

Overheidswerkgelegenheid in België: structuur en evolutie

Laloy, L. 2010. *Structure et évolution de l'emploi public belge*, Working Paper 19-10. Brussel: Federaal Planbureau.

Dit artikel analyseert de structuur en de evolutie van de overheidswerkgelegenheid in België en kadert daarmee in het recente debat rond dat thema. In eerste instantie gaat de aandacht uit naar de werkgelegenheid in de institutionele sector 'overheid' (volgens de definitie van de nationale rekeningen), die voornamelijk betrekking heeft op het openbaar bestuur en het onderwijs. Daarbij wordt in het bijzonder de evolutie van de werkgelegenheid per bedrijfstak en per deelsector (federale overheid, gemeenschappen en gewesten, lagere overheid en sociale zekerheid) bestudeerd. Het artikel toont het grote aandeel van de gemeenschappen en gewesten en de lagere overheid in de overheidswerkgelegenheid. Deze twee deelsectoren droegen ook het meeste bij tot de recente toename (1995-2009) van de overheidswerkgelegenheid. Een opsplitsing naar activiteit geeft aan dat de werkgelegenheid in het bijzonder toeneemt in het openbaar bestuur en het onderwijs, terwijl er bij defensie een forse daling wordt opgetekend. De oorsprong van de stijging in het openbaar bestuur wordt achterhaald door middel van een analyse naar functie. Verder wordt ingegaan op de evolutie van de structuur van de werkgelegenheid per leeftijd, statuut en scholingsgraad. Ten slotte behandelt het artikel nog een ruimer concept van de publieke werkgelegenheid, namelijk het 'openbaar domein'.¹ Dat begrip werd ontwikkeld door de OESO en houdt ook rekening met diensten die worden uitbesteed en activiteiten op het vlak van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening die door de overheid worden gefinancierd, maar door de marktsector worden geproduceerd.

Voornaamste fasen sinds 1954

In de jaren '50-'60 en in het begin van de jaren '70 nam de werkgelegenheid in de overheidssector fors toe (gemiddeld 2% per jaar), terwijl ook de economische groei gemiddeld erg hoog lag. Tijdens de tweede helft van de jaren '70 nam de groeidynamiek van de werkgelegenheid nog verder toe (gemiddeld 3,3% per jaar), onder andere als remedie tegen de stijgende werkloosheid. In de jaren '80-'90 bleef de werkgelegenheid bij de overheid vrijwel stabiel, in een context van begrotingsconsolidatie die in de jaren '90 nog flink werd opgevoerd om een toetreding tot de eurozone mogelijk te maken. Vanaf het begin van de jaren 2000 tekende zich nieuwe budgettaire ruimte af. Tegen die achtergrond werd een expansieve begrotingskoers gevaren en kende de werkgelegenheid bij de overheid een nieuwe groei (gemiddeld 1,1% per jaar tijdens dat decennium, vooral bij de gemeenschappen en de gewesten en de lagere overheid, terwijl de werkgelegenheid bij de federale overheid enigszins afnam).

Toestand in 2009

In 2009 telde de totale Belgische werkgelegenheid 4 436 000 eenheden. Daarvan waren 828 000 personen tewerkgesteld in de overheidssector, wat overeenkomt met een aandeel van 18,7% (vergelijkbaar met de situatie in zowel 1980 als 1995). De loontrekkenden uit de overige sectoren en de zelfstandigen namen in dat jaar respectievelijk 65,1% en 16,2% van de totale werkgelegenheid voor hun rekening.

De werkgelegenheid in de overheidssector heeft voor bijna 90% betrekking op openbaar bestuur (392 000 banen in 2009 of 47%) en onderwijs (344 000 banen of 42%). De overige activiteiten zijn transport (46 000 banen of 5%), defensie (40 000 banen of 5%) en gemeenschapsvoorzieningen (5 000 banen of 1%).² De overheidssector houdt geen rekening met de banen uit de gezondheidszorg die, volgens de toepassing van de regels van het 'Europees systeem van nationale rekeningen',

in België in haar geheel deel uitmaakt van een andere institutionele sector, dit in tegenstelling tot veel andere landen.

Gerangschikt volgens beleidsniveau staan de gemeenschappen en gewesten bovenaan (365 000 banen of 44% van het totaal), gevolgd door de lagere overheid (294 000 of 35%), de federale overheid (139 000 of 17%) en de sociale zekerheid (30 000 of 4%).³ 80% van de werkgelegenheid in de openbare sector situeert zich dus op het niveau van Entiteit II (de gemeenschappen en gewesten en de lagere overheid) en 20% op het niveau van Entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid).

Ongeveer 70% van de werknemers van de federale overheid en de lagere overheid zijn tewerkgesteld in het openbaar bestuur. Het aandeel van defensie in de werkgelegenheid bij de federale overheid bedraagt nagenoeg 30%, terwijl bij de lagere overheid het onderwijs en het transport respectievelijk 23% en 7% voor hun rekening nemen. In de deelsector

Tabel 1.

Overheidswerkgelegenheid in België

	1995 (in duizend- tallen)	2009 (in duizend- tallen)	Vershil 1995-2009 (in duizend- tallen)	Jaarlijkse gemiddelde groei tussen 1995 en 2009
Overheidssector	728	828	100	0,9
Entiteit I	165	170	5	0,2
Federale overheid	139	139	0	0,0
Openbaar bestuur	86	99	13	1,0
Defensie	53	40	-13	-2,0
Sociale zekerheid	26	30	5	1,2
Openbaar bestuur	26	30	5	1,2
Entiteit II	563	658	95	1,1
Gemeenschappen en gewesten	327	365	38	0,8
Openbaar bestuur	44	57	13	1,9
Onderwijs	257	276	19	0,5
Vervoer	21	26	5	1,6
Gemeenschaps-voorzieningen	5	5	0	-0,2
Lagere overheid	236	294	58	1,6
Openbaar bestuur	164	205	41	1,6
Onderwijs	53	68	15	1,8
Vervoer	19	20	1	0,3
Openbaar domein	1 044	1 299 *	254 *	1,7 *
p.m. Totale binnenlandse werkgelegenheid	3 867	4 436	569	1,0

Noot: * = jaar 2008

van de gemeenschappen en gewesten houdt de werkgelegenheid in eerste instantie verband met het onderwijs (76%). Het openbaar bestuur en het transport vertegenwoordigen er respectievelijk 16% en 7%.

Evolutie tussen 1995 en 2009

Over de afgelopen vijftien jaar varieerde de evolutie van de werkgelegenheid in de overheidssector naargelang van het beleidsniveau en de bedrijfstak.

Over de periode 1995-2009 stijgt de werkgelegenheid in de overheidssector met 100 000 eenheden of een gemiddelde jaargroei van 0,9% (figuur 1). Op federaal niveau blijft de werkgelegenheid stabiel.⁴ De toename situeert zich dus bij de lagere overheid (+ 58 000 eenheden), de gemeenschappen en gewesten (+ 38 000 eenheden) en de sociale zekerheid (+ 5 000 eenheden) met jaarlijkse groeigemiddelden van respectievelijk 1,6%, 0,8% en 1,2%. Entiteit II heeft dus voor 95% bijgedragen

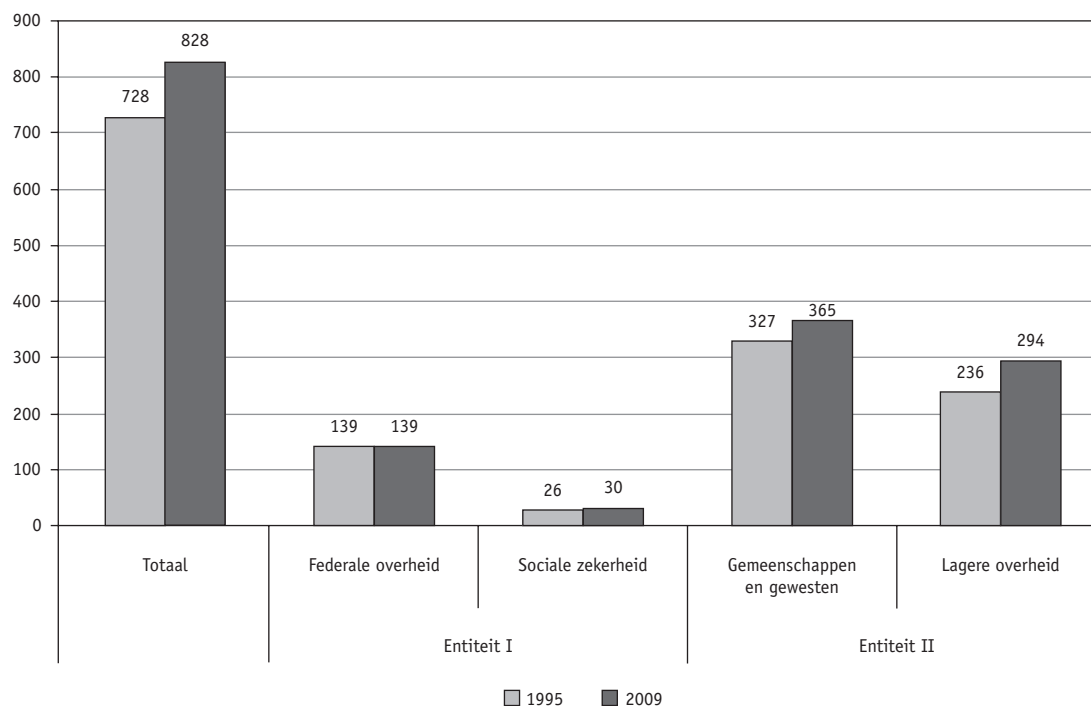
tot die groei (+ 95 000 eenheden bij Entiteit II, tegenover 5 000 eenheden bij Entiteit I).

In termen van bedrijfstakken neemt de werkgelegenheid vooral toe in het openbaar bestuur (+ 72 000 eenheden) en het onderwijs (+ 35 000 eenheden), terwijl er bij defensie een forse daling wordt opgetekend (-13 000 eenheden) (figuur 2). Wat de groeicijfers betreft, kende het openbaar bestuur de sterkste stijging (jaarlijks gemiddeld 1,5%), gevolgd door het transport (1,0%) en het onderwijs (0,8%).

De werkgelegenheid in het onderwijs steeg tussen 1995 en 2009 zowel bij de gemeenschappen (+ 19 000 eenheden) als bij de lagere overheid (+ 15 000 eenheden). Die groei begon evenwel slechts vanaf 2001, het jaar van de herfinanciering van de gemeenschappen waardoor er nieuwe middelen vrijkwamen voor het onderwijs. De situatie voor 2001 werd gekenmerkt door een beperkte budgettaire manoeuvreerruimte voor het onderwijs en hervormingen die het aantal leerkrachten in de Franse Gemeenschap terugschroefden. Na 2001 steeg de

Figuur 1.

Werkgelegenheid in de overheidssector per deelsector, in 1995 en 2009 (in duizendtallen)



werkgelegenheid in het onderwijs sneller dan de schoolbevolking.

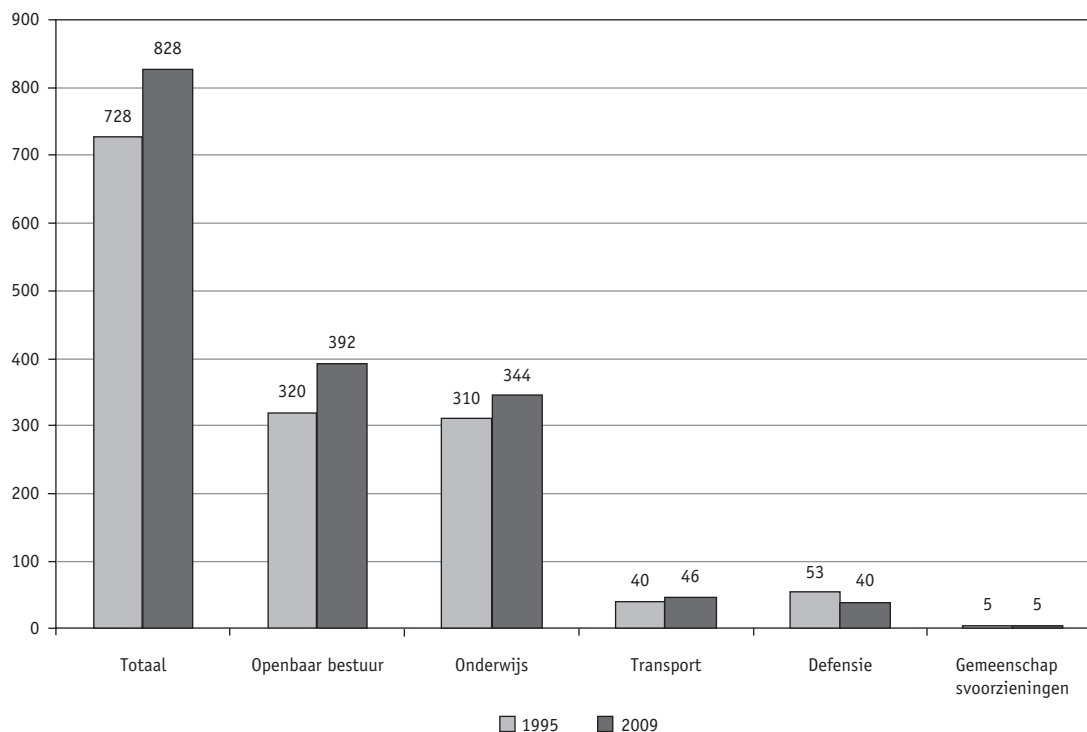
In het openbaar bestuur nam de werkgelegenheid over de gehele periode toe, ook in procent van de totale bevolking. Er was een stijging in alle deelsectoren, maar vooral bij de lagere overheid (+ 41 000 eenheden). Zowel bij de federale overheid als bij de gemeenschappen en de gewesten neemt de werkgelegenheid binnen die activiteit toe met 13 000 eenheden, in de sociale zekerheid bedraagt de toename 5 000 eenheden. De groeidynamiek was relatief krachtiger bij de gemeenschappen en de gewesten (gemiddeld 1,9% per jaar) en bij de lagere overheid (1,6%) dan bij de federale overheid (1%). In 2009 vertegenwoordigde Entiteit I 33% van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur en Entiteit II 67% (waarvan 52% in de lagere overheid en 15% in de gemeenschappen en de gewesten).

Analyse naar functie en persoonskenmerken

Uit een functionele opsplitsing van het openbaar bestuur blijkt het grote aandeel van de functie 'algemeen overheidsbestuur' (37% in 2008), gevolgd door de functies 'openbare orde en veiligheid' (22%) en 'sociale bescherming' (14%). In termen van evolutie (periode 1995-2008) is de werkgelegenheid echter in de eerste plaats toegenomen in de functie 'openbare orde en veiligheid' (14 000 personen bij de federale overheid en 8 000 personen bij de lagere overheid). In de functie 'algemeen overheidsbestuur' werd tijdens dezelfde periode een stijging met 14 000 banen opgetekend in de lagere overheid. De werkgelegenheid nam eveneens toe in functies die een relatief kleiner aandeel in het totaal vertegenwoordigen. Dat heeft vooral te maken met een trend naar nieuwe behoeften zoals, bijvoorbeeld, in de functie 'recreatie, cultuur en godsdienst', waar de werkgelegenheid met 8 000 eenheden toenam bij de lagere overheid (vooral door de ontwikkeling van sport- en

Figuur 2.

Werkgelegenheid in de overheidssector per bedrijfstak, in 1995 en 2009 (in duizendtallen)



cultuurcentra). Ook op het niveau van de federale overheid komen nieuwe behoeften tot uiting. Zo is de werkgelegenheid in de functie 'sociale bescherming en gezondheidszorg' gestegen (+ 4 000 eenheden) door, bijvoorbeeld, de oprichting van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) in het begin van de jaren 2000 naar aanleiding van de dioxinecrisis. In het 'algemeen overheidsbestuur' op federaal niveau is de werkgelegenheid echter met 4 000 eenheden gedaald door een afname van het personeelsbestand van de FOD Financiën. In de gemeenschappen en de gewesten zou de aanzienlijke toename van de functie 'economische zaken' (+ 6 000 eenheden) kunnen duiden op de wil om de bevoegdheden die sinds 1989 van de federale overheid zijn overgedragen naar de gewesten te versterken, zoals in de domeinen economie, landbouw en buitenlandse handel. In de sociale zekerheid is de werkgelegenheid vooral gestegen bij de ziekenfondsen (+ 3 000 eenheden).

Uit de analyse van de gegevens over de werkgelegenheidssubsidies die aan de overheidssector worden toegekend, blijkt dat ze geen essentiële factor vormen voor de toename van de werkgelegenheid in de sector. Niettemin zijn die subsidies gestegen en financieren ze enkele duizenden bijkomende banen tussen 1995 en 2008 (met name bij de lagere overheid en in het wetenschappelijk onderzoek, bij de gemeenschappen).

Bovendien is de gemiddelde arbeidsduur relatief stabiel gebleven tussen 1995 en 2008 en heeft hij dus geen impact gehad op de werkgelegenheids-groei in de overheidssector.

Wat de scholingsgraad in het openbaar bestuur betreft, is het aantal hoogopgeleide werknemers de afgelopen tien jaar fors toegenomen, van 26% tot 34%. Dat weerspiegelt, althans deels, de nieuwe behoefte aan beter opgeleid personeel, in het bijzonder door de toenemende informatisering. Die behoefte heeft mogelijk een rol gespeeld in de groei van de werkgelegenheid.

De analyse van de werkgelegenheidsstructuur per leeftijdscategorie duidt op een sterke tendens tot vergrijzing. Het aantal loontrekkende 50-plussers in de overheidssector bedroeg nagenoeg 30% in 2008 (wat neerkomt op 235 000 loontrekkenden:

124 000 personen in de leeftijdsklasse 50-54 jaar, 88 000 personen in de klasse 55-59 jaar en 22 000 60-plussers). Bij het geheel van alle loontrekkenden bedroeg dat aandeel slechts 21% (800 000 loontrekkende 50-plussers in totaal). Uit de wetenschap dat het aantal loontrekkende 60-plussers klein is (3% in de overheidssector), volgt dat de komende tien jaar een groot aantal loontrekkenden uit de overheidssector met pensioen gaan.

Wat betreft de evolutie per werknemerscategorie, daalde de statutaire werkgelegenheid in de overheidssector van 63% in 1997 tot 57% in 2008. Over die periode steeg het aantal statutairen inderdaad slechts met 10 000 eenheden (ongeveer 5 000 eenheden voor elk van beide entiteiten), terwijl het aantal contractuelen toenam met 85 000 eenheden (5 000 voor Entiteit I en 80 000 voor Entiteit II). Er moet ook opgemerkt worden dat van de huidige statutaire ambtenaren (toestand 2008) die hun toekomstig pensioen zullen ontvangen van de federale overheid 123 000 personen behoren tot Entiteit I en 230 000 personen tot Entiteit II.

Werkgelegenheid in het openbaar domein

Het concept 'openbaar domein' werd ontwikkeld door de OESO en plaatst de publieke werkgelegenheid in een ruimer kader. Het begrip houdt rekening met de gehele organisatie van de dienstverlening die, algemeen gezien, de overheid aangaat. Zo omvat het openbaar domein niet enkel de directe werkgelegenheid van de sector, maar tevens de indirecte werkgelegenheid gegenereerd door de aankoop van goederen en diensten (met inbegrip van onderaannesteding), alsook de directe en indirecte werkgelegenheid in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening die door de overheid wordt gefinancierd, maar door de marktsector wordt geproduceerd.⁵

In 2008 telde het openbaar domein 1 299 000 banen, 254 000 eenheden meer dan in 1995. Het vertegenwoordigde daarmee 29% van de totale werkgelegenheid van de Belgische economie, tegen 27% in 1995. Het aandeel van de werkgelegenheid in het openbaar domein nam toe wegens de relatief hoge groeidynamiek van de werkgelegenheid in de gezondheidszorg en de maatschappelijke

dienstverlening (jaarlijks gemiddeld 3,3%). Indien het openbaar domein beschouwd wordt in termen van finale consumptieve bestedingen per functie, neemt de gezondheidszorg in 2008 inderdaad het grootste deel voor haar rekening (30%), gevolgd door het onderwijs (24%) en het algemeen overheidsbestuur (13%). Bovendien maakt de overheidssector weinig gebruik van onderaanbesteding. Het aandeel van de werkgelegenheid gegenereerd door de aankoop van goederen en diensten (indirecte werkgelegenheid) in de totale (directe en indirecte) werkgelegenheid van de sector bedraagt immers slechts 10%.

Laurence Laloy
Federaal Planbureau

Noten

1. De autonome overheidsbedrijven (De Post, Belgacom, NMBS, NMBS Holding, Infrabel en Belgocontrol) worden opgenomen in de sector van de niet-financiële vennootschappen. Ze worden niet opgenomen in de sector van de overheid, noch bij het openbaar domein.
2. Het transport omvat de openbare vervoersmaatschappijen TEC-MIVB-DE LIJN en de transportinfrastructuur (exploitatie van wegen en kanalen). Gemeenschapsvoorzieningen verwijzen naar de openbare radio- en televisie maatschappijen RTBF-VRT-BRF.
3. De deelsector sociale zekerheid omvat in hoofdzaak de publieke instanties van sociale zekerheid (zoals de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Pensioenen, het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering...) en de ziekenfondsen voor de verplichte verzekering.
4. Om reeksbreuken tussen beleidsniveaus te voorkomen, werden de bevoegdheidsoverdrachten van de federale overheid naar de andere beleidsniveaus geneutraliseerd. Het betreft de overdracht in 2002 van 8 500 voormalige rijkswachters naar de lagere overheid in het kader van de politiehervorming en de overdracht in 2003 van een deel van het ministerie van Landbouw (1 100 personen) naar de gemeenschappen en de gewesten in het kader van het Lambermontakkoord (die overdrachten werden fictief uitgevoerd in 1995).
5. Bron: eigen berekeningen op basis van Input-Outputtabellen 2005.

Bibliografie

- Bresseleers, V., Hendrickx, K., Hertveldt, B., Van den Cruyce, B. & Wera, J. 2007. *Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een sam-aanpak voor de periode 1999-2005*, Working Paper 2-07. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau, 2010. *Economische Vooruitzichten 2010-2015*. Brussel: Federaal planbureau.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen, 2010a. *Nationale Rekeningen. Rekeningen van de Overheid 2009*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen, 2010b. *Nationale Rekeningen. Gedetailleerde rekeningen en tabellen 2000-2009*. Brussel: Nationale Bank van België.
- Instituut voor de Nationale Rekeningen, 2010c. *Input-outputtabellen van België voor 2005*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Laloy, L. 2009. *L'emploi public belge dans une perspective internationale*, Working Paper 4-09. Brussel: Federaal Planbureau.
- OESO, 2008. *L'emploi du secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public*. gov/pgc/pem.
- Pagano, G. 2002. *Le financement des régions et communautés 1970-2002. Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale*. Brussel: crisp.