

ADVIES Nr. 1.880

---

Zitting van dinsdag 17 december 2013

---

IAO – 103e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (juni 2014) – Rapport V (1) – De overgang van de informele economie naar de formele economie vergemakkelijken

x

x

x

2.650-1

## **ADVIES Nr. 1.880**

---

Onderwerp: IAO – 103e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (juni 2014) – Rapport V (1) – De overgang van de informele economie naar de formele economie vergemakkelijken

---

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 3 september 2013 het advies van de Raad ingewonnen over een rapport van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) over de overgang van de informele economie naar de formele economie. Dat vraagstuk is ingeschreven op de agenda van de 103e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 2014.

De Nationale Arbeidsraad wordt daarover geraadpleegd ingevolge het verdrag nr. 144 betreffende de tripartiete raadplegingsprocedures ter bevordering van de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen.

De bespreking van dat vraagstuk werd toevertrouwd aan de commissie Internationale Arbeidsorganisatie.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 17 december 2013 het volgende advies uitgebracht.

x

x

x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG**

De heer P.-P. Maeter, voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, heeft bij brief van 3 september 2013 het advies van de Raad ingewonnen over een rapport van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) over de overgang van de informele economie naar de formele economie. Dat vraagstuk is ingeschreven op de agenda van de 103e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 2014.

Bij dat rapport is een vragenlijst gevoegd met het oog op de aanvulling van de IAO-normen met een nieuw normatief instrument, om de lidstaten soepele, maar relevante richtsnoeren aan te reiken om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken (aanbeveling).

Om de partijen in staat te stellen met kennis van zaken te antwoorden op de vragenlijst over de overgang naar de formele economie werd in september 2013 een drieledige deskundigenvergadering gehouden over het thema "Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle", om inzicht te geven over de aard en de inhoud van het voorgestelde instrument. Er werd vooral besloten uit te gaan van de recente positieve ervaringen met een dergelijke succesvolle overgang.

De regeringen wordt verzocht uiterlijk 31 december 2013 hun gemotiveerde antwoorden op de vragenlijst te bezorgen, zodat het Internationaal Arbeidsbureau er rekening mee kan houden bij de opstelling van definitieve rapporten waarin de standpunten worden samengevat, met het oog op de Internationale Arbeidsconferentie van juni 2014.

Om met kennis van zaken op de genoemde vragenlijst te kunnen antwoorden, heeft de Raad kunnen rekenen op de technische steun van het bestuur, dat hij dan ook wil bedanken voor zijn waardevolle medewerking.

De Nationale Arbeidsraad werd over dat rapport en die vragenlijst geraadpleegd ingevolge het verdrag nr. 144 betreffende de tripartiete raadplegingsprocedures ter bevordering van de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

### A. Algemene beschouwingen

De Raad heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het rapport van het IAB over het thema "Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle" alsook van de desbetreffende vragenlijst.

Hij merkt op dat het laatste onderzoek van de informele economie door de Internationale Arbeidsconferentie dateert van 2002. Daarna is er in 2007 een colloquium geweest over de vernieuwende aanpak van verschillende landen en hun goede praktijken om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken.

De Raad verwelkomt het initiatief van de IAO om rekening te houden met de innoverende praktijken van sommige landen om geleidelijk een formeel karakter te geven aan de situatie van werknemers die zijn tewerkgesteld in een arbeidsrelatie die niet erkend of beschermd is door een wettelijk kader, en daaruit de nodige lering te trekken, om te komen tot een ruim, coherent en geïntegreerd kader door de goedkeuring van een aanbeveling. Een dergelijk instrument zou de landen immers kunnen aanmoedigen om op hun niveau een volledig en gepast nationaal beleid vast te stellen.

De Raad merkt op dat in de informele economie zeer kwetsbare bevolkingsgroepen zitten, zoals vrouwen, kinderen, jongeren, ouderen, migranten, etnische minderheden, en dat de informele economie wordt gekenmerkt door een ernstig gebrek aan waardig werk, met een lage productiviteit, lage inkomens en een beperkte sociale bescherming.

Rekening houdend met de moeilijke context waarin de informele economie zich afspeelt, wijst de Raad erop dat de overgang naar de formele economie moet gebeuren door een verstandig en passend beleid, dat zich niet mag beperken tot een formalisering van de informele economie door de goedkeuring van verordenende kaders die ertoe strekken bepaalde activiteiten illegaal te verklaren als ze worden verricht buiten het toepassingsgebied van de wet. Zo'n restrictieve visie zou immers tot gevolg kunnen hebben dat die kwetsbare bevolkingsgroepen en hun gezinnen, die alleen via de informele economie kunnen overleven, hun bestaansmiddelen verliezen. De Raad herinnert er evenwel aan dat de werknemers en de werkgevers die actief zijn in de informele economie moeten worden beschouwd als volwaardige werknemers en werkgevers en dat op hen dezelfde normen van toepassing moeten zijn als die welke gelden voor de formele economie.

Volgens de Raad moet die formalisering veeleer gepaard gaan met maatregelen, zoals steunmaatregelen inzake groei en het scheppen van kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen, controle, representativiteit en sociale dialoog, discriminatiebestrijding, uitbreiding van de sociale bescherming ...

De Raad wenst in dat verband te wijzen op een aantal initiatieven die in België de formalisering van bepaalde niet aangegeven activiteiten in de hand hebben gewerkt en waarvoor in de sector geen formeel netwerk bestond. Er werden onder meer initiatieven genomen ter verbetering van het wettelijke kader voor de uitoefening van artistieke activiteiten met tussenpozen door aan die werknemers met name een sociale bescherming te bieden die is aangepast aan hun soort van activiteit. Bovendien kon de huishoudelijke arbeid worden geformaliseerd door middel van flankerende maatregelen inzake dienstencheques. Die regeling, die in 2004 in werking is getreden, beoogt verschillende doelstellingen, waaronder het scheppen van arbeidsplaatsen, vooral voor laaggeschoolde werknemers, de formalisering van zwartwerk en een betere combinatie van beroeps- en gezinsleven. De Raad wijst erop dat die goede praktijk ook wordt gekenmerkt door flankerende aanmoedigingsmaatregelen die gelijktijdig worden genomen, zowel ten gunste van de gebruikers (belastingaftrek) als van de werknemers (instelling van een formeel, gestructureerd statuut met een sociale bescherming en een verzekeringsstelsel, dat aan die sector een zichtbaarheid en een zeker gewicht geeft door middel van een uitbreiding van de sociale dialoog en dat aan die werknemers een zekere representativiteit geeft). In het kader van dat stelsel werden ook maatregelen genomen om de controles te coördineren.

De Raad is nog van mening dat het internationale instrument zal zorgen voor meer beleidssamenhang in de doelstellingen inzake werkgelegenheid, sociale bescherming, sociale dialoog en fundamentele beginselen en fundamenteel recht op arbeid; de gelijkheid tussen mannen en vrouwen is daarbij een transversaal thema.

#### B. Specifieke beschouwingen

De Raad heeft besloten zich te buigen over een aantal specifieke vraagstukken van de bij het rapport gevoegde vragenlijst over het recht en de praktijk inzake overgang van de informele economie naar de formele economie.

## 1. Preambule

De Raad merkt in eerste instantie op dat het statistische begrip van informele economie, zoals het in 2003 door de IAO is ontwikkeld, verwijst naar « *un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique (...)* ».

De Raad erkent in eerste instantie dat vele ontwikkelings- en overgangslanden worden geconfronteerd met situaties die onder die definitie vallen. In een groot aantal regio's van de wereld vormen die situaties overigens zeer vaak het hoofdbestanddeel van de economische structuren van het land.

Hij wijst er echter op dat België ook wel te maken heeft met de problematiek van de informele economie, maar niet zozeer wordt geconfronteerd met de situaties waarnaar die definitie verwijst. In België verwijst dat begrip immers veeleer naar zwartwerk, d.w.z. economische activiteiten die duidelijk buitenwettelijk en in strijd met de wetgeving uitgevoerd worden.

De Raad stelt dan ook voor dat in de preambule rekening wordt gehouden met het feit dat de informele economie een begrip is dat situaties omvat die sterk verschillen van land tot land naargelang van de context.

Verder pleit hij ervoor dat bepaalde landen, zelfs al zijn situaties buiten de formele economie er minder zichtbaar, een specifieke aanpak vaststellen om dergelijke situaties op inclusieve wijze te verhelpen.

De Raad herinnert ook aan het belang van het wereldwijde kader waarin de informele economie zich heeft ontwikkeld en dus de noodzaak van een dergelijk globaal kader om de overgang te vergemakkelijken. Het gaat om een vraagstuk van mondiaal bestuur om het gebrek aan billijkheid tussen economische groei, werkgelegenheid en armoedebestrijding in het macro-economische beleid op te vangen. Het economische beleid op wereldvlak moet de overgang kunnen steunen door middel van geïntegreerde strategieën, met name in het post-2015-kader.

De Raad herinnert ten slotte aan het strategische belang van de nationale programma's voor waardig werk die telkens een tripartiet, overlegd, coherent en geïntegreerd instrument vormen in een nationaal kader om de overgang van de informele naar de formele economie te vergemakkelijken.

2. Vraag nr. 7 van de vragenlijst over de uitdrukking "informele economie"

De Raad constateert dat vraag nr. 7 over het toepassingsgebied van het instrument verwijst naar een beschrijving van de informele economie, waarin wordt verwezen naar zijn werkzaamheden van 2002, maar die niet relevant is voor de Raad in de context van de onderhandelingen over een instrument dat de overgang van de informele economie naar de formele economie in de toekomst tot stand moet helpen brengen.

Volgens de Raad zou het beter zijn dat die definitie wordt vervangen en hij verwijst dienaangaande naar een nuttige bijdrage, namelijk de definitie die voortvloeit uit de 17e internationale conferentie van arbeidsstatistici, die in 2003 richtsnoeren voor een statistische definitie van de informele werkgelegenheid heeft aangenomen.

De Raad merkt op dat ook het handboek van de IAO van 2012 over de methodologische aspecten van de enquêtes over de informele economie, *Mesurer l'informalité : Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel*, een nuttige inspiratiebron kan zijn.

De Raad stelt in dat kader de volgende definitie voor: «toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts ou insuffisamment – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles.»

De Raad drukt de wens uit dat die definitie derwijze wordt becommentarieerd dat alle verschillende vormen van informele arbeid tijdens de besprekingen in aanmerking worden genomen.

3. Vraag nr. 12 van de vragenlijst over het wetgevende kader waarin het beleid inzake overgang naar de formele economie moet passen

Volgens de Raad zou het voorgestelde instrument niet alleen een juridisch kader moeten bieden, maar ook een praktisch instrument moeten zijn dat een combinatie van aanmoedings- en strafmaatregelen mogelijk maakt. De aanmoedigingsmaatregelen zijn bijzonder nuttig om ervoor te zorgen dat de economische eenheden van de informele economie de wet- en regelgeving in acht nemen, terwijl er bij de bestraffing aandacht moet zijn voor de kwetsbaarheid van de personen op wie ze van toepassing is.

Er moet nauw samengewerkt worden door alle betrokken partijen, met inbegrip van de gemeentelijke overheden, de ministeries van Arbeid, de vakbonden, de werkgeversorganisaties en de organisaties van werknemers/werkneemsters van de informele economie, om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken. Het voorgestelde instrument zou maatregelen moeten bevatten voor een betere coördinatie tussen de verschillende instellingen die belast zijn met de controle op de toepassing van de wetgeving, met inbegrip van de arbeidsinspectie, de belastingdiensten, de socialezekerheidsinstellingen enz.

De Raad constateert bovendien dat de jongste jaren in het IAB vernieuwende praktijken en benaderingswijzen zijn ontstaan om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken en dat ook daarmee rekening moet worden gehouden in het toepassingsgebied van het instrument.

Hij herinnert eraan dat het IAB de jongste jaren zeven kerngebieden heeft opgelijst die een bijzondere aandacht vereisen in het kader van de overgang naar de formele economie, namelijk: de groeistrategieën en het scheppen van kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen, het verordenende kader, de sociale dialoog, de preventie van discriminatie, de maatregelen ter ondersteuning van de ondernemingsgeest, de uitbreiding van de sociale bescherming, de lokale ontwikkelingsstrategieën.

Het is dan ook de bedoeling die lage organisatieniveaus wereldwijd op te trekken door die overgang gepaard te laten gaan met de goedkeuring van maatregelen op de voornoemde gebieden.



De Raad constateert bovendien dat de jongste jaren nieuwe initiatieven zijn ontstaan die zijn gebaseerd op een virtueel handelsverkeer op wereldniveau. Die ruilhandelsplatformen van het type "barter" stemmen in werkelijkheid overeen met ruilbeurzen waarop een groot aantal ondernemingen, wier behoeften niet noodzakelijk complementair zijn, wederzijds goederen en diensten uitwisselen. Die ruilhandelsplatformen worden bovendien gekenmerkt door het feit dat het betreffende handelsverkeer niet onderworpen is aan belastingen of btw en dat er soms virtuele munteenheden worden gebruikt.

De Raad vraagt in het algemeen ook bijzondere aandacht voor de productie- en /of onderaannemingsketens die mogelijk tot informele werkgelegenheid kunnen leiden.

Gelet op die nieuwe vormen van handelsbetrekkingen pleit de Raad er dan ook voor dat ook het vraagstuk van het verband tussen die nieuwe vormen van economie en de informele economie wordt besproken.

-----