



Meer onderwijs, minder kinderarbeid

Auteur(s):

Kurian, R.

*Institute for Social Studies, Den Haag. De auteur dankt Irene van Staveren.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4364, pagina 428, 31 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ontwikkeling

Het gebrek aan onderwijs is de belangrijkste oorzaak voor het op grote schaal voorkomen van kinderarbeid. Zelfs heel arme ouders zijn bereid hun kinderen naar school te sturen.

Op basis van recente schattingen werken over de hele wereld tweehonderdvijftig miljoen kinderen, waarvan het grootste deel in Azië leeft. Kinderarbeid neemt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid een belangrijke plaats in. Ofschoon kinderarbeid niet wenselijk is, wordt in principe geaccepteerd dat de omvang van de kinderarbeid het betreuenswaardige resultaat is van armoede en het gebrek aan andere ondersteunende faciliteiten in ontwikkelingslanden. Omdat het onwaarschijnlijk is dat hierin op korte termijn verandering komt, concentreert de Nederlandse politiek zich op het wegnemen van de "meest onaanvaardbare vormen van kinderarbeid"¹. Het beleid steunt ook initiatieven om werkende kinderen onderwijs te laten volgen en het recht van kinderen om te werken². In dit commentaar worden vraagtekens gezet bij dit beleidsuitgangspunt en wordt gepleit voor beleid dat is gericht op onderwijs in de strijd tegen kinderarbeid³.

Kinderarbeid en armoede

Dat kinderarbeid onvermijdelijk is in het licht van de wijdverbreide armoede, is gebaseerd op de veronderstelling dat het inkomen uit kinderarbeid cruciaal is voor het overleven van een arm gezin. Echter, ervaringen tonen aan dat het creëren van onderwijsfaciliteiten een belangrijke rol kan spelen bij het uitroeien van kinderarbeid, zelfs binnen de armste gezinnen⁴. Hoewel het in officieel beleid vaak wordt genegeerd, is duidelijk gebleken dat er voor kinderen van arme gezinnen een grote vraag naar onderwijs bestaat. De uitgaven voor onderwijs worden door de overheden echter als een budgettaire probleem ervaren, waardoor de vraag geen aanbod genereert. In rurale gebieden wordt het probleem door het gebrek aan onderwijs versterkt doordat in deze gebieden de meeste kinderarbeid voorkomt, waardoor het budgettaire probleem het meest knelt. Deze ervaringen wijzen uit dat arme ouders hoop en aspiraties hebben voor hun kinderen op een betere toekomst en dat zij bereid zijn offers te brengen voor een opleiding. Een belangrijke conclusie is dat niet armoede maar het gebrek aan adequate onderwijsfaciliteiten, inclusief infrastructuur en onderwijzers, de hoofdoorzaak is van kinderarbeid. Met andere woorden: niet de private armoede van de ouders, maar de publieke armoede van de overheid bepaalt of kinderarbeid voorkomt.

Voorbeeld: Andra Pradesh

Een goed voorbeeld hiervan is het beleid van de mvf (Mamidipudi Venkatarangaiya Foundation). Dit is een niet-gouvernementele instelling die werkzaam is in Andhra Pradesh in India. Deze deelstaat heeft het grootste aantal werkende kinderen van het hele land (1,66 miljoen bij de telling van 1996), waarvan negentig procent in de rurale gebieden woont. De vorm waarin kinderen werken is een soort van lijfeigenschap: zij ontvangen geen loon, bewaken het vee, werken op het land en doen huishoudelijk werk. In het midden van de jaren negentig kon veertig procent van de bevolking lezen en schrijven. De meeste scholen hadden geen onderwijzers. De onderwijsinfrastructuur was slechts toereikend voor vijftig procent van de kinderopvatting.

De mvf stimuleerde officieel onderwijs voor werkende kinderen door de inzet van brugscholen. Essentieel hierbij was het aanbod van cursussen om kinderen voor te bereiden op het officiële onderwijs en ze deel te laten nemen in klassen van dezelfde leeftijdsgroep. Deze aanpak was bijzonder succesvol: in 1991 deden drie dorpen mee en in 1999 vijfhonderd. In 1999 kwam in 157 dorpen geen kinderarbeid meer voor. In vierhonderd dorpen volgden alle kinderen beneden elf jaar onderwijs.

Het succes van het programma bestond tevens uit de betrokkenheid van verschillende delen van de gemeenschap. Op deze manier werd aan de arme gezinnen informatie over de uitbanning van de kinderarbeid overgedragen en werd de mogelijkheid van het volgen van onderwijs onder de aandacht gebracht. Het mvf-programma werd uitgedragen door 1600 activisten, achtduizend jeugdwerkers en duizend onderwijzers, die gezamenlijk een organisatie vormden in de strijd tegen kinderarbeid. Het resultaat was dat tachtig procent van de ouders bereid was meer te werken, een deel van hun bezit te verkopen en hun werk zodanig in te richten dat kinderen naar school zouden kunnen. Er bleek dus voldoende effectieve vraag te zijn. De overheid van Andhra Pradesh erkende deze ontwikkelingen en begon met onderwijs op brugscholen waaraan 300.000 kinderen deelnamen.

Dit voorbeeld is echter niet representatief voor kinderarbeid. In sommige ontwikkelingslanden, zoals Thailand en Sri Lanka, heeft de overheid basisonderwijs verplicht gesteld. De waarde van het Indiase voorbeeld is dat het aantoonde dat de kinderarbeid zelfs in het moeilijkste scenario van zware armoede door middel van officiële scholingsprogramma's kan worden geëlimineerd. Met andere woorden: als kinderarbeid zoals in het Indiase voorbeeld kan worden aangepakt, kan het onder andere condities ook mogelijk zijn.

Onaanvaardbare vormen

Door zich te richten op het aanpakken van de meest onaanvaardbare vormen van kinderarbeid, impliceert de Nederlandse politiek dat er 'betere' vormen van kinderarbeid zouden zijn, die wel kunnen worden getolereerd. Het maken van onderscheid tussen deze categorieën leidt echter tot aanzienlijke problemen. Hierbij komt het feit dat in de praktijk slechts een relatief klein segment van kinderarbeid valt onder de categorie van werk dat ingedeeld is onder de onaanvaardbare vormen. Meer dan tachtig procent van de werkende kinderen valt niet onder deze definitie uit de conventie. In India betekent dit dat van de twintig miljoen werkende kinderen er slechts twee miljoen werk doen uit de categorie van de 'onaanvaardbare werkzaamheden'.

Bovendien zijn er problemen met de afbakening, die tot arbitraire interpretaties kunnen leiden over de vraag wat nu gevaarlijk werk is. Hierdoor dreigt het gevaar dat handhaving van de regels door de overheid arbitrair wordt en kinderarbeid voortduurt. Daarenboven bestaat het gevaar dat bij het benadrukken van de ergste vormen van kinderarbeid gewetenloze werkgevers geen strobreed in de weg wordt gelegd als zij kinderen exploiteren voor werk dat niet valt onder de ergste vormen. Door deze factoren en effecten werkt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid averechts.

Werk en opleiding

Het combineren van werk en inkomen wordt door de Nederlandse overheid gezien als een optimale oplossing in situaties waarin armoede wijdverbreid is. Binnen dit raamwerk wordt geaccepteerd dat onderwijs moet worden aangepast aan de behoefte van werkende kinderen. Omdat kinderen overdag moeten werken, bestaat er niet de mogelijkheid voltijdse scholing te volgen en zijn zij aangewezen op niet-officiële scholing na werktijd.

In India is het beleid aangaande kinderarbeid nauw gerelateerd aan de ontwikkeling van niet-officiële scholing voor werkende kinderen. Deze vorm van onderwijs wordt hevig bekritiseerd vanwege de slechte kwaliteit van het onderwijs en van de onderwijzers. Hoewel het aantrekkelijk lijkt werk en scholing te combineren, gaat dit argument voor kinderen niet op, vooral als het werk vermoeiend is. In ontwikkelingslanden is dat vaak het geval. Onder die omstandigheden is het voor kinderen nagenoeg onmogelijk om werk en goede scholing te combineren en wordt prioriteit gegeven aan het inkomen dat kinderen ontvangen. Het netto effect is dat, met uitzondering van enkele zeer bijzondere gevallen, de meeste kinderen verstoken blijven van onderwijs.

De mening van kinderen

Het Nederlandse beleid gaat ervan uit dat niet alle kinderen uit noodzaak werken, maar dat sommigen dit doen uit vrije wil, om hun zelfrespect te vergroten en om hun perspectief om in de industrie te gaan werken te vergroten, alwaar de lonen veelal hoger liggen. Kinderen hebben er recht op hun opvattingen weer te geven en om serieus te worden genomen, maar hun inzichten op werk en onderwijs moeten beoordeeld worden in het licht van hun leeftijd, werk en toekomst.

Het is echter niet altijd zo dat kinderen, in het bijzonder jonge kinderen, in staat zijn om goed geïnformeerde keuzes te maken. Die keuzes zijn meer gecompliceerd naarmate er verantwoordelijkheden jegens het gezin liggen en er sprake is van gebrek aan mogelijkheden. De toegang tot onderwijs is daarom niet een zaak van keuzes door kinderen, maar behoort tot de verantwoordelijkheid van de staat opdat analfabetisme wordt uitgebannen. In alle geïndustrialiseerde landen is het effect van verplicht basisonderwijs aangetoond.

Conclusie

Omdat officieel onderwijs een belangrijke rol kan vervullen bij het beperken en voorkomen van kinderarbeid, kunnen de overheden (inclusief de Nederlandse) hun beleid beter richten op de bevordering van goed officieel onderwijs dan op het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid. Zo'n onderwijsbevorderend beleid is ook in lijn met de VN-conventie over de rechten van het kind, die in 1989 is aangenomen door de Algemene Raad en staten verplicht kinderen te beschermen tegen economische uitbuiting, tegen gevaar en tegen werk dat inbreuk maakt op de opleiding van het kind

1 Deze zijn gedefinieerd in de ilo-conventie nummer 182 van 1999 (International Labour Organisation, Geneve, 1999). Hierin wordt in het bijzonder gerefereerd aan slavernij, inclusief de handel in kinderen, onderpand, en gedwongen rekrutering voor gewapende conflicten, kinderprostitutie en kinderpornografie, en het gebruik van kinderen voor illegale activiteiten, zoals drugsmokkel, en ieder ander werk dat de gezondheid, veiligheid en moraal van kinderen schaadt.

2 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kinderarbeid wereldwijd, Den Haag, mei 1998.

3 Dit artikel is gebaseerd op een evaluatieonderzoek in India van de auteur: Beleidsevaluatie van het VMP: FNV-beleid inzake