

De stakingsparadox: collectieve actie en collectieve sector

T. Koopmans, 'De stakingsparadox: collectieve actie en collectieve sector', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1994-9, pp.426-427.

Er is nogal wat geschreven over de vraag of de werkstaking ook in de publieke sector een geoorloofde strijdmethode is. In de eerste na-oorlogse jaren werd er meestal van uitgegaan dat zo'n staking per definitie onrechtmatig zou zijn; tegenwoordig komen wij tot een iets genuanceerdere beoordeling. Over de huidige stand van het debat is veel materiaal te vinden in de recent verschenen dissertatie van L. Tilstra, *Grenzen aan het stakingsrecht* (diss. Groningen 1994, vooral hfdst. 3).

Hoe men er ook tegenover mag staan, er zijn in elk geval sterke gronden te vinden om te menen dat het stakingswapen eerder in het particuliere ondernemingswezen thuis hoort dan in de overheidssector. In de eerste plaats is de staking altijd beschouwd als 'ultima ratio', als het enige strijdmiddel dat de werknemers, wanneer onderhandelingen niet tot iets blijken te leiden, nog ter beschikking staat tegen de economische macht van de werkgever, die zonder deze mogelijkheid eenvoudig zijn zin zou kunnen doorzetten. Dat gezichtspunt hoort typisch thuis in een vrij stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming en een vrije ondernemingswijze productie of, om het in thans wat ouderwetse termen te zeggen, in een kapitalistische economische orde; het past niet erg bij de verhouding tussen overheid en haar dienaren. Een tweede gezichtspunt versterkt de overtuigingskracht van het eerste: in de publieke sector of, breder gezien, in de collectieve sector, past het stakingswapen ook minder omdat er minder reden is om bij het falen van onderhandelingen naar de werkstaking te grijpen. Het representatieve stelsel bewerkstelligt hier immers dat ook de arbeidsvoorwaardenproblematiek aan de orde gesteld kan worden in vertegenwoordigende colleges; ambtenaren en andere overheidsdienaren kunnen daar als stemgerechtigde burgers, en als deelnemers in het politieke proces, invloed op uitoefenen. De omstandigheid dat er een verantwoordingsplicht tegenover volksvertegenwoordigers bestaat heeft op haar beurt tot gevolg dat men in de collectieve sector gemakkelijker tot consultatieprocedures of tot bemiddeling komt wanneer onderhandelingen mislopen.

In theorie is er dus reden genoeg om te veronderstellen dat de staking in de collectieve sector aanzienlijk minder frequent zal voorkomen dan in de particuliere sector. De sociale werkelijkheid laat echter juist het omgekeerde beeld zien: gestaakt wordt meestal niet bij grote (typisch 'kapitalistische') ondernemingen, en weinig bij kleine en middelgrote ondernemingen, al komt staking in een arbeidsvoorwaardenconflict daar wel eens voor. Staking vindt echter eerder plaats bij instellingen als de spoorwegen, of de luchtverkeersdiensten, en wanneer zij al de particuliere sector treft, richt zij zich vaak tegen overheidsbesluiten. Men denke bv. aan de stakingsgolf van september 1991 die gericht was tegen de WAO-plannen van het toenmalige kabinet. Ook collectieve acties van niet-werknemers passen vaak in dit model, getuige de acties van binnenschippers (blokkades e.d.) wanneer de minister van Verkeer en Waterstaat weer eens het voornemen opvat de evenredige vrachtverdeling geheel of grotendeels af te schaffen.

Kijkt men over de grenzen, dan wordt dit beeld nog versterkt. De belangrijkste stakingen van de afgelopen jaren in Groot-Brittannië troffen de genationaliseerde kolenmijnen en de spoorwegen; in Frankrijk treffen stakingen in de eerste plaats de metro, het spoorwegverkeer en de luchtverkeersleiding; in Duitsland zijn het juist de ambtenarenbonden (en die van de metaalarbeiders, overigens) die, vaak met succes, de stakingsdreiging als wapen hante-

ren. Franse dagbladen wisten onlangs te melden dat de organisatiegraad in de publieke sector driemaal zo hoog is als in de particuliere sector.

De werkelijkheid is kennelijk weerbarstiger (om een term te ontleen aan A.J.F. Köbben) dan theorieën ons zouden doen geloven. Zij staat op het punt van de werkstaking in elk geval op gespannen voet met de beide hiervoor genoemde theoretische uitgangspunten. Toch kloppen die beide theorieën – zowel die van de ‘ultima ratio’ als die van de beschikbaarheid van representatieve kanalen. De vraag is dan hoe te verklaren valt dat die theorieën niet tot het resultaat leiden dat men daarvan verwachten zou. Ik zie aan drietal mogelijke verklaringen.

De eerste is een psychologische: misschien heeft de verantwoordingsplicht van overheidsorganen, uiteindelijk tegenover de kiezers, wel tot gevolg dat conflicten uit de weg worden gegaan en dat sneller wordt toegegeven aan druk van vakbonden; dat heeft – zoals iedere ervaren opvoeder weet – niet tot gevolg dat de wederpartij tevreden wordt gesteld en zich koest houdt, maar juist dat hij bij een volgende gelegenheid hogere eisen zal stellen, in de verwachting dat de gesprekspartner ook dan wel weer door de knieën zal gaan. Door aanvankelijk het conflict uit de weg te gaan bereikt men dat het conflict in hardere vorm terugkomt. De tweede verklaring is ideologisch getint: de politiek, en daarmee het bestuur en, meer in het algemeen, de overheid, heeft ideeën tot kompasnaald, niet de netto-winst of het voortbestaan van de eigen onderneming of organisatie. Ideologische uitgangspunten, die in de particuliere sector geen opgeld doen, worden gekoesterd in de collectieve sector. De werkstaking heeft, mede door haar achtergrond in het oude socialistische gedachtengoed (‘heel het raderwerk staat stil als jouw machtige arm het wil’ enz.), een belangrijke ideologische component gehad, die misschien in de collectieve sector enigszins is blijven leven. De derde verklaring zou ik, bij gebrek aan betere term, de cynische verklaring willen noemen: misschien moeten we anno 1994 wel aannemen dat de vakbeweging als machtsfactor min of meer is uitgeschakeld in het particuliere bedrijfsleven – m.a.w. de bonden zijn daar als het ware door de nieuwe vloedgolf van liberalisme verslagen. Sommige tekenen in andere landen, met name in de Verenigde Staten, wijzen in deze richting. Het is tenslotte ook nog mogelijk dat een combinatie van de drie hier genoemde factoren, of van twee daarvan, invloed heeft uitgeoefend.

Zo levert de stakingsparadox ons een boeiend probleem op. Hij dwingt ons om ons af te vragen in welke richting ons arbeidsvoorwaardenregime bezig is zich te ontwikkelen, en zegt daarmee ook iets over de toekomst van onze economische orde. Maar hij levert ons ook een goed argument op om theorieën over de gang van zaken in het maatschappelijk leven niet blindelings te aanvaarden, maar eerst eens nauwkeurig de sociale werkelijkheid gade te slaan. Theorieën die niet blijken te verklaren wat er in die werkelijkheid gebeurt, helpen ons als juristen niet veel verder.

T.K.