

# Labeling van arbeidsmarktactoren

Matheus N., Struyven L. & Vanhoren I. (2002), *Naar een veralgemeend stelsel van erkenning en kwaliteitslabeling van arbeidsmarktactoren*. Expertenrapport in opdracht van de Administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, HIVA, KULeuven, 141 pp.<sup>1</sup>

***Het aantal diensten ten behoeve van de arbeidsmarkt breidt alsmaar uit, zo ook het aantal erkenningen en kwaliteitslabels voor de aanbieders van die diensten. Met arbeidsmarktdiensten bedoelen we een brede waaier van activiteiten, gaande van opleiding en reïntegratie van werkzoekenden tot uitzendarbeid, werving en selectie, bedrijfsopleiding en andere. Het doel van dit expertenrapport is meer inzicht te bieden in het groeiende arsenaal van regelingen en labels, die overigens evenzeer vanuit de markt als vanuit de overheid komen. Uitgaande van een onderscheid tussen de commerciële arbeidsmarktdiensten en overheidsopdrachten komt het rapport tot verschillende scenario's, waarbij telkens voor- en nadelen worden afgewogen. Dat resulteert dan uiteindelijk in een gefundeerd advies voor een veralgemeend stelsel van erkenning en kwaliteitslabeling van arbeidsmarktactoren of intermediairen. In het kader van de herstructurering van de VDAB wordt dit wellicht één van de kerntaken van de arbeidsmarktregisseur.***

## **Het doelhof van kwaliteitslabels**

Vandaag de dag bestaan er verschillende systemen voor erkenning en/of kwaliteitslabeling van organisaties actief in delen van het werkveld van de arbeidsmarkt. Zo heeft de overheid al systemen opgelegd: het erkenningsstelsel voor private arbeidsbemiddeling, het ESF-label, de erkenning van de bureaus voor kosteloze arbeidsbemiddeling, het labelingsstelsel in het kader van de opleidingscheques en het kwaliteitsdecreet in de welzijnssector. Daarnaast hebben actoren op de markt zelf initia-

tieven genomen: vele uitzendkantoren hebben een ISO-certificaat behaald en de beroepsfederaties van de private arbeidsbemiddelingsbureaus hebben eigen erkenningssystemen ontwikkeld. Tenslotte ontwikkelen ook de VDAB en een aantal non-profitorganisaties een eigen kwaliteitsbeleid gebaseerd op het EFQM-model. Deze waaier van initiatieven roept vragen op. Hoever reikt de rol van de overheid? Welke is de gemeenschappelijke sokkel tussen de bestaande labels? Hoe vermijden dat aanbieders die actief zijn op verschillende deelmarkten (bijvoorbeeld uitzendarbeid en opleiding, VDAB-opdrachten en OCMW-opdrachten) overstelpt worden met verschillende kwaliteitssystemen die de betrokken overheden hebben opgelegd? De centrale vraag is dan ook welke van de bestaande systemen het best overeenstemmen met de 'kwaliteit' die relevant is voor de betreffende dienst. Daarbij gaan we uit van een scherp onderscheid tussen de commerciële markt en de markt van overheidsopdrachten.

## **Basisprincipes van classificatie**

Labels kunnen geclassificeerd worden op basis van de criteria, de kwaliteitsbenadering en het kwaliteitssysteem die het label ondersteunen:

- de criteria kunnen betrekking hebben op de manier waarop de output bereikt wordt (*procescriteria*) en/of op de output zelf (*outputcriteria*). Onder proces wordt niet alleen het eigenlijke productieproces verstaan, maar ook andere aspecten van de organisatie zoals personeelsbeleid;
- kwaliteit is niet eenduidig bepaald en er bestaan verschillende benaderingen van wat kwaliteit is. Zo is er een *transcendente* benadering (kwaliteit is wat het 'beste' is), een *klantgerichte* benadering (kwaliteit is wat de klant wil) en een *productiegerichte* benadering (kwaliteit is aan technische normen gebonden);
- er bestaan ook verschillende vormen van kwaliteitsmanagement. In het geval van *kwaliteitscontrole* wordt op het einde van het proces gekeken of een eindproduct voldoet aan bepaalde normen. Bij *kwaliteitsborging* worden procedures vastgelegd tijdens het proces die de nodige waarborgen moeten geven dat de eindproducten voldoen aan de kwaliteitseisen. *Integrale kwaliteitszorg (IKZ)* is een managementfilosofie waarbij de hele organisatie betrokken is en waarbij men streeft naar continue kwaliteitsverbetering.

Tabel 1 deelt een aantal bestaande labels in, zowel gevestigde labels als toepassingen, op basis van deze drie concepten.

De eerste drie labels zijn zeer bekende labels die men op de markt terugvindt. Het ESF-label en het overheidslabel dat opleidingsorganisaties moeten behalen om opleidingscheques te kunnen verzilveren, zijn labels die door de overheid zelf zijn ontwikkeld en zijn gebaseerd op respectievelijk EFQM en Q\*For.

## De commerciële markt

Overheidsingrijpen op een zuiver commerciële markt is enkel verdedigbaar ter *remediëring van marktvalingen* en dit geldt ook indien de overheid een label wil introduceren. Zo kan de overheid een label introduceren om de markt transparanter te maken indien men bij zuivere marktwerking onvoldoende zicht heeft op het aantal spelers. In dit geval spreekt men over een *registratiesysteem* waarbij de aanbieders in kaart worden gebracht. Daarnaast kan een label ook worden ingevoerd om de onzekerheid op de markt te reduceren: door geen erkenning te verlenen aan malafide actoren bekomt men een marktzuivering waardoor de zekerheid toeneemt over het functioneren van de spelers (dit is een zogenaamd *erkenningssysteem*). Tot slot kan de overheid ook een *kwaliteitslabel* introduceren of zelfs opleggen indien blijkt dat een zuivere marktwerking onvoldoende garantie biedt voor de kwaliteit van de output.

Op de commerciële markt zijn systemen van *erkenning en registratie meestal voldoende*. Concreet pleiten we voor een registratiesysteem voor de opleidingsverstrekkers en de bureaus voor loopbaanbegeleiding om zo een zicht te krijgen op het aantal aanbieders. Voor de private arbeidsbemiddeling en de bureaus voor kosteloze arbeidsbemiddeling is een erkenningssysteem aan te raden om de malafide spelers van de markt te houden. De doelstelling van kwaliteitsbevordering kan door de markt zelf worden opgenomen via zelfregulering en eventueel kan de overheid hier een faciliterende of stimulerende rol spelen. Op dit vlak zijn door de markt trouwens al initiatieven genomen: heel wat

**Tabel 1.**

Classificatie van de meest voorkomende labels.

Label	Criteria	Kwaliteitsbenadering	Kwaliteitssysteem
ISO	Proces (en output)	Productiegericht	Borging
EFQM	Proces en output	Transcendent	IKZ
Q*For	(Proces en) output	Klantgericht	Controle
ESF-label	Proces en output	(Transcendent en) klantgericht	Borging (en IKZ)
Overheidslabel in het kader van de opleidingscheques	Proces en output	Klantgericht	Borging

uitzendbedrijven hebben immers al een kwaliteitslabel behaald.

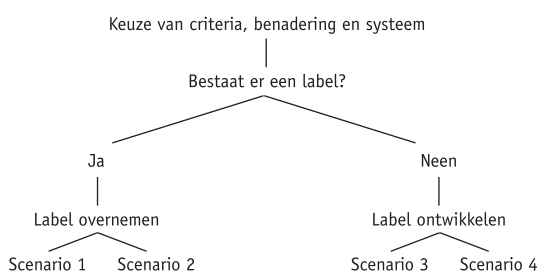
## Markt voor overheidsopdrachten

Kenmerkend voor de 'markt' van overheidsopdrachten is dat gewerkt wordt met financiering per prestatie of, zoals in de meeste regelingen het geval is, met input- en processubsidiëring. In beide gevallen wordt gemeenschapsgeld ter beschikking gesteld en men moet zoveel mogelijk misbruiken vermijden en aanzetten tot een zo efficiënt mogelijke besteding. Een registratie- of erkenningssysteem is daarom niet voldoende, en het is aan te bevelen een kwaliteitslabel op te leggen aan de actoren die op deze markt actief willen zijn.

### Mogelijke scenario's

Er zijn vier mogelijke scenario's die worden weergegeven in figuur 1.

**Figuur 1.**  
Scenario's op de markt van overheidsopdrachten.



In eerste instantie moet de overheid bepalen *wat belangrijk is* op het vlak van criteria, kwaliteitsbenadering en kwaliteitssysteem. Indien de overheid haar keuze heeft gemaakt, moet ze kijken of er een label bestaat dat hieraan beantwoordt. Indien dit het geval is, kan de overheid beslissen dat alle actoren dit label moeten behalen (*scenario 1*). Feit is dat heel wat organisaties al inspanningen hebben gedaan om een label te behalen en het opleggen van één label heeft tot gevolg dat deze investeringen dan tevergeefs zijn geweest. Daarom bestaat er ook een 'upgrading scenario', waarbij de verschillende labels worden erkend door de overheid. Bij

de reeds gelabelde actoren wordt nagegaan of hun behaalde label voldoet aan de eisen op het vlak van criteria, kwaliteitsbenadering en kwaliteitssysteem. Indien dit niet het geval is, worden aan deze actoren additionele inspanningen gevraagd zodat de som van het reeds behaalde label en de additionele inspanningen gelijk is aan het door de overheid gekozen label (*scenario 2*).

Daarnaast kan het zijn dat er geen label bestaat dat aan de gestelde voorwaarden voldoet, en dan moet de overheid een eigen label ontwikkelen. Daarbij bestaat opnieuw de mogelijkheid dat de overheid enkel dit label gaat erkennen en oplegt (*scenario 3*) of kiest voor een upgrading scenario (*scenario 4*).

### Advies

Wat de eerste stap betreft, namelijk het bepalen waaraan het label moet voldoen, pleiten we voor het volgende:

- *criteria*: op het domein van werkgelegenheid zijn zowel het proces als de output van belang;
- *kwaliteitsbenadering*: arbeidsmarktdienstverlening is een klantgerichte sector bij uitstek (bijvoorbeeld maatwerk, doelgroepenbenadering); we bevelen dan ook een klantgerichte benadering aan;
- *kwaliteitssysteem*: de kwaliteitssystemen kunnen gradueel geïnterpreteerd worden met controle als minimaal en IKZ als maximaal systeem. Indien men een label gaat invoeren met sanctionerend karakter,<sup>2</sup> is er vooral behoefte aan de garantie van een basiskwaliteit en is kwaliteitsborging voldoende. Systemen als IKZ kunnen worden gefaciliteerd of gestimuleerd, maar het is niet wenselijk om dit te gaan opleggen: bij de organisaties zal de zelfverbetering immers nooit ten volle spelen wegens het sanctionerende karakter.

Uit tabel 1 blijkt dat enkel het overheidslabel in het kader van de opleidingscheques aan deze voorwaarden voldoet. Dit overheidslabel willen we echter niet zomaar aan iedereen opleggen en het is beter rekening te houden met investeringen die bij een aantal actoren zijn gedaan. Daarom kiezen we voor een upgrading-scenario, waarbij er bij de overige labels telkens een aantal opmerkingen te maken is:

- ISO: de outputcriteria zijn te zwak en het label is te fel productiegericht;
- EFQM: voldoet wel, maar door de transcendente benadering en de IKZ overstijgt dit label het doel en is het minder geschikt;
- Q\*For: is niet voldoende op het vlak van de criteria en op het vlak van het kwaliteitssysteem;
- ESF-label: door de transcendente benadering overstijgt dit label het doel en qua kwaliteitssysteem dringt zich een meer eenduidige keuze op voor kwaliteitsborging.

In principe kan dit scenario worden opgelegd aan alle actoren die actief zijn op de 'markt' of in de subsidieregelingen voor overheidsopdrachten, inclusief voorzieningen waarvoor de Vlaamse overheid niet bevoegd is (OCMW's, PWA's, ...). We pleiten dus voor *één overkoepelend labelingsysteem*. Door te pleiten voor een systeem van kwaliteitsborging – en niet van IKZ – kan de regisseur zich enkel toespitsen op die activiteiten van de organisatie die onder de bevoegdheidssfeer van de Vlaamse overheid vallen (arbeidsbemiddeling, opleiding, ...). Aldus komen initiatieven die ressorteren onder andere geledingen van de Vlaamse overheid dan werkgelegenheid (economie, gehandicapten, onderwijs, ...) vanzelf in de hier bepleite algemene regeling. Indien zij kunnen aantonen dat ze moeten voldoen aan eigen kwaliteitsnormen, dan moet worden onderzocht in hoeverre deze normen overeenkomen met de hier voorgestelde keuzes op het vlak van criteria, kwaliteitsbenadering en kwaliteitssysteem.

Een cruciale randvoorwaarde voor de voorgestelde systematiek bij kwaliteitslabeling is dat het *geen zware administratieve belasting* mag worden, noch voor de regisseur noch voor de actor. Ook mag men een labelingsysteem niet verwarren met een selectie- en controlesysteem bij subsidiëring: om te kunnen nagaan of een organisatie aan de subsidievoorwaarden beantwoordt, is meer nodig dan kwaliteit. Aldus kan de aan de gang zijnde discussie over het ESF-label, dat voor een aantal organisaties in het veld als te verreikend of te zwaar wordt ervaren, een nieuwe wending krijgen.

*Nick Matheus  
Ludo Struyven  
Ingrid Vanhoren  
HIVA  
K.U.Leuven*

#### **Noten**

1. Voor de synthese- en adviesnota: [www.hiva.be/publicaties](http://www.hiva.be/publicaties).
2. In dit geval wordt een actor al dan niet toegelaten op basis van het behalen van een label en wordt het label de facto gebruikt als een erkenning.