

AANBEVELING NR. 204 INZAKE DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE, GOEDGEKEURD DOOR DE IAO-CONFERENTIE TIJDENS HAAR 104^{DE} ZITTING OP 12 JUNI 2015

DOOR **MARC MORSA* EN JACQUES DONIS****

* Senior Juridisch Adviseur, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, DG Beleidsondersteuning

** Senior Juridisch Adviseur, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, DG Beleidsondersteuning

1. **ALGEMENE CONTEXT: EEN SLECHT GEDEFINIEERDE REALITEIT TEGENOVER EEN GEBREK AAN STATISTISCHE GEGEVENS DIE VOORTDUREND EVOLUEERT**

1.1. **DE INFORMELE ECONOMIE: EEN SLECHT GEDEFINIEERDE REALITEIT TEGENOVER EEN GEBREK AAN STATISTISCHE GEGEVENS**

1.1.1. **De informele economie en het gebrek aan betrouwbare statistische gegevens**

Het probleem met het thema informele economie heeft onder andere te maken met het feit dat het normatieve instrument niet alleen rekening moet houden met het heterogene en complexe karakter van de informele economie, maar ook met de vele factoren die het mogelijk maakten dat de informele economie zich kon ontwikkelen en kon blijven bestaan. Het moet bovendien rekening houden met het feit dat de informaliteit sterk kan verschillen naargelang van het land en de economische en institutionele ontwikkelingsniveaus¹.

De uitdrukking en het begrip ‘informele sector’ werden in de jaren zeventig door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) voor het eerst naar het grote publiek toe gebruikt. Ze wezen hoofdzakelijk op de overlevingsactiviteiten van mensen die werkten in de marginale segmenten of randsegmenten van de economie. In het rapport van de directeur-generaal op de Internationale Arbeidsconferentie (IAC) van 1991 werd de informele sector omschreven als het begrip dat verwijst naar “*de zeer kleine productie- en distributie-eenheden voor goederen en diensten die gevestigd zijn*

(1) IAB, *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Genève, 2008.

*in stedelijke zones in ontwikkelingslanden; deze eenheden zijn hoofdzakelijk eigendom van zelfstandigen die soms familieleden of enkele loontrekkenden of leerlingen in dienst hebben. In het beste geval beschikken ze over een zeer bescheiden kapitaal; ze doen een beroep op weinig ontwikkelde technieken en laaggeschoolde arbeidskrachten, wat tot een lage productie leidt; ze leveren gewoonlijk alleen aan groepen die slechts een minimuminkomen of een zeer onregelmatig inkomen en een zeer onstabiele baan hebben*². Hoewel deze beschrijving in de meeste ontwikkelingslanden vandaag nog van toepassing is, omvat ze niet langer de uiteenlopende vormen van informaliteit en informalisering die sindsdien aan belang hebben gewonnen.

De problematiek van de informele of niet-gestructureerde economie³ vormt bijgevolg binnen de Internationale Arbeidsorganisatie al meer dan veertig jaar aanleiding tot debat⁴. Het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) gebruikte de uitdrukking 'informele sector' ook om de activiteiten te beschrijven van arme werknemers die zeer moeilijke arbeid verrichten maar van wie de activiteiten door de overheid niet erkend, geregistreerd, beschermd of gereguleerd waren⁵. In het rapport van 1991 (IAC, zitting nr. 78) werd echter benadrukt dat *"er voor de Organisatie geen sprake van kon zijn dat ze de niet-gestructureerde sector van een of ander land zou helpen 'promoten' of 'ontwikkelen' als een gemakkelijke en goedkope manier om jobs te creëren als de betrokkenen niet tegelijkertijd het voornemen hebben om geleidelijk de ergste vormen van uitbuiting en de onmenselijke arbeidsvoorwaarden in de sector weg te werken"*⁶. Tijdens debatten waar de conferentie destijds aanleiding toe gaf werd het feit benadrukt dat dit dilemma moest worden benaderd vanuit een aanpak van de onderliggende oorzaken van het probleem en niet alleen van de symptomen ervan en dat, met een 'globale en veelvormige' strategie.

In 1993 werd op de vijftiende Internationale Conferentie van arbeidsstatistici (15de ICLS) een internationale statistische definitie aangenomen van de informele sector, die vervolgens werd opgenomen in het herziene System of National Accounts (SNA 1993) van de Verenigde Naties. Om de informele sector op een duidelijke manier in de rekeningen te kunnen opnemen met het oog op de berekening van de bijdrage ervan aan het bruto binnenlands product, werd overeengekomen dat hij moest worden bepaald op basis van de kenmerken van de productie-eenheden (de ondernemingen) waarbinnen de activiteiten plaatsvinden (ondernemingsgerichte benadering) en niet op basis van de kenmerken van de personen die er deel van

(2) IAB, *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport van de directeur-generaal, Internationale Arbeidsconferentie, 78^{ste} zitting, Genève, p. 4, 1991.

(3) De uitdrukking 'niet-gestructureerde sector' werd voor juli 1999 vaak gebruikt als vertaling van 'informal sector'.

(4) Internationale Arbeidsconferentie, 90^{ste} zitting 2002, rapport VI.

(5) IAB, *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Genève, 1972.

(6) IAB, *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport van de directeur-generaal, Internationale Arbeidsconferentie, 78^{ste} zitting, Genève, p. 58, 1991.

uitmaken of van hun jobs (werknemersgerichte benadering). Aangezien een ondernemingsgerichte omschrijving van de informele sector de informele tewerkstelling niet in al haar dimensies kan bevatten, werd voorgesteld om de werknemers uit de formele en de informele sector volgens hun arbeidssituatie in te delen. Die indeling zou moeten gebeuren op basis van de groepen in de International Classification of Status in Employment (ICSE-93), die werd aangenomen tijdens de 15^{de} ICLS, maar op een voldoende hoog desegregatieniveau om de relevante vormen van de informele tewerkstelling te kunnen identificeren. Dat neemt niet weg dat er op dit ogenblik op internationaal niveau geen overeengekomen subcategorieën bestaan van tewerkstellingsituaties in de informele tewerkstelling, in die zin dat dit uiterst belangrijke aspect van het fenomeen in de nationale statistieken nog niet wordt geïdentificeerd en op een gepaste manier benaderd⁷.

In 2003 keurde de zeventiende Internationale Conferentie van arbeidsstatistiek (17de ICLS) de richtlijnen over een statistische definitie van informeel werk goed. In paragraaf 3 van die richtlijnen wordt ‘informeel werk’ omschreven als het totale aantal informele jobs dat wordt uitgevoerd bij de ondernemingen zowel uit de formele als uit de informele sector en bij gezinnen in de loop van een bepaalde referentieperiode. Informeel werk omvat: wie voor eigen rekening werkt en de werknemers die aan het werk zijn in hun eigen onderneming binnen de informele sector; familieleden die meewerken in het familiebedrijf, zowel in de formele als in de informele sector; loontrekkenden die een informele functie betrekken, zowel in de formele als in de informele sector en bij gezinnen, bijvoorbeeld betaald huishoudpersoneel; leden van informele producentencoöperatieven; personen die voor eigen rekening werken in de productie van goederen die uitsluitend voor gebruik binnen het eigen gezin bestemd zijn⁸.

Het is bij gebrek aan statistische gegevens niet eenvoudig om te bepalen wat de term informele economie precies inhoudt of om de reikwijdte ervan te bepalen⁹. De landen die regelmatig statistieken opmaken zijn immers relatief zeldzaam omdat de informatiesystemen op de arbeidsmarkt in heel wat landen niet toelaten om de omvang van de informele economie te schatten of om de evolutie ervan te volgen¹⁰. Niettemin zijn onderzoekers het erover eens dat de arbeidsmarkt in ontwikkelings-

(7) Zie Hussmanns, R., *Informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework*, document gepresenteerd tijdens de vijfde vergadering van de internationale groep van deskundigen in de statistiek van de informele sector (groep van Delhi), New Delhi, 19-21 september 2001.

(8) Zie Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, par. 12, 2014.

(9) In de resolutie van de 15de ICLS komen onderwerpen aan bod in verband met de definiëring van de informele sector op zich en met het bepalen van het begrip, de inhoud en het voeren van onderzoek naar de informele sector. Tot op vandaag vormt ze het enige geheel van internationale statistische normen voor de informele economie.

(10) Zie Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, par. 13, 2014.

landen gekenmerkt wordt door een alomtegenwoordige informaliteit, die zich uit via ondernemingen die niet in het handelsregister zijn ingeschreven, een gebrek aan sociale bescherming of de afwezigheid van arbeidsovereenkomsten¹¹.

1.1.2. Het concept informele economie versus zwartwerk en de onduidelijke grens tussen belastingontduiking, belastingontwijking en ongeoorloofde activiteiten

De definitie van de concepten informele economie en werk stond centraal in de discussies tijdens de 103^{de} en 104^{de} zittingen van de IAC. We kunnen echter alleen maar vaststellen dat ondanks de vele inspanningen van de IAB om het begrip van deze concepten te vergroten, heel wat vragen onbeantwoord blijven, met name wat de afbakening van deze concepten in verband met belastingontduiking, belastingontwijking en ongeoorloofde activiteiten betreft.

Het statistische concept van de informele economie zoals de IAO dat in 2003 ontwikkelde, verwijst naar “*een geheel van eenheden die goederen of diensten produceren met de bedoeling jobs en inkomsten voor de betrokken personen te creëren. Die eenheden, die een laag organisatieniveau kennen, werken op kleine schaal en hebben een specifieke manier van werken (...)*”. Heel wat ontwikkelingslanden en landen die op weg zijn naar een markteconomie, hebben te maken met situaties die aan die definitie beantwoorden. In zeer veel regio's ter wereld maken dergelijke situaties overigens heel vaak het belangrijkste deel van de economische structuren van het land uit. Hoewel België op zijn eigen niveau ook met de problematiek van de informele economie wordt geconfronteerd, heeft het niet zozeer te maken met de situaties waar deze definitie naar verwijst. In België verwijst het begrip immers eerder naar zwartwerk, waar de economische activiteiten zich uitdrukkelijk buiten en tegen de wetgeving in afspeelen¹².

Er bestaat een verband tussen het niet-aangegeven deel en het informele deel van de economie. Dat laatste is bijzonder groot in de ontwikkelingslanden, waardoor de omvang van de niet-aangegeven economie per definitie ook groot zal zijn. Onder andere de IAO tracht het informele deel van de economie te meten als deel van het bbp, ten minste als percentage van de totale tewerkstelling¹³.

(11) IAB, *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, Genève, IAB/WIEGO, 2002 en 2012; Jütting, J. en de Laiglesia, J.R., *L'emploi informel dans les pays en développement: une normalité indépassable?*, Parijs, OESO, 2009; Bacchetta, M., Ernst, E. en Bustamante, J.P., *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement*, Genève, IAO/WHO, 2009; Wereldbank, op. cit., 2013.

(12) Advies nr. 1.880 van de NAR van 17 december 2013, p. 6 – <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1880.pdf>.

(13) Pacolet, Jozef en Vanormelingen, Joris, *Illicit financial flows: concepts and first macro estimates for Belgium and its preferred partner countries*, Working paper nr. 10, p. 28 e.s., 6 juli 2015.

Behalve naar de concepten informele economie en zwartwerk verwijst de gespecialiseerde literatuur ook naar de concepten belastingontduiking, belastingontwijking en ongeoorloofde activiteiten. Het onderscheidende criterium tussen belastingontduiking en belastingontwijking is het feit dat men buiten of binnen het kader van de wet te werk gaat (ook al gaat men in het laatste geval tegen de geest van de wet in). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt in het geval van belastingontwijking dat het om een moeilijk te definiëren term gaat, die echter gewoonlijk wordt gebruikt om de constructie te beschrijven die een belastingplichtige opzet om zijn fiscale schuld te beperken en dat, hoewel de regeling strikt juridisch kan zijn, ze gewoonlijk ingaat tegen de geest van de wet die hij beweert na te leven¹⁴. Belastingontduiking gaat met andere woorden in tegen de bedoeling en de letter van de wet, terwijl belastingontwijking alleen tegen de bedoeling van de wetgever ingaat, maar niet tegen de letter van de wet.

De verschillende concepten stonden centraal tijdens de besprekingen op de internationale conferentie (2014-2015) voor hoofdzakelijk de lidstaten van de Europese Unie (EU). De guidance die in de ontwerpaanbeveling werd vooropgesteld en bedoeld was om de overgang naar een formele economie te vergemakkelijken, leek de EU-lidstaten dan ook niet aangewezen, aangezien zij minder begaan zijn met de overgang naar een formele economie dan met overeenstemming met het bestaande wettelijke kader. Een nieuw hoofdstuk waarin die bezorgdheid wordt weergegeven en dat bovendien een strategisch kader biedt, boven op een guidance die is aangepast aan de situatie van de informele economie binnen de EU-lidstaten, werd tijdens de IAC voorgesteld als amendement op de ontwerpaanbeveling. Het werd echter niet aanvaard, omdat het het universele karakter van het instrument zou hebben aangetast. Niettemin werd er deels rekening gehouden met de bezorgdheden van de EU-lidstaten, die zijn opgenomen in artikel 22 van hoofdstuk VI van de aanbeveling nr. 204 met als titel *aanmoedigingsmaatregelen, eenvormigheid en invoering* waarin wordt bepaald dat: *“De Leden zouden gepaste maatregelen moeten nemen, met name een combinatie van preventieve maatregelen, de toepassing van de wet en doeltreffende sancties, om belastingontduiking, het niet betalen van sociale bijdragen en de ontwijking van o.m. de sociale wetgeving en de arbeidswetgeving aan te pakken”*.

1.2. DE INFORMELE ECONOMIE: EEN VOORTDUREND OPRUKKENDE WERELDWIJDE REALITEIT

Ondertussen heeft de informele economie zich echter bijna overal ter wereld snel ontwikkeld, ook in de industrielanden: ze kan niet langer als een tijdelijk fenomeen of randfenomeen worden beschouwd. De voorbije jaren ontstonden de meeste nieu-

(14) OESO, glossarium “A term that is difficult to define but which is generally used to describe the arrangement of a taxpayer’s affairs that is intended to reduce his tax liability and that although the arrangement could be strictly legal it is usually in contradiction with the intent of the law it purports to follow” (eigen vrije vertaling in de tekst van het artikel).

we jobs in de informele sector, zeker in de ontwikkelingslanden en in landen die op weg zijn naar een markteconomie. De meeste personen gingen in de informele economie werken omdat ze in de formele economie geen job vonden of geen bedrijf konden starten.

Bovendien zagen we in de context van de wereldwijde concurrentie en de informatie- en communicatietechnologie (ICT) een toenemende flexibilisering en informatisering van de productie en de arbeidsrelaties¹⁵.

1.3. DE INFORMELE ECONOMIE WORDT GEKENMERKT DOOR EEN TEKORT AAN WAARDIG WERK VOOR DE PERSONEN DIE ERIN WERKEN

De IAO is evenwel van mening dat de situatie van de personen in de informele economie vooral vanuit het tekort aan goede banen moet worden bekeken. Laagkwalitatieve, niet-productieve en slecht betaalde jobs, die door de wet niet erkend of beschermd worden; geen arbeidsrechten; onvoldoende sociale bescherming; geen vertegenwoordiging of spreekrecht, wat het meest uitgesproken is in de informele economie, in de eerste plaats bij vrouwen en jonge werknemers¹⁶.

Wat in de informele economie gebeurt, heeft gevolgen voor de werknemers en de werkgevers in de formele economie en omgekeerd. De ondernemingen uit de informele sector vormen oneerlijke concurrentie voor die uit de formele sector: ze betalen geen belastingen of sociale bijdragen voor de werknemers en ontwijken andere bedrijfskosten die bedrijven uit de formele economie wel hebben. Maatregelen om de buitensporige kosten van handelstransacties te beperken en om institutionele obstakels weg te werken, bevorderden de legalisering van informele bedrijven, kwamen de werknemers van die bedrijven ten goede en deden de oneerlijke concurrentie met de bedrijven uit de formele sector afnemen¹⁷.

De belangrijkste oorzaken van de informele economie zijn echter veelvormig en de wetgeving alleen volstaat niet om waardig werk te bevorderen. Doeltreffende gerechtelijke, politieke, economische en andere instellingen die al dan niet marktgebonden zijn, zijn noodzakelijk, boven op een rechtvaardige toegang tot die instellingen¹⁸.

(15) Zie Standing, G., *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

(16) AB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, pp. 4-5, 2002.

(17) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 5, 2002.

(18) Zie Wereldbank, *Rapport sur le développement dans le monde 2002: des institutions pour les marchés*, Washington, DC, Wereldbank, 2002.

1.4. DE VOORTSCHRIJDENDE BEWUSTWORDING VAN DE NOODZAAK VAN EEN TUSSENKOMST VAN DE IAO VIA EEN NORMATIEVE ACTIE

1.4.1. Werk is niet alleen een kwestie van geld; het heeft ook alles met mensenrechten te maken

*“Werk is niet alleen een kwestie van geld; het heeft ook alles met mensenrechten te maken. Er kan maar sprake zijn van waardig werk als de rechtvaardigheid en de waardigheid die iedereen binnen zijn functie wenst, gewaarborgd zijn. In de 21^{ste} eeuw gaat het om het hebben van een job, maar niet tegen gelijk welke prijs en in gelijk welke omstandigheden.”*¹⁹

Sinds zijn oprichting in 1919 maakt de IAO zich zorgen over de rechten van alle werknemers, ongeacht waar ze werken. Die bezorgdheid nam nog toe in 1998, toen de Internationale Arbeidsconferentie unaniem de Verklaring van de IAO met betrekking tot de fundamentele arbeidsprincipes en arbeidsrechten en de follow-up ervan goedkeurde. De Verklaring houdt een wederzijdse verplichting tussen de lidstaten en de IAO zelf in. Ze is van toepassing op alle werknemers, ongeacht hun arbeidsrelatie of de formaliteitsgraad van hun situatie. Iedereen die werkt heeft arbeidsrechten: de vrijheid om zich te verenigen en de effectieve erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen; de uitsluiting van elke vorm van gedwongen of verplichte arbeid; de effectieve afschaffing van kinderarbeid; de afschaffing van discriminatie in verband met tewerkstelling en beroep²⁰. Die principes en rechten op het werk vloeien voort uit de Grondwet van de IAO en werden weergegeven en uitgewerkt in de acht verdragen van de IAO die door de internationale gemeenschap en de Internationale Arbeidsorganisatie als fundamenteel worden beschouwd.

Uit de wereldwijd opgestelde rapporten in het kader van de follow-up van de Verklaring van de IAO komt duidelijk naar voren dat de afwezigheid van rechten in het bijzonder in de informele economie zorgwekkend is²¹. Zo hebben de werknemers uit de informele economie vaak niet de vrijheid om zich te verenigen en beschikken ze niet over vakbondsrechten en het recht op collectieve onderhandelingen. Bovendien is gedwongen arbeid, met name dienstbaarheid voor schulden en de exploitatie en slechte behandeling van personen die het slachtoffer worden van illegale handel, een fenomeen dat in de informele economie voorkomt omdat die economie illegaal is en buiten het toepassingsgebied van de wet valt. Kinderarbeid is in de informele economie alomtegenwoordig. Ook personen die met rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie worden geconfronteerd en die geen gelijkheid van kansen of behandeling krijgen – of dat nu onderwijs en opleiding, de toegang tot middelen of tot een job in de formele economie betreft – komen in de informele economie terecht. Het gaat met name om vrouwen, werknemers met een handicap en migranten.²²

(19) IAB, *Agenda global pour l'emploi: résumé, Forum global sur l'emploi*, Genève, p. 5, 1-3 november 2001.

(20) IAB, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Internationale Arbeidsconferentie, 86^{de} zitting, Genève, par. 2, 1998.

(21) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 44, 2002.

(22) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, pp. 44-45, 2002.

1.4.2. Het gebrek aan sociale bescherming in de informele economie²³

Het gebrek aan sociale bescherming is een belangrijke bepalende eigenschap van de informele economie. Het zijn net de personen die in de informele economie werken, die de grootste behoefte hebben aan sociale bescherming, niet alleen omdat hun job en hun inkomsten onzeker zijn, maar ook en vooral omdat ze vaker worden blootgesteld aan grote risico's voor hun gezondheid en voor hun veiligheid op het werk. Heel wat werknemers uit de informele sector werken thuis, zodat niet alleen de werknemers zelf, maar ook hun gezin en hun bureaus mogelijk aan die risico's zijn blootgesteld. De lage kwaliteit van de arbeid gaat vaak hand in hand met een lage levenskwaliteit. Ook de hiv-/aids-pandemie heeft gevolgen voor het werk en voor de werknemers in de informele economie²⁴. In bepaalde landen heeft de ziekte de productieve arbeidskrachten massaal uitgeroeid en de lacunes in de socialebeschermingssystemen worden alsmear duidelijker. Tegelijkertijd bedreigt het gebrek aan sociale bescherming in de informele economie ook de formele economie²⁵.

Wereldwijd kent slechts ongeveer 20 procent van de werknemers een echte sociale bescherming. Meer dan de helft van de werknemers en de personen die zij ten laste hebben, kunnen op geen enkel formeel systeem van sociale zekerheid een beroep doen. Zij worden niet beschermd door een systeem van sociale verzekeringen dat via bijdragen wordt gefinancierd en evenmin op een mechanisme van sociale bijstand dat via de belastingen wordt gefinancierd²⁶.

1.4.3. De conclusies van het Interregionale driedelige colloquium over de informele economie (2007)

Het interregionale driedelige colloquium over de informele economie volgde op de Resolutie van de Internationale Arbeidsconferentie van 2002 over waardig werk en de informele economie²⁷. De resolutie vormt een nieuw globaal kader en weerspiegelt de recentste en ruimste wereldwijde consensus over de uitdagingen die de informele economie met zich meebrengt.

Het colloquium bevestigde de eerder genoemde contextelementen, met name het ernstige tekort aan waardig werk waar de werknemers uit de informele economie het slachtoffer van worden. Bovendien somt het colloquium een reeks acties op om het tekort aan waardig werk in de informele economie te verzachten en de integratie in de formele economie te vereenvoudigen. Zo wordt er in het rapport van het collo-

(23) IAB, *Sécurité sociale: questions, défis et perspectives*, rapport VI, Internationale Arbeidsconferentie, 89^{ste} zitting, Genève, pp. 3-4, 2001.

(24) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 62 en v., 2002.

(25) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 62 en v., 2002.

(26) IAB, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 63, 2002.

(27) *Permettre une transition vers la formalisation*, Rapport van het Interregionale driedelige colloquium over de informele economie, 27-29 november 2007, Genève, p. 1, par. 2, 2008.

quium (conclusies) aangedrongen op de noodzaak om de negatieve aspecten van de informaliteit te elimineren, terwijl de mogelijkheden om in zijn levensonderhoud te voorzien en te ondernemen niet mogen worden vernietigd, en de bescherming en de opname van de werknemers en de economische eenheden uit de informele economie in de formele economie moeten worden bevorderd.

De deelnemers besluiten dat de regering een essentiële rol te spelen heeft bij:

- het bieden van een macro-economisch, sociaal, juridisch en politiek kader dat het mogelijk maakt om op grote schaal werkgelegenheid en waardige en duurzame ondernemingen te creëren;
- de uitwerking en uitvoering van specifieke wetten, beleid en programma's om de factoren die tot de informaliteit leiden, aan te pakken;
- de uitbreiding van de sociale bescherming en de sociale zekerheid naar alle werknemers;
- het wegwerken van de obstakels die de toegang tot de formele economie verhinderen;
- het garanderen dat de sociale partners en de beoogde begunstigden uit de informele economie deelnemen aan de formulering en de uitvoering;
- het scheppen van een op nationaal en lokaal niveau gunstig kader ter ondersteuning van de vertegenwoordigingsrechten.

In die voorstellen vinden we reeds een aanzet tot de grote lijnen van de aanbeveling voor de overgang van de informele economie naar de formele economie die de Internationale conferentie op haar zitting in juni 2015 zal aannemen.

1.4.4. De conclusies van de IAO over de recurrente bespreking van de fundamentele arbeidsprincipes en -rechten (2012)²⁸

Hoewel de landbouwsector duidelijk het zwaarst getroffen is, met name in de ontwikkelingslanden, treft de informaliteit alle sectoren, waaronder bijvoorbeeld de elektronicasector, de bouwsector, de textielsector, de toeristische sector, de transportsector en de sector van de huishoudelijke diensten. In dat opzicht wordt men het er steeds meer over eens dat de grens tussen formele en informele tewerkstelling dun is, met name in de wereldwijde productieketens²⁹. Er moet onmiskenbaar doortastend te werk worden gegaan om de informele activiteiten naar de formele economie over te brengen en zo te komen tot een universele toepassing van de fundamentele arbeidsprincipes en -rechten, die niet doeltreffend kunnen worden uitgevoerd wanneer de rechtsregels niet worden nageleefd³⁰.

In wezen vroeg de IAO in haar conclusies over de recurrente bespreking van de

(28) Rapport VI, *Principes et droits fondamentaux au travail: Traduire l'engagement en action*, 2012.

(29) Trebilcock, A., Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law, in G. Davidov en B. Langille (red.), *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work*, Oxford and Portland, Hart Publishing, pp. 63-86, 2006.

(30) Rapport VI, *Principes et droits fondamentaux au travail: traduire l'engagement en action*, 2012.

fundamentele arbeidsprincipes en -rechten (2012) om deskundigen bijeen te roepen over de middelen om de fundamentele arbeidsprincipes en -rechten in de informele economie te verbeteren.

2. DE TIJD IS GEKOMEN VOOR DE IAO OM NORMATIEVE ACTIE TE ONDERNEMEN. RAPPORT V (1), DE OVERGANG VAN INFORMELE ECONOMIE NAAR FORMELE ECONOMIE³¹

2.1. EEN VEELZIJDIG FENOMEEN DAT OOK DE WESTERSE ECONOMIEEN AANTAST (KENMERKEN, OORZAKEN)

Tijdens zijn 317^{de} zitting in maart 2013 besliste de raad van beheer van de IAB om een normatieve vraag over de noodzaak om de overgang van de informele naar de formele economie (normatieve actie, procedure van de dubbele bespreking) op de agenda van de 103^{de} zitting (juni 2014) van de Internationale Arbeidsconferentie te zetten met het oog op het opstellen van een aanbeveling. In overeenstemming met artikel 39, paragraaf 5, van het reglement van de conferentie, keurde het ook een inkorting goed van de termijnen van de stappen voorafgaand aan de bespreking³².

De IAB wijst op het veelvoudige karakter van de informele economie en benadrukt bovendien dat het fenomeen in de ontwikkelde wereld bestaat. In de Europese Unie (EU-27) was het in 2013 naar schatting goed voor ongeveer 18,4 procent van het bbp. Die vaststelling zou een invloed hebben op de besprekingen tijdens de internationale conferentie wat betreft de bereidheid van de lidstaten van de Europese Unie om een specifiek hoofdstuk voor de Europese Unie op te nemen, wat het universele karakter van het instrument schade zou hebben toegebracht³³. De informele economie wint in heel wat landen terrein op de formele economie (uitbesteding en de mondiale waardeketen, financiële crisis en wereldeconomie enzovoort)³⁴. Het merendeel van de werknemers in de informele sector werkt in onaangepaste en gevaarlijke omstandigheden, velen van hen zijn analfabeet, laaggeschoold en krijgen weinig opleidingskansen; hun inkomens zijn onzekerder, onregelmatiger en lager dan die van de werknemers uit de formele economie; ze moeten langer werken en hebben geen recht op collectieve onderhandeling en vertegenwoordiging³⁵.

Het rapport van de IAB zet meteen de toon, aangezien het stelt dat werknemers niet uit vrije wil in de informele economie aan de slag gaan, maar uit pure noodzaak en om toegang te krijgen tot activiteiten die een inkomen opleveren³⁶. Die 'sterke'

(31) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(32) Document GB.317/INS/2 (Rev.) en overzicht van de beslissingen, 25 maart 2013.

(33) We komen daar nog op terug bij de analyse van het instrument, met name op het bereikte compromis.

(34) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(35) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(36) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

informatie wordt overigens overgenomen in de inleiding van aanbeveling nr. 204.

Wat de oorzaken van het fenomeen betreft, toont de IAB aan dat informaliteit hoofdzakelijk een kwestie van bestuur is. De uitbreiding van de informele economie kan immers vaak worden toegeschreven aan een ongepast macro-economisch en sociaal beleid, dat ondoeltreffend of onvoorzichtig is of verkeerd wordt uitgevoerd en dat vaak zonder driedelig overleg werd opgesteld; aan de afwezigheid van een stimulerend wettelijk en institutioneel kader, aan de afwezigheid van een goed bestuur dat toelaat om het beleid en de wetten op een relevante en doeltreffende manier toe te passen; en aan een gebrek aan vertrouwen in de instellingen en in de administratieve procedures³⁷⁻³⁸.

Bovendien belicht de IAB het feit dat de informele economie hoofdzakelijk negatieve kenmerken vertoont³⁹. Zo zijn de kosten voor informele arbeid niet alleen voor ondernemingen en werknemers hoog, maar ook voor de gemeenschap. Niet-aangegeven en niet-gereguleerde ondernemingen komen immers hun fiscale en sociale verplichtingen tegenover de werknemers niet na, waardoor ze andere bedrijven oneerlijke concurrentie aandoen. De winst die wel aangegeven bedrijven derven door belastingen en bijdragen te betalen, kan hoog oplopen, waardoor zij eigenlijk onterecht worden gestraft. De meeste economische eenheden uit de informele sector genieten niet van de zekerheid van hun eigendomsrechten, waardoor ze geen toegang hebben tot kapitaal en krediet⁴⁰. Ze kunnen moeilijk een beroep doen op het rechtssysteem om de contracten te doen naleven en ze hebben geen of bijna geen toegang tot de openbare infrastructures of de openbare markten. De informaliteit kan ook investeringen in grotere ondernemingen verhinderen en de handelsrelaties schaden. De werknemers (dat stelden we hierboven al) zijn niet beschermd door de arbeidswet en de sociale zekerheid en kunnen bijgevolg hun fundamentele rechten niet uitoefenen of opeisen. Bovendien kennen ze geen collectieve vertegenwoordiging. Het zijn vooral vrouwen, jongeren, migranten en oudere werknemers die het slachtoffer worden van een tekort aan waardig werk. De gemeenschap wordt echter ook getroffen, want de informele economie gaat vaak hand in hand met ontoereikende en dus omkoopbare bestuursstructuren en institutionele instellingen.

De overgang van informele naar formele economie is, zo benadrukt de IAB, uiterst belangrijk om tot waardig werk te komen, wat een doelstelling is voor een wereld-

(37) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(38) Een macro-economisch beleid, dat bovendien gericht is op structurele aanpassingen, economische herstructurering en privatisering en dat onvoldoende op werkgelegenheid is afgestemd, vernietigde jobs of creëerde onvoldoende nieuwe jobs in de formele economie.

(39) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(40) De grote ondernemingen kunnen niet alleen profiteren van schaalvoordelen, maar trekken ook gemakkelijker hooggeschoold personeel aan en krijgen vlotter bankkredieten (ook handelskredieten).

wijde ontwikkeling en een evenwichtige mondialisering. Bovendien ontstaat er een consensus over het feit dat als de economische groei niet met de creatie van formele jobs gepaard gaat, met een verbetering van de tewerkstellingsmogelijkheden in de formele economie en met een verbetering van de arbeidsomstandigheden in de informele sector, die groei een bron van ongelijkheid, armoede en kwetsbaarheid zal blijven⁴¹.

2.2. DE STRATEGIE ONTWERPEN DOOR DE IAO OM DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE TE VERZEKEREN

De IAO is veruit de best geplaatste internationale organisatie om de informaliteit te bestrijden⁴².

Als het gaat om de strategie om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken, beveelt de IAO een multidimensionale benadering aan⁴³. Om te beginnen draagt de agenda voor waardig werk⁴⁴ bij aan de invoering van een op nationaal niveau goed te keuren gemeenschappelijk kader om de diversiteit van de informele economie het hoofd te kunnen bieden. De goedkeuring van een globale (en coherente) benadering leidt tot een substantiële afname van de informele sector en de creatie van formele jobs. In 2002 stelde de IAO een actie- en diagnosekader op dat steunt op de zeven belangrijkste interventiedomeinen voor de formalisering (zie schema hieronder)⁴⁵.

(41) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(42) Enkele opmerkelijke activiteiten:

- Het rapport van de multidisciplinaire opdracht voor werkegelegenheid in Kenia, IAB: *Emploi, revenus et égalité: Stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya*, Genève, 1972. Dit rapport speelde een bepalende rol in de analyse van de werkegelegenheidssituaties en de ontwikkelingsuitdagingen in de ontwikkelingslanden.
- De IAC (1991) benadrukte dat tegenover het dilemma van de informele sector de onderliggende oorzaken van het probleem moeten worden aangepakt, en niet alleen de symptomen ervan, en wel door middel van een globale en veelvormige strategie.
- In 2001 benadrukte de directeur-generaal in zijn rapport dat hij voorstelde op de conferentie over de vermindering van het tekort aan waardig werk, de noodzaak om dringend een manier te vinden om de rechten en de principes van waardig werk naar alle werknemers uit te breiden, ook naar degenen die in de informele sector werken.
- De Internationale conferentie van 2002, waar de algemene bespreking ging over waardig werk en de informele economie, eindigde in een historische driedelige consensus over de doelstelling om de informaliteit tegen te gaan. Zolang de informele economie blijft bestaan, zal ze de grootste hindernis blijven vormen om de doelstelling van waardig werk voor iedereen te bereiken.

(43) Zie Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

(44) De vier strategische doelstellingen van de organisatie, die de basis van de agenda vormen, gelden voor alle werknemers.

(45) Dit kader benadrukt het belang van de verticale integratie en de samenhang van alle beleidsmaatregelen in de strijd tegen de informaliteit, terwijl de horizontale dimensie steunt op de intensivering van de actie die in elk interventiebeleid wordt gevoerd.

FIGUUR 1: OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE

Uittreksel uit rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, IAC, 2014.

Hoewel de acht fundamentele verdragen van de IAO⁴⁶ die op de informele economie van toepassing zijn, algemeen aanvaard zijn, verwijzen ook andere instrumenten ernaar. Bij de goedkeuring van de aanbeveling met het oog op het vergemakkelijken van de informele economie naar de formele economie, werd beslist om al deze instrumenten in een bijlage op te sommen⁴⁷.

De IAO wijst erop dat de wereldwijd lopende initiatieven aantonen dat het onmogelijk is om een universeel actiekader in te voeren; het is echter wel mogelijk om een reeks multidimensionale benaderingen in een geïntegreerd strategisch kader en aangepast aan elke nationale context te combineren.

(46) De acht fundamentele verdragen van de IAO zijn: het verdrag (nr. 29) betreffende gedwongen arbeid, 1930; het verdrag (nr. 87) betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1948; het verdrag (nr. 98) betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949; het verdrag (nr. 100) betreffende gelijke beloning, 1951; het verdrag (nr. 105) betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957; het verdrag (nr. 111) betreffende discriminatie (arbeid en beroep), 1958; het verdrag (nr. 138) betreffende de minimumleeftijd, 1973; en het verdrag (nr. 182) betreffende de ergste vormen van kinderarbeid, 1999.

(47) Meer informatie is te vinden in de bijlage bij de aanbeveling over de overgang van de informele economie naar de formele economie, op de volgende pagina op de website van de IAO: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_377776.pdf.

3. AANBEVELING NR. 204 – PRESENTATIE EN REIKWIJDTE VAN HET NORMATIEVE INSTRUMENT

3.1. INTENS OVERLEG TUSSEN SOCIALE PARTNERS TUSSEN DE TWEE INTERNATIONALE CONFERENTIES MAAKT DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING MOGELIJK

De goedkeuring van de aanbeveling kwam tijdens een dubbele bespreking aan bod. Bovendien werd, in overeenstemming met artikel 39, paragraaf 5 van het reglement van de internationale conferentie, een verkorting van de termijnen voor de aan de bespreking voorafgaande stappen eveneens goedgekeurd⁴⁸.

De besprekingen tussen de sociale partners verliepen op een aantal punten bijzonder moeilijk (toepassingsveld van het instrument; de problematiek in de toeleverings- en productieketens; de grens tussen ontoelaatbare, illegale en criminele activiteiten; de rol en het belang van micro-ondernemingen; de uitbreiding van de arbeidscontroles naar zelfstandige arbeid enzovoort). Bij gebrek aan een akkoord, werden heel wat van die elementen tussen haakjes geplaatst; wat betekent dat de volgende IAC zich bij de definiëring van de aanbeveling opnieuw over die elementen zal moeten buigen. Verder vond er tussen het einde van de eerste lezing (IAC, 2014) en de tweede lezing tussen de sociale partners intens overleg plaats. Dat leidde tot akkoorden over de meeste twistpunten tussen de sociale partners en maakte de bespreking op de IAC van 2015 gemakkelijker.

3.2. AANBEVELING NR. 204 INZAKE DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE, GOEDGEKEURD DOOR DE CONFERENTIE TIJDENS HAAR 104^{DE} ZITTING OP 12 JUNI 2015 IN GENEVE

3.2.1. Massale goedkeuring van aanbeveling nr. 204 – in de aanbeveling nagestreefde doelstellingen

De aanbeveling werd bij een driedelige stemming goedgekeurd met 484 stemmen voor, 1 stem tegen en 5 onthoudingen.

Aanbeveling nr. 204 streeft drie doelstellingen na en stuurt de lidstaten om:

- de overgang van werknemers en economische eenheden uit de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken, met naleving van de fundamentele rechten van de werknemers en daarbij mogelijkheden voor inkomenszekerheid, een bestaansminimum en ondernemerszin biedend;
- de oprichting, het behoud en de bestending van ondernemingen en waardige jobs in de formele economie te stimuleren, net als de samenhang tussen het beleid betreffende macro-economie, werkgelegenheid en sociale bescherming en het overige sociale beleid;
- te voorkomen dat jobs uit de formele economie naar de informele economie overgaan.

(48) Document GB.317/INS/2 (Rev.) en overzicht van de beslissingen, 25 maart 2013.

Aanbeveling nr. 204 telt 12 toonaangevende principes die gericht zijn op het vereenvoudigen van de overgang naar de formele economie. Die principes, die de fundamentele waarden en rechten weerspiegelen, vormen een evenwichtige benadering waarin universele relevantie en aanpasbaarheid aan de verschillende nationale contexten verenigd zijn.

Naar schatting meer dan de helft van de wereldwijde arbeidskrachten zit vast in de val van de informele economie, wat wordt gekenmerkt door een gebrek aan rechten op het werk, een ongeschikte sociale bescherming, een gebrek aan sociaal overleg en een lage productiviteit, wat een duidelijk obstakel vormt voor de ontwikkeling van duurzame ondernemingen.

In de nieuwe aanbeveling wordt erkend dat de meeste individuen niet uit eigen keuze in de informele economie aan het werk gaan, maar omdat de formele economie te weinig kansen biedt en deze mensen op geen enkele andere manier in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

De nieuwe arbeidsnorm brengt strategieën en praktische keuzes aan voor het beleid en de maatregelen die de overgang van de informele economie naar de formele economie kunnen vergemakkelijken.

Deze nieuwe internationale arbeidsnorm die door de 104^{de} Internationale Arbeidsconferentie werd goedgekeurd, werd dan ook als historisch bestempeld, omdat ze voor de eerste keer de lidstaten advies gaf over de manier waarop ze hun informele economie naar de formele economie konden doen overgaan.

De aanbeveling heeft een universele reikwijdte, maar ze houdt rekening met de diversiteit van de nationale situaties. Ze speelt in op de behoefte aan zowel een 'macrobenadering' van de overgang naar de formele economie als aan benaderingen 'op maat', waarbij ze rekening houdt met de heterogeniteit van de verschillende segmenten van de informele economie. De actie op dit gebied moet bevoegdheidsoverschrijdend werken en de invoering van gecoördineerde en geïntegreerde strategieën vergt de samenwerking van meerdere overheden en instellingen. Dat is essentieel om de drie eerder vermelde, met elkaar verweven doelstellingen van het aanbevelingsproject te bereiken.

3.2.2. De studie van de aanbeveling⁴⁹

Aanbeveling nr. 204 bestaat uit een inleiding, 42 artikels en een bijlage waarin de relevante instrumenten van de Internationale Arbeidsorganisatie en van de Verenig-

(49) De auteurs hebben zich hiervoor gebaseerd op de mededeling aan het parlement van 27 november 2015 die ze over aanbeveling nr. 204 opstelden.

de Naties om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken, zijn opgenomen.

De tekst van de aanbeveling bestaat uit negen delen⁵⁰. Het eerste deel betreft de doelstellingen en het toepassingsgebied. In het tweede deel worden de bevoegdheidsoverschrijdende toonaangevende richtlijnen (algemene beleidslijnen) voor de uitvoering van de aanbeveling behandeld. Het derde deel definieert het in te voeren juridische en politieke kader. Het vierde deel heeft betrekking op het werkgelegenheidsbeleid. Het vijfde deel behandelt de rechten en de sociale bescherming. Het zesde deel gaat over de stimulerende maatregelen, de conformiteit en de toepassing van het instrument. Het zevende deel handelt over de vrijheid van vereniging, het sociaal overleg en de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties in het kader van de overgang naar de formele economie. Deel acht belicht de inzameling van gegevens (statistieken) en de follow-up van de uitvoering van de aanbeveling. Deel negen ten slotte is gewijdd aan de uitvoering van de aanbeveling.

Hoewel de inleiding in de internationale rechtsorde geen enkele bindende kracht heeft, biedt ze niettemin een element tot interpretatie van het instrument en vormt ze de morele en politieke basis van de juridische maatregelen die in wat volgt worden uiteengezet.

3.2.2.1. Doelstellingen en toepassingsgebied (artikel 1-6)

In artikel 1, a)-c) wordt de driedelige onderliggende doelstelling van de aanbeveling herhaald, met name de nodige richting aangeven voor de Leden om:

- a. de overgang van werknemers en economische eenheden⁵¹ uit de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken, met naleving van de fundamentele rechten van de werknemers en daarbij mogelijkheden voor inkomenszekerheid, een bestaansminimum en ondernemerszin te bieden;
- b. de oprichting van ondernemingen en het creëren van waardige jobs, hun behoud en hun besteding in de formele economie te stimuleren, net als de samenhang

(50) De structuur van de aanbeveling is sterk vergelijkbaar met die van aanbeveling nr. 202 over de socialebeschermingsvloeren en de voorlopige conclusies die de IAB voorbereide over het punt op de agenda van de IAC (2016) betreffende de werkgelegenheid en waardig werk ten dienste van de vrede en de veerkracht: herziening van de aanbeveling (nr. 71) over de werkgelegenheid (overgang van oorlog naar vrede), 1944 (zie rapport V(2) – 'geel rapport' te downloaden op: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_449898.pdf).

(51) De uitdrukking 'economische eenheden' wordt vaker gebruikt dan de term 'ondernemingen', omdat ze ook productie-eenheden omvat zoals gezinnen met huishoudpersoneel, die gewoonlijk niet als ondernemingen worden beschouwd. Een andere reden daarvoor is dat heel wat economische eenheden uit de informele economie niet aan het gebruikelijke idee van het woord 'ondernemingen' beantwoorden; er vallen bijvoorbeeld ook de productieactiviteiten onder in niet-identificeerbare lokalen zonder vaste plaats, bijvoorbeeld bij 'rondtrekkende handelaars'.

- tussen het beleid betreffende macro-economie, werkgelegenheid en sociale bescherming en het overige sociale beleid;
- c. te voorkomen dat jobs uit de formele economie naar de informele economie overgaan.

Artikel 2 van de aanbeveling heeft betrekking op het (materiële en persoonlijke) toepassingsgebied van de aanbeveling en is bijzonder alomvattend. Enerzijds bevat artikel 2, a)-b)-(materieel gedeelte van het toepassingsgebied van de aanbeveling) een beschrijving van wat de term ‘informele economie’ inhoudt – namelijk: alle economische activiteiten van de werknemers en van de economische eenheden die - in het recht of in de praktijk⁵² – niet of onvoldoende gedekt zijn door formele bepalingen en van wat ze niet inhoudt binnen de doelstellingen van de aanbeveling; het doel is de vele vormen te omvatten die de informele economie wereldwijd aanneemt.

Bovendien strekt artikel 2 niet tot uitsluiting van alle werknemers die zwartwerk leveren (ook al voldoen ze niet aan de nationale wetgeving), van de maatregelen die de overgang naar de informele economie trachten te bevorderen, maar eerder degenen die deelnemen aan heel zware, grensoverschrijdende criminele activiteiten, zoals degene die worden bedoeld in de relevante internationale verdragen; dit is de draagwijdte van artikel 2, b), dat bepaalt dat de woorden ‘informele economie’ niet verwijzen naar onwettige activiteiten, in het bijzonder de dienstverlening of de productie, de verkoop, het bezit of het verbruik van bij wet verboden goederen, waaronder onwettige productie en verkeer van verdovende middelen, onwettige fabricage en verkeer van vuurwapens, mensenhandel en het witwassen van geld, zoals wordt bepaald in de relevante internationale verdragen⁵³. Die verduidelijking werd toegevoegd tijdens de IAC (2015) op voorstel van de juridische dienst van de IAB⁵⁴, die

(52) ‘In het recht’: de activiteiten spelen zich buiten de formele reikwijdte van de wet af (de betrokken werknemers zijn door geen enkel wettelijk kader gedekt en genieten daardoor ook geen enkele wettelijke of sociale bescherming). ‘In de praktijk’: hoewel er een wettelijk kader is, is het op deze activiteiten niet van toepassing of wordt het niet nageleefd omdat het niet aangepast is of omdat de toepassing ervan omslachtig is of buitensporige kosten veroorzaakt.

(53) Tijdens de IAC (2015) gaven de Europese Unie en haar lidstaten hun standpunt te kennen, waaruit bleek dat zwartwerk een bron van ernstige bezorgdheid is, aangezien het voortbestaan ervan schadelijke gevolgen heeft voor het nationale inkomen, de financiering van de sociale zekerheid en van andere onmisbare sociale diensten. Er moet worden vermeden dat economische eenheden er belang bij hebben om geen belastingen te betalen en uiteindelijk zelfs om niet langer tot de formele economie te behoren. De amendementen die de Europese Unie en haar lidstaten indienden, werden zowel door de sociale partners als door de andere staten verworpen. Volgens de werknemersgroep is zwartwerk een bron van ernstige bezorgdheid, aangezien het voortbestaan ervan schadelijke gevolgen heeft op het nationale inkomen, de financiering van de sociale zekerheid en van andere onmisbare sociale diensten. Er moet worden vermeden dat economische eenheden er belang bij hebben om geen belastingen te betalen en uiteindelijk zelfs om niet langer tot de formele economie te behoren (par. 371 van het voorlopige verslag, 103^{de} zitting van de IAC, juni 2014).

(54) Brown report – http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302614.pdf (p. 7).

stelde dat “*bij afwezigheid van een definitie het gebruik van de term ‘ontoelaatbare activiteiten’*” kan leiden tot de uitsluiting van het toepassingsgebied van het ontwerp van aanbeveling van een aanzienlijk deel van de werknemers en de economische eenheden uit de informele economie. Tijdens haar zitting van 2002, toen ze de conclusies met betrekking tot waardig werk en de informele economie goedkeurde, wilde de conferentie een onderscheid maken tussen de activiteiten die binnen de informele economie worden uitgeoefend en “*criminele of illegale activiteiten – zoals de productie van en handel in drugs – die onder het strafrecht vallen en waar geen regelgeving voor kan worden opgesteld en die evenmin kunnen genieten van een bescherming door de arbeidswet of de handelsreglementeringen*”⁵⁵. Een gelijkaardig probleem stelde zich voor artikel 3 van het verdrag (nr. 182) betreffende de ergste vormen van kinderarbeid, 1999; dat werd opgelost door na ‘ontoelaatbare activiteiten’ de volgende tekst toe te voegen: “*met name voor de productie van en de handel in verdovende middelen, zoals die in de betrokken internationale verdragen worden gedefinieerd*”.

Artikels 3 en 4 behandelen de definitie van het *persoonlijke toepassingsgebied* van de aanbeveling dat de universele dimensie van het instrument invult. Enerzijds bepaalt artikel 3, a)-c) wat we moeten verstaan onder een ‘economische eenheid in de informele economie’⁵⁶. Anderzijds verduidelijkt artikel 4, a)-d) het toepassingsgebied van de aanbeveling dat op alle werknemers en alle economische eenheden in de informele economie van toepassing is. Laten we even dieper ingaan op artikel 4, c), waarin het belang wordt benadrukt van de kwestie van de wereldwijde toeleveringsketens⁵⁷, die tijdens de conferentie in 2016 werd bestudeerd. De wereldhandel is voor meer dan 60 procent afhankelijk van onderaanneming en toeleveringsketens. Er moet over worden gewaakt dat die handel niet op de exploitatie van informele werknemers gaat steunen. Het betekent een grote vooruitgang dat dat in de tekst van de aanbeveling is opgenomen. Iedereen herinnert zich immers nog de tragedie in de kledingfabriek in Bangladesh, die in 2013 instortte en die het wereldwijde symbool van de informele economie in de toeleveringsketens werd. De meeste slachtoffers die bij de tragedie omkwamen, hadden geen degelijke arbeidsovereenkomst. De werknemers werkten per dag en hadden geen overeenkomst ondertekend over

(55) Paragraaf 5 van de conclusies betreffende waardig werk en de informele economie, IAB, *Rapport de la Commission de l'économie informelle*, Voorlopig verslag, nr. 25, *op. cit.*, 2002.

(56) Deze economische eenheden van de informele economie omvatten:

- de eenheden die arbeidskrachten tewerkstellen;
- de eenheden die in handen zijn van particulieren die voor eigen rekening werken, alleen of met de hulp van onbetaalde familieleden;
- de coöperatieven en de eenheden uit de sociale en solidaire economie [waarmee de ondernemingen en de organisaties worden bedoeld, met name de coöperatieven, de onderlinge maatschappijen, de verenigingen, de stichtingen en de sociale ondernemingen waarvan de specificiteit de productie is van goederen, diensten en kennis met een economisch en sociaal doel en een versterking van de solidariteit voor ogen].

(57) Die netelige kwestie werd, bij gebrek aan een consensus, aan het einde van de IAC (2014) tussen haakjes gezet.

de arbeidsduur, de uitbetaling van overuren, ziekteverlof of schadevergoedingen bij letsels of overlijden. Onder de slachtoffers waren er loontrekkenden die door geen enkele arbeidswetgeving waren gedekt. De directie van de fabriek kon niet zeggen hoeveel mensen er overleden waren, want ze had geen register van de personen die op het ogenblik van het drama in de fabriek aanwezig waren. De gezinnen van de slachtoffers konden geen schadevergoeding voor het verlies van hun kostwinner vragen. De verwijzing naar de toeleveringsketens gaf aanleiding tot een debat binnen de groep van de werkgevers en bij bepaalde Lidstaten tijdens de IAC (2014), aangezien de oorspronkelijk door de IAB voorgestelde tekst kon worden geïnterpreteerd alsof hij van toepassing was op onderaannemers, terwijl het om verschillende zaken gaat. Uiteindelijk liet de compromisformulering waar men tijdens de IAC (2015) toe kwam, toe om de verwijzing naar de toeleveringsketens te behouden.

In artikel 5 staat opgesomd ‘waar’ de informele arbeid kan worden verricht, zowel in de openbare ruimte als in privéruimten. Aangezien de term ‘informele arbeid’ nergens anders in de aanbeveling voorkomt en in de voorgaande paragrafen niet is beschreven, vormt deze bepaling het onderwerp van een afzonderlijke paragraaf. Artikel 5 belicht de behoeften van de informele werknemers die een activiteit uitoefenen in parken, straten (bijvoorbeeld kinderen die schoenen poetsen op straat in Kathmandu) en op openbare plaatsen.

Artikel 6 behandelt de algemene en belangrijkste verantwoordelijkheid van de regeringen om de aanbeveling uit te voeren en benadrukt de verantwoordelijkheid van de bevoegde overheid om de aard en de omvang van de informele economie te bepalen en om de representatiefste organisaties van werkgevers en werknemers te raadplegen, net als de vertegenwoordigende organisatie uit de informele economie waarbij mensen zich kunnen aansluiten.

3.2.2.2. Richtlijnen (artikel 7)

In deel II vinden we een reeks algemene beschouwingen die bij het overgangsproces naar de formele economie in overweging moeten worden genomen. Bovendien zijn deze richtlijnen van toepassing op alle bepalingen in het ontwerp van aanbeveling. Het feit dat deze overwegingen als richtlijnen worden bestempeld, geeft aan hoe belangrijk ze zijn.

Zo bevat artikel 7 een zeer lange lijst van 12 richtlijnen die de leden in overweging moeten nemen wanneer ze coherente en geïntegreerde strategieën uitwerken met het oog op een vlotte overgang naar de formele economie:

- a. de verscheidenheid van de kenmerken, de situaties en de behoeften van de werknemers en van de economische eenheden in de informele economie en de noodzaak om er via een specifieke benadering op in te spelen; dat principe geeft aan

- dat de strategieën die de leden ontwikkelen met het oog op een vlottere overgang van de informele economie, rekening moeten houden met de eigen kenmerken van elk lid als ze doeltreffend willen zijn; elke situatie vergt een andere strategie. Het gaat er met andere woorden om de diversiteit te benadrukken van de informele situaties in de verschillende groepen die samen de informele economie vormen;
- b. de specificiteit van situaties, wetten, het beleid, praktijken en nationale prioriteiten in verband met de overgang naar de formele economie; dit principe houdt in dat die strategieën in eerste instantie het bestaande wettelijke kader in elke lidstaat moeten naleven. De verwijzing naar nationale situaties zorgt voor meer duidelijkheid en laat toe om de situaties waarin de aanbeveling zal worden uitgevoerd, in kaart te brengen;
 - c. het feit dat veelvoudige en diverse strategieën kunnen worden toegepast om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken; deze richtlijn gaat uit van hetzelfde idee als dat wat achter de vorige richtlijnen schuilgaat, namelijk dat elke situatie anders is en dat er meerdere strategieën nodig zijn om de overgang van de informele naar de formele economie te vergemakkelijken;
 - d. de noodzaak om de samenhang en de coördinatie te garanderen binnen een omvangrijk geheel aan beleidsmaatregelen om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken; deze richtlijn wil de noodzaak belichten om de samenhang en de coördinatie te garanderen binnen een omvangrijk geheel aan beleidsmaatregelen om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken;
 - e. de effectieve bevordering en bescherming van de mensenrechten van iedereen die in de informele economie werkt; deze richtlijn benadrukt het belang van de bevordering en bescherming van de fundamentele rechten van personen die in de informele economie werken;
 - f. de verwezenlijking van waardig werk voor iedereen door de naleving in de wet en in de praktijk van de fundamentele principes en rechten op het werk; deze richtlijn verwijst naar het concept waardig werk door de toepassing van vier strategische doelstellingen, waarbij de gelijkheid tussen man en vrouw een overkoepelende doelstelling is: 1) de economie moet zorgen voor mogelijkheden om te investeren, te ondernemen, vaardigheden te ontwikkelen, jobs te creëren en een duurzaam inkomen te verwerven, 2) de erkenning en de naleving van de rechten van de werknemers bekomen. Alle werknemers, in het bijzonder arme of kwetsbare werknemers, hebben behoefte aan vertegenwoordiging en participatie en aan een toepassing van rechtvaardige wetten die hun belangen dienen, 3) inschakeling en productiviteit bevorderen door elke man en elke vrouw te garanderen dat hun arbeidsvoorwaarden vast zijn, dat ze vrije tijd en rusttijd krijgen, dat er met hun gezin en met sociale waarden rekening wordt gehouden, dat ze een rechtvaardige vergoeding krijgen bij verlies of een vermindering van hun inkomsten en dat ze toegang hebben tot aangepaste medische zorg en 4) het sociale overleg bevorderen – De deelname van sterke en onafhankelijke organisaties van werkgevers en werknemers is uiterst belangrijk voor een hogere productiviteit,

- het vermijden van conflicten op het werk en de uitbouw van ondernemingen;
- g. de bijgewerkte internationale arbeidsnormen die in specifieke actiedomeinen oriëntatie geven (zie bijlage); deze richtlijn wijst erop dat er een corpus aan bijgewerkte internationale arbeidsnormen bestaat dat nuttige oriëntatie geeft in specifieke actiedomeinen, met name om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken;
 - h. de bevordering van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen en van niet-discriminatie;
 - i. de noodzaak om speciale aandacht te schenken aan personen die in het bijzonder zijn blootgesteld aan de grootste tekorten aan waardig werk in de informele economie, met name vrouwen, jongeren, migranten, ouderen, inheemse en tribale volkeren, personen met hiv of aids, personen met een handicap, huishoudpersoneel en personen die van de voedsellandbouw leven; hoewel deze lijst niet volledig is, omvat ze de kwetsbaarste personen in de informele economie, die de eerste slachtoffers zijn van een gebrek aan waardig werk en aan wie de leden bijzondere aandacht moeten besteden wanneer ze hun strategie opstellen om de overgang van de informele economie naar de formele economie te vergemakkelijken. De personen die van de voedsellandbouw leven, waaronder ook de werknemers uit de visvangst en de bosbouw vallen, behalve degenen die voor eigen rekening werken, maken wel degelijk deel uit van de kwetsbaarste groepen binnen de informele economie, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden. Deze werknemers, die 85 procent van de landbouwers wereldwijd uitmaken, kennen een groot tekort aan waardig werk en worden door de mondialisering steeds vaker door armoede getroffen. Zij zijn in het bijzonder kwetsbaar door natuurrampen en de klimaatverandering. Ten slotte werkt een groot aantal kinderen in de voedsellandbouw: wereldwijd gaat het om ongeveer 29 miljoen meisjes en jongens;
 - j. behoud en ontwikkeling van het ondernemingspotentieel, van de creativiteit, van de dynamiek tijdens de overgang naar de formele economie;
 - k. van de vaardigheden en de capaciteit tot vernieuwing bij de werknemers en de economische eenheden uit de informele economie;
 - l. de noodzaak van een uitgebalanceerde benadering die stimulerende en corrigerende maatregelen combineert;
 - m. de noodzaak om te voorkomen en te bestraffen dat de formele economie wordt omzeild of bewust wordt verlaten om aan de belastingen en de sociale wetgeving en de arbeidswetgeving te ontsnappen. Deze richtlijn is in het bijzonder relevant voor de lidstaten van de Europese Unie, aangezien de vorm van informele economie waarmee zij worden geconfronteerd, zwartwerk is dat specifieke maatregelen vereist, met name wat preventie en bestraffing betreft.

3.2.2.3. Juridisch en politiek kader (artikel 8-13)

Artikel 8 bepaalt de richtsnoeren in die zin dat het de noodzaak aankaart om over te gaan tot een evaluatie en een correcte diagnose van de informaliteit (van zijn factoren, zijn kenmerken, de oorzaken en de omstandigheden ervan). Deze bepaling hoort dan ook thuis in het gedeelte met betrekking tot het juridische en politieke kader. Deze bepaling beschrijft de doelstellingen van een dergelijke evaluatie, met name ondersteuning bij de uitwerking van een wetgeving en een (zo aangepast mogelijk) beleid met het oog op het vergemakkelijken van de overgang naar de formele economie; kortom: door het fenomeen van de informele economie beter te begrijpen, wordt het mogelijk om relevantere wetten en een relevanter beleid op te stellen om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken.

De evaluatie en de correcte diagnose van de factoren, kenmerken en omstandigheden van de informele economie moeten voorafgaan aan de goedkeuring van een nationale wetgeving of andere maatregelen, de toepassing en de herziening ervan, om ervoor te zorgen dat alle categorieën werknemers en economische eenheden op de gepaste manier gedekt en beschermd worden (artikel 9).

Aangezien het de inclusie met zich brengt van een geïntegreerd beleidskader om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken in zowel de nationale ontwikkelingsstrategieën als in armoedebestrijdingsstrategieën, hebben heel wat ontwikkelde landen, waaronder de Verenigde Staten en de EU, geen nationale ontwikkelingsstrategie. Vanuit een streven naar een compromis en rekening houdend met het voorgaande, werd aan artikel 10 de term 'desgevallend' toegevoegd.

Artikel 11, a)-t) betreft de inhoud en de reikwijdte van de geïntegreerde beleidskaders die met name de volgende elementen betreffen:

- a. artikel 11, a) betreft het stimuleren van duurzameontwikkelingsstrategieën, de uitroeiing van armoede en inclusieve groei, met als doel het belang te benadrukken van het verband tussen de aanbeveling en de uitwerking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG) voor na 2015;
- b. het opstellen van een geschikt wettelijk en reglementair kader;
- c. het stimuleren van een voor ondernemingen en investeringen geschikte omgeving;
- d. de naleving, promotie en uitvoering van de fundamentele arbeidsprincipes en -rechten;
- e. de organisatie en vertegenwoordiging van de werkgevers en de werknemers om het sociale overleg te stimuleren;
- f. het stimuleren van gelijkheid en het uitroeien van alle vormen van discriminatie en geweld, met inbegrip van seksistisch geweld op de werkplaats. Discriminatie omvat niet noodzakelijk geweld en de samenleving moet maatregelen nemen om seksistisch geweld uit te roeien. Bovendien komt seksistisch geweld steeds vaker voor in de informele economie, waar de werknemers geen enkele juridische bescherming hebben, in het bijzonder de landbouwers, de straatverkopers en het

huishoudpersoneel. Behalve de negatieve invloed op de productiviteit heeft deze vorm van geweld ook menselijke, sociale en economische gevolgen. Het verlies aan wereldwijd bbp als gevolg van seksistisch geweld wordt op 3,7 procent geschat. Het vormt een bedreiging voor de gezondheid, het inkomen, de waardigheid en de participatie van de werknemers. Bovendien vormt het een belemmering voor de economische ontwikkeling, wat zich in een verlies van miljoenen arbeidsdagen vertaalt. De maatregelen om het seksistische geweld uit te roeien, zijn bekend en daarom was het aangewezen om net deze vorm van geweld in het ontwerp van aanbeveling te vermelden. Bovendien wordt in artikel 11, f) geweld op het werk besproken, waaronder ook seksistisch geweld valt;

- g. het stimuleren van ondernemerschap, van micro-ondernemingen en van kleine en middelgrote ondernemingen, boven op andere bedrijfsmodellen en vormen van economische eenheden, zoals coöperatieven en andere eenheden uit de sociale en solidaire economie;
- h. de levenslange toegang tot onderwijs en opleiding en tot de ontwikkeling van vaardigheden. We moeten benadrukken dat onder het geïntegreerde beleid ook het beleid inzake onderwijs en de ontwikkeling van vaardigheden moeten zijn opgenomen, dat de levenslange opleiding ondersteunt, dat beantwoordt aan de evolutie van de behoeften van de arbeidsmarkt en aan de nieuwe technologieën en dat verworven vaardigheden erkent, met name in het kader van informele leer-systemen, waardoor de mogelijkheden voor een formele tewerkstelling toenemen;
- i. de toegang tot financiële diensten, ook via een reglementair kader dat een inclusieve financiële sector stimuleert;
- j. toegang tot diensten aan ondernemingen;
- k. toegang tot de markten;
- l. toegang tot infrastructuren en technologieën;
- m. het stimuleren van een sectorbeleid;
- n. het opstellen van, als ze nog niet bestaan, socialebeschermingsvloeren en de uitbreiding van de dekking van de sociale zekerheid; hier is samenhang met aanbeveling nr. 202 belangrijk;
- o. het stimuleren van strategieën voor lokale ontwikkeling in landelijk en stedelijk gebied, met name de gereglementeerde toegang tot openbare ruimten en de gereglementeerde toegang tot openbare natuurlijke bronnen met een overlevingsdoel. Waarover gaat het? Er is in de eerste plaats sprake van de reglementering van openbare ruimten 'met het oog op hun gebruik' en niet alleen over het reglementeren van de toegang tot die ruimten. Verder betreft het het reglementeren van de toegang tot openbare natuurlijke bronnen, geen private. In punt o) wordt bovendien het gebruik van openbare ruimten als gewoontelijke werkplaats erkend, behalve het gebruik van openbare bronnen als overlevingsmiddel voor heel wat werknemers uit de informele economie. We moeten inderdaad een duidelijk onderscheid maken tussen de privébronnen en de openbare bronnen; al verschillen die begrippen wel van land tot land;

- p. een effectief beleid rond veiligheid en gezondheid op het werk;
- q. een doeltreffende en effectieve arbeidsinspectie. Doeltreffende arbeidsinspecties zijn onmisbaar om de werknemers een veilige omgeving te kunnen bieden, en moeten dus in het geïntegreerde beleid worden opgenomen;
- r. een zeker inkomen, met inbegrip van een gepast uitgewerkt beleid rond het minimumloon; het gaat niet alleen om het benaderen van een gegeven niveau voor het minimumloon, maar om de gehele maatregel voor het bepalen van minimumlonen;
- s. de effectieve toegang tot justitie. Voor heel wat werknemers uit de informele economie, met name degenen die in de afgelegen gebieden wonen, is justitie niet haalbaar of betaalbaar. Het is nodig om bij de publieke opinie de bewustwording en het begrip van de wetgeving te bevorderen en in bepaalde landen om mechanismen voor het oplossen van conflicten in te voeren;
- t. internationale samenwerkingsmechanismen. Hier wordt het belang van internationale samenwerking, regionale samenwerking en de samenwerking tussen landen onderling benadrukt.

Artikel 12 verduidelijkt hoofdzakelijk dat de actie op dit gebied bevoegdheidsverschrijdend moet werken en de invoering van gecoördineerde en geïntegreerde strategieën vergt de samenwerking van meerdere overheden en instellingen (douane, belastingdienst, ...). Dat is essentieel om de drie onderling afhankelijke doelstellingen van het ontwerp van aanbeveling te bereiken: de overgang naar de formele economie gemakkelijker maken; de creatie van jobs binnen de formele economie bevorderen; informaliseringsprocessen voorkomen.

Artikel 13. In deze bepaling wordt benadrukt dat grondbezit en eigendomsrecht essentieel zijn voor de overgang naar de formele economie en om het ontwerp van aanbeveling tot een goed einde te brengen. Het eigendomsrecht en het grondbezit zijn fundamentele rechten voor de economische eenheden en de werknemers in de informele economie⁵⁸.

3.2.2.4. Tewerkstellingsbeleid (artikel 14-15)

Artikel 14. De IAO doet aanbevelingen in verband met het tewerkstellingsbeleid en dergelijke in het vierde deel, waar ze de lidstaten aanmaant om kwaliteitsvolle jobs binnen de formele economie te creëren. Het gaat om richting geven om de jobcreatie binnen de formele economie te stimuleren en om de overgang van de informele naar de formele economie te vergemakkelijken. De conclusies van 2014 betreffende de tweede recurrente bespreking over de werkgelegenheid verwijzen naar de resolu-

(58) Uitgaand van de vaststelling dat kleine ondernemingen en kleine ondernemers vaak niet over kapitaal beschikken, maar dat velen wel eigendommen hebben die een kostbare troef kunnen vormen.

tie en naar de conclusies over de tewerkstellingscrisis bij jongeren, die tijdens haar 101^{ste} zitting door de conferentie werden goedgekeurd (2012), en naar de resolutie en de conclusies over het stimuleren van duurzame ondernemingen goedgekeurd door de conferentie op haar 96^{ste} zitting (2007).

In artikel 15 wordt de behoefte aan een praktische oriëntatie uitgedrukt en wordt vooropgesteld dat de leden op basis van drieledige raadplegingen, zouden moeten zorgen voor de uitvoering van een algemeen kader voor het werkgelegenheidsbeleid dat de volgende elementen zou kunnen omvatten:

- een macro-economisch beleid ten gunste van de werkgelegenheid dat de globale vraag ondersteunt, productieve investeringen en structurele veranderingen⁵⁹, stimuleren de oprichting van duurzame ondernemingen, ondersteunen het ondernemersvertrouwen en werken ongelijkheid weg;
- een handelsbeleid, industrieel beleid, fiscaal beleid, sectorbeleid en een beleid met betrekking tot de eigen infrastructuur om de werkgelegenheid te stimuleren, de productiviteit te verbeteren en de processen van structurele verandering te vergemakkelijken;
- een ondernemingsbeleid dat duurzaam ondernemen stimuleert, in het bijzonder de voorwaarden voor een gunstige omgeving, rekening houdend met de resolutie en de conclusies betreffende het stimuleren van duurzaam ondernemen, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie op haar 96^{ste} zitting (2007), met inbegrip van steun aan micro-ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen en aan het ondernemerschap, belalve de goed uitgewerkte, transparante en goed verspreide reglementeringen om de overgang naar de formele economie en naar loyale concurrentie te vergemakkelijken. Het gaat hier om het expliciet aanduiden van actoren die deelnemen aan de verwezenlijking van de overgang van de informele economie naar de formele economie en om het erkennen van de aspecten van die overgang die met ontwikkeling samengaan;
- een beleid en arbeidsmarktinstellingen die de gezinnen met een laag inkomen willen helpen om uit de armoede te geraken en toegang te krijgen tot een zelf gekozen arbeidsplaats, zoals een gepast⁶⁰ loonbeleid rond met name minimumlonen, programma's voor sociale bescherming, met inbegrip van financiële toelagen, openbare tewerkstellingsprogramma's en werkgaranties, en tewerkstellingsdiensten die de personen in de informele economie vaker en beter bereiken;

(59) Het begrip 'structurele veranderingen' mag niet worden verward met 'structurele aanpassingen'. Dit begrip wordt duidelijk uitgelegd in het basisdocument voor de recurrente bespreking die plaatsvond op de conferentie in 2014 en in de conclusies van die bespreking (IAB, *Des politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables, Rapport VI, en Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi ; Compte rendu provisoire*, nr. 12 (Rev.), Internationale Arbeidsconferentie 103^{de} zitting, Genève, 2014). Paragraaf 15 van het ontwerp van aanbeveling steunt op die conclusies.

(60) De verwijzing naar het loonbeleid, met name rond de minimumlonen, stemt overeen met de resolutie en de conclusies over de tweede recurrente bespreking over de werkgelegenheid die de conferentie in 2014 aannam. Ze stemt ook overeen met de bepaling in verband met het 'beleid en de arbeidsmarktinstellingen' die in deze resolutie voorkomt.

- een migratiebeleid voor arbeidskrachten dat rekening houdt met de behoeften op de arbeidsmarkt en waardig werk en respect voor de rechten van de werkende migranten stimuleert; de doelstelling is zorgen voor een concrete follow-up van de richtlijnen uit deel II volgens welke bij de overgang van de informele economie naar de formele economie bijzondere aandacht naar migranten en kwetsbare werknemers moet uitgaan. Bovendien zijn werkende migranten in de informele economie oververtegenwoordigd. Door de rechten van migranten niet te respecteren, lopen we het risico op een verlaging van de normen voor alle werknemers en alle economische eenheden, zowel in de informele als in de formele economie. Het is zeer belangrijk dat het regeringsbeleid rekening houdt met de werkende migranten.
- beleid inzake onderwijs en de ontwikkeling van vaardigheden, dat de levenslange opleiding ondersteunt, beantwoordt aan de evolutie van de behoeften van de arbeidsmarkt en aan de nieuwe technologieën en verworven vaardigheden erkent, met name in het kader van informele leersystemen, waardoor de mogelijkheden voor een formele tewerkstelling toenemen. De EU-lidstaten hebben op dit vlak een beleid ingevoerd dat met name gericht is op de strijd tegen langdurige werkloosheid.
- globale activeringsmaatregelen om de overgang van school naar werk voor jongeren te vergemakkelijken, in het bijzonder voor kwetsbare jongeren, zoals jongerengarantieprogramma's die toegang geven tot opleiding en een langdurige, productieve tewerkstelling;
- maatregelen om de overgang van werkloosheid of inactiviteit naar werk te bevorderen, in het bijzonder voor langdurig werklozen, vrouwen en andere kansarme groepen;
- relevante, toegankelijke en actuele informatiesystemen voor de arbeidsmarkt. Hier moeten we het belang benadrukken van de toegang tot informatiesystemen op de arbeidsmarkt.

3.2.2.5. Rechten en sociale bescherming (artikel 16-21)

Deel V behandelt de rechten, en met name de individuele houders van rechten. Zo behandelt deel V het belang van de naleving van de rechten van werknemers op waardig werk voor werknemers in de informele economie, de naleving van de fundamentele arbeidsrechten – m.a.w. (vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen; verbod op gedwongen arbeid; afschaffing van kinderarbeid; bannen van elke discriminatie in verband met tewerkstelling en beroep (artikel 16) – de lidstaten moeten dringend maatregelen goedkeuren om gevaarlijke arbeidsomstandigheden aan te pakken en om gezondheid en veiligheid op het werk te stimuleren (artikel 17). Tijdens de werkzaamheden op de conferentie in 2014 werd overeengekomen dat een dringende en onmiddellijke reactie over dat onderwerp nodig was, in de wetenschap dat andere maatregelen voor sociale bescherming stelselmatig kunnen worden aangekaart.

De volgende bepalingen steunen op aanbeveling nr. 202 met het oog op het leggen van socialebeschermingsvloeren⁶¹. Om te beginnen benadrukt artikel 18 het belang en de noodzaak van een uitbreiding van de sociale bescherming tijdens de fase waarin naar de formele economie wordt overgegaan, behalve waardige arbeidsomstandigheden, bescherming van het moederschap en een minimumloon dat rekening houdt met de behoeften van de werknemers en relevante factoren in rekening neemt, met name de levensduurte en het algemene niveau van de lonen in het land. Dit artikel mag echter niet worden geïnterpreteerd als een stimulans voor de invoering van één enkel minimumloon op nationaal niveau.

In artikel 19 is opgenomen dat de Leden, wanneer er binnen hun socialebeschermingsystemen socialebeschermingsvloeren worden gelegd, ze bijzondere aandacht moeten besteden aan de behoeften en de situatie van de personen die in de informele economie werken, en hun gezin.

In artikel 20 is, in het kader van de overgang naar de formele economie, een geleidelijke uitbreiding opgenomen van de dekking door de sociale zekerheid van de personen die in de informele economie werken en, indien nodig, een aanpassing van de administratieve procedures, de uitkeringen en de bijdragen, daarbij rekening houdend met de draagkracht van deze personen. De term ‘draagkracht’ verwijst naar ‘personen’ die werken in de informele economie, en niet naar de lidstaten. De sociale zekerheid is slechts één deel van het socialebeschermingssysteem. In het kader van een bijdragesysteem moeten de werknemers en de werkgevers van de economische eenheden daadwerkelijk bijdragen betalen. De regeringen moeten eveneens tussenkomen in het bijdragesysteem, bijvoorbeeld voor de zeer arme werknemers.

Artikel 21 benadrukt de noodzaak voor de lidstaten om kinderopvang en bijstand aan personen te stimuleren. Die diensten moeten financieel haalbaar en vlot toegankelijk zijn. Ze dragen immers bij tot de gelijkheid tussen vrouwen en mannen op het vlak van het ondernemerschap en tewerkstellingsmogelijkheden en maken de overgang naar de formele economie mogelijk.

3.2.2.6. Stimuleringsmaatregelen, conformiteit en implementatie (artikel 22-30)

Artikel 22 is in het bijzonder relevant voor de EU-lidstaten, aangezien er de maatregelen (sancties en preventieve maatregelen) in zijn opgenomen die de EU-lidstaten zouden kunnen invoeren in de strijd tegen zwartwerk, die een van de uitingen van de informele economie vormt. Zo stelt artikel 22 dat “*de leden gepaste maatregelen*

(61) We benadrukken dat aanbeveling nr. 202 de socialebeschermingsvloeren omvat binnen de uitbreiding van de strategieën voor sociale bescherming, maar dat niet alle leden deze aanbeveling zullen volgen. In de praktijk hebben de meeste ontwikkelingslanden met socialebeschermingsmechanismen nog steeds geen socialebeschermingsvloeren gelegd.

zouden moeten nemen, met name een combinatie van preventieve maatregelen, de toepassing van de wet en doeltreffende sancties, om belastingontduiking, het niet betalen van sociale bijdragen en de ontwijking van o.m. de sociale wetgeving, de arbeidswetgeving en andere wetten aan te pakken. Alle stimulansen moeten tot doel hebben de effectieve overgang van de informele economie naar de formele economie te gelegener tijd te vergemakkelijken". We moeten daaruit begrijpen dat de leden gepaste maatregelen zouden moeten nemen, met name een combinatie van preventieve maatregelen, de toepassing van de wet en doeltreffende sancties, om belastingontduiking, het niet betalen van sociale bijdragen en de ontwijking van o.m. de sociale wetgeving, de arbeidswetgeving en andere wetten aan te pakken. Alle stimulansen moeten tot doel hebben de effectieve overgang van de informele economie naar de formele economie te gelegener tijd te vergemakkelijken.

In artikel 23 worden de maatregelen behandeld met het oog op het wegnemen van obstakels voor de overgang naar de formele economie en het nemen van maatregelen om de strijd tegen de corruptie en het goede bestuur te stimuleren. Daarbij moeten obstakels voor de toepassing van de wetgeving worden weggewerkt. Het is niet de bedoeling dat de overeenstemming met de wet afneemt.

In artikel 24 wordt het voordeel besproken van de overgang naar de formele economie en de stimulerende maatregelen die dat proces kunnen vergemakkelijken. Een aantal van die maatregelen zijn een betere toegang tot diensten voor ondernemingen, tot financiering, tot infrastructuur, tot de markten, tot technologieën, tot opleidings- en vervolmakingsprogramma's en tot eigendomsrechten.

Artikel 25 behandelt specifiek de overgang naar de formele economie van de zeer kleine en kleine economische eenheden en de aangepaste maatregelen die daartoe moeten worden overwogen.

Artikel 26 biedt een overzicht van de mechanismen om tot overeenstemming met het wettelijke kader te komen, en artikel 27 belicht de belangrijke rol die de arbeidsinspectie in dat kader speelt. Artikel 27 behandelt de controle van de werkplaats en vertoont daarmee overeenstemming met de verdragen van de IAO in verband met de arbeidsinspectie, met name verdrag nr. 81. Zo luidt artikel 2, paragraaf 1 van het verdrag (nr. 81) betreffende de arbeidsinspectie, 1947: "*Het systeem voor de arbeidsinspectie in industriële bedrijven is van toepassing op alle bedrijven waar de arbeidsinspecteurs de toepassing moeten verzekeren van de wettelijke bepalingen betreffende de arbeidsomstandigheden en de bescherming van de werknemers bij de uitoefening van hun beroep.*" De arbeidsinspectie heeft dus betrekking op de werkplaats met het oog op de bescherming van de werknemers. In artikel 27 wordt de noodzaak aangekaart om het actieterrain van de arbeidsinspectie naar de informele economie uit te breiden.

Artikel 28 behandelt de effectieve terbeschikkingstelling van informatie en ondersteuning om de overeenstemming met het wettelijke kader te verzekeren.

Artikel 29 wijst op het belang van het waarmaken van de rechten van de werknemer uit de informele economie door de invoering van doeltreffende en toegankelijke procedures om klacht in te dienen en beroep aan te tekenen.

Artikel 30 ten slotte benadrukt het belang van gepaste administratieve, burgerrechtelijke of strafrechtelijke sancties en de strikte toepassing ervan bij de overgang van de informele naar de formele economie.

3.2.2.7. Vrijheid van vereniging, sociaal overleg en rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties (artikel 31-35)

De artikels 31-35 handelen over het fundamentele recht met betrekking tot de vrijheid van vereniging, over het sociaal overleg en over de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties in het kader van de overgang van de informele economie naar de formele economie.

3.2.2.8. Inzameling van gegevens en follow-up (artikel 36-37)

Algemeen belicht dit deel van de aanbeveling het belang van het regelmatig inzamelen van gegevens over de aard, de omvang en de evolutie van de informele economie om zo tot een beter beleid te komen om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken, waarbij erop moet worden gelet dat dat beleid nationaal en internationaal tot stand komt en zo doeltreffend mogelijk wordt gevolgd. Er worden ook richtlijnen gegeven voor de leden die de concepten, de definities en de methode opstellen of corrigeren, daarbij verwijzend naar de zeventiende Internationale Conferentie van Arbeidsstatistici (2003).

3.2.2.9. Uitvoering (artikel 38-42)

De lidstaten moeten worden aangespoord om de aanbeveling uit te voeren door de noodzaak te benadrukken van overleg met de meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties binnen hun grenzen, in overeenstemming met de nationale praktijk en met de vertegenwoordigers van representatieve organisaties waarvan de leden werknemers en economische eenheden uit de informele economie zijn. Die uitvoering kan met name steunen op de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten, beleid en programma's,

De lidstaten moeten ook regelmatig opnieuw de doeltreffendheid bestuderen van hun beleid en hun maatregelen om de overgang naar de formele economie te vergemakkelijken, in overleg met de meest representatieve organisaties van werkgevers en

werknemers die, in overeenstemming met de nationale praktijk, vertegenwoordigers in hun rangen zouden moeten hebben van representatieve organisaties waarvan de leden werknemers en economische eenheden uit de informele economie zijn.

Artikel 42 verwijst naar een bijlage waarin de relevantste instrumenten van de IAO zijn opgenomen die aan de doelstelling van de aanbeveling beantwoorden.

4. CONCLUSIE

Aanbeveling nr. 204 betreffende de overgang van de informele economie naar de formele economie vormt een fundamenteel instrument, aangezien ze feitelijk de eerste internationale arbeidsnorm aller tijden is die specifiek gericht is op de bestrijding van de informele economie. Bovendien werd deze aanbeveling goedgekeurd met 484 stemmen en kreeg ze bijzondere steun van de driedelige opdrachtgevers van de IAO.

Met deze bijdrage willen wij de lezer een gedetailleerde analyse van de aanbeveling bieden. Het universele karakter van de door de IAO aangenomen instrumenten, in het bijzonder de aanbevelingen die geen juridisch bindende instrumenten zijn, maar eerder een politieke reikwijdte of karakter hebben en voor een globaal en coherent kader zorgen waarop de lidstaten kunnen terugvallen om hun eigen beleid inzake de door de aanbeveling behandelde materie te bepalen, maakt het voor de niet-ingewijde lezer moeilijk om de inhoud van de genoemde aanbevelingen te begrijpen.

Aanbeveling nr. 204 stelt strategieën en praktische keuzes voor voor het beleid en de maatregelen die de overgang van de informele economie naar de formele economie kunnen vergemakkelijken. De grootste verdienste van deze aanbeveling is dat zij een internationaal kader schept waarop de lidstaten kunnen steunen om de overgang naar de formele economie te begrijpen en aan te gaan.

Een van de positieve veranderingen voor werknemers die betrokken zijn bij de overgang van de informele economie naar de formele economie, is dat zij toegang krijgen tot sociale bescherming. Heel wat goede praktijken zijn nu beschikbaar om aparte categorieën werknemers te dekken, zoals zelfstandigen, thuiswerkers en huishoudpersoneel.

De aanbeveling is universeel: dat blijkt uit haar toepassingsgebied, met name omdat ze de informele economie in haar verschillende verschijningsvormen wil bevatten, waaronder zwartwerk, die in de EU-lidstaten de meest verspreide vorm is. Bovendien is de aanbeveling coherent: nadat de doelstellingen en een definitie zijn gegeven, worden de bevoegdheidsoverschrijdende richtlijnen opgesomd die moeten worden opgenomen in het geïntegreerde beleid, het werkgelegenheidsbeleid,

de rechten en de sociale bescherming. De lidstaten beschouwen zwartwerk als een kwestie van overeenstemming met het wettelijke kader. In de aanbeveling zijn ook oplossingen opgenomen om obstakels die de overgang naar de formele economie belemmeren, met stimulerende maatregelen weg te nemen. Ten slotte wensten de leden niet alleen de uitvoering van deze aanbeveling, maar ook een controle ervan via een doeltreffend inspectiesysteem dat ook geldt voor de werknemers in de informele economie, en een opvolgingsmechanisme via relevante statistieken.

Het zwakke punt van de aanbeveling is het voorwerp ervan, namelijk de informele economie; dat fenomeen is bij gebrek aan betrouwbare statistische gegevens onvoldoende beschreven. Een andere moeilijkheid heeft te maken met het gebruik van bepaalde erbij aanleunende concepten, zoals belastingontduiking en zwartwerk. In België verwijst het begrip immers eerder naar zwartwerk, waar de economische activiteiten zich uitdrukkelijk buiten en tegen de wetgeving in afspelen⁶².

De Belgische regering is in staat om aanbeveling nr. 204 uit te voeren in die zin dat de geldende wetgeving reeds in overeenstemming is met de inhoud van de genoemde aanbeveling. Zo biedt de sinds 1 juli 2010 geldende strafwet een geïntegreerde en evenwichtige benadering, met name wat de mensenrechten in de aanpak van sociale fraude betreft. Het socialestrafwetboek biedt ook een reeks strafrechtelijke en administratieve sancties naargelang van de ernst van de aanklacht, waarmee het de invoering mogelijk maakt van een beleid dat tegelijk ontradend en bestraffend werkt. Bij de stimulerende maatregelen zien we het systeem van de verplichte Dimona-aangifte, waarmee een legalisering van de arbeidsrelatie hand in hand gaat met een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging voor werkgevers en sociaal verzekerden. Verder nam de regering onlangs maatregelen voor de vermindering van de socialezekerheidsbijdragen en bepaalde specifieke maatregelen voor bepaalde sectoren die gevoelig zijn voor sociale fraude, zoals de horeca; die stimulerende maatregelen moeten werkgevers ontraden om zwartwerkers in te zetten en zo een eerlijke en rechtvaardige concurrentie tussen alle ondernemingen mogelijk maken.

(Vertaling)

(62) Advies nr. 1.880 van de NAR van 17 december 2013, p. 6 – <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1880.pdf>.

INHOUDSTAFEL

AANBEVELING NR. 204 INZAKE DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE, GOEDGEKEURD DOOR DE IAO-CONFERENTIE TIJDENS HAAR 104^{DE} ZITTING OP 12 JUNI 2015

1.	ALGEMENE CONTEXT: EEN SLECHT GEDEFINIEERDE REALITEIT TEGENOVER EEN GEBREK AAN STATISTISCHE GEGEVENS DIE VOORTDUREND EVOLUEERT	309
1.1.	DE INFORMELE ECONOMIE: EEN SLECHT GEDEFINIEERDE REALITEIT TEGENOVER EEN GEBREK AAN STATISTISCHE GEGEVENS	309
1.2.	DE INFORMELE ECONOMIE: EEN VOORTDUREND OPRUKKENDE WERELDWIJDE REALITEIT	313
1.3.	DE INFORMELE ECONOMIE WORDT GEKENMERKT DOOR EEN TEKORT AAN WAARDIG WERK VOOR DE PERSONEN DIE ERIN WERKEN	314
1.4.	DE VOORTSCHRIJDENDE BEWUSTWORDING VAN DE NOODZAAK VAN EEN TUSSENKOMST VAN DE IAO VIA EEN NORMATIEVE ACTIE	315
2.	DE TIJD IS GEKOMEN VOOR DE IAO OM NORMATIEVE ACTIE TE ONDERNEMEN. RAPPORT V (1), DE OVERGANG VAN INFORMELE ECONOMIE NAAR FORMELE ECONOMIE	318
2.1.	EEN VEELZIJDIG FENOMEEN DAT OOK DE WESTERSE ECONOMIEËN AANTAST (KENMERKEN, OORZAKEN)	318
2.2.	DE STRATEGIE ONTWERPEN DOOR DE IAO OM DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE TE VERZEKEREN	320
3.	AANBEVELING NR. 204 – PRESENTATIE EN REIKWIJDTE VAN HET NORMATIEVE INSTRUMENT	322
3.1.	INTENS OVERLEG TUSSEN SOCIALE PARTNERS TUSSEN DE TWEE INTERNATIONALE CONFERENTIES MAAKT DE GOEDKEURING VAN DE AANBEVELING MOGELIJK	322
3.2.	AANBEVELING NR. 204 INZAKE DE OVERGANG VAN DE INFORMELE ECONOMIE NAAR DE FORMELE ECONOMIE, GOEDGEKEURD DOOR DE CONFERENTIE TIJDENS HAAR 104 ^{DE} ZITTING OP 12 JUNI 2015 IN GENEVE	322
4.	CONCLUSIE	338