

Vergaderjaar 1995–1996

**24 685**

## **Aspergesteken Seizoenarbeid in de tuinbouw**

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**INHOUD**

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Arbeidsomstandigheden</b>	<b>26</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	5.1	Arbeidsomstandigheden en imago	26
<b>2</b>	<b>Arbeidsbemiddeling</b>	<b>9</b>	5.2	Arboconvenant	27
2.1	Personeelsproblematiek	9	5.2.1	Doelstelling en financiering	27
2.2	Bemiddelingsprojecten	9	5.2.2	Uitvoering	27
2.2.1	Aspergeteelt	9	5.2.3	Samenwerking	28
2.2.2	Fruitteelt	10	5.3	Conclusies	29
2.2.3	Bloembollenteelt	11	<b>6</b>	<b>Slotconclusies</b>	<b>30</b>
2.2.4	Glastuinbouw	11	<b>7</b>	<b>Reacties betrokkenen en nawoord Rekenkamer</b>	<b>31</b>
2.2.5	Enquête Rekenkamer	11	7.1	Algemeen	31
2.3	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening	12	7.2	Arbeidsbemiddeling	31
2.3.1	Internationale bemiddeling	12	7.3	Prikkels in het stelsel van sociale zekerheid	32
2.3.2	Tewerkstellingsvergunningen	13	7.4	Illegale arbeid	33
2.4	Samenwerking	14	7.5	Arbeidsomstandigheden	33
2.5	Conclusies	14	7.6	Nawoord Rekenkamer	33
<b>3</b>	<b>Prikkels in stelsel sociale zekerheid</b>	<b>15</b>			
3.1	Vrijstelling van premie- en verzekeringsplicht	15			
3.1.1	Voorgeschiedenis	15			
3.1.2	Wet premieregime bij marginale arbeid	15			
3.1.3	Reacties	16			
3.2	Gebruik van regelingen	17			
3.3	Sancties en premies	18			
3.3.1	Uitgangspunten	18			
3.3.2	Aspergeteelt	18			
3.3.3	Andere sectoren	19			
3.4	Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan	20			
3.5	Samenwerking	20			
3.6	Conclusies	20			
<b>4</b>	<b>Illegale arbeid</b>	<b>22</b>			
4.1	Omvang	22			
4.2	Overheidsbeleid	22			
4.2.1	Voorgestane aanpak	22			
4.2.2	Invulling	23			
4.3	Opsporing door Inspectiedienst SZW	23			
4.3.1	Gang van zaken bij controles	23			
4.3.2	Uitkomsten opsporing	24			
4.4	Samenwerking	25			
4.5	Conclusies	25			



## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer deed in 1995 onderzoek naar kortdurende seizoenarbeid in de tuinbouw. Een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek was de berichtgeving over de jaarlijks terugkerende, blijkbaar hardnekkige, personeelsproblemen in met name de aspergeteelt. Belangrijke knelpunten lagen volgens de Rekenkamer op het gebied van de arbeidsbemiddeling, sociale zekerheid, illegale arbeid en arbeidsomstandigheden.

De Rekenkamer stelde vast dat de personeelsvoorziening een minder groot probleem bleek dan zij voorafgaande aan het onderzoek, op grond van de berichtgeving in de media, had verondersteld. Tuinders bleken zelf in het leeuwedeel van de behoefte aan piekarbeiders te kunnen voorzien. Zij constateerde verder dat de personeelsvoorziening in de aspergeteelt stroever verliep dan in de andere sectoren. Toch spitste ook het probleem in de aspergesector zich toe op een relatief klein gedeelte van de totale arbeidsbehoefte. Voorheen vulden Poolse arbeiders deze leemte voor een belangrijk deel op. Ondanks grote politieke en maatschappelijke druk gaf het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) in 1995 echter geen tewerkstellingsvergunningen meer voor hen af, zodat de aspergetelers sedertdien gedwongen zijn andere wegen te bewandelen.

Om de personeelsproblemen op te lossen, waren in alle onderzochte sectoren bemiddelingsprojecten opgezet. De bemiddeling van (langdurig) werklozen voor kortdurende seizoenarbeid bleek goeddeels mislukt, doordat zowel werkgevers als werklozen slechts in geringe mate bereid waren een kortdurende arbeidsrelatie aan te gaan. De Rekenkamer meent dat de partijen die zich met bemiddeling bezighielden in dit opzicht weinig valt te verwijten. De opzet en uitvoering van de projecten was in het algemeen goed, evenals de onderlinge samenwerking.

De Rekenkamer onderzocht of de veronderstelling juist was dat het inbouwen van prikkels in het stelsel van sociale zekerheid (premies en sancties) voor een betere aansluiting van vraag en aanbod zouden kunnen zorgen. In de praktijk bleek dat de bereidheid van uitkeringsgerechtigden om kortdurende seizoenarbeid te verrichten nauwelijks werd vergroot door het toekennen van premies en/of het opleggen van sancties.

Er bleken grote verschillen in het gemeentelijk premiebeleid te zijn, die de onderlinge samenwerking en die met de arbeidsbureaus niet ten goede kwam. De Rekenkamer constateerde voorts dat arbeidsbureaus, gemeenten en uitkeringsinstanties geen eenduidig en stringent kennisgevingen- en sanctiebeleid voerden.

Ondanks alle inspanningen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was er bijna drie jaar na ondertekening van het Landelijk Tuinbouwakkoord nog geen structurele regeling voor marginale arbeid in werking getreden. Met de voorgestelde Wet premiereregime bij marginale arbeid meende de staatsecretaris van SZW dat op termijn 200 000 uitkeringsgerechtigden als piekarbeiders zouden kunnen worden ingezet. Uit het Rekenkameronderzoek bleek echter dat uitkeringsgerechtigden, ook met een premie die vele malen hoger was dan het voordeel dat de Wet premiereregime biedt, nauwelijks bemiddelbaar zijn voor kortdurende seizoenarbeid. Bovendien zijn vooral scholieren zulke goedkope arbeidskrachten dat het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden ook met een premievoordeel voor de werkgever niet gunstiger is.

Vergeleken met enkele jaren terug neemt de illegale arbeid in de agrarische sector af. De Rekenkamer is van mening dat deze afname samenhangt met de door de regering genomen maatregelen, waaronder een stringenter handhaving door de Inspectiedienst SZW. De

opsporingsresultaten van deze dienst laten vanaf 1993 een dalend aantal aangetroffen vreemdelingen zonder een tewerkstellingsvergunning per bedrijf zien. Wel meent de Rekenkamer dat de wijze van opsporing tussen de verschillende regio's nog teveel uiteenloopt om de rechtsgelijkheid te kunnen waarborgen.

Tenslotte onderzocht de Rekenkamer of er aandacht was besteed aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de seizoenarbeid in de tuinbouw.

Zij constateerde dat de arbeidsomstandigheden in de tuinbouw, ondanks een aantal investeringen, nog te wensen overlaten. De Rekenkamer acht het daarom een goede zaak dat er medio 1994 door sociale partners en de overheid een Convenant is afgesloten dat tot doel heeft de arbeidsomstandigheden en het imago te verbeteren. Wel vraagt zij nog aandacht voor de financiering van het Convenant.

De Rekenkamer was verder positief over de wijze waarop het Ministerie van SZW tot eind 1995 inhoud had gegeven aan de in het Convenant gestelde verplichtingen, onder andere door het verrichten van jaarlijkse inspectieprojecten. Wel beval zij aan expliciet in het meerjarenplan op te nemen, dat de Inspectiedienst SZW tijdens de projecten zal kijken naar specifieke arbeidsomstandigheden in de verschillende deelsectoren van de tuinbouw, waaronder de aspergeteelt.

De Rekenkamer legde haar bevindingen voor aan de minister van SZW, het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA), het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) en de Bedrijfsvereniging voor Tabaksverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB).

De minister van SZW schreef dat de nota een goed beeld gaf van de inspanningen die zijn verricht om de personeelsvoorziening op het gewenste niveau te brengen. Hij bleef van mening dat het wetsvoorstel «Premieregime bij marginale arbeid» een belangrijke stimulans zou bieden voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden. Scholieren zijn volgens hem inderdaad vaak wel goedkoper dan uitkeringsgerechtigden, maar zij zijn niet altijd beschikbaar. De Rekenkamerconclusies over het tekortschieten van prikkels als premies en sancties deelde hij niet.

Het CBA beschouwde het rapport als een ondersteuning van zijn beleid op het terrein van arbeidsbemiddeling, samenwerking met uitkeringsinstanties en de behandeling van aanvragen om tewerkstellingsvergunningen. De constatering van de Rekenkamer dat het in de aspergeteelt om een relatief beperkt arbeidsmarktprobleem gaat, kwam overeen met de ervaring van het CBA.

Volgens het TICA wordt in het rapport niet vastgesteld wat nu de kern van de problematiek van de Gelegenheidsarbeid is. Het TICA meende dat deze is gelegen in de loonkosten van Gelegenheidsarbeid en vond dat het zoeken van een oplossing zich daarop zou moeten richten. De BV TAB kon zich in het algemeen vinden in de inhoud van het rapport.

De Rekenkamer is op grond van de teleurstellende bemiddelingsresultaten van de afgelopen drie jaar en de ervaringen met het toepassen van sancties en premies enigszins sceptisch over het resultaat van het beleid van de minister van SZW. Zij acht de stellingname van het TICA te beperkt. De bredere analyse en geïntegreerde aanpak van het CBA sluiten beter aan bij haar bevindingen.

## 1 INLEIDING

De Rekenkamer heeft in de periode oktober tot en met december 1995 onderzoek verricht naar kortdurende seizoenarbeid in de tuinbouw. Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek was de berichtgeving over de jaarlijks terugkerende, blijkbaar hardnekkige problemen met de personeelsvoorziening in met name de aspergeteelt. De Rekenkamer vroeg zich af welke knelpunten zich nu daadwerkelijk voordeden op de markt van seizoenarbeid en in welke mate de overheid een bijdrage heeft geleverd aan de oplossing van de problemen. Specifieke aandacht kreeg de rol van het Ministerie van SZW, de Arbeidsvoorziening en het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (dat is de uitvoeringsinstelling van de sociale zekerheid in onder andere de agrarische sector). Het onderzoek richtte zich in het bijzonder op de jaren 1993 tot en met 1995.

Belangrijke knelpunten met betrekking tot seizoenarbeid lagen volgens de Rekenkamer op het gebied van de arbeidsbemiddeling, sociale zekerheid, illegale arbeid en arbeidsomstandigheden. Het rapport is dan ook vanuit deze invalshoeken opgebouwd. De Rekenkamer onderzocht in hoeverre twee veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid op dit terrein reëel zijn. Dat waren de volgende:

- . een goede vacaturebemiddeling mobiliseert het potentiële arbeidsaanbod. In dat kader verdiepte zij zich onder meer in de regionale bemiddelingsprojecten;
- . het inbouwen van prikkels in het stelsel van sociale zekerheid, in de vorm van premies en sancties, zorgt voor een betere aansluiting van vraag en aanbod. Werkgevers en werkzoekenden zouden hierdoor eerder bereid zijn een arbeidsrelatie aan te gaan.

Daarnaast ging de Rekenkamer ervan uit dat het bestrijden van illegale arbeid en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de tuinbouw een positieve bijdrage leveren aan de oplossing van de problemen in de personeelsvoorziening.

De aspergeteelt in Limburg en Zuid-Oost Brabant stond, omdat de personeelsproblemen daar het hardnekkigste leken, centraal in het onderzoek. Daarnaast onderzocht de Rekenkamer de situatie in drie andere sectoren: de fruitteelt in de Betuwe, de bloembollenteelt in Noord-Holland en de groente-, bloemen- en plantenteelt in het Zuidhollands Glasdistrict. De Rekenkamer verwachtte dat de knelpunten hier minder groot zouden zijn en dat de ervaringen in deze sectoren een bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing van de problemen in de aspergeteelt.

Op 15 december 1995 stuurde de minister van SZW zijn evaluatie van de personeelsvoorziening in de asperge-oogst 1995 aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer toetste de conclusies in deze evaluatie aan haar eigen bevindingen.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de arbeidsmarkt voor seizoenarbeid benaderde de Rekenkamer in elke regio een groot aantal instanties en personen, onder wie tuinders en hun belangenorganisaties, voorts werknemersorganisaties, het Landbouwschap, de regiokantoren van de Inspectiedienst SZW, het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan, de Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening, de Gemeentelijke Sociale Diensten en de Vreemdelingendiensten.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1996 naar de minister van SZW, het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA), het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) en de Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB). Zij reageerden in maart 1996. De belangrijkste punten uit hun reacties zijn weergegeven in hoofdstuk 7.

## **2 ARBEIDSBEMIDDELING**

### **2.1 Personeelsproblematiek**

In de aspergeteelt zijn ieder voorjaar tijdens de piekperiode in Brabant en Limburg in totaal ruim 9 000 arbeidskrachten nodig. In het grootste asperge-areaal, in Limburg, spitsen de jaarlijks weerkerende problemen zich toe op circa 500 echt moeilijk vervulbare vacatures, die zich vooral bij de grotere gespecialiseerde aspergebedrijven bevinden. Door de inzet van familie, door zelf te werven en via spontane aanmeldingen konden de tuinders zelf in het leeuwedeel van de behoefte voorzien. De belangrijkste groep tijdelijke arbeidskrachten bestaat nog steeds uit huisvrouwen, hoewel veel vrouwen de laatste jaren voor ander werk hebben gekozen. De ervaringen van telers met particuliere uitzendorganisaties waren beperkt. In 1995 had alleen het Ierse uitzendbureau FTS enkele tientallen Ierse aspergestekers aan het werk.

De fruitoogst in de Betuwe valt in de periode augustus tot november en duurt zes tot tien weken. Tijdens de piek ligt het aantal vacatures rond de 3 500. Van oudsher haalden huisvrouwen het grootste deel van de oogst binnen. Door onder meer de beschikbaarheid van studenten was het vervullen van vacatures in de fruitteelt een minder groot probleem dan in de aspergeteelt.

De bollenteelt in Noord-Holland kent tijdens de zomermaanden een eerste piek in de behoefte aan gelegenhedenarbeiders. De ongeveer 30 000 vacatures worden voornamelijk door scholieren en studenten opgevuld. Het rooien, sorteren en schubben van leliebollen veroorzaakt in het najaar een tweede piek. De kwekers melden dan ruim 1 000 vacatures aan, waarvan het Arbeidsbureau voor de Agrarische Sector (AAS) ongeveer de helft bemiddelde. Kwekers maakten steeds meer gebruik van uitzendbureaus. Vanaf 1990 zijn jaarlijks enkele honderden Ieren in de bollenteelt werkzaam.

In het Zuidhollands Glasdistrict bestaat vanaf april behoefte aan tijdelijke krachten. In vergelijking met de andere regio's is hier de behoefte aan arbeidskrachten gelijkmatiger over het jaar verdeeld. De tuinders werven gelegenhedenarbeiders vooral via kennissen, het eigen personeel en advertenties. Ook zijn er veel open sollicitaties. In totaal gaat het jaarlijks om ongeveer 16 000 dienstverbanden met een gemiddelde duur van acht weken. In de behoefte aan gelegenhedenarbeid wordt tijdens de pieken in de zomermaanden grotendeels voorzien door scholieren, buiten de schoolvakanties door huisvrouwen. Uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven (deze zetten mensen die bij hen in dienst zijn in voor aangenomen werk) zorgen steeds meer voor de personeelsvoorziening. Vooral de uitzendbranche wint terrein.

### **2.2 Bemiddelingsprojecten**

#### *2.2.1 Aspergeteelt*

De Regionale Besturen voor de arbeidsvoorziening (RBA's) hebben in Limburg en in Brabant de laatste jaren diverse projecten opgezet om de personeelsproblemen in de aspergeteelt op te lossen, variërend van onderzoek naar de arbeidsmarkt tot het daadwerkelijk bemiddelen tussen vraag en aanbod. Bij de opzet en uitvoering daarvan waren ook andere organisaties zoals het Landbouwschap betrokken. Omdat was gebleken dat uitkeringsgerechtigden gemotiveerder waren om werk in de aspergeteelt te verrichten als zij het CAO-loon konden verdienen, stelde de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond in 1995 voor aan langdurig

werklozen het CAO-loon te betalen, opgebouwd uit de uitkering en een aanvulling daarop van de werkgever. De minister van SZW keurde het voorstel echter af, omdat het niet zou leiden tot vermindering van de uitkeringslasten en geen noemenswaardige instroom op reguliere arbeidsplaatsen tot gevolg zou hebben. Het RBA beperkte zich in 1995 vervolgens voornamelijk tot de registratie van vacatures en het bekend maken daarvan aan belangstellenden.

De resultaten van twee door het RBA, het Landbouwschap en de Limburgse Land- en Tuinbouwbond opgezette bemiddelingsprojecten in Limburg vielen tegen.

Aan de projecten (in 1993 en 1994) nam slechts een klein gedeelte van de ruim 1200 telers deel, gemiddeld nog geen 10%. Slechts weinig werkloze werkzoekenden bleken bereid zwaar en tijdelijk werk te verrichten, zonder daar financieel veel op vooruit te gaan. In 1994 werden 3 421 werkzoekenden benaderd, van wie er 458 werden doorverwezen en uiteindelijk 188 werden geplaatst. Van de 188 geplaatste werkzoekenden vielen 151 personen voortijdig uit.

Vanwege de teleurstellende resultaten, maar ook door de bezuinigingen bij de RBA's, stelde men zich in 1995 passiever op. Wel stelde het RBA een subsidie van f 60 000 en de in 1994 opgedane kennis en ervaring beschikbaar. Het Landbouwschap realiseerde in 1995 samen met een aantal andere organisaties het Project Personeelsvoorziening Asperge- en Aardbeienoogst (PPAA). Het PPAA bood ondersteuning aan telers via onder andere voorlichting en wervingscampagnes.

Op grond van de ervaringen met onder andere het PPAA-project concludeerde de minister van SZW in zijn brief bij de evaluatie van de personeelsvoorziening tijdens de asperge-oogst 1995 dat tuinders in toenemende mate in de eigen personeelsbehoefte wisten te voorzien.

De aspergetelers waren in het algemeen bijzonder ontevreden over de personen die de arbeidsbureaus doorverwezen: zij waren volgens hen slecht gemotiveerd en hadden een lage produktiviteit. Verder meenden zij dat het aanbod veel te laat in het seizoen beschikbaar kwam. Een aantal tuinders klaagde dat de arbeidsbureaus nooit informeerden naar resultaten van hun verwijzingen, een klacht die overigens ook door sommige gemeenten werd geuit. Volgens een aantal gesprekspartners was de selectiemethode van de arbeidsbureaus voor verbetering vatbaar.

De betrokken RBA's daarentegen stelden dat het aanbod van werklozen voldoende was om tijdig in de behoefte te voorzien. Volgens hen zouden sommige telers willens en wetens toewerken naar het verkrijgen van tewerkstellingsvergunningen voor Poolse arbeiders. De RBA's vonden dat de sector zelf professioneler te werk moest gaan en dat de arbeidsvoorwaarden verbeterd moesten worden. Zij gaven wel aan dat zij geen of slechts grove criteria bij de selectie van werkzoekenden hanteerden en dat geen systematisch onderzoek werd gedaan naar de omvang en oorzaken van het hoge uitvalpercentage onder geplaatste werkzoekenden.

### *2.2.2 Fruitteelt*

In de Betuwe zette het RBA Nijmegen/Rivierenland in 1993, 1994 en 1995 bemiddelingsprojecten voor de fruitoogst op. Met name Wageningse studenten bleken populair bij de telers. Zij waren gemotiveerde en goedkope arbeidskrachten. Door het organiseren van busvervoer waren ook de meer afgelegen bedrijven goed bereikbaar. In 1995 zette het RBA de dienstverlening ook in voor niet ingeschreven werkzoekenden. De werknemersgeleding in het RBA maakte hierbij de kritische kanttekening dat de verhouding in de bemiddeling van werkloze ingeschrevenen en niet-ingeschrevenen redelijk gelijk moest lopen.



In 1995 werden 567 van de 658 vacatures vervuld. Wel bleek dat maar relatief weinig langdurig werklozen waren geplaatst. Dit was volgens het RBA ook niet het beoogd doel van dit project (Eindrapportage Fruitpluk 1995).

### *2.2.3 Bloembollenteelt*

In het begin van de jaren negentig bemiddelde Bolwerk, een arbeidsbureau van het RBA Noord-Holland Noord, werklozen voor vacatures in met name de lelie-oogst. Vanaf 1993 zijn de werkzaamheden van Bolwerk voortgezet onder de naam Arbeidsbureau voor de Agrarische Sector (AAS).

Het AAS houdt tijdens de zomermaanden geen speciale wervingsacties, omdat de bollenkwekers dan voldoende scholieren kunnen werven. Voor de lelie-oogst in het najaar richten de acties van het AAS zich op het bemiddelen van vacatures met een minimale duur van twee maanden. In 1993 wierf het AAS voor de laatste maal op projectmatige basis onder mensen met een bijstandsuitkering. Het uitvalpercentage was zo hoog dat het AAS concludeerde op deze wijze niet in betrouwbaar arbeidsaanbod te kunnen voorzien.

De acties van het AAS richtten zich vanaf 1994 vooral op werklozen met een WW-uitkering. De samenwerking met het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO) werd geïntensiveerd. In 1990 startte Bolwerk/AAS met de werving van lereren als alternatief voor (illegale) Poolse arbeiders. De kwekers waardeerden de lereren als harde werkers, maar sommige kwekers signaleerden aanvankelijk problemen wegens drankmisbruik. Door een strengere selectie zouden deze problemen in de loop der jaren zijn verminderd.

### *2.2.4 Glastuinbouw*

Iedere vacature in het Zuidhollands Glasdistrict loopt via de Banenactie Glastuinbouw van het RBA Haaglanden. In 1993 vervulde het RBA nog 751 tijdelijke vacatures, waarvoor 1 289 verwijzingen nodig waren. Vanwege een afnemend aantal vacatures liep dit in 1995 terug tot ongeveer 200 tijdelijke plaatsingen en ruim 600 verwijzingen.

Voor langdurig werklozen heeft de gemeente Den Haag samen met onder meer het RBA een aantal projecten gestart. Cruciaal daarbij is het persoonlijk contact tussen werklozen en tuinders tijdens het opleidingsprogramma. Het arbeidsbureau Naaldwijk verzorgt de bemiddeling van het getrainde aanbod. Alhoewel de projecten zich op langdurig werk richtten, werden ook kortlopende contracten in de bemiddeling meegenomen. Contracten van minder dan drie maanden bleken echter moeilijk te realiseren.

### *2.2.5 Enquête Rekenkamer*

In december 1995 hield de Rekenkamer een telefonische enquête onder ruim 100 tuinders die in 1995 tijdelijke vacatures hadden gemeld bij de arbeidsbureaus om een indicatie te krijgen in hoeverre doorverwezen werkzoekenden ook hadden gewerkt. De uitkomsten sloten aan bij het beeld dat uit de verschillende evaluaties van de bemiddelingsprojecten naar voren was gekomen.

**Tabel 1 Telefonische enquête gegevens 1995**

	asperges	fruit	bollen	glastuinbouw
<i>Bedrijven:</i>				
– aantal	43	20	24	20
– gemelde vacatures	308	144	135	40
<i>Werkzoekenden:</i>				
– doorverwezen	69	110	113	46
– aangenomen	29 (42%)	89 (81%)	87 (77%)	20 (44%)
<i>Arbeidsperiode:*</i>				
– overeengekomen	42	32	103	216
– feitelijk	12 (29%)	21 (66%)	96 (93%)	73 (33%)

\* uitgedrukt in gemiddeld aantal dagen.

De uitval bij de aspergetelers bleek extreem hoog: slechts vier van de 29 personen werkten langer dan twee weken. In de fruitteelt werkte ruim 90% van de aangenomen kandidaten niet langer dan een maand bij een en dezelfde teler. Van de in het Zuidhollands glasdistrict aangenomen werkzoekenden werkte 60% korter en 40% langer dan twee maanden. Evenals bij de aspergeteelt was de feitelijke arbeidsperiode daar veel korter dan de overeengekomen periode.

## 2.3 Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening

### 2.3.1 Internationale bemiddeling

Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) is verantwoordelijk voor de bemiddeling van werklozen uit de Europese Unie via de European Employment Services (EURES). De EURES-voorwaarden luiden als volgt:

- . vacatures tenminste zes weken van te voren melden;
- . minimaal zes weken werk, tenminste 25 uur per week;
- . beloning volgens de CAO;
- . de werkgever betaalt de reiskosten en zonodig een deel van de kosten voor huisvesting.

In 1992 werkten in Noord-Holland via EURES ongeveer 100 lereren in de lelieteelt, in 1994 circa 60 en in 1995 nog 30. De afname werd deels veroorzaakt door de rechtstreekse bemiddeling van lereren door het uitzendbureau FTS. Het uitvalpercentage schommelde in 1995 rond de 10%.

De aspergetelers maakten nog weinig gebruik van het EURES-aanbod. In 1995 werden tijdens het seizoen zestien lersse aspergestekers geworven, van wie er vijf voortijdig naar huis gingen. De werkgeversorganisaties stelden dat de inzet via EURES vrijwel mislukt was. Volgens de Arbeidsvoorziening was het aanbod niet optimaal doordat de werving, vanwege het late tijdstip van aanmelding van de vacatures, in allerijl had moeten plaatsvinden. Een tijdige vacaturemelding met een zorgvuldige selectie zou in de toekomst problemen kunnen voorkomen.

In het bijzonder het vergoeden van reiskosten werd door de aspergetelers als zeer bezwaarlijk ervaren, gezien de grote kans op voortijdige uitval van de in het buitenland geworven tijdelijke arbeidskrachten. Omdat het in 1995 om een proef ging, werd in Limburg afgesproken dat het Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening (LBA) de reiskosten zou voorschieten en dat de Limburgse Land- en Tuinbouwbond en het LBA uiteindelijk ieder de helft van de kosten zouden betalen. In Zuid-Oost Brabant heeft het LBA de vliegkosten aan de tuinders voorgeschoten en de reiskosten van Schiphol naar de werkplek en terug volledig betaald.

### 2.3.2 Tewerkstellingsvergunningen

De Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) bepaalt dat het een werkgever verboden is een vreemdeling die niet vrij tot de Nederlandse arbeidsmarkt is toegelaten arbeid te laten verrichten zonder een zogenoemde tewerkstellingsvergunning. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen is gedelegeerd aan het CBA.

In 1993 ondertekenden het CBA, de RBA's, het Landbouwschap, de sociale partners, het GUO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse regering het Landelijk Tuinbouwakkoord. Het doel van dit akkoord was om gezamenlijk de knelpunten in de personeelsvoorziening weg te nemen door mobilisatie van het regionale en landelijke arbeidsaanbod. In het kader van het Landelijk Tuinbouwakkoord gaf het kabinet in 1993 aan dat de inzet van arbeidskrachten van buiten de Europese Unie, onder wie veel Polen, in drie jaar moest worden afgebouwd. Vacatures voor kortdurende seizoenarbeid dienden na drie jaar in principe volledig te worden vervuld door in de eerste plaats werkloze werkzoekenden uit Nederland en in tweede instantie ook uit andere landen van de Europese Unie. In 1995 gaf het CBA voor het eerst geen tewerkstellingsvergunningen meer af voor oogstwerkzaamheden (zie tabel 2).

Verreweg de meeste aanvragen waren afkomstig van Brabantse en Limburgse aspergetelers.

**Tabel 2 Aangevraagde en afgegeven tewerkstellingsvergunningen**

Jaar	Aanvragen	Vergunningen
1993	1 051	888
1994	470	435
1995	465	0

Bron: Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening

Ook de minister wijst in zijn evaluatie van de personeelsvoorziening in de asperge-oogst 1995 op het feit dat in dat jaar voor het eerst geen tijdelijke tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven. Volgens de Rekenkamer mag hieruit niet worden afgeleid dat daarmee de personeelsproblemen volledig waren opgelost. Juist in de aspergesector hadden vooral gespecialiseerde bedrijven soms nog altijd grote moeite met de personeelsvoorziening.

In mei 1995 aanvaardde de Tweede Kamer de motie Van der Linden, met als strekking dat tuinders zo snel mogelijk (tijdelijke) tewerkstellingsvergunningen moesten krijgen als zij het uiterste hadden gedaan om in de behoefte aan piekarbeiders te voorzien en als zij door middel van eigen initiatieven in minimaal 50% van de personeelsbehoefte hadden voorzien. Het CBA stelde echter dat tuinders te weinig wervingsinspanningen hadden verricht en dat er voldoende aanbod van werkloze werkzoekenden uit Nederland en uit de EU beschikbaar was. Het zag geen aanleiding om in het kader van deze motie vergunningen af te geven.

Ook de in juni 1995 aanvaardde motie-Blauw, met ongeveer dezelfde strekking als de motie Van der Linden, veranderde de mening van het CBA op dit punt niet.

De afwijzing van aanvragen om tewerkstellingsvergunningen leidde in 1995 tot rechtszaken in Roermond en Den Bosch. In beide gevallen werden de tuinders in het ongelijk gesteld.

## **2.4 Samenwerking**

Door onder meer de beperkte regionale beleidsvrijheid was de samenwerking tussen de Arbeidsvoorziening, bedrijfsverenigingen en sociale diensten in het verleden onvoldoende van de grond gekomen. Een startdocument voor deze samenwerking zou in het voorjaar 1996 gereed zijn. Vooruitlopend hierop was in 1994 en 1995 al een aantal samenwerkingsvormen gerealiseerd. De samenwerking was in sommige gevallen vastgelegd in convenanten, waarin bijvoorbeeld de onderlinge informatie-uitwisseling was geregeld.

In de regio's die bij het onderzoek waren betrokken, bestond tevens samenwerking tussen het GUO, het Landbouwschap, de agrarische bedrijfsverzorging en/of stichtingen voor personeelsmanagement in de agrarische sector. Deze samenwerking was veelal gericht op het realiseren van arbeidspools. Met een arbeidspool wordt getracht de ingeschrevenen te voorzien van op elkaar aansluitende tijdelijke arbeidsplaatsen. De organisatie en financiering bleken in de praktijk verre van eenvoudig. Zo waren in de Betuwe pogingen om een arbeidspool te formeren vooralsnog op niets uitgelopen. In het Zuidhollands Glasdistrict experimenteerde men nog op bescheiden schaal. In Limburg zou men in 1996 van start gaan met een kleine arbeidspool.

In 1995 kwam de gecoördineerde aanpak van problemen in de tuinbouw op een aantal plaatsen onder zware druk te staan door de dreigende opheffing van het Landbouwschap en de daaraan ten grondslag liggende meningsverschillen tussen de sociale partners. Desondanks vond de Rekenkamer dat de samenwerking tijdens de bemiddelingsprojecten in het algemeen goed verliep.

## **2.5 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de personeelsvoorziening in de seizoenarbeid een minder groot probleem is dan uit de berichtgeving erover was gebleken. De tuinders bleken zelf in het leeuwedeel van de behoefte aan piekarbeiders te kunnen voorzien.

De personeelsvoorziening in de aspergeteelt verliep stroever dan in de fruitteelt, bollenteelt en glastuinbouw. Toch spitste ook daar het probleem zich toe op een relatief klein gedeelte van de totale arbeidsbehoefte. Voorheen werd deze leemte ingevuld door voornamelijk Poolse arbeiders. Nu voor hen sinds 1995 geen tewerkstellingsvergunningen meer worden afgegeven, moeten aspergetelers in navolging van hun collega's in andere tuinbouwsectoren gebruik gaan maken van andere kanalen, zoals uitzendbureaus.

In alle onderzochte sectoren waren personeelsbemiddelingsprojecten opgezet. De opzet en uitvoering van deze projecten waren in het algemeen goed, evenals de samenwerking tussen de betrokken instanties. Niettemin concludeert de Rekenkamer dat de bemiddeling van (langdurig) werklozen voor kortdurende seizoenarbeid goeddeels is mislukt. Zowel werkgevers als werklozen bleken slechts in geringe mate bereid een kortdurende arbeidsrelatie aan te gaan.

In 1994 en 1995 was, vooruitlopend op de totstandkoming van de samenwerking tussen de Arbeidsvoorziening, de bedrijfsverenigingen en de sociale diensten, al een aantal veelbelovende samenwerkingsvormen gerealiseerd. De totstandkoming van arbeidspools tenslotte bleek in de praktijk verre van eenvoudig.

### **3 PRIKKELS IN STELSEL SOCIALE ZEKERHEID**

#### **3.1 Vrijstelling van premie- en verzekeringsplicht**

##### *3.1.1 Voorgeschiedenis*

In het in 1993 afgesloten Landelijk Tuinbouwakkoord wordt onder meer een regeling toegezegd om seizoenarbeid in de agrarische sector aantrekkelijker te maken. Nog in 1993 stelde het kabinet voor om jongeren met recht op kinderbijslag of studiefinanciering de mogelijkheid te bieden tot vrijstelling van verzekerings- en premieplicht, mits zij jaarlijks niet meer dan f 1 500 zouden verdienen. De Raad van State oordeelde hierover in december 1993 afwijzend, omdat deze regeling een inbreuk zou betekenen op de systematiek van het stelsel van werknemersverzekeringen, waarin iemand met een dienstbetrekking verplicht is verzekerd. Doordat het voorstel zich beperkte tot werknemers in de agrarische sector, was er bovendien sprake van ongelijke behandeling. Tenslotte vond de Raad de regeling nauwelijks controleerbaar en fraudegevoelig.

Het kabinet trok het voorstel vervolgens in. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) werd in februari 1994 advies gevraagd over een onderdeel van de voorstellen tot wijziging van het stelsel van werknemersverzekeringen, de zogenoemde ontheffingsregeling. Deze regeling bood een werknemer de mogelijkheid om gedurende vier weken per jaar ontheffing te krijgen van de verzekeringsplicht. Een meerderheid van de SVr adviseerde de staatssecretaris van de regeling af te zien, omdat de grondgedachte van het verzekeringsstelsel hiervoor geen ruimte zou bieden. Bovendien was de regeling fraudegevoelig en moeilijk controleerbaar, aldus de SVr.

Intussen had de Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB) in april 1994 formeel besloten tot de zogenoemde scholierenregeling in de agrarische sector, waarbij scholieren en studenten jaarlijks tot een bedrag van f 1 550 premievrij arbeid kunnen verrichten. De arbeidsduur mag niet langer zijn dan 29 kalenderdagen. De SVr besloot de regeling ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon. In augustus 1994 werd het besluit van de BV TAB voor de duur van zes maanden geschorst, hangende het onderzoek naar de vraag of het besluit wegens strijd met de wet moest worden vernietigd. De BV TAB mocht de regeling in 1994 nog toepassen, omdat het alsnog heffen van premies werknemersverzekeringen in strijd zou zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Ongeveer 142 500 jongeren maakten in 1994 gebruik van de scholierenregeling. De staatssecretaris van SZW verzuimde het besluit binnen de termijn van zes maanden met het oog op vernietiging ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. Daarom was het GUO van mening dat na afloop van de schorsingsperiode de regeling weer in werking kon treden. De scholierenregeling is dus ook in 1995 toegepast. Volgens het ministerie was dit geen correcte gang van zaken omdat de scholierenregeling alleen voor 1994 zou gelden en het besluit na afloop van de schorsing dus niet meer in werking kon treden.

De Rekenkamer wijst erop dat noch uit de tekst van het BV TAB-besluit, noch uit de toelichting daarop kan worden opgemaakt dat de scholierenregeling alleen voor 1994 zou gelden.

##### *3.1.2 Wet premiereregime bij marginale arbeid*

Het wetsvoorstel premiereregime bij marginale arbeid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 026, nr. 1) beoogt een premievrijstellings- en een premiecompensatieregeling. De vrijstellingsregeling biedt werkgevers en uitkeringsgerechtigden vrijstelling van de verplichting tot het betalen

van premies. Naar aanleiding van de Svr-kritiek op de algehele ontheffing van de verzekerings- en premieplicht was gekozen voor een vrijstelling van de premieplicht onder handhaving van de verzekeringsplicht. Volgens de staatssecretaris zou met de premievrijstellingsmaatregel arbeid goedkoper worden voor de werkgever, terwijl de uitkeringsgerechtigde door de premievrijstelling voor het werknemersdeel gestimuleerd zou worden om het werk te aanvaarden. Hij verwachtte dat vanuit de groep uitkeringsgerechtigden op termijn, na een gewenningsperiode, volledig kon worden voorzien in de behoefte aan ongeveer 200 000 piekarbeiders. De compensatieregeling is alleen bestemd voor de agrarische sector en is bedoeld om deze gewenningsperiode te overbruggen. De regeling is uitsluitend bedoeld voor niet-uitkeringsgerechtigde werknemers, zoals huisvrouwen en scholieren, en voorziet in een compensatie voor werkgevers ter grootte van de afgedragen premies. In zowel de vrijstellings- als de compensatieregeling gaat het om dienstbetrekkingen van maximaal vier aaneengesloten weken per jaar. Het voordeel bedraagt voor werkgevers en werknemers op minimumloon-niveau circa f 100.

Vanwege het algemene karakter van de premievrijstellingsregeling vond de Raad van State dat de eerdere bezwaren tegen de scholieren- en studentenregeling waren ondervangen. De Raad had echter bezwaren van andere aard, zoals de kans op uitstoot van arbeidskrachten voor wie wel premie moet worden betaald. Het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) wees op het principe dat premievrijstelling alleen kan voortvloeien uit het ontbreken van verzekering, terwijl in het wetsvoorstel nu juist gelegenheidsarbeiders verplicht verzekerd zijn onder verlening van ontheffing van de premieplicht. Daarnaast vond het TICA de uitvoering van de regeling voor alle partijen zeer bewerkelijk en op een aantal punten fraudegevoelig.

De staatssecretaris verwachtte destijds dat de regeling per 1 maart 1995 van kracht zou kunnen zijn.

Het definitieve wetsvoorstel werd echter pas op 27 juni 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dezelfde dag kwam het TICA met een alternatief voorstel, onderkendend dat het in feite om loonkosten- in plaats van sociale-verzekeringsproblematiek ging, inhoudende een loonkostensubsidie die zou worden gefinancierd uit de algemene middelen. Een paar maanden later diende de CDA-fractie in de Tweede Kamer een eigen wetsvoorstel in, dat het voor in principe iedereen mogelijk maakt om nagenoeg belasting- en premievrij f 3 000 bij te verdienen in de agrarische sector. Eind 1995 werd op verzoek van de Tweede Kamer besloten eerst het TICA-advies over de herziening van de kring van verzekerden af te wachten alsmede de kabinetsreactie daarop, alvorens een besluit te nemen over een regeling voor seizoenarbeid.

### *3.1.3 Reacties*

De Rekenkamer constateerde bij de branche-organisaties weinig enthousiasme voor het wetsvoorstel premierégime bij marginale arbeid. Het werd «een rampenregeling» en «een sigaar uit eigen doos» genoemd. De Federatie van Land- en Tuinbouworganisaties (LTO-Nederland) vond de vrijstellingsregeling op zich een goede regeling, maar dacht dat deze slechts marginaal oplossing zou bieden voor de problematiek van de gelegenheidsarbeid. LTO-Nederland pleitte voor het structureel maken van de regelingen van de BV TAB. Tuinders gaven de voorkeur aan het CDA-voorstel of het handhaven van de regelingen van de BV TAB.

Bij de Industrie- en Voedingsbond CNV (IVB) wees men onder meer op de problemen die zouden ontstaan bij de administratieve afhandeling en op het risico van fraude. Het CDA-voorstel zag men evenmin zitten, omdat

een regeling voor alleen de agrarische sector niet wenselijk werd geacht. Ook de IVB vond dat de drie bestaande regelingen van de BV TAB moesten worden voortgezet. Bij de Voedingsbond FNV vreesde men verdringing van reguliere arbeid. Bovendien bood de regeling uitkeringsgerechtigden geen vast werk.

### **3.2 Gebruik van regelingen**

De loonkosten van Gelegenheidsarbeid zouden in Nederland hoger liggen dan in ons omringende landen. Deze verschillen werden door de aspergetelers met wie de Rekenkamer sprak ook nadrukkelijk gevoeld. Om economische redenen had een aantal tuinders besloten hun aspergebedrijf naar Duitsland te verplaatsen. Andere tuinders overwogen eenzelfde stap.

De Inspectiedienst SZW en sommige RBA's hadden in 1994 en 1995 geconstateerd dat veel telers niet het CAO-loon betaalden. In juni 1994 had de Voedingsbond FNV een kort geding aangespannen tegen een aantal telers, onder meer vanwege vermeende onderbetaling. De president van de rechtbank in Roermond verklaarde de FNV niet ontvankelijk. In hoger beroep achtte het Gerechtshof in Den Bosch het FNV wel ontvankelijk maar achtte onderbetaling niet bewezen.

Aspergetelers konden hun arbeidskosten verlagen door gebruik te maken van de scholierenregeling van de BV TAB (vrijstelling van premies werknemersverzekeringen) en van de zogenoemde fiscale scholieren- en studentenregeling (geen inhouding loonbelasting en premies volksverzekeringen).

Een andere mogelijkheid was de aspergeregeling, waarbij de premieberekening plaatsvindt per hectare op basis van een forfaitair loonbedrag. Het gebruik van de aspergeregeling (in 1994 circa 3 500 keer) nam de afgelopen jaren toe ten koste van de scholierenregeling. Zowel het GUO als de telers vonden dat de scholierenregeling veel administratieve rompslomp met zich meebracht. Het GUO was ervan uitgegaan dat het om een tijdelijke regeling zou gaan en had de scholieren daarom niet in de geautomatiseerde basisregistratie opgenomen.

Ook in de bloembollenteelt en glastuinbouw kon men gebruik maken van de scholierenregelingen. Uit een onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in de glastuinbouw (oktober 1994) leidde de Rekenkamer af dat Gelegenheidsarbeiders, op het moment dat zij beschikbaar kwamen, andere categorieën arbeidsaanbod verdrongen.

Op basis van de zogenoemde fruitplukregeling van de BV TAB werden voor bepaalde seizoenarbeiders tijdens de traditionele oogstperiode geen premies werknemersverzekeringen geheven. Het GUO en de Nederlandse Fruittelers Organisatie hadden in 1994 en 1995 afgesproken de fruitplukregeling ook toe te passen voor bepaalde mensen met een RWW-uitkering. In 1994 maakten ruim 15 000 tijdelijke arbeidskrachten gebruik van de fruitplukregeling. Evenals de scholierenregeling zijn ook de fruitpluk- en aspergeregeling in 1995 toegepast. De staatssecretaris had reeds in december 1994 gesteld dat indien er geen uitzicht zou zijn op een spoedige invoering van een structurele regeling, hij zowel de fruitpluk- als de aspergeregeling niet langer zou gedogen.

Zowel bij de fruitplukregeling als bij de scholierenregeling diende de arbeidsduur korter te zijn dan 30 dagen. In de praktijk bleken plukkers na vier weken soms te wisselen van werkgever. Omdat dit moeilijk te controleren was, accepteerde het GUO dat in strijd met de regels nog eens vier weken premievrijstelling werd verkregen. Hoewel deze

handelwijze zowel bij de minister als bij de staatssecretaris van SZW bekend was, werd niet opgetreden.

### **3.3 Sancties en premies**

#### *3.3.1 Uitgangspunten*

Met het ondertekenen van het Landelijk Tuinbouwakkoord in april 1993 onderschreef het kabinet ook het rapport van de Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw. Daarin staat onder meer dat een stringent en efficiënt sanctiebeleid ten opzichte van uitkeringsgerechtigden die seizoenarbeid weigeren niet mogelijk is indien werkzaamheden een zeer korte doorlooptijd hebben en op zeer onregelmatige basis dienen te worden verricht, zoals bij de asperges- en aardbeienteelt («De oogst van een gecoördineerde aanpak», 1992). Voor het stimuleren van werklozen waren volgens deze Commissie positieve prikkels nodig.

Deze opvattingen over het toepassen van sancties waren in 1995 veranderd. De minister en staatssecretaris van SZW wezen bij herhaling op de instrumenten die gemeenten en bedrijfsverenigingen konden inzetten om uitkeringsgerechtigden te dwingen seizoenarbeid te aanvaarden. Onderdeel hiervan was het voeren van een eenduidig en stringent kennisgevingen- en sanctiebeleid door arbeidsbureaus en uitkeringsinstanties. Dit houdt in dat arbeidsbureaus kennisgevingen versturen aan de uitkerende instanties als uitkeringsgerechtigden passende arbeid weigeren, onvoldoende solliciteren of niet verschijnen op oproepen. De uitkerende instantie (gemeente of bedrijfsvereniging) kan vervolgens een sanctie opleggen die kan variëren van een waarschuwing tot het blijvend weigeren van de uitkering. «In geval van weigeren van aangeboden passend werk in de aspergeteelt moeten sancties worden toegepast», aldus de minister in een brief van april 1995 aan de gemeenten.

Inmiddels heeft het kabinet een aantal aanvullende maatregelen genomen op het gebied van het sanctiebeleid en passende arbeid. Op 1 januari 1996 werd het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en academici verruimd. De nieuwe ontwerp-AmvB sanctiemaatregelen Abw, IOAW en IOAZ, waarover de Tweede Kamer in december 1995 werd geïnformeerd, betreft onder meer een aanscherping van sancties in geval van weigering van passende arbeid en bij verwijtbare werkloosheid. Overigens blijkt uit het evaluatierapport «Straf of Stimulans» (december 1995), opgesteld in opdracht van het Ministerie van SZW en de VNG, dat het belang van sancties nog veel meer lag in het bestraffen van verwijtbaar gedrag dan in het bewerkstelligen van gedragsveranderingen op grote schaal en het doen uitstromen van grote groepen cliënten naar betaald werk.

Behalve sancties opleggen kunnen gemeenten ook premies toekennen. Na decentralisatie van de landelijke vrijlatingsregeling (een regeling die het mogelijk maakt bijverdiensten van uitkeringsgerechtigden geheel of gedeeltelijk niet op de uitkering te korten) in oktober 1994 konden gemeenten een eigen premiebeleid voeren voor werkaanvaarding door uitkeringsgerechtigden.

#### *3.3.2 Aspergeteelt*

In 1995 hadden 17 van 34 geënquêteerde Limburgse en Brabantse gemeenten een specifieke regeling voor seizoenarbeid vastgesteld. Dit bleek uit een evaluatie van de Rijksconsulent Sociale Zekerheid in de regio Zuid onder 34 van 103 gemeenten in de aspergestreek. De vrijlatings-



regelingen voor uitkeringsgerechtigden varieerden van f 100 tot maximaal f 600 per maand.

Twee Limburgse gemeenten bijvoorbeeld hanteerden in 1995 een eigen vrijlatingsregeling, waarbij 40% van de inkomsten met een maximum van f 600 niet werd gekort op de uitkering. Eén van deze gemeenten schreef 190 uitkeringsgerechtigden aan, van wie uiteindelijk vier in de aspergeteelt hebben gewerkt. Ondanks dit geringe succes bestonden er plannen om in 1996 samen met zes andere gemeenten in de regio een soortgelijk project te starten.

In de 34 gemeenten gingen 137 uitkeringsgerechtigden aan de slag. Slechts een enkele gemeente reageerde positief op de vraag of de premierregeling een effectief instrument was. Ook in gemeenten waar geen specifieke regeling gold, waren namelijk uitkeringsgerechtigden werkzaam in de aspergeteelt. De minister van SZW concludeerde echter op grond van onder meer de ervaringen in 1994 en 1995 dat positieve prikkels werken (Evaluatie personeelsvoorziening asperge-oogst 1995). De Rekenkamer wijst erop dat de hierboven weergegeven bevindingen deze optimistische conclusie niet ondersteunen.

Aspergetelers vonden wel dat het toekennen van premies de motivatie om te werken veel meer verhoogde dan het opleggen van sancties. Een paar tuinders merkten in dit verband op dat het toekennen van premies oneerlijk was ten opzichte van medewerkers met een vast dienstverband. Uitkering plus premie was in sommige gevallen hoger dan het loon van vaste medewerkers.

Aangezien de RBA's in de aspergeregio's in 1995 niet actief bemiddelden, verstuurden zij minder kennisgevingen dan in de jaren daarvoor. Het RBA Zuid-Oost Brabant had 30 kennisgevingen verstuurd. Vijf van de geënquêteerde gemeenten gingen over tot het opleggen van sancties. De betreffende uitkeringsgerechtigden zijn echter niet alsnog asperges gaan steken.

### *3.3.3 Andere sectoren*

De Rekenkamer vroeg twee gemeenten in de Betuwe naar het premiebeleid. Vanwege de problemen bij telers besloot één gemeente in 1995 dat alle in de fruitpluk werkzame uitkeringsgerechtigden een premie konden krijgen van 25% van het nettoloon tot een maximum van f 250 per maand. Dit besluit week af van de in deze gemeente geldende verordening, die bepaalde dat mensen alleen voor een premie in aanmerking komen als zij al langer dan drie jaar een uitkering kregen of om sociale en medische redenen niet volledig beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt.

De andere gemeente hanteerde het principe dat iedereen zonder korting f 250 per maand bovenop de uitkering kan verdienen, mits werkervaring wordt opgedaan. Deze gemeente ging niet in op het verzoek van het RBA om een extra premie aan uitkeringsgerechtigde fruitplukkers te geven, omdat men hiermee ongelijkheid tussen branches zou creëren.

In de Betuwe werd de richtlijn passende arbeid in relatie tot seizoengebonden werkzaamheden niet toegepast. Het had volgens de betrokken instanties weinig zin ongemotiveerde arbeidskrachten naar een werkgever te verwijzen. In Noord-Holland informeerde het Arbeidsbureau voor de Agrarische Sector sinds 1994 de gemeenten wel over alle contacten met cliënten die voor een kennisgeving in aanmerking kwamen, maar het achtte verdere bemiddelingsactiviteiten weinig zinvol.

De gemeenten in het Zuidhollands Glasdistrict die de Rekenkamer bezocht, hadden relatief weinig uitkeringsgerechtigden. Van hen achtten bovendien slechts een enkeling geschikt voor het verrichten van seizoenarbeid.

### **3.4 Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan**

Het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO), waarbij de BV TAB is aangesloten, hanteert sinds 1995 een beleid dat zich richt op enerzijds het beperken van de instroom van werkzoekenden en anderzijds een versnelde herintreding in het arbeidsproces via activering, advisering en controle. De Werkloosheidswet (WW) biedt volgens het GUO echter nog onvoldoende basis om naast het sanctie- ook een aanmoedigingsbeleid vorm te geven. Anders dan de nieuwe Algemene bijstandswet kende de WW eind 1995 nog geen mogelijkheden (bespaarde) uitkeringsgelden in te zetten en ook de mogelijkheden voor werken met behoud van uitkering waren afwezig. Pas als artikel 77 WW in werking zou treden, waren nadere regels mogelijk voor bijvoorbeeld onbeloond werken met behoud van uitkering.

In het kader van seizoenarbeid legde het GUO nauwelijks sancties op omdat het, in tegenstelling tot de opvattingen van de staatssecretaris van SZW, kortdurende seizoenarbeid in veel gevallen niet als passend beschouwde door de aard van het werk en het loonniveau. Overigens benaderden het GUO en twee andere uitvoeringsinstellingen in 1995 ruim 250 mensen met een WW-uitkering voor het steken van asperges. Van hen solliciteerden er 32 en uiteindelijk werden er 5 geplaatst.

### **3.5 Samenwerking**

De verschillen in het sanctie- en premiebeleid van gemeenten kwamen de onderlinge samenwerking en die met de arbeidsbureaus niet ten goede. In de fruitteelt bijvoorbeeld kwam het zelfs voor dat binnen één boomgaard sommige plukkers een premie kregen en andere plukkers, afkomstig uit een andere gemeente, niet. Een aantal gemeenten onderkende het belang van een meer uniforme regeling. In juli 1995 formuleerden zij een aantal gezamenlijke uitgangspunten, waaronder de aanbeveling om inkomsten tot f 250 vrij te laten.

In Noord-Holland leidde de samenwerking tussen het GUO en het Arbeidsbureau voor de Agrarische Sector in 1994 tot de oprichting van een pool van hoveniers die in het najaar en de winter werkloos zijn. De pool groeide van 25 werknemers in 1994 tot 50 in 1995. Voor 1996 verwachtte men een verdere uitbreiding. De meeste werknemers ontvingen een aanvulling op het door bollenkwekers betaalde loon. De financiering daarvan was nog een probleem. De Werkloosheidswet kent namelijk geen mogelijkheid tot loonsuppletie. De loonsuppletie van f 21 600 kon derhalve niet worden betaald uit bespaarde uitkeringsgelden van f 225 000 en werd in 1994 betaald door het RBA Noord-Holland Noord. Voor 1995 financierde de sociale partners de loonsuppletie geheel uit het sectorfonds voor arbeidsvoorzieningsprojecten.

Het GUO constateerde dat bij handmatige loonbedrijven vaak sprake was van een rommelige administratie en ontbrekende personeelsgegevens, wat misbruik en oneigenlijk gebruik van wettelijke regelingen in de hand werkt. Begin 1995 waren de sociale partners het eens geworden over de invulling van een Centraal Meldpunt Handmatige Loonbedrijven, waar bonafide bedrijven konden worden geregistreerd. Eind 1995 was het wachten nog op een kabinetsstandpunt hierover.

### **3.6 Conclusies**

Ondanks alle inspanningen van het Ministerie van SZW was bijna drie jaar na ondertekening van het Landelijk Tuinbouwakkoord in 1993 nog geen structurele regeling voor marginale arbeid in werking getreden. De

vanaf 1993 voorgestelde regelingen stuiten steeds op een aantal bezwaren van principiële en praktische aard. De voorgestelde Wet premieregime bij marginale arbeid lag eind 1995 nog bij de Tweede Kamer. De staatssecretaris van SZW neemt aan dat toepassing van deze wet tot gevolg zou hebben dat vanuit de groep uitkeringsgerechtigden op termijn volledig in de behoefte aan 200 000 piekarbeiders zou kunnen worden voorzien. Uit het Rekenkameronderzoek bleek echter dat uitkeringsgerechtigden nauwelijks bemiddelbaar waren voor kortdurende seizoenarbeid, zelfs niet als daar een premie tegenover stond die vele malen hoger was dan het voordeel bij de voorgestelde regeling. Bovendien zijn met name scholieren zulke goedkope arbeidskrachten, dat het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden ook met premievoordeel voor de werkgever niet gunstiger is.

Een aantal betrokkenen wees op het administratief bewerkelijke en fraudegevoelige karakter van het wetsvoorstel.

De Rekenkamer vindt het ongewenst dat een onrechtmatig gebruik van de scholieren- en fruitplukregeling oogluikend wordt toegestaan en dat de onduidelijke status van deze regelingen nog langer blijft voortbestaan. Zij is van mening dat de staatssecretaris van SZW op korte termijn duidelijkheid moet verschaffen over zijn opvattingen ter zake.

De Rekenkamer concludeert dat arbeidsbureaus, gemeenten en uitkeringsinstanties geen eenduidig en stringent kennisgevingen- en sanctiebeleid voerden. Ook constateerde de Rekenkamer grote verschillen in het gemeentelijk premiebeleid. Uit het onderzoek bleek overigens dat de bereidheid van uitkeringsgerechtigden om kortdurende seizoenarbeid te verrichten nauwelijks werd vergroot door het toekennen van premies en het opleggen van sancties.

Tenslotte concludeert de Rekenkamer dat de Werkloosheidswet bedrijfsverenigingen onvoldoende mogelijkheden bood om een aanmoedigingsbeleid te ontwikkelen. Zij constateert een discrepantie met de Algemene Bijstandswet, die deze mogelijkheden wél biedt.

## **4 ILLEGALE ARBEID**

### **4.1 Omvang**

Illegale arbeid kan worden omschreven als de tewerkstelling van vreemdelingen zonder dat aan de regelgeving van de Europese Unie dan wel aan de vergunningplicht van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) is voldaan. Uit onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) blijkt dat illegale arbeid het meeste voorkomt in de horeca, land- en tuinbouw en de loonconfectie («Illegale arbeid: omvang en effecten, 1994»). De belangrijkste reden om illegale werknemers in te zetten is volgens de geïnterviewde werkgevers het tekort aan voldoende legaal aanbod (51%). Daarnaast worden de arbeidskosten (23%) en de gewenste flexibiliteit (25%) als belangrijke redenen genoemd. In het NEI-onderzoek wordt gesteld dat er in de land- en tuinbouw sprake is van een afname van illegale arbeid.

In de Evaluatie asperge-oogst 1995 van het Ministerie van SZW van december 1995 wordt gesteld dat het aantal telers dat nog steeds langs niet-legale weg in de personeelsbehoefte voorziet is afgenomen tot een relatief kleine «harde kern». In de bollensector, zo bleek onder meer uit cijfers die de Rekenkamer van de Vreemdelingendienst ontving, komt illegale arbeid nog relatief veel voor. In de fruitsector zou illegale arbeid zich volgens de meeste gesprekspartners van de Rekenkamer slechts op kleine schaal voordoen, terwijl voor de glastuinbouw geldt dat illegale arbeid vooral bij loonbedrijven voorkomt. Overigens gaat het in alle gevallen om schattingen: de betrouwbaarheid van de gegevens laat gezien het onderwerp te wensen over.

De Inspectiedienst SZW, die onder meer de WAV handhaaft, constateerde dat illegale arbeid vaak plaatsvindt bij zwaar en ongeschoold werk, waaronder seizoenarbeid. Meestal betreft het werkgevers die ook op het terrein van arbeidsomstandigheden, belasting- en sociale zekerheids-wetgeving de regels niet naleven.

### **4.2 Overheidsbeleid**

#### *4.2.1 Voorgestane aanpak*

Met de aanbieding van de studie van het NEI stuurde het kabinet in februari 1994 de nota Bestrijding illegale tewerkstelling naar de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 627, nrs. 1–2). In de nota wordt onder andere aangegeven dat illegale arbeid verdringing van legale arbeidskrachten tot gevolg heeft, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en dat in de Nederlandse economie geen plaats behoort te zijn voor bedrijven die alleen kunnen overleven door zich schuldig te maken aan de inschakeling van goedkope, illegale vreemdelingen.

In de nota wordt gesteld dat voor de bestrijding van illegale arbeid een stringente handhaving van de wetgeving op dit terrein nodig is. Volgens de Rekenkamer maakte het van kracht worden van de opvolger van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw), de WAV, een effectieve handhaving in opzet mogelijk, onder andere doordat daarin het begrip werkgever is verruimd, waardoor het beter mogelijk is schijnconstructies tegen te gaan. Gezien het tijdstip van inwerkingtreding van de WAV, september 1995 (Staatsblad 1995, nr. 405), kon de Rekenkamer niet nagaan of dit inderdaad het geval was.

#### 4.2.2 Invulling

Tot mei 1994 was de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) verantwoordelijk voor de opsporing van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. De DIA vormde per die datum samen met de Arbeidsinspectie (AI), de Dienst Collectieve Arbeidsverhoudingen (DCA) en de Loontechnische Dienst (LTD) één dienst, de Inspectiedienst SZW. De Inspectiedienst SZW bestaat uit een centraal kantoor en een aantal regionale kantoren.

De invulling van de handhavingstaak in het kader van de WAV valt uiteen in toezicht en opsporing. Hiermee hangt een verdeling van bedrijven in drie risico-categorieën samen. Bij bedrijven in categorie drie, waarbij altijd sprake is van opsporing, wordt uitgegaan van een zeker aanwezig aantal illegaal tewerkgestelden in samenhang met zeer bezwarende arbeidsomstandigheden.

Voor bedrijven met een risico op illegale arbeid (tweede risico-categorie) hanteren inspecteurs tijdens hun bedrijfsbezoeken vanaf 1996 een door het Centraal Kantoor opgestelde aandachtspuntenlijst om systematisch inzicht te verkrijgen in aard en omvang van illegale arbeid. Met deze aandachtspuntenlijst wordt beoogd de taken van de Inspectiedienst SZW uit te breiden met toezicht en preventie. Bij categorie één-bedrijven, met geen tot weinig risico, gaat het vooral om voorlichting en overleg.

De opsporingsresultaten werden tot augustus 1994 op centraal niveau vastgelegd in een geautomatiseerd systeem. Daarna kreeg het nieuwe systeem Navision landelijke werking. Dit bevat echter alleen totaaltellingen van het aantal processen-verbaal in de land- en tuinbouw die niet gesplitst kunnen worden naar de verschillende sectoren. De Rekenkamer was daarom van mening dat het aantal sectoren binnen dit systeem te beperkt is.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat er zowel op centraal niveau als in de regio's behoefte was aan enige vorm van coördinatie en sturing. Op initiatief van de betrokken hoofdinspecteurs was in 1995 een aantal bijeenkomsten georganiseerd over onder andere de samenwerking met andere handhavende instanties. Ook op de langere termijn zal onder meer voor de invulling van het handhavingsbeleid een centrale aansturing vereist blijven.

### 4.3 Opsporing door Inspectiedienst SZW

#### 4.3.1 Gang van zaken bij controles

In het algemeen voeren de opsporingsambtenaren van de Inspectiedienst SZW samen met de Vreemdelingendienst de controles op de aanwezigheid van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen uit, omdat de bevoegdheden van deze twee instanties elkaar aanvullen. Het is mogelijk dat ook andere instanties, zoals de Belastingdienst en het GUO, betrokken zijn bij de controles.

In 1995 maakte de Inspectiedienst SZW, regio Zuid, voor het eerst een plan van aanpak voor de te verrichten opsporingswerkzaamheden in de verschillende bedrijfstakken, waaronder de aspergeteelt, inclusief een tijdsplanning en het aantal beschikbare dagen per project. In de andere regio's ontbraken dergelijke plannen van aanpak.

De controles vinden doorgaans onaangekondigd plaats. De mate waarin gerichte controles plaatsvonden naar aanleiding van onder andere tips van de Belastingdienst, het GUO of collega-tuinders wisselde per regio. Zo stond de regio Zuid, ondanks de voorkeur van het Centraal Kantoor

voor gerichte controles, een zo groot mogelijke spreiding voor met het oog op een gelijke pakkans voor iedere overtreder.

Een werkgever is in overtreding als blijkt dat er bij hem vreemdelingen werken die niet vrij tot de Nederlandse arbeidsmarkt zijn toegelaten en waarvoor hij niet over een tewerkstellingsvergunning beschikt. De Vreemdelingendienst neemt de aangetroffen illegale vreemdelingen mee naar het bureau. Na verhoor worden zij zo mogelijk het land uitgezet.

De door de Rekenkamer geïnterviewde tuinders vonden de wijze van controleren (onaangekondigde afsluiting van de percelen door een grote groep controleurs) onjuist. Sommige tuinders vergeleken ze met razzia's. Een deel van deze tuinders vond het onduidelijk waarom zij wel en hun buurman niet werd gecontroleerd. Daarnaast werd het direct meenemen van de aangetroffen vreemdelingen als een zware sanctie ervaren omdat werkgevers in piekperiodes heel moeilijk snel aan vervangende arbeidskrachten kunnen komen. Volgens de Inspectiedienst SZW nam de weerstand tegen de controles bij de tuinders af, wanneer voldoende tijd werd genomen om het doel van de controle uit te leggen.

Alle gesprekspartners van de Rekenkamer beoordeelden de preventieve werking van de controles als groot en dachten dat de tuinders zich als gevolg hiervan vergeleken met enkele jaren geleden redelijk goed aan de regels hielden.

#### 4.3.2 Uitkomsten opsporing

De Rekenkamer verzamelde de opsporingsresultaten over de totale land- en tuinbouwsector uit de systemen van de Inspectiedienst SZW voor de jaren 1993, 1994 en 1995.

**Tabel 3 Aantal overtredingen in de land- en tuinbouw (exclusief loonbedrijven)**

Jaar	Aantal geverbali-seerde werkgevers	Aantal zonder TWV <sup>1</sup>	Gemiddeld per bedrijf <sup>2</sup>
1993	167	774	4,6
1994	106	362	3,4
1995	123	360	2,9

<sup>1</sup> Aantal zonder TWV = aantal aangetroffen vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning.

<sup>2</sup> Gemiddeld aantal aangetroffen vreemdelingen zonder TWV per bedrijf.

Uit de cijfers blijkt dat het aantal aangetroffen vreemdelingen zonder een tewerkstellingsvergunning per bedrijf is gedaald. Dat bevestigt het vermoeden dat de controles effect sorteren en dat werkgevers zich daarom meer richten op het legale aanbod.

Voor alle processen-verbaal die tussen 1993 en 1995 werden opgemaakt in de land- en tuinbouw ging de Rekenkamer bij de Inspectiedienst SZW na in hoeveel gevallen het tot een transactie of een vonnis kwam en in hoeveel gevallen de uitkomst eind 1995 niet bekend was.

**Tabel 4 Afloop processen-verbaal in de land- en tuinbouw (exclusief loonbedrijven)**

Jaar	Transactie	Vonnis	Onbekend	Totaal
1993	82	36	47	167 <sup>1</sup>
1994	51	9	46	106
1995 <sup>2</sup>	32	2	68	104 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> In beide jaren werden daarnaast een tweetal processen-verbaal geseponneerd.

<sup>2</sup> Bijgewerkt tot 4 december 1995.

Opvallend is het grote aantal processen-verbaal waarvan de Inspectiedienst SZW de afloop niet kent. Dit hoeft niet altijd te betekenen dat de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan. De regio's bleken zich namelijk vaak niet van de afloop op de hoogte te stellen.

#### 4.4 Samenwerking

Vanaf eind 1994 zijn diverse pogingen ondernomen om de samenwerking tussen de Inspectiedienst SZW en de Vreemdelingendienst te intensiveren. Een belangrijk knelpunt was de beschikbare capaciteit bij de Vreemdelingendienst. Eind oktober 1994 maakte de minister van SZW bij zijn collega van BiZa melding van capaciteitsproblemen bij de Vreemdelingendienst.

Begin 1995 meldde het Ministerie van BiZa dat de Vreemdelingendiensten fasegewijs met ongeveer 40% zouden worden versterkt. In een ander kader werd onder meer afgesproken dat de aanpak van individuen en groepen die voordeel kunnen hebben bij illegaliteit van vreemdelingen prioriteit zou krijgen. De versterking moet in de loop van 1996 gerealiseerd zijn.

Samenwerking tussen de Inspectiedienst SZW, de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen/uitvoeringsinstellingen vond incidenteel plaats. Vanaf 1 januari 1996 is dat veranderd door de ondertekening van een Samenwerkingsconvenant tussen de genoemde instanties. De samenwerking heeft onder andere betrekking op permanente gegevens-uitwisseling van relevante rapportages en uitbreiding van het aantal multi-disciplinaire projectmatige onderzoeken. Door deze informatie-uitwisseling kunnen meer gerichte inspecties plaatsvinden dan voorheen.

#### 4.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat vergeleken met enkele jaren terug de illegale arbeid in de land- en tuinbouw was afgenomen. Zij is van mening dat de afname samenhangt met de door het kabinet genomen maatregelen, waaronder een meer stringenter handhaving door de Inspectiedienst SZW. De Rekenkamer oordeelt positief over de wijze waarop de Inspectiedienst SZW haar opsporingstaak invult. Wel moet volgens haar het door de Inspectiedienst SZW gebruikte registratiesysteem worden verfijnd, met name voor de bedrijven met de hoogste risico's op illegale arbeid, waaronder de tuinbouw.

De Rekenkamer is verder van mening dat de wijze van opsporing nog teveel uiteenloopt om de rechtsgelijkheid tussen de verschillende regio's te kunnen waarborgen. Een, wellicht tijdelijke, intensievere coördinatie lijkt haar gewenst.

## 5 ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN

### 5.1 Arbeidsomstandigheden en imago

De Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw stelde in 1992 dat de problemen in de personeelsvoorziening onder meer werden veroorzaakt door het slechte imago van de bedrijfstak. Aspirant-werknemers hebben vaak een ongunstig beeld van de hoogte van het loon, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden.

In het kader van een verkenning constateerde de toenmalige Arbeidsinspectie in oktober 1993 dat het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid in de agrarische sectoren fors waren gestegen. De belangrijkste veroorzakers van arbeidsongeschiktheid zijn fysieke belasting en onregelmatige werktijden. Ook de functie-inhoud speelt een rol: vooral in oogsttijden wordt onder hoge tijdsdruk zeer monotoon, kort-cyclisch werk verricht. Verder schieten de sanitaire voorzieningen op het werk tijdens de piekperiodes vaak tekort. Tot slot kunnen huidirritaties ontstaan door gewasbeschermingsmiddelen en gewas-eigen stoffen. Deze bezwarende arbeidsomstandigheden worden in verschillende rapporten van de Stichting Gezamenlijke Arbo Service (Stigas) bevestigd. Stigas is een per 1 januari 1994 opererende arbodienst voor met name de agrarische sector.

In 1995 zijn enkele pogingen ondernomen om het slechte imago van het aspergesteken te verbeteren door middel van posters en folders met informatie over de aard van de werkzaamheden. Blijkens de evaluatie van het project had de wervingscampagne bijgedragen aan een positiever imago van de asperge-oogst en meer begrip van de bevolking voor de problemen van telers.

Daarnaast waren er de laatste jaren in de aspergeteelt investeringen gedaan, onder andere op het gebied van sanitaire voorzieningen en schuilgelegenheden. Ook werd werkkleding verstrekt en werden bepaalde fasen van de aspergeteelt gemechaniseerd.

Volgens de meeste gesprekspartners is het imago van het fruitplukken bij aspirant-plukkers juist te positief. Men heeft vaak een te romantisch beeld voor ogen en realiseert zich meestal niet dat het om fysiek zwaar werk gaat. Ook in de fruitteelt is de laatste jaren een aantal investeringen gedaan om de arbeidsomstandigheden te verbeteren, zoals het gebruik van een machine waarbij het fruit op een lopende band wordt gelegd, de pluk-o-trak.

Het werken in de bollen werd als vuil en zwaar bestempeld. Gesprekspartners gaven aan dat dit imago met name gebaseerd is op de situatie zoals die zich voor de mechanisatie voordeed. De laatste jaren is door telers geïnvesteerd in onder meer stofafzuiginstallaties. Daarnaast is er een nieuwe ontwikkeling, de zogenaamde nettenteelt, waardoor het mogelijk is ook op zwaardere gronden de bollen mechanisch te oogsten.

Volgens gesprekspartners is het imago van het werken in de kassen nog steeds negatief en dat zou slechts ten dele terecht zijn. Onder andere door het houden van open dagen probeert men verbetering te brengen in het imago. Daarnaast zijn door verschillende investeringen, zoals rubberen matten en tilhulpen bij sorteerwerkzaamheden, de arbeidsomstandigheden de laatste jaren verbeterd. Volgens een aantal gesprekspartners is de organisatie van de arbeid (bijvoorbeeld het geven van instructies aan nieuwe werknemers) een nog onderbelicht aspect. De managementcursussen op dit terrein bleken dan ook in een behoefte te voorzien.



## 5.2 Arboconvenant

### 5.2.1 Doelstelling en financiering

Op 7 juli 1994 is het Arboconvenant agrarische sectoren ondertekend. De verschillende participanten van het Arboconvenant, onder wie de minister van SZW en de staatssecretaris van LNV, hebben zich met het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst gecommitteerd aan de doelstelling de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden in de agrarische sector te verbeteren. De verwachting is dat hierdoor het risico op bedrijfsongevallen en beroepsziekten zal worden teruggedrongen en dat het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zullen worden verminderd. Daarnaast wilden de ondertekenaars het imago van de bedrijfstak verbeteren. Het Convenant heeft een looptijd van vijf jaar. Voor de uitvoering werd f 15 miljoen beschikbaar gesteld. De helft van dit bedrag is afkomstig van het Ministerie van LNV. In het rapport «Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 480, nr. 1–2) oordeelde de Rekenkamer positief over de wijze waarop het convenant tot stand is gekomen.

Inmiddels is een aantal projectvoorstellen ingediend en vastgesteld. Er ontstond echter vertraging in de uitvoering onder meer doordat de bestaande financieringsregeling van het Ministerie van LNV onvoldoende ruimte bood. Eind 1994 schorste het ministerie deze regeling. In september 1995 werd een nieuwe regeling, de Tijdelijke Bijdrageregeling Arboprojecten, van kracht, die echter niet de goedkeuring kon wegdragen van de overige ondertekenaars van het Convenant. De sociale partners vreesden dat bij onderuitputting van de convenantgelden niet bestede middelen aan het eind van het jaar aan het Ministerie van Financiën zouden vervallen. De Rekenkamer constateerde dat zich ook onderputting voordeed bij het Ministerie van SZW.

Begin 1996 werd naar aanleiding van het overleg met de sociale partners door het Ministerie van LNV gewerkt aan een wijziging van de regeling, waarop ook het Ministerie van SZW had aangedrongen. De verwachting was dat de betrokken partijen binnen afzienbare tijd tot overeenstemming zouden kunnen komen.

### 5.2.2 Uitvoering

Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW dienen in het kader van het Arboconvenant in totaal zeven brochures tot stand te komen om een nadere uitleg te geven aan wettelijke voorschriften. Drie van de zeven zijn in voorbereiding, één ervan was bijna klaar. De andere vier, die onder andere betrekking hebben op de vollegrondsgroenteteelt en de fruitteelt, zullen onder begeleiding van de sociale partners door Stigas worden gemaakt.

In het Convenant is voorzien in een speciaal voorlichtingsproject ten behoeve van werknemers die tijdelijk werken in de agrarische sector. De uitvoering van deze voorlichting zal worden meegenomen in de algemene voorlichting over de Arbeidsomstandighedenwet, die naar verwachting in de loop van 1996 zal starten.

Gedurende de looptijd van het Convenant dient de Inspectiedienst SZW jaarlijks een inspectieproject uit te voeren. Vanaf 1995 moeten hiervan jaarlijks samenvattende verslagen worden opgesteld die met de Stuurgroep, die de uitvoering van het Convenant begeleidt, moeten worden besproken.

De regie van de inspectieprojecten lag bij één van de regionale kantoren van de Inspectiedienst SZW (regio Midden).

In de projectopzet van het land- en tuinbouwproject van 1995 werd geen specifieke aandacht besteed aan de risico's van seizoenwerk, omdat volgens regio Midden de inspectiebezoeken veelal plaatsvinden in piekperiodes, zodat de omstandigheden waaronder seizoenarbeiders werken per definitie worden meegenomen. Evenmin werd in de projectopzet aandacht besteed aan de specifieke arbeidsomstandigheden per deelsector, terwijl hiervoor volgens de verkenning (zie 5.1) wel aanleiding was. Regio Midden stelde dat vanaf 1996 de gewenste differentiatie in die zin zal worden aangebracht dat inspecteurs specifieke knelpunten, waarop nog geen handhaving op grond van de Arbeidsomstandighedenwet mogelijk is, zullen signaleren. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan wordt het systeem van de Inspectiedienst SZW in de toekomst aangepast.

Voor de jaren 1995 tot en met 1999 ontwikkelde de regio Midden voor de Inspectiedienst SZW een meerjarenplan voor de land- en tuinbouw. Doelstelling van het plan is dat binnen vijf jaar aan de nieuwe bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet wordt voldaan, namelijk dat alle bedrijven een vorm van arbozorg in de bedrijfsvoering moeten hebben geïntroduceerd.

De doelstelling is in drie stappen uitgewerkt. In de eerste fase zal de Inspectiedienst SZW die bedrijven inspecteren die nog niet in het bezit zijn van een risico-inventarisatie en plan van aanpak. Stigas speelt in deze fase een grote rol (zie ook 5.2.3). In de tweede fase zou de aandacht dienen te verschuiven naar de kwaliteit van de plannen, terwijl in de derde fase in inspecties gekeken zal worden of de arbozorg in voldoende mate is verankerd in de bedrijfsvoering.

De gekozen aanpak sluit naar de mening van de Rekenkamer aan bij de uitgangspunten van het Arboconvenant, omdat stap voor stap wordt gewerkt aan de totstandkoming van een vorm van arbozorg waarbij jaarlijks wordt geïnspecteerd op de belangrijkste risico's in de agrarische sector.

### *5.2.3 Samenwerking*

Stigas startte in het najaar van 1995 in het kader van het Convenant met het project Implementatie Arbozorgsystemen. Doel van het project is door middel van zo'n 600 voorlichtingsbijeenkomsten ongeveer 20 000 werkgevers te bereiken in de agrarische sector voor het opzetten van een risico-inventarisatie. Het project van Stigas sluit aan bij het meerjarenplan van de Inspectiedienst SZW. De plannen van de Inspectiedienst SZW en Stigas zijn op elkaar afgestemd, zodat de capaciteit van Stigas toereikend zal zijn voor het verwachte aantal bedrijven dat door de Inspectiedienst SZW wordt doorverwezen.

In het meerjarenplan van de Inspectiedienst SZW is verder aangegeven dat het de bedoeling is te komen tot uitwisseling van gegevens met betrekking tot activiteiten in de land- en tuinbouw van de verschillende inspectiediensten, waaronder de Algemene Inspectiedienst en de Inspectie Milieuhygiëne, en de afstemming van inspectieprogramma's. Daarnaast heeft het per 1 januari 1996 van kracht geworden Convenant tussen de Inspectiedienst SZW, de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen (zie 4.4) ook betrekking op de uitwisseling van gegevens over arbeidsomstandigheden.

### **5.3 Conclusies**

Slechte arbeidsomstandigheden en een slecht imago kunnen ertoe leiden dat aspirant-werknemers minder snel bereid zijn om te gaan werken in de tuinbouw. De Rekenkamer constateerde dat de arbeidsomstandigheden in de tuinbouw, ondanks een aantal investeringen, nog steeds te wensen overlieten. Zij acht het daarom een goede zaak dat er medio 1994 door sociale partners en de overheid een Convenant is afgesloten dat tot doel heeft de arbeidsomstandigheden en het imago te verbeteren. Wel vraagt zij nog aandacht voor de financiering van het Convenant.

De Rekenkamer oordeelt positief over de wijze waarop het Ministerie van SZW tot eind 1995 inhoud had gegeven aan de in het Convenant gestelde verplichtingen, onder andere door het verrichten van jaarlijkse inspectieprojecten. Wel beveelt de Rekenkamer aan expliciet in het meerjarenplan op te nemen dat de Inspectiedienst SZW tijdens de projecten zal kijken naar specifieke arbeidsomstandigheden in de verschillende deelsectoren van de tuinbouw, waaronder de aspergeteelt.

Tenslotte was de Rekenkamer positief over de afstemming van de werkzaamheden van Stigas en de Inspectiedienst SZW. Hiermee worden naar verwachting de effecten van het optreden van beide instanties vergroot.

## 6 SLOTCONCLUSIES

De personeelsproblemen in de seizoenarbeid in de tuinbouw waren minder groot dan de Rekenkamer aanvankelijk had verondersteld. Ook in de aspergesector, waar de problemen zich het meest deden voelen, betroffen deze slechts een relatief klein gedeelte van de totale arbeidsbehoefte.

De ervaringen van de overigens goed opgezette en uitgevoerde regionale bemiddelingsprojecten met het bemiddelen van (langdurig) werklozen waren teleurstellend. Zowel werkgevers als (langdurig) werklozen waren slechts in geringe mate bereid om een kortdurende arbeidsrelatie aan te gaan. Ook het inbouwen van prikkels in het stelsel van sociale zekerheid, zoals premies en sancties, bleek de bereidheid van uitkeringsgerechtigden om kortdurende seizoenarbeid te verrichten nauwelijks te vergroten.

De Rekenkamer constateerde grote verschillen in het gemeentelijk premiebeleid. Ook voerden arbeidsbureaus, gemeenten en uitkeringsinstanties geen eenduidig en stringent sanctiebeleid.

Vergeleken met enkele jaren terug bleek de illegale arbeid in de agrarische sector afgenomen. Volgens de Rekenkamer hangt dit samen met een stringenter handhaving door de Inspectiedienst SZW. Wel liep de wijze van opsporing tussen de verschillende regio's nog teveel uiteen.

De arbeidsomstandigheden in de tuinbouw lieten, ondanks een aantal investeringen, nog steeds te wensen over. De Rekenkamer acht het daarom een goede zaak dat er medio 1994 ter verbetering van de arbeidsomstandigheden een Convenant is afgesloten tussen de sociale partners en de overheid.

Aan de financiering van het Convenant moet echter naar haar mening nog extra aandacht worden besteed.

## **7 REACTIES BETROKKENEN EN NAWOORD REKENKAMER**

### **7.1 Algemeen**

De minister van SZW had met genoeg kennis genomen van de conclusie dat de opzet en de uitvoering van de bemiddelingsprojecten in het algemeen goed waren. Hij tekende daarbij aan dat de kern van het landelijk tuinbouwakkoord was dat de sector zelf primair verantwoordelijk is voor de personeelsvoorziening, inclusief arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Het CBA beschouwde het rapport als een ondersteuning van zijn beleid op het terrein van arbeidsbemiddeling, samenwerking met uitkeringsinstanties en de behandeling van aanvragen om tewerkstellingsvergunningen. De constatering van de Rekenkamer dat het in de asperge-teelt om een relatief beperkt arbeidsmarktprobleem gaat, kwam overeen met de ervaring van het CBA.

Volgens het TICA wordt in het rapport niet vastgesteld wat nu de kern van de problematiek van de Gelegenheidsarbeid is. Het TICA meende dat deze is gelegen in de loonkosten van Gelegenheidsarbeid en vond dat het zoeken van een oplossing zich daarop zou moeten richten.

De BV TAB kon zich in het algemeen vinden in de inhoud van het rapport en beschouwde het als een waardevolle aanvulling voor de discussie over deze problematiek.

### **7.2 Arbeidsbemiddeling**

De minister van SZW vond dat de nota een goed beeld geeft van alle inspanningen die zijn verricht om de personeelsvoorziening op het gewenste niveau te brengen. Hij stelde dat dankzij een aantal goede initiatieven goede resultaten zijn bereikt. Niettemin blijkt het helaas moeilijk om te bereiken dat in Nederland geregistreerde langdurig werklozen op een zodanige wijze worden ingezet, dat niet langer een beroep behoeft te worden gedaan op prioriteitgenietend Europees aanbod, aldus de minister. Dit sterkte hem in de opvatting dat het in gang gezette beleid met voortvarendheid moet worden voortgezet.

Het geringe succes van de bemiddelingsprojecten voor (langdurig) werklozen was ook naar de mening van het CBA met name een gevolg van:

- . de terughoudende opstelling van werkgevers en werknemers om in de asperge-oogst een arbeidsovereenkomst aan te gaan;
- . de kennelijk onvoldoende stimulerende werking van (financiële) prikkels voor uitkeringsgerechtigden om seizoenarbeid te verrichten;
- . de nog onvoldoende eenduidige afstemming tussen Arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties en het omgaan met kennisgevingen.

Deze oorzaken vergden naar het oordeel van het CBA een geïntegreerde aanpak. De samenwerkingsvormen tussen Arbeidsvoorziening, de bedrijfsverenigingen en de sociale diensten zullen dan ook onverminderd worden voortgezet. De sociale partners in het CBA merkten volledigheidshalve op dat bij de conclusie van de Rekenkamer over de WW vraagtekens zijn te plaatsen.

Het CBA constateerde dat de grote politieke en maatschappelijke druk in verband met tewerkstellingsvergunningen zich zowel op «wel verlenen» als op «niet verlenen» richtte. Naar de mening van het CBA – en van de minister van SZW die de CBA-uitvoering in de Tweede Kamer met succes verdedigde – spoorde de uitvoering van de twee kamermoties met de wet- en regelgeving en met de inhoud van de moties.

Het CBA beschouwde de opmerkingen van de Rekenkamer over de tewerkstellingsvergunningen als een ondersteuning van zijn beleid op dit punt. Indien nodig kan de internationale bemiddeling immers voldoende arbeidskrachten opleveren voor de asperge-oogst, zo was uit de ervaring gebleken.

Het CBA realiseerde zich dat, zoals in het Rekenkamerrapport staat weergegeven, deze internationale bemiddeling voor de asperge-oogst vorig jaar door de tijdsdruk in enkele gevallen niet voldeaan had. Dit in tegenstelling tot eerdere grootscheepse wervingsprojecten met Ierland. Voor het komende seizoen richt de Arbeidsvoorziening zich, indien nodig en gewenst, op een beter voorbereide werving in goede samenwerking met de telers zelf.

Om de nazorg door het arbeidsbureau na het verwijzen van uitkeringsgerechtigden naar de asperge-oogst te verbeteren zal voor 1996 het beleid zijn om tuinders te verzoeken informatie over verwezen werkzoekenden naar het arbeidsbureau terug te koppelen.

### **7.3 Prikkel in het stelsel van sociale zekerheid**

Volgens de minister van SZW past de vormgeving van het wetsvoorstel «Premieregime bij marginale arbeid» binnen de huidige systematiek en uitvoeringspraktijk van de werknemersverzekeringen. Het streven was zo snel mogelijk tot afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel te komen.

De minister bleef van mening dat met de voorgestelde regeling een belangrijke stimulans wordt geboden voor zowel de werkgever als de uitkeringsgerechtigde. Hij onderkende dat scholieren in vele gevallen goedkoper zullen blijven voor de werkgever dan uitkeringsgerechtigden, maar scholieren zijn niet gedurende alle piekperioden in voldoende mate beschikbaar. Hij verwachtte dat na verloop van enige tijd uitkeringsgerechtigden de categorie (oudere) studenten zou gaan verdringen.

Met de Rekenkamer was hij van mening dat er, vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en handhaving, zo spoedig mogelijk een einde moet komen aan de onduidelijke status van de regelingen die nu in gebruik zijn binnen de sector.

De minister onderschreef het belang van een eenduidig en stringent sanctiebeleid en een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de uitvoerende instanties. De gemeenten dienen volgens hem een lik-op-stuk-beleid te voeren om van de sanctie een effectief instrument te maken. Wanneer zou blijken dat gemeenten zonder deugdelijke onderbouwing afzien van het opleggen van sancties zou de minister overwegen een corrigerende maatregel te treffen. De conclusie van de Rekenkamer over het effect van het opleggen van sancties en het toekennen van premies leek voor wat betreft het opleggen van sancties volgens de minister niet te volgen uit het onderzoek, waarin slechts de achtergrond wordt geschetst van het beperkt aantal kennisgevingen van de RBA's.

Voor wat betreft het toekennen van premies vond hij de conclusie van de Rekenkamer voorbarig, omdat niet op grote schaal en op uniforme wijze premies zijn verleend. Uit de evaluatie van de asperge-oogst 1995 bleek volgens hem dat betrokken gemeenten redelijk positief waren over de activerende werking van premies. Zij waren dan ook van plan om voor het seizoen 1996 een gemeenschappelijke vrijlatingsregeling toe te passen. De minister zal laten nagaan of gemeenten in de aspergestreek in 1996 inderdaad een gezamenlijk premiebeleid hanteren.

De BV TAB merkte op dat bij het al dan niet opleggen van sancties in de praktijk ook meewoog of de betrokken uitkeringsgerechtigde een reële kans had op een functie die als «meer passend» werd beschouwd in de zin van een perspectief op een langduriger dienstverband. De BV TAB was

het verder niet eens met de stelling dat de scholieren- en de fruitpluk-regeling onrechtmatig worden gebruikt. In het kader van beide regelingen vond steekproefsgewijze controle plaats. Het kon uiteraard voorkomen dat bepaalde gevallen door de controles heenglipten, gaf de BV TAB toe, maar het was beslist niet zo dat in strijd met de regels bepaalde afwijkende situaties werden geaccepteerd.

#### **7.4 Illegale arbeid**

Over de conclusie van de Rekenkamer dat de wijze van opsporing tussen de verschillende regio's nog teveel uiteenloopt om rechtsgelijkheid te waarborgen, merkte de minister op dat de opsporingsonderzoeken binnen de Inspectiedienst SZW uniform worden uitgevoerd op basis van inschatting van risico's. De prioriteiten voor elke regio liggen bij het uitvoeren van onderzoek bij de werkgevers waarvan het vermoeden bestaat dat zij gebruik maken van illegale tewerkstelling. Er is derhalve beslist geen sprake van rechtsongelijkheid, aldus de minister.

Binnen elke regio worden thans, voor zover nog niet aanwezig, plannen van aanpak ontwikkeld voor de te verrichten opsporingswerkzaamheden. Tevens wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem Navision en aan een regelmatigere verwerking van de afloop van processen-verbaal in dit systeem.

#### **7.5 Arbeidsomstandigheden**

De minister had met instemming kennis genomen van het positieve Rekenkameroordeel over het Arboconvenant. Hij gaf aan dat op basis van het meerjarenplan voor de land- en tuinbouw in alle sectoren onderzoek naar de arbeidsomstandigheden wordt verricht. Omdat er sprake is van een zo grote diversiteit van gewassen, vond hij het niet zinvol een verdere verfijning dan de 15 sectoren aan te brengen. De aspergeteelt maakt deel uit van één van deze sectoren en is derhalve ook voorwerp van onderzoek.

#### **7.6 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer beschouwt de geïntensiveerde beleidsinspanningen van de minister van SZW (waaronder het wetsvoorstel Premiereregime en de aanscherping van het sanctie- en premiebeleid) als een uiterste poging om (langdurig) werklozen uit Nederland alsnog in te zetten bij bijvoorbeeld de oogst van asperges. Vanwege de discrepantie tussen de omvang van de werkloosheid en het relatieve tekort aan aspergestekers kan de Rekenkamer zich voorstellen dat de minister deze weg bewandelt. Tegelijkertijd beziet zij de hooggespannen verwachtingen met enige scepsis, op grond van de teleurstellende bemiddelingsresultaten van de afgelopen drie jaar en de ervaringen met het toepassen van sancties en premies. Het arbeidsaanbod uit andere landen van de Europese Unie is een reëel alternatief. Het doet de Rekenkamer dan ook genoeg dat het CBA zich in samenwerking met de telers richt op een beter voorbereide internationale werving. Zij tekent hierbij aan dat het nog wel enige tijd zal duren voordat telers een nieuw netwerk van betrouwbare EU-arbeidskrachten hebben opgebouwd.

De Rekenkamer is het oneens met de stellingname van het TICA, dat de oorzaak van de problemen zoekt in de loonkosten van gelegheidsarbeid. Zij constateerde juist dat de problematiek zich niet beperkt tot alleen de loonkosten. De bredere analyse van het CBA sluit beter aan bij de bevindingen van de Rekenkamer. Het CBA bepleit een geïntegreerde aanpak. Verbetering van de arbeidsomstandigheden en bestrijding van illegale arbeid horen hierin naar de mening van de Rekenkamer ook thuis.

De Rekenkamer juicht het toe dat thans in alle regio's plannen van aanpak worden opgesteld voor de opsporing van illegale arbeid. Hierdoor is een betere afstemming van opsporingsmethoden tussen de regio's mogelijk.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB) over de rechtmatigheid van de scholieren- en fruitplukregeling verwijst de Rekenkamer naar haar onderzoek Premie-inning door de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 630, nrs. 1–2). Daarin wordt in zijn algemeenheid geconcludeerd dat de bedrijfsverenigingen onvoldoende inzicht hadden in de juistheid van de ontvangen premies. De inzet van de controlecapaciteit was nog niet gebaseerd op een risico-analyse, terwijl de controledichtheid ver beneden de 20% lag. Gelet op het fraudegevoelige karakter van de regelingen en de Rekenkamerbevindingen over oneigenlijk gebruik is een intensievere controle gerechtvaardigd.

De Rekenkamer merkt tenslotte op dat de controleproblematiek ook speelt na invoering van de Wet premieregime bij marginale arbeid.