

---

## **Deel 4**

### **Bemiddelaars in beweging :**

#### **Invloed van de regulering op de ontwikkeling van de uitzendsector, outplacement-, werving- en selectiediensten**

Lieven Denolf (HIVA)

Jan Denys (HIVA)

*In het onderzoeksrapport 'bemiddelaars in beweging' beschrijven we hoe de Vlaamse regulering met betrekking tot de intermediaire dienstverlening op het vlak van arbeidsbemiddeling (uitzendkantoren, outplacement-, wervings- en selectiebureaus) in de praktijk werkt en welke de knelpunten hierbij zijn. Die kantoren hebben een dienstverlening ontwikkeld die sterk verwant is met arbeidsbemiddeling. Het zijn privé-kantoren die die bemiddelingsactiviteit in enkel heel concreet omschreven niches mogen uitvoeren. De publieke sector had immers tot voor kort nog het monopolie op arbeidsbemiddeling, belichaamd door de ILO-Conventie nr. 96. De kantoren kunnen slechts wettelijk opereren op de markt via een erkenning door de Vlaamse minister van tewerkstelling na advies te hebben ingewonnen van een SERV-erkenningscommissie. De publieke sector heeft de mogelijkheid om gelijkaardige diensten te ontwikkelen. De VDAB heeft dit geconcretiseerd via T-Interim voor de uitzendsector en via Consult voor de wervings- en selectiesector, en beschikt ook over een dienstverlening op het vlak van outplacement.*

*Aangezien de ILO-Conventie 96 dit jaar gewijzigd werd en impact heeft gehad op de regelgeving terzake, is het van groot belang om na te gaan hoe het Vlaamse beleid zich in dat verband voorbereidt. Daarom hebben we de huidige regulering geëvalueerd en gekeken welke de belangrijkste knelpunten hierbij zijn.*

*In dit onderzoek werd ook nagegaan hoe in het buitenland op die nieuwe ontwikkeling (wijziging van de ILO-Conventie) wordt ingespeeld en of er op basis van buitenlandse voorbeelden alternatieven voor de huidige vormen van regulering denkbaar zijn. Dat hebben we gedaan door een overzicht te maken van de bestaande reguleringsvormen in de Europese lidstaten en door het reguleringsstelsel in Nederland en Frankrijk meer van nabij te bekijken.*

---

## 1. De Vlaamse regulering

Er zijn verschillende reguleringsvormen mogelijk om de particuliere intermediaire kantoren in goede banen te leiden. In Vlaanderen moeten de kantoren aan de overheid een vergunning vragen die ze tegen bepaalde voorwaarden kunnen krijgen. Hierop wordt controle en toezicht gehouden via een erkenningscommissie.

De huidige Vlaamse regulering heeft een *zuiverend effect* gehad. De malafide kantoren zijn buiten de markt gehouden, zeker wat de uitzendsector betreft. Bij de outplacement-, en vooral de wervings- en selectiekantoren (OWS-kantoren) is de marktsanering minder gelukt. Men weet welke bureaus op de markt actief zijn, maar men weet te weinig over de manier waarop ze werken. De erkenningscommissie is er voorlopig niet in geslaagd ook de kwaliteit van de dienstverlening bij wervings- en selectiekantoren te beoordelen en eventueel te bevorderen. De vraag moet echter worden gesteld of dat laatste een taak is van een erkenningscommissie en of de sector daarbij geen zelfregulerende rol te vervullen heeft.

*Zelfregulering* vanuit de sector wordt op dit ogenblik door niemand als een alternatief voor de huidige regulering gezien, maar kan wel een aanvullende taak hebben ten opzichte van de erkenningsregeling. Het kan de leemtes opvullen van het bestaande decreet en vermijden dat de huidige reglementering nog strenger wordt. Fundamenteel zijn de meeste betrokken partijen voorstander van het huidige reguleringsprincipe.

Toch is de erkenningsregeling *voor verbetering vatbaar*. Er is te weinig tijd om de dossiers grondig voor te bereiden. Bovendien zou de commissie voor de kantoren te weinig klantvriendelijk werken. Kantoren hebben geen recht op verdediging en beschikken niet over een beroepsprocedure tegen uitspraken van de erkenningscommissie.

Er zijn nog andere *knelpunten* waarover geen eensgezindheid bestaat binnen de erkenningscommissie. Meestal hebben vakbonden en werkgevers, die in de erkenningscommissie zetelen, hierover een verschillend standpunt ingenomen.

- Een meer verfijnd sanctiesysteem om kantoren te bestraffen die een overtreding begaan. De vakbonden willen wel een *meer verfijnd sanctiesysteem* voor kantoren die overtredingen hebben begaan. Volgens hen is het momenteel bijna een ‘alles-of-nietsysteem’ omdat ofwel de erkenning ingetrokken of geschorst kan worden ofwel de erkenning omgezet wordt tot een voorlopige erkenning van 6 maanden. De werkgevers vinden dat er voldoende

sanctiemiddelen zijn. Opgeroepen worden voor een hoorzitting bij de erkenningscommissie door het betrokken kantoor wordt bijvoorbeeld door hen al als een psychologische sanctie ervaren.

- Een meer *uitgebreid activiteitenverslag* voor de uitzendsector en het invoeren van zo'n verslag voor de OWS-kantoren. Vooral de werkgevers vinden dat dat niet mag leiden tot een bijkomende administratieve last voor bedrijven. De vraag kan gesteld worden of het dan niet beter losgekoppeld wordt van de erkenningscommissie als dat verslag meer in de context van een arbeidsmarktbeleid gezien wordt. Een aantal commissieleden pleiten voor het invoeren van een activiteitenverslag bij de OWS-kantoren. Daarbij stellen anderen de vraag of een activiteit als werving en selectie wel te vatten is door een activiteitenverslag zoals dat bij uitzendarbeid het geval is.
- Het inhoudelijk beoordelen (kwaliteit, professionaliteit) van de werking van de OWS-kantoren. De minister is van oordeel dat de erkenningscommissie een meer *inhoudelijke benadering* moet krijgen door de bureaus meer op hun kwaliteit te beoordelen. De vraag rijst of dat mogelijk is vanuit de huidige reglementering. De vakbonden zijn gewonnen voor meer inhoudelijk werk vanuit de commissie, terwijl de werkgevers stellen dat dat decretaal niet gepland is. De werkgevers willen geen formele bepaling om die toetsing te laten gebeuren omdat anders het gevaar van overreglementering bestaat. De regulering van de wervings- en selectiekantoren is gebaseerd op sociojuridische elementen en zegt niets over de inhoud van de selectie zelf. Daarom kan gepleit worden voor meer zelfregulering op dat vlak vanuit de sector, waarbij een taak voor de betrokken federatie is weggelegd.
- Het al dan niet afschaffen van de beschottenregeling die vermenging van verschillende bemiddelingsactiviteiten bij eenzelfde kantoor verbiedt. Weinig commissieleden pleiten voor het behoud van de beschottenregeling, vooral omdat de reglementering *in de praktijk niet controleerbaar* is. Het is opvallend dat bij de meerderheid van de leden van de erkenningscommissie hierover een pragmatische stelling wordt ingenomen, wat in schril contrast staat met het soms sterk ideologisch getinte discours dat over de problematiek gehouden wordt.

Het afschaffen van Conventie '96. Wellicht het belangrijkste knelpunt wordt de gewijzigde internationale context. Dat punt wordt verder in deze bijdrage behandeld.

---

## 2. Regulering in de verschillende Europese landen

In de jaren '70 kenden enkel het Verenigd Koninkrijk en Ierland geen publiek monopolie op de betaalde arbeidsbemiddeling. Anno 1997 is de situatie volledig omgedraaid. Zweden, Finland, Denemarken, Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Portugal *schaffen het publiek monopolie af*. Aan het andere uiterste bevinden zich Italië en Griekenland waar niet alleen privé-arbeidsbemiddeling verboden blijft, maar ook uitzendarbeid. Wegens het gecombineerde verbod op zowel betaalde arbeidsbemiddeling als uitzendarbeid kunnen we beide landen beschouwen als landen met een nagenoeg *absoluut monopolie*. Spanje heeft in het licht van een groot dereguleringsproces, waarbij ook tijdelijke arbeid sterk versoepeld werd, vrij recent uitzendarbeid gelegaliseerd. Ook non-profit privé-bemiddeling, executive search en het bemiddelen van speciale categorieën is sinds enkele jaren toegelaten. Luxemburg versterkte - tegen de heersende trend in - het publiek monopolie inzake betaalde arbeidsbemiddeling maar heeft in vergelijking met België een liberaler systeem inzake uitzendarbeid. Ook in Luxemburg opereren echter executive-searchkantoren openlijk. Luxemburg kunnen we beschouwen als een land met een nog steeds *sterk monopolie*. België en Frankrijk tenslotte, situeren zich (samen met Spanje) tussen beide uitersten in. In deze landen kunnen we spreken van een *afgezwakt monopolie*. Het monopolieprincipe blijft bestaan, maar er bestaan belangrijke uitzonderingen : agentschappen voor sporters, schouwspelartiesten, werving en selectie, outplacement, executive search, outplacement, non-profitorganisaties en uitzendarbeid.

Als we het Vlaamse vergunningensysteem in zijn *Europese context* plaatsen, zien we dat in een aantal landen zonder verbod op privé-bemiddeling wel erkenningssystemen voor arbeidsbemiddeling en uitzendarbeid bestaan, terwijl dat in andere landen niet het geval is. In die laatste landen is het opvallend dat het afschaffen van een vergunningensysteem niet noodzakelijk een positieve invloed heeft op de groei van de sector. Daarnaast leggen landen zonder een vergunningensysteem doorgaans minder regels op aan de intermediairen op de arbeidsmarkt dan landen die wel over een vergunningensysteem beschikken.

Over *zelfregulering* in de intermediaire sector is tot op heden weinig onderzoek verricht. In Vlaanderen zijn, in vergelijking met andere Europese landen, voldoende voorwaarden om met zelfregulerende initiatieven te beginnen of ze verder uit te bouwen. Een leemte blijft wel het ontbreken van een transparante klachtenprocedure.

*Nederland* is in dit onderzoek nader uitgewerkt omwille van de meer liberaliserende aanpak van de intermediaire dienstverlening op de arbeidsmarkt. In Nederland wordt afgestapt van het bestaande vergunningensysteem voor uitzendkantoren en arbeidsbemiddeling. In plaats van een preventieve toetsing in te bouwen, is het overheidsbeleid erop gericht om ieder bureau dat wenst actief te zijn, toe te laten op de markt. Een belangrijke reden om van het vergunningenstelsel af te stappen, is dat de overheid onvoldoende controlerend kon optreden tegenover de erkende bureaus. Het vergunningenstelsel werd bijgevolg als een *papieren tijger* beschouwd. Om er voor te zorgen dat die bureaus toch geoorloofde praktijken verrichten en dat (repressief) wordt opgetreden tegen bureaus die dat niet doen, wordt een combinatie van de civiele wetgeving, CAO's afgesloten tussen sociale partners en zelfregulering via brancheorganisaties voldoende geacht om regulerend op te treden. De federatie van de uitzendsector in Nederland heeft hiervoor een interessant systeem uitgewerkt. Voor TBA wordt het vergunningensysteem afgeschaft vanaf 1 januari 1998 terwijl het voor AB (voorlopig) nog behouden blijft tot ten laatste 2002.

*Frankrijk* behoort dan weer, net zoals België, tot de landen die (voorlopig) nog vasthouden aan het publieke monopolie inzake arbeidsbemiddeling. Wat Frankrijk echter van Vlaanderen onderscheidt is de positieve verhouding tussen de privé-sector en de publieke dienst. Zo hebben de federaties van de uitzendsector een akkoord met ANPE om hun vacatures gratis via de publieke dienst te verspreiden. Daarnaast staat in de gedragscode van één van de federaties uit de wervings- en selectiesector dat ze hun vacatures doorgeven aan de publieke dienst en kandidaten in overweging nemen die door de publieke dienst zijn doorverwezen. Toch kent Frankrijk geen vergelijkbaar erkenningssysteem zoals dat in Vlaanderen het geval is. De uitzendkantoren moeten zich wel melden bij de overheid. Als alternatief voor een erkenningssysteem moeten ze maandelijks de overheid gedetailleerde informatie bezorgen over hun uitzendactiviteiten. Ook de wervings- en selectiebureaus kunnen zonder erkenning de markt betreden. Wel is er een bescherming in de wetgeving ingebouwd voor sollicitanten die in een rekruteringsfase zitten. Daarnaast is er ook een specifieke dienst, door de overheid erkend, die een kwaliteitslabel verleent aan kantoren, wat een erkenning van hun professionele dienstverlening inhoudt.

---

### 3. Wijziging van de IAO-Conventie

Sinds 19 juni 1997 is in Genève de *IAO-Conventie 96* over betalende bemiddeling gewijzigd. De nieuwe Conventie draait het principe van de oude Conventie om : terwijl in het verleden privé-bemiddeling verboden was, tenzij het uitdrukkelijk werd toegelaten, is het nu toegelaten, maar onder voorwaarden die door de lidstaten concreet gemaakt worden. Terwijl de oude Conventie de reglementering van de privé-bemiddelingsbureaus voor ogen had, wil de nieuwe Conventie de werkzoekende beschermen. Het arbeidsmarktmodel dat de nieuwe Conventie voorstaat gaat uit van een gemengd beheer van de arbeidsmarkt waarbij de nadruk ligt op samenwerking tussen de publieke dienstverlening en de privé-sector.

Omdat de regulering in Vlaanderen gebaseerd is op de oude Conventie, dient die in zijn geheel te worden (her)bekeken. Een nieuw *algemeen kaderdecreet* op het vlak van privé-arbeidsbemiddeling lijkt bijgevolg onafwendbaar. Daarbij dienen de gevolgen van de nieuwe Conventie op de *beschottenregeling* (nl. de onverenigbaarheid tussen uitzend-, outplacement-, wervings- en selectieactiviteiten) te worden bekeken. Een principieel verbod tussen de verschillende activiteiten lijkt immers niet langer mogelijk.

### 4. Implicaties voor het beleid

Om de intermediaire sector te reguleren heeft de overheid verschillende mogelijkheden. Daarbij kan de overheid een beroep doen op *alternatieve vergunningensystemen* in Vlaanderen, gaande van heel streng (numerus clausus en toetsing van objectieve noodzaak door de overheid) over gematigder varianten (minimale regels op het vlak van geschiktheid, solvabiliteit en betrouwbaarheid waaraan een bedrijf dient te beantwoorden) tot een milde variant (meldingsplicht al dan niet gekoppeld aan een preventieve toetsing en openbaar register). Er zijn echter ook *andere systemen* mogelijk om die sector te reguleren, zonder een vergunningensysteem te gebruiken:

- Verplicht periodiek *doorgeven van informatie* aan de overheid. Dat kan beperkt maar ook heel uitgebreid zijn, waardoor de inspanningen van de betreffende bedrijven vermoedelijk veel groter zijn dan in een licentiesysteem.
- Een *reguleringsstelsel zonder preventieve toetsing*. Bedrijven kunnen zonder licentie opereren maar ze dienen zich vanzelfsprekend wel te houden aan een aantal regels. In principe

kunnen die regels minimaal zijn of heel uitgebreid. In dat systeem ligt de nadruk op de inspectie van de bedrijven. In de meeste landen beperkt de inspectie zich grotendeels tot het opvolgen van klachten (van klanten, sollicitanten of van concurrerende bedrijven). De feitelijke werking van een dergelijk systeem hangt sterk af van de randvoorwaarden. Zo kan de overheid ervoor zorgen dat dergelijke klachtenprocedures soepel kunnen verlopen bv. door meldpunten voor sollicitantenklachten te organiseren. De klachtenprocedure kan ook worden 'uitbesteed' aan de sociale partners.

- *Regulering via CAO's.* In het CAO-systeem zet de overheid een stap opzij en laat die materie (zoals vele andere) over aan bilaterale onderhandelingen tussen vakbonden, werkgevers en de betrokken federaties. De CAO's vervangen in dat geval de decreten. De overheid kan die algemeen verbindend verklaren voor die bureaus die niet aangesloten zijn. Op dit ogenblik bestaat dat systeem nergens in Europa. Gezien de huidige betrokkenheid van de sociale partners in de erkenningsregeling is er in Vlaanderen echter wel reeds een basis aanwezig voor dat systeem.
- *Zelfregulering* uitgewerkt door de federaties uit de sector, al dan niet ondersteund door de overheid. Het CAO-systeem is in feite een vorm van zelfregulering. Het systeem houdt in dat de betrokken federatie via onderling overleg (bij voorkeur gekoppeld aan discreet overleg met de overheid) tot eigen regels komt. Die worden gekoppeld aan het lidmaatschap van de federatie waarbij de leden elkaar controleren. Dat betekent dat eigen controle (meestal moeilijk haalbaar want te duur) vanuit de federatie niet nodig is of sterk kan worden beperkt. Belangrijk is hier wel het opvolgen van klachten. Dat lijkt een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van zelfregulering, nl. een *goede en transparante klachtenprocedure*. Dit is in Vlaanderen nog niet echt het geval, ook al zijn er aanzetten in de uitzendsector. Aan de andere voorwaarde, het bestaan van *representatieve federaties*, is wel voldaan. Zelfregulering heeft als beperking dat het systeem moeilijk kan gebruikt worden om iemand de toegang tot het beroep te verbieden omdat dan heel sterk protectionistische neigingen de kop kunnen opsteken. De overheid is ook in een zelfreguleringssysteem niet afwezig. Vooreerst kan de overheid steeds ingrijpen indien de eigen regels van de sector niet door de beugel zouden kunnen of in strijd zijn met internationale afspraken. Daarnaast kan de overheid ook zelfreguleringsprocessen mee ondersteunen in een overgangsfase.



- 
- Een *gemengd systeem* waarbij de federaties bepaalde spelregels controleren (bv. het geschiktheids criterium) en de overige spelregels door de overheid worden opgelegd (bv. de betrouwbaarheids- en solvabiliteitscriteria). De overheid is dan de hoeder van het algemeen belang (via het weren van de malafide bedrijven). De overheid dient hierbij niet te oordelen over criteria waarover de kennis in feite ontbreekt. De sector heeft de mogelijkheden om die kwaliteitscriteria te promoten die zij belangrijk acht maar kan de eigen markt niet op een kunstmatige wijze afschermen. Het is de markt die uiteindelijk dat laatste zal belonen of bestraffen.

Tenslotte lijkt het wenselijk dat de overheid in de toekomst een meer *gedifferentieerd beleid* voert ten aanzien van de verschillende intermediairen. Niet elke intermediaire dienstverlening dient immers op dezelfde wijze gereguleerd te worden. Hoe die differentiatie moet verlopen is echter niet zo duidelijk. Wel kan, volgens de logica van de nieuwe IAO-Conventie, de overheid het criterium hanteren dat de bescherming van de werkzoekende dient gegarandeerd te worden. Zo zal er meer behoefte aan regulering zijn als de werkzoekende zich in een meer kwetsbare positie bevindt.



---