



Internationale beïnvloeding van de Belgische sociale politiek

Proefschrift van Jasmien Van Daele,
UGent, 2007

De rol van ideeën

De dissertatie van Jasmien Van Daele over de 'maakbare sociale vrede' gaat uiteindelijk over sociale politiek, dat wil zeggen over binnenlandse politiek. Zij het dat die binnenlandse politiek niet rechtstreeks wordt bestudeerd, maar indirect via de internationale sociale politiek. De auteur heeft een dubbele vraagstelling voor haar onderzoek, namelijk: 1) waar komen de ideeën voor sociale politiek vandaan en hoe spelen die een rol? en 2) hoe verloopt in dit verband de wisselwerking tussen binnenlandse en internationale politiek?

Dat Van Daele ideeën centraal stelt, is geen toeval. Zij sluit aan bij de belangstelling hiervoor in de sociale en historische wetenschappen. In de politicologische leer der internationale betrekkingen gebeurt dit onder meer met het begrip *epistemic community* van Peter Haas en anderen, dat de auteur gebruikt, en breder in de sociaal-constructivistische benadering. Bij een *epistemic community* gaat het om actoren die ideeën en inzichten kunnen inzetten, zoals experts. Zij kunnen dat als grensoverschrijdende groep of netwerk doen, indien er nieuwe internationale problemen zijn waarvoor politici nog geen oplossing hebben. Bij het sociaal-constructivisme wordt onderzocht hoe nieuwe ideeën in een discours kunnen komen en via een politiek en een socialisatieproces langzamerhand erkenning vinden om ten slotte onderdeel van dat discours te worden. In de geschiedwetenschap wordt het begrip 'politieke transfer' gebruikt om aan te geven hoe ideeën uit het ene politieke systeem (bijvoorbeeld een internationale organisatie) naar het andere (bijvoorbeeld een nationaal politiek stelsel) kunnen worden overgebracht.

De binnenlandse politiek waar het hier om gaat is de Belgische tussen 1919 en 1944. De internationale politiek is die van de in 1919 gevormde Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Dit is de eerste gespecialiseerde organisatie van de gelijktijdig gevormde Volkenbond, tegenwoordig van het stelsel van de Verenigde Naties. Internationale

De voornaamste medewerkers van het Internationaal Arbeidsbureau in 1926.
Rechts op de foto de eerste directeur-generaal, Albert Thomas (© ILO)

organisaties worden meestal bestudeerd als internationaal forum, waar meerdere staten besluiten nemen. In Van Daeles onderzoek gebeurt dat uiteraard ook, maar zij kijkt vanuit haar vraagstellingen vooral naar de betekenis van zich daarbij ontwikkelende ideeën en netwerken. De auteur kent de literatuur over de IAO goed. Zij heeft hierover bovendien al gepubliceerd (onder meer een boek over Louis Varlez). In haar literatuurverwerking heeft zij de politicologische literatuur meegenomen, evenals het recente project van de Verenigde Naties over intellectuele geschiedenis, dat eveneens op interdisciplinariteit berust. Terecht kenschetst zij de aard van de bestaande geschiedschrijving als institutioneel-legitimerend. Het is daarom goed een nieuwe invalshoek te kiezen. Dat zij een theoretisch omschreven invalshoek heeft gekozen en uiteengezet, maakt duidelijk door welke bril zij het object van haar onderzoek bekijkt en welke elementen daarin naar voren komen. Lezers weten hierdoor wat zij kunnen verwachten. Wel blijft het vreemd dat de theoretische inleiding geen hoofdstuknummer heeft (kennelijk hoofdstuk 0), terwijl hierin toch het kader wordt geschetst waarin het onderzoeksobject wordt bestudeerd. De status quaestionis is wel genummerd, het slothoofdstuk, het algemeen besluit, weer niet. Waarom niet alle hoofdstukken vanaf 1 genummerd?

De hoofdzaken in het proefschrift zijn de ontstaansgeschiedenis van de IAO en vier cases: de achturedag, dwangarbeid, de crisis van de jaren 30 en de jaren van de Tweede Wereldoorlog. In de ontstaansgeschiedenis en de beide eerste cases is de doorslaggevende rol van ideeën en netwerken van experts duidelijker dan in de beide laatste cases. In de crisisjaren wist de IAO zich niet tot een 'crisislaboratorium' te ontwikkelen. En in de oorlogsjaren was niet zozeer sprake van netwerken van kennisexperts maar van invloed van individuen, in het Belgische geval van Jef Rens. De beide eerste cases zijn daarom interessant, omdat niet te verwachten was dat de Belgische politiek zich aan de internationale ideeën zou aanpassen. Dat ging immers in tegen de nationale belangen. Maar het gebeurde toch. Reden om eens te kijken hoe dat in zijn werk ging.

Belgische invloed in de voorgeschiedenis van de IAO

Hoofdstuk 2 gaat over de voorgeschiedenis en oprichting van de IAO. In de centrale hypothese spelen internationale netwerken van politici, wetenschappers en ambtenaren een essentiële rol in het ontwikkelen van ideeën over sociale politiek. Dat doen zij ook in het vinden van kanalen om hun expertise internationaal een beslissende rol te laten spelen, indien zich een *window of opportunity* voordoet. Hier hanteert Van Daele het begrip *epistemic communities*. Ze had iets meer kunnen zeggen over de beperkingen van deze benadering, of anders gezegd de voorwaarden waaronder deze *epicoms* succes kunnen hebben. Echt veel geslaagde voorbeelden zijn er immers niet te noemen, omdat politici er geen enkel probleem mee hebben iets anders te besluiten dan experts voorstellen, zo niet er een wangedrocht van te maken. Dat neemt niet

weg dat dit begrip voor de auteur richtinggevend gewerkt heeft bij het in kaart brengen van de verschillende 19e-eeuwse wortels van de IAO en de daarin ontwikkelde ideeën over sociale politiek in een periode waarin het kapitalisme zich internationaal verbreidde. Deze ideeën en voorstellen vonden hun weerslag in de in 1900 opgerichte particuliere Internationale Vereniging voor Arbeidswetgeving. Deze organisatie was verantwoordelijk voor de eerste internationale arbeidsconventies in 1906 over vrouwenarbeid en werken met chemische stoffen. Interessant genoeg, en ook verklaarbaar gezien de positie van België als internationaal gericht land in Europa, speelden verschillende Belgen in deze debatten en in deze vereniging een rol. Dat geldt ook voor de *window of opportunity* die zich in 1919 voerde. Deze bestond uit de Commissie voor de Internationale Arbeidswetgeving als onderdeel van de vredesconferentie in Versailles, waar de Volkenbond en de IAO werden gesticht. Dat de IAO van de grond kon komen, was mede te danken aan het door de Internationale Vereniging verzette voorwerk. Van Daeles hypothese dat een netwerk van kennisexperts een essentiële rol speelde, wordt dus bevestigd. De auteur geeft de nuancerings hiervan in het besluit van haar hoofdstuk. Belangrijkste personen in dit verband waren Ernest Mahaim en Emile Vandervelde. Hoewel hun ideeën belangrijk waren, lukte het hen niet de zetel van de IAO naar Brussel te halen. Dat werd Genève. In de dissertatie is de aandacht van de auteur voor het biografische aspect te waarderen. Op de juiste momenten voegt ze korte biografische schetsen in, die in principe haar betoog ondersteunen. Helaas ontbreekt een personenregister. Maar dat kan in een boekuitgave worden goedge maakt.

Welke waren nu de gevolgen van een IAO die internationale conventies ging opstellen met de bedoeling veranderingen te bewerkstelligen in de nationale politiek van haar lidstaten?

De achturedag: verwerping van de Johnston-hypothese

Hoofdstuk 3 behandelt de IAO-conventie over de achturedag uit 1919. De hypothese berust op de literatuur over de IAO. De zogenoemde Johnston-hypothese dicht aan de conventie een grote invloed toe wat betreft nationale implementatie ervan. De auteur gaat deze hypothese aan de Belgische casus toetsen. Zij wil weten of de IAO-conventie invloed heeft gehad op het Belgische debat over de arbeidsduur, dan wel, in meer algemene termen, of het systeem werkte dat internationaal ontwikkelde ideeën in de praktijk van de nationale politiek van de lidstaten werden omgezet.

Van Daele besteedt aandacht aan de ontwikkeling van de IAO in de eerste jaren van haar bestaan en aan de positie van België in de Beheerraad van de IAO. België claimde deze bestuursplaats op basis van zijn toenmalige status als kleine maar belangrijke industriestaat. Dit betekende dat de nationale belangen van België bij wat de IAO ondernam, direct in het geding waren. Dat de IAO in 1919 een conventie over de achturedag opstelde, laat zich verklaren als een proces binnen de institutie en

het tijdsgewricht. Maar wat zou daarmee in België gebeuren? België had de conventie mede opgesteld (wat de verwachting schiep dat het zou ratificeren), maar kende in de binnenlandse politiek verzet hiertegen. Door een hevige patronale weerstand leek het zeer de vraag of België zou ratificeren. Uiteindelijk gebeurde dit door een combinatie van factoren toch. De eerste was de IAO zelf. De IAO, die bezig was haar gezag als internationale organisatie te vestigen, was er veel aan gelegen dat er voldoende geratificeerd zou worden. De auteur spreekt in dit verband over 'ambassadeurs van de arbeid'. Daarmee bedoelt zij figuren die vóór ratificatie argumenteerden, zowel internationaal als nationaal. De spilfiguur was IAO-directeur Albert Thomas. Hij reisde naar de lidstaten die problemen met de ratificatie hadden en probeerde met zijn *diplomatie de présence* invloed uit te oefenen op de nationale debatten. Thomas deed dit door uit te zoeken wat er mis was en vervolgens te bezien of de IAO kon bijdragen aan de oplossing van problemen die een lidstaat kennelijk kon hebben. Hiermee gaf hij aan binnenlandse politici en experts voorzetten voor verdere actie. Tot de bemiddelende figuren in deze debatten hoorde onder anderen Max Gottschalk, die gebruik maakte van particuliere verenigingen, debatkringen en wetenschappelijke instellingen om voor bepaalde ideeën steun te krijgen. Hier zien we dus een mengeling van discoursen over ideeën en machtsverhoudingen in de binnenlandse politiek. Het grootste probleem was dat werkgevers internationale concurrentiekracht vreesden te verliezen als België zou ratificeren en andere landen dat niet zouden doen. Een dergelijke vrees bracht belangstelling mee voor wat er in andere landen gebeurde. Wat zouden economische partnerlanden als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk doen? Een dergelijke situatie leidde tot een politiek van afwachten aan de kant van de regeringen, maar niet bij de vakbeweging die voorstander van ratificatie was. Vakbondsmensen zagen een spilfunctie voor België weggelegd om te voorkomen dat een *race to the bottom* zou ontstaan als landen niet een aantal gezamenlijke normen opstelden, bijvoorbeeld in de vorm van een gelijke arbeidsduur. Zij bleven de IAO-conventie daarom verdedigen. De Belgische regering kon wel afwachten, maar zij zou ook in de problemen raken als zij aangegane internationale beloftes, in een internationale organisatie die zij medebestuurde, aan haar laars lapt. Zij kreeg last van deze situatie door de werking van de IAO, speciaal van de jaarrapporten. Doordat de IAO elk jaar berichtte over de vorderingen met betrekking tot de implementatie van haar conventies, moest de Belgische regering zich elk jaar verantwoorden over haar niet-ratificeren. Dit leidde er zelfs toe dat de Belgische minister van Arbeid in 1925 zelf naar de Internationale Arbeidsconferentie ging om uitleg te geven. Als gevolg van dit IAO-mechanisme bleef niet-ratificatie een aanhoudende zaak in de binnenlandse politieke debatten, waarin internationaal geïnspireerde netwerken, de 'vrienden van de IAO', vóór implementatie bleven argumenteren en ageren. De doorslaggevende (tweede) factor voor uiteindelijke ratificatie was dat zich in 1925 een ingrijpende verandering in de Belgische binnenlandse politiek voordeed met de komst van de socialistische regering. Het functioneren van de IAO en de veranderingen in de



De inhuldiging van het nieuwe gebouw van het Internationaal Arbeidsbureau op 6 juni 1926 (© ILO)

binnenlandse politieke verhoudingen leidden samen ten slotte tot aanname door het parlement in juli 1926 en een Belgische ratificatie van de IAO-conventie over de achtuurendag, niettegenstaande het feit dat de binnenlandse politiek hier aanvankelijk niets voor voelde.

De auteur komt op grond van de Belgische case tot verwerping van de Johnstone-hypothese, die veronderstelt dat de IAO-conventie succesvol was voor de verbreiding van de arbeidsduurbepanking. Er was sprake van niet meer dan een 'mager' succes. De achtuurendag bestond begin jaren 20 al in verschillende landen en in 1930 hadden slechts 14 van de 55 lidstaten de conventie geratificeerd, waarvan 5 bovendien voorwaardelijk. Van Daele corrigeert hiermee een door veel organisaties aangehangen zelfbeeld dat zij als instituties met hun werk succesvol zijn. Zij zoekt de verklaring voor het beperkte succes van deze belangrijke IAO-conventie in het economische nationalisme van de lidstaten in die tijd. Zij laat ook zien in welke moeilijke positie Ernest Mahaim hierdoor werd gebracht. Gezien zijn ideeënachtergrond in de vooroor-

logse Internationale Vereniging was hij vóór ratificatie, maar als regeringsvertegenwoordiger moest hij op grond van heersende binnenlandse politieke verhoudingen tegen zijn.

Met behulp van Karl Dahl komt Van Daele tot een alternatieve hypothese over het verband tussen ratificaties en de economische situatie. Ratificatie gaat beter onder economische groei dan onder stagnatie, aldus Dahl. Volgens Van Daele ging dit voor België op, al bleef de politieke conjunctuur doorslaggevend. Omdat er verschillende landen waren waarin wel socialisten in de regering zaten, maar geen ratificatie plaats had, zoekt zij voor België nog een verdere verklaringsfactor in de binnenlandse politiek. Deze bestond erin dat Belgische politici de internationale conventie gebruikten om de binnenlandse sociale politiek te pacificeren door bescherming tegen conservatieve krachten. Kortom, wie de binnenlandse sociale politiek uit het interbellum in België wil begrijpen, moet ook de internationale krachten kennen én de mensen die de daarmee verbonden ideeën verdedigden of bestreden.

Dwangarbeid of arbeidsomstandigheden in de overzeese gebieden

In hoofdstuk 4 staat de IAO-conventie over dwangarbeid uit 1930 centraal. Opnieuw is sprake van ideeën in een institutionele context. Enerzijds gaat het om ideeën en waarden die de koloniale gebieden door de moederlanden kregen opgelegd. Anderzijds waren er kritieken op de uitbuiting die hiermee verbonden was, plus pleidooien en een Volkenbondverdrag uit 1926 vóór afschaffing van slavernij en de handel in slaven. Op grond van de vraag of IAO-conventies ook voor de koloniën golden, hadden de ambtenaren van de IAO zelf een idee ontwikkeld. Institutioneel was dit gebeurd door instelling van een tijdelijke IAO-commissie van experts en een sectie bij het Internationaal Arbeidsbureau. De auteur ziet de IAO hiermee als een 'kenniscentrum', dat enerzijds kennis en expertise inzamelde en anderzijds studies over het vraagstuk produceerde met een aanzet tot het ondernemen van actie. Dit initiatief correspondeerde met de activistische aard van Albert Thomas bij de uitoefening van zijn directeurschap van de IAO, die ook al bij de arbeidsduurconventie zichtbaar was. Het onderwerp dwangarbeid kwam aldus op de agenda van de IAO. Zoals te verwachten toonde België zich niet happig om deze conventie aan te nemen vanwege de eigen koloniale belangen in Centraal-Afrika. België vormde zelfs met Frankrijk en Portugal een front tegen de conventie. De koloniale pers speelde een forse rol in de publieke opinie en de regering probeerde de IAO zelfs belangrijke informatie te onthouden, een vorm van politiek protectionisme. Opnieuw speelden particuliere netwerken van voor- en tegenstanders een rol in het politieke discours. Dit gebeurde door lobbygroepen, maar ook door studiekringen, bijvoorbeeld binnen de katholieke kerk, die dankzij haar missieposten de verhoudingen in de koloniën kende. De politieke besluitvorming binnen de IAO vond plaats in 1929 en 1930 (een ronde van twee jaar was daar gebruik geworden). Nog steeds nam België een bijzondere plaats in binnen de Beheer-

raad, omdat Mahaim daarvan voorzitter was. De regering stuurde speciaal twee hoge ambtenaren van het ministerie van Koloniën naar Genève om ervoor te zorgen dat er niets mis zou gaan. In vakbondskring kwam een nieuwe spilfiguur naar voren die de conventie verdedigde. De christelijke Henri Pauwels trad op de voorgrond in plaats van de socialist Corneel Mertens, die zich weinig aantrok van wat zich in de koloniën afspeelde. De internationale interventionisten geraakten in het defensief, de 'diehards' van de nationale soevereiniteit in het offensief. Desondanks kwam, in lijn met het Volkenbondbeleid, bij de IAO een conventie tot stand tegen dwangarbeid, zij het dat dit een zwak compromis was met 93 stemmen vóór, geen tégen en maar liefst 63 onthoudingen.

Zoals te verwachten lag een Belgische ratificatie moeilijk. Opnieuw werd naar andere landen gekeken en de beslissing uitgesteld. Maar, ook opnieuw zaten de IAO en binnenlandse sympathisanten niet stil. Zij bleven argumenteren ten gunste van ratificatie, onder meer verwijzend naar de economische crisis en de koloniale rebellie. Hierdoor werd duidelijk dat vooral de Belgische bankwereld de werkelijk remmende factor was. Eind 1935 voltrok zich echter opnieuw een ingrijpende verandering in de binnenlandse politiek, die ratificatie dichterbij bracht. Een gematigder christendemocraat werd minister van Koloniën en een socialist kwam op Buitenlandse Zaken: Paul-Henri Spaak, die voorstander van ratificatie was. Tijdens de oorlog kwam het ten slotte tot Belgische ratificatie (1944). Dit gebeurde onder druk van de Verenigde Staten, die na de oorlog een eind aan de koloniale stelsels wilden maken en, in het geval van België, ook het uranium uit Congo begeerden.

Dit was opnieuw een wijziging in de binnenlandse politiek van België onder internationale invloeden. Deze verandering werd in gang gezet door de IAO, die als kenniscentrum een antikoloniale ideologie uitdroeg en voor deze ideeën steun zocht en vond in de binnenlandse politiek. Met het uit de doeken doen van deze processen van verandering, waarin ideeën én machtsverhoudingen een rol spelen, heeft Van Daele aangetoond dat ideeën aandacht in het onderzoek verdienen. En dat de samenhang en wisselwerking tussen wat op binnenlands niveau en op internationaal niveau gebeurt, relevant is voor het begrijpen van veranderingen in de binnenlandse politiek.

Jasmien Van Daele, *Engineering Social Peace. De Internationale Arbeidsorganisatie als laboratorium voor de transnationale uitwisseling van ideeën en de invloed op de sociale politiek in België tussen 1919 en 1944*, UGent, 2007