

Westers beleid tegen kinderarbeid: Een politiek- theoretische beschouwing¹

***Mijke Houwerzijl
& Roland Pierik***

Dr. Roland Pierik is universitair docent politieke theorie aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Tilburg. In het voorjaar van 2005 was hij visiting scholar aan de filosofiefaculteit van University College Londen.²

Mijke Houwerzijl is juriste en als onderzoeker (NWO-SaRO project 'Flexicurity') verbonden aan het departement sociaal recht en sociale politiek, Universiteit van Tilburg.³

Adres: Departement encyclopedie en rechtsgeschiedenis, Faculteit Rechten, Universiteit van Tilburg, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, e-mail: r.pierik@uvt.nl, www.rolandpierik.nl, m.s.houwerzijl@uvt.nl.

Samenvatting

Kinderarbeid is een thema dat sterke gevoelens oproept en op een toenemende internationale bezorgdheid kan rekenen. Wat moeten en kunnen westerse overheden doen om kindarbeid in ontwikkelingslanden tegen te gaan? In dit artikel gaan we in op de vraag waarom het voor westerse overheden zo moeilijk is om kindarbeid in ontwikkelingslanden te helpen bestrijden. We benadrukken dat dit het gevolg is van twee verschillen tussen ontwikkelingslanden en westerse landen: sociaal-economische omstandigheden en culturele overtuigingen. We bespreken drie onderwerpen die centraal staan in deze discussie: sociaal-economische oorzaken van kindarbeid, verschillende ideeën over wat het betekent om een kind te zijn, en het verschil tussen voor kinderen nuttige, leerzame vormen van kindarbeid en schadelijke vormen ervan. Ter illustratie gaan we bovendien kort in op de geschiedenis van kindarbeid in Nederland. We besluiten het artikel met vijf aanbevelingen voor westerse overheden ter ondersteuning van hun beleid tegen kindarbeid in ontwikkelingslanden.

1. Inleiding

De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) heeft 12 juni uitgeroepen als de werelddag tegen kindarbeid. Het doel hiervan is om jaarlijks extra aandacht te vestigen op kindarbeid als een ernstig probleem dat nog steeds directe actie behoeft. Kinderarbeid komt nog altijd veel voor: volgens de meest recente schattingen zijn er zo'n 186 miljoen kinderen tussen 5 en 14 jaar actief in enige vorm van economische bedrijvigheid, waarvan 111 miljoen gevaarlijk werk verrichten (Basu en Tzannatos 2003, 157). We hebben het hier niet over de in Nederland gebruikelijke bijbaantjes of klusjes zoals kranten rondbrengen of gras maaien, maar over fulltime werk, vaak onder slechte omstandigheden. Bovendien gaat kindarbeid vaak over van de ene generatie op de andere. Iemand die als gevolg van kindarbeid onvoldoende is opgeleid, kan als volwassene alleen een baan vinden als ongeschoold arbeider. Er bestaat dan een grote kans dat het inkomen van deze volwassene onvoldoende is om te kunnen voorzien in de basisbehoeften van zijn familie, waardoor ook zijn kinderen gedwongen worden om te werken. En zo herhaalt de geschiedenis zich en bevinden slachtoffers van kindarbeid zich in een vicieuze cirkel.

In dit artikel onderzoeken we welke rol westerse landen kunnen spelen in de strijd tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden.⁴ Paragraaf 2 begint met een voorbeeld van hoe het niet moet: de *Harkin's Bill* uit de Verenigde Staten is een berucht voorbeeld van westers beleid tegen kinderarbeid dat vooral contraproductieve effecten heeft gehad. Om het huidige debat over kinderarbeid in een historisch perspectief te plaatsen, beschrijft en verklaart paragraaf 3 de opkomst en het verdwijnen van kinderarbeid in Nederland. Paragraaf 4 beschrijft twee verschillen tussen westerse landen en ontwikkelingslanden die in het oog moeten worden gehouden bij het formuleren van beleid: sociaal-economische verschillen en culturele verschillen. In paragraaf 5 bespreken we de implicaties van deze verschillen voor het beleid van westerse overheden tegen kinderarbeid, en in paragraaf 6 vertalen we onze argumenten naar vijf beleidsaanbevelingen.

2. Kinderarbeid in de 21e eeuw

Huidige debatten over kinderarbeid in westerse landen zijn nauw verbonden met de toegenomen internationalisering en globalisering. Het importeren in westerse landen van producten die gemaakt zijn met behulp van kinderarbeid, verwijst naar praktijken (ver) buiten de landsgrenzen die botsen met dominante westerse normen en waarden. In democratische rechtsstaten wordt kinderarbeid immers vrij algemeen moreel veroordeeld, is het wettelijk verboden en komt het feitelijk weinig meer voor.⁵ Dit roept de vraag op wat landen als Nederland feitelijk kunnen doen om kinderarbeid te bestrijden. Want het veroordelen van kinderarbeid op morele gronden is één ding, de effectieve bestrijding ervan is iets heel anders. Niet elke westerse maatregel tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden is vanzelfsprekend in het belang van de betrokken kinderen, zoals treffend wordt geïllustreerd in een inmiddels berucht voorbeeld. In 1995 besprak het Congres van de Verenigde Staten de *Child Labor Deterrence Bill*, beter bekend als *Harkin's Bill*, genoemd naar één van de indianen van het wetsvoorstel, senator Tom Harkin. Deze wet beoogde de import te verbieden van goederen die geheel of gedeeltelijk gemaakt werden door werknemers jonger dan 15 jaar. Het doel van het wetsvoorstel was om het leven van kinderen te verbeteren door ze te bevrijden van fabrieksarbeid

waardoor ze een fatsoenlijke opleiding zouden kunnen krijgen. De voorstanders hoopten en verwachtten dat een dergelijke boycot ertoe zou leiden dat kinderen naar school zouden (terug) gaan.⁶ Alhoewel het wetsvoorstel nooit aangenomen is, veroorzaakte het in de ontwerpfase toch al grote beroering in ontwikkelingslanden die voornamelijk naar de VS exporteren. De Bengaalse vereniging van textielproducenten en exporteurs, *The Bangladeshi Garment Manufacturers and Exporters Association* (BGMEA), zag in de Amerikaanse discussies een bedreiging van haar export. Geschrokken fabriekseigenaren, bang om hun belangrijkste afzetmarkt te verliezen, ontsloegen snel rond de 50.000 kinderen – 75% van de kinderen die ze op dat moment in dienst hadden (Bellamy 1997, 60; Bureau of International Labor Affairs 1994). De verwachting in de VS dat deze kinderen vervolgens naar school zouden gaan was niet alleen zeer optimistisch, ze bleek vooral erg naïef. Niet één van de ontslagen kinderen was teruggekeerd naar school. De helft had ander emplot gevonden – weliswaar veel minder goed betaald en voornamelijk in de informele sector en straatactiviteiten zoals huishoudelijke diensten, het verslepen van bakstenen, het verkopen van bloemen maar ook prostitutie – terwijl de andere helft nog steeds op zoek was naar werk. Daarentegen hadden de 25% van de kinderen die nog steeds in de textiel fabrieken werkten, een hoger inkomstenniveau en toegang tot betere voeding en betere gezondheidszorg dan diegenen die ontslagen waren (White 1996, 833-834).

De lering die we uit dit voorbeeld kunnen trekken is dat economische boycotts niet altijd de beste strategie zijn tegen kinderarbeid, en zelfs contraproductief kunnen uitpakken. Boycotts raken alleen bedrijven die goederen exporteren, en deze hebben maar 5% van de werkende kinderen in dienst. Hierdoor hebben handelssancties nauwelijks invloed op het fenomeen kinderarbeid. Een meer algemene les is dat westerse maatregelen tegen kinderarbeid niet alleen gebaseerd moeten zijn op goede bedoelingen of emoties, maar op gedegen analyses en onderzoek. Beleidsmakers moeten zich bewust zijn van de risico's van dergelijke interventies in de complexe interacties van marktstructuren en beslissingen binnen families. Het doel van dergelijke maatregelen is immers om praktijken in andere landen te bestrijden. Daarom dient men zich grondig te verdiepen in de factoren die kinder-

arbeid veroorzaken, en dient men rekening te houden met het feit dat deze factoren zullen reageren op elke poging tot interventie (Basu en Tzannatos 2003, 164).

Kinderarbeid is geen nieuw fenomeen: gedurende de Industriële Revolutie was kinderarbeid minstens zo wijd verspreid in Europa en de Verenigde Staten als tegenwoordig in India of Bangladesh.⁷ Omdat een analogie verhelderend kan werken, beginnen we met een historische beschrijving en verklaring van de opkomst en afschaffing van kinderarbeid in Nederland.⁸

3. Kinderarbeid in de 19e eeuw

Voor de Industriële Revolutie werd er in Nederland niet veel aandacht besteed aan de situatie van werkende kinderen en de vraag of kinderarbeid überhaupt onwenselijk was. Nog in 1814 was kleinschalig georganiseerde nijverheid en landbouw de norm: veel bedrijfjes werden vanuit huis bestierd en 86 procent van de beroepsbevolking werkte in bedrijfjes van hooguit tien personeelsleden. In tal van beroepen werden ouders door hun kinderen geassisteerd, en jonge kinderen werkten maar zelden buiten familieverband. Kortom: (arme) kinderen werkten volop (mee) in nijverheid en landbouw en dit werd niet als problematisch beschouwd (Vleggeert 1964, 9-15).

Rond 1830 vormde de grote uitbreiding van de nationale textielindustrie de aanleiding voor de eerste discussies over kinderarbeid. In 1835 volgden serieuze pogingen om kinderarbeid in kaart te brengen. De belangrijkste aanleiding waren de slechte arbeidsomstandigheden in de Twentse textielindustrie (Schenkeveld 2003, 10-16 27-29; Lieten 2003, 19). In vergelijking met de traditionele huisnijverheid en landarbeid werd de moderne fabrieksarbeid vooral schadelijk geacht vanwege de belemmeringen die de lange vaste werktijden vormden voor een combinatie met schoolbezoek.⁹ Ook zou fabrieksarbeid monotoon, afstompend en ongezond zijn en een gevaar vormen voor een goed gezinsleven. Toch was er nog geen sprake van echte alarmering.

De industrialisatie van Nederland kwam pas echt op gang tussen 1860 en 1870, en daarmee groeide ook de aandacht voor de oorzaken en negatieve kanten van kinderarbeid. In 1865 en 1872 kwam uit enquêtes en onderzoek naar voren dat

het de economische nood was en niet liefdeloosheid die ouders ertoe bracht om hun kinderen soms al vanaf 4 tot 6-jarige leeftijd te laten werken in fabrieken. Vooral artsen, onderwijzers en schrijvers hadden vanaf 1855 het voortouw genomen in het bewerken van de publieke opinie over kinderarbeid. Zelfs een aantal fabrikanten was voorstander van een wettelijke regeling. Echter, ze stelden wel de voorwaarde dat die dan ook zou gelden voor ambachtslieden en kleine bedrijven, omdat ze van mening waren dat hier veel meer hele jonge kinderen werkten dan in de fabrieken (Vleggeert 1964, 59-64).

Achteraf gezien wordt de publieke lezing in 1863 over fabriekskinderen van de schrijver J.J. Cremers wel als een doorbraak beschouwd. Onder verwijzing naar de situatie in Engeland, beredeneerde Cremers dat alleen wetgeving zou kunnen leiden tot een structurele vermindering van kinderarbeid. Immers, angst voor concurrentie maakte dat geen van de fabrikanten de eerste stap wilde zetten, en alleen wetgeving kon deze patsstelling doorbreken. Hij zond zijn vlammende betoog naar minister Thorbecke van Binnenlandse Zaken, maar het zou nog tien jaar duren voordat deze wetgeving werkelijkheid werd (Schenkeveld 2003, 46-48).

Pas in 1874 werd het bekende 'Kinderwetje' van Van Houten aangenomen, vernoemd naar de initiatiefnemer Samuel van Houten. Inhoudelijk stelde deze wet nog niet zoveel voor: er kwam alleen een verbod om beneden de 12 jaar fabrieksarbeid te verrichten. De voorgestelde leerplicht voor kinderen van 8 tot 12 jaar werd geschrapt omdat vanuit christelijke hoek hiertegen bezwaar was gemaakt.¹⁰ Alhoewel het Kinderwetje tegenwoordig nogal negatief te boek staat, was het wel degelijk een mijlpaal in de strijd tegen kinderarbeid, en heeft het een einde gemaakt aan arbeid van kinderen beneden de 12 jaar in de textiel-, glas-, aardewerk- en papierfabrieken. Waarschijnlijk was dit succes vooral te danken aan het feit dat de wet aansloot bij een al in gang gezette trend onder deze fabrikanten. Door de technische ontwikkelingen hadden deze ondernemers jonge kinderen niet meer nodig en waren zij inmiddels juist gebaat bij enigszins geschoold personeel. In andere, meer arbeidsintensieve sectoren kwam ontduiking van de wet echter vaak voor. Dit werd in de hand gewerkt doordat in de wet geen handhavingbepaling was opgenomen (Jonge 1976, 277; Vleggeert 1967, 93-95).

Dat kinderarbeid aan het begin van de twintigste eeuw desondanks nauwelijks meer bestond, kwam vooral door een combinatie van de wetgeving met andere factoren: allereerst een verhoging van de welvaart die zich uitte in lagere prijzen van massaproducten en hogere lonen waardoor de inbreng van loon door kinderarbeid in het familieinkomen niet meer noodzakelijk was (Regt 1984, 37-38 135; Jonge 1976, 285-295). Maar ook de opkomst en bewustwording van de arbeidersklasse speelde een rol bij het terugdringen van kinderarbeid. De steeds mondiger ouders uit deze klasse kozen meer en meer voor het naar school sturen van hun kinderen. Het praktisch nut van onderwijs was dan ook aanmerkelijk toegenomen omdat steeds meer werkgevers alleen kinderen aannamen als zij lezen en schrijven hadden geleerd (Jonge 1976, 278-280). Sinds 1860 werd het onderwijs bovendien steeds vaker gratis aangeboden en actief gestimuleerd door kerken (voor scholen van de eigen gezindte) en burgers (voor openbare scholen). Aan het einde van de negentiende eeuw ging al bijna negentig procent van de zes- tot twaalfjarigen naar school terwijl pas vanaf 1 januari 1901 de leerplicht werd ingevoerd (Regt 1984, 110). Technische vooruitgang bracht langzaamaan ook de noodzaak van kinderarbeid in de traditionele nijverheid terug. Waar de komst van de machine eerst een toename van kinderarbeid in de hand had gewerkt, maakte zij er uiteindelijk, dankzij meer welvaart, hogere scholingseisen en afname van handwerk, ook een einde aan (Schenkeveld 2003, 71-76). Deze Nederlandse geschiedenis staat niet op zichzelf. Ook in andere landen is kinderarbeid eerst teruggedrongen en vervolgens (vrijwel) verdwenen door ditzelfde samenspel van factoren. Steeds ging het om technologische en economische ontwikkelingen enerzijds en de (cultureel gekleurde) reacties hierop van overheid, beroepsbevolking en gezinnen anderzijds (Cunningham en Viazzo 1996, 16-20).

Het Kinderwetje van 1874 geniet vooral nog bekendheid als de eerste sociale wet van Nederland. Na de Arbeidswet van 1889 nam vooral vanaf 1900 de sociale wetgeving een grote vlucht. Zowel de normstelling als de handhaving verbeterden sterk. De bescherming van kinderen werd uitgebreid door de Leerplichtwet van 1901 en de instelling van de Kinderbescherming. Vervolgens is kinderarbeid

verboden krachtens de Arbeidswet 1919. In 1996 is het verbod op kinderarbeid neergelegd in de Arbeidstijdenwet. Hierbij is in beginsel de arbeid van kinderen jonger dan 16 jaar verboden, maar niet-industriële arbeid van lichte aard is toegestaan voor kinderen van 13 jaar en ouder buiten schooltijd en onder beperkende voorwaarden. In onderstaande paragrafen grijpen we terug op deze geschiedenis, voor zover deze ons wat kan leren over het bestrijden van hedendaagse vormen van kinderarbeid.

4. Twee verschillen tussen westerse landen en ontwikkelingslanden

Hoe kunnen landen als Nederland meewerken aan de bestrijding van hedendaagse vormen van kinderarbeid? Bij de formulering van beleid om kinderarbeid in ontwikkelingslanden te bestrijden moeten twee verschillen tussen westerse landen en ontwikkelingslanden in het oog gehouden worden.

Sociaal-economische, politieke en infrastructurele verschillen

Ten eerste verschillen de sociaal-economische, politieke en infrastructurele situatie in landen als Bangladesh en India sterk van die in de Verenigde Staten of Europa. Veruit de belangrijkste oorzaak van kinderarbeid in ontwikkelingslanden is armoede (Basu en Tzannatos 2003, 157-160; Grote, Basu en Weinhold 1998, 10). Onderzoek van de Wereldbank toont aan dat er een duidelijk verband bestaat tussen een toename van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking en een daling van kinderarbeid in een samenleving (Fallon en Tzannatos 1998, 3). Een boycot van producten gemaakt door kinderen is dan ook alleen een verstandige maatregel indien we in redelijkheid kunnen aannemen dat de situatie van de kinderen er niet op achteruit gaat, bijvoorbeeld omdat er alternatieve inkomensbronnen voor de familie van de kinderen zijn. Meestal is dat echter niet het geval. Net zoals de Nederlandse ouders destijds, zouden ook arme ouders in ontwikkelingslanden hun kinderen liever naar school sturen in plaats van ze te laten werken, als ze daartoe de mogelijkheid hadden. Ontwikkelingseconoom Kaushik Basu concludeert dat in regio's waar kinderarbeid massaal voorkomt de alternatieven voor kinderarbeid zeer wreed kunnen zijn – duurzame honger of zelfs de hon-

gerdood (Basu 1999, 1015). Dit is waarschijnlijk ook de grootste inschattingfout geweest bij *Harkin's Bill*: als gevolg van grote armoede gingen de kinderen niet naar school maar moesten andere, minder betaalde, en gevaarlijker baantjes zoeken.

Bovendien hebben overheden in ontwikkelingslanden maar een beperkte invloed op het leven van de allerarmsten. Het is voor nationale overheden in ontwikkelingslanden vaak onmogelijk om primair onderwijs te garanderen in de gebieden waar de meeste werkende kinderen leven. Daarnaast heeft eventueel bestaande sociale wetgeving in ontwikkelingslanden in de praktijk weinig betekenis voor het leven van de allerarmsten. De inspectie op arbeidsomstandigheden is meestal onbetrouwbaar en corrupt waardoor wetgeving tegen kinderarbeid vaak niet veel meer dan een papieren tijger is (Myers 2001, 46; Grootaert en Kanbur 1995). Een belangrijke vooronderstelling van *Harkin's Bill* was dat als kinderen niet werken, zij automatisch naar school zouden gaan. Maar op welke informatie was deze vooronderstelling gebaseerd? Wat als er geen (betaalbare) scholen zijn, of de dichtstbijzijnde school op twee uur loopafstand ligt?

Culturele verschillen

Ten tweede kan beleid, gebaseerd op westerse waarden, niet klakkeloos worden toegepast in niet-westerse maatschappijen wordt gevormd vanwege culturele verschillen tussen westerse landen en ontwikkelingslanden.¹¹ De maatschappelijke houding tegenover kinderarbeid wordt bepaald door verschillen in ideeën over de kinderjaren en de rol van werk en onderwijs hierin. De conceptualisering van de kindertijd en de jeugd als een aparte, van het volwassen bestaan afgeschermd levensfase is sterk westers gekleurd.¹² Enerzijds bestaat er een brede overeenstemming dat de kinderjaren beschreven kunnen worden als een natuurlijk en biologisch bepaald fenomeen dat wordt gekarakteriseerd door verschillende stadia van fysieke en mentale groei. Anderzijds bestaan er sterk verschillende opvattingen over de vraag hoe kinderen moeten worden voorbereid op volwassenheid, en deze verschillen zijn sterk cultureel bepaald. De strikte scheiding tussen de levensfasen 'jeugd' en 'volwassenheid' is een typisch westers ideaal. De jeugd is wel poëtisch voorgesteld als een mythische tuin waarin kinderen kunnen spelen en leren, ver afge-

scheiden van de harde realiteit van volwassenheid. Deze beeldvorming wordt geïnspireerd door de 'mythe van het onschuldige kind' en wordt kenmerkt door speciale kleding, literatuur en televisieprogramma's die specifiek zijn gemaakt om aan te sluiten op de belevingswereld en de verschillende ontwikkelingsfasen van kinderen. Er wordt verondersteld dat opgroeien een lange periode van socialisering en formeel onderwijs betekent. Kinderen worden daarom ontmoedigd om te participeren in typisch volwassen activiteiten, zoals het bijdragen aan het levensonderhoud van een gezin (Myers 2001, 40; Fyfe 1989, 13). Deze strikte scheiding tussen jeugd en volwassenheid kan gedeeltelijk worden verklaard als gevolg van de opkomst van de industrialisering van productieprocessen tijdens de Industriële Revolutie. Zoals we in de vorige paragraaf zagen, is in de westerse wereld kinderarbeid (en een mogelijk verbod erop (pas een issue geworden nadat de schadelijke effecten van fabriekswerk op de gezondheid en toekomst van kinderen duidelijk erkend werden (Ramm 1986, 73-94). Pas vanaf toen breidde het ideaal van uitgestelde volwassenheid voor de kinderen, dat al sinds de Middeleeuwen in gegoede lagen van de bevolking was ontstaan, zich verder uit tot de arbeidersgezinnen. Historisch gezien bleek dus in het westen voldoende tijd en geld een noodzakelijke voorwaarde voor ouders om dit idee van een strikte scheiding tussen jeugd en volwassenheid te internaliseren (Regt 1984, 119 133-135; Dasberg 1975, 57-58).

Maar het hanteren van dit onderscheid in alle lagen van de maatschappij is niet universeel, sterker nog, ze is uniek gebleven voor de westerse wereld. In de rest van de wereld is het werkende kind veelal nog de dominante norm. In niet- of minder geïndustrialiseerde landen wordt nog altijd veel werk verricht in kleine werkplaatsen of familiebedrijfjes, in plaats van in grote en onpersoonlijke fabrieken. Het werken van kinderen aan de zijde van hun eigen ouders in een kleinschalige omgeving biedt ten eerste bescherming tegen de uitbuiting die kenmerkend was voor de begintijd van de Industriële Revolutie. Ten tweede zijn in een dergelijke omgeving vervolgonderwijs en vakdiploma's niet strikt noodzakelijk. Kinderen leren al doende en volgen ouders in de loop van de tijd op in het familiebedrijf. In veel landen wordt werken in het familiebedrijf gezien als een belangrijke manier

om kinderen op te voeden en te socialiseren. Daarnaast wordt het gezien als een uiting van solidariteit binnen een familie – zoals het ook in het westen het geval was tot de opkomst van de industrialisering in de negentiende eeuw (Myers 2001, 40; Fyfe 1989, 2).

Dit duidt op een veel minder sterk onderscheid tussen jeugd en volwassenheid dan nu gebruikelijk is in de westerse wereld. Het participeren in activiteiten van volwassenen wordt in deze visie gezien als een belangrijke leerfase ter voorbereiding op de latere verantwoordelijkheid als (hoofd)kostwinner van een eigen gezin. In dergelijke situaties is het niet in het belang van de kinderen om afgezonderd te worden in de mythische tuin van de jeugd, maar juist om geïntegreerd te worden in de wereld van hun ouders zodat ze leren functioneren in hun maatschappij.

5. Implicaties voor beleid

De bovenstaande analyse heeft twee implicaties voor het westerse beleid tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden. Ten eerste moet worden geconstateerd dat het westerse idee over wat kind-zijn onderscheidt van volwassenheid zeer atypisch is, zowel historisch, als in verhouding met andere samenlevingen. Toch is het vaak als een universeel model gebruikt in vele verdragen zoals die van de ILO. Dit vertekende beeld heeft de meeste internationale discussies over kinderarbeid en kinderrechten gedomineerd. De strijd tegen kinderarbeid zou versterkt worden indien verdragen en beleid gebaseerd zouden worden op een breder concept. Hierin moeten ook niet-westerse ideeën over het evenwicht tussen werk en onderwijs in de opvoeding en socialisering serieus worden betrokken. Bovendien kan men zich afvragen of het geromantiseerde idee over de afgescheiden jeugdfase wel geheel juist is, zelfs voor westerse landen. Denken we echt dat het rondbrengen van kranten, grasmaaien of babysitten buiten schooltijd een onduurbare inbreuk is op het welzijn van de kinderen?¹³ Meer aandacht voor de verschillende ideeën over de rol van werk en onderwijs in de opvoeding en socialisering van kinderen is niet hetzelfde als het verdedigen van cultureel relativisme. Het verdedigen van een meer inclusief concept van de kinderjaren als de basis van het beleid tegen kinderarbeid houdt rekening met de bredere waaier aan menselijke

ervaringen dan alleen die in de Europees-Amerikaanse context (Myers 2001, 43). Bovendien, niet onbelangrijk, zal een dergelijk breder concept leiden tot een bredere steun voor beleid en verdragen tegen de ergste vormen van kinderarbeid.

Een tweede implicatie voor het beleid is dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende soorten van kinderarbeid. Uit de vorige paragraaf bleek dat in bepaalde omstandigheden en onder specifieke voorwaarden werk kinderen ten goede kan komen. Daarom moeten we een onderscheid maken tussen enerzijds werk van kinderen dat een belangrijk en zinvol deel is van opvoeding en socialisering in bepaalde samenlevingen, en anderzijds kinderarbeid die schadelijk is voor de fysieke, psychologische, sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen. Hieronder valt ook arbeid die het jonge kinderen verhindert om primair onderwijs te volgen. Naast nuttige of in elk geval minder schadelijke vormen komen uiteraard ook schadelijke vormen van kinderarbeid veel voor in ontwikkelingslanden. Kinderarbeid wordt niet voor niets als probleem aangemerkt.

Het is eenvoudiger om het onderscheid tussen nuttige en schadelijke vormen van kinderarbeid als concept te presenteren dan om in de praktijk aan te geven waar de lijn precies moet worden getrokken. Wanneer gaat het werk van kinderen over in kinderarbeid? In een theoretisch betoog als dit beperken wij ons tot het aangeven van de uitersten; het precieze onderscheid kan alleen in een specifieke context worden gemaakt. Toch kan beleid tegen kinderarbeid alleen succesvol zijn indien dit onderscheid serieus wordt genomen. De alternatieve strategie, om alle vormen van werk door kinderen over één kam te scheren en dus te veroordelen, ondermijnt namelijk de geloofwaardigheid van de strijd tegen kinderarbeid en vervreemdt mogelijke coalitiepartners in ontwikkelingslanden.¹⁴ Waarom zou iemand belangrijke bronnen van opvoeding en socialisatie willen verbieden? Dit benadrukt nogmaals de noodzaak voor een meer inclusieve definiëring van 'de jeugd.' Tenslotte helpt het onderscheid bij de bittere noodzaak om prioriteiten te stellen en de activiteiten eerst op de ergste vormen van kinderarbeid te richten. Anno 1900 werd dit onderscheid in 'gebruik' of 'misbruik' van kinderen als werkkrachten ook wel gemaakt voor de toenmalige situatie in Nederland.¹⁵

We moeten eerst kinderarbeid die waarde heeft voor de opvoeding en socialisering onderscheiden van kinderarbeid die zonder meer schadelijk is voor kinderen. Vervolgens moet de tweede categorie verder worden opgedeeld in de absoluut onaanvaardbare vormen van kinderarbeid en minder schadelijke vormen. Absoluut onaanvaardbare vormen van kinderarbeid zijn reeds gedefinieerd in Conventie 182 van de ILO en omvatten arbeid die qua aard, duur en omgeving de fysieke, psychologische en sociale ontwikkeling van kinderen belemmert. Werk in ongezonde en gevaarlijke omgevingen, voltijds werk voor jonge kinderen en werk gedurende te veel uren per dag maken deel uit van deze ergste vormen van kinderarbeid. De ILO is een duidelijk voorbeeld van een organisatie die al stappen op weg naar een meer realistische kijk op de strijd tegen kinderarbeid heeft gezet. Van een retorische notie als 'de totale afschaffing van kinderarbeid' in eerdere conventies, zoals Conventie 138 uit 1973, legt de ILO sinds 1999 de prioriteit bij een beperking van, en een focus op, de allerslechste vormen van kinderarbeid.

De derde implicatie voor het beleid is dat wetgeving (met name als het gaat om verbodsmaatregelen) niet het enig mogelijke, of enig juiste beleidsalternatief is. De historie in Nederland en andere Westerse landen toont aan dat wetgeving tegen kinderarbeid de maatschappelijke ontwikkeling vaak meer gevolgd heeft dan dat ze deze afdwong (Humphries 2003, 190; Postma 1977, 159-160). In de huidige ontwikkelingslanden is het juist andersom: de wetgeving loopt (soms ver) voor op de maatschappelijke ontwikkeling en wordt wellicht ook daarom nauwelijks gehandhaafd. *Harkin's Bill* is een voorbeeld van westers beleid tegen kinderarbeid dat ook gebaseerd is op het idee van een wettelijk verbod. Echter, de historische ontwikkeling van kinderarbeid in westerse landen suggereert dat een effectieve bestrijding van kinderarbeid alleen mogelijk is als ook de sociaal-economische en technische oorzaken worden weggenomen en alternatieven, zoals in de sfeer van onderwijs, worden aangeboden (Cunningham en Viazzo 1996, 20-21).

Dwingende maatregelen in de vorm van een verbod op kinderarbeid kunnen noodzakelijk zijn maar moeten voorzichtig gebruikt worden. Ze zouden alleen maar aangewend mogen worden tegen onaanvaardbare vormen van kinderarbeid. Ook in

deze gevallen kan een verbod op de korte termijn weliswaar een negatief effect hebben op de armste families, maar het lijkt zinloos om gevaarlijk werk toe te staan voor kinderen die niet in staat zijn om de schade die deze arbeid kan veroorzaken in te schatten (en wier ouders ook niet in staat zijn om dergelijke oordelen te vellen (Basu en Tzannatos 2003, 166-167).

Het onderscheiden van onaanvaardbare vormen van kinderarbeid van minder schadelijke vormen impliceert dat deze laatste getolereerd moeten worden, tenminste voor de nabije toekomst (Satz 2003, 298). Tolerantie is hier geen teken van onverschilligheid maar van realiteitszin. Als we niet alle kinderarbeid in een keer kunnen uitbannen moeten we prioriteit geven aan de ergste vormen. Bovendien is een wettelijk verbod niet het enige beleidsalternatief. Door niet halsstarrig te focussen op een verbod kan de beleidsmaker alternatieven overwegen, zoals (wettelijke) maatregelen die alternatieven voor kinderarbeid stimuleren of die de omstandigheden waaronder gewerkt wordt verbeteren (het aloude onderscheid tussen de wortel en de stok). Dergelijke initiatieven moeten tot doel hebben om de (economische) omstandigheden van de werkgevers en ouders zodanig te veranderen dat ze meer bereid zijn (en de mogelijkheid hebben) om kinderen niet te laten werken, of minder te laten werken, en meer tijd door te brengen op school en in andere activiteiten. In de Nederlandse historie van kinderarbeid zagen we eveneens voorbeelden van dergelijke ondersteunende, destijds veelal particuliere, initiatieven. Doel van ondersteunend beleid kan zijn om een combinatie van deeltijd arbeid en deeltijds onderwijs mogelijk te maken,¹⁶ of om de arbeidsomstandigheden van kinderen te verbeteren. Dergelijke ondersteunende maatregelen kunnen worden ingevoerd zonder wettelijke ondersteuning, en zelfs zonder afhankelijk te zijn van de nationale overheid ter plekke; westerse overheden kunnen hier ook samenwerken met internationale NGOs. Zoals we eerder constateerden, hebben deze overheden, vanwege beperkte middelen of omdat zij hier geen prioriteit aan geven, vaak weinig impact op de allerarmsten, terwijl armoede de primaire oorzaak is van kinderarbeid. Uit empirisch onderzoek blijken twee soorten maatregelen met name effectief te zijn: maatregelen die armoede bestrijden, en maatregelen die de aanwezigheid

van kinderen op school belonen, bijvoorbeeld via het verstrekken van gratis schoolmaaltijden of een financiële vergoeding voor de ouders.¹⁷ Dit biedt mogelijkheden voor indirect beleid van westerse overheden tegen kinderarbeid. Ze kunnen helpen om armoede en gebrek aan onderwijs in ontwikkelingslanden te bestrijden omdat deze twee factoren de belangrijkste oorzaken zijn van kinderarbeid.

Dit brengt ons terug bij de westerse landen zelf. Kinderarbeid is geen geïsoleerde praktijk in ontwikkelingslanden, en westerse landen zijn geen onschuldige toeschouwers. Sommige auteurs claimen zelfs dat kinderarbeid in westerse landen in de 19e eeuw niet echt is gestopt maar geëxporteerd is naar ontwikkelingslanden (Basu 1999, 1089; Basu en Tzannatos 2003, 148). Als gevolg van globalisering zijn de landen van de wereld met elkaar verbonden via één wereldeconomie. Politiek-filosofen als Thomas Pogge stellen dat westerse landen bijdragen aan de globale armoede door in onderhandelingen over internationale overeenkomsten (zoals het WTO-verdrag) hun eigen belangen uit te buiten ten koste van de ontwikkelingslanden. Hun verwijt is niet dat het WTO-verdrag de markten te veel opent, maar dat het markten selectief opent (Pogge 2002, 20). Op deze manier genieten westerse landen de voordelen van de vrijhandel, terwijl ze deze voordelen niet in evenredige mate gunnen aan ontwikkelingslanden. Voorbeelden zijn het sluiten van westerse markten via beschermende maatregelen, het verstekken van enorme landbouwsubsidies en het introduceren van anti-dumpingmaatregelen in de sectoren waar ontwikkelingslanden juist de beste exportmogelijkheden hebben: landbouwproducten, textiel en kleding. Pogge stelt dus dat westerse landen kinderarbeid indirect aanmoedigen door globale armoede te vergroten.

We willen ons niet mengen in de voortdurende discussie over de vraag op welke manier globale armoede het best kan worden bestreden.¹⁸ Maar het is evident dat kinderarbeid een symptoom is van deze globale armoede, en dat de strijd tegen kinderarbeid niet los kan worden gezien van het fenomeen van globale ongelijkheid.

6. Vijf beleidsaanbevelingen

Concluderend kunnen we stellen dat westers beleid tegen kinderarbeid gebaseerd moet zijn op een aantal belangrijke overwegingen: de sociaal-econo-

mische factoren die kinderarbeid veroorzaken, de politieke en infrastructurele constellatie die de strijd tegen kinderarbeid bemoeilijken, het verschil in opvattingen over de rol van onderwijs en werk in de opvoeding en socialisatie, en het onderscheid tussen nuttige en schadelijke vormen van kinderarbeid. Wat betekent dit voor overheden als de Nederlandse in hun beleid tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden? We vatten ons betoog samen met het geven van vijf beleidsaanbevelingen. We hebben niet de pretentie om een nieuwe of originele lijst van aanbevelingen te presenteren, maar menen dat het toch zin heeft om ze op een rijtje te zetten ter ondersteuning van diegenen die een genuanceerd maar effectief beleid tegen kinderarbeid voorstaan.¹⁹

1. Reageer collectief. Kinderarbeid is een globaal probleem, dat alleen op wereldschaal kan worden bestreden. Beleid tegen kinderarbeid kan alleen maar succesvol zijn als het gebaseerd is op internationale samenwerking. Zelfs grote landen zoals de Verenigde Staten kunnen alleen niet veel bereiken, dus relatief kleine landen als Nederland al helemaal niet. Overheden moeten samenwerken met internationale en supranationale organisaties zoals UNICEF, UNESCO en de ILO, en met (internationale) NGO's die ervaring hebben op dit terrein. Men kan veelbelovende projecten ondersteunen, zoals projecten die armoede bestrijden en onderwijs bevorderen. Daarnaast moeten multinationale ondernemingen worden aangemoedigd om gedragscodes op te stellen ten opzichte van kinderarbeid.

Als voorbeeld grijpen we nog maar eens terug op de *Harkin's Bill*. Nadat de desastreuze effecten van *Harkin's Bill* duidelijk werden, hebben Bengaalse NGO's, Unicef en de ILO samenwerking gezocht met de BGMEA om de schade te beperken voor de ontslagen kinderen en een bredere toegang tot onderwijs mogelijk te maken. Men kwam tot een 'memorandum of understanding' dat alle werkende kinderen uit de fabrieken zouden verdwijnen, maar niet voordat ze ook feitelijk toegang tot onderwijs zouden hebben. De partijen gingen hierbij akkoord met gezamenlijke financiering en toezicht op het project door de ILO. Sinds het memorandum in 1995 is ondertekend zijn 353 scholen opgezet en is de kinderarbeid in textiel fabrieken van Bangladesh sterk gedaald.²⁰

2. Reageer contextueel. Er bestaat niet één eenvoudige of eenduidige beleidsmaatregel die een eind kan maken aan alle vormen van kinderarbeid. Maatregelen die zeer succesvol zijn geweest in één context bleken niet te werken in een andere context, of hadden zelfs negatieve effecten. Voordat een specifieke maatregel wordt voorgesteld, moeten beleidsmakers zich op de hoogte stellen van de sociaal-economische en infrastructurele situatie in de betreffende samenleving. Er bestaat een groeiende hoeveelheid empirische literatuur over de effecten van verschillende maatregelen tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden. Het beleid zou zich op deze bestaande, vaak gedegen studies moeten baseren, in plaats van op intuïties en goede bedoelingen. In het geval van *Harkin's Bill* bleek de veronderstelling dat als kinderen niet werken, ze dan weer naar school zouden gaan optimistisch, zo niet naïef.

3. Ga uit van een 'inclusief' concept van de kindertijd. Het westerse idee over wat kind-zijn onderscheidt van volwassenheid is zeer atypisch, zowel historisch, als in verhouding met andere samenlevingen. Toch is het vaak als een universeel model gebruikt en heeft het de meeste internationale discussies over kinderarbeid en kinderrechten gedomineerd. De strijd tegen kinderarbeid zou versterkt worden indien conventies en beleid gebaseerd zouden worden op een breder concept, waarin ook niet-westerse ideeën over het evenwicht tussen werk en onderwijs in de opvoeding en socialisering serieus worden betrokken. Zo'n breder concept kan leiden tot een breder gedragen steun voor beleid en conventies tegen de ergste vormen van kinderarbeid.

4. Hanteer een graduele aanpak in plaats van een globale ban op kinderarbeid. Sommige groepen pleiten voor een beleid gericht op de totale wereldwijde afschaffing van kinderarbeid, en stellen dat we enkel geslaagd zijn als alle kinderen ter

wereld voltijds formeel onderwijs genieten. Echter, dergelijke beleidsmaatregelen zijn volstrekt onrealistisch en strategisch contraproductief, en doen daarom meer kwaad dan goed. Vandaag de dag zijn er meer dan 200 miljoen kinderarbeiders, en deze praktijk bestaat al langer dan twee eeuwen. Dit is een immens en complex probleem dat niet van de ene dag op de andere kan worden opgelost. In plaats van een poging om kinderarbeid volledig af te schaffen, zouden westerse overheden beter een graduele aanpak kunnen hanteren, waarbij verschillende vormen van kinderarbeid gerangschikt worden op basis van de mate waarin ze schadelijk zijn, en waarbij de schadelijkste vormen verboden worden terwijl voor andere vormen van kinderarbeid andere, op de context toegesneden maatregelen voorgesteld worden.

5. Focus niet alleen op wettelijke maatregelen, maar neem ook ondersteunende maatregelen in overweging. Veel beleid tegen kinderarbeid heeft de vorm van dwingende maatregelen met als doel om kinderarbeid wettelijk te verbieden. *Harkin's Bill* stelde bijvoorbeeld een wettelijk verbod voor op de import van goederen die door kinderen zijn vervaardigd. Dwingende maatregelen zijn belangrijk maar moeten voorzichtig gebruikt worden; ze zouden alleen maar aangewend mogen worden tegen de meest schadelijke vormen van kinderarbeid. Naast wettelijke verboden kunnen westerse overheden ook ondersteunende maatregelen nemen die alternatieven voor kinderarbeid stimuleren. Aangezien de overheden van ontwikkelingslanden vaak geen geld (kunnen en/of willen) stoppen in dit soort beleid, zouden westerse overheden, al dan niet in samenwerking met NGO's, hier een belangrijke rol kunnen spelen. Indien ze werkelijk kinderarbeid willen bestrijden is deze indirecte manier wellicht de beste beleids optie voor westerse overheden tegen kinderarbeid in ontwikkelingslanden.

Literatuur

Basu, K., 1999, 'Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards'. *Journal of Economic Literature*, XXXVII: 1083-1119.
 Basu, K. en Z. Tzannatos, 2003, 'The Global Child Labor Problem: What Do We Know and What Can We Do?'. *The World Bank Economic Review*, 17 (2): 147-173.
 Begum, R., 2003, 'Elimination of Child Labour from the Export Garment Industry of Bangladesh: An Experience of Western

Intervention, Birmingham: International Development Department, University of Birmingham.
 Bellamy, C., 1997, 'The State of the World's Children 1997', Oxford: Oxford University Press & UNICEF.
 Brugmans, I.J., 1978, 'De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw, 1813-1870' (bew. van proefschrift Amsterdam, 1925), Utrecht: Spectrum.
 Bureau of International Labor Affairs, 1994, 'By the Sweat

- and Toil of Children': *The Use of Child Labor in American Imports* (vol. 1), Washington DC: US Department of Labor.
- Cunningham, H. en P.P. Viazzo, 1996, 'Child Labour in Historical Perspective' - 1800-1985 - *Case Studies from Europe, Japan and Columbia*, Florence: UNICEF.
- Dasberg, L., 1975, 'Grootbrengen door kleinhouden als historisch verschijnsel', Meppel: Boom.
- Graaf, J.H. de, 2000, 'Leerplicht en recht op onderwijs', Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Fallon, P. en Z. Tzannatos, 1998, 'Child labor': *Issues and Directions for the World Bank*, Washington: World Bank.
- Fyfe, A., 1989, 'Child Labor', Oxford: Polity Press.
- Grootaert, C. en R. Kanbur, 1995, 'Child Labor: An Economic Perspective'. *International Labour Review*, 134 (2): 187-203.
- Grote, U., A. Basu en D. Weinhold, 1998, 'Child Labour and the International Policy Debate', Bonn: ZEF.
- Humphries, J., 2003, 'Child Labor: Lessons from the Historical Experience of Today's Industrial Economies'. *The World Bank Economic Review*, 17: 175-196.
- Jonge, J.A. de, 1976, 'De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914', Nijmegen: SUN.
- Lieten, G.K., 2003, 'Kinderarbeid' (inaugurele rede 2003 UvA), Amsterdam: Vossiuspers.
- Myers, W.E., 2001, 'The Right Rights? Child Labor in a Globalizing World'. *Annals*, 575 (May): 38-55.
- Pogge, T., 2002, 'World Poverty and Human Rights', Oxford: Polity Press.
- Postma, A., 1977, 'De mislukte pogingen tussen 1874 en 1889 tot verbetering en uitbreiding van de kinderwet-Van Houten', Deventer: Kluwer.
- Rahman, M.M., R. Khanam en N.U. Absar, 1999, 'Child Labor in Bangladesh: A Critical Appraisal of Harkin's Bill and the MOU-Type Schooling Program'. *Journal of Economic Issues*, 33 (4): 985-1003.
- Ramm, T., 1986, 'Laissez-faire and State Protection of Workers'. In: B. Hepple e. al. (red.), *The Making of Labour Law in Europe: A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, London: Mansell Publishing Limited: 73-111.
- Regt, A. de, 1984, 'Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid': *Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*, Meppel: Boom.
- Satz, D., 2003, 'Child Labor: A Normative Perspective'. *The World Bank Economic Review*, 17: 297-309.
- Schenkeveld, W., 2003, 'Het Kinderwetje van Van Houten', Hilversum: Verloren.
- Vleggeert, J.C., 1964, 'Kinderarbeid in Nederland 1500-1874', Assen: Van Gorcum & Comp.
- Vleggeert, J.C., 1967, 'Kinderarbeid in de negentiende eeuw', Bussum: Fibula-Van Dishoeck.
- White, B., 1996, 'Globalization and the Child Labor Problem'. *Journal of International Development*, 8 (6): 829-839.

Noten

- 1 De auteurs danken Wibren van der Burg, Ingrid Robeyns, de redacteurs en twee anonieme referenten van dit tijdschrift voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 Recente publicaties:
 Gastredacteur van een special issue van het *Leiden Journal of International Law* over cosmopolitanisme, globale rechtvaardigheid en internationaal recht (2005, Vol 18. no. 4).
 Bijdragen van Thomas Pogge, Kok-Chor Tan, Thomas Mertens, Simon Caney, Wouter Werner & Roland Pierik.
 "Child Labor and Global Inequality: Responsibilities and Policies" in Christine M. Koggel (Ed.) *Moral Issues in Global Perspective*, 2nd edition, Peterborough, and New York: Broadview Press, (2005).
 "Conceptualizing Cultural Groups and Cultural Difference: The Social Mechanism-Approach," *Ethnicities* (2004: vol. 4, no. 4, 523-544).
 "Child Labor Abroad: Five Policy Options," *Philosophy & Public Policy Quarterly* (2004, vol. 24, nr. 3, 9-13).
 "Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis," In W. P. Heere, (Ed.), *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System*. The Hague/Cambridge: T.M.C. Asser Press/Cambridge University Press (2004, 454-462).
 "John Rawls: de filosoof van de liberaal-democratische verzorgingsstaat" In *Nederlands Juristenblad*, (2003 vol. 18, 914-919) samen met Wibren van der Burg.
- 3 Zij is daar begin dit jaar gepromoveerd op een onderzoek naar de detachering van werknemers in de Europese Unie (De Detacheringsrichtlijn, Deventer: Kluwer 2005 (reeks Europese Monografieën, nr. 78). Eerder publiceerde zij over verschillende arbeidsrechtelijke en sociaal-politieke onder-

- werpen. Over kinderarbeid: 'Wettelijk minimumjeugdloon voor 13- en 14- jarige kinderen?' *Arbeid Integraal* 2003, p. 28-30. Een overzicht is te vinden op <http://www.uvt.nl/web-wijis/show.html?anr=527432>.
- 4 Deze nadruk op de rol van westerse overheden impliceert natuurlijk niet dat we van mening zijn dat de overheden in ontwikkelingslanden zelf geen verantwoordelijkheden hebben.
- 5 Overigens is er de laatste tijd eerder sprake van een toename van kinderarbeid in het Westen dan van een afname. Volgens de ILO is kinderarbeid problematisch in bijvoorbeeld Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Zie ILO Report Child Labour: Targeting the Intolerable, Geneva, 1996. G.K. Lieten wijst op een merkwaardige vertekening in de internationale statistieken van bijv. de ILO en de Wereldbank over kinderarbeid omdat Nederlandse en andere Europese kinderen hierin niet worden opgenomen. (Lieten 2003, 12-13) Voor Nederland is sinds 1992 het aantal scholieren met een bijbaan duidelijk toegenomen. In 1999 had 28 % van de 12 tot 14-jarigen een bijbaan en 39 % van de 15 t/m 17 jarigen. Zie Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 XV, nr. 70, p. 1-2. In par. 4 gaan we in op een verklaring hiervoor, namelijk het onderscheid tussen verschillende soorten van kinderarbeid.
- 6 Voor een analyse van dit wetsvoorstel en de motieven hierachter zie Rahman, Khanam en Absar 1999, 994-997; White 1996, 833-834; Begum 2003, 42-46; Bellamy 1997, 23-24 60.
- 7 Volgens historische Jane Humphries kwam kinderarbeid vroeger zelfs op grotere schaal voor in Westerse landen dan in ontwikkelingslanden vandaag de dag (Humphries 2003, 183).
- 8 Deze Nederlandse beschrijving is min of meer representatief voor de geschiedenis van kinderarbeid in westerse landen.

9 Het aantal kinderen dat onderwijs kreeg, nam in de 19^e eeuw geleidelijk toe. Rond 1800 was ongeveer de helft van de kinderen van 5-14 jaar ingeschreven bij een school. In 1880 ging nog zo'n 11% van de jongens en 19 % van de meisjes niet naar school. Ook meer welgestelde gezinnen vonden schoolbezoek nadat het kind 10 was geworden vaak niet nodig. Veel leerlingen van 9 jaar en ouder waren bovendien zogenoemde winterscholieren. Tot 1870 was nog altijd 20 % van de leerlingen in de zomer opeens verdwenen (Schenkeveld 2003, 22-23).

10 De eerste Leerplichtwet van 7 juli 1900, die de leerplicht invoerde voor 6 – 12 jarige kinderen per 1 januari 1901, werd vervolgens pas na hevige strijd en met 50 tegen 49 stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Vooral vanuit christelijke hoek vond men dat leerplicht feitelijk schooldwang was en een inbreuk op het opvoedingsrecht van ouders vormde (De Graaf 2000, 40-45).

11 Het benadrukken van de tegenstellingen tussen westerse landen en ontwikkelingslanden zou de suggestie kunnen wekken dat we veronderstellen dat er geen culturele verschillen bestaan tussen en ook binnen ontwikkelingslanden onderling of westerse landen onderling. Deze verschillen bestaan er natuurlijk wel degelijk, maar zijn voor ons betoog hier van minder belang omdat we ons op één specifiek onderscheid richten, namelijk over opvattingen over de kindertijd in verband met de rol van werk hierin.

12 In de Engelse taal wordt het onderscheid heel precies weergegeven in het verschil tussen 'childhood' en 'adulthood'. Deze termen hebben geen goed Nederlands equivalent, maar dit is het onderscheid waar we hier op doelen.

13 Nederland ziet het bezorgen van kranten voor schooltijd overigens niet als een probleem. In 2004 liet de regering hiernaar een onderzoek doen door de Katholieke Universiteit Nijmegen omdat het bezorgen van kranten voor schooltijd mogelijk in strijd zou zijn met het Europees Sociaal Handvest. Het onderzoek wees uit dat de schoolprestaties van kinderen niets te lijden hadden onder het bezorgen van kranten. Zie "Bezorger krant goed op school", NRC 9 april 2004, p. 2.

14 Cf. G.K. Lieten, hoogleraar kinderarbeid aan de Universiteit van Amsterdam, in een interview met NRC, 'Het is niet altijd erg dat kinderen werken', (themabijlage kinderarbeid 5 april 2003): "De onderverdeling in erge en minder

erge vormen is het meest doeltreffend. Het probleem wordt behapbaar, waardoor overheden, NGO's, vakbonden en werkgevers eerder rond de tafel zullen gaan zitten om tot een oplossing te komen."

15 Zie bijvoorbeeld de redenering van Brugmans in zijn dissertatie uit 1925 (Brugmans 1978, 99-101).

16 Zoals het Britse 'half-time-system' van weleer (Postma 1977, 157-158).

17 Voor een overzicht van zulke ondersteunende maatregelen zie Basu en Tzannatos 2003, 166-167; Grootaert en Kanbur 1995; Basu 1999, 1093 1114-1116. Voorbeelden van dergelijke ondersteunende maatregelen zijn ook te vinden in de jaaroverzichten van 2002 en 2003 van UNICEF en op hun website www.unicef.nl. Bij het voeren van een campagne in het najaar van 2002, werd zelfs uitgelegd dat het simpelweg verbieden van kinderarbeid geen oplossing is in Bangladesh, dat een van de armste landen ter wereld is. Redenerend vanuit deze realiteit vroeg UNICEF geld voor de financiering van een basisopleiding in lezen en schrijven voor 12.000 kinderen in dit land.

18 Zie een discussie hierover in de NRC waarin A. van Ardenne (huidige minister van ontwikkelingssamenwerking), 'Wij mogen Afrika niet laten barsten', NRC 27.4.04, p. 6 en P. Hoebink, 'Ontwikkelingshulp biedt uitzicht en hoop', NRC 27.4.04, p. 8 aangeven waarom ontwikkelingshulp ondanks alle gebreken en fouten in het verleden geen weggegooid geld is.

19 In Nederland zijn een aantal van deze aanbevelingen zeker al gemeengoed. Zo scoorde Nederland (samen met Denemarken) in 2004 als hoogste op een index van het Center for Global Development (CGD) in Washington. In deze index wordt aangegeven welke van de 21 rijke landen voldoen aan de 0,7% norm van het bruto nationaal product dat volgens internationale afspraken aan ontwikkelingshulp besteed zou moeten worden. Zie 'Nederland lichtend voorbeeld', NRC 26.4.04, p. 11 en ook 'Nederland hoogste op index voor steun aan Derde Wereld', NRC 27.4.04, p. 2.

20 Achteraf zou je dus zeggen dat Harkin's Bill een positief effect heeft gehad, maar het is belangrijk om op te merken dat dit positieve effect geheel los staat van het voorstel zelf, maar het gevolg is van "damage control" achteraf door lokale NGO's en VN-organisaties (White 1996; Begum 2003).