

# Informele economie, informele stad

**De informele economie bestaat uit diverse schakeringen van legaal tot zwart en crimineel. De grens tussen legaal en illegaal wordt primair bepaald door de wet- en regelgeving en is daarmee een politieke keuze. Met 'zwarte economie' doelt men op het bewust ontduiken van belastingen, sociale premies en andere regels met het oog op illegale verrijking. Steden, vooral de grote, zijn de meest geschikte context voor informele activiteiten. Vooral voor de 'megacities' in China en India geldt dat de overgang van informeel naar formeel deel uitmaakt van het ontwikkelingsproces.**

JAN LAMBOOY

De inrichting van de staat en de positie van belangengroepen is al sedert Plato een terugkerend thema in beschouwingen over politiek, economie en stad. Het bestaan van een informele economie is een toetssteen om de aard van de samenhang tussen staat en dit deel van de samenleving te analyseren. Meestal wordt 'informeel' gekoppeld aan arm en klein, maar eigenlijk dient men het begrip breder te interpreteren, namelijk als het niet opvolgen van regels die door de overheid zijn ingesteld, met het oogmerk van vergroting van persoonlijke inkomensvorming of kostenbesparing. Het begrip wordt in de context van de westerse en niet-westerse landen verschillend gebruikt. In de westerse landen heeft het begrip vooral een 'legalistische' lading, namelijk of men al of niet conform de wet- en regelgeving handelt. Vooral niet-westerse sociologen hebben het begrip informele economie gehanteerd om aan te duiden dat in ontwikkelingslanden allerlei kleine bedrijven bestaan die wel in markten functioneren, maar niet geregistreerd staan of toestemming hebben om hun activiteiten uit te oefenen. Het gaat meestal om kleine ambachtelijke bedrijven en handelaars. Dikwijls wordt het begrip ook gebruikt om er simpelweg ambachtelijke bedrijvigheid en kleine, vaak vrouwelijke, handelaartjes mee aan te duiden, ook al zijn ze wel geregistreerd en legaal. In plannen voor ontwikkelingslanden wordt deze 'informele sector' vaak aangemoedigd, juist omdat er een hoog percentage vrouwen aan deelneemt. Het bevorderen van formele

bedrijvigheid wordt als onderdeel van het ontwikkelingsproces beschouwd. Het criterium kostenbesparing en/of inkomensverwerving in combinatie met het overtreden van regelgeving door de staat wordt hier centraal gesteld. Het maken van regels is primair een politieke taak van de overheid en is daardoor onderhevig aan de invloed van allerlei pressiegroepen. In dit artikel zal een en ander worden besproken.

## Een kwestie van definitie

In Nederland werken tussen 150.000 en 250.000 buitenlanders illegaal, of gedeeltelijk illegaal, vaak in de tuinbouw, de bouw en de horeca. Dat gebeurt vooral in steden en de belangrijke tuinbouwgebieden. In Azië en Oost-Europa is illegale arbeid niets bijzonders, maar voor westerse landen is het dikwijls een schokkende constatering.

Een belangrijke reden voor mensen in de 'schaduw economie' te werken is het feit dat het verschil tussen bruto loonkosten en wat de werknemer ne in handen krijgt soms groot is. De werknemer en de werkgever profiteren beiden als deze 'wig' niet verdwijnt in de 'zakken van de staat'.

Bij de definitie van wat 'zwart' of 'informeel' is komt men heel wat verschil tegen. Dat komt omdat een deel van activiteiten zonder meer als crimineel te zien, terwijl een ander deel ligt op grens van burenhulp en beloning voor kleine karweitjes.

Natuurlijk dient men ook aandacht te besteden aan het (graduele) verschil tussen 'zwarte economie' en 'informele economie', hoe moeilijk die twee oorzaken zijn af te bakenen. Met 'zwart' wordt uitdrukkelijke bedoeling aangegeven om belasting en premies te ontduiken. Daarbij gaat het meestal om drugshandel, maar ook om activiteiten die getelijk wel legaal zijn, zoals bij regels aanzien van arbeidswetgeving ('sweeps', de kassen van Westland) en regels met betrekking tot het milieu, de gezondheid van anderen (illegale stort van bedrijfs- of huisvuil, het gooien van afval op straat). Het gaat er al om kosten te vermijden of hogere inkomsten te verwerven. Hierbij moet worden benadrukt dat zwarte activiteiten door legale bedrijven kunnen worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door bepaalde inkomsten te verzwijgen.

Discussies worden meestal niet met precieze definities gevoerd, waardoor



*Een voorbeeld van hoe informele activiteiten door regelgeving in formele activiteiten veranderen. (Foto's Katja Rusinovic)*



Door de afschaffing van het bordeelverbod behoort de sector wettelijk tot het midden- en kleinbedrijf.

verwarring bestaat over het al of niet vermeende illegale of zelfs criminele karakter. Vorig jaar werd in Duitsland een vlammeende discussie gehouden over de informele economie aan de hand van de 'Putzfrau'. Een werkster kon zonder het betalen van sociale lasten en belasting worden aangesteld. De regering dreigde dat voorrecht af te schaffen, evenals de mogelijkheid voor jongeren met bijbaantjes om tot een bepaald bedrag belastingvrij te werken. Maar er is meer aan de hand. In de Duitse economie wordt naar schatting voor 17 procent in de 'zwarte economie' verdiend; in Nederland zijn de schattingen 5 tot 15 procent, terwijl voor Oost-Europa en Griekenland veel hogere percentages gelden. De Duitse staat wilde alle economische activiteiten binnen de regelgeving brengen. Tegenstanders meenden dat het slechts tot meer controlekosten van de overheid zou leiden. Het tegenargument - vooral door vakbonden en de socialisten aangevoerd - was dat de gelijkheid voor de wet en sociale solidariteit moesten worden gehandhaafd.

Dit is een voorbeeld hoe informele activiteiten door regelgeving in formele activiteiten kunnen veranderen. Een ander voorbeeld is de discussie over de legalisering van drugs. Door het 'legaliseren' wordt de handel van een informele tot een formele activiteit gemaakt, waardoor deze niet meer als crimineel te boek staat en te vergelijken is met de

verkoop van genotsmiddelen als alcohol en tabak. De criminaliteit verdwijnt als sneeuw voor de zon en de formele economische groei neemt toe. De staat gaat er op vooruit doordat de kosten van controle dalen en de belastinginkomsten stijgen. Er is een voortdurende politieke kosten-batenberekening aan de orde. Zo zal de staat het wassen van de auto van de burens voor een tientje niet gauw gaan belasten, maar wel als er een beroep van wordt gemaakt. De discussie over wat de staat legaal acht en wat niet staat in het hart van de discussie over de rol van de staat en de betekenis van informele activiteiten.

#### Spanningen van de regelstaat

Overheden bezinnen zich thans over de vraag of men met minder regels toe kan, al of niet in combinatie met meer markt. Dikwijls wordt een verbinding gelegd met de verminderende betekenis van de 'welfare state' en andere vormen van 'governance'. Het lijkt er echter op dat wat overheden zich ook voornemen, de regelgeving steeds toeneemt, zowel in omvang als in werkingsgebied. Het is een misverstand dat meer markt minder regels betekent. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld komen steeds meer regels, juist omdat de marktwerking moet worden omgeven met voorschriften ter bescherming van producenten en consumenten. Ook in Nederland laten het toenemende aantal regels en de steeds hogere eisen die consumenten

stellen ten aanzien van gezondheid en veiligheid zien dat aangroei van regelgeving niet gemakkelijk is te stoppen. Datzelfde effect kan men waarnemen bij de sociale zekerheid en het hebben van een winkel of een ander bedrijf. Naast de functie van wet- en regelgever heeft de 'welvaartsstaat' ook de functie van herverdelers van belasting- en premiegeld. Velen profiteren van deze herverdeling: de staat subsidieert ziektekosten, huur en tal van andere zaken voor mensen met een laag inkomen. Bij deze herverdeling treden meestal belangengroepen naar voren die hun subsidie verdedigen bij hun politieke vertegenwoordigers of via demonstraties. Naast legitieme aanspraak komt helaas ook misbruik van subsidies en sociale voorzieningen voor. Daarbij bestaat soms een samenhang met de informele activiteiten als mensen onterecht inkomsten verzwijgen. De morele spanningen in het economische veld van activiteiten zijn echter groter dan bij de sociale voorzieningen, door de grote bedragen die daar soms mee gemoeid zijn, vooral bij belastingontduiking en criminaliteit. Ook op de arbeidsmarkt is de verleiding groot om (gedeeltelijk) in het informele circuit te werken, vanwege de grote verschillen tussen bruto en netto inkomens en de vage grenzen van de legitimiteit van activiteiten die veel geld opleveren.

In een maatschappij als de onze is sprake van complexiteit in de structuur van 'governance': er bestaat een spanning tussen de staat als regelgever en belastinginnehmer enerzijds en de 'producentburger' en de 'consumentburger' anderzijds. De overheid dient een te grote mate van regelgeving en nodeloze subsidies te vermijden, terwijl ze tegelijkertijd allerlei in de wetgeving vastgelegde rechten en vrijheden moet verdedigen. Het optimum hiervoor is echter niet op theoretische gronden te bepalen, zodat er voortdurend spanningen optreden. De regels die de overheid uitvaardigt zijn vrijwel altijd gebaseerd op een politiek besluitvormingsproces waarbij verschillende belangen worden afgewogen. Consumenten willen zekerheid dat ze goede producten krijgen. Diezelfde consumenten willen als werknemer beschermd worden tegen misbruik door werkgevers. Werkgevers willen vrijheid hebben om producten te maken en in barre tijden mensen te kunnen ontslaan, maar ze willen ook door de over-

heid beschermd worden tegen 'oneerlijke', meestal buitenlandse, concurrenten.

Niet alleen werkgevers en consumenten willen regels en verdedigen hun belangen. Belangenbehartiging speelt overal een belangrijke rol. Vakbonden willen hoe dan ook tegengaan dat bouw- en tuinbouwbedrijven goedkope illegale buitenlanders aannemen. Verenigingen die bestaan op basis van subsidies benadrukken hun onmisbaarheid, terwijl kerken en charitatieve instellingen hun waarde moeten bewijzen door in kranten en op televisie te klagen over de harteloze overheid, want daardoor hebben ze politiek een sterkere positie op de subsidiemarkt.

Burgers, zowel producenten als consumenten, trachten in dit krachtenveld een plaats te vinden. Het opvolgen van alle regels is soms niet mogelijk door dikwijls voorkomende tegenspraken in de wetgeving zelf. Zo dient een kantoor volgens de ene regel naar buiten openstaande deuren te hebben, terwijl ze volgens een andere juist naar binnen moeten klappen. Burgers hebben diverse strategieën ontwikkeld om met de regels en met opgelegde belastingen om te gaan. Hiermee komen we op het terrein van illegaal gedrag en de informele economie. De grens tussen illegaal (overgaand in crimineel) gedrag en 'gewoon' legaal gedrag is lang niet altijd duidelijk. Ook grijpt de overheid bij een deel van de niet gelegaliseerde activiteiten niet in, omdat het gaat om 'onschuldige' overtredingen.

Het gelijk stellen van de zwarte economie en informele activiteiten met armoede is onjuist, althans wanneer men let op de sommen geld. Wel is het zo dat armen er meer, soms noodgedwongen, mee te maken hebben, ook al blijven hun inkomens laag. Zij leven dan ook in de stedelijke rafelrand.

### Stedelijke rafelrand

Men zou kunnen zeggen dat als je arm bent je beter in een grote stad kunt wonen dan elders. Vooral in grotere steden bestaan talrijke mogelijkheden om de kosten van levensonderhoud te beperken omdat veel producten goedkoper te krijgen zijn op straatmarkten en in winkels met tweedehands goederen. Ook voor huisvesting gelden grote prijsverschillen, doordat verouderde en kleine huizen of appartementen in delen worden (onder)verhuurd. Men kan in



*De land- en tuinbouw draait voor een belangrijk deel op illegale arbeid.*

Amsterdam goedkoper huren dan in veel kleinere steden, door de variatie in oude en nieuwe, kleine en grote, dure en goedkope wooneenheden. Crimineel gedrag vindt men ook meer in de grotere steden vanwege de mogelijkheden tot anonimiteit. In deze omgeving kan de wet- en regelgeving gemakkelijker worden overtreden dan in transparantere kleine steden of dorpen. Daarnaast vinden in de grote stad allerlei activiteiten plaats die weliswaar niet geregistreerd zijn, maar eerder als innovatief dan als crimineel moeten worden beschouwd. Talrijke mensen starten bedrijfjes vanuit huis, op zolder of in de schuur. Dikwijls gaat het hierbij om mensen die in deeltijd nog een formele baan hebben en tegelijkertijd trachten om zich een markt te veroveren voordat men zich laat inschrijven.

In de snel groeiende grote steden, de 'megacities', van landen zoals India en China is de controle helemaal moeilijk en bloeit de informele bedrijvigheid nog sterker dan in westerse landen. Diversiteit is een voedingsbodem voor allerlei initiatieven die in elke context weer een andere weg kiezen. Het evolutionaire elan van 'trial-and-error' is uiteindelijk gunstig voor de stedelijke economie. Tegelijkertijd is het in die landen dikwijls een overlevingsstrategie waardoor de aard van de informaliteit verschilt van die in de westerse landen. Maar ook in onze grote steden is er een 'rafelrand'. We kunnen daarbij denken aan de experimenterende kunstenaars in 'ateliers' waarvoor geen huur wordt betaald, maar gebaseerd zijn op 'informele bezetting'. Niet alleen gebouwen, ook delen van straten en pleinen kun-

nen 'bezet' worden door horeca met rassen waarvoor geen toestemming is verkregen. Gemeenten kunnen door leges-heffing een deel van de activiteiten belasten. Wet- en regelovertredingen om illegaal inkomsten te verwerven (om kosten te besparen zijn aan de orde van de dag bij parkeerbeleid, prostitutie, illegale wietteelt met niet betaalde elektriciteit en natuurlijk de drugshandel).

In stedelijk beleid komt voortdurend vraagstuk aan de orde in hoeverre de ontwikkeling van de informele activiteiten moet worden tegengegaan of ookkend moeten worden geaccepteerd. Juist het probleem om scherpe grenzen te trekken maakt het moeilijk om beleid te voeren. Wel kan men bijvoorbeeld oprichten van nieuwe bedrijven of activiteiten bevorderen door daarvoor goedkope, oude panden ter beschikking te stellen. Ook kan men diverse 'proeftrajecten' voor sociale en economische activiteiten starten, waardoor de deelnemers kunnen leren hoe men een bedrijf start. Voor allochtone ondernemers is het traject dikwijls moeilijk vanwege taalverschillen en het ontbreken van verleden in een strak geregelde economische omgeving. Men kan leren van een voorbeeld als het Lombokgebied Utrecht, waar men veel allochtone bedrijven aantreft die begeleid worden door allochtone academici. Een voorbeeld van een conflict tussen de belangen van de vakbonden en allochtone ondernemers vindt men bij de Amsterdamse Turkse confectiebedrijven die jarenlang konden groeien in de schaduw van grote uitbestedende concerns als C&A. In de bloeitijd, eind

jaren tachtig, hadden deze bedrijven bijna 10.000 werknemers, voornamelijk Turken. Onder druk van de vakbonden werden deze bedrijven na controleacties van de fiscus bijna allemaal gedwongen zich op te heffen. Hier ziet men wederom de botsing tussen het beschermingsdoel van werknemers en de handhaving van de betaling van belasting en sociale premies enerzijds, met het doel van de bevordering van werkgelegenheid en integratie anderzijds. In Amsterdam hebben de Turkse ondernemers zich later massaal gericht op detailhandel, waar het karakter van het familiebedrijf de problemen met werknemers kon oplossen. In het algemeen kan men stellen dat het voor de overheid belangrijk is om te trachten informele activiteiten in steden om te vormen tot legale bedrijven.

De staat wordt voortdurend met een dilemma geconfronteerd om te bepalen hoe ver zij wil ingrijpen in de vrijheid van burgers door regels te stellen en door belastingen en premies op te leggen. Op de grens van formele en informele activiteiten heeft de staat het extra moeilijk omdat de laatstgenoemde kunnen afglijden naar het zwarte en criminele circuit. Anderzijds is het grensgebied ook een proeftuin voor innovatieve experimenten die later van groot belang kunnen zijn voor verdere maatschappelijke ontwikkelingen. Net als in de biologie kan men stellen dat op de grens van ecosystemen nieuwe soortenrijkdom en nieuwe kansen ontstaan voor verdere ontwikkeling.

**Jan Lambooy is emeritus hoogleraar Economische Geografie bij de Faculteit Geowetenschappen van Universiteit Utrecht.**

#### Literatuurselectie

- Gershuny, J.I. & R.E. Pahl (1979) Work outside Employment: some preliminary speculations. *New Universities Quarterly*, 34, nr 1.
- Kumcu, A. (2002) *De Fil en Aiguille*. Amsterdam: dissertatie UvA.
- Lambooy, J.G. & P. Renooy (1987) Informal economy and the labour market. In: I. Gordon (ed.) *Unemployment and the Regions: Reactions to Recession*. London: Pion Papers in Regional Science, nr 17.
- Renooy, P.H. (1990) *The Informal Economy: Meaning, Measurement and social Significance*. Amsterdam: dissertatie UvA.

## 'Als de banken zich terugtrekken, nemen de speculanten het over'

### Woningmarkt, drugsmarkt en migranten in de Rotterdamse Millinxbuurt

In het najaar van 1999 komt de Rotterdamse Millinxbuurt in korte tijd twee keer in het nieuws. Half oktober maakt een bestuurder van deelgemeente Charlois bekend dat het onmogelijk is om er een hypotheek te krijgen. Een maand later wordt iedereen die de buurt in of uit gaat, gefouilleerd. Al in het begin van de jaren negentig wordt er bericht over verpaupering van deze buurt. Drugsoverlast en het slechte woningonderhoud geven de buurt een slechte naam. De onderwereld van drugs, huisjesmelkers en ongeregistreerde migranten neemt de Millinxbuurt over waar de bovenwereld van banken en beleggers zich terugtrekt.

#### MANUEL AALBERS

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog is de vestiging van immigranten uit niet-westerse landen in met name stedelijke gebieden. Na een periode van uitsluiting van verschillende woningmarktsegmenten, wordt hun toegang tot de woningmarkt momenteel beschouwd als 'sterk verbeterd'. Wel zijn er patronen zichtbaar van concentratie in bepaalde buurten, maar dit blijkt lang niet altijd het gevolg te zijn van discriminatie. Veelal speelt de keuze van de immigranten en met name hun gemiddeld lage inkomen een veel grotere rol. Hoewel relatief veel bekend is over veranderingen in segregatiepatronen en in het bijzonder over de relatie tussen woningmarkt en de concentratie van immigranten, zijn er in de literatuur twee belangrijke leemtes.

Ten eerste richten dergelijke studies zich vaak op formele markten, zoals de sociale huurwoningenmarkt. Hoewel er aanvankelijk veel aandacht uitging naar uitsluiting op de particuliere huurwoningenmarkt, is er de laatste 15 jaar juist weinig aandacht voor deze markt. Ook de structuur van de koopwoningenmarkt is in Europa, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, zelden expliciet verbonden aan onderzoek naar migranten. Ten tweede is er zelden aandacht voor ongeregistreerde migranten, terwijl deze volgens schattingen tenminste 7 à 8 procent van de bevolking in de grote Nederlandse steden uitmaken.

Dit artikel gaat in op de woonsituatie van ongeregistreerde migranten in de Rotterdamse Millinxbuurt.

#### De Millinxbuurt

De Millinxbuurt is grotendeels gebouwd in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw. In de buurt staan opvallend veel particuliere huurwoningen (66 procent) en voor Rotterdamse begrippen weinig sociale huurwoningen (18 procent). Het aandeel koopwoningen is 16 procent. De huren zijn er relatief laag en de meeste appartementen

*Dichtgetimmerde woningen in de Millinxbuurt in Rotterdam. (Foto's Manuel Aalbers)*

