



# Een beleid voor de stedelijke informele sector in ontwikkelingslanden

DR. M.P. VAN DIJK\*

## Inleiding

Het begrip informele sector is betrekkelijk recentelijk geïntroduceerd. Het dient ter aanduiding van een deel van de stedelijke economie in ontwikkelingslanden. De activiteiten van ambachtslieden, kleine handelaren en transporteurs, en andere commerciële dienstverlening van allerlei aard worden tot de informele sector gerekend 1). In deze sector verdienen de „working poor” in derde-wereldsteden een inkomen.

In dit artikel zal worden gepoogd een beleid te formuleren dat een arbeidsintensieve ontwikkeling van de stedelijke economie kan bewerkstelligen en dat aansluit bij het specifieke karakter van de informele sector. Alvorens de mogelijkheden aan te geven voor een beleid ten behoeve van deze sector (toegespitst op twee ontwikkelingslanden: Boven-Volta en Senegal), zal worden stilgestaan bij de definitie van de informele sector en zullen enkele theoretische opmerkingen over het eigene van deze sector worden gemaakt 2). Aan het eind van het artikel komt de vraag aan de orde wat in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid ten gunste van deze sector zou kunnen worden ondernomen.

## Dualisme: de informele tegenover de formele sector

Het idee om verschillende polen in de economie te onderscheiden gaat terug op de Nederlander Boeke, die dat idee voor Nederlands-Indië uitwerkte. In de recente discussie over de informele tegenover de formele sector wordt het dualisme niet meer op het nationale of zelfs het internationale niveau gesitueerd, maar heeft het betrekking op de stedelijke economie. Het accent ligt ook niet langer op de achterliggende redenen voor het maken van dit onderscheid (bij Boeke het plaatsen van de economische tegenover de sociale behoeften), maar op de kenmerken die beide sectoren van elkaar onderscheiden en de relaties die tussen beide bestaan. Onderzoekers zijn het echter geenzins eens over de onderscheidende

kenmerken van de informele sector en hanteren dan ook zeer verschillende definities. Het zoeken naar kenmerken is in feite het doel van veel onderzoek op dit terrein. Dit onderzoek is echter moeilijk onderling vergelijkbaar doordat de onderzochte populatie (van „bedrijven”) steeds op een andere manier is afgebakend.

Bij mijn veldwerk in Ouagadougou (Boven-Volta) en Dakar (Senegal) gebruikte ik een juridisch criterium om te bepalen of een bedrijf tot de informele sector zou worden gerekend. Alleen van die bedrijven die geen juridisch statuut hadden — wat betekent dat de ondernemer niet het wettelijk minimumloon betaalt en het personeel geen sociale zekerheid geniet — werd de ondernemer geïnterviewd over zijn persoon en bedrijf. Op deze manier konden andere kenmerken van deze bedrijven opgespoord worden. Tevens werd zo vermeden dat alleen bedrijven bestudeerd werden die kenmerken vertonen die door anderen voor een andere situatie genoemd zijn.

Het bleek dat de bestudeerde bedrijven geïntegreerd zijn in de officiële markteconomie. Aankopen en werkervaring in de formele sector en verkopen aan deze sector spelen namelijk een belangrijke rol. De bedrijven vormen een aparte sector door hun kleinschalige en arbeidsintensieve produktiewijze. Voor de meeste bedrijven gaat het niet meer om individuele produktie (eenmansbedrijven) met arbeid als grondslag, ook in de informele sector wordt kapitaal steeds belangrijker. Ook is er, in tegenstelling tot wat veelal wordt verondersteld, meestal een duidelijke scheiding tussen het bedrijf en de huishouding. Loonarbeid is tegenwoordig ook belangrijker dan familiearbeid. De produktiemiddelen zijn meestal het eigendom van de ondernemer zelf en niet van de familie of van de werknemers. De ondernemer blijkt naar een bevredigend („satisficing”) inkomensniveau te streven en niet stil te staan bij wat hij voor de bevrediging van zijn elementaire behoeften nodig zou hebben. Hij probeert ook kapitaal te accumuleren en past meestal een zekere mate van arbeidsverdeling toe.

Behalve kleinschaligheid en arbeidsin-

tensiteit blijken in Ouagadougou en Dakar de meeste kenmerken van de informele sector die in het IAO-rapport over Kenya worden genoemd niet op te gaan. Het is niet altijd gemakkelijk om voor eigen rekening te beginnen, omdat soms aanzienlijke investeringen nodig zijn. Bovendien blijkt de familie niet zo belangrijk als in het IAO-rapport gesuggereerd wordt. Verder wordt niet vooral met lokale grondstoffen en lokaal gefabriceerd gereedschap gewerkt, ging een aanzienlijk deel van de geïnterviewden wel naar school en is de gebruikte technologie niet altijd „aangepast”. Ten slotte is het niet zo dat van volledige mededinging kan worden gesproken, omdat er in zekere mate produktiedifferentiatie wordt nagestreefd en persoonlijke relaties en een goede lokatie een belangrijke rol bij de afzet spelen.

Andere kenmerken die in Ouagadougou en Dakar naar voren komen zijn het leerlingenselsel en een specifiek produktie- en verkoopsysteem: kleine ondernemers werken veelal in opdracht en zoeken zelf hun klanten. Relaties met de formele sector bleken ook belangrijker dan verwacht. De kleine ondernemer koopt er een groot deel van zijn grondstoffen en gereedschap en verkoopt er een deel van zijn produktie aan. Soms doet hij er ook ervaring op. Ten slotte blijken zelffinanciering van de investeringen (de ondernemers hebben doorgaans geen toegang tot krediet) en het hebben van een secundair inkomen (als een vorm van risicospreiding) belangrijke kenmerken van deze sector.

Met deze kenmerken is de informele sector in Ouagadougou en Dakar, en waarschijnlijk in de meeste Westafrikaanse steden, te typeren. Door deze eigenschappen heeft de sector een eigen karakter, zoals hij ook zal blijken een eigen ontwikkelingsdynamiek te hebben.

\*De auteur is als wetenschappelijk ambtenaar verbonden aan de vakgroep Planologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij promoveerde in 1980 op een studie over de informele sector van Ouagadougou en Dakar. Hij deed het onderzoek voor deze studie in dienst van de Internationale Arbeidsorganisatie (1973-1977) en werd door middel van een beurs van WOTRO in de gelegenheid gesteld het verzamelde materiaal in 1978 uit te werken. Hij verricht bovendien adviesmissies voor de IAO en de Wereldbank.

1) K. Hart, *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*, in: R. Jolly e.a. (red.), *Third World Employment*, Harmondsworth, 1973, sprak aanvankelijk over „informal income opportunities” en doelde daarmee op stedelingen die voor eigen rekening werken in tegenstelling tot hen die in loondienst zijn. Een ILO-werkgelegenheidsmissie naar Kenya (zie ILO *Employment, incomes and equality in Kenya*, Genève, 1972) populariseerde het begrip door de informele sector een belangrijke rol toe te kennen in de ontwikkeling van het land.

2) Een en ander wordt uitgebreid gepresenteerd in M. P. van Dijk, *De informele sector van Ouagadougou en Dakar. Ontwikkelingsmogelijkheden van kleine bedrijven in twee Westafrikaanse hoofdsteden*, dissertatie VU, Meppel.

## Argumenten voor ontwikkeling van de informele sector

Nadat het begrip informele sector ruime bekendheid had gekregen door het rapport van de IAO-missie in Kenya barstte een discussie los over het nut van dit begrip en de voor- en nadelen van het ontwikkelen van deze sector. De relevantie van het begrip is vooral dat ermee een doelgroep wordt afgebakend voor een beleid gericht op de stedelijke armen. Overigens is niet iedereen die in de informele sector werkt arm, en werken niet alle armen in de informele sector. Uit het onderzoek in Ouagadougou en Dakar kwamen belangrijke argumenten naar voren die voor een dergelijk beleid pleiten. In de eerste plaats worden er in deze sector essentiële goederen en diensten op een arbeidsintensieve wijze en tegen een lage prijs voortgebracht. In de tweede plaats worden in deze sector toekomstige arbeiders en ondernemers gevormd en biedt hij vooral de armen werk en inkomen. Omdat er weinig kapitaalintensief geproduceerd wordt, zal in de derde plaats ontwikkeling van de informele sector slechts een beperkt beroep op in ontwikkelingslanden doorgaans schaars kapitaal vereisen. In de vierde plaats wordt in deze sector een traditionele, of betrekkelijk eenvoudige geïmporteerde technologie toegepast en verder ontwikkeld. Daardoor hebben de betrokkenen dus weinig scholing nodig. De importcoëfficiënt van deze sector is echter niet zo laag als werd verwacht.

Argumenten die vaak tegen ontwikkeling van de informele sector gebruikt worden gaan in veel gevallen uit van een bepaalde visie op ontwikkeling. Zo stelt men bij voorbeeld dat door de informele sector te bevorderen een traditionele achterlijke sector die modernisering in de weg staat, in stand wordt gehouden. Deze gedachte steunt op de visie dat ontwikkeling industrialisering betekent en dat geavanceerde technologieën nodig zijn. In plaats van de lokale technologie te verbeteren doet men er volgens deze visie beter aan de modernste technologie te importeren. Daarnaast wordt wel gesteld dat de informele sector concurrerend is voor de moderne industriële sector. Dat laatste is wel waar in Boven-Volta en Senegal, maar het omgekeerde geldt evenzeer. Eerlijke concurrentie kan de ontwikkeling van beide sectoren ten goede komen.

Voor het beleid gaat het er mijns inziens om, meer dan tot nu toe, het productie- en werkgelegenheidspotentieel van de informele sector te benutten, op een manier die aansluit bij het eigene van deze sector. Uit mijn onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat deze sector goede mogelijkheden heeft. De informele sector is in feite een reservoir van ondernemers die een bijdrage aan het ontwikkelingsproces kunnen leveren.

In de meeste landen werd het potentieel van deze sector tot nu toe niet on-

derkend. De overheid investeert vooral in infrastructurele voorzieningen voor de moderne industriële sector en biedt die sector allerlei voordelen, bij voorbeeld door middel van een investeringscode. Boven-Volta en Senegal hebben beide zo'n code waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden (veelal buitenlandse) bedrijven bij vestiging in aanmerking kunnen komen voor allerlei belastingfaciliteiten. Het beleid ten aanzien van de informele sector daarentegen is ongecoördineerd en betreft vooral het ambachtelijke bedrijfsleven. Het is vaak negatief in de zin dat van alles verboden wordt. Door bepaalde belastingen, door arbeidswetten en allerlei andere bepalingen wordt een groot deel van de informele sector in de illegaliteit gedwongen.

## Theoretische opmerkingen ten aanzien van de informele sector

Op basis van de in Ouagadougou en Dakar verzamelde gegevens heb ik een aanzet tot een theorie geformuleerd over het karakter en de dynamiek van de informele sector. Gestreefd werd naar een theorie die aanknopingspunten voor het beleid zou bieden.

Het blijkt dat de informele sector in beide bestudeerde steden dezelfde functies vervult in de stedelijke economie. Het is een sector waar een groot deel van de bevolking een inkomen verdient door goedkope goederen en diensten voort te brengen die in een belangrijke mate bijdragen aan de bevrediging van de basisbehoeften van de stedelijke bevolking. In beide steden biedt de informele sector kansen aan migranten, schoolverlaters, werklozen en mensen die hun geluk willen beproeven. Over het algemeen zijn ze als zelfstandig ondernemer in de informele sector beter af dan als ongeschoolde arbeider in de formele sector. De laatsten verdienen slechts een mager loon, hebben geen enkele zekerheid en nauwelijks inzicht in de kansen om hun positie te verbeteren.

Het grote aantal leerlingen dat in de informele sector werkzaam is, bewijst dat de sector ook de functie heeft jongeren een opleiding te geven. Ze worden opgeleid tot arbeiders voor de formele en informele sector en toekomstige ondernemers in de informele sector. Het bestaan van de informele sector bevordert verder het productief investeren van besparingen. Zowel in Ouagadougou als in Dakar blijken hiermee zeer aanzienlijke bedragen gemoeid te zijn. Ook heeft de informele sector een integrerende functie voor de verschillende macro-economische sectoren, zoals de landbouw, de moderne industrie en het toerisme. Dank zij de informele sector hoeven deze andere sectoren bepaalde producten of diensten niet zelf voort te brengen. Ten slotte is door het bestaan van de informele sector het wettelijk minimumloon relatief laag vastgesteld. Immers, in de informele sector

kunnen de arbeiders voor dat loon veel meer kopen dan in de formele sector. Toch lijkt de gedachte van sommige onderzoekers dat de informele sector bewust in stand wordt gehouden om het minimumloon laag te kunnen houden, mij onjuist.

De meeste ondernemers in de informele sector werken met eenvoudige produktiemiddelen. Voor een arbeidsintensieve ontwikkeling van deze sector is de keuze van deze produktiemiddelen erg belangrijk. Het blijkt dat per activiteit verschillende niveaus van complexiteit van deze produktiemiddelen (de gekozen technologie) bestaan. Verder bestaan er duidelijke barrières voor een kleine ondernemer om van een lager op een hoger technologisch niveau te komen. Deze barrières zijn financieel, maar hebben ook te maken met de technische vaardigheden van de ondernemer, de organisatie van het werk en de afzetmogelijkheden voor een vergrote produktie.

Door de prijsverhouding tussen arbeid en kapitaal is een kapitaalintensiever produktieproces overigens vaak niet lonend. De kloof tussen een traditionele lokale en moderne, ingevoerde technologie wordt bovendien in stand gehouden doordat overheid en bedrijfsleven geen beter passende technologieën ontwikkelen of importeren. Naast dit beschikbaarheidsprobleem speelt het bekendheidsprobleem. In hoeverre wordt bekendheid gegeven aan de verschillende beschikbare technologieën? Ten slotte is de toegankelijkheid van bepaalde technologieën belangrijk. Deze kan worden vergroot door kredietmogelijkheden te bieden en eventueel technische assistentie na aanschaf te verlenen. De selectie van technologieën bevindt zich op een niveau waar de kleine ondernemer nauwelijks invloed op heeft. De importeurs (vaak buitenlandse handelshuizen) bepalen groten-deels welke gereedschappen en machines beschikbaar zijn.

Al deze factoren, gecombineerd met de beperkte kennis van de kleine ondernemer van de directe en indirecte kosten van de beschikbare technologieën, het veelal ontbreken van tweedehands machines of een betere technologie, werken een suboptimale keuze van het produktieproces in de hand.

De ontwikkeling van de informele sector kan men op verschillende manieren benaderen. Volgens de neo-klassieke economische theorie is kapitaalaccumulatie de motor van de groei van de produktie en de werkgelegenheid. Volgens de marxistische „dissolution-conservation”-theorie verdwijnt de niet-kapitalistische produktiewijze (die hiervoor het gemak wordt gelijkgesteld aan de informele sector), of wordt ondergeschikt gemaakt aan de kapitalistische. De neo-klassieke groeitheorie, noch de marxistische theorie over „dissolution” en „conservation” van bepaalde activiteiten blijken het groei- en stagnatieproces van de informele sector geheel te

kunnen verklaren. De eerste theorie legt te eenzijdig het accent op de rol van de investeringen, de laatste op de invloed van de kapitalistische industriële sector.

Er blijken op alle niveaus verschillende groei- of stagnatiebevorderende factoren te bestaan. Op het sectorniveau zijn dat vooral de houding van de overheid ten aanzien van deze sector en de ontwikkeling van de vraag naar produkten van de informele sector. Daarnaast speelt concurrentie bij de invoer tussen de formele sector en de informele sector een rol. Op het bedrijfsniveau ten slotte kunnen de volgende factoren worden onderscheiden: economische factoren (de grootte van de investeringen, de omzet en de arbeidsproductiviteit), de beschikbare technologie, persoonlijke factoren (relaties met klanten, het personeel en overheidsfunctionarissen) en factoren die specifiek zijn voor de informele sector (werkervaring in de formele sector, de formele sector als belangrijkste klant, een secundair inkomen, het voeren van een boekhouding enz.). De sector heeft onmiskenbaar een eigen dynamiek, waarbij persoonlijke relaties van de ondernemer met het personeel, met opdrachtgevers en met overheidsfunctionarissen een belangrijke rol blijken te spelen.

Zowel in Ouagadougou als Dakar streven de kleine ondernemers naar een bevredigend inkomensniveau. Dit betekent dat zij winstmaximalisatie als doelstelling van hun onderneming hanteren. Dit impliceert enerzijds dat, indien de overheid de kleine ondernemer kansen geeft, hij die zal aangrijpen, en anderzijds dat het niet nodig is om, zoals Boeke destijds meende, een speciale theorie te ontwikkelen om een dualistische economie te begrijpen. Toch moet terdege rekening worden gehouden met de niet-westerse context. Zo is er een aantal factoren die de ondernemer verhinderen dat hij het gewenste inkomensniveau bereikt. Voor een deel zijn deze factoren cultureel bepaald (de uitgebreide familiebanden b.v.), voor een deel zijn ze inherent aan de informele sector (het leerlingstelsel, het productie- en verkoopsysteem). Ook is de informele sector nog niet in staat zijn produkten elders in het binnenland te verkopen of te exporteren. Alles moet ter plaatse worden afgezet, wat betekent dat er vaak, in tegenstelling tot wat de theorie veronderstelt, grote afzetproblemen zijn. Ten slotte is de keuze van de produktiemethode anders wanneer slechts een beperkt aantal efficiënte technologieën beschikbaar is. Vanuit deze theoretische conclusies kan een aantal suggesties voor het beleid worden geformuleerd.

#### Een beleid voor de informele sector

Iedere poging tot het voeren van een beleid ten gunste van de informele sector moet beginnen met een analyse van de situatie van deze sector. Op basis daar-

van kan worden vastgesteld welke variabelen het overheidsbeleid kan beïnvloeden. Doel van een beleid voor de informele sector zal enerzijds zijn het vergroten van de produktie, anderzijds het bevorderen van zinvolle werkgelegenheid.

De behandelde theorie over de informele sector biedt een aantal aanknopingspunten voor het formuleren van een dergelijk beleid. Het is in dit verband nuttig een onderscheid te maken tussen algemene en specifieke maatregelen. Met algemene maatregelen worden die maatregelen bedoeld die het algemene economische klimaat voor kleine bedrijven verbeteren, terwijl onder specifieke maatregelen worden verstaan die maatregelen die op een bepaald probleem van een bepaalde groep binnen de informele sector zijn gericht.

Algemene maatregelen hoeven niet altijd kostbaar te zijn. Het nalaten van controle op bepaalde maatregelen kost weinig, maar kan het economisch klimaat wel verbeteren. Hetzelfde geldt voor andere maatregelen in de juridische sfeer, voor het toegankelijk maken van bestaande trainingscentra voor kleine ondernemers en het vergemakkelijken van de toegang tot krediet en voor het stopzetten van krotopruijmsprogramma's, die in het algemeen een gegroeide economische structuur verwoesten.

Er kan een aantal voorwaarden worden geformuleerd waaraan voldaan moet worden, wil een beleid ten gunste van de informele sector een kans op succes hebben. De eerste voorwaarde is een positieve houding van de overheid ten opzichte van deze sector. Dit kan bij voorbeeld tot uiting komen in het bieden van dezelfde faciliteiten aan de informele als aan de formele sector, in het bevorderen van relaties tussen de formele en de informele sector en in een aanschaffingsbeleid waarbij de informele sector niet wordt genegeerd. Een tweede voorwaarde voor een succesvol beleid is het definiëren van een duidelijke rol voor de informele sector. Vastgesteld zou moeten worden welke goederen en diensten het beste in de moderne industriële sector kunnen worden voortgebracht en welke in de informele. Gezien het belang van de keuze van technologie voor een arbeidsintensieve ontwikkeling van de informele sector, is het voeren van een technologiebeleid een derde voorwaarde voor een succesvol beleid. Dit kan betekenen dat elders bestaande technologieën moeten worden ingevoerd of dat een ingevoerde technologie moet worden aangepast, maar ook dat een passende technologie moet worden ontwikkeld. De overheid kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Zij zou erop kunnen toezien dat de te verbreiden technologie voldoende arbeidsintensief is, dat zoveel mogelijk lokaal gefabriceerd kan worden, dat weinig energie en vooral lokale grondstoffen worden gebruikt en dat zo mogelijk wordt voortgebouwd op een

traditionele technologie die de ondernemers beheersen. Ten vierde moet de overheid een aantal belangrijke keuzen maken. De overheid zal moeten beslissen welke activiteiten ze vooral wil ontwikkelen, wat voor hulp ze wil gaan verlenen (incidentele of zeer intensieve begeleiding), wat voor ruimtelijk beleid ze ten aanzien van dit soort bedrijven wil voeren, hoe de overheid de vraag naar informele sector goederen en diensten wil vergroten en of de overheid bepaalde doelgroepen binnen de informele sector vooral wil helpen (jongeren, ouderen, ondernemers, arbeiders, leerlingen, schoolverlaters enz.).

Alle genoemde voorwaarden hangen met elkaar samen en de overheid kan niet volstaan met het oplossen van één bepaald deelprobleem. Men zou daarmee namelijk riskeren dat de positieve gevolgen ervan teniet worden gedaan doordat aan een andere voorwaarde niet is voldaan. Daarom luidt de vijfde voorwaarde dan ook dat de overheid een integraal beleid moet voeren. De belangrijkste aspecten daarvan zijn het bevorderen van een grotere produktie van betere kwaliteit, het proberen deze produktie te laten absorberen door de markt en het beter reguleren van het juridische kader waarbinnen de informele sector functioneert.

Elementen van een integraal beleid ten behoeve van de informele sector zijn onderwijs en training, een selectief kredietstelsel, aanpassing van het juridisch kader, het reserveren van ruimte en het aanmoedigen van onderlinge samenwerking.

Omdat onderwijs een belangrijke factor is voor het slagen van de ondernemer, zou het overheidsbeleid het leerlingstelsel moeten bevorderen. In plaats van aparte scholen op te zetten om vaklieden op te leiden, kan de overheid bestaande schoolgebouwen tijdens de avonden beschikbaar stellen voor werknemers uit de informele sector. Dit is minder kostbaar en de leerling wordt zo min mogelijk uit zijn milieu gehaald. Hij heeft werk en dat houdt hij. Nu leren leerlingen echter vaak met machines omgaan zonder dat hun de werking ervan wordt uitgelegd. Een gevolg daarvan is dat het moeilijk voor hen is deze ervaring te gebruiken voor andere machines. Door middel van avondopleidingen zou dit kunnen worden gecorrigeerd. Andere elementen van deze opleidingen zouden moeten zijn de bestaande overheidsbepalingen en belastingregelingen en de grondbeginselen van management en boekhouden. Verder zou training in de praktijk kunnen worden gegeven door mobiele teams. Een buitenlandse vrijwilliger zou samen met iemand uit het land zelf het gebruik van bepaalde gereedschappen kunnen demonstren, voorlichting kunnen geven over nieuwe produkten en materialen en over passende technologie, kredietmogelijkheden en allerlei overheidsbepalingen.

Het kunnen doen van investeringen bleek belangrijk voor het succes van de kleine ondernemer. Voor sommige activiteiten en voor speciale doeleinden verdient het daarom aanbeveling kleine ondernemers krediet te verlenen. Hierbij moet duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen krediet om gereedschappen of machines van te kopen, een terrein te kopen of een werkplaats te bouwen en krediet ter financiering van de productie of een voorraad eindprodukten. Sommige bedrijven hebben behoefte aan krediet voor het ene doel, andere voor het andere doel. Krediet voor gereedschappen of machines zou gebonden moeten worden aan het toepassen van een passende technologie. Daar het meestal om relatief kleine bedragen zal gaan, zullen bestaande kredietinstellingen hun kredietverlenings- en toezichtprocedures moeten aanpassen aan de nieuwe cliëntèle en deze, indien zij regelmatig aflost, in aanmerking moeten laten komen voor nieuwe leningen.

Maatregelen op juridisch gebied zouden moeten bewerkstelligen dat de informele sector zijn illegale karakter verliest. Het is verder wenselijk duidelijk uiteen te zetten welke belastingen voor welke activiteiten gelden en hoe het tarief wordt berekend. Het systeem van belastingheffing zou moeten worden vereenvoudigd. Door te rigoreus belastingen te heffen riskeert de overheid dat allerlei bedrijven om zeep worden geholpen of verder in de illegaliteit worden gedreven. Ook het aantal vergunningen dat verplicht is gesteld voor dit soort bedrijven, zou moeten worden verminderd, omdat vele ondernemers niet in staat zijn deze te bemachtigen. Bovendien moet het de ondernemer gemakkelijker gemaakt worden zich zelf en zijn personeel te verzekeren bij de sociale-verzekeringinstellingen. Excessieve standaardisering van kwaliteitseisen met betrekking tot bepaalde produkten remt ten slotte de ontwikkeling van de informele sector.

Veel ondernemers worden geremd om te investeren in hun zaak omdat ze geen legale titel hebben voor het perceel waar ze hun beroep uitoefenen. In sommige gevallen zijn zij huurder terwijl er geen huurbescherming bestaat, soms zijn ze gevestigd in een te kleine en ongunstig gelegen ruimte. Een ruimtelijk beleid ten aanzien van de informele sector is daarom gewenst. Voor zover mogelijk moet de overheid de ondernemers laten zitten waar ze zitten en hun rechtszekerheid verschaffen. In nieuwe wijken en te renoveren krottenwijken zou ruimte moeten worden gereserveerd voor de informele sector 3).

Het stimuleren van samenwerking tussen ondernemers is een wenselijke maatregel. Onderlinge organisatie is bijvoorbeeld belangrijk om met de overheid te kunnen onderhandelen over het juridische kader, over infrastructurele voorzieningen en over het verwerven van overheids-

orders. Gesuggereerd wordt vooral spontane samenwerking te ondersteunen omdat gebleken is dat in West-Afrika van boven opgelegde coöperatieve bewegingen weinig succesvol zijn. In het algemeen zullen samenwerkingsverbanden met een speciaal doel, bij voorbeeld inkoop- of verkoopcombinaties, de meeste kans van slagen hebben.

Omdat er in veel landen grote onduidelijkheid bestaat bij kleine ondernemers over de houding van de overheid, en het overheidsbeleid tal van tegenstrijdigheden bevat, verdient het aanbeveling een ontwikkelingscode op te stellen voor bedrijven in de informele sector. Daarin kunnen de rechten en de plichten van de kleine ondernemer worden vastgelegd. Ook zou zo'n code de overheid moeten verplichten tot het nemen van een aantal maatregelen ten gunste van de informele sector 4).

### Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de informele sector

De gedachtenwisseling over ontwikkelingsmogelijkheden van kleine bedrijven is ook relevant voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Een van de doelstellingen van dit beleid is dat de hulp ten goede moet komen aan de armste bevolkingsgroepen. Zoals vermeld werkt een groot deel van de stedelijke armen in dit soort kleine bedrijven.

Projecten ten gunste van kleine bedrijven hebben het voordeel dat het in het algemeen om duidelijk omliggende interventies van beperkte omvang gaat die zich ook goed lenen voor uitvoering in een andere dan de hoofdstad. Er zal bij deze projecten samengewerkt moeten worden met plaatselijke organisaties, die vaak reeds enige ervaring hebben met het werken met kleine bedrijven en die er zorg voor kunnen dragen dat het project ook op langere termijn nog vruchten afwerpt.

Aan technische hulp aan kleine bedrijven in het kader van dit soort projecten zouden Nederlandse vrijwilligers een bijdrage kunnen leveren. Bij het ontwikkelen van aangepaste technologie zouden verschillende Nederlandse organisaties en hogescholen kunnen worden ingeschakeld, zij het dat er bij deze organisaties weinig kennis van industriële technologie aanwezig is. Kredietverlening zal altijd door lokale kredietverlenende organisaties moeten gebeuren, maar daarvoor is zowel geld nodig als hulp bij het ontwikkelen van passende debiteurenbeoordelingsmethoden en terugbetalingssystemen. Nederlandse deskundigen zouden de overheid in ontwikkelingslanden behulpzaam kunnen zijn bij het aanpassen van het juridische kader aan de realiteit van de informele sector en bij het uitwerken van een ruimtelijk beleid dat rekening houdt met het bestaan van dit soort bedrijven.

Er is in Nederland wel aandacht voor de problematiek rond de informele sector, maar voorlopig bijna alleen vanuit de academische wereld. De overheid doet wel het een en ander, maar het lijkt wenselijk om de hulp aan kleine bedrijven een afzonderlijk deel van het beleid te maken 5). Ook is het belangrijk dat de kennis en ervaring met betrekking tot het ontwikkelen van kleine bedrijven wordt samengebracht 6). Iets dergelijks bestaat al voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid op het platteland, buiten de agrarische sector 7). Het is hierbij belangrijk de inbreng van verschillende gebruikers en disciplines te garanderen en vooral te letten op regionale verschillen en verschillen per activiteit.

Ook de Nederlandse medefinancieringsorganisaties zouden meer projecten kunnen starten die directe werkgelegenheid scheppen. In de stedelijke sfeer beperken zij zich, naast sociale projecten, vaak tot het organiseren van cursussen om schoolverlaters een vak te leren en acties om niet naar winst strevende instellingen te ondersteunen. Bij training is het echter vaak een probleem hoe deze jongeren na afloop werk kunnen vinden, terwijl dit probleem niet speelt voor personen die reeds in de informele sector werken en een additionele opleiding krijgen. Er lijkt mij ook niets tegen en alles voor om kleine bedrijven te helpen zich op arbeidsintensieve wijze verder te ontwikkelen. De kans dat men na een aantal jaren de steun kan afbouwen, is bij dat soort bedrijven waarschijnlijk groter dan bij allerlei non-profitinstellingen.

### Slot

Werk is de enige manier waarop stedelijke en plattelandsarmen hun positie kunnen verbeteren. In veel ontwikkelingslanden is men zich bewust geworden dat het scheppen van werkgelegenheid erg belangrijk is, maar men mist nog de kennis om die te realiseren op een andere manier dan door het aantrekken van buitenlandse bedrijven. Kleine bedrijven kunnen een belangrijke bijdrage aan de werkgelegenheid geven. Om te weten hoe ze kunnen worden ontwikkeld, is het nodig het eigen karakter en de eigen dynamiek ervan vast te stellen. Daarbij blijkt steeds weer dat de sector zeer

3) Vgl. M.P. van Dijk, *De locatie van kleine bedrijven in Ouagadougou (Boven-Volta)*, VU, Vakgroep Planologie, Amsterdam, 1981.

4) Voor een uitwerking van dit idee, zie Van Dijk, op. cit., 1980, hfst. 12.

5) A. C. J. Albrechts benadrukt dit punt in *Internationale Samenwerking*, jg. 13, nr. 2, 23 januari 1981.

6) Idem.

7) Bedoeld wordt de Off-farm employment werk- en stuurgroep, waarvan het secretariaat is ondergebracht bij het Research Instituut voor Bedrijfswetenschappen in Delft.

heterogeen is en ook sterk varieert van land tot land.

Wetenschappelijk gezien is het begrip informele sector een onhandige term. De sector is namelijk niet overal op dezelfde manier te definiëren. De reden om de term toch te gebruiken, en bij voorbeeld niet alleen maar over kleine bedrijven te spreken, is dat de term ingeburgerd is en er een doelgroep voor het beleid mee wordt afgebakend waarvoor ook een apart beleid geformuleerd kan worden. Overheden en donororganisaties denken veelal in termen van doelgroepen en zijn

verder geïnteresseerd in studies die suggesties kunnen opleveren voor een beleid ten aanzien van de onderscheiden doelgroepen. Voor onderzoekers betekent het dat zij zich eerst in de plaatselijke situatie zullen moeten verdiepen om tot een passende afbakening van de doelgroep te kunnen komen om vervolgens het eigen karakter en de eigen dynamiek van de informele sector te kunnen vaststellen.

**M.P. van Dijk**