

# Activering via verplichte outplacement: een moeizaam begin

De Cuyper P., Peeters A., Sanders D., Struyven L. & Lamberts M. 2008. *Van werk naar werk: de markt van outplacement*, Leuven: HIVA/IDEA consult.

***Outplacement werd in Vlaanderen lange tijd ingezet als luxe-instrument voor ontslagen kaderleden (cao 51). Onder invloed van de werkgelegenheidsconferentie van oktober 2003 en het Generatiepact (2006) wordt zowel op federaal als op Vlaams vlak outplacement meer en meer beschouwd als een activeringsinstrument om te vermijden dat ontslagen (oudere) werknemers systematisch inactief worden. Dit leidde eind 2007 tot de verplichting voor elke werkgever om een outplacementbegeleiding aan te bieden aan elke ontslagen 45-plusser. Via dit onderzoek gingen we de impact van de activerende regelgeving na op het functioneren van de outplacementmarkt en de inhoud en resultaten van outplacement.***

Zowel op Vlaams als federaal niveau wordt zwaar ingezet op outplacement als instrument bij het activerend herstructureringsbeleid. Diverse regelgevingen ontstonden met betrekking tot vrijwillige en verplichte tewerkstellingscellen (KB 2004, KB 2006, KB 2007).<sup>1</sup> Daarnaast werd in Vlaanderen ook een specifieke regeling uitgewerkt voor gefailleerde ondernemingen (2001): het Herplaatsingsfonds financiert de outplacementbegeleiding van ontslagen werknemers in deze ondernemingen. Naast de specifieke regelgeving rond herstructureringen trad federaal na de invoering van een recht op outplacement (cao 82) vanaf december 2007 de plicht tot outplacement in werking (cao 82bis): deze cao stelt dat werkgevers verplicht zijn een outplacementbegeleiding aan te bieden aan elke ontslagen 45-plusser. Bij niet-naleving riskeert de

werkgever een boete van 1 800 euro. Ontslagen 45-plussers die zich inschrijven als werkzoekende hebben daarnaast de verplichting outplacement te volgen (ook bij individueel ontslag). Indien ze dit niet doen maken ze kans op een sanctie van de RVA.

Ondanks deze uitgebreide regelgeving is de kennis over de grootte van de outplacementsector, het functioneren van de outplacementmarkt, de inhoud en resultaten van outplacement zeer beperkt, alsook de impact van het beleidskader op voorgaande. Volgende vragen stonden dan ook centraal in ons onderzoek:

- Op welke wijze functioneert de outplacementmarkt?
- Welke doelgroepen participeren aan outplacement, wat is de inhoud van outplacement en welke resultaten worden geboekt?
- Welke impact heeft het beleidskader op het volume, de inhoud en resultaten van outplacement?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, opteerden we voor een mixed method approach: desk research, analyse van administratieve data (VDAB, RVA, Herplaatsingsfonds), telefonische en face-to-face-interviews met aanbestedende instanties, strategiebepalers en consultants van outplacementkantoren en een websurvey bij de outplacementkantoren.

In dit artikel zullen we na een korte situering van enkele cijfers focussen op de resultaten van outplacement.

## De Vlaamse outplacementmarkt in een notendop

Een eerste opvallende vaststelling van het onderzoek is dat ondanks de grote beleidsaandacht voor outplacement er geen centrale monitoring plaatsvindt. In Vlaanderen zijn sinds 2006 cijfers met betrekking tot collectief ontslag beschikbaar, op federaal niveau zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal 45-plussers dat outplacement heeft genoten in het kader van individueel ontslag. We hebben deze cijfers in kaart gebracht via een bevraging van de erkende outplacementkantoren in Vlaanderen.

- In totaal rapporteren de outplacementkantoren in Vlaanderen 6 281 begeleidingen in 2007. 3 482 begeleidingen vonden plaats naar aanleiding van een collectief ontslag (herstructurering, faillissement), 2 799 als gevolg van een individueel ontslag.
- Outplacement is voornamelijk een zaak voor 45-plussers: 75% van de begeleidingen vond plaats voor 45-plussers. Voor 'jongeren' is deze begeleidingsvorm dus weinig ingeburgerd.
- Marktconcentratie: in totaal zijn er 131 outplacementkantoren *erkend* in Vlaanderen. 47 ervan zijn daadwerkelijk *actief* als outplacementbureau. De outplacementmarkt is desondanks vrij sterk geconcentreerd: de drie grootste outplacementkantoren staan in voor 74% van de begeleidingen in Vlaanderen, de vijf grootste staan in voor 88% van de begeleidingen.

## Wat is de finaliteit van outplacement?

Hoewel outplacement als een belangrijk activeringsinstrument naar voor wordt geschoven, is de finaliteit ervan niet eenduidig. De Vlaamse regelgeving beschouwt outplacement als een vorm van arbeidsbemiddeling, terwijl de federale regelgeving expliciet stelt dat dit *niet* het geval is. De Vlaamse regelgeving 'gaat boven' de federale regelgeving zodat outplacement in Vlaanderen een vorm van arbeidsbemiddeling is.<sup>2</sup> In de praktijk vinden we het spanningsveld rond outplacement echter ook

terug op het Vlaamse niveau, waarbij de visie van het Vlaamse beleid niet altijd strookt met deze van de outplacementbranche zelf. Vlaanderen beschouwt outplacement als een activeringsinstrument en focust daarbij meer en meer op (snelle) matching en plaatsing. De outplacementbranche stelt ook het belang voorop van psychologische verwerking, zelfanalyse en het weerbaarder maken van de ontslagen werknemers.

Het spanningsveld rond de finaliteit van outplacement maakt het moeilijk om resultaten van outplacement te meten: is dit (duurzame) plaatsing, het verwerken van ontslag, sterker staan op de arbeidsmarkt...? In het kader van het onderzoek hebben we verschillende invalshoeken gehanteerd: de deelnemers aan outplacement, de uitstroomkans naar werk, de kenmerken van het gevonden werk en de tevredenheid van de personen in de begeleiding. In wat volgt gaan we dieper in op de eerste twee aspecten.

## Stijgend aantal begeleidingen maar participatie kan beter

Het omzetten van een recht op outplacement naar een plicht in 2007 (via cao 82bis) heeft het volume aanzienlijk verhoogd. In de periode 2002-2005 kregen in België jaarlijks slechts 400 à 500 ontslagen 45-plussers outplacementbegeleiding ('recht' conform cao 82). Door deze nieuwe regeling was er een verdubbeling van het aantal outplacementbegeleidingen tussen 2006 en 2007 (van 1 585 naar 3 454).

Opvallend is het profiel van de begeleide werknemers: 47% van alle begeleidingen in Vlaanderen heeft betrekking op arbeiders, 38% is bediende en het aandeel kaderleden bedraagt 14%. We kunnen dan ook stellen dat outplacement in belangrijke mate gedemocratiseerd is. Ook hier ligt de verplichting aan de basis: bij de arbeiders is het merendeel van de begeleidingen (85%) immers verplicht omwille van de leeftijdsgrens (45+).

Hoewel er een sterke stijging heeft plaatsgevonden van het aantal outplacementbegeleidingen, zijn er desalniettemin sterke indicaties van een grote non-take-up. Volgende cijfers illustreren de non-take-up bij collectief ontslag. In 2007 werden 6 921 werkne-

mers effectief ontslaan (collectief ontslag) en gelabeld door VDAB. Zij vormen de eigenlijke doelgroep voor outplacement. Van deze groep schreef 55,5% zich in een tewerkstellingscel, 38,2% volgde uiteindelijk een outplacementbegeleiding. De non-take-up situeert zich dus voornamelijk tussen ontslag en inschrijving in een tewerkstellingscel.<sup>3</sup> Als we de cijfers opsplitsen naar leeftijd, blijkt 58% van de ontslagen 45-plussers (na collectief ontslag) deel te nemen aan de outplacementbegeleiding. Dit impliceert dat 42% van het verplichte segment niet in outplacement terecht komt. Het lijkt ons sterk dat iedereen in deze laatste groep zelf na het ontslag werk heeft gevonden.<sup>4</sup> Bij de groep jonger dan 45 jaar blijkt er een zeer beperkte interesse voor outplacement. Slechts 18% van de ontslagen jongeren stapt in een outplacementbegeleiding.

De participatie van 45-plussers bij enkelvoudig ontslag is moeilijker in te schatten, hierover bestaan geen gecentraliseerde cijfers. Toch zijn hier ook sterke indicaties van een geringe participatie. In onze bevraging melden de outplacementkantoren ongeveer 1 895 begeleidingen cao 82bis in het kader van enkelvoudig ontslag. De sectoren nemen hiervan ongeveer 1 700 begeleidingen voor hun rekening.<sup>5</sup> Dit impliceert dat individuele werkgevers maar een paar honderd outplacementbegeleidingen hebben aangeboden aan ontslagen werknemers, terwijl we kunnen veronderstellen dat er toch meer dan een paar honderd 45-plussers zijn ontslaan in 2007. Hierbij dient wel vermeld te worden dat bovenstaande cijfers rond non-take-up betrekking hebben op het jaar 2007, terwijl de verplichting om 45-plussers outplacement aan te bieden pas in voege is sinds december 2007. Een voortgangsmeting in 2008 zal bijgevolg noodzakelijk zijn om de non-take-up in het verplichte segment op te volgen en na te gaan of de verplichting al dan niet werkt.

Ondanks de verplichting kunnen we dus stellen dat de outplacementmarkt in Vlaanderen eerder moeizaam groeit. Dit staat in opvallend contrast met Nederland. In Nederland geldt nochtans geen verplichting, bovendien dient de ontslagen werknemer in Nederland vaak de keuze te maken tussen óf een ontslagvergoeding óf een outplacementbegeleiding. Toch merken we er een sterke groei van outplacement. Redenen hiervoor zijn onder meer te vinden in het feit dat de werkloosheidsuitkeringen beperkt zijn in de tijd. Heel wat werknemers opte-

ren in dit kader voor een activerende piste (een outplacementaanbod) bovenop een louter financiële vergoeding (ontslagvergoeding).

## Regelgeving werkt belemmerend voor uitstroom

Een tweede invalshoek om de resultaten van outplacement te bekijken, is de uitstroom naar werk. Via VDAB-data zijn we voor de groep van collectief ontslagen werknemers die outplacement volgen, nagegaan of ze zes maanden na hun ontslag al dan niet zijn uitgestroomd naar werk. In totaal stroomde 36% van de deelnemers aan outplacement uit naar werk. Dit algemeen cijfer verbergt belangrijke verschillen naar leeftijd: voor 45-50-jarigen bedraagt de uitstroom 42%, voor 50-55-jarigen 21,7% en voor 55-plussers is dit 10,4%. Voor jongere werknemers (-45) schommelen de cijfers tussen de 45 en 60%.

De uitstroomcijfers zijn eerder laag te noemen, zeker als we ze vergelijken met de uitstroomcijfers van 80-90% die de outplacementkantoren vooropstellen. Een van de oorzaken van deze lage cijfers is de peildatum op zes maanden, dit houdt enkele belangrijke beperkingen in. Ten eerste begint niet elke werknemer direct na zijn ontslag met een outplacementbegeleiding: de doorlooptijd tussen ontslag en oprichting tewerkstellingscel kan immers enige tijd in beslag nemen. Zes maanden na ontslag betekent dus niet automatisch zes maanden outplacementbegeleiding. Ten tweede en daarmee samenhangend, werken juist de eerste zes maanden van de begeleiding enkele belangrijke desactiverende mechanismen. Vooral de inschakelingspremie zet een belangrijke rem op de uitstroom naar werk (cfr infra). De uitstroom nagaan zes maanden na de *start* van de outplacementbegeleiding zou dus mogelijk al een ander beeld kunnen geven.

Volgens de outplacementaanbieders is de moeilijkst te activeren doelgroep diegene van de vervroegd bruggepensioneerden. Dit kan meteen ook de zeer lage cijfers voor de 55-plussers verklaren. Deze doelgroep moet verplicht voor zes maanden een outplacementbegeleiding volgen voor ze op brugpensioen mogen. Indien ze weigeren, verliezen ze hun recht op brugpensioen. Volgens de outplacementkantoren ligt de uitstroom de eerste zes

maanden zeer laag. Hiervoor bestaan verschillende redenen.

- Inschakelingspremie: ontslagen werknemers die in aanmerking komen voor vervroegd brugpensioen zijn verplicht zes maanden deel te nemen aan de outplacementbegeleiding binnen een tewerkstellingscel. Zij ontvangen tijdens deze periode een inschakelingspremie. In de praktijk blijkt deze premie een desactiverend effect te hebben. Ofwel neemt men enkel deel aan de cel (en de outplacementbegeleiding) om gedurende zes maanden deze extra premie te genieten en daarna vervroegd brugpensioen aan te vragen ofwel is men wel gemotiveerd om opnieuw werk te zoeken maar wacht men tot de zevende maand om eerst de extra premie op te strijken.<sup>6</sup>
- Groepsverzekeringen zijn pas fiscaal interessant als men op brugpensioen is. In de praktijk zal de ontslagen werknemer met recht op brugpensioen dan ook eerst zes maanden begeleiding in een tewerkstellingscel volgen tot men recht heeft op brugpensioen om dan eventueel opnieuw werk te zoeken.
- Niet alle bruggepensioneerden zijn nog gemotiveerd om aan de slag te gaan. In dit kader hebben sommige outplacementkantoren een alternatief programma opgesteld waar meer nadruk ligt op de persoonlijke situatie (en minder op de zoektocht naar een nieuwe job). Dit staat haaks op de intenties van het Generatiepact, maar lijkt – gegeven het gebrek aan werkmotivatie – een begrijpelijke invulling van de begeleiding.

Volgens de outplacementaanbieders ligt de uitstroom voor deze doelgroep ook na de eerste zes maanden zeer laag. De doelstelling om meer ouderen aan de slag te krijgen via een verplichte deelname van de kandidaat-bruggepensioneerden aan outplacement lijkt dan ook maar in beperkte mate gerealiseerd.

## **Wat met de toekomst van outplacement**

Hoewel het te vroeg is om de globale impact in te schatten van de invoering van een brede outplacementverplichting, kunnen we nu reeds enkele effecten onderscheiden: outplacement is toegankelijk geworden voor doelgroepen die voorheen geen toegang hadden tot dit type begeleiding,

daarnaast worden ontslagen werknemers onmiddellijk vrij intensief begeleid na hun ontslag (in tegenstelling tot de preventieve werking VDAB). De vraag is welke richting Vlaanderen met outplacement wil uitgaan: wordt outplacement verengd tot een vorm van (reguliere) arbeidsbemiddeling en aldus gezien als een middel om bijkomende begeleidingscapaciteit voor werkzoekenden te genereren of erkent Vlaanderen ook de eigenheid van outplacement: niet enkel (snel) plaatsen maar óók mensen weerbaarder en sterker maken op de arbeidsmarkt. De optie om outplacement te verenigen tot arbeidsbemiddeling lijkt alleszins tegengesteld aan het belang dat op Vlaams en Europees niveau wordt gehecht aan (externe) employability.

Daarnaast wordt outplacement op dit moment voornamelijk gezien als instrument om vroegtijdige uittrede te voorkomen. Het kan echter ook als instrument worden gezien in het bredere employability-beleid. Dit impliceert een grotere participatie van de -45-jarigen. De invoering van een recht op outplacement voor -45-jarigen zou echter een (te) zware financiële impact hebben op bedrijven. Daarom denken we eerder aan stimulansen om de inzet van outplacement te bevorderen. Een concrete optie is de mogelijkheid bieden aan bedrijven om outplacement aan te bieden als extra legaal voordeel in het arbeidscontract (zoals een hospitalisatieverzekering). Dit zou meteen ook een sensibiliserend effect hebben naar het bredere employability beleid in bedrijven.

*Peter De Cuyper*  
*HIVA*

*Anneleen Peeters*  
*IDEA Consult*

### **Noten**

1. Een tewerkstellingscel is een samenwerkingsverband dat erover waakt dat begeleidende maatregelen in het sociaal plan ook effectief worden uitgevoerd. Concreet worden onder meer de outplacementbegeleidingen opgevolgd. In dit samenwerkingsverband zitten de volgende partijen: VDAB (voorzitter van de cel), werkgever, werknemersvertegenwoordigers, en outplacementbureau(s). Eventueel

- kunnen ook het sectoraal opleidingsfonds en het Herplaatsingsfonds in de cel zetelen.
2. Cao 51 laat niet toe dat outplacementbureaus activiteiten van arbeidsbemiddeling, werking en selectie stellen. Het Vlaamse decreet van 13 april 1999 vermeldt outplacement als een vorm van arbeidsbemiddeling tegen betaling en voorziet dus niet langer in een scheiding van activiteiten. In de hiërarchie der normen staan de dwingende bepalingen van het decreet hoger dan de cao 51, dus de outplacementbureaus mogen deze activiteiten combineren.
  3. Van de groep die zich inschrijft, start immers 70% een outplacementbegeleiding.
  4. Op de redenen van non-take-up zullen we dieper ingaan in het lopende VIONA onderzoek 'tewerkstellingscellen voor het licht gehouden'.
  5. Sinds de invoering van de outplacementverplichting nemen steeds meer sectoren (16 in april 2008) de rol op van aanbesteder, financier en kwaliteitsbewaker. Hiermee trachten ze onder meer sancties te vermijden voor werknemers en werkgevers, bedrijven financieel te ondersteunen en de kwaliteit van het aanbod te bewaken.
  6. Dit mechanisme speelt niet enkel voor bruggepensioneerden maar ook bij ontslagen arbeiders. Bij bedienden speelt dit mechanisme minder: als ze werk vinden, wordt de inschakelingspremie immers verderbetaald.