



## Werken gedragscodes kinderarbeid?

**Auteur(s):**

Kolk, A.  
Tulder, R., van  
Sloekers, I.

*De auteurs zijn respectievelijk universitair hoofddocent duurzame bedrijfsvoering, Universiteit van Amsterdam, Afdeling Accountancy en Informatiemanagement; hoogleraar bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Business-Society Management; en onderzoeksmedewerker bij dezelfde vakgroep en bij Schuttelaar & Partners.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4295, pagina 160, 16 februari 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

ethiek

*Bedrijfsgedragscodes kunnen zowel productief als contraproductief uitwerken bij het bestrijden van kinderarbeid. De overheid moet minimeisen stellen en zelf een code maken.*

**Maatschappelijk ondernemen is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bedrijven: wetgeving werkt contraproductief<sup>1</sup>. Het recente SER-advies met deze strekking wordt door veel beleidsmakers en een meerderheid in de Tweede Kamer ondersteund. Volgens deze redenering is verder overheidsingrijpen onnodig omdat steeds meer bedrijven al vrijwillige gedragscodes hebben. De onlangs herziene OESO-gedragscode kan als nadere richtlijn dienen. In tegenstelling tot de kamermeerderheid verwerpt staatssecretaris Ybema van Economische Zaken een aparte overheidsgedragscode voor de eigen toeleveranciers en aanbesteders, omdat deze partijen vooral uit Europa komen en hij daar met cruciale aspecten als kinderarbeid en milieu geen problemen ziet<sup>2</sup>. In het onwaarschijnlijk geachte geval dat Nederlandse multinationals toch op enigerlei wijze bij kinderarbeid betrokken zijn, heeft Ybema aangekondigd ze daarop aan te zullen spreken, want bedrijven "moeten ervoor instaan dat zoiets niet gebeurt"<sup>3</sup>.**

Hoe houdbaar is deze argumentatie, met name bij een heikel onderwerp als kinderarbeid? Bij kinderarbeid komen de economische, imago-gerelateerde dilemma's van maatschappelijk ondernemen namelijk bij uitstek naar voren: kunnen bedrijven kinderarbeid bijvoorbeeld beter volledig verbieden of verdient toelating onder strikte voorwaarden de voorkeur boven 'schone handen'? En wat is de rol van gedragscodes hierbij? In dit artikel komen deze vragen aan de orde, inclusief de mogelijkheden en beperkingen van dergelijke zelfregulering.

### *Tweede generatie codes*

In de jaren negentig zijn gedragscodes aan een tweede leven begonnen. Terwijl in de jaren zeventig internationale organisaties gedragscodes ontwierpen om bedrijven te reguleren, nemen nu ook bedrijven zelf en hun brancheorganisaties het initiatief, omdat zij door consumenten en maatschappelijke organisaties op hun gedrag worden aangesproken. Hoe meer maatschappelijke druk en hoe imago-gevoeliger het product, hoe groter de kans op gedetailleerde gedragscodes met duidelijke nalevingsmechanismen blijkt te zijn<sup>4</sup>. In branches zoals sportartikelen passen de Amerikaanse multinationals Nike en Reebok actievere 'zelfregulering' toe dan hun Europese en Japanse branchegenoten<sup>5</sup>. De maatschappelijke druk begon in de vs veel eerder dan in Europa, onder andere uit verontwaardiging over (vermeende) kinderarbeid. Ook in recenter Nederlandse acties tegen bedrijven als C&A, Ikea en Adidas is de inzet van kinderen bij de productie van schoenen, kleding, tapijten en voetballen het belangrijkste kritiekpunt en vormen gedragscodes het bedrijfsantwoord.

### **Kinderarbeid als probleem**

De eerste pogingen om kinderarbeid aan te pakken, stammen uit het begin van de vorige eeuw. Nederland nam toen het Kinderwetje van Van Houten aan. De International Labour Organisation (ILO) werd in 1919 opgericht met de afschaffing van kinderarbeid als een van de fundamentele doelstellingen. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in de minimumleeftijdconventies 5 (1919) en 138 (1973). ILO-conventie 182 uit 1999 is erop gericht de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen. Ook in breder VN-verband zijn er diverse initiatieven geweest om de positie van kinderen te verbeteren, met name via UNICEF (1946) en de vn-conventie voor de rechten van het kind (1989).

Deze internationale verdragen wijzen op het bestaan van een continuüm dat loopt van acceptabele tot onacceptabele vormen van kinderarbeid. ILO-conventie 138 bepaalt dat licht werk voor oudere kinderen (vanaf dertien of in uitzonderingsgevallen twaalf jaar) acceptabel is, zolang dit hun gezondheid en ontwikkeling, inclusief schoolbezoek, niet schaadt. Als algehele minimumleeftijd geldt vijftien jaar, met veertien als tijdelijke uitzondering voor landen die daaraan nog niet kunnen voldoen<sup>6</sup>. Het andere uiterste van het spectrum betreft de ergste vormen van kindereexploitatie via slavernij, prostitutie, drugshandel of oorlogsvoering. De grotere consensus over de onwenselijkheid van de laatste categorie blijkt uit de relatief snelle acceptatie van ILO-conventie 182, die na een jaar door 56 landen is geratificeerd. Ook Nederland zal dit, na de goedkeuring door de Eerste Kamer in december 2000, binnenkort doen. Minimumleeftijdconventie 138 is na 27 jaar door 103 landen geratificeerd<sup>7</sup>. Ratificatie blijft vooral uit in landen met veel kinderarbeid,

zoals Brazilië, India en Pakistan.

### *Dilemma's*

De huidige nadruk op de bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid valt te verklaren uit politiek pragmatisme, de erkenning van het bestaan van culturele verschillen met betrekking tot de rol van kinderen in het arbeidsproces en van de economische omstandigheden die kinderarbeid teweeg brengen. De handhaving van internationale normen is moeilijk omdat naar schatting minder dan vijf procent van de kinderarbeid in de exportsector plaatsvindt. De meeste kinderen werken in de informele sector, met name landbouw, dienstverlening en kleinschalige productiebedrijfjes die meestal niet onder nationale overheidswetgeving vallen<sup>8</sup>. Dit betekent dat eenzijdige internationale sancties op kinderarbeid hun doel hoogstwaarschijnlijk voorbijschieten. Het middel lijkt zelfs erger dan de kwaal omdat elke controle op arbeidsomstandigheden dan ontbreekt<sup>9</sup>.

Voor multinationals lijken de kostenbesparingen door kinderarbeid overigens relatief gering, terwijl de bedrijfsrisico's en de (potentiële) economische schade groot zijn. Bij Nike bijvoorbeeld vormden de totale arbeidskosten van de productie van een sportschoen in 1995 iets minder dan vier procent van de consumentenprijs; volgens recentere cijfers uit China is dit zelfs nog geen 1,5 procent<sup>10</sup>. Met de huidige aandacht voor verantwoord ondernemen leidt het toestaan van kinderarbeid echter tot aantasting van het imago met mogelijke consequenties voor de consumenten-, personeels- en aandelenmarkten. De campagnes tegen Nike bedreigen onder meer de omzet, bijvoorbeeld via de beëindiging van Nike's Amerikaanse contracten voor de leverantie van universiteitsoutfits. Eventuele kostenbesparingen, die de oorspronkelijke reden vormden voor productieverplaatsing en uitbesteding, vallen daarbij in het huidige tijdgewricht in het niet.

Het is met name lokaal in ontwikkelingslanden waar de kostenbesparingen door de inzet van kinderen het meest essentieel zijn om de zeer lage inkomsten voor de kleine productiebedrijfjes te vergroten. Relatief kleine bedragen kunnen al tot verbeteringen van de allerergste arbeidsomstandigheden leiden<sup>11</sup>. Goede internationale afspraken zijn echter nodig om te voorkomen dat er hierdoor concurrentieverschillen ontstaan. Welk beleid multinationals hebben met betrekking tot kinderarbeid, kan in dit verband van grote invloed zijn.

### **Bedrijfsgedragscodes**

Om vast te stellen hoe multinationals met kinderarbeid omgaan, hebben wij honderd bedrijfsgedragscodes onderzocht. Hiervan bevatte veertig procent informatie over kinderarbeid. Veel van deze bedrijven zijn werkzaam in de kledingbranche en afkomstig uit de VS. Van de (deels) Nederlandse bedrijven vermelden Ahold, Philips, Shell, Unilever en het Antilliaanse SHV niets over kinderarbeid en C&A en WE wel. Hieronder worden de gedragscodes kort besproken, onderverdeeld in drie categorieën: specificiteit, naleving en sancties, en de implicaties daarvan. Dit zijn, met het oog op de effectiviteit, belangrijke aspecten waaraan gedragscodes aandacht moeten besteden, en die ook overheden als criteria kunnen hanteren om het beleid van bedrijven (en het eigen beleid) aan te toetsen. Uit de beschrijving zal blijken dat er nogal wat verschillen bestaan: sommige bedrijfscodes, bijvoorbeeld in de kledingindustrie, gaan tamelijk ver, terwijl andere veel open laten.

### *Europa en de VS*

Naast een algemeen overzicht van de kenmerken van de veertig gedragscodes zal concreet worden gerefereerd aan zes codes van drie Amerikaanse en drie Europese kledingbedrijven die zich alle actief hebben opgesteld (Gap, Levi Strauss, Nike respectievelijk C&A, H&M, WE)<sup>12</sup>. Amerikaanse gedragscodes zijn in een eerder stadium opgesteld. Europese gedragscodes zijn daarentegen explicieter in formulering en naleving en kennen betere voorzieningen voor de kinderarbeiders bij overtreding van de bepalingen. Dit is in overeenstemming met onderzoek naar milieuverslagen, waarvan externe verificatie vrijwel uitsluitend een Europees fenomeen is, terwijl veel Amerikaanse bedrijven eerder begonnen te rapporteren<sup>13</sup>. Nader sectorspecifiek onderzoek is nodig om de oorzaken van dergelijke verschillen in timing en aard van maatschappelijke pressie in beide regio's te achterhalen. Bij milieuverslaglegging in de olie-industrie bijvoorbeeld bracht de Exxon Valdez-ramp in Alaska Amerikaanse bedrijven ertoe om al over 1990 milieuverslagen uit te brengen; de nasleep van de Brent Spar-affaire in 1995 zette Shell aan tot publicatie en externe controle van een maatschappelijk verslag.

### *Specificiteit*

Het is belangrijk dat gedragscodes expliciet maken waarop ze betrekking hebben. Gezien de internationale discussie is de minimumleeftijd daarbij belangrijk. Ruim veertig procent van de gedragscodes noemt echter geen leeftijd, terwijl 35 procent de uitzonderingsoptie van conventie 138 volgt en veertien jaar aanhoudt (in enkele gevallen genoemd samen met vijftien jaar). Slechts acht procent geeft zestien jaar aan; één daarvan, Nike, noemt ook nog achttien jaar specifiek met betrekking tot de schoenenproductie. Bijna nooit wordt vermeld dat deze leeftijds grens geldt voor alle landen waarin bedrijven actief zijn; het overgrote deel van de multinationals meldt de standards van het gastland te volgen. Internationale verdragen (zoals conventie 138) wordt slechts in tien procent van de codes expliciet genoemd; van de kledingbedrijven alleen door de Europese bedrijven H&M en WE.

Daarnaast is het, vanwege de ingewikkelde internationale productienetwerken, essentieel dat duidelijk is tot welke organisaties de gedragscode zich uitstrekt: betreft het directe toeleveranciers dan wel onderaannemers, en gaat het om de grondstoffenleveranciers, handelsimporteurs of productie-eenheden? Slechts 25 procent doet dit, inclusief drie van de zes kledingbedrijven.

### *Naleving en sancties*

Van een gedragscode mag worden verwacht dat deze aangeeft hoe de naleving plaatsvindt en wie dit controleert. Uit [tabel 1](#) blijkt dat de nalevingssystemen slechts bij een kwart van de bedrijven duidelijk zijn, terwijl veertig procent geen enkele informatie bevat. De overgrote meerderheid van de bedrijven verzorgt het toezicht zelf; slechts weinige laten dit aan externe deskundigen over. Interne controle kan ook betrekkelijk grondig worden aangepakt, zoals bijvoorbeeld bij C&A, dat hiertoe SOCAM, een eigen maar onafhankelijke instantie heeft opgericht. We laten het over aan externe deskundigen, via deelname aan de internationale Social Accountability 8000-

standaard; Nike combineert interne controle met toezicht door accountants.

**Tabel 1. Informatie over naleving en sancties in bedrijfsgedragscodes, in procenten (n=40)**

| duidelijkheid van nalevingssystemen |     | soort toezichthouder (in geval van nalevingssysteem) |     | aard van sancties voor derden |     |
|-------------------------------------|-----|--|-----|-------------------------------|-----|
| duidelijk                           | 28% | bedrijf zelf   | 71% | streng                        | 45% |
| deels duidelijk                     | 18% | brancheorganisaties                                  | 4%  | mild                          | 8%  |
| vaag                                | 15% | externe deskundigen                                  | 17% | geen                          | 48% |
| geen informatie                     | 40% | diverse actoren                                      | 8%  |                               |     |

N.B. Totalen percentages ongelijk aan 100 als gevolg van afronding.

Als toeleveranciers of onderaannemers zich niet aan de bepalingen van de gedragscodes houden, hanteert bijna de helft van de bedrijven strenge sancties, zoals het opzeggen van contracten of het geheel beëindigen van de relatie. Bijna de helft van de codes bevat geen informatie over strafmaatregelen, terwijl acht procent milde sancties oplegt (zie [tabel 1](#)).

### **Gevolgen van sancties**

Sancties kunnen een averechts effect hebben omdat het onwaarschijnlijk is dat bij het annuleren van de verbintenis ook de kinderarbeid of de slechte arbeidsomstandigheden verdwijnen. Dit geldt ook als ontslag volgt op ontdekking van overtredingen binnen het eigen bedrijf. De betreffende multinational heeft weliswaar 'schone handen' en een helder verhaal voor de (Westerse) achterban, maar het probleem van de kinderarbeid en het achterliggende armoedevraagstuk zijn daarmee niet opgelost. Organisaties zoals Save the Children wijzen erop dat de situatie voor de kinderen sterk kan verslechteren aangezien zij ander werk gaan zoeken in niet-gecontroleerde, veelal informele circuits. De situatie in Bangladesh, waar na de Amerikaanse dreiging met handelssancties in 1995 40.000 kinderen na ontslag uit de kledingindustrie naar de informele sector 'verdwenen', fungeert hierbij vaak als voorbeeld. Het aanbieden van alternatieve inkomstenbronnen en van voorzieningen zoals gezondheidszorg, maaltijden en scholing wordt daarom essentieel geacht.

Van de veertig bedrijfsgedragscodes hanteren er slechts drie zo'n brede benadering. In de kledingsector betreft dit de Europese bedrijven H&M en WE. H&M streeft expliciet naar een bevredigende oplossing die gunstig is voor het kind en rekening houdt met de specifieke omstandigheden; ontslag zonder discussie over de toekomst van het kind wordt uitgesloten. De kosten komen voor rekening van het bedrijf dat de kleding voor H&M produceert. WE beschouwt zich verantwoordelijk voor het ondersteunen van kinderen voor schoolbezoek totdat de minimum arbeidsleeftijd is bereikt. Desgevraagd rechtvaardigden andere kledingbedrijven het ontbreken van dergelijke bepalingen door te wijzen op het karakter van een gedragscode als principedocument, de behoefte om deze beperkt in omvang te houden, en door de grenzen van de bedrijfsverantwoordelijkheid te benadrukken. Moet een bedrijf bijvoorbeeld schoolfaciliteiten verzorgen als een overheid dat nalaat? Deze argumenten zijn onderdeel van een bredere discussie over de rol en effectiviteit van gedragscodes.

### **Effectiviteit bedrijfscodes**

In het debat zijn vier posities te onderscheiden waarin het al dan niet hanteren van een bedrijfsgedragscode tegenover het uiteindelijke effect op de kinderarbeid kan worden gezet. Behalve dat het een positieve werking heeft, kan een gedragscode ook zijn doel voorbijschieten vanwege onbedoelde neveneffecten. Daarnaast is het mogelijk dat kinderarbeid effectief wordt aangepakt zonder gedragscodes omdat bedrijven andere maatregelen nemen, maar dit niet expliciet in een code opnemen. De laatste mogelijkheid is dat de bestrijding niet als bedrijfsverantwoordelijkheid wordt gezien maar als een publieke zorg.

Teneinde de vier verschillende visies op effectiviteit te toetsen, is aan vijftien belanghebbenden uit maatschappelijke organisaties, overheid, internationale organisaties en bedrijfsleven een vragenlijst en stellingen voorgelegd. Er bestaat brede overeenstemming over het nut van gedragscodes en de (gedeelde) verantwoordelijkheid van bedrijven. De respondenten zien gedragscodes juist in combinatie met andere initiatieven als effectief.

### **Voorwaarden**

Om de hierboven genoemde mogelijke negatieve gevolgen te bestrijden, moeten gedragscodes aan voorwaarden voldoen. Heldere bepalingen die aansluiten bij internationale verdragen, duidelijke nalevingmechanismen, voorzieningen voor kinderarbeiders ingeval van sancties en goede communicatie en implementatie van de gedragscode zijn hiervan de belangrijkste. De meeste respondenten benadrukken het belang van onafhankelijk extern toezicht op de naleving, waarvoor vaak de overheid als meest aangewezen wordt gezien. De huidige situatie waarin bedrijven het zelf controleren of externe partijen inhuren neemt niet automatisch de achterdocht weg, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aanhoudende controverses rond de accountantsinspecties van Nike-fabrieken. De ervaring met de controle van bedrijfsmilieuverlagen leert dat een verplichting tot maatschappelijke verslaglegging, zoals een deel van de Tweede Kamer wenst, niet noodzakelijkerwijs tot meer transparantie leidt. In plaats daarvan kan de discussie verschuiven naar nieuwe, technische aspecten. Hierbij kan worden gedacht aan de gebruikte criteria en standaards, de representativiteit van gecontroleerde vestigingen en de onpartijdigheid van de door het bedrijf ingehuurde controleurs <sup>14</sup>.

Een aspect waaraan met name gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties aandacht besteden is het uitstrekken van gedragscodes tot de gehele aanbodketen, inclusief de grondstoffenproductie die er nu veelal buiten valt. Juist in de landbouw werken veel kinderen. Zo'n ketenbenadering is echter moeilijk te realiseren; ook zonder inbegrip van de grondstoffenschakel ondervinden bedrijven al grote problemen om het gehele netwerk van producenten in kaart te brengen. Het kostte C&A bijvoorbeeld vier jaar voordat duidelijk was uit welke fabrieken de kleding allemaal afkomstig was. Dit illustreert de dilemma's van verantwoord ondernemen voor

multinationals in de bestaande internationale arbeidsdeling en de noodzaak om het in het managementsysteem te integreren.

## Conclusies

Ons onderzoek naar kinderarbeid toont aan dat bedrijfsgedragscodes, net als wetgeving, contraproductief kunnen werken als ze niet aan een aantal voorwaarden voldoen. Aangezien minder dan vijf procent van de kinderarbeiders in de exportsector werkt, leidt strikte toepassing van bijvoorbeeld minimumleeftijdnormen tot verschuiving en hoogstwaarschijnlijk verslechtering van de situatie. Het standpunt dat kinderarbeid "gewoon niet kan" is, zeker op de korte termijn, niet houdbaar gezien de achterliggende oorzaken.

Om ervoor te zorgen dat gedragscodes meer zijn dan documenten met goede bedoelingen, moeten bedrijven de reikwijdte, werking, implementatie, naleving en controle van hun codes expliciteren. Als blijkt dat bepalingen worden geschonden, moeten er behalve sancties ook alternatieve inkomstenbronnen en voorzieningen voor de kinderen komen. Multinationals met gedragscodes hebben daarin een duidelijke verantwoordelijkheid. Met de huidige aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen leidt het toestaan van kinderarbeid voor Westerse bedrijven tot veel grotere bedrijfsrisico's en economische schade dan dat er ooit aan kosten kan worden bespaard. Door zich verantwoordelijk op te stellen kunnen ze zelfs een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen voor andere multinationals, lokale bedrijven in ontwikkelingslanden en overheden die de invoering van internationale arbeidsnormen vertragen.

### Rol overheid

De Nederlandse overheid moet zich blijven inzetten voor verdergaande bestrijding van de 'resterende' 95 procent van de kinderarbeid. Een internationale aanpak is daarbij nodig om loonconcurrentie tussen ontwikkelingslanden te voorkomen. Bovendien dient de overheid te waarborgen dat er effectieve gedragscodes tot stand komen, bijvoorbeeld door het stellen van minimeisen. Dat dit geen overbodige luxe is, blijkt uit ons onderzoek. Door zelf een gedragscode op te stellen voor de eigen toeleveranciers en aanbesteders, zoals de Tweede Kamer wenst, zou de overheid het goede voorbeeld kunnen geven. Deze moet dan aan dezelfde voorwaarden voldoen als al genoemd voor bedrijfsgedragscodes.

Met de hierboven aangegeven aanvullende taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven kunnen gedragscodes werken, zodat kinderen dat hopelijk op termijn niet meer hoeven

---

1 SER, *De winst van waarden; advies over maatschappelijk ondernemen*, Den Haag, 2000.

2 Ybema botst weer met Kamer over gedragscode, *Het Financieele Dagblad*, 12 oktober 2000.

3 Kinderarbeid kan écht niet, *Het Financieele Dagblad*, 23 februari 2000.

4 A. Kolk, R. van Tulder en C. Welters, International codes of conduct and corporate social responsibility: can transnational corporations regulate themselves?, *Transnational Corporations*, 1999, blz. 143-180.

5 R. van Tulder en A. Kolk, Multinationality and corporate ethics: codes of conduct in the sporting goods industry, *Journal of International Business Studies*, verschijnt in 2001.

6 ILO-conventie 182 en de VN-conventie voor de rechten van het kind beschouwen echter iedereen onder de achttien als kind.

7 Ratificatie-aantallen afkomstig van ILOLEX, 4 januari 2001.

8 unicef, *The state of the world's children*, Oxford University Press, Oxford, 1997; US Department of Labor, *By the sweat and toll of children: efforts to eliminate child labor*, Bureau of international labor affairs, Washington, 1998.

9 Zie ook S.G. van der Lecq, [Kinderen voor kinderen](#), *ESB*, 17 november 2000, blz. 917.

10 Why it costs 70\$ for a pair of athletic shoes, *Washington Post*, 3 mei 1995; Sweatshop king: Nike exec reneges on \$30 million pledge, *New York Times*, 25 april 2000.

11 A. Fyfe and M. Jankanish, *Trade unions and child labour*, Genève: ilo, 1997.

12 Voor het onderscheid tussen proactief en reactief zie R. van Tulder, [Waarde\(n\)vol ondernemen](#), *ESB*, 23 december 2000, blz. D16-D19.

13 A. Kolk, Verificatie van milieuverslagen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, september 2000, blz. 363-374.

14 A. Kolk, *op.cit.*