

Kinderarbeid
Kinderarbeid de wereld uit

November 2008



FAIR
POLITICS
MAKE ———
DEVELOPMENT
WORK ———

Kinderarbeid is een onderwerp dat heftige reacties oproept, zowel bij politici als bij consumenten. Het is voor iedereen duidelijk dat kinderen niet in baksteenfabrieken thuishoren, maar in de schoolbanken. Toch is het einde van dit schrijnende probleem nog niet in zicht. Het staat de laatste tijd wel (weer) sterk in de belangstelling, onder meer door de sterke focus op mensenrechten in het Nederlandse buitenlandbeleid. Maar draagt het huidige Nederlandse beleid om kinderarbeid aan te pakken wel in voldoende mate bij aan de oplossing van dit probleem? De Evert Vermeer Stichting (EVS) komt met een standpuntbepaling in deze discussie en doet concrete politieke aanbevelingen in dit stuk.



Volgens de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) werken wereldwijd ongeveer 166 miljoen kinderen in de leeftijd van 5 tot 14 jaar. Kinderarbeid is werk dat mentaal en fysiek gevaarlijk is en bovendien de schoolgang van het kind belemmert. Zo'n 74 miljoen van de werkende kinderen doen gevaarlijk en ongezond werk of zijn blootgesteld aan de ergste vormen van kinderarbeid, zoals slavernij en prostitutie.

Het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind verplicht staten tot het beschermen van kinderen tegen economische uitbuiting, gevaarlijk werk en onderwijs belemmerend werk. Ook dienen staten verplicht en gratis basisonderwijs te realiseren. Dit verdrag is door bijna alle landen ter wereld geratificeerd. Er bestaan verder twee ILO conventies die kinderarbeid tegengaan. De meest recente is de ILO Conventie 182 (uit 1999) tegen de

ergste vormen van kinderarbeid waardoor kinderen in hun ontwikkeling worden geschaad en het volgen van onderwijs onmogelijk is. Conventie 182 bouwt voort op ILO Conventie 138 (uit 1973) waarin een minimum leeftijd voor werk bepaald wordt. Nederland heeft beide ILO conventies geratificeerd en geeft de prioriteit aan het bestrijden van de ergste vormen van kinderarbeid. Veel ontwikkelingslanden hebben de ILO-verdragen over kinderarbeid weliswaar geratificeerd, maar zorgen nog niet of onvoldoende voor aanpassingen in hun wetgeving of voor de naleving daarvan.

Kinderarbeid in relatie tot armoede

Er zijn twee stromingen te ontdekken in het kinderarbeid debat zoals dat op dit moment gevoerd wordt. De ene stroming gaat ervan uit dat kinderarbeid op het moment een onvermijdelijke realiteit is in ontwikkelingslanden. Armoede is één van de belangrijkste oorzaken van kinderarbeid, en daarmee is armoedebestrijding essentieel voor de bestrijding van kinderarbeid. De aanhangers van deze stroming geven prioriteit aan het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid en de regulering van de minder erge vormen van kinderarbeid.

Het beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken past in deze stroming. Het Ministerie ziet armoede als de voornaamste oorzaak van kinderarbeid. Andere factoren die volgens het ministerie bijdragen aan kinderarbeid zijn de toename van HIV/AIDS, burgeroorlogen, slechte onderwijssystemen en het gebrek aan politieke wil om kinderarbeid aan te pakken. Maar ook veranderingen in het productieproces, zoals uitbesteding van arbeid aan lagelonenlanden dragen bij aan het in stand houden van kinderarbeid.

De aanhangers van deze stroming willen werkende kinderen bescherming bieden. Organisaties als UNICEF bijvoorbeeld zijn van mening dat kinderarbeid mogelijk moet zijn, mits verricht onder veilige arbeidsomstandigheden, tegen een redelijk inkomen en in combinatie met scholing. Als de inkomsten van kinderen heel belangrijk zijn voor de ouders is het moeilijk om hen naar school te krijgen volgens Unicef. De organisatie zoekt dan naar pragmatische oplossingen. Dat doet ze door werkgevers ervan te overtuigen dat de kinderen die voor hen werken elke dag een paar uur naar school moeten. Dit is een tijdelijke oplossing, want ook binnen deze stroming is het uiteindelijke doel kinderarbeid uit te bannen.

De tweede stroming onderscheidt zich van de eerste door te stellen dat álle vormen van kinderarbeid een schending zijn van de rechten van het kind. Dat vindt de EVS ook. De lijn tussen de ergste vormen van kinderarbeid en de rest is moeilijk te trekken. Bovendien is alle arbeid die kinderen verrichten schadelijk voor het opgroeiende kind. Natuurlijk verdienen kinderen in de ergste vormen van kinderarbeid extra aandacht,

maar dat betekent niet dat je verder niet de norm kunt stellen dat alle vormen van kinderarbeid afgeschaft dienen te worden. Als deze norm ontbreekt is ook het richten op de ergste vormen moeilijker.

Volgens deze stroming is armoede vaak niet de grootste belemmering voor deelname aan het onderwijs. Redenen waarom kinderen niet naar school gaan zijn voor deze groep slecht onderwijs (zowel kwalitatief als de slechte toegang tot scholing), administratieve obstakels voor analfabete ouders, discriminatie van minderheden, achterstelling van meisjes. Samengevat gaat het meer om politieke onwil, scheve machtsverhoudingen en traditionele opvattingen dan om armoede. Armoede wordt dan ook niet zozeer als oorzaak gezien van kinderarbeid, maar als een gevolg. Kinderarbeid houdt armoede in stand. De eliminatie van kinderarbeid hangt dus niet af van het beëindigen van het armoedeprobleem.

De Stop Kinderarbeid Campagne van Hivos en haar Europese partners pleit in dit kader dan ook voor een gefaseerde en bredere aanpak die gericht is op alle vormen van kinderarbeid. Het zou een misverstand zijn dat met armoedebestrijding het probleem van kinderarbeid ook verdwijnt. Het bestrijden van armoede begint volgens deze aanhangers juist met het bestrijden van kinderarbeid. Ook het standpunt van de ILO past in deze stroming.

Kinderarbeid is volgens deze stroming een reflectie van het falen van de samenleving en regeringen. Zij onderstrepen de noodzaak om alle vormen van kinderarbeid direct uit te bannen en zien onderwijs als dé sleutel tot het oplossen van het kinderarbeid probleem. Onderwijs zou dan ook gratis en verplicht moeten zijn voor alle kinderen. Bovendien zou de regering zich moeten richten op het uitbannen van alle vormen van kinderarbeid, met als doel alle werkende kinderen naar school te krijgen. Arme kinderen gaan wel naar school als het onderwijs gratis en van voldoende kwaliteit is, en als de norm is dat kinderen niet moeten werken maar in de schoolbanken horen te zitten.

Naast het gebrek aan scholingsmogelijkheden voor kinderen is het tekort aan werkgelegenheid en arbeidsrechten voor volwassenen ook een belangrijke oorzaak van kinderarbeid. Kinderen concurreren vaak met volwassenen op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat de nadruk dus ook moet liggen op het versterken van de arbeidsrechten van volwassenen. Bovendien is gebleken dat in sectoren of regio's waar kinderarbeid is uitgebannen een betere onderhandelingspositie ontstond voor volwassenen, resulterend in verbeterde arbeidsomstandigheden.

Het huidige kinderarbeid beleid van de Nederlandse regering richt zich op drie terreinen, namelijk (1) onderwijs, in het kader van het Ontwikkelingsbeleid (DGIS), (2) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), dat onder Economische Zaken valt en

(3) mensenrechten, in het kader van het beleid van Buitenlandse Zaken. De EVS juicht een coherente aanpak toe tussen deze ministeries, om tot een vermindering van kinderarbeid te komen. Dat is echter nog niet op elk beleidsterrein het geval.

1. Onderwijsbeleid (Ontwikkelingssamenwerking/ DGIS)

Volgens de Nederlandse regering is armoede de belangrijkste oorzaak van kinderarbeid. Via onderwijs wil de regering bijdragen aan structurele armoedebestrijding. Basisonderwijs is dan ook een van de centrale doelen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. In 2009 wordt ongeveer 15% van het totale budget van Ontwikkelingssamenwerking aan onderwijs besteed. Kwalitatief goed onderwijs is een effectief instrument om kinderarbeid te beteugelen. Nederland wil ervoor zorgen dat de kwaliteit van onderwijs verbetert, dat kansarme bevolkingsgroepen meer toegang hebben tot basisonderwijs en dat er minder ongelijkheid bestaat tussen jongens en meisjes in deelname aan het onderwijs. De EVS pleit ervoor dat in alle door Nederland gefinancierde onderwijsprogramma's een aanpak opgenomen wordt om alle (nu nog) werkende kinderen in het gewone onderwijs te krijgen. En dus niet alleen de kinderen die met de ergste vormen van kinderarbeid te maken hebben.

Onderwijs speelt een grote rol in de sociale en economische ontwikkeling van landen en is een goed instrument om armoede te verminderen van onderop. De regering is echter niet van mening dat gratis en verplicht onderwijs automatisch zal leiden tot een afname van kinderarbeid in ontwikkelingslanden. Onderzoeken tonen aan dat de relatie tussen kinderarbeid en onderwijs niet per definitie opgaat. De onderzoeken tonen juist aan dat de relatie gecompliceerder ligt dan verwacht. De relatie tussen kinderarbeid en onderwijs ligt niet in iedere regio of land hetzelfde. Waar de relatie zwak is, betekent een betere toegang tot onderwijs niet noodzakelijkerwijs een afname in kindarbeiders. Zelfs wanneer onderwijs gratis aangeboden wordt, blijven sommige kinderen werken, omdat hun familie het inkomen niet kan missen. Of in andere gevallen moeten kinderen blijven werken om het schoolgeld te kunnen betalen.

Het beleid tegen kinderarbeid geeft nu prioriteit aan de bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid (ILO Conventie 182) terwijl het effectiever is om per gemeenschap alle vormen van kinderarbeid aan te pakken die kinderen beletten naar school te gaan. Noodzakelijk is een actieve aanpak van kinderarbeid, om tenminste alle kinderen onder de 14 jaar naar het dagonderwijs te krijgen en te zorgen dat zij hun school afmaken. Daarbij hoort het vestigen van de norm dat werk nooit een belemmering mag zijn voor het volgen van dagonderwijs. Velen ook de Nederlandse regering gaan er echter onterecht van uit dat veel kinderarbeid een noodzakelijk kwaad is. Daardoor worden vooral de ergste vormen van kinderarbeid aangepakt. Het is echter nodig om alle vormen van kinderarbeid die kinderen belemmeren om naar school te gaan te bestrijden. En

daarmee te werken naar een sterke beleidsmatige koppeling van de omvangrijke begroting voor basisonderwijs met een effectieve aanpak van kinderarbeid.

2. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (Economische Zaken)

In de Kabinetsvisie voor MVO wordt aangegeven dat transparantie en een multistakeholder dialoog belangrijke kernwaarden zijn voor de totstandkoming van MVO in ontwikkelingslanden. De regering gaat in haar beleid voornamelijk uit van vrijwilligheid om de bedrijven aan te zetten tot MVO. Dat is echter al jaren het uitgangspunt en tot nu toe heeft dat niet tot de gewenste resultaten geleid. Bedrijven zelf vragen ook om duidelijke regelgeving. Zonder deze regelgeving pakt MVO negatief uit voor de koplopers die wel hun best doen om te zorgen voor eerlijke producten. De bedrijven die het niet zo nauw nemen hebben daardoor een voorsprong en een betere concurrentiepositie wanneer regelgeving vanuit de overheid ontbreekt.

De EVS pleit voor wetgeving die bedrijven verplicht te werken aan het kinderarbeidvrij maken van hun productieketen. Bedrijven moeten verplicht aantonen waar hun producten vandaan komen en hoe ze zijn gemaakt. Van multinationals en lokale bedrijven verwacht de EVS dat zij kinderarbeid bestrijden en zorg dragen voor verbetering van betere arbeidsomstandigheden voor volwassenen. Er moet meer gestimuleerd worden dat consumenten, op basis van goede informatie over omstandigheden waarin de producten worden gemaakt, bewust kiezen voor producten zonder kinderarbeid.

Handelsbeperkende maatregelen in het kader van WTO-verdragen (Non-Trade Concerns) in ontwikkelingslanden liggen vaak heel gevoelig. Veel landen zien dit als verborgen protectionistische maatregelen. De dialoog met ontwikkelingslanden over het uitbannen van kinderarbeid kan hierdoor bemoeilijkt worden. Desalniettemin is de EVS van mening dat de bestrijding van kinderarbeid in de WTO geregeld moet worden. Kinderarbeid moet niet worden overlaten aan de ILO, omdat dat te vrijblijvend is. De ILO richtlijnen hebben bijna alle landen in de wereld al jarenlang onderschreven, maar nog altijd is dit probleem niet effectief aangepakt. Het moet dus in WTO verband aanhangig gemaakt worden.

Een ander belangrijk punt is de arbeidsvoorwaarden voor volwassenen. Zolang arbeidsrechten niet worden gegarandeerd, blijft kinderarbeid bestaan. MVO beleid is hierbij cruciaal. Oprichting van vakbonden is in dit licht ook belangrijk. Want uiteindelijk concurreert kinderarbeid volwassenen de markt uit.

3. Mensenrechtenstrategie (Buitenlandse Zaken)

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken geeft in haar Mensenrechtenstrategie nadrukkelijk aan dat mensenrechten ook op kinderen van toepassing zijn. De regering zegt hierbij

actief bij te willen dragen aan het realiseren van de rechten van het kind. De nadruk ligt op het tegengaan van geweld tegen kinderen.

Nederland zal het voortouw nemen in het bestrijden van alle vormen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen. Het uitgangspunt in de mensenrechtennotitie om kinderarbeid tegen te gaan is een integrale aanpak op basis van goed onderwijs en de vermindering van de armoede. De EVS onderschrijft deze aanpak. In de praktijk echter ontbreekt het aan concrete maatregelen in het actieplan voor implementatie van de mensenrechtennotitie.

Wat prominent in de mensenrechtennotitie staat is dat producten die het resultaat zijn van gedwongen kinderarbeid op den duur van de markt moeten verdwijnen. Nederland heeft het initiatief genomen binnen de Europese Unie om tot een verbod te komen op de invoer van producten die door kindsavernij tot stand zijn gekomen.

De Europese Commissie (EC) moet onderzoeken of spullen, gemaakt met de ergste vormen van kinderarbeid geweerd kunnen worden van de Europese markt. De EC moet bovendien met de betrokken landen gaan onderhandelen, onderzoek doen naar een mogelijke boycot en kijken naar wat bedrijven zelf kunnen doen in de strijd tegen kinderarbeid. Maar veel vragen zijn nog onbeantwoord. Wordt de hele sector geboycot als blijkt dat er kinderen werken onder erbarmelijke omstandigheden, of wordt het per bedrijf bekeken? En wat te doen met volwassenen die door deze maatregel wellicht ook hun baan kwijtraken (waardoor kinderen uiteindelijk toch weer moeten gaan werken)? Met andere woorden: hoe zorg je er voor dat je bij een sectorbrede aanpak niet de werkgelegenheid in een hele sector treft?

Een groot praktisch bezwaar is hoe ondernemingen geïdentificeerd worden die - in hun productieketen - misbruik maken van gedwongen kinderarbeid. Een verbod op producten met kinderarbeid is praktisch gezien moeilijk haalbaar, omdat het heel lastig te controleren is. Hoe wordt die controle gewaarborgd?

De EVS maakt zich zorgen over deze aanpak. De nadruk ligt hierbij namelijk op exportbedrijven die gebruik maken van kinderarbeid. Het is goed en nodig dat deze bedrijven worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid bij internationaal ondernemen. Maar het is slechts een klein percentage (zo'n 5 procent) van de ruim 218 miljoen kindarbeiders die in exportsectoren werken. De EVS is van mening dat als het Ministerie serieus een einde wil maken aan kinderarbeid, ze zich niet alleen moet focussen op de producten die hier op de markt verschijnen. Dat lost immers maar een klein deel op van het probleem en is niet effectief. De vraag is daarnaast wat er gebeurt met de kinderen wanneer zij worden ontslagen of daaruit worden 'bevrijd'.

Kinderen komen dan niet zelden terecht in sectoren waar de arbeidsomstandigheden even erg of nog erger zijn.

Het rigoreus verbieden van kinderarbeid verandert niets aan de oorzaken waarom kinderen in eerste instantie werken. Zolang deze oorzaken niet worden aangepakt zullen kinderen op zoek gaan naar ander werk en zal het probleem zich slechts van de ene economische sector naar de andere verplaatsen. Het gaat juist om het aanbieden van alternatieven voor kindarbeiders en hun families.

Conclusie

Voor een effectief beleid tegen kinderarbeid is een coherente aanpak nodig, gericht op armoedebestrijding, toegang tot kwalitatief goed onderwijs, het opheffen van sociaal-culturele belemmeringen en goede wetgeving.

Daarnaast pleit de EVS voor een collectieve aanpak. Kinderarbeid is een wereldwijd probleem dat alleen op wereldschaal kan worden bestreden. Beleid om kinderarbeid tegen te gaan kan alleen maar succesvol zijn als het gebaseerd is op internationaal beleid. Bovendien benadrukt de EVS het belang van een contextuele aanpak, aangezien er niet één eenduidige beleidsmaatregel bestaat die een einde kan maken aan alle vormen van kinderarbeid. Maatregelen die succesvol zijn geweest in de ene context hoeven niet in iedere context effectief te zijn.

Policy Recommendations

DGIS/ onderwijs:

- Nederland moet er in bilaterale relaties op aandringen dat iedereen toegang moet hebben tot gratis onderwijs en gratis schoolmaaltijden.
- De door Nederland gesteunde specifieke programma's en projecten tegen kinderarbeid zouden:
 - zich minder moeten richten op het bestrijden van alleen de ergste vormen van kinderarbeid, maar vooral programma's moeten steunen die alle vormen van kinderarbeid bestrijden.
 - in gevallen waar het bestrijden van de ergste vormen van kinderarbeid wel het uitgangspunt is, zich waar mogelijk moeten aansluiten bij of het initiatief nemen tot programma's die zijn gericht op instroming van de kinderen in het formele dagonderwijs.

Economische Zaken:

- Nederland moet zich inzetten voor de verbetering van arbeidsrechten voor volwassenen.

- Bestrijding van kinderarbeid moet systematisch aan de orde worden gesteld bij handelsmissies in landen waar kinderarbeid veelvuldig voorkomt.
- Bedrijven die krediet krijgen, meegaan op handelsmissies of anderszins door de overheid gesteund worden, moeten inzichtelijk maken of zij betrokken zijn bij kinderarbeid (ook in hun toeleveringsketen) en wat ze daar aan doen.
- De Nederlandse overheid moet zich inzetten voor een volledig duurzaam inkoopbeleid, waar ook het bestrijden van kinderarbeid en het naleven van arbeidsnormen prominent deel van uitmaakt.
- Transparantie nastreven bij bedrijven over hun productieketen over de mate waarin de fundamentele ILO-arbeidsnormen in de praktijk worden gebracht.
- Nederland moet afspraken maken met ontwikkelingslanden om kinderarbeid in exportsectoren (beter) te controleren.

Buitenlandse Zaken:

- Een mondiaal importverbod op producten waarbij sprake is van kinderarbeid helpt niet zolang er niet gewerkt wordt aan alternatieven om kinderarbeid te bestrijden. De Nederlandse regering moet zich dus ook inzetten voor bovengenoemde alternatieven, zoals gratis onderwijs en het verbeteren van arbeidsrechten voor volwassenen. Pas dan wordt er effectief gewerkt aan het bestrijden van kinderarbeid.

Fair Politics is in cooperation with:



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by:



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.