

De interne arbeidsmarkt van de gemeente Amsterdam

Jan van Ours en Tom Zoethout*

Er bestaan tussen werkgevers en werknemers langdurige arbeidsrelaties. Van de werknemers in Nederland was in 1979 31% al langer dan 10 jaar bij de zelfde werkgever werkzaam¹. Het bestaan van langdurige arbeidsrelaties wordt verklaard in de theorie van de interne arbeidsmarkt. Volgens deze theorie blijft een groot deel van de werkenden langdurig in dienst van dezelfde werkgever omdat dit zowel voor werkgever als werknemers financieel voordelig is. Nieuwe werknemers worden alleen aangenomen in inrede-functies, waaraan een laag loon verbonden is, maar waaraan promotielijnen vastzitten die leiden tot steeds beter betaalde functies. De werknemers zijn afgeschermd van marktkrachten en hebben een kleine kans werkloos te worden.

Naar het verschijnsel interne arbeidsmarkt is ook internationaal gezien weinig empirisch onderzoek verricht. Voor zover onderzoek is verricht heeft dit betrekking op de situatie in grote industriële bedrijven en niet op de overheidssector.

In het onderhavige artikel wordt ingegaan op het functioneren van de interne arbeidsmarkt bij de gemeente Amsterdam, waarbij de situatie bij een aantal gemeentelijke diensten in het midden van de jaren tachtig centraal staat². Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of er sprake is van een zekere gelaagdheid in die interne arbeidsmarkt. Werknemers kunnen namelijk lang bij eenzelfde gemeentelijke dienst blijven, maar ook binnen de gemeente Amsterdam van arbeidsplaats veranderen en dus weliswaar kort binnen een gemeentelijke dienst maar lang binnen de gemeente als geheel werkzaam zijn. Aan de hand van een aantal kengetallen die in de theorie van de interne arbeidsmarkt een belangrijke rol spelen, worden de personeelsbestanden van een vijftal diensten binnen de gemeente Amsterdam onder de loep genomen. Er wordt gekeken naar het personeelsverloop, de duur van het dienstverband, de herkomst van nieuwe werknemers, de bestemming van vertrekkende werknemers, de verdeling van het personeelsbestand over salarisschalen en het gemiddelde salaris van nieuwe werknemers. Het artikel is als volgt opgezet. In paragraaf 2 wordt in kort bestek de essentie van de theorie van de interne arbeidsmarkt besproken en worden enkele raakvlakken met andere moderne arbeidsmarkttheorieën aangegeven. In paragraaf 3 wordt een summier overzicht gegeven van eerder verricht onderzoek. Om het onderzoek bij de gemeente

* Jan van Ours is werkzaam aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit en maakt deel uit van de onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (ALERT), Tom Zoethout is werkzaam bij de gemeente Amsterdam. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1. Zelfs in de USA was dit in 1987 voor 27% van de werknemers het geval (Van Ours, 1990)

2. Zie voor een uitvoeriger verslag van dit onderzoek: Zoethout (1988).

Amsterdam in perspectief te kunnen plaatsen wordt in paragraaf 4 het personeelsverloop bij de overheid beschreven en vergeleken met het gemiddelde personeelsverloop in Nederland. In paragraaf 5 worden de kengetallen die betrekking hebben op het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam gepresenteerd en geanalyseerd vanuit de invalshoek van de interne arbeidsmarkt. In paragraaf 6 wordt een afrondende beschouwing gegeven.

2 Interne arbeidsmarkt in theorie

De term 'interne arbeidsmarkt' heeft betrekking op de regels en instituties die de allocatie en prijsvorming van arbeid binnen een onderneming regelen (Taubman en Wachter, 1986). Binnen een onderneming kan een interne arbeidsmarkt ontstaan omdat een werkgever zijn personeel grotendeels afschermt van de externe arbeidsmarkt. Nieuwe medewerkers worden alleen aangenomen op een beperkt aantal intrede-functies. De beloning voor deze intrede-functies is laag, maar doordat er promotielijnen aan vast zitten, is de nieuwe medewerker bereid zo'n laag aanvangssalaris te aanvaarden. Voor het opvullen van vacatures voor de functies die deel uitmaken van de promotielijnen, wordt volgens de theorie alleen gebruikt gemaakt van het personeelsbestand binnen de onderneming.

Volgens Doeringer en Piore (1971, 1980) spelen er bij een interne arbeidsmarkt verschillende financiële overwegingen een rol. Nieuwe werknemers hebben behoefte aan opleiding. Een belangrijk deel van de opleiding is bedrijfsspecifiek. De kosten daarvan zullen door de werkgever gedragen moeten worden. Hoe groter het bedrijfsspecifieke karakter, des te groter de opleidingskosten per werknemer. Een beperking van het personeelsverloop is daarom voor de werkgever van belang.

Ten aanzien van de kosten voor werving, selectie en training zijn er eveneens financiële voordelen verbonden aan een interne arbeidsmarkt. De externe werving vindt alleen plaats voor de functies op intrede-niveau, de rest van de functies wordt intern opgevuld. De kosten van selectie zullen lager liggen, omdat het management voor wat betreft de interne kandidaten over voldoende informatie beschikt. Bovendien zijn de interne kandidaten al op de hoogte van de gang van zaken binnen het bedrijf en hebben reeds de benodigde scholing en vaardigheden opgedaan via bedrijfsopleidingen in voorgaande functies.

De financiële voordelen van een interne arbeidsmarkt voor de werknemer hebben betrekking op de baanzekerheid en de promotie-mogelijkheden die er mee gepaard gaan. Naarmate een werknemer langer bij dezelfde werkgever werkzaam is, is de binding aan de interne arbeidsmarkt groter vanwege de opgebouwde bedrijfsspecifieke werkervaring, die niet bij andere bedrijven benut kan worden. Deze binding wordt nog versterkt omdat de onderneming de functieniveaustructuur institutionaliseert in loonschalen, waardoor de vooruitzichten op inkomensstijging vastliggen. Het feit dat de loonschalen voor hoger opgeleiden in de praktijk vaak langer zijn dan die voor de lager geschoolden geeft een indicatie van het grote belang dat van ondernemingszijde gehecht wordt aan het creëren van een binding aan het bedrijf voor de hoger opgeleiden waarin het bedrijf vaak ook zelf het meest heeft geïnvesteerd (De Grip, 1985).

De theorie van de interne arbeidsmarkt is oorspronkelijk ontwikkeld om te benadrukken dat ondernemingen en vakbonden de instituties zijn die de arbeidsmarkt segmenteren. De nadruk is in de loop der tijd echter vooral komen te liggen op het duale karakter van de arbeidsmarkt: sommige bedrijven hebben wel, andere geen interne arbeidsmarkt (Doeringer, 1986). Enerzijds zijn er de primaire sectoren met bedrijfsinterne arbeidsmarkten en de daaraan verbonden hoge lonen, grote baan zekerheid en carrièreperspectieven. Anderzijds zijn er de secundaire sectoren met lage lonen, grote mobiliteit en het ontbreken van carrièreperspectieven.

De theorie van de interne arbeidsmarkt bevat elementen die ook in de moderne arbeidsmarkttheorieën zijn terug te vinden. Volgens de impliciete contracttheorie geven risico-averse werknemers (en risico-neutrale werkgevers) de voorkeur aan een stabiel loon boven een fluctuerend loon, ook wanneer dat gemiddeld iets hoger ligt dan het stabiele loon. De werknemers betalen als het ware in goede tijden een verzekeringspremie, die ze in slechte tijden incasseren. Voor de werkgevers is dit aantrekkelijk omdat werknemers met een gemiddeld genomen lager loon genoeg nemen. Om dergelijke afspraken na te kunnen komen zijn lange dienstverbanden noodzakelijk.

Volgens de efficiency wage theorie is er een positieve relatie tussen arbeidsproductiviteit en loon. Bij een daling van het loon kan de arbeidsproductiviteit meer dan evenredig dalen, waardoor de loonkosten toe- in plaats van afnemen. Volgens deze theorie zullen de werkgevers daarom een efficiënt loon uitbetalen, een loon waarbij de loonkosten minimaal zijn. De efficiency wage theorie geeft een verklaring waarom werkgevers een loon betalen dat ligt boven het 'marktloon'.

De insider-outsider theorie kent aan de werknemers een belangrijke rol toe bij de bepaling van het loon. Werknemers kunnen een hoger loon bedingen dan het loon waarvoor werklozen ook wel zouden willen werken, omdat aan het ontslaan van werknemers en het aantrekken van werklozen in de plaats daarvan, recruterings-, selectie- en opleidingskosten verbonden zijn.

De genoemde moderne arbeidsmarkttheorieën trachten een verklaring te geven voor het bestaan van onvolledige concurrentie op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende loonstarheid en onvrijwillige werkloosheid (Zie Nickell, 1990, voor een recent overzicht). Deze verklaringen zijn, evenals de theorie van de interne arbeidsmarkt, gebaseerd op processen die zich afspelen op bedrijfs- of bedrijfstakniveau.

3 Interne arbeidsmarkt onderzocht

De theorie van de interne arbeidsmarkt heeft een sterk verbaal karakter. Toepassing van de theorie op feitelijke situaties leidt al snel tot conceptuele en empirische problemen. Een empirische toetsing van uit de theorie afgeleide hypothesen is dan ook niet eenvoudig.

Onderzoek naar het bestaan kan in principe op twee manieren geschieden (Bergeijk en De Grip, 1986). In de eerste plaats kan men zich bezighouden met intrinsieke kenmerken: de wijze van functioneren van een interne arbeidsmarkt. Het gaat dan om aanwijzingen voor het bestaan van promotielijnen of mobiliteitsketens, interne bedrijfsopleidingen, e.d. In de tweede plaats kan men zich richten op extrinsieke kenmerken. Hierbij gaat het om het traceren van indicatoren op basis waarvan een interne arbeids-

markt kan worden vergeleken met andere arbeidsmarkten. Het gaat dan om maatstaven als het personeelsverloop, de gemiddelde duur van de dienstverbanden, de toetredingsmogelijkheden en de kanalen waarlangs de nieuwe personeelsleden worden gerecrueteerd.

De gegevens die nodig zijn voor het onderzoeken van de intrinsieke kenmerken zijn moeilijk toegankelijk. Er is diepgaand onderzoek nodig om van de betreffende ondernemingen de benodigde informatie te verkrijgen. Dit in tegenstelling tot de extrinsieke kenmerken die vaak worden gepubliceerd in (sociale) jaarverslagen. Een onderzoek bij de betreffende ondernemingen zelf is dan niet nodig.

De meeste onderzoeken naar het bestaan van interne arbeidsmarkten beperken zich tot de extrinsieke kenmerken: het aantonen van langdurige dienstverbanden, lage verloopcijfers en beperkte toetredingsposities. Volgens Alexander (1974) is er binnen een onderneming of een bedrijfstak sprake van een interne arbeidsmarkt als het personeelsverloop lager is dan 10% per jaar. Op basis van dit criterium rekent Alexander in de Verenigde Staten de chemie, staalindustrie, transportmiddelen-industrie en nutsbedrijven tot de sectoren met een interne arbeidsmarkt. Hoewel het criterium van 10% per jaar niet duidelijk wordt gemotiveerd, wordt het vaak gehanteerd om het al dan niet bestaan van een interne arbeidsmarkt aannemelijk te maken.

Uit onderzoek van Mace (1979) gedaan bij twaalf ondernemingen in Groot-Brittannië bleek dat het verloop onder 'engineers' onder de 10% lag. Veel 'engineers' bleken hun hele beroepsleven bij hetzelfde bedrijf te werken. Ten aanzien van de toetreding vond Mace dat alle ondernemingen mensen aannamen op salarisniveau's die duidelijk lagen onder het gemiddelde voor deze beroepsgroep. Ook waren er in de meeste ondernemingen duidelijk omschreven promotielijnen. Daarnaast werd door de ondernemingen de voorkeur gegeven aan interne kandidaten voor vervulling van vacatures, omdat men van deze kandidaten wist dat ze de vereiste kennis in huis hadden. Mace kwam dan ook tot de conclusie dat er sprake was van een interne arbeidsmarkt voor 'engineers' in Groot-Brittannië.

In ons land is weinig onderzoek gedaan naar de omvang van het verschijnsel van de interne arbeidsmarkt. Het enige empirische onderzoek, met betrekking tot Nederland, dat wij hebben kunnen vinden is gedaan door Bergeijk en De Grip (1986). Zij baseerden zich in hun onderzoek op 19 grote Nederlandse concerns³. Ze gebruikten gegevens over de jaren 1974-1983 met betrekking tot extrinsieke kenmerken als langdurige dienstverbanden, verlooppercentages en intrinsieke kenmerken als interne sollicitatieprocedures en opleidingsvoorzieningen, voor zover zij daar iets over konden vinden in de jaarverslagen. Bergeijk en De Grip concludeerden dat, hoewel de criteria voor het identificeren van de interne arbeidsmarkten enigszins arbitrair genoemd kunnen worden, er een duidelijke indicatie is voor het aanwezig zijn van bedrijfsinterne arbeidsmarkten in de onderzochte ondernemingen. Uitzonderingen hierbij waren de ondernemingen die veel laag geschoold en/of vrouwelijk personeel in dienst hadden.

³ Deze bedrijven waren geselecteerd vanwege hun relatieve belang voor de werkgelegenheid en vanwege de beschikbare gegevens die uit de sociale jaarverslagen van deze bedrijven konden worden verkregen.

4 Personeelsverloop bij de overheid

De arbeidsmobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt heeft in de loop van de jaren tachtig een grote beleidsmatige aandacht gekregen. Ook in de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig was dat het geval. Toen echter maakte men zich zorgen over de (te) hoge arbeidsmobiliteit, in de jaren tachtig ging het vooral om de vraag of de arbeidsmobiliteit in Nederland niet te laag was (Hartog, Mekkelholt en Van Ophem, 1988). Alhoewel hier de laatste jaren enige verandering in komt is er in Nederland nog niet veel arbeidsmobiliteitsonderzoek verricht (zie ook: Faase, 1989). Uit het (internationaal) verrichte onderzoek komt een beeld naar voren van werkenden die vooral als ze jong zijn en pas zijn toegetreden tot de arbeidsmarkt regelmatig van baan veranderen (zie voor Nederland bijvoorbeeld: Hartog, Mekkelholt en Van Ophem, 1987). De reden van die baanverandering kan zijn dat werkgever of werknemer of zelfs beiden tot de conclusie komen dat de betreffende baan toch niet zo geschikt is voor de betreffende werknemer. Na enige zoeken en uitproberen komt men vervolgens op een baan waar men tot aan de pensionering blijft zitten (Hall, 1982 en Main, 1982).

Over de recente ontwikkeling van de arbeidsmobiliteit in Nederland zijn eigenlijk weinig gegevens bekend. Weliswaar is er met de OSA-arbeidsmarktsurveys informatie beschikbaar gekomen (Allaart, c.s., 1987 en 1989), de omvang van het betreffende survey laat het niet toe uitspraken te doen over de mobiliteit van deelcategorieën op de arbeidsmarkt.

Om de resultaten van de onderhavige studie naar het al dan niet bestaan van een interne arbeidsmarkt voor de gemeente Amsterdam in perspectief te kunnen plaatsen, worden enkele gegevens gepresenteerd omtrent de arbeidsmobiliteit in Nederland in het algemeen en die in de overheidssector in het bijzonder. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens uit de Arbeidskrachtentelling 1985 van het CBS⁴.

Tabel 1 Kengetallen arbeidsmobiliteit in Nederland; Totaal en overheid; 1985 (%)

	Herkomst Instroom		Bestemming uitstroom	
	Totaal	Overheid	Totaal	Overheid
Andere baan	37	39	46	45
Werkloosheid	20	20	20	10
Buiten arb.markt ^{a)}	43	41	34	45
Totaal	100	100	100	100
		Totaal		Overheid
Verloop ^{b)}		11,5		7,7
Baarmobiliteit ^{b)}		4,7		3,1

a) Instroom: vooral schoolverlaters en herintredende vrouwen; uitstroom: vooral pensionering,

b) In % van het aantal werkenden. Bron: CBS, Arbeidskrachtentelling 1985

⁴ In deze Arbeidskrachtentellingen is een vraag opgenomen over de arbeidsmarktpositie van de respondenten, 1 jaar voor de telling. Met behulp van de antwoorden op deze vraag kan worden bepaald of iemand al dan niet in het voorafgaande jaar mobiel is geweest. Alhoewel deze gegevens de feitelijke arbeidsmobiliteit onderschatten (Hartog, c.s. 1988) geven ze toch een inzicht in de specifieke positie van de overheidssector.

In tabel 1 is voor Nederland als geheel en voor de overheid⁵ weergegeven hoe groot het gemiddelde personeelsverloop (gemiddelde van instroom en uitstroom als percentage van het werknemersbestand) en de baanmobiliteit in 1985 was. Het totale personeelsverloop van 11,5 % per jaar en de baanmobiliteit van 4,7 % per jaar zijn laag in vergelijking met andere Westeuropese landen (Van Ours, 1990). Het totale personeelsverloop en de baanmobiliteit zijn bij de overheid nog lager dan gemiddeld in Nederland. Qua herkomst van personeel verschilt de overheidssector nagenoeg niet van het gemiddelde. Bij de uitstroom doet zich wel een opmerkelijk verschil tussen overheid en de gemiddelde Nederlandse arbeidsmarkt voor. Het aandeel in de uitstroom met als bestemming werkloosheid is bij de overheid aanzienlijk kleiner dan gemiddeld. Het is duidelijk dat een ambtenaar een aanzienlijk kleinere kans heeft werkloos te worden dan een gemiddelde werknemer. Zowel wat betreft baanzekerheid als gemiddeld personeelsverloop lijkt de kans op interne arbeidsmarkten bij de overheid groter te zijn dan gemiddeld.

5 Interne arbeidsmarkt en de gemeente Amsterdam

Eind 1985 waren er 26.000 ambtenaren bij één van de 45 diensten of bedrijven van de gemeente Amsterdam werkzaam. Om na te gaan of er sprake is van een interne arbeidsmarkt hebben we zowel intrinsieke als extrinsieke kenmerken bekeken.

Wat betreft de intrinsieke kenmerken lijkt de gemeente Amsterdam te voldoen aan de criteria. De rechtspositie van de ambtenaren is centraal geregeld. De bepaling van de salarisgroep die bij een bepaalde functie hoort vindt plaats op basis van een functiewaarderingssysteem. Dit organisatie-schema en de wijzigingen daarop moeten worden goedgekeurd door B & W. Een salarisgroep zelf is weer onderverdeeld in salarisschalen. Een ambtenaar stijgt via deze schalen elk jaar in inkomen totdat hij het maximum van de salarisgroep heeft bereikt⁶. Daarna stijgt zijn inkomen alleen nog bij een algemene aanpassing van de ambtenarensalarissen of bij promotie. Voor de vervulling van elke vacature moet een goedkeuringsbesluit komen van de Centrale Afdeling Personeelszaken. Ten aanzien van vacatures is er een aantal regels opgesteld, waaruit de voorkeur blijkt voor interne vervulling van de vacatures.

De door ons verrichtte analyses zijn vooral gebaseerd op extrinsieke kenmerken van de interne arbeidsmarkt, waarvoor gegevens zijn verzameld van een vijftal in omvang variërende diensten binnen de Amsterdamse gemeente⁷: Onderwijs-instellingen, Sport, Volkshuisvesting, Waterleiding en Vervoersbedrijf. Achtereenvolgens zullen we de volgende extrinsieke kenmerken bespreken: Personeelsverloop, gemiddeld aantal dienstjaren bij vertrek, verdeling van de werkenden naar salarisgroep, gemiddelde

⁵ Hiervoor is als indicator genomen bedrijfsklasse 90 'Openbaar bestuur, defensie en sociale verzekeringen'

⁶ In principe wordt een ambtenaar aangenomen op de laagste schaal van de betreffende salarisgroep. De gehanteerde schalen zijn vergelijkbaar met de BBRA-schalen.

⁷ Bij deze diensten waren eind 1985 de volgende aantallen werknemers in dienst: Onderwijsinstellingen: 23, Sport: 423, Volkshuisvesting 613, Waterleiding 656, Vervoersbedrijf 3949.

salarisschaal van de intreders, herkomst van nieuwe werknemers en bestemming van vertrekkende werknemers.

Tabel 2 Personeelsverloop en gemiddeld aantal dienstjaren; gemiddeld 1984-85

	Verloop (%/jaar)	Verloop in enge zin (%/jaar)	Gemiddeld aantal dienstjaren bij vertrek
Onderwijs	13.3	7.6	7.6
Sport	3.6	1.6	12.3
Volkshuisvesting	7.7	5.0	7.9
Waterleidingen	5.4	2.0	18.4
Vervoersbedrijf	3.3	1.3	15.9
Amsterdam	6.5	2.5	

Een eerste indicatie van het bestaan van interne arbeidsmarkten op het niveau van de gemeentelijke diensten of de gehele gemeente Amsterdam kan ontleend worden aan tabel 2 waarin het gemiddelde personeelsverloop in de jaren 1984-85 is weergegeven. Met een jaarlijkse 6.5 % ligt het personeelsverloop bij de gemeente Amsterdam iets onder het landelijke gemiddelde voor de overheid. Aangezien de arbeidsmobiliteit in Nederland op een lager niveau ligt dan in andere geïndustrialiseerde landen (met uitzondering van Japan), kunnen we het op de Amerikaanse arbeidsmarkt situatie gebaseerde criterium van Alexander (verloop < 10 %) niet hanteren⁸. Opvallend is wel dat het personeelsverloop in sommige diensten nog ver onder het landelijk gemiddelde voor de gehele overheid ligt. Bij de grootste dienst is het verlooppercentage het laagst. Bij Bergeijk en de Grip lag het verlooppercentage voor de 19 onderzochte grote ondernemingen in het jaar 1983 tussen de 5% en de 17%, aanmerkelijk hoger dan bij de gemeente Amsterdam.

Bij het verloop in enge zin worden de werknemers die de beroepsbevolking verlaten ten gevolge van pensioen, afgekeurd, VUT, overlijden, etc. uit de waarnemingen gehaald. Het gaat bij dit criterium om werknemers die vrijwillig de dienst verlaten. Als maatstaf voor het classificeren van een interne arbeidsmarkt stelden Bergeijk en De Grip een maximaal percentage van 7,5% voor het verloop in enge zin. Hieraan voldoen alle onderscheiden diensten van de gemeente Amsterdam, evenals de gemeente als geheel. Bergeijk en De Grip vonden in hun onderzoek vergelijkbare percentages⁹. Het gemiddelde aantal dienstjaren bij vertrek is vooral groot bij de dienst Waterleidingen en het Vervoersbedrijf, met een gemiddeld dienstverband van vertrekkende werknemers van 16-18 jaar.

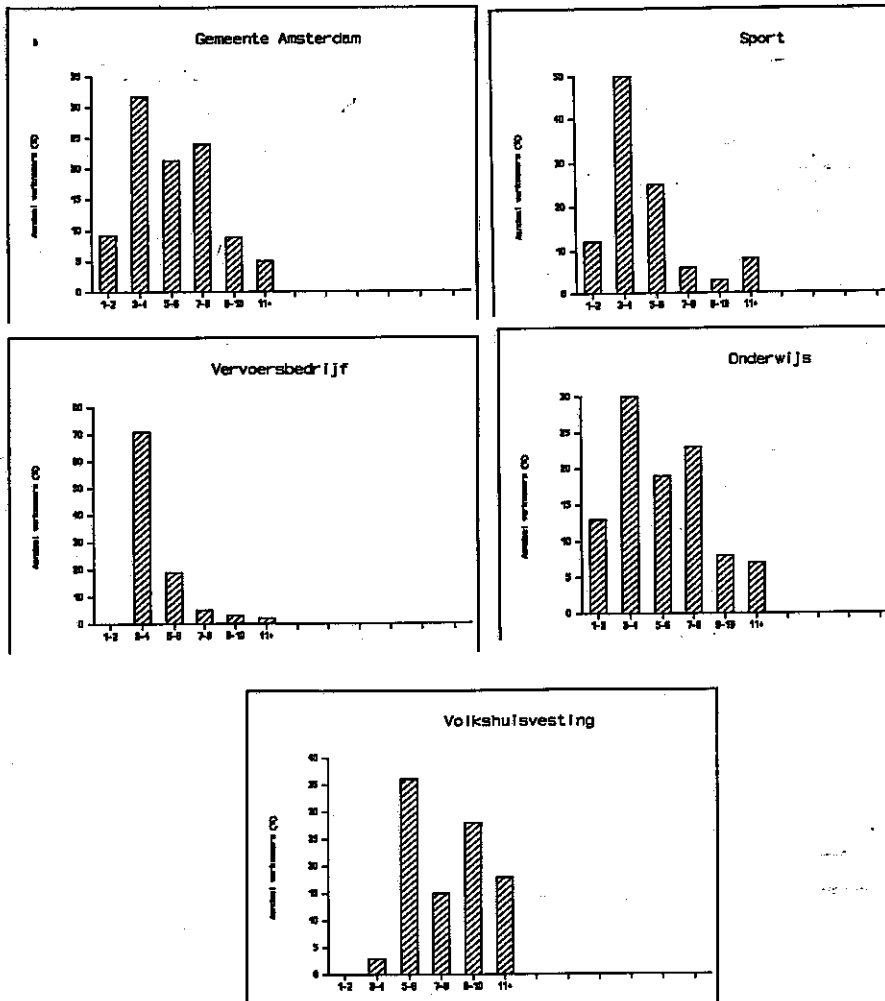
Een tweede indicatie voor het bestaan van interne arbeidsmarkten op het niveau van de gemeentelijke diensten is het al dan niet bestaan van promotiemogelijkheden. Hierbij bedoelen we niet de doorgroei binnen een salarisschaal, omdat hier van een feitelijke promotie geen sprake is. Voor promotiemogelijkheden is het van belang dat de werknemers niet te veel geconcentreerd zijn in 1 salarisschaal en dat de aantallen

⁸ Bovendien is het moeilijk zo niet onmogelijk een absolute grens te specificeren. Het personeelsverloop binnen een onderneming zal mede afhangen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen de onderneming, de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand, de arbeidsmarktsituatie en dergelijke.

⁹ Voor 1983 werden de volgende percentages gevonden: DSM, 0,9; Hoogovens 1,4; Shell 1,6; AMEV 2,3; Ago 2,6; Philips 3,4; Unilever 7,0.

werknemers in opeenvolgende salarisschalen niet te ver uiteenlopen. Hoe de verdeling is van werknemers over salarisgroepen is voor de gehele gemeente en voor de onderscheiden diensten weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 Frequentieverdeling salarisgroepen



Voor de gehele gemeente Amsterdam geldt dat er een redelijke spreiding van personeel is over de salarisschalen. Bij de afzonderlijke diensten is hiervan veel minder sprake. Zo zijn er bij de dienst Onderwijsinstellingen twee pieken, bij de schalen 3-4 en 7-8. In schaal 3 zitten voornamelijk conciërges, voor deze functie loopt de beloning niet door

naar andere schalen. Hetzelfde geldt voor logopedisten en fysiotherapeuten die in schaal 8 zitten. Bij de Dienst van de Sport ligt één duidelijke piek bij schaal 3, hierin zitten vooral de tijdelijke werknemers, die in de zomer worden aangenomen om de activiteiten te begeleiden. In tegenstelling tot de dienst Onderwijsinstellingen ligt het zwaartepunt van de loonstrucuur hier bij de laagste salarisschalen. Bij de dienst Volkshuisvesting is de opbouw heel anders. Er zijn relatief meer werknemers in hogere salarisschalen (en dus zwaardere functies) dan bij de vorige diensten, hetgeen doorgroei mogelijkheden in principe mogelijk maakt. De frequentieverdeling kent evenwel 2 pieken, bij de schalen 5-6 en 9-10, hetgeen een flinke doorstroming niet waarschijnlijk maakt. Dit is ook het geval voor de Gemeente Waterleidingen, hoewel de tweede piek duidelijk lager ligt dan de eerste, terwijl deze bij de dienst Volkshuisvesting op dezelfde hoogte blijft. Een andere verschil met de dienst Volkshuisvesting is dat daar voornamelijk administratieve werkzaamheden worden verricht terwijl bij de Gemeente Waterleidingen een belangrijk deel van de werknemers ook in de productiesfeer werkzaam zijn, die vaak lager worden beloond. Voor het Gemeentelijk Vervoersbedrijf geldt dat vrijwel alle werknemer zijn ingeschaald in schaal 4, de schaal waarin alle tram-, bus- en metrobestuurders in zitten evenals de werknemers in de werkplaatsen. Er is hier dus geen sprake van een intrede-baan, want deze werknemers kunnen niet doorgroeien naar een hogere functie. Evenals bij de Dienst van de Sport is het grootste deel van de werknemers bij het Gemeentelijk Vervoersbedrijf ingeschaald in de laagste salarisschalen. Wanneer we het geheel overzien concluderen we dat er weliswaar bij de gehele gemeente promotiemogelijkheden aanwezig lijken te zijn, doch bij nadere bestudering van de afzonderlijke diensten is hiervan veel minder sprake. Zelfs bij grote diensten met een laag verloop is het vaak zo dat een groot deel van het personeel is ingeschaald in dezelfde (lage) salarisschaal. Dat werknemers lang binnen dezelfde dienst werkzaam blijven heeft dan ook waarschijnlijk meer te maken met de relatieve inkomenspositie van ambtenaren op lagere functies ten opzichte van werknemers in de marktsector in vergelijkbare functies, dan met carriereperspectieven. Daarnaast kan ook het aspect van de baan zekerheid, die bij de overheid groter is dan in het bedrijfsleven, een rol spelen.

Tabel 3 Gemiddelde salarisschalen

	alle werknemers	toetreders			
		andere dienst	overheid elders	elders	totaal
Onderwijs	5.9	6.5	6.4	5.4	5.8
Sport	4.4	5.6	6.5	5.3	5.4
Volkshuisvesting	8.5	6.8	8.5	7.1	7.2
Waterleidingen	6.2	6.3	5.7	4.9	5.4
Vervoersbedrijf	4.7	5.2	4.3	4.1	4.4

Een derde indicatie voor het bestaan van interne arbeidsmarkten op het niveau van de gemeentelijke diensten is het salarisniveau van de intreders. Als er sprake is van een interne arbeidsmarkt zal de salarisschaal van de intreders lager zijn dan gemiddeld. In tabel 3 zijn de salarisgegevens van de intreders over een aantal jaren gemiddeld. Bij vier van de vijf diensten is de gemiddelde salarisschaal van alle toetreders lager dan van het

totale personeelsbestand. Opvallend is dat bij alle diensten de gemiddelde salarisschaal van de toetreders die van andere gemeentediensten of de overheid komen, hoger is dan die van de toetreders die van elders komen. Dit zou kunnen duiden op een interne arbeidsmarkt voor ambtenaren, waarbij de eerder opgedane werkervaring ook door de huidige onderneming wordt gewaardeerd. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de eerst genoemde groep altijd werkervaring heeft, terwijl dit voor de laatste groep niet zo hoeft te zijn. In deze groep kunnen namelijk ook schoolverlaters en anderen die de arbeidsmarkt voor het eerst betreden of herintreden voorkomen.

Naast de vraag of er op het niveau van de gemeentelijke diensten sprake is van een interne arbeidsmarkt is ook de vraag van belang of er bij de gemeente als geheel sprake is van een interne arbeidsmarkt. Dat er voor de gehele gemeente Amsterdam sprake zou kunnen zijn van een interne arbeidsmarkt is niet onwaarschijnlijk in het licht van het gevoerde vacaturebeleid. Uit tabel 4 kan de herkomst van de intreders, als percentage van het totaal aantal intreders, worden afgelezen. Uit de tabel blijkt dat deze diensten hun vacatures voor ongeveer 20-25 % vervullen via de interne vacatureregeling van de gemeente Amsterdam. Met andere woorden: niet alleen is de doorstroming op het niveau van de gemeentelijke diensten gering, van de doorstromers komt een belangrijk deel elders binnen het gemeentelijk apparaat aan de slag. In die zin is er duidelijk sprake van een gelaagde arbeidsmarkt.

Tabel 4 Herkomst intreders en bestemming uitreders; 1980-1985. In percentages

	Herkomst intreders			Bestemming uitreders		
	andere dienst gemeente	overheid elders	elders	andere dienst gemeente	overheid elders	elders
Onderwijs	24	11	65	16	11	73
Sport	25	2	73	33	14	53
Volkshuisvesting	17	11	72	27	11	61
Waterleidingen	29	6	65	28	13	59
Vervoersbedrijf	17	32	51	32	4	64

6 Conclusies

Onderzoek doen naar het bestaan van interne arbeidsmarkten binnen bedrijven of overheidsinstellingen is niet gemakkelijk. Vanuit de theorie van de interne arbeidsmarkt zijn toetsbare hypothesen niet rechtstreeks af te leiden, terwijl de informatie die nodig is om althans enigszins een beeld te vormen van de feitelijke situatie vaak niet gemakkelijk is te verkrijgen. Empirisch onderzoek naar interne arbeidsmarkten is dan ook veelal beschrijvend van karakter. Zo ook dit onderzoek, waarin een verkennende analyse is verricht naar de interne arbeidsmarkt van de gemeente Amsterdam. De personeelsbestanden van een vijftal diensten binnen de gemeente zijn onder de loep genomen. Uit de analyse komen zeker indicaties naar voren voor het bestaan van een interne arbeidsmarkt binnen de gemeentelijke diensten en de gemeente Amsterdam als geheel. Het personeelsverloop in de onderzochte diensten is laag, ook in vergelijking met gemiddelde

verloopcijfers voor de overheid. Het salaris van toetreders ligt duidelijk onder de gemiddelde salarissen per dienst. Er zijn bovendien aanwijzingen voor het bestaan van een gelaagde interne arbeidsmarkt. Werknemers blijven lang binnen een bepaalde dienst werkzaam en van de komende en gaande werknemers is bovendien nog een belangrijk deel dat als herkomst resp. bestemming een andere dienst binnen de gemeente heeft. Daar staat tegenover dat interne carrièreperspectieven een ondergeschikte rol lijken te spelen. Daarvoor zijn de doorgroei mogelijkheden te gering. Werknemers blijven lang bij een bepaalde dienst en krijgen met het voortschrijden der jaren een hoger salaris, omdat dat in de salarisstructuur is ingebouwd. Van een echte promotie is dan geen sprake: Veel werknemers blijven niet alleen lang bij dezelfde dienst maar ook lang in dezelfde salarisschaal.

Gezien de beschikbare en de gehanteerde gegevens, maar ook in het licht van de aard van de theorie van de interne arbeidsmarkt, past ons bescheidenheid bij het trekken van conclusies. Het geheel overziend komen we desalniettemin tot de conclusie dat er bij de gemeente Amsterdam in veel opzichten sprake is van een (gelaagde) interne arbeidsmarkt. Voor een niet onbelangrijk deel van de werknemers is er echter eerder sprake van een doodlopende salarisschaal dan van een duidelijk carrièreperspectief.

Literatuur

- A.J. Alexander (1974) 'Income, Experience, and Internal Labor Markets', *Quarterly Journal of Economics*, blz. 63-85.
- P.C. Allaart, R. Kunnen, J.C. van Ours, H.A. van Stiphout (1987) *OSA-Trendrapport 1987*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 's Gravenhage.
- P.C. Allaart, R. Kunnen, H.A. van Stiphout (1989) *OSA-Trendrapport Arbeidsmarkt 1989*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 's Gravenhage.
- C. van Bergeijk, A de Grip (1986) 'Bestaan en ontwikkeling van interne arbeidsmarkten in Nederland', *Sociaal Maandblad Arbeid*, blz. 437-451.
- P.B. Doeringer, M.J. Piore (1971) *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath en Co, Lexington.
- P.B. Doeringer, M.J. Piore (1980) 'The Internal Labour Market' in: *Readings in Labour Economics*, Oxford University Press, New York.
- P.B. Doeringer (1986) 'Internal Labour Markets and Noncompeting Groups', *American Economic Association Papers and Proceedings*, blz. 48-52.
- L. Faase (1989) 'Mobiliteitsonderzoek in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 5, blz 56-61.
- A. de Grip (1985) 'Interne arbeidsmarkttheorieën: een overzicht', *Maandschrift Economie*, blz. 333-345.
- R.E. Hall (1982) 'The Importance of Lifetime Jobs in the U.S. Economy', *The American Economic Review*, vol 72, blz 716-724.
- J. Hartog, E. Mekkelholt, H. van Ophem (1987) *Een empirische studie naar de arbeidsmobiliteit in Nederland*, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument nr. W 33, 's Gravenhage.
- J. Hartog, E. Mekkelholt, H. van Ophem (1988) 'Arbeidsmobiliteit in Nederland; 1957-1985', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 3, blz 65-74.

- J. Mace (1979) 'Internal Labour Markets; for Engineers in British Industry', *British Journal of Industrial Relations*, blz. 50-63.
- B.G.M. Main (1982) 'The Length of a Job in Great Britain', *Economica*, 49, blz. 325-333.
- S. Nickell (1990) 'Unemployment: A Survey', *The Economic Journal*, 100, blz. 391-439.
- J.C. van Ours (1990) *Arbeidsmobiliteit in internationaal perspectief*, 's Gravenhage, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Voorstudie nr. V 37, 's Gravenhage.
- P. Taubman, M.L. Wachter (1986) 'Segmented Labor Markets', in: O. Ashenfelter, R. Layard, *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Amsterdam, blz. 1183-1217.
- T. Zoethout (1988) *Onderzoek naar het bestaan van interne arbeidsmarkten binnen de gemeente Amsterdam*, Doctoraal-scriptie Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam.