

Onderzoeksvoorstel VIONA 2007

**VAN WERK NAAR WERK...
DE MARKT VAN OUTPLACEMENT**

HIVA en IDEA Consult



1. Titel van het onderzoeksproject

Van werk naar werk.... De markt van outplacement

2. Promotoren en coördinator

2.1 Hoofdpromotor

Naam: Dr. Ludo Struyven
Functie: Onderzoeksleider onderzoeksgroep Arbeidsmarkt
Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
Onderzoekseenheid: Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt
Contactadres: Parkstraat 47
B-3000 Leuven
Telefoonnummer: +32 16 32 33 41
Faxnummer: +32 16 32 33 44
E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.be

2.2 Co-promotor

Naam: Dr. Anneleen Peeters
Functie: Manager Arbeidsmarkt en sociaal-economisch beleid
Instelling: IDEA Consult
Contactadres: Congresstraat 37-41, bus 3
B-1000 Brussel
Telefoonnummer: +32 2 282 17 75
Faxnummer: +32 2 282 17 15
E-mail: anneleen.peeters@ideaconsult.be

2.3 Coördinator

Naam: Miet Lamberts
Functie: Onderzoeksleider onderzoeksgroep Arbeid en Organisatie en onderzoeksgroep Arbeidsmarkt
Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
Onderzoekseenheid: Onderzoeksgroep Arbeid en Organisatie
Contactadres: Parkstraat 47
B-3000 Leuven
Telefoonnummer: +32 16 32 33 24
Faxnummer: +32 16 32 33 44
E-mail: miet.lamberts@hiva.kuleuven.be

3. Samenvatting

Gezien de recente beleidsontwikkelingen (zowel op Federaal als op Vlaams niveau) alsook beleidsverwachtingen over outplacement als antwoord op hedendaagse trends op de arbeidsmarkt (eindeloopbaan, arbeidsmobiliteit, individualisering, internationalisering) en als (re-)activeringsinstrument, kan verwacht worden dat de vraag naar activiteiten van de outplacementsector zal toenemen. Toch lijkt het alsof bepaalde factoren de verdere groei en ontwikkeling van de outplacementsector afremmen.

De grote discrepantie tussen beleidsontwikkelingen en -verwachtingen (vraag) enerzijds en de geringe ontwikkeling en sterke marktconcentratie van outplacementkantoren (aanbod) anderzijds, suggereert de aanwezigheid van een aantal knelpunten op de outplacementmarkt. Outplacement komt onvoldoende tot ontwikkeling, maar over de oorzaken en mogelijke oplossingen tasten we in het duister. Ligt het aan een gebrek aan concurrentie, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot de markt voor nieuwe spelers wordt belemmerd? Ligt het aan een gebrek aan markttransparantie voor de outplacementvragers? Of zijn de oorzaken eerder te zoeken bij een gebrekkige organisatie van de outplacementmarkt, waardoor er geen regulator is die fungeert als expertisecentrum voor de markt, regels ontwerpt en krachtig optreedt waar nodig? Worden de activerende beleidsinspanningen ongewild tegengewerkt door aanverwant beleid op het gebied van inkomensbescherming bij ontslag? Of liggen de oorzaken nog op een dieper niveau, meer bepaald bij de onduidelijke specificiteit van outplacementbegeleiding ten opzichte van andere vormen van begeleiding en plaatsing van werknemers? De kennis over de outplacementsector, haar werking en haar spelers is op dit moment eerder beperkt. Dit onderzoek wil deze kennis verruimen.

De vier belangrijkste doelstellingen van dit onderzoeksvorstel zijn:

1. een overzicht geven voor Vlaanderen van de huidige situatie en ontwikkeling van a) de vraag naar outplacement vanwege werkgevers en werknemers; en b) het aanbod van outplacement door erkende outplacementbureaus. Dit zal gebeuren voor zowel het segment van outplacement bij herstructurering als voor het segment van outplacement bij individueel ontslag.
2. de factoren identificeren in het beleids- en praktijkveld die het inzetten van outplacement in de onderscheiden segmenten van ontslagregeling bevorderen, c.q. belemmeren. Deze factoren kunnen gelegen zijn op drie niveaus: 1) het niveau van de individuele marktpartijen; 2) het niveau van bedrijfssectoren en 3) het niveau van het Vlaamse, subregionale en federale arbeidsmarktbeleid (bestaande regulering, instrumenten en voorzieningen).
3. een inzicht geven in de bereikte doelgroepen, de inhoud en methode van begeleiding en de resultaten van outplacement.
4. voorstellen formuleren hoe de toekomstige ontwikkeling van de outplacementmarkt in Vlaanderen kan worden vormgegeven, gegeven de vraagbehoeften en aanbodontwikkelingen op de outplacementmarkt en de huidige mate en aard van marktwerking.

Het onderzoeksproces wordt opgedeeld in drie luiken. In wat hierna volgt, beschrijven we het resultaat van elk onderzoeksluik. Een uitgebreide omschrijving van het onderzoeksproject is terug te vinden in bijlage 1.

Luik 1a: Marktontwikkeling en marktfunctionering in Vlaanderen

In het eerste onderzoeksluik bestuderen we de ontwikkeling en het functioneren van de markt van outplacement. In dit onderzoeksluik focussen we eerst op belemmerende en bevorderende factoren die de ontwikkeling (in termen van volume) van de outplacementmarkt kunnen verklaren. Zowel de federale en Vlaamse regelgeving als het sectoraal en regionaal overleg, beogen een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van de outplacementmarkt te zijn. We willen nagaan hoe de markt gereageerd heeft op deze prikkels en wat de resultaten zijn. Naast deze faciliterende factoren wordt de beleidscontext echter ook gekenmerkt door belemmerende factoren die 're-activering' tegenwerken (inkomensbescherming bij ontslag, vertrekpremies, brugpensioenen...). In een eerste deel gaan we na welke de remmende en faciliterende factoren kunnen zijn in de regelgeving op verschillende niveaus (federaal, Vlaams, regionaal, sectoraal) voor de werking, de omvang en verdere ontwikkeling van de outplacementmarkt. Niet enkel regelgeving of institutionele actoren bepalen echter het al dan niet groeien van de markt. Ook factoren eigen aan de markt en op het niveau van de individuele werknemer/werkgever kunnen een rol spelen. Naast belemmerende en faciliterende factoren eigen aan het beleidskader zullen we eveneens oog hebben voor deze factoren.

Vervolgens analyseren we de vormgeving en het functioneren van de markt. We gaan na of de beoogde marktwerking wel tot stand komt (aan de hand van toetsingscriteria zoals een concurrentiële marktstructuur, beschikbaarheid van alle relevante informatie, minimale transactiekosten, juiste prikkels en gelijke behandeling) en welke belemmerende of faciliterende factoren (eigen aan de bredere economische en arbeidsmarktcontext, de beleidscontext of de markt zelf) hierin een rol spelen. In dit onderzoeksluik willen we nagaan waar de knelpunten voor vormgeving en marktwerking van de outplacementmarkt zich situeren en waar de *oorzaken* liggen. Zijn het factoren eigen aan de markt zelf? Wat is de impact van bestuurlijke contexten?

Ten slotte kijken we ook naar de bredere economische en arbeidsmarktcontext. Hierbij gaat het niet alleen om de algemene economische conjunctuur, maar ook om specifieke contextuele factoren zoals de arbeidsmarktregio, de bedrijfssectorale ontwikkelingen, de grootte-orde van bedrijven in moeilijkheden, e.a.

Luik 1b: internationale vergelijking

In dit onderzoeksluik kijken we naar de situatie in 3 landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk en een nader te bepalen Scandinavisch land. We willen zicht krijgen op de regelgeving rond outplacement in deze landen en meer bepaald, welke rol outplacement speelt of kan spelen als activeringsinstrument binnen een activerend herstructureringsbeleid en na individueel ontslag. We gaan op zoek naar voorbeelden die ter inspiratie voor het Vlaamse beleid kunnen fungeren.

Speciale aandacht zal hierbij besteed worden aan de wijze waarop outplacement kan aangewend worden om ouderen na herstructurering of individueel ontslag te begeleiden naar werk.

Luik 2: Inhoud, proces en resultaat van outplacement

In het tweede onderzoeksluik analyseren we de inhoud en methode, alsook de resultaten van outplacement na collectief en individueel ontslag.

Aan de hand van een diepgaande analyse van de *inhoudelijke invulling* van de outplacementbegeleiding zal de specifieke plaats van outplacement onderzocht worden ten opzichte van andere vormen van begeleiding in de publieke en private sfeer. Aangezien heel wat aanbieders outplacementactiviteiten combineren met werving en selectie en/of uitzendactiviteiten zal er nagegaan worden of er inhoudelijke samenwerking is tussen deze diverse takken (bv. inzake toeleiding naar vacatures). Inhoudelijk is er ook interferentie mogelijk met andere arbeidsmarktactoren (vooral in het kader van de tewerkstellingscellen).

Verder gaan we in deze onderzoeksstap ook onderzoeken in welke mate de inhoud en methode van outplacement beïnvloed wordt door het politiek bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader. Er zal ook onderzocht worden of er een verband bestaat tussen de mate en soort van marktwerking en de inhoudelijke invulling van de outplacementbegeleidingen.

In het tweede onderzoeksluik gaat ook aandacht naar de *resultaten* van outplacement. Er zal in dit onderzoek nagegaan worden of er een verband bestaat tussen de behaalde resultaten en de inhoud van de outplacementbegeleiding. Daarnaast zal er ook onderzocht worden in welke mate de resultaten beïnvloed worden door de mate van overheidsinterventie (bv. in geval van herstructurering is deze groter dan bij individueel ontslag), het type van interventie (zie interventiemix uit eerste onderzoeksluik) en de mate en soort van marktwerking (bv. systeem van keuzebepaling outplacementaanbieder; keuzevrijheid van werknemers m.b.t. soort aanbod, soort aanbieder, etc.). Bij de analyse van de resultaten zal ook rekening gehouden worden met de conjunctuurgevoeligheid van outplacementactiviteiten.

Luik 3: Conclusies en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de outplacementmarkt in Vlaanderen

In een laatste fase worden de bevindingen m.b.t. de marktontwikkeling, het functioneren en de inhoud van de begeleiding geïntegreerd en gesynthetiseerd. Conform het analysekader zal daarbij bijzondere aandacht uitgaan naar dwarsverbanden. Voor het ontwikkelen van beleidsaanbevelingen voorzien we een workshop als opstap met een discussie rond mogelijke actiepunten die zich aandienen om de outplacementmarkt in Vlaanderen verder vorm te geven. Om het pallet van mogelijke beleidskeuzes, modellen en interventies te verruimen en mogelijke keuzes binnen de Vlaamse context scherper te stellen, zal getracht worden enkele buitenlandse experts te betrekken uit landen die als 'good practice' bekend staan, meer specifiek denken we hierbij aan Nederland. De

workshop zal openstaan voor beleidsactoren, vertegenwoordigers van de outplacementsector en sociale partners. Op basis hiervan zullen vervolgens finale beleidsconclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Deze aanbevelingen zullen zich op verschillende niveaus situeren: op het niveau van de marktregulator, op het niveau van de aanbodzijde en op het niveau van de vraagzijde (werkgevers en werknemers(organisaties))

4. Gedetailleerd tijdschema

Dit onderzoek omvat drie onderzoeksluiken:

- Outplacement: marktontwikkeling en –functionering
- Outplacement: inhoud, proces en resultaten
- Conclusies en aanbevelingen

Onderstaand tijdschema vertrekt van een doorlooptijd van 9 maanden. Indien gestart kan worden op 1 oktober 2007, kan het onderzoek afgerond worden tegen eind juni 2008. Tijdens de projectuitvoering kan aan de visiegroep een tussentijdse stand van zaken gegeven worden. Een eindrapportage is voorzien in juni 2008. De eerste twee onderzoeksluiken zullen grotendeels parallel lopen in de tijd; voor sommige onderzoeksstappen zullen de verschillende onderzoeksploegen samenwerken, gezamenlijk informatie verzamelen of informatie uitwisselen.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Onderzoeksluik 1a (HIVA)									
- Desk research: verzamelen en analyseren bestaand beschikbaar materiaal: interventies, marktontwikkeling en marktwerking.									
- interviews beleidsniveau (overheden en sectoren)									
- interviews outplacementsector									
- Interviews actoren bedrijfscases collectief outplacement									
- Telefonische interviews cliënten en opdrachtgevers individueel outplacement									
Onderzoeksluik 1b (HIVA en Idea Consult)									
- internationale vergelijking op basis van desk research, telefonische interviews en e-mail bevraging van experts									
- seminarie met experts									
Onderzoeksluik 2 (Idea Consult)									
- Desk research: verzamelen en analyseren bestaand beschikbaar materiaal m.b.t. inhoud, methode en resultaten van outplacement.									
- interviews outplacementconsulenten									
- interviews alternatieve aanbieders van begeleiding									
- interviews bedrijfscases individueel en collectief outplacement									
Onderzoeksluik 3 (HIVA en Idea Consult)									
EINDRAPPORTERING									

5. Output en valorisatie van de onderzoeksresultaten

De resultaten van het voorgestelde onderzoek zullen gepresenteerd worden in een onderzoeksrapport dat na afloop van het onderzoek publiek beschikbaar zal zijn. Indien mogelijk zullen artikels of papers ingediend worden in het academische circuit (academische tijdschriften, thematische congressen). Verder zal het onderzoeksteam de belangrijkste bevindingen trachten te valoriseren in tijdschriften met een brede maatschappelijke toegang, zoals OverWerk (Steunpunt WSE), HR Magazine en HR Square, enz.

In de eindfase van het onderzoek zal verder ook een workshop georganiseerd worden met beleidsactoren, vertegenwoordigers van de outplacementsector en sociale partners. Deze workshop heeft als doel de voorlopige resultaten van het onderzoek te presenteren en af te toetsen bij relevante stakeholders, alsook een discussie te initiëren rond mogelijke actiepunten die zich aandienen om outplacement in Vlaanderen verder vorm te geven.

BIJLAGE 1

UITGEBREIDE BESCHRIJVING ONDERZOEKSPROJECT

1. Achtergrond en probleemstelling

Outplacement is het geheel van diensten in het kader van een individuele begeleiding of een begeleiding in groep aangeboden aan een ontslagen werknemer opdat deze zo snel mogelijk nieuw werk zou vinden. De uitvoering van deze dienstverlening ligt in handen van outplacementbureaus. De eerste aanbieders van outplacementbegeleiding zijn reeds sinds de jaren '80 actief. Een wettelijk kader voor outplacement kwam er pas in 1992 via collectieve arbeidsovereenkomst nr. 51. Deze CAO definieert wat outplacement is en beschrijft de instemming van de werknemer, de verbintenissen van het outplacementbureau en de procedure die gevolgd moet worden. De verplichte erkenningsregeling voor outplacement is in het Vlaams Gewest in voege sinds 1993¹. Ondanks de belangrijke functie die outplacement kan vervullen in het heroriënteren en reïntegreren van ontslagen werknemers op de arbeidsmarkt werd outplacement lange tijd beschouwd als een luxe-instrument voor hogere kaderleden die ontslagen werden. Het aantal spelers actief op dit terrein was in de jaren '80 en '90 beperkt en op jaarbasis werden ook relatief weinig ontslagen werknemers via outplacement begeleid.

De politieke interesse in outplacement is relatief recent. In 2002 werd een eerste gestapt gezet met de goedkeuring van CAO82 waarin alle ontslagen 45-plussers een recht op outplacement toegekend krijgen. Initieel lag het initiatiefrecht bij de werknemer, maar sinds het Generatiepact zijn alle bedrijven verplicht de ontslagen 45-plussers te informeren over hun recht op outplacement. Een belangrijke wending op federaal vlak kwam er ook naar aanleiding van de werkgelegenheidsconferentie van oktober 2003, waar afgesproken werd om outplacement in te voeren als activeringsinstrument bij herstructureringen. Er werden eveneens maatregelen ingevoerd om alle betrokken partijen financieel te stimuleren om te investeren in de herplaatsing van werknemers ontslagen als gevolg van een herstructurering. Ook op Vlaams vlak krijgt outplacement sinds kort een plaats toegewezen als instrument in het door de Vlaamse overheid aangestuurde activeringsbeleid.

Gezien deze recente beleidsontwikkelingen alsook beleidsverwachtingen over outplacement als antwoord op hedendaagse trends op de arbeidsmarkt (eindeloopbaan, arbeidsmobiliteit, individualisering, internationalisering) kan verwacht worden dat de vraag naar activiteiten van de outplacementsector zal toenemen. Toch lijkt het alsof bepaalde factoren de verdere groei en ontwikkeling van de outplacementsector afremmen. De outplacementsector is tot op heden vrij beperkt. 90% van de markt wordt ingenomen door 18 outplacementbureaus die samen 4.670 outplacementbegeleidingen uitvoerden in 2006 – wat niet veel meer is dan enkele jaren voordien (zie tabel 1).

Tabel 1: Aantal outplacementbegeleidingen door leden Federgon Outplacement²

	2003	2004	2005	2006
Klassiek outplacement (CAO51):	3.918	3.709	2.381	3.085
Collectief outplacement	2.393	2.456	1.178	NB
Individueel outplacement	1.525	1.253	1.203	NB
Outplacement voor 45+ (CAO82)	372	439	496	1.585
Totaal	4.290	4.148	2.877	4.670

Bron: Federgon jaarverslagen en persbericht 27/03/2007

¹ Ontwerp Decreet houdende regeling tot erkenning van de outplacement-, wervings- en selectiebureaus in het Vlaams Gewest (8 februari 1993).

² De leden van Federgon Outplacement vertegenwoordigen 90% van de outplacementsector in België.

De grote discrepantie tussen beleidsontwikkelingen en -verwachtingen (vraag) enerzijds en de geringe ontwikkeling en sterke marktconcentratie van outplacementkantoren (aanbod) anderzijds suggereert de aanwezigheid van een aantal knelpunten op de outplacementmarkt. Outplacement komt onvoldoende tot ontwikkeling, maar over de oorzaken en mogelijke oplossingen tasten we in het duister. Ligt het aan een gebrek aan concurrentie, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot de markt voor nieuwe spelers wordt belemmerd? Ligt het aan een gebrek aan markttransparantie voor de outplacementvragers? Of zijn de oorzaken eerder te zoeken bij een gebrekkige organisatie van de outplacementmarkt, waardoor er geen regulator is die fungeert als expertisecentrum voor de markt, regels ontwerpt en krachtig optreedt waar nodig? Worden de activerende beleidsinspanningen ongewild tegengewerkt door aanverwant beleid op het gebied van inkomensbescherming bij ontslag? Of liggen de oorzaken nog op een dieper niveau, meer bepaald bij de onduidelijke specificiteit van outplacementbegeleiding ten opzichte van andere vormen van begeleiding en plaatsing van werknemers? De kennis over de outplacementsector, haar werking en haar spelers is op dit moment eerder beperkt. Dit onderzoek wil deze kennis verruimen.

2. Doelstellingen van het onderzoek en algemene onderzoeksvragen

De vier belangrijkste doelstellingen van ons voorstel zijn de volgende:

1. een overzicht geven voor Vlaanderen van de huidige situatie en ontwikkeling van a) de vraag naar outplacement vanwege werkgevers en werknemers; en b) het aanbod van outplacement door erkende outplacementbureaus. Dit zal gebeuren voor zowel het segment van outplacement bij herstructurering als voor het segment van outplacement bij individueel ontslag.
2. de factoren identificeren in het beleids- en praktijkveld die het inzetten van outplacement in de onderscheiden segmenten van ontslagregeling bevorderen, c.q. belemmeren. Deze factoren kunnen gelegen zijn op drie niveaus: 1) het niveau van de individuele marktpartijen; 2) het niveau van bedrijfssectoren en 3) het niveau van het Vlaamse, subregionale en federale arbeidsmarktbeleid (bestaande regulering, instrumenten en voorzieningen).
3. een inzicht geven in de bereikte doelgroepen, de inhoud en methode van begeleiding en de resultaten van outplacement.
4. voorstellen formuleren hoe de toekomstige ontwikkeling van de outplacementmarkt in Vlaanderen kan worden vormgegeven, gegeven de vraagbehoeften en aanbodontwikkelingen op de outplacementmarkt en de huidige mate en aard van marktwerking.

In het verlengde van deze doelstellingen formuleren we volgende algemene onderzoeksvragen:

1. Welke kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen doen zich voor aan de vraag- en aanbodzijde van de outplacementmarkt in Vlaanderen? In welke mate slaagt het huidige aanbod erin in te spelen op de potentiële vraag naar outplacement? Welke invloed hebben daarbij recente beleidsinitiatieven, instrumenten en voorzieningen door de overheden en door sectoren?
2. Welke zijn de factoren die de ordening, c.q. werking van de markt voor outplacement in Vlaanderen bevorderen en belemmeren? Wat is (kwalitatief) het belang van deze factoren bij a) herstructurering en b) individueel ontslag?
3. Welke groepen maken momenteel gebruik van outplacement in de onderscheiden marktsegmenten? Welke begeleiding krijgen ze, en met welk resultaat? Waarin verschilt deze outplacementbegeleiding van andere vormen van begeleiding en opleiding die momenteel worden aangeboden in de publieke of private sfeer?
4. Hoe en in welke richting kan de marktordering bij outplacement verder evolueren? Wat is de rol daarbij van zelfsturing, aanbodregulering en marktwerking?

3. Analytisch kader

Het analytisch kader in ons onderzoeksvoorstel sluit aan bij de uitgebreide literatuur over marktwerking in sectoren met een hoge complexiteit en een hoog gehalte van 'publiek belang'. Typisch voor de sector van arbeidsmarktdiensten – een brede noemer voor publieke en private vormen van arbeidsbemiddeling – is de complexiteit van de markten door de aanwezigheid van een groot aantal betrokken partijen: individuele werkgevers in samenspraak met werknemers, werkgevers en werknemersvertegenwoordigers in bedrijfssectoren en arbeidsmarktregio's, publieke organisaties, private dienstverleners, ... Verder is deze sector gecompliceerd door de context van ontslagbescherming en ontslagregelingen. De incentives die hiervan uitgaan (bv. hoge vertrekpremies; vooruitzicht op brugpensioen) staan soms op gespannen voet met de wens tot herplaatsing van de ontslagen werknemer bij een andere werkgever. De herplaatsingskansen van werknemers buiten het bedrijf zijn bovendien kwetsbaar door het optreden van risicoselectie, het opduiken van calculerend gedrag en te beperkte, bedrijfs-specifieke verworven competenties.

3.1 Marktfalen en overheidsinterventie

Nu is de markt voor outplacement typisch onderhevig aan verschillende vormen van marktfalen die vanuit een economisch perspectief worden onderscheiden (Stiglitz, 1988; Struyven et al., 2002; Groot et al., 2002). Een eerste vorm van marktfalen heeft te maken met de marktstructuur: voor een goed functionerende markt is het nodig dat er voldoende concurrentie is op de markt. Dit veronderstelt o.m. lage toetredingsdrempels en beperkte transactiekosten. Een tweede vorm van marktfalen betreft informatie-asymmetrieën tussen vragers en aanbieders op de markt. Daardoor kan de aanbieder een niet optimale dienstverlening aanbieden en/of een te hoge prijs stellen. Ten derde is er sprake van marktfalen als er externe effecten of externaliteiten optreden. De maatschappij en de overheid in het bijzonder hebben er baat bij dat werkloosheidsuitkeringen worden vermeden; in dat geval grijpt de overheid meestal in door te subsidiëren waardoor de prijs voor een outplacementaanbod laag kan worden gehouden. Vervolgens kan er sprake zijn van marktfalen door het 'free rider' gedrag bij een collectief goed. Dit doet zich voor naarmate het goed meer externaliteiten heeft. In dat geval kunnen kosten en baten niet direct aan individuen worden gekoppeld, waardoor de markt niet tot stand komt. Voor delen van de outplacementmarkt is het inderdaad het geval dat de werkgever noch de werknemer de kosten ervan wil of kan betalen. Een laatste vorm van marktfalen heeft te maken met deelnemersselectie en afoming. Immers, de sector van arbeidsbemiddeling is in empirisch onderzoek al veelvuldig onderhevig gebleken aan afoming (de investering reserveren voor die werklozen die de minste inspanningen vergen) en deadweight effecten (investeren in zoekenden die ook zonder hulp aan een baan zouden zijn geraakt). Het zijn deze factoren van marktstructuur, collectieve goederen en externe effecten die maken dat marktpartijen zelf niet tot een oplossing komen en een of andere vorm van overheidsoptreden verantwoord. Daarbij dient wel opgemerkt dat er in de economische literatuur ook sprake is van overheidsfalen (beperkt beschikbare informatie, beperkte controle over de reactie van de markt, beperkte controle over de bureaucratie, e.d.).

Vanuit een sociologisch perspectief brengt de vraag naar marktwerking altijd de vraag naar marktordening mee (cf. Groenewegen, 2006). Bovendien zijn publieke belangen en het borgen van het belang geen objectief eenduidige processen, maar het resultaat van politieke keuzes. Vanuit een bestuurlijk perspectief zijn er in principe drie sturingsvormen mogelijk: zelfsturing (in het bijzonder door professionals), marktwerking (binnen een zeker regulerend kader) of aanbodregulering (primair door de overheid). In de eerste plaats kan de markt worden geordend via zelfsturing, (bv. via een gedragscode, informatievoorzieningen door de sector). Ten tweede kan de markt worden gereguleerd door een regulator die de regels voor marktwerking ontwerpt (zoals regels voor selectie van dienstverleners), de ontwikkelingen opvolgt en desgevallend krachtig kan ingrijpen bij overtreding van de spelregels. Ten derde kan de overheid zich een verregaande rol toemeten via aanbodregulering door een deel van het aanbod in publieke handen te geven (bv. taken op het vlak van basisdienstverlening, optreden bij dringende situaties) en strikt te omschrijven aan welke vereisten het elders tot stand te brengen aanbod moet voldoen (welke begeleiding, voor wie, onder welke vorm). In de recente literatuur wordt meer en meer naar voor geschoven dat het er niet op aankomt deze of gene sturingsvorm te herstellen (Le Grand, 2003). Elke keuze heeft immers een keerzijde. De oplossing ligt precies in het tegelijk inspelen via een juist evenwicht van incentives, op de verschillende belangen en verantwoordelijkheden van de betrokken marktpartijen.

In ons onderzoek bouwen we voort op deze theoretische inzichten om de huidige markt voor outplacement in kaart te brengen en te evalueren. In een eerste stap zullen we de bestaande regelgeving in kaart brengen op

basis van de interventiemix waarmee de diverse vormen van marktfalen op de outplacementmarkt wordt tegengegaan. In een tweede stap zullen we nagaan welke sturingsprincipes onder welke vormen voorkomen op de onderscheiden delen van de outplacementmarkt en welke knelpunten daarbij optreden voor het adequaat functioneren van de markt. Naarmate sprake is van meer marktfalen zal de overheidsinterventie ook groter zijn. Wel is het zo dat het niet alleen gaat om interventie door de overheid. Interventie gebeurt in een collectief stelsel van overleg namelijk evenzeer door de betrokken werkgevers en werknemers op bedrijfsniveau, bedrijfssectoraal niveau of arbeidsmarktregionaal niveau.

3.2 Criteria voor het functioneren van de markt en interactie met de inhoud van outplacementbegeleiding

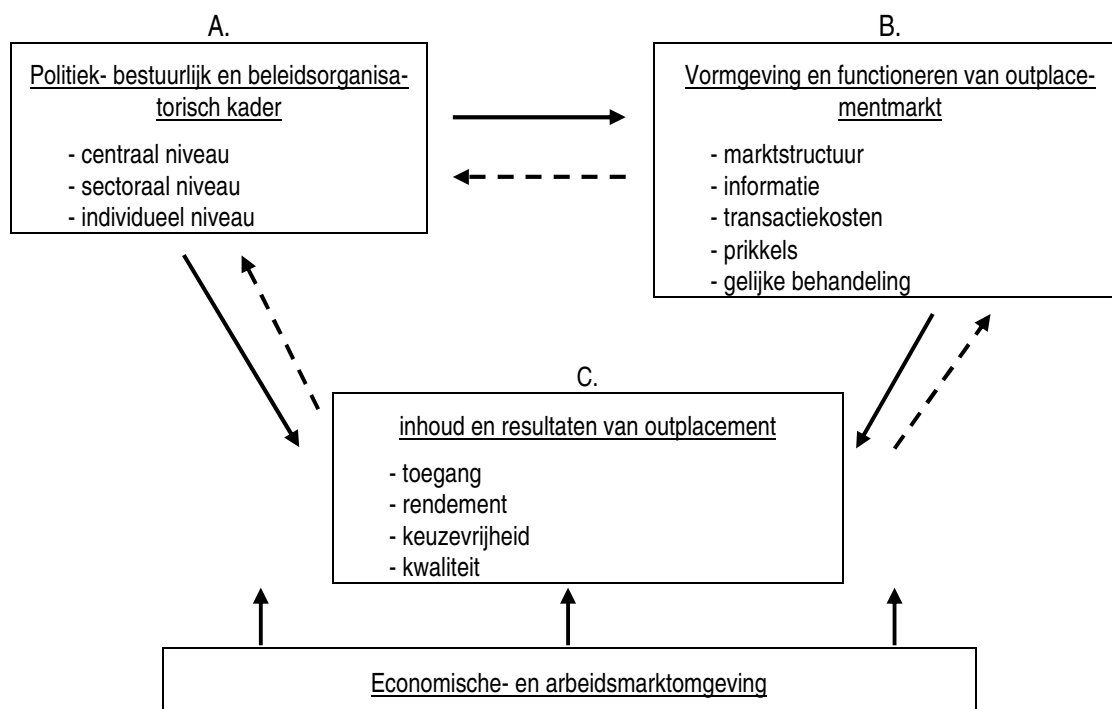
Gezien het belang van externaliteiten en herverdeling hanteren we voor onze analyse van de outplacementmarkt vervolgens een specifieke vorm van marktwerking, namelijk quasi-markten (zie o.m. Le Grand & Bartlett, 1993; Struyven & Steurs, 2005). In een quasi-markt speelt het prijsmechanisme nog wel een belangrijke rol bij de allocatie van goederen en diensten, maar de overheid blijft sterk aanwezig in het aangeven van de randvoorwaarden, precies om het te produceren goed veilig te stellen. Quasi-markten veronderstellen daarom een actievere rol van de overheid als opdrachtgever, regulator of regisseur. Typisch voor quasi-markten is dat zij twee doelstellingen trachten te combineren: aan de ene kant vormt het marktprincipe een doel op zichzelf, namelijk het doel om prijsconcurrentie een belangrijke rol te laten spelen bij de toewijzing van diensten, aan de andere kant is het marktprincipe een middel voor de overheid om sociale doelstellingen te realiseren (van der Veen, 1997; Struyven, 2006). Een evaluatie van marktwerking moet dan ook met beide doelstellingen rekening houden.

In het licht van deze dubbele doelstelling van quasi-markten – de markt als middel en de markt als doel – kunnen we een dubbele set van evaluatiecriteria afleiden: marktcriteria en resultaatcriteria (cf. Struyven & Steurs, 2005; Struyven, 2006). Het eerste type criteria is gericht op de voorwaarden om te functioneren als markt. De leidende vraag is *'of de beoogde marktwerking wel tot stand komt, en in welke mate'*. Volgens het theoretisch kader van quasi-markten voor publiek gefinancierde diensten, kunnen deze markten maar functioneren mits voldaan is aan volgende vijf vereisten: een concurrentiële marktstructuur, beschikbaarheid van alle relevante informatie, minimale transactiekosten, juiste prikkels en gelijke behandeling (Le Grand & Bartlett, 1993). In ons onderzoek zullen we niet alleen de markt voor outplacement beschrijven, maar ook de vormgeving en werking ervan toetsen op basis van deze 5 criteria voor een quasi-markt. De tweede set van criteria is toegespitst op de vraag *'of marktwerking bijdraagt tot het realiseren van de beleidsdoelen, en in welke mate'*. De criteria dienen in de eerste plaats afgeleid te worden vanuit de doelen van quasi-markten binnen de context van de welvaartsstaat, in het bijzonder sociale rechtvaardigheid. Arbeidsmarktvoorzieningen komen in de actieve welvaartsstaat meer en meer als een inherent onderdeel naar voren van het sociale-zekerheidssysteem. Daarbij wordt niet alleen een verdelingsbeleid maar ook een herverdelingsbeleid beoogd waarin achtergestelde groepen prioriteit krijgen voor begeleiding (Struyven et al., 2002). Volgende criteria voor evaluatie kunnen hieruit worden afgeleid: efficiëntie, responsiviteit, kwaliteit, keuzevrijheid en effectiviteit (Le Grand, 2001).

Een derde vraag die rijst vanuit het gegeven van een quasi-markt voor een collectief goed, is *'op welke wijze de marktwerking interageert met de inhoud van de begeleiding'*. Immers, de toepassing van marktprincipes brengt een nieuwe logica mee van private spelers, scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en financiële incentives (cf. Struyven, 2006). Zoals kan worden afgeleid op basis van de theorie van Le Grand heeft niet alleen het politiek-bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader een invloed op het resultaat, maar ook de wijze waarop de markt is vormgegeven en functioneert, beïnvloedt vanzelfsprekend de inhoud, het resultaat en de kwaliteit van de outplacementbegeleiding. Op grond van ons onderzoek naar de invoering en evolutie van marktwerking op het terrein van reïntegratie van werkzoekenden is onze verwachting dat deze relatie ook omgekeerd speelt: de mate en de aard van marktwerking bepalen niet alleen mee het resultaat, maar omgekeerd wordt de marktwerking mee beïnvloed door de inhoudelijke eisen van outplacementbegeleiding. Zo zal naarmate outplacement meer wordt gedefinieerd als het snel weer aan het werk helpen van ontslagen werknemers, er ook meer ruimte komen voor financiële incentives en plaatsingsresultaten, elementen die beter passen bij een marktlogica. Als de outplacementbegeleiding wordt gedefinieerd als een specialistische activiteit die enkel is weggelegd voor welbepaalde bureaus die op deze begeleidingsbehoeften kunnen inspelen, is er weinig ruimte voor concurrentie en marktwerking.

3.3 Analytisch kader

Analytisch kader van voorwaarden en criteria voor marktwerking:



Op grond van de theoretische bouwstenen zoals boven uiteengezet kunnen in het onderzoek drie factoren worden onderscheiden: a) het politiek-bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader, b) de vormgeving en het functioneren van de outplacementmarkt, en c) de inhoud en resultaten van outplacementbegeleiding. Het plan van aanpak zoals hierna toegelicht, wordt uitgewerkt langs deze drie factoren, waarbij telkens de onderlinge verbanden zullen worden belicht.

4. Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit 2 luiken. In het eerste onderzoeksluik bestuderen we de ontwikkeling en het functioneren van de markt van outplacement. In het tweede onderzoeksluik analyseren we de inhoud, methode en resultaten van outplacement.

4.1 Onderzoeksluik 1a: ontwikkeling en functionering van de markt van outplacement

De outplacementmarkt is tot op heden vrij beperkt. In 2006 werden 4 670 outplacementbegeleidingen uitgevoerd wat niet veel meer is dan de jaren ervoor. Dit ondanks beleidsmaatregelen als de informatieplicht van werkgevers over outplacement van 45+'ers, de veralgemeende oprichting van tewerkstellingscellen bij herstructurering en het gevoerde (re-)activeringsbeleid. Daarnaast blijkt de markt vrij sterk te zijn geconcentreerd met 18 outplacementbureaus die 90% van de begeleidingen voor hun rekening nemen. Deze discrepantie tussen beleidsontwikkelingen en verwachtingen enerzijds en de geringe ontwikkeling en sterke marktconcentratie van outplacementkantoren anderzijds, suggereert een aantal knelpunten die de ontwikkeling van de outplacementmarkt beïnvloeden. In dit onderzoeksluik focussen we eerst op belemmerende en bevorderende factoren die de ontwikkeling (in termen van volume) van de outplacementmarkt kunnen verklaren. Vervolgens analyseren we de vormgeving en het functioneren van de markt. We gaan na of de beoogde marktwerking wel tot stand komt en welke belemmerende of faciliterende factoren (eigen aan de bredere economische en arbeidsmarktcontext, de beleidscontext of de markt zelf) hierin een rol spelen.

4.1.1 Het politiek bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader en de marktontwikkeling.

Zowel de federale en Vlaamse regelgeving als het sectoraal en regionaal overleg, beogen een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van de outplacementmarkt te zijn. Zo verplicht de regelgeving in bepaalde omstandigheden het aanbieden van outplacement (bij herstructureringen en faillissementen), financiële tegemoetkomingen worden voorzien, een informatieplicht wordt opgelegd aan werkgevers m.b.t. aanbieden van outplacement aan 45+'ers... en tracht op deze wijze prikkels te voorzien voor het ontwikkelen van de markt. Ook op sectoraal niveau kunnen nog bijkomende afspraken gemaakt worden.³ We willen nagaan hoe de markt gereageerd heeft op deze prikkels en wat de resultaten zijn. Naast deze faciliterende factoren wordt de beleidscontext echter ook gekenmerkt door belemmerende factoren die 're-activering' tegenwerken (inkomensbescherming bij ontslag, vertrekpremies, brugpensioen...). Daarnaast gaat het overheidsoptreden ook gepaard met de nodige transactiekosten, zo wordt onder meer gewezen op de administratieve lasten bij het aanvragen van tegemoetkomingen voor outplacementbegeleiding... In een eerste deel gaan we na welke de remmende en faciliterende factoren kunnen zijn in de regelgeving op verschillende niveaus (federaal, Vlaams, regionaal, sectoraal) voor de werking, de omvang en verdere ontwikkeling van de outplacementmarkt.

Niet enkel regelgeving of institutionele actoren bepalen echter het al dan niet groeien van de markt. Ook factoren eigen aan de markt en op het niveau van de individuele werknemer/werkgever kunnen een rol spelen. Daarbij kunnen we onder meer denken aan mogelijke drempels bij werkgevers en werknemers (bv prijs van de begeleiding), aan het gebrek aan informatie, het ontbreken van een bredere cultuur van loopbaanplanning... Naast belemmerende en faciliterende factoren eigen aan het beleidskader zullen we eveneens oog hebben voor deze factoren. Daarbij maken we een duidelijk onderscheid tussen individueel outplacement en collectief outplacement. We kunnen immers veronderstellen dat naargelang het type outplacement ook de belemmerende en faciliterende factoren anders zullen zijn.

Bij het inventariseren van deze factoren sluiten we aan bij het conceptueel kader. Meer bepaald brengen we *de interventiemix* in kaart waarmee het marktfalen op de outplacementmarkt wordt tegengegaan. In het algemeen kunnen de manieren waarop de overheid, c.q. werkgevers en werknemers interveniëren op de markt om marktfalen te corrigeren, worden getypeerd onder de volgende categorieën: communicatie, overleg- en bestuurlijke afspraken, financiering, regulering en productie. Elk van de verschillende beleidsinitiatieven, instrumenten en voorzieningen beantwoordt immers aan een bepaalde vorm van marktfalen. Aldus kunnen we een overzicht samenstellen op basis van de volgende parameters:

- Vorm van marktfalen;
- Interventie;
- Actoren en niveau;
- knelpunten.

4.1.2 Vormgeving en functioneren van de markt

Vervolgens brengen we de markt in kaart en gaan we na hoe de markt functioneert. Een belangrijk aandachtspunt is de vraag of de beoogde marktwerking wel tot stand komt.

Zoals besproken in het analytisch kader, kunnen we in het licht van de dubbele doelstelling van quasi-markten – de markt als middel en de markt als doel – een dubbele set van evaluatiecriteria afleiden: marktcriteria en resultaatcriteria (cf. Struyven & Steurs, 2005; Struyven, 2006).

De marktcriteria zijn gericht op de voorwaarden om te functioneren als markt. De leidende vraag is 'of de beoogde marktwerking wel tot stand komt, en in welke mate'. Volgens het theoretisch kader van quasi-markten voor publiek gefinancierde diensten, kunnen deze markten maar functioneren mits voldaan is aan volgende vijf vereisten: een concurrentiële marktstructuur, beschikbaarheid van alle relevante informatie, minimale transactiekosten, juiste prikkels en gelijke behandeling (Le Grand & Bartlett, 1993).

In ons onderzoek zullen we dus niet alleen de marktrevoluties in termen van volume beschrijven, maar ook de vormgeving en werking ervan toetsen op basis van de 5 criteria voor een quasi-markt. Per criterium verzamelen

³ Zo breidde de hout- en meubelsector in de CAO 2003-2004 de maatregel voor oudere werknemers (CAO82) uit tot de 40-plussers met meer dan 5 jaar bedrijfsanciënniteit.

we een aantal indicatoren op basis van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Voorbeelden van indicatoren zijn:

- Voor marktstructuur: evolutie van het aantal spelers, het type spelers, het bestaan van segmenten (voor kaderleden, arbeiders, in het kader van individuele & collectieve ontslagregeling), marktconcentratie, toetreding van nieuwe spelers, ...
- Voor informatie: bestaande systemen van informatievoorziening, beoordeling van de transparantie van de markt door marktspelers,...
- Voor transactiekosten: type contracten (klassieke vs. vertrouwenscontracten) en type organisatie (losse netwerking vs. hechte allianties)
- Voor prikkels: prijsafspraken en resultaatverwachtingen, ...
- Voor gelijke behandeling: definiëren van doelgroepen, inspanningen voor doelgroepen,...

Voor de uitwerking van criteria in indicatoren zal worden geput uit eerder onderzoek (cf. Struyven & Steurs, 2004).

Het is duidelijk dat deze criteria en indicatoren nauw met elkaar verbonden zijn en sterk op elkaar inspelen. Zo zal het werken met 'preferred suppliers' de intrede van nieuwe spelers bemoeilijken, beperkte marges zullen innovatie en specialisatie belemmeren, ... (zie De Cuyper e.a. 2005).

In dit onderzoeksluik willen we nagaan waar de knelpunten voor marktwerking en verdere marktontwikkeling van de outplacementmarkt zich situeren en waar de *oorzaken* liggen.

Zijn het factoren eigen *aan de markt zelf*? Situeren de oorzaken zich aan de aanbodzijde van de outplacementmarkt (ligt het aan een gebrek aan concurrentie, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot de markt voor nieuwe spelers wordt belemmerd?...) Of aan de vraagzijde (ligt het aan een gebrek aan markttransparantie voor de outplacementvragers, opdrachtgevers en cliënten? Is er voldoende keuzevrijheid?...) Of zijn de oorzaken eerder te zoeken bij een gebrekkige organisatie van de outplacementmarkt, waardoor er geen regulator is die fungeert als expertisecentrum voor de markt, regels ontwerpt en krachtig optreedt waar nodig (Welke instantie vervult de functie van regulator? Volgt deze de ontwikkelingen in de markt op? Bevordert deze de innovatie op de markt? Is er ruimte voor experimenten en leren? ...).

We gaan na wat de impact is van de *beleidscontext* op de vormgeving en het functioneren van de markt. Zowel de federale, Vlaamse als sectorale beleidscontext worden meegenomen. Wat is de impact van deze bestuurlijke contexten op de vormgeving en het functioneren van de markt? Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de regelgeving rond tewerkstellingscellen, herplaatsingsfonds,.. (rol van actoren, keuze van outplacementkantoor, financiering,...) en rond individueel outplacement (CAO 82) en wat zijn de gevolgen? Worden de activerende beleidsinspanningen ongewild tegengewerkt door aanverwant beleid op het gebied van inkomensbescherming bij ontslag? Welke andere remmende of faciliterende factoren in het overheids- en sectoraal optreden kunnen we onderscheiden?

Ten slotte kijken we ook naar de bredere economische en arbeidsmarktcontext. Hierbij gaat het niet alleen om de algemene economische conjunctuur, maar ook om specifieke contextuele factoren zoals de arbeidsmarktregio, de bedrijfssectorale ontwikkelingen, de grootte-orde van bedrijven in moeilijkheden, e.a.

Alvorens de methodologie te bespreken die zal aangewend worden om de onderzoeksvragen te beantwoorden, overlopen we de belangrijkste onderzoeksvragen die beantwoord zullen worden in dit eerste onderzoeksluik.

- Welke factoren remmen of bevorderen de groei van de outplacementmarkt?
- Worden de activerende beleidsinspanningen ongewild tegengewerkt door aanverwant beleid op het gebied van inkomensbescherming bij ontslag? Welke andere remmende of faciliterende factoren in het overheidsoptreden kunnen we onderscheiden?
- Hoe kan de vraag naar outplacement verder gestimuleerd worden?
- Welke drempels en belemmeringen ervaren werkgevers/werknemers in het kader van de individuele ontslagregeling (cao 51) om een beroep te doen op outplacement?
- Is het concept outplacement voldoende bekend bij werkgevers, werknemers maar ook bij werkgevers- en werknemersorganisaties?
- Hoe ziet de sector er op dit moment uit? Wie zijn de spelers? De segmenten?
- Welke ruimte is er voor nieuwe aanbieders?
- Wat is de impact van de verplichting naar omvang, prijs, kwaliteit,...?
- Hoe wordt de prijs bepaald en de kwaliteit gegarandeerd?

- De uitvoeringspraktijk van de regelgeving in het kader van herstructurerings- of bij de individuele ontslagregeling 45-plus:
- Welke criteria worden er gehanteerd om een outplacementbureau te selecteren bij herstructurerings- of bij de individuele ontslagregeling 45-plus? Hoe verloopt de keuze? Welke rol spelen de leden van de tewerkstellingscel? De verschillende sociale partners? Heeft dit impact op de keuzecriteria? Wat is de rol van de VDAB hierin?
- Bij faillissement bepaalt het herplaatsingsfonds de keuze van het outplacementbureau. Hoe verloopt dit? Welke criteria worden gehanteerd?
- Hoe verloopt de keuze bij individuele ontslagregelingen? In welke mate wordt outplacement ingeschakeld? Op welke informatie baseren de klanten zich? Is deze informatie voldoende? Wie beslist welk bureau en welk traject zal gevolgd worden?
 - In welke mate bevorderen of belemmeren deze selectiecriteria de intrede van nieuwe spelers?
 - Is er ruimte voor innovatie en specialisatie op de markt of is het aanbod vrij eenvormig?
 -

4.1.3 Onderzoeksmethode en plan van aanpak m.b.t. onderzoeksluik 1

Een mix van onderzoeksmethoden zal gehanteerd worden om een antwoord op de gestelde vragen te formuleren.

Via desk research verzamelen en analyseren we het bestaande materiaal over de beleidsontwikkelingen, regelgeving, afspraken, instrumenten en voorzieningen (op federaal, Vlaams, regionaal en sectoraal niveau) rond het inzetten van outplacement en activerend herstructureringsbeleid. We gaan na welke beleidsdoelen gesteld worden en via welke weg men deze doelstellingen wilt bereiken. We brengen de regelgeving in kaart (op federaal, Vlaams niveau), analyseren de sectorconvenanten en sectorale afspraken, ...

Ook verzamelen en analyseren we het beschikbare materiaal over de vormgeving en het functioneren van de Vlaamse outplacementmarkt (jaarverslagen en informatie Federgon, jaarlijkse activiteitenverslagen van de outplacementbureaus, websites, jaarverslagen van het Herplaatsingsfonds en verslagen van tewerkstellingscellen, ...). We verzamelen onderzoeksliteratuur rond de ontwikkeling van de outplacementmarkt

Om zicht te krijgen op de vormgeving en het functioneren van de Vlaamse outplacementmarkt en op belemmerende en faciliterende factoren voor verdere ontwikkeling, dienen we echter voornamelijk informatie te verzamelen via face-to-face-interviews met :

- De aanbieders, de outplacementsector zelf:
 - De erkende outplacementkantoren; we bevragen de 'strategiebepalers' binnen de verschillende kantoren, onze gesprekspartners maken deel uit van het management
 - Federgon Outplacement
- Het federaal en Vlaams beleids- en overlegniveau:
 - overheid en sociale partners
 - administraties, Herplaatsingsfonds
 - RVA
 - VDAB
 - ...
- Het sectorale niveau: selectie van sectorfondsen (met specifieke regeling outplacement), sociale partners,...
- De 'andere' marktpartijen: opdrachtgevers en cliënten
 - Actoren binnen tewerkstellingscellen: sociale partners, sociale interventie-adviseurs, RESOC, sectoren,....
We bevragen actoren binnen permanente tewerkstellingscellen en bevragen de actoren binnen een aantal (recent) opgerichte bedrijfseigen tewerkstellingscellen (bedrijfscases). Deze bedrijfscases zullen ook voor het tweede onderzoeksluik antwoorden verstrekken.
 - Actoren binnen de stuurgroepen, opgericht na een faillissement, in het kader van het Herplaatsingsfonds.
- Een algemene cliëntbevraging werd reeds uitgevoerd in het voorgaande VIONA-project (DeCoen A, e.a., 2007). Over het inzetten van outplacement door werkgevers werd reeds gerapporteerd in onderzoek in opdracht van Federgon (Peeters A., 2006). We nemen de resultaten hiervan mee en vullen de

informatie aan met de resultaten van enkele interviews. Via de outplacementkantoren trachten we korte telefonische interviews te organiseren met werkgevers en werknemers die na individueel ontslag (al dan niet verplicht) kozen voor een outplacementtraject. Deze fase heeft niet als doelstelling om algemeen geldende conclusies te formuleren maar kan wel toelaten om meer inzicht te verwerven in de houding van werkgevers en werknemers ten opzichte van outplacement en de outplacementmarkt.

4.2a Onderzoeksluik 1b: internationale vergelijking

In dit onderzoeksluik kijken we naar de situatie in 3 landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk en een nader te bepalen Scandinavisch land. De drie voorgestelde cases staan bekend om hun doorgedreven 'activation policy' en hun inspanningen om oudere werknemers aan het werk te houden. (OECD 2006). Daarnaast bestaat zowel in Nederland als het Verenigd Koninkrijk een traditie van marktwerking en aanbesteding van reïntegratiediensten, wat mogelijk aanknopingspunten kan bieden voor de Vlaamse case.

Specifiek willen we in de landencases zicht krijgen

op de regelgeving rond outplacement en meer bepaald, welke rol outplacement speelt of kan spelen als activeringsinstrument binnen een activerend herstructureringsbeleid en na individueel ontslag. We gaan op zoek naar voorbeelden die ter inspiratie voor het Vlaamse beleid kunnen fungeren. Speciale aandacht zal hierbij besteed worden aan de wijze waarop outplacement kan aangewend worden om ouderen na herstructurering of individueel ontslag te begeleiden naar werk.

Voor 'goede praktijk' Nederland gaan we daarnaast ook beperkt na hoe de outplacementmarkt functioneert en zich ontwikkelt en welke belemmerende en faciliterende factoren deze ontwikkeling afremmen/bevorderen.

Onderzoeksmethode en plan van aanpak m.b.t. onderzoeksluik 1

Via desk research, telefonische interviews en bevraging via e-mail, zal nagegaan worden hoe outplacement en de outplacementsector in deze landen vorm krijgt, in het kader van collectief (na herstructureringen) en individueel ontslag: welke regelgeving is geldend? Welke spelers zijn actief op de outplacementmarkt? Welke factoren spelen een rol in de ontwikkeling van en het inzetten van outplacement als effectief activeringsinstrument na ontslag? Kadert deze regelgeving binnen een eindeloopbaanbeleid of in een specifiek beleid naar activering van ouderen toe? ... Voor Nederlands voorzien we ook enkele face to face interviews met de regelgever & de branche organisatie.

De bevindingen van deze onderzoeksfase zullen na drie maanden in seminarievorm voorgelegd worden aan de uitgebreide werkgroep, waarop ook buitenlandse experts zullen uitgenodigd worden. Deze experts worden uitgenodigd om de situatie in hun land toe te lichten. Door de onderzoeksploeg zullen op dat moment reeds een eerste reeks bevindingen op basis van deze internationale vergelijking naar het Vlaamse beleid toe, vertaald worden.

4.3 Onderzoeksluik 2: inhoud, proces en resultaten van outplacement

4.3.1 Analyse van de inhoud, proces en resultaten

In het tweede onderzoeksluik analyseren we de inhoud en methode, alsook de resultaten van outplacement. De dienstverlening van outplacementbureaus bestaat uit een brede waaier aan diensten die samengebracht kunnen worden in 4 categorieën:

- ondersteuning van psychologische aard (vb. persoonlijke balans, heroriëntering van de carrière)
- ondersteuning van technische aard (vb. hulp bij opstellen van een CV, analyse van werkaanbiedingen)
- ondersteuning van logistieke aard (vb. het ter beschikking stellen van communicatiemiddelen, werkruimte)

- individuele coaching (vb. opstellen individueel actieplan, opvolgen heroriënteringsproces)

Deze outplacementactiviteiten liggen zeer nauw bij de dienstverlening op vlak van loopbaanontwikkeling, coaching, assessment en training. Heel wat outplacementbureaus zijn niet toevallig ook aanbieder van deze verwante activiteiten. Aan de hand van een diepgaande analyse van de inhoudelijke invulling van de outplacementbegeleiding zal de specifieke plaats van outplacement onderzocht worden ten opzichte van andere vormen van begeleiding in de publieke en private sfeer (curatieve en preventieve vormen van screening en activering, trajectbegeleiding, loopbaanbegeleiding, competentie-ontwikkeling en opleiding, uitzenddiensten en selectie). Om dit uit te zoeken zal ondermeer aandacht besteed worden aan het soort dienstverlening dat aangeboden wordt (wat zit in het begeleidingspakket?), het volume aan begeleiding (het voorziene aantal begeleidingsuren), het al dan niet aanbieden of stimuleren van bijkomende opleiding, het al dan niet aanbieden van nazorg (bij geslaagde en niet-geslaagde plaatsingen)). Daarnaast zal er ook onderzocht worden welke methodes en instrumenten gehanteerd worden door de outplacementbureaus (met o.a. aandacht voor instrumenten inzake elders verworven competenties (EVC)). Aangezien heel wat bedrijven outplacementactiviteiten combineren met werving en selectie en/of uitzendactiviteiten zal er nagegaan worden of er inhoudelijke samenwerking is tussen deze diverse takken (bv. inzake toeleiding naar vacatures). Inhoudelijk is er ook interferentie mogelijk met andere arbeidsmarktactoren (vooral in het kader van de tewerkstellingscellen).

Een heel belangrijk aspect hierbij is het onderscheid tussen individuele versus collectieve begeleiding. Er kan verwacht worden dat de inhoud en methode van outplacementbegeleiding verschilt naargelang de ontslagen werknemer individueel of in groep begeleid wordt naar nieuw werk. Ook het profiel van de kandidaat (vb. leeftijd, functieniveau) speelt ongetwijfeld een determinerende rol in de inhoudelijke invulling van de outplacementbegeleiding. Verder gaan we in deze onderzoeksstap ook onderzoeken in welke mate de inhoud en methode van outplacement beïnvloed wordt door het politiek bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader (bv. CAO82, CAO51, regelgeving m.b.t. tewerkstellingscellen, kwaliteitslabel⁴ en gedragscode⁵ van Federgon, sectoraal en regionaal overleg) en financiële aspecten (wie betaalt de kosten van outplacement?). Het onderscheid tussen 45-plussers (CAO82) en andere ontslagen werknemers (klassiek outplacement zoals bepaald in CAO51) is in deze analyse ook zeer belangrijk. Er zal ook onderzocht worden of er een verband bestaat tussen de mate en soort van marktwerking en de inhoudelijke invulling van de outplacementbegeleidingen. We denken hier ondermeer aan volgende factoren: (1) systeem van keuzebepaling outplacementaanbieder (werken met 'preferred suppliers', al dan niet werken met openbare aanbestedingen, al dan niet laten meespelen van prijs bij gunning); (2) keuzevrijheid van werknemers m.b.t. soort aanbod, soort aanbieder, soort methode).

Ter illustratie vermelden we dat CAO82 aan alle ontslagen 45-plussers (met minstens 1 jaar anciënniteit) een recht geeft op outplacementbegeleiding en dit op kosten van de werkgever. In deze CAO is tevens vastgelegd welke de minimale vereisten zijn voor de inhoudelijke invulling van deze outplacementbegeleiding. Naast een opsomming van de diensten die verplicht verstrekt dienen te worden, stipuleert deze bindende regelgeving ook een minimum aantal begeleidingsuren. Gedurende een termijn van 2 maanden heeft de werknemer in totaal recht op 20 uren begeleiding. Wanneer de werknemer hierna nog geen nieuw werk heeft gevonden (als werknemer of zelfstandige) wordt de begeleiding op zijn verzoek voortgezet (met 20 uren begeleiding tijdens volgende 4 maanden en nogmaals 20 uren tijdens daaropvolgende termijn van 6 maanden). Ondernemingen die bij ontslag van een 45-plusser geen outplacement aanbieden, moeten per werknemer een boete betalen van 1.800 EUR. In het onderzoek zal nagegaan worden wat de impact is van deze regelgeving op de inhoud en omvang van de aangeboden outplacementbegeleiding voor 45-plussers.

Het feit dat bepaalde werkgevers de outplacementkosten geheel of gedeeltelijk kunnen terugvorderen (bv. terugbetaling van de outplacementkosten door Herplaatsingsfonds in geval van faillissement of herstructurering, tussenkomst door RVA voor outplacementkosten m.b.t. ontslagen 45-plussers in geval herstructurering, steun van bepaalde sectorale fondsen zoals PC218, PC226) zal vermoedelijk ook een impact hebben op de inhoud

⁴ Het Federgon Outplacement kwaliteitslabel (in voege sinds najaar 2004) voorziet in een jaarlijkse audit van de leden ter controle van de correcte toepassing van de gedragscode van de federatie (via een jaarlijkse kwaliteitsenquête).

⁵ Ter vrijwaring van de kwaliteit van de outplacementbegeleiding stipuleert de gedragscode van Federgon welke diensten minimaal verstrekt moeten worden bij individueel of collectief outplacement.

van outplacementbegeleidingen. Werkgevers die de kosten van outplacement volledig zelf moeten dragen, geven hun ontslagen werknemers mogelijks beperktere vormen van ontslagbegeleiding. Er dient ook onderzocht te worden of deze begeleidingen al dan niet geregistreerd worden als “outplacement”. In principe kan het begrip outplacement enkel toegepast worden indien voldaan is aan de bepalingen van CAO51 en CAO82.

In het tweede onderzoeksluik gaat ook aandacht naar de resultaten van outplacement. Het gaat hier in de eerste plaats om cijfermateriaal omtrent het aantal gerealiseerde outplacementbegeleidingen en de kenmerken van de begeleide kandidaten. Het aantal outplacementbegeleidingen zal opgesplitst worden naar individueel versus collectief outplacement en aparte cijfers zullen gerapporteerd worden omtrent het aantal outplacementbegeleidingen in het kader van CAO82 (45-plussers). Andere interessante profielkenmerken van de kandidaten zijn ondermeer het statuut, geslacht, nationaliteit, opleidingsniveau, leeftijd. Daarnaast zal er ook cijfermateriaal verzameld worden omtrent het aantal toeleidingen naar werk en – indien mogelijk – enkele kenmerken van de nieuwe beroepsactiviteit (vb. functie, niveau, sector, loonniveau). Deze gegevensverzameling zal gebeuren aan de hand van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de outplacementbureaus, aangevuld met een bevraging bij alle erkende outplacementbureaus. Er zal in dit onderzoek nagegaan worden of er een verband bestaat tussen de behaalde resultaten en de inhoud van de outplacementbegeleiding (Wie krijgt welke begeleiding en wat is hiervan het resultaat?).

Daarnaast zal er ook onderzocht worden in welke mate de resultaten beïnvloed worden door de mate van overheidsinterventie (bv. in geval van herstructurering is deze groter dan bij individueel ontslag), het type van interventie (zie interventiemix uit eerste onderzoeksluik) en de mate en soort van marktwerking (bv. systeem van keuzebepaling outplacementaanbieder; keuzevrijheid van werknemers m.b.t. soort aanbod, soort aanbieder, etc.). Bij de analyse van de resultaten zal ook rekening gehouden worden met de conjunctuurgevoeligheid van outplacementactiviteiten. Zowel het aantal outplacementbegeleidingen als de behaalde resultaten op vlak van toeleiding naar nieuw werk worden beïnvloed door het economische klimaat. Perioden van laagconjunctuur betekenen niet alleen meer grote herstructureringen, maar eveneens veel faillissementen of herstructureringen van KMO's, wat voor de sector meer mogelijkheden biedt om outplacementactiviteiten aan te bieden. Maar een laagconjunctuur wordt anderzijds gekenmerkt door overaanbod van werkzoekenden en een beperkt jobaanbod. Kandidaten in outplacement zullen bijgevolg meer tijd nodig hebben om een nieuwe job te vinden, wat implicaties heeft voor de opgetekende resultaten van de outplacementsector. De cyclische gevoeligheid is het grootst bij collectief ontslag. Bij individueel ontslag kunnen er immers ook niet-economische oorzaken aan de basis liggen van een ontslag (vb. problemen van relationele aard).

Alvorens aan te geven hoe de tweede onderzoeksstap aangepakt zal worden, vatten we de belangrijkste onderzoeksvragen van dit luik samen:

- Wat houdt de outplacementbegeleiding in (o.a. type dienstverlening, aantal begeleidingsuren, opleiding, gepersonaliseerde begeleiding,...)?
- Hoe verhoudt outplacement zich tot EVC, opleiding,... ?
- Wat is de specifieke eigenheid van outplacement en hoe verhoudt dit zich tot het traditionele begeleidingsaanbod van werkzoekenden vanuit de VDAB en andere alternatieve begeleidingsinstrumenten voor werkenden? Wat is de meerwaarde van outplacement?
- Naar kansengroepen toe: bij screening van de gehanteerde methodologie naar de specificiteit van kansengroepen toe: hoe komt de outplacementmethodologie hieraan tegemoet? Welke drempels zijn er? Welke kansen houdt de specificiteit van de outplacementmethodologie in voor kansengroepen?
- Is er nood aan meer kwaliteitszorg, instrumentontwikkeling,...?
- Welke resultaten worden geboekt?
- In welke mate wordt er nazorg geboden na een geslaagd, niet geslaagde plaatsing?

Het tweede onderzoeksluik is ook functioneel voor het beantwoorden van onderzoeksvragen uit het voorgaande luik (bijv. bepaling van de prijs, garantie van de kwaliteit).

4.3.2 Onderzoeksmethode en plan van aanpak m.b.t. onderzoeksluik 2

Voor het analyseren van de inhoud, methode en resultaten van outplacement zal een combinatie van onderzoeksmethoden gehanteerd worden.

Er zal gestart worden met het verzamelen van het bestaand beschikbare materiaal. We denken hier ondermeer aan volgende bronnen:

- websites, brochures, persberichten... van individuele outplacementbureaus (met informatie omtrent aangeboden dienstverlening, alternatieve verwante activiteiten van de organisatie, gehanteerde methodieken, contactgegevens)
- informatie van de sectorfederatie Federgon (o.a. jaarverslagen Federgon Outplacement, kwalitatief uitstroomonderzoek na individueel outplacement (uitgevoerd door de Economische Dienst Federgon in 2004), (indien beschikbaar) verslagen van de jaarlijkse kwaliteitsaudit, studie naar het aanbieden van outplacement door Belgische bedrijven (uitgevoerd door IDEA Consult in 2005)
- jaarlijkse activiteitenverslagen van outplacementbureaus (erkende outplacementbureaus zijn verplicht jaarlijks een activiteitenverslag in te dienen bij het Vlaams Subsidieagentschap WSE volgens vast model)
- verslagen van outplacementbegeleiding in Tewerkstellingscellen: In het geval de outplacementbegeleiding kadert in de werking van een tewerkstellingscel dient het outplacementbureau dat instaat voor de begeleiding diverse gegevens bij te houden en te rapporteren aan de stuurgroep die de activiteiten van de tewerkstellingscel moet opvolgen. Het gaat hier ondermeer om het rapporteren van de diverse acties die de werknemer ondernomen heeft en de resultaten van deze acties (vb. gevolgde opleidingen, verworven competenties,...).
- recent afgerond VIONA-onderzoek 'Ontwerp van het einde van de loopbaan' (K.U.Leuven/HIVA)

Daarnaast zal een bevraging georganiseerd worden bij alle erkende outplacementbureaus. Het gaat hier om dezelfde bureaus die in het eerste onderzoeksluik bevroegd werden, maar gegeven de focus van dit luik zullen andere personen geïnterviewd worden. Een individuele face-to-face bevraging van de consultants (of hun directe verantwoordelijke(n)) die instaan voor de outplacementbegeleidingen is de meest geschikte bron voor het verzamelen van informatie omtrent de inhoud, methode en resultaten van outplacement. Voor deze bevraging zal eerst een topiclijst opgesteld worden, zodat alle gesprekken volgens een gelijkaardige structuur kunnen verlopen. In deze gesprekken zal expliciet rekening gehouden worden met de segmenten waarbinnen het betrokken bureau al dan niet operationeel is. Zo hebben bepaalde bureaus een sterke positie in het aanbieden van outplacementbegeleiding bij grote herstructureringen (vb. Ascento), terwijl anderen zich focussen op specifieke segmenten (vb. individuele begeleiding van ontslagen kaderleden ("executive outplacement")).

Om de specifieke plaats van outplacement te onderzoeken zal daarnaast ook een kwalitatief onderzoek plaatsvinden bij alternatieve aanbieders van begeleiding in de publieke en private sfeer. We denken hier aan de curatieve en preventieve vormen van screening en activering, trajectbegeleiding, loopbaanbegeleiding, competentieontwikkeling en opleiding, uitzenddiensten en selectie. Belangrijke spelers op deze terreinen die meegenomen zullen worden in het onderzoek zijn VDAB (o.a. jobclub 50+, consultants van oriëntatiecentra), loopbaanbegeleidingscentra, uitzendkantoren en wervings- en selectiebureaus. De gesprekken met deze alternatieve aanbieders zijn er voornamelijk op gericht gelijkenissen en/of verschilpunten te onderzoeken op vlak van inhoudelijke invulling en gehanteerde methodieken in vergelijking met de outplacementsector. Op die manier trachten we zicht te krijgen op de eigenheid en meerwaarde van outplacement ten opzichte van alternatieve pistes.

Tot slot stellen we voor om in de bevraging van de outplacementaanbieders specifieke aandacht te besteden aan de inhoud en methodiek in het geval van collectief ontslag bij een herstructurering. Dit zal gebeuren door het analyseren van een aantal concrete bedrijfscases via een combinatie van dossieronderzoek en interviews met betrokken actoren. Aan de hand van deze cases zal het verband tussen de inhoudelijke invulling van outplacementbegeleiding en de behaalde resultaten nader onderzocht worden, alsook de link tussen het politiek bestuurlijk en beleidsorganisatorisch kader (dat op dit terrein relatief complex is) en de resultaten. Bij wijze van voorbeeld vermelden we hier reeds 1 case die onderzocht zou kunnen worden in het onderzoek, met name "Volkswagen Vorst". In het verleden werden bruggepensioneerden uitgesloten voor een outplacementbegeleiding. Sinds het Generatiepact is dit niet langer het geval. Integendeel, de inschrijving in de tewerkstellingscel is nu een voorwaarde om het brugpensioen te bekomen (KB van 9/3/06 in voege sinds 31/3/06)⁶. Op dit ogenblik is het

⁶ Een werkgever uit de privésector die overgaat tot een collectief ontslag na 30 maart 2006 en werknemers met brugpensioen wil laten gaan op een leeftijd die lager is dan de normaal toepasselijke leeftijd in zijn onderneming moet voor de werknemers vanaf 45 jaar (met minstens 1 jaar anciënniteit) een tewerkstellingscel oprichten.

nog te vroeg om de impact van deze nieuwe regelgeving na te gaan. Er dient zich echter een interessante case aan. Naar aanleiding van een grootschalige herstructurering van Volkswagen Vorst werd zeer recent een tewerkstellingscel opgericht. Binnen deze cel werd de outplacementbegeleiding van 1.500 ontslagen werknemers toegewezen aan Ascento. Hiervan zijn er ongeveer 700 werknemers die in aanmerking komen voor brugpensioen, maar eerst moeten deelnemen aan de aangeboden outplacementbegeleiding. Via deze case kan niet alleen onderzocht worden hoe een grootschalige collectieve outplacement aangepakt wordt, maar eveneens wat hiervan de resultaten zijn en of hier al dan niet bijkomende leereffecten uit af te leiden zijn. Mogelijks biedt deze case evidentie voor bepaalde remmende factoren die de verdere ontwikkeling van de outplacementmarkt beïnvloeden. Daarnaast zullen ook enkele kleinere bedrijfscases van beperkt collectief outplacement en individueel outplacement worden geselecteerd.

4.4 Onderzoeksluik 3: conclusies en aanbevelingen

In een laatste fase worden de bevindingen m.b.t. de marktontwikkeling, het functioneren en de inhoud van de begeleiding geïntegreerd en gesynthetiseerd. Conform het analysekader zal daarbij bijzondere aandacht uitgaan naar dwarsverbanden. Voor het ontwikkelen van beleidsaanbevelingen voorzien we een workshop als opstap. Het doel van deze workshop kan als volgt worden omschreven (1) presentatie van de voorlopige resultaten (2) toetsen van de voorlopige resultaten (3) discussie rond mogelijke actiepunten die zich aandienen om de outplacementmarkt in Vlaanderen verder vorm te geven. Om het pallet van mogelijke beleidskeuzes, modellen en interventies te verruimen en mogelijke keuzes binnen de Vlaamse context scherper te stellen, zal getracht worden enkele buitenlandse experts te betrekken uit landen die als 'good practice' bekend staan, meer specifiek denken we hierbij aan Nederland. De workshop zal openstaan voor beleidsactoren, vertegenwoordigers van de outplacementsector en sociale partners. Op basis hiervan zullen vervolgens finale beleidsconclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Deze aanbevelingen zullen zich op verschillende niveaus situeren: op het niveau van de marktregulator, op het niveau van de aanbodszijde en op het niveau van de vraagzijde (werkgevers en werknemers(organisaties))

5. Literatuur

- De Coen A., Forrier A., Lamberts M. & Sels L. (2007, in druk), *Leeftijd en werk. Over inzet en inzetbaarheid van ouderen op de arbeidsmarkt*. Leuven, K.U.Leuven/HIVA
- De Cuyper P., Struyven L., Vanhoren I. (2005), *Private bedrijven in het arbeidsmarktbeleid. Ervaringen met marktwerking in Nederland en Groot-Brittannië vanuit het perspectief van de private sector*. Onderzoek in opdracht van Federgon. Leuven: HIVA
- Denolf L., Denys J., De Vos A. & Buyens D. (1999), *Collectief outplacement: gewikt en gewogen*. Leuven/Gent, HIVA/Vlerick School voor Management.
- Groenewegen, J. (2006), Weerbarstige marktordening, *ESB*, december 2006: 4-8
- Groot I., Kok L., van Seters J. & Theeuwes J. (2002), *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Amsterdam: SEO
- Le Grand J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press, Oxford
- Le Grand J. (2001), *The quasi-market experiments in public service delivery: did they work?*, Paper for presentation at Pontignano conference (6-8 April), Siena, accessed at <http://www.econ-pol.unisi.it/welfare/legrand.pdf>.
- Le Grand J. & Bartlett W. (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan Press, London
- Peeters, A., Van Pelt, A. (2005), Heroriëntatie bij oudere werknemers: een fiscaal rugzakje bij herstructurerings, VIONA-onderzoek
- OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, OECD, www.oecd.org.
- Peeters, A., Gevers, A. (2006), *Wervingsbeleid en werknemersstromen in beeld*, Federgon
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York
- Struyven L. (2006), *Hervormingen tussen drang en dwang. Marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling*. Leuven: Acco
- Struyven L. & Steurs G. (2005), 'Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence for Australia and the Netherlands', *Journal of European Social Policy* 15 (3): p. 211-229
- Struyven L. & Steurs G. (2004), 'Quasi-market Reforms in Employment and Training Services: First Experiences and Evaluation Results', in Tessaring M. and Descy P. (eds.), *Evaluation and Impact of Education and Training. Third Report on Vocational Training Research in Europe*, Cedefop Reference series. Luxembourg: European Communities
- Struyven L., Steurs G., Peeters A. & Minne V. (2002), *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en –reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. Leuven: Acco
- Van der Veen R. (1997), 'Marktwerking en sociaal beleid', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 20 (2): p. 194-210
- Verlinden R. & De Witte H. (2003), *Dismissed but entitled to out- and replacement? Evaluation of the legal framework for re-employment measures in Belgium*. Onderzoeksproject binnen het 5^{de} Kaderprogramma van de EC. HIVA-K.U.Leuven.

