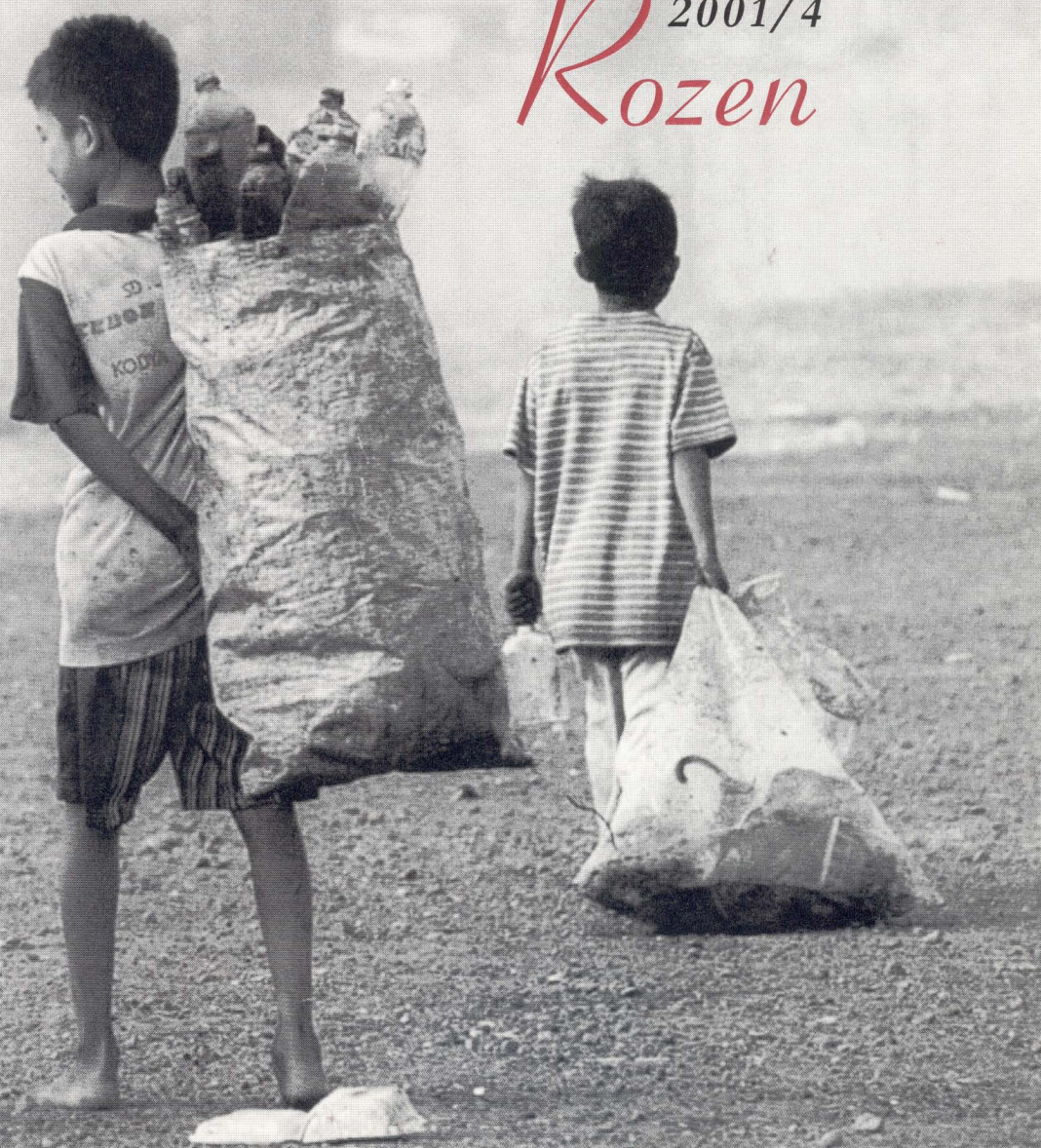


# Brood

Tijdschrift voor de  
Geschiedenis van  
Sociale Bewegingen

2001/4  
Rozen



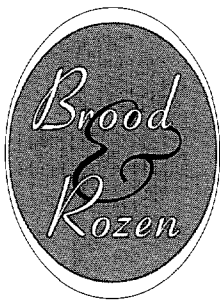


Brood

*Tijdschrift voor de  
Geschiedenis van  
Sociale Bewegingen*

2001/4

Rozen



# Brood & Rozen

*Tijdschrift voor de Geschiedenis van Sociale Bewegingen*

Driemaandelijks tijdschrift uitgegeven door  
Amsab-Instituut voor Sociale Geschiedenis  
Bagattenstraat 174, 9000 Gent  
Tel.: (09) 224 00 79  
Fax: (09) 233 67 11  
e-mail: broodenrozen@amsab.be  
Voorzitter: Herman Balthazar  
Directeur: Wouter Steenhaut

**Hoofredactie:** Paule Verbruggen

**Eindredactie:** Ludwine Soubry

**Kernredactie:** Piet Creve, Bart De Nil, Denise De Weerd, Hendrik Ollivier, Ludwine Soubry, Omar Van Hoeylandt, Martine Vermandere, Paule Verbruggen

**Redactieraad:** Wouter Dambre (journalist), Eric Defoort (KUB), Hendrik Defoort (RUG), Gita Deneckere (RUG), Maria De Waele (MIAT), Marc Hooghe (VUB), Marc Jacobs (VCV), Anne Morelli (ULB), Jan Ouvry (journalist), Patrick Pasture (KULeuven), Koen Raes (RUG), Bob Reinalda (KU-Nijmegen), Marc Reynebeau (journalist), Peter Scholliers (VUB), Marcel van der Linden (IISG), Rudi Van Doorslaer (Commissie Joodse Goederen), Sylvia Van Peteghem (RUG), Guy Vanthemsche (VUB)

**Vormgeving:** Patricia Rau

**Illustraties:** Rita Calcoen, Nathalie De Meester, Sonny Plasschaert

**Secretariaatswerk:** Michèle Beernaerts, Gwendolína Van Hoecke, Pascale Welvaert

**Verzending en abonnementen:** Luc Beirnaert

**Druk:** Druk in de Weer, Forelstraat 35, 9000 Gent

## **Abonnementen en losse nummers**

Individueel: 750 BEF / 18,59 €

Organisaties: 1500 BEF / 37,18 €

Bibliotheken en archieven: 750 BEF / 18,59 €

Buitenland: 1500 BEF / 37,18 €

Losse nummers: 200 BEF / 4,96 €

Themanummers: 350 BEF / 8,68 €

Als abonnee bent u tegelijk lid van Amsab. De leden ontvangen *Brood & Rozen* en *IALHI newsletter* en krijgen korting op de Amsab-publicaties.

Rekeningnummer: 877-1009202-27

*Brood & Rozen* is gedrukt op recyclagepapier

Alle illustraties behoren tot de Amsab-collectie, tenzij anders vermeld. Met uitdrukkelijke dank aan Ellen Schrumpf, Stephen Cunningham, Kristoffel Lieten, Ben White, Olga Nieuwenhuys, Aimé Bada en Bart De Nil voor hun hulp bij het zoeken naar illustraties.

ISSN: 1370-7477

Uw persoonsgegevens zullen opgenomen worden in het ledenbestand van Amsab conform de bepalingen van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ze zullen alleen gebruikt worden om u op de hoogte te houden van de activiteiten van de instelling. U hebt tevens het recht jaarlijks uw persoonlijke gegevens op te vragen en te laten verbeteren wat eventueel fout is.

Reacties en suggesties zijn welkom.

**Omslagillustratie:** kinderen op zoek naar plastic flessen op een vuilnisbelt (Jakarta Post)

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Edito</b>         | <i>Paule Verbruggen</i> ..... p. 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Voorwoord</b>     | Kennis over kinderarbeid ter discussie.<br><i>Karl Hanson</i> ..... p. 7                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Bijdragen</b>     | <p>The Working Child - Enslaved or Privileged?<br/>Changing Perspectives on Child Labour.<br/><i>Ellen Schrumpf</i> ..... p. 35</p> <p>The Civil Service and the Regulation of Child<br/>Labour in Twentieth Century Britain.<br/><i>Stephen Cunningham</i> ..... p. 53</p> <p>Minderjarig - minderwaardig?<br/>Mogelijkheden voor onderzoek naar de minderjarige<br/>arbeider als actor in het verleden.<br/><i>Bart De Wilde</i> ..... p. 77</p> <p>Kinderarbeid in India: stigmatisering en verhulling.<br/><i>Kristoffel 'Lieten</i> ..... p. 85</p> <p>Childhood, Work and Education, 1900-2000:<br/>The Netherlands and Netherlands<br/>Indies/Indonesia Compared.<br/><i>Ben White</i> ..... p. 105</p> <p>Kerala: From Barricade to School Bench.<br/><i>Olga Nieuwenhuys</i> ..... p. 121</p> <p>Childrens Schoolwork: Useful and Necessary.<br/><i>Jens Qvortrup</i> ..... p. 145</p> <p>Kinderarbeid in het internationale recht vroeger<br/>en nu. <i>Arne Vandaele</i> ..... p. 163</p> |
| <b>Getuigenissen</b> | <p>Les enfants acteurs de changement.<br/><i>Aimé Bada</i> ..... p. 185</p> <p>Werkende kinderen en adolescenten in Peru.<br/>De Nats-beweging van 1976 tot 2001.<br/><i>Alejandro Cussiánovich V.</i> ..... p. 191</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |





# Edito

Jarenlang was ik een fervent voorstander van de afschaffing van kinderarbeid. Geen enkel argument was overtuigend genoeg om dergelijke mensonterende toestanden goed te praten, vond ik. Groot was dan ook mijn verontwaardiging toen ik het artikel van Bart De Wilde las in *Samenleving en Politiek*. Hoe kon je nu in godsnaam gaan pleiten voor een andere kijk op kinderarbeid in het verleden? Kenden we niet allemaal de schrijnende foto's van kinderen in de fabriek en in hun armtierige huisjes?

Bart probeerde niet te overtuigen. Hij speelde af en toe een artikel door en gaf tips over auteurs die met het onderwerp bezig zijn. De meesten onder hen zijn geen historici maar sociale wetenschappers en juristen die vooral de situatie vandaag belichten.

En ik begon te lezen. Wat mij daarbij enorm geruststelde was de genuanceerdheid in hun benadering. Geen van hen heeft de bedoeling kinderarbeid goed te praten. Wat ze wel allen gemeen hebben is dat ze kinderen niet meer benaderen als weerloze slachtoffers. En dat ze wijzen op de complexiteit van het fenomeen. Ook de historici onder hen.

Meer dan boeiend dus voor een themanummer.

Aan dit themanummer werkten historici en sociologen mee maar ook een pedagoog en een jurist. Daarnaast kregen we de getuigenis van twee mensen die actief zijn op het terrein zelf, in organisaties die de belangen van werkende kinderen proberen te verdedigen.

Sommige auteurs zijn misschien overtuigender dan anderen, sommigen gaan misschien te ver of juist niet ver genoeg.

Ik althans heb er ongelooflijk veel uit geleerd. En misschien nog het meest dat zwart-witdenken, zowel over actuele problemen als over historische processen, heel afstompend werkt. Bedankt Bart.

Paule Verbruggen



*Werknemers van de fabriek 'Cirage Pinskopf' te Gent. Velen onder hen zijn kinderen*



## Kennis over kinderarbeid ter discussie<sup>(1)</sup>

Karl Hanson, wetenschappelijk medewerker,  
Centrum voor de Rechten van het Kind, Universiteit Gent

Beleidsinstrumenten en actieprogramma's over kinderarbeid beroepen zich al te vaak op relatief eenvoudige modellen en recepten om kinderarbeid te verklaren en aan te pakken. Nochtans komen in wetenschappelijk onderzoek en tijdens congressen over kinderarbeid steeds complexere analyses aan bod. Het groeiende inzicht in de vele dimensies van kinderarbeid en in de diversiteit van de vaak zeer subtiële vormen van uitbuiting van werkende kinderen, hoofdzakelijk in het Zuiden, heeft ook gevolgen voor de benadering van kinderarbeid in de geschiedenis. Nieuwe vormen van kennis over kinderarbeid vandaag beïnvloeden de vragen die we aan onze kennis over kinderarbeid uit het verleden stellen. Dit themanummer bundelt een aantal bijdragen die een weergave bieden van sommige meer recente inzichten uit sociaal-wetenschappelijk, juridisch en historisch onderzoek over kinderarbeid en werkende kinderen. Als inleiding bij deze discussies geven we een overzicht van een aantal kernthema's uit het debat. Daarbij besteden we aandacht aan discussies over de definitie van kinderarbeid, over kinderarbeid in cijfers, over de relatie arbeid en onderwijs, over zelforganisaties van werkende kinderen en over verschillende reacties om iets aan de situatie van werkende kinderen te doen. Eerst gaan we echter in op het mogelijke belang van deze discussies voor onze kijk op kinderarbeid in het verleden.

### Nieuwe vragen over kinderarbeid

Allerlei bewustmakingscampagnes en televisiedocumentaires wezen de afgelopen jaren indringend op het bestaan van het fenomeen kinderarbeid. De informatie omvatte onder meer beelden van vijfjarigen die met zware bakstenen sjouwen, reportages over

kinderen die voor een hongerloon in slecht verlichte textielateliers werken of interviews met actievoerders die jonge schuldsclaven uit suikerrietplantages bevrijden. De algemene kennis over kinderarbeid is vooral beïnvloed door campagnes die de meest schrijnende vormen van exploitatie van het werk van kinderen aan de kaak stellen en willen afschaffen. Tegenover de harde realiteit van de kinderarbeid in het Zuiden wordt daarbij dikwijls een ideale kindertijd in de rijke landen geplaatst. Dit is echter een beeld dat niet echt klopt. Kinderen hebben niet de ganse dag de tijd om te huppelen en te springen, want ze moeten naar school. Sommige kinderen worden op school door medeleerlingen gepest of door leerkrachten geïntimideerd. Zelfmoord is een van de hoogste doodsoorzaken bij West-Europese schoolgaande tieners. De kindertijd is ook in rijke landen niet elke dag van de week een romantisch sprookje. Ook het verhaal over de uitbuiting en de miserie van werkende kinderen in het Zuiden omvat maar een deel van de werkelijkheid. Veel kinderen in arme landen leiden inderdaad een hard leven. Minder bekend is dat werkende kinderen in het Zuiden zich ook verenigen, en zelf standpunten innemen over hun situatie. In West-Afrika namen organisaties van werkende kinderen in 1994 voor het eerst deel aan de 1-meiopocht. De werkende kinderen vinden dat ook zij als werknemers aan de dag van de arbeid moeten participeren. Zelforganisaties van werkende kinderen pleiten onder meer voor de erkenning van hun recht op arbeid, voor de verbetering van hun arbeidsomstandigheden, voor betere gezondheidsvoorzieningen en voor het invoeren of uitbreiden van mogelijkheden om hun werk met onderwijs te combineren. De meesten van hen stellen dan ook vragen bij de dringende noodzaak, laat staan de mogelijkheid, om alle kinderarbeid onmiddellijk af te schaffen. Ook antropologisch onderzoek over kinderarbeid in het Zuiden geeft een heel genuanceerd beeld over de plaats en de betekenis van het werk van kinderen. Onderzoekers wijzen erop dat arbeid op vele plaatsen een heel normale plaats inneemt in het kinderleven van alledag. Niet alle kinderen in het Zuiden die werken doen dit in de meest ellendige omstandigheden. Toch is onze kennis over kinderarbeid hoofdzakelijk daartoe beperkt: kinderarbeid is een schrijnende vorm van exploitatie, een onrecht dat zo gauw mogelijk moet worden afgeschaft.

Discussies over kinderarbeid in het Zuiden verwijzen dikwijls naar de West-Europese geschiedenis, die als voorbeeld dient voor hoe kinderarbeid succesvol kan worden afgeschaft. Ook beschrijvingen van de levensomstandigheden van werkende kinderen vandaag trekken de parallel met de erbarmelijke levensomstandigheden van werkende kinderen tijdens de industrialisatie in het Westen. Werkende kinderen in de 19e eeuw waren als machines onder de machines, die in benauwend slechte omstandigheden eindeloos lange dagen in hoog tempo moesten werken: *"In de stoffige spinnerij liepen kleine jongens voortdurend langs de spinmolens op en neer om de gebroken draden te herstellen en in het naaiatelier zaten jonge meisjes knopen te naaien tot hun ogen er van pijn deden"*<sup>(2)</sup>. Ter illustratie van de erbarmelijke omstandigheden waarin kinderen vroeger moesten werken, verwijzen René De Herdt en Bie De Graeve naar de getuigenis van Pol De Witte (1848-1929),

Gents arbeider en pionier van de arbeidersbeweging. Uit zijn autobiografie nemen ze de weinig rooskleurige beschrijving over van zijn eerste werkdag in een Gentse ka-toenspinnerij. Pol zou 'deurhaler' worden, en zijn vader troont hem mee om hem aan zijn aanstaande baas voor te stellen: "*Vóór 't afscheid liet vader niet na zijne gewone aanbeveling ten beste te geven: 'als hij niet goed oplet, of zich niet voegt, legt er maar de lap op; ge zult er van mij geen ondank van halen'*"<sup>(3)</sup>. Bart De Wilde plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de geschiedenis van de 19e-eeuwse kinderarbeid in het Westen wordt voorgesteld<sup>(4)</sup>. De auteur stelt dat uit een breed aanbod van bronnen een eenzijdige selectie wordt gemaakt. Studies verwijzen bijna uitsluitend naar materiaal dat vooral de ellende en exploitatie van werkende kinderen illustreert. Over de passage uit de getuigenis van Pol De Witte merkt De Wilde op dat enkel het slechts zeer kortstondige verblijf (1 dag) in de spinnerij aan bod komt. Wat niet wordt verteld, is dat De Witte een aantal bladzijden verder een andere gelijkaardige ervaring als bijzonder positief evalueert. Over zijn start als kleermakersgast op de dag na zijn enige werkdag in de spinnerij - hij was toen 11 jaar - was De Witte alvast heel wat enthousiaster: "*Het zal zeker niemand bevreemden dat dit levenijje mij veel beter beviel dan dat op de fabriek. Ja, het viel zo goed in mijn smaak dat ik met medelijden op de vroegere schoolmakkertjes die nog naar school moesten begon neer te zien'*"<sup>(5)</sup>. Volgens De Wilde blijkt uit bovenstaande getuigenis, naast andere bronnen, dat arbeid voor kinderen niet automatisch gelijk stond aan misbruik, maar veel meer was dan dat. Het kon ook een middel zijn om kinderen verantwoordelijkheidszin bij te brengen. Hun werk bezorgde hen zelfs een zekere eigenwaarde: ook voor kinderen kon arbeid emanciperend werken.

Zoals elke vorm van wetenschapsbeoefening vertrekt ook de geschiedenis 'van ergens'. Wie kinderarbeid beschouwt als een gesel die zo snel mogelijk moet worden uitgeroeid, loopt veel kans om in historische bronnen vooral die elementen terug te vinden die wijzen op de mensonterende arbeidsomstandigheden van werkende kinderen. Het eenzijdig benadrukken van kinderarbeid als moreel onrecht houdt het risico in dat werkende kinderen tijdens de industrialisering in de 19e eeuw enkel nog als onmondige slachtoffers worden gezien, en niet ook als producenten van waarde of als zingevers die over hun eigen situatie een mening hadden. De geschiedenis van kinderarbeid kan echter ook 'van ergens anders' worden geschreven. De wijzigende inzichten in kinderarbeid vandaag kunnen dienen voor het afbakenen van andere standpunten van waaruit naar de geschiedenis wordt gekeken. Twee invalshoeken uit het actuele wetenschappelijk debat over kinderarbeid zijn in het bijzonder relevant voor het bepalen van dit andere vertrekpunt over kinderarbeid. Een eerste thema handelt over de complexiteit van het onderwerp en benadrukt de noodzaak om kinderarbeid ook steeds vanuit zijn verschillende contexten te analyseren. Veel actueel onderzoek naar kinderarbeid stelt dat met de enorme diversiteit aan lokale realiteiten waar kinderen werken moet worden rekening gehouden, en dat ook deze diversiteit zelf moet worden gethematiseerd. Een tweede thema betreft ook werkende kinderen zelf als actoren bij de discussies.

**A Manille, le travail coûte moins cher.**



*la centrale générale*

*Affiche van de Algemene Centrale waarop kindernutbuiting wordt gehekeld, 1980*



De eigen beleving van werkende kinderen en hun percepties en standpunten in het debat komen aan bod. Hoe begrijpen werkende kinderen zelf de omstandigheden waarin zij moeten werken? Wat zijn hun inzichten in of eisen voor hun concrete arbeidssituatie? Kinderarbeid wordt hier niet op de eerste plaats gezien als een verhaal over onschuldige kinderen als passieve slachtoffers. Werkende kinderen zelf treden op de voorgrond; ze worden als goed ingelichte en mondige actoren bij de discussie betrokken.

Beide invalshoeken stellen de bestaande kennis over kinderarbeid vandaag in vraag. Op theoretisch vlak worden aan de hand van inzichten in de complexiteit van kinderarbeid en in de perspectieven van werkende kinderen pogingen ondernomen om het onderwerp beter te kunnen omvatten. De aandacht van sociale wetenschappers voor kinderarbeid vanuit een perspectief dat afstand neemt van een eenzijdig beeld over werkende kinderen als onmondige slachtoffers roept ook nieuwe vragen op over de kennis van kinderarbeid uit het verleden. Hoe groot waren in West-Europa in de 19e eeuw de verschillen tussen de bedrijfstakken of regio's? In welke mate was de situatie van kinderen die werkten in de Waalse steenkoolnijverheid vergelijkbaar met die van werkende kinderen in de Gentse textielindustrie? En hoe was de situatie van werkende kinderen in de landbouw en in de thuisarbeid? Waren kinderen die niet werkten in alle gevallen beter af dan kinderen die wel werk hadden? Ook kunnen nieuwe vragen worden gesteld over de deelname van werkende kinderen aan de strijd voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden van werknemers. Bestonden in de 19e eeuw organisaties van werkende kinderen, zoals die vandaag op sommige plaatsen bestaan in Afrika, Latijns-Amerika en Azië? Namenvan aan het protest van de fabrieksarbeiders ook werkende kinderen deel? Hebben ook kinderen mee gestreden voor de invoering van een minimumleeftijd voor kinderarbeid? Nieuwe inzichten over kinderarbeid vandaag roepen met andere woorden ook een hele rij nieuwe vragen op over kinderarbeid in het verleden.

Voor dit themanummer werd gezocht naar auteurs die dit 'andere perspectief' op kinderarbeid kunnen illustreren, zowel vandaag als in het verleden. De bedoeling daarbij is niet om een nieuwe mythe in het leven te roepen; geen van de auteurs propageert een geromantiseerde visie die enkel gaat over hoe graag kinderen wel zouden werken of gewerkt hebben. De inzichten vanuit dit 'ander' perspectief willen niet in de plaats treden van de bestaande kennis over de harde levensomstandigheden van veel werkende kinderen vroeger of vandaag. Wel willen deze gegevens de bestaande kennis nuanceren, aanvullen en waar nodig corrigeren. De bijdrage van Ellen Schrumpf illustreert dit voortreffelijk. De auteur bekritiseert het dominante idee dat kinderen 'van nature' alleen maar zouden spelen en naar school gaan. Ze stelt dat arbeid voor kinderen op bepaalde plaatsen en op bepaalde momenten heel gewoon kan zijn, en niet per definitie een historische 'afwijking' is. Binnen bepaalde contexten kunnen werkende

kinderen zelfs bevoorrecht zijn. Schrumpf geeft ook weer hoe haar eigen referentiekader wijzigde in de loop van haar onderzoek naar de situatie van werkende kinderen in twee Noorse fabrieken in de 19e eeuw. Ze vatte haar onderzoek aan vanuit een traditionele visie die kinderarbeid in het verleden vooral ziet als een economische noodzaak voor gezinnen en bedrijven. In de loop van het onderzoek breidde ze dit perspectief uit. Daarbij wou ze vooral op zoek naar waarom kinderen in de door haar bestudeerde bedrijven werkten, en waarom kinderarbeid aan het eind van de 19e eeuw zo drastisch daalde. Zo concentreerde ze zich meer en meer op werkende kinderen als actieve deelnemers aan de constructie van hun eigen leven en dat van hun gezinnen en niet louter als passieve subjecten van sociale structuren en processen. Ze stelt: *"Change of perspective was necessary to get closer to the complexity of child labour in history"*.

### **Wat is kinderarbeid?**

Over de afbakening van het begrip kinderarbeid rijzen heel wat vragen. Sommige auteurs, zoals William Myers<sup>(6)</sup>, stellen zelfs voor om de term 'kinderarbeid' te laten vallen, precies omdat er een allegaartje van situaties mee wordt aangeduid die nog moeilijk met elkaar in verband zijn te brengen. Myers wijst ook op het overmatig politieke gebruik van de term. In ieder geval werden reeds talrijke pogingen ondernomen om beter te omschrijven wat onder kinderarbeid moet worden verstaan. Er is echter weinig eensgezindheid en de discussie over de inhoud van het begrip kinderarbeid duurt dan ook voort.

### **Een onderscheid tussen arbeid en werk**

In zijn bijdrage voor dit themanummer stelt Kristoffel Lieten dat er diverse vormen van 'kinderarbeid' zijn, die best niet door elkaar worden gehaald. De verschillende soorten werk die kinderen verrichten hebben niet allemaal schadelijke invloeden op kinderen, en moeten ook analytisch van elkaar worden onderscheiden. Ook andere auteurs maken hiervoor het onderscheid tussen de 'arbeid' van kinderen (*child labour*) en hun 'werk' (*child work*). Onder de term kinderarbeid worden de economische activiteiten van kinderen geplaatst die met exploitatie te maken hebben. Het gaat hier onder meer over fabrieksarbeid, kinderen die lange dagen werken in thuisateliers, het werk van zeer jonge kinderen, arbeid in slechte omstandigheden, arbeid die hinderlijk is voor de fysische, psychische en mentale ontwikkeling van kinderen en arbeid waardoor kinderen niet langer naar school kunnen gaan of kunnen spelen. Kinderarbeid krijgt een overwegend negatief label opgeplakt, en moet dan ook als zodanig worden afgeschaft. Daarnaast zijn kinderen echter ook economisch actief op een wijze die niet noodzakelijk schadelijk is voor hun ontwikkeling, waarvoor de term werk van kinderen wordt gebruikt. Hier gaat het onder meer over werk in degelijke omstandigheden in het kader van een opleiding, de verschillende taken van kinderen bij het huishou-

den, kinderen die hun ouders helpen op het platteland of over activiteiten die kinderen niet de mogelijkheid ontnemen om onderwijs te volgen en die bevorderlijk zijn voor hun ontwikkeling. Van afschaffing is daarbij geen sprake.

Er is evenwel meer en meer discussie over de analytische kwaliteiten van het onderscheid tussen 'werk' en 'arbeid' om het fenomeen kinderarbeid beter te begrijpen. Het onderscheid wordt bijvoorbeeld enkel voor kinderen gemaakt. Voor het omschrijven van de economische activiteiten van volwassen arbeiders zijn 'werk' en 'arbeid' synoniemen. Er is ook een taalkundig probleem. In het Engels, en ook in het Nederlands of Spaans, is het inderdaad mogelijk om de woorden 'labour/arbeid', 'work/werk' of 'trabajo/labor' van elkaar te onderscheiden. In andere talen zijn echter geen onderscheiden woorden voorhanden. Zo worden in het Frans 'arbeid' en 'werk' telkens vertaald als 'travail'. Naast taalkundige bezwaren, zijn er echter ook inhoudelijke problemen met de voorgestelde tweedeling. Ben White stelt dat het niet mogelijk is om activiteiten van kinderen simpelweg op te delen in twee categorieën die ofwel 'goed' ofwel 'slecht' zijn<sup>(7)</sup>. Hij stelt voor om de activiteiten van kinderen op één lijn te plaatsen, gaande van activiteiten die weinig controversieel zijn en zelfs goed voor hun ontwikkeling (bijvoorbeeld een krantenronde, lichte huishoudelijke taken, babysitten) tot de meest uitbuitende vormen van kinderarbeid (bijvoorbeeld slavenarbeid, arbeid in de chemische industrie, kinderprostitutie). Tussentussen komen dan die activiteiten die in meerdere of mindere mate schadelijk dan wel bevorderlijk zijn voor kinderen. Dergelijk schema zou volgens White veel meer met de realiteit overeenstemmen.

In vele gevallen is het echter moeilijk om uit te maken of een bepaalde activiteit al dan niet schadelijk of bevorderlijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Bepaalde activiteiten kunnen zowel schadelijk als bevorderlijk zijn. Het werk van kinderen in de landbouwsector bijvoorbeeld kan omwille van het gebruik van pesticiden of gevaarlijke machines zeer schadelijk zijn; tegelijkertijd kunnen kinderen echter ook leren hoe ze met bepaalde producten of machines moeten omgaan of biedt het werk hen ook de mogelijkheid om hun schoolgeld te betalen. Een aantal auteurs stelt dan ook voor om het onderscheid tussen 'werk' en 'arbeid', alsook tussen 'goede' en 'slechte' activiteiten, te laten vallen<sup>(8)</sup>. Het onderscheid tussen kinderarbeid en werk van kinderen schiet als analysekader tekort om het fenomeen kinderarbeid ook beter te begrijpen.

### **Kinderarbeid: een typologie**

Naast het onderscheid tussen arbeid en werk, zijn er nog andere benaderingen om een beter inzicht te verwerven in het fenomeen kinderarbeid. Zo stelt Michel Bonnet vast dat kinderen in zeer diverse sectoren zijn tewerkgesteld<sup>(9)</sup>. Om beter de diversiteit van kinderarbeid te begrijpen, volgt Bonnet een typologie over kinderarbeid die reeds in 1982 door de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties, Boudhiba, werd uitgewerkt. Als criterium voor classificatie gebruikt deze typologie de door het werk tot stand gebrachte (min of meer flexibele) relatie tussen het kind en zijn gezin. Boudhiba

onderscheidt elf verschillende vormen van kinderarbeid. Hij verdeelt deze elf verschillende vormen eerst in twee grote categorieën, namelijk werk uitgevoerd binnen of buiten het kader van het gezin. Verder maakt hij een onderscheid op basis van de wijze waarop de tewerkstelling is tot stand gekomen, namelijk al of niet met tussenkomst van een derde. In een afzonderlijke categorie bespreekt Boudhiba een aantal bijzondere vormen van kinderarbeid.

### **1. Werk binnen het gezin**

- a. Zonder tussenkomst van een derde
  - 1. Familiale landbouw
  - 2. Huisnijverheid
- b. Met tussenkomst van een derde
  - 3. Stukwerker

### **2. Werk buiten het gezin**

- a. Zonder tussenkomst van een derde
  - 4. Kleine taken voor eigen rekening
- b. Met tussenkomst van een derde
  - 5. Kleine taken voor rekening van een derde
  - 6. Seizoensarbeid in de landbouw
  - 7. Leeropleiding
  - 8. 'Sweatshop'

### **3. Bijzondere gevallen**

- 9. 'Meiden voor alle werk' (huisbediendes)
- 10. Slavernij
- 11. Prostitutie

De bijzondere gevallen van kinderarbeid springen het meest in het oog en kregen ook internationaal de meeste aandacht. Onder meer documentairemakers hebben gewezen op kinderen die in erbarmelijke omstandigheden in zogenaamde 'sweatshops' werken, dit zijn ateliers of fabrieken waar ze vaak illegaal en zonder enige wettelijke bescherming lange werkdagen kloppen. Kinderen worden er ingeschakeld voor het maken van stukgoederen, vaak in onderaanneming van grote of zelfs multinationale ondernemingen. De arbeidsvoorwaarden worden eenzijdig opgelegd en het loon van de werkende kinderen ligt meestal nog lager dan dat van hun volwassen medearbeiders. Naar aanleiding van de totstandkoming van het IAO-Verdrag van 1999 over de ergste vormen van kinderarbeid<sup>(10)</sup> kregen ook slavernij en gedwongen prostitutie van kinderen heel wat belangstelling.

De aandacht voor deze extreme vormen van exploitatie van kinderen mag echter de diversiteit van het fenomeen kinderarbeid niet uit het oog doen verliezen. In die zin is het voorgestelde schema in ieder geval bruikbaar om een beter inzicht te verwerven in de talrijke vormen van kinderarbeid. Ook helpt het schema eraan herinneren dat de overgrote meerderheid van de kinderen die werken vaak in weinig in het oog sprin-

gende sectoren actief zijn, met name de landbouw en de populaire economie (of 'informele sector').

### **Kinderen in paternalistische arbeidsrelaties**

Naast de diversiteit van kinderarbeid, zijn er ook gemeenschappelijke kenmerken. Een eerste voor de hand liggend kenmerk verwijst naar de persoon die de arbeid verricht. Onder kinderarbeid kunnen die economische activiteiten worden begrepen die door kinderen onder een bepaalde leeftijd (bijvoorbeeld veertien of vijftien jaar) worden uitgevoerd. Daarnaast worden werkrelaties van kinderen gekenmerkt door hun paternalistische karakter. Volgens Bernard Schlemmer is precies het paternalisme één van de basiskennmerken aan de hand waarvan kinderarbeid van volwassen arbeid kan worden onderscheiden<sup>(11)</sup>.

De situatie van kinderen die werken als 'meiden voor alle werk' (zie nummer 9 in de typologie van Boudhiba) is zeer illustratief voor een beter begrip van de draagwijdte van het paternalisme. In de groeiende metropolen in het Zuiden is het gebruik wijdverspreid om kinderen, voornamelijk meisjes, reeds op zeer jonge leeftijd te 'plaatsen' bij een ver familielid of een vage kennis in de stad. De kinderen, aan wie op die manier een zekere bescherming wordt geboden en zelfs een belofte op toekomstig werk, gaan er aan de slag als meiden voor alle werk. De arbeidsverhoudingen tussen de jonge huisbediendes en hun werkgevers hebben een aantal specifieke kenmerken. De kinderen worden op een informele wijze tewerkgesteld, via verwanten of vrienden van de ouders. De huisbediendes krijgen geen precies omschreven taak opgelegd, maar zijn ook letterlijk meiden 'voor alle werk': poetswerk, koken, de zorg voor kleine kinderen, onderhoud van de tuin, boodschappen doen,... Ze zijn er om te voldoen aan elke vraag, op haast dezelfde wijze als ook vele meisjes aan de huishoudelijke taken in hun eigen gezin meewerken. De kinderen hebben geen duidelijk vooraf vastgelegd werk-schema of uurrooster. Huisbediendes dienen haast volledig ter beschikking te staan van hun werkgevers, dit op elk moment van de dag. In ruil voor hun beschikbaarheid en de taken die ze uitvoeren, kunnen ze - haast net zoals thuis - rekenen op de bescherming door hun werkgevers. De bescherming waar huisbediendes tijdens hun tewerkstelling op kunnen rekenen is echter zeer dubbelzinnig. Nu eens wordt de huisbediende beschouwd als de eigen zoon of dochter van het gezin; dan weer dient hij of zij louter als goedkope arbeidskracht. Precies deze dubbelzinnigheid wijst op het verfijnde en soms moeilijk zichtbare karakter van de exploitatie, die ook daarom paternalistisch is.

De karakteristieken van het werk van jonge huisbediendes gaan in meer of mindere mate ook op voor vele andere vormen van kinderarbeid. De relatie tussen een jongen van tien die in een garage gaat werken en zijn werkgever, kent bijvoorbeeld een zelfde dubbelzinnig karakter. In ruil voor een opleiding en de bescherming door de leer-



*Waterdragers in Tanzania: hulp bij het huishouden of kinderarbeid? (collectie Kristoffel Lieten)*



meester krijgt het kind talrijke vooraf onbepaalde taken opgelegd. Nu eens beschouwt de werkgever hem daarbij als zijn eigen zoon, dan weer louter als goedkope arbeidskracht. Het paternalistische karakter van deze arbeidsrelatie kan telkens in twee richtingen worden begrepen. Enerzijds worden kinderen via hun (slecht of niet betaalde) arbeid uitgebuit; deze exploitatie verbergt zich echter achter een vorm van bescherming. Anderzijds krijgen kinderen via hun tewerkstelling een zekere vorm van bescherming; deze bescherming kan echter zeer snel omslaan in zeer concrete vormen van exploitatie. De paternalistische arbeidsverhouding dient dan, enerzijds, om overexploitatie van het werk van kinderen tegen te gaan, maar verbergt anderzijds ook de verfijning waarmee de arbeid van kinderen wordt uitgebuit.

### **Hoeveel kinderen werken?**

#### **Over kinderarbeid in cijfers**

Talrijke rapporten over kinderarbeid geven reeds in de eerste of tweede paragraaf een schatting van het aantal kinderen dat wereldwijd aan het werk is. Meestal wordt dan verwezen naar de cijfers die het Internationaal Arbeidsbureau naar voor schuift. Volgens recente schattingen zouden wereldwijd minstens 120 miljoen kinderen tussen de 5 en 14 jaar werken. Als ook de deeltijds werkende kinderen worden meegeteld, zou dit cijfer oplopen tot 250 miljoen. De overgrote meerderheid daarvan is terug te vinden in de ontwikkelingslanden in Afrika, Azië en Latijns-Amerika<sup>(12)</sup>.

De juiste inschatting van het aantal werkende kinderen geeft echter aanleiding tot problemen<sup>(13)</sup>. In zijn bijdrage toont Lieten bijvoorbeeld aan hoe via 'de illusie van de precisie' uit de lucht gegrepen cijfers over kinderarbeid voor politieke en ideologische doelen worden aangewend. Hierboven haalden we reeds het vaak gebruikte onderscheid aan tussen arbeid en werk van kinderen en het probleem om een juiste afbakening te vinden van beide. Het is duidelijk dat de gebruikte definitie van 'kinderarbeid' ook invloed zal hebben op de cijfers. Een ander probleem volgt uit de sectoren waarin kinderen werkzaam zijn. De zogenaamde informele sector kreeg die naam mee, precies omdat het een sector is die buiten het formele circuit om functioneert: er is alvast geen enkele officiële registratie van het aantal werknemers dat in deze sector actief is. Over het aantal kinderen dat bijvoorbeeld als straatverkoper of autowasser aan de slag is kunnen we dan ook slechts zeer ruwe schattingen maken. Ook werken vele kinderen, onder meer omwille van een formeel verbod op kinderarbeid, in een of andere vorm van illegaliteit. Kenmerkend voor illegale activiteiten is dat geen precieze cijfers bestaan over het aantal betrokkenen, laat staan over hun leeftijd. Bovendien werken niet alle kinderen voltijds of het ganse jaar door: op het platteland werken bijvoorbeeld meer kinderen tijdens de oogstmaanden dan erbuiten. Het ogenblik van de telling kan de cijfers dan ook sterk vertekenen.

Problemen bij de registratie van cijfers over kinderarbeid zijn niet het voorrecht van ontwikkelingslanden. Het is echter evenmin eenvoudig om betrouwbare cijfers te vinden over kinderarbeid in een moderne westerse staat met een degelijk uitgebouwde administratie en ambtenarenapparaat. Hoeveel werkende kinderen zijn er bijvoorbeeld in België<sup>(14)</sup>? Kinderarbeid is in België gereguleerd door de Arbeidswet van 16 maart 1971, zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 1992 betreffende de kinderarbeid<sup>(15)</sup> en het Koninklijk Besluit van 11 maart 1993 houdende uitvoeringsmaatregelen van deze wet<sup>(16)</sup>. De wet hanteert als principe het verbod van kinderarbeid: het is verboden voor kinderen jonger dan 15 jaar (of die nog onderworpen zijn aan de voltijdse leerplicht) arbeid te doen of te laten verrichten. Uitzonderingen op dit principiële verbod zijn mogelijk voor activiteiten die passen in de opvoeding of vorming van het kind en voor een limitatief aantal in de wet opgesomde activiteiten. Deze activiteiten betreffen onder meer de deelname van kinderen als acteur, figurant, zanger, muzikant of model aan filmopnamen, theater, televisieprogramma's, modeshows en fotosessies. Om een uitzondering te bekomen op het verbod van kinderarbeid moet diegene die kinderen voor één van deze activiteiten in dienst wil nemen telkens een individuele afwijking aanvragen bij de Inspectie van de sociale wetten van het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. In 1997 werden 357 individuele aanvragen ingediend, waarvan in totaal 349 aanvragen werden toegestaan. Om echter voor 1997 het aantal werkende kinderen te kennen, dient ook te worden nagegaan hoeveel inbreuken op het verbod op kinderarbeid werden vastgesteld. In 1997 voerde de Inspectie van de sociale wetten in het kader van de wet op de kinderarbeid 46 opdrachten uit, die leidden tot 77 vaststellingen. Uit de door de administratie opgemaakte statistieken kan echter niet worden afgeleid hoeveel kinderen bij deze vaststellingen betrokken waren. Het is dan ook niet mogelijk om voor België op basis van officieel gepubliceerde cijfers het aantal kinderen onder de 15 jaar dat werkt op te geven. We weten enkel dat voor 349 kinderen een individuele afwijking op het verbod op kinderarbeid werd toegestaan, en dat de arbeidsinspectie 77 vaststellingen over het verbod op kinderarbeid heeft verricht waarbij een onbekend aantal kinderen was betrokken.

Uit studies over andere Europese landen weten we dat ook in het Westen heel wat kinderen werken voor geld. In zijn bijdrage verwijst Ben White naar onderzoek in Nederland waaruit blijkt dat midden de jaren '80 drie vierden van alle kinderen tussen 13 en 17 jaar geregeld in deeltijdse jobs waren tewerkgesteld. De meerderheid van de kinderen werken 'illegaal': de aard, de duur of het tijdstip van de activiteiten zijn volgens de Nederlandse wet verboden. In Groot-Brittannië is het bijvoorbeeld heel gebruikelijk dat jongens vanaf hun 12 of 13 jaar 's morgens een krantenronde doen of dat meisjes werken als babysitter of in de horeca<sup>(17)</sup>. Uit recent onderzoek blijkt dat een groot aantal schoolgaande Britse jongeren ervaring heeft met één of andere vorm van betaalde arbeid. Eén derde tot de helft van de Britse kinderen onder de 16 jaar heeft reeds gewerkt. In België is geen gelijkaardig onderzoek voorhanden naar het voorko-

men van betaalde (deeltijdse) arbeid van kinderen jonger dan 15 of 16 jaar. Nochtans zijn er ook voor ons land aanwijzingen dat kinderen werken voor geld, zoals babysitten, klussen in de tuin of meewerken met thuisarbeid van ouders (bv. kinderen die meewerken met hun ouders die thuis stukwerk verrichten). Misschien zullen in België een minder groot aantal kinderen betaalde arbeid verrichten in vergelijking met Nederland of Groot-Brittannië, maar anderzijds kan worden aangenomen dat ook in ons land (deeltijdse) kinderarbeid geen marginaal fenomeen is. De officieel geregistreerde cijfers zeggen dan uiteindelijk heel weinig over de omvang van het fenomeen kinderarbeid in België. Waarom zouden officiële cijfers uit andere landen zoveel betrouwbaarder zijn? En wat is in dit licht de kwaliteit van cijfers over kinderarbeid in het verleden?

### **Alle kinderen werken**

Een kritische bespreking van de schattingen (of zijn het gissingen?) van het aantal werkende kinderen in de wereld leert alvast een aantal belangrijke zaken. Een eerste vaststelling is dat we niet weten hoeveel kinderen precies aan het werk zijn. Anderzijds weten we wel dat het er een groot aantal zijn en dat velen met specifieke vormen van uitbuiting te maken krijgen. Belangrijk is echter dat de moeilijkheden bij het tellen van werkende kinderen opnieuw verwijzen naar de weinig relevante kennis die we hebben over wat kinderarbeid precies inhoudt. Nu worden al te vaak hele ruwe schattingen gegeven, waarbij de verschillen tussen de activiteiten die kinderen verrichten zelden mee in rekening worden gebracht.

Cijfers over kinderarbeid zijn dan ook niet neutraal. In de media worden ze stevast gepresenteerd in combinatie met beelden en verhalen over de meest schrijnende vormen van exploitatie. Allicht kan er op die manier bij het brede publiek enig medeleven worden opgewekt voor het lot van werkende kinderen. Anderzijds geeft het op die manier verspreide verhaal over kinderarbeid een wel zeer vertekend beeld van de werkelijkheid. De combinatie van cijfers en beelden stelt het voor alsof alle kinderen die werken dat in situaties van extreme exploitatie doen. Lieten stelt in zijn bijdrage over India dat door het verschijnsel kinderarbeid tot massale proporties op te blazen en daarbij de meest schrijnende vormen als voorbeeld te nemen, publiekelijk steun kan worden gevonden voor initiatieven om in het Noorden handelsbeperkende maatregelen in te voeren en zo de eigen arbeidsmarkten af te schermen. Daarbij wordt weinig of geen rekening gehouden met de concrete realiteit zoals werkende kinderen die beleven. Kinderen uit het Zuiden moeten zich inderdaad hard inspannen om in moeilijke omstandigheden voldoende middelen van bestaan te verwerven. Tezelfdertijd biedt hun werk hun echter ook een zekere fierheid en is het een middel om een iets minder onzeker bestaan op te bouwen. Sommige werkende kinderen vinden dan ook dat het wijdverspreide beeld over kinderarbeid hun situatie soms nog bemoeilijkt. Ze stellen dat ze veel meer nood hebben aan respect voor wat ze doen dan aan medelijden met hun lot.

Sociologen vragen zich af of ons idee over kinderarbeid niet nog verder moet worden bijgesteld. Schlemmer wijst erop dat wanneer een meer correcte interpretatie van kinderarbeid wordt gegeven, een andere soort werkelijkheid naar voor komt<sup>(18)</sup>. De auteur vraagt zich af of het niet juister zou zijn om te stellen dat alle kinderen werken, maar niet in dezelfde omstandigheden. Zowel in het Noorden als in het Zuiden dragen kinderen, ook tijdens hun socialisatie, immers actief bij tot de welvaart van hun land. Kinderen werken in de fabriek, op het land, thuis, op straat, maar ook op school. Telkens verrichten ze activiteiten die maatschappelijk nuttig zijn. Kinderen die bijvoorbeeld in de landbouw werken dragen onmiddellijk bij tot de economische productie en de rijkdom van hun land. Maar ook kinderen die naar school gaan, leveren een belangrijke bijdrage aan de economie. In zijn artikel voor dit nummer werkt Jens Qvortrup het idee uit dat kinderen altijd hebben gewerkt, maar dat de wijze waarop ze zijn tewerkgesteld afhankelijk is van het economische systeem waarin ze leven. De vorm die de verplichte activiteiten van kinderen vandaag in de geïndustrialiseerde wereld heeft aangenomen is 'schoolwerk'. Leerlingen, scholieren en studenten investeren immers een aanzienlijk deel van hun tijd en van hun capaciteiten in de productie en reproductie van kennis. Door hun schoolwerk vandaag verzekeren ze dat de samenleving ook in de toekomst eenzelfde of zelfs hoger welvaartsniveau zal kunnen aanhouden. Waar kinderen vroeger als arbeidskrachten werden ingezet in de landbouw, nijverheid en industrie, kregen ze met de modernisering een nieuwe rol te vervullen. Door ook het werk van kinderen op school in de discussie in te brengen, opent Qvortrup een reeks nieuwe perspectieven en vragen over kinderarbeid, die ook voor de studie van kinderarbeid in het verleden van belang zijn. Zo moet volgens deze analyse kinderarbeid worden bestudeerd binnen de economische productiewijze en organisatie van de samenleving waarin het fenomeen plaatsvond. De stelling dat alle kinderen betrokken zijn bij maatschappelijk nuttige, en zelfs noodzakelijke activiteiten, verlegt ook het zwaartepunt van de discussie. Het probleem is dan uiteindelijk niet zozeer om een antwoord te vinden op de vraag of kinderen al of niet werken (of: hoeveel kinderen al of niet werken) maar wel waar en in welke omstandigheden kinderen werken.

### **Arbeid en onderwijs**

Het debat over kinderarbeid verwijst vaak naar het belang van onderwijs voor kinderen. Arbeid en onderwijs worden voorgesteld als alternatieven of zelfs als tegenpolen: kinderen die werken kunnen niet naar school gaan en omgekeerd. Het ontbreken van een adequaat onderwijssysteem zou ook een (gedeeltelijke) verklaring geven voor het feit dat zoveel kinderen werken. Hieruit echter afleiden dat kinderarbeid automatisch zal verminderen door het louter voorzien in meer scholen is echter een al te eenvoudig idee. Olga Nieuwenhuys beschrijft in haar artikel hoe werkende kinderen in Kerala,

India, tussen 1930 en 1980 massaal deelnamen aan de strijd voor de erkenning van hun recht op onderwijs. De uiteindelijke veralgemening van het onderwijs in Kerala leverde voor werkende kinderen wat hun emancipatie betreft duidelijk een aantal voordelen op, maar had ook belangrijke schaduwzijden. Zo werd de druk op plattelandskinderen om te voldoen aan de vereisten van de school voortaan opgeteld bij hun dagelijkse arbeidsverplichtingen. De toename van onderwijs ging niet gepaard met een herstructurering van de economie of arbeidsmarkt, waardoor veel kinderen in Kerala nog steeds bleven (en blijven) werken.

Belangrijk voor de analyse van de relatie tussen arbeid en onderwijs is ook de inhoud van het onderwijs dat op school wordt gegeven. Is de kennis die scholen bieden ook relevant voor kinderen uit arme gezinnen? In hoeverre sluit het aangeboden onderwijs aan bij de noden en verwachtingen van kinderen? Daarnaast kunnen ook de omstandigheden waarin het onderwijs wordt verstrekt de aantrekkelijkheid of zelfs relevantie van de school meebepalen. Hoeveel leerlingen zijn er in de klas, op welke wijze worden straffen uitgedeeld? Veel kinderen werken precies om naar school te kunnen gaan. Meisjes werken bijvoorbeeld vaak om de kosten te betalen die aan het onderwijs verbonden zijn, zowel voor zichzelf als voor hun broers of familieleden die onder hetzelfde dak wonen. Verder is ook de houding van de ouders ten aanzien van het onderwijs van hun kinderen van belang. Niet alle ouders zien er het nut van in hun kinderen naar school te sturen. Ze vragen zich af wat het nut is van een diploma te behalen wanneer ze weten dat hun kinderen toch geen reële arbeidskansen hebben. Ouders verwijzen ook naar de dringende noodzaak om over een voldoende gezinsinkomen te beschikken. Het loon dat kinderen verdienen door te gaan werken, hoe karig ook, is voor veel gezinnen noodzakelijk om te kunnen overleven.

De auteurs van het rapport *Working children: reconsidering the debates* stellen dat het voor elk land een doel op zichzelf moet zijn om een adequaat onderwijssysteem uit te bouwen<sup>(19)</sup>. Wanneer het onderwijs er wil in slagen te verhinderen dat kinderen zouden werken, dan moeten zowel ouders als kinderen overtuigd zijn van de waarde van het onderwijs, en van de relevantie ervan voor hun (later) leven. In die zin kunnen landen in het Zuiden allicht ook lessen trekken uit de ervaring van economisch meer ontwikkelde landen, zoals Groot-Brittannië of de Verenigde Staten. Niettegenstaande beide landen over een in vergelijking beter ontwikkeld onderwijssysteem beschikken met kosteloos onderwijs voor iedereen, bestaat ook in die landen voor kinderen een reële spanning tussen arbeid en onderwijs. Het zou, aldus het rapport, een vergissing zijn voor economisch zwakkere landen aan te nemen dat een beter onderwijs ook onvermijdelijk zal leiden tot een oplossing van alle problemen die met kinderarbeid verbonden zijn.

Het is dan allicht ook juister om te stellen dat schoolse activiteiten kinderen niet uitsluiten uit de wereld van arbeid. Omgekeerd kan arbeid het kinderen wel onmoge-



*Over het aantal kinderen dat als straatverkoper of autowasser aan de slag is kunnen we slechts ruwe schattingen maken. Foto: ruitenwasser in La Paz, Bolivia (collectie Kristoffel Lieten)*

lijk maken om naar school te gaan<sup>(20)</sup>. Uiteindelijk moeten beide, arbeid en onderwijs, dan zowel op zichzelf als in verhouding tot elkaar worden beschouwd. Centraal daarbij is dat alle kinderen, ook werkende kinderen, recht hebben op gratis en kwalitatief onderwijs.

### **Zelforganisaties van werkende kinderen**

In talrijke stedelijke kernen op verschillende continenten bestaan organisaties van werkende kinderen die opkomen voor betere arbeidsomstandigheden. De organisaties worden in de literatuur aangeduid met het acroniem NAT's, wat staat voor het Spaanse 'Niños, niñas y adolescentes trabajadores'. Sommige NAT's sluiten zich bij het formuleren van hun eisen voor een betere bescherming aan bij de bredere arbeidersbeweging. Zo was één van de eerste acties van ENDA, een West-Afrikaanse organisatie van werkende kinderen, de deelname aan de 1-meiopocht in een aantal West-Afrikaanse steden. Tijdens de actie werden namens de werkende kinderen van Dakar en andere steden concrete eisen opgesteld voor de verbetering van hun arbeidsomstandigheden<sup>(21)</sup>. Zo pleitten huisbediendes voor ondertekende en geregistreerde arbeidscontracten, of eisten kinderen die als zelfstandige werken (zoals kruiers, schoenpoetsers, autowachters, kleine handelaars) om de prijzen voor het leveren van diensten en goederen aan te passen aan een recente devaluatie. Het beeld dat uit deze eisen naar voor komt heeft nog weinig te maken met het klassieke portret van werkende kinderen als 'sukkelaartjes'. Naast ENDA, zijn ook op andere plaatsen in het Zuiden dergelijke organisaties actief. In Azië is er onder meer 'Bhima Sangha' en 'Bal Mazdoor' (beide in India), in Latijns-Amerika zijn bijvoorbeeld 'Manthoc' (Peru) en de beweging van straatkinderen 'MNMNR' (Brazilië) actief<sup>(22)</sup>. Rechtstreeks bij deze organisaties betrokken personen schreven voor dit themanummer een afzonderlijke bijdrage.

Organisaties van werkende kinderen stellen nadrukkelijk de vraag om hun situatie als geheel te bekijken. Ook vinden ze dat het weinig zin heeft om interventiestrategieën over kinderarbeid te baseren op enkel één aspect van hun bestaan, met name het feit dat ze werken, zonder de bredere sociale context in rekening te brengen. Naast aandacht voor hun arbeidsomstandigheden, vragen ze dan ook om rekening te houden met hun recht op gezondheidszorg of hun recht op degelijk onderwijs.

In hun standpunten wijken de zelforganisaties van werkende kinderen af van de meer traditionele schema's, zoals de tegenstelling arbeid en onderwijs. De NAT's vragen bijvoorbeeld om het onderwijs aan hun situatie aan te passen. Ze willen gerespecteerd worden als werknemers, én tegelijkertijd ook rechten zoals het recht op onderwijs, op gezondheidszorg en op ontspanning erkend zien. Daarnaast komen ze eveneens op voor deelname aan de politieke besluitvorming op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Naar aanleiding van de Verklaring van Kundapur van 1996<sup>(23)</sup>, en verwijzend



naar de toen geplande conferenties van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) ter voorbereiding van een nieuw verdrag over de ergste vormen van kinderarbeid, stelden ze bijvoorbeeld dat werkende kinderen een evenredige stem moeten hebben: *"Indien tijdens deze conferenties 20 ministers aanwezig zijn, willen we dat ook 20 werkende kinderen aanwezig zijn"*.

Tijdens conferenties in Amsterdam en Oslo, die werden georganiseerd ter voorbereiding van het IAO-Verdrag over de ergste vormen van kinderarbeid, was telkens een delegatie van organisaties van werkende kinderen aanwezig. Tijdens de Internationale Arbeidsconferentie in juni 1998 was dat echter niet het geval: de organisaties van werkende kinderen worden niet gerekend tot de traditionele werknemersorganisaties die in de IAO zijn vertegenwoordigd. Indien de werkende kinderen binnen de bestaande structuren hun stem willen laten horen, zouden ze zich aldus eerst tot de werknemersorganisaties van hun land moeten richten om via die weg ook tijdens de Internationale Arbeidsconferenties van de IAO gehoord te kunnen worden. Het is echter maar de vraag in hoeverre de traditionele arbeidersbewegingen momenteel bereid zijn om ook de belangen van werkende kinderen in hun eisenbundels op te nemen. Hun officiële standpunt, de afschaffing van kinderarbeid, is voor vele vakbonden een onoverkomelijke hinderpaal om werkende kinderen als volwaardige leden, als werknemers, te aanvaarden. Daarnaast krijgen de organisaties van werkende kinderen ook de vraag opgeworpen wie ze nu eigenlijk vertegenwoordigen. Hun democratische legitimiteit wordt met andere woorden in vraag gesteld. Organisaties van werkende kinderen, zoals trouwens ook sommige vakbonden voor volwassen werknemers, staan in die zin voor de voortdurende uitdaging om te verantwoorden wie ze zijn, wie ze vertegenwoordigen en op welke wijze hun standpunten tot stand komen.

### **Reacties op kinderarbeid**

Doorheen de reacties op het fenomeen kinderarbeid zijn verschillende posities te onderscheiden<sup>(24)</sup>. Een eerste positie pleit voor de afschaffing van kinderarbeid: tot een bepaalde leeftijd moet een verbod op kinderarbeid worden ingevoerd en afgedwongen. Een tweede positie legt de nadruk op de regulering van kinderarbeid: onder meer arbeidsbeschermende maatregelen moeten de uitbuiting van werkende kinderen tijdens hun arbeid tegengaan. Een derde positie wil de inspanningen ondersteunen van werkende kinderen die opkomen voor een verbetering van hun situatie. Hier ligt de nadruk op 'empowerment' van werkende kinderen. Tenslotte is er ook een (feitelijke) 'laissez faire'-houding: kinderarbeid is nu eenmaal een werkelijkheid waar op korte termijn niets aan te doen is. Er wordt verwacht dat de economische ontwikkeling vanzelf wel zal zorgen voor het terugdringen van kinderarbeid, waarbij de markt zelf zijn regulerend werk zal doen.

### **'Laissez faire'**

Stephen Cunningham bespreekt in zijn bijdrage de houding van Britse hoge ambtenaren tegenover de regulering van voor- en naschoolse arbeid van kinderen. Uit zijn analyse van de positie die hoge ambtenaren bij het 'Home Office' tussen 1929 en 1932 innamen blijkt hoe zij zich voornamelijk op basis van een 'laissez faire'-ideologie verzetten tegen een verstrenging van de bestaande wetgeving. Hun protest en invloed reikten volgens Cunningham zo ver dat ze de positie van Groot-Brittannië bij de onderhandelingen over het IAO-Verdrag van 30 april 1932 over een minimumleeftijd in niet-industriële tewerkstelling beïnvloedden. Volgens de 'orthodoxe visie' van de ambtenaren zou de tewerkstelling van kinderen tijdens de schoolvakanties en voor of na de schooltijd voornamelijk een positieve invloed hebben voor hun ontwikkeling, en zelfs bijdragen tot het verminderen van de jeugddelinquentie. Belangrijk was vooral het verzet van de hoge ambtenaren tegen overheidsoptreden op de arbeidsmarkt: door het aanwenden van kinderen als (goedkope) arbeidskrachten via overheidsregulering te bemoeilijken, zouden economische problemen ontstaan voor de vele kleine Britse ondernemingen die kinderen tewerkstelden.

### **Afschaffen van kinderarbeid**

Onder meer als antwoord op een 'laissez faire'-houding ijvert de IAO voor de afschaffing van kinderarbeid. De IAO werd na de Eerste Wereldoorlog opgericht om naast andere doelstellingen ook de negatieve effecten van internationale economische concurrentie op de arbeidsomstandigheden tegen te gaan, en te verhinderen dat landen via ondermaatse arbeidswetgeving oneerlijke voordelen zouden halen uit de internationale handel. In zijn overzicht van kinderarbeid in het internationale recht vroeger en nu wijst Arne Vandaele erop dat de IAO, zeker sinds het Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces van 1973, de algehele afschaffing van kinderarbeid wil bewerkstelligen. Waar in vroegere IAO-verdragen een zekere soepelheid bestond, gaat de organisatie vandaag uit van een principieel verbod op kinderarbeid voor kinderen die onder een bepaalde minimumleeftijd vallen. Ook andere internationale verdragen hebben als doel de algehele afschaffing van kinderarbeid onder een bepaalde leeftijd (in principe vijftien jaar). De vraag naar de toelaatbaarheid van kinderarbeid wordt hierdoor gereduceerd tot een mathematisch onderzoek naar de leeftijd van kinderen: wanneer een kind een bepaalde leeftijd nog niet heeft bereikt, is het verbod op kinderarbeid van kracht.

Recent nam de IAO een nieuw verdrag aan over de uitroeiing van de ergste vormen van kinderarbeid. Dit verdrag beschouwt als ergste vormen van kinderarbeid alle vormen van slavernij, kinderprostitutie, het inzetten van kinderen voor illegale activiteiten (in het bijzonder de productie van en handel in drugs), en alle werk dat door zijn aard of de omstandigheden waarin het wordt uitgevoerd schadelijk is voor de gezondheid, veilig-



*Fundamenteel is dat alle kinderen, ook werkende kinderen,  
recht hebben op gratis onderwijs (foto Sonny Plasschaert)*

heid of zedelijkheid van kinderen. Verschillende auteurs, onder wie White, zien dit verdrag als een realistische poging van de IAO om kinderarbeid aan te pakken. Gezien de enorme omvang van het fenomeen kinderarbeid, is het onmogelijk om op korte termijn de doelstelling om alle kinderarbeid af te schaffen ook daadwerkelijk te realiseren. Daarom wil de IAO prioritair de meest schrijnende vormen van uitbuiting van kinderen aanpakken, met name via de onmiddellijke afschaffing van de ergste vormen van kinderarbeid. Zoals ook Vandaele opmerkt betekent dit echter niet dat de IAO haar abolitionistische houding heeft laten vallen: het volledig uitroeien van kinderarbeid blijft voor de IAO nog steeds als ultieme doelstelling gehandhaafd.

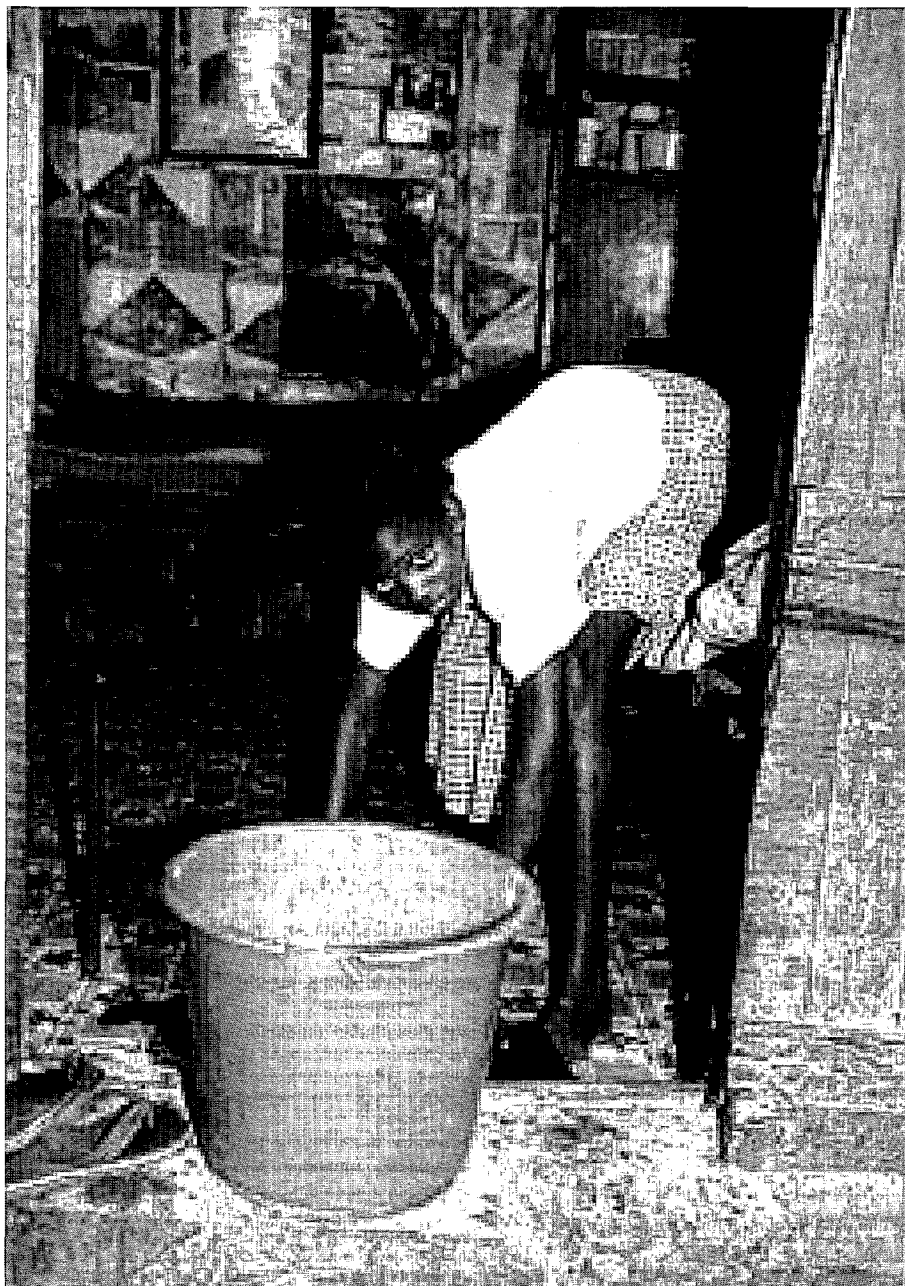
### **Reguleren van kinderarbeid**

Naast de onmiddellijke afschaffing van de ergste vormen van kinderarbeid en de afschaffing op lange termijn van alle kinderarbeid, ijvert de IAO via het IPEC-programma<sup>(25)</sup> ook voor het verbeteren op korte termijn van de arbeidsomstandigheden van werkende kinderen. De positie 'reguleren' wil uitbuiting van werkende kinderen tegengaan via het wettelijk regelen en afdwingbaar maken van arbeidsbeschermende maatregelen. Het samengaan van de posities 'afschaffen' en 'reguleren' van kinderarbeid is echter geen eenvoudige zaak. De finale doelstelling 'afschaffen van kinderarbeid' verhindert vaak de installatie van wetgeving die de verbetering van de arbeidsomstandigheden van kinderen op het oog heeft.

In zijn bijdrage merkt Cunningham op dat organisaties die in Groot-Brittannië opkomen voor hervorming van de wetgeving op de kinderarbeid niet per definitie tegen kinderarbeid gekant zijn. De meeste erkennen dat goed georganiseerde vormen van kinderarbeid - dit is wanneer hun arbeid degelijk is gereguleerd (door de overheid) en gecontroleerd (door vakbonden, scholen en ouders) - ook positieve effecten kan hebben. Pleiten voor meer regulering betekent dan ook niet automatisch ijveren voor de afschaffing van kinderarbeid. Integendeel, juist de regulering en het afdwingen van de regels kan de uitbuiting van kinderarbeid tegengaan.

### **'Empowerment' van werkende kinderen**

Ten slotte is er ook de positie die werkende kinderen wil ondersteunen in hun inspanningen om hun werk- en leefomstandigheden te verbeteren. Zelforganisaties van werkende kinderen verdedigen zelf een regulerende houding tegenover kinderarbeid. Een empowerment-perspectief ijvert voor het creëren van meer mogelijkheden voor organisaties van werkende kinderen om aan het debat over kinderarbeid te participeren. De posities reguleren en empowerment zijn posities die dan ook vaak samengaan en elkaar versterken: zelforganisaties van werkende kinderen vragen steun voor hun eisen voor meer en betere arbeidsbescherming. Tezelfdertijd kunnen arbeidsbeschermende maatregelen (bijvoorbeeld de wettelijke erkenning van het recht op vereniging) ook de



*De ergste vormen van uitbuiting gebeuren in de informele sector. Foto: jonge huisbediende in de buitenwijken van Dakar, Senegal (foto J. Maillard, 1996, [www.ilo.org](http://www.ilo.org))*

zelforganisaties van werkende kinderen ondersteunen<sup>(26)</sup>. Zelforganisaties van werkende kinderen benadrukken het belang van participatierechten en pleiten voor de erkenning van hun recht op arbeid in waardigheid. Volgens de NAT's is het recht op arbeid een fundamenteel mensenrecht, dat ook voor kinderen moet worden gewaarborgd. Ze zijn het dan ook niet eens met de roep om afschaffing van kinderarbeid. Kinderen die werken om het inkomen van hun familie te helpen verzekeren, of nog om hun schoolgeld te betalen, hebben volgens de NAT's recht op respect voor hun werk, en moeten op de eerste plaats voldoende bescherming kunnen krijgen bij de uitoefening van hun arbeid<sup>(27)</sup>.

Vanzelfsprekend zijn de NAT's geen voorstanders van extreme uitbuiting op het werk, en kanten ze zich tegen slavernij of gedwongen prostitutie. Ze zijn echter zeer kritisch over het recente IAO-Verdrag over de ergste vormen van kinderarbeid. Ze klagen vooral het automatisme aan waarmee dit verdrag slavernij of prostitutie met arbeid van kinderen verward. De in het verdrag opgenomen ergste vormen van kinderarbeid zijn volgens hen op de eerste plaats misdrijven, die ook als zodanig moeten worden bestreden. Door ook deze misdrijven kinderarbeid te noemen, drukt het verdrag zich weinig respectvol uit over het werk van de overgrote meerderheid van werkende kinderen.

In zijn artikel benoemt Vandaele de posities die toestanden van armoede en extreme exploitatie van het werk van kinderen bevestigen als een vorm van 'extrem realisme': de wereld is zoals hij is, en daar is niet veel aan te doen. De eisen van organisaties van werkende kinderen, met name respect voor hun recht op arbeid in waardigheid, hebben echter niks met dergelijke 'laissez faire'-houding te maken. Integendeel, werkende kinderen willen hun situatie verbeteren door meer overheidsregulering. Hun standpunten staan lijnrecht tegenover de orthodoxe neoliberale visie zoals die bijvoorbeeld door hoge Britse ambtenaren werd verdedigd.

## **Besluit**

Kinderen leveren een vaak over het hoofd geziene waardevolle bijdrage aan de samenleving, zowel door hun deelname aan het arbeidsproces als via hun schoolwerk. Dat kinderen via hun werk ook een plaats in de wereld opeisen, betekent echter niet dat werkende kinderen geen moeilijkheden hebben. De NAT's vragen dan ook niet om hen te idealiseren. Wel vragen ze op de eerste plaats aandacht voor hun perspectief op de wereld. Ze wijzen erop dat werkende kinderen worden uitgebuit en hun job in vaak zeer ondankbare omstandigheden moeten uitvoeren. Maar ze zeggen ook dat veel kinderen fier zijn over hun werk, en dat ze het geld dat ze verdienen goed kunnen gebruiken. Ze eisen dat beleidsmakers meer naar hen zouden luisteren bij het nemen van maatregelen over kinderarbeid.

Dit themanummer illustreert dat het mogelijk is om bij de geschiedschrijving over kinderarbeid met dit 'ander perspectief' rekening te houden. Zo wijst Schrumpf erop dat kinderen die in de 19e eeuw in Noorwegen in de industrie werkten zowel inzake loon als arbeidsduur beter af waren in vergelijking met kinderen die op dat moment in Noorwegen in de landbouw of als huisbediendes werkten. Werkende kinderen waren volgens haar bevoorrechte kinderen. Deze inzichten roepen vragen op over een aantal als vanzelfsprekend ervaren etappes in de evolutie van het nationale en internationale recht over kinderarbeid. White wijst erop dat huisbediendes door de Nederlandse Arbeidswet van 1919 werden uitgesloten van de algemene arbeidsduurbepijking tot 8 uur per dag en 45 uur per week. Nochtans gingen in die periode vele meisjes reeds voor hun 12 jaar als huisbediende werken, vaak langer dan 14 uur per dag. Vandaele stelt immers vast dat in de eerste verdragen van de IAO een minimumleeftijd voor kinderarbeid werd ingevoerd precies in de sector waar kinderen het best af waren, met name de industrie. Het werk van kinderen in de landbouwsector en als huisbediendes werd door het internationaal recht veel minder geproblematiseerd. Nochtans vonden precies daar de ergste vormen van uitbuiting plaats: de minst bevoorrechte kinderen kregen zowel nationaal als internationaal de minste aandacht. Ook vandaag gaat de meeste aandacht naar kinderarbeid in formele arbeidssectoren. Het is nochtans in die sectoren dat een zekere vorm van bescherming en controle bestaat. Kinderen uit deze sectoren verwijderen, betekent in de praktijk vaak niet méér dan hen wegduwen naar jobs met veel slechtere arbeidsomstandigheden en een nog lager loon. Ook de benadering die prioritair de ergste vormen van kinderarbeid wil aanpakken, ziet kinderen die in de landbouw, als huisbediende of in de informele sector werken over het hoofd. Nochtans zijn daar de meeste kinderen aan de slag, en vinden ook daar de meest subtiële vormen van uitbuiting en onderdrukking van werkende kinderen plaats. Niet de bestrijding van slavernij, dwangarbeid of kinderprostitutie is het probleem - integendeel, nog veel meer middelen moeten worden ingezet - maar wel de verwarring tussen deze vormen van brute onderdrukking en kinderarbeid.

De afwezigheid van het perspectief van werkende kinderen vertekent de kennis over kinderarbeid, zowel over vroeger als over vandaag. Niet alle maatregelen die werden/worden genomen blijken immers ook effectief de werk- en leefomstandigheden van kinderen te verbeteren. Het belang om de sociale rust te behouden, of om de eigen concurrentiepositie van een land te vrijwaren, bleek soms veel meer van tel te zijn dan de reële verbetering van het lot van werkende kinderen. In een aantal gevallen droeg de roep voor afschaffing van kinderarbeid zelfs bij tot het verslechteren van de situatie van werkende kinderen. Het verbod op kinderarbeid maakt het voor kinderen immers moeilijker om zich op regelgeving te beroepen die zou kunnen bijdragen om hun situatie te verbeteren, zoals het recht om bij een vakbond aan te sluiten of op arbeidsbeschermende maatregelen. Ook bij de studie van kinderarbeid moeten globale analyses voortdurend worden geconfronteerd met sterk gediversifieerde lokale contexten.

Onder bepaalde voorwaarden en in bepaalde omstandigheden kan arbeid ook voor kinderen emanciperend werken; in andere omstandigheden is hun arbeid niet veel meer dan een afstompende bezigheid. In veel gevallen is kinderarbeid in meer of mindere mate zowel het ene als het andere. Een meer genuanceerde kijk op kinderarbeid in het verleden, waarbij zowel met de diversiteit van kinderarbeid als met het perspectief van werkende kinderen wordt rekening gehouden, kan dan ook bijdragen tot het vergroten van het inzicht in discussies over kinderarbeid vandaag.

---

## Bijlage

---

### Verklaring van Kundapur (1996)

Verklaring opgesteld door 34 vertegenwoordigers uit 33 landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië die deelnamen aan de eerste internationale bijeenkomst van werkende kinderen in Kundapur (India), van 24 november tot 8 december 1996<sup>(28)</sup>.

### The Kundapur Declaration, November-December 1996

*"We, the working children of the Third World, propose*

- 1. We want recognition of our problems, our initiatives, proposals and our process of organisation;*
- 2. We are against the boycott of products made by children;*
- 3. We want respect and security for ourselves and the work that we do;*
- 4. We want an education system whose methodology and content are adapted to our reality;*
- 5. We want professional training adapted to our reality and capabilities;*
- 6. We want access to good health care for working children;*
- 7. We want to be consulted in all decisions concerning us, at local, national or international level;*
- 8. We want the root causes of our situation, primarily poverty, to be addressed and tackled;*
- 9. We want more activity in rural areas so that children do not have to migrate to the cities. We are against exploitation at work, but we are in favour of work with dignity and appropriate hours, so that we have time for education and leisure.*

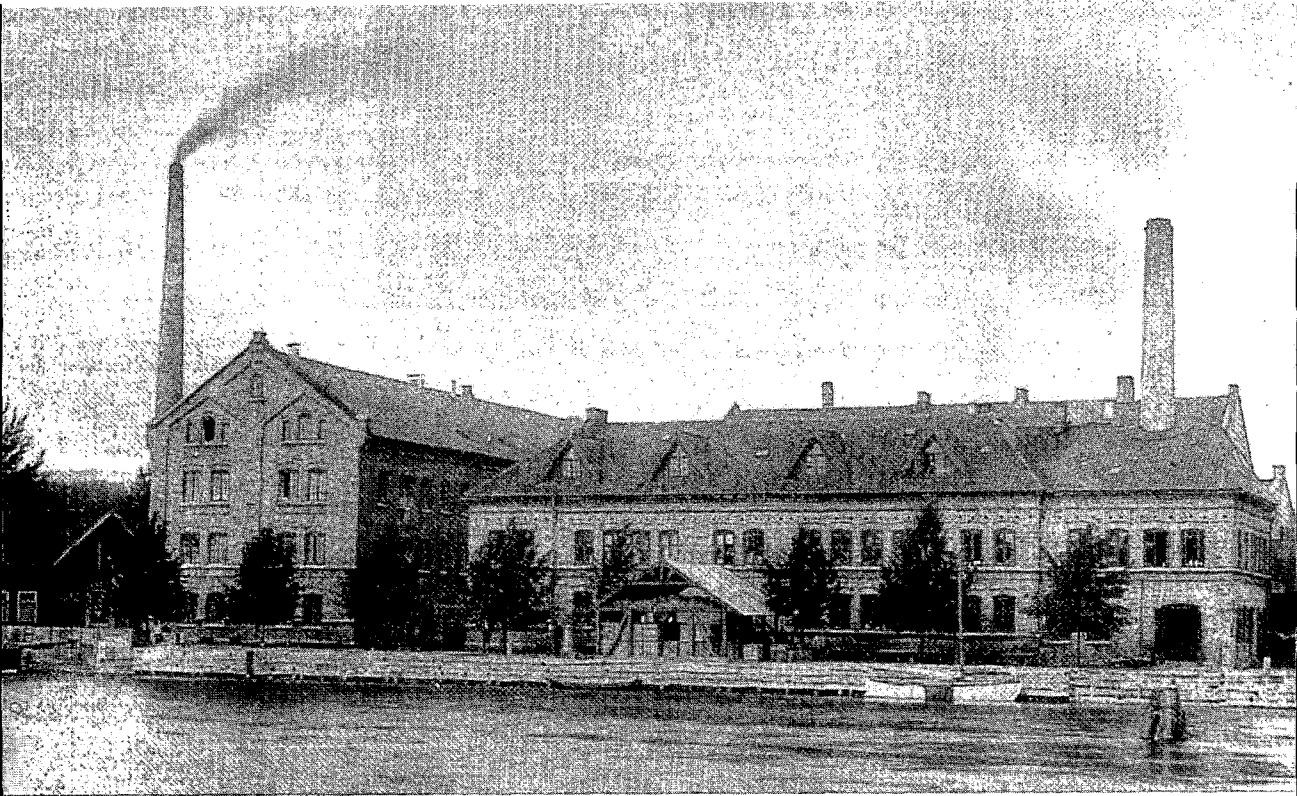
*With regard to the conferences which will be taking place, we want representation on an equal basis (if there are 20 ministers present, we want 20 working children to also be present). We will have discussions with our ministers but we do not want them to represent us."*



- (1) Deze tekst kwam tot stand in het kader van het programma IUAP (nr. P4/27), gefinancierd door de Belgische Staat, Diensten van de Eerste Minister - Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.
- (2) R. DE HERDT, B. DE GRAEVE, *Kinderarbeid 1800-1914*, Gent: Museum voor Industriële Archeologie en Textiel, 1981, p. 4.
- (3) R. DE HERDT, B. DE GRAEVE, *Kinderarbeid 1800-1914 [...]*, p. 29.
- (4) B. DE WILDE, Kinderen en arbeid: onverzoenbaar of toch niet? In: *Samenleving en Politiek*, 6(1999)9.
- (5) P. DE WITTE, Alles is omgekeerd. Hoe de werklieden vroeger leefden. 1848-1918, Leuven, 1986, p. 68. In: B. DE WILDE, *Kinderen en arbeid: [...]*.
- (6) W.E. MYERS, Considering Child Labour. Changing terms, issues and actors at the international level. In: *Childhood*, 6(1999)1, p. 22.
- (7) J. McKECHNIE, S. HOBBS (eds.), *Working children: Reconsidering the debates. Report of the International Working Group on Child Labour*, Amsterdam: DCI/ISPAN, 1998 pp. 37-40.
- (8) Zie bv. verscheidene auteurs in B. SCHLEMMER (ed.), *L'enfant exploité - oppression, mise au travail, prolétarianisation*, Paris: Karthala, 1996, 522 p. Gepubliceerd in het Engels als: B. SCHLEMMER (ed.), *The exploited child*, London: Zed Books, 2000.
- (9) M. BONNET, *Regards sur les enfants travailleurs. La mise au travail dans le monde contemporain: analyse et études de cas*, Lausanne: Page deux, 1998, pp. 43-61.
- (10) Zie de bijdrage van A. Vandaele in dit nummer, *Kinderarbeid in het internationale recht vroeger en nu*.
- (11) In: B. SCHLEMMER, *L'enfant exploité [...]*, pp. 7-27.
- (12) BIT, *Le travail des enfants. L'intolérable en point de mire*, Genève, 1996, p. 3.
- (13) B. SCHLEMMER, *L'enfant exploité [...]*, pp. 7-27.
- (14) De cijfers zijn gebaseerd op het jaarverslag 1997 van de bevoegde federale administratie: Administratie van de inspectie van de sociale wetten, *Activiteitsverslag 1997*, Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- (15) *Belgisch Staatsblad*, 28.08.1992.
- (16) *Belgisch Staatsblad*, 09.04.1993.
- (17) B. PETTITT (ed.), *Children and work in the UK: Reassessing the issues*, Londen: Child Poverty Action Group, 1998.
- (18) B. SCHLEMMER, *L'enfant exploité [...]*, pp. 7-27.
- (19) J. McKECHNIE, S. HOBBS (eds.), *Working Children [...]*, pp. 37-40.
- (20) B. SCHLEMMER, *L'enfant exploité [...]*, pp. 7-27.
- (21) ENDA TM Jeunesse Action, *Working children and youths of West Afrika get organised*, Dakar: EDNA Tiers-Monde Jeunesse Action, 1997, pp. 3-9.
- (22) Voor een bespreking van een aantal zelforganisaties van werkende kinderen, zie A. SWIFT, *Working Children Get Organised. An introduction to working children's organisations*, London: International Save the Children Alliance, 1999, p. 40.
- (23) Zie de tekst opgenomen in bijlage.
- (24) B. WHITE, *Children, Work and 'Child Labour': Changing Responses to the Employment of Children*, Den Haag: Institute of Social Studies, 1994, pp. 7-8.
- (25) 'International Programme on the Elimination of Child Labour' van de IAO, zie Internet, <http://www.ilo.org>.
- (26) B. WHITE, *Children, Work [...]*, pp. 7-8.
- (27) Over de discussies over kinderarbeid en het perspectief van werkende kinderen: Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (NAT's). Zelforganisaties van werkende kinderen en het debat over kinderarbeid. In: *Mores: pedagogisch tijdschrift voor morele problemen*, 42(1998)214, pp. 319-337; K. HANSON, A. VANDAELE, Working Children and International Labour Law: A Critical Analysis. In: *Information Bulletin N° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood'*, Bondy (France), 15-17.11.2000, pp.31-51.
- (28) Bron: International Working Group on Child Labour, *Have we asked the children?* Discussion paper, Bangalore-Amsterdam: Concerned for Working Children/DCI-NL, 1997, p. 17.

## Bibliografie

- M. BONNET, *Regards sur les enfants travailleurs. La mise au travail dans le monde contemporain: analyse et études de cas*, Lausanne: Page deux, 1998, 231 p.
- A. CUSSIANOVICH VILLARAN, *Some premises for reflection and social practices with working children and adolescents*, San Isidro: Rádda Barnen, 1997, 26 p.
- B. DE WILDE, Kinderen en arbeid: onverzoebaar of toch niet? In: *Samenleving en Politiek*, 6(1999)9.
- B. DE WILDE, The voice of working children in Belgium (1800-1914), In: *Information Bulletin N° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood'*, Bondy (France), 15-17.11.2000, pp. 12-19.
- ENDA TM Jeunesse Action, *Working children and youths of West Africa get organised*, Dakar: ENDA Tiers-Monde Jeunesse Action, 1997, 52 p.
- K. HANSON, Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (NAT's), Zelforganisaties van werkende kinderen en het debat over kinderarbeid. In: *Mores: pedagogisch tijdschrift voor morele problemen*, 42(1998)214, pp. 319-337.
- K. HANSON, A. VANDAELE, Working Children and International Labour Law: A Critical Analysis. In: *Information Bulletin N° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood'*, Bondy (France), 15-17.11.2000, pp. 31-51.
- A. JAMES, C. JENKS, A. PROUT, *Theorizing Childhood*, Cambridge: Polity, 1998, 247 p.
- J. McKECHNIE, S. HOBBS (eds.), *Working Children: Reconsidering the debates. Report of the International Working Group on Child Labour*, Amsterdam: DCI/ISPCAN, 1998, pp. 37-40.
- P. MILJETEIG, Children's democratic rights: Are we ready? What can we learn from young workers. In: A.B. SMITH, M. GALLOP, K. MARSHALL, K. NAIRN (eds.), *Advocating for Children. International Perspectives on Children's Rights*, Dunedin: University of Otago Press, 2000, pp. 159-175.
- W.E. MYERS, Considering Child Labour. Changing terms, issues and actors at the international level. In: *Childhood*, 6(1999)1, pp. 13-26.
- O. NIEUWENHUYNS, The paradox of child labor and anthropology. In: *Annual Review of Anthropology*, (1996)25, pp. 237-251.
- B. SCHLEMMER (ed.), *L'enfant exploité - oppression, mise au travail, prolétarianisation*, Paris: Karthala, 1996, 522 p.; Gepubliceerd in het Engels als: B. SCHLEMMER (ed.), *The exploited child*, London: Zed Books, 2000, 338 p.
- A. SWIFT, *Working Children Get Organised. An introduction to working children's organisations*, London: International Save the Children Alliance, 1999, 40 p.
- B. WHITE, *Children, Work and 'Child Labour': Changing Responses to the Employment of Children*, Den Haag: Institute of Social Studies, 1994, 62 p.
- M. WOODHEAD, *Children's perspectives on their working lives. A participatory study in Bangladesh, Ethiopia, The Philippines, Guatemala, El Salvador and Nicaragua*, Stockholm: Rádda Barnen, 1998, 153 p.



*Porsgrunds Porselænsfabrik 1895. The factory was situated close to the Porsgrunn River*

## **The Working Child - Enslaved or Privileged? Changing Perspectives on Child Labour**

*Ellen Schrumpf, Ph.D., Associate Professor in History,  
Telemark University College, Norway*

---

*This article is about child labour in a Norwegian historical context. Children at work in two industrial plants; a sawmill and a porcelain factory in the period from 1850 to 1910 will be in focus. It is also about how perspectives changed through the process of working with a project on child labour. Through that process I became increasingly aware of how controversial this issue is, both in a historical context and in our time. I realized that child labour implicates a wider set of cultural and political issues. It has to do with the tendency of sentimentalizing children in our time<sup>(1)</sup>. It has also to do with global and rapid economic and cultural changes and competing definitions of what a child should be. As history is a way of seeing the past through the filters of present time, we can see that the past is often used to construct and deploy historical myths to organize contemporary tensions. The ongoing debate about childhood politics and the historical debates about the concepts and interpretations of childhood history are usually very moral and emotional. Those moralistic interpretations of child labour in history make that point very clear.*

### **Introduction**

We know that in the western world childhood is defined as a period free of work and responsibilities. Within that discourse child labour belongs to a brutal and exploitive past, a historical period that has come to an end in the developed and civilized part of the world. The Enlightenment promoted the value of *educating* children and being a school child became the only norm and relevant definition of childhood in the modern

world. Very soon this perception of childhood seemed to be 'naturalized' and 'universal'. The connection to time and space of this particular construction loosened.

The title of this article challenges this understanding of the conception of childhood. It questions the hegemonic idea of the child as someone who should play and being schooled by nature. It indicates that work for children could sometimes and somewhere be 'normal' - i.e. according to the actual norms - and not a historical 'deviation'. It implicates furthermore that the working child *could* be a privileged child. To see the child worker as privileged is, however, provocative in our culture - it confronts our norms and ideas about how childhood should be.

The historian is indeed a part of contemporary discourses and I have myself experienced how different and changing definitions of childhood and child labour in past and present have had an impact on a social and cultural historical project about child labour in Norwegian history. This article will present the results of that historical study. It will also be a meta commentary of how the study proceeded.

### **From social to cultural history - changing perspectives**

The study is about children at work in a rural sawmill, Ulefos Sagbrug, in the years between 1850 and 1900, and a porcelain factory in the town of Porsgrunn, Porsgrunds Porselænsfabrik, in the years between 1887 and 1910<sup>(2)</sup>. There were in all 114 young male sawmill workers and 89 boys and girls working in the porcelain factory. These children are the main characters of this study. They are defined as children according to their age; children were persons who were less than fifteen years old. This definition is based on how that agegroup was perceived in the local societies at that actual time. Having reached the age of fifteen meant that girls and boys usually had finished school and took part in work-life as full-timers. They were accordingly considered as grown-ups. Participation in work-life was decisive for social position.

The main problem of the study was to find out why these children in Porsgrunn and Ulefoss actually worked. In the beginning 'work' was defined exclusively as wage work. Very soon it became obvious to me, however, that I had to broaden the concept of work and include unpaid work in the households to perceive the complexity of child labour. Another problem was to find out how work-life was constituted by age and gender divisions and how work itself shaped the child. I also wanted to understand how child labour changed throughout the period and explain why work was a central part of growing up at one time and later on became very peripheral in children's lives. A major problem was to study how change in children's work provided for a change in Norwegian childhood in general within the period of time when the traditional agricultural society was about to change into a modern industrialized society.

I chose to study two industrial plants, which were different but there were also similarities between them. The sawmill was an old plant dating back to the sixteenth

century. It was owned by one of the aristocratic families in Norway and inherited from one generation to another. The sawmill was part of a typical paternalist society where the owner also provided for housing, schooling, medical aid and a lot for every family where they could grow potatoes and vegetables and keep some domestic animals. The sawmill society was a 'total-providing' society; the workers and their families were provided for throughout their lifetime. On the other hand the workers were totally dependent: the millowner demanded complete loyalty of his workers. Accordingly there was no union at Ulefos Sagbrug for a long time. Concerning processes of work the production of planks and boards was simple and the workers were unskilled. Water from a waterfall kept the saw blades going, sometimes at high speed and sometimes at low speed depending on the water supply. In the winter there was no water at all - and no work. Sawmill work was typical seasonal work. There were only male workers at Ulefos Sagbrug.

The porcelain factory in Porsgrunn was a more modern plant established in 1885. The first cup was produced in 1887. It was a share holding company and the director was hired. At the end of the nineteenth century there were twice as many workers - men and women - as in the sawmill; i.e. two hundred. The production and decoration of cups was handicraft and the workers used simple technology; clay, a turner and a painting brush. The turning and decoration of cups and plates were highly skilled work requiring four years of apprenticeship. Much work was, however, additional and unskilled, simple preparing and finishing tasks.

In spite of major differences concerning ownership, management and production there were certain similarities between the two plants concerning child labour. In both places the supply of workers very often went through the workers themselves and children at work accordingly had relatives on the work place. Furthermore the children were mostly auxiliary workers in both plants. Except for the apprenticeships in the porcelain factory the children had no position in the production of the goods. The children were for the most part-timers. In both places they were in and out of the plants according to productional demands and seasons, but their work was also fitted into the schedule of schooling and household work.

The project started out as a social historical study and child labour was seen from a traditional and Marxist point of view<sup>(3)</sup>. Being aware that the following presentation is a gross simplification, the capitalist in a Marxist view is seen as a usurper who uses every opportunity to increase the profit. The use of child labour was one of their strategies. Later on, new technology made children less profitable and they were pushed out of the factories. Technology and economy were in this perspective seen as 'decisive' for whether one should use children or not. On the other hand children were pushed into the factories by poverty in working class families. Children at work endured a devastating and miserable life. They were passive objects of economic needs both in the families *and* the companies.

This was the theoretical starting point of this study, but as the study proceeded it



*A working-class family, Ulefoss 1910*

became obvious to me that the structuralistic and one-dimensional and materialistic framework was a dead end street. I could not find a technological explanation for why children worked in the two industrial plants or why child labour dramatically decreased at the end of the nineteenth century. In general it was impossible to find answers to my questions by searching within the walls of the plants alone. The perspective had to be broadened, including the families and communities in a local 'totality' in which children had an active role. Working children were to be seen as active in the building of their own and their families' lives and not just passive subjects of social structures and processes<sup>(4)</sup>. As mentioned above I needed a wider concept of work, which included both paid work in the plants and unpaid work within the families. To understand the age and gender division of work and how family members co-operated to support the family, the cultural dimension became central. I needed a closer look at mentality and traditions. Mentality was not studied as stable structures, but more as processes, which only could be understood within a wider context of social and economical changes<sup>(5)</sup>. Oral sources became a primary source. They were not studied as documents that led to facts, but rather as expressions of peoples' reflections, consciousness, norms and values<sup>(6)</sup>. Cultural phenomena became central in the study, *without* leaving the economic structures out. In an anthropological perspective the historical subject moved to the centre of the study and differences and multiple relations stepped forward. Change of perspective was necessary to get closer to the *complexity* of child labour in history.

### **Hans Andersen's story**

What did I then see in a wider cultural perspective on child labour? I will return to the major conclusions and interpretations later on. First I will introduce one of the children of my study. Hans Andersen will serve not as a representative of the 203 working children. His story will rather shed light on and make understandable the phenomenon of child labour in Porsgrunn and Ulefoss. The story of Hans Andersen is primarily based on his written memoirs, which are a long and very accurate story. The memoirs are used with necessary critical methodology concerning factual and psychological mechanisms in old people's recollecting and forgetting the past<sup>(7)</sup>. To complete his story other oral sources, censuses from Porsgrunn and Ulefoss and archives from the two plants are used. A protocol of young workers in the porcelain factory between the years 1893 to 1948 is an important and very rich source. Here all young porcelain workers were listed with information about names, parents, dates of birth, work, wages, working hours, schooling, hiring and firing dates and so on.

Hans Andersen serves as a micro historical entrance to everyday life for working class children in Norway around the turn of the nineteenth century. The story is unique but still very typical and ordinary. Hans was born in 1877 in a small rural place just outside



Porsgrunn. He had two sisters and two brothers and his father was a sailor as many men in Porsgrunn were at that time. His mother was a housewife according to the census, but we know that housewives in working class families were hard working members and heads of the families. Housewives had productive and reproductive tasks and were crucial for keeping the family nourished, clothed and clean<sup>(8)</sup>. The livelihood of the family Andersen was put together by multiple means and everyone in the household took part in different kinds of activities to get the economy to keep up with the expenditures. As soon as the children were capable they contributed to the family economy. They worked within the household assisting their mother in cooking, cleaning, feeding the domestic animals, harvesting grass; shortly speaking they were contributing with whatever was needed to be done in the household. This was unpaid work in which some of the youngest siblings in the family participated. As they were getting older, they eagerly looked for wage work. Hans' eldest sisters, Anna and Ida, became domestic servants, the eldest when she was eight years old, and the younger when she was around ten. His one brother got an apprenticeship as a carpenter and the other followed his father to sea ending up as a sailor after having worked for a short time at a sawmill.

The Andersen family was a common working family of the time. It had a twofold provision of the livelihood; one consisted of wage work and the other of homebased agricultural production. The family distributed child labour and it was not an option for anyone not to work. They took the jobs they were offered. At what age they left the household depended on the possibilities on the labour market and on the need for their work in the household. Gender was also decisive. Generally the girls stayed home longer than the boys, making themselves useful there, but in the Andersen family Ida and Anna left early because they were eldest and at that time the family was in need of reducing the numbers of mouths to feed. A family wage economy was practised; all wages were put together to support the family. Every family member supported the family until they were grown-ups and established families of their own.

The child workers in the Andersen family contributed considerably to the family economy. For long periods of time, when their father was at sea, the children's wages were the prime and most important income of the family. Not yet fifteen years of age Hans contributed to the economy with about five Norwegian 'kroner' per week. In comparison Hans told that to get a suit at that time one had to pay the tailor an amount of ten 'kroner'. To bring home five 'kroner' every week was then quite a support. According to the protocol of young workers at the porcelain factory the average wage for children was five 'kroner', but the variations in wages were huge. The best-paid child could earn more than fifteen 'kroner' per week. They were hired in the very first years before a norm for a 'child wage' was established. After some years children's wages were closer to the average. Calculations indicate that a child of his age at that time needed less than half the amount of Hans' weekly wage of five 'kroner' to support him/herself<sup>(9)</sup>. Accordingly Hans and the other siblings contributed with a considera-

ble surplus to the family economy. No wonder that Hans in his memoirs expressed that he was both proud and happy when he could hand over to his mother the wage at the end of the week.

As already mentioned the wages were not the family's only way of getting a livelihood. The family grew vegetables and potatoes in the garden and had a pig, a sheep and a few chickens. The busy hands of the female head transformed the wool into trousers, skirts, socks and stockings for all family members and the animals supported with meat and eggs for the meals. The production of the household was quite extensive and it was the domain and responsibility of the housewife and the children staying at home for the time being.

What we have seen here is that the children of the Andersen family were busy workers. They were flexible participants working wherever they could be useful; working either unpaid in the household or having wage work outside the household. Wage work was, however, what they hoped for, and when Hans got a job at the porcelain factory in Porsgrunn in 1891, he was the lucky one. Compared to his sisters who worked as domestic servants, his work was very well paid, the working hours were shorter and regulated, and being hired as an apprentice he was trained to become a painter and skilled worker. As a qualified worker he was guaranteed work in the factory in the future. Hans considered himself 'privileged' since it was a large demand for such jobs among young people in Porsgrunn at that time.

Hans started as an apprentice in the factory fourteen years old. In general the 'porcelain-children' started at work twelve to thirteen years old. The youngest children among them were nine years. Children starting at work on the sawmill were on average one year younger<sup>(10)</sup>. It was however not easy to tell the exact age of children at work in the two plants. The censuses from Ulefoss and Porsgrunn of 1865, 1875 and 1891 differ from one to the other concerning age of one particular child. Oral sources also revealed a lack of *age consciousness*. Hans was nevertheless certain of his age when he finished school and could attend work full-time. He was fourteen years old. At a younger age, when he still attended school, he worked in a sawmill every other day and went to school the other days. Compared to the sawmill the work at the porcelain factory was much better paid - about twice as much - even if the workdays were shorter. That counts for the working children at Ulefoss too; the sawmill-working child had half the wage of working children in Porsgrunn. Compared to the grown ups they had, however, between one half and one third of their wages in both plants. Around the turn of the century the working day was as long for the children as for the grown-ups in both plants except for the children who attended school. The school children in Porsgrunn worked either half day or full day every other day. In Ulefoss they worked in summertime when the sawmill was busy and attended school in wintertime.

For four years Hans' training was copying decorations by hand, but he told that he did a lot of additional work too; he ran errands, swept the floors and assisted the artisan with anything he demanded. At the end of the apprenticeship he was allowed to enter

the group of skilled workers. First he had, however, to prove his qualifications by decorating a plate with all the different and complicated techniques. That day when he proved his abilities and was included in the group of skilled workers was one of the most important in Hans' life. It was celebrated with a solemn ritual. He was then a member of a group of workers which had the highest esteem in the factory. He received a considerable amount of money from the factory and gave a party for his fellow skilled workers with food and drinks.

Hans got his education through work. It was 'learning by doing' and the learning process was both formal and informal. Being present on the workplace made Hans acquire a kind of "*tacit knowledge*"<sup>(11)</sup>. Taking part in work-life led Hans to a profession that placed him among the best paid and most prestigious workers at the porcelain factory.

When Hans was hired as a porcelain worker in 1891 it was the beginning of a lifelong career. He stayed there for the rest of his working life, til his was sixty-three years old. That is how child labour worked for many other children at the factory in Porsgrunn, and in the sawmill as well. Child labour was an introduction to permanent work. 20 percent of the children were still hired after ten years in the porcelain factory and 24 percent in the sawmill. Other children were 'mobile'; wandering about from one job to the other. They could stay a few weeks or months on the work place and then they left. 40 percent of the children on the porcelain factory and 26 percent of the young sawmill workers stayed there for less than one year<sup>(12)</sup>. The mobility was accordingly higher among the children in Porsgrunn than in Ulefoss. In Porsgrunn there was a labour market with more options than in Ulefoss. In general mobility in work life was much higher at that time than in later years<sup>(13)</sup>. The child workers left the workplaces for different reasons. Sometimes mobility was part of a family strategy as the children were needed at home. Sometimes children left because they got a better offer from another work place, and sometimes they simply wanted to get away from a foreman or an employer they did not like. Sometimes it was a matter of no choice; they were fired. The plants had no more work for them.

Generally the children who had relatives in the porcelain factory and sawmill stayed longest. Family relations provided for stability. A reconstruction of the child workers' families shows the fathers to a larger degree were workers in the upper strata of the hierarchy among the workers. They probably used their position and influence to get their children at work. An internal system of supply of workers was established and work was passed over from one generation to the next. It was foremen, skilled workers and heads of departments who were in a position to take advantage of that system. Accordingly, recruitment and training to a profession was family related. This was to the advantage of both the plants and the workers. The working families had access to the jobs and the plants had access to a stable working force.

As already mentioned the children's wages meant a considerable contribution to family livelihood. Still child labour was about much more than economy. As we have seen

work was about education and training for a trade in the future. What the children needed at that time was practical training because most work in Norway was to be found in industry, fisheries or in the agricultural sector. Work had a cultural and ideological meaning as well. Work was supposed to keep human beings busy and that was good for morals. According to the Norwegian piety work was supposed to keep sins and temptations away. It seems like work - and child labour as well - had a positive meaning for very many at that time; parents, employers, even teachers and the children themselves<sup>(14)</sup>. Child labour was accepted according to long traditions and mentality within the families and the local society. There existed a culture where work meant the same as life - and the other way around.

In a culture where work constituted everyday life not only as an economic activity, but socially and culturally as well, work was an including activity where everyone took part; old people and young, men and women and people who would have been excluded from worklife today. For children it was not a question of whether to work or not, but where to work. We have seen that the porcelain factory was within reaching distance for Hans and many other children in west side Porsgrunn. The Andersen family like other families lived close to the factory. People in the local society were very well acquainted with the plant. As for the children they had been there during times bringing tins of food to their fathers or brothers or they had simply used the factory yard as play ground. The sawmill society was even closer. Literally, but mentally as well, the distances to the workplace were very short.

Working hours were long for the porcelain workers; ten hours including two breaks of one hour and a half together. In the sawmill children worked twelve hours daily including two hours breaks. But Hans and other workers tell about blurred distinctions between work and leisure. Playing card and music and having fun was going on in the work place, within working hours and after. In Porsgrunn there was no hurry to get home after work, Hans said. He also told that in early years the working speed and amount of production was under the control of the artisan. They worked hard for some time till they had produced a certain amount of products and then they ended the working day or week. In the sawmill the waterfall and delivery of timber controlled work intensity. In periods when less water in the river the speed was quite slow. Still, at the end of the nineteenth century there seemed to be another conception of time, work and leisure among the workers. Work was not measured by working hours, days and weeks but by accomplished work<sup>(15)</sup>.

Hans' story from his first years in the factory indicates that the workers had another awareness of risk and security in the work place. Looking into the polluted air in the porcelain factory around the turn of the century would probably be a shocking experience to us. The factory halls - some of them were worse than the others - were filled with dust, which the workers inhaled every minute of the day. At that time they knew nothing about the danger of 'silicosis'. Without that knowledge they had no reason and therefore no possibility to protect them against that specific disease. The workers



*Young apprentices at Porsgrunds Porselænsfabrik 1891*

seemed to accept the dust the first years. After some time they learned, however, that the dust was dangerous and many wives wanted their husbands to stay out of the 'dusty' departments in the factory<sup>(16)</sup>.

Hans Andersen got a double education. He was educated at work *and* in school as well. He attended school for seven years. Actually he knew how to read before he started in first grade at school. His mother had taught him. Parents, and the mothers in particular, were very concerned about children's reading and writing abilities. Centuries back in Norwegian history that was a precondition for getting access to the Lords' table and receive the Holy Communion<sup>(17)</sup>. A concern for child education among parents was still a reality in Porsgrunn and Ulefoss around the turn of the 19th century. The hope for salvation of their children was not any longer their prime motivation. In the modern society reading and writing were unconditional qualifications for success. Still, the parents wanted a practical training for their children. Hans' parents - like the other working parents - wanted a solid education for their children; they wanted them to go to school *and* to get practical training at work. They wanted an education in which school and work were adjusted. As long as the children attended school they were part-timers at work. It was - according to the school laws of 1889 - the employer's responsibility to provide for the child workers so that they did not miss school because of work. The director of the porcelain factory seemed to fulfil that obligation. He was a member of the school commission in Porsgrunn and he was deeply concerned about schooling for working children<sup>(18)</sup>. In Ulefoss the sawmill owner provided for a good schooling for the children. The private sawmill school was better than the school in the county concerning buildings, teachers and schooling hours<sup>(19)</sup>. A good school for the children was in the interest of the children, the parents and the employers as well. They were very well aware of the advantages of having well-educated and competent workers.

Hans combined school and work till he was fourteen years old. Then he started to work full-time. He missed school, however. Schoolwork was one of his favorite activities. He could not have higher education however. At that time it was a matter of no choice, working class children had to work.

Full-time industrial work for children younger than fifteen years old became rare in Norway after the turn of the twentieth century. There were very few children left in the two actual industrial plants in the last years of this study, and according to statistics there were only 800 children between twelve and fourteen years of age left in Norwegian industry in 1916 and the number fell to 19 in 1921<sup>(20)</sup>. There are, however, many reasons not to trust the statistics concerning child labour. We know that children have worked informally throughout the 20th century and still do<sup>(21)</sup>. Anyway full-time work for children decreased. Very generally it seemed to be a consequence of a thorough modernisation of the Norwegian society. A powerful national state is one of the characteristics of a modern society. That state aimed to plan and control the day of tomorrow. Defining and controlling childhood became central because the child of today

was the man of tomorrow. A common public school for all Norwegian children should do the job. To further this aim the first Norwegian factory law was passed in 1892. This law prohibited work in factories for children younger than twelve years. Young people between twelve and fourteen were allowed to work six hours per day. On the other hand the school laws of 1889 extended compulsory school. These laws among others expressed how childhood became of great political interest. Within a wider cultural change the Norwegian working class childhood changed from being constituted by work to being included in a modern childhood constituted by school.

The modern Norwegian child became more segregated from society. The number of days at school increased by fifty percent from 1880 to 1914<sup>(22)</sup>. As school took more of the children's time and education was more of an intellectual activity children were shaped in another way. While the child worker was learning by doing within the family and work collectively, the school child was learning by theoretical activities. Learning by the books was a very personal way of acquiring knowledge and at school the child became more of an individual<sup>(23)</sup>. The schoolchild became a modern child and the characteristics of a modern child is that it is more of an independent subject making its own individual choices. Authority concerning childhood was transmitted from the private to the public sphere and from working class families and parents to professional educators. Childhood changed, but parents' wish for a safe future for their children was continuous. So when school expanded and took more of the children's time, there were remarkably few protests from the parents. Parents were deeply concerned about their children's future. In a modern specialized and more complex society school had become necessary to fulfil that wish. A general rise in the standard of living among working class families and the development of a Norwegian welfare state in the 20th century made the fulfilment possible.

Changing childhood and changes in family were closely connected. Working class families became less productive and the father was the one who was responsible for the support of his family. When Hans Andersen established a family of his own he became the one and male breadwinner of the family. In the twentieth century there was a development from a family wage economy towards a family consumer economy<sup>(24)</sup>. The family became segregated and part of the private sphere. Women and children became less productive, and gained reproductive responsibilities<sup>(25)</sup>.

### **Interpretations and conclusions**

In a broader sense: What contribution did the change of perspective from a quantitative and structural history to a cultural and social history bring to a study of child labour? Generally, I would say that I saw another history of child labour than I first expected. It was time for a history of child labour revisited. What I found was *not* a history of misery. Child labour was not a product of an uncivilized society and brutal parents who did not

care about their children. The revisited history was about children who were part of a family wage economy in which every member of the family was responsible for the support of the family<sup>(26)</sup>. Child labour was a way of making a better living for working class families at that time. Work was, however, much more than economy. Work was socialisation into certain roles and education for a trade in the future. It had a wide social and cultural meaning.

More specifically the cultural perspective on child labour moved the child, the family and local community to the centre of the study as the company and technological and economic structures stepped back to the periphery. I saw then that work was constituted by a huge variety of activities<sup>(27)</sup>. Work life was complex and there were many tasks for children to do. Child labour was paid and unpaid activities within and outside the household. In working class families in Ulefoss and Porsgrunn it was not a question whether to work or not. Work was life and life was work for everybody, children included. Depending on gender and place in the row of siblings the children started to work early in life. Generally they started to work unpaid at home. Later on they applied for wage work if possible. There was a close connection between the two spheres and continuity between wagework and householdwork. Child labour can accordingly be characterized as continuous and flexible. The children were surfing back and forth between workplaces and households making themselves useful. In seasons when demands were large there was an increasing need for workers. All hands could then be used and children, as the most flexible workers, could contribute to speed up the production of goods.

Getting a job in the porcelain factory in Porsgrunn or the sawmill in Ulefoss was at that time considered a 'privilege'. Concerning both wages and working hours industrial child workers were better off compared to children working in the agricultural sector or as domestic servants. Industrial work was, however, more risky concerning diseases and accidents. The air in the porcelain factory was thick with dust the first decades and the porcelain workers inhaled the fine porcelain dust, which caused the deadly disease 'silicosis'. The typical sawmill accident was to cut off a finger, a hand or even an arm. Children worked far away from the sawblades, however, and the sources don't tell of any accidents among children in Ulefoss sawmill in the period of the study<sup>(28)</sup>.

In this study I have found another concept of age than in later days. In the sawmill society and in Porsgrunn the concept of age differed from our modern and exact chronological age. Children were seen more as bodies or as physical sizes and their identities were constructed according to what they managed to do at work. The concept of age was *blurred*. For the modern child the exact age and birthdays became very important for the perception and presentation of its self. When school expanded that process proceeded as children at school were increasingly separated in distinct age groups. Chronological age got a wider meaning than measured lifetime. Age - more than physical strength - shaped the modern child's conceptions of identity<sup>(29)</sup>.

Child labour was part of a traditional way of life. Children were partners in a family





*Young boys at work. Ulefos Sagburg 1900*

wage economy and they did not - at least not always - work because of poverty. Actually it was not the poorest families that got their children hired in the sawmill and the porcelain factory. On the contrary it was the 'privileged' working class families that recruited their children into the two industrial plants. Even some middle class families sent their children to work. Work was 'inherited' and transmitted from father or other relatives to sons and in Porsgrunn sometimes to daughters in a very stable manner. Child labour provided for stability on the work places and in the families. Old workers both from Ulefoss and Porsgrunn told about employers who hired children to help families in need. Still, child labour was definitely to the companies' advantage. Working children were useful and profitable to them. In the two plants there were many additional tasks that needed to be done and that children could do. Their work made the processes of production more efficient. The children were also useful because they could more easily be hired and fired. They loosened the 'bottlenecks' of the production. At the porcelain factory the children were educated in apprenticeships as well, covering the company's need for qualified workers in the future. The first years the company had to import skilled workers from Germany, Denmark and Sweden.

Industrial work was primarily for boys. In the Ulefoss sawmill there were boys only and the porcelain factory hired just a few girls below fifteen years of age. Still girls worked. They were useful partners in the households or they worked outside the households, usually as domestic servants. Household work was also training for the future. As we have seen housewives played an important economical role in working class families. Anyway, prestige and position in the family was very much a question of earning money to bring home. It was the boys in the two local societies that had access to the power that money gave.

One of the main conclusions of this project is that child labour must be studied as part of a local working class culture, it must be studied as part of a lifeway in which family life and work life were integrated in a larger web of working class culture. Children at work were part of a culture where work in general constituted everyday life. Children very soon internalized this mentality<sup>(30)</sup>.

Moving working children in Ulefoss and Porsgrunn and their families into the centre somehow provided for a democratic turn in a social historical study of child labour. The children and their families are seen as active subjects and not passive objects of social structures. That provides for a social history in which the families and their children are trusted to be able to solve their problems and use the options, which the economic and social structures made available. Economic and social structures are indeed important. They don't, however, open for the whole and complex story of child labour.

A last comment I want to add is that working on this project on child labour made me aware of my own prejudices. In the first place they had blurred my eyes and my perspective was one-dimensional. I couldn't see the complexity of child labour in history

- and in the world today. Now, I don't want to tell a romantic story about child labour. It was hard work for many children, some were treated badly and the companies also used the children for their own advantage. This is, however, only one part of the story. Still, the story about misuse and misery was, and still remains, the 'master story' about child labour. This study has opened up for other interpretations of child labour. Hopefully it will counteract a one-dimensional understanding of child labour in past and present.

- (1) L. JORDONOVA, Children in History: Concepts of Nature and Society. In: G. SCARRE (ed.), *Children, Parents and Politics*, Cambridge, 1989, pp. 3-25.
- (2) The presentation of the study refers to Ellen Schrumpf, *Barnearbeid - plikt eller privilegium?* Kristiansand, 1997.
- (3) L. OLSSON, *Då barn var lönsama*, Lund, 1980, one example of inspiration.
- (4) A. PROUT and A. JAMES: A New Paradigm for the Sociology of Childhood? In: A. JAMES and A. PROUT: *Constructing and Reconstruction Childhood*, London, 1990, pp. 7-35.
- (5) R. CHARTIER. In: L. HUNT, *The New Cultural History*, Berkeley, 1989, p. 7.
- (6) As the Norwegian social historian Edvard Bull formulated in a programme for culturally oriented social history. See E. BULL: Historisk vitenskap foran 1970-årene. In: E. BULL: *Retten til en fortid*, Oslo, 1981, pp. 29-42, p. 48.
- (7) P. THOMPSON, *The voice of the past oral History*, Oxford, 1978.
- (8) For further extension: B. BRADBURY, *Working Families. Age, Gender, and Daily Survival in Industrializing Montreal*, Toronto, 1993.
- (9) Dokument nr. 36 (1912-1913): *Erhvervsmessig arbeid blandt skolebarn i Kristiania*, p. 35.
- (10) Børn og unge Mennesker under 18 Aar ved Porsgrunds Porselænsfabrik 1893-1948 and Lønningslister Ulefos Sagbrug 1840-1910.
- (11) Concept used by E. EDVARDSEN, *Den gjenstridige allmue. Skole og levebrød I et nordnorsk kystsamfunn ca. 1850-1900*, Oslo, 1996, p. 32.
- (12) Fortegnelse over Børn og unge Mennesker under 18 Aar ved Porsgrunds Porselænsfabrik 1893-1948 and Lønningslister Ulefos Sagbrug 1840-1900.
- (13) For further reading: T.K. HARAVEN, *Family Time & Industrial Time*, Cambridge, 1982, p. 130.
- (14) Mentalité and child labour: E. SCHRUMPF, From full-time to part-time: Working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century. In: N. DE CONINCK-SMITH, B. SANDIN and E. SCHRUMPF (eds), *Industrious children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990*, Odense, 1997, pp. 47-79, 62.
- (15) For further extension: E.P. THOMPSON, Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism. In: *Past & Present*, (1967)38.
- (16) E. RØLLAND. In: *Porselensposten*, (1954)3.
- (17) O.J. JENSEN, "...lære deres Børn selv, ligesom de vare lærte..." Sjeleregisteret som kilde til allmuens kunnskapsnivå før opprettelsen av allmueskolen. In: *Heimen. Lokalhistorisk tidsskrift*, (1995)2, pp. 73-85.
- (18) Forhandlingprotokoll for Porsgrund Skolekomisjon, May 23, 1887.
- (19) Protokoll for Tilsynsutvalget ved Ulefos Brugs Skole 1890-1922.
- (20) E. BULL, Barnearbeid i norsk industri. In: E. BULL, *Retten til en fortid*, Oslo, pp. 128-144, p. 143.
- (21) The Norwegian sociologist Anne Solberg concludes a study of child labour in Norway in our days with the following statement: "Children work to day, but we don't see it". A. SOLBERG, *Negotiating Childhood. Empirical Investigations and Textual Representations of Children's Work and Everyday Life*, Stockholm, 1994.

- (22) E. BULL, Barn i industriarbeid. In: B. HODNE and S. SOGNER (eds.), *Barn av sin tid. Fra norske barns historie*, Oslo, pp. 77-89, 85.
- (23) B. FINKELSTEIN, Reading, and Writing, and the Acquisition of Identity in the United States: 1770-1860. In: B. FINKELSTEIN (ed.): *Regulated Children/ Liberated Children. Education in Psychohistorical Perspective*, New York, 1979.
- (24) L.A. TILLY and J.W. SCOTT (1979), *Women, Work and Family*, New York, 1978, pp. 147-227.
- (25) For further reading: E. SCHRUMPE, *From full-time to [...]*, pp. 47-49.
- (26) The concepts are extended of J.W. SCOTT and L.A. TILLY, *Women, Work [...]*, pp. 61-147.
- (27) L. HUNT, *The New Cultural [...]*, p. 11.
- (28) Oral sources from nine old saw mill workers tell nothing about accidents from the period of this study.
- (29) H. CHUDACOFF, *How old are you? Age Consciousness in American Culture*, Princeton, 1989, pp. 20-28.
- (30) L.E. THORSEN, *Det fleksible kjønn. Mentalitetsendringer i tre generasjoner bondekvinne 1920-1985*, Oslo, 1993, p. 24.



*This is a typical early morning scene across Britain. Although children are prohibited from working before 7 am and after 8 pm on school days, the TUC found that 23% of British school children had worked before 6 am and 45% after 8 pm. In addition, one in four children under 13 admitted to doing paid work, even though this is illegal*

## **The Civil Service and the Regulation of Child Labour in Twentieth Century Britain**

---

Stephen Cunningham, lecturer in Social Policy,  
 University of Central Lancashire

---

*British historians have commented on the puzzling gap between Edwardian inquiries into child employment and the 'rediscovery' of child labour in the 1972 government-sponsored Davies Report. They have been unable to explain why Britain's child employment legislation remains outdated and ineffective, despite the proliferation of evidence of child exploitation. The main problem is that no attention has hitherto been devoted to analysing the forces involved in shaping twentieth century British child labour law. In particular, the important and conservative role played by civil servants has been completely ignored. By focussing on two key periods of policy development, this article shows that of all the agents active in the policy making process, civil servants have been the most influential in shaping the approach adopted by successive governments. It goes on to show that the assumptions that shaped the actions of officials in the past, still inform the way commentators, politicians, and civil servants think about child labour today.*

### **Introduction**

In modern capitalist societies such as Britain work performed by children outside school hours is invariably portrayed (and, indeed, widely perceived) as a harmless, and even educational activity. Children, it is argued, obtain a certain amount of intrinsic satisfaction from their employment; it gives them a sense of worth, and the wages they earn allow them a degree of freedom and independence that would otherwise be lacking. At the same time, children's out of school work is depicted as a useful socialising

experience; it is seen as a 'character building' exercise which gives them a taste of a real job, and helps bridge the potentially troublesome gap between full-time schooling and full-time work.

This non-problematic conception of child labour contrasts sharply with historical accounts of the employment of children in nineteenth century Britain. In these, the 'brutalising' effects of child labour are systematically documented, and the practice is almost universally decried as exploitative and representative of the worst excesses of the industrial revolution<sup>(1)</sup>. The start of the twentieth century, though, is frequently identified as marking the emergence of a more humanitarian attitude towards children, epitomised by the increasing willingness of the state to intervene in arenas such as child welfare<sup>(2)</sup>. Historians of British child labour have cited the intensification of legislation designed to protect the child (especially that relating to the provision of compulsory education and employment prohibition) as evidence to suggest that by the turn of the nineteenth century the vast majority of children were no longer significant workers and that they had instead become 'consumers' of education, protected from the worst rigours of employment characteristic of earlier decades<sup>(3)</sup>. General acceptance of this thesis has meant that little or no attention has been devoted to analysing the framing and the shape of British legislation relating to school children's work in the twentieth century.

The lack of attention devoted to this area is unfortunate because the idea that child labour in Britain is an issue of purely historical interest has been challenged in recent years, and the assumptions that have traditionally governed thinking on this issue have been found wanting. The first major study to draw attention to the potentially detrimental implications of school children's work was the government-sponsored *Emrys Davies Report* (1972). Davies concluded that the assumed 'positive' and 'beneficial' aspects of child employment had been exaggerated and that work outside school frequently had a deleterious affect on educational performance, school attendance, health and behaviour<sup>(4)</sup>. As MacLennan e.a. highlight, it "*effectively shattered the notion that child labour was a relatively uncommon but commendable practice and that infringements were limited to a tiny minority of employers*"<sup>(5)</sup>. Davies' findings acted as a catalyst prompting further empirical research and since the publication of his inquiry numerous studies have shown that the paid labour activities performed by children in Britain today are still frequently very demanding, arduous and harmful to their educational development. For instance, a recent Trades Union Congress (TUC) report found that one in ten children admitted to playing truant in order to undertake paid work and more than a quarter reported that they were often too tired to do homework or school work because of their job. As the TUC argues, the "*illegal employment of children who should be in school is not a distant problem confined to Victorian times*"<sup>(6)</sup>. In short, questions about the suitability of paid employment for British children, and the impact it has upon them, have been raised, and as evidence of long hours, poor conditions and serious accidents has been exposed, the idea that such work is healthy or educational has come

under increasing criticism<sup>(7)</sup>.

However, one of the problems facing those concerned about children's employment today is that perceptions of child labour continue to be coloured by historical analyses that emphasise the humanising effects of social reform and the decline of exploitative practices. It is for this reason that a number of researchers have called for a more detailed examination of the evolution of child labour legislation during the twentieth century<sup>(8)</sup>. This article represents an attempt to bridge the 'historical gap' in the literature on British child labour regulation by providing an analysis of the forces and concerns which helped shape policy during two key periods, 1929-32 and 1993-2000. Both these periods were notable for the fact that they coincided with the incumbency of Labour Governments. However, they were also formative years with regard to the development of national and international law relating to school children's employment.

### **Pressure for Progressive Reform 1929-1932**

The minority Labour Government that took office in June 1929 came to power at a time when child labour appeared to be back on the political agenda. At the time, school children's employment was regulated under the Education Act 1918. This allowed children aged between twelve and fourteen to work for four hours on school days (between 6 am - 8 am before school and until 8 pm after school) and for fourteen hours (from 6 am to 8 pm) on days when the school was not open (except for Sundays, when children could only be employed for up to two hours). Influential figures within the new Labour Government had already recently sought to introduce more stringent statutory restrictions than those contained in the 1918 Act. For example, less than a year before she became Parliamentary Secretary at the Ministry of Health in the new government, Susan Lawrence had introduced a Children and Young Persons (Protection) Bill (1928), which proposed to increase the minimum age of employment from twelve to thirteen and to prohibit by statute work before school and on Sundays. Although Lawrence's Bill was unsuccessful, it was sponsored by, among others, Margaret Bondfield, the Minister of Labour in Ramsey MacDonald's 1929-31 administration, Arthur Greenwood, the Minister for Health, and C. Ammon, a junior Minister at the Treasury. However, Labour politicians were not the only constituency calling for child labour reform. Educationalists in Britain had also begun to question the efficiency of the regulations governing school children's work. In October 1929, a leading article in the influential Times Educational Supplement concluded that existing legislation was not, in itself, sufficient to prevent the exploitation and abuse of children and that additional measures were urgently needed, "*The Act of 1918 marked a distinct advance in child employment legislation, in that it prohibited all employment under the age of twelve. That age, however, has been recognised for some years as much too low. The time is ripe for*



*raising it by at least two years [...]. It does not appear improbable that supporters of the [Labour] Government may press strongly for the total prohibition of all child labour. As things are, there is, no doubt, substance in the contention that education and employment are irreconcilable*"<sup>(9)</sup>.

It was in such an atmosphere of reform that the backbench Labour Member of Parliament (MP) Reginald Sorensen introduced his Children and Young Persons (Employment and Protection) Bill into the House of Commons in November 1929. Like Lawrence's 1928 Bill, it sought to increase the minimum age of employment from twelve to thirteen and to prohibit employment before school and on Sundays. Sorensen argued that his Bill would be of tremendous value to the country because it would eradicate the educational waste caused by children working long hours under depressing conditions. It would, he stated, "*release child life in many quarters to-day from the shadows which at the moment are falling upon them*".

Sorensen claimed his Bill was supported by up to 50 Local Education Authorities. However, it did not command universal backing in the House of Commons. Conservative MPs accused Sorensen of endangering 'harmless, educational' pursuits, which instilled in working class children a healthy respect for manual labour. It was, argued one Conservative, "*most important that we should maintain in the minds of our children the idea that their work is worth doing*". The Bill, he insisted, did precisely the opposite, and, "*would stop excellent employment for our children which they do not mind and which would do them good*". Conservatives also dismissed Sorensen's claim that the Bill would "*not hurt anyone*", arguing that it would certainly have a detrimental effect upon business. The following comments were fairly representative of the criticisms advanced by the Opposition:

*"Members on our side of the House [...] desire [...] to see that that the children [...] are looked after industrially in the best possible way, that their lives may be happy, and their interests and their health looked after, with the important proviso that there is minimum adverse effect upon industry"*<sup>(10)</sup>. Labour M.P.s rejected Conservative claims that the Bill would damage competitiveness and profitability and questioned the commercial wisdom of placing the burden of competition upon the shoulders of the youngest and most vulnerable members of the community. However, the success of Sorensen's Bill would ultimately depend less upon the support of the Parliamentary Labour Party and more on the views of senior civil servants within the Home Office, the government department responsible for administering legislation relating to school children's employment. In order to understand the significance of the role civil servants played in determining the fate of this and other attempts to strengthen child labour regulations, a brief discussion of the Home Office's history and record of child labour administration is necessary.

## The Civil Service Influence

The Home Office was and still is a government department better known in Britain for its law and order rather than its 'welfare' functions. How, then, had it come to be designated the central authority for dealing with school children's work? In fact, the decision to locate responsibility for child labour there rather than at the Board of Education owed more to historical tradition than to any clear or sympathetic understanding on the part of the Home Office of the issues raised by school children's employment. Put simply, it had administered child labour law under the nineteenth century Factory Acts, so when the first piece of legislation dealing with the employment of children outside school hours was passed in 1903 it seemed the most convenient place to locate it. The choice of the Home Office would, however, prove to be significant. Ideologically, it had a well-deserved reputation as a bastion of conservatism and economic orthodoxy. As one historian has argued, its officials were gripped by "*departmental reverence which encouraged looking back rather than forward*", and they seemed to be "*particularly aware of reasons why changes should not be made*"<sup>(11)</sup>. They also appeared to consider it "*imperative that the Government should avoid fiscal and welfare measures [...] which might trench upon the profits fund, erode managerial incentives and reduce the level of capital accumulation*"<sup>(12)</sup>. These ideological influences would ultimately shape the Home Office's 'departmental view' of child employment and its response to the attempts made to strengthen child labour regulations. Indeed, throughout the first two decades of the twentieth century, the department's administration of child labour legislation was subjected to a stream of constant criticism. Official papers show how the department was repeatedly accused by organisations interested in the welfare of employed children, such as the TUC and the Committee on Wage Earning Children (CWEC), of being inherently biased in favour of industry and of obstructing progressive reform<sup>(13)</sup>. Even fellow civil servants in the Board of Education accused Home Office officials of being "*more anxious not to interfere with industry than to promote education*", and of constituting themselves the "*protectors of trade interests*". "*The real ground*", the Board complained in 1917, "*for objecting to excessive restrictions on child labour was not that it might injure some trade interest, but that it might provoke reaction and thereby prejudice the interests of children*"<sup>(14)</sup>.

The serious criticisms raised by contemporaries were not unfounded. For example, the child labour provisions of both the 1903 Employment of Children Act and the 1918 Education Act merely set minimum statutory guidelines. Subject to Home Office permission, the legislation allowed Local Education Authorities (LEAs) to pass local byelaws strengthening certain aspects of these national regulations. Thus, under the 1918 Education Act, LEAs could, theoretically, prohibit employment before school by byelaw if they could furnish evidence that it was detrimental to health or education. However, from the outset the Home Office placed serious obstacles in the way of those local authorities that sought to go beyond its limited conception of what was

# **LIMITING CHILD LABOUR**

## **PREPARING BASIS FOR NEW CONVENTION**

**From Our Own Correspondent**

**GENEVA, Sunday.**

**ONE** result of the International Labour Conference, now sitting here, will be substantial progress towards regulating the age of admission of children to non-industrial occupations.

The committee dealing with the subject has now practically completed its work, which consisted in framing the questions which will be sent to the various Governments.

Their replies will form the basis of a draft Convention to be discussed next year.

Mr. H. H. Elvin, acting chairman of the worker's group on this committee (and also vice-president of the committee) has been warmly congratulated by the members on his skill in piloting the claims of the workers.

When I saw him to-day he said that the workers' group had been united on all serious resolutions, and their views had practically all been adopted.

"This is the more remarkable," said he, "as it is done in spite of the extraordinary attitude of the British Government representatives on the committee."

"Their attitude seems to suggest that if the Labour policy is to be carried out, the Department should send to Geneva persons who have the Labour outlook."



**Mr. H. H. Elvin**

"Otherwise the Government must not be surprised if it is misunderstood, and its prestige lowered, among the representatives of other nations."

"The representatives of the British Government voted against the workers' proposal that all children excluded from protection in various works should be included in the present Convention."

### **NIGHT WORK**

"In regard to overtime and night work being prohibited for young persons under 18 years, there was a tie, and the British Government representatives abstained."

"Further, they did not support the workers' proposal that the Convention should apply to domestic workers, and that girls under the age of 18 should be prohibited altogether from street trading."

"The attitude of the representatives of the British Government has been in great contrast to that of the Spanish Government, which has consistently co-operated with the workers' group in the Committee."

### **FASCISTS ACCEPTED**

In the full conference yesterday the credentials of the Fascist workers' representatives were accepted by 76 votes to 22, the votes of several Governments and all employers being in favour.

A similar controversy has arisen over the credentials of the Polish Catholic workers' delegates, but the credentials were approved by 90 votes to 21.

Among the Governments abstaining from voting in the Fascist case were the British, Canadian, Spanish, Chinese, and several Latin-American Governments.

It was noted that all the Catholic workers' representatives, including Polish workers, voted against the Fascist credentials, evidently out of regard for the present situation of Catholic workers in Italy.

*This cutting from the Daily Herald (15.06.1931) was found in the Home Office's file on the ILO's proposals. In a memorandum attached to the article, the head of the British delegation, Sir Malcolm Delevingne, confessed that this work was "made very difficult" by the opposition he faced from Elvin (Public Record Office Image Library)*

a 'desirable' level of restriction. In countless cases, progressive local child employment byelaws were rejected as 'too stringent', and officials made it clear that detailed, time consuming investigations would have to be conducted before they would even consider any proposed divergence from their 'model' guidelines. Sir John Gorst, the former Conservative Vice President of the Education Department, argued that the Home Office had been "got at" by "*certain capitalists and manufacturers who thought [...] byelaws might interfere with the transaction of their business*"<sup>(15)</sup>. Gorst's criticisms were certainly justified, for the Home Office's concern not to disrupt affected trades appeared to take it well beyond the realms of impartiality. Irrespective of the political complexion of the government of the day, officials showed an inherent bias towards associations representing business and industry, and they were intrinsically suspicious of any proposals they felt might harm these interests.

Whilst the Home Office certainly wanted to minimise the disruption of any regulatory measures on business, their approach towards child labour was also influenced by two other concerns. First, senior civil servants within the department firmly believed that child labour was a beneficial, character building activity in its own right. Certainly, this was the position adopted by Sir Edward Troup, Permanent Secretary at the Home Office between 1908-1922. Troup played a crucial role in the formulation of the Home Office's 'departmental view' of child labour during the first two decades of the twentieth century, and he was convinced that employment was a useful socialising experience, sharpening children's wits and instilling in them a healthy respect for work. According to Troup, the strongest evidence tended to show that work was in most cases beneficial to the children concerned. Indeed, he is on record as stating that in many instances the practical work children performed outside school hours was "*very much more educative than anything they were taught in school*"<sup>(16)</sup>.

In fact, the claim that employment was an educationally 'beneficial' exercise bore little relation to the evidence given by specialist witnesses to contemporary child labour inquiries. Nor, as the following comments on the impact of early morning employment on children's schooling illustrate, did it correspond with the findings of the Board of Education's medical officers and school inspectors:

"[Investigation] has made it clear that the educational and physical objections to employment before school hours are well founded and serious. Children so employed begin the school day tired. Sleepiness is not the only serious symptom. School doctors as well as teachers notice symptoms of chronic tiredness and anaemia. Teachers find that boys and girls so employed fall off in their general powers, lose interest and keenness [...]. Such children are seriously handicapped at an age when their schooling is most valuable"<sup>(17)</sup>.

However, the Board of Education's concerns, like those of others who drew attention to the damaging impact of employment on children's schooling, were ignored and Home Office officials remained wedded to the notion that child labour was a useful, educational activity.

The second other major concern influencing the Home Office's approach towards child labour was its belief that employment acted as a useful non-institutional means of combating juvenile delinquency. The following comments are taken from the Home Office's 1901 *Inter-Departmental Report on the Employment of School Children*:

*"[The] poor boy, if he has no work to fill up his spare time, has in most large towns only the alternative of playing or loafing in the streets or moping about in dull rooms in a crowded housing tenement. We think that, quite irrespective of anything he may earn, it is better for him mentally, morally and physically to be engaged for a few hours a day in regulated child labour than to spend his whole leisure time on the public thoroughfares or in penny arcades"*<sup>(18)</sup>.

This 'public order' conception of child labour was further strengthened when administrative responsibility for school children's employment was passed from the Industrial and Parliamentary Branch of the Home Office to the newly created Children's Branch soon after 1913. This latter section's principal duties involved the control and treatment of delinquent youths (e.g. probation work, reformatory and industrial schools), and there can be little doubt that more restrictive child labour reform was sacrificed in order to fulfil its more strategic objectives. The following comments, taken from a 1924 Home Office memorandum on child employment, highlight the continued influence of public order considerations well into the twentieth century:

*"It is urged that in the absence of other occupation, street-trading at least finds youth something to do [...]. Boys so occupied are at least removed from the temptations to mischief arising out of sheer idleness [...]. Further, it is represented that the physical benefit derived from running long distances in the distribution of newspapers must be considerable and must produce such a state of fatigue as to leave little energy for the prosecution of undesirable forms of recreation"*<sup>(19)</sup>.

Just as the Home Office's assertions regarding the supposed educationally beneficial nature of child employment were based on anecdotal, commonsense perceptions, so too, it seems, were its claims concerning the social control functions of child labour. The vast majority of those considered to be 'experts' in the field of juvenile delinquency felt that the deviant behaviour of working-class children was amplified rather than moderated by their exposure to the 'pernicious' influences of street-based employment. In this respect, *The Times*' observation that employed children "*frequently acquired the habits of the frequenter of the kerbstone*", developing a "*dislike or disability for more regular employment, and drifting into a life of vagrancy and crime*", was shared by most contemporary commentators<sup>(20)</sup>. Once again, though, the Home Office dismissed this evidence, remaining convinced of the social control 'benefits' of child labour.

Each of the three themes discussed above helped to shape the Home Office's attitude to the question of child labour reform. The Home Office's preferred policy, therefore, was one of minimal regulation, and this remained the dominant paradigm despite, as we shall now see, the challenges posed to it by elected British politicians and the International Labour Organisation (ILO).

## **The Home office and the Children and Young Persons (Employment and Protection) Bill**

It will be remembered that Sorensen's 1929 Children and Young Persons (Employment and Protection) Bill proposed to increase the minimum age of employment from twelve to thirteen and to prohibit employment before school and on Sundays. Perhaps not surprisingly, given its ideological outlook, the Home Office's reaction to the Bill was wholly negative. Immediately it set about providing J.R. Clynes, the new Home Secretary in Ramsey MacDonald's Labour Government, with 'irrefutable evidence' that child labour in Britain was already adequately regulated, and that its administration of the law had been judicious and fair. In Clynes, the Home Office were dealing with an individual who, after working from the age of ten in a textile mill, had placed himself at the forefront of the fight against child labour in the late nineteenth century. Then a leading figure in the National Union of Gasworkers, he had described the use of children in industry as "*a crime against the human race*" and had demanded "*as a temporary minimum ... the abolition of child labour until the age of fifteen*"<sup>(21)</sup>. However Clynes' reputation as a firebrand union official was long behind him and the Home Office found him entirely accommodating. As Clynes himself acknowledged in his *Memoirs*, he was overwhelmed by the "*intolerable demands*" of his post and relied heavily on his expert civil service advisers. With touching naiveté, Clynes describes how he found the permanent officials extraordinary helpful and kind. Whenever he was at a loss in matters, he later wrote, "*they were always beside me, advising coaching and checking*"<sup>(22)</sup>. With regard to the merits of Sorensen's Bill, Clynes was 'advised' by his officials that children were not infrequently employed in light work, such as delivering newspapers before school, but that the Home Office had no evidence to justify so drastic a change as the prohibition of such work. More generally, the department had not received any complaint as to excessive employment, and it was of the opinion that child labour, and the problems formerly associated with it, had been much reduced in recent years<sup>(23)</sup>. As well as flatly contradicting evidence accumulated by the Board of Education, this advice also ran contrary to information the Home Office itself had received only a few years earlier concerning the potentially detrimental consequences of employment before school. For instance, in 1924, Plymouth's Local Education Authority (LEA) informed the Home Office that its inquiries had shown children who worked before school, presented a tired and listless appearance. Cardiff's LEA had also reported that investigation had clearly shown that such employment had a very harmful effect both on the physique and on the ability of such children to secure full benefit from their education. And in Glamorgan, the effect upon children employed in the morning was stated to be that they arrived late for school and in isolated cases listlessness, lack of interest and fatigue were observed<sup>(24)</sup>. However, in the policy briefings given to Clynes such evidence was ignored, and he was easily persuaded by his 'expert' officials to encourage Sorensen to withdraw his Bill.

## **The International Labour Organisation (ILO) and the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932**

Before long Home Office officials were once again 'advising' Clynes on the desirability of child labour reform. By 1931 the ILO was in the process of formulating a Convention on child employment in non-industrial occupations, and a conference was planned in Geneva for June of that year. Furthermore, Home Office officials believed that the ILO was planning to go much further than they were prepared to recommend or accept. It seemed that the ILO wanted to prohibit all non-industrial employment under 14, with only a few tightly defined exceptions for work of a light character. Clynes was informed that British legislation had worked extremely well for many years, and that "*the ILO proposals would suit our circumstances far less satisfactorily*". According to officials, the risks associated with non-industrial forms of child employment were often exaggerated, and hence the government representatives should endeavour to prevent any premature decision<sup>(25)</sup>.

This advice contradicted recommendations the Labour Government was simultaneously receiving from its own Labour Party Education Advisory Committee (LPEAC). It wanted the Government to introduce amending legislation along the lines suggested by the ILO. There were, the LPEAC argued in one memorandum, "*certain defects in the law relating to child labour and there was an urgent need for a [...] tightening up of the present restrictions*". Many local authorities were slow to make use of their powers to regulate employment and a good number did practically nothing. The LPEAC recommended that the Government introduce at the earliest possible moment a new Employment of Children and Young Persons Bill<sup>(26)</sup>.

Once again, though, Clynes succumbed to the 'advice' of his officials, and decided to adopt an approach entirely at variance to the wishes of Labour's own supporters. He ignored the recommendations of the LPEAC and instructed the head of the British government's delegation at the ILO to obstruct any proposals not consistent with the British system of regulation. Interestingly, even the Prime Minister, Ramsey MacDonald, was initially unsure as to whether this was an appropriate stance to adopt, and he suggested to Clynes that the instructions appeared to be "*hesitating and of a non-committal character*". However, Clynes replied that the ILO's intended to go very much further than the existing law either in England or Scotland, and that it was quite right that the government's delegates should be advised to stall the proposals<sup>(27)</sup>.

Once the Labour government's position became clear, the British workers' delegates at Geneva condemned it. Herbert Elvin, General Secretary of the Clerks and Administrative Workers Union and the British Workers' delegate to the ILO, was appalled at the extraordinary attitude of the British Government, and he successfully sought to frustrate and undermine the position of its representatives. He stated that if a Labour policy was to be pursued, in future delegates sympathetic to the Labour outlook should be sent to Geneva. Otherwise, he argued, "*a government must not be surprised if it is misunderstood*".

and its prestige lowered with the representatives of other nations"<sup>(28)</sup>.

The Labour Government collapsed in August 1931, before the ILO's minimum age convention was adopted. However, the significance of Clynes' uncritical acceptance of the advice of his officials, and of the subsequent position adopted by the government's delegates in Geneva, was not diminished by the demise of the Labour administration. MacDonald remained as Prime Minister, though now as the head of a Conservative dominated national Government, and preparations for the second Geneva Conference, where the content of the forthcoming convention would be decided, continued in a Home Office now led by a senior Liberal politician, Herbert Samuel. Not surprisingly, the Home Office's position had not altered. Officials informed Samuel that no serious abuse was associated with school children's employment, and that there was, therefore, no advantage in prohibiting by legislation employment between the ages of twelve and fourteen, which was on the whole not harmful to the children engaged in it. Once again, this advice contradicted evidence recently gathered by the Home Office, which showed that a significant number of local authorities believed that employment did adversely affect children's education and health. For instance, in their response to a 1931 Home Office questionnaire on school children's work, at least fifteen LEAs reported that head teachers had found that children employed in the morning were tired and listless and found difficulty in concentrating. A further eleven LEAs stated that children were "*often absent*" due to the drenchings they received working prior to school. In all, twenty-five percent of LEAs whose child employment byelaws permitted morning employment stated that it did have a detrimental effect on school children's health and/or education. Given that an additional twenty-one percent (sixty-three) of authorities had already prohibited morning work by byelaw, there was clearly a considerable amount of opposition to this form of labour. With regards to employment generally, just over eighteen percent (fifty-three) of authorities called for the minimum age of prohibition to be raised above the then current level of twelve<sup>(29)</sup>.

Interestingly, Samuel initially appeared more favourably disposed to the ILOs proposals than Clynes had been. He expressed his concern that Home Office's suggested position might "*expose this country to the charge of taking up an obscurantist attitude on this matter without any ground of real substance. Was it, he asked, really worthwhile maintaining objection to the principle of raising the age to fourteen when only such a small number of children were involved?*" Given that the National Government had been elected on a programme of 'national economy' and a public commitment to an overtly pro-business agenda, this was a rather surprising stance to adopt. This was quickly seized upon by Sir John Anderson, Permanent Secretary at the Home Office, who made it clear to Samuel that he was in danger of advocating a position that went well beyond that taken by the previous socialist government:

*"Sir John Anderson mentioned that the attitude proposed had already been taken up at Geneva last year by the Labour administration and had survived the discussion at the time, and it might appear strange if*



CCPY.

COMMITTEE ON WAGE-EARNING CHILDREN

76, Denison House,  
296, Vauxhall Bidge. Road  
S.W.1.

Sir,

At a meeting of the Executive of the Committee on Wage-Earning Children held at County Hall on Wednesday, 28th October, 1942, it was resolved unanimously to ask you, Sir, to be so good as to receive a deputation of members of this Committee, to be introduced by our Chairman, the Hon. R.D. Denman, M.P.,

We are anxious to ask your kind consideration of the following matters:

1. The urgent need of registering boys and girls 14 to 16, whose conditions of work outside factories little is known, but who are said to be subject to long hours. The registration of the 16-18 group has brought many important facts to light and it is therefore very desirable that information should be forthcoming in regard to the younger boys and girls.

2. We feel that it is highly important that the following proposals should be incorporated in the forthcoming Education Bill:-

K.0 (a) The transfer from the Home Office to the Board of Education of existing powers in regard to child employment as provided by Part II of the Children and Young Persons Act, 1933.

(b) The working hours of all young persons required to attend day continuation schools to be limited to 36 a week.

H.0 (c) The amendment of Section 18(1) of the Children and Young Persons Act, 1933 so as to prohibit all labour by children of school age and therefore the prosecution of all early morning work by children, all Sunday work and light horticultural and agricultural work.

1.

*Committee on Wage Earning Children Letter October 1942: During the debate over 1944 Education Bill a cross-party group of MP's sought to move an amendment, which, if passed, would have ensured that administrative responsibility for school children's employment was, as requested by the CWEC, transferred to the Board of Education. However, following strong Home Office resistance to the proposal their amendment was defeated. (Public Record Office Image Library)*

*the present administration now took a view which went further than the Labour government had been prepared to go*"<sup>(30)</sup>.

Anderson also stated that whilst other countries might sign up to such a Convention, unlike Britain, they would not enforce it, placing this country at a competitive disadvantage. Having been reminded of the outrage employers may have expressed had he been prepared to countenance labour market reforms over and above those envisaged by the Labour Government, Samuel capitulated and the Home Office's 'departmental view' prevailed. Hence, as had been the case the previous year, the British Government's delegation attending the 1932 ILO conference opposed any measures that went beyond the British system of regulation. For instance, the Draft Convention stipulated 8 am as the earliest hour at which employment could commence, but Britain insisted that this should be changed to 6 am, thus allowing employment before school hours. Britain also objected to the prohibition of employment on Sundays and public holidays, and opposed the decision to stipulate which 'light' employments should be allowed, and how many hours labour should be permitted in any one day/week. These matters, the head of the British delegation argued, "*should be left to the competent authority in each country [...] after consultation with the principal organisations of employers*". He also made it clear that there was no room for compromise on these issues. If these regulations were confirmed by the conference, it would be impossible for the British government to accept the Convention either now or probably for a long time to come.

Naturally, Elvin, the head of the British workers' delegation at the Geneva Conference, expressed his outrage at the recalcitrant stance taken by the head of the British delegation:

*"I want to make it perfectly clear to the Conference that so far as the British working-class movement is concerned, organised labour, if it were here, would be considerably disappointed at the speech to which the Conference has just listened [...] I want to say that in my opinion we have just listened to one of the most reactionary speeches that I have ever heard delivered from this rostrum"*<sup>(31)</sup>.

Delegates heeded Elvin's call for the Conference to reject by a very large majority the proposal of the British Government and the changes advocated by Britain's delegation were defeated by 54 votes to 47.

The ILO adopted the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention on 30th April 1932. Against Britain's wishes, it restricted 'light' employment to two hours on school days and prohibited work of any sort between 8 am and 8 pm, effectively ruling out employment before school. The Home Office's efforts to dilute the ILO's attempts to strengthen international law had, therefore, failed. However, in Britain the Home Office's 'departmental view' continued to dominate the policy process, and unlike in Austria, Belgium, France, the Netherlands and Spain, the Minimum Age Convention was never ratified. Throughout the rest of the inter-war period, Home Office civil servants continued to use their influence to steer ministers away from child employment policies which they regarded as 'unsound', and towards an approach

which coincided more strongly with their own 'orthodox' views on social policy and labour market intervention. The disdain with which child welfare organisations continued to view the department's administration of the law was still evident in October 1942. Then, the Home Office received a letter from the CWEC, which as well as calling for the prohibition of all labour by children of school age, demanded the transfer from the Home Office to the Board of Education of existing powers in regard to child employment<sup>(32)</sup>.

### **The Enduring Influence of the 'Departmental View': Attitudes Towards Child Employment 1993-2000**

The rest of this discussion is devoted to an analysis of the extent to which the principles established by the Home Office during the first few decades of the twentieth century have continued to inform more recent child labour policy debates and developments in Britain. It focuses on the three main elements of Home Office's approach towards child labour regulation and begins by assessing whether a 'public order' conception of school children's work has shaped recent debates. It goes on to examine whether the notion that employment is an 'educational' and beneficial activity still commands general support and considers the extent to which recent child labour policies have been influenced by an ideological aversion to labour market regulations. The assertion that work provides a useful non-institutional means of controlling levels of delinquent behaviour amongst school children has, in fact, frequently been advanced in recent years as a justification for permitting their continuing employment. Indeed, such 'public order' justifications for child labour have lately undergone something of a renaissance, with ministers in the previous Conservative government frequently utilising them when dismissing calls for further child employment regulation. For example, in 1993, Michael Forsyth, then Employment Minister, justified his resistance to the European Commission's initiatives on child labour by arguing that employment provided a "*constructive outlet for their [school children's] energies and reduced juvenile crime*". Likewise, in 1994, Gerald Malone, the then Conservative Minister for Health, responded to the Labour Party's demands for tougher laws and stricter enforcement of child labour legislation by arguing that at a time when there were so many complaints about children hanging around street corners with nothing to do it was senseless to then make it difficult for them to be usefully employed<sup>(33)</sup>.

As in the past, such claims appear to be based upon intuitive feelings and common-sense assumptions rather than empirical evidence. In fact, public order justifications for school children's work have remained largely under-researched and uncontested in Britain. Studies conducted in the United States, though, suggest that the link between child employment and 'legitimate' patterns of behaviour may not be as strong

as advocates of child labour imply. Indeed, Greenberger and Steinberg concluded that working children were more, and not less likely to be involved in certain deviant activities than their peers who [were] not employed. They argued that public order justifications for child labour have presented an idealised picture of the adolescent workplace. First, they ignore the 'inducements' to deviancy (e.g. workplace theft) associated with many boring, unsupervised jobs performed by school children. Second, they do not consider the possibility that children's 'opportunities' to engage in illegal acts (e.g. gambling, smoking, drinking alcohol) are further enhanced by the mere fact that they are in receipt of a wage<sup>(34)</sup>. Comparable research to that of Greenberger and Steinberg's has yet to be conducted in Britain. However Davies' 1972 report, *Work Out of School*, did conclude that working children were less well-behaved and more likely to play truant than those not employed. Davies' discovery of a link between employment and truancy has, as already noted, recently been confirmed by the TUC's 2001 report *Class Struggles*.

The notion that school children's work is an educationally beneficial and worthwhile activity has also continued to command general support, particularly among Conservative analysts and politicians. Hence, at the 1990 Conservative Party Conference, the right-wing commentator Roger Scruton insisted that "*many a 14 year old set to work as a builders apprentice, an electricians mate or a stable hand would learn more than he ever could at school, while acquiring independence, responsibility and self respect*". Likewise, the Conservative Sir Alfred Sherman called for underachieving 14-year-old children to be withdrawn from school and sent out to work full-time in industry. He argued that boys who would make good apprentices and juniors at 14 resented being kept on at school for two more years, and disliked being forced to endure lessons which were largely irrelevant and above their heads. Sherman suggested that the Government should consider whether it might not be better to allow non-academic working-class youth to be "*absorbed into the highly educative experience of work at 14*". Whilst the Conservative Government did not pursue these more extreme recommendations, ministers did emphasise the 'educational', 'character building' aspects of children's work. In 1994, Gerald Malone, then the minister responsible for child employment, responded to the Labour Party's calls for more stringent restrictions on child labour by accusing it of "*reinventing the nanny state, for aiming to clamp down on the ability of children to gain experience of the world at work*". During the same year David Hunt, the Employment Secretary, responded to the EC's initiatives on child employment by claiming that child work in Britain was already strictly regulated and that further regulation would unnecessarily restrict the opportunities for children to engage in healthy, beneficial forms of employment<sup>(35)</sup>.

As in the past, little concrete evidence has been presented to support the claim that work has any intrinsic, educationally beneficial qualities. Indeed, as was the case during the period discussed earlier, most of the available evidence has pointed to the opposite conclusion. The TUC's recent documentation of the detrimental impact of employment on education has already been briefly alluded to. These findings merely

# Boy, 15, died working in factory

John Mullin

**H**EALTH and Safety Executive officials are considering whether to prosecute a metal finishing firm in Birmingham where an illegally employed schoolboy died after breathing solvent fumes and collapsing into a vat of water.

Several youngsters throughout the country have recently died or been seriously injured while working part-time.

Richard Wittington, the coroner at a Birmingham inquest yesterday, deplored the death of Dean Allsopp, aged 15, a promising footballer. It is illegal to employ anyone under school-leaving age in a factory. The jury brought in a verdict of death due to misadventure.

Allsopp, of Kingstanding, Birmingham, was working part-time at Hi-Lite Metal Finishing to save money for his latest passion, fishing, the jury was told. While siphoning the vat, he suddenly collapsed, and his body was found submerged. He was taken unconscious to the City Hospital, Birmingham, and was in a coma for a week

before he died last June. Allsopp, who was with Aston Villa's school of excellence, got the job through a relative at the factory.

He had suffered from the effects of a solvent used in degreasing called Trichloroethylene. Henry Thompson, consultant pathologist, said Allsopp had died because of a lack of oxygen due to drowning. But he also suffered from a heart disease called hucum, and exposure to the solvent contributed to his heart failure.

Nerys Williams, the senior employment medical adviser for the Health and Safety Executive, said Allsopp had probably inhaled the solvent when chatting with a colleague in the degreasing room. "Trichloroethylene can make the heart work faster. It would be feasible that while at the tank Dean suffered a disturbance of the heart rhythm which caused him to fall in the water."

Nigel Long, a factory inspector, was concerned that the degreasing tank had no ventilation. The executive was unaware the firm had moved to the factory and so had never inspected the premises.

*As the above newspaper cutting illustrates, children in Britain have been found working in conditions that are unfit even for adult workers (The Guardian, 29.03.1995)*

confirm its earlier discovery that up to twenty eight percent of working children were too exhausted to complete their homework or school work because of their paid jobs. A detailed investigation by the influential Institute for Fiscal Studies also found that employment could have a negative impact on schoolwork. This showed that teenagers who supplemented their pocket money with earnings from part-time employment tended, on average, to do twenty five percent less well at examinations than their non-working peers<sup>(36)</sup>.

It is, perhaps, worth pointing out that organisations campaigning for child labour reform in Britain tend not to be opposed to children's work per se. Indeed, most accept that properly organised forms of work experience where, for example, children's employment is properly regulated (by the state) and carefully monitored (by trade unions, schools and parents), can achieve some of the positive effects its advocates claim. However, there is a general consensus among activists that the overall picture of children's work in most advanced capitalist societies is not impressive, and that few children are given the chance to learn or practice skills which might be of use to them in any future adult employment. As James Challis has argued, the idealistic picture of a well trained, highly motivated child labour force in Britain contrasts sharply with the brutal realities faced by the *"raggle taggle army of cold children and young people carrying damaging heavy loads, and riding unlit bicycles on dark streets"*<sup>(37)</sup>. Certainly, as Michael Lavalette points out, it is not clear what adult contact milk and newspaper delivery workers receive; nor indeed what preparation these jobs give children for the types of work they will perform when they enter the adult labour market<sup>(38)</sup>.

The Home Office's orthodox views on labour market regulation have also had an enduring influence on child employment policy. In this respect, the degree of continuity in the position taken by the Home Office between 1929-1932 and that adopted by John Major's Conservative Government to the framing and subsequent enactment of the EC's 1994 Directive on the Protection of Young People at Work is striking. This Directive aimed to do little more than standardise a minimum level of child labour regulation across the EC. It did not seek to prohibit the employment of school children, but merely to limit the hours they could work so as to protect them from economic exploitation and against any work likely to harm their safety, health or physical, mental or social development or to jeopardise their education<sup>(39)</sup>.

It will be remembered that in 1931 the Home Office drew attention to what it felt was the inappropriateness of international legislation that did not take into account the social, cultural and economic traditions of different nation states. Other nations were accused of seeking to place Britain at a competitive disadvantage, and a considerable amount of emphasis was placed on the harm the proposed regulations would cause to trades employing children. In 1993, the then Conservative Employment Minister, Michael Forsyth, objected to the proposed EC Directive on child labour for precisely the same reasons. It would, he argued, create great difficulties for many small business-

ses up and down the land. To be competitive Britain needed an open labour market and *"not the sort of regulation that destroys competitiveness and the ability to create wealth"*. Forsyth accused other member states of trying to *"impose arbitrary, unnecessary and damaging additional restrictions on British businesses so as to reduce our competitive advantage"*, and he insisted that existing legislation in the UK was appropriate for our circumstances culture and traditions<sup>(40)</sup>.

Ultimately, the Conservative Government managed to secure an opt-out from the relevant clauses of the 1994 Directive until 22nd June 2000. In the meantime, it set about weakening rather than strengthening Britain's child labour regulations. For instance, under the Children and Young Persons Act, 1933, the employment of school children on Sundays was restricted to two hours between 7 am and 11 am. In 1995, the Department of Health, the government department now responsible for school children's work, announced that it was planning to remove this 'archaic' restriction and increase to five (or eight in the case of fifteen-year olds) the number of hours children were to be permitted to work. This change was linked directly to the government's recent relaxation of Sunday trading regulations, which allowed retail outlets to open for longer hours on that day. The intention was to bypass trade union resistance to Sunday trading and to allow employers to avail themselves of a valuable source of cheap, acquiescent child labour. As Paul Boeteng, the Labour Party's spokesperson on this issue subsequently argued, the proposal would have *"led to the substitution of workers for teenagers, and have amounted to allowing toys made by poor hands in the third world to have been sold by young hands in this country"*<sup>(41)</sup>.

Clearly, the Conservative Government's position had much to do with its fetish of deregulation and its dogmatic belief in the desirability of 'flexible' labour markets. Its ideological aversion to regulatory social legislation has been exhaustively documented, and, in this respect, its opposition to the EC Directive, and its attempts to deregulate child labour, did mirror moves made in other spheres to reduce social protection and 'free-up' labour markets<sup>(42)</sup>. To what extent, though, might its stance have been influenced by the conservative views of civil servants? Given that the British machinery of government is notoriously secret, and that advice given to ministers remains classified for at least thirty years, the extent to which permanent officials influenced the approach adopted is impossible to establish definitively. However, the Labour Party was elected to govern Britain in May 1997, and as already indicated, in opposition Labour had been a strong advocate of child labour reform. It may be that an analysis of the progress it has made in this area (and of the reaction of officials proposals for reform) can help our understanding of whether the pervasive 'departmental view' so evident in the Home Office for much of the twentieth century still survives today.

## **The Labour Government and Child Labour Reform**

As was the case in 1929, when the incoming Labour Government took office in May 1997 child labour reform appeared to be back on the political agenda. On the one hand, the national publicity given to what one Health and Safety factory inspector referred to as the *"steady trickle of serious accidents to children illegally employed"* served to challenge the notion that child employment was necessarily a 'healthy', 'beneficial' pastime. On the other, many of Labour's own supporters were calling for the implementation of additional restrictions on child labour. For instance, the General Municipal and Boilermakers Union (GMB), one of the Labour Party's strongest political allies and financial backers, called for the introduction of much tougher regulations and sanctions after its investigations had found *"widespread, systematic and blatant disregard of the law by Britain's employers - large and small"*. Likewise, the TUC demanded proper safeguards be implemented after its 1997 inquiry, *Working Classes*, concluded that employment was *"clearly having a bad effect on school performance and that a substantial number of those surveyed were putting their health at risk"*<sup>(43)</sup>. It was not long before the government responded to the growing levels of concern, and in December 1997 Ministers announced that they would fulfil the commitment they made in opposition to implement the EC Directive on child labour. They also revealed that an inter-departmental civil service review of all legislation on child employment, which would look at the possibility of whether measures over and above those included in the EC Directive were necessary, would be undertaken. Campaigners for child labour reform welcomed the more robust language used by Labour Ministers, and their overt rejection of the previous government's stance. Paul Boateng, the Parliamentary Under-Secretary for Health, made the following comments:

*"We must be sure that children who work are protected from exploitation by unscrupulous employers. Cowboy employers who deceive children into working in sweatshops will not be tolerated. We have a duty to safeguard children's welfare and education with rigorous rules which can be effectively enforced [...]. A proposal by the previous Government to allow children to work up to eight hours on a Sunday is dead in the water. Children need time with their families, friends and schoolwork"*<sup>(44)</sup>.

It was in such a context that the backbench Labour MP Chris Pond, a long time campaigner for tighter restrictions on school children's work, introduced an Employment of Children Bill into the House of Commons. As well as changing British legislation to comply fully with the EC Directive, the Bill proposed to introduce a number of additional restrictions on the employment of school children<sup>(45)</sup>. Ministers in the new Labour administration supported many elements of Pond's Bill, and Boateng committed the government to implementing a number of measures included in it into its own future proposals. How, though, did civil servants respond to this and other attempts to initiate reform?



It will be remembered that between 1929-1931 child labour reform was frustrated and obstructed by Home Office officials. Against the advice of their own advisers and supporters, Labour Ministers were persuaded that the British system of child labour regulation was adequate and that the measures proposed by, among others, Sorensen, the LPEAC and the ILO, were unnecessarily burdensome. Although, for reasons already outlined, we cannot establish precisely the policy advice given more recently to Labour Ministers, it is possible to identify some similarities between the recalcitrant stance adopted by civil servants between 1929-1931 and the approach taken today by Department of Health officials. For example, despite Boateng's favourable comments on Chris Pond's Employment of Children Bill, it is clear that civil servants working under him were less enthusiastic about the relatively moderate proposals it contained. Thus, the Department of Health's *Parliamentary Briefing* on the Bill, which summarised its view of the measures included in it, accused Pond of endangering 'harmless' and 'beneficial' forms of employment. The Bill, officials argued, would make it much more difficult for potential employers, particularly those involved in newspaper distribution, to avail themselves of child workers. Pond was perplexed by the clear difference in the way ministers and officials approached the provisions of the Bill. Whilst welcoming Boateng's supportive comments, he pointed out that civil servants in the minister's department were seeking to misleadingly encourage the notion that the Bill might threaten the delivery of newspapers by children when in fact it proposed to do no such thing. He accused civil servants of basing their Briefing on false statements made by the Newspaper Society, the trade association representing newspaper publishers<sup>(46)</sup>. If this were so, it would not be the first time civil servants had sought to frustrate legislative change and to actively promote trade interests. More recently, further evidence of civil service opposition to the principle of reform has emerged. In a development that echoes the experience of the 1929-31 Labour Government, Labour Ministers who were concerned about the impact of child employment on education, and who wanted to bring British legislation quickly in line with the EC Directive, are reported to have "*faced resistance from officials who wanted them to maintain the status quo*"<sup>(47)</sup>. Finally, the much-vaunted inter-departmental review of child employment legislation has resulted in few, if any, concrete proposals. Like all the other departmental and inter-departmental reviews into child labour conducted this century, the principle aim appears to have been to delay and deflect proposals not in accordance with official, i.e. departmental, thinking<sup>(48)</sup>.

## **Conclusion**

As already stated, this brief discussion is not intended to be a comprehensive history of child labour regulation in twentieth century Britain. What it does illustrate, however, is the extent to which the ideas and beliefs that underpinned the Home Office's ap-

proach to child labour regulation during the first few decades of the twentieth century continue to have an enduring influence at the start of the twenty-first. It shows that the assumptions that shaped the actions of, and the advice given, by officials in inter-war Britain, still inform the way commentators, politicians, and (apparently) civil servants think about child labour. In this respect, the 'departmental view' fostered and defended by the Home Office throughout the period examined earlier, lives on in policy and practice today.

- (1) See, for example: PINCHBECK and HEWIT, *Children in English Society*, Volume 1, 1969, London: Routledge and Kegan Paul; E.P. THOMPSON, *The Making of the English Working-Class*, Harmondsworth: Penguin, 1968; J. WALVIN, *A Child's World: A Social History of English Childhood*, Harmondsworth: Penguin Books, 1982.
- (2) D. ROBERTS, *The Victorian Origins of the British Welfare State*, London: Archon Books, 1969; K. CLARK, *The Making of Victorian England*, London: Methuen, 1962.
- (3) E. and R. FROW, *The Half Time System in Education*, Manchester: E J Moxton, 1970; H. CUNNINGHAM, *Combatting Child Labour: The British Experience*. In: H. CUNNINGHAM and P.P. VIAZZO (eds.), *Child Labour in Historical Perspective, 1800-1995: Case Studies from Europe, Japan and Columbia*, Florence: Unicef, 1996.
- (4) E. DAVIES, *Work Out of School: The Emrys Davies Report*. In: *Education*, 10.11.72.
- (5) E. MacLENNEN e.a., *Working Children*, p. 18, London: The Low Pay Unit, 1985.
- (6) TUC, *Class Struggles: A Survey of School Age Employment in England and Wales*, London: TUC Organisations and Services Department, 2001, p. 4.
- (7) E. MacLENNEN e.a., *Working Children [...]*; C. POND and A. SEARLE, *The Hidden Army: Children at Work in the 1990s*, London: Low Pay Unit, 1985; M. LAVALETTE, e.a., *The Forgotten Workforce: Scottish Children at Work*, Glasgow: Scottish Low Pay Unit, 1991; M. LAVALETTE, *Child Employment in the Capitalist Labour Market*, Avebury: Aldershot, 1994; M. LAVALETTE e.a., *Child Employment in Britain: Policy, Myth and Reality*. In: *Youth and Policy*, 1995; TUC, *A T.U.C. Report on School Age Labour in England and Wales*, London: TUC, 1997; B. PETTITT (ed.), *Children and Work in the UK: Refocussing the Debate*, London: CPAG, 1998; M. LAVALETTE (ed.), *A Thing of the Past? Child Labour in Britain in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Liverpool: Liverpool University Press, 1999.
- (8) M. LAVALETTE, *Child Employment [...]*; V. MORROW, *A Sociological Study of the Economic Roles of Children, with Particular Reference to Birmingham and Cambridgeshire*, PhD, Cambridge, 1994.
- (9) *The Times Educational Supplement*, 05.10.29.
- (10) V. DAVIES (Conservative, Royton), *Hansard*, Vol. 230, c. 1841, 29.11.29.
- (11) J. PELLEW, *The Home Office, 1848-1914: From Clerks to Bureaucrats*, London: Heinemann, 1982, p. 90.
- (12) R. DAVIDSON, *Whitehall and the Labour Problem in Late-Victorian and Edwardian Britain*, London: Croom Helm, 1985, pp. 182-3.
- (13) The Committee on Wage Earning Children drew its membership from a wide number of organisations with an interest in the welfare of children, e.g. Members of Parliament, London County Council, National Union of Teachers, University Settlements, Cooperative Union etc. For a full list of the Executive Committee and other leading national organisers see: ADLER, Executive Committee on Wage Earning Children. In: Home Office, *Report of the Inter-Departmental Committee on the Employment of School Children*, Appendix 26, 1901, HMSO, cd. 849. The CWEC was to remain the major campaigning group on child labour up to, and beyond the Second World War.
- (14) Board of Education (4/7/17) *Note to the President of the Board of Education, H.A.L. Fisher, from the Permanent Secretary of the Board, Sir L. A Selby-Bigge*, Public Records Office (hereafter PRO) ED 24/1456. During the formulation of the 1918 Education Act, the Board of Education fought unsuccessfully to gain control over legislation relating to school children's employment. Its 'bid' for administrative responsibility was supported by, among others, the Association of Directors and Secretaries for Education, the National Association of

- Education Officers, the National Union of Teachers and the National Association of Head Teachers, all of which were critical of the Home Office's record: Board of Education (3/7/17) *Handwritten memorandum relating to the employment of children and the opinions of educational bodies on who should be the Central Authority*, PRO ED 24/1456. For a more detailed discussion of the deliberations over which department should be the designated central authority see S. CUNNINGHAM, *Child Labour in Britain 1900-1973*, PhD, University of Central Lancashire, 2000.
- (15) *Hansard*: Vol. 139, c. 1015, 04/08/08.
- (16) Home Office, *Report of the Departmental Committee on the Employment of Children Act, 1903*, Minutes of Evidence, especially paragraphs 14, 91, 178, 225 and 227, HMSO, cd. 5229, 1910.
- (17) For the testimony given to contemporary child labour investigations see the Minutes of Evidence in the following reports: Home Office, *Report of the [...]*, 1910; Home Office, *Report of the [...]*, 1901. For an insight into the Board of Education's views on child employment see: Board of Education, *Report on some inquiries made by officers of the Board of Education on the Employment of Children Act 1903*, PRO ED 24/1456, c Sept. 1917.
- (18) Home Office, *Report of the [...]*, 1901, p. 19.
- (19) Home Office, *Memorandum on the Survey on the Employment of School Children in 25 Representative Authorities*, 1924, PRO HO 45/13722.
- (20) *The Times*, 11.07.10.
- (21) TUC, *Annual Report of the Conference Proceedings*, p. 56-7, London: TUC, 1895.
- (22) J.R. CLYNES, *Memoirs: 1924-1937*, London: Hutchinson & Co. 1937.
- (23) Home Office, *Memorandum on the Children and Young Persons (Employment and Protection) Bill*, 1929, PRO HO 45/14680.
- (24) Home Office, *Memorandum [...]*, 1924.
- (25) Home Office (23/5/31) *Memorandum on the ILO Proposals on the Age of Admission to Children in Non-Industrial Occupations*, PRO HO 45/19463.
- (26) Labour Party Education Advisory Committee (May 1931) *Memorandum (no. 216a) on a Proposed Employment of Children and Young Persons Bill*, Consulted at the Labour History Archive, Manchester. See also Labour Party Education Advisory Committee (May 1931) *Memorandum (no. 214b) on the Report of the International Labour Office on the age of admission of children into non-industrial occupations*. The LPEAC consisted of a mix of sympathetic educational professionals, such as R.H. Tawney, and Labour MPs with an interest in education-related matters, such as Charles Trevelyan, Ellen Wilkinson, James Chuter Ede and John Strachey.
- (27) Home Office (22/5/31) *Note to the Prime Minister Ramsey MacDonald from J.R. Clynes, the Home Secretary*, PRO HO 45/19463. As a young socialist activist MacDonald took an active interest in child labour, and gave evidence on behalf of the Committee on Wage Earning Children to the 1901 Inter-Departmental Committee on the Employment of School Children. Then, he declared that he was in favour of the absolute suppression of employment outside school hours: Home Office, *Inter-Departmental [...]*, Minutes of Evidence, 1901, p. 112.
- (28) *The Daily Herald*, 15.06.31.
- (29) Home Office, *Summary of information furnished by Local Education Authorities in England and Wales ... as to the employment of children under 14 outside school hours*, PRO HO 45, 17053 & Home Office, *Memorandum on the Survey into the Employment of School Children*, PRO HO 45/19463, 1931.
- (30) Home Office (17/11/31) *Minutes of a conference held in the Secretary of State's room*, PRO HO 45/19463.
- (31) League of Nations, *Report of the I.L.O. Conference (15th Session) [No. 26] in Geneva*, p. 386, PRO HO 45/19463, 1932.
- (32) Committee on Wage Earning Children, *Letter outlining the Committee's proposals for child labour reform*, PRO HO 45/21163, October 1942.
- (33) For Forsyth's comments see: *Hansard*: European Standing Committee B Minutes, c. 17, 19/5/93. Malone's views were reported in *The Independent*, 29.08.94.
- (34) E. GREENBERGER and L. STEINBERG, *Why Children Work: The Psychological and Social Costs of Adolescent Employment*, New York: Basic Books, 1986, p. 216.

- (35) Scruton's comments are discussed in M. LAVALETTE, *Child Labour [...]*, p. 14, and Sherman's were reported in *The Guardian*, 12.03.96. The views expressed by Malone and Hunt can be found in *The Independent*, 29.08.94 and M. LAVALETTE e.a., *Child Employment [...]*.
- (36) TUC, *Working Classes [...]*, 1997; For details about the IFS survey: *The Guardian*, 28.02.96.
- (37) *The Guardian*, 08.01.93
- (38) M. LAVALETTE, *Child Labour [...]*, p. 19.
- (39) The limits proposed were 2 hours on any school day and 12 hours per week during term time. In school vacations the limit would be extended to 35 hours per week for those aged between 13-15, and 40 hours for those 15 and over. The maximum number of hours a child could work on non-school days would be 7 hours for those aged 13-15 and 8 for children aged 15 or over. These were the provisions eventually adopted in the Directive: European Commission (22/6/94) Council Directive 94/33/EC on the Protection of Young People at Work, Annex A in Department of Health, *Employment of Children: A Consultation Document*, London: Department of Health, October 1995.
- (40) *Hansard*, European Standing Committee B Minutes, c. 14, 19.05.93.
- (41) *Hansard*, Vol. 305, No. 1776, c. 725-7, 13.02.98.
- (42) For a brief discussion of the correlation between its position on child labour regulation and social policy-matters generally see TUC, *Working Classes [...]*.
- (43) The GMB's concerns were cited in the following publication: House of Commons Library, *Research Paper 98/18: Employment of Children Bill 1997/98*, p. 7. For the TUC's finding that nineteen percent of child workers reported that they had had an accident or injured themselves at work see: TUC, *Working Classes [...]*, p. 9.
- (44) Department of Health, Press Release: *Review of Child Employment law Announced by Paul Boateng*, 11.12.97
- (45) The Bill proposed a weekly 48-hour rest period. It would also have tightened up Britain's notoriously lax system of granting work permits to children. Schools and parents would, had the Bill been passed, have been required to state that prospective employers of children were 'fit and proper' and that the proposed work would not be detrimental children's education or health. In addition, local authorities would be expected to consult with the police to ensure prospective employers had not been found guilty of any sexual offence involving children. Currently, no such requirements are necessary.
- (46) *Hansard*, Vol. 305, No. 1776, c. 679-680, 13.02.98.
- (47) *The Daily Telegraph*, 23.05.99. Although the government has since introduced regulations which mean that Britain's child labour laws now comply with the EC Directive, this was not before organizations interested in the welfare of employed children expressed their disappointment at the slow pace of change. See, for instance: Low Pay Unit (3/8/98) *New Rights for Children at Work*; Press Release; GMB UK School Children at Work, *Why Local Authorities Must Enforce the Law*, London: GMB, 1999.
- (48) Departmental and inter-departmental reviews have been the most favoured means used by permanent officials in the past to obstruct child labour reform. The most obvious and successful such attempt to frustrate progressive legislative change began in 1944, when senior Labour politicians sought to strengthen the child labour provisions contained in the wartime Coalition Government's 1944 Education Act. For more information about this and other attempts to block the implementation of tighter child labour regulations see S. CUNNINGHAM, *Child Labour [...]*.



*Tijdens de staking te Wetteren in 1907 werden kinderen van stakers naar andere streken in het land gebracht. Om evidente financiële redenen, maar ook als propaganda-actie*

## **Minderjarig - minderwaardig?**

### **Mogelijkheden voor onderzoek naar de minderjarige arbeider als actor in het verleden**

*Bart De Wilde, historicus*

*Voor het colloquium 'Rethinking Childhood. Working Children's Challenge to the Social Sciences' dat in november 2000 plaatshad in Parijs verzorgde ik een bijdrage over 'The Voice of Working Children in Belgium (1800-1914)'<sup>(1)</sup>. De bedoeling was na te gaan wat kinderen in het verleden zelf over hun arbeid en arbeidsomstandigheden dachten. Dit uitgangspunt sluit nauw aan bij nieuw interdisciplinair onderzoek waar de mening en de leefwereld van minderjarigen aan belang wint en ernstig wordt genomen. Het kind wordt steeds vaker gezien als een zelfstandige mondige actor. Deze benadering is vrij recent en wordt langzaam ook in de geschiedschrijving toegepast met toch wel verrassende resultaten.*

### **Hoe wij denken over kinderen en de gevolgen daarvan**

Het was de historicus Philippe Ariès die ons in 1962 bewust maakte van mogelijke verschillende benaderingen van de 'kindertijd' (de Engelse term 'childhood' is eigenlijk beter). Hij situeert het ontstaan van het begrip kindertijd midden de 18e eeuw. Daarvóór was daar in zijn ogen niet echt sprake van.

Critici van Ariès verfijnden nadien diens visie door te wijzen op nog andere concepten, afhankelijk van tijd, klasse en/of regionale afkomst. De grote verdienste was alvast dat algemeen werd aanvaard dat er verschillende manieren bestonden om aan te kijken tegen en te denken over de kindertijd en dat deze belangrijke gevolgen hadden voor ons handelen. Zo kon het denken over de kindertijd worden onderverdeeld in een vijftal belangrijke stromingen die als uitgangspunt respectievelijk het onschuldige, het slechte, het immanente, het zich ontwikkelende en het onbewuste kind hanteren<sup>(2)</sup>.

Ondanks deze verschillen, die uiteraard soms tot zeer uiteenlopende resultaten leidden, was het vertrekpunt van de onderscheiden stromingen echter wel gemeenschappelijk. Zij vertrokken alle vijf van het standpunt dat de kindertijd niet volwaardig of evenwaardig was aan de volwassen tijd. In de kindertijd was men op weg naar, onaf, of in een overgangsfase. Achter elke minderjarige verschool zich een volwassene. Vandaar dat de kindertijd zelf nooit het uitgangspunt van het onderzoek was, maar altijd werd behandeld vanuit een volwassen topic. De transitie naar een volwaardig, volwassen bestaan houdt een positie van onderschikking in. In deze zogenaamde 'presociological' traditie, zoals James, Jenks en Prout ze noemen, waren minderjarigen als groep een niet-zelfstandig onderdeel van een groter geheel.

De actor-benadering is, zoals gezegd, eigenlijk een vrij recent onderzoeksconcept dat ingaat tegen bovenstaande visie en vertrekt van het standpunt dat de kindertijd tot een afgebakende leeftijdsgroep behoort die echter evenwaardig is aan andere leeftijdsgroepen. Kindertijd zelf wordt onderwerp van onderzoek. De minderjarige wordt een sociale actor met eigen meningen die geenszins ondergeschikt zijn aan deze van andere leeftijdsgroepen.

### **De geschiedschrijving en de verschillende visies op het kind**

De geschiedschrijving over kinderen en minderjarigen baadde tot voor kort volledig in de sfeer van het eerder beschreven 'presociological' model. Afhankelijk van het onderwerp werd gebruik gemaakt van de verschillende stromingen binnen dit model, vasthoudend aan de traditie dat minderjarigen zelf niet bewust deelnamen aan het maatschappelijk proces. In het geval van de historische studie van de kinderarbeid en de afschaffing ervan werd vanuit 'beschermende' overwegingen een exclusief volwassen kijk op het fenomeen gebracht. Kinderarbeid in de 19e eeuw werd verengd tot een verhaal van louter kommer en kwel. De klemtoon kwam te liggen op beelden en bronnen die het misbruik benadrukten. Het 'onschuldige' kind werd blootgesteld aan een onmenselijk regime dat afschaffing rechtvaardigde.

Ook in België werd vanuit deze traditie het onderzoek naar kinderarbeid verricht. Onder meer door René De Herdt<sup>(3)</sup>, Florence Loriaux<sup>(4)</sup> en Mieke De Neve<sup>(5)</sup>. Zij zorgden er mee voor dat het onderzoek als afgerond werd beschouwd en dat in elke populaire voorstelling van kinderarbeid het verengde beeld steeds werd herhaald. Kinderarbeid in de 19e eeuw in handboeken geschiedenis, romans (*Geheime vrienden* van Veerle Vriendts) of films (*Daens* van Stijn Coninckx) is synoniem van ellende en miserabilisme.

Het verhaal over de afschaffing van kinderarbeid is dan ook het verhaal van volwassenen die ongeveer unaniem kinderarbeid veroordeelden, op basis van hun morele verantwoordiging over misbruiken, en via de wet van 1889 arbeid voor kinderen onder de twaalf jaar verboden. Deze wet werd later aangevuld door verscheidene andere wetten

waardoor de leeftijdsgrens steeds verder opschoof.

De actor-benadering geeft echter een nieuwe impuls aan het onderzoek; er wordt meer aandacht besteed aan de mening van minderjarige arbeiders in het verleden.

De Canadese historicus, Robert McIntosh, wees in zijn inleiding tot zijn boek over kinderarbeid in de mijnsector in Canada op de tekorten van de geschiedenis in de 'presociological' traditie: "*Children have no history of their own: their 'history' is the account of action undertaken by others to improve their condition. They are mere victims of history*"<sup>(6)</sup>. Ook anderen, zoals Bernard Schlemmer<sup>(7)</sup> of Viviana Zelizer<sup>(8)</sup>, wezen op de noodzaak minderjarige arbeiders niet langer te beschouwen als lijdende voorwerpen maar ze tot onderwerp te maken van de gebruikte bronnen en van het historisch onderzoek. Uitermate belangrijk daarbij is het probleem van de bronnen. Traditioneel werd voor de studie van het thema kinderarbeid zeer eenzijdig bronnenmateriaal gehanteerd, afkomstig van sociaalvoelende enquêteurs, vakbondsvertegenwoordigers, ouders en pedagogen, met andere woorden van volwassenen. Zij spraken in de plaats van de onmondig geachte groep kindarbeiders. Zeker op het einde van de 19e eeuw, toen in de ganse westerse geïndustrialiseerde wereld het verbod op kinderarbeid een belangrijk onderwerp werd, domineren de volwassenen de discussie helemaal.

De actor-benadering, waarbij kindarbeiders worden gezien als een competente groep van sociale actoren, vereist echter een andere benadering van de traditionele bronnen en het gebruik van een aantal 'anderssoortige' bronnen.

### Stakende kinderen

De moeilijkheid bij de studie van kinderarbeid vanuit het actor-perspectief is het gebrek aan rechtstreeks bronnenmateriaal, afkomstig van deze groep kinderen. Eigen organisaties, geschriften van jongeren enz. zijn praktisch onbestaande. Er zijn echter mogelijkheden om hieraan te verhelpen, anderssoortig bronnenmateriaal bijvoorbeeld, en methodes die in andere disciplines ontwikkeld worden. Veel van het bestaande materiaal moet ook herlezen worden vanuit een specifieke generationele invalshoek. Als illustratie wil ik hier de stakingen aanhalen. Die moeten worden herbekeken aangezien heel wat ervan zogenaamde kinder- of jongerenstakingen waren. In sommige gevallen blijkt zelfs dat kindarbeiders helemaal zelfstandig als groep stakten. Uit onderzoek naar de eisen en het verloop van deze stakingen valt veel informatie te halen. Een interessant voorbeeld is de actie van een aantal minderjarige breisters in Sint-Niklaas in januari 1894. Uit slechts één detail is af te leiden dat het hier minderjarigen betrof. In een stakingsbericht in het dagblad *Het Volk* wordt terloops opgemerkt dat de onderhandelingen tussen de stakende breistertjes en de werkgevers werden gevoerd door de ouders van de betreffende meisjes. In het verslag van *Vóoruit* blijkt helemaal niet dat het hier minderjarigen betrof. De directe aanleiding voor het conflict was de invoering van enkele nieuwe arbeidsvoorwaarden zonder enig overleg, waardoor de onge-



## Het meisje uit de stoomfabriek

Raders ruischen,  
Snorren, suizen,  
Mokers stampen,  
Pijpen dampen,  
Ketels rooken,  
Bruisen, koken,  
Kolen blaken,  
Schroeven kraken,  
Vlammen gloeien,  
Spanklen vloeien,  
Dagen, nachten

Zwoegt men hier met reuzenkrachten.

Bij des stoomwerks doffen toon,  
Onder vele doodsgevaaren,  
Zit een meisje, jong van jaren,  
Blauw van oog en bleek van koën.

Voor haars meesters ruim gewin  
Volgt ze vlijtig diens bevelen.  
Rust de hand of wil die spelen,  
't drijfwoord klinkt: "ga voort en sprint!"

zoo, van d'eersten morgengloed,  
bukt ze bij de raders neer,  
werpt de weefspoel heen en weder  
tot de nacht de velden groet.

Is de bange taak gereed,  
't kindje sluipt naar 't hutje henen,  
waar haar hongerend ouders weenen,  
Bij de vruchten van haar zweet.

Refrein

Elken morgen vindt men 't kind,  
Bij den weefstoel neêrgebogen,  
Tot het met een traan in d'oogen  
't schamel kluisje wedervindt.

Voor het stukje zwarte brood  
Is ze een levende machiene,  
Smeekend vaak den Ongeziene,  
Om een zoeten vroegen dood.

Meisje! kort is elks verdriet;  
't juk des leeds dat u moet prangen  
rooft den blos u van de wangen  
en, niet waar, men telt dit niet?

't Leed dooft in uw blik den gloed,  
nacht is d'ochtend van uw leven;  
door de zweep van 't lot gedreven,  
klinkt het rusteloos: "voort, gij moet!"

Refrein

ziet, een ander voert de spoel!  
't kindje, bleek van wang en oogen,  
zit niet meer ter neergebogen  
in den harden weversstoel.

Ginds, in 't hutje, waar de nood  
Hoog steeg met den bangen winter,  
Lag ze ziek, ze werd daar ginter  
Vroeg reeds 't offer van den dood.

En haar weenend ouderpaar  
Stond vertwijfeld er neven,  
Bad vergeefs om 's dochters leven,  
Wat ze kregen kwam van haar!

En ze slaapt nu onder 't gras,  
Rustend van zoo bange plagen.  
't Knopje werd reeds afgeslagen,  
voor het nog een bloempje was!

veer vijftig betrokken kinderen vreesden heel wat minder te gaan verdienen. Ze eisten dan ook een aantal aanpassingen van het nieuwe arbeidsregime en - en dat is toch opmerkelijk - daarnaast vroegen ze ook gehoord te kunnen worden in de werkrechtshoudersraden en in de werk- en nijverheidsraden. Zij konden er tot dan slechts via een tussenpersoon (in casu een volwassen meestergast!!!) hun klachten laten horen. Uiteindelijk werd door toedoen van de ouders de staking opgeschort en moesten de breistertjes aan het voorgestelde tarief het werk hervatten. Over hun eisen in verband met de werkrechtshoudersraad of de werk- en nijverheidsraad werd niet onderhandeld en werd niets meer vernomen<sup>(9)</sup>.

Dergelijke conflicten werden in het stakingsonderzoek tot dusver niet als kinderstaking erkend maar gingen op in het groter geheel van de arbeidersstakingen. Een vluchtige blik op een aantal van de textielstakingen uit de periode 1892-1900, die ik naar aanleiding van eerder onderzoek verzamelde, leerde mij alvast dat heel wat betrokkenen bij deze stakingen uitsluitend minderjarigen waren en dat die dus eigenlijk als kinderstakingen gecatalogiseerd kunnen worden.

Zo waren er conflicten in Luik (draadjesmakers Spinnerij Servoir juni 1895), Verviers ('rattacheurs' meerdere spinnerijen april-mei 1896), Gent (vlasspinnerij De Smet Dhanis januari 1897), Gent (hekelars vlasspinnerij Feyerick mei 1900), Gent (hekelars katoenspinnerij La Gantoise mei 1900) enz. Dikwijls is het slechts via details in de berichtgeving zoals vermelde lonen van de stakers, de toevallige vermelding 'jongelingen' of het beroep, dat men merkt dat het om minderjarigen ging. In niet zoveel leken deze 'kind'stakingen te verschillen van andere stakingen. Het ging ook in geen enkel geval om de afschaffing van hun arbeid maar eerder om eisen in verband met de arbeidsduur, het loon en de arbeidsomstandigheden. Verder blijkt uit niets dat volwassenen deze minderjarigen stuurden of beïnvloedden, zoals dikwijls wordt aangenomen.

Belangrijk uitgangspunt bij het onderzoek is, zoals gezegd, de kinderen zelf aan het woord laten. Opzettelijk werden acties, stakingen, manifestaties georganiseerd of gestuurd door volwassenen als kinderstaking geïgnoreerd. Uittochten van de kinderen van stakers bijvoorbeeld werden doelbewust niet onder de aandacht gebracht. Net omdat kinderen en jongeren als onmondige, weerloze slachtoffers worden beschouwd die woordvoerders nodig hadden, waren zij van generlei nut bij vroeger onderzoek.

In 1999 verscheen een Amerikaanse publicatie van Susan Campbell Bartoletti over kinderstakingen waarbij bovenstaande selectie niet werd doorgevoerd<sup>(10)</sup>. Het resultaat is dan ook zoals te verwachten helemaal anders. Bartoletti behandelt in haar boek een achttal zogenaamde kinderstakingen over de periode 1836-1912. Daarbij houdt ze duidelijk geen rekening met het al dan niet actor-gebonden karakter van de stakingen. Zij vermeldt, naast een aantal duidelijke kinderstakingen, een aantal acties die ikzelf niet in de categorie kinderstakingen zou opnemen. Bijvoorbeeld een actie als de '125-mile Children's Crusade', in 1903 georganiseerd door 'Mother Jones' waarbij tweeëntwintig kinderen onder haar leiding te voet vanuit Philadelphia naar Oyster Bay trokken

waar president Roosevelt verbleef. Het was duidelijk een door haar gedirigeerde actie om aandacht te vragen voor een verbod op kinderarbeid. De betreffende kinderen waren oorspronkelijk bij een textielstaking betrokken waarbij arbeiders - kinderen en volwassenen - aandrongen op een vermindering van hun arbeidsuren.

Op die manier komen in het boek van Bartoletti, opnieuw tegen een achtergrond van ellende, heldhaftige verhalen van 'moedige jongens en meisjes' die opstonden tegen de verdrukking en ijverden voor de afschaffing van kinderarbeid.

In België waren er ook kinderuittochten naar aanleiding van langdurige textielstakingen zoals bijvoorbeeld te Verviers (1906) en Wetteren (1907). Arbeidersorganisaties organiseerden met succes de overbrenging van kinderen van stakende arbeiders naar streken in het ganse land. Naast een aantal evidente redenen om de stakers financieel te ontlasten ging van dergelijke acties ook een wervende kracht uit. Ze onderbrengen in de categorie kinderstakingen zou uiteraard onjuist zijn.

### **Het belang van de hernieuwde aandacht voor kinderarbeid in het verleden vanuit het actor-perspectief**

Bovenstaand voorbeeld over mogelijk vernieuwd onderzoek naar kinderarbeid in de vorige eeuw geeft een idee van de mogelijkheden die worden geboden om een beter inzicht te verwerven in dit historisch fenomeen. Belangrijk daarbij is het onderzoek naar de rol van minderjarigen als volwaardige actoren in alle overlevingsstrategieën die in de 19e eeuw door de arbeiders werden aangewend, zoals hun rol in het gewelddadig arbeidersprotest, hun aandeel in de petitionementen, hun verschijnen voor de werkrechtshraden of hun aandeel in collectieve ontslagnames. De voorlopige conclusies van het verkennend onderzoek naar aanleiding van het artikel *The Voice of Working Children in Belgium (1800-1914)* laten alvast vermoeden dat kindarbeiders in de loop van de 19e eeuw een evolutie doormaakten van evenwaardig mondig deel van de grote arbeidersgroep tot een geïsoleerde, gedomineerde groep slachtoffers. Een evolutie die blijkbaar een essentiële factor geweest is in de totstandkoming van de afschaffing van de kinderarbeid in het Westen op het einde van de 19e eeuw.

Ongetwijfeld zal verder onderzoek ons in staat stellen om het bestaande beeld over minderjarigen toen bij te sturen. Maar het belang ervan overstijgt mijns inziens ook het thema. Het biedt immers mogelijkheden "to ask new questions about the past" zoals Peter Burke<sup>(11)</sup> het nut van vrouwengeschiedenis, waarmee de generationele geschiedschrijving veel overeenkomsten heeft, in 1992 omschreef. Immers, via dit onderzoek verwerven we ook een beter inzicht in de 19e eeuwse arbeid in het algemeen. Het zou ons in staat moeten stellen arbeid in het verleden iets genuanceerder te gaan behandelen bijvoorbeeld in het geschiedenisonderwijs<sup>(12)</sup> waar de stigmatisering van arbeid, door het eenzijdig gebruik van negatief beeld- en ander bronnenmateriaal, ongetwijfeld mee aan de basis ligt van het verfoeilijke watervaleffect.

Bij uitbreiding zou dergelijk generatiegericht onderzoek vanuit een duidelijk actor-perspectief van nut kunnen zijn voor de sociale geschiedschrijving in het algemeen. Via permanente aandacht voor de generatieproblematiek wordt immers onze blik op maatschappelijke processen verruimd.

- (1) B. DE WILDE, The Voice of Working Children in Belgium (1800-1914). In: *Information Bulletin n° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood', Working Children's Challenge to the Social Sciences*, Bondy (France), 15-17.11.2000, pp. 12-19
- (2) A. JAMES, C. JENKS, A. PROUT, *Theorizing Childhood*, Cambridge: Polity Press, 1998, pp. 9-21.
- (3) B. DE HERDT, B. DE GRAVE, *Kinderarbeid van omstreeks 1800 tot 1914*, Gent, 1979, 135 p.
- (4) F. LORIAUX, *Enfants-machines: histoire du travail des enfants en Belgique aux 19e et 20e siècles*, Bruxelles, 2000, 125 p.
- (5) M. DE NEVE, *Kinderarbeid te Gent*, Gent, licentiaatsverhandeling, 1991, 407 p.
- (6) R. MCINTOSH, *Boys in the Pits: Child Labour in Coal Mines*, Montreal & Kingston-London-Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2000, 305 p.
- (7) B. SCHLEMMER (ed.), *The Exploited Child*, London-New York: Zed Books, 2000, 335 p.
- (8) V.A. ZELIZER, *Pricing the Priceless Child. The Changing Social Value of Children*, Princeton University Press, 1994, 277 p.
- (9) *Het Volk*, 26.01 en *Het Volk*, 27.01.1894; *Vooruit*, 29.01 en *Vooruit*, 30.01.1894.
- (10) S.C. BARTOLETTI, *Kids on strike!* Boston, 1999, 208 p.
- (11) P. BURKE, *History & Social Theory*, 1992.
- (12) B. DE WILDE, Kinderen - jongeren - Minderjarigen. Nieuwe inzichten over kinderarbeid en hun bruikbaarheid in het geschiedenisonderwijs. In: *Kleio, Tijdschrift van de Vereniging van Docenten in Geschiedenis en Staatsinrichting*, 42(juni 2001)4, pp. 30-34.



*Fruitverkoopster op de markt in New Delhi (collectie Kristoffel Lieten)*

## Kinderarbeid in India: stigmatisering en verhulling

Kristoffel Lieten, Universiteit Amsterdam

*In India, zo is de algemene indruk, komt kinderarbeid veelvuldig voor. Als voorbeelden wordt dan verwezen naar een aantal traditionele oorden van kinderarbeid, onder meer in de tapijtindustrie, de glasblazerijen, de diamant-industrie en de steenbakkerijen. Nader onderzoek leert dat gegevens over de aantallen kinderen wijd uiteenlopen. Dit is ook het geval met de macrostatistieken over kinderarbeid in de Derde Wereld in het algemeen, met zwaar aangezette verhalen over honderden miljoenen kindarbeiders. Redenen voor de opgeklapte cijfers zijn het niet uit elkaar halen van verschillende vormen van 'arbeid' en 'werk', het westerse cultureel-ideologische belang zich af te zetten tegen het Andere (ook de stigmatisering als het Slechte en het Mindere) en het westerse politiek-economische belang de kinderarbeid te gebruiken om regeringen (en exporteurs) uit ontwikkelingslanden handelsclausules op te leggen. Ook al liggen de reële cijfers over 'kinderarbeid' lager dan de opgeklapte cijfers, het gaat om een ernstig sociaal probleem, een klassenprobleem. Welke zijn de oorzaken van dit probleem? Hoe zwak is de (onderhandelings)positie van de werkende bevolking en welke maatregelen neemt de overheid tot het inrichten van goed en gratis onderwijs?*

### Inleiding

Begin jaren '70 bracht ik een aantal jaren door in India. Ik studeerde aan de prestigieuze Nehru-universiteit in de hoofdstad New Delhi, een van de rijkste steden van India. Het was niet direct een plaats waar men kinderarbeid zou verwachten. Het meeste werk werd inderdaad door volwassenen gedaan. Aan de rand van de universiteit en buiten de omheining had ik wel regelmatig met werkende kinderen te maken: de

jongens die in de restaurantjes de borden wasten of het eten brachten, de meisjes die de gestreken was brachten, de kleuters die op nog jongere kleuters pasten terwijl de moeder het huis van de professor schoonmaakte, het dienstmeisje en het jongetje dat sigaretten verkocht of schoenen poetste. Geen van al die activiteiten kwam enigszins in de buurt van de mensonterende taferelen van kinderarbeid in de periode van de industrialisering van bijvoorbeeld Engeland en Vlaanderen, zoals ik die uit de geschiedenisboeken had onthouden.

Die 'kinderarbeid' greep mij niet, drong zich niet op als een sociaal probleem. Het sociale probleem zag ik veel omvattender als de uitbuiting van een grote meerderheid van de bevolking door een kleine bovenlaag en, daar bovenop, als de uitbuiting van ex-koloniale gebieden door westerse bedrijven. De weinige kinderen die ik zag werken waren een onderdeel van dat grotere probleem van armoede en marginalisering. Mijn blindheid voor de problematiek had natuurlijk ook te maken met het feit dat kinderarbeid in ontwikkelingslanden nauwelijks politieke of academische aandacht kreeg. De aandacht voor kinderarbeid binnen de civiele samenleving kreeg een impuls door de discussies in de grote internationale organisaties, hetgeen uitmondde in het (VN-) Jaar van het Kind in 1979, de VN-Conventie over de Rechten van het Kind in 1989 en de ILO-Conventie 182 van juni 1999.

### **Groeiende aandacht**

Ook in Zuid-Azië bestond tot omstreeks midden jaren '80 weinig aandacht voor kinderarbeid als sociaal probleem. De Indiase regering had weliswaar een aantal internationale verdragen getekend en had haar eigen wetgeving 'kindvriendelijk' gemaakt, maar de aandacht vanuit de civiele samenleving kwam laat op gang. Studies in die jaren hadden voornamelijk aandacht voor de economische en daaraan gekoppelde demografische aspecten van kinderarbeid<sup>(1)</sup>. Een veelvuldig gebruikt argument was dat kinderen een intrinsiek onderdeel waren van het boerenbestaan: kinderen verschaften de noodzakelijke arbeidskracht en waren dus eigenlijk onlosmakelijk verbonden met de (Zuid-) Aziatische economie<sup>(2)</sup>.

Door linkse vakbonden werd enigszins aandacht besteed aan het probleem, met name door de Centre of Trade Unions<sup>(3)</sup>, maar een ophefmakende contributie uit die tijd was Smitu Kothari's studie naar kinderarbeid in de luciferindustrie in het Zuid-Indiase Sivakasi<sup>(4)</sup>. De titel van zijn bijdrage *Bloed aan de Lucifers* sprak boekdelen. Ze werd geschreven naar aanleiding van de ontploffingen in 1981 en 1982 waarbij respectievelijk 6 kinderen en 22 volwassenen om het leven kwamen. Als gevolg daarvan hebben toen de communistische vakbonden op straat en hun vertegenwoordigers in het parlement zwaar uitgehaald naar de regering die de ogen sloot voor gevaarlijke vormen van kinderarbeid en te weinig actie ondernam om kinderen naar school te sturen. Inmiddels had de overheid ook al onderzoek laten verrichten. Een regeringscommissie had in

1976 vastgesteld dat bijna de helft van de werknemers in de luciferindustrie kinderen waren (45.000) die over lange afstanden werden aangevoerd om zeer gevaarlijk en ongezond werk te doen en daar nauwelijks voor betaald werden. Na nog twee commissies werd in 1986 het verbod op kinderarbeid in deze fabrieken wettelijk geregeld. Een onderzoek van de deelstaatregering in 1993 kwam echter tot de weinig opbeurende vaststelling dat er inmiddels 80.000 kinderen in de lokale lucifer- en vuurwerkindustrie werkten. In 1999 was dat aantal - dankzij een gecoördineerd overheidsoffensief - volgens nieuw uitgevoerd onderzoek gedaald tot 10.000. Nationale en internationale aandacht voor Sivakasi, en een commerciële pressie op de ondernemers, hebben de situatie in dat droge en onvruchtbare gebied in Tamil Nadu ten goede gekeerd<sup>(5)</sup>.

Linkse organisaties, de regering en in de latere jaren ook de NGO's namen initiatieven tegen het voortbestaan van kinderarbeid. De Grondwet van India (1950) verbiedt kinderarbeid in gevaarlijke beroepen en gebiedt de overheid er zorg voor te dragen dat kinderen door economische omstandigheden niet worden gedwongen tot beroepsmatige activiteiten die niet bij hun leeftijd horen. In een aantal wetten heeft deze grondwettelijke bepaling vorm gekregen<sup>(6)</sup>.

In Sivakasi lijken die initiatieven enige mate van succes te hebben gehad. Hoe is het gesteld met de traditionele oorden van industriële kinderarbeid in de rest van het Indiase subcontinent? Sterk in de aandacht staat natuurlijk de tapijtindustrie, met een concentratie in het oostelijke deel van Uttar Pradesh rond Benares. De schattingen over het aantal kinderen daar lopen uiteen van 8 tot 70% van de werkersnemers in deze industrie. Laksmidhar Mishra houdt het op 75.000 kinderen die alleen al in dat gebied op een onmenselijke manier worden uitgebuit<sup>(7)</sup>. Dikwijls gaat het om migrantenkinderen die uit andere districten met een voorschot zijn gelokt of die met slavenarbeid een schuld moeten zien af te lossen. De glasblazerijen in Firozabad, niet ver van de beroemde en door toeristen druk bezochte Taj Mahal in Agra, eveneens in Uttar Pradesh, zijn een ander voorbeeld van een ongezonde en gevaarlijke industrie waar tienduizenden kinderen in een ware hel moeten werken, dag en nacht, in een immense hitte, zonder aangepast schoeisel tegen het overal rondliggend glas en zonder bescherming tegen de chemische dampen. De meeste bedrijven opereren in de kleinschalige sector en zijn daardoor gevrijwaard van arbeidsinspecties. Een vergelijkbare situatie doet zich in dezelfde deelstaat voor bij de koperslagerijen in Moradabad. In die kleine stad met een half miljoen inwoners, voor en groot deel moslims, werken zo'n 150.000 mensen in de metaalindustrie, waarvan een derde kinderen. Het gaat hier om een ambachtelijke productie waarvan een groot deel wordt uitgevoerd. Grote concentraties van kinderen doen zich ook voor in andere beruchte bedrijfstakken zoals de leerbewerking bij Agra, de leimijnen in Markhapur (Andhra Pradesh), de diamantverwerking in Surat (Gujarat) en de verwerking van edelsteen in Jaipur (Rajasthan). Over deze laatste industrie, de belangrijkste exportindustrie, zegt een IVVV-rapport: *"Er werken mogelijk 100.000 kinderen in het slijpen en bewerken van diamanten en 20.000 kinderen in de bewerking van andere edelstenen. Kinderen werken 10 uur per dag in ongeschikte en gevaarlijke omstandighe-*



den"<sup>(8)</sup>. Over de diamantnijverheid in Surat (Gujarat) is een soortgelijk rapport beschikbaar<sup>(9)</sup>. Het aandeel van beide sectoren in de Indiase export is opgelopen naar 17% bij de millenniumwisseling. Hierdoor heeft India een aandeel van 70% van de productie van diamanten en zelfs van 95% van het smaragd en 85% van de robijn in de wereld. Veel van deze producten worden door kinderen gemaakt. Er werken mogelijk 1,5 miljoen mensen in beide sectoren; 10% daarvan zouden kinderen zijn, dikwijls werkend aan een hongerloon, in slechte omstandigheden en verplicht tot werken zolang de door de ouders verkregen lening niet is afgelost.

Dit zijn enkele voorbeelden. De mensonwaardige, en dus zeker ook kindonwaardige omstandigheden waarin gewerkt wordt en de hoge graad van uitbuiting zijn door een aantal auteurs op indringende wijze beschreven<sup>(10)</sup>. Zo is er het verhaal van de 'tabakslaven', de kinderen die in Zuid-India de Indiase sigaretten ('beedi') rollen. De Amerikaanse regering vond deze '18e-eeuwse toestanden' zo erg dat ze in november 1999 een invoerverbod op de Mangalore Ganesh 'beedi' (die in de VS aan populariteit aan het winnen was) afkondigde<sup>(11)</sup>.

### **Weinig analytisch onderscheid**

Het is echter onduidelijk om hoeveel kinderen het gaat. Soms ontstaat het vermoeden dat met erg grove schattingen wordt gewerkt. Lakshmidhar Mishra, die als hoge overheidsfunctionaris jarenlang met de problematiek te maken had, schrijft over de kinderen in de metaalbewerking in Moradabad: *"Het aantal kinderen dat in de industrie werkt wordt door het Ministerie van Arbeid op 2.000, door het District Industrie Centrum op 5.000, door het rapport van de Industriële Ontwikkelingsdienst op 7.000 tot 10.500 en door de Nationale Corporatie voor Industriële Ontwikkeling op 7.566 geschat. De studie van Kulashrestha en Sharma komt op 24.000. Op basis van veelvuldige bezoeken komt Neera Burra op een schatting van 40.000 tot 50.000 kinderen die in de koperindustrie werkzaam zijn."*<sup>(12)</sup>

Het voorbeeld van de breed uiteenlopende schattingen over kinderarbeid zegt iets over onbetrouwbaarheid van cijfers. De cijfers over kinderarbeid in India, en in de Derde Wereld in zijn algemeenheid, worden door diverse organisaties gebruikt om aan te tonen hoe ernstig het probleem is. Ze worden vaak probleemloos overgenomen en zelfs aangedikt. Ik zal hier straks uitvoeriger op ingaan. Eerst wil ik refereren aan de schattingen over kinderarbeid in de wereld om vervolgens daaruit conclusies te trekken.

Over het algemeen wordt aangenomen dat het fenomeen van het werkende kind te maken heeft met armoede: hoe armer een land, hoe meer kinderen participeren in het arbeidsproces. Kinderarbeid is een onderdeel van de overlevingsstrategieën van ouders in samenlevingen waar armoede overheerst en waar regeringen zich te weinig aan gelegen laten om door middel van goed onderwijs en sociale voorzieningen de kinderen van de straat naar de school te sturen. Kinderarbeid is dan ook een metafoor voor

onderontwikkeling en een falend overheidsbeleid.

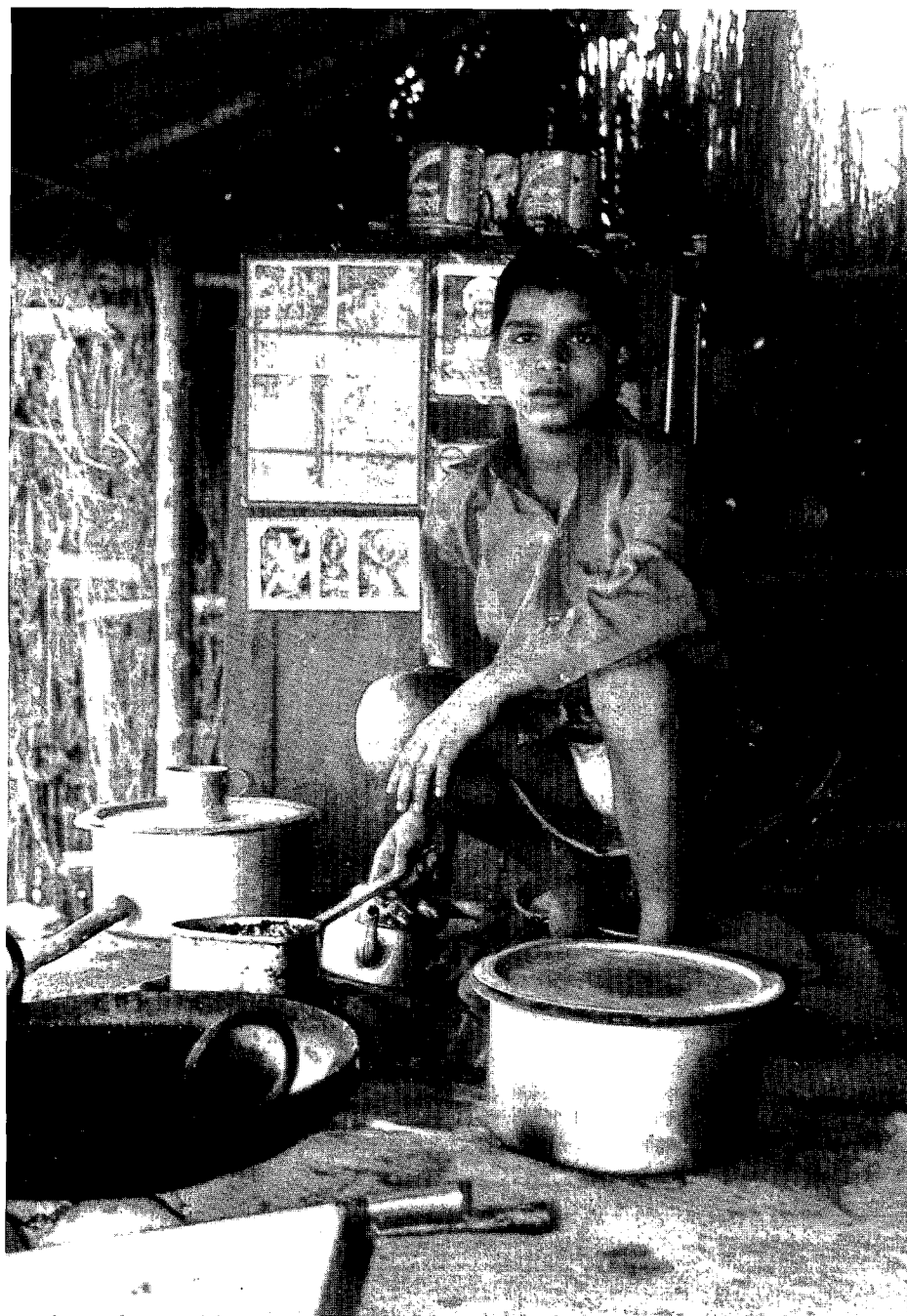
De ILO en de Wereldbank gebruiken graag het afgeronde cijfer van 250.000 miljoen werkende kinderen, verdeeld over de volgende continenten: 61% in Azië, 32% in Afrika en 7% in Zuid-Amerika. Unicef, in *The State of the World's Children* uit 1997, heeft het zelfs over 400 miljoen werkende kinderen. Van deze kinderen zouden er minimaal 120.000 miljoen voltijds werken. Het is niet duidelijk waarop deze schattingen zijn gebaseerd<sup>(13)</sup>.

Eerdere ILO-schattingen gingen uit van 80 miljoen werkende kinderen tot 14 jaar. De bijstelling naar een veel hoger cijfer wordt op een eenvoudige manier verklaard: "De eerdere schattingen werden als te laag ervaren omdat zij zouden aangeven, bijvoorbeeld, dat de participatiegraad van kinderen tussen 10 en 14 in het arbeidsproces slechts 14% zou bedragen, te vergelijken met de veel hogere percentages van kinderen die niet naar school gaan"<sup>(14)</sup>. Zonder verdere argumentatie worden niet schoolgaande kinderen per definitie gelijkgesteld aan werkende kinderen en worden, zelfs door organisaties die in wezen niets met onderwijs te maken hebben, zoals de ILO (in tegenstelling tot Unicef), de veel hogere cijfers als basis genomen voor het beleid. Door de illusie van precisie (zie tabel 1) moeten deze cijfers het beeld bevestigen van veelvuldige kinderarbeid in ontwikkelingslanden.

**Tabel 1. Gegevens over kinderarbeid in diverse werelddelen**

| Regio            | Spreiding (%) | Participatieratio |
|------------------|---------------|-------------------|
| Oost-Azië        | 31,6          | 20,0              |
| Zuid-Azië        | 28,4          | 14,0              |
| Oost-Afrika      | 11,2          | 32,9              |
| West-Afrika      | 8,2           | 24,2              |
| Zuidoost-Azië    | 7,9           | 11,1              |
| Zuid-Amerika     | 4,9           | 12,8              |
| Centraal-Afrika  | 2,6           | 21,6              |
| Centraal-Amerika | 1,6           | 10,3              |
| West-Azië        | 1,4           | 6,7               |
| Noord-Afrika     | 1,4           | 5,8               |
| Caribisch Gebied | 0,3           | 6,8               |
| Melanesië        | 0,2           | 23,9              |
| Zuid-Afrika      | 0,1           | 4,6               |
| Zuid-Europa      | 0,1           | 0,8               |
| Oost-Europa      | 0,0           | 0,1               |
| Andere gebieden  | 0,0           | 0,0               |

Bron: C. GROOTAERT and R. KANBUR, *Child Labor: A review*, Washington: World Bank, Policy Research Working Paper 1454.



*Kok in een wegrestantje in Noord-India (collectie Kristoffel Lieten)*

Volgens de gegevens in de tabel is respectievelijk 69,5% en 23,5% van de kinderarbeid gesitueerd in Azië en Afrika en is de participatieratio met name in Oost-, West- en Centraal-Afrika en in Oost-Azië erg hoog. In Zuid-Azië zou volgens deze gegevens 14% van de kinderen kinderarbeid verrichten. De cijfers die voor de verschillende landen in Zuid-Azië worden gebruikt doen vermoeden dat het niet veel meer dan nattevingerwerk is. In Pakistan zou het gaan om 2 tot 19 miljoen kinderen, in Bangladesh om 5 tot 15 miljoen en in Nepal om 2 tot 8 miljoen. India zelf zou tussen de 17 en de 100 miljoen kindarbeiders hebben<sup>(15)</sup>, hierover straks uitvoeriger.

In hoeverre kloppen macrostatistieken met de werkelijkheid? Een verwijzing naar de eerder aangestipte onenigheid op microniveau (in de koperindustrie) mag suggereren dat er uiteenlopende meningen bestaan. Het is interessant om deze discussie te voeren, mede vanuit overwegingen van goed beleid. De zwaar aangezette verhalen over honderden miljoenen kindarbeiders kunnen eerder negatief uitpakken. Ondanks de naar men mag aannemen goede bedoelingen van de organisaties achter de opgeklopte cijfers, lijkt de enormiteit van het probleem ertoe te leiden dat het probleem op korte termijn als onoplosbaar wordt ervaren. Als er 'slechts' enkele tientallen miljoenen zouden zijn, wordt het probleem hanteerbaarder, en wordt ook duidelijk wat de echte veranderingen zijn die zich op dit vlak voordoen. De vooruitgang of achteruitgang is met een ruw en als het ware uit de lucht gegrepen cijfer van 250 miljoen niet te meten. Een minutieus onderzoek dringt zich op.

Richard Anker schrijft dat opgeblazen cijfer toe aan de behoefte aan publiek opbod: *"Een alomvattende schatting van kinderarbeid komt tegemoet aan de behoeften van de media, het publiek en heel wat beleidsmakers die het eenvoudig willen houden. Maar het cijfer is dikwijls misleidend omdat verschillende vormen van het werk dat door kinderen wordt verricht onder één noemer wordt gevat, hetgeen als resultaat heeft de spreekwoordelijke vermenging van appels en peren"*<sup>(16)</sup>.

Het door elkaar halen van diverse vormen van kinderarbeid lijkt politiek niet verantwoord (de meest onmenselijke vormen van kinderuitleiding worden gelijkgesteld met onschuldiger vormen)<sup>(17)</sup>, en is ook in analytisch opzicht niet wenselijk. Er zijn verschillende soorten werk: voltijds, deeltijds in combinatie met school, loonarbeid, huisarbeid, hulp in het huishouden en op de boerderij, vakantiewerk, enzovoort. Ze hebben niet allemaal schadelijke invloeden op kinderen; sommige kunnen zelfs een nuttige functie hebben in het socialiseringsproces.

De woorden werk en arbeid zijn hier tot nu toe door elkaar gebruikten. Het verschil tussen de twee bestaat in een aantal talen ('labour/work'; 'trabajo/labor'). Deskundigen op dit gebied hebben herhaaldelijk aangegeven dat het onderscheid van groot belang is omdat een aantal taken die kinderen - ook in de ontwikkelde landen - doen voor hun persoonlijke ontwikkeling, het socialiseringsproces, zelfs positief kunnen zijn en dus heel duidelijk in een aparte categorie thuishoren: statistieken gooien verderfelijke kinderarbeid en veel minder verwerpelijke vormen van kinderkwerk op één hoop<sup>(18)</sup>. Werk heeft betrekking op elke fysieke of geestelijke inspanning die bedoeld is om iets te maken, iets tot stand te brengen. Een typisch voorbeeld hiervan is het 'huiskwerk' dat

kinderen van school mee naar huis krijgen, en ook de activiteit in school zelf is een activiteit van werkzaamheid. Het gaat niet op om het meisje dat in een dorp in India niet naar school gaat en de moeder helpt in het huishouden als kindarbeider te classificeren en niet het meisje dat in Steenokkerzeel met 'schoolwerk' bezig is, en ook nog wat in het huishouden doet en misschien nog tegen betaling een kleine job heeft. De jongen die in Genoelselderen meewerkt in de fruitpluk zal door de band niet als kindarbeider te boek staan; de jongen die iets soortgelijks doet in de sinaasappelpluk in India zal doorgaans wel als kindarbeider in de statistieken terechtkomen.

Als meisjes en jongens werken kan dat juist een positieve bijdrage leveren aan hun ontwikkeling: het laten verrichten van een aantal taken door kinderen, liefst gender-neutraal, lijkt vanuit opvoedkundig oogpunt en vanuit het oogpunt van de familiecohesie een wenselijke optie. Als kinderen daarbij niet naar school gaan dient dit probleem als zodanig te worden opgelost in plaats van het onder de problematiek van 'kinderarbeid' te plaatsen.

Tegenover werk staat arbeid. Arbeid is de doelbewuste inzet van de arbeidskracht in een maatschappelijk productieproces. Dit kan gebeuren tegen betaling of binnen het familiebedrijf, bijvoorbeeld de regelmatige inzet op het boerenbedrijf. In die activiteit worden goederen en diensten voortgebracht die voor inkomen en voedsel zorgen. Door een zwakke positie als arbeider of door de ongelijke handelsruilvoet (zeer lage prijzen voor landbouw- of ambachtelijke producten) kan de vergoeding voor de arbeidskracht zo laag komen te liggen dat, teneinde te overleven, de hele familie dient bij te springen. Kinderen worden dan een noodzakelijk onderdeel van het verwerven van inkomen en zullen in dat arbeidsproces prestaties moeten leveren en voorwaarden ondergaan die voor volwassenen gangbaar zijn. Het concept kinderarbeid kan dan uitdrukkelijk beperkt worden tot dit soort activiteiten die schadelijk zijn voor de mentale, culturele, fysieke en emotionele ontwikkeling van het kind. Deze benadering is in overeenstemming met de nieuwe ILO-Conventie 182 en met de VN-Conventie over de Rechten van het Kind<sup>(19)</sup>.

### **Politiek en ideologisch geladen**

Specifieke vormen van werk dat door kinderen wordt verricht, met leeftijdscategorieën aangepast aan de cultuur en de fysieke omstandigheden in ontwikkelingslanden, kunnen we kinderarbeid noemen<sup>(20)</sup>. Dit is geen nieuw inzicht; zoals P.M. Shah van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) al in 1985 opmerkte zijn zowel de definitie van 'het kind' als deze van 'arbeid' problematisch<sup>(21)</sup>. Dit inzicht, zo blijkt, vindt slechts heel moeizaam zijn weg in internationale organisaties en bij de westerse publieke opinie en beleidsmakers. Mijn stelling is dat dit te maken heeft met het westerse cultureel-ideologische belang zich af te zetten tegen het Andere (en ook het Mindere) en ook met het westerse politiek-economische belang de 'wijde verbreiding' van kin-

derarbeid te gebruiken om regeringen (en exporteurs) uit ontwikkelingslanden handelsclausules op te leggen.

Het tweede punt mag duidelijk zijn. Het eerdergenoemde voorbeeld van het invoerverbod van Ganesh-sigaretten in de Verenigde Staten is hiervan een indicatie. Een aantal westerse regeringen, met de VS voorop, wil graag een sociale clausule over kinderarbeid in de handelsrelaties tussen landen opnemen<sup>(22)</sup>. Dat economische motief is verbonden met de initiatieven die met name de VS-regering onderneemt om een sociale clausule in te bouwen in het World Trade Organisation (WTO)-verdrag. Het IVVV steunt dit initiatief<sup>(23)</sup>. Door het verschijnsel kinderarbeid tot massale proporties op te blazen, en met name de meest schrijnende omstandigheden als voorbeeld te nemen, kan publiekelijke steun worden gewonnen voor dit initiatief<sup>(24)</sup>.

Het eerste punt ligt wat moeilijker. Ik bedoel daarmee dat burgers en regeringen in de westerse landen graag een tweedeling maken tussen de eigen westerse en de ontwikkelingslanden. Waar de eigen regio een goede score heeft op het punt van mensenrechten, vrouwenrechten, democratie, sociale voorzieningen, welzijn, inkomensverdeling enzovoort, is dit met ontwikkelingslanden niet het geval. Ook voor kinderen is die dichotomie van kracht: hier iedereen mooi naar school en daar zeer veel kinderarbeid. Het beeld kinderarbeid is dan een onderdeel van de definitie van ontwikkelingsland en verhalen over en statistieken van kinderarbeid in de Derde Wereld helpen om het Andere te plaatsen. Dit beeld maakt dan al gauw deel uit van de stigmatisering van ontwikkelingslanden. Ik zal deze boutespraak illustreren aan de hand van India en van de westerse geschriften over de omvang van de kinderarbeid in dat land en over de onwil van de lokale leiders om deze terug te dringen.

De meest opmerkenwaardige bijdrage tot de stigmatisering van het Andere is die van Myron Weiner, een Amerikaans politicoloog en India-kenner. Zijn redenering stelt expliciet dat de nationale volkscultuur verantwoordelijk is voor het laten voortbestaan van kinderarbeid. Zijn boek heeft veel bijval gehad in het Westen, maar heeft nooit een expliciet verwoorde veroordeling van het hindoeïsme als oorzaak van kinderarbeid als gevolg gehad<sup>(25)</sup>.

Weiner betoogt dat elders in de wereld een einde is gekomen aan de kinderarbeid nadat de overheid, om uiteenlopende redenen, de leerplicht invoerde en alle kinderen naar school stuurde. De situatie in India blijft schrijnend, ondanks enkele mooi verwoorde initiatieven van de overheid, zoals de arbeidswetgeving. De progressieve wetgeving ten spijt, faalt India in het terugdringen van de kinderarbeid, en dat komt, zo stelt Weiner, door regelrechte onwil van de elites. De oorzaak is te vinden in de *"belief system of the state bureaucracy"*, hetgeen hij als volgt uitlegt: *"Het gedachtegoed van de overheidsambtenaren, een gedachtegoed dat op brede basis gedeeld wordt met de onderwijsgevers, de sociale activisten, de vakbondsleiders, de academische onderzoekers, en, meer in het algemeen, met de Indiase burgerij[...]. De kern van hun geloof is de Indiase opvatting over de maatschappelijke orde, de uitgangspunten over de respectievelijke rol van de bovenste en de laagste sociale lagen, de rol van onderwijs als een middel om de differentiatie tussen de sociale klassen te handhaven, en de bezorgdheid dat 'teveel' en 'niet-functioneel'*

*onderwijs voor de armen de bestaande sociale regeling zal ondermijnen.*"<sup>(26)</sup> Dit alles heeft niets te maken met armoede, feodalisme, ongelijke ontwikkeling of kapitalistische wetmatigheden maar met het geloof dat ten grondslag ligt aan het hiërarchisch georganiseerde kastensysteem. De kern van dit geloof is het bestaan van verschillende soorten mensen met verschillende soorten opdrachten in hun leven. De lagere kasten zijn geboren om handenarbeid te verrichten, en vanuit dat idee is het normaal dat de overheidsambtenaren, de sociale activisten, de vakbondsleiders en de intelligentsia, die per definitie tot de hogere kasten zouden behoren, in tegenstelling tot andere landen, geen enkele moeite hebben met kinderarbeid. Het is een land waar de lagere kasten hun kinderen mogen gebruiken als economisch kapitaal en dus ook veel kinderen op de wereld zullen zetten: *"Het is een welbekend feit dat arme ouders kinderen krijgen om hun gezinsinkomen te vergroten. Zoals de economen zeggen, kinderen worden als investeringen gezien en niet als een debet [...]. Overheidsambtenaren in andere landen hebben betoogd dat ouders hun kinderen niet mogen gebruiken om hun inkomsten te vergroten. Als men dat wel doet, dan staat men de ouders in feite toe de kinderen als hun eigendom te beschouwen en te gebruiken zoals zij dat wensen, een situatie die heel dicht tegen de slavernij aanligt."*<sup>(27)</sup>

Ergens berust het betoog van Weiner op een waarneembare realiteit, namelijk het bestaan van een Indiase bovenlaag die puissant rijk is en zich niet bekommert om de maatschappelijke ongelijkheid en dus ook niet om kinderarbeid. Zijn argument, zoals hierboven samengevat, kent echter een aantal ongerijmdheden en onzorgvuldige en zelfs gemene veralgemeningen.

In de eerste plaats is kinderarbeid natuurlijk niet iets dat inherent is aan het hindoeïsme. Landen waar de islam of het katholicisme domineren - toch twee godsdiensten die van het gelijkheidsideaal uitgaan - hebben evenzeer te maken met kinderarbeid.

In de tweede plaats perst de auteur alle Indiërs: de moslims, christenen, sikhs, jains, parsies en atheïsten, in het keurslijf van de oriëntalistische orthodoxie van het hindoeïsme, een orthodoxie die in de praktijk in het land zelf plaats heeft gemaakt voor een caleidoscoop van opvattingen en bewegingen, maar die wel helpt in het creëren van een dichotomie tussen het ontwikkelde en beschaafde Westen, met onderwijs en zonder kinderarbeid, en het onderontwikkelde hiërarchische India, met kinderarbeid en zonder veel onderwijs voor de lagere kasten. Het argument van Weiner is logisch en simpel: alle Indiërs in belangrijke posities (in de politiek, in het ambtenarenapparaat, zelfs in de vakbonden) zijn niet geïnteresseerd in de afschaffing van de kinderarbeid. Het is een mooi voorbeeld van etnocentrisme en met name van het typologiseren en stigmatiseren van een volk. Het ligt voor de hand dat niet verder naar andere argumenten moet worden gezocht om het verschijnsel van kinderarbeid te verklaren.

In de derde plaats wordt voorbijgegaan aan de niet onaardige inspanning die India sinds de onafhankelijkheid, dus sinds het zich losmaakte van de christelijke koloniale beschaving, met rasse schreden vooruit heeft gezet. Ik wil enkele van die gegevens op een rijtje zetten. Toen India onafhankelijk werd was 25% van de mannen en 8% van de vrouwen geletterd. Rond de eeuwwisseling was dit respectievelijk 71% en 49%. Dat

het veel beter had gekund en ontmoeten moge duidelijk zijn - enkele gebieden in India hebben ook beter gepresteerd dan het gemiddelde - maar de oorzaken van de te langzame vooruitgang hebben niets te maken met het hindoeïsme. Ik zal straks enkele punten van een mogelijke verklaring aanstippen.

In de vierde plaats wordt de omvang van de kinderarbeid in India door Weiner overdreven. Het laatlunkende beeld dat van India wordt geschilderd wordt onderbouwd met zwaar overdreven cijfers in verband met kinderarbeid.

## Omvang

De officiële gegevens van de tienjaarlijkse volkstelling (census) zijn tamelijk betrouwbaar. Zij komen overeen met de eveneens zeer betrouwbare gegevens van de 'National Sample Surveys' (NSS) die regelmatig worden uitgevoerd en die door jarenlange ervaring en wetenschappelijke bijstelling worden onderbouwd. Volgens deze gegevens zouden er in India een 14 miljoen werkende kinderen zijn, hetgeen overeenkomt met 7,7% van de 180 miljoen kinderen in de leeftijdscategorie van 6 tot 14 jaar. Bij deze kinderen mogen we niet onmiddellijk het beeld hebben van de loonslaven in de vuurwerkfabriekjes, glasblazerijen of diamantslijperijen zoals in het begin van dit artikel als voorbeelden genoemd. Het gaat overwegend om kinderen op het platteland, die op de boerderij wat bijspringen. Volgens de NSS-gegevens van 1994 werkte 88% van de werkende kinderen op het platteland en 12% in de steden waar bijna eenderde van de bevolking woont. De participatiegraad in de steden was 3,2%. Op het platteland lag die graad volgens een bron beduidend hoger (7,2%) met opmerkelijke verschillen tussen de verschillende bevolkingsgroepen: 12,5% bij de tribalen, 8,1% bij de ex-onaanraakbare kasten en 6,2% bij de rest van de bevolking<sup>(28)</sup>. Andere bronnen komen op basis van de censusgegevens tot lagere cijfers. Ook de gegevens van microstudies wijzen in de richting van een participatiegraad van om en nabij de 5%, grotendeels op het platteland en grotendeels in de landbouw<sup>(29)</sup>.

De censusgegevens gaan uit van een strikte omschrijving van het begrip kinderarbeid: deelname aan een economische productieve activiteit. Een aantal activiteiten die kinderen en vrouwen ondernemen zullen dus niet onder deze noemer vallen, ook al zijn dat heel duidelijk vormen van 'werk' die op reguliere basis worden verricht, zoals het werk in het huishouden. *"Een persoon die huiselijk werk doet kan iets produceren dat alleen voor de eigen consumptie en niet voor derden is bedoeld. Die persoon is niet als werkend te beschouwen, ook al is de activiteit vanuit zijn of haar oogpunt productief"*<sup>(30)</sup>. Kinderen die op hun broertjes en zusjes passen, die brandhout sprokkelen en die de melkkoe verzorgen zullen in de censusgegevens niet gauw als werkende kinderen terug te vinden zijn, ook al draagt hun activiteit direct of indirect bij tot het economische overleven van het gezin. Er zit een zekere ambivalentie in de gebruikte definitie, en er zullen best wel kinderen zijn die in het kader van het huishouden 'kinderarbeid' verrichten, maar in haar algemeen-





*Fietsenmaker in een dorp in Noord-India (collectie Kristoffel Lieten)*

heid biedt de definitie een houvast in de zin dat ze 'arbeid' en 'werk' uit elkaar haalt. Als men de gegevens van de volkstelling optrekt en uitgaat van bijvoorbeeld 20 miljoen werkende kinderen, dan is dit cijfer nog altijd aanzienlijk lager dan het aantal kinderen dat niet naar school gaat. Velen hebben de eenvoudige conclusie getrokken dat niet-schoolgaande kinderen werkende kinderen zijn. Door deze bronnen wordt het aantal schoolgaande kinderen op 90 miljoen gesteld zodat er in de leeftijdscategorie van 6 tot 14 jaar dus ongeveer evenveel niet-schoolgaande en dus werkende kinderen overblijven.

Aan de overheidsgegevens wordt door de meeste buitenlandse organisaties weinig waarde gehecht. Er wordt automatisch van uitgegaan dat ze niet betrouwbaar zijn. Zij halen dan ook andere bronnen aan. De gegevens uit 1983 van de 'Operational Research Group' in Baroda zijn lange tijd als toonaangevend overgenomen. Dat onderzoek suggereerde dat het om 44 miljoen werkende kinderen zou gaan. Later is dit cijfer door inflatie achterhaald. Rudie Rothier suggereerde dat er midden jaren '90 al wel 60 miljoen kindarbeiders waren, onder wie 10 miljoen 'kindsclaven', veel meer dan de 350.000 kindsclaven die de overheid toegeeft<sup>(31)</sup>. Het IVVV komt tot de conclusie dat er tussen de 44 en 100 miljoen werkende kinderen zijn. Het Nederlandse ministerie voor Sociale Zaken stelt in een studie naar aanleiding van de door hem georganiseerde 'Amsterdam Child Labour Conference' in 1997 dat er onenigheid over de cijfers is, maar dat er tussen de 55 en 60 miljoen 'bonded child labourers' ('gebonden' kindarbeiders) zijn. Dit cijfer is dan weer afkomstig van de in India opererende 'South Asia Coalition Against Child Slavery', geleid door Kailash Satyarthi die voor zijn werk een aantal westerse erkenningen heeft gekregen, onder meer de 'Robert F. Kennedy Human Rights Award'<sup>(32)</sup>.

Het overnemen van de erg hoge cijfers gebaseerd op prognoses, met verwerping van de veel lagere cijfers gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde bevolkingsonderzoeken, is een ondersteuning voor diegenen, met name in het Westen, die handelspolitieke maatregelen willen doorgevoerd zien teneinde de kwaal van kinderarbeid een halt toe te roepen<sup>(33)</sup>. Volgens mij heeft het weinig zin om op basis van foutieve voorstellingen en foutieve verklaringen (à la Weiner) een beleid te willen uitstippelen. Wil men wat doen aan de kinderarbeid, dan is het nuttig op een andere manier naar de oorzaken te kijken.

## **Verklaringen**

Weiner stelt dat sociale attitudes en het niet verplicht stellen van onderwijs de oorzaak zijn van kinderarbeid. Het eerste punt heb ik al uitvoerig behandeld. Over het tweede punt kan ik kort zijn: er zijn een aantal deelstaten in India waar het onderwijs verplicht is gesteld en waar relatief minder kinderen naar school gaan dan in andere deelstaten. Het verplicht stellen van het onderwijs als dusdanig is niet het mechanisme dat tot het

vangen van twee vogels met één steen leidt. Als men niet automatisch uitgaat van de slechte wil van de overheid - zoals hierboven aangestipt een vorm van neokoloniaal etnocentrisch denken - dan blijven er nog voldoende mechanismen over die kinderarbeid bevorderen en universeel onderwijs tegengaan.

Bij de verklaring van kinderarbeid is de mate van armoede een van de sterkste argumenten. In zijn algemeenheid is dat zo, op basis van logische mechanismen. Door sommigen wordt beweerd - en cijfers ter ondersteuning zijn er volop - dat kinderen in arme gezinnen, zeker in éénoudergezinnen, een dusdanige bijdrage aan het inkomen leveren dat het overleven van het gezin mogelijk wordt gemaakt door kinderarbeid. Dit is een reden voor een behoorlijk aantal deskundigen om dan maar te stellen dat het 'schadelijk' zou zijn om kinderarbeid te verbieden<sup>(34)</sup>. Toch mag niet worden verondersteld dat armoede kinderarbeid veroorzaakt, of sterker nog: dat arme ouders hun kinderen doen werken en met dat doel zelfs meer kinderen op de wereld zetten<sup>(35)</sup>. Ook zal men zich op een erg glibberig pad begeven, want uiteindelijk komt het neer op een berusting in de bestaande, zeer onrechtvaardige structuren - op wereldniveau en op nationaal niveau - die zulke extreme vormen van armoede veroorzaken dat de arbeid onvoldoende wordt betaald voor de eigen sociale reproductie. Het toestaan en zelfs billijken van kinderarbeid met het argument dat ouders en kinderen op die manier kunnen overleven neemt mijns inziens afstand van de klassenanalyse die aan belang niet heeft ingeboet: het zijn de kindjes van de armste segmenten van de arbeidende klasse die moeten werken.

Het politiek-economische argument terzijde, hoe belangrijk is armoede als de bepalende factor achter kinderarbeid? Uiteraard zal er een relatie bestaan tussen armoede en kinderarbeid, maar er zijn nog andere relaties denkbaar en er zijn veel uitzonderingen op dit algemeen veronderstelde gegeven. Uit tabel 2 valt op te maken dat de armste deelstaten in India niet noodzakelijk de meeste kinderarbeid kennen. Veel kinderarbeid is er bijvoorbeeld in de meer ontwikkelde deelstaten Maharashtra en Gujarat. Kinderen worden niet alleen gestuurd door hun ouders, maar worden ook aangetrokken door de ondernemers die aan kinderen goedkope en vooral gedweeë arbeidskrachten hebben. In gebieden waar de arbeidersbeweging zwak is bestaat een balans tussen de twee: ondernemers kunnen zeer lage lonen uitbetalen en zelfs kinderen in dienst nemen aan nog lagere lonen, en ouders kunnen van het lage inkomen geen gezin onderhouden.

Om te kunnen werken moet er de mogelijkheid zijn om te werken. Ook hier doet zich weer de zwakheid voor van de aanname van armoede als belangrijke oorzaak van kinderarbeid. Een belangrijke drijfveer achter kinderarbeid zijn de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Als die er niet of nauwelijks zijn, zoals op het platteland van Noord-India (Bihar, Uttar Pradesh), zullen kinderen moeilijk aan de bak komen, en in deelstaten met meer economische ontwikkeling (zoals in Maharashtra, Gujarat en Tamil Nadu) zullen families een reële keuze hebben met een optie op betaalde arbeid. In dit geval is er dus verlies aan inkomsten ('opportunity costs' of dervingskosten) tengevol-

ge van het niet-toetreden tot de arbeidsmarkt. De deelstaten met veel kinderarbeid zijn ook de deelstaten met veel vrouwenarbeid. Zo is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Andhra Pradesh, Maharashtra en Tamil Nadu, de staten met de hoogste graad van kinderarbeid, respectievelijk 22,7, 26,5 en 25,1%. In de deelstaten Bihar, Uttar Pradesh en West-Bengalen daarentegen, deelstaten met een lage graad van kinderarbeid, is het percentage van vrouwen met een economische activiteit respectievelijk 10,0, 7,5 en 8,0%. De vraag naar arbeidskrachten, de vraag dus van de kant van de ondernemers die uit zijn op goedkope en vooral gedweeë arbeidskrachten, is een belangrijke verklarende factor. Het is misschien niet toevallig dat veel van de echte vormen van kinderarbeid (in tegenstelling tot kinderwerk) zich voordoen in die industrieën die produceren voor een nationale of internationale competitieve markt (tapijtindustrie, diamantindustrie, lederverwerking, textielbedrijfjes).

**Tabel 2. Rurale kinderarbeid (%) in enkele Indiase deelstaten**

|                | 1961 | 1981 | Bruto Product, 1997,<br>Per Capita (Rs) | Armoede,<br>% | Ruraal 1994<br>Armoedekloof |
|----------------|------|------|-----------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| Andhra Pradesh | 20,3 | 16,6 | 10.590                                  | 35,9          | 7,69                        |
| Karnataka      | 15,5 | 13,8 | 10.504                                  | 46,9          | 12,94                       |
| Maharashtra    | 13,8 | 12,9 | 17.666                                  | 50,5          | 14,39                       |
| Tamil Nadu     | 12,6 | 10,8 | 12.898                                  | 41,8          | 11,02                       |
| Rajasthan      | 20,6 | 9,9  | 9.356                                   | 45,8          | 12,54                       |
| Gujarat        | 11,0 | 8,6  | 16.254                                  | 41,8          | 9,63                        |
| Bihar          | 12,3 | 6,0  | 4.654                                   | 63,2          | 16,40                       |
| Uttar Pradesh  | 10,2 | 5,1  | 7.263                                   | 35,9          | 7,69                        |
| West-Bengalen  | 5,0  | 4,6  | 10.636                                  | 31,5          | 6,51                        |
| Kerala         | 3,2  | 0,7  | 11.963                                  | 33,0          | 7,96                        |

Bron: Government of India, *Economic Survey 1999-2000*, New Delhi: Government Publications, 2000, p. S-12; Mahaveer Jain, Perspectives on Child Labour in India. In: *Awards Digest. Journal of Labour Legislation. Special Issue. Child Labour*. Vol XX (1994), 7-12, pp. 32-48; World Bank, *Development in Practice. Primary Education in India*, Washington: The World Bank/ New Delhi: Allied Publishers, 1997.

De armoedekloof is de gemiddelde afstand van de bevolking beneden de armoedegrens, uitgedrukt als een percentage van die grens.

Als we naast de mate van armoede vooral kijken naar de mate van politieke organisatie en de mate van economische hervormingen ten gunste van de lagere inkomensgroepen, dan wordt duidelijk waarom 'kinderarbeid' in India interregionaal zulke aanzienlijke verschillen laat zien. Gebieden die even arm zijn kunnen een geheel verschillend kinderarbeidsscenario vertonen. In tabel 2 wordt dit duidelijk. Er is het enorme verschil tussen West-Bengalen en Kerala, twee deelstaten met traditioneel een linkse volksbeweging, en Rajasthan en Andhra Pradesh, deelstaten met ongeveer dezelfde economische ontwikkeling, maar uiteenlopende ontwikkelingen in termen van polarisatie met grotere groepen paupers en meer kinderarbeid in de laatste deelstaten. Meer toegang tot land, hogere lonen voor de arbeiders en de verwerving van het democratische recht op onderwijs tegen de onwil van de lokale elite in, zijn ontwikkelingen geweest die ertoe hebben geleid dat in de eerste deelstaten kinderarbeid sterk is afgenomen.

Er zijn natuurlijk nog andere variabelen op te voeren. Zo zal de nabijheid van scholen, en het minimaal functioneren van die scholen, een factor zijn die de aantrekkingskracht van het onderwijs als alternatief versterkt. Maar de graad van organisatie van onderaf en de sturing van de economie door overheidsbemoeienis zouden wel eens de meest belangrijke elementen kunnen zijn. De activiteiten van vakbonden zullen ertoe bijdragen dat de samenhang tussen lage lonen en de noodzaak van kinderarbeid voor het pure overleven doorbroken wordt door de arbeider een iets groter inkomen te verschaffen. Door ruimtegebrek kan ik dit punt niet uitvoerig onderbouwen. Ik wil enkel verwijzen naar de studie van Iftikhar Ahmed die op basis van een uitvoerig kwantitatief Wereldbank-onderzoek concludeerde dat van alle geteste variabelen de ongelijkheid in de samenleving, veel meer dan armoede of slecht onderwijs, de doorslaggevende factor is in de verklaring van kinderarbeid in India: *"In tegenstelling tot hetgeen we zouden mogen verwachten tonen onze empirische gegevens aan dat armoede slechts een beperkte verklarende factor is voor het fenomeen van kinderarbeid. Armoede kwam in termen van hun verklarende waarde als de laatste van de 7 determinanten van kinderarbeid (en) op basis van onze multiële regressie analyse kan worden geconcludeerd dat een economie met een zeer hoge mate van inkomensongelijkheid en met een hoge afhankelijkheid van de landbouw een hogere participatiegraad van kinderarbeid heeft"*<sup>(36)</sup>.

## **Conclusies**

Kinderarbeid in India, zo hebben we gesteld, kan gebruikt worden ter ondersteuning van handelspolitieke maatregelen en als een metafoor voor het in gebreke blijven van de Andere, de Onderontwikkelde. Vanuit die gedachte is het van het grootste belang om na te gaan of de veelvuldig gebruikte cijfers over tientallen miljoenen kindarbeiders in India wel kloppen. Westerse commentatoren hebben in het algemeen weinig geloof in de statistieken die door de overheid, op basis van goed onderbouwde volkstellingen, worden geleverd en hebben gekozen voor cijfers die uit het luchtledige

lijken te komen. De opgeklopte cijfers hebben ook te maken met het dooreengooien van kinderarbeid en kinderwerk. Het analytische onderscheid is belangrijk, ook bij het zoeken naar oplossingen.

De strekking van dit artikel is dat kinderarbeid minder omvangrijk is dan in het algemeen wordt verondersteld. Het aantal kinderen dat in onaanvaardbare omstandigheden moet werken, soms op zeer jonge leeftijd en in een gevaarlijke omgeving, met nadelige effecten voor de natuurlijke ontwikkeling van het lichaam, blijft groot genoeg om het als een ernstig sociaal probleem aan te pakken. Het is en blijft een klassenprobleem: het gaat veelal om arme gezinnen, met weinig uitzicht op redelijk betaalde werkgelegenheid en met een zwakke onderhandelingspositie. Een hogere mate van economische polarisatie gaat veelal gepaard met een zwakke positie van de werkende bevolking. Kinderarbeid komt in India dan ook meer voor in gebieden met een zwakke arbeiders- en boerenbeweging dan bijvoorbeeld in Kerala en West-Bengalen. Maar ook de overheidsinitiatieven tot het inrichten van goed en gratis onderwijs zijn een nuttige bijdrage geweest in het verminderen van kinderarbeid. Het neoliberale beleid van de voorbije jaren heeft geleid tot een verzwakking van de arbeidersbeweging en tot het terugtreden van de overheid. Beide ontwikkelingen samen zouden tot gevolg kunnen hebben dat kinderarbeid als sociaal probleem nog lang op een oplossing moet wachten.

- (1) M. CAIN and K.A. MOZUMDAR, Labour Market Structure and Reproductive Behaviour in Rural South Asia. In: G. RODGERS and G. STANDING (eds.), *Child Work, Poverty and Underdevelopment*, Geneva: ILO, 1981, pp. 245-287; L. DUBE, The Economic Roles of Children in India: Methodological Issues. In: G. RODGERS and G. STANDING, *Child Work [...]*, 1981, pp. 179-214; K. DANDEKAR, Child Labour: Do Parents Count It As An Economic Contribution? In: K. SHRINIVASAN e.a., *Demographic and Socio-Economic Aspects of the Child in India*, Bombay: Himalaya, 1981; G. RODGERS and G. STANDING (eds.), *The Economic Roles of Children in Low-Income Countries*, Geneva: ILO, International Labour Review, 1979; G. RODGERS, G. STANDING (eds.), *Population Growth and Poverty in Rural South Asia*, New Delhi-London: Sage.
- (2) P. BHAGWAN SINGH, S. MAHANTY (eds.), *Children at Work: Problems and Policy Options*, Delhi: B.R., 1993, p. 27: "De groeiende verpaupering van de gezinnen, gebukt onder het groot aantal gezinsleden, doet deze gezinnen ertoe overgaan hun kinderen te gebruiken voor de overleving en voor de aanvulling van het inkomen."
- (3) M. K. PANDE, *Child Labour in India*, Calcutta: NBA, 1979.
- (4) S. KOTHARI, There's Blood on those Matchsticks: Child Labour in Sivakasi. In: *Economic and Political Weekly*, 2 July 1983.
- (5) A. KRISHNAKUMAR, Children Still at Work. In: *Frontline*, May 12, 2000, pp. 40-42.
- (6) Zoals: 'Factories Act' (1948), 'Plantation Labour Act' (1951), 'Mines Act' (1952). Hierin werden bestaande koloniale wetten, zoals de 'Employment of Children Act' (1938) verder verfijnd en aangepast. In 1986 ('Child Labour Prohibition and Regulation Act') werd het werk van kinderen in gevaarlijke industrieën zoals de glas-, vuurwerk- en tapijtindustrie verboden.
- (7) M. LAKSHMIDHAR, *Child Labour in India*, New Delhi: Oxford University Press, 2000, p. 83. Een overzicht van de belangrijkste industrieën waar kinderarbeid voorkomt is eveneens te vinden in *No Time to Play: child workers in the global economy*, Brussel: ICFTU, 1996, en R. ANKER, S. BARGE, S. RAJAGOPAL, M. JOSEPH, *Economics of child labour in hazardous industries of India*, Baroda: Centre for Operations Research and Training (CORT), 1998.

- (8) ICFTU, *No Time to Play* [...], p.5.
- (9) C. KORGAOKAR and G. MYRSTAD, *Child Labour in the Diamond and Gemstone Industry in India*. ([www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/child/publ/indiadia.html](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/child/publ/indiadia.html)).
- (10) M. GUPTA and K. VOLL (eds.), *Young Hands at Work. Child Labour in India*, New Delhi: Atma Ram, 1987; A.N. SINGH, *Child Labour in India. Socio-Economic Perspective*, Delhi: Shipra, 1990; N. BURRA, *Born to Work*, New Delhi: Oxford University Press, 1995; I.S. SINGH, *Child Labour in India*, New Delhi: Oxford & IBH, 1992; J. KULSHRESTHIA, *Indian Child Labour*, Delhi: Uppal, 1994; R. ROTHIER, *Kinderen van de krokodil*, Leuven: Atlas, 1995; R. ANKER and S. BARGE, *Economics of Child Labour in Indian Industries*, Genève: ILO, 1995; R. Anker e.a., *Economics of child labour* [...], 1998.
- (11) *Deccan Herald*, 25.11.1999.
- (12) M. LAKSHMIDHAR, *Child Labour in India* [...], p. 118.
- (13) R. ANKER, econoom bij de onderzoeksafdeling van de ILO merkt terecht op dat het gaat om 'guesimates', schattingen op basis van gissingen. Hij illustreert dit door te verwijzen naar een studie van 1996 gebaseerd op beperkte statische informatie van 100 landen die 73 miljoen kindarbeiders (10-14 jaar) telde en 'experimentele enquêtes' in 4 landen door het ILO-Bureau of Statistics die in dezelfde periode met het cijfers van 250 miljoen (5-14 jaar) kwamen. R. ANKER, *Conceptual and Research Framework for the Economics of Child Labour and Its Elimination*, niet gepubliceerd, IREWOC Workshop on Children, Work and Education, Amsterdam, 15-17 November 1999.
- (14) P. FALLON and Z. TZANNATOS, *Child Labor. Issues and Directions for the World Bank*, Washington: The World Bank, 1998, p. 2.
- (15) Zie bijvoorbeeld de cijfers in ICFTU, *No Time to Play*, 1996, en: ICFTU, *The Road from Work to School*, Brussels: IVVV, 1999.
- (16) R. ANKER, *Conceptual and Research Framework* [...], 1999.
- (17) De ILO-Conventie ILO 183 van 1999 (*ILO Convention on Worst Forms of Child Labour*) heeft betrekking op schuldsavernij, gebonden arbeid, prostitutie, pornografie en drugshandel.
- (18) J. BOYDEN, B. LING, W. MYERS, *What works for working children?* Stockholm: Save the Children, 1998; W.E. MYERS, *Considering Child Labour: Changing terms, issues and actors at the international level*. In: *Childhood*, 1999, pp. 13-26; B. WHITE, *Globalisation and the Child Labour Problem*, Working Paper Series No. 221, Institute of Social Studies, 1996.
- (19) De Kinderrechten Conventie van 1989 heeft de vrijwaring van werk niet genoemd als een van de vele basisrechten van het kind. Wel heeft het kind recht op vrijwaring van economische uitbuiting en van het verrichten van arbeid die gevaarlijk is, die onderwijs bemoeilijkt en die schadelijk is voor de sociale, morele, mentale en fysieke ontwikkeling.
- (20) Leeftijdsgrenzen zijn niet van het ene continent naar het andere over te hevelen. In een studie naar kinderarbeid in de tapijtindustrie stelde A.N. SINGH, *Child Labour*, p. 90 vast dat 54% van de werkende kinderen 13-15 jaar oud was, en dat van deze groep 70,5% al getrouwd was.
- (21) P.M. SHAH in: U. NAIDU & K.R. KAPADIA (eds.), *Child Labour and Health. Problems and Prospects*, Bombay: Tata Institute of Social Sciences, 1985, p. 112.
- (22) Een wetsvoorstel in Washington ('International Child Elimination Act') beoogt het schrappen van hulp aan landen en het stopzetten van IMF/Wereldbank leningen aan die industrieën die er van verdacht worden kinderarbeid te gebruiken. Het is opmerkelijk dat de USA, die zich zoveel gelegen laten aan 'kinderarbeid' in ontwikkelingslanden, naast Somalië, het enige land ter wereld is dat de UN-Conventie van 1989 over Kinderrechten niet heeft getekend. Eerder, in 1994, had senator Tom Harkin al een wetsvoorstel ingediend waarvan zoveel dreiging uitging dat exporteurs in Zuid-Azië, met name in de textiel in Bangladesh, hun fabrieken gingen schonen van kinderarbeid.
- (23) ICFTU, *No Time to Play* [...], p. 2 (Inleiding door de Algemeen Secretaris): "Deze clause zal diegenen straffen die winsten halen uit kinderarbeid, slavernij, discriminatie en onderdrukking van vakbonden en die landen die respect hebben voor de grondrechten belonen met toegang tot de internationale markten."
- (24) Voor een zeer interessante discussie over deze problematiek, zie G. VAN ROOZENDAAL, *Social Challenges to Trade. Trade Unions and the debate on international labour standards*, Academisch Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Ridderkerk: Ridderprint, 2001.
- (25) In het volgende IVVV-geschrift wordt expliciet aangegeven dat het verdwijnen van kinderarbeid voortkomt uit de christelijke beschaving. Samuel Grimiau, na gesteld te hebben dat in de deelstaat Kerala, waar bijna een kwart

van de bevolking christelijk of katholiek is, kinderarbeid niet voorkomt ("Van de 55 kinderslaven in India is er niet een in Kerala"), geeft als verklaring: "de 400 jaar christelijke invloed had bij de bevolking een bewustzijn geschapen over het belang van het onderwijs". Zie: S. GRIMIAU, *Kerala's recipe*, ICFTU Online/1999/eprol107-030699. Een vierde van de bevolking in Kerala is moslim. Sinds de jaren '50 stemt de helft van de bevolking communistisch.

- (26) M. WEINER, *The Child and the State in India: Child Labour and Education Policy in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press, 1991, p. 5.
- (27) M. WEINER, *The Child and the State*, 1991, p. 186.
- (28) K. SUKHADEO THORAT, *Poverty, Caste and Child Labour in India. The Plight of Dalits and Adivasi Children*, New Delhi, mimeo, 1999. Volgens dezelfde bron (NSS) zou op het platteland de verdeling van de kinderarbeid als volgt zijn: 54% op de eigen boerderij, 14% als landarbeider, 14% in een eigen atelier en 18% in loondienst buiten de landbouw.
- (29) Bijvoorbeeld P. BHAGWAN SINGH, S. MAHANTY (eds.), *Children at Work*.
- (30) *CENSUS OF INDIA*, 1981, Volume 22. Part IV-a, p. 17.
- (31) K.K. KHATU, *Working Children in India*, Baroda: Operations Research Group, 1983; R. ROTTHIER, *Kinderen van de krokodil*; ILO, *World Labour Report*, Genève: ILO, 1993, p. 12.
- (32) ICFTU, *No Time to Play [...]*, p. 7; SZW, *Kinderarbeid. Beleidsnotitie*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997, p. 7. Zie ook het maandblad van het Nederlandse Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking: *Internationale Samenwerking*, mei 1999, p. 37, waarin wordt uitgegaan van 100 miljoen kindarbeiders in India.
- (33) Voor een interessante discussie, zie B. GRIMSRUD and A. MELCHIOR, *Child Labour and International Trade Policy*, Oslo: FAFO, 1997.
- (34) A. JAMES, C. JENKS, A. PROUT, *Theorizing Childhood*, Oxford: Blackwell, 1999, p. 109 zijn het met een aantal van deze schrijvers eens en stellen: "In een groot aantal omstandigheden is het niet realistisch en zelfs niet wenselijk dat kinderen uitgesloten worden van werk dat het gezin helpt te overleven."; R. RAY, *Child Labour, Child Schooling and Their Interaction with Adult Labor. Empirical Evidence from Peru and Pakistan*. In: *The World Bank Economic Review*, XIV, Nr 2, p. 365: "De onmiddellijke beëindiging van kinderarbeid is noch mogelijk noch wenselijk, met name gezien de niet onbelangrijke bijdrage van kinderen aan het gezinsinkomen." Zie ook F. SIDDIQUI, H.A. PATRINOS, *Child labour, Issues, Causes and Interventions*, World Bank: Human Capital Operations Working Papers, nr 56, 1995.
- (35) Het is een argument dat in behoorlijk wat verhandelingen over Zuid-Azië wordt aangevoerd. In enkele artikelen gebaseerd op empirisch onderzoek heb ik vastgesteld dat deze overweging niet bijdraagt tot een hogere fertiliteit. Zie onder meer: G.K. LIETEN, *Children, Work and Education*. In: *Economic and Political Weekly*, XXXV(2000)24-25, pp. 2037-43, 2171-77; G.K. LIETEN, *High Fertility and Child Labour in Pakistan*, manuscript, te publiceren.
- (36) IFTIKHAR AHMED, *Getting Rid of Child Labour*. In: *Economic and Political Weekly*, (1999)27, p. 1821.





*Adult and child workers in the N.V. Pulp-, Jam- and Conserve Factory Princenhage (ca. 1913)*  
*(Aspecten van het Sociale leven in Breda na 1850)*

## **Childhood, Work and Education, 1900-2000: The Netherlands and Netherlands Indies/Indonesia Compared**

Ben White, Professor of Rural Sociology, Institute of Social Studies,  
The Hague and Professor of Social Sciences, University of Amsterdam

*This paper compares child employment and attitudes towards it in the Netherlands and the Netherlands Indies/Indonesia, from the late 19th century to the present.*

*In the Netherlands, by the first years of the 20th century a whole apparatus was in place to keep children (up to age 12) in school and out of certain kinds of full-time work.*

*This contrasted starkly with the situation in its greatest colony the Netherlands Indies, where the colonial government made no attempt to introduce primary education until 1907, and the issue of child labour was not formally raised – reluctantly, and in response to international initiatives – until the 1920s. Implementing the ILO's 1919 child labour convention in the Indies, the government maintained this double standard by re-defining both 'child', 'workplace' and even 'night-time', mainly to suit the convenience of the European plantation companies. By the end of the 20th century the Netherlands would appear to have effectively eliminated child labour, while it remains a serious problem in Indonesia. The situation is actually rather less clear-cut, since nowadays more Dutch than Indonesian children are likely to be involved in labour markets. These comparisons are not meant to belittle the extent of the problem in Indonesia, or to exaggerate it in the Netherlands, but to help us better understand the real nature of the 'child labour' problem, which is not a problem of 'work' as such or even of earning money, but of the abuse of children in certain forms and conditions of work.*

### **Child work and school in the Netherlands around 1900**

In the Netherlands, both the restriction of child labour and the expansion of access to primary education had been subjects of lively debate, campaigning and political mobilisation since the mid-19th century. Legislation limiting the employment of children

had been introduced in 1874 and again in 1889. These laws in themselves had little effect, but the number of children attending school rose steadily in the late 19th century: when the first compulsory education law was introduced in 1900, already about nine in ten boys and girls aged 6-12 were attending school. The impact of the 'leerplichtwet' was therefore quite modest: in the four years after passage of the law, school attendance among children aged 6-12 rose only about three or four percent, from 92 to 95 percent (boys) and from 90 to 94 percent (girls).

In both child labour and education, legislation followed rather than stimulated social trends towards universal primary education and a reduction in the full-time employment of children. By 1900 a whole apparatus was at work to place and keep children in school, and a much more modest inspectorate to keep them out of certain kinds of full-time work.

The 'child labour' problem in the Netherlands in the early twentieth century was of two main kinds. First, many children went to work full-time as soon as they had completed the required seven years of compulsory education, often before their twelfth birthday, in occupations subject to no restrictions on work conditions or working hours; and second, school-going children aged 12 and below were involved on a large scale in part-time and seasonal work, in both urban and rural regions. Both these problems are well documented in various enquiries conducted by government agencies, professional associations or political parties.

In 1907 the 'Socialdemocratische Arbeiderspartij' (SDAP) and the 'Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen' (NVV) undertook a large-scale enquiry on working hours and conditions in relation to their campaign for introduction of the 10-hour working day and restrictions on night-work and child employment. This covered 23 separate branches of factory and workshop industry, as well as several non-industrial sectors including construction, transport, shop and office work. Full-time employment of children aged 12-13 was found on a large scale; daily working hours for both girls and boys were the same as for adults, most commonly around 11 hours. Another enquiry by the SDAP focused on working hours and conditions of agricultural workers, and concluded: "*Child labour is at least as common as women's labour. Children do roughly the same work as women and work for as long or even longer, of course for still lower wages*". Children aged 12-13 were not covered in the minimum-age laws until 1919.

For those children aged 12 and under (and since 1900 subject to compulsory education law) school attendance did not mean freedom from employment, as documented in the enquiries already mentioned as well as reports focusing specifically on the 'part-time child labour' problem by the Netherlands Teachers' Union and the Joint Commission on Educational Matters. A teacher in a rural school reported: "*Except for the children of wealthy people, all children of nine years and above are exploited*". In most cases, children worked both before and after school and it was pointed out that legal work (such as agricultural work) could have just as negative consequences as work in factories and

workshops. In Amsterdam, many boys and girls in the 'first and second class schools' (those where parents were unable to pay the full fees), besides spending 26-30 hours per week in school, worked for an additional 30 hours and in some cases even more than 50 hours. Some of the most common urban jobs for both boys and girls were the delivery of messages, bread, milk, newspapers and laundry, as well as helping in shops.

When some three thousand teachers in Amsterdam were asked if they observed a negative impact of part-time employment on the children's education, they were quite divided on the issue: besides the 851 who gave no answer or a "*don't know*", 1184 answered "*no*" and 968 "*yes*". This only confirms the rather obvious reality (ignored by some child labour campaigners even today) that not all forms of work are harmful to children or to their education; it is not work itself, but certain harmful forms and conditions of work, that harm children. The frequently-mentioned harmful consequences included lateness and absence; tiredness in school, backwardness and various kinds of misbehaviour (fighting, stealing, lying etc.). As the Joint Commission's report asked rhetorically: "*The 'leerplichtwet' demands that the child goes to school; but what is the use of going to school if the school bench is the place where the child comes to get some rest after having done some exhausting work?*" The same report also commented: "*On the whole the consequences of child exploitation are more moral than intellectual... Children who work get the feeling of being grown up and of having had enough of learning and teachers. They begin to feel like workers; they are no longer children*".

The compulsory education law actually allowed children six weeks' 'verlof' (leave) per year, which could be extended to 8-10 weeks by adding two weeks' vacation and even a couple more weeks after the first warning before the parents became subject to a fine. In rural areas at harvest time, it was impossible to keep children in school, as reported from Emmen: "*In the summer of 1905, for more than two months I had no more than 25-30 of my 56 pupils. The rest just don't come to school, although they had only six weeks' leave... mainly at the time of the potato harvest*". Especially after the summer, full-time work alongside adults gave the children attitudes and self-assurance which were not welcomed in school: "*After the summer leave the boys come back crude and churlish ['ruw en lomp']: fighting, cursing, smoking pipes*". In the town of Breda, work in home-based industries was common also for school-age children; schools reported large-scale absenteeism in the months of June, July and September (besides the official summer holidays in August), mainly for work in fruit and vegetable bottling. Some children missed 40 to 130 days of school. "*And when they did attend, they fell asleep in class, falling behind and having to stay in the same class next year ... moreover it corrupted their characters, as they had to avail themselves of all kinds of lies and evasions to excuse their absence*", as the head of one girls' school observed.

The new 'Arbeidswet' of 1919 prohibited entry into factories and workplaces for children under 14 years. Nevertheless, children of 12 and 13 frequently entered full-time employment in other sectors. Girls often began work as full-time housemaids even

# Arbeiders, gaat voor je kinderen staan!

## DE WIJZIGINGEN IN DE ARBEIDSWET OVER KINDERARBEID.



— UITGAVE VAN DE COMMUNITISCHE JEUGD —  
CENTRAAL-BUREAU LAAGTE KADJIK 2 AMSTERDAM.

*"Workers stand up for your children". A pamphlet (1924) of the Central Bureau of Communist Youth (Amsterdam) protesting against the government's decision to postpone to 1930 the introduction of a seventh year of compulsory education (International Institute of Social History, Amsterdam)*

before their twelfth birthday, as soon as they had completed the seven compulsory school years. Domestic service was by far the biggest source of employment for women, employing 44 percent of the female workforce in 1898; this declined by 1930 to 31 percent but was still the largest single employer of women, being overtaken by other sectors only after the second world war. Domestic servants were excluded from the general (1919) restriction of working hours to 8 hours per day and 45 hours per week, and their work-day often exceeded 14 hours.

**"Is there enough work for children?": colonial attitudes  
to child work in Indonesia, around 1900**

While basic education and child labour were subjects of intensive state intervention, social concern and political mobilisation in the Netherlands, Dutch attitudes in the Netherlands' largest colony the Netherlands East Indies were quite different. Around 1900 there are no indications that the authorities thought that the lack of education among the children of her majesty's colonial subjects, or their widespread, full-time involvement in work, constituted an important social problem. While (as we have seen above) only about five percent of Dutch children were not in school by 1900, at the same time only about one in two hundred Indonesian children (the children of local chiefs and officials) attended school of any kind. If there were no schools for them to go to, one could hardly express serious concern that children were working. In fact, in the Indies as in the Netherlands and many other countries at the time, the greatest social concern was expressed not about children at work, but those 'idle' children who were neither at work nor in school. An earlier experiment with village schools in Central Java had been cynically reviewed by the Director of Education: "*The intention was certainly a good one, namely to keep the young boys busy... the schools were indeed of some use; the boys were kept out of mischief, such as setting things on fire (they had caused some serious fires in the past)*".

In the massive *Inquiry into the Declining Welfare of the Native Population of Java and Madura* undertaken in 1905, only one question was asked about child employment: "*Is there generally sufficient opportunity for wage-employment among men, women and children?*" The inquiry's findings indicate that not only native employers but also the colonial government itself and European plantation corporations employed children on a large scale. Children's working-day was the same as that of adults (usually between 8-10 hours) and children's wages were generally about half those of adult men, and 65-75 percent those of adult women; in terms of both working hours and their relative wages, Javanese children actually seem to have been better off than their counterparts in the industries, workshops, farms and other trades in the Netherlands.

It was not until the so-called 'ethical policy' and the decision to introduce village schools from 1907 onwards (for which villagers themselves had to pay most of the costs) that villagers in most regions had any prospect of access to education for their children. The new policy however (which would require establishment of about 10,000 village schools, one for every three of Java's 30,000 villages) was implemented slowly. A few voices called for efforts to speed up the process, among them F. Fokkens, former Resident of the island of Madura, who published a series of articles on the topic: *"If the new policy is everywhere desired - and it is, because in all regions there is a pressing need for the little man to receive education - then it should also be implemented simultaneously everywhere... The whole affair is very cheap for the government... then at least we shall not have to reproach ourselves so much with the thought of how much the native population have done for us Netherlanders, and how little this has been recognised by us"*. Despite such arguments, and despite the fact that villagers bore the costs of constructing the schools and the teachers' salaries without complaint, by the 1930s only about one-third of native children were attending primary school (for two and a half hours each day and remaining for only three years, thus leaving at age 9 or 10).

### **Regulating and re-defining 'Child Labour' in the 1920s**

When child labour legislation finally came to the Netherlands Indies in the 1920s it was - in contrast to the domestic regulations in Holland - neither stimulated by social concern for child welfare, nor linked to education policy. As members of the League of Nations and the new International Labour Office established at the Treaty of Versailles the Netherlands, like other colonial powers, were obliged to apply all conventions which they ratified to their colonial possessions. The colonial government were thus faced with the obligation to implement the ILO's 1919 convention on Minimal Age for Admission to Employment (ratified by The Netherlands in 1922), which stipulated that: *"Children under the age of fourteen years shall not be employed for work in any public or private industrial undertaking, or any branch thereof, other than an undertaking in which only members of the same family are employed"*, and also that children should not be employed at night-time.

In 1924 the government prepared to draft a new ordinance to regulate the employment of children. The newly-established Labour Office circulated an inquiry to various departmental heads, regional and district authorities and to the major employers' associations, asking *"Whether enterprises can be identified which would be rendered unviable or seriously inconvenienced by a prohibition on child labour"*. The ordinance eventually proposed to the Volksraad (the colony's fledgling Popular Council in Batavia) was a much weakened version of the ILO Convention, with a number of changes - mainly in response to the concerns of employers' associations - including argued re-definitions of both 'child', 'labour' and 'workplace' and even of 'night-time'. 'Child' was re-defined by dropping the minimum age from 14 to 12 years (although in the Netherlands itself the minimum

age had just been raised from 12 to 14 in the new 1919 Labour Law): the official reason given to the Council was simply the (alleged) "*earlier maturity of eastern peoples*". 'Night-time' was also redefined from the Convention's "*rest-period of 11 consecutive hours which includes the hours between 10 pm and 5 am*" to a period of only seven hours between 10 pm and 5 am (in defiance of the realities of this tropical region where night-time last from roughly 6 pm to 6 am, constantly throughout the year); and finally, mainly in response to pressure from the tobacco industry where many thousands of children below 12 years worked in the enormous drying- and packing-sheds, 'workplace' was re-defined in such a way that "*the mainly open drying-sheds were not included, and only work in the closed fermenting-sheds would be covered*".

Debating the proposal in Council some members expressed disappointment that the issue of child labour had been raised only from considerations of "*international propriety*", and also that European and native employees' associations had not been included in the inquiry. Some objected that the limitation of child labour made no sense if it was not linked to compulsory education, as it had been in the Netherlands and other Western countries. Others asked why the government proposed to concede far more exceptions in the Indies than in the Netherlands; why was no consideration given to limiting children's working-hours, for example to 8 hours per day, and why were no regulations proposed to protect young workers 13-14 years of age? Others suggested that all workplaces, including those with less than ten workers, should be included, excepting only 'pure' household enterprises where only members of the same household were at work; many native and Chinese enterprises, it was argued, would fall outside the ordinance while it was precisely in these enterprises that prohibition was most needed, for example in the batik workshops where it was known that serious abuses were common. The government gave rather feeble responses to these and other objections, but the ordinance was approved by the Council without changes and came into force in 1926.

In this way, while formally fulfilling its obligations to the universalising spirit of the ILO Convention, the government maintained a double standard in formalising the supposed needs and rights of Dutch and native children, as far as both employment and education were concerned.

Although the new ordinance was not well-adapted to the realities of a mainly agrarian economy, the inspectors were quite active in investigating and prosecuting violations, as can be seen from the Annual Reports of the Labour Office. In the years 1933-1938 no less than 444 cases were brought to court, with fines being imposed in most cases on the (mainly Chinese, Indian or Arab) employers. The most commonly prosecuted cases involved batik workshops, tobacco sorting and processing, kapok processing, textile weaving, rice or maize milling, ground-nut sorting, tapioca making and coffee processing. At least in some corners of the Labour Office, officials pointed to the need





*Estimating the ages of children on a tobacco plantation in Klaten (Central Java), 1928. The children are divided into three categories: A. "Children" (12 years and below who were not permitted to work in enclosed workplaces), B. "half-grown" (13-16 years, who were the subject of a voluntary agreement with employers to limit work-hours to 8 hours per day), C. "adults" (17 years and above) (Vorstenlandse Tabaks-enquête, 1929)*

to extend the regulations to enterprises with less than ten workers. In 1930-31, de Kat Angelino's report on the batik industry noted that most batik workshops where child workers were found were not covered by the 1925 regulations; but they were: *"Very unhealthy places, where the labour of children under 12 years can no longer be permitted ... given the very unhealthy conditions in this industry, it seems desirable to prohibit the employment of children in even the smallest batik enterprises"*. The Labour Office were also active in monitoring the conditions of work of 'young persons', although these were not covered by any regulations. For example, in the tobacco-drying sheds of East Java, voluntary agreements were negotiated with employers to limit the work-hours of "half-adults" (*"halfwassenen"*) of 12-16 years to eight hours per day during harvest and seven hours at other times; persons of this age were found *"in almost all kinds of enterprise, both inside and outside factories and workshops"*.

In the absence of any civil registration system for the recording of births, the administrators often reported problems in establishing the age of their young workers. In the tobacco region of Klaten (Central Java) Raden Iskandar (a native official of the Labour Office) brought together a collection of male and female children and young persons, with an adult man and women for comparison, and invited a committee of five persons to estimate their ages (the local village head, schoolteacher, policeman, a foreman of the tobacco company, and himself). The objects of the experiment were lined up in various combinations, with their (assumed) ages pinned on a card on their shirts and photographed beside a 1.60 metre measuring rod, with a common broom made of the stems of coconut leaves ('sapu lidi') laid on the ground in front of them for additional comparison. In this way a rough instrument for child 'ageing' was provided for the administrators.

It is important to note that the purpose of all these efforts was not to stop children from working, nor to send them to school (as we have seen, schools were still not yet available in most villages), but simply to exclude them from certain kinds of work. It was reported that some children came home in tears when turned away from the tobacco sheds. Some villagers jokingly remarked that they were only crying at the loss of their *"snoepcenten"* (literally: pennies for candy) and maybe also because they were not yet seen as grown-up. Children's interest in earning money as well as their sense of 'worker consciousness' were also manifested in other, not so childish ways. On one occasion a tobacco nursery foreman sent for some children to pick caterpillars by hand off the young tobacco leaves. After the children re-appeared with handfuls of infested leaves for payment, he tore them out of the children's hands and stamped on them, refusing to pay: the disappointed children then set fire to a drying-shed in protest.

As for the possible dangers of condemning children to idleness, Raden Iskandar commented (in de Kat Angelino's report) that children barred from work in the packing-

sheds would not be hanging around idle, and open to the “demoralising influences of the village”: *“There is always something to do in and around the village that brings in cash or saves on expenses... The young child can look after little brothers and sisters, whose working mother might otherwise have to hire help for this; the girls can cook rice and vegetables, clean the house and yard, bring meals to the parents [in the fields], gather firewood that otherwise would have to be bought, look for wild greens in the fields; the boys can graze the animals or ducks, cut fodder, help their fathers in all stages of rice and tobacco cultivation; many children earn money selling snacks, serving in foodstalls, or running errands for neighbours”*. Besides offering a fine stereotype of gender divisions of labour, Iskandar’s comments underline the point that the child labour regulations and their enforcement apparatus were not intended to keep children away from the world of work, from agricultural production (including commercial export crops) or even from earning money, and certainly not to push them into school - which, interestingly, is hardly mentioned in the entire report - but simply to exclude them from the world of ‘industry’ and large-scale, formal sector agro-processing in enclosed buildings.

### **‘Kinderarbeid’ and ‘bijbaantjes van scholieren’: myths and realities of child employment in Indonesia and the Netherlands in the late 20th century**

Space limitations force us now to leap over about half a century to consider the state of the ‘child labour problem’ in the Netherlands and its former colony Indonesia at the close of the 20th century.

In the Netherlands, child labour regulation since 1919 followed a typical ‘European’ evolution, in three ways: gradual extension of the definition of ‘child’ for employment purposes by raising the minimum age for (full-time) employment, in tandem with compulsory education, to 16 years; extension of an additional category of ‘young persons’ subject to special protective regulation from 16 to 18 years; extension of the prohibited categories of ‘employment’ to include non-industrial sectors such as retail trade, office work, hotels and restaurants, bakeries, and agriculture. These regulations, together with the fact that school enrollment up to age 16 is now virtually complete, provide a basis for the view that ‘child labour has been eliminated’ in the Netherlands and similar countries.

In Indonesia on the other hand, although a new labour law was enacted in 1951, its child labour clause was never implemented, and during the first half-century of Indonesian independence - in contrast to what we have seen for the late colonial period - not a single employer was prosecuted for employment of under-age children. This does not seem to have changed much since enactment in 1997 of another new labour law which states bluntly: *“The employment of children by any employer is prohibited”*, allowing exceptions for *“children who for certain reasons are compelled to work”* and who should not work for more

than four hours per day or at night-time. Indonesia then, in the eyes of countries like the Netherlands and international organisations like the ILO, is seen as having a serious child labour problem (like many other Asian, African and Latin American countries) and as being unable or unwilling to implement its own child labour laws or international child labour conventions.

On closer examination however the contrast is not quite so simple. In Indonesia, when compulsory education (to age 12) was introduced in 1984, already 90 percent of boys and girls aged 7-12 and about 70 percent of those aged 13-15 were attending school; by the end of the 20th century - even in the period following Indonesia's spectacular financial and political crisis of 1997-8 - primary school enrollment had risen to 96 percent, and junior secondary enrollment to 79 percent. The number of children under 15 who are employed and not attending school is therefore relatively small: according to most estimates about one in ten of children in the 10-14 age group. School attendance, as we have seen earlier in the case of the Netherlands, does not eliminate child employment but reduces it to a part-time activity and thus is a powerful tool in addressing the child labour problem.

A good example of this is given by Tjandraningsih and Anarita's recent study of East Java's tobacco industry. Older informants (those who were of primary school age in the early decades of Indonesian independence, to about the mid-1970s) recall conditions similar to those which we have already described in the late colonial period: not going to school at all, working full-time in the drying-sheds helping their mothers from the age of 5-6 years until they got married (for girls, sometimes as early as 12 years) and started to work on their own account. While today's tobacco companies, both state-owned and private, still make widespread use of child labour it is now on a rather different basis. All the children attend school for at least some years; many begin working in the drying or sorting sheds before they are 12 years old (particularly girls) but the great majority combine this with school, working four hours or less on school days, and only about one in ten have not completed primary school.

Meanwhile, (harmful) 'child labour' may have disappeared in the Netherlands, but children's participation in labour markets has not, and in fact may even be increasing. In the mid-1980s a careful study by Neve and Renooy found that three-quarters of all children aged 13-17 were regularly employed in the commercial sector (that is: in work involving a labour transaction); moreover no less than three-quarters of these working children (thus, more than half of all children) were working 'illegally', i.e. regularly employed in activities which because of their nature, their timing or their duration are officially prohibited in the Dutch labour law. In the 13-14 age group the proportion of children working illegally (59 percent) was higher than among older children. A more recent study undertaken by the National Institute for Budget Research showed a similar picture for 1999: rates of (part-time) labour force participation



*Carving wooden souvenirs for tourists after school, Ubud, Bali (Jakarta Post)*

begin at about 10 percent (all of it illegal) among 10-11 year olds and rise steadily by about 10 percent with each additional year, so that a majority (50-60 percent) of 15-16 year olds are regularly employed. These figures may surprise some readers, but are not unusual; studies in Britain and the United States have reached similar conclusions. Part-time employment is part of the experience of the majority of 'northern' school-children and in fact - although it is not a very useful statistic - the estimates of labour force participation of children under 16 are higher for these countries than those estimated for Indonesia, Bangladesh or most other countries of the 'south'.

A more useful comparison between the two countries would underline that during the 20th century progress against (full-time, harmful or abusive) child labour has been made in both countries, not because of child labour legislation (which as we have seen, neither government seems able or interested to enforce) but above all by the expansion of access to education. Most working children in Indonesia (like virtually all in the Netherlands) go to school, but alongside them we find a minority (perhaps 10 percent) who are employed full-time, often under harmful or exploitative conditions, and thus should be a target for child labour campaigns.

What was achieved in the Netherlands (and other 'northern' countries) is therefore not the abolition of child employment, but its transformation: from full-time to part-time, from work which prevents education to work which is combined with school, and from relatively harmful or exploitative to relatively harmless work<sup>(1)</sup>. It would therefore seem quite hypocritical to insist - as some well-meaning campaigners in northern countries tend to do - that children must be completely removed from labour markets.

Prohibitions on child employment have never been effective, in the North or the South. In fact, two new and almost universally-accepted international conventions offer a more reasonable, feasible and sensible basis for addressing the serious abuses of children's capacity to work in Indonesia and many other countries. The UN Convention on the Rights of the Child (1989), enthusiastically signed and ratified by Indonesia (and all other UN member states excepting the United States and Somalia) does not prohibit child employment; it establishes the child's right to education, to protection from economic exploitation and from involvement in work harmful to the child's development. It also establishes the principle that in any matters affecting children, the 'best interests of the child' should be a primary consideration, and further that children have the right to have their own views heard in such matters. Interestingly, when children have been asked their views on such matters they usually insist on their right both to an education and to work, and to earn money, if they want to or if they need to; they also, like adult workers, tend to stress the value of 'work with dignity'. Secondly, the ILO members after many years of heated debates at regional and international level in 1999 unanimously adopted Convention 182 on elimination of the 'worst forms of child labour', defining these to include prostitution, forced labour, use of children in criminal activities and a final category of any kind of work which, by its nature or the

manner in which it is carried out, is likely to harm the child's development; this last category is to be identified and defined by each member state, with the help of some guidelines attached to the Convention. These two conventions provide a basis for setting priorities, for addressing the most harmful forms of child labour first as a matter of urgency, and for addressing child labour problems without double standards or hypocrisy, in ways that respond to the needs and interests of children, and without insisting that they be chased completely out of labour markets.

### Selected bibliography

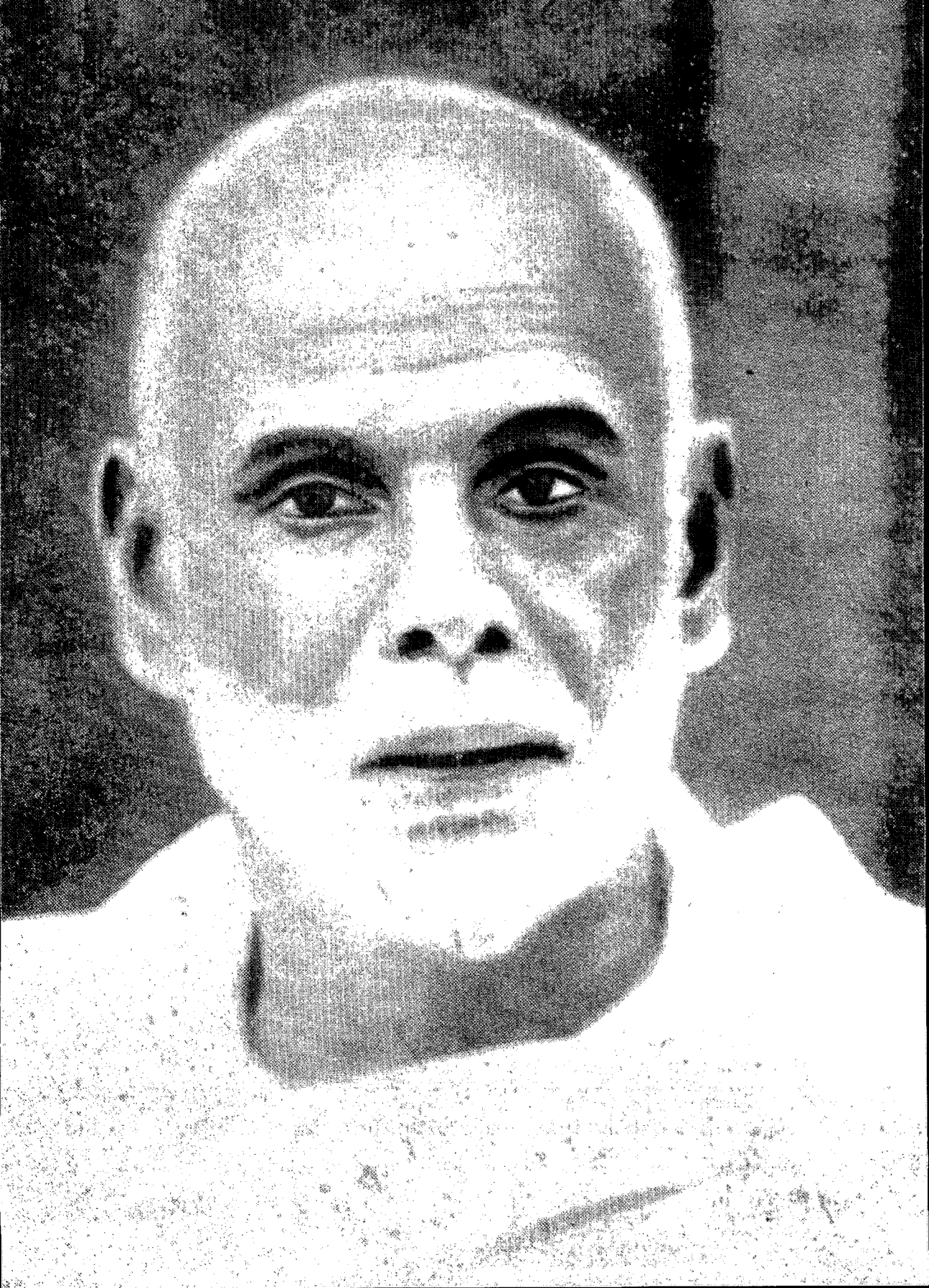
#### The Netherlands

- *Algemene Geschiedenis van de Nederlanden*, Vols. 12 and 13, Haarlem: Van Dishoeck, 1977-8.
- Bond van Nederlandsche Onderwijzers, *Arbeid der Schoolgaande Kinderen. Enquête ingesteld door de Afdeling Amsterdam van den Bond van Nederlandsche Onderwijzers*, Amsterdam, 1903.
- Bond van Nederlandsche Onderwijzers, *Arbeid van Schoolgaande Kinderen te Amsterdam in 1913*, Amsterdam, 1913.
- I. BRUGMANS, *De Arbeidende Klasse in Nederland in de 19e Eeuw 1813-1870*, Utrecht-Antwerpen: Het Spectrum, 1978.
- G. DOORAKKERS, Over Eenige Sociale en Economische Aspecten van de Loonarbeid in Nijverheid en Industrie te Breda en omstreken in het begin van de twintigste eeuw. In: H. VAN DEN EERENBEEMT (ed.), *Aspecten van het Sociale Leven in Breda na 1850*, Tilburg: Stichting Brabants Historisch Contact, 1965.
- Gemengde Commissie voor Onderwijsbelangen, *Rapport omtrent den Arbeid door Leerplichtige Kinderen*, Utrecht: J. van Boekhoven, 1904.
- B. HENKES, H. OOSTERHOF, *Kaatje, Ben je Boven? Leven en Werken van Nederlandse Dienstbodes 1900-1940*, Nijmegen: SUN, 1985.
- J. NEVE, P. RENOOY, *Kinderarbeid in Nederland: Een Verkenkend Onderzoek naar Omvang en Verschijningsvormen van Kinder- en Jeugdarbeid in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1988.
- NIBUD, *Bijbaantjes van Scholieren*, Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, 2000.
- SDAP/NVV, *Arbeidersleven in Nederland. Resultaten der Enquête, Ingesteld door het Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen in het Najaar van 1907 naar de Wenschelijkheid en Mogelijkheid van Beperking van den Arbeidsduur voor Volwassenen tot 10 Uren per Etmaal en Afschaffing, Respectievelijk Beperking van Nacht- en Kinderarbeid*, Amsterdam: Sociaaldemocratische Arbeiderspartij en Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen, 1908.
- Sociaal-Democratische Studie-Club, *Landarbeiders: hun Arbeidsduur en Arbeidsverhoudingen. Rapport eener Enquête gehouden door de Sociaal-Democratische Studie-Club*, Amsterdam: Brochurenhandel der SDAP, 1909.
- J. VLEGGEERT, *Kinderarbeid in de Negentiende Eeuw*, Bussum: Van Dishoeck, 1967.

Netherlands Indies / Indonesia

- S. BESSELL, The Politics of Child Labour in Indonesia: Global Trends and Domestic Policy. In: *Pacific Affairs*, 72(1999)3, pp. 353-371.
- I. BRUGMANS, *Geschiedenis van het Onderwijs in Indonesië*, Groningen-Batavia: J.B. Wolters, 1938
- F. FOKKENS, *Spoeidige Uitbreiding van Volksonderwijs op Java: Dringend Noodzakelijk*, The Hague: M.M. Couvée, n.d. (ca. 1909).
- ILO, *Child Labour in Indonesia*, Jakarta: International Labour Office, 1994.
- INDOC, *Kinderen in Indonesië: naar School of aan het Werk*, Leiden: Indonesisch Documentatie en Informatie Centrum, 1994.
- P. de KAT ANGELINO, *Vorstenlandsche Tabaksenquête*, Publicatie No. 5 van het Kantoor van Arbeid, Weltevreden: Landsdrukkerij, 1929.
- P. de KAT ANGELINO, *Batikrapport*, 3 Vols., Weltevreden-Batavia: Landsdrukkerij, 1930-31.
- Kantoor van Arbeid, *Verslag van de Arbeidsinspectie (1933-1936 en 1937-1938)*, Batavia: Landsdrukkerij, 1937 and 1938.
- M.L. OEY-GARDINER, Schooling in a Decentralised Indonesia: New Approaches to Access and Decision-Making. In: *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(2000)3, pp. 127-134.
- T.F. TJOENG, *Arbeidstoestanden en Arbeidsbescherming in Indonesië*, Den Haag: Van Stockum, 1948.
- I.T. JANDRANINGSIH, P. ANARITA, *Pekerja Anak di Perkebunan Tembakau Jember dan Deli Serdang* (Child workers in the tobacco plantations of Jember and Deli Serdang), Bandung: Akatiga Foundation, Working Paper, 2001.
- B. WHITE, Constructing Child Labour: Attitudes to Juvenile Work in Indonesia, 1900-2000. In: R. ELMHIRST, R. SAPTARI (eds), *Changing Labour Relations in Southeast Asia*, London: Curzon Press (in press).
- B. WHITE, I.T. JANDRANINGSIH, *Child Workers in Indonesia*, Bandung: Akatiga Foundation, 1998.





## Kerala: From Barricade to School Bench

Olga Nieuwenhuys, University of Amsterdam

*"Poverty is no excuse for ignorance"*

*There is very little evidence of working children fighting their exploitation themselves. If they did, what would be their demands? Historical sources remain by and large silent on the topic. A reading of the past history of Kerala (South India) in the period 1930–80 suggests that this silence is probably on account of working children normally not organising themselves separately from adults and certainly not forwarding demands for themselves. With one exception: the right to education for all, which rallied Kerala working children more than any other political issue of those decades. Why did working children in Kerala want this right and, once they obtained it, how did it change their lives as workers? To answer this question I will use, next to historical sources, information collected during an anthropological research between 1978–1980 in a coastal village of Kerala, Poomkara<sup>(1)</sup>.*

In 1930 a low-caste boy or girl living in a village of the then princely state of Travancore (now central Kerala, South India) would probably have been illiterate and have spent most of his or her time working by the side of his or her parents, tilling the land, fishing or making coir yarn which, exported to Europe, was used for weaving floor coverings popular among working class households. Thirty years later, this child's son or daughter would be likely to have attended school until his or her 12th year; and for the generation, living between 1970–80, it would have been normal to continue education until the completion of secondary school (15th–16th year). Little would have however

---

*Sri Narayana Guru, founder of the SNDP*

changed in children's work routines, so that these children would have been going to school while working out of school hours to help their parents and earn the money needed for books, notebooks, clothes and school fees. How to explain this exceptional commitment of working children to education?

At the end of the 19th century, Travancore had an extremely rigid caste system that prohibited low-caste people from even being seen by high caste people or coming in the vicinity of high caste temples. The State fell under the parts of India that were under indirect rule and had, by contrast to those ruled directly by the British administration (British India), a fair degree of internal autonomy. The rules of caste segregation were hence reflected in the laws and applied to all government offices and institutions such as employment in government, government schools, postal services, railways etc. Major markets happened all too often to be located near high caste temples, so that low-castes could also not engage in the trade of the products they were making. This was particularly problematic for the Ezhava caste, which had been massively involved in the production of the coir yarn that was in high demand abroad. They were dependent for their sale on the services of non-polluting castes and communities such as Christians and Muslims.

To challenge such practices, leaders of the Ezhava's launched in 1903 a reform movement headed by the SNDP (Sri Narayana Dharma Paripilana), that sought to change lower-caste customs to make them 'respectable' in the eyes of the higher castes. The movement sought to put an end to animal sacrifice, communication with the spirits through dance and the profuse use of alcohol during temple festivals, and to reform family customs by prohibiting child marriage and girls' initiation rites. And since the Raja himself had stated that he could not follow the British Viceroy's advice to treat all his subjects equally because Ezhavas' lack of culture made them "[...] hardly eligible for public office where a certain amount of respect is expected to be commanded"<sup>(2)</sup>, the SNDP endeavoured to encourage both modern and classical education. The response of children was enthusiastic, particularly in those areas that held out a promise of future enlightenment and progress: literacy.

All along the years of caste mobilisation rich Ezhava businessmen engaged teachers and opened private schools, which the children of the neighbourhood were welcome to attend in order to learn the rudiments of reading and writing. In the 1920s these schools had become a normal feature of village life all over Travancore. After pressure from the SNDP, the government had to recognise them as regular primary schools and make them eligible for the same grants-in-aid that were given to other private schools run by the richer communities such as Syrian Christians and Muslims. It would however take a few more decades before also secondary schools were opened and that the entire educational system would be made accessible to low-caste children. The literacy movement among the Ezhava's laid the foundations for children's active role in the later independence movement.

During the decisive period between the mid-1930s, which heralded the launching of the struggle for independence in the princely state of Travancore, and the late 1950s,

when the Kerala state was formed as part of the Indian Union, political movements sought actively to enlist children's support. These movements shared in common their concern for propagating schooling in the local language as an important unifying factor. Significantly, though they made sporadic attempts at establishing minimum wages for children, they did not challenge children's workload. Possibly because the movement was led by coir yarn entrepreneurs and Ezhava children formed a very sizeable if not the majority of the workforce, they just assumed that children would continue to work while attending their schools, and no one, lest the children, would question the workload that this implied. Quite to the contrary: children had customarily been working for no other remuneration than food and an occasional piece of cloth, and going to school demanded extra money to buy books, notebooks, pens, a school uniform, etc. Parents were generally little inclined to allow their children to go to school and were certainly not prepared to pay for its costs. Many children therefore resorted to working for others in order to earn the money needed for schooling. Believing that schools opened avenues towards their social emancipation, rather than fighting their economic exploitation, working children wilfully submitted to it.

Four distinct movements enthused working children for the political struggles of the pre-independence years: anti-casteism, nationalism, trade unionism and communism. These movements used various methods, in shifting combinations, to achieve their aims: they used symbols of the ideal child or youth, to influence, if not shape, children's perception of their place in society; they sought to enlist the loyalty of working children by appealing to a sense of solidarity and shared interests with adult workers; and, finally, they involved children directly in actions. It is important to note that only a minority of children would effectively participate in the political actions of the period. Many children lived in remote rural areas and had probably but faint ideas of what the turmoil was all about. But as political movements appealed to all children indiscriminately, they did set in motion a process that eventually altered the experience of childhood of even the most marginalised.

### **Anti-casteism**

As said, many decades before the independence movement took form, the spread of the printed word among low-caste children had already started providing them with clues about desirable and innovative behaviour. From the 1920s onwards all low-castes would start emulating the caste reforms enacted through the SNDP, and this gave way to a movement for popular culture<sup>(3)</sup>. The fast growing number of literate low-caste children would come under the influence of a literature, fed by the works of modern poets and writers, which was highly subversive in the eyes of the caste and family seniors. One of the precursors of this literature was Kumaran Asan, between 1903 and 1919

president of the SNDP. In the 1930s his poems, which, rather than the classical deeds of gods and kings, celebrated feelings of love of ordinary young people, were memorised and chanted by thousands of low-caste children<sup>(4)</sup>. These highly individualistic emotions, perhaps banal in our western eyes, symbolised a strong challenge to the caste system and the authority of lineage elders, who wielded absolute power over the lives of children and arranged their marriage - often in childhood - without the least concern for their feelings.

Equally undermining for the existing social order were the novels of progressive writers, which related of the daily life of poor people such as agricultural labourers, fishermen, coir workers, scavengers and rickshaw pullers. In their work these writers consciously sought to imbue the growing number of literate children with the notion that as children they not only had a task in struggling for a better future but a right to revolt against authorities - both at the level of the family and that of the state - that kept them in a subordinate position in society as well. In their novels the writers rendered particularly homage, for the obvious reason that they formed their main readership, to low-caste children which they depicted as the most wretched of human beings. In the 1940s, with this literature taking on even more radical overtones, downtrodden low caste children revolting against the authorities would become the heroes of the most influential novels. This is for instance the case with the youthful heroes of Takazhi Sivashankara Pillai's *Scavenger's Son* and Kesava Dev's *From the Gutter*. Pappu, the Ezhava hero of *From the Gutter*, is an irrepressible fighter, who, as a child, already rebukes his primary school teacher for favouring the landlord's grandson, "*Touch me and I'll...*' *The roar of the little lion stunned the teacher. The brute strength of injustice had to bow before the spiritual power of justice. Pappu turned to his classmates and said, 'None of us should stay here any more. There is partiality here, partiality'. He walked out. From the veranda he looked back. The teacher was standing aghast*"<sup>(5)</sup>. Pappu's righteous anger must have been recognisable to low-caste working children. His determination was meant to set an example.

The Village Library Movement had been instrumental in bringing within the reach of large numbers of rural children the work of progressive writers. Translations of European realistic novelists such as Emile Zola and Maxim Gorky and descriptions of Marx's life and the October revolution were popular as well. In Poomkara a wealthy Ezhava merchant started a library in the 1940s, and many people still recollected, at the time of my stay, that its books were read assiduously. The library had a clerk, who regularly brought books to the homes of literate women and children, for whom the library was too far away. A few older men retold that in their youth the books of the library had arisen in them such curiosity, that they had taken to learn to read, in secrecy, all by themselves. These people still elicited admiration for their having acquired literacy by their own effort in spite of often virulent opposition by parents who saw books as sources of rebellious feelings if not immoral behaviour. To little avail, as reading had quickly become, very much as the cinema and television were to be in later years, a tremendously popular pastime.

The movement for popular culture created also new tensions in children's lives, which may help explain the rising discontent among the rural poor in later years. By the end of the 1930s schooling had come to embody, in Travancore as in other parts of South India, the panacea for ending poverty and the inequalities of the caste system. Near to 80% of children in the age-group 5-10 were going to school<sup>(6)</sup>. For many children the question was not whether they should go to school or not, but how they would cope during their school careers without food, clothes, money and even sufficient time. Achieving a minimum of elementary schooling was not as easy as one would expect when considering the amount of government support that was being provided. In 1933 the Education Reforms Committee acknowledged that there were many school children that were starving through the school day. To alleviate the situation, the government introduced in the 1940s a mid-day meal programme and made notebooks and textbooks available at cost price. The problem of clothing was dealt with by the mid-1940s with the provision of clothes through ration shops. But material want was but one aspect of the problem as children also had to work and assist their families. For a coir worker's son, and the more so for a daughter, carrying on studies beyond the lower primary level, i.e. beyond the age of nine or ten, remained virtually impossible till the late 1960s. In 1946-1947, of all children enrolled in the upper primary and high school level, only 5.4% were sons and daughters of labourers<sup>(7)</sup>.

### Nationalism

While in Travancore the movement for popular culture availed itself mainly of symbols to influence children's perception of their place in society, the nationalist movement in northern Malabar, a part of today's Kerala that was under direct British rule (and part of the Madras Presidency) was enlisting them into direct actions. While during the 1920s and 1930s in Travancore the spirits were engrossed by caste-issues, in Malabar the British-modelled schools of the elite had been providing the breeding ground for a new generation of national leaders. These schools had greatly influenced young boys' perception of their role as distinct from that of the older generation. They had come to feel increasingly uneasy about the compulsions and attachments of familial life in the countryside, and to view their phase in life as a time for challenge and action. Speaking a common language learnt in schools, these boys shared a concern for what was going on in other parts of India and in particular in the urban areas. Their discontent was aggravated, during the 1930s, by the growing threat of educated unemployment<sup>(8)</sup>.

The nationalists encouraged systematically the political involvement of schoolboys in politics. The support of these boys to the national movement owed much to the influence of highly politicised elementary teachers. *"Every schoolmaster in our three thousand and odd schools"*, wrote the Dewan (Prime Minister appointed by the British) of Travancore



*Young girl preparing coir fibre, Kerala, 1978 (collectie Olga Nieuwenhuys)*

core in 1925, "is the centre of a political group"<sup>(9)</sup>. The climate in the schools of Malabar can be gauged from the autobiography of the popular communist leader A.K. Gopalan, born in 1904 in north Malabar. His career started, in his own words, even before his teens when he had become 'the leader of the bad boys in school'. This spirit of rebellion brought him, by the time he had become a school teacher, to instil in his pupils, "*Patriotism, a sense of freedom and the courage and stamina to fight against oppression and social vices [...]. The greatest service that I rendered as a teacher was to instil political consciousness in my students*"<sup>(10)</sup>. E.K. Nayanar, a younger communist leader and a later prime minister in the Kerala government, testifies in his autobiography to his having had his very first political experiences as a schoolboy of seven. By ten he was already a committed activist of the party that assembled the nationalists, the Indian National Congress<sup>(11)</sup>. In the course of the 1920s and 1930s, the Congress would consolidate its organisational base among the school children by establishing children's wings ('Bala Sanghams' children's wings (Bala Sanghams)). The children actively helped in spreading the nationalist message in the countryside by, "[...] *Campaigning in villages during vacation-time, circulating manuscript magazines, conducting competitions and summer schools*"<sup>(12)</sup>.

Nationalist youngsters in Malabar would find an eager ally in the poor Muslim peasantry. Reinforced by British policies, the feudal 'jenmi'-system had made the life of small tenants and landless labourers extremely difficult. The second half of the 19th century and the first two decades of the 20th had been punctuated by regular eruptions of violence, known as 'Moplah outbreaks', in which small tenants and landless labourers revolted against their high caste landlords. The outbreaks were marked by the ritual self-immolation of adolescent boys<sup>(13)</sup>. To heighten the tension, new elements appeared on the political scene, including the beginning of the independence struggle and the Khilafat movement. The Khilafat movement aimed at forcing the British to amend the treaty of Sèvres (1919), which dismembered the Ottoman Empire. The treaty seriously undermined the power of the Caliph of Islam, the ancient symbol of Islamic unity<sup>(14)</sup>. In 1921-22 the tension building up in Malabar found a temporary outlet in the 'Moplah rebellion' which was ruthlessly suppressed. The British would thereafter continue to keep the Muslims in deep distrust and this reinforced, as became clear in the aftermath of the rebellion, Muslims' militancy and their eagerness to participate in the national liberation struggle.

Until 1938 the Indian National Congress had limited its activities to British India. But as it obtained government responsibilities, its leadership decided to extend the national liberation struggle to the princely states. The first action undertaken by the Malabar Congress to this effect was to organise a 'jatha' (march) to Travancore in which numbers of school boys joined enthusiastically. A.K. Gopalan, the popular communist leader headed the 'jatha' and recounts in his autobiography his delight in discovering how these boys were, "[...] *up to anything provided they could participate in the freedom struggle*"<sup>(15)</sup>. Police repression against the youthful marchers was brutal. The violence was such that the main trade union, the Alleppey-based Travancore Coir Factory Workers Union



(TCFWU) decided in protest to add 'responsible' government to the demands forwarded in the general strike it had launched in support of the march<sup>(16)</sup> Gopalan 1973. For the nationalists the label 'young' proved gratifying insofar that it appealed to a large section of the population that shared, though temporarily, a subordinate position in society and was particularly responsive to appeals to challenge not only 'the' authorities but authority in general. The turn of the century had seen nationally oriented emancipation movements all over Asia adorning themselves, as the Young Turks, with the term 'young' as a badge of honour<sup>(17)</sup>. Youth associations would function as trail-blazers in the emancipation movements of the period. The Akhila Kerala Thiyya Yuva Sangham (All-Kerala Ezhava Youth Association), an association influential in the Alleppey area in the 1930s, followed a more radical line, and took Lenin's book *Free Society* as its bible<sup>(18)</sup>. The notion of youth was instrumental in addressing youngsters with very heterogeneous experiences and positions in society and helped sidestep the existing caste cleavages. There were of course also forces that sought to counter the nationalist appeal to the young in order to retain their political potential to further more particularistic aims. After the mid-1930s, the Muslim religious leaders discouraged for instance the participation of Muslim youths in the Congress. This was for two reasons: the importance gained by the rationalist and atheist approach to society in the Congress on the one hand, and on the other, the position of the Muslim League with respect to the partition issue between India and Pakistan<sup>(19)</sup>.

### **Trade-unionism**

The late 1930s and early 1940s were marked by the political radicalisation of the trade union movement in Travancore's only industrial town, Alleppey. To enlist children's loyalty, the unions did not appeal so much to 'youth' as to a sense of solidarity and shared interests with adult workers. The nationalists' view of children's political duties had opened the way for the latter's involvement in union actions. The caste-composition of the Travancore Coir Factory Workers Union (TCFWU), with its vast majority of low-caste workers, meant that the actions involved primarily low-caste working children. The social position of these children at the bottom of the social hierarchy made it likely that, as the events during the march of 1938 already suggested, they would often expose themselves in a confrontation with the authorities. Many children supported the strike that had been called in support of the marchers, maintaining communication among the different factory committees and actively participating in the organisation<sup>(20)</sup>. Also in later years working children were surprisingly active. We know of a woman leader of the TCFWU, K. Meenakshi, who was barely thirteen when she led her first strike in the early 1940s. She was then working as a spinning-wheel rotator at Kazhke Darragh Smail Company in Alleppey<sup>(21)</sup>.

The 1940s would extend the influence of trade unionism to the children living in the countryside. Though the TCFWU organised mainly male factory workers its purport was far wider. Most of the production took place in the homes of the rural poor, where the coir fibre was prepared and spun into yarn. There existed no sharp distinction between the urban industrial sector and the rural cottage-based one, nor between adult and child workers. Even within the factories, men depended on women and children for all the preparatory stages of weaving as well as to assist them on the manually operated looms. When, during the 1930s depression, the European demand for coir mats and matings started fluctuating heavily, factories closed down and moved the looms to the rural areas. Because workers could move back and forth between work in the weaving sheds and agricultural work, rural labour was cheaper and more flexible. But as they commuted between jobs, these workers also carried their experiences of unionism into the countryside<sup>(22)</sup>. Even if women and children retained most of the times an inconspicuous position in the unions, this was not due to their lack of activism but reflected their subordinate position in society. They were the most exploited workers and this made them particularly keen to participate in direct actions, preparing hereby the ground for the communist mobilisation of the countryside in subsequent years.

### **Communism**

From the early 1930s had there been rifts in the Malabar Congress between the 'left' and the 'right', without however threatening as yet the unity of the movement. With the left wingers finding massive support among the coir workers in Travancore at the end of the 1930s, the situation changed. To popularise their radical views, the left wingers, who were to join in later years the Communist Party of India (CPI) could rely on the existing network of village libraries, local trade-union offices, youth organisations and study classes that had become part of normal village life. They quite naturally also appealed to children, *"Through study classes in the evenings and school holidays the party used teacher and college volunteers to teach the rudiments of Marxism in a manner relevant to the environment, backed up by village reading rooms and colloquial-style leaflets. The CPI treated the neglected youngsters of the economically and socially backward communities as if they mattered"*<sup>(23)</sup>.

The anti-caste movement had united a broad range of ideological strands that were influential among workers. Some of these, as the one embodied by 'sahodaran' (brother) Aiyappan, had of long been preparing the ground for like-minded support to the left wingers' stand. During the 1920s, Aiyappan had fulminated in his journal against the injustice of caste. His fiery speeches advocated atheism as a cure for the belief in the caste system, which he perceived as mere prejudice and superstition, often referring to the Soviet Union as a model for reforming Travancorean society. In 1940 the left win-

gers decided to leave the Congress and join the newly formed CPI. The new party encountered little opposition in taking control over the TCFWU. During the mid-1940s, the CPI extended its influence over local unions of agricultural and casual labourers<sup>(24)</sup>. The communists were soon to discover that they could build upon a far greater support in the countryside than in town, and this was even true for the leverage of the factory union, the TCFWU. The mounting discontent among the rural population that followed upon the depression and the war, coupled to the organisational set-up provided by the unions, soon led to an outburst, later to be known as the 'Punnapra-Vayalar' uprising (1946), which precipitated the fall of the 'Dewan' (the Prime Minister appointed by the British) and the accession of Travancore to the Indian Union in 1952.

There are different interpretations of how the uprising started. The uprising would have been planned, following upon a general strike called by the TCFWU, by the all-India leadership of the CPI. Its aim was to frustrate the plan of the 'Dewan', C.P. Ramaswamy Aiyer, to establish an independent Travancore state after the British would have left India. The direct spur seems to have been provided by the display of police violence unleashed against potential opponents to the 'Dewan's' plans. He was particularly weary of the reaction of the CPI activists in the Shertallai and Punnapra area (north and south of Alleppey), with their impressive rural backing<sup>(25)</sup>. He therefore sent a sizeable police and army force to these areas on the pretext that leading landlords and employers had insistently asked for protection against the violent actions of the unions.

From the reports of survivors one gets the impression of children's involvement in the uprising as a matter-of-fact. N.S.P. Panicker, in custody at the Shertallai police station, was an eye-witness to what happened to the hundreds of people arrested, *"By the evening sixteen comrades, including a ten-year-old from a medical store of Kesavan Vaidyar, victims of police atrocities at Ponnammeli market, were brought to the police station with broken heads and blood all over. No first aid was given to them and they were thrown into cells unconscious. Those who were regaining consciousness wanted water but were not given [...] from the cells one could only hear the moaning of the wounded" [...]* *"The police raided the Arur Coir Factory Workers' Union and brought about ten comrades from there including a boy of eight" [...]* *"The next day I saw a most inhuman incident. The police brought a child of five years with gunshot wounds, with his elder brothers aged ten and eight and a wounded old woman of ninety years of an agricultural workers' family. The police was abusing the woman in filthy language. For a week they were kept without food or medicine"*<sup>(26)</sup>.

The landlords, obviously, considered the children of the labourers as much their enemies as their parents. During the uprising, which lasted but four days and ended in a disaster, many children were wounded, arrested and killed. On October the 23rd, the TCFWU launched, as planned, a general strike. It first came to a direct confrontation in Punnapra, a fishing village some ten kilometres south of Alleppey, where the other part of the 'Dewan's' police force was camping. To intimidate the strikers, the police forces decided to set out on a march through the densely populated beach of the village.

Upon reaching the Fish Workers' Union sub-office, they came face-to-face with a human barricade of men, women and children. Children were in the front. A series of encounters followed in which many of these children, most of whom acted as scouts and messengers, were killed.

On October 27th with the attack by five hundred soldiers armed with guns on an island in the middle of a lake near Vayalar to which about two hundred insurgents had fled, the insurrection was put to an end. From the crushing encounter only fifty escaped alive. Other camps in the Alleppey area were immediately disbanded. In Vayalar, as one of the insurgents related, some were very young indeed, *"A young comrade of eight years sitting behind me received a shot in his knee. He had come to the camp with a bag of stones. He wanted to face the military with them. I tried to scare him telling that he would be shot dead by the military. But I could not. He was following me everywhere to hand over the stones to persons who could effectively use them against the military shooting at the comrades. When firing started I forced him to sit behind me quietly. At four in the afternoon he stretched out his leg and a bullet pierced his knee. When the firing subsided a little I tore my cloth and bandaged his wound and hid him in a cowshed covered with a coconut palm leaf"*<sup>(27)</sup>. Twelve-year-old Sankunni had also been shooting stones with his catapult at Vayalar, and was brought to court during the trial of the insurgents, *"The judge asked me about the incident. He asked me whether I threw stones and I said, 'I did'. When he asked me why, I said, 'I threw stones when they opened fire at us'"*<sup>(28)</sup>.

Opposite interpretations have been given of the insurrection. On the one hand it would have been a pathetic and ill-prepared action that led to the death of hundreds of unarmed people<sup>(29)</sup>. But it has also passed, in spite of the massacre, in the annals of communist history as an act of youthful heroism<sup>(30)</sup>. Till this day poems and songs popular among the supporters of the communist movement in Kerala, glorify the death of the insurgents underscoring that many children, enthused by their faith in the potential of the CPI to change the world, threw themselves passionately in the struggle, some going as far as sacrificing their lives.

Many communist leaders of those days seem to have been surprised that their propaganda made such a crushing impact on low-caste children. N.S.P. Panicker expressed how deeply the sight of a Pulaya (a former slave caste) boy, brought wounded to the Shertallai police station, exalted but also disturbed him. This is what the boy, in N.S.P. Panikar's words, told him before dying: *"Comrade, we longed to live honourably. The leaders of the party and the union taught us to hold our heads high and taught us that we have a right to live. Our enemies wanted to humiliate our self-respect. They started killing us in large numbers. We don't grieve over it. What sufferings had our comrades experienced in 1938. It is not that which made Travancore recognising us as a self-respecting class? We have fought and shed our blood. Today we are suffering but henceforth nobody will suffer such misery. We will grow stronger"*<sup>(31)</sup>.

No doubt that the version of the uprising given by George has been coloured by his having been an insurrection leader and his affiliation with the CPI. Nonetheless, children's role in the uprising should not too easily be dismissed as propaganda. The leaders of the CPI are not the only ones to have pointed at the role of children in the uprising.



*Child workers marching with Union, Kerala, 1979 (collectie Olga Nieuwenhuys)*

A police report described the 'hard-core' activists as, "[...] *Mostly young bloods who were full of the wartime stories of guerrilla bands, patriot armies and the success of the Soviets*"<sup>(32)</sup>. The early independence years would see the communists expanding their influence in the trade unions of agricultural labourers. The Punnapra-Vayalar events had alienated the population of large parts of Travancore from the leadership of the Congress. For many low-caste rural children and youngsters the CPI became the party that represented their interests<sup>(33)</sup>. This set the door open for forms of political militancy among children which would last for the following decade.

### **After Independence: The agrarian movement**

The popularity of the CPI in the countryside became manifest in the very large electoral support obtained after independence. Its role in leading the struggles of women agricultural labourers in the rice-growing Kuttanad of central Kerala expanded its popularity in subsequent years. With many leaders underground and the party banned until 1952, it had taken some years before unions were in a position to reorganise and mount their actions. With the general coir workers' strike of 1952, that lasted fifty-three days, the CPI was back on the political scene. Through the strike the workers regained many of the rights lost during the post-insurrection years in addition to a substantial raise in wages<sup>(34)</sup>. From then on strikes under the leadership of women and for women's issues intensified in the rural areas surrounding Alleppey. The 1954 strike against Murickan, one of the largest landowners of Kuttanad, was for instance about female wages<sup>(35)</sup>. Women's militancy was prompted by the extreme conditions of work and the harsh repression to which the landed proprietors resorted to when confronted by females. Women's actions brought more girls and young boys on the union scene than those involving overwhelmingly men. Children often worked under the supervision of women or were taken along to work. Being their main care-takers, women made their children more directly aware of the issues taken up by the unions than men could do. The agrarian movement often involved not only agricultural labourers but also other rural workers such as coir yarn manufacturers. In the coastal area's, making yarn and agricultural work were often carried out by members of the same household. However, coir yarn was made at home. It was hence difficult to forward demands about wages and working hours. Nonetheless coir worker's unions agitated in the 1950s for minimum wages. In what remained probably an unique occurrence, the unions also demanded that minimum wages for the girls who made yarn, arguing that there were perhaps between 200 and 250 000 of such girls forming the mainstay of rural labour in the industry. A minimum wage would help them not only support their families but also finance their schooling.

There still remained a mass of children whose exposure to such actions was however

very much mitigated by the isolation of the locality in which they lived, by the nature of their work, and by the orientation of the leaders of the community to which they belonged. The contacts of these children with emancipation movements were less common, though if they took place, they often had a lasting impact. In Poomkara, one such locality, there is the example of a doctor who sought to bring the Gandhian ideal of brotherhood with the 'Harijans' (untouchables) into practice. He endeavoured to convince the parents of 'untouchable' Paraya children to let them go to the local school he had started. In compensation, he provided the children with free meals. An elderly Paraya woman still relished as one of her dearest childhood memories that on the occasion of Mahatma Gandhi's tour in Kerala the doctor had taken her, with the other pupils, to Alleppey to see him, "*The only great moment in a life of drudgery*", as she said. In short, the movements of the two decades 1930-1950 were decisive in broadening the perspective of Kerala children and in unifying attitudes and expectations with respect to childhood in society. Some children were directly involved in the turmoil of the independence struggle, and many more were influenced by the ascendancy of movements that called upon children to challenge established relations of authority. But the type of childhood which eventually became generally accepted after independence, would fall a long way short of the ideal which had been pursued by the movements of emancipation.

### **Reform not revolution**

In 1957, at the height of the Cold War, the first general election of the newly formed state of Kerala<sup>(36)</sup> voted the CPI into government. It was the first time in history that a communist government had been elected through the polls. Its electorate consisted overwhelmingly of the rural poor, and in particular of low castes. The event was highly publicised and Kerala became overnight that object of studies on the strategies of the communist movement. The CPI did nevertheless not take up office to pursue its revolutionary aims, but to improve through legal means the standard of living of the working population. But even a modest tilting of the balance of power in favour of the rural poor would soon prove a Sisyphean task.

The opposition of a powerful elite with vested interests in commerce and the political-administrative system against economic reform was no doubt one of the important reasons for the economic stagnation that marked the post-independence period. This elite was a legacy of colonialism. British policies in Travancore had opposed any attempt at industrialisation so that even the factories at Alleppey hardly used any mechanical power at all. As during the 19th century commercial activities stepped up, the newly rich had to invest their earnings in non-industrial undertakings. Many sought investment outlets that would allow them to seize and retain positions of power within

the political-administrative system. Diplomas were the key to the salaried jobs in the administrative system and to seats of state power. As we have seen, literacy and schooling had been the mainstay of anti-caste agitation. The wealthy were quick to discover that the removal of caste barriers would bring them not only jobs but also opportunities for investment in educational institutions. Affluent families were ready to invest large sums in the schooling of their children procuring hereby those who started and managed private schools excellent opportunities for making profits. Managing a private school became the more profitable that anti-caste agitation resulted in government recognition and the allocation of grants-in-aid. In 1932 the Educational Reforms Committee noted in its report that it had been a common practice for managers of private schools to sell appointments to the highest bidder. The salaries paid to teachers appointed in private schools were refunded by the government, but school managers habitually retained for themselves as much as 25 to 50% of what they received. In 1946 a Congress-led government passed a law intended to bring privately managed schools under full state control within a time-span of ten years. The bishop of Changanassery, the spokesman of the Catholic Church which was the largest interest group with a stake in aided schools, warned the reformers in a pastoral letter in the following threatening words, *"If the primary rights of the individual are affected to the slightest extent, as a result of the socialistic policy of the government, nature will grow angry with the government, rouse up all the forces under the sun and wipe out from the face of the earth the unjust authors of nationalisation"*<sup>(37)</sup>. Attempts by the successive governments to bring private aided schools under direct state control failed as miserably, nor could the expansion of grants-in-aid be prevented. In the early 1950s, the system was extended to cover all the expenses of privately managed schools. In 1957-'58 the expenditure on education rose to one third of the total state expenditure. An important reason for the growth of the aided schools, was that initiatives to start new ones received, under the impact of the emancipation movements discussed previously, also strong impulses from below. On the eve of independence therefore, privately managed schools were organisations with considerable political and economical power, which stretched well-beyond the mental and physical well-being of their pupils. Breaking the power of private school managers proved nonetheless far more arduous than foreseen even after independence.

### **The battle for admission in secondary schools**

A major grievance of the CPI electorate was that aided schools were run by high caste managements and gave children of these communities preferential treatment to the disadvantage of low-caste children. As former untouchable and low-castes had been reserved as much as 40% of all appointments in government, this was an important issue<sup>(38)</sup>. Low caste children could not qualify for the jobs that had been reserved to



them, so that the reservation policy remained in fact dead letter<sup>(39)</sup>. Soon after coming to power the Communist government prepared an educational reform (the 'Kerala Educational Bill', KEB); to enlarge the control of the state over privately managed schools. The aim was to reduce the drain on state expenditure, on the one hand, and on the other, to increase low-caste children's access to secondary education. The KEB stipulated that only teachers who were registered and qualified would be eligible for appointment, and that they were to receive their salary directly from the state. The bill envisaged free and compulsory schooling for all children up to the age of fourteen, with provision of a free meal, textbooks and writing material. The state was also to increase its control over the curriculum, with special committees to be instituted to prepare new textbooks. Parents who withdrew their children from school were to be liable of punishment. The other side of the coin was that the government disallowed itself from its former political stand on children's political activism. The Bill prohibited children from taking part in political agitations and legalised corporal punishments in schools<sup>(40)</sup>.

In reaction to the provisions of the KEB, the conference of bishops and archbishops of the Catholic church announced a state-wide agitation against what they perceived was an attempt at injecting 'atheism and other aspects of communism' into children<sup>(41)</sup>. Proof that this was indeed the intention of the KEB, was sought in the content of the new compulsory textbooks and in the plan of the government to control the appointment of teachers. Catholics opposing the KEB were soon to find in the leaders of the communal organisation of the high caste Nayers (Nayar Service Society, NSS), whose landed interests were being threatened by an impending agrarian reform, a powerful ally<sup>(42)</sup>. The NSS accused the government of giving Ezhava children a preferential treatment and launched a campaign to have them removed from the list of backward communities eligible for reservation in professional colleges and in government service. After the NSS had joined the action committee organized to stop the implementation of the KEB, its leader, Mannath Padmanabhan, warned the communist ministers in these sinister terms, "[...] quit voluntarily without giving room for unrest and bloodshed. I give you the warning that, if you try to stick on to the ministerial chairs, the consequences will be terrible. If the people wrest power from these Ministers and subject them to trial, their ears and noses will be chopped off or they will be whipped in public"<sup>(43)</sup>.

The action committee decided not to reopen schools after the summer vacations, unless the KEB was amended. Also political leaders of the Congress, in spite of the KEB having been approved by the Supreme Court and the Indian president and their party's neutral stand, joined in the school closure movement. Children were brought as 'scouts' into action to defend the interests of the Catholic Church. With their support, the opposition was able to mount violent agitations against the ministry, and this led eventually to its dismissal by the central government and the imposition of direct rule<sup>(44)</sup>.

It is likely that opposition against the government's attempt at centralising control over

private schools was supported also by the lower castes. The communist government had allotted former untouchable and low-castes reservation of as much as 40% of all appointments in government. This policy would herald the emergence, through the competition for government jobs, of a new phase in the struggle for emancipation. The children of the rural poor came to look at secondary schools as the places where they hoped their dream of emancipation would be fulfilled, and equity in the access to these schools came to embody their struggle in attaining this goal. But government schools had but reluctantly accepted to admit low-caste pupils and the growth of literacy and schooling among these children had been mostly on the account of private initiatives. Government teachers were often very much concerned, in their dealings with low-caste pupils, not to annoy the wealthy high caste families that often controlled local affairs<sup>(45)</sup>. Their salaries were very modest and giving tuition to high caste children was a common way to make ends meet. Privately managed schools, by contrast, were run by caste organisations which primary aim was to channel government funds towards their supporters. These organisations, though avowedly non-political, had extensive links in political and business circles. Caste leaders acted as brokers to get access to government resources such as credit, housing schemes, appointments in government service etc., even for the most modest among their followers, in return for votes. The communists, by contrast, introduced measures that had to be implemented by the state bureaucracy. The bureaucrats who controlled the machine of state had not been chosen by the polls but were the heirs of elites which held sway for centuries. Their loyalty was in the first place with the ruling strata. The communists were therefore powerless in keeping the promises they had made to the electorate. As the caste leaders were able to enlist the children of the poor in their aided secondary schools, they attracted large numbers of the poor away from the communists. They provided an alternative distributive system that more effectively served the interests of their supporters than the communist government. The demands for new private secondary schools could be met without upsetting the whole system of distribution of government funds as the KEB threatened to do, and this also worked to the advantage of caste organisations. An additional advantage was that the organisations represented but limited portions of the poor and not the totality of them, as the communists claimed. The success of private schools owed much to the fact that the powerful and influential who patronised and controlled them had been promoting the view that all members of the backward castes and communities suffered equally from stigmatisation and discrimination, and that the schools would provide them all with equal changes to obtain jobs in government service.

Supported by the SNDP, enterprising Ezhavas gathered large sums from both successful business people and the rank-and-file. They bought land and applied for government grants to open new high schools and colleges. In 1952, with the institution of the Sri Narayana Trust, the SNDP commanded a sizeable capital and managed a large number of high schools and colleges<sup>(46)</sup>. As an embodiment of group-feelings, the CPI



*Village High School, Kerala, 1980 (collection Olga Nieuwenhuys)*

compared poorly with the SNDP, with its well organised system of local branches that catered for all aspects of community life such as marriage, funeral, inter-caste relations and, above all, the education of children. Ezhavas' expectation that, through the preferential treatment they were to get in their 'own' schools and colleges, they would gain access to the same avenues of upward mobility as high caste children, had a tremendous political impact. In the 1957 election Ezhavas had voted overwhelmingly for the CPI. But after the fall of the communist ministry, the educational policy of the SNDP helped the Congress, which came to power in 1962 under the leadership of SNDP-leader R. Sankar, in gradually dividing the loyalty of the Ezhava electorate<sup>(47)</sup>. By the mid-1960s, the government claimed that enrolment in the lower primary was universal and illiteracy virtually eliminated. Literacy rate in the Alleppey district rose in 1971 to 70%. The turnover of high schools, as measured by the number of passes to the Secondary School Leaving Certificate (SSLC) showed a dramatic increase, rising from 58,575 in 1961-1966 to 84,906 in 1971 and 187,824 in 1981. Working children were very much part of this process of mass schooling. In 1975-1976 as many as 83% of those aged 15 to 60 in coir yarn making families had gone to the upper primary, and 10% had completed high school.

### **From barricade to school bench**

In the political consolidation that took place in the post-independence period, the climate became less favourable for youngsters' attacks on authority bearers. Generalised schooling brought with it increasingly severe discipline in a child's routine and an insistence on uniformity. The pressure on rural children to conform to what schools demanded was added to the work compulsions of everyday life. Impulses to question this form of hidden exploitation was suppressed by the myth created around the children of the poor by the fund raisers of caste organisations. It 'sold' better to depict the children of the poor as objects of compassion thirsting for whatever charitable help the organisations which claimed to represent them were able to wrest, than to dwell on their exploitation at work.

One would however search in vain for historical evidence that governmental efforts may have contributed, either directly or indirectly, to render the work of children in the countryside, and more in particular in the context of the family, redundant. The type of economic development pursued after independence failed to open up new employment opportunities and on the whole adversely affected the position of the rural poor. Attempts of the left-oriented governments that came to power between 1967 and 1977 to alter power relations in the countryside through land legislation were unable to sidetrack the negatives effects on employment these initiatives called forth. Though they successfully fought for minimum wage legislation, unions of agricultural

labourers remained powerless in the face of landowners cutting down on employment when prices fell or wages rose. Kerala's economy remained basically oriented towards the production and export of raw or semi-manufactured materials. The long-term decline in prices of these products that set in after the second World War in combination with population growth had a negative impact on the employment situation and the level of living. The underlying assumptions of the rising rates of schooling therefore remained unchangingly that, while in school, children would continue to work to support themselves and help their families.

### **Schooling as emancipation?**

In the span of half a century schools came to take a decisive important role in the lives of working children in Kerala. The policy of reservation opened such bright prospects for upward mobility that it seemed obvious that children would take advantage of the opportunities that schools seemed to offer. The perceived need of gathering knowledge and experiences in the world beyond the locality also increased. Newspapers, the radio, political rallies, study classes and books from the village library, opened up the world beyond the immediate vicinity of one's living place. Participation in such diverse organisations as cultural associations, women and youth clubs, trade unions, co-operatives and political parties became part of the shared culture of the countryside. In the 1950s the kind of knowledge imparted in schools had become so fully part of daily life that unfamiliarity with it came to be viewed as a serious handicap. It meant that one could not understand or avail oneself of provisions for the rural poor or that one had to depend on a third party to deal with clerks of cooperative societies, banks, school managements and government officials. In the competitive and individualistic world of post-independence Kerala, in which self-help became increasingly crucial, a lack of schooling would even become a highly risky affair. It also made one object of contempt, as literacy came to be viewed as enabling people to manage their lives more efficiently and achieve upward mobility. The example of those who had borne tremendous sacrifices and had struggled for 'enlightenment' was proof that poverty could be no excuse for ignorance. A lack of schooling was the more isolating and stigmatising that one could not join in the heated discussions on national and international political developments that are even today a favourite pastime in the countryside.

With the opening of a high school managed by the Sree Narayana Trust at a few kilometres distance from Poomkara in the beginning of the 1970s, access to the reserved government jobs would become a distinct possibility also for working children, provided of course they were exceptionally endowed and perseverant. Going to school affected relations of seniority, and particularly those within the family. Children became more assertive than they used to be, and schoolroom culture had a unifying effect in

their choice of dress, their tastes and their general world outlook. For children who, at the beginning of the 1980s, went to school and worked part-time to defray its costs, schooling brought a few undeniable gains: the payment that could be claimed for work, the increased expenditure for clothing and books, and a feeling of gaining competence in confronting the problems of modern life. Above all, going to school gave children the opportunity to get away from the preoccupations of everyday life. But there were shadow sides as well, as education fostered a spirit of competition which, as the older generation often feared, disrupted forms of solidarity that were crucial to cope. The high rate of failures was another negative effect likely to breed a sense of inferiority and a lack of self-confidence. But the most insidious effect was the high level of drudgery that schooling implied, leaving working children with insufficient time for play and leisure. Challenging this situation had become the more difficult that schools symbolised a better life which a child was supposed to achieve by his or her own endeavour. Exploitation was turned into a temporary though necessary evil of poor childhood, divorced from the struggles of adult labourers. In the face of the impossibility to fight exploitation many youngsters believed that schooling was indeed the road to emancipation, even if they also knew that it all too often turned out to be little else than a dream to help them cope with the harshness of everyday life.

## Conclusion

Summing up, the growing work demands solicited by colonial domination from the children of the rural poor were not felt as morally reprehensible. The very position of these children at the bottom of society, nevertheless, made them particularly responsive to movements that challenged authority. When the national movement canalised the opposition colonialism had called forth, the ideals of childhood it propagated would have a longstanding impact on working children's attitudes and expectations. However, in the wake of the post-independence consolidation, the ideals of children's emancipation were narrowed down and equated with achieving equality in the school bench. As the process of de-colonisation brought schooling within the reach of working children it accommodated at the same time their need to work to satisfy their material wants and pay for schooling. To a large extent this was due to the growth of aided schools serving the vested interests of powerful educational entrepreneurs. The latter actively propagated the idea that high levels of schooling was desirable for all children, irrespective of their economic condition. As schooling rose, there was no economic restructuring that would have made children's work redundant or even dispensable. On the contrary, the rise owed much to a situation in which children bore with their work much of the costs that would otherwise have to be devolved to society at large. Schooling in Kerala was not, as in 19th century Europe, an antidote against children's

work, and its introduction was not accompanied by a realistic legislation to reduce the work of children. Rather than clashing, schooling and work remained symbolically part of different arena's that, though in many respects complementary, were not seen as interrelated.

There are several reasons why working children were enthusiastic about schooling and they spin-off from the importance gained by the written word and the culture of schools in Kerala society. In the post-independence period the knowledge acquired in schools became the key, as in most parts of the modern world, to the normal village definition of a self-respecting citizen. Schools also opened up the opportunity, though to only a few, to gain access to seats of state power and prestige for castes and communities that had been legally barred from them in the nearby past. As schools carried the banner of social justice and progress, the ability of working children to partake in their culture and identify with the schooling youth became a significant step in their emancipation. In Poomkara, by demanding time and means to spend on schooling children were able to challenge their total subordination to the authority of seniors. Though they logically still depended entirely on them for their daily livelihood they had a separate world in school, where, ideally at least, they could compete on equal footing with the children of the well-to-do.

- (1) To protect the privacy of the informants I have given the village a fictitious name. I am grateful to the Netherlands Foundation for the Advancement of Tropical Research (wotro), the Directorate for International Co-operation of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs and the University of Amsterdam for funds and support in helping me carry out the research. For a detailed analysis of children's work and schooling in Poomkara and in Kerala in general, cf. O. NIEUWENHUYIS, *Children's Lifeworlds, Labour, Gender and Welfare in the Developing World*, London and New York: Routledge, 1994 and O. NIEUWENHUYIS, *To Read and not to Eat, South Indian Children Between Secondary School and Work*. In: *Childhood*, 1(2), pp. 100-109, 1993.
- (2) M.S.A. RAO, *Social Movements and Social Transformation*, Madras: McMillan, 1979, p. 29.
- (3) K.P. KANNAN, *Of Rural Proletarian Struggles. Mobilisation and Organisation of Rural Workers in Kerala, India*, New Delhi-Oxford, 1988, p. 98ff.
- (4) E.M.S. NAMBOODIRIPAD, *Kerala Yesterday, Today and Tomorrow*, Calcutta: National Book Agency, 1968, p. 117.
- (5) KESAVA DEV, *From the Gutter*, Trichur: Kerala Sahitya Akademi, 1944.
- (6) P.R. GOPINATHAN NAIR, *Education and Economic Change*, Trivandrum: Centre for Development Studies, 1978, pp. 46-48.
- (7) P.R. GOPINATHAN NAIR, *Education [...]*, p. 53.
- (8) T.V. SATHYAMURTHY, *India Since Independence, Studies in the Development of the State, Volume 1: Centre-State Relations, The case of Kerala*, New Delhi: Ajanta, 1985, p. 389.
- (9) Cited in R. JEFFREY, *Politics, Women and Well Being, How Kerala Became 'A Model'*, London: McMillan, 1992, p. 68.
- (10) A.K. GOPALAN, *In the Cause of the People*, Bombay: People's Publishing House, 1973, p. 7.
- (11) E.K. NAYANAR, *My Struggles. An Autobiography*, Delhi: Vikas, 1982, pp. 1ff.
- (12) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, p. 91.
- (13) C. WOOD, *The Moplah Rebellion and its Genesis*, New Delhi: People's Publishing House, 1987, p.7ff.
- (14) R.E. MILLER, *Mappila Muslims of Kerala, A Study in Islamic Trends*, New Delhi: Orient Longman, 1976, p. 128ff.

- (15) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, p. 99.
- (16) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, pp. 99-108.
- (17) W.F. WERTHEIM, *Evolution and Revolution, The Rising Waves of Emancipation*, Harmondsworth: Pelican, 1971, p. 46.
- (18) T. ISAAC, From Caste Consciousness to Class Consciousness, Alleppey Coir Workers During the Inter-war Period. In: *Economic and Political Weekly, Review of Political Economy*, 1985, p. 11.
- (19) R.E. MILLER, *Mappila Muslims of Kerala, [...]*, p. 161ff.
- (20) T.V. KRISHNAN, quoted in: V. MEERA, *Women workers and class struggles in Alleppey, 1938-50*. In: *Social Scientist*, (1983)127, p. 51.
- (21) V. MEERA, *Women workers [...]*, p. 51.
- (22) R. JEFFREY, Destroy Capitalism, Growing Solidarity of Alleppey's Coir Workers 1930-1940. In: *Economic and Political Weekly*, 19(29), (1983)29, p. 1160.
- (23) T.J. NOSSITER, *Communism in Kerala*, p. 95.
- (24) J. THARAMANGALAM, *Agrarian Class Conflict*, Vancouver: UBC, 1981, p. 70.
- (25) T.J. NOSSITER, *Communism [...]*, pp. 90-91.
- (26) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, pp. 44-47.
- (27) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, p. 112.
- (28) A.K. GOPALAN, *In the Cause [...]*, p. 116.
- (29) G. WOODCOCK, *Kerala: a Portrait of the Malabar Coast*, London: Faber and Faber, 1967, p. 248.
- (30) K.C. GEORGE, *Immortal Punnappa-Vayalar*, New Delhi: Communist Party Publication, 1975; R. JEFFREY, India's Working Class Revolt: Punnappa-Vayalar and the Communist "Conspiracy" of 1946. In: *The Indian Economic and Social History Review*, 18(1981)2, pp. 97-122.
- (31) K.C. GEORGE, *Immortal [...]*, pp. 46-47.
- (32) R. JEFFREY, *India's Working [...]*, p. 117.
- (33) T.V. SATHYAMURTHY, *India Since [...]*, p. 167.
- (34) T. ISAAC, Class Struggle and Cultural Change: Coir Mats and Matting Industry in Kerala, 1950-'80. In: *Economic and Political Weekly, Review of Political Economy*, 1982, p. 115.
- (35) J. THARAMANGALAM, *Agrarian [...]*, pp. 70ff.
- (36) The state of Kerala was formed in 1956 on the basis of the Malayalam language which was spoken by the vast majority of the people of the former native states of Travancore and Cochin and the Madras Presidency.
- (37) A. MATHEW, *A History of Educational Development in Kerala*, New Delhi: National Institute of Educational Planning and Administration, 1987, p. 169.
- (38) GOVERNMENT OF KERALA, *Report of the Backward Classes Reservation Commission, Kerala*, (in two volumes), Trivandrum: Gov. Press, 1971, p. 6.
- (39) T.V. SATHYAMURTHY, *India Since [...]*, p. 391.
- (40) G.K. LIETEN, *The First Communist Ministry in Kerala, 1957-1959*, Calcutta: Bagchi, 1982, p. 42.
- (41) G.K. LIETEN, *The First [...]*, p. 44.
- (42) T.V. SATHYAMURTHY, *India Since [...]*, pp. 396ff.
- (43) Quoted in G.K. LIETEN, *The First [...]*, p. 140.
- (44) G.K. LIETEN, *The First [...]*, pp. 140ff.
- (45) J.E. WALSH, *Growing up in British India, Indian Autobiographers on Childhood and Education under the Raj*, New York: Holmes and Meier, 1982, p. 41.
- (46) M.S.A. RAO, *Social Movements [...]*, p. 95.
- (47) M.S.A. RAO, *Social Movements [...]*, p. 88.





*Children's schoolwork is a neglected area both in science and politics*

## Children's Schoolwork: Useful and Necessary

*Jens Qvortrup, professor and director at Norwegian Centre for  
Child Research (NOSEB), Norwegian University for  
Science and Technology (NTNU) Trondheim, Norway*

*The paper suggests that child labour in a modern industrial world is slightly anachronistic. It ventures the radical ideas, that if children were paid for their school work, there would be no need for gainful work after school hours, and this would be logical because school work and our mode of production are inherently connected (system-immanent). I am in other words suggesting that, theoretically/historically, children's school work is corresponding to traditional manual child labour under previous modes of production, and has replaced it as the, logically, only useful kind of child labour - seen from the point of view of a modern capitalist mode of production (or post-capitalist, post-industrial etc.). Of course, gainful work of children is widespread even in modern European societies, being important for some parents, for many children (for better or worse) and for particular sectors in the economy (mostly marginal, small scale). Basically I want to explain this anachronistic situation with reference to questions about responsibilities for children/childhood. The main contradiction is that while parents have kept the responsibility for children, they have been deprived of the benefits accruing from children. No wonder, thus, that fertility has plummeted this century and that children are exposed to larger risks of pauperisation.*

### Introduction

It is the main thesis of this chapter that children have always been working, but the nature of their obligatory work has changed in accordance with prevailing modes of production. This view, which will be substantiated theoretically and historically, thus

purports to convey an apparent historical discontinuity in children's work with a sense of continuity. Only a comparative perspective, faithful to the idea of equivalence of meaning, is able to do justice to a diversity of children's work, while claiming that basically merely its forms and contents have changed.

Despite all complexities, I want as far as possible to follow this simple idea. The simplicity of the idea lies in its attempt to continuously understand children's work as a part of any economy's division of labour; to perceive children's work as a common problem under various societal and economic circumstances; that is, not to let the problem be disturbed by time and place - following the comparative recipe of Marc Bloch: "*The unity of place is only disorder; only the unity of problem makes a centre*" (Bloch, 1934: 81; translated from the French by Skocpol, 1994: 89).

The Austrian socialist, Otto Felix Kanitz, wrote three quarters of a century ago about working class children in Vienna, that they had to perform three kinds of work: besides schooling, which he defined as "*societally necessary work in terms of physically and psychically qualifying oneself - a work which is and remains necessary in any society*", they had to do regular wage work and work in the household of the home (Kanitz, 1970: 30; my translation). Kanitz has captured two important points: on the one hand the suggestion, that children's school work is necessary work, and on the other hand that several forms of work may be co-existing. The latter is particularly true in periods of societal transition. As to the former, Kanitz is underlining that children's work load did not cease, nor did it necessarily recede, as their dominant work eventually was performed in school. He was merely indicating that the composition of children's forms of work were changing, and that one of them - school work - was on its way to becoming the dominant one, while manual work was gradually withering. This contention is important because it forces us to understand children's obligatory activities in their relationship to prevailing economies.

There is nothing sensational about the idea of co-existing forms of economies in transitional periods. This issue has been taken to task by many historians and economists, perhaps most forcefully by Marx, who in particular dealt with remnants of feudalism during capitalism's initial phases. In these phases struggles are going on between forces and interests pertaining to each of the involved modes of production. This historical fact was not, however, able to hide that one of them was more and more dominant, while the other eventually lost its importance, even if pockets of it might survive in archaic or anachronistic forms. It is my proposal that a similar picture pertains to the problem of children's activities: one form, school work, is eventually gaining importance - in fact, this has begun long time ago in the so-called First World - while other forms may survive as niches in modern economies, although they quantitatively may assume high figures and loom large in the daily life of many children.

I suggest that children's school work - as a presumptively considerable contribution to modern economy and an important practice by children - is a neglected area in both science and politics. Its negligence has - and already had for a long time - a number of

consequences, which need to be illuminated in politics and scrutinised by social scientists. These consequences are to do with not merely a recognition of the work done by children, and thus an act of fairness and a cultural signal to them that they need not be seen as a gradually growing economic liability due to their assumed uselessness; they are to do with a number of other issues, such as our failing motivation to have children, children's larger exposure to relative pauperisation, and a long term problem with old age security.

### **The current research and debate on child work**

The analyses and debates on child work - or child labour - as they are currently conducted have an almost exclusive focus on working activities outside school. In fact, schooling is analytically and politically seen as child work's opposite activity, an often much longed for alternative option, which historically was and still in Third World settings is largely out of reach for huge numbers of children, at least as the dominant children's activity.

Child labour has a very long history - in all likelihood it is as long as human history itself. The discussion about it as a political issue attracting moral and political interest is much younger - let's say two centuries, as the exploitation of children through their forced labour became conspicuous, both in scope and gravity. Since then it has been on the agenda, although the stage for its being of particular concern has moved from a western past to a southern and eastern present.

Children's work and labour is an issue of utmost importance, and the study of it is one which deserves much attention and great respect. For reasons of sheer gravity, this is first of all the case in contemporary underdeveloped countries, and many lessons are to be learnt from these arenas - in terms of understanding both economic development and children's agency. This is, however, not the arena I want to address in this chapter, where I will by and large substantiate my analysis with Europe as a background - past and present.

In Europe (and in other parts of the developed world) the discussion about child work is lively. The issue is still suitable for arousing debate among representatives of different interests, as it became clear a few years ago, when the European Union legislated for it and stipulated a new age limit for children's permit to work for money outside school and home. By and large, however, the debate about child work in Europe is now a days different from what it was historically. The reasons for the change in approaching the issue are partly that it does not have the same importance in quantitative terms as it once had, and partly that its dangers are far from being as grave and serious as previously, although both exploitation and big risks to children's health are still too numerous. As a reality for tens of thousands of children in Europe, child work remains

significant to study, also in terms of children's placement in the division of labour, their motives for acquiring and accepting the terms of work and salaries. Many lessons are to be learnt from child work, also in terms of adult society's attitudes to children and children's own status as participants in the fabric of society.

My questioning parts of the research on child work is therefore not a denigration of the importance of the reality itself, nor of its significance in terms of results. My inspection of this research branch merely points to one or two queries: its potential failure to an appropriate understanding of its - and working children's - position in modern economy, and its, in my view, mistaken assessment of children's extra-curricular work in terms of a historical continuity.

When Cunningham (2000) in a recent and interesting overview of research in child work concludes that child work nowadays, understood as wage work outside school and home, is a marginal phenomenon, I cannot but agree with him; on the same terms his suggestion that an 'adulting' of work has occurred is likely to be right. However, the perspective chosen in this chapter suggests that Cunningham's conclusions are problematic, because he as practically everybody else indicates a continuity in child work - he appears to bring forward the message that child work in principle means the same thing as it always did, even under completely different economic circumstances, and thus makes it justified to ask the same questions to it. As already proposed, I want to bring in school work as children's new, and 'system-immanent' work, and by doing this a range of new perspectives will be launched and new questions to traditional child work concepts asked.

### **The significance and position of schools in modern society**

In a remarkable statement made by the authors of The Fifth Family Report to the German Parliament it was said, that "*The expenses to the educational system are of the same immediate importance to society and economy as expenses to infrastructure in traffic because of the superior consequences a qualified labour power potential has as an instrument for fundamental economic policy. Thus, these expenses cannot primarily be accounted for in terms of an element in equalising family burdens*" (Bundesministerium, *The Fifth Family Report* [...], 1994: 291; my translation from the German).

Equalisation of family burdens is an ingrained and important element of German family policy, as in many other countries, but in Germany it is a very explicitly debated issue. Its meaning is first of all to alleviate families with children for the direct and indirect expenses to upbringing of children. As such, incomes to families with children in these terms are accounted for and added to disposable incomes - whether calculated in cash or kind - for these families and their members. When the Report, as quoted, contends that expenses to schooling cannot be understood as a part of equali-

sing family burdens, the interpretation is that such expenses cannot be seen as expenses which in particular favour families with children - or merely children; on the contrary, it is argued that expenses to the educational system is of equal importance to society as a number of other expenses which are generally understood as contribution to the common good - such as expenses to traffic, the military, research, central administration etc.

This recognition of the educational system as a responsibility which has to be shared by all taxpayers is not exactly sensational, but it is seldom made as explicit as in this quotation. It is moreover a view which many governments hesitate to hold in public because of the economic consequences it potentially entails. Even if the bulk of educational expenses is indisputably a public responsibility or liability it is not uncontested terrain. In the first place, its scope and amount varies from country to country, indeed from municipality to municipality; secondly, it remains an item which is open for financial negotiation, and thirdly, we keep making the observation that a number of smaller expenses are assumed to be the responsibility of parents. In the public debate, moreover, the view is not at all unusual among non-parents that they unjustly are paying to children through school budgets.

Concomitantly, the position is not unheard, but remains controversial, that parents deserve to be compensated for their burdens and sacrifices for bringing up children - exactly for the same reasons: they make invaluable contributions to the labour force and in the end to rescuing pensions and care for an eventually numerous elderly population.

Both views reflect the growing differentiation of society in modernity. They are signalling that children are not a common and public responsibility, on the contrary, but they also convey the message that an unacknowledged and not reciprocated accept of a sole parental responsibility may be causing harm in the long run. Even in the short term it is being recognised that a growing poverty rate among children has to be dealt with as a part of any government's programme, given that these modern trends may be predicated parents' difficulties in making ends meet when they have children in their household.

The views are not new as such, but the novelty is their emergence on the political agenda, although with great reluctance because of their potential budgetary consequences. By and large they are therefore sought contained as a social policy or a family policy issue and not at all an issue to do with transfers or distributive justice between generations. The exception is the quoted German report which brings up the issue as a systemic one. But while advances thus are made so far, one view appears to be missing either because of the risks it is carrying or because it is simply not brought to anyone's consciousness, namely the view that children themselves may be contributors and thus in the end claims makers through their role in the educational system. In a historical perspective, this was in fact the position children held previously: they could as contributors make claims on resources in the local economy which they were a part of.

What I have been saying about the educational system and parents' role is meant to serve as a marker of the framework and the scope within which children's modern obligatory activities must be seen. I want in particular to suggest that children's school work is the continuation of former times' manual work done by children. In order to make this argument transparent, I have to deal with the change of contexts within which children's work is performed. In particular, I want to highlight the notion 'system-immanent' work. In doing so I will also be hypothesising that children's activities and childhood in general are intrinsically embedded in historical and societal changes.

### **Childhood, modernity and societal differentiation**

I believe it is uncontroversial to suggest that children back in history always had some kind of practical role to perform, that was conceived of as a contribution to the survival of the family or locality. It is interesting for instance that the etymology of 'proletarian' is 'proles', which means a child, and that a proletarian was a roman pauper, whose services to the state only occurred through his children. More importantly, but in all brevity and without wanting to trivialise the matter, it is likely that - leaving aside gender roles of girls and boys - children in hunting communities were preoccupied with hunting, that children in fishing villages were dealing with activities related to fishing, that in agriculture they were obliged to do agricultural work etc.

Historians may be tabling more, but not very much, evidence to this effect. One reason for this lacunae in our knowledge is suggested by Ariès. When he in his famous statement contends that "*In medieval society the idea of childhood did not exist ... awareness of the particular nature of childhood, that particular nature which distinguishes the child from an adult ... was lacking*" (Ariès, 1962: 128), he mediates to us not only that insight about generational differentiation is hardly existing, because it did not exist in reality, but also that children and their activities were enmeshed and embedded in the community in which both parents and children lived and worked. One is therefore, I trust, justified in proposing that the work-divided differentiation was low - in any case the nature of what children and adults did was the same, even if the activities were adapted to their bodily capacities.

When, to follow Ariès, childhood was 'invented' - and he points in particular to schooling as an important marker in this process - the way was paved for a growing attention to what children did. Historians' descriptions of child work in the 19th century is sufficient for us to realise at least two things: one, what children actually did - and they did, details aside, manual activities, as they had always done until this time; and two, even if they largely shared kinds of activities with adults, it had become conspicuous what they did - some, but far from all, began to be alarmed of what was

understood as an assault on children's bodies and minds. This reflected a new consciousness about children, as suggested by Ariès and many others. But it was not merely a new consciousness about children, also about the family and economy. As Brunner says, *"Only in the 18th century the word family penetrates the German everyday language and achieves this particular emotionality which we connects to it"* (Brunner, 1980: 89; my translation from the German). More surprising is it, perhaps, when Levine is saying, *"what to do with the economy has been a problem since we first became aware that we had one. Our awareness of the economy is, however, a fairly recent development"* (Levine, 1995: 12).

The three quotations from Ariès, Brunner and Levine all point in the same direction and have great import for our purpose. They all speak of a lacking awareness of respectively childhood, family and economy. I do not read this as if it merely took some social constructionism - or more precisely: mental creativity - to establish childhood, family and economy. The fact was rather that incipient modernity - by means of a growing differentiating due to changing requirements of production - did away with the thus far dominant unit of production, namely the household, what the Germans call 'das ganze Haus', i.e. the extended household or an estate, as the case may be. This was not a site for the intimate family as we know it today, nor were children a segregated group; and what Levine calls the economy was the household, or to use the Greek term: the oikos. I prefer this Greek term for comparative reasons. Oikos can be used as a common, a generalised concept for a variety of economic organisations - for households based on community or Gemeinschaft-cooperation in a locality in the past, as well as for what we might call a societal household. In principle all processes take place in any form of oikos: production, consumption, circulation, division of labour and reproduction, and in all forms it is important to 'economise'. While, thus, in principle nothing has changed in terms of functions to be performed - because all forms are human forms - dramatic changes have taken place in the way the oikos is organised. In the old oikos, the relationships between different functions were transparent, there was no separation between production and reproduction in the sense that those who produced were identical with those who reproduced, which meant that nobody was able to be a free rider in the system or evade responsibility for common concern. This implied a practical enforcement of a generational contract or covenant. In principle, although far from always in practice, children knew they were secured their upkeep, but also that they had to work from an early age and in addition were expected to take care of their parents as they became old. In a modern fiscal welfare state, one might argue, everything is done to prevent a free riders problem - as a matter of fact, however, the lack of coincidence between production and reproduction has created the impression of a system in which these essential activities have nothing to do with each other; the decisions to either produce or to reproduce have been relegated to two different levels. In pre-modern society there was at least some connection between demand for labour power and rates of fertility; this is not the case today: there is merely a connection between fertility rates and parents' own considerations in this regard. In other



words: in the modern oikos, fertility is beyond the control of the captains of industry (to their great relief, probably) and for politicians an untouchable issue.

If this picture of the pre-modern society sounds too idyllic, it is not intended; I know perfectly well about misery and conflicts for a variety of reasons, but this is not the point here, as I merely want to portray the principles of the system. In the same way I intend to portray the principles of the modern oikos. The processes are the same, but it functions in a dramatic different way due to a high degree of differentiation and division of labour as a result of new demands of the now dominant mode of production. The family as such, which previously was one of the core elements in the old oikos, has been severed from the sites of production, which merely needs individuals from the family as employees. The sites of production, on the other hand, do not produce any children - a task which remains a family business. It is however a business which does not, as previously, entail any gains in material terms; on the contrary, the traditional fertility motivations have completely disappeared - children do not work to the advantage of parents and parents are not dependent on their children for old age provision. Thus, it is no wonder that fertility levels have plummeted during the 20th century.

Most important of all for our purpose, children and their time use were not made redundant. Contrary to the view of those who envision children in modernity as useless, they gained in the wake of modernisation, and as an indispensable element of the modern oikos, a new importance. Their time and activities were required and therefore colonised by the new mode of production and consequently they moved 'en masse' into the universally established sites for modern child work - the schools. Schools became children's new work place, they became the place where children were obliged to spend most of their time during childhood - and increasingly so as the century progressed. Schools became the new surroundings for children to perform their system-immanent work. But since the system had changed, so did the work that was *immanent* to it.

There is a logic in this. In pre-modernity - and there is no reason here to argue about the timing of the change, because the development has taken place in all countries which have reached modernity - children's system-immanent activities were, as mentioned, manual in nature. This was logical in societies or under an oikos, whose dominant forms of production were manual functions. Working children of course had to perform with their hands - both while they were children and also as a preparation for adulthood.

The new, the modern oikos is based on quite different instruments. Literacy and numeracy have as such been with us for centuries, but for vast majorities of the population only embryonically; from the 19th century, however, they became increasingly a necessity for the modern oikos and thus eventually also for the masses who lived in modern society. The new instruments thus were not primarily one's hands but symbols, letters, numbers, digits and similar abstracts, which had to be learned not merely by an elite,

but by each and everyone in society. Ability to read and write was not merely of importance as a cultural device, for achieving competence as a democratic citizen or for being able to read the bible; in fact, there is evidence that, before it became an economic necessity, it was perceived as a threat to the social and cultural order. From now on, it became an indispensable asset as a production factor, and it was therefore a logical step that also children in their childhood had to deal with this symbolic world; indeed it was - due to its system-immanent nature - logical that children were asked and demanded to use the lion's share of their waking time in schools.

This logic was acknowledged in all countries; of course the timing of its beginning and its end varied, but the nature of the process and its incessant direction were unmistakable and thus strong evidence for the hypothesis that children and their capacities were strongly demanded. In the most advanced countries the process had practically been accomplished by the beginning of the 20th century measured by the attendance rate, which gradually at the close of the 19th century converged towards 100 percent. The implementation of what one could term mass-schooling was by and large perfect.

### **System-immanence, continuity and discontinuity**

It is worthwhile to deal more with the notion of system-immanence. The notion suggests that there in any system or mode of production there must be a logic which connects its main parts if it is to function without tensions and to the satisfaction of most of its people. If this sounds too functionalistic to somebody's taste, I want to add, firstly, that I am not scared by functionalism, secondly, that I do not by that intend to say that all systems are strong enough to secure a smooth system-immanence; however, if a correspondence between crucial elements is not achieved, one has to take conflicts into account - whether one is aware of them or not.

The question of children's work is a case in point. It is fully possible to find different kinds and forms of child work simultaneously; in fact this was clearly found in history and is found in different parts of the world presently. In previous eras of history one always has found, as mentioned, some schooling, but the further one goes back in history the less encompassing it was in terms of children's participation. It has however been steadily growing, which gives us the right to talk about schooling as an embryonic children's activity. In present days' Third World, we likewise experience a simultaneity of school work and manual work, but we also perceive a conflict exactly between those who want to use children's manual capacities and those who are pressing towards schooling. The reasons for this conflict is obviously that the popular demand for children's schooling, although perhaps in principle desired, is not strong enough vis-à-vis the demand for their help for survival. Until a certain turning point in the process of modernisation, manual work will in these countries remain system-



*It became logical that children were asked and demanded to use the lion's share of their waking time in school (foto Sonny Plasschaert)*

immanent despite the fact that schooling normatively and culturally are eventually recognised as desirable for children.

Presently, in western society, we have long ago come to the other end of the process. We still find both forms of child work, but given the fact that all children spend all their statutory time in school without noticeable truancy, we have a right to suggest that this has not only become the norm, but also expresses a demand from the prevailing economy. Children's manual work outside schools is still with us to a varying degree from country to country, but it is as a matter of fact a marginal or a residual phenomenon. The hours spent weekly by children on school work outnumber with a very large margin the hours spent on manual wage work.

If one, thus, is to think in terms of continuity and discontinuity, it is my suggestion that neither schooling nor manual work represent a continuity, despite the fact that both forms are continually present in any - or almost any - society. It therefore does not make much sense to state in quantitative terms how much time manual work children are performing now compared with what was the case previously. Neither does it make sense to let it appear as if manual work has always been with us, as if manual work today has an equivalent position, status and significance as it had hundred or two hundred years ago. If this is suggested by research, I believe it is a wrong track. Even worse, the fact that this work actually has receded dramatically over time is unfortunately by many, even insightful, observers taken as a sign of children's growing uselessness, because they are counting merely children's manual activities.

Similarly, it would be meaningless to suggest that children's usefulness has increased because their time spent in school has increased dramatically. As a measure or an account of children's activities one has to compare children's amount of system-immanent activities, which is likely to be impossible as more than an approximation. One has in other words to compare children's manual activities in former time with children's school activities nowadays, because both are system-immanent activities. In either case, of course, one might add additional activities to reach a total, such as the embryonic school work previously, and the residual manual work presently.

In following this line one will be faithful to suggestions from comparative research, namely to seek to achieve equivalence of meaning, or as Erwin Scheuch has formulated it: *"Similar indicators in different countries may be interpreted as functionally different, while different indicators may be interpreted as functionally equivalent"* (Scheuch, 1969: 173, my translation from the German).

This important insight is not new to comparativists. One might consult for instance researchers from the French Annales school, like Marc Bloch and Lucien Febvre, or look into the work by Barrington Moore and Karl Polanyi. Let me here quote what Dalton wrote in his introduction to a collection of Polanyi's papers: *"Every society studied by anthropologists, historians, and economists has an economy of some sort because personal and community life require the structured provision of material goods and services. This is the minimal definition of economy which calls attention to similarities among economies otherwise as different as those of the*

*Trobriland Islands, an Israeli kibbutz, a twelfth-century manor, nineteenth-century Britain, and the present-day economy of the Soviet Union. These very different economies have in common that they make use of natural resources, technology, division of labor and, frequently, practices such as external trade with foreigners, the use of markets, and some form of money. But the specific institutionalisation of these features may vary radically among economies*" (Dalton in Polanyi, 1971: 33).

What Dalton here explains about the similarity of quite different economies is parallel to what I am arguing about similarities of different forms of child work; school work and manual work are the meaningful forms to compare because they share a common function, meaning or significance for the economies or oikos in which they are embedded. If one were - to paraphrase Dalton - to suggest "*A minimal definition of child work which calls attention to similarities among economies otherwise different*", one might propose that child work in any oikos is related to (a) its production system, (b) its division of labour, (c) its labour forms, (d) its circulation system, (e) its scope and range of activities, (f) its system of claims and rights to resources based on (g) obligations to work; finally, that there is (h) a congruence between productive and reproductive systems, and (i) between main investors in and main beneficiaries of children (see Qvortrup, 2000). As we shall see, this is not for all elements the case in the modern oikos, a fact that cannot remain without consequences.

### **School work in the diachronic division of labour**

It seems to me that among researchers as well as in public there is an agreement about the suggestion that children in earlier parts of history - whenever we want to make the caesura - were in fact useful, that they had a constructive and contributing role within a pre-modern oikos. Since this is not the case as far as children's school work is concerned, there is still a need to deepen this analysis of children's obligatory activities in the modern oikos. I am not in a position to come up with conclusive or completely convincing evidence, but some additional thoughts might help substantiate the thesis, that as far as children's usefulness is concerned, nothing has in principle changed.

There are a number of theoretical and philosophical arguments in support of assessing children's school work as useful; I have dealt with them elsewhere and do not want to embellish them here (see Qvortrup, 1995; Qvortrup, 2000). Instead I would like to augment my discussion about the fit between children's school work and modern economy.

I have already mentioned the changes of children's work in terms of manual and mental work and stressed the fact that mental work as performed in schools inheres with modern economy's need for symbolic communication. There is another aspect which is characteristic for the modern oikos, namely its differentiation based on a widespread division of labour. We know a number of such divisions of labour in terms of gender,

occupation, region, education etc. Are school children a part of modern society's division of labour? I have suggested that their activities are a part of what one might call the diachronic division of labour, which in my view is a distinguishing feature of modern economy.

This concept entails a difference to pre-modernity, since at that time there was increasingly - the further we go back in time - a synchronicity between production and consumption. In marxian terms production of use values was prevailing during former modes of production. Eventually, as divisions of labour were extended, production of exchange values became the predominant form, which also implied that the time which passed between production and consumption took longer time, because a number of new links in the chain of production was added.

Hardly any product or consumption good has not been imagined and subjected to creative design in terms of its been formed; it has passed through many stages in terms of research and development, involving various experts on several parts, until it finally reaches one of more production halls, where its composite parts are put together and the goods is being subjected to sales promotion, which in turn is seen as a necessary element in most goods' way from idea to consumption.

This diversity and diachronicity being a characteristic feature of our modern oikos raises the question as to children's - and in particular school children's - role in the process. Does, in other words, children's school work represent a necessary link in modern society's diachronic division of labour? This is the crux of the matter; at the same time, it is hard to answer the question. So far, we are bound to limit ourselves to speculations.

As we saw above, there is unanimity about the important and indispensable role of schools in modern society. The public purse spends considerable amounts of money investing in schools and children's education; teachers' salaries are a part of such investments, and some countries, such as Germany, as we saw, begin to recognise that parents are justified in being compensated for their efforts, sacrifices, and opportunity costs in contributing to reproducing the labour force in modern society. All these developments took decisively off a century ago or so, as mass schooling became effectively implemented and hardly anyone was objecting to the demand that children's educational place was in the school. But was this really a mass movement of children from useful activities to useless activities? Was it justified to suggest that children's enormous investment of time was nothing but a consumption of resources made available, inclusive teachers' insights transferred to them? Does it make sense at all to suggest that children's energy, creativity and competence was worth nothing in the final equation, and thus on these grounds justified that they be eclipsed from our imagery as valuable contributors to accumulation of knowledge and as claims makers on disposable resources?

If my thesis is sound, it means that we have not in reality experienced - as Cunningham suggest - an 'adulting' of work (Cunningham, 2000, pp. 410 and 425), because children

in fact has continued their work obligation, indeed it has been expanded because it is now a universal claim that children work in schools, whereas previously not all children did work, although many worked much more. Forms and contents of children's obligatory involvement have changed considerably, but they continue their duty to be actively involved in the system-immanent work.

The irony is that what we apparently are appreciating as children's real work in modernity is their wage work, which takes place after their system-immanent school hours. The irony lies in the fact that this work is not systemic; it is not a universal claim - as school work is - on the contrary, it is rather incidental and dependent on a number of other factors that are not as such supported by any legal demands. I do recognise that this work has considerable significance because of what it means for children; for what it means in terms of contributions to family economy and at least for children's status and consumption options; for what it may mean for certain niches in even a modern economy. These and other questions have been excellently demonstrated by much valuable research on these matters - and there is no doubt that this research must be continued.

Because of its placement in the modern *oikos* in terms of its most characteristic features, it is hard to come to any other conclusion than this work is becoming gradually more and more a marginal and residual activity; it is not system immanent; it belongs to the remnants of previous modes of production.

My attitude to this work is ambivalent. On the one hand, given the fact that children's school work is not recognised for what it contributes and not rewarded accordingly, child work after school hours can be understood as children's legitimate objection to not having their system-immanent work acknowledged, and thus it is fair enough to demand their wage work as a right to be extended, and to have their salaries increased and working conditions improved.

On the other hand, the logic followed in my arguments so far forces me to suggest that children's school work should be adapted to the modern *oikos*, including its being recognised as an indispensable input in the modern fabric and thus rewarded accordingly. That would at least make some of the after school child workers in shorter supply - irrespective of their being demanded by some niches in the economy. School reforms might also be needed so as to making schooling an attractive and meaningful endeavour for children.

Let me add, in passing, that I do not here care to think of the forms and amounts of rewards for children's school work and to whose bank accounts it should be credited. This is not the point here. The point is rather that children's work has been colonised or confiscated by the modern *oikos*, the state, from either parents or children themselves without compensation or reciprocation. This had a number of implications.

One of them was that parents had to reconsider the idea to have more than a few children, who were no longer an asset to themselves. While in the pre-modern *oikos*, the flow back of advantages of having children was of direct benefit to parents, this in

the modern oikos became a benefit to the whole society, and not merely parents or the locality, but nevertheless parents remained in principle the sole responsible providers of children. The changes in oikos meant a split between two important practices, namely production and reproduction, which hitherto in history had always been closely linked. By separating the two, children's role was ignored. That is in other words: the modern oikos declines to assume any responsibility for reproduction.

Another consequence was children's increasing exposure to economic hardship. All statistics tell us that families with many children belong to the poorest groups in society; thus, parents actually do serve children - or, if you like: their unborn children - well by not producing no. three, no. four etc. of them. We also know, that even now - with so few children as is the case in Europe - children's likelihood to be poor is relatively high compared with that of other age groups. Parents in other words act rational by reducing fertility.

As already suggested, production and reproduction have always been closely linked practices in any oikos until our modern one. Can this be re-established? In 1937, the American sociologist Kingsley Davis maintained the thesis that: *"the declining birth-rate has resulted from a ripening incongruity between our reproductive system (the family) and the rest of modern social organisation ... the kind of reproductive institution inherited from the past is fundamentally incompatible with present-day society"* (Davis, 1937, p. 290). Davis' pessimism rests on an acceptance of a split between the family - as a reproductive system - and what he calls the rest of modern social organisation, i.e. our productive system. There are two obvious facts, I believe: a. the family (in whichever form) remains our reproductive system; b. the family never again resumes the role of becoming an important ingredient in the producing part of a modern oikos. What is not, however, so obvious, is, that the 'rest of modern social organisation' remains without a responsibility for reproducing a new labour force. In fact, its failure to assume a continuation of this role was the major historical 'faux pas' in the transformation from the old to the new oikos. There are two ways in which this responsibility can be resumed: either parents are fully compensated for their outlays to raising children, in terms of money and time, for instance; or children are rewarded for their contributions to reproducing a modern labour force through their school work, which obviously is an interest for the state and the economy, much more so, indeed than for the parents.

Nobody knows for sure, if this would lead to an increase in the birth rate or in case, how much. But if this is the case, and I do not exclude this, the cure for the last negative consequence of the falling birth rate is well under way, namely the crisis in our pension system. This crisis can effectively be remedied, in my view, only if sufficient children are in place to take over production from those who are leaving the labour market so massively as it is the case now.

I am mentioning these three important consequences of our lack of recognising children's school work, because I want to indicate how deeply embedded this particular kind of work is in our modern oikos. It further underlines its system-immanent natu-



re. In comparison, children's work after school has by far not such far-reaching implications, however significant it is for some children, for some parents and for some niches in even modern economy.

### **What about child labour in the Third World?**

Since I am not an expert on child labour in the Third World I hesitate to draw conclusion from my arguments to the situation in these parts of the world. My assumption is, however, that the framework of my analysis can - *mutatis mutandis* - be used even here. The question is of course to which extent circumstances in the Third World - or rather in each of these countries - justify that one speaks of an old or a new *oikos*. Due to the massive, historical and current, interference of western powers into the internal affairs of these cultures, a definitive answer to this question is likely to remain unsettled. I would however like to suggest the following, as a continuation of my argument and by way of conclusion:

In areas of wide-spread child labour in the Third World one would theoretically be justified in comparing this labour, on the one hand, with child labour in pre-modern eras in our part of the world; and on the other hand with school labour in modern economies. The reasons for this are the same, namely that they share the common feature of being system-immanent work. Contrary to that, it does not from a scientific point of view make sense to compare child labour in these contemporary pre-modern countries with after school work for wages in our European countries of today, because they relate to two different *oikos* and thus diverge as to their meaning within their respective modes of production.

Similarly, although with even more reluctance, I suggest that school work in Third World countries is in principle comparable with after school work in the modern *oikos*, because none of them are system-immanent forms of work, even if for different reasons: school work in many Third World countries is an embryonic form in an alien *oikos*, while after school work in a modern *oikos* is withering away in an economy which becomes more and more distant from the circumstances within which it originated.

In current discussions about child labour, the so-called 'abolitionists' seem to be falsely assuming that school work without further qualification and voluntaristically can be imposed in Third World conditions as were it an immanent activity in their economies. Against this position, the more moderate view - which seems to be gaining ground - appears to be much better in accordance with realities, while in fact taking into account the demands of prevailing *oikos* in its assessment of children's obligatory participation in the economy.

I beg your pardon for these presumptive concluding remarks; the gist of the matter is, however, that children's obligatory activities - more or less universally required of children in any prevailing economy - must be interpreted as an ingrained element of this economy.

## References

- A. PHILIPPE, *Centuries of Childhood. A Social History of Family Life*, Vintage: New York, 1962.
- M. BLOCH, Une étude régionale: géographie ou histoire? In: *Annales d'Histoire Economique et Sociale*, (1934)6, pp. 81-85.
- O. BRUNNER, Vom "ganzen Haus" zur "Familie" im 17. Jahrhundert. In: H. ROSENBAUM (ed.), *Seminar: Familie und Gesellschaftsstruktur*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1980, pp. 83-92.
- H. CUNNINGHAM, The decline of child labour: labour markets and family economies in Europe and North America since 1830. In: *Economic History Review*, vol. LIII, (2000)3, pp. 409-428.
- G. DALTON, Introduction to George Dalton (ed.), *Primitive, archaic, and modern economies: Essays by Karl Polanyi*, Boston, Mass.: Beacon Press, 1971.
- K. DAVIS, Reproductive Institutions and the Pressure for Population. In: *The Sociological Review*, vol. 29, (1937)3, pp. 289-306.
- *Familie und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht*, Bonn: Bundesministerium für Familie und Senioren, 1994.
- O.F. KANITZ, *Das proletarische Kind in der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main: März Verlag, 1970.
- D.P. LEVINE, *Wealth and Freedom. An Introduction to political economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- J. QVORTRUP, From Useful to Useful: The Historical Continuity of Children's Constructive Participation. In: A.-M., AMBERT (ed.), *Sociological Studies of Children*, vol. 7, 1995, pp. 49-76.
- J. QVORTRUP, Kolonisiert und Verkannt: Schularbeit. In: H. HENGST, H. ZEIHNER (eds.), *Arbeit der Kinder*, Weinheim: Juventa, 2000.
- E. SCHEUCH, Methodologische Probleme gesamtgesellschaftlicher Analysen. In: T. W. ADORNO (ed.), *Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft?*, Stuttgart: Ferdinand Enke, 1969.
- T. SKOCPOL, *Social Revolutions in the Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

You have ■

# rights

to organize and bargain collectively  
to refuse forced labour  
to reject child labour  
to work free from discrimination



**FOR FAIRNESS IN THE WORKPLACE**  
The International Labour Organization brings together  
workers, employers and governments to promote fairness  
in the workplace. We are part of the United Nations family.

## **DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK**

**All ILO Member States are required to respect, promote and realize these principles and rights**

To know more about these workplace rights, visit [www.ilo.org](http://www.ilo.org) or call your local ILO Office

*Affiche van de ILO met een oproep tot afschaffing van kinderarbeid*

## Kinderarbeid in het internationale recht vroeger en nu

Arne Vandaele, wetenschappelijk medewerker  
Rechtsfaculteit KULeuven

*Deze bijdrage beschrijft de manier waarop het internationale recht het fenomeen kinderarbeid doorheen de tijd benaderd heeft en behandelt een aantal verdragteksten in verband met de problematiek. Kinderarbeid was, samen met vrouwenarbeid, het eerste arbeidsrechtelijke vraagstuk dat internationaal werd aangepakt, weliswaar niet louter en alleen uit humanitaire overwegingen. Uit de studie blijkt dat het internationale recht kinderarbeid vooral wenst af te schaffen. Sommige sociale wetenschappers pleiten er echter voor kinderarbeid niet zozeer af te schaffen, als wel dit fenomeen te reguleren en kinderen als volwaardige actoren in het debat te betrekken. Het feit dat het internationale recht ook deze perspectieven bevat, toont aan dat de gehanteerde concepten en de te volgen strategie niet altijd duidelijk zijn. Deze onduidelijkheid is niet alleen onbevredigend, maar ook gevaarlijk, omdat de bestaande internationale regelgeving ingezet wordt in belangrijke domeinen van de internationale politiek, die soms bepalend zijn voor de ontwikkeling van een land.*

### Inleiding

In 1995 werd Iqbal Masih, een Pakistaanse jongen van twaalf, dood aangetroffen, geveld door vier kogels. Nadat hij in 1992 uit een tapijtfabriek was bevrijd met behulp van het 'Bonded Labour Liberation Front', groeide hij uit tot het symbool van de internationale strijd tegen kinderarbeid. De omstandigheden van de moord blijven raadselachtig. Op 31 maart 2001 vertrok een Nigeriaans vrachtschip, de MV Etireno, vanuit Cotonou, de hoofdstad van Benin, en zwalpte rond op de Atlantische Oceaan, na een verbod tot

aanmeren in Kameroen en Gabon. Aan boord bevonden zich - zo werd gezegd - tweehonderdvijftig kindsclaven in de meest penibele omstandigheden. De internationale media berichtten hierover uitvoerig. Achteraf bleek dat slechts enkele van de honderden negenendertig passagiers kinderen waren. Deze voorbeelden kunnen aangevuld worden met tientallen andere. Ze illustreren dat kinderarbeid een dimensie heeft gekregen die de nationale landsgrenzen ver overstijgt. Meteen wordt ook geïllustreerd dat de juridische benadering van kinderarbeid om een internationale aanpak vraagt.

### **Het internationale recht en de sociale wetenschappen.**

#### **Wat kan een studie van het internationale recht over kinderarbeid leren?**

De inzichten van het internationale recht zijn niet alleen dienstbaar voor juristen, maar ook voor sociale wetenschappers. Het internationale recht kan immers, als deel van de sociale wetenschappen, een spiegel vormen van wat er zich in de sociale werkelijkheid afspeelt. Albert Thomas, de eerste directeur van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) schreef in dat verband: *"Jurists have long ceased to confine themselves to studying the mechanical operation of institutions and laws. They seek to discover in each succeeding epoch the social reality which these embody"*<sup>(1)</sup>. Friedman drukt het even kernachtig uit: *"Legal systems do not float in some cultural void, free of space and time and social context; necessarily, they reflect what is happening in their own societies"*<sup>(2)</sup>. Ook is het interessant te bestuderen hoe het internationale recht, via het formuleren van internationale normen en via internationale mechanismen, probeert om de sociale werkelijkheid van kinderarbeid mee te bepalen en te beïnvloeden.

In deze tweevoudige relatie zit meteen een dubbele onderzoeksvraag vervat.

Ten eerste, welke houding neemt het internationale recht aan tegenover kinderarbeid? Voor een antwoord daarop gebruiken we het analyseschema van Ben White, die in het 'officiële denken' over kinderarbeid drie verschillende houdingen detecteert<sup>(3)</sup>: de abolitionistische houding, die ervoor pleit om kinderarbeid af te schaffen; de regulerende houding, die de arbeidsomstandigheden van kinderen wenst te verbeteren door meer regelgeving en ten slotte de 'empowerment'-beweging, die werkende kinderen als actoren beschouwt en rekening probeert te houden met de wens die zij zelf soms uiten om te mogen werken.

Vanuit de sociale wetenschappen verschijnt meer en meer literatuur die ervoor pleit werkende kinderen in het debat een eigen stem te geven, bijvoorbeeld door de oprichting van kindervakbonden<sup>(4)</sup>. Werkende kinderen pleiten niet zozeer voor afschaffing van kinderarbeid, maar willen zoals volwassenen, een volwaardig recht op arbeid inclusief het recht op degelijke arbeidsomstandigheden. 'Empowerment' leidt noodzakelijkerwijze tot meer regulering en kritiek op de abolitionistische houding. Hoe het internationale recht vandaag staat tegenover kinderarbeid zal onderzocht worden aan de hand van een rechtshistorische analyse.

Ten tweede, in welke mate draagt het internationale recht bij tot verandering in de realiteit van kinderarbeid? Dit is tevens een vraag naar de efficiëntie van het internationale recht en zijn impact op de werkelijkheid, die in deze bijdrage maar sporadisch aan bod komt. Het moge volstaan aan te geven dat (internationale) wetgeving over kinderarbeid vaak tot paradoxale resultaten kan leiden, in die zin dat zij het tegengestelde bereikt van wat ze eigenlijk beoogt: *"Legislation can result in forcing children to work clandestinely in unregulated sectors of the economy where it is impossible either to detect them or to protect them"*<sup>(5)</sup>. Teneinde het internationale recht in verband met kinderarbeid te onderzoeken, moeten we vooral het verdragsrecht van nabij bekijken. Verdragen zijn immers de belangrijkste bron van internationaal recht. Ze worden afgesloten door staten onderling, eventueel in de schoot van een internationale organisatie; daarbij verplichten staten er zich toe bepaalde verbintenissen ten aanzien van hun onderdanen na te komen, desgevallend door aanpassing van de interne wetgeving. Het verdrag of de statuten van de betreffende internationale organisatie voorzien vaak een afdwingmechanisme dat in werking treedt bij niet-naleving van de verbintenissen.

### **Aanzet van een internationaal-rechtelijke regeling van kinderarbeid in de 19e eeuw**

Eind 18e en begin 19e eeuw brak de industrialisatie in Europa in volle omvang door. Kinderen werden in de nieuwe industrieën niet ontzien en moesten soms in de meest penibele omstandigheden werken. Al gauw namen de Europese industriële grootmachten een wetgeving aan die kinderen toch enigszins bescherming moest bieden. Zo nam Engeland een wet aan in 1802 en breidde die uit in 1833; Frankrijk keurde in 1841 wettelijke maatregelen goed. In België kregen kinderen pas door de wet van 13 december 1889 bescherming in de industrie. Tegelijk met de nationale initiatieven ontstond ook internationale aandacht voor arbeidsregelgeving in het algemeen en kinderarbeid in het bijzonder, eerst door middel van enkele zeldzame en private, en later door meer georganiseerde en officiële initiatieven.

### **Privé-initiatieven**

Omdat werknemers zich toen (nog) niet mochten verenigen, pleitten werkgevers vooral vanuit private hoek voor een internationale arbeidswetgeving, ook inzake kinderarbeid; geen belangeloos gebaar, wel integendeel. Omdat heel wat Europese landen in het begin van de 19e eeuw een nationale sociale wetgeving hadden aangenomen, vreesden de patroons dat hun land, en dus vooral hun eigen bedrijf, competitief in het nadeel zou zijn tegenover landen waar het beschermingsniveau drastisch lager lag. Blanqui wees bijvoorbeeld in zijn *Cours d'économie industrielle* op het concurrentienadeel van een industrie die geen kinderen onder de tien jaar kon tewerkstellen. De enige manier om te ontsnappen aan de desastreuze gevolgen daarvan was een arbeidswetge-

ving op internationaal vlak. Andere tijdgenoten, zoals Daniel Le Grand, redeneerden op dezelfde manier. Internationale arbeidswetgeving was dan ook tegelijkertijd het noodzakelijke gevolg van én de noodzakelijke voorwaarde voor nationale sociale wetgeving<sup>(6)</sup>. De eerste reden voor het ontstaan van internationale arbeidswetgeving was dus louter economisch.

Daarnaast moest de internationale wetgeving, net zoals de nationale sociale wetgeving, een middel zijn om de sociale rust te verzekeren<sup>(7)</sup>. In dat verband ziet Léon de doelstelling van een internationale regelgeving inzake arbeidsrechten als volgt: *“Couler la nouvelle société industrielle dans les moules de celle de l'Ancien Régime en faisant de l'usine un réseau de solidarités et d'obligations réciproques. Un nouveau féodalisme en somme, reconnu comme tel, qui mettrait le maître de forges à la place du seigneur”*<sup>(8)</sup>.

Een derde en laatste ontstaansreden voor internationale arbeidsreglementering kan het best geïllustreerd worden met de figuur van Robert Owen, patroon van de beroemde fabriek 'New Lanark'. Owen was in feite de internationale regelgeving voor arbeiders vóór. Zijn werknemers werden ruimer behuist; hij verbeterde het sanitair, verkortte de arbeidstijd, schiep betere arbeidsvoorwaarden, opende winkels met goedkoop en goed voedsel en kleren en besteedde heel wat aandacht aan de toestand van de kinderen. Owen wilde onderzoeken of de maatregelen die hij in zijn fabriek had genomen ter bescherming van de kinderen, ook in andere landen konden toegepast worden. Hij handelde vooral vanuit een sociale bezorgdheid wat voor een werkgever eerder uitsonderlijk was<sup>(9)</sup>.

### **Georganiseerde en officiële initiatieven**

In de tweede helft van de 19e eeuw wordt het idee van een internationale arbeidsregeling overgenomen, eerst door privé-groepen, daarna komen initiatieven in verscheidene Europese parlementen, en ten slotte in enkele internationale conferenties. In het kader van deze bijdrage krijgen vooral deze laatste aandacht.

#### ***De Conferentie van Berlijn van 1890***

Eind 19e eeuw was de Zwitserse regering een heel actieve pleitbezorger voor een internationale aanpak van een arbeidsregelgeving. In 1889 stelde ze voor een conferentie daaromtrent te organiseren. De Duitse keizer nam echter het initiatief over, en riep in 1890 in Berlijn een conferentie samen met delegaties van twaalf landen, die onder andere het probleem van kinderarbeid behandelden. De commissie met betrekking tot kinderarbeid was het er over eens dat jongeren onder een bepaalde leeftijd niet in de industrie mochten werken. Welke die leeftijd precies moest zijn was echter onderwerp van hevige discussie. De commissie stelde volgende punten voor: een verbod op arbeid voor kinderen op zondag en op nachtwerk; een maximale dagelijkse arbeidsduur van tien uur, onderbroken door een pauze van minstens anderhalf uur; uitzonderingen op het verbod op kinderarbeid voor bepaalde industrieën; beperkingen voor arbeid in ongezonde of gevaarlijke werkplaatsen; bescherming voor jongeren tussen

zestien en achttien jaar op vlak van de maximale dagelijkse arbeidstijd, nachtwerk, zondagswerk en werk in ongezonde of gevaarlijke arbeidsplaatsen. Internationale concurrentie bleek een belangrijke hinderpaal om unanimititeit te bereiken. De Belgische delegatie illustreerde haar standpunt met betrekking tot de arbeid in de mijnen als volgt: *“Une loi toute récente, dit le baron Greindl, a fixé en Belgique à douze ans l'âge auquel il est permis aux enfants de descendre dans les mines. C'est le maximum de ce que l'état actuel de notre industrie comporte. Nous ne pouvons apprendre que par la pratique de cette loi s'il nous sera possible ou non d'accomplir plus tard un nouveau progrès”*<sup>(10)</sup>.

De voorstellen werden nooit in juridisch bindende verdragen gegoten. Niettemin moet het belang van de Conferentie van Berlijn niet onderschat worden, aangezien voor het eerst de problematiek van kinderarbeid op een internationale agenda stond en een aanzet gegeven werd tot nieuwe initiatieven op dat vlak.

### ***De Internationale Associatie voor Arbeidswetgeving***

In 1900 werd in Parijs, na een voorbereidende conferentie in Brussel, de Internationale Associatie voor Arbeidswetgeving opgericht, die nog datzelfde jaar tot de oprichting van een Internationaal Bureau van de Arbeid (BIT) besloot. Zwitserland voorzag dit bureau van een hoofdzetel en financiële steun. In 1905 riep het een diplomatieke conferentie bijeen in Bern, hetgeen in 1906 leidde tot de goedkeuring van de eerste internationale verdragen over arbeidsomstandigheden. Enerzijds sloten de deelnemende partijen een verdrag betreffende nachtarbeid van vrouwen; anderzijds namen dertien van de vijftien deelnemende staten een verdrag aan dat productie, import en verkoop van lucifers die witte fosfor bevatten, verbood. De reden voor het sluiten van beide verdragen was voor Valticos duidelijk: *“Les principales raisons avancées [pour les traités] furent, une fois de plus, tirées de la concurrence internationale”*<sup>(11)</sup>.

De associatie liet zich van bij het begin in met de problematiek van nachtwerk van kinderen. In 1906 stemde ze twee resoluties: de eerste beoogde de veralgemening van de arbeidstijd van tien uur; de tweede wilde het verbod op nachtwerk voor jongeren tot achttien instellen. De resoluties werden op een nieuwe conferentie van Bern in 1913 voorgesteld; de delegaties bereikten er uiteindelijk een akkoord om een verbod op nachtwerk in te stellen op zestien jaar.

De Eerste Wereldoorlog verhinderde de bijeenroeping van een nieuwe conferentie, waarop deze besluiten in een verdragtekst zouden gegoten worden. Wel was nu een onmiskenbare dynamiek op gang gebracht die van cruciaal belang zou zijn tijdens de vredesonderhandelingen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog.

Ook aan arbeiderszijde bewoog eind 19e eeuw een en ander. In 1872 werd in Parijs de Tweede Internationale opgericht, terwijl Paus Leo XIII in 1891 de encycliek *Rerum Novarum* afkondigde. In 1898 ontstond de 'International Federation of Trade Unions', die een koepel wou zijn van de belangrijkste vakbonden en zich concentreerde op het formuleren van concrete voorstellen voor een internationale reglementering van ar-





*Jonge mijnwerker in Bolivië (foto Lissac, 1996, [www.ilo.org](http://www.ilo.org))*

beidsvoorwaarden. Ook deze concrete voorstellen zouden van cruciaal belang worden bij de vredesonderhandelingen.

## **Kinderarbeid als prioritair beleidsdomein van de IAO**

### ***De oprichting van de IAO na de Eerste Wereldoorlog***

De oprichting van de IAO was in het Verdrag van Versailles van 1919 voorzien. Na de Tweede Wereldoorlog werd het statuut lichtjes aangepast aan de nieuwe realiteit en praktijk van de IAO. De organisatie bestaat onder andere uit de Internationale Arbeidsconferentie, die minstens éénmaal per jaar samenkomt en het algemeen beleid van de organisatie bepaalt en het Internationaal Arbeidsbureau, het secretariaat van de organisatie. Omdat de IAO tot op vandaag een cruciale rol speelt in de internationale regelgeving over kinderarbeid, is het belangrijk om kort op haar ontstaansgeschiedenis in te gaan, een geschiedenis die voortborduurt op de manier waarop het debat voor arbeidsregulering in de 19e eeuw een aanzet had gekregen.

De reden voor de oprichting van de IAO was eerst en vooral internationaal-economisch van aard. Enkel een internationaal-rechtelijke regeling kon het competitief voordeel van een land waar geen of een minder gunstige regeling voor arbeiders gold, wegwerken. Morse beschrijft de activiteiten van de IAO in de beginjaren als volgt: *"In its early years, the primary aim of the ILO's standard setting activity was to counteract what were considered to be the adverse effects of international economic competition on the conditions of working people and to prevent certain countries from gaining unfair advantages in international trade by substandard labour laws and practices"*<sup>(12)</sup>.

Ten tweede moesten - zoals reeds gezegd - internationale arbeidsvoorwaarden een waarborg bieden voor sociale rust. Dit idee werd nog versterkt door de dreiging van de Russische revolutie in 1919. De IAO verwijst in haar statuut naar *"duurzame wereldvrede"* als stimulans voor de regulering van arbeidsvoorwaarden; vermeldt dat *"er arbeidsvoorwaarden bestaan die voor velen onrecht, leed en ontberingen met zich brengen, hetgeen aanleiding geeft tot een zodanige ontevredenheid dat daardoor de vrede en eensgezindheid in de wereld in gevaar worden gebracht"*. De IAO fungeerde dan ook als een internationale veiligheidsorganisatie<sup>(13)</sup>.

Ten derde was de oprichting van de IAO het directe gevolg van de toenemende aandacht voor de waardigheid van de arbeider. Na de Eerste Wereldoorlog hadden de arbeiders immers meer en meer een stem verkregen, terwijl tegelijkertijd de situatie van arbeiders doorheen de oorlog er niet op verbeterd was, wel integendeel. Een echte vrede moest dan ook aandacht schenken aan de materiële leefomstandigheden van de arbeiders. Dit was des te meer gerechtvaardigd door de 'gezamenlijke oorlogsinspanningen'. De groeiende bezorgdheid over het lot van de arbeiders kreeg dus eveneens haar neerslag in het Statuut van de IAO. Albert Thomas, de eerste directeur van de IAO, had oor naar deze aandacht voor de arbeider. Voor hem betekende sociale rechtvaardigheid meer dan het wegnemen van sociale onrechtvaardigheid: *"It meant a positive policy*

*through which the individual might attain his political, economic and moral rights*"<sup>(14)</sup>. Deze visie zou later nog versterkt worden in de Verklaring van Philadelphia van 1944, die het Statuut van de IAO verder aanvulde en definitief het recht van alle mensen proclameert om te streven naar zowel materieel welzijn als geestelijke ontwikkeling in vrijheid en waardigheid.

### ***Kinderarbeid in het Statuut van de IAO***

Gezien de evoluties vóór de Eerste Wereldoorlog, is het niet verwonderlijk dat het Statuut van de IAO uitdrukkelijk naar kinderarbeid verwijst. Het oude artikel 41 luidde: *"La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique"*. De abolitionistische gedachte stond centraal voor de jonge kinderen, de regulerende voor adolescenten; beide zijn geïnspireerd vanuit een sterke beschermingszorg. De Verklaring van Philadelphia schafte artikel 41 af en actualiseerde de algemene principes van deze bepaling, die integraal deel uitmaakt van het Statuut en eveneens belang hecht aan kinderarbeid. Men leest onder meer dat de conferentie het als een verheven plicht beschouwt wereldwijd programma's op te stellen gericht op voorzieningen op het gebied van de zorg voor moeder en kind.

### ***Kinderarbeid in de eerste verdragen van de IAO***

Binnen de IAO werden voor de verschillende economische sectoren - visserij, arbeid op zee, landbouw, trekkers en stokers, nijverheidsondernemingen, niet-industriële werkzaamheden - verdragen aangenomen die veertien jaar vooropstelden als de minimumleeftijd waarop het kind arbeid kon verrichten. Deze verdragen illustreren dat kinderarbeid niet noodzakelijk als negatief werd beschouwd. Artikel 1 van het Verdrag betreffende de minimumleeftijd (landbouw) van 1921 stelde dat er geen minimumleeftijd is voorzien voor werk in een agrarische onderneming buiten de schooluren. Maar er is wel vereist dat deze arbeid de aanwezigheid op school niet in het gedrang brengt. Een ander verdrag, daterend van 1932, stelt dat thuiswerk of werk ondernomen in een plaats waar enkel familieleden zijn tewerkgesteld, van het toepassingsgebied van het verdrag kan worden uitgesloten.

De oorspronkelijke IAO-verdragen over minimumleeftijd werden vanaf 1936 aangepast. De minimumleeftijd werd opgetrokken tot vijftien jaar. Een verdrag uit 1959 verlaagde de leeftijdsgrens van kinderarbeid (visserij, arbeid op zee) tot veertien jaar wanneer een onderwijsoverheid of andere bevoegde overheid de arbeid in kwestie als nuttig voor het kind bestempelde.

### ***Verdrag nr. 138 van de IAO betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces***

Verdrag nr. 138, dat in 1973 afgesloten werd, zette de bakens uit voor de beleidslijn die de IAO tot op vandaag zou volgen. Het schafte alle vorige verdragen over minimum-

leeftijd af en was toepasselijk op alle economische sectoren. Artikel 1 van het verdrag legt een verplichting aan de verdragspartijen op *"tot het voeren van een nationaal beleid dat gericht is op het waarborgen van de daadwerkelijke afschaffing van de kinderarbeid"*. Artikel 2(1) schrijft voor dat de minimumleeftijd voor kinderen om te werken niet lager mag zijn dan vijftien jaar.

Die vereiste kan echter variëren. Zo geldt veertien jaar als leeftijd voor landen waar de economie en de onderwijsinstellingen onvoldoende ontwikkeld zijn. Licht werk kan in die landen onder bepaalde voorwaarden worden ondernomen vanaf dertien jaar, of vanaf twaalf jaar, op voorwaarde dat deze leeftijd het onderwijs van het kind niet in gevaar brengt. Gevaarlijk werk kan er slechts vanaf achttien jaar worden gedaan of vanaf zestien jaar, wanneer de veiligheid en zedelijkheid van de jongeren ten volle worden beschermd en deze laatsten een adequate opleiding hebben gekregen. Ten slotte wordt de leeftijd van vijftien jaar opgetrokken tot de verplichte schoolleeftijd, wanneer deze laatste hoger is dan vijftien jaar. Verdrag nr. 138 werd aangevuld en verder uitgewerkt door Aanbeveling nr. 146 betreffende de minimumleeftijd, die staten aanspoort deze tot zestien jaar op te trekken.

Dat de IAO daarbij wel degelijk oog heeft voor de werkelijkheid bewijst de oprichting in 1993 van het 'International Program on the Elimination of Child Labour'. Dit programma is er weliswaar op gericht om op lange termijn kinderarbeid af te schaffen, maar probeert toch om op korte termijn de arbeidsomstandigheden van werkende kinderen te verbeteren.

De eerste IAO-verdragen tonen wel aan dat de IAO vroeger veel flexibeler stond tegenover kinderarbeid. De minimumleeftijd en de uitzonderingen die toelieten om onder deze leeftijd te werken waren nog talrijker dan nu het geval is. Maar zowel de vroegere als de huidige IAO-verdragen beschouwen het werkende kind vooral als een te beschermen wezen. Zo meende het BIT in 1931 dat de werkende jongere van zestien jaar - toen de streefleeftijd voor de schoolplicht - niet aan zijn lot mocht worden overgelaten bij het verlaten van de school, omdat hij op die leeftijd nog wettelijk, fysisch en intellectueel minderjarig is en (op vele vlakken) bescherming nodig heeft.

### **Kinderarbeid en mensenrechten**

De verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog leidden tot het ontstaan van de mensenrechtenbeweging, die in 1949 werd ingeluid door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Uit het ganse spectrum van mensenrechtenverklaringen en -verdragen worden hierna kort enkele internationale instrumenten besproken die belangrijk zijn voor de problematiek van kinderarbeid.

### **Kinderarbeid als slavernij**

Het begrip slavernij werd voor het eerst gedefinieerd in artikel I(1) van het Slavernijverdrag dat op 25 september 1926 werd afgesloten in de schoot van de Volkenbond. Volgens deze bepaling en het Aanvullend Verdrag betreffende de afschaffing ervan uit 1956 is slavernij: *"The status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised"*<sup>(15)</sup>. Ook andere internationale instrumenten en verdragen - de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 - verbieden slavernij. Het Aanvullend Verdrag over slavernij verbreedde de notie van slavernij om zo ook nieuwe vormen van slavernij te omvatten. Het definiërende element was oorspronkelijk eigendom, maar evolueerde tot menselijke waardigheid, wat betekent dat een ganse reeks mensenrechten met voeten wordt getreden, ofwel door de slavernijpraktijk zelf, ofwel door de gevolgen ervan. Ook de zogenaamde 'dienstbaarheid' ('serfdom') legt aan een persoon het verbod op om zich vrij te bewegen en wijzigt diens juridisch statuut, maar in tegenstelling tot slavernij, houdt dienstbaarheid geen eigendomsclaims in<sup>(16)</sup>.

Hoewel kinderarbeid als dusdanig niet expliciet voorkomt in het slavernijverdrag, kunnen de ergste vormen van kinderarbeid onder de algemene verbodsbepalingen van het verdrag vallen. Het Comité van Experts, dat werd opgezet om de naleving van het slavernijverdrag te beoordelen, heeft dan ook sporadisch toestanden van kinderslavernij aangeklaagd. Zo stuurde het comité in 1930 een delegatie naar Liberia, waar zogenaamde 'verpanding' van kinderen een gangbare praktijk was. Een man getuigde bijvoorbeeld dat hij zijn twee zonen had verpand om een boete te betalen voor bepaalde misdrijven die hij had begaan<sup>(17)</sup>.

Artikel I(d) van het Aanvullend Verdrag over Slavernij voorziet wel uitdrukkelijk een verbod op kinderarbeid: *"Each of the state Parties to this Convention shall take all practicable and necessary legislative and other measures to bring about progressively and as soon as possible the complete abolition or abandonment of..."* en *"Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or the young person"*.

In beide slavernijverdragen is de naleving echter op een heel zwakke manier verzekerd en ligt deze vooral in handen van de VN Subcommissie voor Preventie van Discriminatie en Bescherming van Minderheden. Binnen deze commissie werd de Werkgroep betreffende slavernij en moderne vormen van slavernij opgericht, die ook aandacht heeft voor de problematiek van kinderarbeid. De subcommissie stelde ook enkele Speciale Rapporteurs aan, die onder andere de exploitatie van kinderen uitvoerig documenteren en beschrijven.

Uit deze zwakke afdwingingsmechanismen van rapportering is het moeilijk af te leiden wat kinderslavernij betekent. Exploitatie is blijkbaar het determinerende criterium. Speciale Rapporteur Murtarborn stelde in dit verband: *"[i]t is the exploitation of*

*child labour rather than child labour per se which is objectionable*"<sup>(18)</sup>. Boudhiba, een andere Speciale Rapporteur, wees erop dat: "[i]t is not work as such that is in question, but its abuse and the conditions under which children are obliged to work so that their productive capacity may be exploited to the full with the minimum remuneration". Volgens Boudhiba wijzen volgende elementen erop dat een bepaalde praktijk exploitatie inhoudt: ten eerste de verloning, die systematisch kleiner is dan deze van volwassenen; ten tweede kan werk, verricht op te jonge leeftijd, exploitatie uitmaken omdat het schadelijk is voor de mentale en fysieke toestand van het kind; ten derde is werk onder onstabiele voorwaarden exploitatie, omdat het tot gelijkaardige schadelijke gevolgen leidt. De mentale en psychische gezondheid van het kind hangt hierbij duidelijk af van voldoende scholing en opleiding<sup>(19)</sup>.

Uit de definitie van exploitatie van deze twee rapporteurs kan men opmaken dat niet alle kinderarbeid automatisch tot exploitatie leidt. Er blijft, met andere woorden, eventueel ruimte voor een houding tegenover kinderarbeid die niet louter op afschaffing ervan is gericht. Hoe die ruimte moet worden gedefinieerd, is echter onduidelijk.

### ***Kinderarbeid en dwangarbeid***

Het verbod van dwangarbeid komt als dusdanig vaak voor in mensenrechtenverdragen, maar het is vooral de IAO die op dit vlak heel wat baanbrekend werk heeft verricht. Zij definieerde in 1930 in Verdrag nr. 29 dwangarbeid als: "*All work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily*". Net zoals slavernij miskent dwangarbeid de menselijke waardigheid. Dwangarbeid verschilt echter van slavernij en dienstbaarheid omdat het juridisch statuut en de rechtspersoonlijkheid van het slachtoffer niet worden beïnvloed<sup>(20)</sup>, maar 'enkel' een verplichting opleggen om diensten onder dwang te verlenen. Onvrijwilligheid of afwezigheid van instemming en het onrechtmatige of dwangmatige gebruik van arbeid zijn de constitutieve elementen van dwangarbeid<sup>(21)</sup>.

Ook kinderen kunnen het algemene verbod van dwangarbeid inroepen, wanneer praktijken aan de algemene criteria van dwangarbeid beantwoorden. Lidstaten van de IAO moeten rapporteren over de naleving van IAO-verdragen bij het Comité van Experts, één van de toezichthoudende organen voor de naleving van de IAO-verdragen. Dit orgaan heeft herhaaldelijk wanpraktijken van kinderarbeid aangeklaagd en ze als schendingen van het verbod op dwangarbeid bestempeld.

Het comité stelde dat ook de bescherming tegen seksuele exploitatie binnen het toepassingsdomein van Verdrag nr. 29 valt. Het comité gebruikt in zijn rapporten vaak de term 'exploitatie' en suggereert zo dat deze als synoniem kan worden gelezen met die van dwangarbeid. Het comité verbindt vaak ook exploitatie met harde werkomstandigheden, bijvoorbeeld wanneer kinderen in een situatie verkeren waarbij ze jong en hulpeloos zijn, beroofd van een normaal leven, onderwijs en een toekomst. Dwangarbeid wordt ten slotte ook vaak als synoniem gebruikt voor kinderarbeid zelf. In die zin vroeg het comité dan ook om te rapporteren over de vooruitgang en de concrete resul-



*Kinderen in een steenbakkerij in Oost-India, 1995 (collectie Kristoffel Lieten)*

taten van de verscheidene programma's en projecten, opgezet om kinderarbeid uit te roeien<sup>(22)</sup>.

Maar de eigenlijke definitie van hedendaagse vormen van dwangarbeid en ook het onderscheid tussen dwangarbeid, dienstbaarheid en slavernij, blijft problematisch. Het is ook moeilijk om uit de rapporten van het Comité van Experts richtlijnen af te leiden die aangeven welke vormen van kinderarbeid eventueel wel toegelaten zijn.

### ***Kinderarbeid en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)***

Sinds de goedkeuring en bijna universele ratificatie van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind in 1989, is kinderarbeid ook in een specifiek mensenrechtenverdrag beschermd. Vooral Artikel 32 van het IVRK behandelt het fenomeen kinderarbeid, en luidt onder meer als volgt: *"De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind."* Het vervolgt: *"De Staten die partij zijn, nemen wettelijke, bestuurlijke en sociale maatregelen en maatregelen op onderwijsterrein om de toepassing van dit artikel te waarborgen."* In de daaropvolgende bepalingen legt het IVRK aan de staten verplichtingen op om kinderen te beschermen tegen het illegale gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen; tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik; ter voorkoming van de ontvoering of de verkoop van of de handel in kinderen voor welk doel ook of in welke vorm ook; en tegen alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.

Het gebruik van de term 'exploitatie' in de definitie van kinderarbeid in de economische sector is, zoals boven reeds aangetoond, niet nieuw. Ook de Verklaring van de Rechten van het Kind uit 1924 en de VN-Verklaring over de Rechten van het Kind verboden de exploitatie van het kind. Het IVRK geeft geen duidelijke definitie van exploitatie, hoewel die vraag uitdrukkelijk aan de orde was op de vierde sessie van het Comité voor de Rechten van het Kind, het toezichtorgaan van het IVRK; het comité kwam dan ook niet veel verder dan: *"Work which is carried out in conditions of employment inferior to those established by international labour standards should be considered to constitute economic exploitation"*. Marta Pais, toenmalig lid van het comité, definieerde exploitatie als: *"Taking unjust advantage of another for one's own advantage or benefit. It covers situations of manipulation, misuse, abuse, victimization, oppression or ill treatment.... [We] are confronted with a situation of exploitation essentially when the human dignity of the child or the harmonious development of the child's personality is not respected - situations such as the sale of children, child bondage or child prostitution"*.<sup>(23)</sup>

Het comité stelde vast dat in elk geval de volgende vormen van kinderarbeid verboden moeten worden: *"Activiteiten die de ontwikkeling van het kind in gevaar brengen of strijdig zijn met de menselijke waarden of waardigheid; activiteiten die wreed, onmenselijk en degraderend zijn; de*



*verkoop van kinderen of slavernijtoestanden; activiteiten die gevaarlijk of schadelijk zijn voor de harmonieuze fysieke, mentale en geestelijke ontwikkeling van het kind of die de toekomstige opvoeding en opleiding van het kind kunnen in gevaar brengen; discriminerende activiteiten vooral ten opzichte van kwetsbare en marginale sociale groepen; alle activiteiten onder de minimumleeftijd zoals bepaald in artikel 32 van de CRC, en vooral deze aanbevolen door de IAO; alle activiteiten waarbij het kind gebruikt wordt voor criminele daden zoals handel in drugs of andere verboden goederen”<sup>(24)</sup>. Ook deze opsomming geeft geen eenduidig antwoord op de vraag wat er precies onder exploitatie moet verstaan worden.*

Doordat artikel 32 IVRK (zie hoger) stelt dat er geen sprake is van exploitatie wanneer een lidstaat (een) minimumleeftijd(en) voorschrijft en voorschriften oplegt voor een passende regeling van werktijden en arbeidsvoorwaarden, blijft voor het kind dat voldoende oud is de mogelijkheid open om passende arbeidsvoorwaarden te eisen. Van Bueren merkt op dat het gebruik van het woord ‘en’ in artikel 32 (zie hoger) erop wijst dat economische exploitatie en werk niet identiek zijn<sup>(25)</sup>.

Het IVRK laat na om te bepalen welke deze arbeidsvoorwaarden zijn en vermeldt evenmin een minimumleeftijd, maar het voert toch beperkingen in bij de toegelaten uitoefening van kinderarbeid. Door te verwijzen naar minimumleeftijden spoort het verdrag de lidstaten aan om IAO-Verdrag nr. 138 te ratificeren, dus van een echt ‘empowerment’-perspectief is dan ook helemaal geen sprake. Sommige auteurs besluiten dan ook kritisch dat het IVRK enkel de paternalistische houding bevestigt waarin vele volwassenen zich ongetwijfeld goed voelen<sup>(26)</sup>.

## **Recente evoluties inzake kinderarbeid**

### ***De Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten in het werk***

De vorige secretaris-generaal van de IAO, de Belg M. Hansenne, lanceerde op 1 mei 1995 een campagne voor de ratificatie van wat de zeven fundamentele IAO-verdragen (‘core conventions’) wordt genoemd. Het orgelpunt van deze promotiecampagne werd de Verklaring over fundamentele principes en rechten in het werk, die op de IAO-Conferentie van 1998 werd aangenomen. De verklaring proclameert plechtig het belang van vier fundamentele principes en rechten in het werk, namelijk: de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen; de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid; de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid; en de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening.

De verklaring is bindend voor alle IAO-lidstaten, maar heeft niet de bedoeling nieuwe verplichtingen op te leggen; ze bevat een afdwingingsprocedure die louter aanmoedigend werkt. De nieuwe regels voorzien een vierjaarlijks globaal rapport dat een beeld moet geven van elk van de vier principes en rechten<sup>(27)</sup>. Alhoewel deze rapporten geen

wettelijk afdwingbare conclusies bevatten, zullen zij wellicht als gezagsbron worden gebruikt in nationale en internationale vakbondsacties<sup>(28)</sup>.

De daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid staat dus ingeschreven als één van de vier fundamentele principes en rechten. Tijdens de onderhandelingen daaromtrent werd het probleem opgeworpen dat een dergelijke formulering alle vormen van kinderarbeid dreigt uit te sluiten. Er werd uiteindelijk een akkoord bereikt dat de voorgestelde tekst niet betekent dat alle kinderarbeid onmogelijk zou worden. De legitieme vormen van kinderarbeid zijn immers volledig bepaald in Verdrag nr. 138. Maar de verklaring betekent toch dat de lange-termijndoelstelling van volledige uitbanning van kinderarbeid behouden blijft.

Zij illustreert nog op een andere manier de huidige houding tegenover kinderarbeid: vermits ze de waardigheid van elke arbeider beklemtoont, betekent dat ook de waardigheid van de jonge arbeider. Maar juist voor deze categorie wordt de mogelijkheid uitgesloten zich te beroepen op de 'fundamentele principes en rechten in het werk' vermits kinderarbeid principieel niet toegelaten wordt en dus de abolitionistische visie van Verdrag nr. 138 erin bevestigd wordt.

### **IAO-Verdrag nr. 182 betreffende de 'Ergste Vormen van Kinderarbeid'**

IAO-Verdrag nr. 138 komt voor op de lijst van de zeven fundamentele IAO-verdragen en illustreert het belang dat de IAO aan de problematiek van kinderarbeid hecht. Dit belang werd echter niet weerspiegeld in het aantal ratificaties. Eind december 1995 hadden slechts achtenveertig IAO-leden Verdrag nr. 138 geratificeerd. Dat aantal is sindsdien weliswaar gestaag opgelopen: op 7 juni hadden honderdenzeven op een totaal van honderdvijfenzeventig IAO-leden het verdrag geratificeerd. Het ondermaatse aantal ratificaties leidde ertoe dat de IAO andere wegen zocht om het fenomeen kinderarbeid aan te pakken. Dit resulteerde in de goedkeuring van een nieuw verdrag over kinderarbeid - Verdrag nr. 182 - op de Internationale Arbeidsconferentie van de IAO van 1999, en het wordt eveneens tot de fundamentele IAO-verdragen gerekend. Voor wat de toepassing in België betreft, ligt het verdrag ter ratificatie voor aan de Koning, Kamer en Senaat stemden reeds in met de tekst van het verdrag. In Verdrag nr. 182 wordt het begrip 'ergste vormen van kinderarbeid' verduidelijkt door een opdeling in vier categorieën. De eerste categorie (art. 3(a)) bestaat uit alle vormen van slavernij of analoge praktijken. De tweede (art. 3(b)) behelst het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor prostitutie, voor de vervaardiging van pornografisch materiaal of pornografische voorstellingen. De derde (art. 3(c)) het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor ongeoorloofde praktijken, meer bepaald voor de productie en het verhandelen van verdovende middelen, zoals bepaald in de relevante verdragen. De vierde (art. 3(d)) de werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen.

Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd gediscussieerd over volgende vragen: of deelname van kinderen in gewapende conflicten onder het begrip 'ergste vormen van kinderarbeid' valt; artikel 3(a) bepaalt dat enkel "*gedwongen of verplichte aanwerving van kinderen om ze in te zetten in gewapende conflicten*" onder de term begrepen is; of werken, die "*omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend*" het kind verhinderen om onderwijs te genieten daar eveneens onder vallen. In antwoord daarop kwam artikel 7(2)(c) waarin een verplichting voor de verdragspartijen wordt ingeschreven waarbij zij er zich toe verbinden efficiënte maatregelen te nemen om "*de toegang te waarborgen tot gratis basisonderwijs en, wanneer dit mogelijk en passend is, tot de beroepsopleiding voor alle kinderen die onttrokken worden aan de ergste vormen van kinderarbeid*". De discussie illustreert de nog steeds bestaande spanning tussen werk en onderwijs, die als tegenpolen worden gehanteerd<sup>(29)</sup>.

Artikel 4(1) van Verdrag nr. 182 voorziet overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties. Artikel 6(2) schrijft voor dat bij de uitwerking en toepassing van actieprogramma's niet alleen met de bevoegde openbare instellingen, de werknemers- en werkgeversorganisaties moet overlegd worden, maar dat eveneens "*zo nodig*" rekening moet worden gehouden "*met de standpunten van andere betrokken groepen*". In de voorbereidende werken stelde een adviseur van de IAO dat hieronder bijvoorbeeld organisaties van ouders, kinderen of organisaties voor de verdediging van kinderen vallen. Ook Aanbeveling nr. 190 betreffende de ergste vormen van kinderarbeid stelt uitdrukkelijk dat bij de toepassing van artikel 6(2) de inzichten van kinderen die direct te maken hebben met de ergste vormen van kinderarbeid, van hun families en, wanneer dit passend is, van andere groepen die zich inzetten voor de doelstellingen van het verdrag, in aanmerking moeten genomen worden.

Verdrag nr. 182 duidt op het eerste gezicht op een koerswijziging van de IAO.

Men zou inderdaad kunnen stellen dat de IAO het dominante paradigma heeft verlaten. In plaats van een algeheel pleidooi voor de afschaffing van kinderarbeid laat het ruimte voor een zoektocht naar de toelaatbare vormen van kinderarbeid.

Enkele argumenten ondersteunen deze paradigmaverschuiving. Ten eerste wijst het onderwerp van het verdrag zelf, namelijk de actie tegen de ergste vormen van kinderarbeid, op de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van kinderarbeid. Ten tweede werd tijdens de onderhandelingen uitdrukkelijk gesteld dat niet alle werk zomaar verboden kon worden. Ten derde voorziet artikel 4(1) dat werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen, nader moeten gedefinieerd worden op nationaal vlak. Dit betekent dat er een flexibiliteit ingebouwd is, waardoor lidstaten omstandigheden in acht kunnen nemen die het werk minder gevaarlijk maken. Ten vierde beklemtoont het de noodzaak om een 'comprehensieve' actie te ondernemen en toont zodoende aan dat afschaffing van kinderarbeid niet de ultieme oplossing is. Ten slotte bereikten de onderhandelaars in de ontwerpfasen een akkoord dat artikel 3(d) (zie hoger) niet toepasselijk is op situaties waarin kinderen op de familiale

boerderij van hun ouders werken en benadrukten dus opnieuw dat niet alle kinderarbeid zomaar verboden is.

Dat Verdrag nr. 182 inderdaad een paradigmaverschuiving toont, wordt nog versterkt doordat het de empowerment van werkende kinderen mogelijk maakt. De mening van kinderen en organisaties van kinderen, kan inderdaad in aanmerking genomen worden. Dit is een novum, alhoewel de mening van kinderen enkel telt bij het **uitwerken en toepassen** van actieprogramma's en niet bij de **definitie** van *"werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen"*.

De paradigmaverschuiving is echter maar gedeeltelijk. Voor de vraag welke vormen van kinderarbeid toegelaten zijn, refereert het verdrag terug aan het Verdrag nr. 138, dat blijft gelden. Dit betekent dat het volledig uitroeien van kinderarbeid als ultieme doelstelling blijft gehandhaafd.

### **Evaluatie van de huidige internationale regelgeving, de empowerment-houding en het abolitionisme**

Gezien de diversiteit van de verdragen en de soms moeilijke begripsafbakening, is het niet eenvoudig om een duidelijk overzicht te geven van welke vormen van kinderarbeid momenteel toelaatbaar zijn.

Niet toelaatbaar evenwel zijn de volgende drie categorieën: extreme vormen van exploitatie, exploitatie en werk uitgevoerd in overtreding met de minimumleeftijd bepaald in Verdrag nr. 138. De vraag hierbij is evenwel wat de definitie is van exploitatie. De vroegste IAO-verdragen die handelen over kinderarbeid laten wel degelijk een opening voor regulering en inspraak van kinderen, artikel 32 van het IVRK doet dat eveneens. Verdrag nr. 182 getuigt zowel van een regulerende houding als van een empowerment-perspectief. Ook de interpretatie van het begrip 'exploitatie' bij de slavernijverdragen en IAO-Verdrag nr. 29 bewijst dat er niet louter abolitionistisch wordt gedacht over kinderarbeid.

Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd is echter nog altijd de heersende norm. Door de doelstelling van algehele afschaffing van kinderarbeid onder een bepaalde minimumleeftijd - in principe vijftien jaar - wordt de vraag naar de toelaatbaarheid van kinderarbeid gereduceerd tot een mathematisch onderzoek van de leeftijd van kinderen. Wanneer een kind de minimumleeftijd niet heeft bereikt, bevindt het zich automatisch in een onwettelijke situatie.

Om te besluiten kunnen we stellen dat uit het overzicht van de hier besproken internationale verdragen blijkt dat de huidige houding van het internationale verdragsrecht inzake kinderarbeid vooral de afschaffing van kinderarbeid beoogt. Deze visie kan bekritiseerd worden, omdat ze te idealistisch is en niet voldoende rekening houdt met

de realiteit van kinderarbeid en de manier waarop kinderen die zelf beleven. Wereldwijd zouden, volgens de IAO, honderdtwintig miljoen kinderen werken, maar alleen de cijfers al zijn voorwerp van hevige discussie.

Voor een regulerende houding tegenover kinderarbeid pleit dat bijvoorbeeld werkende kinderen in kindervakbonden ijveren voor menswaardige en leefbare werkomstandigheden en een recht op arbeid. Pragmatisme zou dus een compromis kunnen vormen tussen enerzijds een te groot idealisme dat afschaffing voorstaat en anderzijds een te realistisch antwoord op de schrijnende sociale werkelijkheid, dat zomaar vormen van exploitatie zou aanvaarden.

### **Geen louter academische discussie**

Dat het huidige idealisme geen antwoord is op de problematiek van kinderarbeid komt duidelijk tot uiting in het domein van de handelsbetrekkingen, waar deze verdragen soms worden gebruikt. In het algemeen is er in de internationale betrekkingen een beweging merkbaar die fundamentele sociale rechten zoals kinderarbeid ook wil laten afdwingen buiten de in de verdragen zelf voorziene afdwingingsmechanismen. Wanneer een land bijvoorbeeld IAO-Verdrag nr. 138 niet naleeft, zullen op de eerste plaats de IAO-sanctiemechanismen in werking gesteld worden. De efficiëntie ervan is echter niet erg groot, zo luidt de redenering, omdat een land enkel een berisping kan krijgen in het rapport van de IAO-toezichtsinstanties. Daarom probeert men de naleving van IAO-conventies ook op andere manieren te verzekeren. Een handelspartner van het land dat het verdrag niet nakomt, kan bijvoorbeeld zijn bilaterale handelsrelaties of zijn ontwikkelingshulp op een lager pitje zetten. Op die manier krijgt de visie die het IAO-verdrag tegenover kinderarbeid aanneemt, een belang dat soms cruciaal kan zijn voor het economisch overleven van het land in kwestie. Twee concrete handelsmaatregelen tonen dit kort aan.

Er is met name het Algemeen Preferentiesysteem dat verschillende ontwikkelde landen hebben aangenomen, en dat past in een ontwikkelingspolitiek gesteund op het principe 'trade not aid'. Door exporterende ontwikkelingslanden speciale invoertarieven te gunnen, hopen deze hun invoer in vooral westerse landen te verhogen. De Verenigde Staten hebben daaraan echter bepaalde voorwaarden verbonden, waaronder de manier waarop een land stappen onderneemt om internationaal erkende arbeidsrechten te respecteren, waaronder ook een minimumleeftijd voor arbeid. Het Indonesische voorbeeld is hiervan heel illustratief. In 1987 voerde dit land een reglementering in met het oog op de verbetering van de arbeidsomstandigheden van werkende kinderen. In 1993 werden deze beschermingsmaatregelen echter terug ingetrokken, naar algemeen wordt aangenomen onder druk van de Verenigde Staten die ermee dreigden de preferentiële handelsrelaties met Indonesië stop te zetten als het land niet

voldeed aan tal van normen inzake arbeid, waaronder de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid<sup>(30)</sup>. De politieke optie om kinderarbeid te reguleren dan wel af te schaffen kreeg hier dus voor Indonesië een heel belangrijke economische dimensie, in die zin dat het zich al dan niet akkoord verklaren met de politiek van afschaffing van kinderarbeid voor dit land een kwestie van leven of dood werd.

Ook de Europese Unie heeft een Algemeen Preferentiesysteem, waarin het niet voorkomen van kinderarbeid fungeert als één van de criteria van toekenning van handelsvoordelen. De aanpak verschilt in die mate van deze van de Verenigde Staten, dat landen die in aanmerking komen additionele handelsvoordelen kunnen verkrijgen om te exporteren naar de EU, terwijl de Verenigde Staten dergelijke landen sanctioneren. Concreet voorziet de EU-regeling dat additionele voordelen worden toegekend wanneer een ontwikkelingsland de principes van Verdrag nr. 138 in interne wetgeving heeft omgezet.

Ook in België zijn maatregelen, zoals hierboven omschreven, niet denkbeeldig. Het Wetsontwerp ter bevordering van sociaal verantwoorde productie stelt een label in dat ondernemingen kunnen gebruiken bij de promotie van hun producten<sup>(31)</sup>. Het label kan slechts toegekend worden wanneer 'minstens' de normen van de fundamentele IAO-verdragen worden nageleefd. Op die manier krijgt de abolitionistische houding die in de IAO-verdragen vervat zit<sup>(32)</sup>, een belangrijke economische component: enkel ondernemingen die de visie van de IAO met betrekking tot kinderarbeid naleven, kunnen een bijkomend marketing-argument gebruiken bij de verkoop van importproducten.

Los van de vraag naar de wenselijkheid van een 'pragmatische' aanpak, is de huidige situatie in elk geval onbevredigend en niet zonder gevaar. Onbevredigend omdat het internationale recht niet altijd duidelijk is, noch in de gehanteerde concepten, noch in de te volgen strategie. Verder onderzoek over kinderarbeid vanuit verschillende disciplines kan hopelijk deze strategie in de nabije toekomst beter definiëren en dan verder verfijnen. Gevaarlijk, omdat de bestaande internationale regelgeving gebruikt wordt in belangrijke domeinen, die vaak bepalend zijn voor de ontwikkeling van een land.

- (1) A. THOMAS, The International Labour Organisation. Its origins, development and future: In: *International Labour Review*, 1921, herdrukt in: *International Labour Review*, (1996)261, pp. 262-263.
- (2) L.M. FRIEDMAN, Borders: On the Emerging Sociology of Transnational Law. In: *Stanford Journal of International Law*, (1996)65, p. 72.
- (3) B. WHITE, *Children, Work and 'Child Labour': Changing Responses to the Employment of Children*, Den Haag: Institute of Social Studies, 2994, pp. 7-8.
- (4) Over verenigingen van werkende kinderen is er heel wat recente literatuur. Voor een korte inleiding, zie bijvoorbeeld K. HANSON, Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (NAT's). Zelforganisaties van werkende kinderen en het debat over kinderarbeid. In: *Mores: pedagogisch tijdschrift voor morele problemen*, (1998)319, p. 337; P. MILJETEIG, Children's democratic rights: Are we ready? What we can learn from young workers. In: A.B. SMITH, M. GOLLOP, K. MARSHALL, K. NAIRN (eds.), *Advocating for Children*, University of Otago Press, 2000, pp. 159-175.
- (5) A. BEQUELE, J. BOYDEN, Working Children: Current trends and policy responses. In: *International Labour Review*, (1988)153, p. 163.
- (6) A. THOMAS, *The International Labour Organisation [...]*, p. 264.
- (7) V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation*, Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 3.
- (8) P. LEON, *Histoire économique et sociale du monde*, IV, Paris: Armand Colin, 1978, pp. 380-381.
- (9) A.L. MORTON, *The Life and Ideas of Robert Owen*, Londen: Lawrence & Wishart, 1962, pp. 22-27.
- (10) Geciteerd in Le Bureau international du Travail et la protection de l'enfance. In: *Revue internationale du travail*, (1921)3, p. 7.
- (11) N. VALTICOS, *Traité de droit du travail*, Paris: Dalloz, 1970, nr. 31. In diezelfde zin ratificeerde België dit verdrag, dat in 1912 van kracht werd, slechts in 1922, "pour des raisons de concurrence internationale" (E. MAHAIM, L'organisation du travail de la société des nations et la conférence de Washington. In: *Revue Economique internationale*, (december 1920)1, p.59.
- (12) D. MORSE, gecit. in E. CORDAVA, Some Reflections on the Overproduction of International Labor Standards. In: *Comparative Labor Law Journal* (1993)138, p. 142; zie ook A. THOMAS, *The International Labour Organisation [...]*, pp. 267-271.
- (13) V.-Y. GHEBALI, *The International Labour Organisation [...]*, p. 7.
- (14) A. ALCOCK, *History of the International Labor Organization*, New York: Octagon, 1971, p. 50.
- (15) Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, 7 september 1956, hierna verkort geciteerd als 'Aanvullend verdrag over slavernij'.
- (16) Zie F. MASSIAS, L'esclavage contemporain: les réponses du droit. In: *Droits et cultures* (2000)101, pp. 103-104, 110-111.
- (17) R.C. REDMAN, The League of Nations and the Right to be Free from Enslavement: The First Human Right to be Recognized as Customary International Law. In: *Chicago Kent Law Review*, (1994)759, pp. 790-799.
- (18) UN ECOSOC, Report submitted by Mr. Vivit Murtarborn, Special Rapporteur appointed in accordance with Commission resolution 1990/68, UN doc. nr. E/CN.4/1993/67, para. 67, (1993).
- (19) UN ECOSOC, Final Report submitted by Abdelwahab Boudhiba, UN. doc. nr. E/CN.4/Sub.2/479/Rev, para. 53 (1982); Zie ook para. 81: "In the best instances, this labour is institutionalized and covered by regulations; if these regulations are observed, there can be no talk of exploitation"; en para. 36 en 37.
- (20) F. MASSIAS, *L'esclavage [...]*, pp. 110 en 106.
- (21) Zie Verdrag nr. 29, artikel 2(1); F. MASSIAS, *L'esclavage [...]*, p. 112.
- (22) International Labour Conference (ILC), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot India, 114 (1998); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Bangladesh, 83 (1990); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Pakistan, 99-100 (1991); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Thailand, 113 (1991); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met

- betrekking tot India, 108-109 (1994); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Sri Lanka, 147 (1992); ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report II (Part 4A), opmerkingen over Verdrag nr. 29 met betrekking tot Pakistan, 95 (1997).
- (23) UN, Committee on the Rights of the Child (CRC), 4th Session, *Report on the fourth session*, UN Doc. CRC/C/20 (1993), Annex V, Verklaring door mevr. Marta Santos Pais tijdens de Generale discussiedag over economische exploitatie van kinderen, 4 oktober 1993.
- (24) UN, CRC, *Report on the fourth session [...]*, pp. 102-105.
- (25) G. VAN BUEREN, *The international law on the rights of the child*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995, p. 164.
- (26) J. McKECHNIE, S. HOBBS, *Working Children: Reconsidering The Debates. Report of the International Working Group on Child Labour*, Amsterdam: DCI en ISPCAN, 1998, p. 60.
- (27) Dit betekent dat elk jaar dus één rapport wordt opgesteld, telkens over één bepaalde categorie van principes en rechten. In 2000 verscheen *Your voice at work*, over de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief overleg; in 2001 behandelde het rapport *Stopping forced labour* de problematiek van dwangarbeid of verplichte arbeid; in 2002 moet het rapport over de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid verschijnen, in 2003 komt de problematiek van de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening aan bod.
- (28) C.R. COXSON, The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions. In: *Dickinson Journal of International Law*, (1997)469, pp. 500-501.
- (29) Zie hierover K. HANSON, A. VANDAELE, Het internationale debat over kinderarbeid. In: E. VERHELLEN (ed.), *Kinderen in de wereld. Verzamelde lezingen naar aanleiding van de postacademische vorming 'Rechten van het kind'*, Universiteit Gent, 2000, (165) nrs. 27-30.
- (30) B. WHITE, *Children, Work, [...]*, pp. 42-43. Glasius argumenteert echter, in het spoor van Bessel, dat het niet aan de acties van de VSA te wijten is dat de politiek met betrekking tot kinderarbeid wijzigde, maar vooral aan de succesvolle IAO-lobby. Zie M. GLASIUS, *Foreign Policy on Human Rights - Its Influence on Indonesia under Soeharto*, Antwerpen: Intersentia, 1999, pp. 191-195.
- (31) *Wetsontwerp ter bevordering van sociaal verantwoorde productie*, Parl. St. Senaat, 1999-2000, nr. 2-288.
- (32) Voor kinderarbeid gaat het vooralnog enkel over Conventie nr. 138.





*Enfants et jeunes travailleurs qui brandissent devant les autorités et la population leurs revendications sur des pancartes. Journée de l'Enfant Africain, 16 juin 2001, Longa, Sénégal (collection A. Bada)*

## Les enfants acteurs de changement

Aimé Bada, assistant collaborateur CEDC, Cotonou, Benin

*En Afrique, quand on parle de travail des enfants, tout le monde connaît la situation et ses causes. En effet nous sommes tous d'accord qu'il y a un aspect socialisant qui prépare l'enfant à la vie adulte mais aussi est contrainte du fait de la pauvreté de nos états et de nos familles. Conscients des difficultés rencontrées sur les lieux de travail, les Enfants et Jeunes Travailleurs de l'Afrique (EJT)<sup>(1)</sup> se sont organisés pour défendre douze principaux droits identifiés à partir de leurs difficultés quotidiennes.*

### Historique du mouvement

"C'était en 1992", se souvient Oumy, une des domestiques de HLM montagne à Dakar "nous nous sommes rendus en excursion à Gorée accompagnées de nos encadreurs et avons mis à profit cette journée pour nous détendre mais aussi pour tenir une causerie sur nos conditions de travail. Au terme de cet échange, nous avons décidé de nous réunir régulièrement. Nous avons alors fixé notre premier rendez-vous au dimanche suivant. Nos encadreurs nous ont fait remarquer que c'était le 1er mai, fête du travail et qu'il n'était donc pas opportun de choisir ce jour-là."

"Et pourquoi pas nous? Ne sommes-nous pas des travailleuses? Pourquoi on ne défilerait pas?" s'est-on écrié. Aussitôt nous avons commencé par nous organiser. Des délégués furent dépêchés à Thiaroye, Rebeus et Médina pour contacter les EJT de ces quartiers. S'en suivirent plusieurs réunions pour préparer le 1er mai 1993. Mais les choses n'étant pas très au point, on a dû attendre 1994.

Finalement, le programme suivant a été adopté: défiler avec banderoles, exposant nos problèmes, remettre nos doléances, en tant que travailleurs, au secrétaire général de la CNTS (puissante confédération syndicale sénégalaise) pour transmission au chef de l'Etat, donner une conférence de presse l'après-midi du 1er mai.



*Enfants et jeunes travailleurs exprimant les réalités qu'ils vivent à travers chants et danses.  
Journée de l'Enfant Africain, 16 juin 2001, Louga, Sénégal (collection A. Bada)*

Finalement, le programme suivant a été adopté: défiler avec banderoles, exposant nos problèmes, remettre nos doléances, en tant que travailleurs, au secrétaire général de la CNTS (puissante confédération syndicale sénégalaise) pour transmission au chef de l'Etat, donner une conférence de presse l'après-midi du 1er mai.

Notre action a eu un énorme succès. Il y eut une participation massive. On nous a vu à la télé. Cela a eu un grand impact. En réalité, ce défilé du 1er mai 1994 a été un détonateur. Cela nous a galvanisés. On s'est rendu compte de nos capacités. Parallèlement, des contacts se sont noués entre les EJT sénégalais et leurs camarades du Mali, de Côte d'Ivoire, du Bénin. C'est ainsi que nous avons pu nous rendre à Bouaké et décider de nos douze droits. Et voilà d'où partira un processus d'auto-organisation.

### **Naissance des douze droits**

En Afrique, les enfants constituent la majorité de la population (60%) et représentent la majorité de ceux qui travaillent dans un cercle familial ou dans la rue, 'dehors' au service des familles. Ils sont des centaines de milliers ou des milliers selon qu'on est dans une ville principale, secondaire ou encore selon qu'on est dans un village. Ils sont en grande partie dans les secteurs d'activité tels que l'agriculture traditionnelle, l'apprentissage dans les ateliers, dans les familles comme employés de maison surtout quand il s'agit de filles, travailleurs indépendants comme cireurs, laveurs de voiture quand ce sont des garçons.

La première fois où se sont rencontrés à Bouaké en Côte d'Ivoire en 1994 les enfants travailleurs du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali et de Côte d'Ivoire, ils ont retenu douze points autour desquels se construit le Mouvement Africain des Enfants et Jeunes Travailleurs.

A cette période déjà, on parlait des droits de l'enfant et en particulier de son droit de participer. Mais ils étaient encore exclus des lieux où se prennent les décisions qui les concernent. Est-ce parce qu'on ne sait pas comment faire cela concrètement? Est-ce parce qu'on a peur que les enfants deviennent des acteurs? Est-ce parce qu'ils ne doivent pas exister du fait que les normes internationales de travail ont prohibé le travail des enfants?

En tout cas, la réalité africaine est telle que les enfants dans une position d'auto-défense, se trouvent obligés de travailler pour se prendre en charge et aider leurs parents. Conscients des difficultés liées à leurs conditions de travail, les employés de maison, les cireurs de chaussures, les chargeurs de briquet, les cordonniers et les apprentis exigent leurs droits. Il s'agit de droit à:

- une formation pour apprendre un métier;
- rester au village et ne pas s'exoder;

- exercer ses activités en toute sécurité;
- un recours et une justice équitable en cas de problème;
- des repos maladie;
- être respectés;
- être écoutés;
- un travail léger et limité adapté à l'âge et à la capacité;
- des soins de santé;
- apprendre à lire et écrire;
- s'amuser et jouer;
- s'exprimer et s'organiser.

Ces douze droits identifiés à partir de besoins réels motivés par des aspirations au changement de leurs conditions, demeurent des rêves si les enfants se limitent uniquement à l'action revendicative. Mais, comprenant cela, leur pragmatisme les pousse à initier des actions concrètes pour la réalisation des droits à la base.

### **Les enfants agissent**

Un an plus tard, le bilan des actions menées révèle la naissance d'associations qui permettent aux enfants et jeunes travailleurs d'entreprendre des actions de concrétisation de leurs droits. Quand on s'organise, on est plus fort, ont-ils fait remarquer. C'est en se mettant ensemble que nos voix pourront être entendues, se sont-ils dit.

En 1998, cinq ans après l'identification des droits, huit sur les douze ont progressé. En effet, c'est à ce niveau surtout où se posent les problèmes que tentent de résoudre ceux qui les vivent. Les enfants et jeunes se battent alors pour trouver les solutions adaptées aux difficultés qu'ils rencontrent.

C'est ainsi que, par exemple:

- sur le droit à travailler en toute sécurité, les associations luttent contre la répression de la police vis-à-vis des enfants qui travaillent dans les marchés, sur les places publiques et qui s'identifient par des blouses, des cartes de membre afin d'être protégés et ne pas avoir une vie plus dure.
- concernant la santé, des caisses de solidarité ont été mises sur pied pour soigner les enfants en cas de maladie. Et là où existe une structure sanitaire, les frais de consultation et de premiers soins se négocient pour les membres auprès des responsables de la santé. Sur présentation d'un cahier ou d'une carte, on a accès facile aux services de santé.
- sur l'éducation, les enfants qui travaillent sont encouragés à travers des sensibilisations à aller dans les salles d'alphabétisation qu'organisent les associations ou celles mises à leur disposition par les adultes. Ce qui leur permet d'apprendre à lire, écrire, calculer et acquérir d'autres connaissances suivant leur centre d'intérêt.

- pour ne pas s'exoder, dans les villages d'origine des filles et des enfants, des campagnes de sensibilisation sont organisées pour montrer aux parents les dangers d'envoyer les plus petits loin de chez eux. Les enfants et jeunes surveillent les gares et frontières où ils sont actifs et luttent en même temps contre le trafic des enfants.
- des ateliers et centres d'apprentissage accueillent les enfants et jeunes et les forment aux métiers qui les préparent à la vie en tenant compte de leurs horaires de travail.

Nous ne sommes pas à mesure d'épuiser ici la liste des expériences combien intéressantes développées par ces enfants et jeunes plus que déterminés à s'impliquer dans le développement de leur pays. C'est à travers ces initiatives que cette couche majoritaire de la société africaine retrouve la place et le rôle qui, jadis, était le sien dans l'ancien système d'organisation du continent.

Faisant la différence entre les bonnes et les mauvaises conditions de travail, le mouvement s'est vite positionné contre les pratiques d'exploitation du travail des enfants comme le travail pendant de longues heures, le port de charges trop lourdes, le non-respect des contrats avec les patrons, le travail de nuit, etc.

Lorsque l'enfant est obligé de travailler en profondeur sous terre ou très en hauteur, sous une température très élevée ou de casser des pierres, cela est considéré par le mouvement comme intolérable. Quand on parle de la prostitution, du trafic et de l'esclavage des enfants le mouvement considère que ce sont des délits pour lesquels les auteurs doivent être sanctionnés.

Voilà comment de quelques délégués, de quelques villes et de quelques pays, le mouvement Africain des Enfants et Jeunes Travailleurs est aujourd'hui présent dans au moins quarante quatre villes de seize pays avec environ deux cents délégués représentant des milliers d'enfants et de jeunes qui se battent pour la vie depuis leur quartier jusqu'à New York et Genève, où se prennent les décisions qui les concernent.

Beaucoup se posent en ce moment la question de savoir si ce n'est pas une façon de tourner en rond sans jamais pouvoir éliminer le travail des enfants. D'autres s'interrogeront: n'est-ce pas formaliser ce travail des enfants? Alors qu'ailleurs, l'on se demandera si c'est cela la participation? Quant à moi, si j'ai une réponse pour chacun d'eux, je dirai que ce n'est qu'une approche d'intervention, les résultats ce sont les acteurs numéro 1 qui les apprécient.

(1) Les Enfants et Jeunes Travailleurs de l'Afrique sont des enfants de moins de dix-huit ans et des jeunes ayant au maximum vingt-cinq ans. Ce sont des employés de maison, des cireurs de chaussures, des chargeurs de briquet, des condonniers, des laveurs de voiture, des vendeurs ambulants, des travailleurs en milieu rural, des apprentis, etc.



*Kinderen van MANTHOC (NATS, Revista Internacional desde los Niños Adolescentes Trabajadores, noviembre 2000)*

## **Werkende kinderen en adolescenten in Peru De Nats-beweging<sup>(1)</sup> van 1976 tot 2001**

*Alejandro Cussiánovich V., Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes,  
Adolescentes y Niños Trabajadores (IFEJANT)*

*Vertaling uit het Spaans: Valeria Mulhall*

### **Inleiding**

Na vijftientig jaar lijkt het ons opportuun een historisch overzicht te maken van de beweging van werkende kinderen en adolescenten in Peru.

Wat we nodig hebben is een verhaal, een geschiedenis of zelfs een essay waarin dit sociaal project helemaal tot uiting komt. Inderdaad, we willen die geschiedenis proberen te schrijven met meer dan een loutere verzameling of ordelijke bundeling van beelden, evenementen of getuigenissen. We willen uitdrukking geven aan het sociale, humane en politieke project dat aan de basis van deze levenservaringen ligt. Tot nu toe is daar zeer weinig over geschreven.

In de algemene literatuur over werkende kinderen en adolescenten wordt vooral verwezen naar specifieke gevallen of voorbeelden van kinderarbeid of naar min of meer lange verhalen waarin kinderarbeid voorkomt. Er zijn ook getuigenissen van kinderen en jongeren die hun leven vertellen. Maar het materiaal waarover we beschikken volstaat niet om de sociale geschiedenis te schrijven van het fenomeen dat in 1976 ontstond. Eigenlijk zouden we ons moeten afvragen waarom de georganiseerde Nats niet voorkomen in de sociale geschiedenis van de laatste vijftien jaar in Peru. De georganiseerde arbeiders of de sociale volwassenenbewegingen worden daar wel in vermeld. We kunnen ons ook afvragen waarom de syndicale organisaties niet alleen de Nats niet erkennen als beweging maar zelfs zo ver gaan er zich tegen te verzetten. Dat doet bijvoorbeeld de vakbond die de leerkrachten vertegenwoordigt. Een andere vraag is



waarom deze beweging van werkende kinderen en jongeren ook geen 'academische' aandacht krijgt van intellectuelen. En ten slotte, waarom blijven de kerken, de katholieke inbegrepen, een minachtende houding hebben tegenover deze bewegingen? Waarschijnlijk kunnen er veel redenen worden aangehaald. En we mogen zeker niet vergeten dat deze organisaties een aantal zwakke punten hebben en dat ze nog relatief nieuw zijn op het politieke, sociale en culturele forum van ons land. Maar toch denken we dat de negatieve houding voor een deel te wijten is aan de heersende kritische benadering van kinderarbeid, die het concept en de praktijk van die bewegingen uitmaakt. Deze gaan bovendien meer en meer de confrontatie aan wanneer ze voelen dat er vanuit verschillende hoek pogingen worden ondernomen om kinderarbeid totaal af te schaffen. Dat proberen onder andere sommige internationale instellingen, NGO's, kerken, vakbonden en politieke partijen.

### **Aanzet tot de geschiedenis van de Nats-beweging**

Om de geschiedenis van een organisatie van werkende kinderen en jongeren tijdens een langere periode te kunnen weergeven, is het nodig met twee specifieke elementen rekening te houden. Enerzijds moet men in de sociale geschiedenis naar kinderen in het bijzonder kijken en anderzijds naar de arbeidsverdeling of de arbeidsorganisatie bij de arbeidersklasse en de boeren.

We weten dat *"de geschiedenis van de arbeidersklasse haar eigen problemen heeft"*<sup>(2)</sup>.

De geschiedenis van de arbeidersklasse en van de arbeidersbewegingen gaat voornamelijk of bijna uitsluitend over loontrekkenden. Maar, in omvang, kwam die groep pas op de tweede plaats, na diegenen die op een 'informele' manier werken. Deze informele beroepsbevolking werd altijd al genegeerd en niet opgenomen in de economische statistieken. Er werd geen rekening gehouden met haar bijdrage in het bruto nationaal product. Op politiek en sociaal vlak werd ze ook altijd geïgnoreerd. Het is misschien ook daarom dat kinderarbeid niet meer dan een emotioneel en anekdotisch karakter krijgt binnen de sociale geschiedenis. De geschiedenis van kinderarbeid heeft nochtans al altijd aanleiding gegeven om dieper in te gaan op de complexe verhouding tussen arbeid in loondienst, economie en maatschappij en arbeids- en sociale wetgeving<sup>(3)</sup>.

Om het verhaal van werkende kinderen te vatten, is het nodig om tegelijk te kijken naar de kindercultuur en de arbeidscultuur en rekening te houden met de grote veranderingen en zelfs radicale evoluties die deze doormaakten, en meer bepaald in de periode die we willen bestuderen, namelijk de laatste dertig jaar. Er is één element dat zeker vernieuwend en overheersend kan worden genoemd in beide veranderende culturen. In een context van polarisering tussen het kapitalistische en het communistische blok, in een context van transnationale expansie van het kapitaal, van deregulering en deloka-

lisering op zoek naar goedkopere arbeidskrachten en binnenin de neoliberale strijd die zich wil opwerpen als de nieuwe ethiek en cultuur als consolidatie van de globalisering, zien we toch dat in landen als het onze er een proces ontstaat waarbij werkende kinderen en jongeren zich organiseren. In een verwijzing naar de syndicale organisaties van loontrekkende arbeiders stelde Dunlop (Development of Labor Organization), zich de volgende vragen: *"Hoe zijn deze bewegingen van werknemers ontstaan? Hoe moeten we de groei en de ontwikkeling van de organisaties van werkende kinderen en adolescenten verstaan? Welke ideeën of concepten leiden er uiteindelijk toe dat er sociale bewegingen uit ontstaan? Wat maakt dat kinderen en jongeren die werken zich bij deze bewegingen aansluiten?"*

De geschiedenis van kinderarbeid in Peru, nu en vroeger, moet duidelijk nog worden geschreven. Toch moeten we rekening houden met de belangrijke en betekenisvolle bijdrage van Portocarrero<sup>(4)</sup>. De laatste dertig jaar van de vorige eeuw zijn niet in zijn werk besloten en dat is precies de periode waarin werkende kinderen en jongeren zich beginnen te organiseren op een autonome manier en met de bedoeling een nationale en internationale dimensie te krijgen. Maar los van de periodes die niet bestudeerd of geanalyseerd werden, is er eigenlijk een nog belangrijker vraag die moet worden beantwoord. Is er niet een enorme kloof tussen de geschiedenis van de Nats-bewegingen en de theorie? Voor de MANTHOC ('Movimiento de adolescentes y niños trabajadores hijos de obreros cristianos') was deze de belangrijkste bezorgdheid tijdens de eerste twintig jaar en ook voor de organisatie MNNATSOP ('Movimiento nacional de niños y adolescentes trabajadores organizados del Perú'). We kunnen verwijzen naar het werk van Gangi Schibotto, *Niños Trabajadores, Construyendo una identidad* (1990), naar de lancering van de *Revista Internacional Nats* in 1993, de werken van Manfred Liebel, Isabel Beaufumé, M.T. Tagliaventi, Andrea Rossi, A. María Yáñez, Jorge Valencia, Jorge Castro M, J. Ennew, J. Boyden, W. Mayers enz. Maar het gaat telkens om benaderingen die onvolledig blijven. Bij Juan Chacaltana<sup>(5)</sup> vinden we een evaluatieve opsomming van de literatuur die in ons land werd geproduceerd over kinder- en jongerenarbeid. De sociologische benadering is overduidelijk. Toch beschouwen we die werken niet als de sociologische analyse van de werkende kinderen in Peru omdat de opzet te fragmentarisch is en omdat er echt sprake is van een gebrek aan theoretische samenhang. In ons land beschikken we dus nog niet over een systematische sociologische analyse van kinderarbeid of op zijn minst van de aanwezigheid van kinderen op de arbeidsmarkt, en dus ook niet over een geheel aan regels vanuit antropologisch oogpunt. De meest gevorderde studies zijn anderzijds van onschatbare waarde. Ze kunnen nuttig zijn om tot een meer theoretisch en geordend kader te komen.

In onderzoekswerken over kinderen in het Westen, vinden we weinig getuigenissen van aanhoudende vormen van organisatie van werkende kinderen en jongeren. En om geschiedenis te schrijven is het natuurlijk nodig te interpreteren. Iedere historicus weet hoe groot de uitdaging is van de strijd tussen het onderbewustzijn en de werkelijk-

ke geschiedenis: "De productie van het historische discours behoort degene toe die de analyse maakt, of de onderzoeker, die over de geschiedenis praat vanuit zijn discipline en zijn cultuur"<sup>(6)</sup>. Voor de pre-industriële periode van de XVII eeuw, vinden we wel studies terug die getuigen over verschillende relatief langdurige vormen van organisatie van jongeren, kinderen en leerknechten<sup>(7)</sup>.

In het Londen van 1647 bestonden er bijvoorbeeld groepen leerknechten die zelfs politieke standpunten innamen<sup>(8)</sup>. In de 16e eeuw wordt er al gesproken over het bestaan van jeugdverenigingen in Frankrijk en Engeland. De organisaties van leerknechten beschikten klaarblijkelijk over een zekere autonomie en konden functioneren zonder de aanwezigheid van een meester of 'compagnon' die de rol van voogd opnam. Voor de werkende jongeren en kinderen waren die organisaties iets waartoe ze behoorden en waarmee ze zich identificeerden.

Tijdens de industriële periode namen kinderen en jongeren deel aan de strijd en het protest en voegden zich bij de eisen van de volwassen arbeiders. Maar we hebben de indruk dat er geen rekening werd gehouden met hun hoedanigheid van minderjarigen, noch voor de arbeid, noch in geval van mobilisering bij conflicten met het patronaat. Over het algemeen hebben de minderjarigen zich niet apart georganiseerd op een stabiele manier, in de marge van de volwassenenbeweging. Er zijn verschillende studies zoals die van David Nasaw over het einde van de 19e eeuw in de VS (*Children of the City*, 1987), die van Alessandro Stella (*Histoire de l'enfant exploité du Moyen Age à la Révolution*, Paris, 1996), Bart De Wilde (*The Voice of Working Children in Belgium, 1800-1914*, Paris, 2000), Hugh Cunningham en Pier Paolo Viazzo (*Child Labour in historical perspective, 1800-1985*, Firenze, 1996) of de bijdragen van Pierre Pierrard (*Enfants et Jeunes Ouvriers en France XIX-XX siècles*). Maar nergens wordt melding gemaakt van het langdurig bestaan van organisaties van kinderen en jongeren met eigen doelstellingen. Voor de Eerste Wereldoorlog, in 1912, ontstaat in België een vorm van syndicale organisatie voor adolescenten en werkende jongeren die jongens en meisjes als zodanig verenigt en organiseert binnen het dan bestaande arbeidersmilieu. Deze organisatie zou achteraf de Kristelijke Arbeidende Jeugd worden. Dat komt overeen met hetgeen Michelle Perrot zeer precies beschrijft: "In de 19e eeuw hebben we nergens een werkende jeugd aangetroffen, maar we konden ten minste wel kennis maken met enkele jonge arbeiders"<sup>(9)</sup>.

Maar we denken niet dat het probleem bij de bronnen of de historici ligt. Het is eerder het resultaat van de evolutie van de sociale vertegenwoordiging en van de rol die de westerse maatschappijen aan kinderen en jongeren hebben toegekend in de productie en commercialisering van goederen.

In het Zuiden, en meer specifiek in onze regio, is er geen onderzoekswerk ter beschikking om geldige vergelijkingspunten te zoeken waarmee we eventueel tot 'grote' conclusies kunnen komen. We kunnen wel stellen dat werkende kinderen en jongeren zich in Peru beginnen te organiseren als de 20e eeuw reeds gevorderd is.

## **"Wij, werkende kinderen en jongeren, zijn ook het volk"**

Sinds de jaren '70 zijn de kinderen van landbouwers of mijnwerkers, jongens en meisjes, uitdrukkelijk aanwezig in de betogingen en protestmarsen die hun ouders organiseren. Dat was het geval bij de bezetting van de zone van Andahuaylas en van andere zones in de Peruviaanse siërra. Naast hun moeders en op de eerste rij namen ze deel aan de strijd van de syndicale of gemeenschapsorganisaties van hun vaders.

We hebben hier dus te maken met een aanwezigheid van minderjarigen die eerder kan worden geïnterpreteerd als een gezinsdeelname aan de sociale strijd. De omvangrijke en lange protestmarsen naar de hoofdstad en het lange verblijf achteraf in de hoofdstad bleven op sociaal en politiek vlak niet onopgemerkt en hadden een groot impact op de publieke opinie. Dat zorgde voor ontelbare vormen van solidariteit tegenover de protesterende gezinnen en hun jongste kinderen.

Het is in 1976, in een context van harde repressie door de militaire regering op de verschillende groepen van georganiseerde arbeiders, dat de fabrieksarbeiders een zware patronale aanval moeten incasseren met de afdankingen voorzien in het decreet 010, dat deze operatie legitimeert. De meerderheid van de mensen die afgedankt werden, waren militanten van de JOC (Juventud Obrera Cristiana). Ze waren ofwel syndicaal vertegenwoordiger of vertegenwoordiger van de industriële gemeenschappen die de militairen in het leven hadden geroepen als een vorm van medezeggenschap voor de arbeiders in het beleid van de bedrijven. Een belangrijk deel van die militanten was bovendien ook partijmilitant. De situatie die dan ontstond was compleet nieuw. Er was een opkomende volksmacht die georganiseerd was op verschillende niveaus: in de wijken, de fabrieken, in de rurale wereld, onder de leraars, de ambtenaren enz. En de jonge kaders van de JOC zaten zonder werk. Er werd beslist een grote vergadering te organiseren op nationaal vlak. In oktober van dat jaar en in het huis 'Jesús Obrero' van de JOC (dat in 1998 door de Kerk krachtdadig onteigend werd) beslisten de jonge werknemers voorrang te geven aan een toekomstvisie. Ze vroegen zich bezorgd af hoe ze terug aan het werk konden, maar gaven toch de voorrang aan de volgende vraag: *"Met welk soort jongeren zullen we binnen tien jaar te maken hebben als de situatie blijft zoals nu? Als je jong bent, arbeider en bovendien nog student, is er al reden genoeg om politiek vervolgd te worden en gestraft te worden op sociaal en arbeidsvlak."* Het antwoord was duidelijk: *"We zullen jongeren hebben die niet gemobiliseerd kunnen worden, die geen politieke of syndicale ervaring hebben en die de strijd van de volwassenen of van andere sectoren niet zullen begrijpen. Het zal dan ook te laat zijn om te proberen van ze te organiseren. Daarom moeten we vroeger beginnen. Met de kinderen en jongeren die nu aan het werk zijn. We zijn zelf van kinds af aan beginnen werken in het huishouden, op pleinen en markten, samen met onze ouders of alleen."* Laat ons hierbij vermelden dat op dat ogenblik het drugsprobleem nog niet te groot was in de wijken en dat de gewapende strijd nog niet bestond en pas zou starten begin jaren '80.

Daarbij willen we nog graag iets opmerken. Het initiatief om de Nats (acroniem dat pas in 1989 bedacht werd door een werkend meisje) te organiseren ging dus niet uit van NGO's of onderzoekers, van de Kerk of van internationale organisaties, maar wel van de jongeren zelf. Het waren werkende kinderen en jongeren die tot dan toe geen specifieke vorm van organisatie kenden. De JOC van haar kant stelde vijf belangrijke punten voorop. Het waren bijna intuïtieve ingevingen die het werk in het verleden hebben bepaald en nog steeds worden gerespecteerd.

Het gaat om volgende principes:

De organisatie mag geen aanhangsel zijn en ook niet de kinderafdeling van een andere organisatie van volwassenen of jongeren. Zo werd het principe gesteld van de organisatorische autonomie. De organisatie moet geleid en vertegenwoordigd worden door kinderen en jongeren, wat meteen het principe van de eigen vertegenwoordiging vastlegde. De organisatie moet openstaan voor alle werkende kinderen en jongeren, zonder enig onderscheid. De organisatie moet zich tenslotte ontwikkelen en haar eigen inhoud op nationaal en internationaal vlak bepalen.

Het lijkt ons pertinent het volgende te vermelden. In het begin had de organisatie geen enkel element dat naar de religieuze of geloofskwestie verwees. Het is pas in maart 1979 dat de reeds georganiseerde Nats beslisten, na overleg, om eveneens die dimensie aan hun identiteit toe te voegen. De MANTHOC wordt dan opgericht: 'Movimiento de adolescentes y niños trabajadores hijos de obreros cristianos'.

Er zijn twee aspecten die bijzondere aandacht verdienen. Kinderen en jongeren die zich samen met hun ouders inzetten in de sociale strijd werden bijna uitsluitend beschouwd als onschuldige slachtoffers die onterecht het leed van hun ouders moesten delen. Maar dat opende de ogen van heel veel kinderen die zeiden: *"Maar we zijn hier omdat we solidair zijn met onze ouders, we behoren ook tot het volk."* Dat werkte inspirerend voor de oprichting van de beweging. Tot dan toe boog de JOC zich over geen enkel specifiek probleem van de Nats in het algemeen, daar waar ze wel aandacht had voor de problemen van kinderen en jongeren die in de hoofdstad arriveerden met de protestmarsen. Het kwam er dus op aan dat gevoel en die roep van *"We zijn ook het volk"* in een georganiseerde en werkelijke beweging om te zetten. Die roep betekende zoveel als we strijden ook mee en willen dat er met ons rekening gehouden wordt. En niet alleen als kinderen die met hun ouders meegaan maar ook als mensen die hun leven op een eigen manier zien en die eigen verwachtingen hebben. Die oriëntering bleek positief op sociaal en politiek vlak en de Nats traden naar voor als echte economische, sociale en politieke actoren. Toch is het nodig te wijzen op het feit - en dat is het tweede aspect - dat in de visie van de initiatiefnemers het vooral belangrijk was de jongeren als werknemers of arbeiders te beschouwen en dus als mensen die dagelijks en met relatief succes opkomen tegen armoede, honger en tegenslag. In die visie werden kinderen en jongeren veel minder gezien als een groep die bescherming nodig heeft.

## **De organisatie van Nats: vijftientwintig jaar ervaring en reflectie**

De intuïtieve ingevingen van het begin hebben hun vruchten afgeworpen en gaven een solide aanloopbasis voor de oprichting van de organisaties voor werkende kinderen en jongeren. Maar de vroege, de geschreven en zelfs de huidige geschiedenis boden geen enkel voorbeeld om mee te contrasteren of om te imiteren. De werkmethodes moesten dag na dag bepaald worden. Dat vergde aanhoudende reflectie, debat, zelfkritiek en soms koerswijziging voor de reeds afgelegde en de nog af te leggen weg. Het is zeker dat de context van politiek debat, evaluatie van de volksbewegingen en opkomst van nieuwe nationale bewegingen als die van de georganiseerde vrouwen, de boeren, de inheemse gemeenschappen, de ambtenaren, de jongeren enz, een onmisbare rol heeft gespeeld. Die evoluties hebben er ook voor gezorgd dat de Nats-beweging in wording zichzelf plaatste binnen de dynamiek en het geheel van volksorganisaties en andere bewegingen die het licht zagen rond de bevrijdingstheologie, de priesterbeweging ONIS en 'Christenen voor het socialisme' in de jaren '70.

De beweging van de Nats ontstaat in de volkswijken in het zuiden van Lima en verspreidt zich zeer snel naar steden als Chimbote, waar er zeer veel vissers en metaalarbeiders zijn; naar Puerto de Ilo in het zuiden van het land met belangrijke gieterijen en verwerking van mineralen. Zes jaar later hebben de groepen al een naam aangenomen - MANTHOC - en ook steden in het binnenland bereikt zoals Ayavirir, Macusani in het zuiden, Pucallpa in het Amazoniëgebied en Trujillo in het noorden.

Het groeiproces van de beweging werd bepaald door de ontwikkeling van het bewustzijn en het vermogen tot zelforganisatie van de werkende kinderen en jongeren. De coherentie voorzien in de grote oprichtingsprincipes zorgde voor een grote alertheid in de praktijk om te vermijden dat initiatieven van volwassenen het optreden en de zelforganisatie van kinderen en jongeren zouden verdringen. Die opdracht was nooit vanzelfsprekend en na vijftientwintig jaar kan men zeker spreken van een permanent politiek en opvoedingswerk. De eerste tien jaar zouden de discrete periode van de beweging kunnen genoemd worden. Toen was het belangrijk om de basis te leggen voor een traditie van autonomie met het accent op een organisatie die echt in handen is van werkende kinderen en jongeren als de legitieme vertegenwoordigers ervan. Maar de heersende cultuur waarin kinderen een ondergeschikte rol toebedeeld krijgen, heeft ervoor gezorgd dat kinderen en jongeren zichzelf niet spontaan konden beschouwen en profileren als subjecten, actoren en leden van hun eigen organisaties. Al moeten we daaraan toevoegen dat hun klassenbewustzijn en zelfimago als leden van de werkende bevolking die waardering en respect verdienen, bijna onmiddellijk opdook wanneer ze als zodanig behandeld en erkend werden in een eerste persoonlijk contact of tijdens een discours in een eerste contact met de organisatie. De discoursen hadden het niet over kinderrechten, maar wel over de waardigheid van iedere werknemer, volwas-

sen, jongere of kind. We zouden kunnen stellen dat de 'waardigheid' centraal stond. Misschien werd die niet letterlijk verwoord. Maar ze vormde wel de as waarrond de Nats zich organiseerden en zich inzetten voor betere leefomstandigheden, voor sociale, politieke en economische erkenning in hun wijk, hun gezin, hun school en hun regio.

Toch werden ze niet met redelijkheid behandeld. Het beeld dat men eigenlijk over de Nats had, bleef op alle niveaus een beeld van kinderen die het slachtoffer spelen en medelijden willen opwekken. De houding tegenover hen was in het algemeen zeer wantrouwend.

Er zijn drie belangrijke momenten in de ontwikkeling van de Nats-beweging. Het eerste is het internationale jaar van het kind in 1979. De organisatie heeft toen vooral de nadruk gelegd op de rechten die kinderen hebben als werknemers. De rechten die ze verdedigden waren bijna identiek aan de algemene rechten van het kind maar ze hadden het ook over het recht op werk, het recht geen werk geweigerd te worden, het recht op gezondheidszorg voor werkende kinderen en het feit dat hun leraars rekening moeten houden met hun situatie als werkende kinderen... Om die punten kracht bij te zetten namen ze actief deel aan manifestaties en activiteiten die in de hoofdstad werden georganiseerd. Dat waren toen de eerste stappen van een proces dat naar een grote zichtbaarheid van deze groep kinderen zou leiden.

Een tweede belangrijk moment was de deelname van MANTHOC in 1982 aan de wereldontmoeting van Midade-organisaties 'Mouvement International d'Apostolat des Enfants' in Olinda, in Brazilië. Er waren groepen en organisaties van Europa, Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Die bijeenkomst zorgde voor een verrassing door de harde vraagstelling die daar naar boven kwam. Er werd met name gevraagd waarom het nodig is een organisatie van en voor Nats te hebben en of dat er daardoor geen verdeeldheid kan ontstaan tussen de volkskinderen en de kinderen in het algemeen. De Nats zegden dat hun identiteit en waardigheid als werknemers hen het volste recht verschaft om zich tegenover de wereld en de maatschappij voor te stellen als georganiseerde werkende kinderen. En niet alleen om erkenning te vragen maar ook om de politieke, sociale en economische rol van kinderen in het algemeen en van werkende kinderen in het bijzonder, in discussie te brengen. Bovendien nog om het bestaande idee over werkende kinderen te veranderen en een nieuw imago te geven aan de Nats als kinderen die fatsoenlijk zijn: ze zijn nog steeds kinderen en geen te vroeg geworden volwassenen, en meer dan sociale slachtoffers zijn ze vooral politieke en sociale voorvechters. Michel Bonet van de ILO in Genève was op die vergadering aanwezig en hij verklaarde dat iedereen rekening moest houden met het feit dat de Nats zich reeds zes jaar lang waren beginnen organiseren. In de periode tussen 1980 en 1990 werd er in de Midade nagedacht over het bestaan van de Nats en de gevolgen ervan voor de internationale (in dit geval katholieke) beweging.

Het derde feit zal bijna acht jaar later plaatshebben, tijdens de voorbereidende debatten

voor de Conventie van de Rechten van het Kind in 1989. Het discours over de rechten neemt daardoor een meer formele vorm aan. Maar in 1986 was er reeds een scherper debat gelanceerd over werken en kind zijn. Eind 1985 was in Peru COTADENI opgericht. Dat was een samenwerking van NGO's uit Lima die activiteiten organiseerden voor de rechten van het kind. MANTHOC was ook actief in die werking, maar niet zonder moeilijkheden. Dat kwam door de standpunten die reeds publiek waren gemaakt: iedere NAT moet gewaardeerd worden in zijn hoedanigheid van werknemer en van kind of jongere; ieder kind heeft het recht te werken en zich te organiseren op een autonome manier; ieder kind heeft het recht als voorvechter deel te nemen aan alle activiteiten die bedoeld zijn om zijn belangen of die van zijn collectiviteit te verdedigen. Maar de openheid over de standpunten en het feit dat het uiteindelijke doel van de organisatie niet was om zichzelf op te heffen, zorgde eigenlijk voor de grootste controverse. Met de Conventie van de Rechten van het Kind zou de polemiek nog groter worden. Vanaf het begin heeft de MANTHOC zich zeer kritisch opgesteld tegenover de conventie en onderstreept dat deze niet kon volstaan als instrument voor de uitdagingen waaraan de Nats en de kinderen die in armoede leven, het hoofd moeten bieden.

Het is eveneens belangrijk eraan te herinneren dat de Nats-beweging zich sterk ontwikkeld heeft tijdens de bloedige jaren van de gewapende strijd in Peru sinds 1980 en vooral in oorlogszones zoals Ayacucho, Puno, Tingo María. Men kan zich dan afvragen hoe het komt dat het gewapend verzet de Nats-beweging niet heeft geïnfiltréerd en gebruikt en/of betrokken bij zijn strijd. Een mogelijke uitleg is dat in de groepen van Nats veel aandacht besteed werd aan de analyse van de gebeurtenissen. In de nationale bijeenkomsten werd de politieke conjunctuur geanalyseerd. En in vormingssessies werd de nadruk op de politieke vorming gelegd. Dat toont dus aan dat de beweging inderdaad uit werkende kinderen en jongeren bestond, en dat werken of hun hoedanigheid van werkende jongeren het voornaamste element van hun identiteit was, maar dat er toch niet exclusief rond arbeidsthema's gewerkt werd maar ook aandacht werd besteed aan aspecten van het dagelijks leven van de Nats: het gezin, de wijk, de school, de persoonlijke relaties, de affectieve wereld en de brede sociale omgeving. Dat sluit bovendien nauw aan bij het feit dat kinderarbeid vooral gebeurt in een tertiaire economie: diensten, commercialisering, bereiding van gerechten die op straat worden verkocht, werk in kleine ateliers, verkoop in kleine winkels enz. Tijdens de eerste jaren waren de Nats bijna niet georganiseerd volgens het soort werk dat ze deden, gezien het vooral in familiaal verband of op zelfstandige basis gebeurde. Dat was niet het geval voor de Nats in de landbouw.

Een andere positieve factor naast het globaal discours over waardigheid en werk, was de totstandkoming in 1992 van de 'Código de los Niños y Adolescentes del Perú', of de wet voor kinderen en adolescenten. Dat proces was zeer nuttig omdat men zich af-



vroeg op welke manier de grote principes van de Nats in wet konden worden omgezet. Op die manier zouden ze een zekere invloed kunnen hebben op het beleid ten aanzien van de Nats en van alle kinderen van het land. De Nats namen deel aan de activiteiten van de werkgroep die het wetsvoorstel voorbereidde. Ze hadden de kans om de formele en juridische discriminatie aan te klagen van kinderen van minder dan twaalf jaar, die het recht niet hebben om te werken. Ze vroegen ook de inschrijving in de wet van de mogelijkheid zich op dezelfde manier als de adolescenten te organiseren. Dat toont aan dat de Nats zich ook bogen over juridische kwesties die het uitoefenen van hun rechten bepalen. Sinds begin jaren '90 hebben de Nats van de MANTHOC en sinds 1996 ook die van de MNNATSOP alle pogingen om de 'Código de los Niños y Adolescentes' te wijzigen van heel dichtbij gevolgd. Ze hebben ook rechtstreeks deelgenomen aan internationale debatten over de Conventies 138 en 182 van de ILO en zich verzet tegen de 'Global March against Child Labour' in 1998.

De Nats die de beweging in die periode kan bereiken zijn bijna nooit tewerkgesteld in loondienst in de industrie. En het is vooral over die niet-industriële tewerkstelling dat de maatschappij zich zorgen maakt. Maar juist omdat de kinderen niet in de industrie werken, is er een kritische analyse nodig om na te gaan hoe die integratie in de materiële en culturele productie van de Peruviaanse maatschappij gebeurt. Men is stilaan beginnen praten over het politiek gewicht van de Nats. Men had het over het meetellen van hun bijdrage in de economie van het land. Daarmee werd hun economische onzichtbaarheid toegegeven en ook het feit dat ze als politieke actoren en productiearbeiders ondergewaardeerd werden. Het werk van Schibotto stelt precies voor om de Nats-beweging theoretische instrumenten te verschaffen over deze en andere aspecten. Het is in het bijzonder interessant om hen het belang van een politiek-economische benadering te tonen als het over werkende kinderen en jongeren gaat maar ook voor zaken als de identiteit van de Nats en de culturele aspecten die de identiteit in zich draagt. Die beide dimensies maakten het discours van waardigheid en strijd houdbaar. Hun hoedanigheid van werknemer kon zo naar voor worden geschoven en beschouwd als dé basis waarop hun sociale persoonlijkheid zich ontwikkelt. En dat in een context waarin arme kinderen die bovendien ook nog moeten werken, nog steeds gezien worden als wezens die voor het ongeluk geboren zijn en met wie men compassie moet hebben. Maar voor de beweging was dit een kans om een discours op te bouwen waarin hun conditie van actoren en voorvechters versterkt wordt.

In die vijfentwintig jaar heeft de organisatie hard gewerkt aan haar ontwikkeling en daaruit is een discours van waardigheid als economische en sociale onderdanen gegroeid. Ze heeft een grote expansie gekend die andere landen uit de regio bereikt heeft en ook nog verder ging tot Azië en Afrika. Maar dat gebeurde niet zonder pijn en niet altijd met overwinningen.

## **De georganiseerde Nats: een internationale symbolische macht in wording**

De 20e eeuw werd afgesloten met een opkomende nieuwe ontwikkeling. Die van een nog kleine groep werkende kinderen en jongeren die zich voorzien hebben van een nationale, internationale en zelfs intercontinentale werking in een periode van ongeveer drie decennia. Er zijn verschillende factoren die dit hebben mogelijk gemaakt en de solidariteit heeft een zeer belangrijke rol gespeeld. Maar het zijn vooral mensen en instellingen van de civiele maatschappij die met sympathie en inleving het ontstaan van deze intercontinentale organisatie van Nats vanaf haar eerste stappen, hebben gepromoot, begeleid en gesteund.

Maar de doelstellingen, de motivatie en de verwachtingen van de beweging maakten een veranderingsproces door. Ze werden uitgediept en bijgestuurd. En wat tot vóór vijftien jaar terug slechts het culturele patrimonium van één organisatie was, is vandaag een discours geworden dat overgenomen en mee ontwikkeld werd door honderden groepen van Nats in Latijns-Amerika, in de Caraïben en in Azië en Afrika. Intellectuelen en activisten engageerden zich ook in deze dynamiek.

De internationale dimensie was bij de MANTHOC een gegeven dat in het dagelijks leven aanwezig was. Een continentale coördinatie kwam pas achteraf.

In 1988 wordt de Eerste Ontmoeting van Nats van Latijns-Amerika in Lima georganiseerd. Vertegenwoordigers van verschillende Latijns-Amerikaanse bewegingen ('Moani' uit Chili, 'Monkas' uit Bolivia, 'Calle Escuela' uit Paraguay, 'Pelota de Trapo' uit Argentinië, 'Maninos e Meninas de Rua' uit Brazilië en bewegingen uit Colombia en Peru) debatteren over de beste manier om de problemen uit de regio aan te pakken. Ze beslissen om in 1990 opnieuw samen te komen in Buenos Aires. Daar waren zeventien landen vertegenwoordigd, met inbegrip van Haïti. De derde ontmoeting heeft in 1992 plaats in Guatemala met vertegenwoordigers uit Frankrijk, Spanje en Roemenië. Maar de MANTHOC organiseerde een eerste internationaal seminarie over kinderarbeid reeds in 1990 in samenwerking met de MLAL. Vertegenwoordigers van organisaties als 'Butterflies' uit India, 'Enda' uit Senegal, de Straatkinderen van Nairobi, Palestijnse groepen, de Sociale Pastorale van Recife en Nats uit Chili kwamen er getuigen over hun situatie. Maar hoe werden deze bijeenkomsten gefinancierd? Vooral dankzij de inspanningen van de organisatie 'Radda Barnen', vandaag 'Save the Children' uit Zweden. Het was deze Zweeds volksbeweging die vanaf het begin positief reageerde op de voorstellen van MANTHOC om toenadering te zoeken tussen alle initiatieven in de wereld, al stemden hun criteria niet altijd overeen. Daarbij waren er ook bijdragen van 'Terre des Hommes' Osnabruck, Broederlijk Delen België, 'Mlal' Italia. Met de rechtstreekse uitwisseling kon een gemeenschappelijk platform van algemene oriënteringen worden gecreëerd en werden ook gezamenlijk activiteiten georganiseerd.

In 1995 vindt de Vierde Ontmoeting van Nats plaats in Santa Cruz de la Sierra in Bolivia. Daar nemen ook kinderen uit Cuba, Costa Rica en de Dominikaanse Repu-

blik aan deel. De Vijfde Ontmoeting wordt in 1997 in Lima georganiseerd juist wanneer het debat over wat achteraf de Conventie 182 van de ILO zou worden, in volle hevigheid woedt. Voordien had de Internationale Groep over Kinderarbeid verschillende vergaderingen belegd: in Brasilia in 1995 en hetzelfde jaar ook in New York, in 1996 in Senegal en ten slotte in Kundapur in India. Misschien kunnen we hierbij even herinneren aan het feit dat de minister die de visa's voor India moest uitschrijven er een voorwaarde aan verbond. De vergadering mocht zich niet afspelen in de marge van de openbare orde en er mochten geen standpunten worden verdedigd die niet conform waren aan de internationale wetgeving over kinderarbeid (de brief wordt bewaard in de archieven van de MNNATSOP). De Conferentie van ministers van Tewerkstelling had begin 1997 plaats in Amsterdam. Tijdens die conferentie richtte een Peruaans kind uit Macusani in de regio van Puno, zich in volgende bewoordingen tot de ministers: *"Jullie kennen de oorzaken van de armoede in onze landen zeer goed. En het is omwille van die armoede dat miljoenen kinderen gaan werken. Maar wat jullie niet weten is hoe jullie de armoede kunnen bestrijden en er een einde aan maken."* Dat kind dat in de mijnen, op het land en in de stad had gewerkt en dat bovendien nog aan de openbare school studeerde, kwam de grote zwakte van de machtigen aanklagen om een gepaste oplossing te vinden voor de problemen van de Nats in de wereld die hij op dat moment vertegenwoordigde. In juni 1997 werd in Tornheim een internationale conferentie over kinderen en kinderarbeid georganiseerd. Een vertegenwoordigster van de nationale Nats-beweging van Peru en twee opvoeders waren daar aanwezig. Het is op het einde van datzelfde jaar dat de Conferentie van Ministers van Tewerkstelling in Oslo plaatsheeft en waaraan de Nats van Zuid-Amerika, Centraal-Amerika, Azië en Afrika ook proberen deel te nemen. We moeten onderstrepen dat de syndicale organisaties tegen de standpunten van de Nats waren. Achteraf mochten deze hun aanklacht niet publiek maken en werden ze nogal hard aangepakt door de politie en door vertegenwoordigers van NGO's. De pers bracht wel uitgebreid verslag uit over de manifestatie die de Nats hielden voor het hotel waar de ministers vergaderden (in verband met dit incident verwijzen we graag naar de uitstekende brief van Bill Mayers aan de minister van Buitenlandse Zaken van Noorwegen). Op de weg die de kinderen met echte participatie willen bewandelen om zelf aan hun problemen te werken, zijn er nog veel obstakels, en die worden gelegd door de bureaucratische maatschappijen van volwassenen (zie de brief van de Secretaris van de CMI in Genève aan de kerken die lid zijn in Noorwegen).

Op sommige plaatsen in Azië en Afrika en in landen als Bolivia en Peru kwam er ondertussen verzet tegen de globale mars tegen kinderarbeid. Diezelfde mars arriveerde in Genève voor de uitvaardiging van de Conventie 182. De MNNATSOP had zich reeds uitgesproken over de eerste versie van de tekst en had gewezen op het feit dat men verwarring probeerde te doen ontstaan door kinderarbeid en misdaden tegen de menselijkheid (kinderprostitutie en ontvoering van kinderen) met elkaar te vermengen. De tekst volgde helemaal de strekking die voor een totale afschaffing van kinder-

arbeid pleit en stelde dat kinderen die uit een werksituatie komen, een 'rehabilitatie' nodig hebben. De MNNATSOP bestond toen drie jaar. In de voorafgaande twintig jaar was de MANTHOC erin geslaagd een van zijn doelstellingen te verwezenlijken: met name gestalte geven aan een Nats-beweging op nationaal vlak, waarin de verschillende Nats-groeperingen verenigd werden. Deze beweging moest een niet-confessioneel karakter hebben en openstaan voor een niet-abolitionistische houding tegenover de Nats en voor hun rol van voorvechters<sup>(10)</sup>.

Sinds 1998 tot vandaag, heeft de nationale organisatie vooral het hoofd moeten bieden aan de pogingen om de 'Código de los niños' te veranderen. Men probeert het recht op werk voor twaalfjarigen af te schaffen. Verder heeft ze weerwerk proberen bieden bij de goedkeuring van de Conventie 138, en ook tegen de aanvallen van organismen zoals UNICEF (zie evaluatie van ASDI over Unicef-programma's in 1997, waarin melding wordt gemaakt van de houding van deze instelling tegenover de beweging Natras in Nicaragua en de Nats in Peru) of van de ILO en haar IPEC-programma ('International Programme on the Elimination of Labour': zie evaluatie door een Spaans organisme voor landbouw, tekst waarin wordt gesteld dat het niet slagen van dat programma te wijten zou zijn aan de Nats van enkele landen). De Nats-organisaties treden ook op tegen de gevolgen van het pact dat de vakbond van opvoeders in Peru (SUTEP) en de ILO-IPEC met elkaar sloten om van de scholen het bastion te maken van de strijd voor de afschaffing van kinderarbeid en die mening aan de nieuwe generaties studenten op te leggen.

Maar die moeilijke momenten maken deel uit van het leven en de strijd die deze nieuwe sociale en politieke actoren moeten aangaan om zich te doen respecteren. Dat hebben vóór hen de georganiseerde vrouwen, de inheemse volkeren en andere sociale of politieke en economische 'minderheden' meegemaakt.

Pas enkele maanden geleden hebben de Latijns-Amerikaanse Nats hun Zesde Ontmoeting gehad in Asunción, in Paraguay, waar ook een vertegenwoordiger van de Afrikaanse beweging aanwezig was. In november ging een vertegenwoordigster van de MNNATSOP naar Bamako naar de ontmoeting van de Afrikaanse beweging. Deze bijeenkomsten veranderen natuurlijk niet als bij magie het leven van de miljoenen werkende kinderen en jongeren. Maar ze zijn wel van grote betekenis voor heel veel levens. Veel kinderen en jongeren vatten dan veel beter hun eigen werkelijkheid, de zin van hun leven en hebben de wil om door te zetten. En dat is ook zeer belangrijk om een meer collectieve impact te hebben.

## Open vragen tot reflectie

We zijn van oordeel dat de duurzame organisatie van werkende kinderen en jongeren in Peru reeds kan gelden als een belangrijke referent voor vergelijkbare processen in het land en over de grenzen heen. Ondanks hun beperkingen, zijn de bewegingen van werkende jongeren en kinderen een emblematisch voorbeeld van de opkomst van een nieuwe kindercultuur gebaseerd op het recht strijd te voeren en er aan deel te nemen. Wat een ideale manier is om een vooruitstrevende persoonlijkheid te ontwikkelen, als tegengif voor een autoritaire persoonlijkheid. De nationale en internationale dimensie van de werking duidt niet alleen op een gemeenschappelijk doel, maar maakt het ook mogelijk efficiëntere strategieën uit te stippelen. De kwestie van de afschaffing van kinderarbeid zal een essentieel punt blijven, waar speciale aandacht naar zal blijven gaan en dat studie en verfijning van de eigen argumenten en benaderingen zal vergen. Een van de belangrijke verdiensten van de Nats-beweging is, dat ze een verandering heeft ingezet naar waardiger arbeidsomstandigheden voor een groeiend aantal kinderen en jongeren. Een ander aspect is dat ze een deel van het publiek debat voor zich kon winnen. Bij de afsluiting van de nationale planning voor 1992-1995, verklaarde de vertegenwoordiger van de staat aan de commissie: *"We zijn tevreden over het geleverde werk, maar ik vraag mij toch af hoe de MANTHOC op dit voorstel zal reageren."*

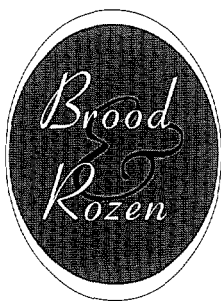
De grote uitdaging van Nats-beweging is uiteindelijk om met haar discours de publieke opinie te bereiken en een beroep te doen op haar gezond verstand. De beweging wil aan het sociale ideeëngoed raken, dat nog steeds gevangen zit in visies en voorstellingen die nog niet getoetst werden aan haar oriënterende houding. Een andere vraag gaat over de rol van volwassenen die de Nats-organisaties begeleiden en meer in het bijzonder vanuit de academische productie. Er is ook nog de delicate verhouding tussen NGO's die met Nats samenwerken of die een bijdrage leveren aan sommige projecten van die bewegingen.

Toch hebben we goede redenen om vertrouwen te hebben in de Nats-organisaties. Ze weten zelf ook dat een strijd van vijftientwintig jaar een goede basis is voor vertrouwen, overtuiging en trouw.

Originele titel: *Notas para una historia del movimiento de Nats en Perú 1976-2001*

- (1) Movimiento de niñas y adolescentes trabajadores: Beweging van werkende kinderen en adolescenten.
- (2) D. DEVREESE, *Generational Change in Working Class History: Belgium 1830-1914*.
- (3) T. HAREVEN, *A Complex Relationship: Family Strategies and the Process of Economic and Social Change*, 1990.
- (4) PORTOCARRERO, *El trabajo infantil en el Perú, ensayo de historia del Tnhuantisuyo al siglo XX*, IFEJANT, 1998.
- (5) J. CHACALTANA, *Trabajo infantil en el Perú: balance de las investigaciones hasta 1995*.

- (6) C. PANCERA, *Estudios de la historia de la infancia*, PPU, 1993.  
(7) Zie J.R. GILLIS, *Youth and History*, 1974.  
(8) S.R. SMITH, The Apprentices Parliament of 1647. In: *History Today*, XXII (August 1972).  
(9) M. PERROT, *La juventud obrera, del taller a la fábrica*, 1996.  
(10) A. SWIFF, El Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados del Peru (MNNATSOP).  
In: *Revista Internacional desde los Niños y adolescentes Trabajadores*, IV(2000)5-6, pp. 99-173.
- 



## Brood & Rozen

*Tijdschrift voor de Geschiedenis van Sociale Bewegingen*

Driemaandelijks tijdschrift uitgegeven door  
Amsab-Instituut voor Sociale Geschiedenis  
Bagattenstraat 174, 9000 Gent

### **Brood & Rozen is tevens te verkrijgen bij:**

**ACCO-Leuven**  
Tiensestraat 134  
3000 Leuven

**DE GROENE WATERMAN**  
Wolstraat 7  
2000 Antwerpen

**Boekhandel FORUM**  
D. Boucherystraat 10  
2800 Mechelen

**Boekhandel MARNIX**  
Nederkouter 209  
9000 Gent

**Nieuwscentrum WALRY**  
Zwijnaardsesteenweg 6  
9000 Gent

**Marxistisch Antiquariaat AURORA**  
Jean Volderslaan 34  
1060 Brussel

## B I O G R A F I E È N

**BADA Aimé**, Citoyen de la République de Bénin. Né le 3 février 1972, à Dédomé, Bénin.

Mécanicien professionnel mais travaillant aussi dans de petites entreprises telles qu'une usine de bisquits.

Bada est cofondateur du 'African Movement of Working Children and Youth' (AMWCY) et travaille pour le projet CEDC à Cotonou (Bénin). Ce projet est aussi l'organisation de soutien de l' 'Association of Working Children and Youth of Benin' dont Bada a été le président. Il a aussi suivi et donné lui-même des cours de formation pour la 'Participatory Action Research' en Afrique occidentale. Actuellement il est assistant socio-culturel chargé de suivre les activités des associations membres de l'AMWCY.

**CUNNINGHAM Stephen**, Lecturer in Social Policy, University of Central Lancashire, Department of Social Work.

Most important publications:

The Problem that Doesn't Exist? Child Labour in Britain 1918-1970. In: M. LAVALETTE, *A Thing of the Past? Child Labour in Britain in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Liverpool: Liverpool University Press, 1999; S. CUNNINGHAM and M. LAVALETTE, Children, Social Policy and the State. In: M. LAVALETTE and A. PRATT (eds.), *Social Policy: A Conceptual and Methodological Introduction*, London: Sage, 2001; S. CUNNINGHAM and M. LAVALETTE, Children's Rights and Collective Action. In: J. MCKECHNIE, B. GOLDSTON and M. LAVALETTE (eds.), *Children, Welfare and the State*, London: Sage, 2002; S. CUNNINGHAM and M. LAVALETTE, Sociological Perspectives on Children: New and Old. In: J. MCKECHNIE, B. GOLDSTON and M. LAVALETTE (eds.), *Children, Welfare and the State*, London: Sage, 2002; M. LAVALETTE and S. CUNNINGHAM, *Globalisation, Child Labour and Anticapitalism*, London: Pluto.

**CUSSIÁNOVICH Alejandro**, Peruaans theoloog en pedagoog.

Hij is een internationale autoriteit op het vlak van de sociale en politieke daadkracht van kinderen en jongeren. In 1976 richtte hij de Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC) op met de bedoeling werkende kinderen en adolescenten tussen 7 en 17 jaar te vormen, te organiseren en te evangeliseren. Vandaag is MANTHOC actief in 18 steden van het land. Daarnaast speelt MANTHOC ook een voortrekkersrol in de Zuid-Amerikaanse koepel van kinderrechtenorganisaties. De beweging telt zo'n 3000 leden en een 150-tal volwassen begeleiders.

Sinds enkele jaren is Alejandro Cussiánovich ook betrokken bij IFEJANT, een instituut dat opleiding verzorgt voor vormingswerkers en begeleiders van werkende kinderen en jongeren (Instituto de Formación para Educadores de Jovenes-Adolescentes y Niños Trabajadores de America Latina y el Caribe). Daarnaast is hij ook actief in IPROFOTH, de Federatie voor Dienstmeisjes.

Alejandro Cussiánovich is auteur van tientallen publicaties. Kernbegrippen in zijn denken zijn de 'pedagogie van de tederheid' en de 'teología de la infancia'.

**DE WILDE Bart** (1961), studeerde geschiedenis aan de Universiteit Gent.

Hij verricht onderzoek naar arbeid, arbeidersorganisaties en arbeidersrelaties in de 19e en 20e eeuw.

Hij publiceerde verschillende artikels in *Samenleving en Politiek: tijdschrift voor een democratisch socialisme* (waarvan hij ook redactielid is) en in *Brood & Rozen, Tijdschrift voor de Geschiedenis van Sociale Bewegingen*.

Voornaamste publicaties:

De collectieve arbeidsverhoudingen (1880-1940). In: *Het Sociaal Pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen*. Acta van het historisch luik van het Colloquium '50 Jaar Sociaal Pact', VUB, 8-9 december 1994, pp. 39-65; Een sociografisch onderzoek van Belgische textielpatroons in de 19e en 20e eeuw. In: *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis*, 74(1996)3-4, pp. 839-884; *Witte boorden, blauwe kielen. Patroons en arbeiders in de Belgische textielnijverheid in de 19e en 20e eeuw*, Gent: Ludion, 1997, 404 p.; Seks op en naast de werkvloer: de seksualiteitsbeleving van arbeiders en de houding van de vakbeweging. In: D. DE WEERDT (ed.), *Begeerte heeft ons aangeraakt: socialisten, sekse en seksualiteit*, Gent: Provinciebestuur Oost-Vlaanderen, 1999, pp. 145-178; B. DE WILDE, *The Voice of Working Children in Belgium (1800-1914)*. In: *Information Bulletin n° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood' . Working Children's Challenge to the Social Sciences*, Bondy (France), 15-17.11.2000; B. DE WILDE, Kinderen - Jongeren - Minderjarigen. Nieuwe inzichten over kinderarbeid en hun bruikbaarheid in het geschiedenisonderwijs. In: *Kleio, Tijdschrift van de Vereniging van Docenten in Geschiedenis en Staatsinrichting*, 42(juni 2001)4, pp. 30-34.



**HANSON Karl** was tot eind 2000 wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor de Rechten van het Kind van de Universiteit Gent, waar hij als onderzoeker werkte aan een interuniversitair project over mensenrechten van kinderen. Hij was co-organisator van de internationale conferentie *Rethinking Childhood: Working Children's Challenge for the Social Sciences/Repenser l'enfance: le défi des enfants travailleurs aux sciences sociales*, die plaats had van 15 tot 17 november 2000 in Parijs. Momenteel werkt hij mee aan de voorbereiding van een boek dat de belangrijkste resultaten van deze conferentie bundelt.

Publicaties over kinderarbeid: *Working Children and International Labour Law: A Critical Analysis*. In: *Information Bulletin N° 4 for the International Conference 'Rethinking Childhood'*, Bondy (France), 15-17.11.2000, pp. 31-51 (samen met A. VANDAELE); Het internationale debat over kinderarbeid. In: E. VERHELLEN (ed.), *Kinderen in de wereld, Lezingenbundel n.a.v. de postacademische vorming Rechten van het Kind*, Universiteit Gent, Centrum voor de Rechten van het Kind, 2000, pp. 165-219 (samen met A. VANDAELE); Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (NAT's). Zelforganisaties van werkende kinderen en het debat over kinderarbeid. In: *Mores: pedagogisch tijdschrift voor morele problemen*, 42(1998)4 en pp. 319-337; Kinderen en arbeid: 'zwijgt als de grote mensen spreken!'. In: *De Morgen, Ja/nee/een mening*, 17.06.1998, 2 (samen met B. De WILDE).

Publicaties over andere onderwerpen: De bescherming van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst - Artikel 9 EVRM. In: J. VANDE LANOTTE, Y. HAECK (eds.), *Het EVRM in hoofdlijnen*, Antwerpen: Maklu, (in druk); *Children Living in Conditions of Vagrancy*, Council of Europe - Programme for Children, Document CDCS PC (2000) 3, Strasbourg, 2000, 58 p; Fundamentele rechten van leerlingen en het recht op toegang tot het onderwijs. In: *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, (1998-1999), 5-6, pp. 328-338; Schets van een aantal maatschappelijke achtergronden bij de Non-discriminatieverklaring en het plaatselijk overleg: Mensenrechten, bottom-up benadering, sociale uitsluiting en integratiedebat. In: R. VERSTEGEN (ed.), *De non-discriminatieverklaring in het onderwijs. Moeilijkheden en mogelijkheden*, C.O.R.B., Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1998, pp. 151-178 (samen met E. VERHELLEN).

**LIETEN Kristoffel** studeerde in Antwerpen, Den Haag, Reading en New Delhi, en is momenteel verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens voorzitter van Irewoc ([irewoc@pscw.uva.nl](mailto:irewoc@pscw.uva.nl)), een stichting die zich bezighoudt met onderzoek naar kinderarbeid. Zijn meeste boeken zijn gebaseerd op antropologisch/sociologisch veldwerk in Zuid-Azië en richten zich op theoretische aspecten van de ontwikkelingsproblematiek en op plattelandsontwikkeling onder meer *Development, Devolution and Democracy. Village Discourse in West Bengal*, 1996, en *Unequal Partners. Power Relations, Devolution and Development in Uttar Pradesh*, 1999. In het Nederlands voerde hij samen met F. van der

VELDEN de redactie van *Grenzen aan de Hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, 1998. Op het gebied van kinderarbeid voerde hij de redactie van *Child Labour and Child Health* (met F. de WAAL, Amsterdam: Spinhuis 1998) en *Child Labour. Policy Options*, Amsterdam: Aksant, 2001 (met B. WHITE).

**NIEUWENHUYS Olga** teaches at the University of Amsterdam International Development Studies.

She studied sociology and social anthropology at the Universities of Paris and Amsterdam and took her doctorate at the Free University, also in Amsterdam. She has specialised in issues of poverty and survival strategies of poor households, focusing on the economic roles of children, child labour and gender relations in childhood. She has done anthropological fieldwork on this issue in a coastal area of Kerala (India) from 1978 onwards. She is the author of *Children's Lifeworlds, Labour, Gender and Welfare in the Development World* (London: Routledge, 1994 and New Delhi: Social Science Press, 2000) and of a number of scholarly articles. She has also coordinated an international action-research programme on children's participation in urban NGOs in a number of cities of Asia and Africa. She is presently working on a history of child labour in the development debate and co-authoring a book on the paradoxes confronting working children.

**QVORTRUP Jens** (Denmark 1943), is Director of the Norwegian Centre for Child Research at the Norwegian University for Science and Technology, Trondheim.

He graduated as a sociologist and got his PhD from the University of Copenhagen. After research in social structures and life condition in former socialist countries at the University of Southern Denmark, he developed an interest in comparative research as appointed to the Vienna Centre in the early eighties. He initiated and directed the 16-country study 'Childhood as a Social Phenomenon' (1987-92) and was the founding president (1988-1998) of the Research Committee on the Sociology of Childhood (RC 53) under the International Sociological Association. He is presently also a co-editor of the journal *Childhood* (Sage). He has been writing widely within childhood research with the purpose to contribute to establishing and consolidating this field. Since 1999 he is working in Trondheim, Norway. His main interests are structural, historical, comparative and generational perspectives on childhood

Publications:

*Childhood and Children's Culture*. Ed. with M. FLEMMING, Odense: Odense University Press: 2001 (forthcoming); *School-Work, Paid Work and the Changing Obligations of Childhood*. In: P. MIZEN and C. POLE: *Hidden Hands: International Perspectives on Children's Work and Labour*. London: Routledge Falmer, 2001, pp. 91-107; *Macroana-*

lysis of childhood. In: P.H. CHRISTENSEN and A. JAMES (eds.), *Research with Children: perspectives and Practices*, London-New York: Falmer Press, 2000, pp. 77-97; *Monitoring Childhood: Its Social, Economic and Political Features*. In: E. VERHELLEN (ed.), *Monitoring Children's Rights*, The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers, 1996, pp. 33-48; J. QVORTRUP, M. BARDY, G.B. SGRITTA, and H. WINTERSBERGER (eds.), *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics. Final publication of the European Centre's project Childhood as a Social Phenomenon*, Aldershot: Avebury, 1994, 395 + XIVs p.; *Børn halv pris - Nordisk barndom i samfundsperspektiv (Children half price)*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag, 1994, 187 p., Sydjysk Universitetsforlag: Esbjerg, 1994. 181 p.

**SCHRUMPF Ellen** (1948), Ph. D. and Associate Professor in History Department of Humanistic Studies, Telemark University College, Norway.

Most important publications:

*Barnearbeid - plikt eller privilegium? (Child labour - duty or privilege?)*, Kristiansand, 1997; From full-time to part-time: Working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century. In: N. DE CONINCK-SMITH, B. SANDIN and E. SCHRUMPF (eds.), *Industrious children. Work and Childhood in the Nordic Countries 1850-1990*, Odense, 1997; Synet på industrielt barnearbeid - et oppgjør med elendighetshistorien. (The Interpretation of Child Labour - The History of Misery Revisited). In: *Historisk Tidsskrift*, (1993)2.

**VANDAELE Arne** is Licentiaat in de Rechtsgeleerdheid (KU Leuven, 1995) en Master in Law (McGill University, Montreal, 1998). Sinds 1997 werkt hij als wetenschappelijk medewerker aan de Rechtsfaculteit. Hij werkt mee aan een interdisciplinair en interuniversitair project rond kinderrechten. Hij publiceerde onder andere over de directe werking van mensenrechtenverdragen in het algemeen en van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in het bijzonder, maar ook over meer algemene vraagstukken van mensenrechten en Constitutioneel Recht. Hij bereidt momenteel een doctoraatsverhandeling voor over de afdwingbaarheid van sociale rechten (waaronder het verbod op kinderarbeid) door internationale handelsmechanismen. Hierbij krijgt de huidige discussie over de invoering van een sociale clausule in de Wereldhandelsorganisatie bijzondere aandacht.

Voornaamste publicaties:

De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind: een stand van zaken. In: E. VERHELLEN, G. CAPPELAERE, G. DECOCK, e.a., (eds.), *Kinderrechtengids: Commentaren, regelgeving, rechtspraak en nuttige informatie over de maatschappelijke en juridische positie van het kind*, Gent: Mys en Breesch, 1998, pp. 1-47; A. VANDAELE en E. VERHELLEN (ed.), *De implementatie en toezicht op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, Cahier 19, lezingenbundel 8, Verzamelde lezingen naar

aanleiding van de postacademische vorming Rechten van het Kind, Universiteit Gent, academiejaar 1998-1999, Gent, Centrum voor de Rechten van het Kind, 1999, pp. 63-131; A. VANDAELE en E. CLAES, *Het arrest nr. 110/98 van het Arbitragehof: lessen voor de problematiek van niet-gemengd onderwijs en de techniek van directe werking?* R.W. 1998-99, pp. 1235-1241. *Bedenkingen bij voorbehouden en interpretatieve verklaringen bij verdragen naar aanleiding van het arrest nr. 117/98 van het Arbitragehof - Het Kaderverdrag ter bescherming van minderheden als casus*, T.B.P. 1999, pp. 758-768; A. VANDAELE en M. VERHEYDEN, Artikel 22bis van de Grondwet: een grondwettelijke bescherming in de kinderschoenen, T.J.K. 2000, 4-15 en C.D.P.K. 2000, pp. 543-557; A. VANDAELE en W. PAS, International Human Rights Treaties and their Relation with National Law: Monism, Dualism and the Self-Executing Character of Human Rights. In: E. VERHELLEN (ed.), *Understanding Children's Rights, Collected papers presented at the fourth International Interdisciplinary Course on Children's Rights*, Gent, Centrum voor de Rechten van het Kind, 1999, pp. 285-304; *Een vergiftigd verjaardagsgeschenk van het Hof van Cassatie bij de tiende verjaardag van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, (noot onder Cass. 4 november 1999 (Van H. t/ Van D. e.a.), R.W. 2000-2001, pp. 233-238.

**WHITE Ben** (1946) is Professor of Rural Sociology at the Institute of Social Studies, The Hague and Professor of Social Sciences at the University of Amsterdam. He has studied social change in Indonesia since the early 1970s and has a special interest in the changing lives of children and youth.

#### Publications:

*Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press, 1989; *In the Shadow of Agriculture: Non-farm Activities in the Javanese Rural Economy, Past and Present*, Amsterdam: KIT Press 1991; *Child Workers in Indonesia*, Bandung: Akatiga Foundation, 1998; *Understanding Child Labour*, Special Issue, *Childhood* 6 no 1, 1999; *Child Labour. Policy Options*, Amsterdam: Aksant Press, 2001 (with K. LIETEN).

He is currently writing a social history of a Javanese village and is coordinator of a new collaborative study on the experience of crisis among different social groups in Indonesia.

## A D R E S S E N

### **Bada Aimé**

Equipe Jeunesse Action ENDA TM

BP: 3370 - Dakar - Sénégal

tel: +221 - 821 31 13 / 821 74 03, fax: +221 - 823 51 57

e-mail: [ejt@enda.sn](mailto:ejt@enda.sn), [jeuda@enda.sn](mailto:jeuda@enda.sn)

Site Web: <http://www.enda.sn/eja>

### **Cunningham Stephen**

University of Central Lancashire

Department of Social Work

Corporation Street

Preston - Lancashire

PRI 2HE

tel: 01772 89 34 76, fax: 01772 89 29 74

e-mail: [scunningham2@uclan.ac.uk](mailto:scunningham2@uclan.ac.uk)

### **Cussiánovich Alejandro**

via MANTHOC (Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obre-  
ros Cristianos)

Manuel Medrano 126, zona A, Ciudad de Dios

Lima 29 - Peru

e-mail: [ifejant@amauta.rcp.net.pe](mailto:ifejant@amauta.rcp.net.pe)

### **De Wilde Bart**

Masereelfonds vzw - afd. Oost-Vlaanderen

9000 Gent - België

tel/fax: (09) 225 38 53

e-mail: [gent@masereelfonds.be](mailto:gent@masereelfonds.be)

### **Hanson Karl**

Vanaf 1 januari 2002

13 rue F. Versonnex

CH - 1207 Genève - Zwitserland

tel: +41 22/700 86 08

e-mail: [Karl.Hanson@rug.ac.be](mailto:Karl.Hanson@rug.ac.be)

**Lieten Kristoffel**

Barbeel 14  
1562 KM Krommenie - Nederland  
e-mail: [lieten@pscw.uva.nl](mailto:lieten@pscw.uva.nl)

**Nieuwenhuys Olga**

Amsterdam Research School on Global Issues and Development Studies (AGIDS)  
University of Amsterdam  
Nieuwe Prinsengracht 130  
1012 VZ Amsterdam - Nederland  
tel: 31 (0)20 525 50 33

**Qvortrup Jens**

Norwegian Centre for Child Research (NOSEB)  
Norwegian University of Science and Technology (NTNU)  
N - 7491 Trondheim - Norway  
tel: +47 73 59 62 41/40, fax: +47 73 59 62 39  
e-mail: [Jens.Qvortrup@svt.ntnu.no](mailto:Jens.Qvortrup@svt.ntnu.no)

**Schrumpf Ellen**

Telemark University College  
Department of Humanistic Studies  
Hallvard Eikas plass  
N - 3800 Bø i Telemark - Norway  
tel: 47 35 95 26 28, home: 47 35 95 08 88, fax: 47 35 95 26 01  
e-mail: [Ellen.Schrumpf@hit.no](mailto:Ellen.Schrumpf@hit.no)

**Vandaele Arne**

KULeuven  
Faculteit Rechtsgeleerdheid  
Tiensestraat 41  
3000 Leuven - België  
e-mail: [arne.vandaele@law.kuleuven.ac.be](mailto:arne.vandaele@law.kuleuven.ac.be)

**White Ben**

Wassenaarsestraat 137  
2586 SZ Den Haag - Nederland

BELGIE-BELGIQUE

P.B.

GENT X

3/5327