

Van het Land

1. Inleiding

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Raad voor Werk en Inkomen verzocht een voorstel te doen hoe de personeelsvoorziening in de land- en tuinbouwsector kan worden verbeterd *met een verhoogde inzet van werkzoekenden*.

In deze probleemstelling ligt besloten dat er sprake is van enerzijds een personeelsvoorzieningsprobleem in de land- en tuinbouwsector en dat anderzijds – tenminste een deel van de – werkzoekenden een oplossing zouden kunnen vormen voor dit personeelsvoorzieningsprobleem.

De Raad voor Werk en Inkomen heeft geconstateerd dat het probleem van de personeelsvoorziening in de land- en tuinbouwsector – een tekort aan arbeidskrachten voor met name oogstwerkzaamheden – met de stroomlijning van de TWV-procedure door middel van het Project Seizoensarbeid – naar de mening van de werkgevers in de sector is ondervangen. Nu werkgevers hun vacatures via dit project bij het CWI aanmelden kunnen vroegtijdig wervingsacties worden gestart in binnen- en buitenland. De vacatures worden vervolgens vervuld met inachtneming van de thans geldende bepalingen opgenomen in de Wet Arbeid Vreemdelingen¹.

Wat rest is het probleem van de geringe inzet van werkzoekenden bij het verrichten van deze werkzaamheden. Dit maatschappelijke probleem wordt manifest in het feit dat - ondanks inspanningen van CWI en werkgevers samen - onder werkzoekenden WW en WWB nauwelijks tot geen aanbod kan worden gevonden dat kan worden ingeschakeld bij het verrichten van oogstwerkzaamheden in de sector. In het navolgende wordt getracht aan te geven waarom dit tot op heden niet of nauwelijks is gelukt.

Hierbij zal aandacht zijn voor ondermeer de volgende aspecten:

- de belangen van de sector
- de organisatie van de personeelsvoorziening
- de beschikbaarheid en benutting van prioriteitgenietend aanbod
- de inzet van illegale arbeid
- toetreding nieuwe lidstaten EU

In dit voorstel zullen al deze aspecten worden betrokken, maar de nadruk zal gelegd worden op de wijze waarop het bestand van werkzoekenden naar het oordeel van de Raad voor Werk en Inkomen wel kan worden ingezet voor de seizoensarbeid. Het voorstel bevat dan ook geen advies over hoe de bestrijding van illegale arbeid ter hand moet worden genomen of een standpunt ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers met de nieuwe EU-lidstaten. Uiteraard worden deze aspecten wel in hun onderlinge samenhang bekeken en wordt beschreven van welke invloed deze zijn op het vraagstuk van de inzet van werkzoekenden.

2. Seizoensarbeid in de land- en tuinbouwsector

In de agrarische sector worden naar schatting jaarlijks ongeveer 80.000 tot 100.000 personen ingezet voor oogstwerkzaamheden en de verdere verwerking daarvan. Het betreft dan kortdurende werkzaamheden (piekarbeid) voor periodes variërend van drie tot twaalf weken gedurende de periode (het seizoen) van maart tot en met december,

¹ WAV o.a. art. 2, 8 t/m 11.

met een concentratie in de periode juni tot en met oktober. Het merendeel – ongeveer 80% - van deze tijdelijke vacatures wordt van oudsher vervuld door gezins- en familieleden, huisvrouwen, scholieren en studenten en anderen, waaronder personen met pensioenuitkeringen. Hoewel het merendeel van de vacatures wordt ingevuld met Nederlands aanbod, bestaat er toch nog een tekort, waarvoor een beroep op het CWI moet worden gedaan. De schattingen lopen uiteen van 10.000 tot 20.000 personen voor de sector: deze vacatures zijn moeilijk vervulbaar. Voor deze vacatures worden – bij gebrek aan prioriteitsgenietend aanbod - veelal buitenlandse werknemers ingezet, waarvoor een tewerkstellingsvergunning benodigd is. In de afgelopen jaren hebben LTO en CWI samen geïnvesteerd in het ‘Project Seizoenarbeid’. Via dit project is een collectieve aanpak van de personeelsvoorziening in de sector tot stand gebracht met als doel de personeelsvoorziening te verbeteren en het aantal illegale tewerkstellingen te verminderen.

Werkgevers melden hun vacatures aan bij het project en gelijktijdig met de eigen wervingsactiviteiten wordt door CWI gezocht naar zogenaamd prioriteitsgenietend aanbod, i.c. Nederlands aanbod en Eures-aanbod.

Hiertoe heeft het CWI een bemiddelingsteam geformeerd dat streeft naar een continu en actueel overzicht van het beschikbare prio-aanbod.

Lukt het niet de vacature te vervullen met dit prioriteitsgenietende aanbod dan wordt door de werkgever een tewerkstellingsvergunning aangevraagd voor door de werkgever zelf geselecteerd (buitenlands) aanbod.

Ten aanzien van het verbeteren van de personeelsvoorziening in de sector lijkt het project zijn doel te bereiken: deelnemende werkgevers beschikken sinds de instelling van het project over voldoende geschikt personeel om de oogstwerkzaamheden tijdig te laten verrichten.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het – ondanks verschillende pogingen, ook met medewerking van werkgevers – tot op heden onvoldoende lukt om het aanbod van werkzoekenden, ingeschreven bij CWI en/of gemeenten in te schakelen ondanks de verruimde mogelijkheden om werkzoekenden in te zetten als gevolg van de invoering van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid in de Wet Werk en Bijstand.

3. Probleemanalyse

3.1 Seizoensarbeid en cyclische werkloosheid: wat verstaan we daaronder?

In het SER Rapport Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW (SER 04-01-2004) wordt seizoenarbeid afgebakend van cyclische arbeid. Seizoenarbeid wordt als volgt gedefinieerd:

‘arbeid die naar zijn aard op klimatologische gronden seizoensgebonden is en daardoor slechts gedurende een of meer jaarlijkse terugkerende perioden beschikbaar is.’ Hierbij gaat het ook om werkzaamheden in bedrijven die op klimatologische gronden volledig worden gesloten zoals strandtenten die na het seizoen worden verwijderd.

De definitie die gehanteerd wordt binnen de Algemene Voorwaarden van het gezamenlijke CWI/LTO-project luidt: kortdurende, eenvoudige arbeid waarbij de te verrichten handelingen snel te leren zijn.

De personeelsbehoefte in de Land- en Tuinbouwsector is voornamelijk geconcentreerd rond de periode waarbinnen moet worden geoogst. Deze oogstwerkzaamheden kunnen

beter worden getypeerd als piekwerkzaamheden binnen het seizoen – ook wel aangeduid als piekarbeid.

De karakteristieken van oogstwerkzaamheden in de agrarische sector verschillen per gewas voor wat betreft oogstperiode (van 3 tot 12 weken), invloed van weersomstandigheden (binnen of buiten) en (daarmee) de voorspelbaarheid van de personeelsbehoefte, de arbeidsomstandigheden en fysieke belasting.

Overwegend geldt dat in korte tijd een hoge productie moet worden geleverd, want wie als eerste zijn producten op de markt aanbiedt, kan een hoge prijs vragen. Daarnaast hebben werkgevers in veel gevallen leveringscontracten met de tussenhandel die moeten worden nagekomen.

De uiteenlopende karakteristieken van de oogstwerkzaamheden en de daarbij behorende inschakeling van divers en tijdelijk personeel betekent dat al ver voor aanvang van het eigenlijke werk moet worden gestart met voorbereidende planningswerkzaamheden, waaronder werving en selectie van personeel.

3.2 Problemen Personeelsvoorziening: welke oorzaken?

Studenten en ook scholieren hebben meer dan vroeger bijbanen het ‘jaarrond’. De sector heeft dan ook te duchten van concurrentie met andere sectoren die de studenten en scholieren voor langere tijd een (klein) dienstverband kunnen bieden. In tijden van arbeidsmarktkrapte, zoals het geval tot circa 2001, is deze concurrentie het sterkst voelbaar geweest. De huisvrouw die voorheen nog was ‘aangewezen’ op het verrichten van oogstwerkzaamheden verkiest nu de baan als caissière bij de plaatselijke detaillist of grootwinkelbedrijf. Deze ‘leegloop’ heeft zich ondanks de gewijzigde economische omstandigheden en de toegenomen werkloosheid, niet geheel hersteld.

In sommige gevallen verviel ook de financiële noodzaak² om het inkomen aan te vullen door middel van het verrichten van oogstwerkzaamheden.

De gestaag toenemende schaalvergroting in de sector heeft als neveneffect dat er een groter beroep moet worden gedaan op arbeidskrachten van buiten de ‘eigen’ kring, zgn. niet-gezinsarbeid.

De meest recente periodieke rapportage t.a.v. de Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2003 van het Landbouw Economisch Instituut³ laat een afname van het aantal bedrijven zien binnen alle deelsectoren van gemiddeld 4,5% ten opzichte van 2002 (CBS Landbouwtelling, 2003 voorlopige gegevens). In de plantaardige sectoren was er in 2003 sprake van een meer dan gemiddelde afname van het aantal bedrijven in de sectoren glasgroenten, champignons, bloembollen en fruit. Schaalvergroting en een vermindering van het totaal aantal arbeidskrachten gaan hand in hand. In 1975 waren er circa 330.000 arbeidskrachten werkzaam in ruim 162.000 bedrijven. In 2003 zijn er ruim 250.000 personen werkzaam in ruim 85.000 bedrijven.

3.3 Vervulling vacatures

² Evaluatieonderzoek Agrarisch seizoenwerk 1999. Marktplan Adviesgroep i.o. Ministerie van SZW. Bussum, 4 februari 2000/RdV/BD 99.403.

³ Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2003
Bont, C.J.A.M. de en A. van der Knijff (red.)
Den Haag, LEI, 2003.

De toename van het aantal in het kader van het Project Seizoensarbeid gemelde vacatures heeft ook dit jaar niet geleid tot een verhoogde inzet van het aantal werkzoekenden. Wel is er een relatie met het aantal gemelde vacatures – in 2004 tot september in totaal 16.078 – en het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen. Werden in 2002 nog ruim 4000 vergunningen afgegeven, in 2003 ongeveer 6500, in 2004 is er sprake van een toename tot 14.749 vergunningen, voornamelijk afgegeven aan Poolse arbeiders, die onder de overgangsregeling ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers vallen.⁴

De bemiddeling van prioriteitsgenietend aanbod is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven: in totaal werden er 294 CWI kandidaten bemiddeld en 89 WWB'ers. Het aandeel EURES kandidaten belooft in 2004 een totaal van 212.

Ook uit het feit dat er in het kader van de regeling Premievrijstelling bij Marginale Arbeid (PMA) nauwelijks aanvragen worden gedaan, kan worden opgemaakt dat de inzet van werkzoekenden beperkt is. De regeling voorziet in een premievrijstelling bij indienstneming van werkloze uitkeringsgerechtigden indien de dienstbetrekking niet langer dan 6 aaneengesloten weken duurt. De Raad adviseert het UWV de regeling PMA te evalueren. In die evaluatie kan worden nagegaan of de regeling moet worden gehandhaafd en zo ja in welke vorm.

3.4 Oorzaken marginale inzet werkzoekenden.

Bij de inzet van werkzoekenden voor seizoenarbeid en piekarbeid, blijkt de vraag naar arbeid *niet of nauwelijks* vervuld te kunnen worden door *uitkeringsgerechtigde* werkzoekenden (bijstand, WW), terwijl werkzoekenden uit de categorieën *nieuwkomers*, *nuggers*, naast *gepensioneerden* (zowel ouder als jonger dan 65 jaar) en *buitenlandse werknemers* (vooral uit Polen) wel worden ingeschakeld.

Uit recentelijk verricht onderzoek⁵ in opdracht van de ministeries van LNV, SZW en LTO-Nederland blijkt dat de geringe inzet van uitkeringsgerechtigden onder invloed van de dalende werkloosheid eind vorig decennium verder afnam en dat het aanbod van langduriger vacatures in andere branches – met andere arbeidsomstandigheden - de voorkeur van werkzoekenden genoot.

Hoewel de economische omstandigheden inmiddels zijn gewijzigd, neemt de inzet van werkzoekenden met een uitkering niet toe.

Deze ervaring wordt gedeeld door CWI, werkgevers en gemeenten. Naast het feit dat voor de wel ingeschakelde groepen de incentive groot is en het daarmee verklaarbaar is dat deze groepen seizoenarbeid verrichten, worden voor de beperkte deelname van uitkeringsgerechtigden de volgende oorzaken gehoord en gelezen⁶:

⁴ Bron: CWI, Project seizoenarbeid CWI, stand per 18 november 2004: 9144 TWV en 5605 TWV via een verkorte procedure.

⁵ Beschikbaarheid prioriteitsgenietend aanbod voor agrarisch seizoenwerk in 2000, Marktplan Adviesbureau, Bussum, 22 november 2000 (RdV/BD 99.415)

⁶ Van Uffelen, R.G. Splinter, M.J. Smits en J. Nienhuis, *Evaluatie project seizoenarbeid 2002*, rapport no 275, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag (2002)

Van Uffelen, R., G. Splinter, M.J. Smits en J. Nienhuis, *Evaluatie project Seizoenarbeid 2003*, rapport no 315, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004).

- Werkgever vraagt productieve arbeid. Het productiviteitsniveau van uitkeringsgerechtigden is in de ogen van de werkgever veelal te laag.
- Aanbod niet altijd gemotiveerd. Het imago van de sector en de werkzoekenden is over en weer niet positief.
- Aanbod heeft niet voldoende prikkels. Er is geen (financiële) stimulans voor uitkeringsgerechtigden om deel te nemen. Ook bij deelname zijn er voor de uitkeringsgerechtigde veel administratieve lasten om na afloop van de piekarbeid opnieuw een uitkering aan te vragen.
- Allocatieproblemen: reistijd, bereikbaarheid van werkgevers.
- De concurrentie met aanbod uit buitenland (Polen en andere MOE-landen) is groot.

Uit bovenstaande opsomming kan worden geconcludeerd dat werkzoekenden – hoewel in theorie beschikbaar – veelal niet geschikt worden geacht, gemotiveerd zijn of worden bevonden voor het verrichten van seizoenswerkzaamheden in de sector. In 2004 hebben LTO en CWI criteria (t.a.v. geschiktheid, beschikbaarheid en motivatie) ontwikkeld, die zowel het CWI als gemeenten een leidraad geven bij het selecteren van werkzoekenden. Daarnaast worden bestaande functieprofielen van sectoren gebruikt om goed inzicht te krijgen in de aard van de werkzaamheden in verschillende sectoren. In de adviesaanvraag is gevraagd deze functieprofielen te betrekken bij het voorstel. Deze profielen zijn begrijpelijkerwijs geschreven vanuit het gezichtspunt van de werkgever: de potentiële werknemer dient onder andere gemotiveerd te zijn en over zowel een goed ontwikkelde fijne motoriek als over veel spierkracht te beschikken. Daarnaast moet de werknemer bereid zijn ook buiten de gebruikelijke werktijden te leveren, direct en volledig beschikbaar zijn voor ten minste 25 uur per week en affiniteit bezitten met de sector. Vanuit het oogpunt van de werkgever wellicht gewenst, maar tot gevolg hebbend dat maar zeer weinig werkzoekenden zich *zonder voorbereiding* zullen kwalificeren voor arbeid in de agrarische sector. Voor werkgevers is zoals opgemerkt de productiviteit van de werknemer van doorslaggevende betekenis. Voldoet het productiviteitsniveau van de werkzoekende niet aan de gestelde eisen dan is er weinig zicht op inschakeling van de werkzoekende.

3.5 Andere verklaringen

- *Het spanningsveld tussen snelle uitstroom naar tijdelijk werk en duurzame arbeid.*
In het Nederlandse reïntegratiebeleid zijn instrumenten gericht op reïntegratie naar duurzame arbeid. Onder duurzaamheid wordt een (reguliere) arbeidsovereenkomst voor ten minste een periode van zes maanden verstaan. Vacatures voor seizoen- of piekarbeid beslaan meestal kortere periodes en kunnen zich dan ook niet verheugen in al te grote belangstelling van uitkeringsgerechtigden en uitvoerende instanties. Voor het gedeelte van het prioriteitgenietende aanbod dat een werkloosheidsuitkering via het UWV ontvangt geldt daarnaast de richtlijn passende arbeid. Seizoenswerkzaamheden in de sector zijn over het algemeen aan te merken als laaggeschoolde arbeid, wat betekent dat de hoger gekwalificeerde uitkeringsgerechtigde niet direct hoeft in te gaan op vacatures voor laaggeschoolde arbeid.
- *Directe inzetbaarheid*
De belangrijkste zorg van werkgevers is dat tijdens de oogstperiode voldoende geschikt personeel beschikbaar is. Het is voor werkgevers dan ook geen aantrekkelijk

perspectief om tijdens de oogstperiode te worden geconfronteerd met personeel dat geschikt gemaakt moet worden of dat intensief moet worden begeleid. Ook ervaringen met de uitval van ingezette werkzoekenden en de consequenties daarvan ten aanzien van het tijdens de oogstwerkzaamheden weer op zoek moeten naar vervanging, leiden er toe dat werkgevers er voor kiezen de administratieve lasten voor het inhuren van buitenlands aanbod voor lief nemen.

Met andere woorden: voor de werkgever staat continuïteit en zekerheid ten aanzien van de personeelsvoorziening voorop.

De calamiteitenregeling binnen de voorwaarden van het Project Seizoenarbeid voorziet in dergelijke noodsituaties en is daar een belangrijke *successfactor* in: wanneer personeel niet komt opdagen wordt - onder voorwaarden – voor vervanging gezorgd.

3.6 Illegale arbeid

Legaal arbeidsaanbod moet concurreren met illegale arbeid. Illegale arbeid is in meerdere opzichten desastreus voor de sector: enerzijds omdat het de onderlinge concurrentieverhoudingen schaadt en anderzijds omdat het de sector met een negatief imago belast.

Aan dat slechte imago is naar het oordeel van de Raad juist de laatste jaren door de sector fors gesleuteld, getuige bijvoorbeeld de samenwerking tussen LTO en CWI in het Project Seizoenarbeid.

Ook het sinds 2002 operationele project van LTO-Nederland gericht op certificering van uitzendbureaus en handmatige agrarische loonbedrijven (HAL-project, 2002) geeft opdrachtgevers meer zekerheid over het volgens de regels werken van deze bedrijven (o.a. afdracht belastingen en sociale premies).

De noodzaak van de voorgenomen aanscherping van preventief- en opsporingsbeleid ter zake wordt door de Raad voor Werk en Inkomen echter met nadruk onderstreept. Het vergroten van de – concurrerende - inzetbaarheid van werkzoekenden en het verkleinen van de personeelsproblematiek zal overigens ook een mogelijke afname van de inzet van illegale arbeid tot gevolg hebben.

De Arbeidsinspectie heeft dit jaar geconstateerd dat er sprake is van een vermindering van de inzet van illegale arbeid en legt een relatie met het LTO-project seizoenarbeid.⁷

3.7 Legale buitenlandse arbeid: vrij verkeer van werknemers

Het kabinet heeft ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers met de nieuwe EU-lidstaten besloten tot het voorlopig handhaven van de toets op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod voor die sectoren of beroepen waar verdringing dreigt. Voor de land- en tuinbouwsector betekent dit in concreto handhaving van het formele vereiste van een tewerkstellingsvergunning.

Besloten is dat voor 1 mei 2005 een tussenevaluatie zal plaatsvinden, waarna besloten zal worden tot of verdere liberalisering – i.c. vrij verkeer van werknemers – of tot verlenging van de overgangstermijn.

⁷ Controleurs van de Arbeidsinspectie troffen dit jaar 218 mensen aan die illegaal werkten, tegen 374 personen vorig jaar. Het aantal personen dat ook nog illegaal in Nederland verbleef, nam af van 321 naar 125. Bron: Evaluatie Project Seizoenarbeid Land- en Tuinbouw 2004, CWI/LTO.

Verdere liberalisering, met mogelijk als gevolg *in de toekomst* volledig vrij verkeer van werknemers, vergroot naar de mening van de Raad voor Werk en Inkomen de noodzaak om *nu* stappen te zetten ten aanzien van het verhogen van de inzetbaarheid van werkzoekenden.

De Raad is van mening dat het Project Seizoensarbeid dient te worden voortgezet om zodoende de toegankelijkheid van de sector voor de werkzoekenden te behouden. Hierbij zou nog meer dan tot nu toe het geval is, sprake moeten zijn van intensieve samenwerking met, naast CWI en bedrijven, ook gemeenten en UWV.

De Raad stelt voor dat in 2005 voor seizoenarbeid in de land- en tuinbouw een aangepaste procedure voor het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen zal gelden. Deze procedure bevat de volgende elementen:

- De totale procedure beslaat maximaal 5 weken. De vacature wordt uiterlijk vijf weken voor aanvang van de werkzaamheden bij CWI gemeld.
- Na aanmelding vindt direct een inventarisatie van aanwezig direct inzetbaar aanbod plaats. Aangetroffen aanbod wordt bemiddeld op de aangemelde vacature. Voor het bijeenbrengen werkgever en werknemer is een periode van maximaal drie weken nodig.
- Indien geen aanbod beschikbaar of inzetbaar is wordt de aanvraagprocedure voor een TWV versneld ingezet. De TWV-procedure bedraagt vervolgens maximaal twee weken en toetst de gebruikelijke elementen (arbeidsvoorwaarden, huisvesting en de plaats waar de werkzaamheden door de buitenlandse werknemer wordt verricht).
- LTO en CWI zullen binnen het kader van het Project Seizoensarbeid nadere werkafspraken maken over de implementatie van deze werkwijze.

4. Vergroten inzetbaarheid werkzoekenden.

Het Prioriteitgenietend aanbod bestaat voor het merendeel uit uitkeringsgerechtigden op basis van de Werkloosheidswet of de Wet Werk en Bijstand. In het navolgende worden deze groepen en de mogelijkheden om de inzetbaarheid te vergroten, met behoud van de functie-eisen van de werkgevers, apart beschreven.

4.1 Werkzoekenden met een WWB uitkering

Met de invoering van de WWB zijn een aantal maatregelen van kracht geworden die van invloed zijn op de beschikbaarheid van werkzoekenden voor de arbeidsmarkt. Het betreft:

- het vervangen van het criterium ‘passende arbeid’ door het ruimere begrip ‘algemeen geaccepteerde arbeid’. Door deze maatregel kan vanaf de aanvang van de werkloosheid van de werkzoekende gevergd worden dat alle vormen van geaccepteerde arbeid worden aanvaard. Wel dient de gemeente in deze een individuele afweging te maken.
- Het delegeren van het maatregelenbeleid naar de gemeenten: gemeenten dienen zelf een maatregelenverordening op te stellen en deze te handhaven.
- Het opheffen van categoriale vrijstellingen.

De invoering van de WWB heeft ertoe geleid dat gemeenten meer mogelijkheden hebben om werkzoekenden aan het werk te helpen. Uit onderzoek dat in opdracht van de Raad is uitgevoerd bleek dat het beleid van gemeenten met betrekking tot de vraagzijde nog onvoldoende ontwikkeld is⁸. De Raad kan niet beoordelen of met de bovengenoemde maatregelen in de WWB het deel van de populatie dat geschikt moet worden geacht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden *daadwerkelijk* is toegenomen en dringt dan ook met klem aan op verder onderzoek naar de huidige reële beschikbaarheid van bijstandsgerechtigden. Indien gewenst wil de Raad voor Werk en Inkomen dit nader toelichten en uitwerken.

De Raad wil wijzen op het feit dat naast de incentives voor gemeenten er ook voldoende incentives voor uitkeringsgerechtigden moeten zijn. In zijn brief van 15 juli 2003 spreekt de Raad zich uit voor het behoud van de mogelijkheid van gemeenten om een eigen premie- en vrijlatingsbeleid te voeren. De Raad bepleit opnieuw, ook in verband met de onderhavige problematiek, om de mogelijkheden voor gemeenten uit te breiden. Gestart zou kunnen worden met een experiment met de gemeenten die willen meedoen aan de (hierna nog te benoemen) pilots.

4.2 UWV cliënten

Zoals al eerder is opgemerkt geldt voor WW-gerechtigden de richtlijn passende arbeid. Naarmate de uitkeringsduur toeneemt, neemt dit probleem af.

Slaagt de werknemer er niet in op korte termijn werk te vinden, dan wordt een reïntegratietraject gestart via een privaat reïntegratiebedrijf. Het is niet aannemelijk dat een eenmaal gestart traject zal worden afgebroken om kortdurende, tijdelijke arbeid te gaan verrichten.

Hierbij hebben de betrokken partijen, het UWV, het reïntegratiebedrijf en de uitkeringsgerechtigde geen belang. In de contracten van het UWV wordt veelal het principe no-cure no-pay gehanteerd, waarbij de ‘cure’ in de meeste gevallen duurzame arbeidsinschakeling betreft.

Het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden door het reïntegratiebedrijf naar kortdurende arbeid wordt daarmee onaantrekkelijk. Ook geldt voor de werknemer dat het vooruitzicht om na een korte onderbreking van de uitkeringsverstrekking, opnieuw een uitkering te moeten aanvragen, en de nodige administratieve handelingen te moeten verrichten, niet aantrekkelijk is, mede omdat het beeld bestaat dat dit gepaard gaat met periodes van inkomensonzekerheid.

5. Conclusie

Samengevat kan worden gesteld dat het Project Seizoensarbeid weliswaar heeft bijgedragen aan een adequate personeelsvoorziening in de agrarische sector, maar dat het tot op heden niet gelukt is om daarbij een substantieel aantal werkzoekende uit Nederland aan het werk te helpen. De Raad voor Werk en Inkomen is van oordeel dat ook in de toekomst de personeelsvoorziening in de Land- en Tuinbouw gewaarborgd dient te blijven, maar dat er tegelijkertijd – door alle betrokken partijen - een aanzienlijk

⁸ *Vangnet met Veerkracht. Gemeentelijk Beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid.* (2004), RWI. P. 40.

grotere inspanning moet worden gepleegd om daarbij ook Nederlandse werkzoekenden in te zetten.

6. Oplossingsrichtingen

6.1 Uitgangspunten

Op basis van het bovenstaande komt de Raad voor Werk en Inkomen tot de conclusie dat op meerdere fronten tegelijk moet worden ingezet: De bestrijding van illegale arbeid zal onverminderd moeten worden voortgezet, waarbij de pakkans dient te worden verhoogd.

Naast het geschikt maken en motiveren van het aanbod van werkzoekenden zal een eventuele oplossing voor het vraagstuk tegemoet moeten komen aan de productiviteits- en functie-eisen van werkgevers, zonder deze verder te belasten met verdere organisatorische beslommingen. De Raad benadrukt dat hij van mening is dat het bemiddelen van werkzoekenden in de land- en tuinbouwsector niet tot de directe verantwoordelijkheid van de werkgevers in deze sector behoort.

De directe koppeling – zonder voorbereiding en begeleiding van de zijde van bijvoorbeeld gemeenten - van werkzoekenden aan werkgevers heeft in veel gevallen een mislukking tot gevolg gehad.

De dienstverlening van zowel gemeenten als bemiddelingsorganisaties naar werkgevers toe blijkt hierbij van cruciaal belang te zijn. De werkgever dient een helder aanspreekpunt te hebben van waaruit bij knelpunten direct actie wordt ondernomen. Kortom: de ervaring is dat pogingen, waarbij de werkgever ‘verantwoordelijk’ wordt gemaakt voor de reïntegratie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zonder daarbij actieve ondersteuning te bieden, - uitzonderingen daargelaten - weinig kans van slagen zullen hebben.

6.2 UWV-Cliënten

Voor wat betreft de populatie werkzoekenden met een WW-uitkering zijn de mogelijkheden om dit aanbod in te zetten voor seizoensarbeid, vanwege het begrip ‘passende arbeid’, grotendeels afhankelijk van de motivatie van werkzoekenden met recente werkervaring. Ook omdat vooral de kortdurend werklozen een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is de detachingsconstructie (zie ook de volgende paragraaf) voor UWV-cliënten minder aantrekkelijk.

Voor de UWV-cliënten die relatief lang werkzoekend zijn, kan het UWV een experiment starten, vanuit de vrije ruimte, waarbij het reïntegratiebedrijf financieel gemotiveerd wordt om uitkeringsgerechtigden naar kortdurende arbeid te bemiddelen. Bijvoorbeeld door het duurzaamheids criterium van 6 maanden aaneengesloten anders te formuleren. De Raad adviseert het UWV hierbij de uitkeringsgerechtigde administratief te ondersteunen bij deelname aan het experiment. Dat wil zeggen te voorkomen dat hoge administratieve lasten optreden als gevolg van deelname aan het project.

6.3. Detacheringsconstructies

Voorstel van de Raad is om gemeenten te stimuleren detacheringconstructies op te zetten ten behoeve van seizoensarbeid. Op hoofdlijnen wordt het volgende gedaan. Prioriteitsgenietend aanbod wordt gedetacheerd bij een detacheringbedrijf. Uitkeringsgerechtigden komen daardoor in dienst van dit bedrijf dat in feite als ‘tussenwerkgever’ fungeert.

Deze is verantwoordelijk voor de organisatie van de (seizoens)arbeid. Men voorziet de werkgever snel en flexibel in gekwalificeerde arbeid. Door inzet van loonkostensubsidies kan worden bereikt dat werkgevers de werkzaamheden tegen een marktconforme vergoeding inhuren bij deze detacheringconstructies. De werkgever krijgt zonder administratieve of personele lasten, tijdig, een flexibel aantal productieve arbeidskrachten beschikbaar tegen een marktconforme prijs.

Voor de (motivatie van de) uitkeringsgerechtigde is van belang dat sprake is van een langduriger dienstverband met het detacheringbedrijf en daarmee, op iets langere termijn, een verhoogde kans op indiensttreding bij een werkgever in de land- en tuinbouwsector. In plaats van een perspectief (risico) dat na afloop van het seizoen opnieuw een beroep moet worden gedaan op de uitkering, wordt via de detacheringconstructie – gericht op het vervullen van seizoensgebonden arbeid in de agrarische sector, reïntegratie en het verrichten van deze werkzaamheden gecombineerd. Deelnemers aan deze constructies zullen vooral werkzoekenden met een WWB-uitkering zijn. Dit laat onverlet dat ook samenwerking en betrokkenheid zal worden verzocht met en van UWV. Deelname aan de constructies betekent dat gewerkt zal worden aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door middel van scholing. Met name gedurende periodes waarin geen werkzaamheden kunnen worden verricht zal hier ruimte voor moeten worden gecreëerd. Maar ook voorafgaande aan het in dienst treden van werkzoekenden bij het detacheringbedrijf kan (door UWV of gemeenten gefinancierde) scholing aan de orde zijn.

De financiering van deze constructie is tweeledig: enerzijds de marktconforme vergoeding van de werkgever(s) die hun werkzaamheden aan het detacheringbedrijf uitbesteden en anderzijds reïntegratiemiddelen van de gemeente. Mogelijk kunnen ook vrijgekomen uitkeringsgelden worden ingezet. Naarmate het detacheringbedrijf het beschikbare aanbod meer weet in te zetten voor seizoensarbeid, zal de bijdrage van de gemeente minder kunnen zijn. De gemeente zorgt in feite voor tekortfinanciering. Hiervoor kan mogelijk een beroep worden gedaan op middelen in het kader van ESF. Ook wil de Raad verzoeken in een (mogelijke) tweede tranche van het Innovatiebudget Wet Werk en Bijstand (IPW) nadrukkelijk op te nemen dat detacheringconstructies zoals hier gesteld subsidiabel zijn.

Voorwaarden voor deelname, hoogte van de beloning en ontwikkelingsmogelijkheden richting regulier werk kunnen variabel worden ingevuld door de gemeenten. Hoofdzaak is dat zodoende flexibel kan worden ingegaan op de vraag en behoefte van werkgevers.

Van werknemers wordt eveneens een flexibele instelling verwacht – seizoensarbeid brengt met zich mee dat voor een korte tijd bij de ene werkgever wordt gewerkt – geooogst – en dat vervolgens werkzaamheden worden verricht voor een andere werkgever.

De Raad voor Werk en Inkomen gaat er vanuit dat voldoende werkzoekenden een positieve grondhouding hebben ten aanzien van werken in de Land- en Tuinbouwsector. Tegenover die positieve grondhouding moet staan dat werkaanvaarding in de sector gepaard dient te gaan met een passende honorering. Uiteindelijk geldt ook hier: werk moet lonen.

Rechten en plichten van deelnemers dienen met elkaar in evenwicht te zijn: tegenover de inspanning van de gemeente om de beschikbaarheid van de uitkeringsgerechtigde voor de arbeidsmarkt te vergroten, staat de verplichting om hieraan mee te werken.

Keerzijde is dat van de ‘tussenwerkgever’ een grote mate van creativiteit wordt verwacht en dat werkgevers bereid zijn hun opdrachten te gunnen aan deze detachingsbedrijven.

De Raad is van mening dat die vereiste creativiteit voldoende aanwezig is en dat bij voorkeur gebruik zou kunnen worden gemaakt van de bestaande infrastructuur (bijvoorbeeld uitzendbureaus en/of WSW-bedrijven).

Van de werkgever wordt verwacht dat hij zich positief opstelt tegenover het prioriteitsgenietend aanbod dat via de detachingsformule wordt aangeboden. Het CWI houdt bij het afgeven van nieuwe tewerkstellingsvergunningen rekening met het aanbod van het detachingsbedrijf en de ontvankelijkheid hiervoor van de werkgever. Pas bij ontoereikend prioriteitsgenietend aanbod worden – zoals tot op heden gebruikelijk – tewerkstellingsvergunningen afgegeven.

Hierbij volgen kort de voordelen van het voorstel.

Voor de werkzoekende:

- Deelname betekent direct werkervaring opdoen: er wordt gewerkt aan het verkleinen van de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt en er ontstaat – omdat er wordt geschoold - perspectief op reguliere arbeid
- Grote afwisseling van werkzaamheden;
- Uitkeringsrechten worden niet verspeeld bij deelname aan seizoensarbeid.

Voor de werkgever:

- Arbeid wordt, mits gebruik wordt gemaakt van een loonkostensubsidie, ingehuurd tegen een concurrerend tarief.
- Aansturing, begeleiding en het zorgdragen voor voldoende arbeidskrachten en vervanging van arbeidskrachten die uitvallen, - kortom personele zorg, behoren tot de verantwoordelijkheid van de tussenwerkgever (detachingsbedrijf)
- Administratieve lasten zijn gering: de loonsom wordt overgemaakt aan het detachingsbedrijf en daarmee eindigt voor de agrarische ondernemer het verhaal.
- Flexibiliteit in productiecapaciteit: het inhuren van arbeidskrachten is maatwerk en kan op korte termijn worden aangepast aan de hoeveelheid werk.

Voor de gemeente:

- de gemeente creëert door middel van de detachingsconstructie een instrument om uitkeringsgerechtigden terug te geleiden naar de arbeidsmarkt: reïntegratiedoelstelling

- Schadelastbeperking: De aanneemsom beperkt de uitgaven aan uitkeringen en reïntegratiemiddelen.
- Bestrijding illegale arbeid en daarbij behorende maatschappelijke problematiek

6.4. *Samenvatting voorstellen*

In het voorgaande is aangegeven dat door verschillende verantwoordelijke partijen diverse instrumenten moeten worden ingezet. Samenvattend gaat het om onderstaande voorstellen.

1. De Raad stelt voor om detacheringsconstructies langs de hiervoor genoemde hoofdlijnen uit te werken en in de vorm van drie pilots praktische invulling te geven. Kenmerken zijn:
 - Werkzoekenden treden in dienst van het detacheringsbedrijf.
 - Inzet van werkzoekenden voor seizoensarbeid wordt gecombineerd met reïntegratie en scholing, zo mogelijk gericht op het bereiken van de startkwalificatie of het verkrijgen van een vakdiploma.
 - Inzet van loonkostensubsidies ten behoeve van concurrerende loonkosten.
 - Passende honorering voor de werknemer op basis van het uitgangspunt: werk moet lonen.
 - Verminderde administratieve lasten voor de werkgever.
 - Er wordt prioriteitsgenietend aanbod gecreëerd dat met voorrang wordt bemiddeld naar vacatures in de land- en tuinbouwsector.
 - Het CWI houdt bij het afgeven van tewerkstellingsvergunningen rekening met het aanbod van detacheringbedrijven en de ontvankelijkheid daarvoor van de werkgever.
2. De Raad treedt in overleg met het ministerie van SZW over de uitvoering en financiering van de voorgestelde pilots, zodat de deelnemende gemeenten met voldoende financiële waarborgen hierin kunnen participeren. Hierbij gaat het onder andere om:
 - de inzet van het Innovatiebudget WWB
 - de mogelijkheid van de inzet van ESF-middelen
 - het in de pilots niet van toepassing zijn van de uit- en aanbestedingsregels
 - het mogelijk maken van een eigen premie- en vrijstellingsbeleid voor gemeenten die deelnemen aan de pilots
 - het daadwerkelijk aanwezig kunnen zijn (c.q. vrijgesteld zijn) per pilot van iemand vanuit de sector en iemand vanuit de gemeente/CWI om de uitvoering van de pilots handen en voeten te geven.
3. Naast een pilot met publieke uitvoerders stelt de Raad voor een pilot in de private sector te starten zodat na een periode van 12 tot 18 maanden werkwijze en resultaten onderling kunnen worden uitgewisseld en vergeleken.
4. De Raad adviseert de bestrijding van illegale arbeid onverminderd voort te zetten.
5. De Raad adviseert het UWV de regeling PMA te evalueren. In de evaluatie kan worden nagegaan of deze regeling moet worden gehandhaafd en zo ja in welke vorm. De Raad constateert dat de regeling in de huidige vorm weinig toegankelijk en doeltreffend is.
6. De Raad stelt voor het UWV projecten te laten organiseren waarbij uitkeringsgerechtigden worden ingezet voor seizoensarbeid als onderdeel van een reïntegratietraject. Het UWV zou hiertoe een experiment kunnen starten vanuit de

vrije ruimte. In dit experiment zou zowel de cliënt, de werkgever als het reïntegratiebedrijf gezamenlijk actief de vervulling van de seizoensarbeid moeten organiseren.

7. De Raad adviseert het project seizoensarbeid vooralsnog een jaar voort te zetten om de toegankelijkheid van de sector voor de werkzoekenden te handhaven. Via het daartoe ingerichte bemiddelingsteam bij het CWI en de twee gezamenlijke steunpunten seizoenarbeid van CWI en LTO Nederland zullen werknemers die door het bemiddelingsteam zijn geselecteerd op een reëel arbeidsmarktprofiel door de werkgevers worden geaccepteerd. De medewerking van de gemeenten is essentieel om een zo gericht mogelijk aanbod te leveren. De in dit voorstel voorgestelde pilots zullen eveneens een bijdrage moeten leveren.

Hierbij stelt de Raad voor dat in 2005 voor seizoenarbeid in de land- en tuinbouw een aangepaste procedure voor het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen zal gelden. Deze procedure bevat de volgende elementen:

- De totale procedure beslaat maximaal 5 weken. De vacature wordt uiterlijk vijf weken voor aanvang van de werkzaamheden bij CWI gemeld.
- Na aanmelding vindt door het CWI direct een inventarisatie van aanwezig onmiddellijk inzetbaar aanbod plaats. Aangetroffen aanbod wordt bemiddeld op de aangemelde vacature. Voor het bijeenbrengen werkgever en werknemer is een periode van maximaal drie weken nodig.
- Indien geen aanbod beschikbaar of inzetbaar is wordt de aanvraagprocedure voor een TWV versneld ingezet. De TWV-Procedure bedraagt maximaal twee weken.
- LTO en CWI zullen binnen het kader van het Project Seizoenarbeid nadere werkafspraken maken over de implementatie van deze werkwijze.

De Raad is graag bereid het voorstel ten aanzien van de detachingsconstructie nader uit te werken en hiervoor in overleg met enkele gemeenten en de sector drie pilots op te zetten.