de totale project-uitgaven. De GUFs BWI en PSI ontvangen samen 25 procent van de totale project-uitgaven. FNV Mondiaal heeft geen inhoudelijke onderbouwing voor dit uitgaven-niveau, noch voor de spreiding over de GUFs.

Uit de voorgaande constatering over de partnerkeuze in het bilaterale en multilaterale kanaal komt naar voren dat de overwegingen bij keuzes voor partners veelal impliciet blijven. Het voornemen van FNV Mondiaal om het aantal landen te beperken is grotendeels een dode letter gebleven; het voornemen om het bilaterale programma te beperken tot veertien landen heeft geresulteerd in 59 landen waar partners bilaterale steun ontvangen.

Uitvoeringsstrategie

FNV Mondiaal heeft in het Bedrijfsplan 2005-2008 voor elk van de drie speerpunten globaal de uitvoeringsstrategie aangegeven en per thema een budget toebedeeld. De uitgaven op deze thema's worden gemonitord. De beleidsvoornemens uit het Bedrijfsplan 2005-2008 worden jaarlijks verder gespecificeerd in jaarplannen.

Doordat de partners een belangrijke rol spelen in de uitvoering van de strategie, ligt het grotendeels in hun handen of in projecten de problemen van de werknemers worden aangepakt. De partners moeten ervoor zorgen dat projecten vraaggericht zijn, aansluiten op problemen en kansen van de werknemers en uitgaan van de locatiespecifieke omstandigheden waaronder vakbonden opereren. Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat de thema's van FNV Mondiaal prioritair zijn voor de vakbonden in ontwikkelingslanden en GUFs, omdat ze voortkomen uit het internationale vakbonds- en ontwikkelingsbeleid. Het is bekend dat vakbonden zich verschillend opstellen tegenover deze problemen. Een voorbeeld is hun houding naar gender en de versterking van de positie van werknemers in de informele economie. Waar sommige bonden een actief beleid voeren gericht op werknemers in de informele economie om zo hun ledenaantal in stand te houden, nemen andere een afwijzende houding aan om de belangen van hun huidige leden niet in de waagschaal te stellen.

Het gevolg hiervan is dat er vaak een spanning is tussen de doelstellingen van FNV Mondiaal en de prioriteiten van de vakbonden. In het geval van bilaterale steun maakt FNV Mondiaal een eigen afweging over de partners met wie zij een relatie aangaat. Zo geeft FNV Mondiaal in India geen bilaterale steun aan de van oudsher gevestigde vakbonden en wordt het *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) hoofdzakelijk op indirecte wijze gesteund. Soms geeft FNV Mondiaal steun aan partners om hen te motiveren deze thema's op te pakken, vooral voor gender.

In het geval van multilaterale steun zijn de GUFs er verantwoordelijk voor dat hun projecten een antwoord geven op de problemen van vakbonden in de betreffende ontwikkelingslanden en de daarbij aangesloten leden. Zij zorgen voor aansluiting van de aanbodgerichtheid van de internationale agenda op de vraaggerichtheid van de betreffende bonden uit de ontwikkelingslanden. Het Brickkiln-project (Brickkiln = steenoven) en het Agro-forestry project, die worden uitgevoerd via *Building and Woodworkers International* (BWI), illustreren hoe moeilijk dat is en dat het verscheidene jaren kan duren voordat een programma is ontwikkeld dat aansluit op de mogelijkheden en beperkingen van de doelgroep en rekening houdt met de lokale context. De vierjaarlijkse congressen van de GUFs vormen het startpunt van de planning. Op de congressen stellen zij hun werkplan vast, inclusief voor de thema's zoals kinderarbeid, gender en hiv/aids. Vervolgens dragen de GUFs de verantwoordelijkheid voor de nadere uitwerking. Dit houdt in dat zij er, voorafgaand aan de formulering van hun projecten, zorg voor dragen dat consultatie in de landen plaatsvindt. Een complicatie is dat internationale projecten in meerdere en soms in meer dan tien landen plaatsvinden. Onder die omstandighe-

den is moeilijk voor te stellen hoe de deelnemende bonden uit al die landen op zinvolle wijze kunnen bijdragen aan de formulering van het programma, wat wel als een randvoorwaarde beschouwd wordt voor een succesvol project. De ervaring van het regionale kantoor van *Public Service International* (PSI) in Johannesburg, zo bleek uit gesprekken daar, geven aan dat een goed functionerend kantoor op zich een belangrijke voorwaarde is om de projecten te doen aansluiten op de lokale vraag en context, maar ook begrenst wordt door de vereiste tijd en de kosten verbonden aan de formulering van projecten in regionaal verband.

FNV Mondiaal ziet verbetering in de wijze waarop de lidbonden van de GUFs uit ontwikkelingslanden participeren tijdens de voorbereiding van projecten en stelt ook budget beschikbaar, bijvoorbeeld voor workshops. Tegelijkertijd ziet FNV Mondiaal zich genoodzaakt strategisch te operen indien projectvoorstellen van de GUFs niet aan de verwachtingen voldoen. In die gevallen moet FNV Mondiaal politieke afwegingen maken, vooral als afwijzing zou inhouden dat de relatie met een GUF wordt verbroken. Die afweging is lastig omdat de multilaterale steun van FNV Mondiaal aan de GUFs één aspect betreft van een meervoudige relatie met deze organisaties. Dit betekent dat van de GUFs zelden of nooit projecten worden afgevoerd, maar dat door het stellen van extra voorwaarden wordt getracht een project relevanter te maken.

Uit de dossierstudie blijkt dat de projectsamenvattingen voor het projectcomité de relevantie van projecten voor werkenden niet systematisch behandelen. Dit betreft vooral de veronderstelling dat versterking van vakbonden leidt tot een betere belangenbehartiging en dienstverlening. In het algemeen wordt aangenomen dat dit zo zal zijn zonder dat daarvoor aan de hand van het projectdocument een onderbouwing wordt gegeven.

4.3.2.2 Resultaatgerichtheid

De invoering van de LFA-methode

FNV Mondiaal start medio 2001 met het traject resultaatgerichtheid. Het is niet alleen ingegeven door het verzoek van het ministerie maar ook door een vraag van de GUFs om eenduidigheid in de planning- en rapportage-eisen van hun donoren.⁴⁶ De resultaatgerichte methode van FNV Mondiaal is om die reden ontwikkeld

⁴⁶ Sinds 1998 coördineert de FNV Mondiaal haar ondersteuning aan GUF's met de Nordics: LO Noorwegen, LO-TCO Zweden, SASK Finland en LO-FTF Denemarken.

in Scandinavisch-Nederlands verband. FNV Mondiaal stelt vanaf 2001 een medewerker aan voor de ontwikkeling en invoering ervan.

De methode die FNV Mondiaal hanteert, is gebaseerd op de *Logical Framework Approach* (LFA). In 2002 stelt FNV Mondiaal in samenwerking met de Scandinavische partners een LFA handboek op (als onderdeel van de *Joint Nordic-Dutch Guidelines*) en vindt er een gespreksronde plaats met de GUFs over de voorgestelde methode. Op basis hiervan zijn de richtlijnen bijgesteld. In februari 2003 wordt in Latijns-Amerika begonnen met de eerste trainingsronde. FNV Mondiaal vervult hierin een coördinerende rol. Het traject loopt door in 2003-2004.⁴⁷ De invoering bij de GUFs verloopt soms moeizaam omdat ze niet allemaal openstaan voor een van buitenaf opgelegde planning- en rapportagemethode. Volgens de staf op het hoofdkantoor van BWI stellen individuele Scandinavische donoren inmiddels aanvullende eisen naast de afspraken volgens de richtlijnen, waardoor een deel van de bereikte tijdswinst weer verloren is gegaan.

In 2005 wordt begonnen met de training van bilaterale partners. FNV Mondiaal doet dit zelfstandig omdat de Scandinavische partners niet met dezelfde bilaterale partners werken. De inzet was om bij de eerdere regionale trainingen consultants te vinden die het LFA traject bij de bilaterale partners konden introduceren en begeleiden. Dit is alleen in Latijns Amerika gelukt, waar drie regionale consultants de bilaterale partners begeleiden.⁴⁸ In Afrika verzorgde MDF Training and Consultancy in november 2005 de training. Ook in Azië zijn per 2005 alle bilaterale partners getraind.

Tegelijk met de invoering van LFA in 2003 is FNV Mondiaal gaan werken met het projectadministratiesysteem Kristal. Dankzij dit systeem, voor FNV Mondiaal op maat gemaakt, kan FNV Mondiaal aan de hand van de LFA-methode de resultaatgegevens van de partners op betrekkelijk eenvoudige wijze invoeren in zijn monitoringstelsel en ze met de geplande resultaten vergelijken. Vervolgens genereert Kristal rapportages voor zijn projectmanagement en financiële beheer. Deze werkwijze vereist dat de partners hun voortgangsrapportage richten op de geplande resultaten uit de projectaanvraag, wat de kans op een leereffect vergroot. FNV Mondiaal wil dit systeem verder ontwikkelen door de gegevens van de partners automatisch of online in te lezen in Kristal. In Kristal dient per organisatie ook ingevuld te worden hoeveel procent vrouwen participeren.

47 In totaal worden in de periode 2003-2004 acht workshops gehouden en zijn 148 regionale stafleden getraind. In Latijns-Amerika zijn bovendien 21 vertegenwoordigers van regionale partnerorganisaties getraind.

48 Deze drie consultants werken vanaf 2004 fulltime voor FNV Mondiaal.

Sinds 2006 zijn de gegevens van alle projecten in uitvoering op het internet voor het brede publiek toegankelijk (www.fnvprojecten.nl).

De totale kosten voor de ontwikkeling en invoering van de LFA-methode en Kristal bedragen ongeveer EUR 500.000. Hierin zijn de kosten van de drie fulltime adviseurs in Latijns-Amerika niet opgenomen, die de partners adviseren over de verbetering van de planning en rapportage.

Planning: Bedrijfsplan 2005-2008

FNV Mondiaal heeft de LFA methode toegepast bij de opstelling van het Bedrijfsplan 2005-2008, wat op bepaalde punten leidde tot een heroriëntatie op het beleid, waaronder een beperking van het aantal speerpunten van vijf tot drie. De drie speerpunten zijn uitgewerkt in 22 strategische doelen, 49 beoogde resultaten en 75 indicatoren. Volgens FNV Mondiaal geven strategische doelen richting en zijn zij bedoeld om na vier jaar te zien welke resultaten zijn behaald. Bij de strategische doelen is minimaal één aanname verwoord. De indicatoren zijn zelden voorzien van streefwaardes. Met deze wijze van resultaatformulering biedt het Bedrijfsplan 2005-2008, in vergelijking met de subsidieaanvraag 2001-2004, veel meer inzicht in de resultaten die FNV Mondiaal wil bereiken.

Bij nadere bestudering van de resultatenmatrix in het Bedrijfsplan 2005-2008, zoals die door het ministerie werd goedgekeurd, blijkt dat er sprake is van onduidelijke formuleringen en dat begrippen als doelstellingen, resultaten en indicatoren inconsistent zijn toegepast. Zo zijn de strategische doelen geformuleerd als activiteit of strategieën maar niet als een verandering in een situatie die men wil bereiken, wat wel de bedoeling is van een doelstelling. Volgens FNV Mondiaal worden deze veranderingen aangegeven met de resultaten. Doordat de strategische doelen niet eenduidig zijn geformuleerd, is het moeilijk vast te stellen of de beoogde resultaten een verbijzondering zijn van de strategische doelen.

Uit een toelichting van FNV Mondiaal blijkt dat de aannames in het Bedrijfsplan in feite zorgen zijn van FNV Mondiaal over de continuering van bepaalde randvoorwaarden in de periode 2005-2008. De aannames betreffen dus eigenlijk te vervullen randvoorwaarden, terwijl aannames horen te gaan over de relatie tussen de verschillende niveaus in de resultaatketen (als-dan): tussen outputs, outcome intern, outcomes extern en impact.

Een complicerende factor voor FNV Mondiaal en haar partners bij de formulering van resultaten is dat zij veelal niet de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor

het bereiken van maatschappelijke veranderingen, omdat dat te ver buiten hun invloedssfeer ligt. Veelal verkeren vakbonden in een onderhandelingspositie waarbij zij de andere partij ervan willen overtuigen een verandering door te voeren. Zo bezien zou de planning van FNV Mondiaal naast resultaten met maatschappelijke veranderingen ook duidelijk moeten maken welke bijdragen (outputs) FNV Mondiaal en de vakbonden leveren aan verwezenlijking van die gewenste maatschappelijke veranderingen. Deze benadering zou om een bijstelling van de toepassing van de LFA-methode vragen.

Uit de overwegingen bij de toedeling van het budget van de drie speerpunten staan regionale en partneroverwegingen centraal en dus niet de beleidsrelevantie en de beoogde resultaten. Daardoor komt een beeld naar voren dat de toedeling van de middelen aan de doelstellingen minder dan optimaal is.

Monitoring; rapportage aan het ministerie

FNV Mondiaal rapporteert aan het ministerie aan de hand van het jaarplan, dat is gebaseerd op de resultatenmatrix uit het Bedrijfsplan 2005-2008. De rapportage staat los van het publieke jaarverslag. Het aparte jaarverslag is gedetailleerd en omvangrijk en wordt op prijs gesteld door het ministerie. Bij het verslag ontbreekt een managementoverzicht waaruit op te maken valt wat wel en niet gelukt is en tot welke bijstellingen dat leidt. Uit de dossiers op het ministerie valt niet op te maken dat deze rapportages hebben geleid tot een inhoudelijke discussie tussen het ministerie en FNV Mondiaal over het gevoerde beleid. Bijvoorbeeld over de aanname dat versterking van vakbonden (door externe steun) leidt tot meer democratische vakbonden en een verhoogde mobilisatiegraad. Tijdens de interviews met FNV Mondiaal kwam naar voren dat men over dergelijke punten graag met het ministerie wil spreken en dat men het feit dat dit niet gebeurt als een gemis ervaart.

Evaluatie

FNV Mondiaal maakt met partners evaluatie-afspraken tijdens de behandeling van financieringsverzoeken. Hierbij geldt als richtlijn dat bij een driejarig project binnen die periode een evaluatie plaatsvindt. Soms stelt de projectcommissie een evaluatie als voorwaarde bij goedkeuring van een project. Voor de uitvoering van evaluaties is een procedurebeschrijving beschikbaar (2004). Door deze timing is de evaluatie in feite een review van de projectuitvoering. FNV Mondiaal heeft geen evaluatiebeleid met richtlijnen over wanneer wordt geëvalueerd om resultaten van gevoerd beleid vast te stellen en daarvan te leren.

In de periode 2001-2006 heeft FNV Mondiaal 26 evaluaties laten uitvoeren. Zij gebruikt de bevindingen ervan om intern lessen te trekken voor te voeren beleid. De bevindingen en lessen worden niet systematisch doorgegeven aan het ministerie, in bijvoorbeeld het jaarverslag.

Alle evaluaties betreffen projecten die zijn geformuleerd vóór de introductie van de LFA-methode. Er kan dus nog geen uitspraak worden gedaan over de vraag of de introductie van de LFA-methode heeft geleid tot goede evaluaties.

De doorwerking van LFA binnen FNV Mondiaal

De beleidsmedewerkers van FNV Mondiaal zijn geschoold in het LFA-model. Zij vinden planning belangrijk. Wel plaatsen zij daarbij de kanttekening dat samenwerking met de partners wordt bemoeilijkt wanneer FNV Mondiaal zich te veel als donor opstelt. Dat blijkt uit de feedback die zij krijgen van de 'education officers' van de GUFs. Die vinden dat FNV Mondiaal als donor teveel vragen stelt en verbeteringen vraagt bij ingediende plannen en verslaglegging, en weinig begrip toont voor de vakbondsrealiteit. Verder vinden de beleidsmedewerkers van FNV Mondiaal dat de LFA-methode vervreemdend kan werken, omdat de focus op de vorm kan komen te liggen, terwijl de inhoud voorop zou moeten staan. Volgens hen krijgt het leerproces in de LFA-methode onvoldoende kans als de vorm ervan de overhand krijgt of als exclusieve financieringsvoorwaarde wordt gesteld. De LFA biedt uitgelezen kansen om te leren, als het wordt ingezet in het overlegproces met betrokkenen, dus participatief wordt gebruikt, en wordt toegepast bij de monitoring.

In de praktijk werkt elke FNV Mondiaal-medewerker met de LFA-methode. De richtlijnen gelden hierbij als leidraad maar er bestaat enige vrijheid bij de invulling. Dit heeft als voordeel dat er een zekere flexibiliteit is. Het risico is dat wanneer FNV Mondiaal vraagt om verbeteringen bij een ingediend voorstel, de ene medewerker de kwaliteit eerder als toereikend verklaart dan de ander. In het geval van de GUFs kan dat gauw leiden tot een situatie dat besprekingen het karakter krijgen van onderhandelingen. De directe collega's helpen daarbij om vooral naar de GUF's zoveel mogelijk een lijn te trekken.

Van elke project wordt een Projectsamenvatting, die de functie heeft van een beoordelingsmemorandum, opgesteld. Dat gebeurt aan de hand van een stramen. Daarin wordt de paragraaf genderdimensie toegelicht met een aantal aandachtspunten. Een belangrijk onderdeel van de Projectsamenvatting is de beoordeling van de organisatie, het plan inclusief het budget, de duurzaamheid en

aandachtspunten voor monitoring en evaluatie. Het stramien vraagt niet expliciet om een oordeel over de kwaliteit van de resultaatgerichtheid van de planning door de partner. Voor de beoordeling van de uitvoeringscapaciteit van de partner vermeldt het stramien evenmin punten.

Het gebruik van het stramien door de beleidsmedewerkers is vrijblijvend. Zij kunnen al of niet gebruik maken van toetsing van de Projectsamenvatting door collega beleidsmedewerkers. De beleidsmedewerker stuurt de Projectsamenvatting ofwel naar het dagelijks bestuur, dat aanvragen onder de EUR 100.000 per jaar behandelt, ofwel naar het Projectencomité, dat grotere aanvragen en initiatieven van nieuwe partners al of niet goedkeurt.

Het Projectencomité behandelde tussen het moment van haar oprichting in april 2004 tot 2006 91 projectvoorstellen. Eén projectvoorstel werd definitief afgewezen en twee projectvoorstellen werden in eerste instantie terugverwezen en vervolgens goedgekeurd. Voor acht van de in totaal 91 projecten formuleerde de commissie aanvullende voorwaarden in het contract.

De notulen van het Projectencomité beperken zich tot vermelding van de genomen besluiten en eventuele aanvullende voorwaarden bij de goedkeuring. Zij geven geen inzicht in de gevoerde discussies. In hoeverre de beoordeling van de resultaatgerichtheid van de planning, bijvoorbeeld de aannahme dat versterking van partners leidt tot verbeteringen voor de leden, een punt van afweging is geweest in de besluitvorming valt dus niet op te maken. Volgens de voorzitter van het comité worden verschillende aspecten van projectvoorstellen besproken. De vraag hoe lang men door wil gaan met het financieren van een partner komt regelmatig aan de orde.

4.3.2.3 Gerichtheid op doelmatigheid

De opzet en uitvoering van FNV Mondiaal is gebaseerd op de 9 procent algemene kosten vergoeding (AKV), die FNV Mondiaal voor het beheer van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma van het ministerie ontvangt. Op de projecten van de bonden zelf ontvangt FNV Mondiaal 10 procent onkostenvergoeding. De kosten voor de versterking van de planning, monitoring en evaluatie vallen buiten de AKV. Aanvankelijk werden die betaald uit een extra bijdrage van het ministerie in 2002 en worden ze daarna, met goedkeuring van het ministerie, ten laste gebracht van het reguliere VMP-budget. Het argument hiervoor is dat de versterking van planning, monitoring en evaluatie is gericht op capaciteitsversterking van de partners.



India, Mumbai. Dagelijks reizen vier miljoen mensen met de trein naar hun werk.

Foto: Johannes Odé/De Fotojournalist

De zorg voor een doelmatig beheer kwam aanvankelijk tot uiting in het concentratiebeleid. Nu dat beleid niet meer wordt uitgevoerd, speelt doelmatigheid een minder nadrukkelijke rol in de inrichting van het programma. Dat neemt niet weg dat er wel doelmatigheidskwesties spelen. Als we kijken naar de uitvoering van het bilaterale programma zien we dat partners in 29 van de 59 landen minder dan EUR 25.000 ontvangen; dit is inclusief landen in Midden- en Oost-Europa. In het jaar 2005 ontvingen partners in 18 van die 29 landen steun ter waarde van minder dan EUR 5.000. De totale uitgaven aan deze 29 partners komt overeen met 6 procent van de totale bilaterale uitgaven. Dit komt mede doordat een groot deel van de bilaterale middelen wordt besteed in enkele grote landen. Zo gaat in 2004 van de bilaterale uitgaven in Latijns-Amerika 49 procent naar Brazilië (EUR 818.000), in Afrika 33 procent naar Zuid-Afrika (EUR 527.000) en in Azië 42 procent naar India (EUR 572.000).⁴⁹ Van de uitgaven voor Zuid-Afrika is een deel bestemd voor projecten waarvan ook andere Afrikaanse landen profiteren. Uit de documenten van FNV Mondiaal valt niet op te maken welke redenering de organisatie volgt voor de verdeling van de bilaterale steun over 59 landen en de toedeling per land, anders dan dat de drie grote landen deel uitmaken van de concentratielanden.

49 Voor 2005: in Afrika 19 procent naar Zuid-Afrika, in Azië 36 procent naar India, en in Latijns-Amerika 35 procent naar Brazilië.

Volgens de Jaarrekening 2005 van FNV Mondiaal moest in de eerste helft van dat jaar het saldo van EUR 1.7 miljoen aan projectmiddelen uit de subsidieperiode 2001-2004 worden besteed. Deze achterstand was ontstaan door de introductie van de LFA-methode, het schrijven van het nieuwe bedrijfsplan en door ziekte van medewerkers. Met het oog op deze onderuitputting in 2001-2004 is extra acquisitie uitgevoerd, die er voor zorgt dat het bestedingstempo tot aan het eind van 2005 hoog ligt. Zo worden in de vergaderingen van het Projectencomité van november en december 2005 nog achttien projecten goedgekeurd. Het gevolg daarvan is dat er in 2006 nauwelijks nieuwe toezeggingen kunnen worden gedaan. Dit leidt enerzijds tot teleurstelling bij partners die verwachten in 2006 een nieuw project gefinancierd te krijgen, en anderzijds tot mogelijkheden voor verbetering en sanering van de stagnerende projecten. Als voorbeeld hiervan noemt FNV Mondiaal een verlaging van de steun aan het *Development Institute for Training, Support and Education for Labour (DITSELA)* in Zuid-Afrika.

Voor de multilaterale steun via de GUFs speelt vanuit doelmatigheidsoverwegingen de vraag welk deel van de projectbegroting uiteindelijk ten goede komt aan de sectorale bonden uit de deelnemende landen; of dat deel in verhouding staat tot het beoogde resultaat; en of hetzelfde resultaat niet op een goedkopere wijze behaald had kunnen worden. Zo blijkt *Building and Woodworkers International* voor internationale en regionale coördinatie 30 procent te rekenen waarbij eventueel nog kosten komen voor nationale coördinatie. Deze vraag speelt vooral voor projecten die in een groot aantal landen worden uitgevoerd. Dit soort vragen komt niet aan bod tijdens de beoordeling door FNV Mondiaal van ingediende financieringsverzoeken. Verder blijkt uit de dossierstudie dat een relatief groot deel van het projectbudget besteed wordt aan capaciteitsversterking, terwijl er geen of weinig budget beschikbaar is voor een consistente aanpak van de problemen in de landen van de deelnemende vakbonden. Hierdoor blijft het handelingsperspectief voor de deelnemers aan trainingen onduidelijk.

4.3.2.4 Gerichtheid op duurzaamheid

In de filosofie van FNV Mondiaal is zelfstandigheid van de partners belangrijk. Daarom financiert FNV Mondiaal als regel organisaties slechts ten dele om financiële afhankelijkheid te voorkomen. Binnen deze algemene regel kan FNV Mondiaal projecten of programmaonderdelen toch voor 100 procent voor haar rekening nemen en doet zij dat in de praktijk ook. In het geval van bilaterale projecten treedt FNV Mondiaal wel op als enige donor van het betreffende project maar meestal wordt de betreffende organisatie door meerdere donoren gefinancierd. Soms door de Scandinavische donoren maar ook wel door andere

Nederlandse donoren, zoals Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam Novib. De partner levert aan de bilaterale projecten doorgaans een bescheiden eigen financiële bijdrage. In het geval van GUF-projecten is er vaak sprake van cofinanciering met een van de Scandinavische donoren.

Uit het Bedrijfsplan 2005-2008 valt niet op te maken dat FNV Mondiaal een exitstrategie hanteert. Dat wil zeggen dat er met partners afspraken worden gemaakt hoe bereikte versterking van capaciteit behouden blijft en eventueel verder wordt uitgebouwd, nadat de steun van FNV Mondiaal stopt. Evenmin worden afspraken gemaakt over hoe de resultaten op het terrein van maatschappelijke verandering en arbeidsomstandigheden duurzaam zijn zonder externe hulp.

4.4 Conclusies

Relevantie

- De programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal passen binnen het VMP-beleidskader. Zij zijn vooral relevant voor duurzame armoedevermindering, wanneer gender, de informele economie, kinderarbeid en hiv/aids zijn uitgewerkt in concreet beleid, inclusief de beoogde resultaten. Vanwege het grote belang dat CNV Internationaal hecht aan pluriformiteit, is het opmerkelijk dat CNV Internationaal pluriformiteit niet heeft opgenomen in haar programmadocument.
- Het beleid van zowel CNV Internationaal als FNV Mondiaal is hoofdzakelijk gericht op vernieuwing en versterking van de vakbeweging. De aannames over de mogelijkheid om via donorsteun bij te dragen aan duurzame capaciteitsversterking van de vakbeweging en over de relatie tussen die versterkte vakbeweging, verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten en duurzame armoedevermindering blijven vaak impliciet. Dit betreft met name de doorwerking van scholing en training.
- De toetsing door CNV Internationaal en FNV Mondiaal van de relevantie voor de uiteindelijke doelgroep en de uitvoeringscapaciteit van potentiële partners vormt een belangrijke waarborg dat versterking van de vakbeweging ten goede zal komen aan de doelgroep, de werkenden. Deze toetsing vindt echter onvoldoende systematisch plaats, daardoor zijn besluiten over partners in dit opzicht onvoldoende onderbouwd.

Resultaatgerichtheid

- De inzet van CNV Internationaal en FNV Mondiaal op de invoering van een resultaatgerichte planning-, monitoring- en evaluatiemethode (PME) heeft geleid tot een grotere bekendheid met en betere toepassing van resultaatgericht plannen en rapporteren binnen de eigen organisatie. Daarnaast hebben beide organisaties een aanzienlijke inspanning gepleegd om het resultaatgericht plannen en rapporteren bij de partners te verbeteren.
- Het gebruik van CNV-PME en de LFA-methode binnen respectievelijk CNV Internationaal en FNV Mondiaal voor verantwoord en leren is nog beperkt. Daardoor laat de verankering en daarmee het duurzaam gebruik van de methoden nog te wensen over.
- De huidige LFA- en CNV-PME methoden in combinatie met hun toepassing zijn nog ontoereikend om aan het ministerie rapportages te kunnen sturen die voldoen aan de verantwoording- en leerfunctie. De rapportages van CNV Internationaal en FNV Mondiaal sluiten niet aan op de beoogde resultaten zoals geformuleerd in het VMP-beleidskader. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze resultaten ook weinig specifiek zijn geformuleerd.
- Door het ontstaan van de vakbondskoepel ITUC opereren CNV Internationaal en FNV Mondiaal in hetzelfde internationale netwerk. Dit vergroot de noodzaak tot een gezamenlijke benadering van resultaatgericht werken.

Gerichtheid op doelmatigheid

- CNV Internationaal en FNV Mondiaal besteden betrekkelijk weinig aandacht aan de doelmatigheid van de inrichting van de programma's en de beoordeling van projecten.

Gerichtheid op duurzaamheid

- Als filosofie neemt zelfstandigheid van de partners een belangrijke plaats in bij het beleid van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. De praktische invulling hiervan bij de voortzetting van bereikte resultaten na beëindiging van donorsteun hebben zij niet uitgewerkt in bijvoorbeeld een exit-strategie.

5 Dossierstudie: doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de uitkomsten van de dossierstudie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Als bronnen zijn de dossiers gebruikt van de betreffende projecten. De conclusies zijn uitsluitend daarop gebaseerd.

In overleg zijn voor de beide vakcentrales projecten in zeven landen onderzocht. Voor CNV Internationaal zijn dat: Colombia, Honduras, India, Pakistan, Sri Lanka, Togo en Zuid-Afrika. Voor FNV Mondiaal zijn het: Brazilië, Colombia, Ghana, India, Pakistan, Sri Lanka en Zuid-Afrika. In totaal zijn 103 projecten onderzocht in negen landen.

Voor CNV Internationaal vertegenwoordigen de totale bilaterale uitgaven in de zeven landen 16 procent van de totale uitgaven ten laste van het VMP over de jaren 2001-2004. Voor FNV Mondiaal vertegenwoordigen de totale uitgaven (bilateraal en multilateraal) in de zeven landen 31 procent van de totale uitgaven ten laste van het VMP over de jaren 2001-2004. Het verschil in representativiteit is deels te verklaren door de uiteenlopende wijze waarop CNV Internationaal en FNV Mondiaal hun bilaterale en multilaterale uitgaven verantwoorden. Voor CNV Internationaal zijn per land alleen de bilaterale uitgaven bekend, het percentage ten opzichte van de totale VMP uitgaven valt daardoor laag uit. FNV Mondiaal berekent ook de multilaterale uitgaven terug naar het niveau van landen. Daarnaast verdeelt CNV Internationaal haar middelen vrij gelijkmatig over de landen terwijl FNV Mondiaal in een aantal landen een relatief groot deel van haar

budget besteedt. Daarvan zijn er drie opgenomen in de dossierstudie, te weten India, Zuid Afrika en Brazilië.

5.2 Doelmatigheid

Deze paragraaf behandelt de vraag of de projecten doelmatig zijn uitgevoerd, dat wil zeggen of de geplande output is gehaald binnen de geplande tijd en het geplande budget. Onderstaande tabel 5.1 geeft een overzicht.

Tabel 5.1 Output

Output	Aantal projecten	% van totaal 103 projecten
Output resultaten gepland	102	99
Output resultaten specifiek, meetbaar en tijdgebonden gepland	92	89
Output resultaten gerealiseerd (voor 80-100 procent gerealiseerd, binnen tijd en budget)	60	58
Output resultaten gerealiseerd (voor 50-80 procent gerealiseerd, binnen tijd en budget)	10	10

Bron: IOB-database.

Van de 103 beoordeelde projecten zijn in bijna alle gevallen (102) output resultaten gepland. Voor 92 projecten (89 procent) zijn deze resultaten ook specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) geformuleerd. Van tien projecten zijn de resultaten wel tijdgebonden en specifiek, maar niet meetbaar geformuleerd.

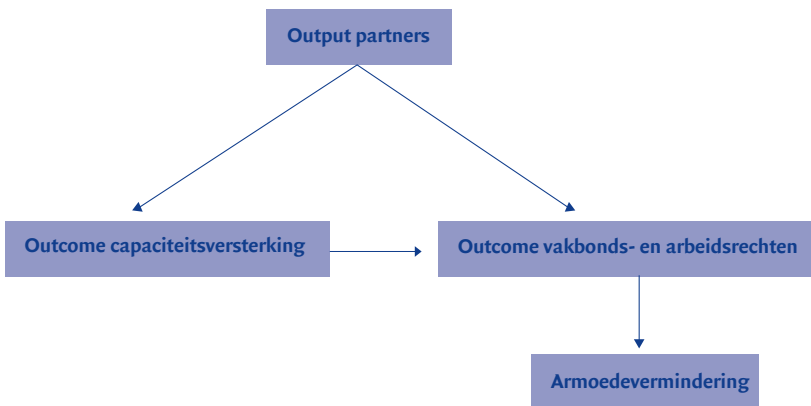
Wat betreft rapportage: van de 92 projecten waarbij output resultaten specifiek, meetbaar en tijdgebonden waren gepland, rapporteren zestig projecten (58 procent) dat de output voor 80 tot 100 procent is verwezenlijkt zonder overschrijding van budget of tijd met meer dan 10 procent. Dit aantal stijgt tot zeventig projecten (68 procent) als de marge van verwezenlijking van 50 tot 100 procent wordt gehanteerd. De SMT-criteria zijn bij deze beoordeling streng gehanteerd, dat wil zeggen dat is vastgesteld dat de informatie hierover expliciet is verwoord in het dossier.

Een verdere analyse leert ons dat het aannemelijk is dat nog eens twaalf (12 procent) van de 102 projecten de geplande output voor 80 tot 100 procent wel haalden, maar dat aan de hand van de projectplanning en -rapportage niet feitelijk kon worden vastgesteld of dat binnen de tijdsduur en het budget gebeurde. De

oorzaak voor deze tekortkoming is dat de betreffende gegevens niet expliciet in het projectvoorstel of projectverslag zijn opgenomen. Uit het totale dossier kan echter wel worden opgemaakt dat de output in de betreffende projectperiode en zonder extra toezeggingen is gehaald. Vanuit deze overweging is het aannemelijk dat voor 72 projecten (70 procent) de output is gerealiseerd voor 80 tot 100 procent zonder overschrijding van tijd of budget met meer dan 10 procent. CNV Internationaal en FNV Mondiaal scoren hier nagenoeg hetzelfde.

Een aannemelijke verklaring voor de hoge mate van doelmatigheid is dat er veelal sprake is van langdurige relaties tussen CNV Internationaal en FNV Mondiaal en hun partners, en dat meestal voor een project geen speciale structuur hoeft te worden opgezet of andere randvoorwaarden moeten worden vervuld. Voor CNV Internationaal geldt bovendien dat de steun bestemd is voor activiteiten die onderdeel uitmaken van het jaarplan van de partner. Dit maakt dat de beschikbaarheid van staf en faciliteiten om workshops en dergelijke te organiseren meestal geen probleem is, zoals wel vaak het geval is bij projecten die een ad hoc karakter en een eigen projectstaf hebben. Daarnaast is er bij de partners routine en ervaring met het behalen van geplande output.

Figuur 5.1 Doelstellingen Vakbondsmedefinancieringsprogramma



5-3 Doeltreffendheid

Deze paragraaf behandelt de vraag of het VMP-beleidskader doeltreffend is uitgevoerd, dat wil zeggen of de twee doelstellingen van het VMP-beleidskader (capaciteitsversterking van de vakbonden en verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten) zijn verwezenlijkt en het aannemelijk is dat de output van de VMP-projecten

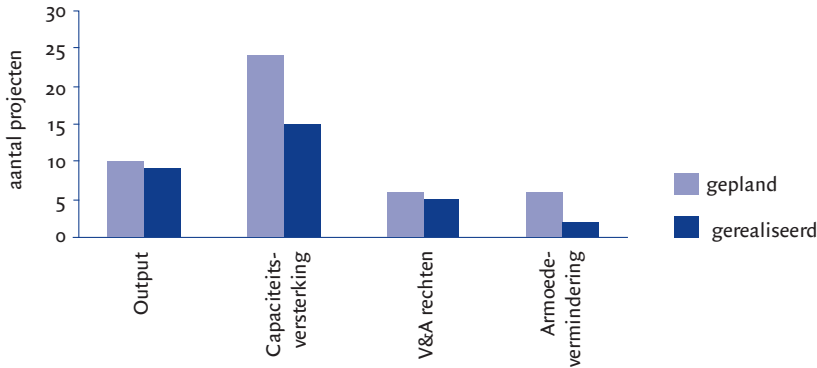
daaraan heeft bijgedragen. Figuur 5.1 illustreert dat verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten op verschillende wijze kan plaatsvinden. Een eerste mogelijkheid is dat output (trainingen, onderzoeksresultaten, conferenties) bijdraagt aan capaciteitsversterking, die vervolgens weer doorwerkt op verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten, die uiteindelijk bijdraagt aan armoedevermindering. Een tweede mogelijkheid is dat output (organiseren van informeel werkenden, lobby) direct gericht is op verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten.

Voor het antwoord op de vraag naar de doeltreffendheid van het VMP-beleidskader brengen we afzonderlijk voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal in kaart wat de projecten beoogden bij te dragen aan de verwerking van het VMP-beleidskader, wat daarvan daadwerkelijk is bereikt, en het verband tussen output, capaciteitsversterking en verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten op project-niveau. In figuur 5.2 is met blauw aangegeven wanneer een project resultaten op een bepaald niveau heeft gepland dan wel gehaald. Het hoogste niveau waarop resultaten zijn gepland, is aangegeven met arcering. Dit noemen we ambitieniveau. Vervolgens wordt gekeken wat het hoogste niveau is waarop resultaten voor meer dan 50 procent zijn behaald; dit geeft inzicht in de feitelijke bijdrage van de projecten aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma.

Het eerste dat in figuur 5.2 opvalt, is dat over de gehele breedte het aantal projecten dat resultaten formuleert, afneemt bij een hoger ambitieniveau. Verder valt op dat in de meeste gevallen sprake is van een opbouwende projectstructuur. Dat wil zeggen dat output beoogt bij te dragen aan capaciteitsversterking, die vervolgens dient te leiden tot verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten, wat dan weer leidt tot armoedevermindering. Slechts zelden beoogt output direct bij te dragen aan verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten of armoedevermindering.

5.3.1 Doeltreffendheid programma CNV Internationaal

Figuur 5.3 CNV Internationaal: ambitieniveau projecten



Bron: IOB-database.

Output

Van de 46 projecten van CNV Internationaal uit de dossierstudie hebben er tien output als hoogste ambitie (figuur 5.3). Voor deze projecten geeft het projectplan niet aan of en hoe het project beoogt bij te dragen aan capaciteitsversterking of verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten. Bij negen van de tien outputprojecten is de geplande output voor 80 tot 100 procent gehaald. Bij vier van de tien gaat het om regionale projecten.

Capaciteitsversterking

Figuur 5.3 laat verder zien dat het zwaartepunt ligt bij capaciteitsversterking: 24 projecten hebben dit als hoogste ambitieniveau. Voor vijftien projecten kan worden vastgesteld dat de beoogde capaciteitsversterking voor meer dan 50 procent is gehaald. Dat van negen projecten geen resultaten kunnen worden gerapporteerd komt doordat over geplande resultaten niets in de rapportages staat of omdat de rapportage aangeeft dat de geplande resultaten niet zijn behaald. Het Versterking Beroepsactie-project (VERBA) valt hier ook onder. Bij het einde van de eerste fase van dit project was er geen informatie beschikbaar of de deelnemers aan de trainingen hun kennis hebben toegepast en of dat tot verdere resultaten heeft geleid. De interne evaluator zegt hierover:

'To my impression it is hard to see how and to what extent the current VERBA efforts regarding capacity building are leading towards the achievement of the originally intended results as formulated in 2.1.'

Hij veronderstelt daarbij dat het wellicht nog te vroeg is om externe resultaten te zien en stelt de interventiestrategie niet ter discussie.



Pakistan. Kunstschilder schildert aankondiging voor film. Foto: Kees Beekmans/De Fotojournalist

Opvallend is dat een substantieel deel van de capaciteitsversterking wordt verwor-
kelijk in regionale projecten. Onder de 24 projecten met capaciteitsversterking
als ambitieniveau, vallen veertien van de achttien regionale projecten uit de dos-
sierstudie. Ze dienen veelal de versterking van internationale structuren. Van deze
veertien regionale projecten hebben er negen de geplande resultaten voor meer
dan 50 procent gehaald. Over de bilaterale projecten kan worden gezegd dat de
trainingsactiviteiten vaak de capaciteit van individuele vakbondsbestuurders en
kaderleden versterken. Het is onduidelijk hoe deze resultaten doorwerken binnen
de vakbeweging. Verder vormt de oprichting en opbouw van nationale vakcentra-
les een belangrijk aspect.

Voor de vijftien projecten waarbij de beoogde capaciteitsversterking is gehaald,
wordt bij veertien gerapporteerd dat ook de output voor 80 tot 100 procent is gere-
aliseerd. Gezien de projectstructuur is het waarschijnlijk dat de output heeft bij-
gedragen aan de genoemde capaciteitsversterking.

Vakbonds- en arbeidsrechten

Zes projecten hebben vakbonds- en arbeidsrechten als ambitieniveau. Ze zijn zon-
der uitzondering bilateraal. In vijf ervan is het ambitieniveau voor meer dan 50
procent gehaald. In al deze gevallen is ook de output voor 80 tot 100 procent ver-
werkelijk. Bij deze bevinding dient te worden aangetekend dat deze vijf projecten

meerdere, afzonderlijke resultaten beogen op zowel het niveau van capaciteitsversterking als vakbonds- en arbeidsrechten met het gevolg dat de gerealiseerde vakbonds- en arbeidsrechten slechts een onderdeel zijn van het gehele project. Volgens de projectstructuur heeft de output in deze projecten bijgedragen aan de resultaten met vakbonds- en arbeidsrechten. Dit gebeurt in de meeste gevallen via capaciteitsversterking: vier van de vijf projecten waarbij vakbonds- en arbeidsrechten zijn verbeterd, hebben tevens resultaten met capaciteitsversterking geboekt.

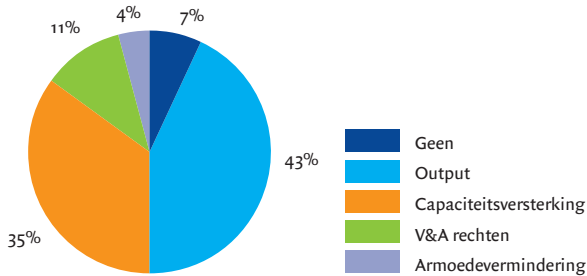
Armoedevermindering

Zes projecten hebben armoedebestrijding als ambitieniveau. Het gaat om bilaterale projecten. In slechts twee gevallen wordt gerapporteerd dat de resultaten voor meer dan 50 procent zijn behaald, namelijk een project van het *National Workers Congress* (NWC) in Sri Lanka en een project van de *Confédération Syndicale des Travailleurs de Togo* (CSTT). Hoewel armoedebestrijding geen onderdeel van de evaluatievraag uitmaakt, is het interessant om ze als voorbeeld te vermelden.

Het project van CSTT de Togo laat over de gehele linie een positieve score zien: ook op vakbonds- en arbeidsrechten, capaciteitsversterking en output zijn resultaten geheel of gedeeltelijk behaald. Bij het project van de NWC in Sri Lanka heeft capaciteitsversterking geleid tot armoedevermindering. Dit project onderbouwt echter niet de logica achter de activiteiten. Het directe verband tussen het project en de bereikte armoedevermindering is daarom niet erg duidelijk.

Feitelijke bijdrage aan VMP doelstellingen

Figuur 5.4 geeft het hoogste niveau weer waarop resultaten daadwerkelijk zijn behaald, dat wil zeggen de verwezenlijkte ambitie. Het meest opvallend is dat per saldo van 50 procent van de projecten van CNV Internationaal niet wordt aangetoond dat zij bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. Het zijn de 7 procent waarop geen van de resultaatniveaus aantoonbare resultaten zijn gerapporteerd en 43 procent waar slechts op het niveau van output resultaten zijn gerapporteerd.

Figuur 5.4 CNV Internationaal: hoogst behaalde resultaatniveau

Bron: IOB-database.

De projectportefeuille van CNV Internationaal draagt vooral door capaciteitsversterking bij aan het bereiken van de VMP doelstellingen: ongeveer 35 procent van de projecten doet dat. Dit past in het beleid van CNV Internationaal, dat zich concentreert op versterking van de vakbeweging.

11 procent van de projecten van CNV Internationaal draagt bij aan de VMP doelstellingen via vakbonds- en arbeidsrechten en 4 procent aan armoedebestrijding. Gezien de opbouwende projectstructuur mag ervan worden uitgegaan dat deze projecten ook op onderliggende niveaus succesvol zijn. Dit verdisconteert dat 50 procent van de projecten bijdraagt aan capaciteitsversterking en 15 procent aan verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten.

5.3.1 Doeltreffendheid programma FNV Mondiaal

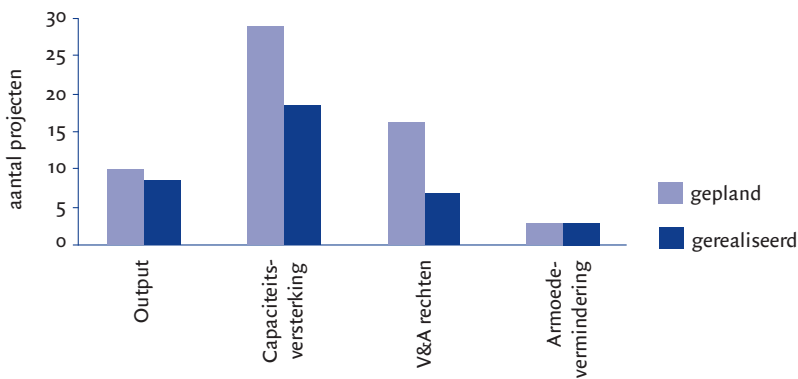
Outputs

Van de 57 onderzochte projecten van FNV Mondiaal die deel uitmaken van de dossierstudie hebben tien projecten output als ambitieniveau (figuur 5.5). Het zijn vaak trainings-, onderzoeks- en publicatieprojecten van niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten, en allemaal bilaterale partners o.a. het Instituto Observatório Social (IOS) in Brazilië, de Escuela Nacional Sindical (ENS) in Colombia, Social Awareness and Voluntary Education (SAVE) in India en in Zuid-Afrika: het Development Institute for Training, Support and Education for Labour (Zuid-Afrika) (DITSELA), het Workers College Natal (WCN) en de Industrial Health and Research Group (IHRG). Acht projecten hebben de beoogde outputs gehaald.

Capaciteitsversterking

Ook voor FNV Mondiaal ligt het zwaartepunt van de planning bij capaciteitsversterking. 29 projecten hebben capaciteitsversterking als ambitieniveau. Het gaat om twintig bilaterale en negen multilaterale projecten. Van de bilaterale projecten bestaat ook hier een deel (elf van de negentien) uit training-, onderzoek- en publicatieprojecten van niet- gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten. Deze projecten hebben in hun planning expliciet gemaakt hoe outputs bijdragen aan capaciteitsversterking.

Figuur 5.5 FNV Mondiaal: ambitieniveau projecten



Bron: IOB-database.

Van de 29 projecten met capaciteitsversterking als ambitieniveau hebben negentien projecten de resultaten voor meer dan 50 procent gerealiseerd. We kunnen hier niet om een kanttekening heen over een slecht functionerende partner, de *Self Employed Women's Union* (SEWU) in Zuid Afrika. SEWU is inmiddels opgeheven maar het vijftal geëvalueerde SEWU-projecten trekt een zware wissel op de resultaten in deze categorie.

Waar het ambitieniveau van capaciteitsversterking is gehaald (negentien projecten), wordt in veertien gevallen gerapporteerd dat ook de output voor 80 tot 100 procent is bereikt. Gezien de projectstructuur is het waarschijnlijk dat de output in deze gevallen heeft bijgedragen aan de genoemde capaciteitsversterking.

Vakbonds- en arbeidsrechten

Zestien projecten hebben vakbonds- en arbeidsrechten als hoogste ambitie, dit is ongeveer een derde van de onderzochte projectenportefeuille. Dat is opmerkelijk

veel, gezien het beleid van FNV Mondiaal dat op capaciteitsversterking is gericht. In zeven gevallen is het ambitieniveau ook voor meer dan 50 procent gehaald. Bij de andere negen projecten kan vanwege een gebrekkige planning of rapportage geen uitspraak worden gedaan over het bereikte resultaat. Voor de zeven gevallen waarbij het ambitieniveau van vakbonds- en arbeidsrechten is gehaald is ook de output voor 80 tot 100 procent verwezenlijkt. Volgens de projectstructuur heeft de output in deze projecten bijgedragen aan de behaalde resultaten met vakbonds- en arbeidsrechten.

Armoedevermindering

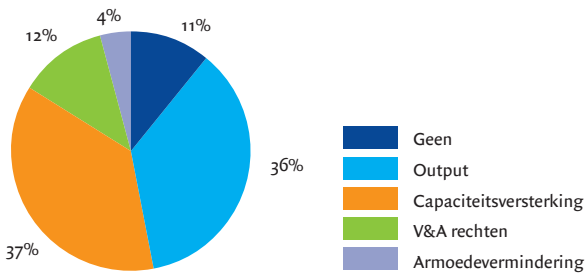
Twee FNV Mondiaal projecten hebben armoedevermindering als ambitieniveau. Beide rapporteren dat de resultaten (deels) zijn behaald. Het ene is een project met een bilaterale partner, de *Self Employed Women's Association* (SEWA) in India, dat is gericht op vrouwen in de informele economie. Het andere is een multilateraal project met *Building and Woodworkers International*, de *Global Union Federation* in de bouw- en houtsector, die is gericht op scholing en het tegengaan van kinderarbeid in steenfabrieken. Hoewel armoedevermindering geen onderdeel van de evaluatievraag uitmaakt, is het interessant om deze projecten als succesvol voorbeeld te vermelden. Deze twee projecten laten praktisch over de gehele linie een positieve score zien: ook op vakbonds- en arbeidsrechten, capaciteitsversterking en output zijn resultaten geheel of gedeeltelijk behaald.

Feitelijke bijdrage aan VMP doelstellingen

Figuur 5.6 geeft weer wat het hoogste niveau is waarop resultaten daadwerkelijk zijn behaald, dat wil zeggen de verwezenlijkte ambitie.

36 procent van de projecten rapporteert uitsluitend output, waarvan niet wordt aangegeven hoe die doorwerken naar hogere resultaatniveaus. 11 procent van de projecten rapporteert geen output of outcome.

53 procent van de projecten van FNV Mondiaal blijkt met name door capaciteitsversterking (37 procent), maar ook door vakbonds- en arbeidsrechten (12 procent) en armoedevermindering (4 procent) bij te dragen aan de doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma.

Figuur 5.6 FNV Mondiaal: hoogst behaalde resultaatniveau

Bron: IOB-database.

Dat de projectportefeuille van FNV Mondiaal vooral door capaciteitsversterking bijdraagt aan de verwerkelijking van deze doelstellingen past in het beleid van FNV Mondiaal, dat zich concentreert op versterking van de vakbeweging. Gezien de opbouwende projectstructuur mag ervan worden uitgegaan dat de projecten die de resultaten op het gebied van vakbonds- en arbeidsrechten en armoedevermindering behalen, ook op onderliggende niveaus succesvol zijn. Dit verdisconteert dat 53 procent van de projecten van FNV Mondiaal bijdraagt aan capaciteitsversterking en 16 procent bovendien aan verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten; de discrepantie tussen geplande en gerealiseerde ambitie bij deze laatste categorie is overigens groot.

5.3.2 Samenvatting

CNV Internationaal en FNV Mondiaal ontlopen elkaar nauwelijks in hun feitelijke bijdrage aan de verwezenlijking van de VMP-doelstellingen. Van beide organisaties kan worden vastgesteld dat ongeveer 50 procent van hun projecten leidt tot capaciteitsversterking; een klein aantal projecten daarvan draagt bovendien bij aan verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten of aan armoedevermindering. Van ongeveer 40 procent van de projecten kan worden vastgesteld dat zij alleen de geplande output hebben behaald. Voor ongeveer 10 procent is het zelfs niet mogelijk om dat vast te stellen.

Gezien de opbouwende structuur van de projecten en het feit dat de output bijna altijd wordt behaald daar waar resultaten op hogere niveaus zijn gerealiseerd, mag worden geconcludeerd dat de projecten doeltreffend zijn uitgevoerd. Een nuancering is hier echter op zijn plaats. De logica achter de activiteiten wordt in de projectdossiers zelden expliciet vermeld. Vaak is onduidelijk welk gewicht een

project heeft ten opzichte van overige activiteiten die van invloed zijn op capaciteitsversterking en/of vakbonds- en arbeidsrechten. Vooral de veronderstelling dat trainingen en workshops de aangewezen weg zijn om de vakbeweging sterker te maken, is vaak matig onderbouwd en wordt zelden verantwoord in de rapportage. Het zijn vooral trainingen en workshops in internationaal verband. De vraag of er geen doeltreffender methoden zijn om dezelfde resultaten te bereiken, lijkt op basis van de beschikbare gegevens in de dossiers dan ook gepast.

Van de helft van de projecten kan dus worden vastgesteld dat ze doeltreffend zijn geweest (overwegend wat betreft capaciteitsversterking). Van de andere helft kan dat niet worden vastgesteld.

In voorgaande paragrafen is de nadruk gelegd op doeltreffendheid van de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar het type organisatie dat de projecten uitvoerde, terwijl duidelijk is dat een trainingsinstituut andere doelstellingen en andere resultaten rapporteert dan bijvoorbeeld een organisatie die zich richt op verbetering van de positie van werkenden in de informele economie. Om hierin te voorzien zal de invalshoek van het volgende hoofdstuk, dat de bevindingen van het veldonderzoek presenteert, worden gewijzigd. Dat gebeurt aan de hand van een typering van de organisaties waarbij we onderscheid maken tussen nationale vakcentrales, vakorganisaties gericht op de werkenden in de informele economie, en trainings- en onderzoeksinstituten.

5.4 Planning, monitoring en evaluatie

Tijdens de dossierstudie zijn enkele constatering gedaan over de planning, monitoring en evaluatie, die hieronder worden behandeld.

Een eerste algemene constatering is dat de partners uitgebreid en specifiek plannen en rapporteren over output en de besteding van de VMP-middelen. Dit is gezien de trend van resultaatgerichtheid niet verwonderlijk, omdat dit het meest concrete en zekere niveau is waarop resultaten behaald en gerapporteerd kunnen worden. Een kanttekening bij de planning van de output is dat hun aantal vaak erg groot en de inhoud divers is. Deze heterogeniteit maakt het moeilijk een goed overzicht over het outputniveau te krijgen. Dit wordt nog moeilijker als de output niet is gekoppeld aan specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerde resultaten ten aanzien van capaciteitsversterking of verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten.

De nadruk ligt vooralsnog op de verantwoordingsfunctie. De partners spannen zich sterk in om aan te tonen dat de beschikbaar gestelde middelen inderdaad aan de beoogde activiteiten zijn besteed. De uitgebreide rapportages op het niveau van output geven de indruk dat dit wordt versterkt door CNV-PME en de LFA-methode. Het commentaar dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal leveren bij de rapportages blijft veelal beperkt tot gedetailleerde vragen over de besteding van het geld. Vooralsnog lijkt de invoering van CNV-PME en de LFA-methode daarmee vooral de rechtmatigheidsfunctie te benadrukken en blijft de leerfunctie onderbelicht.

Meer nadruk op de leerfunctie vraagt om een verschuiving in de planning en rapportage ten gunste van het resultaatbereik met capaciteitsversterking en vakbonds- en arbeidsrechten. Om hiervoor ruimte te scheppen, zonder dat dit leidt tot nog verdere uitbreiding van de planning en rapportage, is het nodig dat de partners over een kwaliteitssysteem beschikken dat voldoende waarborgen biedt voor de verantwoording van de output en de besteding van de middelen.

Er zijn projecten waarbij niet wordt gepland noch gerapporteerd over vakbonds- en arbeidsrechten, terwijl die er wel zijn. Dat blijkt uit gesprekken met medewerkers en uit evaluatierapporten. Hierbij speelt dat dergelijke resultaten pas op lange termijn worden bereikt en dat externe factoren, naast de bijdrage van de betreffende partner, evenzeer van belang zijn. Een voorbeeld is het IOS, een onderzoeksinstituut in Brazilië, dat multinationals monitort. In de planning en rapportage wordt slechts output genoemd, zoals het uitbrengen van informatiemateriaal en onderzoeksrapporten, terwijl in een latere evaluatie (MVO in Latijns Amerika, 2003) blijkt dat er wel degelijk vooruitgang is geboekt met de versterking van de netwerken van bonden, dat de bonden een aantal zaken hebben kunnen afdwingen en dat de arbeidsomstandigheden uiteindelijk zijn verbeterd.

Bij de formulering van een rapportage over resultaten met vakbonds- en arbeidsrechten spelen enkele kwesties: 1) de looptijd van projecten, die nooit langer is dan drie jaar en vaak korter, biedt onvoldoende ruimte om resultaten op de lange termijn te boeken en dus te rapporteren, 2) de resultaten worden veelal bereikt door bijdragen van meerdere actoren, waardoor het effect van de bijdrage van de VMP-partner niet onderscheiden kan worden, 3) vakbonden verkeren in een onderhandelingspositie en moeten proberen barrières te slechten die het beoogde resultaat in de weg staan, 4) partners maken onvoldoende duidelijk wat hun bijdrage is aan het bereiken van vakbonds- en arbeidsrechten en 5) het vaststellen van resultaten op het niveau van capaciteitsversterking en vakbonds- en arbeids-



Cuba. Arbeiders in een rubberfabriek. Foto: Michael Ende/Hollandse Hoogte

rechten vereist veelal een projectevaluatie, die zelden wordt uitgevoerd. Bij CNV Internationaal speelt tenslotte dat projecten niet worden afgerond met een eindverslag waarin de behaalde resultaten over een periode van drie jaar overzichtelijk bijeen en met elkaar in verband worden gebracht waardoor geen integraal eindbeeld bestaat.

Het risico van bureaucrativering en de kosten die gepaard gaan met de invoering van PME vragen aandacht. Uit ervaringen van elders zijn voorbeelden bekend dat goede bedoelingen om resultaten zichtbaar te maken, bezwaken zijn onder de administratieve last die het systeem oproep. Hieruit kan de les worden getrokken dat het essentieel is een handige PME-methode te vinden waarbij de administratieve lasten in verhouding staan tot het gebruik van de informatie die het systeem oplevert.

Ten aanzien van kosten dient te worden opgemerkt dat CNV Internationaal en FNV Mondiaal inmiddels aanzienlijke kosten hebben gemaakt en nog meer kosten gaan maken, als de CNV-PME en LFA-methoden worden geactualiseerd. Dit is noodzakelijk vanwege de noodzaak van een continue training van de partners. Een ander kostenaspect gaat over de uitgaven die de partners moeten doen in verband met de eisen die de donor stelt aan hun planning en rapportage. In het geval van het VMP blijken de projecten vaak relatief kleine budgetten te hebben, wat de

vraag oproept welke eisen realistisch gesproken gesteld mogen worden in verband met de tijdsbesteding door de partner die nodig is om aan die eisen te voldoen.

5.5 Conclusies

Doelmatigheid

- Voor zestig van de 103 projecten kan op grond van de projectdossiers worden vastgesteld dat zij de output voor 80 tot 100 procent hebben gehaald met het beschikbare budget en zonder substantiële overschrijding van de planning. Het zijn er zeventig, als de ondergrens op 50 procent wordt gesteld. Voor nog eens twaalf andere projecten is het aannemelijk dat zij de output voor 80 tot 100 procent hebben gehaald. Dit is een hoge doelmatigheidsscore.

Doeltreffendheid

- Op basis van de projectdossiers kan worden vastgesteld dat de helft van de onderzochte projecten heeft bijgedragen aan capaciteitsversterking van vakbondsorganisaties. Dit betreft de projecten die capaciteitsversterking als hoogste resultaat hebben (35 procent) en de projecten die daarnaast vakbonds- en arbeidsrechten hebben verbeterd en/of vermindering van armoede hebben bewerkstelligd (15 procent).
- Voor de andere helft van de projecten valt niet op te maken dat de outputs hebben bijgedragen aan de twee doelstellingen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma, versterking van capaciteit van de vakbeweging of verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten.
- De score op doeltreffendheid van de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal is nagenoeg gelijk.

Planning, monitoring en evaluatie

- In de planning en rapportage overheerst vooral nog de nadruk op verantwoording van de output en de bestedingen van de middelen. De planning en rapportage over resultaten blijven achter en daarmee ook de verantwoording en de leerfunctie.
- Twee punten van aandacht zijn: 1) het risico dat het streven naar resultaatgericht plannen en rapporteren bezwijkt onder administratieve last en 2) de kosten die gepaard gaan met de ontwikkeling, invoering en toepassing van de PME-methode.

6 Veldonderzoek: Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de bevindingen van het veldonderzoek. Het heeft tot doel het beeld dat uit beleidsreconstructie is ontstaan en de bevindingen van de dossierstudie te verifiëren, aan te vullen en te illustreren. Het veldonderzoek gaat in op resultaten met capaciteitsversterking en vakbonds- en arbeidsrechten en de relevantie van de partners. Daarnaast is onderzoek verricht naar de relatie tussen de CNV Internationaal en FNV Mondiaal en hun partners en naar de effecten van de invoering van de nieuwe planningsmethoden.

De *Terms of Reference* voor het veldonderzoek en de vier landenrapporten zijn als bijlage vijf en zes beschikbaar op de IOB-website.

In voorgaande paragrafen, waarin de nadruk is gelegd op doeltreffendheid van de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal, zijn de types organisatie die de projecten uitvoerden, niet onderscheiden terwijl duidelijk is dat een trainingsinstituut andere doelstellingen en andere resultaten rapporteert dan bijvoorbeeld een organisatie voor de verbetering van de werkenden in de informele economie. Om hierin te voorzien worden in dit hoofdstuk de partnerorganisaties die in de veldstudie zijn bezocht, ingedeeld in drie type organisaties:

- 1) Nationale vakcentrales: *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT) in Colombia, *Confederación General del Trabajo* (CGT) in Colombia, *Confederation of Free Trade Unions of India* (CFTUI), *All Pakistan Trade Union Congress* (APTUC) en *Confederation of South African Workers' Unions* (CONSAWU). Met uitzondering van de CUT zijn dit partners van CNV Internationaal.

- 2) Vakorganisaties gericht op werkenden in de informele economie: Pakistan Institute of Labour Education and Research (PILER), Self Employed Women's Association (SEWA) in India, National Alliance of Street Vendors of India (NASVI) en Hind Khet Majdoor Panchayat (HKMP) in India. Deze vier organisaties zijn partner van FNV Mondiaal.
- 3) Onderzoeks- en trainingsinstituten: Escuela Nacional Sindical (ENS) in Colombia, Development Institute for Training, Support and Education for Labour (DITSELA) in Zuid-Afrika, Workers' College Natal (WCN) in Zuid-Afrika, Industrial Health and Research Group (IHRG) in Zuid-Afrika en Workers' Education Project (WEP) in Zuid-Afrika. Met uitzondering van de WEP zijn dit partners van FNV Mondiaal.

Sommige organisaties vertonen kenmerken van verschillende organisatietypen. Zo doen IHRG en CGT ook aan bredere sociale belangenbehartiging en voert PILER ook onderzoek en trainingen uit. Bovenstaande indeling is dan ook gemaakt op basis van de overheersende opvatting en taakuitvoering van de organisaties zoals die uit de veldstudie naar voren zijn gekomen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.2 vat de belangrijkste bevindingen samen van de landennotities, die zijn opgesteld ter voorbereiding van de evaluaties. Daarna worden in paragraaf 6.3 de bevindingen gepresenteerd voor CNV Internationaal en in paragraaf 6.4 de bevindingen voor FNV Mondiaal. Deze indeling loopt grotendeels parallel met de indeling volgens het type organisatie. Het gevolg van deze indeling is wel dat de CUT en WEP apart worden behandeld.

De verificatie van de outcomes wordt in de volgende paragrafen behandeld door per type organisatie de bevindingen uit de dossierstudie te presenteren, met daarbij een vermelding van de financiële omvang van de steun, en die vervolgens te vergelijken met de bevindingen van de veldstudie.

6.2 De vakbeweging en de sociaaleconomische en politieke situatie

De vakbeweging in de onderzochte landen staat onder druk, met uitzondering van die in Zuid-Afrika. Als gevolg van een complex van nationale factoren in samenhang met de globalisering neemt de organisatiegraad in Colombia, India en Pakistan af, soms ook in absolute zin. Belangrijke oorzaken zijn dat de publieke sector krimpt, arbeidsrelaties in de industriële sectoren informaliseren en de informele economie groeit.

Box 6.1 India: uitdagingen voor vakbonden

Het algemene beeld in India wordt gekenmerkt door een verkleining van de onderhandelingsmacht van de arbeider en de opkomst van agressieve managementstrategieën. De georganiseerde arbeid verkeerde begin jaren negentig al in slechte staat, toen het land economisch begon te hervormen. Na de grootschalige nederlaag van de textielstaking in Bombay in het begin van de jaren tachtig, openden de werkgevers een gezamenlijke aanval tegen arbeidsorganisaties. Die werd in de jaren negentig voortgezet. Het systeem van industriële verhoudingen kwam in gevaarlijk vaarwater, toen directies zich gingen verzetten tegen collectieve onderhandelingen en de werkgelegenheid eerst geleidelijk en toen grootschalig begonnen om te vormen.

Bron: Country report India.

In Colombia heerst een sterk vakbondsvijandig klimaat. Mede daardoor, en recentelijk door een vergaande informalisering van formele arbeidsrelaties, is de toch al lage organisatiegraad gehalveerd tot 5 procent. In India was de informele economie altijd al groot, maar daarbij komt een afkalving van de werkgelegenheid in de publieke sector. Net als in Pakistan heeft ook hier de liberalisering van de economie en de wetgeving ertoe geleid dat de publieke sector als werkgever relatief gezien geen rol van betekenis meer speelt. In Pakistan hebben veranderingen in de wetgeving de positie van vakbonden aangetast en is het daarnaast juridisch onmogelijk om mensen zonder een formele werkgever te organiseren. Hierdoor is het heel lastig voor vakbonden om werkenden in de informele economie te bereiken. Zuid-Afrika steekt hierbij gunstig af. De arbeidswetgeving is een van de meest gunstige ter wereld. Er vindt economische groei plaats, die overigens wordt gekenmerkt door een lage groei van werkgelegenheid en een toenemende kloof tussen arm en rijk. De rol van de informele economie is in Zuid-Afrika nog niet zo dominant als elders. De werkloosheid is met 40 procent hoog.

Ten aanzien van de rol van de vier vakcentrales in de informele economie moeten we een onderscheid maken tussen 1) de informalisering van de formele economie waar formele arbeidsrelaties worden vervangen door tijdelijke en slechtere arbeidsrelaties en 2) de informele economie van kleine zelfstandigen. De informalisering van de formele economie is een van de redenen waarom het begrip 'informele sector' is vervangen door 'informele economie' om aan te geven dat er nu veel meer sprake is van een continuüm van arbeidsverhoudingen dan van gescheiden sectoren.

Box 6.2 Colombia: uitdagingen voor de vakbeweging

Een van de grootste uitdagingen van de Colombiaanse vakbeweging ligt in het aantal leden. In 2005 houdt de Escuela Nacional Sindical de vierde Nationale Vakbond Census (ENS, 2006). Daaruit blijkt dat de vakbeweging ongeveer 5 procent van de werkende bevolking vertegenwoordigt, tegen 9,3 procent in 1984. De terugval in organisatiegraad is in alle sectoren merkbaar maar vooral in die van het transport en de telecommunicatie (van 51,3 naar net 5,1 procent), de industriële sector (van 8,2 naar 3,2 procent) en de utiliteitsbedrijven (gas, elektriciteit en water) (van 54,4 naar 36,5 procent). Het lage vertegenwoordigingsniveau heeft een rampzalige uitwerking op de legitimiteit van de arbeidsbeweging.

Hoewel de formele werkgelegenheid sinds 2002, op een bescheiden economisch herstel, is toegenomen, is de informele werkgelegenheid veel sneller gegroeid. De redenen daarvoor zijn het relatief lage scholingsniveau en het beperkte kapitaal die vereist zijn voor veel informeel werk en de lage lonen die voor ongeschoolde arbeid in de formele sector worden betaald. Andere factoren zijn het binnenlandse geweld en de massale toestroom van ontheemden vanuit de rurale gebieden naar de grotere steden. Bovendien boden de hervormingen van de arbeidswetgeving uit de jaren negentig werkgevers verschillende mogelijkheden om mensen met indirecte en tijdelijke contracten in dienst te nemen (uitbesteding aan constructies zoals de cooperativas de trabajo asociado) waardoor een groot grijs gebied ontstond tussen formele en informele arbeid.

Bron: Country report Colombia.

Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de van oudsher gevestigde vakbeweging in de vier landen nauwelijks van betekenis is voor werkenden in de informele economie. Voor een deel komt dit doordat zij zich niet richt op deze groep vanwege tegenstrijdige belangen en voor een ander deel doordat de vakbonden geen strategieën hebben om de werkenden in de informele economie te mobiliseren of voor hun belangen op te komen. Daarbij komt dat de werkenden in de informele economie de vakbonden argwanen en ze als een bedreiging zien, wanneer ze inzetten op de formalisering van hun werk. Vakbondsorganisaties die zich exclusief richten op de werkenden in de informele economie, zoals SEWA, NASVI en HKMP in India, en in zekere zin PILER in Pakistan, tonen echter aan dat het met vernieuwende werkwijzen mogelijk is de werkenden in de informele economie te bereiken, te organiseren en hun vakbonds- en arbeidsrechten te verbeteren. Kenmerkend voor SEWA, NASVI en HKMP is dat zij de traditionele werkplaatsbenadering hebben losgelaten en zich vanuit hun mandaat opstellen als vakorgani-

saties die zich ook richten op de brede werkomgeving en de emancipatie van de leden.

6.3 CNV Internationaal

Het veldonderzoek gaat over alle partners van CNV Internationaal in de vier landen: CGT in Colombia, CFTUI in India, APTUC in Pakistan en CONSAWU en WEP in Zuid-Afrika. Met uitzondering van WEP, dat een trainingsinstituut is, zijn het nationale vakcentrales. Dit bevestigt het beleid van CNV Internationaal om nationale vakcentrales te kiezen voor bilaterale steun. De vier geëvalueerde vakcentrales zijn aangesloten bij het WVA en de keuze voor deze partners is ook in overleg met het WVA tot stand gekomen.

Box 6.3 SEWA: lidmaatschap

SEWA's 800.000 leden kunnen over vier brede bedrijfstakken worden verdeeld:

- 1) Handarbeiders en dienstverleners. Zij verkopen hun arbeid (kartrekkers, hoofdsjuwers, arbeiders in de landbouw of kleine ondernemingen) of hun diensten (voddenrapers, huishoudelijk personeel, wasserijwerkers). Deze categorie telt bijna tweederde van SEWA's leden.
- 2) Thuisproducenten (die kleding naaien, spreien stikken, kunstnijverheidsvoorwerpen maken, bidis rollen, of metaalafval voor hergebruik bewerken). Deze producenten vormen ongeveer een kwart van de leden.
- 3) Straat- en huis-aan-huisverkopers (die groente, fruit of tweedehands kleding vanuit manden, trekkarren of miniwinkels verkopen). Zij vormen 7 procent van de leden.
- 4) Kleinschalige producenten (kleine boeren, melkproducenten, dakbedekkers, gomverzamelaars, en producenten van monsters in kwekerijen). Zij tellen 5 procent.

Slechts enkele SEWA leden zijn echt onafhankelijk en eigen baas in de zin dat zij de macht over de voorwaarden en producten van hun werk hebben en ook de volledige verantwoordelijkheid voor de daarmee gepaard gaande risico's dragen. De meesten zijn losse dagloners, in dienst bij koppelbazen, of huishoudelijk personeel.

Bron: Country report India.

De geschiedenis, de positie en het belang van de nationale vakcentrales verschillen sterk. CONSAWU in Zuid-Afrika, in 2003 opgericht, verkeert nog in wat men zou kunnen noemen de oprichtingsfase. CFTUI in India (1963) en APTUC (1974) in Pakistan bestaan al tientallen jaren en zijn in ontwikkeling, nadat zij een aantal jaren een min of meer sluimerend bestaan hebben geleid. CGT is een gevestigde

vakcentrale (1971). De vier nationale vakcentrales zijn onafhankelijk van politieke partijen en leggen de nadruk op overleg en een niet-conflictueuze werkwijze bij geschillen. Dit lijken ook de kenmerken te zijn waartoe de aangesloten bonden zich aangetrokken voelen, plus dat deze bonden, die zelf vaak relatief klein zijn, zich thuis voelen bij een kleine nationale vakcentrale.

De bilaterale relatie tussen CNV Internationaal en de vier vakcentrales is veelal enkele jaren oud: CGT (1995), CFTUI (2003), APTUC (1997) en CONSAWU (2003). CNV Internationaal verstrekke aanvankelijk bilaterale steun op basis van jaarplannen. Inmiddels gebeurt dat op basis van driejaren plannen, waarbij de vakcentrale bovendien jaarlijks een werkplan ter goedkeuring aanbiedt. De driejaren plannen en jaarplannen bestaan uit deelplannen van de bij de vakcentrale aangesloten sectorale federaties en een plan van de nationale vakcentrale. De sectorale federaties maken ieder hun eigen plan zonder een strategisch kader vanuit de nationale vakcentrale. De plannen over de verschillende jaren vertonen weinig onderling verband. In het geval van APTUC in Pakistan leidt deze werkwijze tot een Werkplan 2005, als uitwerking van het driejaren plan 2005-2007, dat bestaat uit tien deelplannen van de aangesloten federaties plus een plan van de vakcentrale zelf. Elk deelplan bevat drie of vier beoogde resultaten, met uitzondering van het plan van de centrale dat er acht noemt. De gehele planning leidt zo tot 42 resultaten. De totale begroting voor dit jaarplan bedraagt EUR 100.580, waarvan EUR 28.210 bestemd is voor de nationale vakcentrale. De VMP-input is daarmee gemiddeld dus iets meer dan EUR 2.000 per resultaat. Door deze wijze van financiering krijgt de steun van CNV Internationaal kenmerken van programmafinanciering.

De keuze van CNV Internationaal om de sectorale federaties via de nationale vakcentrales te steunen brengt met zich mee dat het dagelijks bestuur van de vakcentrales besluit welke projecten aan CNV Internationaal worden voorgelegd ter financiering en de verantwoording heeft voor voortgangsrapportage. De vakcentrales moeten dus de monitoring doen.

De grote spreiding van de resultaten over de sectorale federaties en de bij hen weer aangesloten basisbonden noopte tot een beperking in de keuze van de te onderzoeken organisaties. Vanwege hun strategische belang heeft de evaluatie zich geconcentreerd op de nationale vakcentrales, hun resultaten en hun relevantie. De resultaten van de aangesloten federaties zijn behandeld voor zover die ter sprake kwamen in de gesprekken met vertegenwoordigers van de sectorale federaties of basisbonden. Een kanttekening hierbij is dat vaak onduidelijk is wie verant-



Benin. Houtbewerker. Foto: CNV Internationaal

woordelijk is voor de activiteiten en daaruit voortkomende resultaten: de nationale vakcentrale of de bonden.

6.3.1 Bevindingen veldstudie: nationale vakcentrales

Inleiding

Figuur 6.1 geeft een overzicht van de bevindingen uit de dossierstudie over de vakcentrales die steun hebben ontvangen. De CUT in Colombia is een partner van FNV Mondiaal en wordt behandeld in paragraaf 6.4. Alle twaalf projecten beogen

output te leveren voor capaciteitsversterking, die in vijf gevallen beoogt bij te dragen aan de verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten.

De dossierstudie van de vakcentrales levert een gemengd beeld op van geplande resultaten. De beoogde resultaten voor vakbonds- en arbeidsversterking worden vaak niet bereikt of er wordt zodanig over gerapporteerd dat resultaten niet kunnen worden vastgesteld. Hierbij speelt mee dat de resultaten veelal niet die van vakcentrales zijn maar van de sectorale federaties en dat ze ad hoc en klein zijn.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de steun die partners hebben ontvangen voor de projecten die zijn gestart en afgerond binnen de evaluatieperiode 2001-2006. De werkelijke uitgaven vallen in de praktijk meestal hoger uit door uitgaven aan projecten met een startdatum voor 2001 en projecten met een einddatum na 2006, die niet in de selectie zijn opgenomen. De steun aan CFTUI is relatief gering geweest, daar dit een nieuwe partner van CNV Internationaal is.

Figuur 6.1 Bevindingen dossierstudie: vakcentrales

Partner	Land	Output		Capaciteitsversterking		Vakbonds- en Arbeidsrechten		Armoedevermindering	
		gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd
CGT	Colombia								
CGT	Colombia								
CUT	Colombia								
CFTUI	India								
CFTUI	India								
APTUC	Pakistan								
APTUC	Pakistan								
APTUC	Pakistan								
CONSAWU	Zuid-Afrika								
CONSAWU	Zuid-Afrika								
CONSAWU	Zuid-Afrika								
NAPTOSA	Zuid-Afrika								

Bron: IOB-database.

Tabel 6.1 Uitgaven ten bate van vakcentrales

Partner	Totale uitgaven van projecten gestart en afgerond binnen de evaluatieperiode 2001-2006 (in EUR)	Daarvan bekeken in de dossierstudie	%
CGT	587.000,00	583.000,00	99
CUT	46.117,00	40.117,00	87
CFTUI	90.000,00	75.000,00	83
APTUC	385.611,82	304.530,00	79
CONSAWU*	460.400,00	256.500,00	56

* CONSAWU: de steun aan de National Professional Teachers Organisation of South Africa (NAPTOSA) is hierin meegenomen voor zover gericht op de oprichting van CONSAWU (twee projecten EUR 104.000).
Bron: Database CNV Internationaal en FNV Mondiaal.

Capaciteitsversterking

Voor de vier nationale vakcentrales geldt dat zij hun ledenaantal hebben vergroot, hetzij door een groei van het aantal aangesloten bonden, hetzij door autonome groei bij de aangesloten bonden. APTUC zag het ledental vervijfvoudigd sinds 2003, bij de CFTUI verdubbelde het ledenaantal ruim en ook de ledengroei bij de CGT in Colombia was spectaculair. Ook de oprichting van CONSAWU in Zuid-Afrika kan vanuit dit oogpunt als een succes worden geboekstaafd.

De ledengroei is opmerkelijk, omdat de organisatiegraad in deze landen daalt. De evaluatie heeft geen duidelijke verklaringen voor deze groei opgeleverd, maar biedt wel enkele aanwijzingen. APTUC claimt dat door de invoering van CNV-PME de nationale vakcentrale en aangesloten bonden doeltreffender zijn gaan werken, daardoor hebben zij meer leden geworven. Een andere aanwijzing is dat dankzij de VMP-financiering de organisaties extra activiteiten kunnen ondernemen en diensten kunnen leveren. Voorbeelden hiervan zijn de steun voor congressen en seminars, juridische dienstverlening, de aanschaf van gemechaniseerde weefgetouwen en vissersboten voor inkomstgenererende activiteiten, beschermende kleding en medische keuringen. Hierdoor worden de vakcentrales aantrekkelijker voor sectorale federaties en basisbonden. Een punt van aandacht, waaraan de evaluatie niet is toegekomen, is hoe de omvang van deze steun zich verhoudt tot de af te dragen contributie.

Verder dient de groei gezien te worden in een context waarin in het algemeen sprake is van mobiliteit binnen de vakbeweging. Zo leidde de aansluiting van Solidariteit bij CONSAWU tot een groei van 50 procent, dat het verlies door het vertrek van NAPTOSA ruimschoots goed maakte, en zou de aansluiting van de vis-

sersbond bij de CFTUI ook tot een groei van 50 procent kunnen leiden. De spectaculaire groei van de CGT is omstreden: er is gerede twijfel of alle nieuw aangesloten leden het vakbondskarakter van de CGT onderschrijven (zoals de organisaties van inheemse volkeren, of de consumentencoöperaties). Verder speelt voor alle vier de vakcentrales dat zij een groot aandeel niet-betalende leden hebben en dat de begrippen betalend en niet-betalend worden aangepast, afhankelijk van de situatie.

Box 6.4 CFTUI: anganwadi werkers

De anganwadi werkers monitoren de gezondheid van moeder en kind, houden voor elk kind verslagen tot het zesde jaar bij en bieden ook bredere vorming over voeding, alfabetisatie, enz. Hun werk heeft een twijfelachtige status, de regering betaalt hen een honorarium van duizend roepie per maand als maatschappelijk werker, maar ze mogen niet deelnemen aan verkiezingen omdat ze ambtenaar zijn. Dit is een afwijking van de regel omdat ze in feite niet worden erkend en niet krijgen waar ze recht op hebben als overheidsdienaar Klasse II en III.

Gita Kumari komt rustig over maar deze vakbondsleider van de anganwadi-werkers is een felle spreker. Zij sprak over het lange proces waarin zij zich organiseerden. 'De overleden voorzitter van de CFTUI moedigde ons aan deze kwesties op te pakken, seminars en bijeenkomsten te houden en uiteindelijk waren we in 1996 in staat een vakbond van anganwadi werkers en hun assistenten op te richten.' Zij slaagden er in hun honorarium van 500 naar duizend roepie te verhogen maar hun strijd om als ambtenaar te worden erkend gaat nog door. De anganwadi vakbonden zijn verbonden met nationale netwerken (vergelijkbare organisaties zijn ontstaan in andere deelstaten, maar ze zijn niet allemaal verbonden aan de CFTUI) en ze willen een federatie opzetten. Het is een volledige vrouwenbond en de kracht en betrokkenheid van de leiders ervan is indrukwekkend.

Bron: Country report India.

De vier vakcentrales bevestigen het belang van seminars, workshops en trainingen voor de ontwikkeling van hun bestuurders en stafleden, die zij hebben kunnen organiseren dankzij de VMP-steun. Bij navraag bleek men hierbij ook te duiden op de Versterking Beroepsactie-trainingen (VERBA). Het trainingsmateriaal van de regionale organisaties BATU en CLAT helpt de vakcentrales hun eigen trainingen te organiseren en wordt gewaardeerd. Ook de kaderleden met wie is gesproken bevestigen het belang van de door hen gevolgde trainingen die zijn georganiseerd

door de vakcentrales. De vakcentrales houden geen volgsysteem bij dat systematische informatie oplevert over de vraag of de trainingen hebben geleid tot capaciteitsversterking.

De evaluatoren constateerden dat de kennis van de CFTUI in India en APTUC in Pakistan over strategieën om de werkenden in de informele economie te mobiliseren en te steunen ontoereikend is. De VERBA-trainingen zijn in dit opzicht kennelijk onvoldoende geweest en de evaluatoren wijzen op de deskundigheid en ervaringen die verder in India (SEWA) en Pakistan (PILER) beschikbaar zijn.

De steun aan de CGT in Colombia heeft aanvankelijk vooral bijgedragen aan de inrichting van CGT volgens een sectorale indeling, waarbij enige vooruitgang is geboekt wat betreft versterking van sectorfederaties. Vervolgens is sinds 2006 de nadruk verschoven naar een regionalisering van de centrale en zijn regionale kantoren opgezet. Het versterken van de sectoren op nationaal niveau is naar de achtergrond geschoven.

Wat betreft de vertegenwoordiging van vrouwen in bestuur en organisatie als geheel is de uitkomst ongunstig. De vertegenwoordiging van vrouwen in het bestuur van alle vier de nationale vakcentrales is relatief gezien laag en nauwelijks gegroeid.

Ten aanzien van het vermogen van de nationale vakcentrales om op te treden als beheerder van de VMP-steun aan aangesloten bonden zien we dat vooral geïnvesteerd wordt in het opstellen van plannen volgens de CNV-PME methode. Anderzijds zijn er punten die meer aandacht vragen. Zo hebben de vakcentrales geen beleid dat inzicht biedt in de prioriteitstelling voor de verdeling van middelen tussen de federaties en geen criteria om de voorstellen aan te toetsen. De combinatie van regionale en sectorale organisatie bij de CGT (Colombia) en CFTUI (India) maakt de toedeling van VMP-middelen ondoorzichtig.

Vakbonds- en arbeidsrechten

Voor zover kan worden vastgesteld, blijken de vier vakcentrales in geringe mate bij te dragen aan de verbetering van de vakbonds- en arbeidsrechten van hun leden. De vier vakcentrales missen de routine om aansprekende resultaten te presenteren en houden geen systematische rapportage bij over wat zij hebben bijgedragen aan dergelijke resultaten. De CGT zet zich in om invloed te krijgen op het nationale sociaaleconomische beleid, maar de mogelijkheden om dat te beïnvloeden zijn gering. De CFTUI heeft enige resultaten geboekt op het gebied van verbetering van arbeidsrechten, voornamelijk voor hun leden in de publieke sector door achter-

stallig loon uitbetaald te krijgen en door tijdelijke arbeidscontracten omgezet te krijgen in vaste dienstverbanden. De regeringswisseling, nadat de voorgaande corrupte regering was weggestemd in de deelstaat Bihar, speelde hierbij een belangrijke rol. APTUC heeft in Pakistan een plaats verworven in verschillende overheids-gremia en hoewel het moeilijk is een direct verband te leggen tussen het werk van de centrale en de veranderingen in het regeringsbeleid, is de vakcentrale van mening dat zij een verschil heeft gemaakt. In Pakistan, waar het vakbondswezen sterk erodeert, is dit opmerkelijk. In Zuid-Afrika is CONSAWU er niet in geslaagd een zetel te bemachtigen in het nationaal overlegorgaan, *National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)*, waardoor het op nationaal niveau geen invloed heeft verworven op arbeidswetgeving. CONSAWU biedt geen expliciete steun aan zijn lidorganisaties voor de coördinatie of versterking van collectief onderhandelen. CONSAWU biedt ze wel toegang tot het internationale netwerk van de vakbeweging.

Opvallend is dat de vier vakcentrales sterk verschillen wat betreft de duidelijkheid over hun primaire functies en de strategie die zij hierbij volgen.

Informele economie

CFTUI en APTUC hebben activiteiten ontplooid voor werkenden van wie de arbeidsrelatie is geïnformaliseerd of dat dreigt te worden. CGT en CONSAWU hebben zich niet op dit terrein begeven. Over het algemeen zijn hun acties nogal ad hoc en ontbreekt het hen aan een visie en een daaruit voortvloeiende strategie.

Wat betreft de werkenden in de informele economie, zoals straatverkopers, blijkt dat CGT, CFTUI en APTUC wel intenties hebben maar nog weinig hebben gedaan. CONSAWU heeft zich tot op heden verre gehouden van de informele economie. Dat geldt ook voor de dominante vakbondsfederatie in Zuid-Afrika, COSATU. Tot voor kort met als argument dat vakbonden eerst de formele sector volledig moesten organiseren voordat zij zich konden richten op de informele economie. CGT in Colombia heeft wel activiteiten ontplooid, maar deze blijken erg breed te zijn: van acties gericht op tienerzwangerschappen en jeugdalcoholisme tot buurttheater. Ze lijken vooral gericht te zijn op verhoging van het welzijn.

Duurzaamheid

Kenmerkend voor de capaciteit van vakbonden is dat die steeds onder druk staat door het verloop onder kaderleden en bestuurders. Dit gaat ook op voor de vier onderzochte vakcentrales. Door de steun van CNV Internationaal werd het voor hen mogelijk activiteiten te ondernemen ter versterking van hun organisaties, die



Peru. Mijnbouw. Foto: Jan Banning

niet uit de contributiebijdrage betaald hadden kunnen worden. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is de steun die CNV Internationaal gaf aan de oprichting van CONSAWU. Maar hetzelfde geldt ook voor CGT, CFTUI en APTUC, die aanzienlijk meer activiteiten hebben kunnen ontplooiën dankzij de VMP-steun. Voor CGT geldt dat het belang van de CNV Internationaal steun relatief kleiner is, vanwege de grote zelffinanciering door CGT. Voor geen van de vier vakcentrales is er binnen enkele jaren zicht op zelffinanciering van dergelijke activiteiten, en dus ook van de trainingen die deel zouden horen uit te maken van het reguliere programma. Tot zolang blijven de partners afhankelijk van VMP-steun.

Verificatie bevindingen dossierstudie

Het veldonderzoek bevestigt de waarnemingen uit de dossierstudie dat de resultaten behaald worden in verschillende sectoren en door een groot aantal bonden, al dan niet verenigd in een sectorale federatie. Dit levert een onoverzichtelijk beeld

op. Dit overzicht wordt nog gecompliceerder als ook nog een geografische invalshoek wordt gevolgd, zoals in Colombia en India het geval is. Daarbij is het soms moeilijk te onderscheiden of een resultaat onder verantwoordelijkheid valt van de vakcentrale of de betreffende sectorale federatie.

Een verificatie van alle gerapporteerde resultaten uit de dossierstudie is onmogelijk, omdat de bureaustudie een oordeel heeft gegeven over het totale resultaatbereik van de steun aan de vakcentrale en de sectorale federaties, terwijl het veldonderzoek zich hoofdzakelijk heeft gericht op de resultaten van de vakcentrales.

De gerapporteerde resultaten van de vakcentrales komen grotendeels overeen met hetgeen is geconstateerd tijdens de veldstudie. Voor de vakcentrale CGT zien we meer leden, een betere capaciteit voor sociale dialoog, en meer bekendheid met de sociaaleconomische rechten. De bevindingen uit de veldstudie bevestigen het oordeel van de dossierstudie. Ook bij de CFTUI en APTUC levert het veldonderzoek hoofdzakelijk resultaten ten aanzien van capaciteitsversterking, vooral wat betreft ledengroei en opleiding van kader en bestuursleden. Daar waar sprake is van verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten door de sectorale federaties blijft de bijdrage aan dat resultaat door de vakcentrale CFTUI vaak onduidelijk. Het veldonderzoek geeft voor APTUC een iets positiever beeld dan de beoordeling op basis van het dossieronderzoek, door de plaats die zij heeft verworven in de diverse overlegorganen. Het veldonderzoek bevestigt de uitkomst van het dossieronderzoek wat betreft CONSAWU. De oprichting van CONSAWU heeft wel plaatsgehad maar nog niet geleid tot opname van deze confederatie in de National Economic Development and Labour Council in Zuid-Afrika.

Uit het veldonderzoek blijkt dat de duurzaamheid van de resultaten en de problematiek van de financiële duurzaamheid van de vakcentrales onvoldoende aandacht krijgen.

Relevantie partners

De relevantie van de partnerorganisaties wordt, vanuit het perspectief van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma, bepaald door de bijdrage van de nationale vakcentrales aan resultaten op het gebied van armoedevermindering. Voor alle vier de vakcentrales geldt dat een groot deel van hun leden als overheids- personeel en onderwijzend personeel in de publieke sector werkzaam is, en dat de directe dienstverlening grotendeels aan hen ten goede komt. Deze werknemers behoren zelden tot de armste lagen van de bevolking. Het bereik van de vier vakcentrales onder de werkenden in de informele economie, waar de armen voor inkomen op zijn aangewezen, is beperkt.

De vier partners opereren, met uitzondering van die in Zuid-Afrika, binnen een context waarin de organisatiegraad laag is en de invloed van de vakbeweging op het sociaaleconomische beleid beperkt. CFTUI en CONSAWU zijn binnen die context bovendien kleine spelers. CONSAWU is er in de drie jaar van zijn bestaan niet in geslaagd om als vierde nationale vakcentrale enige positie van betekenis op te bouwen. In Colombia wordt de CGT algemeen erkend als een belangrijke speler in de nationale politieke arena. Hierbij moet aangetekend worden dat de mogelijkheid om daadwerkelijk invloed uit te oefenen vanwege alle geweld zeer gering is. In India zien we dat de CFTUI noch in de van oudsher gevestigde vakbeweging noch in de beweging die zich richt op de informele economie een rol van betekenis speelt. In Pakistan heeft APTUC wel een plaats van betekenis verworven.

Relaties tussen de vakcentrales en het WVA netwerk

De vier vakcentrales zijn unaniem over het belang van het WVA en de regionale organisaties. De morele, inhoudelijke en financiële steun die zij via deze netwerken ontvangen, stellen zij zeer op prijs. Zo zeer dat het belang dat zij aan deze netwerken hechten in sommige gevallen het belang van relaties binnen hun land overschaduwden. Bijvoorbeeld op het terrein van de informele economie.

De vakcentrales denken dat de niet-gouvernementele organisaties niet bereid zijn de activiteiten te financieren, die nu mogelijk zijn dankzij de VMP-steun. In dit opzicht hechten de vakcentrales groot belang aan hun relatie met CNV Internationaal. Daarin speelt de deskundigheid van CNV over arbeids- en vakbondsvraagstukken een ondergeschikte rol. Dit komt mede door de invoering van de CNV-PME-methode, die een overheersende rol speelt in de dialoog over beleidsinhoudelijke en strategische vraagstukken. De vakcentrales spreken met waardering over de inzet van de medewerkers van CNV Internationaal en het begrip dat zij tonen voor de situatie waaronder de vakbonden hun werk verrichten.

6.3.2 Bevindingen veldstudie: onderzoeks- en trainingsinstituten

Workers' Education Project (WEP)

WEP beperkt zich in de planning en rapportage tot outputs, dat zijn geleverde trainingen op uiteenlopende thema's. Uit het veldonderzoek blijkt dat de WEP in Zuid-Afrika een kleine maar gewaardeerde rol speelde als onafhankelijke aanbieder van vakbondsscholing, maar recentelijk aan belang heeft ingeboet. De aanleiding is een besluit van CNV Internationaal dat WEP zich financieel dient te verzelfstandigen door verkoop van haar trainingen, in overeenstemming met het advies

van een Nederlands adviesbureau. In de praktijk blijkt deze markt niet te bestaan. Inmiddels bestaat er grote onzekerheid over het voortbestaan van WEP.

Box 6.5 WEP: duurzaamheid

In een workshop in december 2004 bediscussieerden het WEP en adviseurs van een trainingsinstelling in Nederland, in aanwezigheid van CONSAWU-vertegenwoordigers, een duurzaamheidsplan. De suggestie uit het zakelijke plan om volgens het marktprincipe cursusgeld te gaan berekenen werd overgenomen. De redenering was dat als het WEP product deugt, er ook een markt voor is en zal zijn. Het WEP voerde de Duurzaamheidsplan Strategie door, zoals die was ontworpen door de sponsors en het WEP zelf. Terugblikkend vindt het WEP dat, hoewel zijn product nog steeds goed is en er ook vraag naar bestaat, dat niet geldt voor het cursusgeld dat het nu moet heffen. Sinds de invoering ervan is het aantal trainingen gedaald van gemiddeld 61 per jaar in de periode van 2000 tot 2005 naar 17 in de periode januari – oktober 2006; het aantal deelnemers daalde van gemiddeld 1.530 in dezelfde periode naar 303 in 2006.

Bron: Country report South Africa.

6.4 FNV Mondiaal

Het veldonderzoek gaat over alle partners van FNV Mondiaal in Colombia en Pakistan en een selectie van partners in India en Zuid-Afrika. In Colombia zijn het de vakcentrale CUT en het trainings- en onderzoeksinstituut ENS. In Pakistan steunt FNV Mondiaal PILER, een trainings- en onderzoeksinstituut dat zich vooral richt op de informele economie. In India legt FNV Mondiaal de nadruk op organisaties voor de informele economie, waaruit drie partners zijn geselecteerd (SEWA, NASVI en het Brickkiln-project van HKMP). In Zuid-Afrika ligt in het programma de nadruk op onderzoeks- en trainingsinstituten, waaruit er drie zijn gekozen (DITSELA, WCN en IHRG).

6.4.1 Bevindingen veldstudie: vakorganisaties voor de informele economie

Inleiding

Met uitzondering van PILER, dat Pakistaans is, komen de onderzochte vakorganisaties voor de informele uit India. In India omvat de informele economie een groot deel van de werkenden en veel armen vinden daar een inkomen. De strategische

keuze om in India organisaties te steunen voor werkenden in de informele economie is in 1999 vastgelegd.

SEWA (1972) is een organisatie van en voor informeel werkende vrouwen die is uitgegroeid tot een internationaal erkend voorbeeld op dit gebied. NASVI (1998) is een overkoepelend orgaan voor organisaties van informeel werkenden in India en richt zich op lobby en beleidsbeïnvloeding op nationaal- en deelstaatniveau. Het Brickkiln-project bestaat sinds 2003. Het wordt gefinancierd via de GUF BWI en uitgevoerd door de lokale basisbond HKMP. Het project is gericht op scholing en op uitbanning van kinderarbeid. PILER (1982) in Pakistan is een trainings- en onderzoeksinstituut dat zich aanvankelijke richtte op de formele vakbeweging maar inmiddels haar aandacht heeft verlegd naar het organiseren van de werkenden in de informele economie (vandaar dat PILER onder deze noemer wordt behandeld).

De werkwijze van de vier geëvalueerde organisaties (PILER, SEWA, NASVI en HKMP) valt onder de noemer *social labour movement*. Ze richten zich niet alleen op arbeidsgerelateerde zaken maar ook op bredere, sociale vraagstukken zoals woonomstandigheden en onderwijs. Zowel in India als in Pakistan geldt dat de van oudsher gevestigde vakbeweging zich wegens tegenstrijdige belangen afzijdig houdt van informeel werkenden. SEWA, NASVI en PILER richten zich op straatverkopers, thuiswerkers, vissers, etc. HKMP richt zich op werkers in de agrarische sector die onder andere seizoensarbeid uitvoeren in de steenfabrieken. Deze organisaties hebben weinig te maken met de verdergaande informalisering van formele arbeid door middel van bijvoorbeeld tijdelijke contracten of indirecte werkrelaties.

Figuur 6.2 geeft een overzicht van de bevindingen uit de dossierstudie van deze organisaties. Hieruit blijkt dat zij naast capaciteitsversterking ook verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten nastreven en soms vermindering van armoede. Het is opmerkelijk dat in vijf van de zeven gevallen vakbonds- en arbeidsrechten ook daadwerkelijk worden versterkt en soms werken ze ook aan armoedevermindering. Met deze uitkomst blijken de vakorganisaties die zich richten op de informele economie het doeltreffendst te zijn in verwezenlijking de VMP-doelstellingen.

Figuur 6.2 Bevindingen dossierstudie: informele sector-organisaties

Partner	Land	Output		Capaciteitsversterking		Vakbonds- en Arbeidsrechten		Armoedevermindering	
		gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd
BWI/Brickkiln	India								
BWI/Brickkiln*	India								
NASVI	India								
NASVI	India								
NASVI	India								
SEWA	India								
SEWA	India								
SEWA	India								
PILER	Pakistan								

* De BWI/Brickkiln-projecten zijn via een multilateraal kanaal gefinancierd (BWI), de uitvoering lag volledig in India. Bron: IOB-database.

Tabel 6.2 Uitgaven ten bate van informele sector-organisaties

Partner	Totale uitgaven van projecten gestart en afgerond binnen de evaluatieperiode 2001-2006 (in EUR)	Daarvan bekeken in de dossierstudie (in EUR)	%
BWI/Brickkiln*	248.672,00	248.672,00	100
NASVI	123.241,52	105.563,52	86
SEWA	538.341,00	445.176,00	83
PILER	411.896,00	340.335,00	83

* BWI: deze projecten betreffen 100 procent van de projecten uitgevoerd in uitsluitend India. De Brickkiln-projecten richten zich op de deelstaten Bihar, Punjab en Uttar Pradesh. In de veldstudie zijn alleen de activiteiten in Bihar bekeken.

Bron: Database FNV Mondiaal.

Capaciteitsversterking

De vier organisaties zijn primair gericht op verbeteringen van vakbonds- en arbeidsrechten voor hun leden en capaciteitsversterking vindt met dat doel voor ogen plaats. De steun van FNV Mondiaal is dan ook vooral daarop gericht.

Box 6.6 SEWA: educatie

De eerste en belangrijkste boodschap die een lid meekrijgt is dat zij een 'arbeider' is, of ze nu op straat groenten vent, een handkar voortduwt, op een boerderij werkt of voor een familie kookt. Zoals de activisten Jyoti Behn (Algemeen Secretaris) en Malini Behn (Vice-voorzitter) het zeggen, 'de meeste vrouwen weten niet eens dat zij arbeider zijn. Je moet echt eerst weten dat je dat bent, voordat je je rechten als arbeider kunt opeisen.' Vervolgens wordt de leden verteld over de lonen die zijn onderhandeld en andere voordelen, waarop ze recht hebben. 'We moeten dit allemaal blijven herhalen totdat ze het gaan begrijpen.' Tot de onderwerpen voor de vorming van leden behoren: economie, het belang van de vakbond, vrouwen zich bewust laten worden van hun kracht en SEWA's waarden en filosofie. Om vrouwen bij hun kracht te brengen (empowerment) en hen de noodzaak van organisatie bij te brengen discussiëren wij aan de hand van vier kaarten. 'De eerste laat zien dat van elke honderd mensen er vijftig man en vijftig vrouw zijn. De tweede maakt duidelijk dat vrouwen meer werk verrichten dan mannen. De derde toont dat vrouwen minder verdienen dan mannen. En de vierde laat zien dat mannen meer macht en controle hebben dan vrouwen. Arbeiderseducatie laat ze inzien dat we vrouwenvakbonden nodig hebben om dit allemaal te veranderen'(Jyoti Behn, Algemeen Secretaris). Verdere training wordt gegeven over SEWA als beweging en haar zusterorganisaties.

Bron: Country report India.

Bij alle vier de organisaties is het ledental de afgelopen vijf jaar spectaculair gestegen. De steun van FNV Mondiaal is daarbij instrumenteel geweest, omdat de activiteiten die hebben bijgedragen aan de ledengroei zonder deze steun niet uitgevoerd hadden kunnen worden. De duurzaamheid van de ledengroei is sterk afhankelijk van de mate waarin de leden zich door training en vorming bewust zijn geworden van hun positie. In het geval van SEWA en PILER is de evaluatie daarover positief, terwijl daar bij de HKMP meer aandacht voor nodig is.

Wat betreft de kwaliteit van het bestuur kan worden opgemerkt dat bij SEWA het basiskader versterkt is door een leiderschapstraining in praktische en strategische vaardigheden. De organisatiestructuur van SEWA is overigens ingewikkeld maar

door de verbeteringen die zij weet te bewerkstelligen voor de leden, groeien haar aanzien en bereik. Bij NASVI is de bestuursstructuur meer geformaliseerd. De staf is uitgebreid met de FNV Mondiaal steun en meer vrouwen vervullen staffuncties. Bij PILER is de organisatiestructuur versterkt met als gevolg een betere coördinatie van een resultaatgerichte aanpak. De leden van het overkoepelende Management Comité hebben meer zeggenschap gekregen. De vier organisaties vinden dat hun capaciteit is gestegen voor gender, kinderarbeid en de informele economie.

Vakbonds- en arbeidsrechten

De vakorganisaties zijn er aantoonbaar in geslaagd om de vakbonds- en arbeidsrechten van de werkenden in de informele economie te verbeteren.

SEWA is er in geslaagd om overeenkomsten met werkgevers af te sluiten met bepalingen over uiteenlopende zaken als loon, pensioen, ziektekostenverzekering, het creëren van werkgelegenheid en studiebeurzen. Ook heeft SEWA bereikt dat regelingen van lokale overheden voor sociale voorzieningen voor SEWA's leden gelden. Daarnaast biedt SEWA haar leden de mogelijkheid van microkrediet, waarmee vrouwen een eigen onderneming kunnen opzetten.

NASVI is het meest gericht op lobby en beleidsbeïnvloeding. Een voorbeeld is de campagne om de nationale overheid te bewegen een *Social Security Bill* aan te nemen voor mensen in de informele economie; daaraan heeft NASVI een belangrijke bijdrage geleverd. Dit wordt alom beschouwd als een groot succes. Wat de dienstverlening aan de lidorganisaties betreft, is het moeilijk vast te stellen wat nu precies de bijdrage is die NASVI verleent aan de verwezenlijking van vakbonds- en arbeidsrechten.

Het Brickkiln-project van de HKMP blijkt doeltreffend in het tegengaan van kinderarbeid en het veranderen van het bewustzijn hierover. De HKMP is er in geslaagd het stukloon verhoogd te krijgen en in Cao's is kinderarbeid uitgesloten. De bond heeft er bij de deelstaatregering met succes op aangedrongen de wetgeving aan te scherpen. Bovendien is de HKMP er in geslaagd de werkenden in de steenfabrieken te laten vallen onder bestaande pensioenregelingen. De inkomstgenererende activiteiten voor vrouwen vereisen deskundiger ondersteuning.

Box 6.7 HKMP: kinderarbeid

De scholen zijn de meest indrukwekkende activiteit van deze bond. De kinderen zien er gezond uit, er is een leraar in elke klas, ze hebben allemaal boeken en schriften en dragen uniformen. We bleven in twee scholen wat langer om er achter te komen wat de kinderen weten. Ze konden optellen en aftrekken, vragen over geschiedenis en aardrijkskunde beantwoorden, uit een boek lezen en eenvoudige vragen in het Engels beantwoorden. We controleerden hun vermogen tot functioneel lezen, schrijven en rekenen: ze konden vertellen hoeveel gram er in een kilogram zit, wat ze in de buurtwinkel voor een kilo groente of een dozijn mango's en dergelijke moeten betalen. Het pleit voor ze dat ze opgewassen waren tegen de vragen van volledige buitenstaanders, met nieuwsgierige toeschouwers bij elke deur en elk raam. Sommige kinderen waren opvallend pienter. Het is duidelijk dat de kinderen, die naar school gaan, baat hebben bij het onderwijs. Bijna allemaal vertelden ze dat ze stenen en zand hadden gesjouwd in de steenovens, voordat de vakbond een einde kwam maken aan hun ellende en hen naar school stuurde. Dat is nergens in India een gering resultaat, en zeker niet in Bihar. We spraken ook met de leraren. Er is veel verloop onder hen en het kost de scholen moeite hen vast te houden. Omdat er in het gebied een ernstig tekort is aan gekwalificeerde krachten, is het vinden van vervangers niet gemakkelijk. De scholen zouden veel hebben aan betere leraren en fysieke faciliteiten.

Bron: Country report India.

PILER in Pakistan heeft zijn aandacht verlegd van dienstverlening aan de vakbeweging naar training van mensen die de werkenden in de informele economie organiseren. De trainingen gaan vooral over rechten, gender, en gezondheid en veiligheid op de werkplek. Een wapenfeit van PILER is dat het recht van kleine vissers is bekrachtigd om in de kustwateren van Pakistan te vissen. Dit ondanks tegenwerking van het leger en de kustwacht die van de visserij een neveninkomst hadden gemaakt. Een ander succesvolle activiteit is het opzetten van netwerken voor het verbeteren van rechten van mensen in de formele economie. De oprichting van de Pakistan Workers' Confederation (PWC) is hiervan een voorbeeld.

Box 6.8

PILER: Pakistan Fisher Folk Forum

PILER's grootste succes is dat met de vissers. Het Pakistan Fisher Folk Forum (PFF) heeft 30.000 leden, verspreid over 130 afdelingen. Van hen betalen er 10.000 contributie. PFF's belangrijkste actie is opkomen voor het aloude recht van lokale vissers op het water van de zee en de rivieren. De PFF is daarmee ver gekomen. Het heeft de machtige Pakistani Rangers, een paramilitaire macht die langs de zee grens met India is gestationeerd, afgeslagen. De Rangers hadden hun macht gebruikt om visrechten bij opbod aan handelaren te verkopen. Dit soort zelfverrijking door de strijdkrachten is normaal geworden in Pakistan. Het leger zit in allerlei zakelijke ondernemingen. Vakbonden worden ervan weerhouden om arbeiders van deze soort ondernemingen te organiseren met het argument dat zij essentiële diensten verlenen. Daarop begon de PFF een politieke campagne om de visrechten van de Rangers terug te eisen. Het heeft, op grond van milieuoverwegingen, geprotesteerd tegen het weghalen van de visvoorraad en tegen de verlaagde waterstand in de rivier de Indus. Het voert campagne tegen het voorstel om in de Arabische Zee vlak voor de kust van Sindh vakantieoord te bouwen. Zoals PFF President, Mohammad Ali Shah, opmerkte, 'we geloven niet in de methoden van niet-gouvernementele organisaties. Zij houden een paar seminars en laten het daarbij. Wij geloven dat we onze rechten alleen door voortdurende politieke strijd kunnen laten gelden.' Dankzij de lessen van PILER in pleitbezorging en netwerken, heeft PFF nu zelf een netwerk met meer dan twintig organisaties en volgt het beproefde methoden in zijn campagnes.

Bron: Country report Pakistan.

Duurzaamheid

Een sterk punt van SEWA en PILER en iets minder van de HKMP ten aanzien van duurzaamheid is dat hun leden zich bewust worden van hun positie als arbeider en de rechten die zij hebben. Hiermee wordt een goede basis gelegd voor een lidmaatschap dat langer duurt dan wanneer het uitsluitend ingegeven zou zijn door het verwerven van kortetermijn voordelen. Voor SEWA komt daarbij dat de organisatie is opgebouwd en bemenst wordt door werkenden uit de informele economie. Daarmee is aan een belangrijke voorwaarde voldaan om de capaciteit van de organisatie in stand te houden. Vakbonds- en arbeidsrechten, ook die in nationaal en gemeentelijk beleid zijn vastgelegd, staan steeds onder druk en moeten steeds opnieuw bevochten worden.

De financiële duurzaamheid van de drie onderzochte organisaties die zich richten op de werkenden in de informele economie is problematisch. NASVI is bijna

geheel afhankelijk van steun uit het VMP, hoewel het succesvolle pogingen heeft ondernomen om enige steun van elders te krijgen. Wat betreft het Brickkiln-project van de HKMP stelt de evaluator onomwonden: 'Without a union to run them, and FNV to fund them, the schools would cease to exist.' PILER is in hoge mate afhankelijk van steun van buiten en zal wanneer VMP-steun over enkele jaren stopt, zoals FNV Mondiaal heeft besloten, zich moeten concentreren op een gering aantal onderzoekstaken en zijn activiteiten ten bate van werkenden in de informele economie moeten staken. Voor SEWA is de steun vanuit het VMP belangrijk, hoewel de activiteiten ook zonder VMP-steun voortgezet kunnen worden, eventueel met hulp van andere donoren. Overigens geeft SEWA geen inzicht in haar volledige financiële gegevens en blijft het precieze gewicht van VMP-steun onbekend.

Box 6.9 PILER: duurzaamheid

De leiding van PILER erkent dat er geen garantie is dat er fondsen van buitenaf zijn die de toekomst van de organisatie veiligstellen. Momenteel denkt men dat PILER een centrum voor steun aan onderzoek en training moet worden en dat het, waar mogelijk, een vergoeding voor die steun rekent. Dat zou het afstoten betekenen van activiteiten in het veld (en hun staf) naar aparte juridische entiteiten, die mogelijke geldbronnen kunnen aftappen. Wat overblijft is een terugkeer naar de kern – onderzoek en training. PILER moest daarvan afwijken en vrouwen, kinderen en arbeiders in kwetsbare posities organiseren omdat de vakbonden dat niet deden. Deze uitstapjes waren een indrukwekkend succes maar ook enorm duur, en PILER zal daarmee niet op eigen krachten kunnen doorgaan.

Bron: Country report Pakistan.

De risico's van grote donorafhankelijkheid van dit type organisaties wordt geïllustreerd aan de hand van de steun die FNV Mondiaal gaf aan SEWU in Zuid-Afrika. Na problemen binnen de organisatie, gevolgd door claims van ex-personeelsleden, ging de organisatie failliet op het moment dat FNV Mondiaal besloot de financiering te stoppen.

Verificatie dossierstudie

Voor het Brickkiln-project is een volledige verificatie van de dossierstudie niet mogelijk doordat de dossiers bevindingen over de projecten in drie deelstaten bevatten en het veldonderzoek maar over de projecten in één deelstaat rapporteert. De keuze voor deze deelstaat is overigens gemaakt vanwege de uiterst moei-

lijke situatie in Bihar, met daarbij de gedachte dat als een project daar succesvol kan verlopen dat ook in de andere deelstaten mogelijk is.

Het veldonderzoek bevestigt dat de Brickkiln-projecten op alle niveaus resultaten boeken. Die op het gebied van capaciteitsversterking leiden bijvoorbeeld tot een toename van het aantal leden. Wat betreft vakbonds- en arbeidsrechten, is veel bereikt met het terugdringen van kinderarbeid in de steenfabrieken, de kinderen die nu naar school gaan, en de deelname van werknemers aan de ziektekostenverzekering. Wat betreft doorwerking, gaat het om de hogere salarissen die de werknemers ontvangen. Het feit dat het eerste Brickkiln-project in resultaten achterblijft bij het tweede heeft te maken met de kwaliteit van de planning, die te ambitieus is, en een gebrekkige rapportage (bijvoorbeeld '100 nieuwe overeenkomsten met eigenaren van steenfabrieken', waarvan er uiteindelijk 28 zijn uitgevoerd of '36 vrouwen comités worden opgericht', waarover niet wordt gerapporteerd).

Uit het veldonderzoek blijkt dat kwesties betreffende duurzaamheid van het project in Bihar in het dossier onderbelicht blijven en daardoor wellicht ook onderschat worden door FNV Mondiaal. De kans dat de scholen binnen afzienbare tijd worden overgenomen door de overheid is gering; dat betekent dat voortzetting afhangt van donorsteun.

De veldstudie over NASVI geeft een kritischer beeld dan de dossierstudie. Dit komt doordat NASVI aanvankelijk de beoogde resultaten bereikte met de oprichting van de organisatie en de beïnvloeding van het nationale beleid ten gunste van mensen in de informele economie, maar nu minder duidelijkheid kan geven over bereikte resultaten. Daarbij komt dat in de dossierstudie het onderscheid tussen de resultaten van NASVI en de NIDAN Workers Welfare Organisation niet altijd duidelijk is; die onduidelijkheid was er ook in de presentaties door NASVI tijdens de veldstudie. Uit de studie blijkt dat de financiële duurzaamheid van NASVI aandacht vraagt.

Het veldonderzoek bevestigt op hoofdlijnen de positieve uitkomsten van de dossierstudie van SEWA. De totale indruk die het veldonderzoek van SEWA geeft, is positiever dan de beoordeling van de afzonderlijke projecten volgens de dossierstudie.

De bevindingen van de veldstudie over PILER wijken nogal af van de bevindingen van de dossierstudie. De oorzaak is dat de dossierstudie het project 2002-2004

betreft, dat vooral gericht is op de rol van PILER als trainings- en onderzoeksinstituut voor de Pakistaanse vakbeweging. Dit project scoorde enkel resultaten op output van voornamelijk trainingen en workshops. Na dit project begint PILER aan een omslag naar het organiseren in de informele economie en boekt het resultaten met vakbonds- en arbeidsrechten. Dit is het werk dat in de veldevaluatie vooral naar voren is gekomen en aanzienlijk positiever wordt beoordeeld.

Relevantie partners

De vier organisaties die zich richten op de werkenden in de informele economie zijn relevant vanuit het oogpunt van het VMP. Hun leden behoren tot de armste lagen van de bevolking, zij dragen bij aan de positieverbetering van hun leden en hebben in zekere zin ook invloed op het sociaaleconomische beleid.

Noord-Zuid relaties

De vier vakorganisaties die zich richten op de informele economie hebben kenmerken van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en vakbonden. Soms ontwikkelen zij zich van NGO tot vakbond (SEWA) en soms is het de vakbond die taken op zich neemt die gewoonlijk door NGO's worden opgepakt (HKMP). Zij vinden het belangrijk relaties te onderhouden met internationale vakbondsorganisaties en van hen financiële steun te ontvangen. Dit omdat NGO's activiteiten die typisch zijn voor vakbondsorganisaties zelden willen steunen en vooral omdat zij zo bij de overheid duidelijk kunnen maken dat de informele economie door de internationale vakbondsorganisaties van belang wordt geacht. De vier organisaties verwachten dan ook dat zij door FNV Mondiaal vanuit dat perspectief worden benaderd en de drie organisaties in India spreken hierover hun waardering uit.

6.4.2 Bevindingen veldstudie: onderzoeks- en trainingsinstellingen

Inleiding

Figuur 6.3 geeft een overzicht uit de dossierstudie van de vijf trainingsinstellingen die onderwerp zijn van de veldstudie. Het betreft vier partners van FNV Mondiaal en een partner van CNV Internationaal, WEP. WEP is behandeld in paragraaf 6.3. Uit figuur 6.3 blijkt dat de effecten van de output die deze instellingen leveren, gericht is op capaciteitsversterking.

Onder de vier door FNV Mondiaal gefinancierde onderzoeks- en trainingsinstellingen bevinden zich drie organisaties in Zuid-Afrika. Ook de niet-geselecteerde partners van FNV Mondiaal in Zuid-Afrika zijn hoofdzakelijk onderzoeks- of trainingsinstellingen. FNV Mondiaal heeft deze keuze niet toegelicht in bijvoorbeeld een

landendocument. De steun aan de onderzoeks- en trainingsinstituten is doorgaans gericht op capaciteitsversterking van de vakbeweging door training maar ook met technische assistentie en onderzoek.

DITSELA en WCN in Zuid-Afrika zijn beide professionele en erkende organisaties, die brede trainingen verzorgen voor vakbondsorganisaties. IHRG is een wat kleinere NGO gespecialiseerd in gezondheid en veiligheid op de werkvloer, met name op het gebied van hiv/aids. De drie organisaties hebben banden met universiteiten. De ENS uit Colombia is ook een professionele NGO, die zich richt op onderzoek, training en technische assistentie aan de vakbeweging.

De trainingsinstituten richten zich op de bestuurders en de stafleden van de vakbeweging en de vakbondskaderleden in ondernemingen, de zogenaamde shoptewards. Hun resultaten zijn outputs in de vorm van trainingen en workshops. De bijdrage aan capaciteitsversterking is vooral een toegenomen kennis onder individuele kader- en bestuursleden van de vakbonden. De rapportages van de trainingsinstituten geven geen uitsluitsel over in hoeverre de kader- en bestuursleden het geleerde in de praktijk toepassen en of dat leidt tot veranderingen. De ENS vormt hierop een uitzondering omdat zij naast training en onderzoek technische assistentie en begeleiding geeft bij organisatievorming vooral bij de CUT, met herkenbare resultaten wat betreft capaciteitsversterking. Een deel van het werk van de ENS is specifiek gericht op de CUT. Het gaat om onderzoek en technische assistentie, waaronder het opstellen van voorstellen voor het CUT congres. De ENS is daarmee een strategische partner in de relatie van FNV Mondiaal met de CUT.

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de uitgaven van de projecten met een looptijd tussen 2001 en 2006.

Figuur 6.3 Bevindingen dossierstudie: onderzoeks- en trainingsinstituten

Partner	Land	Output		Capaciteitsversterking		Vakbonds- en Arbeidsrechten		Armoedevermindering	
		gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd	gepland	gerealiseerd
ENS	Colombia								
ENS	Colombia								
ENS	Colombia								
DITSELA	Zuid-Afrika								
DITSELA	Zuid-Afrika								
DITSELA	Zuid-Afrika								
DITSELA	Zuid-Afrika								
IHRG	Zuid-Afrika								
IHRG	Zuid-Afrika								
IHRG	Zuid-Afrika								
IHRG	Zuid-Afrika								
WCN	Zuid-Afrika								
WCN	Zuid-Afrika								
WCN	Zuid-Afrika								
WCN	Zuid-Afrika								

* Bij WCN zijn de APADEP projecten niet meegenomen vanwege hun regionale opzet.
Bron: IOB-database.

Tabel 6.3 Uitgaven ten bate van onderzoeks- en trainingsinstituten

Partner	Totale uitgaven van projecten gestart en afgerond binnen de evaluatieperiode 2001-2006 (in EUR)	Daarvan bekeken in de dossierstudie (in EUR)	%
ENS	1.643.190,86	1.598.256,86	97
DITSELA	869.706,89	869.706,89	100
IHRG	240.479,00	240.479,00	100
WCN*	412.200,00	334.500,00	81
WEP	305.600,00	227.900,00	75

* Het APADEP project is niet in dit overzicht opgenomen vanwege de regionale opzet ervan (EUR 247.702).
Bron: Database CNV Internationaal en FNV Mondiaal.

Capaciteitsversterking

De vraaggerichtheid, die een indicatie is voor de relevantie van de trainingen, komt bij alle instituten duidelijk naar voren. Voor WCN, DITSELA en IHRG geldt dat zij hun trainings- en onderzoeksprogramma en het curriculum op een participatieve wijze invullen. Daardoor zijn WCN en DITSELA niet alleen organisaties waaraan vakbonden hun trainingen uitbesteden maar hebben zij ook een positief effect op bewustwording van prioriteiten en strategieën binnen de vakbeweging. Dit geldt overigens niet voor de informele economie en het hoge percentage werkzoekenden: er zijn geen aanwijzingen dat de vier organisaties de traditioneel gevestigde vakbondsorganisaties in hun land hebben geïnteresseerd om zich voor deze doelgroep in te zetten.

Box 6.10 DITSELA: waar zijn de oud-studenten?

Met een jaarlijkse toelating van ongeveer 3.500 deelnemers, zijn DITSELA's cursisten wijd verspreid binnen de vakbeweging in Zuid-Afrika. DITSELA heeft echter geen systeem om de deelnemers te volgen en contact met hen te onderhouden, en de middelen van het evaluatieteam waren te klein om zelf een onderzoek in te stellen. In een groepsinterview bij DITSELA Western Cape met enkele oud-deelnemers aan het tweejarige modulaire programma konden we de verblijfplaats van hun cursusgenoten achterhalen. Van een groep van twaalf waren er vier sindsdien op leidersposities binnen hun vakbond gekozen, twee waren vakbondsmedewerker geworden, twee hadden een baan op de personeelsafdeling binnen de overheid en het bedrijfsleven, drie waren er overleden en van een bleef de verblijfplaats onbekend.

Bron: Country report South Africa.

Over de vraag of de cursisten het geleerde binnen hun organisatie in de praktijk brengen is het oordeel minder positief. DITSELA en IHRG houden niet bij waar oud-studenten terecht komen, WCN doet dit wel maar het beeld is zeer gemengd. Over de doorwerking van het onderzoekswerk van IHRG, dat overigens waardevol is vanwege de problemen waarop het zich richt, bestaat onduidelijkheid. De doorwerking van onderzoek en trainingen binnen de vakbonden is daarom ongewis. Alleen WCN heeft een gender-project gehad met duidelijke effecten binnen de vakbeweging. Voor PILER was de doorwerking van zijn trainingen binnen de vakbeweging dusdanig teleurstellend dat men besloot het programma te richten op trainingen ten bate van de werkenden in de informele economie. Ook voor de ENS is de doorwerking van de trainingsactiviteiten binnen de vakbeweging ongewis.

Wel wordt het onderzoekswerk van de ENS door bijvoorbeeld Amnesty International, de Colombiaanse overheid, vakbondsorganisaties en universiteiten gebruikt. De technische assistentie van de ENS leidde onder andere tot de oprichting van de vakbond van oppasmoeders (SINTRACIHOB) en thematische fora voor bijvoorbeeld gezondheidszorg en veiligheid op de werkvloer waaraan verschillende vakbonden deelnemen.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van training en onderzoek is een punt van zorg. De veldstudie heeft uitgewezen dat FNV Mondiaal zowel organisaties steunt waarvan de activiteiten zonder VMP-steun beëindigd moeten worden (PILER, ENS) als van organisaties die slechts voor een klein gedeelte van VMP-steun afhankelijk zijn (DITSELA en WCN). Onderzoeks- en trainingsinstituten blijken enkel duurzaam te zijn als ze voldoende worden gefinancierd door de nationale organisaties, bijvoorbeeld een vakorganisatie die afname van hun trainingen garandeert, of met een overheids-subsidie. Waar dit niet het geval is zijn deze instituten afhankelijk van donorgeld.

In Zuid-Afrika vormt het WCN hierop een uitzondering. Er is voldoende vraag naar de cursussen en trainingen en bonden betalen daarvoor. Het is waarschijnlijk dat trainingen zonder externe steun kunnen voortbestaan. Ook heeft het WCN in het verleden andere donoren bereid gevonden het werk te steunen. Verder zoekt het WCN accreditatie bij de Universiteit van Natal (Durban), wat de kans vergroot dat het de trainingen tegen betaling kan afzetten. DITSELA's budget wordt voor 80 procent gefinancierd door de overheid. Ook DITSELA zoekt accreditatie om zo meer inkomsten te generen. Omdat IHRG onderdeel uitmaakt van de Universiteit van Kaapstad heeft de organisatie ten dele een goede basisfinanciering. Projecten zijn wel donorafhankelijk, maar de IHRG staat ook bij andere donoren in de belangstelling. In Colombia is de ENS voor tachtig procent afhankelijk van donorfinanciering. Bij het wegvallen van de VMP-steun zou een groot deel van de huidige activiteiten moeten worden gestaakt.

Wat betreft de interne capaciteitsversterking van de ENS zijn bepaalde resultaten behaald, zoals een uitbreiding van de reikwijdte van het onderzoekswerk en een beoogde ISO normering. Dit laatste werd bereikt door verbetering van de interne planning en communicatie met de medewerkers, waarvan de inzet van de lokale consultant van FNV Mondiaal heeft bijgedragen.

Verificatie dossierstudie

Uit het veldonderzoek blijkt dat het onderzoeks- en trainingsmateriaal dat kon worden ingezien, voldoet aan de gangbare internationale eisen. Bovendien blijken de trainingsinstituten een administratie bij te houden over het aantal trainingen en de deelnemers. De veldstudie heeft geen aanwijzingen opgeleverd om de uitkomsten van de dossierstudie in twijfel te trekken.

Het veldonderzoek levert onvoldoende gestructureerde informatie op om uitsluitend te kunnen geven over de vraag of trainingen leiden tot toepassing en verandering binnen de vakbeweging. Vrijwel alle geïnterviewden zijn enthousiast over de trainingen en onderstrepen het belang ervan. Anderzijds blijkt uit het veldonderzoek dat vakbonden niet vaak uit eigen middelen voor trainingen betalen. De benadering van de ENS, en in toenemende mate ook wel van DITSELA, dat training combineert met advisering, is interessant omdat het een duidelijker bevestiging geeft van de effecten op capaciteitsversterking en op vakbonds- en arbeidsrechten.

Het gemengde beeld dat de dossierstudie oplevert over DITSELA wordt bevestigd door het veldonderzoek. Hierbij speelt dat de steun van FNV Mondiaal is gestart als een bijdrage aan de begroting ten bate van een vakbondsdeskundige, waarna niet altijd systematisch over resultaten is gepland en gerapporteerd. Een tweede punt is de opstelling van DITSELA ten opzichte van de LFA-methode, die DITSELA onvoldoende geschikt vindt gezien haar werkterrein.

Uit het veldonderzoek blijkt dat de problematiek van betalingen voor trainingen door vakbonden en daarmee de duurzaamheid van de trainingsinstituten in de planning en rapportage onvoldoende aandacht krijgt.

Relevantie partners

Training en scholing blijken essentieel om de capaciteit van de vakbeweging, die voortdurend onder druk staat, te versterken en te vernieuwen. Gegeven de kwaliteit van hun materiaal en de waardering die wordt uitgesproken door deelnemers die zijn geïnterviewd, zijn de trainingsinstituten vanuit dit perspectief relevant. Voor het VMP wordt de relevantie van de onderzoeks- en trainingsinstituten medebepaald door de relevantie van de vakbondsorganisaties waaraan zij hun diensten leveren. Voor WEP, DITSELA en WCN geldt dat zij via de bonden bijna uitsluitend werknemers in de formele economie bereiken, die niet tot de allerarmsten behoren. WCN richt zijn cursussen gedeeltelijk op buurtactivisten. De ENS levert bui-

ten de nationale vakcentrales ook training en assistentie aan organisaties in de informele economie.

Wat betreft onderzoek, voor IHRG en de ENS geldt dat zij maatschappelijk relevant onderzoek doen over thema's als mensenrechtenschendingen in Colombia (ENS) of hiv/aids in Zuid-Afrika (IHRG). De ENS is in Colombia het enige erkende onderzoeksinstituut voor vakbonds- en arbeidsrechten.

Noord-Zuid relaties

Volgens de onderzoeks- en trainingsinstituten in Zuid-Afrika verandert de relatie met FNV Mondiaal door de invoering van de LFA-methode. De nadruk door FNV Mondiaal op resultaten ervaren zij als een verarming van de discussie over vakbondsangelegenheden, die zij voorheen als een waardevol element van de relatie beschouwden. Sommige partners zouden graag een verbreding van de relatie zien naar sectorbonden van de FNV die werkzaam zijn in de sectoren waarop zij zich richten, eventueel als onderdeel van een internationaal netwerk. Partners ervaren onduidelijkheid over de aard van de relatie, die historisch gezien wordt gekenmerkt door solidariteit. Er bestaat vooral onduidelijkheid over voortzetting van de financiering. Partners spreken alom waardering uit voor de wijze waarop FNV Mondiaal zich heeft verdiept in de vakbonds- en arbeidsproblematiek in Zuid-Afrika en de wijze waarop zij de relaties onderhoudt.

De relatie tussen de *Escuela Nacional Sindical* en FNV Mondiaal is goed. De ENS waardeert de rol van de regionale consultant van FNV Mondiaal.

6.4.3 Bevindingen veldstudie: nationale vakcentrales

Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Onder de geëvalueerde partners van FNV Mondiaal bevindt zich één vakcentrale, de CUT Colombia. In de benadering door FNV Mondiaal van de CUT speelt de ENS een centrale rol. De directe projectrelatie tussen FNV Mondiaal en de CUT is geïnitieerd in 2004.

FNV Mondiaal beoogde binnen de politiek heterogene CUT de oprichting van sectorale federaties te stimuleren, waartegen weerstand leefde bij een bepaalde groep binnen de vakcentrale. De ENS was door haar bestaande relatie met de CUT instrumenteel in het creëren van draagvlak voor deze verandering. De rol van de ENS in het FNV Mondiaal programma met de CUT is er één van technische assistentie en faciliterend onderzoek. Zo heeft ENS de sectoranalyses uitgevoerd die

ten grondslag liggen aan het herstructureringsplan. Ook heeft de ENS geholpen bij het opstellen van de aan het CUT congres te presenteren voorstellen. Binnen de CUT is een projectteam aangewezen om de herstructurering te starten. De projectrelatie wordt aangevuld met technische assistentie van de regionale consultant van FNV Mondiaal, die ook verantwoordelijk is voor de invoering van de LFA-methode.

Een van de bereikte resultaten is dat het CUT congres 2005 akkoord is gegaan met het reorganisatievoorstel dat zal leiden tot één federatie per sector, waarbij zowel bonden als individuele arbeiders zich kunnen aansluiten. Inmiddels zijn er per sector impulscomités opgericht, waaronder één voor de informele economie, als voorbodes van de beoogde sectorfederaties.

Voor de CUT geldt dat inmiddels een draagvlak bestaat voor de hierboven genoemde federatievorming. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze federatievorming zich in alle sectoren zonder externe financiering en technische ondersteuning zal ontwikkelen.

De relatie tussen FNV Mondiaal en de CUT is delicaat vanwege de aanvankelijke weerstand van een bepaalde stroming binnen de CUT tegen het herstructureringsproces. De relatie met het CUT-projectteam en de opgezette impulscomités binnen de CUT is echter goed. Zij spreken hun waardering uit over de rol van de regionale consultant. De aanwezigheid van de Algemeen Secretaris van de FNV vakcentrale bij het CUT congres in 2005 is erg gewaardeerd.

6.5 Resultaatgericht werken

Deze paragraaf behandelt de vraag tot welke veranderingen de invoering van de CNV-PME methode door CNV Internationaal en van de LFA-methode door FNV Mondiaal heeft geleid bij de partners. De veranderingen worden in kaart gebracht aan de hand van drie criteria: 1) de aanvaarding van de methode door de partner, 2) de verandering binnen de organisatie van de partner, gericht op verbeterde planning, monitoring en evaluatie en 3) de kwaliteit van de meest recente planning door de partner. Op basis van deze criteria en aan de hand van het begrip doorwerking wordt een eindoordeel uitgesproken.

Bijlage 4 op de IOB-website geeft een overzicht van de uitwerking van de drie criteria in indicatoren en van het begrip doorwerking.

6.5.1 Aanvaarding van de methode

Het merendeel van de partners aanvaardt dat zij op resultaatgerichte wijze moeten plannen en rapporteren. De mate van aanvaarding van de CNV-PME en de LFA-methode door de partners loopt uiteen van acceptatie tot bekendheid, waarbij sommige de methode zouden willen afwijzen. De partners realiseren zich echter dat ze er mee moeten werken om voor steun in aanmerking te komen. Dit speelt vooral een rol bij organisaties die in sterke mate afhankelijk zijn van VMP-steun. Hierin schuilt een risico voor een duurzame toepassing. Een aantal partners heeft meer begrip voor de methode gekregen, doordat zij de positieve effecten ervan hebben ervaren. Voor de mate van acceptatie is het in ieder geval belangrijk gebleken dat de methode zoveel mogelijk in dialoog met de organisaties wordt ingevoerd. Daarnaast zijn regelmatige introductie- en opfrustrainingen van groot belang voor de organisaties om gevoel voor de methode te ontwikkelen.

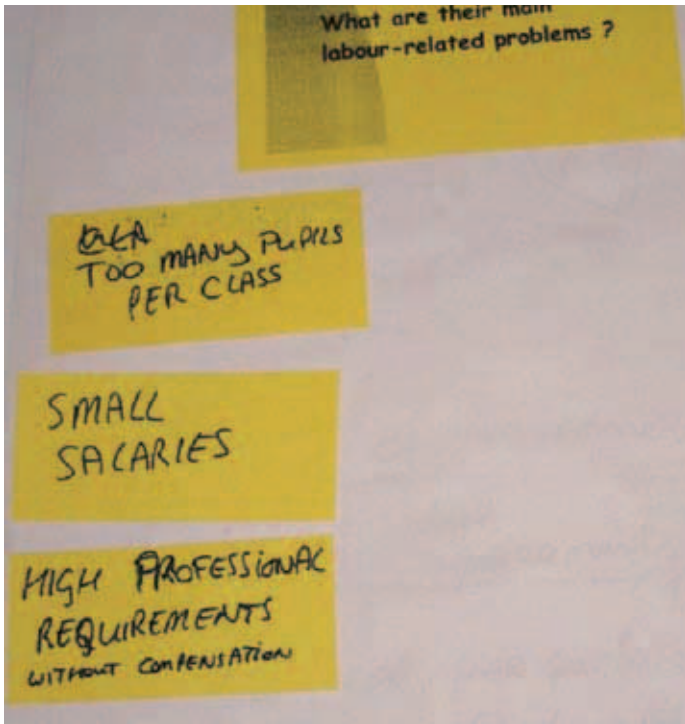
6.5.2 Veranderingen binnen de organisatie van de partners

De mate waarin de introductie van CNV-PME en de LFA-methode tot verandering binnen de organisatie heeft geleid, verschilt per organisatie. Voor beide PME-methoden geldt dat zij tot dusver vooral effect hebben gehad op de planningscyclus van de partners. Enkele organisaties gebruiken de methode ook voor monitoring, maar veelal ontbreekt hier een systeem met indicatoren, bronnen, methodieken, enz. en is onduidelijk wie binnen de partnerorganisatie verantwoordelijk is voor de monitoring. De invoering van de LFA-methode of CNV-PME heeft veelal wel geleid tot meer gestructureerde voortgangsrapportages van de partners.

APTUC en de ENS laten goede resultaten zien met resultaatgericht werken. Daartegenover staat dat veel organisaties de methode wel voor projectplanning gebruiken, maar dat er geen aanwijsbare veranderingen zijn opgetreden in het gebruik door de partner van de informatie die PME genereert voor het bestuur en het management van de organisatie. De invoering van PME heeft bij deze organisaties bijvoorbeeld niet geleid tot een betere onderbouwing van beleidkeuzes en interventies op basis van praktijkervaring.

6.5.3 Kwaliteit recente planning

De kwaliteit van de planning is beoordeeld aan de hand van negen indicatoren, namelijk 1) beschrijving doelstellingen, 2) beschrijving beoogde outcomes, 3) beschrijving beoogde outputs (kwantitatief/kwalitatief/streefwaarden), 4) relatie tussen outcomes en outputs, 5) beschrijving activiteiten en middeleninzet, 6) begroting geeft inzicht in middeleninzet per output, 7) aanduiding tijdschikking



Litouwen. PM&E workshop. Foto: CNV Internationaal

van realisatie, 8) beschrijving contextanalyse en 9) aandacht voor genderspecifieke aspecten.

Uit tabel 6.1 blijkt dat zes partners positief scoren op vijf of meer indicatoren (ENS, BWI/HKMP, SEWA, WCN, APTUC en CONSAWU). De ENS is een uitschieter met negen positieve scores. Voor WCN geldt dat een consultant behulpzaam was bij het proces van participatieve planning waarin het LFA-format werd toegepast.

Vijf partners scoren slechts op twee of drie indicatoren positief (PILER, DITSELA, CGT, CUT en CFTUI).

Figuur 6.4 Overzicht score indicatoren kwaliteit planning

	ENS	CUT	NASVI	BW/HKMP	SEWA	PILER	WCN	DITSELA	IHRG	CGT	CFTUI	APTUC	CON-SAWU
Doelstelling	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Outcomes	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Outputs	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ond. Relaties	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Activiteiten	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Begroting	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Tijdshorizon	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Contextanalyse	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gender	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

- De planning laat overtuigend zien dat aan deze indicator wordt voldaan.
- De planning laat zien dat aan deze indicator wordt voldaan, maar de beschrijving is onduidelijk.
- De planning laat niet of onvoldoende zien dat aan deze indicator wordt voldaan.
- Gegevens niet beoordeeld.

Bron: IOB-database.

Als we kijken naar de score op de verschillende indicatoren constateren we dat de partners het hoogst scoren op de indicatoren 1) beschrijving doelstellingen, 2) beschrijving outcomes, 3) beschrijving outputs kwantitatief/kwalitatief, en 7) aanduiding tijdshorizon van realisatie. Laag scoren 4) beschrijving van de relaties tussen de beoogde outcomes en outputs, 8) beschrijving contextanalyse en 9) aandacht voor gender-specifieke aspecten.

Hoewel verschillende factoren van invloed zijn op de kwaliteit van de planning blijkt er, als we ENS en APTUC in ogenschouw nemen, een positieve relatie te bestaan tussen de intensiteit en de duur van de inzet van CNV Internationaal en FNV Mondiaal en de kwaliteit van de planning. Anderzijds valt de matige kwaliteit van de planning van DITSELA te verklaren uit het feit dat deze planning is opgesteld, voordat DITSELA werd getraind in de LFA-methode.

6.5.4 Doorwerking

Met uitzondering van het hoogste niveau van doorwerking, waarbij resultaatgericht werken een integraal onderdeel uitmaakt van alle bedrijfsprocessen, komen we bij de partnerorganisaties alle niveaus van doorwerking tegen. Deze beeldt zich in hun bereidheid om met de PME-methode te werken, met als gevolg een verbetering van hun projectplannen en rapportages. Organisaties die mindere resultaten boeken, ervaren deze systematische manier van plannen niet als eigen. De mate van doorwerking is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de PME-methode maar ook van andere factoren. Belangrijke zijn: 1) of de partnerorganisatie al een eigen planningsmethode gebruikte (eigen sterke opvattingen heeft), 2) de cultuur binnen de organisatie (actiegericht, focus op emancipatieprocessen), 3) de autonomie van de partner, 4) de wijze waarop de methode is ingevoerd, 5) het tijdsbeslag en de moeilijkheidsgraad die men ervaart bij de toepassing van de methode, 6) of andere donoren andere eisen stellen, 7) de flexibiliteit die de donor toelaat in de toepassing van de methode en 8) de steun die het bestuur en het management van de partnerorganisatie geeft aan de toepassing van de methode.

6.6 Conclusies

Doeltreffendheid

- De projecten die zich richten op de werkenden in de informele economie, die overigens allemaal van partners uit Azië zijn, blijken het doeltreffendst te zijn in de verwerkelijking van de VMP-doelstellingen; naast capaciteitsversterking bewerkstelligen zij ook verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten en soms een vermindering van armoede. De projecten van vakcentrales bereiken resultaten voor capaciteitsversterking en worden nog gekenmerkt door een outputcultuur: trainingen, workshops, enz. Opmerkelijk is dat de partners van CNV Internationaal een sterke ledengroei rapporteren, terwijl in het algemeen het ledenaantal stagneert of afneemt. Een eenduidige verklaring voor deze ledengroei heeft de evaluatie niet opgeleverd. De projecten van de onderzoeks- en trainingsinstituten verwezenlijken op de eerst plaats outputs. Hun bijdrage aan capaciteitsversterking is de toename van kennis en vaardigheden van de kader- en bestuursleden van de vakbonden. Over de vraag in hoeverre deze leden het geleerde in de praktijk toepassen en of dat leidt tot resultaten voor vakbondsversterking of verbetering van vakbonds- en arbeidsrechten kan geen evaluatieve uitspraak worden gedaan. Het veldonderzoek bevestigt de bevindingen van het dossieronderzoek.

- De onderzochte nationale vakcentrales hebben wel intenties met informaliseringsvraagstukken en de werkenden in de informele economie, maar het ontbreekt ze aan strategie en deskundigheid om deze groep werkenden te mobiliseren en hen diensten te leveren. De onderzoeks- en trainingsinstituten voorzien niet in deze lacune. De vakorganisaties die zich expliciet richten op werkenden in de informele economie bereiken aansprekende resultaten voor vakbonds- en arbeidsrechten en soms ook voor armoedevermindering. Hoewel de cursussen van de onderzoeks- en trainingsinstituten de problematiek van de informalisering van werk aan de orde stellen, geven zij onvoldoende aanknopingspunten om vraagstukken over de informele economie praktisch aan te pakken.
- De resultaten met gender bieden een gemengd beeld. De trainingsinstituten halen over het algemeen hun doelstellingen voor de participatie van vrouwen. Bij sommige vakbonden is sprake van een betere vertegenwoordiging van vrouwen binnen de organisatie, bij andere partners blijft dat achter bij de beoogde resultaten. De betere vertegenwoordiging van vrouwen heeft nauwelijks geleid tot genderspecifiek beleid. Positieve uitzondering is SEWA. Deze organisatie richt zich uitsluitend op vrouwen in de informele economie.

Duurzaamheid

- Veel van de bereikte resultaten van de vakcentrales met capaciteitsversterking en vakbonds- en arbeidsrechten staan door het verloop onder bestuurs- en kaderleden voortdurend onder druk, terwijl ze hun continue inzet vereisen. De vakcentrales hebben weinig tot geen perspectief op zelffinanciering van deze activiteiten. Daardoor is de duurzaamheid van deze resultaten grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de donoren om steun te blijven verlenen.
- Van de vakorganisaties die zich richten op de informele economie is de financiële afhankelijkheid in feite nog kritischer vanwege de zwakke financiële positie van de mensen wier belangen zij behartigen. Dit geldt vooral voor koepelorganisaties, zoals NASVI, die voor hun zelffinanciering afhankelijk zijn van contributieafdracht door aangesloten bonden.
- Onderzoeks- en trainingsinstituten blijken enkel duurzaam te zijn als ze in voldoende mate gesteund worden door vakorganisaties uit het land die de vraag naar hun diensten garanderen en daarvoor betalen, of door overheids-subsidie. Daar waar dit niet het geval is, zijn ze afhankelijk van donorsteun.

Partnerkeuze

- De nationale vakcentrales CUT, CGT en APTUC zijn van betekenis voor het VMP, ofschoon een groot deel van hun leden niet tot de armste lagen van de bevolking behoort. Zij zetten zich in voor de verwerkelijking van vakbonds- en arbeidsrechten en hebben invloed op het sociaaleconomische beleid. Hierbij speelt tevens dat zij onder moeilijke omstandigheden opereren. De betekenis van CFTUI en CONSAWU voor het VMP is gering, gezien hun doelgroep en het feit dat zij nauwelijks invloed hebben op het sociaaleconomische beleid.
- Vanwege hun doelgroep en de resultaten die zij weten te bereiken voor hun leden zijn de vakorganisaties die zich richten op de informele economie, SEWA, HKMP en PILER relevant voor het VMP. Over de relevantie van NASVI bestaat minder duidelijkheid, omdat de doeltreffendheid van NASVI's huidige dienstverlening aan de aangesloten organisaties vragen oproept.
- De betekenis van de onderzoeks- en trainingsinstituten DITSELA, WCN en WEP in Zuid-Afrika is discutabel. De vakbonden aan wie zij hun diensten beschikbaar stellen richten zich op de belangenbehartiging van werknemers in de formele sector; die behoren doorgaans niet tot de armste lagen van de bevolking. Deze instituten hebben de traditioneel gevestigde vakbeweging ook nog niet weten te bewegen tot initiatieven van enige omvang voor de werkenden in de informele economie. Voor de Escuela Nacional Sindical is dit in zekere zin ook het geval maar minder, vanwege ENS' bijdrage aan veranderingen binnen de CUT en de adviesfunctie voor vakorganisaties gericht op de informele economie, die tot positieve resultaten heeft geleid. Gebrek aan relevantie van de vakbondsorganisaties was voor PILER een reden om een eigen koers te gaan varen en zich te richten op de werkenden in de informele economie. Voor IHRG geldt dat deze organisatie relevant is, gezien het maatschappelijke belang van de vaagstukken waarop zij zich richt en de wijze waarop zij haar werk uitvoert.

Noord-Zuid relaties

- Veel partners zien een belangrijke meerwaarde in internationale steun van een vakbondsorganisatie. Dankzij het feit dat er sprake is van een vakbond-tot-vakbondsrelatie kunnen de partners steun krijgen voor activiteiten die zij zelden van niet-gouvernementele organisaties krijgen. Voor de vakorganisaties die zich richten op de werkenden in de informele economie bieden banden met de internationale vakbeweging extra kansen op invloed op beleid. Een aantal partners wijst op de technocratisering van de relatie als gevolg van

de aandacht op resultaatgericht werken en de plicht om volgens een bepaald stamien plannen te formuleren, waardoor beleidsmatige vakbonds- en arbeidsvraagstukken onderbelicht raken. Sommige partners, vooral in Zuid-Afrika zouden graag een verbreding zien van de huidige relatie naar internationale netwerken en de hen betreffende bonden van de FNV.

Planning, monitoring en evaluatie

- De introductie van de CNV-PME en LFA-methoden bij de partners heeft ertoe geleid dat zij meer kennis hebben over resultaatgericht plannen en rapporteren. Het merendeel van de partners accepteert en gebruikt de CNV-PME en LFA methoden. Sommige zijn afhoudend. De uiteindelijke doorwerking van de methode binnen de partnerorganisatie varieert. Sommige partners passen de methode toe omdat zij anders niet in aanmerking zouden komen voor VMP-steun, terwijl andere de informatie uit hun PME-systeem gebruiken in het management en het bestuur. Voor CNV Internationaal geldt dat per land de vakcentrale en aangesloten sectorale federaties afzonderlijk projecten formuleren zonder een gezamenlijke strategie, met als gevolg dat resultaten weinig samenhang vertonen. Hierdoor laat de bruikbaarheid van de informatie voor verantwoording en leren te wensen over. Door in de toekomst meer nadruk te leggen op meerjarige strategische keuzes probeert CNV Internationaal in deze lacune te voorzien.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandse beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenuitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als -uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

IOB-evaluaties maken deel uit van de jaarlijks door het S/DG beraad vast te stellen BZ Evaluatieprogrammering, die wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference voor de evaluatie van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma

Zoals vastgesteld door directeur IOB op 22 juli 2006.

1 Aanleiding tot de evaluatie

Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) bestaat sinds 1975. Het is in het leven geroepen met het doel de Nederlandse vakcentrales beter in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de versterking van vakbonden in ontwikkelingslanden, met het oog op structurele armoedebestrijding.

In 2004 is aan CNV Internationaal en FNV Mondiaal, de enige twee uitvoerders van het programma, een nieuwe subsidiebeschikking afgegeven voor de periode 2005-2008. In deze beschikking is opgenomen dat in 2007 een externe evaluatie zal plaatsvinden in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Besloten is dat de evaluatie wordt uitgevoerd door IOB, ten bate van de DGIS-leiding.

2 Achtergrond

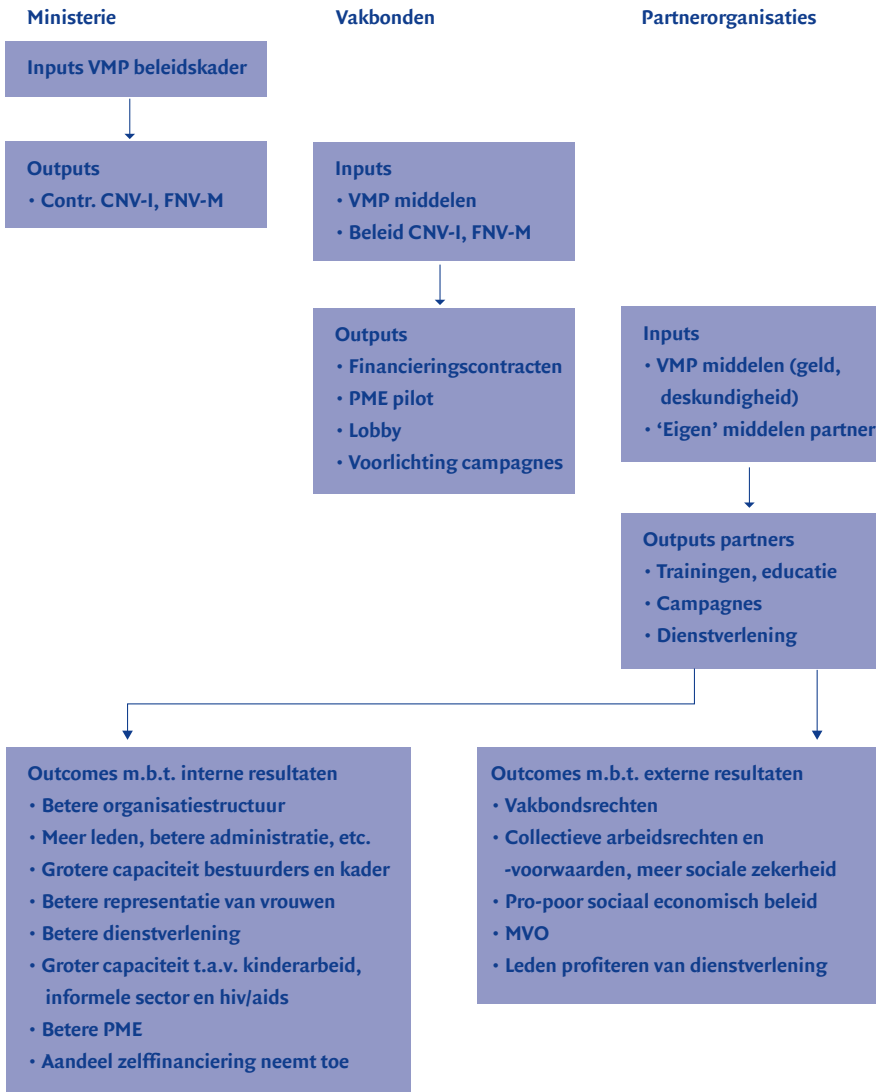
Deze tekst is opgenomen in het hoofdrapport, hoofdstukken drie en vier.

3 Aandachtspunten

Uit het vooronderzoek komen enkele punten naar voren die van belang zijn voor de uitvoering van deze evaluatie en die in het ontwerp van de evaluatie nadere aandacht vragen.

- De resultatenrapportage in de projectdossiers betreft vooral outputs. Met name in de eerste jaren is er weinig gepland en gerapporteerd over resultaten betreffende interne resultaten (capaciteitsversterking van de vakbonden) en externe resultaten (maatschappelijke veranderingen).
- Een causaal verband tussen de verschillende resultateniveaus (outputs, interne resultaten en externe resultaten) zal lang niet altijd vast te stellen zijn. Soms is de gesteunde vakbond in het betreffende land een kleine speler, in andere gevallen spelen andere actoren en factoren een veel belangrijker rol dan de vakbonden.
- Het is niet zeker of voor alle landen voor alle outcome-indicatoren (externe resultaten) gegevens verzameld kunnen worden.
- Voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal geldt dat zij beide vaak langdurige (financiële) banden hebben met hun partnerorganisaties. Hiermee is er als het ware sprake van structurele programma- of organisatiesubsidie. Soms is dit ook feitelijk het geval wanneer reguliere programmaonderdelen worden gefinancierd. Naar schatting hebben CNV Internationaal en FNV Mondiaal 600 projecten goedgekeurd over de periode 2001-2004, waarvan 50% kleiner dan EUR 50.000.

Figuur 1 **Beleidstheorie Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP)**



4 Doelstellingen van de evaluatie en onderzoeksvragen

De evaluatie van het VMP-beleidskader wordt uitgevoerd om het ministerie in staat te stellen om mede op basis van de evaluatiebevindingen het beleidskader voor de volgende subsidieperiode 2009-2012 te formuleren.

4.1 Doel en centrale evaluatievragen

De evaluatie heeft tot doel inzicht te verschaffen in (1) de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma en (2) de factoren te identificeren die verklarend zijn voor de behaalde resultaten.

Ter voorbereiding op het beantwoorden van de evaluatievragen zal een beleidsanalyse worden uitgevoerd. Centrale vraag in deze analyse is: Geven het beleidsontwerp en de uitvoering van de programma's (landen, thema's, doelgroepen en partners) van CNV Internationaal en FNV Mondiaal antwoord op de centrale doelstelling uit het VMP-beleidskader?

De evaluatie beoogt de volgende centrale onderzoeksvragen te beantwoorden:

- doelmatigheid - Zijn de beoogde outputs (trainingen, campagnes, dienstverlening) geleverd met de daarvoor beschikbaar gestelde inputs (financiën, personeel, deskundigheid) en binnen de geplande tijd?
- doeltreffendheid – (1) Hebben de outputs bijgedragen aan duurzame capaciteitsversterking (interne resultaten) van de partnerorganisaties? Met andere woorden zijn de vakcentrales en vakbonden in staat op eigen kracht invloed uit te oefenen op het beleid in hun land gericht op sociale zekerheid? (2) Hebben de outputs bijgedragen aan vakbonds- en arbeidsrechten (externe resultaten)?

5 Het onderzoek; reikwijdte en representativiteit

5.1 Reikwijdte

Onderzoekperiode

De periode waarover het onderzoek zal plaatsvinden is de subsidieperiode 2001-2004 en de eerste twee jaren van de subsidieperiode 2005-2008. De totale evaluatieperiode beslaat zo zes jaar, met dien verstande dat de bevindingen over 2006 een zekere beperking zullen hebben. De actualiteit van de evaluatie zal zo optimaal zijn.

Geografische afbakening

De evaluatie zal zich richten op Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Dit betekent dat steun aan organisaties in Centraal en Oost Europa geen deel zullen uitmaken van deze evaluatie. De belangrijkste overweging hierbij is dat het de omvang van de evaluatie aanzienlijk zou vergroten terwijl een relatief klein deel van de VMP-middelen naar deze landen gaat, respectievelijk 13,5% van de projectuitgave over 2001-2004 door CNV Internationaal en 5,2% van de projectuitgave door FNV Mondiaal.

Landen als invalhoek

De evaluatie kiest voor landen als invalhoek. Deze keuze heeft als voordeel, boven bijvoorbeeld een projecten- of thematische invalhoek, dat een integraal beeld ontstaat van alle steun die CNV Internationaal en FNV Mondiaal samen aan de vakbeweging in een land geven (inclusief lobby en voorlichtingsactiviteiten) en tevens hoe deze zich tot elkaar verhouden. Bovendien kan de steun bekeken worden in de context van een bepaald land (de politieke en sociaaleconomische situatie, het vakbondsklimaat, de arbeidsrechten etc.) wat het mogelijk maakt om de actualiteit van de projecten te analyseren. Daarnaast omvat een studie per land uiteenlopende partners (vakcentrales, federaties, bonden, eventueel onderzoeksinstituten etc.), verschillende financieringsvormen (bilateraal, regionaal, mondiaal), verschillende projectschalen en meerdere thema's en speerpunten. Een thematische benadering zou interessant kunnen zijn omdat eventuele mondiale verbanden kunnen worden gelegd, maar er kon geen werkbaar of actueel thema worden geïdentificeerd dat een aanzienlijk deel van de VMP-middelen van de beide vakcentrales vertegenwoordigt.

Met de keuze van de landen wordt een selectie beoogd die een weerspiegeling is van:

- een substantieel deel van de VMP middelen;
- een substantieel deel van de uitgaven door CNV Internationaal en FNV Mondiaal;
- de totale uitgaven in de drie continenten (Afrika, Azië, Latijns-Amerika)
- verschillende kanalen van financiering (bilateraal, regionaal en mondiaal);
- uiteenlopende partners (vakcentrales, federaties, bonden, onderzoeksinstituten);
- de PME initiatieven van de Nederlandse vakcentrales;
- de verschillende thema's.

Voor de selectie van de landen is primair uitgegaan van de totale omvang van de VMP-middelen per land. De basis hiervoor is de besteding van de VMP-middelen over de periode 2001-2004. Daarnaast is gestreefd naar een gelijke spreiding over de continenten Afrika, Azië en Latijns-Amerika en een gelijke representatie van CNV Internationaal en FNV Mondiaal in de landen.

Voor CNV Internationaal en FNV Mondiaal is per continent bekeken in welke landen er over de periode 2001-2004 de meeste middelen zijn uitgegeven.⁵⁰ In het geval van FNV Mondiaal zijn hier alle bedragen bij inbegrepen die via het bilaterale, regionale of mondiale kanaal een betreffend land bereiken. In het geval van het CNV Internationaal betreft het alleen de bedragen via het bilaterale kanaal, daar CNV Internationaal de toedeling per land van mondiale en regionale projecten niet consequent uitsplitst. Deze inventarisatie heeft geleid tot een overzicht van de drie grootste ontvangende landen per vakcentrale in de drie continenten. Vervolgens zijn drie landen geschrapt waarin niet beide vakcentrales actief zijn via het bilaterale kanaal (Kenia, Bangladesh en Cuba). Brazilië is gehandhaafd omdat anders het aandeel van FNV Mondiaal in Latijns-Amerika ondervertegenwoordigd zou zijn. Tenslotte is Peru geschrapt ten gunste van Honduras, zo dat ook voor Latijns Amerika een land deel uit maakt van de selectie waarin CNV Internationaal haar PME-programma uitvoert.

Vervolgens is voor deze lijst van 12 landen de representativiteit aan de hand van de hierboven vermelde criteria geïnterpreteerd. Deze inventarisatie is gebaseerd op de projectdossiers en op persoonlijke informatie van de behandelend medewerkers bij CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Uiteindelijk is een lijst van 12 landen ontstaan (tabel 4).

Deze selectie van 12 landen omvat 42 procent van de totale VMP-uitgaven, 34 procent van de uitgaven door CNV Internationaal, 45 procent van de uitgaven door FNV Mondiaal. De selectie omvat verder 36 procent van de uitgaven in Afrika, 53 procent van de uitgaven in Azië en 39 procent van de uitgaven in Latijns-Amerika.

Overigens komt het voor dat in een land dat voor CNV Internationaal in de topdrie staat, de financieringsstroom van FNV Mondiaal aanzienlijk groter is, zoals in Pakistan. Dit komt doordat het budget van FNV Mondiaal aanzienlijk hoger is, FNV Mondiaal in een beperkter aantal landen grotere bedragen besteedt en omdat

⁵⁰ Voor CNV Internationaal de commiteringen over de periode 2001-2004, zoals vermeld in het Jaarverslag 2004. Voor FNV Mondiaal de werkelijke uitgaven over de periode 2001-2004, zoals die in de vier jaarverslagen staan vermeld (Jaarverslag 2004, Tabel 12 Betalingen uit VMP-middelen per land).

voor FNV Mondiaal de uitgaven via het internationale en regionale kanaal in het overzicht zijn meegenomen.

Landen voor case studies

Bij de selectie van de landen voor de case studies is het belangrijkste criterium dat die landen samen een redelijke afspiegeling zijn van de portefeuille van de CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Bovendien is het van belang dat de gekozen landen een weerspiegeling zijn van de verschillende contexten waarin het vakbondswerk zich afspeelt. Te denken valt hierbij aan sociaaleconomische ontwikkeling, democratische situatie en acceptatie dan wel onderdrukking van arbeids- en vakbondsrechten. Op basis van de gegevens uit tabel 5 en na overleg met CNV Internationaal en FNV Mondiaal en rekeninghoudende met de uitvoering van andere IOB-evaluaties zijn geselecteerd: Zuid-Afrika, Pakistan en India, en Colombia. Met de keuze van deze landen zal het ook mogelijk zijn een goed inzicht te krijgen in de resultaten van de PME initiatieven van CNV Internationaal en FNV Mondiaal.

6 Onderzoeksmethode

De evaluatie zal bestaan uit:

- 1) een beschrijving en analyse van het VMP-beleidskader;
- 2) een beschrijving en analyse van de kenmerken van de programma's van CNV Internationaal en FNV Mondiaal;
- 3) vaststellen en beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het VMP.

6.1 Beschrijving en analyse van het VMP-beleidskader

De beschrijving en analyse van het VMP-beleidskader vindt plaats vanuit het perspectief van het Nederlandse OS-beleid en het internationale beleid ten aanzien van arbeidsvraagstukken, vakbonden en vakbondsversterking in ontwikkelingslanden. Met name de ILO, OESO/DAC, de WCL en de ICFTU zijn op dit terrein belangrijke actoren en informatiebronnen. Verder zal het VMP-beleid geanalyseerd worden aan de hand van het internationale debat en wetenschappelijke inzichten op dit terrein.

Specifieke onderzoeksvragen zijn onder meer:

- Welke plaats en prioriteit heeft het thema 'arbeid en inkomen' in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid?

- Wat is bekend over de relatie tussen versterking van enerzijds vakbonden, vakbonds- en arbeidsrechten en anderzijds economische ontwikkeling en armoedevermindering in ontwikkelingslanden?
- Wat is bekend over de relatie tussen de vakbeweging en de informele sector in ontwikkelingslanden?
- Welke positie neemt het VMP-beleidskader in ten aanzien van de gevolgen die het globaliseringproces en de flexibilisering en informalisering van arbeid in ontwikkelingslanden, die daarmee gepaard gaan?

6.2 Beschrijving en analyse van de kenmerken van de twee programma's

De beschrijving van de twee programma's vindt plaats tegen de achtergrond van het mandaat en het internationale werk van beide vakcentrales.

Specifieke onderzoeksvragen betreffen:

- Welke keuzes maken CNV Internationaal en FNV Mondiaal wat betreft landen, doelgroepen (stedelijke armen, boeren en vrouwen), kanaalkeuze, partnerorganisaties en thema, wat waren de overwegingen, en wat zijn de consequenties van deze keuzes voor de inrichting van de programma's?
- Welke positie nemen CNV Internationaal en FNV Mondiaal in ten aanzien van het voornemen van de twee wereldfederaties van vakbonden, ICFTU en WCL, om samen te gaan?

Het onderzoek zal plaatsvinden door middel van een bureauonderzoek en interviews met medewerkers van beide vakcentrales.

6.3 Vaststellen en beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid

Voor het vaststellen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het VMP is het noodzakelijk resultaten vast te stellen op het niveau van inputs, outputs en outcomes. De evaluatiematrix geeft de indicatoren aan per resultaatniveau (zie ook figuur 1).

Vaststellen inputs en outputs

Het vaststellen van inputs en outputs zal plaatsvinden tijdens het bureauonderzoek door systematische informatieverzameling uit de dossiers van projecten uit de 12 geselecteerde landen. Dit zal gebeuren aan de hand van een te ontwikkelen gestandaardiseerd registratieformulier. Uit het totale aantal van 354 projecten in de 12 landen, zal een beredeneerde selectie worden gemaakt van 100 projecten.

Deze selectie zal representatief zijn voor de uitvoering van de programma's door CNV Internationaal en FNV mondiaal. Verder zal het accent liggen op projecten uit de periode 2003-2005 omdat die het beste inzicht geven in geplande en gerealiseerde resultaten. Tijdens case studies zal getracht worden de gerapporteerde resultaten te verifiëren.

Vaststellen outcomes

Het bureauonderzoek is de eerste stap in het verzamelen van outcome-gegevens. De in de projectdossiers beschikbare informatie gaat hoofdzakelijk over outcomes van interne resultaten (capaciteitsontwikkeling).

De tweede stap in de informatieverzameling zal zijn het opstellen van landenfiches voor de 12 landen. Deze landenfiches zullen informatie geven over outcomes betreffende externe resultaten (maatschappelijke veranderingen). Het opstellen van de landenfiches zal in een aantal gevallen in samenwerking met onderzoekers uit de betreffende landen plaatsvinden aan de hand van een gestructureerde vragenlijst.

Als derde stap zal tijdens de case studies verificatie van de gerapporteerde outcomes plaatsvinden en zal informatie worden verzameld ter illustratie.

PME

Onder de versterking van de capaciteit van de partners vallen ook de initiatieven die door CNV Internationaal en FNV Mondiaal zijn ondernomen ter versterking van de planning, monitoring en evaluatie (PME), met name de planning. De evaluatie wil vaststellen in welke mate de in 2005 goedgekeurde projectvoorstellen resultaatgericht zijn geformuleerd.

Gebruik van de evaluatiematrix

De indicatoren in de evaluatiematrix zijn ontleend aan de programmadocumenten van CNV Internationaal en FNV Mondiaal en geven aan op welke gebieden deze organisaties en hun partners resultaten willen behalen. Het grote aantal indicatoren vormt als het ware een groslijst, waaruit per programma of project een selectie gemaakt moet worden. Dit zal plaatsvinden door voor zowel CNV Internationaal als FNV Mondiaal een specifieke matrix op te stellen die recht doet aan hun beleidsprioriteiten en beoogde resultaten. Hetzelfde zal gebeuren voor de belangrijkste partners in de vier landen waar de case studies worden uitgevoerd. Bij de boordeling van de 100 geselecteerde projecten zal de matrix gebruikt worden als een checklist. Hierbij geldt dat 'harde boordeling' zal plaatsvinden aan de hand van indicatoren die verband houden met de doelstellingen van het betreffende project en 'zachte boordeling' op de overige indicatoren.

De indicatoren op outcome-niveau zijn opgesteld op basis van een voorlopige inschatting dat het mogelijk zal zijn antwoord te geven op de vraag of veranderingen hebben plaatsgevonden. Zoals in paragraaf drie al is aangegeven kent de evaluatie ten aanzien van dit aspect een onzekerheid. De mogelijkheid om betrouwbare gegevens te verzamelen zal per land en partnerorganisatie verschillend zijn. Vroegtijdige inschakeling van lokale consultants zal het mogelijk maken een realistische inschatting te maken en de matrix zo nodig bij te stellen. In het inception rapport zullen de indicatoren verder worden uitgewerkt en beoordeeld op de mogelijkheid om ze te meten.

7 Organisatie van de evaluatie

De evaluatie vindt plaats ten bate van de DGIS-leiding en wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Piet de Lange, IOB-evaluator. DSI/MY wordt eigenaar van het rapport en is tevens verantwoordelijk voor het juiste gebruik van de uitkomsten van de evaluatie.

De vormgeving en uitvoering van de evaluatie geschiedt door een kernteam bestaande uit de betreffende IOB-evaluator, IOB-onderzoeksmedewerker Floor Toll en een externe onderzoeker.

De IOB-inspecteur en de IOB-onderzoeksmedewerker zullen de beschrijving en analyse van het VMP-beleidskader en van de uitvoering van het beleid door CNV Internationaal en FNV Mondiaal voor hun rekening nemen. Het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gefinancierde projecten zal worden uitbesteed. Bij voorkeur aan dezelfde instelling als waaraan de externe onderzoeker is verbonden. Voor de uitvoering van de case studies zullen lokale onderzoekers worden ingeschakeld.

Voor de uitbesteding zal de EU inkoopprocedure worden gevolgd. Definitieve opdrachtverlening tot het uitvoeren van de evaluatie zal plaatsvinden op basis van het beginrapport.

Voor de case studies in de vier landen zal te zijner tijd een aparte ToR worden opgesteld, met daarin vermeld de rapportage-eisen.

Twee IOB-inspecteurs, Otto Hospes en Nico van Niekerk, treden op als ‘meelezer’ namens IOB.

Een referentiegroep begeleidt de evaluatie inhoudelijk. Deze groep zal bestaan uit prof. Dr. D.A.N.M. Kruijt, Universiteit van Utrecht, prof. Dr. J. Visser, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS), een vertegenwoordiger van DSI/MY en een vertegenwoordiger van CNV Internationaal en FNV Mondiaal. Als voorzitter zal optreden directeur IOB. De referentiegroep zal gevraagd worden haar mening te geven over de ToR, de deelrapporten en het concept eindrapport. In totaal worden drie besprekingen voorzien.

Kwalificaties evaluatieteam veldonderzoek

Voor een goede uitvoering van de evaluatie moet het onderzoeksteam voor het veldonderzoek aan de volgende kwalificaties voldoen:

- deskundigheid hebben op terrein van ontwikkelingsvraagstukken, met name van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid;
- deskundigheid hebben op het terrein van de vakbeweging in Nederland en in ontwikkelingslanden;
- beschikken over genderexpertise;
- uitgebreide ervaring hebben met het uitvoeren van evaluaties, met name met evaluaties in ontwikkelingslanden;
- onderzoekers kunnen mobiliseren uit de landen of de regio's waar het veldwerk zal plaatsvinden;
- geen betrokkenheid als adviseur of evaluator van het VMP in de periode 2001-2006 hebben gehad.

Evaluatiematrix

	Indicatoren	Methode	Bronnen
Input	VMP-middelen, middelen van andere donoren eigen middelen, geplande looptijd van het project	Bureauonderzoek Case studie/ interviews	Projectdossiers Jaarverslagen
Output		Bureauonderzoek Case studies/ interviews (verificatie)	Projectdossiers Jaarverslagen Missieverslagen Evaluatierapporten
1. Trainingen en cursussen	Type en aantal, samenstelling deelnemers (aandeel vrouwen)		
2. Campagnes	Type, aantal, samenwerkende organisaties		
3. Dienstverlening	Type dienstverlening, omvang, aantal leden dat gebruik maakt van de diensten		
Outcome betreffende interne resultaten (organisatieversterking)		Bureauonderzoek Case studies/ interviews	Projectdossiers Jaarverslagen Missieverslagen Evaluatierapporten Ledenadministratie Beleidsdocumenten Financiële administratie Vertegenwoordigers van de vakbonden Vrouwelijke leden
1. Organisatiestructuur	Sectorale federaties opgericht, coördinatie tussen nationale vakcentrale en sectorale federaties/bonden is geïntensiveerd; regionale structuur opgezet; de interne organisatie van federaties en bonden is versterkt		
2. Leden	Aanwezigheid betrouwbare ledenadministratie; toename van het aantal leden, aandeel van vrouwen is toegenomen, beleid ten aanzien van rechten en plichten van leden is vastgelegd, ledenadministratie georganiseerd en geautomatiseerd, lidmaatschapcontributie is vastgelegd en bekend gemaakt aan alle leden, contributies worden ontvangen en eventueel afgedragen		

	Indicatoren	Methode	Bronnen
3. Capaciteit van staf bestuurders, kaderleden en actieve leden	Kennis aanwezig t.a.v. vakbondsrechten en arbeidsrechten en t.a.v. specifieke aandachtsgebieden: gender, kinderarbeid, informele sector, HIV-aids		
4. Representatie van vrouwen	Representatieve deelname van vrouwen in training, cursussen, etc, representatieve vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvorming		
5. Dienstverlening	Beleid over verlenen dienstverlening is vastgelegd; uitvoeringscapaciteit beschikbaar		
6. Resultaatgerichte planning	Hogere en lagere doelen sluiten logisch (plausibel) op elkaar aan; doelen zijn in termen van gewenste maatschappelijke effecten geformuleerd; doelen zijn gespecificeerd aan de hand van outcome indicatoren en streefwaardes; outputs zijn volledig en consistent ten opzichte van de outcomes en SMART geformuleerd; de begroting geeft inzicht in de kosten per output		
7. Financiële duurzaamheid	Het aandeel zelffinanciering is toegenomen		

>>

	Indicatoren	Methode	Bronnen
Outcome betreffende externe resultaten (maatschappelijke veranderingen)		Opstellen landenfiches Bureauonderzoek Case studies/ interviews	ILO, OESO, WCL, ICFTU, Wereldbank Bronnen in betreffende landen Vakbonden in de landen
1. Vakbondsrechten	Nieuwe arbeidswetgeving aangenomen, inclusief het recht van werknemers om zich te organiseren; verbetering in de naleving van de ILO conventie 87 (1948), het recht van werknemers zich te organiseren in vakbonden; verbetering in de naleving van de ILO conventie 98 (1949), het recht van werknemers op collectieve onderhandelingen via de bonden met werkgevers		
2. Collectieve arbeidsrechten en voorwaarden, meer sociale zekerheid	Meer en verbeterde Cao's afgesloten; regelgeving op sectoraal en bedrijfsniveau gerealiseerd; verbetering in de naleving van de ILO conventie 138 (1973), de minimum leeftijd conventie, en conventie 182 (1999) het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid		
3. Sociaaleconomisch beleid, sociaaleconomisch overleg	Deelname aan Social Dialogue; advisering bij totstandkoming PRSP, samenwerking met maatschappelijke organisaties		
4. MVO ⁵¹	Nederlandse bonden oefenen druk uit op bedrijven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen; druk van overheden op bedrijven om MVO te respecteren neemt toe;		

	Indicatoren	Methode	Bronnen
5. Leden profiteren van dienstverlening	<p>lokale bonden in OS-landen oefenen meer druk uit op overheden en bedrijven om maatschappelijke verantwoord te ondernemen; bedrijven overleggen en onderhandelen op internationaal niveau met de GUFs; Nederlandse consumenten oefenen druk uit op bedrijven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen; pensioenfondsen (als institutionele beleggers) oefenen druk uit op bedrijven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen; multinationale bedrijven leven fundamentele gedragsregels na op het gebied van mensenrechten en arbeidrechten</p> <p>Rechtshulp geboden bij individuele arbeidsgeschillen; diensten zijn relevant voor de leden; leden zijn tevreden over de dienstverlening</p>		

51 1) geen dwangarbeid, wurgcontracten of werk in gedwongen hechtenis, 2) verbod op discriminatie in arbeid en beroepsuitoefening, 3) verbod op kinderarbeid, 4) respect op het recht op organisatie en collectieve onderhandelingen, 5) betalen van leefbare lonen; goede arbeidsomstandigheden, 6) er is een arbeidsovereenkomst opgemaakt en ondertekend, 7) geen buitensporig aantal werkuren, 8) werknemers hebben recht op informatie bij reorganisatie of bedrijfsverplaatsing.

Tabel 1 totaal projectuitgaven 2001-2004 (in EUR)

	2001	2002	2003	2004	Totaal
CNV Internationaal	3.481	4.264	4.574	4.418	16.737
FNV Mondiaal	7.812	7.857	9.085	9.377	34.131
Totaal	11.293	12.121	13.659	13.795	50.868

Bron: Jaarverslagen: CNV Internationaal en FNV Mondiaal 2001-2004.

Tabel 2 project commiteringen 2001-2004 per continent (in EUR)

	Afrika	Azie	Latijns-Amerika	Centraal- en Oost Europa	Mondiaal	Totaal
CNV Internationaal	3.615.879	3.269.696	4.676.484	596.938	4.578.885	16.737.882
FNV Mondiaal	10.432.872	10.537.187	11.429.622	1.589.351	144.573	34.133.605
Totaal	14.048.751	13.806.883	16.106.106	2.186.289	4.723.458	50.871.487

Bron: Jaarverslag CNV Internationaal 2004 en rapportages 2001-2004 'Betalingen uit VMP-gelden' van FNV Mondiaal aan DSI.

Tabel 3 project commiteringen FNV Mondiaal 2003-2004 per thema (in EUR)

FNV Mondiaal	2003	2004	Totaal
Organisatieontwikkeling	663	4.652	5.315
Vakbondsrechten	3.297	1.207	4.504
Gender	1.803	2.375	4.178
Informele sector	880	1.297	2.177
Kinderarbeid	352	1.487	1.839
hiv/aids	178	389	567
Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	2.742	2.248	4.990
Totaal	9.915	13.655	23.570

Bron: Jaarverslagen FNV Mondiaal 2003-2004.

Tabel 4 Uitgaven in de 12 geselecteerde landen (in EUR)

		CNV Internationaal	FNV Mondiaal	Totaal
		2001-2004	2001-2004	2001-2004
Afrika	Ghana	98.948	721.349	820.297
	Namibië	196.310	478.253	674.563
	Togo	265.540	134.286	399.826
	Zuid-Afrika	737.818	2.413.606	3.151.424
Totaal 4 landen		1.298.616	3.747.494	5.046.110
Totaal continent		3.615.879	10.432.872	14.048.751
Percentage 4 landen op het totaal		36%	36%	36%
Azië	Filipijnen	495.063	1.360.034	1.855.097
	India	42.375	3.300.629	3.343.004
	Pakistan	355.811	1.007.819	1.363.630
	Sri Lanka	480.923	227.427	708.350
Totaal 4 landen		1.374.172	5.895.909	7.270.081
Totaal continent		3.269.696	10.537.187	13.806.883
Percentage 4 landen op het totaal		42%	56%	53%
Latijns Amerika	Brazilië	0	2.903.244	2.903.244
	Colombia	540.366	1.426.974	1.967.340
	Honduras	272.504	472.770	745.274
	Paraguay	469.172	239.977	709.149
Totaal 4 landen		1.282.042	5.042.966	6.325.008
Totaal continent		4.676.484	11.429.622	16.106.106
Percentage 4 landen op het totaal		27%	44%	39%
Totaal 12 landen		3.954.830	14.686.369	18.641.199
Totaal wereldwijd		11.562.059	32.399.681	43.961.740
percentage		34%	45%	42%

Bron: IOB-database.

Tabel 5 Kenmerken projecten in 12 geselecteerde landen

Land	Fin. 2001-04		Aantal projecten		Kanaal		Ontvangende partner		PM&E		Thema's	
	CNV-I	FNV-M	CNV-I	FNV-M	CNV-I	FNV-M	CNV-I	FNV-M	CNV-I	FNV-M	CNV-I	FNV-M
Ghana	98.948	721.349	3	25	B,R,M	B,R,M	VC	VB,VC,NGO	X	X	OV,G,AR,VR,IS	OV,G,HIV,AR,VR,KA,IS
Namibië	196.310	478.253	10	18	B,R,M	B,R,M	VC,NF	NGO	X		OV,G,AR,VR,HIV,KA	HIV,OV,G,KA,AR,MVO
Togo	265.540	134.286	6	8	B,R,M	B,R,M	VC,RC	RF,RC	X	X	OV,G,AR,VR,KA,(IS)	OV,G,HIV,KA
Zuid-Afrika	737.818	2.413.606	10	50	B,R,M	B,R,M	VC,NF,NGO	VC,NGO,RF	X	X	OV,G,AR,VR,HIV	OV,G,HIV,KA,VR,AR,MVO,IS
Subtotaal	1.298.616	3.747.494	29	101								
Filippijnen	495.063	1.360.034	5	23	B,R,M	B,R,M	VC,NF,RF,RC	VC,NGO	X	X	OV,G,AR,VR,IS	VR,AR,MVO,HIV,IS,KA,OV,G
India	42.375	3.300.629	3	45	B,R,M	B,R,M	VC,NF	VC,NGO	X	X	OV,G,AR,VR,IS	MVO,IS,KA,OV,G
Pakistan	355.811	1.007.819	6	11	B,R,M	B,R,M	VC,NF	NGO	X	X	OV,G,AR,VR,HIV,KA,IS	MVO,IS,G
Sri Lanka	480.923	227.427	15	11	B,R,M	B,R,M	VC,NF	VC,NGO	X	X	OV,G,AR,VR,MVO	VR,AR,MVO,IS,OV,G
Subtotaal	1.374.172	5.895.999	29	90								
Brazilië	(x)	2.903.244	(x)	36	R,M	B,R,M	NF	VC,NGO	X	X	-	VR,AR,OV,MVO,G
Colombia	540.366	1.426.974	2	25	B,R,M	B,R,M	VC,NF	VC,NGO	X	X	OV,G,AR,VR,IS	VR,AR,OV,IS,MVO,G,KA
Honduras	272.504	472.770	6	20	B,R,M	R,M	VC,NF	VB	X		OV,G,AR,VR	VR,AR,MVO,IS,OV,G
Paraguay	469.172	239.977	5	11	B,R,M	R,M	VC,NF	VB	X		OV,G,AR,VR,IS	VR,AR,G
Subtotaal	1.282.042	5.042.965	13	92								
Totaal	3.954.830	18.695.923	71	283								

* Voor CNV Internationaal zijn per land slecht de bedragen voor de bilaterale projecten bekend (bron: Jaarverslag 2004).

* Voor FNV Mondiaal zijn de cijfers van de betalingen uit VMP per jaar gebruikt (bron: 'Overzicht gerealiseerde betalingen uit VMP-middelen per jaar', aangeleverd aan DSI/MY).

* Wat betreft het aantal projecten is er voor FNV Mondiaal overlap omdat multilaterale projecten mogelijk in meerdere van de landen zijn gerealiseerd. Het totaal bilateraal is 52, totaal multilateraal is 150 (samen 202).
Bron: IOB-database.

Kanaal	Type partner	Thema
B = Bilateraal	VB = Vakbond	OV = Organisatieversterking
	NF = Nationale Beroepsfederatie	IS = Informele sector
	VC = Vakcentrale	G = Gender
	NGO = NGO	HIV = hiv/aids
R = Regionaal	RF = Regionale Beroepsfederatie	KA = Kinderarbeid
	RC = Regionale Confederatie	VR = Vakbondsrechten
M = Mondiaal	MF = Mondiale Beroepsfederatie	AR = Arbeidsrechten
	MC = Mondiale Confederatie	MVO = MVO

Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

FNV Mondiaal

Bedrijfsplannen (2001-2004 en 2005-2008), Jaarverslagen (2001-2006), Jaarrekeningen (2001-2006), Kenschetsen (2001-2006), Evaluaties, Reisverslagen, Verslagen van de Projectencommissie.

CNV Internationaal

Subsidieaanvragen (2001-2004 en 2005-2008), Jaarverslagen (2001-2006), Financiële Jaarverslagen en Kenschetsen (2001-2006), Evaluaties, Reisverslagen, Verslagen Commissie Internationaal, Krijtlijnennotities (2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007).

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Brief aan CNV Internationaal, kenmerk DSI/MY-418/06.
- Brief aan FNV Mondiaal, kenmerk DSI/MY-419/06.
- Concept nota 'Beleidslijnen overeengekomen tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse vakcentrales NVV, NKV en CNV omtrent de besteding van de ontwikkelingshulp via de kanalen van de Nederlandse en internationale vakbeweging', oktober 1974.
- DSI/MY: Beleidskader Vakbondsmedefinancieringsprogramma 2001-2004.
- DSI/MY: Beleidskader Vakbondsmedefinancieringsprogramma 2005-2008.
- DSI/MY: Beleidsnotitie Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld, 2003.
- Overlegverslagen en correspondentie tussen DSI en CNV Internationaal en FNV Mondiaal (2001-2006).
- Verslagen van overleg tussen de minister en CNV en FNV (2001-2006).

Kamerstukken

- *Handeling der Staten-Generaal*, Tweede kamer, 1974-1975, Bijlage 13100, hoofdstuk V, no. 2.

Literatuur

Addison, J, Schnabel, C. (2003) *Introduction*, in their *International Handbook of Trade Unions*, Edward Elgar, Cheltenham.

Advies Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking* no. 30, April 2003.

Aidt, T., Tzannatos, Z. (2002) *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. World Bank, Washington.

Gumbrell-McCormick, R. (2006) *From the Old Trade Union Internationals to the New* (Labour Start: www.labourstart.org/docs/en/000382.html).

ILC 91th session 2003, *Report of the Director General (2003) Working Out of Poverty* (www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a.pdf).

ILC 95th session 2006, *Report of the Director General: Changing Patterns in the World of Work* (www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf).

ILO (2004) *Global Employment Trends for Women 2004* (<http://kilim.ilo.org/GET2004/DOWNLOAD/trendsw.pdf>).

ILO *Decent work and poverty reduction in the global economy*. Paper submitted by the International Labour Office to the Second Session of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives, April 2000.

ILO Organization, *bargaining and dialogue for development in a globalizing world* Working Paper (GB.279/WP/SDG/2) 279th Session of the Working Party on the Social Dimensions of Globalization.

ILO *A fair globalization: creating opportunities for all* World Commission on the Social Dimension of Globalization First published February 2004.

ITUC Programme (http://212.35.100.122/IMG/pdf/Programme_of_the_ITUC.pdf).

Kester, G., Sidibé, O. (eds. 1997) *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*. Ashgate, Aldershot.

Munck, R. (2002) *Globalisation and Labour: The New 'Great Transformation'* Zed, London.

Munck, R. (2005) *Globalisation and Labour: The New 'Great Transformation'* (ILO Global Employment Trends 2006: www.ilo.org/public/english/employment/strat/glo-balo6.htm).

Rakner, L. (1992) *Trade Unions in the Process of Democratisation*. Michelsen Institute, Bergen.

Schiphorst, F. (2001) *Strength & Weakness: The Rise of the Zimbabwe Congress of Trade Unions and the Development of Labour Relations 1980-1995*. Proefschrift Universiteit van Leiden.

Thomas, H. (1995) *Globalization and Third World Trade Unions*, Zed, London.

Visser, J. (2003) *Unions and Unionism Around the World* in: Addison, J., Schnabel, C. *International Handbook of Trade Unions*, Edward Elgar, Cheltenham.

ICFTU *Globalising Solidarity: Building a Global Union Movement for the Future*. Congress Theme Document. 18th World Congress of the IFCTU, Miyazake, 5-10 December 2004.

Sogge, D. (2003) *Turning the problem around; Report of an evaluation of FNV Mondiaal project policy in Eastern Europe and the ex-Soviet Union 1994-2003*.

WCL *Resolution for Orientation of the 26th Congress of WCL*, Houffalize, December 2005 (www.cmt-wcl.org/cmt/ewcm.nsf/_/C12DD5F3A6951657C12570B4003DBCD7?open document).

OECD/DAC, *Glossary of key terms in evaluation and results based management*.

OECD *Trade, employment and labour standards. A study of core worker's rights and international trade* OECD 1996.

Coalition for Social Development CSD, *Memorandum of Understanding*, 2006.

CNV Internationaal, *Handreiking Informele Economie* (2004).

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1999-2008

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 1999, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/iob

- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the **Matra** programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the **Matra** programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel,** evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden. isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories,** review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999. isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support** An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania** An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering** Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties** Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 **Een uitgebreid Europeabelid** Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003 isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 **Aid for Trade?** An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 **Van Projecthulp naar Sectorsteun** Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005 isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 **From Project Aid towards Sector Support** An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 **Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen** isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 **Dutch Humanitarian Assistance** An Evaluation isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 **Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005** isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 **Evaluations of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)** isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 **Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006** isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 **Chatting and Playing Chess with Policymakers:** Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 **Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006** isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting) isbn 978-90-5328-359-5
- 309 2008 **Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma** Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme** An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary) isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **El Programa de Cofinanciamiento Sindical** Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen) isbn 978-90-5328-357-8

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

maart 2008
ISBN 978 90 5328 357 8

OSDR6617/N

