

Eurofocus: stakingen uit de tijd?

Sinds de jaren negentig lijkt er sprake van een afname van de stakingsactiviteit in Europa. In deze Eurofocus een overzicht van de belangrijkste trends, de meest saillante punten, ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten, alsmede de positie van Nederland, mede gebaseerd op bijdragen en overzichtstudies op de site van de European Industrial Relations Observatory (EIRO).¹ Interessant is dat er in de kandidaat-lidstaten van de EU veel aandacht is voor alternatieve geschilbeslechting (bemiddeling en arbitrage).² Het lijkt echter voorbarig om te concluderen dat stakingen op afzienbare termijn als een verschijnsel uit het verleden kunnen worden beschouwd.

Landen en trends

Het enige zinnige kengetal om de stakingsactiviteit in de verschillende landen te kunnen vergelijken, is het aantal verloren werkdagen per duizend werknemers. Globaal kunnen drie categorieën landen worden onderscheiden:

- de groep waarin het aantal stakingsdagen per duizend werknemers onder de twintig per jaar blijft: Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk;
- de landen met twintig tot zeventig stakingsdagen: België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië en Luxemburg;
- de ‘koplopers’, met meer dan zeventig stakingsdagen per duizend werknemers per jaar: Denemarken, Ierland, Noorwegen en Spanje.

Hoewel de periode 1998-2002 te kort is om

eenduidige conclusies te kunnen trekken, lijkt er over het geheel genomen sprake van afnemende stakingsactiviteit gedurende de jaren negentig. Nederland bevindt zich traditioneel in de staartgroep waar het gaat om collectieve acties. Dat gold vroeger en het geldt nog steeds. Het aantal verloren werkdagen als gevolg van stakingen in de periode 1998-2001 was alleen lager in Duitsland, Oostenrijk en Slowakije.

Sectoren: openbaar vervoer koploper

Niet alleen landen, ook *sectoren* tonen grote verschillen. Grote winnaar is het openbaar vervoer, en in het bijzonder de spoorwegen. In deze sector waren er in 2003 arbeidsgeschillen in Zweden, Oostenrijk, Italië, Estland en Roemenië. In het openbaar vervoer komen verschillende factoren bij elkaar, namelijk de hoge organisatiegraad, het privatiserings- respectievelijk liberaliseringsproces en het fenomeen ‘kleine oorzaken, grote gevolgen’.

Publieke sector en overheid

Liberalisering en privatisering blijft niet beperkt tot het spoor. Vergelijkbare ontwikkelingen vinden plaats in de sectoren elektriciteit, gas, post en telecommunicatie. Griekse werknemers hielden proteststakingen tegen de aangekondigde liberalisering van de elektriciteitssector. In de meeste Europese havensteden is gestaakt en/of gedemonstreerd tegen een nieuwe richtlijn inzake de liberalisering van de havendiensten. Een van de kernpunten was het

* De auteur is werkzaam bij het Hugo Sinzheimer Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam, Rokin 84, 1012 KX, Amsterdam, e-mail r.h.vanhetKaar@uva.nl.

openstellen van tal van werkzaamheden voor (ook) niet-havenwerkers. De oorspronkelijke richtlijnvoorstellen zijn inmiddels overigens aanzienlijk afgezwakt.

Liberalisering en privatisering hebben voor de arbeidsverhoudingen overigens soms onverwachte neveneffecten. Connex, een multinationale vervoersmaatschappij, verwierf in Ierland een concessie voor het in 2004 te introduceren tramvervoer in Dublin. De door het ministerie van transport afgegeven concessieovereenkomst bevat boetebepalingen voor verstoringen in de dienstregeling. Mede in verband daarmee heeft Connex een zogenaamde *closed shop*-overeenkomst afgesloten met de grootste Ierse vakbond (SIPTU). Werknemers zijn verplicht lid te worden van deze bond. In ruil daarvoor zijn strenge vredesplichtclausules afgesproken waarbij iedere vorm van stakingsactie wordt uitgesloten op straffe van onmiddellijk ontslag.

Naast de nutssector scoort sinds enige jaren ook de overheid (inclusief onderwijs en gezondheidszorg) hoog waar het gaat om collectieve acties, in het bijzonder in Oostenrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Polen en Portugal. In Frankrijk wordt met enige regelmaat actie gevoerd door het onderwijzend personeel. Aanleiding zijn daar de hervormingsplannen van de regering voor de pensioenen, kortingen op de onderwijsbegroting en voornemens om het personeel van de centrale staat over te hevelen naar de gemeenten.

In februari 2003 riep de oudste Italiaanse vakbond een staking uit tegen de politiek van de regering en de werkgevers. De oorlog in Irak en het terrorisme van de Rode Brigades waren de mikpunten. Ook werd in Spanje gestaakt tegen de oorlog in Irak. De bonden claimden dat het niet om een in Spanje verboden politieke staking ging, maar om een staking om sociale en arbeidsgerelateerde redenen met het oog op de onzekerheid die de oorlog creëert voor bedrijven en de economie. Dat was een maand of elf voor de aanslagen in Madrid.

Stakingen in de publieke sector, zeker in het openbaar vervoer, leiden niet zelden tot publieke onvrede. Soms zijn stakingen in die sectoren daarom bij wet verboden, of legt de rechter restricties op. In Nederland is er een verbod op stakingen in het openbaar vervoer tijdens de spits. In Italië werd door een speciaal daartoe ingestelde commissie een set van

gedragsregels voorgesteld die in acht genomen zouden moeten worden bij (vooral politieke) stakingen in 'essentiële publieke diensten' zoals onderwijs, transport, gezondheidszorg, afval, post, telecommunicatie et cetera. Bij de opstelling van de regels zijn ook de betrokken vakbonden ingeschakeld. Stakingen moeten tijdig worden aangekondigd, bij een algemene staking moet een minimumniveau van dienstverlening worden gegarandeerd en er moet een minimumperiode tussen twee stakingen in acht worden genomen.

Strijdpunten

Loon is met voorsprong het belangrijkste *onderwerp* van collectieve acties, vanzelfsprekend meestal in combinatie met collectieve onderhandelingen. Dat verklaart ook het soms min of meer cyclische karakter van collectieve acties: nauw gekoppeld aan het tijdpad van de CAO-onderhandelingen. Op de tweede plaats staat het onderwerp werkgelegenheid, in de regel naar aanleiding van reorganisaties en collectieve ontslagen.

Een aparte categorie wordt gevormd door stakingen met een politiek karakter, zoals hiervoor al belicht. Vaak gaat het hier om stakingen tegen regeringsplannen. In Denemarken werd gestaakt tegen het door de regering ingediende wetsvoorstel inzake deeltijdwerk.

Finse vakbonden hielden een nationale actiedag tegen (collectieve) ontslagen, onder meer als gevolg van de verplaatsing van productie naar lagelonenlanden. Met een deelname van enkele honderdduizenden werknemers was dit de grootste vakbondsdemonstratie sinds het begin van de jaren negentig. In Catalonië (Spanje) leidde de voorgenomen verplaatsing van een vestiging van Philips tot veel protesten.

Actievorm

Ook de *actievorm* vertoont grote verschillen. Naast de 'gewone' arbeidsvoorwaardenstaking zijn er de massale demonstraties, de publieksvriendelijke acties (zoals gratis openbaar vervoer), maar ook de bedrijfsbezettingen en – vooral in België, lijkt het – de gijzeling van de directie. Ten slotte mag ook de collectieve actie

door *werkgevers* niet onvermeld blijven: de zogenoemde uitsluiting (*lock out*) komt in Nederland weliswaar niet voor, maar dit door het Europees Sociaal Handvest gewaarborgde recht wordt – zij het sporadisch – in sommige andere landen wel degelijk gebruikt.

De nieuwe lidstaten

Net als in de jaren zeventig in Griekenland, Spanje en Portugal, moet sinds de val van de muur ook in de postcommunistische landen het arbeidsrecht opnieuw worden 'uitgevonden' of op zijn minst vormgegeven. Dat verklaart dat vooral aan de oostgrenzen van de EU recent belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

In 2003 werd voor het eerst sinds lange tijd gestaakt in Estland. Inzet van deze staking was een loonsverhoging voor werknemers in het onderwijs en de culturele sector. Ook werd voor het eerst sinds de onafhankelijkheid in 1993 gestaakt in Slowakije, en wel bij de spoorwegen naar aanleiding van plannen om 25 regionale lijnen op te heffen en het aantal ritten op het kernnet te verminderen. De staking werd – zonder succes – afgebroken na zware druk van werkgevers en politiek en de dreiging van een stakingsverbod door de rechter. In de nieuwe lidstaten is veel aandacht voor zogenoemde alternatieve geschilbeslechting (*mediation*, arbitrage). De Bulgaarse regering heeft in 2003 een Nationaal Instituut voor *Reconciliation and Arbitration* opgericht, gebaseerd op een voorstel van de sociale partners. Het instituut wordt bestuurd door een *board*, bestaande uit leden die worden aangewezen door de staat en door de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers. *Mediation* kan plaatsvinden wanneer collectieve onderhandelingen vastlopen of wanneer een van de betrokken partijen weigert om te onderhandelen, op verzoek van een of beide partijen. Een stap verder is arbitrage. Voorwaarde is dat beide partijen zich schriftelijk met een arbitrageprocedure akkoord hebben verklaard. Het arbitragebesluit is bindend en er is geen mogelijkheid van beroep.

Daarmee lijkt het stakingsrecht in Bulgarije goed geregeld. De vakbonden denken daar echter anders over. In 2004 hebben zij nieuwe initiatieven ontplooid om een einde te maken aan

het stakingsverbod in de diverse sectoren. Een eerdere poging om het verbod te toetsen aan de grondwet bleef zonder succes. In februari 2004 volgde een tegenzet van de Bulgaarse regering: die diende nieuwe voorstellen in om het recht op bijeenkomsten en demonstraties (verder) te beperken. Onderdeel van de maatregelen was een verbod op het gebruik van motorvoertuigen tijdens demonstraties. De vakbonden wezen de voorstellen af.

Ook Slowakije, Polen, Hongarije en Slovenië kennen mechanismen ter beslechting van collectieve geschillen. De Hongaarse wetgever onderscheidt rechtsgeschillen en belangengeschillen. Bij een belangengeschil moet een onderhandelingsperiode van een aantal dagen in acht genomen worden en kan een *mediator* worden ingeschakeld. CAO's in Hongarije bevatten vaak uitgebreide regelingen over geschillen. Ook Polen kent het verschil tussen belangen- en rechtsgeschillen. Bij belangengeschillen mogen alleen vakbonden actie voeren. Gevolg is dat in bedrijven zonder vakbondsaanwezigheid geen recht op staking bestaat. De enige mogelijkheid voor werknemers is een beroep op een externe vakbond. In zowel Slovenië als Slowakije is het onderscheid tussen rechts- en belangengeschillen onbekend. In Slowakije is bemiddeling, indien nodig gevolgd door arbitrage, verplicht. In Slovenië is het recht op collectieve actie niet beperkt tot vakbonden: iedere formele of informele vertegenwoordiging van werknemers die kan aantonen de belangen van een groep werknemers te vertegenwoordigen, mag actie voeren. Net als Slowakije kent Slovenië een uitgebreide bemiddelings- en arbitrageregeling.

In alle vier genoemde landen zijn politieke stakingen in beginsel verboden. Ook zijn er restricties voor bepaalde sectoren.

Nederland

Nederland staat traditioneel bekend als 'vredig'. Dat betekent ook dat als er gestaakt wordt, de publieke impact vaak groot is. 2001 was vooral het jaar van de NS en de 'collectieven'. Maar er werd ook gestaakt in de kinderopvang en de gezondheidszorg voor een betere CAO. In de havens werd gestaakt vanwege de prijscompensatie. In totaal gingen in 2001 in Nederland 45 duizend werkdagen verloren door

(zestien) stakingen.

2002 zag de eerste staking in de ICT-sector (bij Getronics, over loon). Er werd opnieuw gestaakt in het openbaar vervoer. Op Schiphol vond een spontane actie van de grondtechnici plaats. Inzet was de eis van een forse loonsverhoging. Werkgever KLM heeft vervolgens een schadevergoeding van tweeduizend euro per staker geëist, een nog ongekende stap in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. In 2003 trokken vooral de acties van ambulancepersoneel over de pensioenleeftijd de aandacht.

Het (vergeleken met het Europese gemiddelde) geringe aantal stakingen in Nederland gaat echter samen met opmerkelijk veel rechtszaken, die met enige regelmaat uitmonden in een stakingsverbod. Eind augustus 2002 heeft de Raad van Europa geoordeeld dat Nederlandse rechters te gemakkelijk stakingen verbieden. Aanleiding waren twee conflicten in de jaren negentig. In 1995 staakten buschauffeurs enkele weken tegen de invoering van flexibeler werkroosters. De rechter verbood acties in de spitsuren. Tegen dit verbod stelden de bonden tevergeefs hoger beroep in. In 1997 vond een wilde staking plaats bij Douwe Egberts, die door de vakbonden werd overgenomen. Het bedrijf wilde de distributie afstoten en was niet bereid de werknemers toezeggingen te doen over hun werkgelegenheid. De rechter oordeelde dat de staking prematuur was omdat de onderhandelingen nog niet waren afgerond. Ook in 1994 had de Raad van Europa aan Nederland laten weten dat stakingen alleen in uitzonderlijke gevallen verboden mogen worden. Aanleiding destijds was een verbod op stakingen in een ziekenhuis, op voordeuring van een patiëntenorganisatie.

Slotbeschouwing

Stakingen worden na 'het einde der ideologieën' nog wel eens beschouwd als rariteiten uit een lang vervlogen tijd. Het mag dan zo zijn dat er sprake is van een geleidelijke daling van de stakingsactiviteit, maar een dergelijke

opvatting is op zijn zachtst gezegd voorbarig. Er ligt in Europa nog meer dan voldoende munitie opgestapeld voor een constante stroom van (collectieve) arbeidsconflicten. Waar sommige onderwerpen langzamerhand uit beeld lijken te verdwijnen (zoals arbeidstijden), verschijnen er wel weer nieuwe (pensioenen, privatiseringsoperaties). De klassieke industrie verdwijnt weliswaar gedeeltelijk uit beeld, maar de (semi-)overheid is in opkomst. Bovendien lijkt een aantal nieuwe lidstaten bezig met een inhaalslag.

Interessant is dat de nieuwe lidstaten in hun regelgeving veel aandacht hebben gegeven aan *mediation* and *arbitrage*. Of dat ook zal leiden tot een vermindering van de frequentie en ernst van collectieve arbeidsconflicten moet worden afgewacht. In marxistische termen geformuleerd, lijkt de bovenbouw hier toch slechts marginaal in staat de onderbouw te temmen.

Nederland springt er in Europees verband uit door het juist volledig ontbreken van enige regelgeving op het gebied van collectieve arbeidsconflicten. Dat lijkt in toenemende mate een probleem, niet omdat er nu zoveel behoefte zou bestaan aan een nadere regulering van stakingen zelf (ondanks de tik op de vingers van de Nederlandse rechtspraak door het de Raad van Europa), maar vooral vanwege toenemende onduidelijkheid over de vraag wie zich mogen tooien met het etiket 'representatieve werknemersvertegenwoordiging'. Die problematiek blijft tot nu toe beperkt tot het afsluiten van CAO's, maar het lijkt een kwestie van tijd voordat op dat terrein collectieve acties op de agenda verschijnen. Meer daarover een volgende keer.

Noten

- 1 Zie in het bijzonder <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/03/update/tn0303104u.html>.
- 2 <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/study/tn0301101s.html>.