Staken mag bijna altijd

Inleiding

Medio augustus moet onze hoofdstad een treurige indruk hebben gewekt bij buitenlandse toeristen, dagjesmensen en inwoners. Niet alleen ontspoorde wederom een trein waardoor het treinverkeer van en naar Amsterdam CS goeddeels lam lag, tevens werd het vuilnis een week lang niet opgehaald en riepen brandweerlieden boos dat zij alleen nog zouden uitrukken bij brand (waarmee zij mij hadden geleerd dat een brandweer zich blijkbaar voornamelijk met andere zaken bezighoudt).

Aan deze stakingsactie lag een conflict tussen vakbonden van gemeenteambtenaren enerzijds en de werkgeversvereniging van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het College voor Arbeidszaken, anderzijds aan ten grondslag. De organisatie van de Sail Amsterdam, die de bui zag hangen, besloot daarop een particulier bedrijf in te schakelen om in ieder geval Sail zelf een schoon imago te verlenen.

Zoals dat bij vrijwel elke staking gaat, werd in de media (en aan menige borreltafel) de vraag opgeroepen of een dergelijke staking, waarvan het publiek veel hinder ondervindt, zomaar kan. Ter ondersteuning van die stelling gold immers dat sommige stadsdelen er dermate vervuild bijlagen, dat een vergelijking kon worden getrokken met steden waar de gemeentereiniging in het algemeen een minder hoge prioriteit kent. Tot overmaat van ramp liep juist die week de temperatuur (eindelijk) op. Hier was niet alleen sprake van 'last hebben' van de staking, zoals wanneer men bij de NS staakt, maar hier kon verdedigd worden dat de volksgezondheid gevaar liep. Ik heb in sommige delen van Amsterdam het ongedierte tussen het vuil zien kruipen. Waarom lieten de gemeenteambtenaren iedereen last hebben van hun onvrede? Dacht men zo het publiek vóór de eigen zaak te kunnen mobiliseren, sympathie af te dwingen? Mocht van de stakers geëist worden dat ze hun conflict zouden uitvechten op een wijze die geen overlast voor het publiek meebrengt (bijvoorbeeld door het vuil bij het adres van de werkgever te deponeren)? Hun conflict was immers met de werkgevers, niet met het publiek dat er niets aan kon veranderen.

Laat ik eerst eens vaststellen waar de staking over ging. Daarna zal ik de grenzen van het stakingsrecht aangeven. Duidelijk zal worden dat het ongenoegen van het publiek het meestal moet afleggen tegen het belang van werknemers te mogen staken.

De aanleiding

Zoals in vele sectoren, geldt ook voor de 190.000 gemeenteambtenaren een CAO (althans, de variant daarvan voor ambtenaren). Daar wordt periodiek over onderhandeld tussen vertegenwoordigers van werknemers (vakbonden) en werkgevers (werkgeversverenigingen). Soms mislukt zo'n overleg, zoals in het voorjaar van 2005. Partijen werden het niet eens over de looneis van de vakbonden (1,25%), de FPU-regeling (een soort VUT/pre-pensioen voor ambtenaren), het door de werkgever te betalen deel van de premie voor de ziektekostenregeling, het betaald ouderschapsverlof en de leeftijd waarop sommige ambtenaren met pensioen mogen ("functioneel leeftijdsontslag). Krijgen vakbonden hun zin niet, dan kunnen zij naar het stakingsmiddel grijpen om hun eisen kracht bij te zetten. Dat is precies wat er in augustus gebeurde.

Het recht te staken

Hadden we geen stakingsrecht, dan zou een stakende werknemer op staande voet ontslagen kunnen worden. Werkweigering is immers een grond daarvoor (art. 7:678 lid 1 onder j en k BW). Staking zou zo een zeer onaantrekkelijk middel voor de werknemer zijn om zijn werkgever onder druk te zetten. In Nederlandse wetgeving zal men vergeefs zoeken naar een wet of zelfs maar een wetsartikel over staking. De basis voor het recht te staken is te vinden in het Europese Sociale Handvest (ESH), en wel in art. 6 lid 4 van dat verdrag. Veel staat daar niet in. De lidstaten verbinden zich er slechts toe "het recht van werknemers en werkgever op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten arbeidsovereenkomsten" te erkennen. Hoe een lidstaat dat recht erkent, wordt aan de nationale regelgever overgelaten. Al te veel beperkingen zijn niet toegestaan, want art. 31 van het ESH stelt dat het stakingsrecht slechts beperkingen mag ondergaan "die bij wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden." De artikelen 6 en 31 ESH, die volgens de Hoge Raad direct kunnen doorwerken in ons nationale recht, zijn allemaal open normen. Stakingsrecht is dus tot op grote hoogte rechtersrecht; het is daarmee van belang te weten hoe Nederlandse rechters het stakingsrecht en de beperkingen daarop invullen. Bekijken we die rechtspraak, dan zien we dat het stakingsrecht in Nederland op drie manieren een beperking heeft ondergaan.

Arbeidsvoorwaarden

Stakingsrecht ziet alleen op conflicten omtrent arbeidsvoorwaarden. Werknemers die het werk neerleggen omdat ze het niet eens zijn met de oorlog in Irak, worden niet beschermd door het ESH. Ofwel: puur politieke stakingen vallen niet onder het ESH. Vorig jaar riepen de bonden een staking uit omdat ze het niet eens waren met het kabinetsbeleid ten aanzien van het pre-pensioen. In feite riepen de vakbonden dus een staking uit tegen de wetgever. Is dat niet politiek? Iets vergelijkbaars deed zich voor bij de stakende vuilnismannen en brandweerlieden. Hun werkgever ís immers de overheid en die overheid stelt de arbeidsvoorwaarden vast door middel van een daad van materiële wetgeving. Dat dat zo gebeurt, heeft te maken met de aard van de verhouding tussen ambtenaren en hun werkgever, de overheid. Is dat dan ook niet in feite een politieke staking? De laatste situatie is dat in ieder geval niet, want zij lijkt erg op de klassieke staking - een belangengeschil tussen werkgever en werknemers – en wordt dus door het ESH gedekt. Zou men anders oordelen, dan zouden ambtenaren nooit mogen staken. En die staking tegen het kabinetsbeleid? Die is ook toegestaan, omdat het begrip "arbeidsvoorwaarden" ruim wordt uitgelegd. Indien de overheid door middel van wetgeving ingrijpt in wat sociale partners wel en niet kunnen regelen, is een eventuele daartegen gerichte staking gedekt door het ESH. Daarom mochten, bijvoorbeeld, de vakbonden actie voeren tegen het voornemen van Minister De Geus van SZW niet langer bepaalde CAO's algemeen verbindend te verklaren. Daarmee werd immers hun onderhandelingspositie op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming ondermijnd.

Rechten van derden

Zoals gezegd: het ESH maakt het mogelijk het stakingsrecht te beperken indien derden daar al te zeer door worden geschaad. In de praktijk is dit de belangrijkste grond voor beperking gebleken. Een interessante vraag is of de eigen werkgever een derde kan zijn. Dat kan niet indien het conflict met hém is: hij kan immers de schade beperken door toe te geven aan de stakers. Maar in de situatie van een staking tegen overheidsbeleid kan de werkgever er niets

aan veranderen, terwijl hij wel het primaire slachtoffer van de staking is. In die situatie, zo heeft de Hoge Raad gesteld, kan de werkgever als derde in de zin van art. 31 ESH worden beschouwd. In de casus van het niet-opgehaalde huisvuil, of bij de zoveelste NS-staking, komt de vraag naar voren of het publiek, in de eerste situatie in het bijzonder de inwoners van Amsterdam, als derde kan worden beschouwd. Dat is inderdaad het geval. Denkbaar is dus dat een rechter een staking verbiedt, omdat de maatschappij als derde er te veel last van ondervindt. Dat is al meer dan eens gebeurd. De Hoge Raad heeft over een staking in de Rotterdamse haven in 1994 overwogen dat de grenzen van het ESH zijn bereikt indien hetzij een of meer bedrijven onevenredig veel zwaarder worden getroffen, hetzij omdat de te verwachten schade een meer algemeen karakter draagt, bijvoorbeeld omdat zij de hele haven of de Nederlandse economie treft. Drie jaar later oordeelde de Hoge Raad dat een staking in het streekvervoer Utrecht alleen mogelijk was tussen tien uur 's ochtends en drie uur 's middags, dus in de periode dat het publiek er minder last van had dan tijdens de spits. Deze beperking was opgelegd, omdat de staking voor onbepaalde tijd was uitgeroepen, derden aanzienlijk werden geschaad en de staking een grote maatschappelijk ontwrichtende werking had.

Ultimum remedium

De derde beperking komt uit een arrest van de Hoge Raad van 1986, herhaald in 2000. Uit het arrest kan worden afgeleid dat zwaarwegende procedureregels moeten worden gevolgd, wil men zich kunnen beroepen op de bescherming van het ESH. Tot die procedureregels behoort ook de regel dat een staking slechts rechtmatig kan zijn indien zij als uiterste redmiddel is toegepast. Dit betekent dat partijen bijvoorbeeld eerst tot het uiterste moeten onderhandelen. De waarde van deze beperking is niet groot, vooral omdat Nederland recentelijk op de vingers is getikt vanwege de toepassing van deze beperking.

Geldig of niet?

De staking bij de gemeenteambtenaren lijkt binnen de grenzen van het ESH te zijn gebleven, hoe vervelend zij ook voor het publiek is geweest. Zij ging ten eerste over arbeidsvoorwaarden. Ten tweede werden de rechten van derden niet al te zeer geschaad. Een week het vuilnis niet ophalen valt waarschijnlijk nog binnen de grenzen, een half jaar waarschijnlijk niet. Waar de grens ligt, is niet duidelijk en blijft voorbehouden aan het oordeel van de rechter. Die moet immers bepalen wanneer sprake is van "grote maatschappelijke ontwrichting". Het in acht nemen van bepaalde procedurele eisen lijkt na een Europese uitbrander niet langer relevant te zijn.

Belangrijk is dat allerlei andere overwegingen geen enkele rol lijken te spelen. Zo kijkt de rechter met name niet naar de redelijkheid van de eisen die de vakbonden stellen: het is aan de vakbonden te bepalen of zij het stakingsmiddel al of niet inzetten. Ook al zijn vele geleerden en beleidsmakers het erover eens dat functioneel leeftijdsontslag niet meer van deze tijd en onbetaalbaar is, als vakbonden er een staking voor willen uitroepen, dan kan dat op grond van het ESH. Toegegeven, art. 31 ESH bevat nog meer beperkingsgronden die echter in de rechtspraak tot nu toe niet of onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Zo kan een staking worden verboden indien de volksgezondheid in gevaar komt, zo zegt art. 31 ESH. Een algemene staking in een ziekenhuis is een voorbeeld van een situatie waarin dat kan voorkomen. Een week stank door niet-opgehaald vuilnis is echter waarschijnlijk niet erg genoeg.