

De lokale overheidssector in perspectief

Pacolet J., Coudron V., *De publieke overheidssector in perspectief*, november 2002.
<http://www.rszppo.fgov.be>

“Statistische herkenning leidt tot maatschappelijke erkenning”. Het was deze strategie om de dingen te benoemen en in betrouwbare statistieken te vatten die de aanleiding vormde van een onderzoeksproject¹ van het HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid) in opdracht van en in samenwerking met de RSZPPO (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheden). De databanken van de RSZPPO-administratie bevatten heel wat informatie met betrekking tot arbeidsvolume en arbeidssituatie in de lokale publieke non-profit sector. Validering, interpretatie en valorisatie van deze beschikbare data en een situering binnen andere tewerkstellingsdatabanken kan niet alleen het maatschappelijk belang van de lokale overheidssector naar zijn juiste waarde inschatten, maar is ook een referentiepunt voor zowel nationaal als lokaal beleid. Een eerste aanwending is de situering van de lokale overheidssector in de quartaire sector en de totale gesalarieerde werkgelegenheid. De onderzoeksresultaten, die voorgesteld werden op een academische zitting naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van de RSZPPO, worden hier geschetst.²

Bij het in kaart brengen van de historische roots van de non-profitsector komen wij onmiddellijk het gemeentelijk en lokaal initiatief tegen in bestuur, gezondheidszorg en onderwijs (Pacolet e.a., 2001a). Het relatieve belang van deze sector werd echter pas echt opmerkelijk wanneer de naoorlogse verzorgingsstaat werd uitgebouwd. In de negentiende eeuw was de tewerkstelling ten laste van het overheidsbudget maar 1/10 van het huidige volu-

me; het overheidsbeslag maar 1/5 van het huidige. Hieronder geven wij een schets van de non-profitsector vanaf het jaar 1973 tot nu en dit vanuit verschillende perspectieven.

Sectoraal perspectief: quartaire sector is de enige expansieve sector

De economie wordt onderverdeeld in drie grote categorieën van activiteiten: de primaire sector (landbouw en ontginning van grondstoffen), de secundaire sector of industriële sector en de tertiaire sector of dienstensector. Deze laatste wordt doorgaans opgesplitst in private marktdiensten en overige activiteiten die als niet-markt- of gesubsidieerde diensten worden gedefinieerd. Voor deze niet-marktsector gebruikt men soms een aparte categorie: de quartaire sector (Pacolet e.a., 2001b; Pacolet e.a., 2001c). Een synoniem hiervoor is de *non-profitsector*. Binnen deze

non-profitsector, zijn nog drie grote functies te onderscheiden: *zuiver collectieve goederen* waaronder bestuur, politie en brandweer, *onderwijs* en tenslotte de *quasi-collectieve goederen*, waarbinnen gezondheid, welzijn en de socioculturele sector zich situeren. Daarbinnen gaan wij verder op zoek naar het aandeel van de publieke non-profit sector, te onderscheiden van de private non-profit sector, om tenslotte de lokale overheidssector te identificeren.

De totale gesalarieerde tewerkstelling in België nam de jongste drie decennia slechts met 10% toe. Als men corrigeert voor deeltijds werk dan beperkt de toename zich zelfs tot 4%. Als men de quartaire sector buiten beschouwing laat, dan blijkt dat de tewerkstelling nog niet hersteld is van de crisis van de jaren '70. De marktsector is anno 2001 nog altijd kleiner dan op de vooravond van de eerste oliecrisis in 1973. De totale tewerkstelling wordt echter in stand gehouden door de expansie van de quartaire sector die vooral in de jaren '70 en '80 speelde. De quartaire sector, private en publieke sector samen, vormt vandaag ongeveer 35% van de totale gesalarieerde tewerkstelling in onze samenleving of 1,2 miljoen van de 3,4 miljoen jobs. Opmerkelijk is evenwel dat dit aandeel de jongste 30 jaar toenam van 22% naar 35%. Ook de private dienstensector nam relatief toe terwijl de desindustrialisatie drastisch verder ging.

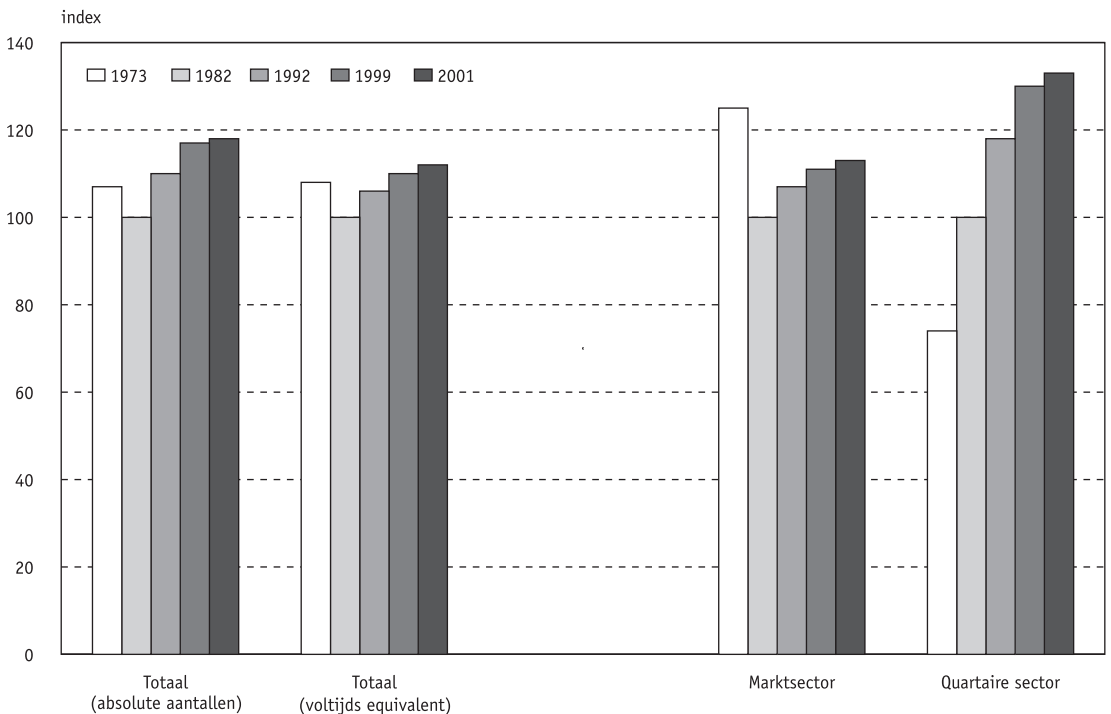
Zorgsector en socioculturele sector: meest expansieve non-profitsectoren

Binnen de quartaire sector zijn er echter uiteenlopende evoluties merkbaar in de verschillende *deelsectoren*. De expansie van de collectieve goederen (bestuur, openbare veiligheid) is beperkt. Onderwijs is nog minder gestegen sinds begin jaren '80. De groei van de totale quartaire sector is vooral te verklaren door de sterke expansie bij de *quasi-collectieve goederen* (gezondheid, welzijn en de socioculturele sector), drie domeinen waarin de OCMW's en de gemeenten een belangrijke rol spelen.

De *gezondheidssector* is sterk gegroeid in de jaren '70, maar deze groei kende een stabilisatie eind jaren '80. De sociale sector of de *welzijnssector* groeide sterk zowel in de jaren '70 als '80, maar ook deze groei begint de laatste jaren te vertragen. De

Figuur 1.

Evolutie van de totale gesalarieerde tewerkstelling en van de tewerkstelling in de quartaire sector en de marktsector, België, 1973-2001 (index aantallen 1982 = 100).



Bron: RSZ.

groei in de *socioculturele sector* is blijven doorgaan, maar deze groei in de statistieken kan voor een deel verklaard worden door de regularisatie van bijzondere statuten.

Binnen elk van deze activiteitendomeinen van de non-profitsector kennen de private en de publieke sector een gelijke opgang. Er zijn geen opmerkelijke wijzigingen tussen private en publieke sector. De globale indruk van deze sectoren over bijna 30 jaar is er één van stabiele verhoudingen.

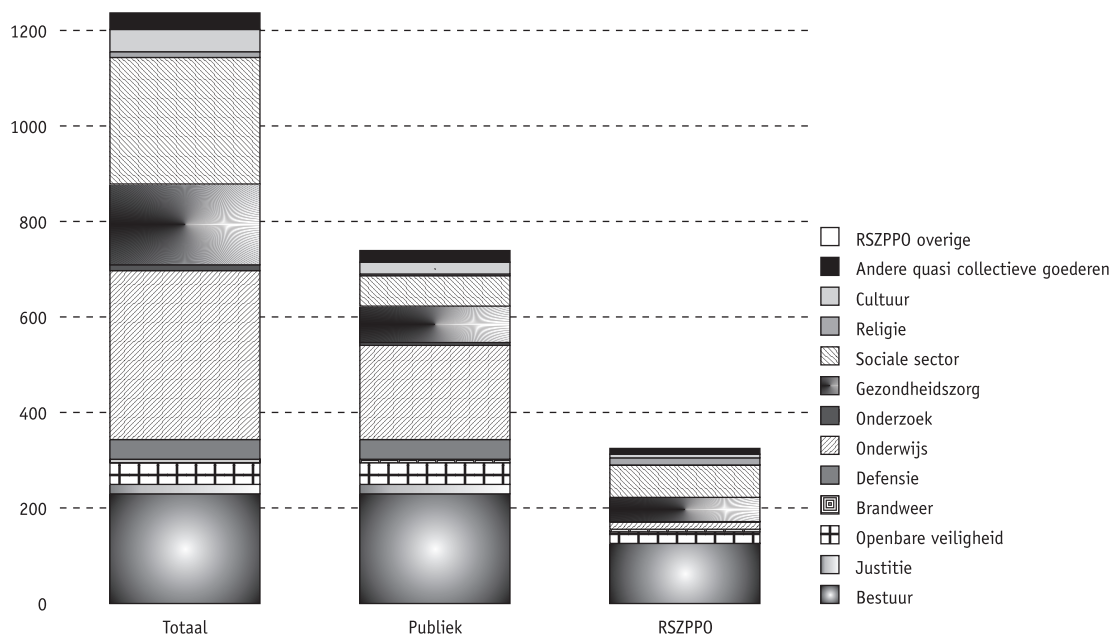
De lokale overheidssector: één van de snelst groeiende sectoren, gedreven door de expansie van de zorgsector

De groei in de totale tewerkstelling is volledig voor rekening van de quataire sector. De sterkst groeiende sector is deze van de *quasi-collectieve goederen*.

De lokale overheidssector neemt daar sinds mensenheugenis een prominente rol in en heeft die ook behouden. Aangezien de quataire sector, met daarin de zorgsector en socioculturele sector, een belangrijke rol speelde als motor voor jobcreatie in de totale Belgische economie, geldt dit mutatis mutandis voor de lokale overheidssector. Tussen 1973 en vandaag is de tewerkstelling bij de lokale overheden tot de snelst groeiende activiteitensectoren gaan behoren met een vermenigvuldigingsfactor 2,5. Dit is dezelfde groeifactor als van de meest expansief gebleken sectoren, namelijk de welzijnssector en de socioculturele sector. In arbeidsplaatsen geteld, steeg de werkgelegenheid bij de lokale overheden van 125 000 naar 325 000 plaatsen. Deze expansie is gedreven door de groei in de gezondheids-, welzijns-, en socioculturele sector. Het spreekt vanzelf dat dit aanzienlijke implicaties heeft in de relatieve verhoudingen tussen gemeenten, OCMW's en daarbinnen tussen de verschillende functies.

Figuur 2.

De quataire sector anno 2001 in België: totaal, publieke sector en de lokale overheidssector.



Bron: RSZ en RSZPPO.

Het relatief belang van de lokale overheidssector in de totale werkgelegenheid in België steeg van 4% in 1973 naar bijna 10% in 2001. Het aandeel in de quartaire sector steeg van 18% naar 26%. Voor deze percentages zijn er echter regionale verschillen merkbaar. Het RSZPPO-aandeel in de quartaire sector bedraagt anno 2001 in Vlaanderen 26%, in Wallonië 30% en is het kleinst in Brussel met 20%. Voor Brussel is het beeld vertekend door zowel zijn hoofdstedelijke administratieve als zijn economische functie.

In de functie *collectieve goederen* is het aandeel van de RSZPPO-tewerkstelling aanzienlijk. Niet enkel omwille van lokaal bestuur, maar ook inzake brandweer en openbare veiligheid is de lokale publieke sector zeer belangrijk

Onderwijs daarentegen is een zeer beperkte groep aangezien de grootste groep van het onderwijspersoneel niet aangesloten is bij de RSZPPO en deze bijgevolg niet geteld worden in de RSZPPO-statistieken.

Daarnaast is het aandeel van de lokale overheidssector vooral groot in de *gezondheidssector* ($\pm 30\%$ van de totale tewerkstelling in de gezondheidszorg in België). Iets minder prominent is de lokale overheidssector actief in de sociale sector of *welzijnssector*, van oudswege sterk gedomineerd door de private non-profit sector. Tenslotte is de lokale overheidssector ook sterk actief als publieke aanbieder in de *culturele sector*.

Daarenboven verschijnt in de statistieken een aantal overige activiteiten bij de lokale overheden (bijvoorbeeld activiteiten van intercommunales zoals productie en distributie van water).

Toekomstverkenning

Toekomstverkenningen voor de zorgsector wijzen uit dat de sector de komende 20 jaar wel eens 40% zou kunnen stijgen in Vlaanderen en daarmee zou de expansie doorgetrokken worden van de voorbije decennia (Pacolet e.a., 2002). Dit betekent dat de lokale overheidsbesturen verder aan belang zullen winnen, als zij er in slagen om hun marktaandeel te behouden in de quasi-collectieve goederen. Ook de verhouding tussen de diverse sectoren bin-

nen deze lokale besturen zal verschuiven ten voordele van de *zorgsector* en daarbinnen ten voordele van de *welzijnszorg* (vooral *ouderenzorg*). Opnieuw zullen er verdere verschuivingen optreden in het relatief belang van de verschillende deelactiviteiten van die lokale overheidssector. Gezondheid en welzijn zullen steeds groter belang innen en opmerkelijk is dat dit bekend terrein zal blijven voor de lokale openbare besturen.

Jozef Pacolet
Véronique Coudron
HIVA
K.U.Leuven

Noten

1. Het onderzoeksproject 'De publieke social profit sector in perspectief. Mogelijkheden van verder onderzoek op basis van de RSZPPO-gegevens en situering binnen andere tewerkstellingsdatabanken' wordt uitgevoerd in samenwerking met SESA (Socio-Economie de la Santé) van de Universit  Catholique de Louvain onder leiding van Prof. dr. Denise Deli ge. Wij danken de opdrachtgever voor de geboden onderzoeksmogelijkheden maar nog meer voor de gastvrije samenwerkingsvorm en de cultuur van openheid.
2. De eindrapportering van het onderzoek is voorzien in juli 2003.

Bibliografie

- Pacolet J., Van De Putte I., Defourny J. en Mertens S. (2001a), 'België: situering en ontwikkeling van de private non-profitsector', in A. Burger, P. Dekker, *Noch markt, noch staat. De non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, p. 155-178.
- Pacolet J., Marchal A., Van De Putte I., Dewilde S., Verbrugghe K., Strobbe S. (2001b), *Ontwerp van satellietrekeningen voor de non-profitsector: voor België: de gezondheidszorg; voor Vlaanderen: welzijn, socioculturele sector, onderwijs*, HIVA-K.U.Leuven.
- Pacolet J. m.m.v. Gos E., Van De Putte I., Van Damme B., Tilleman B. (2001c), *De tewerkstelling in de quartaire sector in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pacolet J., Van De Putte I., Cattaert G. en Coudron V. (2002), *Plus est en vous herbekeken. Manpowerplanning in de zorgsector en de socioculturele sector. Deel 5. Synthese voor de zorgsector in de Vlaamse Gemeenschap 1995-2020*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.