

Vergaderjaar 1992-1993

22 800 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1993

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 december 1992

Hierbij zend ik u, zoals toegezegd tijdens het mondeling overleg met de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Landbouw en Natuurbeheer op 18 juni 1992, een rapportage over de gang van zaken bij de vervulling van vacatures in 1992 voor seizoenarbeid in de tuinbouw in Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Oost Brabant.

Bij het opstellen van deze rapportage is dankbaar gebruik gemaakt van regionale gegevens van de betreffende gemeenten en RBA's, alsmede van het CBA. Hoewel een aantal cijfers nog een voorlopig karakter heeft, ontstaat in de rapportage niettemin een redelijk compleet beeld over de gang van zaken bij de asperges- en aardbeienoogst in dit jaar. Dit beeld komt grotendeels overeen met de eerste indruk, die ook reeds bij het tot stand komen van het rapport van de commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw (cie-De Boer) bestond en mede aan de basis heeft gelegen van de kabinetsreactie daarop.

In grote lijnen is het beeld, dat de inschakeling van werkloze uitkeringsgerechtigden in het kortdurende seizoenwerk ver buiten de maat is gebleven. Zo zijn in Noord- en Midden-Limburg van de bijna 1100 aangeschreven werkzoekenden uiteindelijk slechts 47 personen bemiddeld naar een vacature. Ook de uitvoering van het meldings- en sanctiebeleid is bepaald niet vlekkeloos verlopen. Meldingen van mogelijk verwijtbaar gedrag, i.v.m. het weigeren van aangeboden passend werk, zijn niet of nauwelijks doorgegeven. De personeelsvoorziening heeft in een (te) laat stadium aandacht gekregen van zowel de werkgevers (telers), als de betrokken RBA's en gemeenten.

Een systematische aanpak kwam te laat op gang, waardoor obstakels in de benadering van potentiële binnenlandse arbeidskrachten mede door de ontstane tijdsdruk tot moeilijk oplosbare problemen leidden. Een niet

onbelangrijke factor daarbij was de onduidelijkheid welke categorieën werklozen in aanmerking kwamen voor seizoenswerk. Die onduidelijkheid is pas gaandeweg opgehelderd, mede door mijn brief van 8 mei 1992 aan de Sociale Commissie van het Landbouwschap voor Limburg.

Dit heeft een nogal vrijblijvende bemiddeling niet kunnen voorkomen. Ook van werkgeverszijde is weinig inspanning gesignaleerd om actief werklozen voor dit seizoenswerk te interesseren.

Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken, dat uiteindelijk in het overgrote deel van de aangemelde vacatures is voorzien door de inschakeling van ca. 1000 arbeidskrachten uit landen buiten de EG. Voorts heeft een aantal werkgevers, ondanks de uiterst soepele wijze waarop de hiervoor bedoelde tewerkstellingsvergunningen zijn verstrekt, toch, naar schatting van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA), tenminste 1500 vreemdelingen illegaal tewerkgesteld. In voorkomende gevallen heeft de DIA terzake proces-verbaal opgemaakt. Ook heeft de DIA geconstateerd dat bij vreemdelingen, die legaal met een twv werken, geregeld niet de hand is gehouden aan de CAO.

Uit de rapportage dienen naar mijn mening de volgende beleidsconclusies getrokken te worden:

- a. de inspanningen terzake van de personeelsvoorziening zullen eerder, sneller, beter en efficiënter moeten worden uitgevoerd conform de aanbevelingen van de cie-De Boer;
- b. de afstemming tussen de gemeenten en de RBA's in de betrokken regio's zal na het leerproces in 1992 het volgend jaar aanzienlijk verbeterd moeten blijken;
- c. de legale en illegale inschakeling van vooral Polen zal in 1993 aanzienlijk moeten worden teruggedrongen door:
 - * tijdige vacaturemelding, alsmede arbeidsvoorwaarden die voldoen aan de geldende CAO;
 - * een strakkere procedure bij de afgifte van twv'n;
 - * een stringente controle op de naleving van de arbeidsvoorwaarden en de inschakeling van illegale vreemdelingen.

De belangrijkste beleidsconclusie mijnerzijds blijft overigens, dat de verantwoordelijkheid van werkgevers voor hun eigen personeelsvoorziening niet door de overheid of overheidsorganisaties kan worden overgenomen. Deze constatering is de basis van het rapport van de Cie-De Boer en laat uiteraard onverlet de aanvullende inspanningen van RBA's en gemeenten om binnenlands arbeidsaanbod te mobiliseren en te motiveren.

Ik acht het van belang, dat alle partijen en instanties in de betreffende regio's nader overleg voeren over een plan van aanpak voor de samenwerking ten behoeve van de inschakeling van werkloze uitkeringsgerechtigden in het kortdurende seizoenswerk.

Bij de opzet van dit plan dient naar mijn mening gebruik te worden gemaakt van de ervaringen die in andere regio's (Den Haag/Westland, Noord-Holland Noord) inmiddels zijn opgedaan.

Uiteraard zullen de regionale inspanningen op ondersteuning zowel van het CBA als van mijn ministerie kunnen rekenen.

De regering heeft het voornemen de huidige uniforme vrijlatingsregelingen in de ABW te vervangen door meer mogelijkheden voor gemeenten om gericht positieve incentives te verlenen aan uitkeringsgerechtigden ter bevordering van werkaanvaarding. De financiële middelen van de gemeenten zullen daartoe worden verruimd. Vooruitlopend op

deze algemene regeling, zal voor het jaar 1993 een tijdelijke regeling worden getroffen ter stimulering van de aanvaarding van tijdelijk seizoenwerk in de aspergesteelt. Naar de mening van de regering zijn uitsluitend in de aspergesteelt extra prikkels gerechtvaardigd, omdat het aantal en het tijdstip van te werken uren sterk afhankelijk is van de wijze van de teelt. Daarnaast zal een regeling worden getroffen tot vrijstelling van belasting- en premieplicht voor scholieren en studenten in geval van seizoenarbeid.

Een hernieuwde inschakeling op grote schaal van vreemdelingen met een tewerkstellingsvergunning zal met de inspanning van alle betrokken partijen vermeden kunnen worden. Als noodzakelijk complement hiervan zal de DIA zonodig extra toezicht houden op illegale tewerkstelling.

Tot slot: De ervaringen in Zuid-Oost-Brabant en Noord- en Midden-Limburg onderstrepen de noodzaak tot een spoedige afsluiting van het Landelijk Tuinbouwakkoord en een intensieve gezamenlijke inspanning bij de uitvoering van dit akkoord.

Zonder een dergelijke inspanning is de personeelsvoorziening zeker niet in alle gevallen gewaarborgd. Zowel werkgevers als werkzoekenden lopen dan het risico hiervan de wrange vruchten te moeten plukken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries

Rapportage over de vervulling van vacatures in 1992 voor seizoenarbeid in de tuinbouw in Noord- en midden-Limburg en Zuid-Oost-Brabant*1. Samenwerking tussen de tuinbouwsector en de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA's)*

Vanaf december 1991 heeft over de personeelsvoorziening voor de agrarische sector overleg plaatsgevonden tussen de LLTB, de Voedingsbond FNV en het RBA Noord- en Midden-Limburg. Dit overleg heeft geleid tot het opzetten van een Plan Personeelsvoorziening Agrarische sector Noord-Limburg.

De belangrijkste elementen van dit plan waren:

- * de oprichting van een arbeidspool: de organisatie van deze arbeidspool was geheel in handen van de branche;
- * de oprichting van een Regionaal punt voor de Agrarische Personeelsvoorziening (RAP): de organisatie en uitvoering van het RAP was in handen van het RBA Noord- en Midden-Limburg in samenwerking met het uitzendbureau Start.

Het project heeft gelopen van 1 april 1992 tot 1 september 1992 en betrof alle seizoenswerk in de tuinbouw, met als zwaartepunt de oogst van asperges van half april tot eind juni.

Tussen het RBA Zuid-Oost-Brabant en de asperges- en aardbeientelers in die regio was de afspraak gemaakt, dat voor het oogstseizoen 1992 alle vacatures gemeld zouden worden bij het Centraal Meldpunt Tuinbouw. Vanuit dat Meldpunt zouden de vacatures gedistribueerd worden naar het arbeidsbureau, dat het dichtst gelegen is bij de werkplek. De bemiddeling werd uitgevoerd door dat betreffende arbeidsbureau.

2. Samenwerking tussen arbeidsvoorziening en uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid

De samenwerking tussen arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid beperkte zich in de voorbereidingsfase voornamelijk tot voorlichting vanuit het RBA Noord- en Midden-Limburg over de voorgenomen aanpak, i.c. de taken van het Regionaal Punt Agrarische Personeelsvoorziening. In een vergadering van DIVOSA-kring Noord-Limburg in maart 1992 hebben de gemeentelijke sociale diensten steun en medewerking toegezegd aan de uitvoering van het project.

Na de formele start van de projectorganisatie Regionaal punt Agrarische Personeelsvoorziening (RAP) is op 7 april 1992 in de vergadering van Regionale Werkgroep Samenwerking GSD/Arbeitsbureau tussen arbeidsvoorziening en gemeenten afgesproken, dat de arbeidsbureaus de gemeentelijke sociale diensten zullen informeren welke personen voor tijdelijk werk in de agrarische sector zijn geselecteerd, zodat ook vanuit de sociale diensten de uitkeringsgerechtigden konden worden benaderd.

Daarnaast werd afgesproken dat de arbeidsbureaus in de regio zich niet zouden beperken tot het sturen van kennisgevingen van verwijtbaar gedrag, maar dat per individueel geval met de sociale diensten overleg gevoerd zou worden.

In de regio Zuid-Oost-Brabant werden geen afspraken gemaakt tussen RBA en de uitkeringsorganen van de sociale zekerheid. De gemeenten Eindhoven en Helmond hebben hun cliëntenbestand schriftelijk gewezen op de mogelijkheid om seizoenswerk in de tuinbouwsector te verrichten. Geïnteresseerden konden zich via een antwoordstrook aanmelden bij het Centraal Meldpunt.

3. De uitvoering van de samenwerking

Het RBA heeft op 9 april en 15 mei algemene informatie over het project toegezonden aan de gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg. In die brieven werd verzocht potentiële kandidaten te attenderen op de mogelijkheid van tijdelijk werk in de tuinbouw. Er heeft geen overleg plaatsgevonden over afbakening van de doelgroep, noch over de wijze waarop de gemeentelijke sociale diensten zouden participeren bij de aanschrijving van potentiële kandidaten, noch over de wijze waarop de gemeentelijke sociale diensten potentiële kandidaten uit hun bestand zouden benaderen.

Ook zijn de gemeenten niet geïnformeerd over de kandidaten die voor het RAP-project zijn aangeschreven. Slechts enkele gemeenten werden geïnformeerd welke kandidaten niet op de aanschrijvingen hadden gereageerd. Hierdoor was het voor die gemeenten niet mogelijk om in de richting van de betreffende cliënten gericht actie te ondernemen ter ondersteuning van de activiteiten van het arbeidsbureau, respectievelijk het RAP.

De gemeentelijke sociale diensten zijn op het punt van gegevensuitwisseling teleurgesteld: pas eind juni heeft het arbeidsbureau, respectievelijk het RAP, globale informatie verstrekt over de aangeschreven kandidaten en de respons van de kandidaten.

Ondanks het feit, dat het RBA en de gemeenten in de regio in beginsel afspraken hadden gemaakt over de wijze van samenwerking bij de personeelsvoorziening voor kortdurend seizoenswerk, kan worden vastgesteld dat de samenwerking niet succesvol is verlopen.

Hiervoor is een aantal oorzaken aan te geven. Zo is de voorbereiding ten behoeve van de uitvoering van het project te laat gestart. Er heeft mede daardoor geen informatieuitwisseling plaatsgevonden over de beschikbare vacatures, respectievelijk over het beschikbare aanbod werklozen. Er heeft geen gerichte werving en selectie plaatsgevonden: de algemene aankondiging heeft, hoewel die niet vrijblijvend bedoeld was, nauwelijks positieve reacties opgeleverd.

4. Passende arbeid

Het RAP Noord- en Midden-Limburg heeft onder meer als doelstelling: «het passend maken van gelegenhedswerk voor werklozen met een uitkering in afwachting van en als overstap naar vast werk». Om voor bemiddeling door het RAP in aanmerking te komen, dienden vacatures aan een aantal voorwaarden te voldoen, te weten:

- plicht tot toepassing van de cao en opmaken van een standaardcontract voor los werk;
- een contractduur van minimaal 3 weken;
- een werkweek van minimaal 15 uur gemiddeld per week gedurende 4 weken, of (als het weer dit onmogelijk maakt) gemiddeld 15 uur over de totale contractperiode;
- een proeftijd van als regel 2 weken;

- geen opzegtermijn bij aanvaarding van vast werk, resp. noodzakelijke scholing;
- voorrang bij indienstneming op normale vacatures.

Op verzoek van de Sociale Commissie van het Landbouwschap voor Limburg heb ik over de problematiek van passende arbeid en tijdelijk seizoenwerk bij brief van 8 mei 1992 bij deze commissie het volgende medegedeeld: «Mede gezien de tijdelijkheid van de vraag naar arbeidskrachten en de onregelmatigheid van de werktijden, ben ik van opvatting, dat de in te schakelen arbeidskrachten voor de aanvang van de werkzaamheden de garantie moet worden gegeven van een minimaal aantal uren werk per week. Ik heb begrepen, dat de betrokken werkgevers bereid zijn de garantie te geven van minimaal 15 uur per week gedurende een periode van 3 weken. Gezien deze garantie ben ik van opvatting, dat het tijdelijk werk in de tuinbouw in Noord- en Midden-Limburg, in algemene zin kan worden aangemerkt als passende arbeid. Ik teken hierbij aan dat het de bevoegdheid van de uitkeringsinstanties (bedrijfsverenigingen en sociale diensten) is om de passendheid in het individuele geval te toetsen en om zonodig sancties toe te passen in verband met het weigeren van passende arbeid door werkloze uitkeringsgerechtigden.»

Het RBA Zuid-Oost-Brabant heeft geen oordeel uitgesproken over wat al dan niet als passende arbeid in het kortdurende seizoenwerk kan worden aangemerkt.

5. Melding van vacatures

Bij het RAP zijn in die periode in totaal 1124 vacatures aangemeld. 611 vacatures hadden betrekking op de asperges-teelt, de overige 513 vacatures hadden betrekking op andere tuinbouwactiviteiten waarbij het accent lag op de aardbeienteelt.

Bij het Centraal Meldpunt Zuid-Oost-Brabant werden in totaal 650 vacatures aangemeld.

6. Werving en selectie

Het RAP heeft 1071 personen aangeschreven voor wie het seizoenwerk in de tuinbouw werd gezien als passende arbeid. Geselecteerd werden alle personen tot ongeveer 45 jaar met een laag opleidingsniveau, die ingeschreven stonden als tuinbouwmedewerk(st)er of produktiemedewerk(st)er.

Het RAP heeft in totaal driemaal een mailing verstuurd. De eerste mailing werd verzonden aan personen, voor wie het seizoenwerk in de tuinbouw werd gezien als passende arbeid (1071 personen). Met de brief werd de betrokkene gewezen op de mogelijkheid van seizoenwerk in de tuinbouw en werd hij uitgenodigd om via een antwoordstrook te reageren. Vermeld werd dat de brief niet vrijblijvend was en dat de betrokkene diende te reageren. Op deze brief werd door 260 personen gereageerd: 125 positieve en 135 negatieve reacties.

De tweede mailing was een rappél op de eerste brief. Met deze brief werd het aanbod herhaald en werd de betrokkene dringend verzocht te reageren. In de brief werd aangegeven dat het RAP, indien niet werd gereageerd op deze tweede brief, genoodzaakt was de instantie van wie de betrokkene een uitkering ontving, te informeren. Op deze tweede

mailing zijn 370 reacties binnengekomen: 27 positieve en 343 negatieve reacties.

De derde mailing was gericht aan personen, voor wie werken in de tuinbouw niet als passend werd gezien. De brief was vrijblijvend van aard: de betrokken personen werden alleen geattendeerd op de mogelijkheden van het RAP en de seizoensvacatures in de tuinbouw. Deze brief is alleen gezonden aan ingeschrevenen bij de arbeidsbureaus Venlo en Venray (resp. 1800 en 1500 personen). Het is niet bekend hoeveel personen op de derde brief hebben gereageerd.

Naast deze mailing is er via dag- en weekbladen geadverteerd.

Uit het beschikbare aanbod zijn uiteindelijk slechts 47 plaatsingen gerealiseerd. Hiervan werden 18 plaatsen binnen 2 weken weer afgebroken, waarvan 9 op verzoek van de tuinder. De tuinders gaven als reden, dat het toch te duur was, of dat de medewerker niet geschikt was. Bij de werknemers waren de voornaamste redenen: lichamelijk te zwaar werk, problemen met vervoer en vaste baan elders.

De arbeidsbureaus in de regio Zuid-Oost-Brabant hebben kandidaten geselecteerd op basis van door de werkgevers aangereikte criteria. Als belangrijkste selectie criterium gold: geen fysieke klachten. In totaal zijn 179 werkzoekenden via het Centraal Meldpunt bemiddeld naar tijdelijk werk.

De gemeentelijke sociale diensten van Eindhoven en Helmond hebben alle Rww-uitkeringsgerechtigden tussen de 23 en de 40 jaar, die langer dan anderhalf jaar werkloos waren, middels een brief gewezen op de mogelijkheid van tijdelijk werk in de tuinbouw. De brief had een vrijblijvend karakter. In Helmond werd de brief verzonden aan 769 uitkeringsgerechtigden; hierop zijn 3 positieve reacties ontvangen. In Eindhoven werd de brief aan circa 1800 personen verzonden. Het aantal positieve reacties op die brieven bedroeg 6, waarvan 4 personen uiteindelijk zijn ingeschakeld in de oogstwerkzaamheden.

Onbekend is hoeveel uitkeringsgerechtigden zelf, naar aanleiding van brieven, rechtstreeks tijdelijk werk hebben gevonden.

7. Activiteiten in het kader van het melding- en sanctiebeleid

De gemeenten zijn over het algemeen niet of onvolledig geïnformeerd welke kandidaten door het RAP zijn aangeschreven. Negatieve reacties zijn door het RAP in het algemeen voor kennisgeving aangenomen. Melding van vermoedelijk verwijtbaar gedrag heeft nauwelijks plaatsgevonden. Volgens opgave van het RAP zijn in totaal 22 kennisgevingen gezonden. Personen die niet gereageerd hebben, zijn niet gericht benaderd. Mede daardoor heeft er geen consequente beoordeling plaatsgevonden in het kader van het sanctiebeleid.

Het RBA Zuid-Oost-Brabant heeft geen kennisgevingen verstuurd, omdat naar zijn mening in onvoldoende mate was aan te geven of het werk als passend kon worden beschouwd. De aanschrijving van de werkzoekenden moest volgens het RBA Zuid-Oost-Brabant dan ook als een extra service worden gezien aan de werkgevers.

Mede als gevolg van de tekortschietende informatie-uitwisseling tussen de arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten is in het algemeen niet onderzocht of de weigering tot aanvaarding van tijdelijk

seizoenswerk aanleiding diende te zijn voor het opleggen van sancties op de uitkering.

8. Financiële prikkels

Tijdens de voorbereiding heeft met name het RBA Noord- en Midden-Limburg kenbaar gemaakt, dat – wilde het project kans van slagen hebben – de uitkeringsgerechtigde gezien de aard en omstandigheden van het werk een financiële prikkel moet krijgen om deel te willen nemen aan het project. Een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het RBA, de gemeenten en de rijksconsulent sociale zekerheid kwam tot de conclusie, dat binnen de bestaande regelgeving geen ruimte bestond om een extra financiële prikkel te creëren. Middels de eerder vermelde brief van 8 mei 1992 aan de Sociale Commissie van het Landbouwschap voor Limburg heb ik dit standpunt bevestigd.

9. Vervulling van vacatures door inschakeling van buitenlands arbeidsaanbod

Vanaf 28 april jl. werd duidelijk, dat de asperge-oogst niet binnengehaald zou kunnen worden zonder inschakeling van buitenlands arbeidsaanbod. Vanaf deze datum zijn voor de vervulling van de (tijdig aangemelde) vacatures (in totaal 1.774) buitenlandse arbeidskrachten uit landen buiten de EG ingeschakeld. Uiteindelijk zijn er voor de gehele periode circa 1.000 twv'n afgegeven.

Bij de aanvraag van de twv'en is getoetst of de werkgever op de door het RBA aangegeven wijze zijn medewerking had verleend aan de bemiddelingsinspanning van het RBA. In het algemeen werd een positief advies afgegeven, wanneer de aanvraag aan een aantal criteria voldeed.¹

De indruk bestaat, dat niet altijd alle criteria even zorgvuldig zijn nagegaan, alvorens tot een positief advies werd gekomen. Tevens is bij de afgifte van twv'n niet steeds de hand gehouden aan het vereiste, dat een vergunning tot verblijf dient te zijn aangevraagd. In plaats hiervan werd in de uitvoeringspraktijk genoeg genomen met een melding bij de vreemdelingenpolitie ter plaatse.

De DIA heeft steekproefsgewijs een aantal controles verricht. Hierbij kwamen twee zaken naar voren:

- de uitbetaling geschiedde vaak in de vorm van stukloon; dit was strijdig met de cao-tuinbouw, die alleen betaling in uurloon kent;
- veel werkgevers hadden, naast vreemdelingen met een twv, ook illegale vreemdelingen in dienst.

Bij controles werden 95 vreemdelingen zonder geldige twv aangetroffen. De DIA schat, dat in de gehele oogst-periode tenminste 1500 illegale vreemdelingen door werkgevers zijn ingeschakeld.

¹ Voor een positief advies dienden de aanvragen aan de volgende criteria te voldoen:

- de aanvraag- en adviesformulieren dienen door de arbeidsbureaus geverifieerd en volledig ingevuld te worden aangeleverd;
- het loon, de duur van de werkweek en werktijd moeten voldoen aan de gestelde voorwaarden (cao-loon, minstens 3 weken werk en gemiddeld 15 uur per week werk);
- de werkgever moet al het mogelijke hebben gedaan om zelf in de vacature te voorzien;
- de vacature moet tijdig bij het Regionaal Agrarisch Project (RAP) voor bemiddeling zijn aangemeld;
- bij het RAP moeten geen bemiddelbare kandidaten beschikbaar zijn.