

**Flexicurity via opleidingsinvesteringen van bedrijven? Een internationale  
vergelijking<sup>1</sup>**

Dr. H.A.M. van Lieshout

lector Flexicurity  
Kenniscentrum Arbeid  
Hanzehogeschool Groningen

Paper ten behoeve van de workshop

*Globalisation, Europeanisation and welfare state reforms*

op het 8ste Nederlands-Belgisch Politicologenetmaal

28-29 mei 2009, Berg en Dal

## Inleiding

Dit artikel analyseert de werking van empirische markten voor middelbare kwalificaties. Dat laatste is een afbakening die zowel het (meer of minder georganiseerde, al dan niet schoolse) beroepsonderwijs op hoger secundair niveau omvat, als de daarmee corresponderende (jeugd)arbeidsmarkt, en hun onderlinge aansluiting. Het artikel analyseert en vergelijkt hoe drie empirische markten voor middelbare kwalificaties opereren onder verschillende reguleringsregimes. Speciale aandacht krijgt de rol van bedrijven en hun opleidingsinvesteringen op die markten.

Drie verschillende nationale markten voor middelbare kwalificaties in de jaren negentig zijn geanalyseerd en vergeleken (van Lieshout, 2008): die in Nederland (Dercksen & van Lieshout, 1993), die in (West-)Duitsland (van Lieshout, 1996a), en in die in de Amerikaanse staat Wisconsin (van Lieshout, 1996c). De centrale vraag was: hoe opereren markten voor middelbare kwalificaties in elk van deze drie landen? De analyses zijn gebaseerd op uitgebreid veldwerk in elk van de landen, dat bestond uit een combinatie van desk-research en interviews met de betrokken actoren op alle niveaus: scholen, bedrijven, vakbonden en werkgeversorganisaties, deelstaten en federale overheden en andere experts<sup>2</sup>. Dat deze drie opleidingsmarkten verschillen mag geen verbazing wekken - want daar zijn ze op geselecteerd.

(West-)Duitsland<sup>3</sup> is befaamd om zijn leerlingstelsel: een duaal stelsel waarin leerlingen twee tot drieënhalft jaar bij een bedrijf als leerling in dienst zijn en al werkend voor een beroep worden opgeleid, in combinatie met aanvullend schoolse beroepsbegeleidend onderwijs. Dat duale stelsel heeft een nagenoeg monopolie op de beroepskwalificering van jongeren in de Duitse markt voor middelbare kwalificaties. Dat gaat gepaard met een in internationaal vergelijkend opzicht relatief lage jeugdwerkloosheid ten opzichte van de werkloosheid onder volwassenen, en een relatief hoog aandeel van de beroepsbevolking dat ten minste een startkwalificatie behaalt.

Nederland scoort weliswaar wat lager dan Duitsland op die beide variabelen, maar geldt evenals Duitsland toch ook als een land met een zogenaamd hoog kwalificatie evenwicht: een land waar het onderwijsstelsel relatief goed geschoolde schoolverlaters produceert, die door bedrijven verder worden opgeleid (veelal maar niet noodzakelijk binnen een formeel opleidingsstelsel, zoals een leerlingstelsel of stage). Terwijl Duitsland dat bereikt via één koninklijke weg (het Duitse leerlingwezen), bestaan in Nederland twee alternatieve routes. De overwegend<sup>4</sup> schoolse route heet tegenwoordig de beroepsopleidende leerweg (BOL), en is verantwoordelijk voor de meerderheid van de opleidingen op dit niveau. Daarnaast is er een duale route vergelijkbaar met de Duitse: ons oude leerlingwezen, dat is voortgezet als beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in het vernieuwde hoger secundair beroepsonderwijs onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

De derde casus is een laag kwalificatie evenwicht: we kozen de V.S., in het bijzonder de Amerikaanse staat Wisconsin<sup>5</sup>. Beroepsonderwijs en scholing voor jongeren en jongvolwassenen was en is in de V.S. (in de ogen van zowel analisten als beleidsmakers) onderontwikkeld. Zo ook voor de staat Wisconsin (Rogers & Streeck, 1991; Rogers, Streeck & Parker, 1991). De keuze om de interviews in de V.S. in één deelstaat - en wel, Wisconsin

- te doen, was weliswaar pragmatisch in haar uitkomst, maar gebaseerd op een belangrijke *theoretische* overweging. Onze keuze viel met name op Wisconsin omdat dat qua uitkomst blijikbaar ook een laag kwalificatie evenwicht is, terwijl er sterker dan in de meeste Amerikaanse staten wel een (wettelijke en empirische) basis is van sommige institutionele arrangementen zoals die in Duitsland en Nederland bestaan (onder andere een op Duitse leest geschoeid leerlingstelsel dat echter nauwelijks massa heeft gekregen).

Institutionele verschillen helpen, zo zal dit artikel betogen, de verschillende opleidingskeuzes van bedrijven en jongeren in deze landen te verklaren. Het zijn echter zeker niet uitsluitend of overwegend institutionele *omgevings*verschillen die dat doen: *interne* verschillen tussen vergelijkbare actoren (zoals bedrijven) zijn zeker zo belangrijk. De beschouwing begint met het in een *flexicurity* perspectief plaatsen van de problematiek van opleidingsinvesteringen in scholing, en eindigt met een zelfde blik op de bevindingen.

### **Opleidingsinvesteringen als *flexicurity* arrangement**

Een hoog opleidingsniveau van de beroepsbevolking wordt al enkele decennia algemeen beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor sociaal-economische groei. Voor de Nederlandse beroepsbevolking wordt bijvoorbeeld een diploma op ten minste niveau twee (de basisberoepsopleiding in het hoger secundair beroepsonderwijs) algemeen beschouwd als een zogenaamde *startkwalificatie*: het opleidingsniveau, dat een jongere tenminste met een diploma zou moeten afronden om een kansrijke start op de arbeidsmarkt te kunnen maken. Een hoog opleidingsniveau levert voor de individuele burger dus een belangrijke bijdrage aan diens *werkzekerheid*.

Voor (het welbegrepen eigenbelang van) bedrijven worden opleidingsinvesteringen minstens zo belangrijk geacht: beter opgeleide vakkrachten zijn flexibeler, en daarmee zouden dus ook de bedrijven zelf flexibeler worden. Daar toenemende globalisering geacht wordt het competitieve speelveld voor bedrijven steeds sneller te veranderen, is die flexibeler inzetbaarheid van personeel in theorie een belangrijke concurrentievoorwaarde in de vorm van een toegenomen *interne* flexibiliteit om op veranderende marktomstandigheden in te kunnen spelen.

Opleiding zou, kortom, in theorie gelijktijdig de werkzekerheid van individuele burgers en de (interne) flexibiliteit in bedrijven kunnen versterken. Daarmee zijn opleidingsarrangementen te beschouwen als een *flexicurity* arrangement (van Lieshout & van Liempt, 1999; 2001; van Lieshout & Wilthagen, 2002). Het is zo ook niet verbazingwekkend dat scholing en opleiding unaniem worden omarmd als fundamentele bouwstenen van sociaal-economisch beleid.

### **Een investeringsdilemma**

Toch is niet alles rozengeur en maneschijn. Flexibiliteit en scholing staan namelijk ook op gespannen voet met elkaar (van Lieshout & van Liempt, 1999; van Velzen, 2004). Als een

bedrijf investeert in de opleiding van een werknemer, wordt die investering terug verdiend door een hogere productiviteit van de geschoolde werknemer in de weken, maanden, jaren nadat de opleiding is gevolgd. Mocht die werknemer het bedrijf dus snel na afronding van de opleiding verlaten, dan loopt het bedrijf het risico dat het de opleidingsinvestering nog niet heeft terugverdiend – en dat ook niet meer zal kunnen doen. Naar de mate dat de externe flexibiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt, zullen bedrijven dus onder gelijkblijvende omstandigheden terughoudender kunnen worden in hun opleidingsinvesteringen: de kans dat een werknemer het bedrijf al verlaat voordat de opleidingsinvestering in hem/haar is terugverdiend, stijgt immers.

Dat er een dilemma bestaat rond bedrijfsopleidingsinvesteringen is in de literatuur al veel langer bekend. Met name de *human capital* theorie (Becker, 1993) heeft dit theoretisch uitgediept. Een bedrijf loopt bij elke opleidingsinvestering het risico dat de geschoolde voortijdig vertrekt, terwijl een bedrijf dat niet zelf opleidt, maar elders geschoolde krachten via de externe arbeidsmarkt probeert te rekruteren, in elk geval de opleidingskosten bespaart. Er is dus een *free-rider* probleem. De bedrijfsbeslissing om al dan niet te investeren in opleidingen heeft zo alle kenmerken van een klassiek gevangenendilemma (Finegold, 1991): hoewel alle bedrijven baat hebben bij een ruim aanbod van goed opgeleide vakkrachten, kan het voor elk van hen afzonderlijk rationeel lijken niet (substantieel) zelf in opleiding te investeren. Als de meest bedrijven besluiten de 'veilige' strategie van externe rekrutering (*hire*) te verkiezen boven uitgebreide eigen opleidingsinvesteringen (*train*), zullen ze op termijn echter ontdekken dat er een tekort aan (voldoende) geschoolde krachten is omdat de hen omringende arbeidsmarkt in een laag kwalificatie evenwicht beland.

Hoewel scholing geen collectief goed is (de baten vallen immers toe aan de geschoolde en zijn werkgever), dreigt er, juist in markten voor kostbare beroepskwalificaties, marktfalen (Ryan, 1991). Dat verklaart waarom ingrijpen in deze markt – door overheid en/of door vormen van collectieve zelfregulering door werkgeversorganisaties en/of vakbonden – geaccepteerd wordt, en waarom zowel academici als beleidsmakers een grote belangstelling hebben voor opleidingsarrangementen en vormen van regulering die het dreigende marktfalen in dergelijke markten weet te voorkomen.

### **Een actor-gecentreerde institutionalistische benadering**

Naast diverse veldspecifieke theorieën zoals de *human capital* theorie (Becker, 1993) heeft het aan dit artikel ten grondslag liggende onderzoeksproject zich, juist vanwege de interactie tussen verschillende coördinatiemechanismen op dit terrein, theoretisch gebaseerd op het actorgecentreerde institutionalisme (Mayntz & Scharpf, 1995; Scharpf, 1997). Het kernargument is dat empirische markten voor middelbare kwalificaties inderdaad worden gereguleerd door meerdere, interacterende coördinatiemechanismen, die gezamenlijk een bepaald reguleringsregime constitueren. De volgende vier coördinatiemechanismen zijn expliciet in de analyse betrokken: marktmechanismen; hiërarchieën

(bedrijven/organisaties); overheden; en associaties (in het bijzonder: vakbonden en werkgeversorganisaties).

Verschillende reguleringsregimes resulteren in verschillende strategieën die beschikbaar zijn voor individuele actoren (zonder wettelijk kader is er geen leerlingstelsel), en/of in verschillende te verwachten opbrengsten voor vergelijkbare strategieën. In dit opzicht kunnen instituties verschillend gedrag van vergelijkbare actoren in verschillende markten helpen te verklaren.

Tegelijkertijd zijn actoren in dergelijke markten niet slechts passieve respondenten die reageren op prikkels, zoals die worden gesteld door externe regels. Actoren hebben hun eigen actie oriëntatie, hun eigen conceptie van controle (Fligstein, 1996), op hoe ze effectief kunnen opereren in hun omgeving. Een conceptie van controle is tegelijkertijd een visie op de wereld die actoren in staat stelt de acties van anderen te interpreteren, en een reflectie van hoe de markt is gestructureerd. Dergelijke concepties van controle worden beïnvloed door vroegere en actuele institutionele aspecten van de omgeving van de actoren (bijvoorbeeld het arbeidsverhoudingstelsel waarin ze opereren), en door de prikkels die die omgeving impliceert in termen van de verwachte opbrengsten van bepaalde strategieën.

Maar concepties van controle zijn ook onderling afhankelijk: actie oriëntaties van sommige actoren zullen op hun beurt die van anderen helpen beïnvloeden. De typische kwalificatiestrategieën van bedrijven in een bepaalde bedrijfstak in een bepaalde regio zullen bijvoorbeeld resulteren in bepaalde typen vacatures en scholingsopties die beschikbaar zijn. De historische beschikbaarheid van dergelijke opties zal op zijn beurt de actie oriëntatie van (toekomstige) werknemers beïnvloeden voor wat betreft hun eigen strategische keuzes. Verschillende actie oriëntaties van vergelijkbare actoren zullen resulteren in verschillende reacties op bepaalde regels of hervormingen.

Reguleringsregimes moeten daarom niet exclusief worden geïnterpreteerd alsof er pure en perfecte stimulus-respons relaties zouden bestaan tussen externe regels (instituties), de prikkels die ze impliceren, en de resulterende strategieën van actoren. Het vergelijken van markten voor middelbare kwalificaties in onze drie landen vereist het delicate balanceren van de quasi-objectieve prikkels die de institutionele omgeving stelt, met de eigen strategieën van actoren.

### **Waarom investeren Duitse bedrijven massaal in beroepsopleidingen?**

De Duitse markt voor middelbare kwalificaties mag zich al enkele decennia verheugen in de warme belangstelling van academici en beleidsmakers omdat de werkelijkheid daar zich schrikbarend weinig gelegen laat liggen aan de theoretische verwachting van een laag kwalificatie evenwicht: substantiële bedrijfsinvesteringen in formeel beroepsonderwijs zijn er de gulden regel, en voor de grote meerderheid der jongeren verloopt de overgang van school naar werk via een duale beroepsopleiding, in dienst als leerling bij een bedrijf. De concrete vorm van deze koninklijke weg naar de reguliere arbeidsmarkt is dus een leerlingwezenopleiding binnen de kaders van dat befaamde Duitse leerlingwezen. Blijkbaar

help de institutionalisering van en rondom dat leerlingstelsel te voorkomen dat de theoretische dreiging van een laag kwalificatie evenwicht hier optreedt. Maar hoe dan?

In elk geval niet door bedrijfstaksgewijze vereveningsfondsen zoals de Nederlandse O&O-fondsen. Die O&O-fondsen innen premies bij alle bedrijven in een bedrijfstak, en bieden opleidingsbedrijven uit die middelen een tegemoetkoming in hun opleidingskosten. De meeste Nederlandse bedrijfstakken waarin veel duaal wordt opgeleid hebben zo'n O&O-fonds. In Duitsland bestaat alleen in de bouw een vergelijkbaar arrangement. In de rest van de economie is de investeringsafweging daarmee daadwerkelijk een individuele bedrijfsafweging, en juist daarom is deze casus theoretisch zo interessant en relevant.

In de literatuur wordt in de regel onderscheid gemaakt tussen grotere en kleinere bedrijven bij verklaringen voor de ruime opleidingsinvesteringen van Duitse bedrijven (o.a. Casey, 1986; 1992; Steedman; 1993; Soskice, 1994). Voor kleinere bedrijven geldt dat de kosten van de leerlingen zo laag zijn in vergelijking tot de (in)directe opbrengsten van opleidingen, dat het plausibel is dat deze bedrijven hun opleidingskosten reeds zullen terugverdienen gedurende de opleidingsperiode, dan wel wanneer slechts een klein aantal leerlingen daarna nog aanblijft voor een korte periode. De opleidingskosten kunnen laag zijn mede omdat de leerlinglonen sterk variëren – in sommige beroepen verdient men aardig, maar als kappersleerling is het sappelen – en in elk geval substantieel lager zijn dan de kosten van iemand die als werknemer wordt ingehuurd. Zeker zo belangrijk is echter dat leerlingen in een duale opleiding – anders dan bij een schoolse beroepsopleiding – een directe bijdrage leveren aan de productie. Hoewel bedrijven dus inderdaad substantieel investeren (ze betalen leerlinglonen en opleidingskosten) betalen de leerlingen ook mee aan hun opleiding in de vorm van opportuïteitskosten: ze nemen immers voor twee tot drieënhal jaar genoeg met een relatief laag leerlingloon, daar waar ze ook een reguliere baan met een hoger loon te zoeken<sup>7</sup>. In elk geval, het risico dat kleine bedrijven hun opleidingsinvesteringen niet zullen terugverdienen is dus betrekkelijk klein – en daardoor klaarblijkelijk voor de meeste van hen geen belemmering.

Grotere bedrijven maken echter gemiddeld significante kosten gedurende de opleidingsperiode (von Bardeleben, Beicht & Feher, 1995), zodat er aanvullende redenen nodig zijn (boven de kosteneffectiviteit op de korte termijn) om hun voortdurende opleidingsinspanningen te verklaren. Soskice (1994) onderscheidde twee condities die de opleidingsinvesteringen van grotere bedrijven helpen te verklaren. Ten eerste, als bedrijven de volledige opleidingskosten niet kunnen terugverdienen binnen de opleidingsperiode zelf, dan wordt het aanblijfpercentage van leerlingen belangrijk. Hoe meer leerlingen voor een langere periode na afronding van de opleiding aanblijven, des te hoger de additionele (in)directe opbrengsten van de opleiding die zullen worden terugverdiend. De andere cruciale factor is de relatieve prijs van de opleiding ten opzichte van de prijs van alternatieven. Bedrijven zullen opleiden zolang als de kosten van een leerlingwezenopleiding lager zijn dan de kosten van het bedrijfsspecifiek scholen van externe rekruten, plus de kosten van het risico dat men een 'citroen' (*lemon*) huurt: een externe rekrut, die niet blijkt te voldoen. Met deze twee factoren worden de keuzes van andere actoren een belangrijk ingrediënt in het keuzeprocess: zolang als de meeste bedrijven zelf opleiden en in staat zijn hun leerlingen

te behouden, is niet alleen mogelijk maar zelfs slim is om zelf ook op te leiden (vanwege het substantiële 'citroen' risico als men in zo'n omgeving extern rekruteert).

Twee belangrijke elementen in de verklaring van het Duitse hoge kwalificatie evenwicht zijn dus dat ten eerste, de meeste bedrijven in het algemeen zelf opleiden, en ten tweede dat met name de grotere bedrijven ook in staat zijn hun leerlingen (als ze dat wensen) te behouden na afronding van de opleiding. Wat betreft het eerste punt: van bedrijven met meer dan vijfhonderd werknemers heeft slechts een half procent geen leerlingen in dienst, van bedrijven met honderd tot vijfhonderd werknemers een kleine tien procent, en van kleinere bedrijven zo'n veertig procent (Soskice, 1994).

### **Waarom treden de meeste Duitse leerlingen aansluitend bij hun opleidingsbedrijf in dienst?**

Na afronding van hun opleiding zijn al die leerlingen echter vrij om te vertrekken: Duitse leerlingcontracten lopen van rechtswege af op het moment dat de opleiding is afgerond. Tweederde van de Duitse leerlingen treedt aansluitend bij hun opleidingsbedrijf in dienst als reguliere werknemer, en dat percentage is sterk positief gecorreleerd met bedrijfsgrootte. Grotere bedrijven zijn dus als regel in staat hun (beste) leerlingen na de opleiding aan zich te binden.

In de Duitse arbeidsverhoudingen zijn de loonverschillen tussen vergelijkbare bedrijven relatief klein door de in internationaal opzicht relatief hoog minimale lonen die bedrijfstakcao's. In die cao's geeft het afgerond hebben van een relevante beroepsopleiding de jongeren ook recht op inschaling als vakkracht. De sprong van een leerlingloon naar een regulier loon als vakman is op zichzelf sowieso een behoorlijke stap vooruit voor de jongere; een iets hoger loon maakt een overstap naar een ander bedrijf dus relatief maar iets aantrekkelijker dan de promotie bij het eigen bedrijf, en weegt op tegen, bijvoorbeeld, de onzekerheid of het nieuwe bedrijf even goed zal bevallen. Er zijn echter voor jongeren in de regel weinig aantrekkelijke baankansen elders, juist omdat de meeste grotere bedrijven hun leerlingen zelf opleiden en vacatures overwegen invullen met (de beste onder) hun eigen leerlingen. Die eigen leerlingen hebben als voordeel boven andermans leerlingen dat ze ook de bedrijfsspecifieke (accenten van) kwalificaties in het opleidingsbedrijf al hebben opgedaan. Zeker zo belangrijk, het bedrijf heeft de eigen kandidaten al drieënhalf jaar lang in dienst en eventuele 'citroenen' er al lang uit gezeefd. Het risico op een 'citroen' is bij een eigen leerling dus verwaarloosbaar klein in vergelijking met een leerling van buiten. Dat geldt des te meer, omdat bedrijven van zichzelf en elkaar weten dat ze de meeste leerlingen zelf in dienst houden – en de minderheid die geen contract krijgt wordt natuurlijk niet gevormd door de beste leerlingen. Niet alleen leert jarenlange ervaring Duitse bedrijven dat het aanbod aan volledige opgeleide vakkrachten in de externe arbeidsmarkt kwantitatief beperkt is – het is bovendien van benedengemiddelde kwaliteit.

### **Het monopolie-element van het Duitse duale stelsel**

Niet onbelangrijk in dit verband is, dat Duitse bedrijven ook niet echt over andere alternatieven beschikken om aan gekwalificeerde vakkrachten te komen. Er bestaat als regel geen volwaardig schools equivalent voor een duale beroepsopleiding in Duitsland. Er bestaat wel een scala aan schoolse secundaire beroepsopleidingen. Maar het leeuwendeel daarvan is ofwel primair gericht op het toe leiden van jongeren die nog geen leerlingplaats hebben gevonden naar een duale opleiding op een later moment; ofwel het bereidt primair voor op een hogere algemene kwalificatie (bijvoorbeeld om alsnog toegang tot HBO of universiteit te krijgen). Er is dus geen toestroom van (even) goed geschoolde jonge vakkrachten uit het schoolse beroepsonderwijs, zoals we die bijvoorbeeld in Nederland in de meeste arbeidsmarktsegmenten wel kennen via de BOL.

Een ander alternatief voor het zelf opleiden van leerlingen zou in theorie zijn het in dienst nemen van jongeren als *reguliere* werknemer, om ze dan informeel de benodigde kwalificaties bij te brengen. Ook die optie bestaat in de praktijk niet. Op de eerste plaats verbiedt de Duitse wet op het leerlingwezen het opleiden van leerlingen voor beroepen waarvoor een duale opleiding bestaat, buiten die wettelijke kaders om. Het is echter de vraag of die wettelijke bepaling wel nodig is. Het verschil tussen leerlinglonen en reguliere lonen wordt door vakbonden en werkgeversorganisaties immers substantieel gehouden, zodat het aantrekkelijker is om een jongere als leerling in dienst te nemen, en tegen die veel lagere (leerling)loonkosten het vak te leren. Dat men als opleidingsbedrijf dan wettelijk gebonden is aan landelijke eindtermen en eindexamens voor de opleiding, waarbij men de leerling mogelijk ook een enkele deelkwalificatie moet bijbrengen waar het bedrijf zelf niet zo'n behoefte aan heeft, neemt men voor lief.

### **Waarom investeren Duitse jongeren massaal in een duale opleiding?**

Binnen de Duitse institutionele omgeving (van onderwijs en arbeidsmarkt) is het niet alleen verstandig voor de grote meerderheid van Duitse bedrijven om te investeren in leerlingwezenopleidingen, maar klaarblijkelijk ook voor jongeren – want die kiezen immers massaal voor een duale opleiding. De belangrijkste reden is dat Duitse bedrijven hun toekomstige vakkrachten overwegend rekruteren als leerlingen die ze zelf opleiden. Omdat ze vacatures voor jongeren overwegend in de vorm van leerlingbanen in het leerlingstelsel aanbieden, zijn er niet zo veel reguliere banen waar jongeren op zouden kunnen reageren. Ze kunnen wel kiezen voor schoolse beroepsopleidingen, maar die bieden geen volwaardig alternatief voor een duale opleiding wanneer met een baan als geschoolde vakkracht ambiëert.

Het ontbreken of minder interessant zijn van die alternatieven betekent niet dat de keuze voor een duale opleiding een negatieve is. Leerlingwezenopleidingen bieden immers doorgaans goede arbeidsmarktperspectieven. Duale opleidingen vormen de belangrijkste toegang tot de geschoolde interne arbeidsmarkten van de interessantste bedrijven; en mocht men per ongeluk toch buiten de boot vallen bij het eigen opleidingsbedrijf, dan biedt



een erkend diploma kansen bij andere bedrijven. Cao's koppelen het diploma aan aantrekkelijke loonschaal.

Soskice (1994: 33) heeft er op gewezen dat het Duitse leerlingstelsel een 'rank-order' toernooi is: niet elke opleidingsplaats is even aantrekkelijk, en schoolverlaters ordenen leerlingwezenplaatsen op attractiviteit per bedrijfstak, opleidingsbedrijf, en zelfs binnen een individueel bedrijf. Duitse jongeren concurreren actief om de beste opleidingsplaatsen, omdat loopbaanperspectieven verschillen naar het beroep en het bedrijf waarin men wordt opgeleid. (De meer attractieve) Bedrijven screenen zorgvuldig de schoolprestaties van sollicitanten, en nemen hen vaak ook nog zelf testen af. Dit creëert een belangrijk feedback effect: Duitse kinderen worden gestimuleerd om in hun vroege tienerjaren hard te werken op school, omdat ze voor hun inspanningen beloond zullen worden via een attractievere opleidingsplek aan het eind van hun tiener jaren.

En dit feedback effect veroorzaakt een ander feedback effect: omdat jonge mensen de neiging hebben hard te werken in de schooljaren voorafgaand aan een leerlingwezenopleiding, krijgen Duitse bedrijven leerlingen met een relatief fatsoenlijk (algemeen) kwalificatieniveau. Dit helpt hen om opleidingskosten laag te houden, in vergelijking met bedrijven in landen waar 16-jarigen minder gekwalificeerd zijn.

### **Een Duits hoog kwalificatie-evenwicht**

De Duitse casus laat zien dat zo lang als kinderen al hard werken op school, en bedrijven hun inspanningen daarna belonen met attractievere startbanen met bijbehorende loopbaanmogelijkheden, een stabiel hoog kwalificatie evenwicht wel degelijk mogelijk is in markten voor middelbare kwalificaties. Dat hoge kwalificatie evenwicht wordt bereikt op een markt die vrij is (in de zin dat zowel bedrijven als leerlingen vrij zijn om de markt binnen het leerlingstelsel te betreden) maar gereguleerd (door leerlingwezenwetgeving en gerelateerde regulering zoals eindtermen voor opleidingsberoepen).

Het resultaat zijn overlappende beroeps- en interne arbeidsmarkten, die de voordelen van beiden neigen te combineren (van Lieshout; 1996a; 2008). Toch vinden we hier weer een eigenaardige paradox. Eén van de theoretische en praktische voordelen van een betrouwbaar formeel opleidingsstelsel met centrale examinering is dat werknemers althans een waardevol diploma hebben dat hun kans op het vinden van een baan bij een andere werkgever vergroot. Hoewel externe mobiliteit dus in theorie gemakkelijker is in Duitsland omdat het leeuwendeel van de beroepsbevolking over een erkend vakdiploma beschikt, wordt daar in de praktijk dus relatief weinig gebruik van gemaakt in de eerste jaren van de loopbaan. Leerlingen die geen baan bij hun opleidingsbedrijf zijn dan weer bovengemiddeld vaak opgeleid in beroep waar meer leerlingen worden opgeleid dan behoefte is aan vakkrachten (weer die kappers, bijvoorbeeld); voor hen leidt zo'n certificaat dan vaak toch niet tot een verwante baan<sup>8</sup>. En zo komen weer terug bij die andere eerder aangestipte paradox – dat opleiding en (externe) flexibiliteit ook op gespannen voet staan. Want een grotere externe mobiliteit onder jonge gediplomeerden van dat duale stelsel zouden het stelsel zelf kunnen ondergraven.

## **Waarom kent de V.S. een laag kwalificatie evenwicht?**

Onze tweede casus, de V.S. (in het bijzonder de staat Wisconsin) laat zien waarom zo'n hoog kwalificatie evenwicht moeilijker te realiseren is dan het Duitse voorbeeld zou kunnen doen vermoeden. De V.S. leidt aan wat wel gelabeld is als een 'missend midden' op haar arbeidsmarkt (Berryman, Flaxman & Inger, 1992: 1). De koninklijke route in het Amerikaanse onderwijs is die van de *college prep track* die scholieren voorbereidt op een verkrijgen van een plaats aan een zo prestigieus mogelijk *four-year college* voor een bachelor opleiding. De helft van elke generatie voor wie dat niet is weggelegd wordt wel aangeduid als de *forgotten half* van de Amerikaanse bevolking. (William T. Grant Foundation, 1988). Zowel op als na de high school is het aanbod aan beroepsonderwijs vanuit Europees perspectief beperkt – zowel in termen van deelnemersaantallen, als qua gemiddelde opleidingsduur.

Een belangrijke oorzaak ligt in het functioneren van Amerikaanse arbeidsmarkten. Aan de ene kant zijn beroepsarbeidsmarkten onderontwikkeld. Aan de andere kant vereisten Amerikaanse interne arbeidsmarkten doorgaans geen hoge kwalificaties van nieuwe rekruten, maar vertrouwen ze op geleidelijk informeel leren op de werkplek voor werknemers op de werkvloer.

## **Waarom kwijnt het leerlingwezen in de V.S.?**

De kleine omvang van het leerlingwezen is een voorbeeld van de onderontwikkeling van beroepsarbeidsmarkten. Enkel in de vakbondsector in de bouw heeft het leerlingwezen traditioneel een basis gelegd voor beroepsarbeidsmarkten. Daarbuiten ontbreken leerlingstelsel geheel (zoals in het bankwezen) of zijn ze voorbehouden voor de opleiding van een kleine elite van zittende werknemers (zoals in de metaal).

Toch is er dus wel een leerlingstelsel in de V.S.. We kozen juist Wisconsin onder meer omdat die staat zich al in het begin van de twintigste eeuw tot een eigen wet op het leerlingwezen liet inspireren die expliciet was geïnspireerd door het Duitse voorbeeld uit die tijd (van Lieshout, 1996b; 1996c; 2008). Klaarblijkelijk leidt het imiteren van leerlingwezenwetgeving niet noodzakelijk tot vergelijkbare resultaten. Hoewel er natuurlijk verschillen in leerlingwezenwetgeving zijn tussen Wisconsin/de V.S. en Duitsland<sup>9</sup>, lijken andere factoren belangrijker om de divergerende paden te verklaren die beide leerlingstelsels namen.

Ten eerste ontbreken er doorgaans (regionale) collectieve arbeidsovereenkomsten die relatief hoge minimumlonen zetten per bedrijfstak en regio. Dat impliceert dat Amerikaanse bedrijven daar hun werknemers eenvoudiger informeel kunnen scholen op lagere loonniveaus dan hun Duitse tegenhangers. Omdat beginlonen voor reguliere werknemers in Wisconsin lager kunnen zijn dan in Duitsland, en omdat leerlinglonen relatief hoger zijn, is er in Wisconsin een relatief kleiner verschil (in termen van lagere loonkosten)

ten gunste van het in dienst nemen van leerlingen in vergelijking met het inhuren van dezelfde persoon als regulier werknemer die informeel op de werkplek wordt geschoold.

Een tweede belangrijke factor is dat Amerikaanse bedrijven relatief weinig ontslagbescherming bieden in vergelijking tot Duitse bedrijven. De combinatie van beide maakt dat Amerikaanse bedrijven eenvoudiger bedrijfsstrategieën kunnen kiezen die focussen op lage loonkosten en numerieke flexibiliteit. Tayloristische arbeidsorganisatie en Fordistische productiemethoden ontstonden in de V.S. en vormden de arbeidsorganisatie in Amerikaanse bedrijven. Belangrijk bewijs voor het historische effect daarvan op opleidingsbeleid (en het leerlingwezen in het bijzonder) komt van Parker's onderzoek op de poging om een op Duits leest geschoeid leerlingstelsel te creëren in de metaal in Wisconsin (in het bijzonder in het district rond Milwaukee) in de eerste decades van de twintigste eeuw (Parker, 1994; 1996). Parker ontdekte dat terwijl deze metaalwerkgevers zelf (pro)actief waren in het organiseren van leerlingwezenopleidingen in de jaren twintig van de vorige eeuw, ze tegelijkertijd de basis daarvoor uitholden door geleidelijk Tayloristische en Fordistische productiemethoden te adopteren, die de meerderheid van hun personeel in *semi*-gekwalificeerde banen deed belanden. Op die manier hadden ze vervolgens, toen het institutionele kader voor een leerlingstelsel geschapen was, relatief inmiddels minder behoefte aan dergelijke intensieve leerlingwezenopleidingen tot het niveau van geschoold vakman. In de jaren negentig van de vorige eeuw waren banen op de lagere rangen in de hiërarchie van menig metaal- en ander productiebedrijf in Wisconsin nog steeds relatief laag geschoold in vergelijking met Duitsland.

Ten derde maken relatief grotere loonverschillen het gemakkelijker om geschoolde werknemers weg te kopen dan in Duitsland. 'Weg kopen' is daarbij niet noodzakelijkerwijs een actieve daad van 'piraterij' door een ander bedrijf, maar kan zeer goed het gevolg zijn van een werknemer zijn eigen keuze om te vertrekken, zoals sommige historische verklaringen voor de teloorgang van het Amerikaanse leerlingwezen in de negentiende en twintigste eeuw hebben beargumenteerd (Elbaum, 1989; Jacoby, 1991; Elbaum & Singh, 1995).

Verder bieden inmiddels *technical colleges* in een staat als Wisconsin een kwalitatief, schools, alternatief voor een leerlingwezenopleiding, waarbij de opleidingskosten worden gedeeld door de student en de staat.

Ten slotte is het imago van het leerlingstelsel als institutie in de V.S. altijd sterk (meer dan in Europa) verbonden is met vakbondsinvloed, waarbij Amerikaanse vakbonden een lagere status hebben dan hun Duitse en Nederlandse tegenhangers (Jacoby, 1991).

Interne arbeidsmarkten kunnen worden beschouwd als een mechanisme om het wegg kopen van geschoolde werknemers te voorkomen, omdat ze toegang tot de meest attractieve banen voorbehouden aan degenen die bij hun werkgever blijven (Sako, 1991). Amerikaanse interne arbeidsmarkten zijn gekarakteriseerd door de eerder genoemde Tayloristische en Fordistische traditie van arbeidsorganisatie in de Amerikaanse industrie. Ten eerste zijn banen op de lagere ragen van interne loopbaanladders relatief laaggeschoold. Ten tweede wordt promotie vaak toegekend volgens geformaliseerde baanladders en regels van senioriteit. Buitenstaanders worden vaak overwegend op de lagere niveaus van deze loopbaanladders aangenomen. Omdat dergelijk entree banen geen leerlingplaatsen zijn, zijn

jongeren net zo duur als volwassenen in zo'n baan. Dit is waarom Amerikaanse werkgevers in zijn algemeenheid de voorkeur hebben gegeven aan het inhuren van volwassenen met enige relevante werkervaring voor dergelijke banen (Osterman, 1980).

Een opvallende interactie met een leerlingstelsel zien we vervolgens in metaalbedrijven in Wisconsin. Hoewel het leerlingstelsel begin vorige eeuw werd opgezet om jonge vakkrachten op te leiden, fungeert het vandaag de dag overwegend als een stelsel waarbinnen een deel van de werknemers die reeds als semi-geschoolde in dienst zijn van het bedrijf, geschoold wordt voor de aantrekkelijkste, geschoolde posities op de interne arbeidsmarkt. Het is dus geen vanzelfsprekendheid dat een leerlingwezen blijft fungeren als een brug tussen school en werk, zoals het exclusief in Duitsland en overwegend in Nederland doet.

### **De onderontwikkeling van schools beroepsonderwijs in de V.S.**

In theorie kan een ruim aanbod van kwalitatief schools beroepsonderwijs en een grote participatie daarin compenseren voor een gebrek aan scholing in bedrijven voor jonge mensen. Maar Amerikaanse interne arbeidsmarkten hebben jongeren over het algemeen weinig reden gegeven om te participeren in uitgebreide schoolse beroepsopleidingen:

- Ten eerste zijn er relatief weinig kansen om bedrijven direct op een hoger baanniveau binnen te komen. Dat betekent dat certificaten van beroepsonderwijs nog niet direct toegang geven tot aantrekkelijker beroepsarbeidsmarkten; terwijl een verbazingwekkend aantal van 94,2% van Duitse werknemers aangaven dat ze officiële kwalificaties nodig hadden gehad om hun huidige baan te krijgen, gold dat voor slechts 55,8% van hun Amerikaanse tegenhangers (OECD, 1994: 144);
- Ten tweede, eerste banen op Amerikaanse interne arbeidsmarkten vereisen typisch niet al te veel competenties;
- Ten derde, formele algemene of beroepskwalificaties tellen typisch minder dan senioriteit voor promotie naar hogere rangen op interne loopbaanladders;
- Ten vierde, beloning is uitsluitend op baankenmerken gebaseerd, niet op eigenschappen van de werknemer – zoals zijn kwalificaties. Indicatief is dat het relatieve belang van variabelen, die samenhangen met menselijk kapitaal, in het verklaren van beloningsverschillen tussen bedrijfstakken substantieel lager is in de V.S. dan in Duitsland (Bellmann & Möller, 1995: 153).

De meeste jongeren die niet naar een vierjarig college gaan hebben daarom historisch gezien ervoor gekozen om direct de arbeidsmarkt te betreden, een zo attractief mogelijk on- of laaggeschoolde baan te aanvaarden, en van daaruit langzaam hun weg naar boven te werken. Hoewel Amerikaanse arbeidsmarkten gemiddeld een high school diploma iets belonen met een ietwat hoger loon, vertrouwen Amerikaanse bedrijven niet erg op de inhoud van zo'n diploma bij hun rekrutering. Een gebrek aan algemene competentiestandaarden laat toe dat scholen voor jongere leeftijdsgroepen hun feilen en problemen doorgeven naar de top van het systeem (Tucker, 1994: 3). Dit gebrek wordt niet gecompenseerd door een

rigoureuze screening van high school prestaties door werkgevers wanneer ze jongeren en jongvolwassenen in dienst nemen. Voor eerste werkgevers is een diploma op zich vaak voldoende. Er was geen relatie tussen schoolprestaties en de attractiviteit van eerste banen in de V.S. (Rosenbaum & Kariya, 1991). Tegen de tijd dat jongvolwassenen een werkgever vinden dien hen een aantrekkelijker entree positie op een interne arbeidsmarkt aanbieden, zal die werkgever de laatste baan van de sollicitant en eventuele (technische) college cursussen, die de betrokkene inmiddels heeft gevolgd, interessanter vinden dan de high school resultaten van een paar jaar terug.

Hoewel Amerikaanse arbeidsmarkten dus jongeren niet echt stimuleren om hard te werken in het secundair onderwijs, doen (vierjarige) colleges dat wel. Het aantal afgestudeerden van een high school dat doorstroomt naar een (prestigieus) vierjarig college is traditioneel de meeste onderscheidende benchmark om de prestaties van Amerikaanse high schools te meten. Dit heeft studieroutes die voorbereiden op zo'n college tot de dominante route in Amerikaanse high schools gemaakt, en tegelijkertijd een onderontwikkeling van beroepsonderwijsprogramma's mogelijk gemaakt – in het bijzonder, omdat dergelijke programma's relatief duur zijn voor de gemiddeld kleine school districten in de V.S.. De Amerikaanse afkeur voor het al op jonge leeftijd sorteren van jongeren in aparte paden heeft verhinderd dat de ouders van de 'vergeten helft' dergelijke aparte programma's hebben geëist. En om de vicieuze cirkel te voltooien: waar slechts weinig high school studenten afstuderen via goede beroepsonderwijsprogramma's, hebben Amerikaanse bedrijven weinig reden gehad om hun rekruteringspogingen voor hun meer uitdagende startbanen op die high school afgestudeerden te richten.

Het is, in deze context, gemakkelijk te begrijpen waarom Amerikaanse two-year colleges, zoals de *technical colleges* in Wisconsin, een relatief succesverhaal zijn (Brint & Karabel, 1991): ze bieden kwaliteitsscholing in een laaggekwalificeerde context. Ze bieden, echter, tot dusverre geen soepele transitie van school naar werk voor de meerderheid van de jongeren die niet naar een vierjarig college gaat, zoals het Duitse leerlingwezen dat wel doet. In Wisconsin stromen relatief weinig jongeren direct na high school door naar een opleiding in het Wisconsin Technical College systeem. En slechts ongeveer een derde van de instroom daarin betrof werknemers op de werkvloer (Rogers, Streeck & Parker, 1991). Het ontbreken van bindende eindtermen en assessmentprocedures op nationaal of staatsniveau leidt niet tot een gegarandeerde minimum kwaliteit van beroepsonderwijs en scholing. En de versplintering van het beroepsonderwijs over verschillende onafhankelijke en gedecentraliseerde systemen die slechts zwak verbonden zijn, maakt de beschikbare opties niet erg transparant voor jongeren, hun ouders, of volwassen werknemers. Om kort te gaan, er zijn problemen van te weinig coördinatie en samenwerking op deze terreinen (Rogers & Streeck, 1991: 11).

In deze context hebben Amerikaanse beleidsmakers – zowel op nationaal niveau als in de staat Wisconsin – zich gestort op ambitieuze pogingen om het 'midden te bouwen' in de jaren negentig (Berryman et al, 1992; van Lieshout, 1996c; 2008). Ze ontwikkelden hervormingspogingen die in zijn algemeenheid probeerden de transitie van school naar werk voor Amerikaanse jongeren te verbeteren door de ontwikkeling van gecoördineerde bedrijfstaksbrede beroepsonderwijssystemen. Specifiek bevatten deze pogingen sommige

beleidsopties die direct door het Duitse voorbeeld werden geïnspireerd. Maar in plaats van te opteren voor het kopiëren van de Duitse markt (zoals sommigen hadden bepleit) resulteerde deze ambitie uiteindelijk in een poging om gedeeltelijk 'Duitse' institutionele arrangementen te creëren – bijvoorbeeld nationale samenwerkingsverbanden om eindtermen te ontwikkelen, plaatselijke school-naar-werk partnerships, en specifieke jeugd-leerlingwezen programma's.

### **De Nederlandse markt voor middelbare kwalificaties**

We zijn, na de uitgebreide analyses over Duitsland en de V.S., summier over de Nederlandse casus. Die lijkt op de Duitse in de zin dat hier ook sprake is van een hoog kwalificatie evenwicht waarbij de meeste jongeren instromen in meerjarige beroepsopleidingen - waarvan er veel, maar minder dan in Duitsland, ook met een diploma uitstromen. Arbeidsorganisatie en de rekruteringspraktijken van bedrijven hebben een premie gezet op substantieel initieel beroepsonderwijs voor jongeren op een vergelijkbare wijze als in Duitsland.

Maar terwijl in Duitsland prikkels jongeren overwegend naar een leerlingwezenopleiding leiden, biedt het Nederlandse stelsel meerdere opties, zowel voor bedrijven als jongeren. Ten eerste, zowel bedrijven als jongeren kunnen kiezen tussen zowel duale als (overwegend) schoolse paden die leiden naar een volledige beroepskwalificatie. Ten tweede, zowel bedrijven als jongeren hebben het alternatief van reguliere laag betaalde (jeugd)werkgelegenheid veel makkelijker beschikbaar dan hun Duitse tegenhangers – en meer vergelijkbaar met de V.S.. Terwijl Duitse laagbetaalde jeugdwerkgelegenheid overwegend is geïnstitutionaliseerd als leerlingwezenopleidingen (en als zodanig, scholingsrechten inhoudt voor de jongere die met dat lagere loon genoeg moet nemen), is het in Nederland prima mogelijk om jongeren op van de lage wettelijke minimumjeugdlonen afgeleide loonschalen ver beneden het volwassen minimumloon in dienst nemen - in reguliere banen die geen enkel opleidingsrecht met zich meebrengen. Zowel de prominente rol van volledig kwalificerend schools beroepsonderwijs als de meer prominent rol voor reguliere jeugdwerkgelegenheid zonder scholing in sommige bedrijfstakken helpt het kleinere volume aan leerlingwezen opleidingen in Nederland ten opzichte van Duitsland te verklaren. Voorzover het alternatief een schoolse opleiding is, hoeft dat geen probleem te zijn. Het Duitse *quid quo pro* van enkel lage (leerling)lonen in ruil voor gegarandeerde opleidingsrechten lijkt echter preferabel voor een beoogde kenniseconomie boven een louter leeftijdsdiscriminerend generiek minimumjeugdloonbeleid.

In vergelijking met de V.S. investeren Nederlandse bedrijven natuurlijk zelf ook substantieel in formele opleidingen voor jongeren op de werkplek: door het aanbieden van leerlingplaatsen, en door het aanbieden van stages voor studenten in (overwegend) schoolse beroepsopleidingen. In Nederland verschilt het relatieve belang van duale opleidingen, overwegend schools initiële opleidingen en reguliere jeugdwerkgelegenheid aanzienlijk tussen verschillende bedrijfstakken in de context van vergelijkbare nationale wetgeving. Dit onderstreept het belang van variabelen op bedrijfstakniveau, inclusief verschillen in concepties van controle van bedrijven en andere belangrijke actoren.

## Theoretische reflectie: bedrijven, associaties en markmechanismen

Voor wat betreft de rol van bedrijven als coördinatiemechanisme kunnen we hun opleidingsinvestering binnen een land op het eerste gezicht heel aardig verklaren als logische reacties op een verschillende institutionele omgeving. Het hoge aanblijfpercentage van leerling na afronding van hun opleiding, en verwachtingen over het gedrag van anderen (zowel leerlingen als bedrijven), zijn echter belangrijke *interne* factoren in de verklaring van de ruime opleidingsinvesteringen van Duitse bedrijven. Wanneer we verschillen in opleidingsinvesteringen tussen landen bekijken, springt direct het belang van de arbeidsorganisatie binnen bedrijven in het oog als directe oorzaak (*proximate cause*) voor de verschillende rol van het leerlingwezen in de V.S. en Duitsland. Externe institutionele verschillen (bijvoorbeeld in wetgeving en arbeidsverhoudingen) kunnen vervolgens natuurlijk worden geanalyseerd als indirecte oorzaken (*remote causes*) die de arbeidsorganisatie zoals die zich binnen bedrijven ontwikkelt, beïnvloeden. Ze beïnvloeden opleidingskeuzes indirect doordat ze eerder de ontwikkeling van de arbeidsorganisatie hebben beïnvloed, en direct doordat ze op dit moment (samen met bijvoorbeeld de bestaande arbeidsorganisatie) de verwachte opbrengsten van alternatieve opleidingskeuzes bepalen.

Naast arbeidsorganisatie is rekrutering een belangrijke interveniërende variabele. Zo zagen we dat in het (volwassen) leerlingstelsel in Wisconsin het vaak zittende werknemers waren die daarna leerling werden, terwijl in Duitsland overwegend schoolverlaters als leerling in dienst worden genomen. Het is, dus, niet vanzelfsprekend dat een leerlingwezenwet een soepele overgang van school naar werk garandeert: dat doet ze alleen als bedrijven ook daadwerkelijk schoolverlaters als leerling in dienst nemen.

Instituties verschaffen een omgeving waarop bedrijven reageren – maar bedrijven kunnen verschillend reageren op vergelijkbare omgevingen. Nationale verschillen in de arbeidsorganisatie en het personeelsbestand in bedrijven kunnen zo objectieve redenen zijn voor het feit dat verschillende bedrijven verschillende reageren op vergelijkbare externe prikkels. Opleidingskeuzes van bedrijven zijn in de praktijk zelden de uitkomst van een gedetailleerde kosten/baten vergelijking, maar reflecteren een meer kwalitatieve strategische keuze. De theoretische notie van een actie oriëntatie van bedrijven past goed bij het empirische bewijs op dit punt. Een goed voorbeeld is dat Duitse bedrijven (en hun organisaties) in opstand komen als de staat dreigt *meer* in de bekostiging van opleidingen te interveniëren, terwijl Nederlandse bedrijven dat deden toen ze vreesden dat de overheid zich op dat punt wat zou terugtrekken (van Lieshout, 2008).

Leerlingwezenopleidingen zijn een goed voorbeeld van hoe een bedrijf als een alternatief coördinatiemechanisme kan opereren voor een (externe) arbeidsmarkt. En we hebben gezien dat zelfs leerlingwezenopleidingen, gebaseerd op vergelijkbare wetgevingsprincipes, verschillende vormen kunnen aannemen in verschillende landen en sectoren.

Het belang van associaties als coördinatiemechanisme werd door Streeck et al. (1987) al aangetoond op basis van hun belangrijke rol in de regulering van het Duitse

leerlingwezen. Ook in Nederland spelen associaties een belangrijke (en groeiende) rol. In de V.S. spelen ze over het algemeen juist geen grote rol. Maar in het uitzonderingsgeval waar ze dat wel doen – in de vakbondssector in de Amerikaanse bouw – zien we dan ineens wel een florerend leerlingstelsel in een land waar daar elders geen sprake van is (van Lieshout, 2008). Collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen helpen om leerling-lonen laag te houden vergeleken met die van (half)geschoolde werknemers. In ruil kunnen daarvoor scholingsrechten voor de leerlingen worden vastgelegd, bijvoorbeeld door bindende eindtermen. En ze kunnen helpen een consensus ten gunste van opleidingsinvesteringen in een gemeenschap van bedrijven in stand te houden.

Men moet het belang van associaties echter ook niet overschatten. Zo is wel eens te nadrukkelijk gewezen op het feit dat Duitse werkgeversorganisaties hun leden zouden stimuleren tot opleiden. Dat doen ze wel, maar de motor achter het Duitse leerlingwezen zijn de vrije opleidingskeuzes van individuele bedrijven, die (behalve in de bouw) zonder de collectieve steun van opleidingsfondsen zoals die in Nederland (en de Amerikaanse bouw) veel voorkomen. Verder zijn, naast Duitse werkgeversorganisaties, natuurlijk ook de strategische keuzes van Duitse vakbonden van even groot belang: ze zijn gezamenlijk met werkgeversorganisaties en de overheid verantwoordelijk voor het onderhouden van de institutionele inrichting van het leerlingstelsel.

Het belang van bedrijven en associaties als coördinatiemechanismen ondergraaft niet het belang van marktmechanismen, maar beïnvloedt wel hoe die marktmechanismen precies opereren. Markten voor middelbare kwalificaties zijn niet goed te modelleren als een enkele markt met een enkel uniform product. Omdat bedrijven zowel producent als consument van kwalificaties zijn, zijn aanbod- en vraagzijde van de markt niet goed te scheiden. Maar marktmechanismen spelen ook op *meerdere* punten een rol in dergelijke markten. Er is ten minste een marktmechanisme waar jongeren voor beroepsopleidingen kiezen, en een markt waar afgestudeerde jongeren banen zoeken. Deze twee markten worden verbonden door beroepsopleidingen.

Als bedrijven kiezen voor het zelf opleiden van leerlingen kiezen ze analytisch gezien voor het bedrijf als coördinatiemechanisme boven de markt. Maar ook dat betekent niet dat de externe markt geen rol speelt. In Duitsland zien we dat juist het feit dat opleidingsbedrijven leerlingen langdurig aan zich binden leidt tot gefocuste matchingsprocessen in de markt voor opleidingsplaatsen – resulterend in een ‘rank-order’ toernooi. De georganiseerde markt van het Duitse leerlingwezen lijkt tot gewenster gedrag van bedrijven en jongeren te leiden dan de ongeorganiseerde Amerikaanse markt.

### **De marges voor overheidsbeleid**

Internationale verschillen in de rol van andere reguleringsmechanismen betekenen dat overheden een verschillend terrein bespelen als ze markten voor middelbare kwalificaties reguleren. Vergelijkbare pogingen tot wetgeving in verschillende landen kunnen zo tot uiteenlopende resultaten leiden. De door bedrijven gewenste leerlingwezenwetgeving door



de staat Wisconsin werd daar begin vorige eeuw geen succes omdat dezelfde bedrijven kort daarna hun bedrijfstrategie in Tayloristische richting ombogen.

Net als bij regulering door associaties moeten we ook de autonome macht van overheden in dit opzicht dus niet overschatten. Reguleringsregimes voor markten voor middelbare kwalificaties zijn meer dan louter overheden en hun wetgeving en beleid. Een effectieve analyse van reguleringsregimes voor beroepsonderwijs en scholing beschouwt ten minste vier potentieel equivalente coördinatiemechanismen: marktmechanismen; hiërarchieën (bedrijven); overheden, en associaties.

Het belang van de rol van andere coördinatiemechanismen moet overheden onder meer leren dat arbeidsmarktregulering zeker zo belangrijk is als de regulering van een (beroeps)onderwijsstelsel voor wat betreft het functioneren van markten voor middelbare kwalificaties. Voor overheden betekent het relatieve gebrek aan autonomie om eenzijdig een effectief reguleringsregime te bepalen dat er niet één onzichtbare hand is die beroepsonderwijs- en scholingsmarkten in elke regio en elke bedrijfstak op een vergelijkbare manier regelt. De hand die elke empirische markt voor middelbare kwalificaties reguleert is een specifieke combinatie van de vier bovengenoemde reguleringsmechanismen.

### **Een *flexicurity* pad richting opleidingsinvesteringen?**

Nationale overheden hebben zo geen serieuze andere optie dan hun eigen weg te gaan bij de ontwikkeling van hun markt voor middelbare kwalificaties. Het kopiëren van regelgeving uit andere landen zal zelden tot vergelijkbare resultaten leiden. Internationale vergelijkingen kunnen wel helpen om nieuw licht te werpen op sterkten, zwakten en bijzonderheden in eigen land, en alternatieve ideeën helpen genereren voor verbeteringen in eigen land. Er is dus, ook hier, geen één zaligmakend *flexicurity* pad in de richting van meer opleidingsinvesteringen – er zijn meerder alternatieve wegen denkbaar, en noodzakelijk.

Wie focust op markten voor *middelbare* kwalificaties ontkomt niet aan positieve bevindingen over Duitsland en kritische kanttekening bij de V.S. Vanzelfsprekend gelden die bevindingen alleen dat marktsegment. De sterkte van het Amerikaanse hoger onderwijs, en het grote absorptievermogen aan de onderkant van de Amerikaanse *job machine* zorgen dat ondanks dit *missing middle* een hoger arbeidsparticipatie wordt bereikt – zij het tegen, met weinig sociale, inkomens- en baanzekerheid aan de onderkant. Duitsland verkeert al langer in sociaal-economische problemen, en kan op onderdelen zeker een institutionele modernisering gebruiken. Onverlet die problemen blijft het leerlingstelsel een kracht. Toch heeft ook die kracht een schaduwzijde, al wordt die niet vaak belicht. Het ligt in de rede dat de moeite die oudere werkzoekenden in Duitsland hebben om weer een baan te vinden samen hangt met het succes van dit opleidingsstelsel voor *jongeren*. Het is voor werkgevers aantrekkelijker om een jongere tegen een laag leerlingloon op te leiden dat een oudere tegen een volwassen loon bij of om te scholen. En de leerlinglonen zijn doorgaans te laag voor oudere werkzoekenden om er mee in hun levensonderhoud te kunnen zien – zeker bij een opleidingsduur van maximaal drieënhalve jaar.

Met die kanttekeningen zijn er drie belangrijke zaken die overheden door beleid kunnen proberen te stimuleren in eigen land:

- Bedrijven die actief jongeren *rekruteren*;
- Bedrijven die jongeren actief *screenen*, en schoolprestaties daarbij betrekken;
- Jongeren die *lokaal actief geholpen* worden met hun overgang van school naar werk.

Nederland scoort in internationaal vergelijkend opzicht al niet slecht op deze zaken, en beschikt over een modern stelsel van beroepsonderwijs met twee equivalente leerwegen. Het ontmoedigen van uitzichtloze lage loonbanen voor jongeren *zonder* dat daar bijvoorbeeld opleidingsrechten tegenoverstaan lijkt de belangrijkste *flexicurity* verbetering die Nederland zou kunnen maken.

## Noten

<sup>1</sup> Het empirische onderzoek dat de basis vormt voor dit artikel werd mede mogelijk gemaakt door financiële steun van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek; het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; de Deutscher Akademischer Austauschdienst; het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; en the Netherlands America Commission for Education Exchange. Het Bundesinstitut für Berufsbildung en de Industrial Relations Research Institute van de University of Wisconsin-Madison boden academisch onderdak en toegang tot hun faciliteiten ten behoeve van het buitenlandse veldwerk. Van Lieshout (2008) biedt de uitgebreidere theoretische beschouwing, de drie landenstudies, en de concluderende vergelijking.

<sup>2</sup> Zie van Lieshout (2008: 1-5) voor een uitgebreidere verantwoording van vraagstelling en onderzoeksaanpak.

<sup>3</sup> De voormalige Duitse Democratische Republiek (DDR) kende een heel ander opleidingsstelsel. Na de Duitse hereniging is hier ook het voormalig West-Duitse reguleringsregime van kracht geworden. Vanwege de economische problematiek in voormalig Oost-Duitsland was het opbouwen van een leerlingstelsel daar bijzonder problematisch, en waren de opleidingsmarkten in West en Oost de facto nog uitermate verschillend. Vanwege de theoretisch interesse bij deze casus in een stabiel hoog kwalificatie evenwicht beperkte de analyse destijds zich tot de 'oude' Bondsrepubliek Duitsland.

<sup>4</sup> De BOL is niet puur schools, want zij bevat een wettelijk verplichte stage van tenminste twintig procent van de opleiding.

<sup>5</sup> In de literatuur werd en wordt geen onderscheid gemaakt tussen individuele staten wat betreft hun markt voor middelbare kwalificaties: de hele V.S. geldt als een laag kwalificatie evenwicht. Zowel qua organisatie als uitkomsten lijken de individuele Amerikaanse staten ook veel meer op elkaar, en contrasteren met zowel Duitsland als Nederland. Om die reden wordt in rest van de tekst doorgaans over 'de V.S.' gesproken in plaats van enkel 'Wisconsin'. De desk-research had ook betrekking op de hele V.S.. Omdat er echter wel degelijk institutionele verschillen tussen individuele staten zijn in voor onze analyse niet onbelangrijke details van arbeidsmarktregulering en beroepsonderwijs, zijn de interviews in één staat, en wel Wisconsin, geconcentreerd. De interviews met actoren aldaar zijn aangevuld met interviews met vertegenwoordigers van federale overheidsorganisaties, vakfederaties en werkgeverskoepels, en andere nationale experts.

<sup>6</sup> Becker (1993) maakte onderscheid tussen specifieke en generieke scholing, en het genoemde dilemma gold slechts generieke scholing. Voor bedrijfsspecifieke scholing, die louter in één bedrijf toepasbaar is, bestaat immers niet de dreiging van een concurrent die de geschoolde wegkoopt (en omgekeerd is er ook geen concurrerend bedrijf waar men werknemers zou kunnen weg plukken die al over de benodigde kwalificaties beschikken). Pure bedrijfsspecifieke scholing is echter zeldzaam; nagenoeg elke kwalificatie is nog wel in tenminste één ander bedrijf nodig. Beroepsgerichte scholing is ook zelden puur generiek: een kwalificatie zal zelden in *elk* bedrijf nuttig zijn. Stevens (1994) voerde daarom het het begrip *transferable training* in: scholing voor kwalificaties die van enige waarde zijn voor

sommige ander bedrijven, zonder de aanname van perfecte concurrentie op de arbeidsmarkt. Specifieke en generieke training zijn daarbij de uitersten van dit continuum: daar waar voor een bepaalde kwalificatie geen enkele, respectievelijk daar waar volledige concurrentie op de arbeidsmarkt bestaat. De meeste situaties vallen tussen de beide extremen in – en voor die gevallen geldt dat er elk geval enig theoretisch risico is van het verdwijnen van geschoolde werknemers naar andere bedrijven.

<sup>7</sup> Vanzelfsprekend geldt dit voor alle duale opleidingen, in elk land. We zien hier de empirische reflectie van de theoretische verwachting van Becker (1993) dat (in extremis) werknemers zelf de kosten van generieke opleidingen zouden dragen. Dat leerlingen (in de vorm van opportunitetskosten) meebetalen aan hun opleiding neemt echter niet weg dat bedrijven zelf ook investeren in de vorm van leerlinglonen en opleidingskosten. En daar voor de meeste bedrijven de opleidingskosten nog niet geheel zijn terugverdiend aan het eind van de opleidingsduur (von Bardeleben, Beicht & Feher, 1995) kampen ze dus met een (kleiner of groter) investeringsrisico.

<sup>8</sup> Het beschikken over een diploma van een afgeronde beroepsopleiding heeft dan overigens nog steeds wel een positief effect op hun arbeidsmarktpositie, omdat bedrijven onder gelijkblijvende overige omstandigheden wel een voorkeur hebben voor werknemers die ten minste *een* duale opleiding hebben afgerond – ook al is dat dan in een ander beroep – boven degenen die dat niet hebben gedaan.

<sup>9</sup> Duitsland heeft de institutionalisering van haar leerlingwezen in de loop der tijd, en met name in de jaren zestig, uitgebreid gemoderniseerd; in Wisconsin is dat nooit substantieel gebeurd. Zie van Lieshout (1996b) voor de meest gedetailleerde vergelijking.

## Literatuur

- Bardeleben, R. von, U. Beicht & K. Feher (1995). Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung. R pr sentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk. Berlin/Bonn: Bundesinstitut f r Berufsbildung.
- Becker, G. (1993). Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education (Third edition). Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Bellmann, L. & J. M ller (1995). Institutional influences on interindustry wage differentials.' In F. Buttler, W. Franz, R. Schetkatt & D. Soskice, Institutional frameworks and labor market performance (pp. 132-167). London/New York: Routledge.
- Berryman, S., E. Flaxman & M. Inger (1992). Building the middle. Berkeley, CA: National Center for Research in Vocational Education and Training.
- Brint, S. & J. Karabel (1991). Institutional origins and transformations: the case of American community colleges. In W. Powell & P. DiMaggio, The new institutionalism in organizational analysis (337-360). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Casey, B. (1986). The dual apprenticeship system and the recruitment and retention of young persons in West-Germany. British journal of industrial relations, 24 (1), 63-81.
- Casey, B. (1992). Apprentice training in Germany: the experiences of the 1980s. In D. Phillips, Lessons of cross-national comparison in education (89-111). Oxford: Triangle Books.
- Dercksen, W. & H. van Lieshout (1993). Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Elbaum, B. (1989). Why apprenticeship persisted in Britain but not in the United States. Journal of economic history, 49 (2), 337-349.
- Elbaum, B. & N. Singh (1995). The economic rationale of apprenticeship training: some lessons from British and U.S. experience. Industrial relations, 34 (4), 593-622.
- Finegold, D. (1991). Education, training and economic performance in comparative perspective. In: D. Phillips, Lessons of cross-national comparison in education. Wallingford: Triangle Books.
- Fligstein, N. (1996). Markets as politics. A political-cultural approach to market institutions. American sociological review, 61(8), 656-673.
- Jacoby, D. (1991). The transformation of industrial apprenticeship in the United States. Journal of economic history, 51 (4), 887-910.
- Lieshout, H. van (1996a). Beroepsonderwijs in Duitsland. Een analyse van het Duits duale stelsel van beroepsonderwijs vanuit Nederlands perspectief. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Lieshout, H. van (1996b). Governance of vocational education and training. A comparison of apprenticeship systems in (West) Germany and Wisconsin (U.S.). Paper gepresenteerd op het WESWA congres, Utrecht, 12-13 november 1996.
- Lieshout, H. van (1996c). Vocational education, training and labor markets in the United States. Lessons for Dutch policy from a qualitative assessment their operation and current reform policies in the American state of Wisconsin. Utrecht: Onderzoekschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-economisch Bestuur.

Lieshout, H. van & A. van Liempt (1999). Flexicurity en opleidingsmarkten. In R. van het Kaar, Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid? (109-147). Den Haag: Sdu.

Lieshout, H. van & A. van Liempt (2001). Flexicurity: recent developments in Dutch vocational education and training. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Lieshout, H. van & T. Wilthagen (2002). Transitional labour markets in action: new developments in the Dutch vocational education and training market. In S. Roualt, H. Oschmiansky & I. Schömann, Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation? (241-269). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Lieshout, H. van (2008). Different hands. Markets for intermediate skills in Germany, the U.S. and the Netherlands. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (1994). The OECD jobs study. Evidence and explanations. Part II - the adjustment potential of the labour market. Paris: OECD.

Mayntz, R. & F. Scharpf (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. Scharpf, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren (39-72). Frankfurt am Main: Campus.

Osterman, P. (1980). Getting Started. Cambridge, MA: MIT Press.

Parker, E. (1994). Room to maneuver: The institutional conditions of regional industrial restructuring. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

Parker, E. (1996). The district apprenticeship system of the Milwaukee metalworking sector, 1900-1930. New Brunswick, NJ: Rutgers University.

Rogers, J. & W. Streeck (1991). Skill needs and training strategies in the Wisconsin metalworking industry. Madison, WI: Robert M. LaFollette Institute of Public Affairs.

Rogers, J., W. Streeck & E. Parker (1991). The Wisconsin training effort. In J. Conant, R. Haveman & J. Huddleston, Dollars and sense: policy choices and the Wisconsin budget, volume 2 (119-153). Madison, WI: Robert M. LaFollette Institute of Public Affairs.

Rosenbaum, J. & T. Kariya (1991). Do high school achievements affect the early jobs of high school graduates in the United States and Japan? Sociology of education, 64 (1), 78-95.

Ryan, P. (1991). Introduction: comparative research on vocational education and training. In P. Ryan (ed.), International comparisons of vocational education and training for intermediate skills. (1-20). London: The Falmer Press

Sako, M. (1991). Institutional aspects of youth employment and training policy: a comment on Marsden and Ryan. British journal of industrial relations, 29 (3), 485-490.

Scharpf, F. (1997). Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research. Boulder/Cumnor Hill: Westview Press.

Soskice, D. (1994). Reconciling markets and institutions: The German apprenticeship system. In L. Lynch, Training and the private sector. International comparisons (25-60). Chicago/London: The University of Chicago Press.

Steedman, H. (1993). The economics of youth training in Germany. Economic journal, 103, 1279-1291.

Stevens, M. (1994). Labour contracts and efficiency in on-the-job training. Economic journal, 104 (March), 408-419.

Streeck, W., J. Hilbert, K. van Kevelaer, F. Maier & H. Weber (1987). The role of the social partners in vocational training and further training in the Federal Republic Of Germany. Berlin: CEDEFOP.

Tucker, M. (1994). Designing performance-driven schools. Rochester, NY: National Center on Education and the Economy.

Velzen, M. van (2004). Learning on the fly. Worker training in the age of employment flexibility. Amsterdam: Amsterdam University.

William T. Grant Foundation Commission on Work, Family and Citizenship (1988). The forgotten half: pathways to success for America's youth and young families. Washington, DC: William T. Grant Foundation.