



Duaal stelselis Tantalus-kwelling

Auteur(s):

Lieshout, H.A.M. van

De auteur is verbonden aan het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

lieshout@jur.uva.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4387, pagina D10, 5 december 2002

Rubriek:

Dossier: Duitsland

Trefwoord(en):

onderwijs

Het Duitse duale stelsel, waarbij leerlingen zowel binnen het bedrijf als op school vaardigheden opdoen, heeft belangrijke voordelen. Het stelsel kan echter niet klakkeloos worden overgenomen - Duitsland zelf is daarvan het beste voorbeeld.

Het Duitse leerlingstelsel (ook wel duale stelsel genoemd) vormt de hoofdroute in het Duitse hoger secundair onderwijs. Meer dan de helft van een generatie jongeren volgt op enig moment een duale opleiding van twee tot drieënhalf jaar. Deze bestaan in de regel uit twee dagen schools onderwijs aan een Berufsschule en drie dagen opleiding in het opleidingsbedrijf. Leerlingen hebben een opleidingsovereenkomst met dat bedrijf voor de duur van de opleiding, en krijgen in ruil daarvoor een opleidingsvergoeding die in cao's is vastgelegd. Opleidingsbedrijven worden gebonden door nationale eindtermen die de minimaal te leren kwalificaties in elk opleidingsberoep omschrijven. Deze worden gezamenlijk door sectorale werkgeversorganisaties en vakbonden ontwikkeld. De deelstaten ontwikkelen gezamenlijk soortgelijke (en onderling afgestemde) minimale eindtermen voor de schoolcomponent. Alle leerlingen moeten aan het eind van de opleiding een afsluitend examen afleggen met een praktijk- en een theoriecomponent.

Bestendig kwalificatie-evenwicht...

Het Duitse duale stelsel schraagt al decennialang een bestendig hoog kwalificatie-evenwicht (high skill equilibrium): de meeste bedrijven bieden beroepsopleidingen aan en de meeste jongeren maken dankbaar van dat aanbod gebruik. Dat leidt in de eerste plaats tot een in internationaal vergelijkend opzicht hoog percentage van de beroepsbevolking met een afgeronde beroepsopleiding (ofwel startkwalificatie) en in de tweede plaats tot een zowel absoluut als relatief (ten opzichte van vakvolwassen werknemers) lage jeugdwerkloosheid.

De werking van dat high-skill equilibrium is uitvoerig geanalyseerd ¹. Daarbij wordt verschil gemaakt tussen de afwegingen van kleinere bedrijven enerzijds en van grotere, internationaal concurrerende bedrijven anderzijds. Voor kleinere en middelgrote bedrijven geldt dat voor sommige van hen de directe baten van de opleiding (de productieve bijdrage van de leerling) al tijdens de opleiding groter zijn dan de opleidingskosten ². Voor andere resteren per saldo nog kosten, maar daar staan verscheidene indirecte baten van het zelf opleiden tegenover, zoals bespaarde inwerkkosten en hogere loonkosten voor geschoolde werknemers die elders zouden moeten worden weggekocht. Bovendien blijven leerlingen in de regel na de opleiding nog enige tijd bij het opleidingsbedrijf in dienst, zodat het bedrijf ook na de opleiding nog rendement haalt uit de gedane investering in menselijk kapitaal. Kortom: voor deze bedrijven renderen opleidingsinvesteringen doorgaans direct of vrij snel.

Grotere bedrijven leiden relatief nog veel meer op; in 2000 leidde 69 procent van de bedrijven in de oude deelstaten met 50 tot 500 werknemers op, en maar liefst 87,4 procent van de bedrijven met 500 of meer werknemers. Voor dergelijke bedrijven resteren aan het eind van de opleiding, en na aftrek van de opbrengsten van de productieve arbeid van de leerlingen, gemiddeld nog aanzienlijke opleidingskosten ³. Voor hen zijn echter ook de indirecte baten aanzienlijk groter. De Duitse arbeidsverhoudingen (bedrijfstaking-cao's met relatief hoge minimale loonschalen) verhinderen het dergelijke bedrijven internationaal te concurreren op lage arbeidskosten. Zij concurreren daarom doorgaans op kwaliteit via innovatieve productmarktstrategieën. Daartoe hebben zij een goed geschoold personeels-bestand nodig. Zij moeten dus of zelf opleiden, of bij andere arbeidsorganisaties geschoolde vakkrachten weggokopen. Dat laatste is in de Duitse context echter duur, riskant en lastig. Duur, omdat de kosten van een leerlingopleiding in Duitsland dankzij de eveneens bij cao vastgelegde en relatief lage leerlinglonen (gemiddeld € 582 in 2001), laag zijn in vergelijking tot informele on-the-job scholing van reguliere werknemers. Die laatsten ontvangen immers een veel hoger regulier cao-loon. Riskant, omdat de grote meerderheid der (grote) Duitse bedrijven zelf leerlingen opleidt en de meeste leerlingen daarna een tijd bij het opleidingsbedrijf blijven. De markt voor afgestudeerde leerlingen die niet bij hun eigen opleidingsbedrijf blijven is daardoor erg klein. Bovendien is het een 'citroenenmarkt' (lemon market): er bestaat een relatief grote kans dat deze leerlingen nu op de externe arbeidsmarkt beschikbaar zijn omdat zij niet voldeden bij het opleidingsbedrijf. Lastig, omdat anders dan in Nederland het Duitse voltijds schools beroepsopleiding geen volwaardig alternatief voor duale opleidingen biedt, maar slechts basisberoepsopleidingen die voorbereiden op een duale opleiding dan wel hoger onderwijs; het levert dus geen volwaardige, aan duale abiturienten equivalente vakkrachten. Het is voor dergelijke bedrijven moeilijk om extern voldoende jonge, gekwalificeerde vakkrachten te vinden, terwijl zij die hard nodig hebben voor hun type productie. Er zit dan weinig anders op dan zelf leerlingen op te leiden.

...dat zich moeilijk laat repliceren...

Terwijl beleidsmakers altijd verlekkerd naar dit Duitse evenwicht keken, heeft de (betere) literatuur altijd gewaarschuwd dat zo'n evenwicht, vanwege de complexe institutionele en contextuele basis, niet zo maar elders te repliceren is. Duitsland zelf geldt inmiddels al meer dan een decennium als het beste bewijs daarvan. Zo is het nog steeds niet gelukt een even succesvol duaal stelsel op te bouwen in de nieuwe deelstaten. Voor heel Duitsland werden in 2001 638.397 leer-arbeidsplaatsen aangeboden, terwijl er 634.314 kandidaten waren. Dat betekent dat de aanbod-vraag verhouding 100,3 bedroeg, lager dan de minimaal wenselijk geachte verhouding van 112,5. Met een aanbod-vraag verhouding van 95,7 is de marktsituatie in het oosten nog steeds beduidend slechter dan in het westen (102,4). Toch vormen deze cijfers nog een onderschatting van het regionale verschil. Terwijl de markt in de oude deelstaten ongeveer vier keer zo groot is als in de nieuwe, worden in de laatste zo'n 40.000 opleidingsplaatsen door de overheid gesubsidieerd, terwijl dat voor slechts een verwaarloosbare fractie (10.000 plaatsen) in het westen geldt.

In de Duitse historie is een dergelijke aanbod-vraag verhouding overigens niet zo uitzonderlijk. Een duaal stelsel is per definitie gevoelig voor conjunctuur- en demografische schommelingen, en ging in de oude deelstaten van een verhouding van 95,1 in 1985 tot maar liefst 121,8 in 1992. Een heel hoge verhouding betekent ook niet dat er geen probleem is maar slechts dat er een ander probleem is: bij een hoge verhouding zijn er veel bedrijven die geen (voldoende geschikte) leerlingen kunnen vinden. Vanwege de demografische ontwikkeling wordt voor de toekomst verwacht dat dat laatste probleem zal prevaleren. Overigens zal die demografische ontwikkeling ook zorgen dat zich geleidelijk minder jongeren op de Oost-Duitse leerarbeidsmarkt melden dan nu, met enige ontspanning als gevolg.

...en nog moeilijker laat afschaffen...

Er is wel eens een scenario geschetst waarbij de Duitse hereniging geleidelijk zou leiden tot een 'veramerikanisering' van de Duitse arbeidsverhoudingen in het algemeen, terwijl het Duitse duale stelsel in het bijzonder door twee tendensen zou worden uitgehold: een afnemende bereidheid van werkgevers om de opleidingskosten voor hun rekening te nemen en een veranderende organisatiewijze van bedrijven die hun preferenties in de richting van de flexibele generalist boven de beperktere specialist zou doen verschuiven⁴. Een veramerikanisering van de Duitse arbeidsverhoudingen is echter even onwaarschijnlijk als een vergermanisering van de Amerikaanse arbeidsverhoudingen: nationale arbeidsverhoudingen zijn padafhankelijk.

Voor een afnemende bereidheid van werkgevers om in de opleiding van werknemers te investeren is geen bewijs te vinden in de ontwikkeling van de percentages bedrijven die opleidingen aanbieden. Die percentages liggen in het oosten (weliswaar dankzij de overheidssubsidies, maar toch) inmiddels nagenoeg op westerse hoogten. De vrees voor daling ervan is overigens zo oud als het duale stelsel zelf: zij duikt bij elke tijdelijke teruggang in het opleidingsaanbod weer op. Maar in de historie van het Duitse leerlingwezen zijn het steeds de werkgevers zelf (en politiek rechts), die de opleidingsverantwoordelijkheid bij de individuele bedrijven willen houden en zich tegen elke poging tot collectivisering en verstatelijking van de opleiding verzetten⁵! Vakbonden en politiek links hebben nog wel eens gehoopt op verstatelijking van de opleiding en de vorming van een algemeen opleidingsfonds. Het moderne leerlingwezen behelst een compromis dat onder de grote coalitie van spd en cdu in een wet uit 1969 is vevat. Mede daarom is dit compromis stabiel. In de jaren zeventig was er een linkse poging tot conditionele fondsvorming en verstatelijking van de opleiding, maar die is op een technisch foutje in het hooggerichtshof gesneuveld. Tegenwoordig is het enkel de pds die iets dergelijks bepleit.

Wel wordt inmiddels breed gesproken over modernisering van de wet uit 1969. In 1999 zijn daar in het Bündnis für Arbeit al de gemeenschappelijke contouren voor geschetst. Noch het duale karakter, noch de centrale rol van individuele bedrijven, noch de organisatie van de opleiding in op federaal niveau gereguleerde opleidingsberoepen (de wezenlijke kenmerken van het Duitse duale stelsel) staan ter discussie.

...omdat de productie er op is afgestemd

Tenslotte de misvatting dat een organisatieontwikkeling in de richting van flexibele generalisten het duale stelsel als zodanig zou ondermijnen. De benadering van het beroepsbegrip (en daarmee de inrichting van de opleidingen) in het duale stelsel is al wezenlijk gemoderniseerd met de 'NeuOrdnung' (herziening) van de metaalopleidingsberoepen in de jaren zeventig en tachtig. 37 oude opleidingsberoepen zijn samen-gevoegd tot zes nieuwe, brede beroepen, met een gemeenschappelijke basisopleiding van een jaar en specialisatiemogelijkheden aan het eind van de drieënhalve-jarige opleidingen. De modernisering van de opleidingen in de richting van bredere generalisten is in het Duitse beroepsonderwijs dus al dertig jaar geleden begonnen.

Het Britse National Institute for Economic and Social Research startte in de jaren tachtig een onderzoeksprogramma om productiviteitsverschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en andere landen te verklaren. In dat kader werd een eerste serie van vier branche-vergelijkingen uitgevoerd, waarbij via casusstudies in gematchte Engelse en Duitse bedrijven de productiviteit, organisatie van de productie, en kwalificaties van het personeel werden vergeleken. Duitse bedrijven bleken een relatief hogere arbeidsproductiviteit te kennen. Breder, in het duale stelsel gekwalificeerd personeel bleek een cruciale verklarende variabele daarvoor. Dat gold voor sectoren zo divers als metaal, meubels, textiel en het hotelwezen. Sommige van deze studies zijn later uitgebreid naar andere landen. Ook zijn er studies in andere sectoren uitgevoerd (onder andere verzekeringswezen en fijnmetaal). De mythe van het Duitse vakmanschap blijkt in deze studies steeds geen mythe: Duitse (en overigens Nederlandse) werknemers scoren (wanneer rekening wordt gehouden met kwaliteitsverschillen in productie) in de regel beter dan Angelsaksische (en Franse) werknemers op de werkvloer⁶.

Wat betreft de relatie tussen opleiding en kwalificaties, organisatie van de productie, en concurrentiepositie biedt het wel en wee van de machinebouw in verschillende landen leerzame stof⁷. Deze relatief sterk geïnternationaliseerde markt werd traditioneel door Amerikaanse bedrijven gedomineerd. Het productie-volume in de Amerikaanse machinebouw daalde in de jaren tachtig echter sterk, terwijl het in Duitsland en Japan sterk groeide. Waar Amerikaanse bedrijven de markt aanvankelijk domineerden met in grote hoeveelheden geproduceerde standaardproducten tegen lage prijzen, bleken Duitse en Japanse bedrijven daarna met beter en breder geschoolde vakkrachten en flexibeler en meer op maat gesneden productie snel marktaandeel te veroveren. Nieuwe productietechnologieën blijken niet direct de vereiste kwalificaties van werknemers te determineren. De manier waarop managers werknemers inzetten is daarentegen een cruciale intermediaire variabele. Regionale factoren zoals een goed functionerend stelsel van beroepsonderwijs beïnvloeden dergelijke bedrijfskwalificatiestrategieën wezenlijk.

Studies uit andere branches laten soortgelijke uitkomsten zien. Een vergelijkende studie van de Duitse en Amerikaanse banksector bijvoorbeeld stelt dat het ontbreken van een brede initiële beroepskwalificering van hun werknemers Amerikaanse banken heeft gehinderd bij het ontginnen van de groeimarkt van de financiële advisering⁸. Hier is geen sprake van een verlies van marktaandeel aan het buitenland maar aan andere binnenlandse bedrijven die een opkomende markt beter ontginnen. Een studie uit de automobiellindustrie bevestigt dat Amerikaanse bedrijven minder in menselijk kapitaal investeren dan hun Japanse en Europese concurrenten, en constateert dat de productiestrategie van het bedrijf alsmede enkele kenmerken van de nationale omgeving van het (moeder)bedrijf bepalend lijken voor dergelijke investeringen⁹.

Het voorbeeld van de machinebouw leert tevens dat wat op enig moment in een branche een succesvolle internationale concurrentiestrategie is gebleken, dat niet noodzakelijkerwijs blijft. De Duitse institutionalisering van het beroepsonderwijs zal niet steevast een internationaal concurrentievoordeel opleveren. Tot dusverre blijkt uit veel internationaal onderzoek in verschillende branches echter steeds dat de Duitse beroepsbevolking op middelbaar niveau relatief goed en breed geschoold is. Dat kan in beginsel soms net zo goed een internationaal concurrentienadeel (hoge arbeidskosten) als -voordeel (flexibele hoogwaardige productie) opleveren. Een algemene trend naar bredere kwalificering zal voornamelijk niet in het nadeel van het Duitse duale stelsel uitpakken, dat immers tot dusverre bewezen heeft in dat opzicht uitstekend te presteren.

Conclusie

Het Duitse duale stelsel overleeft zijn critici en crises al heel lang en zal dat nog wel een hele tijd blijven doen. Het stelsel is nauw verweven met de Duitse arbeidsverhoudingen en de organisatie van productie en dienstverlening. Het berust op een brede consensus in politiek en bedrijfsleven. Daartussen en daarbinnen moderniseert het stelsel wel degelijk. Het biedt grote voordelen (lage jeugdwerkloosheid, hoog percentage beroepsbevolking met goede en brede beroepskwalificering) maar is niet zonder problemen (conjunctuurgevoelig, achterstand vrouwen en minderheden). Het eenvoudigweg kopiëren van het succes is voornamelijk de Duitse staat zelf ook nog niet gelukt, dus laat andere staten zich wat dat betreft geen illusies maken. Nederland kan bovendien zelf bogen op een eveneens succesvol beroepsonderwijsbestel. Wel zouden Nederlandse beleidsmakers zich kunnen afvragen of, net als in Duitsland, jongeren geen (wettelijke) opleidingsgaranties verdienen in ruil voor lage (wettelijke) minimumjeugdlonen. Een idee voor als straks de rechter die wettelijke minimumjeugdlonen als leeftijdsdiscriminatie in strijd met internationale verdragen, verwerpt.

Dossier Duitsland

D.J. Bruinsma: [Buren](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Herenigd en versterkt](#)

M. Schramm: [Matigen loont niet, individualiseren wel](#)

S. Brakman, J.H. Garretsen: [Wordt de economische Muur geslecht?](#)

H.A.M. van Lieshout: [Duale stelsel is Tantaluskwelling](#)

A.H. Kleinknecht: ['Made in Germany': ieder nadeel heb z'n voordeel](#)

R. Inklaar, J. Sleifer, B. van Ark: [Innovatie en productiviteit](#)

W.H.J. Hassink: [Hartz en Donner: efficiënte onderhandelingen?](#)

F.A.G. den Butter: [De man van twee miljoen](#)

E.W. Mehring: [Vertrouwen is goed, controle is beter](#)

E.M. Valke: [Arbeidsmarkt cruciaal](#)

J.J.A. Eggelte: [Stroomopwaarts het Rijnland in](#)

A.L. Bovenberg: [Werk aan de winkel voor nieuw kabinet](#)

H. Maarse: [Tussen wachtlijst en waslijst](#)

K.G. Okma: [Duitse zorg op een kruispunt-hoezo?](#)

A. Bocker, D. Thranhardt: [\(Waarom\) integreert Duitsland beter?](#)

W. Jonkhoff: [Land van de rijzende zon?](#)

- 1 Onder andere in H.A.M. van Lieshout, Beroepsonderwijs in Duitsland, MGK, Amsterdam, 1996.
- 2 R. von Bardeleben, U. Beicht en K. Feher, Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung, BIBB, Berlijn/Bonn, 1995.
- 3 Von Bardeleben et al, op. cit., 1995.
- 4 K.-H. Paqué, [Het Duitse model raakt uit de tijd](#), ESB, 30 januari 1998, blz. 84-87.
- 5 J. Hilbert, H. Stüdmersen en H. Weber, Berufsbildungspolitik. Geschichte - Organisation - Neuordnung, Leske + Budrich, Opladen, 1990.
- 6 S. Prais, Productivity, education and training: Britain and other countries compared, NIESR, Londen, 1995. Zie ook G. Mason, D. Finegold en K. Wagner, National skill-creation systems and career paths for service workers: hotels in the U.S., Germany and Britain, International Journal of Human Resource Management, jrg. 11, nr. 3, 2000, blz. 497-516.
- 7 D. Finegold et al, The decline of the U.S. machine-tool industry and prospects for its sustainable recovery, RAND, Santa Monica, 1994.
- 8 B. Keltner, Relationship banking and competitive advantage: evidence from the U.S. and Germany, California Management Review, jrg. 37, nr. 4, 1995, blz. 45-72; en G. Mason, B. Keltner en K. Wagner, Productivity, technology and skills in banking, NIESR discussion paper nr. 159, Londen, 1999.
- 9 J.P. MacDuffie en Th.A. Kochan, Do U.S. firms invest less in human resources? Training in the world auto industry, Industrial Relations, jrg. 34, nr. 2, 1995, blz. 147-168.