



## Het Duitse model raakt uit de tijd

**Auteur(s):**

Paqué, K.-H.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4137, pagina 84, 30 januari 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeid, onderwijs, Duitsland, economische, orde

*De regelgeving op de arbeidsmarkt, de loonvorming en het beroepsonderwijs zijn in Duitsland en in Nederland verschillend. Er is weinig kans dat het poldermodel Duitsland uit de nood kan helpen. En Nederland moet niet teveel illusies koesteren over het Duitse leerlingstelsel.*

**De instituties voor de arbeidsmarkt verschillen tussen Nederland en Duitsland niet in grote lijnen. Vergeleken met de Verenigde Staten ziet de regelgeving voor ontslag en werktijden er in Nederland en Duitsland min of meer hetzelfde uit. De belangrijkste verschillen zijn te vinden in werktijdverkorting en tijdelijke arbeidsovereenkomsten. In Duitsland kan werktijdverkorting gemakkelijker conjunctuurschommelingen opvangen. Nederland heeft een vrijere regelgeving wat betreft flexibele arbeidsovereenkomsten, hoewel ik in beide gevallen de verschillen niet zo groot vind.**

Maar toch oogt het Nederlandse kader iets moderner. Waarom? Omdat werktijdverkorting voor grootschalige industriële bedrijven de geijkte manier is om in tijden van conjuncturele neergang het werk te rantsoeneren en zo tijdelijke massa-ontslagen te voorkomen. Echter, het voornaamste structurele probleem van de Europese arbeidsmarkten ligt in de hoge hindernissen die nieuwkomers moeten nemen om tot de arbeidsmarkt toe te treden of te kunnen herintreden. Deze hindernissen kunnen worden verlaagd door meer ruimte te bieden voor afspraken omtrent flexibel werken. In die zin maakt het Duitse model een wat verouderde indruk, met de nadruk op betrokkenheid binnen arbeidsverhoudingen in een voornamelijk industriële omgeving.

### Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg

Evenals op het gebied van arbeidsmarktwetgeving, verschillen de beide landen niet zoveel van elkaar wat betreft reikwijdte en opzet van het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg, althans vergeleken met de Amerikaanse arbeidsmarktinstellingen. Immers, de ruggengraat van de systemen van beide landen bestaat uit een coöperatief model dat hoofdzakelijk is gebaseerd op loonafspraken per sector. Maar er zijn ook verschillen. Nederland kent een wat strakkere coördinatie en consensusvorming op centraal niveau, maar biedt meer speelruimte voor bedrijfsspecifieke flexibiliteit. Duitsland daarentegen kent een grotere autonomie op sectorniveau. Dit verschil wordt verder geaccentueerd door de verschillende rol van de overheid bij de loonvorming. In Nederland is dat pragmatisch interventionisme, tegenover strikte terughoudendheid in Duitsland, waar loonafspraken worden overgelaten aan de sociale partners in een goed bewaard gebleven geest van wat men heel passend 'Tarifautonomie' noemt.

Het Nederlandse systeem biedt een licht voordeel ten opzichte van het Duitse omdat het twee goede elementen in zich verenigt, te weten het competitieve element en het coöperatieve element. Dit biedt ruimte voor het internaliseren van de externe effecten van collectieve afspraken op centraal niveau. Het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg voorziet in een macro-economisch verantwoordelijkheidsgevoel. Bovendien biedt het meer ruimte voor aanpassing aan de lokale omstandigheden dan het Duitse model.

Het CPB komt in zijn studie *Challenging neighbours* tot de conclusie dat Duitsland zich dan ook in twee richtingen tegelijk dient te bewegen:

» naar centralisatie, zij het niet op nationaal maar op regionaal niveau, zodat regionale eenheden ongeveer zo groot als Nederland zijn belast met de coördinatie;

» naar decentralisatie, door ruimte te bieden voor meer bedrijfsspecifieke en regionale aanpassingen.

Hoewel ik de grondgedachte van beide voorstellen aardig vind, ben ik geneigd te denken dat ze wat abstract zijn, gezien de nieuwe krachtige tendensen die het Duitse model van collectief arbeidsvoorwaardenoverleg van onderaf beginnen uit te hollen, zelfs zonder dat er sprake is van bewuste hervormingspogingen. De krachtigste van deze tendensen is zichtbaar in het oostelijke deel van het land.

Kort na de Duitse eenwording is afgesproken het minimumloon tussen Oost- en West-Duitsland in cao's gelijk te trekken - hetgeen tegen het midden van de jaren negentig moest zijn voltooid. Toen kwam de drastische sanering van de Oost-Duitse verwerkende industrie, die noodzakelijk bleek vanwege de sterk verouderde technologie en slechte kwaliteit van zowel product als marketing, maar ook door de druk van de arbeidskosten, waardoor het probleem nog eens extra werd vergroot. Als gevolg hiervan werd dat gedeelte van de economie dat gebonden was door collectieve afspraken, nogal klein. Tegelijkertijd steeg het werkloosheidscijfer in het oosten tot een recordniveau - volgens de officiële cijfers vijftien à twintig procent van de beroepsbevolking en ruim dertig procent als de verschillende vormen van verborgen werkloosheid worden meegeteld.

Tegen deze economische achtergrond sloten vele beginnende ondernemers in het oosten zich niet aan bij de werkgeversorganisaties, maar huurden op de vrije markt arbeidskrachten in tegen voorwaarden die beneden de norm lagen van de van toepassing zijnde cao's. Bovendien betalen vele gevestigde werkgevers - zelfs als ze formeel aan bestaande cao's zijn gebonden - lonen uit die lager zijn dan overeengekomen, met stilzwijgende instemming van werknemersvertegenwoordigers in de ondernemingsraden (en de vakbonden op de achtergrond). Uit enquêtes blijkt dat in het oosten ongeveer veertig procent van alle werkgevers in de industriële sector heden ten dage lonen uitbetaalt die onder het voor de betreffende sector overeengekomen minimum liggen.

## Veramerikanisering

Naar mijn mening vormt de genoemde tendens een grote bedreiging voor de stabiliteit van het Duitse systeem van collectief arbeidsvoorwaardenoverleg, misschien wel een grotere bedreiging dan de overbekende algemene tendensen op de arbeidsmarkt zoals die in ook andere landen waarneembaar zijn. Met een beetje fantasie valt er te speculeren over een uiteindelijke volledige 'veramerikanisering' van de Duitse arbeidsmarkt. Men zou het zich als een soort uithollingsproces in drie fasen kunnen voorstellen.

*Nu*

Het oostelijk deel van het land zal zich aan de greep van collectieve afspraken weten te onttrekken, omdat bij de huidige mate van (verborgen) werkloosheid, zelfs hooggekwalificeerde arbeidskrachten op de vrije markt zijn te vinden zonder dat dit de kosten van vakbondsinvloed met zich meebrengt. In het westelijk deel van het land is dit nog niet het geval aangezien er relatief gezien minder werklozen zijn, die bovendien over minder vaardigheden en kwaliteit beschikken dan die in het oosten. Hooggeschoolde arbeidskrachten kunnen door hun lidmaatschap van de vakbond nog steeds het loon bedingen dat ze willen. In het westen loont het voor werkgevers die op zoek zijn naar geschoolde arbeidskrachten gewoonweg niet de vakbonden te passeren. Als je dat probeert, zal het je heel veel moeite kosten om überhaupt geschoolde arbeidskrachten te krijgen.

## De middellange termijn

Oost-Duitsland wordt geleidelijk een gebied dat aanzienlijke directe investeringen aantrekt, doordat het een hooggeschoolde beroepsbevolking te bieden heeft tegen veel lagere kosten dan het westen (aangevuld met andere plaatselijke factoren als goedkope huisvesting en tegen die tijd een zeer behoorlijke infrastructuur). Ik wijs erop dat deze lage-kostenregio ongeveer twintig procent van de nationale bevolking zal uitmaken - misschien niet genoeg om als electoraat een economisch systeem van bovenaf uit zijn evenwicht te brengen, maar misschien net genoeg om een coöperatief loonoverlegmodel van onderaf uit te hollen door de concurrentie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Het gevolg kan dan ook zijn dat in het westen de concurrentiedruk oploopt, zodat ook daar de werkgevers beginnen uit hun werkgeversorganisaties te stappen en lagere lonen te betalen dan in cao's overeengekomen. Op die manier wordt het systeem uitgehouden in een veel groter deel van het land dan alleen in het oosten.

## De lange termijn

Uiteindelijk zal op de Duitse arbeidsmarkten een veel beperktere rol zijn weggelegd voor collectief arbeidsvoorwaardenoverleg dan in de 'goeie ouwe tijd' van het corporatieve kapitalisme in het West-Duitsland van voor de eenwording. Uiteraard is het onwaarschijnlijk dat het eindresultaat een Amerikaans getinte arbeidsmarkt zal zijn, maar de gelijkenis kon wel eens groter worden dan de meesten van ons zich vandaag de dag kunnen voorstellen.

Misschien ga ik te ver in mijn visie, maar zelfs als dat zo is, dan blijf ik erbij dat de Duitse arbeidsmarktinstuties van onderaf aan het veranderen zijn en dat hier de aandacht op moet worden gevestigd. Ik vind het niet aan te bevelen om een soort 'statische momentopname' te maken van het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg zoals dat er nu uitziet, en van daaruit marginale hervormingsvoorstellen te doen.

## Beroepsopleiding

Wat beroepsopleiding betreft, krijgt het alom geprezen Duitse leerlingensysteem goede cijfers in *Challenging neighbours* en Nederland wordt aanbevolen bepaalde elementen ervan over te nemen. Voor de makers van het rapport springen er twee elementen van het Duitse systeem uit qua aantrekkelijkheid: (i) de medefinanciering van het systeem via lage lonen voor de leerlingen ter verlaging van de kosten die het voor werkgevers met zich meebrengt om een beroepsopleiding binnen het bedrijf te verzorgen; (ii) de lage toegangsdrempels waarbij geen formele eisen gelden, waardoor jongeren met een grote diversiteit aan vaardigheden de mogelijkheid wordt geboden een behoorlijke beroepsopleiding te volgen.

Voor een Duitser die dagelijks de berichten hoort over de huidige 'Lehrstellenknappheit' - de grote kloof tussen vraag en aanbod van opleidingsplaatsen - is het natuurlijk geruststellend uit het buitenland te horen dat het systeem zo gek nog niet is. Het is inderdaad een goed systeem en het geweeke klaag over de kloof tussen vraag en aanbod van opleidingsplaatsen is, gedeeltelijk althans, het gevolg van het succes ervan. Steeds meer jongeren die voor wetenschappelijk onderwijs in aanmerking komen, geven er namelijk de voorkeur aan om als leerling te beginnen, hoofdzakelijk in dienstverlenende beroepen, om zodra hun leerperiode erop zit door te stromen naar het wetenschappelijk onderwijs. Zodoende beschikken ze over aantoonbare praktijkervaring wanneer ze na hun afstuderen uiteindelijk hun intrede op de arbeidsmarkt doen.

Natuurlijk is het sterkste argument ten gunste van het Duitse systeem de uitzonderlijk lage jeugdwerkloosheid. Het westelijk deel van het land heeft nooit het gevaar gelopen met een 'verloren generatie' jongeren te worden opgezaald, die enorm veel moeite zou hebben om op elk willekeurig moment in hun werkzame leven opnieuw een behoorlijke carrière op te bouwen vanwege de alom bekende negatieve hysteresis-effecten van langdurige werkloosheid.

Maar er is ook een andere kant van de medaille. Men kan de problemen alleen waarnemen als men bereid is verder te kijken dan de momentopname van de huidige situatie en de toekomst te overdenken. Als men dat doet, kan men twee verontrustende tendensen

waarnemen: een uitholling van binnenuit en een bedreiging van buitenaf.

### *Uitholling van binnenuit*

Laten we het eerst hebben over de uitholling van binnenuit, de kosten van het systeem. De jaarlijkse rituele paniek over het tekort aan opleidingsplaatsen buiten beschouwing gelaten, blijkt er bij werkgevers een afnemende neiging of bereidheid te bestaan de opleidingskosten voor hun rekening te nemen in de steeds sterker concurrerende en globaliserende economie. Wat de precieze economische beweegredenen ook moge zijn, de alternatieve kosten voor het beschikbaar stellen van opleidingsplaatsen zijn in de loop der tijd gestegen. Gezien de nu al omvangrijke medefinanciering van deze kosten via lage lonen voor leerlingen, zou er veel voor te zeggen zijn om een vorm van subsidie voor bedrijfsinterne opleidingen beschikbaar te stellen, zoals een bijzondere belastingaftrek voor iedere Duitse Mark die wordt geïnvesteerd in de vorming van menselijk kapitaal (leerlingen). Het behoeft geen betoog dat het huidige initiatief van de politiek om openbare aanbestedingen op de een of andere manier afhankelijk te maken van de voorzieningen die een bedrijf treft voor scholing, er nogal bekaaid van afkomt uit het oogpunt van economische doelmatigheid en eerlijke concurrentie.

### *Bedreiging van buitenaf*

De bedreiging van buitenaf wordt gevormd door een tendens die veel fundamenteeler van aard is. De organisatiewijze van bedrijven is snel en systematisch aan het veranderen. Enige voorbeelden zijn: (i) organisatiestructuren worden platter ten koste van het middenkader; (ii) door automatisering zijn productieprocessen aan verandering onderhevig, hetgeen een grotere flexibiliteit van de productie mogelijk maakt; (iii) besluitvormingsprocessen worden gedecentraliseerd omdat binnen het bedrijf, eveneens door automatisering, de informatiestroom eenvoudiger is en de vaardigheden van de breder inzetbare werknemers goed op elkaar kunnen worden afgestemd; (iv) assortimenten worden breder (maar kleinschaliger), waardoor beter wordt beantwoord aan de voorkeur van de klant; en (v) de grenzen tussen verschillende beroepen zijn aan het vervagen naarmate werknemers steeds vaker meerdere taken vervullen en van functie veranderen.

Op de arbeidsmarkt werken al deze tendensen in dezelfde richting: in overigens vergelijkbare omstandigheden geniet de meer flexibele generalist de voorkeur boven de beperktere specialist. De mensen die geleerd hebben verschillende taken in verschillende teams te vervullen, kunnen beter concurreren met degenen die deze flexibiliteit niet hebben aangeleerd. In een serie inspirerende verhandelingen hebben Assar Lindbeck en Dennis Snower exact hetzelfde concept uitgewerkt ter verduidelijking van bepaalde tendensen in de richting van loondifferentiatie tussen mensen waarvan niet de kwalificaties waarneembaar verschillen, maar wel de mate waarin ze in staat zijn in een moderne werkomgeving meerdere taken uit te voeren <sup>1</sup>.

Dergelijke tendensen zullen ernstige gevolgen hebben voor de strikte beloningsschema's zoals vastgelegd in cao's, aangezien deze de loonstructuren koppelen aan de 'objectieve normen' van de mate van opleiding. Deze zijn waarschijnlijk niet goed afgestemd op de potentiële arbeidsproductiviteit in een omgeving die een steeds bredere inzetbaarheid verlangt. Een land als Duitsland, waar het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg weinig flexibel van aard is, kan in dit opzicht wel eens zwaar worden getroffen.

Maar de voornaamste bedreiging geldt wel het scholingssysteem, met inbegrip van het veelgeroemde Duitse leerlingensstelsel. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat dit stelsel zoals het tot op heden is vormgegeven een relatief voordeel biedt - wellicht zelfs een absoluut voordeel - doordat het goed geschoolde arbeidskrachten aflevert die waarschijnlijk uitstekend werk zullen verrichten op een duidelijk omschreven plaats binnen hun industriële vakgebied. Er is echter veel minder reden om aan te nemen dat ze goed zullen zijn in het flexibel uitvoeren van meerdere taken. Integendeel, de zeer nauw afgebakende beroepsscholing die gedurende een lange periode in de economische geschiedenis vrijwel de garantie vormde voor professioneel uitgevoerd werk van hoge kwaliteit zou best eens een groot struikelblok kunnen worden wanneer een flexibele werkwijze en een groot aanpassingsvermogen erdoor worden belemmerd. Om het eens in econometaal te zeggen: het menselijk kapitaal dat in het traditionele systeem van het leerlingensstelsel wordt ontwikkeld, zou wel eens te specifiek kunnen zijn om toekomstige werknemers te leren zeer productief en breed inzetbaar te worden.

Naar mijn mening zou het Duitse leerlingensstelsel in dit opzicht eens grondig moeten worden getoetst op zijn functioneren. Enige twijfel is mijns inziens op zijn plaats gezien de strakke grenzen die in Duitsland blijkbaar bestaan tussen de verschillende beroepen. De toekomst van het Duitse leerlingensstelsel kan er wel eens wat minder rooskleurig uitzien dan het rapport doet voorkomen. Op zijn minst zou het nodig kunnen zijn op dit terrein nog eens wat verder over instituties na te denken.

### *Tot besluit*

Op de drie belangrijkste aspecten van de arbeidsmarkt waarbij ik stil ben blijven staan - arbeidsmarktregulering, collectief arbeidsvoorwaardenoverleg en beroepsonderwijs - heeft het Duitse systeem lange tijd goed gefunctioneerd. Echter, als voorbeeld lijkt het vandaag de dag een beetje achterhaald. Terwijl de uitdagingen van een moderne economische wereld zijn verschoven, zijn de Duitse arbeidsmarktinstituties in hun traditionele vorm te lang bewaard gebleven. De beurt is nu aan andere landen om de toon aan te geven bij wat bekend staat als 'Standortwettbewerb' en zo Duitsland te dwingen zich eveneens aan te passen. Een van die landen zou Nederland wel eens kunnen zijn.

---

## **Challenging Neighbours**

Eind vorig jaar publiceerde het Centraal Planbureau een vergelijkende studie over Duitse en Nederlandse economische instituties: *Challenging neighbours, rethinking German and Dutch economic institutions* (Springer, 1997).

Met dit project, qua aard nieuw voor het CPB, was in 1993 een begin gemaakt. Ter gelegenheid van de afronding vond op 10 en 11 september 1997 in Düsseldorf een conferentie plaats, waar verschillende wetenschappers en politici reageerden op 'Challenging neighbours'.

Dit nummer van ESB brengt een aantal van deze bijdragen bijeen. In aanvulling daarop presenteert het CPB enkele 'afrullen'

die de economische verschillen tussen Nederland en Duitsland typeren. Aan het slot van dit nummer wordt de recente ontwikkeling van de Nederlandse en Duitse economie in kaart gebracht.

H.A. Keuzenkamp, [Het groenste gras](#)

B. van Ark, [Duitsland moet het in de breedte zoeken](#)

G.J. Wijers, [Vernieuwing door vergelijking](#)

D. Soskice, [De uitdaging: Duitse technologie, Nederlandse lonen](#)

A.L. Bovenberg, [Reactie: Loonmatiging en institutionele vernieuwing loont ook voor Duitsland](#)

E.E.C. van Damme, [Marktwerking en deregulering: Duitse lessen?](#)

G.M.M. Gelauff en C. den Broeder, [Afruil](#)

» Beleid: met of zonder sociale partners

» Arbeidsmarkt: interne of externe flexibiliteit

» Loonvorming: centralisatie versus autonomie

» Leren op school versus leren op het werk

C.W.A.M. van Paridon, [Monitor: De negatieve kringloop in de Duitse economie](#)

---

<sup>1</sup> Zie bijv. A. Lindbeck en D.J. Snower, *Centralized bargaining, multitasking and work*, CEPR discussion paper, nr. 1563, Londen, 1997