



# Ambtenarenacties en stakingstheorieën

DRS. W. A. ARTS

## Inleiding

De ambtenarenacties die dit najaar op grote schaal hebben plaatsgevonden en op het moment van schrijven nog plaatsvinden, hebben nogal wat verwondering, ergernis en enthousiasme gewekt. Ergernis en enthousiasme zijn begrijpelijk; zij hangen vooral samen met belangen en politieke voorkeur. Misschien is ook verwondering wel begrijpelijk, maar daarmee nog niet terecht. Er hebben zich namelijk in de arbeidsverhoudingen in de publieke sector de laatste jaren fundamentele veranderingen voorgedaan, die niet zonder gevolgen konden blijven. Of, zoals Van Zweeden het zo plastisch in het *NRC Handelsblad* van 9 november j.l. heeft uitgedrukt: „De huidige frontale botsing tussen de staat en zijn ambtenaren is geen bedrijfsongeval, maar een onvermijdelijk ongeluk op een gevaarlijke kruising”.

De eerste fundamentele verandering die zich heeft voorgedaan, is die in het inkomensbeleid voor het personeel in de publieke sector en de groepen die daarmee samenhangen. Lang is er sprake geweest van een automatische koppeling van de salarissen en verdiensten van ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden aan de cao-lonen en -salarissen. Nu de overheid echter is overgegaan tot een zelfstandig inkomensbeleid in de publieke sector, krijgen we te maken met de gerechtvaardigde verwachting van de bonden dat lonen en arbeidsvoorwaarden in het vervolg via onderhandelingen zullen worden vastgesteld. Noch de ambtenarenbonden, noch de overheid zijn echter erg bedreven in loononderhandelingen. Met alle onzekerheden en misgrepen van dien.

De tweede fundamentele verandering heeft zich voorgedaan in het stakingsrecht. Lange tijd is er sprake geweest van een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel. Dit kwam echter aan het wankelen met de ondertekening van het Europees Sociaal Handvest in 1961. Dit handvest erkent namelijk het stakingsrecht als een collectief recht van alle werknemers, inclusief ambtenaren. Daarmee kwam de regering voor de vraag te staan of zij dit internationale verdrag wel voor ratificatie aan de volksvertegenwoordiging kon voorleggen. Na veel wikken en wegen gebeurde dat dan toch en heeft Nederland op 22 april 1980 het handvest geratificeerd. Dat impliceert tevens dat ons land in beginsel het stakingsrecht van ambtenaren erkent. De betreffende straf-

rechtelijke sancties zijn dan ook uit het Wetboek van Strafrecht verdwenen. Wat echter nog niet wil zeggen dat daarmee het stakingsrecht voor ambtenaren ook is geregeld. Maar in ieder geval heeft minister Rietkerk in juni van dit jaar een voorontwerp van een wettelijke regeling aan de ambtenarenorganisaties voor overleg aangeboden.

## Arbeidsconflict

Dat we ons over de ambtenarenacties niet hoeven te verwonderen, betekent nog niet dat we er ook een goede verklaring voor hebben. Het lijkt daarom de moeite waard te onderzoeken of via de theorievorming over dit soort acties in een verklaring kan worden voorzien.

Als we proberen wat meer theoretisch inzicht in de ambtenarenacties te verschaffen, dan luidt allereerst de vraag hoe we die acties het beste kunnen aanduiden. Het lijkt voor de hand te liggen ze te omschrijven als uitingen van een arbeidsconflict. Waarbij dan onder een arbeidsconflict, Van der Ven parafraserend, een meningsverschil kan worden verstaan over de voorwaarden en omstandigheden waaronder een arbeidsprestatie wordt verricht, welk meningsverschil – eventueel afgetekend tegen een achtergrond van divergerende opvattingen en belangentegenstelling, en gekleurd door emotionaliteit – de gestalte aanneemt van een interactieproces, dat wil zeggen een zich in de tijd afwikkelend complex van handelingen, waarin de erbij betrokken partijen vijandelijkheden uitwisselen 1).

Het probleem dat zich bij de beschrijving en verklaring van arbeidsconflicten voordoet, is dat de fundamentele oorzaak ervan moeilijk valt op te sporen. Veelal is er sprake van een weinig inzichtelijke verzameling van ver weg en nabij gelegen oorzaken, die in combinatie invloed uitoefenen op het ontstaan van gevoelens van onvrede. In zo'n geval kan nog slechts gesproken worden van een latent arbeidsconflict. Van een manifest conflict kan eerst worden gesproken als de smeulende onvredegevoelens tot uitbarsting komen. Een verder probleem is nog dat de vormen waarin een arbeidsconflict zich kan manifesteren veelvuldig zijn. Te denken valt aan stakingen, stiptheidsacties, demonstraties, langzaam-aan-acties en dergelijke, als we ons slechts tot de collectief georganiseerde vormen beperken. We zijn ze allemaal

bij de ambtenarenacties tegengekomen.

Gezien het ondoorzichtige complex van oorzaken, het feit dat we van arbeidsconflicten vaak slechts het topje van de ijsberg zien en gegeven de zeer uiteenlopende vormen waarin de latent aanwezige conflicten zich kunnen manifesteren, valt het niet te verwonderen dat arbeidsconflicten wel worden omschreven als een moeilijk grijpbaar maatschappelijk verschijnsel, dat in zijn geheel nimmer volledig beschreven, laat staan volledig verklaard kan worden 2). Maar zo ver gaat onze ambitie ook niet. Het ligt slechts in de bedoeling wat meer theoretisch inzicht te bieden.

## Stakingen

Om het onszelf, gezien de complexiteit en ondoorzichtigheid van de problematiek, niet nodeloos moeilijk te maken, lijkt het verstandig ons in het vervolg te beperken tot die vorm van arbeidsconflict die wel de belangrijkste is: de werkstaking. Waarbij onder staking een tijdelijke collectieve werkweigering van werknemers kan worden verstaan, die niet de instemming van de werkgever heeft 3). Deze beperking heeft als bijkomend voordeel dat de statistieken die op arbeidsconflicten betrekking hebben, zo al aanwezig, vooral over stakingen handelen en tevens dat de stakingsstatistieken nog het minst onbetrouwbaar zijn.

Als we ons nu tot de literatuur over stakingen wenden, dan valt op hoe weinig consensus er bestaat over de ontwikkeling in stakingsactiviteit in de loop der jaren, laat staan over de verklaring van die ontwikkeling. Dat blijkt bij voorbeeld als we het oog richten op de seculaire trend die mogelijk in de stakingsactiviteit te onderkennen valt. Klassiek op dit terrein is de studie van Ross en Hartman, die betrekking heeft op de stakingsgegevens van een vijftiental landen over het tijdvak 1900-1956 4). Een van de belangrijkste conclusies uit deze studie luidt dat de industriële wereld gedurende de twintigste eeuw een wegwijnen laat zien van het arbeidsconflict. Dit wegwijnen wordt toegeschreven aan een evolueren van de arbeidsverhoudingen in de richting van institutionele volwassenheid. Bijna twintig jaar later komt Cronin echter, wat Groot-Brittannië betreft, tot de conclusie dat er een duidelijke lange-termijn-trend valt te onderkennen in de meeste bedrijfstakken en in de economie als geheel, die gaat in de richting van meer stakingen en een steeds toenemend aantal werknemers dat bij stakingen betrokken is 5). Dit vertelt ons, zo gaat hij verder, dat op de zeer lange termijn in ontwikkelde industriële maatschappijen arbeidsconflicten de tendentie vertonen meer algemeen te wor-

1) F. J. H. M. van der Ven, *Het arbeidsconflict*, Utrecht/Antwerpen, 1960, blz. 16/17.

2) J. M. van der Linden, *Spelregels bij arbeidsconflicten*, Scheveningen, 1976, blz. 25.

3) H. Flier en G. van Kooten, *Stakingen; statistiek en dynamiek*, Rotterdam, 1981, blz. 39.

4) A. M. Ross en P. T. Hartman, *Changing patterns of industrial conflict*, New York, 1960.

5) J. C. Cronin, *Theories of strikes: Why can't they explain the British experience?*, *Journal of Social History*, 1978, nr. 2, blz. 199.

den. Tegelijkertijd meent ook Hibbs dat over de lange termijn gezien het duidelijk is dat de totale omvang van de stakingsactiviteit geen *algemene* seculaire afname vertoont 6). Maar ook van een algemene seculaire toename is geen sprake. De stakingsactiviteit is in sommige landen toegenomen, schommelt in een paar landen rond een min of meer gemiddeld niveau (stationair gemiddelde) en is in verschillende mate afgenomen in weer andere landen. Het verschil in conclusie heeft niet alleen te maken met de inmiddels verlopen tijd sinds de studie van Ross en Hartman werd verricht en daarmee met de onderzochte periode, maar ook met de gebruikte stakingsindicatoren en de onderzochte landen. Voorzichtig kunnen we wel stellen dat Hibbs het gelijk aan zijn zijde lijkt te hebben. Er valt geen seculaire trend te ontdekken die voor alle ontwikkelde industriële landen geldt en die in de richting gaat van een duidelijke afname of toename in stakingsactiviteit 7).

Gezegd moet trouwens worden dat ook Ross en Hartman hun wat meer specifieke conclusies wel wat voorzichtiger hebben getrokken. Het beeld dat zij schetsen is er een van een geleidelijke daling in de gemiddelde betrokkenheid van vakbondsleden bij stakingen gedurende de bestudeerde periode in de meeste onderzochte landen en een daling in de gemiddelde duur van stakingen in al de onderzochte landen. Ook constateren zij dat er tussen verschillende landen opvallende verschillen in stakingsactiviteit bestaan. Zelfs menen zij een viertal kenmerkende stakingspatronen te kunnen reconstrueren op basis van gegevens uit de periode 1948-1956.

Schema. Verschillen en overeenkomsten in nationale stakingspatronen 1948-1956

Betrokkenheid van de leden	Gemiddelde duur	Land	
A	nominaal	kort-middelmatig	Denemarken Nederland Groot-Brittanië West-Duitsland Zuid-Afrika
B	nominaal	lang	Noorwegen Zweden
C	hoog	kort	Frankrijk Italië Japan India Australië
D	midden/hoog	lang	VS Canada Finland

De vier groepen van landen zouden vier patronen van stakingsactiviteit vertegenwoordigen, die zijn verbonden met karakteristieke configuraties van werknemers-werkgeversbetrekkingen, politieke structuur en overheidsbeleid. Het meest volwassen patroon zou in deze visie de laagste stakingsactiviteit vertonen.

Na de door Ross en Hartman onderzochte periode 1948-1956 is het stakingspatroon in Nederland niet fundamenteel gewijzigd. Nederland behoort nog steeds tot de landen met de laagste stakingsactiviteit in de westerse geïndustrialiseerde wereld. De stakingsduur en het stakingsvolume zijn ongeveer gelijk gebleven, de stakingsfrequentie is wat afge-

nomen en de stakingsomvang is toegenomen. Uit de door hem bijeengebrachte statistieken concludeert De Nijs dat het Nederlandse stakingspatroon na de tweede wereldoorlog wordt gedomineerd door infrequente onofficiële stakingen van zeer korte duur en met een geringe omvang 7a). Dit patroon, zo zegt hij, wordt af en toe doorbroken door officiële stakingen, die nog minder frequent voorkomen, eveneens van korte duur zijn, maar over het algemeen een zeer grote omvang vertonen.

Naar zijn mening kan deze lage stakingsactiviteit nog het best worden verklaard vanuit de visie van Ross en Hartman. Waarbij hij aantekent dat het hier om een statistische verklaring gaat in termen van correlatie, en niet om een theoretische verklaring in termen van oorzakelijkheid. De lage stakingsactiviteit in ons land wordt in die visie verklaard uit, of hangt misschien liever samen met de specifieke aard en vorm van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, die overeenkomen met het Noord-Europese patroon, welk patroon dan de volgende karakteristieke configuratie vertoont: sterk gecentraliseerde onderhandelingsstructuur; stabiele en ondanks verzuiling weinig onderling rivaliserende vakorganisaties; gecentraliseerde vakbondsstructuur met sterke federaties; geringe communistische invloed op vakbeweging; wederzijdse erkenning door werkgevers en vakbeweging als gelijkwaardige partners in het onderhandelingsproces (sprake van grote mate van samenwerking); geïnstitutionaliseerde deelname van partijen aan het nationale sociaal-economische beleid; deelname van werknemerspartij aan regeringen; grote betrokkenheid van de overheid bij de arbeidsverhoudingen 8).

Wat we hieruit kunnen concluderen is dat de ambtenarenacties niet tot het dominante patroon behoren, maar tot de minder frequent voorkomende officiële stakingen die over het algemeen een zeer grote omvang vertonen. Of de duur inderdaad kort zal zijn, valt op het ogenblik van schrijven nog niet te zeggen. Maar zou op basis van de „theorie” wel te verwachten zijn.

### Schommelingen in stakingsactiviteit

Erg veel wijzer zijn we hiermee nog niet geworden. De alledaagse ervaring leert ons immers al dat grootscheepse stakingen in Nederland in ieder geval de laatste decennia niet aan de orde van de dag zijn. Wat we ons dienen af te vragen is waarom de ambtenarenacties juist nu plaatsvinden en niet bij voorbeeld een aantal jaren geleden. Waar we naar moeten zoeken is dus niet een seculaire trend, hoewel die natuurlijk wel van belang kan zijn, maar schommelingen en dan vooral pieken in stakingsactiviteit en de verklaring daarvan.

De traditionele verklaring voor die schommelingen is vooral te vinden in de economische literatuur over collectieve onderhandelingen. Beroemd is wat dit betreft het wat overtrokken woord van Hicks, dat de meerderheid van alle stakingen ongetwijfeld het resultaat is van gebrekkige onderhandelingen 9). Wat genuanceerder is Rees in zijn onderzoek naar de invloed van conjunctuur-

schommelingen op de berekeningen en relatieve onderhandelingsposities van werknemers en werkgevers 10). Hij komt tot de stelling dat bij een opgaande conjunctuur vakbonden geneigd zijn hun eisen op te schroeven omdat de feitelijke en gepercipiëerde kosten die op korte termijn aan staken verbonden zijn hoger zijn voor de werkgevers, dan voor henzelf. Inderdaad valt er, in ieder geval in de Verenigde Staten, een positief verband te constateren tussen de conjunctuurbeweging en de stakingsfrequentie en wel in die zin dat de conjuncturele opgang eerder begint dan de stakingshousse en dat de stakingshousse ook sneller ten einde loopt.

Ashenfelter en Johnson hebben dit model nog aanzienlijk verfijnd 11). De belangrijkste verklarende variabelen in hun model zijn het werkloosheidscijfer en het verschil tussen de feitelijke en de verwachte wijzigingen in de reële lonen. Primair gaat het er dan om te schatten hoever de verwachtingen van de werknemers uit de pas lopen met datgene wat een werkgever op een bepaald ogenblik bereid is te betalen. Hoe verder de verwachtingen van de werknemers de bereidheid van de werkgever te betalen te boven gaan, des te groter is de waarschijnlijkheid van de staking; hoe dichter verwachtingen en bereidheid bij elkaar liggen des te groter de kans op een contract voor er van een staking sprake is. Ook dit model blijkt een grote verklarende kracht te bezitten.

Tot wat voor gevolgtrekking leidt deze beschouwing? Dat bij de ambtenarenacties de verwachtingen van de bonden, tenminste voor zover ze publiek gemaakt zijn, en de gebleken betalingsbereidheid van de overheid sterk uiteenlopen, lijkt duidelijk. Wat dat betreft hoeven de ambtenarenacties ons dan ook niet te verwonderen. Wel dat ze plaatsvinden in een tijd van ongekende werkloosheid. Maar misschien maken de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, dat wil zeggen de bescherming tegen ontslag en daarmee de grote zekerheid van een baan, deze groep wel weinig gevoelig voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

### Verschillen tussen bedrijfstakken

Behalve dat we de vraag moeten beantwoorden waarom de acties juist nu plaatsvinden, dienen we ook een antwoord te zoeken op de vraag waarom juist op dit terrein, dat wil zeggen de overheidssector? Het gaat immers om *ambtenarenacties*. Voor een ant-

6) D. A. Hibbs jr., On the political economy of long-run trends in strike activity, *British Journal of Political Science*, 1978, blz. 154.

7) Vgl. G. K. Ingham, *Strikes and industrial conflict*, Londen, 1974, blz. 25-33.

7a) W. F. de Nijs, *Arbeidsconflicten*, in: W. H. J. Reynaerts (red.), *Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk*, deel 2, Leiden, 1983, blz. 229-234.

8) Idem, blz. 259-264.

9) J. R. Hicks, *The theory of wages*, Gloucester (Mass.), 1957, blz. 146.

10) A. Rees, Industrial conflict and business fluctuations, *Journal of Political Economy*, 1952, blz. 371-382.

11) O. Ashenfelter en G. E. Johnson, Bargaining theory, trade unions and industrial strike activity, *American Economic Review*, 1969, blz. 35-49.

woord op deze vraag kunnen we te rade gaan bij de zogenaamde Kerr-Siegelhypothese 12).

Deze hypothese stelt dat verschillende soorten werknemers een ongelijke neiging tot staken vertonen vanwege het verschil in het soort gemeenschappen waarin zij leven en werken. Stakingsgedrag wordt dan opgevat als een functie van de gemeenschapsstructuren en patronen van werkorganisatie. Meer specifiek geformuleerd zouden de voorwaarden voor een hoge stakingsactiviteit in een bepaalde bedrijfstak daaruit bestaan dat de werknemers een homogene groep vormen, die een geïsoleerde plaats inneemt in de bredere gemeenschap en in staat is tot groepscohesie. Daarbij komt nog dat als het werk fysiek zwaar en onplezierig, ongeschoold of half-geoeft, tijdelijk of seizoensmatig is en een houding van onafhankelijkheid aankweekt, dit geharde, onberekenbare, strijdlustige en manmoedige werknemers aantrekt die sneller tot staken geneigd zullen zijn. Uit een door hen uitgevoerd internationaal vergelijkend onderzoek construeerden zij een typologie van bedrijfstakken die een verschillende mate van stakingsgeneigdheid vertoonden. Deze typologie zou hun hypothese bevestigen en in de tijd betrekkelijk constant zijn. De geneigdheid tot staken zou vooral in de havens, de scheepsbouw en de mijnbouw hoog zijn en bij de spoorwegen, in de landbouw en handel laag. Deze hypothese heeft een grote invloed gehad in de sociologie en een ruime toepassing gekend. De nadruk werd dan gelegd op hoe leef- en werkgemeenschappen het collectieve bewustzijn van werknemers vormgeven evenals hun houdingen ten opzichte van staken.

Triest genoeg heeft de Kerr-Siegelhypothese echter bij herhaling gefaald bij het voorspellen van het stakingsgedrag in bepaalde bedrijfstakken. De door hen opgestelde typologie klopt trouwens ook niet met historische gegevens; daaruit blijkt namelijk dat het verschil in stakingsgeneigdheid tussen bedrijfstakken in de loop der tijd sterk heeft verschild 13). Behalve empirische blijkt er ook nog ernstige methodologische en logische kritiek mogelijk op de werkwijze en de theorievorming van Kerr en Siegel 14). Erg veel nut lijkt het dan ook niet te hebben om deze hypothese te gebruiken om meer theoretisch inzicht te verwerven in de ambtenarenacties. We staan wat dit betreft met lege handen. Maar ook hier weer leert de alledaagse ervaring dat stakingen in de overheidssector, sinds de spoorwegstaking van 1903 in ieder geval, uiterst zeldzaam zijn. Maar dat heeft meer met stakingsrecht te maken, dan met een verschil in stakingsgeneigdheid tussen bedrijfstakken. Het recent toekennen van stakingsrecht aan ambtenaren maakt de ambtenarenacties dan ook minder verwonderlijk dan onze alledaagse ervaring ons zou mogen leren.

### Alternatief

Tot nog toe heeft de toepassing van stakingstheorieën ons nog niet erg veel inzicht in de ambtenarenacties opgeleverd. Misschien is het daarom verstandig naar een alterna-

tieve theorie te zoeken. In zo'n alternatief is door Tilly en zijn medewerkers voorzien 15). Hij zet zich tegen de eerder genoemde theorieën af en stelt daarvoor in de plaats een politiek-organisatorisch model ter verklaring van stakingen.

Tilly gaat ervan uit dat stakingen primair vormen van collectief handelen zijn en niet zozeer uitkomsten van onderhandelingsprocessen. Iedere poging stakingsmodellen te construeren moet naar zijn mening rekening houden met de invloed van politieke en organisatorische factoren. De politiek raakt namelijk nogal eens bij stakingen betrokken en dat kan op een aantal manieren gebeuren: 1. doordat de overheid gedwongen wordt zich met een arbeidsconflict te bemoeien; 2. doordat de publieke opinie onder de indruk raakt van de onverzettelijkheid en de kracht waarmee de eisen van de werknemers worden gesteld; en 3. doordat directe druk wordt uitgeoefend op het centrum van het politieke gebeuren. Vooral in tijden van politieke crisis of politieke verandering zou de gevoeligheid van de overheid voor de collectieve eisen van de vakbonden groter zijn. Of de collectieve eisen in collectief handelen worden omgezet, hangt af van organisatorische factoren en dan vooral van het mobiliserende vermogen van vakbonden, dat bij voorbeeld tot uitdrukking kan worden gebracht in de organisatiegraad.

Hoewel Tilly's model een nuttige correctie vormt op de eerder genoemde theorieën door de beklemtoning van het belang van politieke en organisatorische factoren bij de verklaring van stakingen, voorziet ook dit model niet in een werkelijk bevredigende verklaring van schommelingen in stakingsactiviteit. Wel biedt het zicht op een geïntegreerde aanpak die rekening houdt met zowel factoren die de stakingsgeneigdheid, dat wil zeggen de houdingen en verlangens van werknemers, beïnvloeden als factoren die van invloed zijn op het vermogen tot staken over te gaan.

Het is vooral Snyder geweest die in deze richting verder heeft gewerkt 16). Naar zijn mening vormen de economische en politiek-organisatorische modellen twee zijden van een medaille. Welk model in een bepaalde situatie het beste opgaat, hangt af van de randvoorwaarden die worden opgelegd door het vigerende stelsel van arbeidsverhoudingen. Waar de organisatiegraad van werknemers hoog is en betrekkelijk stabiel, de politieke positie van de arbeidersbeweging hecht verankerd en collectieve onderhandelingen sterk geïnstitutionaliseerd zijn, gaan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan economische modellen goed op. Waar de organisatiegraad noch hoog noch stabiel is, vakbonden geen in de wet verankerde belangengroep vormen met enige reguliere invloed op de beslissing over de verdeling van middelen en collectieve onderhandelingen niet sterk geïnstitutionaliseerd zijn, zullen stakingen onderhevig zijn aan schommelingen in de organisatorische en politieke gang van zaken.

Maar ook Snyders poging tot integratie is niet onweersproken gebleven. Zo meent Kaufman dat de beslissing tot staking over te gaan niet slechts door een beperkt aantal factoren naar gelang de omstandigheden wordt bepaald, maar door de totale omgeving waar-

binnen arbeidsverhoudingen zich afspeelen 17). Weliswaar kunnen schommelingen in stakingsactiviteit simpelweg worden toegeschreven aan of veranderingen in de stakingsgeneigdheid of veranderingen in het stakingsvermogen, maar deze veranderingen worden op hun beurt niet slechts bepaald door overwegingen van economische, politieke of organisatorische aard, maar ook door veranderingen in bij voorbeeld de onderhandelingsstructuur of de houdingen die de betrokkenen er op na houden. Een verandering in enig aspect van de omgeving kan er dus op zijn beurt toe leiden dat er een schommeling in de stakingsactiviteit optreedt. Dat leidt tot de ontmoedigende conclusie dat wel zeer gecompliceerde modellen nodig zijn voor het voorspellen van schommelingen in stakingsactiviteit.

Ook met deze alternatieve theorie komen we niet veel verder. We kunnen weliswaar constateren dat er de laatste jaren nogal wat is veranderd, bij voorbeeld in het stakingsrecht voor ambtenaren en in de collectieve onderhandelingen over de ambtenarensalarissen, maar hoe en in hoeverre die veranderingen doorwerken op de stakingsactiviteit, daarnaar kan wel worden gegist, maar dat is natuurlijk nog geen afleiding uit een theorie.

### Stakingsverloop

Erg veel verder zijn we nog steeds niet gekomen. Of het zou de verzuchting moeten zijn dat stakingen inderdaad een wel erg moeilijk grijpbaar maatschappelijk verschijnsel lijken te vormen. De uitspraak van Boomgaard dat er bij de stakingstheorieën sprake is van ernstige leemten in het geheel van controleerbare theoretische uitspraken, ja zelfs gapende kloven, is dan misschien wat overdreven, maar mist toch niet iedere grond 18). Hij voegt daar nog aan toe dat alle beschikbare theorieën over de oorzaken van stakingen gaan – dat geldt in ieder geval voor de hier tot nu toe behandelde theorieën – en dat over andere aspecten, zoals het verloop van stakingen over het algemeen slechts losse opmerkingen te vinden zijn. Ter adstructie van zijn stelling verwijst hij naar het werk van Binneveld, die voor een verklaring van het verloop van de Rotterdamse metaalstaking van 1965 een beroep moest doen op de lite-

12) C. Kerr en A. Siegel, The interindustry propensity to strike – An international comparison, in: A. Kornhauser, R. Dubin en A. M. Ross (red.), *Industrial conflict*, New York, 1954, blz. 186-212.

13) Corning, op. cit., blz. 203/204.

14) P. K. Edwards, A critique of the Kerr-Siegel hypothesis of strikes and the isolated mass: a study of the falsification of sociological knowledge, *The Sociological Review*, 1977, blz. 551-575.

15) Zie vooral: E. Shorter en Ch. Tilly, *Strikes in France 1830-1968*, Londen, 1974.

16) D. Snyder, Institutional setting and industrial conflict: comparative analysis of France, Italy and the United States, *American Sociological Review*, 1975, blz. 259-278 en D. Snyder, Early North American strikes: A reinterpretation, *Industrial and Labor Relations Review*, 1977, blz. 325-341.

17) B. E. Kaufman, The determinants of strikes in the United States, 1900-1977, *Industrial and Labor Relations Review*, 1982, blz. 473-490.

18) P. Boomgaard, De havenstaking van 1946 in Amsterdam en Rotterdam. *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek*, 1977, blz. 248.

ratuur over mobilisatieprocessen. Ook Binneveld komt, naar eigen zeggen, niet veel verder dan een beperkte interpretatiepoging in termen van sociale mobilisatie, die hem tot de slotsom brengt dat de door hem bestudeerde wilde staking een gecompliceerd karakter vertoonde. Een conclusie die zijns inziens evenzeer op andere stakingen van toepassing kan worden verklaard 19).

Wat dit mobilisatie-aspect betreft is onlangs echter, met de dissertatie van Klandermans, nogal wat vooruitgang geboekt 20). Deze presenteert een waarde-verwachtingsmodel, dat een vijftal deeltheorieën omvat, met behulp waarvan een antwoord kan worden gegeven op de vraag of mensen zich in bepaalde situaties zullen laten mobiliseren voor een actie. Aan dit model ligt de gedachtegang ten grondslag dat de bereidheid om te participeren in een sociale beweging als de vakbeweging een functie is van de waargenomen kosten en baten van participatie in acties of activiteiten van die beweging. Bij stakingsacties zal een vakbond trachten een zo groot mogelijke actiebereidheid bij zijn aanhang te creëren. Volgens het model kan dat gebeuren door de kosten-baten-ratio van participatie te beïnvloeden. Klandermans onderscheidt hierbij een drietal motieven – doelmotieven, sociale motieven en beloningsmotieven – die relevant en alle beïnvloedbaar zijn. De doelmotieven zijn te beïnvloeden door een positieve houding tegenover het actiedoel zelf te bewerkstelligen en door pogingen om te bevorderen dat de achterban participatie in de gekozen actieform instrumenteel vindt voor de realisering van dat doel. Bij dat laatste neemt de beïnvloeding van de schatting van het aantal participanten een belangrijke plaats in. Bij elke actiemobilisatie is van groot belang dat de opvatting ontstaat dat veel mensen aan de actie meedoen. Slaagt dit dan wordt deze opvatting aanleiding voor een zich zelf vervullende profetie. De sociale motieven kan de vakbond beïnvloeden door erop aan te sturen dat ook anderen dan de direct betrokkenen positief reageren op participatie en negatief op non-participatie. Dat is al een onderdeel van de mobilisatie. De beloningsmotieven kan de beweging beïnvloeden door een actieform te kiezen met een gunstige kosten-batenratio. Ook kan ze participatie belonen en non-participatie straffen.

Naast het in gunstige zin beïnvloeden van afzonderlijke motieven heeft een vakbond andere mogelijkheden om de kosten en baten van participatie te beheersen. Te denken valt

aan de hierboven al genoemde keuze van de actieform. Een bond kan immers kiezen uit verscheidene actievormen, waaronder meer en minder militante. Met de keuze van de actieform kan een vakbond in belangrijke mate de kosten en baten van participatie bepalen. Ook de keuze van het strijdpark is zo'n mogelijkheid. Een vakbond kan een conflict daar uitvechten waar ze sterk staat, dat wil zeggen in sectoren van de samenleving waar ze veel mensen organiseert met een sterk vakbondsnetwerk. In dergelijke sectoren zijn mensen gemakkelijker te mobiliseren en dat komt vermoedelijk omdat in dergelijke sectoren een gunstiger kosten-batenratio te realiseren is.

Klandermans heeft zijn model toegepast op acties ten behoeve van arbeidstijdverkorting die de Industriebond FNV in het kader van de CAO-onderhandelingen voor het jaar 1979 voerde. Het door hem geconstrueerde waarde-verwachtingsmodel bleek daarbij succesvol te zijn. Niet de kosten en baten van het actiedoel, maar de kosten en baten van participatie bepaalden de actiebereidheid. De houding tegenover de actiedoelen bleek weliswaar van betekenis, maar was zeker niet de enige en lang niet de belangrijkste factor. De instrumentaliteit van participatie voor de realisering van het actiedoel, kosten en baten in de sociale sfeer en de vrees voor sancties zijn in zijn onderzoek belangrijke determinanten van de bereidheid om te participeren in vakbondsacties gebleken.

#### Actiemobilisatie

Als we nu de ambtenarenacties met Klandermans' model beschrijven, dan kunnen we misschien een uitspraak doen over het succes van de actiemobilisatie door de bonden.

Wat de doelmotieven betreft, kunnen we ons daarbij richten op gegevens uit een enquête die door het weekblad *De Tijd* zijn gepubliceerd in zijn nummer van 14 oktober. Daaruit bleek dat weliswaar 90% van de ondervraagde ambtenaren zich onrechtvaardig behandeld voelden, maar dat de meeste ambtenaren niet wilden staken. Van de leden van de ambtenarenbonden stond een kleine helft positief ten opzichte van stakingen. Sindsdien zijn vooral de FNV-bonden er kennelijk in geslaagd, als men tenminste de krantenverslagen mag geloven, de actiebereidheid aardig te vergroten. Door een actieve campagne lijkt zowel een positieve houding ten opzichte van het actiedoel te zijn bereikt,

voor zover tenminste al niet aanwezig, als de indruk gewekt dat op veel deelnemers kan worden gerekend. Of daarmee ook de mening ingang heeft gevonden dat participatie in de acties het doel helpt realiseren, valt moeilijk te zeggen. Tussen de moed der wanhoop en de moed der hoop is misschien toch niet zo veel verschil als wel eens gedacht wordt. Het hangt in ieder geval niet alleen van beïnvloeding door de bonden af, maar ook van beïnvloeding door allerlei andere instanties al dan niet via de massamedia.

Wat de sociale motieven betreft, lijken de bonden op het eerste gezicht minder succesvol te zijn geweest. Een enquête in het *Algemeen Dagblad* laat tenminste een teruggang zien tussen 22 oktober en 11 november van het aantal mensen dat het juist vindt dat ambtenaren en trendvolgers stakingen en stiptheidsacties houden van 53% naar 40% en een stijging van het aantal mensen dat het niet juist vindt van 41% naar 53%. In het model is de relevante factor echter niet de publieke opinie in het algemeen, maar de specifieke opinie van significante anderen als gezinsleden, collega's en chefs. En daarover is geen informatie voorhanden.

Wat ten slotte de beloningsmotieven aangaat, hebben de meeste bonden voor een voorzichtige strategie gekozen door zich te richten op acties met een gunstige kosten-batenratio als model- en stipheidsacties. Slechts de FNV-bonden kozen ten dele voor kostbaarder actievormen als de staking. Maar dan nog zeer selectief en in sectoren met een sterk vakbondsnetwerk. Waar nog bij komt dat de ABVA/KABO boven op de normale stakingsuitkering een extra premie geeft, zodat de kosten voor potentiële stakers miniem zijn.

Deze beschrijving leidt, met alle omzichtigheid, tot de conclusie dat ondanks het gebrek aan actie-ervaring de verschillende ambtenarenbonden succesvol zijn geweest met hun actiemobilisatie.

#### Besluit

Het lijkt er dan ook niet op dat de bonden snel gedwongen zullen worden toe te geven. Het kabinet is trouwens ook erg standvastig en lijkt niet tot verregaande concessies bereid. Een duidelijke patstelling waaruit, als een *deus ex machina*, de Haagse rechtbankpresident mr. H. Wijnholt een onverwachte uitweg lijkt te hebben geboden. Of de beide partijen die kans hebben aangegrepen, weet u als u dit leest. Vanuit de stakingstheorie valt daarover niets te zeggen. Daar blijft het arbeidsconflict een te ongrijpbaar maatschappelijk verschijnsel voor.

Wil Arts

19) H. Binneveld, *De Rotterdamse metaalstaking van 1965*, Amsterdam, 1977, blz. 136/137.

20) P. G. Klandermans, *Participatie in een sociale beweging*, Amsterdam, 1983.