

# De werkgelegenheid bij de overheid in België

P. Bisciari  
B. Eugène  
L. Van Meensel<sup>(1)</sup>

## Inleiding

De werkgelegenheid bij de overheid is het onderwerp van vele debatten die worden gewijd aan, met name, de grootte van de overheidssector in België ten opzichte van andere vergelijkbare landen, de ontwikkeling ervan door de jaren heen en de eventuele opportuniteit die wordt geboden door de vergrijzing van het personeelsbestand wat de aanpassing van het volume ervan betreft. De onderliggende vraag is meer algemeen in welke mate de werkgelegenheid bij de overheid een potentiële bron van structurele besparingen is. Deze vraag is op dit ogenblik des te relevanter daar de begrotingspositie verslechterd is en de aan de vergrijzing verbonden begrotingskosten duidelijker voelbaar worden. Het antwoord op die vraag is echter niet eenvoudig aangezien er meer elementen dan alleen maar de loonsom in aanmerking moeten worden genomen, in het bijzonder de opdrachten inzake dienstverlening aan de gemeenschap en de werking van de administratie.

Dit artikel draagt bij tot de reflectie over de werkgelegenheid bij de overheid via de analyse van een zo coherent mogelijk geheel van statistieken over het verloop en de kenmerken ervan. Het artikel is opgesplitst in drie delen. Het eerste deel bevat het algemene kader en biedt een algemeen overzicht van de situatie in 2007 alsook een korte internationale vergelijking. In het tweede deel wordt dieper ingegaan op het verloop van de werkgelegenheid in de overheidssector, terwijl in het derde deel enkele kenmerken van die werkgelegenheid worden behandeld.

(1) De gegevens die in deze studie worden gebruikt, zijn afkomstig van het departement Algemene Statistiek. De auteurs danken in het bijzonder Isabelle Brumagne, Eric Fagnoul en Claude Modart.

## 1. Algemeen overzicht van de werkgelegenheid in de overheidssector

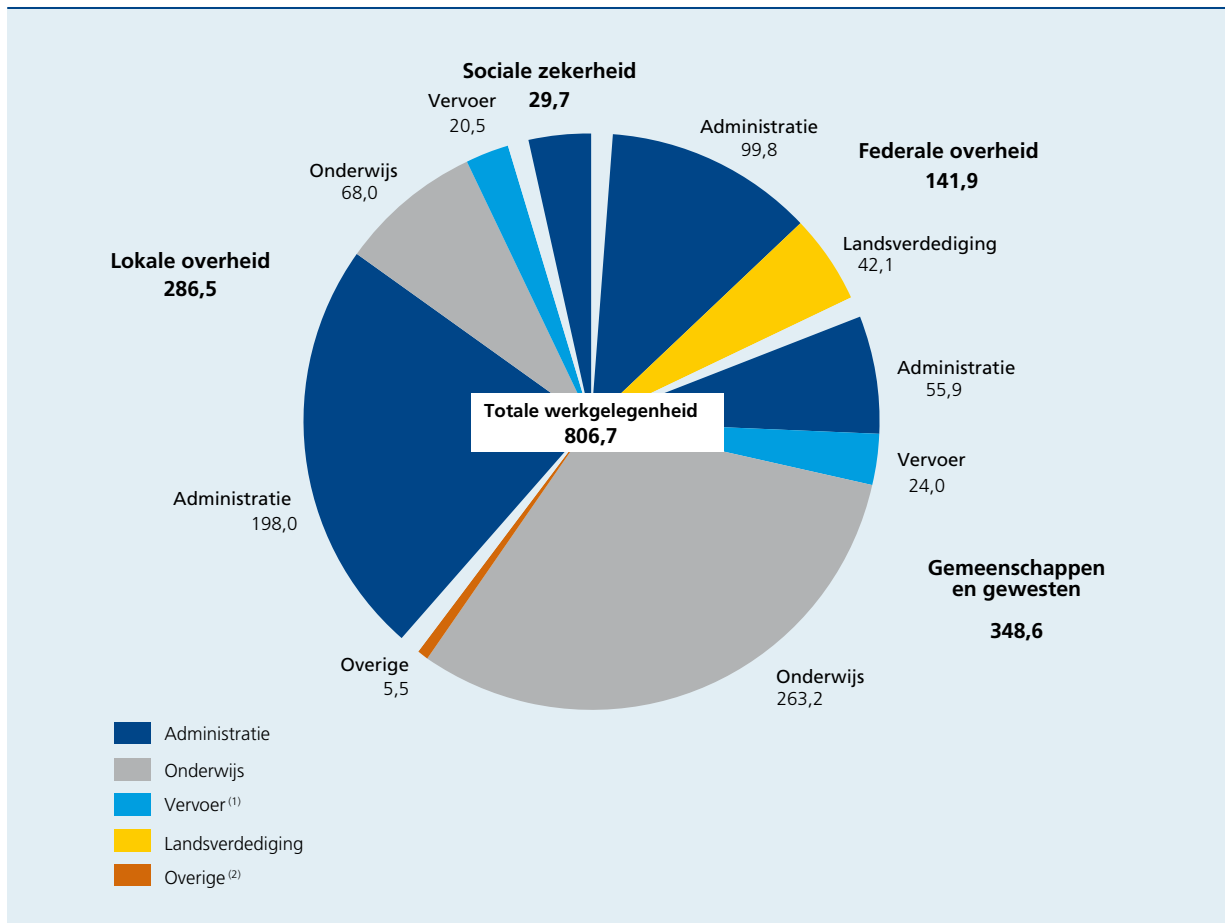
### 1.1 Werkgelegenheid in de overheidssector

Volgens de gegevens van de conform de voorschriften van het ESR 1995 opgestelde nationale rekeningen waren er in 2007 iets meer dan 800.000 personen werkzaam in de overheidssector (zie Kader 1).

De federale overheid en de sociale zekerheid zijn samen goed voor slechts een vijfde van de werkgelegenheid in de overheidssector. Bij de federale overheid werkt slechts 17,6 pct. van het overheidspersoneel, waarvan bijna een derde militairen zijn en de rest voornamelijk in de administratie werkzaam is. Naast het administratief personeel omvat de administratie onder meer de magistraten, de gevangenisbewakers en de federale politie. De sociale zekerheid stelt 3,7 pct. van het overheidspersoneel te werk. De werkgelegenheid in deze deelsector bestaat voor de helft uit ziekenfondspersoneel dat is ingezet voor de verplichte verzekering inzake gezondheidszorg.

De gemeenschappen en gewesten eisen het leeuwendeel op van de werkgelegenheid in de overheidssector, namelijk 43,2 pct. Dat hoge percentage is toe te schrijven aan het onderwijs vermits de werkgelegenheid in het gemeenschapsonderwijs en het vrije onderwijs, die tot die deelsector worden gerekend, 32,6 pct. van de totale werkgelegenheid bij de overheid uitmaakt. Ook de administratie en het vervoer en de eraan verbonden

**GRAFIEK 1** WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID PER DEELSECTOR EN PER BEDRIJFSTAK  
(duizenden personen, 2007)



Bronnen : INR, NBB.

(1) Gewestelijke openbaar-vervoermaatschappijen en vervoerondersteunende diensten.

(2) Openbare radio- en televisie maatschappijen.

diensten hebben heel wat personeel in dienst, te weten respectievelijk 6,9 en 3 pct. van de werkgelegenheid bij de overheidssector. Inzake vervoer gaat het voornamelijk om personeel van de MIVB, De Lijn en de TEC, die – in tegenstelling tot de NMBS – beschouwd worden als niet-marktproducenten omdat hun eigen ontvangsten niet de helft van hun kosten dekken. De overige categorieën – in hoofdzaak de openbare radio- en televisie maatschappijen – vertegenwoordigen 0,7 pct. van de werkgelegenheid bij de overheid.

Iets meer dan een derde van de werknemers in de overheidssector is in dienst van de lokale overheid. Het gemeentelijk en provinciaal onderwijs verschaft 8,4 pct. van de werkgelegenheid bij de overheid. In totaal vertegenwoordigt het onderwijs dus niet minder dan twee vijfde van die werkgelegenheid. Bijna een vierde van het

personeel uit de overheidssector is bovendien werkzaam in de bedrijfstak administratie binnen de deelsector van de lokale overheid. Deze activiteit dekt tal van functies, gaande van lokale politietaken tot de onder meer door de OCMW's opgezette maatschappelijke dienstverlening, met name via de gemeente- en provinciebesturen.

## 1.2 Werkgelegenheid bij de overheid en gesubsidieerde werkgelegenheid in ruime zin

De definitie van de werkgelegenheid in de overheidssector volgens de nationale rekeningen omvat noch de werknemers van de overheidsbedrijven die marktproducenten zijn noch de gesubsidieerde banen. Met inachtneming van deze werknemers zou het volume van de werkgelegenheid op ongeveer 1.400.000 personen uitkomen.

## Kader 1 – Perimeter van de overheidssector

Het is bijzonder delicaat om een onderscheid te maken tussen wat deel uitmaakt van de overheidssector en wat niet. De meeste landen hanteren tal van definities. De werkgelegenheidsstatistieken per sector, zoals opgesteld in het kader van de nationale rekeningen, bieden het voordeel dat ze worden opgemaakt aan de hand van methodologieën die zijn uitgewerkt en gecoördineerd door verschillende internationale instellingen. In de EU worden de toepassingsregels vastgesteld door het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, beter bekend onder het acroniem ESR 1995.

De perimeter van de overheidssector wordt in theorie bepaald door op de verschillende beschouwde entiteiten drie criteria toe te passen. Een entiteit wordt gedefinieerd als deel uitmakend van deze sector als zij terzelfder tijd institutioneel, openbaar en niet-marktgericht is. Een entiteit is institutioneel als zij in de uitoefening van haar hoofdplicht over zelfstandige beslissingsbevoegdheid beschikt en als zij een volledige boekhouding heeft of zou kunnen hebben. Een entiteit is openbaar als ze onder toezicht staat van de overheid, bijvoorbeeld indien deze laatste meer dan de helft van de aandelen ervan in bezit heeft. Een entiteit is niet-marktgericht als de verkooppopbrengst minder dan de helft van de productiekosten dekt.

In België is het INR belast met het opstellen en publiceren van de nationale rekeningen. Als zodanig verdeelt het INR de entiteiten over de institutionele sectoren en publiceert het ieder jaar de lijst van de entiteiten van de overheidssector<sup>(1)</sup>.

Markante voorbeelden van entiteiten die in de overheidssector zijn opgenomen, zijn de scholen, met inbegrip van de vrije scholen, de ziekenfondsen wat hun activiteiten in het kader van de verplichte verzekering betreft, de gewestelijke openbaar-vervoermaatschappijen (De Lijn, de TEC en de MIVB), de openbare radio- en televisie maatschappijen (VRT, RTBF en BRF), of nog, intercommunale verenigingen die als niet-marktgericht worden bestempeld.

Daarentegen beschouwt het INR de ziekenhuizen en rusthuizen als niet-financiële vennootschappen. Hun activiteit is immers marktgericht aangezien het grootste gedeelte van hun ontvangsten, inclusief het gedeelte dat door het RIZIV wordt gefinancierd en dat hetzelfde is voor particuliere als openbare instellingen, beschouwd worden als verkopen. Zo ook worden de overheidsbedrijven zoals de NMBS, De Post en Belgacom alsook de marktgerichte intercommunale verenigingen ondergebracht bij de niet-financiële vennootschappen. De NBB en de CBFA zijn ingedeeld bij de financiële instellingen, net als alle banken en verzekeringsmaatschappijen, ongeacht of de hoofdaandeelhouder deel uitmaakt van de overheid of niet. Op het lokale niveau worden tal van structuren (b.v. kinderdagverblijven, cultuur- en sportcentra), zodra zij afzonderlijke entiteiten vormen die zich enigszins van de lokale overheid onderscheiden, buiten de overheidssector ingedeeld, hetzij bij de niet-financiële vennootschappen indien hun activiteit als marktgericht wordt beschouwd, hetzij als verenigingen zonder winstoogmerk indien hun activiteit niet-marktgericht is.

(1) De toepassing « classificatie van de institutionele sectoren » kan worden geraadpleegd op de internetsite van de Bank. Zij geeft de definitie en de kenmerkende criteria van de institutionele sectoren, alsook een nominatieve lijst met voorbeelden. De laatste versie van de lijst van de entiteiten die deel uitmaken van de overheid kan worden geconsulteerd op [http://www.nbb.be/doc/dq/N\\_pdf\\_PBT/PBT\\_Lijst2008septemberNL.pdf](http://www.nbb.be/doc/dq/N_pdf_PBT/PBT_Lijst2008septemberNL.pdf).

De overheidsbedrijven verschaften in 2007 in totaal ongeveer 120.000 banen. Deze laatste zijn grotendeels terug te vinden bij de niet-financiële overheidsbedrijven, die iets minder dan 100.000 personen in dienst hebben, en met name bij de NMBS-groep, De Post en Belgacom. Ongeveer 17.300 personen werkten in

2006 in marktgerichte intercommunale verenigingen die vooral actief waren in de bedrijfstak productie en distributie van elektriciteit, gas en water, in de vervoer-ondersteunende activiteiten alsook in de afvalverzameling en het afvalbeheer.

**TABEL 1** WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID EN ANDERE OVERHEIDSBANEN OF GESUBSIDIEERDE BANEN

(duizenden personen, tenzij anders vermeld)

	Aantal personen in 2007	Verloop sinds 1997	Verloop sinds 1997 (in pct.)
<b>Overheidssector</b> .....	<b>806,7</b>	<b>+87,9<sup>(1)</sup></b>	<b>+12,2<sup>(1)</sup></b>
Overheidsbedrijven .....	118,6	-18,6	-13,6
waarvan:			
Marktgerichte intercommunale verenigingen <sup>(2)</sup> .....	17,3	1,3	7,8
Niet-financiële overheidsbedrijven .....	98,5	-19,5	-16,5
waarvan:			
Belgacom .....	13,9	-10,4	-42,8
De Post .....	36,9	-9,1	-19,8
NMBS-Groep .....	38,5	-3,4 <sup>(3)</sup>	-8,1 <sup>(3)</sup>
NBB .....	2,3	-0,5	-16,8
Gesubsidieerde banen			
waarvan:			
Maatschappelijke dienstverlening .....	203,2	+70,0	+52,6
Gezondheidszorg .....	210,9	+43,9	+26,3
Dienstencheques .....	51,2	+51,2	-
<b>Totaal in ruime zin</b> .....	<b>1.390,5</b>	<b>+234,4</b>	<b>+20,3</b>
<i>p.m. Totale binnenlandse werkgelegenheid</i> .....	<i>4.365,0</i>	<i>+465,5</i>	<i>+11,9</i>

Bronnen: INR, NBB.

(1) De stijging zou beperkt blijven tot 82.900 personen (dat is 11,5 pct.) indien geen rekening wordt gehouden met de openbare radio- en televisiebedrijven, die pas sedert 2002 deel uitmaken van de overheidssector, en met Aquafin, dat sinds 2005 niet meer tot die sector behoort.

(2) Gegevens voor 2006. Met inbegrip van bepaalde autonome gemeentebedrijven zoals de havens van Antwerpen en Gent. De rusthuizen en de ziekenhuizen werden respectievelijk in de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg opgenomen.

(3) Verloop sinds 2000.

Voor de gesubsidieerde werkgelegenheid bestaat er geen statistische definitie. Die werkgelegenheid wordt hier onderzocht aan de hand van de banen die een uitvloeisel zijn van het stelsel van de dienstencheques alsook van de jobs die gecreëerd zijn in de bedrijfstakken gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Daarbij omvatten de beschouwde categorieën wellicht ook niet-gesubsidieerde banen. Bovendien is die benadering niet exhaustief. Ze houdt bijvoorbeeld geen rekening met verschillende gesubsidieerde activiteiten zoals die van tal van autonoom beheerde verenigingen die werkzaam zijn op sociaal, sportief of cultureel vlak. In 2007 werden in de gezondheidszorg, inclusief de ziekenhuizen, ongeveer 210.000 banen opgetekend en in de maatschappelijke dienstverlening, inclusief de rusthuizen, meer dan 200.000. Het in 2003 ingevoerde – en ook zeer fors gesubsidieerde – stelsel van de dienstencheques oogste snel succes en leverde in 2007 meer dan 50.000 banen op.

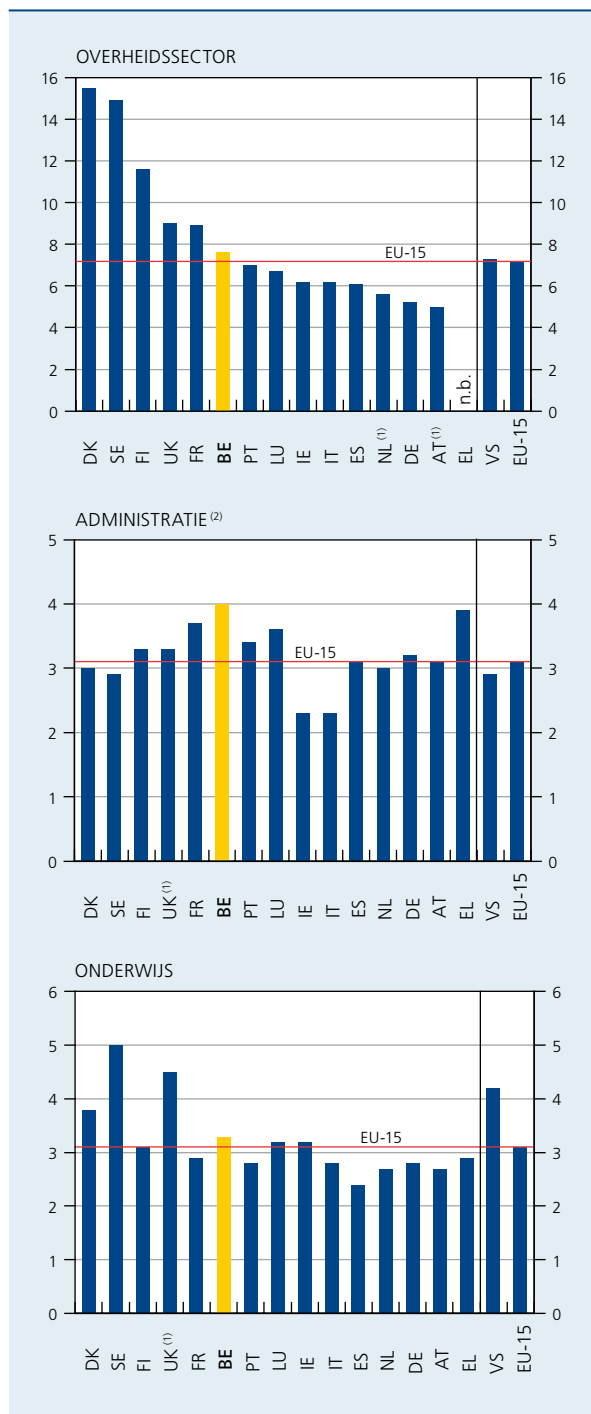
In totaal zou de werkgelegenheid bij de overheid en de gesubsidieerde werkgelegenheid in die ruime vorm tussen 1997 en 2007 met ongeveer 20 pct. zijn toegenomen.

Dit groeitempo overschreed dat bij de overheidssector en dat van de binnenlandse werkgelegenheid als geheel, die beide 12 pct. bedroegen. De stijging van de binnenlandse werkgelegenheid was toen voor de helft toe te schrijven aan de toename van de werkgelegenheid bij de overheid en de gesubsidieerde werkgelegenheid in ruime zin. De dynamiek van de werkgelegenheid bij de overheid en de gesubsidieerde werkgelegenheid is vóór alles te danken aan de snelle expansie van de dienstencheque, alsook aan de forse toename van de werkgelegenheid in de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg. De werkgelegenheid in de overheidsbedrijven, daarentegen, is gedaald.

### 1.3 Internationale vergelijking

Internationale vergelijkingen van de werkgelegenheid in de overheidssector zijn bijzonder delicaat. De methodologie van het ESR 95 kan immers leiden tot niet te verwaarlozen landenverschillen wat de perimeter van die sector betreft. Die verschillen zijn het gevolg van uiteenlopende

**GRAFIEK 2** INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN DE WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID  
(werkgelegenheid bij de overheid per 100 inwoners, 2006)



Bronnen : EC, DESTATIS, OESO, NBB.

(1) 2005.

(2) Met inbegrip van landsverdediging.

organisatiestructuren op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, vervoer, radio en televisie, milieu, enz. Zo behoren, net als in België, de ziekenhuizen in sommige landen, waaronder Duitsland en Nederland, tot de sector

van de niet-financiële vennootschappen. In andere landen maken zij deel uit van de overheidssector. In de eerste vijftien lidstaten van de EU geldt dat voor de landen waar het overheids personeel in 2006 een groter aandeel in de bevolking vertegenwoordigde dan in België, namelijk Denemarken, Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

Om het probleem van de uiteenlopende perimeters voor de overheidssector tussen de landen onderling te vermijden, worden soms internationale vergelijkingen gemaakt van de werkgelegenheid in een bepaald aantal bedrijfstakken waarin de overheidssector sterk vertegenwoordigd is, zoals de administratie en het onderwijs.

Voor de werkgelegenheid in de administratie per inwoner komt België op de eerste plaats. De internationale vergelijking van de werkgelegenheid in die branche wordt niettemin in aanzienlijke mate vertekend. In België deelt het INR veel verschillende activiteiten immers in bij de bedrijfstak administratie – onder meer de maatschappelijke dienstverlening exclusief rusthuizen op lokaal niveau –, terwijl andere landen die methode meestal niet toepassen.

Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken tellen meer leerkrachten per inwoner dan België. De internationale vergelijking van de werkgelegenheid in die bedrijfstak is evenmin vrij van vertekeningen, aangezien in het onderwijs ook particuliere banen bestaan. In België is dat vooral het geval in de autorijsscholen. In andere landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, behoren particuliere scholen, met name de universiteiten, tot andere sectoren dan de overheidssector.

## 2. Verloop van de werkgelegenheid in de overheidssector

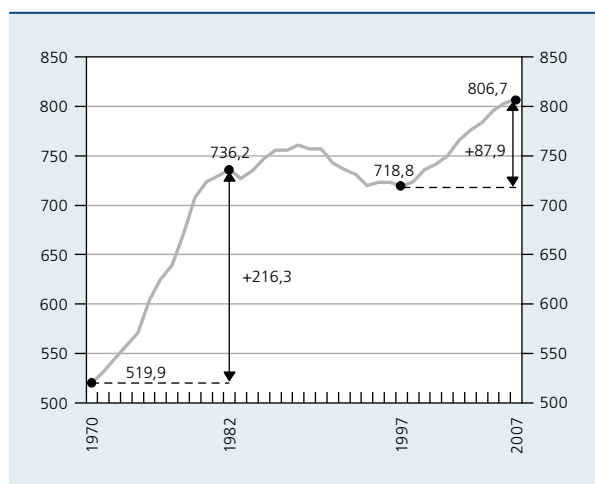
### 2.1 Lange-termijntendens

In België gaat de werkgelegenheid in de overheidssector sinds 1970 onmiskenbaar in stijgende lijn. In die tendens kunnen drie fases worden onderscheiden, die overeenstemmen met de voornaamste kenteringen in het begrotingsbeleid.

Van 1970 tot 1982 werden meer dan 200.000 overheidsbanen gecreëerd. Destijds werden ambtenaren en leraars op grote schaal in dienst genomen om het banenverlies tegen te gaan dat in de particuliere sector werd veroorzaakt door de economische crisis en het structurele verlies aan concurrentievermogen. De koers van het begrotingsbeleid was toen expansief.

**GRAFIEK 3** WERKGELEGENHEID IN DE OVERHEIDSSECTOR IN BELGIË

(duizenden personen)



Bronnen : INR, OESO, NBB.

Vanaf 1982 gaven de opeenvolgende regeringen voorrang aan de sanering van de overheidsfinanciën. Dat restrictieve begrotingsbeleid werd nog verstrakt tijdens de jaren negentig, toen België trachtte te voldoen aan de convergentiecriteria die werden opgelegd om van meet

af aan tot het eurogebied te kunnen behoren. Tegen die achtergrond bleef het bestand van het overheidspersoneel in eerste instantie vrij stabiel, waarna het terugliep. Het bereikte een dieptepunt in 1997, wat tevens een gevolg was van de afschaffing van de dienstplicht die in 1994 van toepassing was. Over een tijdsspanne van enkele jaren verdwenen aldus ongeveer 30.000 dienstplichtigen uit de statistieken van de werkgelegenheid in de overheidssector.

Tussen 1997 en 2007, ten slotte, steeg het volume van de werkgelegenheid bij de overheid met 87.900 arbeidsplaatsen. Gedurende die periode werd de koers van het begrotingsbeleid opnieuw expansief, zodat het primaire overschot van de gezamenlijke Belgische overheid in de loop der jaren afnam.

Vanaf hier dekt de analyse in dit artikel de periode 1995-2007. Dat is de periode waar de door het INR gepubliceerde gegevens betrekking op hebben. Twee correcties werden aangebracht om breuken in de reeksen te vermijden ten gevolge van de overheveling, in 2002, van de openbare radio- en televisie maatschappijen van de sector van de niet-financiële vennootschappen naar de overheidssector en die, in 2005, van Aquafin, een onderneming die zorgt voor de waterzuivering in het Vlaamse Gewest, van de overheidssector naar die van de niet-financiële vennootschappen. Op het ogenblik van hun

**TABEL 2** WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID<sup>(1)</sup>

(duizenden personen, tenzij anders vermeld)

	1995	2007	Veranderingspercentages 1995-2007
<b>Per bedrijfstak</b>			
Administratie <sup>(2)</sup> .....	323,2	383,3	18,6
Onderwijs .....	310,3	331,2	6,8
Vervoer .....	40,0	44,4	11,0
Landsverdediging .....	49,5	42,1	-14,8
<b>Per deelsector</b>			
Federale overheid en sociale zekerheid <sup>(3)</sup> .....	173,5	180,1	3,8
Gemeenschappen en gewesten .....	320,4	343,1	7,1
Lokale overheid <sup>(3)</sup> .....	229,1	278,0	21,4
<b>Totaal</b> .....	<b>723,0</b>	<b>801,1</b>	<b>10,8</b>

Bronnen : INR, NBB.

(1) Om een breuk in de reeks ten gevolge van statistische herklasseringen te vermijden, werden de openbare radio- en televisie maatschappijen en Aquafin uit de gegevens weggelaten.

(2) Op federaal niveau werden werknemers die onder onderwijs en uitgeverijen vallen, heringedeeld bij de administratie.

(3) Gegevens gecorrigeerd voor de overheveling, in 2002, van 8.500 gewezen rijkswachters van de federale overheid naar de politiezones die in de lokale overheid zijn opgenomen. Zonder die correctie bedraagt de verandering van de werkgelegenheid in de federale overheid, met inbegrip van de sociale zekerheid, en de lokale overheid respectievelijk -1,1 en 25,1 pct.

herklassering hadden de VRT, de RTBF en de BRF ongeveer 5.700 personen in dienst en Aquafin om en nabij 700. Ongerekend die vier vennootschappen had de overheid in 2007 801.100 werknemers in dienst, wat 78.200 méér is dan in 1995. De stijging van de werkgelegenheid bij de overheid over de gehele beschouwde periode kwam dus op 10,8 pct. uit.

## 2.2 Verloop per bedrijfstak

Tussen 1995 en 2007 nam de werkgelegenheid in de overheidssector vooral toe in de bedrijfstak administratie. Het aantal banen dat bestemd was voor die ruime functie steeg over het geheel van die periode met meer dan 60.000, of 18,6 pct.

In de bedrijfstak onderwijs bleef de werkgelegenheids-groei matiger dan in de overheidssector als geheel. De werkgelegenheid in die bedrijfstak is trouwens pas sinds 2001 opnieuw toegenomen. In totaal steeg ze tussen 1995 en 2007 niettemin met 21.000 personen. De groei deed zich hoofdzakelijk voor in het Vlaamse Gewest<sup>(1)</sup>.

De werkgelegenheid in de vervoergebonden bedrijfstakken, die voornamelijk de gewestelijke openbaar-vervoermaatschappijen en de vervoerondersteunende activiteiten omvatten, vertoonde vanaf 1995 eveneens een krachtige

(1) Wanneer de bedrijfstak onderwijs als geheel wordt beschouwd, met inbegrip van de enkele banen die behoren tot andere institutionele sectoren, zoals de autorijsscholen, dan steeg de gesalarieerde werkgelegenheid tussen 1995 en 2006 met 20.316 personen in het Vlaamse Gewest (+12,4 pct.) en met 1.492 personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+3,3 pct.), terwijl ze in het Waalse Gewest met 214 personen terugliep (-0,2 pct.).

(2) Tenzij anders vermeld, wordt, verderop in dit artikel, in de analyses op het niveau van de deelsectoren geen rekening gehouden met die overheveling.

stijging, met 11 pct. in totaal. Dit vertegenwoordigt echter maar 4.400 extra werknemers.

Binnen de overheidssector is landsverdediging de enige bedrijfstak die sinds 1995 een daling van de werkgelegenheid te zien geeft. De personeelssterkte van het leger verminderde met 7.300 personen, of 14,8 pct.

## 2.3 Verloop per deelsector van de overheid

### 2.3.1 Algemeen overzicht

Tussen 1995 en 2007 nam de werkgelegenheid in iedere deelsector van de overheid toe, zij het in zeer uiteenlopende mate. Op het niveau van de lokale overheid groeide de werkgelegenheid het sterkst. De overheveling, in 2002, van ongeveer 8.500 rijkswachters van de federale overheid naar de lokale overheid speelde bij die toename slechts een beperkte rol<sup>(2)</sup>. Afgezien van die overheveling, steeg de werkgelegenheid bij de lokale overheid over de hele periode met ruim een vijfde, namelijk met 48.900 arbeidsplaatsen. In de gemeenschappen en gewesten viel de groei, met 22.700 personen of 7,1 pct., geringer uit. Ten slotte was de werkgelegenheid ook op het niveau van de federale overheid en de sociale zekerheid opwaarts gericht, maar de stijging bleef tussen 1995 en 2007 beperkt tot 6.600 personen, of 3,8 pct.

De toename, tussen 1995 en 2007, van de werkgelegenheid in de overheidssector was voor drie vierde toe te schrijven aan de vermeerdering in de administratie. In die tak werd in iedere deelsector een aanzienlijke stijging opgetekend, vooral bij de lokale overheid. Ook onderwijs

**TABEL 3** BIJDRAGE VAN DE DEELSECTOREN EN DE BEDRIJFSTAKKEN TOT DE GROEI VAN DE WERKGELEGENHEID BIJ DE OVERHEID TUSSEN 1995 EN 2007<sup>(1)</sup>  
(duizenden personen)

	Federale overheid en sociale zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Lokale overheid	Totaal
Administratie .....	16,2 <sup>(2)</sup>	12,7	33,5	60,1
Onderwijs .....	– <sup>(2)</sup>	6,8	14,2	21,0
Vervoer <sup>(3)</sup> .....	–	3,2	1,2	4,4
Landsverdediging .....	–7,3	–	–	–7,3
<b>Totaal</b> .....	<b>6,6</b>	<b>22,7</b>	<b>48,9</b>	<b>78,2</b>

Bronnen: INR, NBB.

(1) Ongerekend de openbare radio- en televisieaansluitingen, Aquafin en de overheveling, in 2002, van 8.500 voormalige rijkswachters van het federale niveau naar de politiezones.

(2) Op federaal niveau werd wat onder onderwijs en uitgeverijen ressorteert, ondergebracht bij de administratie.

(3) Regionale openbaar-vervoermaatschappijen en vervoerondersteunende activiteiten.

heeft bijgedragen tot de stijging van de werkgelegenheid bij de overheid, en dit zowel bij het gemeentelijk en provinciaal onderwijs als bij het geheel van de vrije scholen en het gemeenschapsonderwijs.

### 2.3.2 Federale overheid en sociale zekerheid

Bij de federale overheid en de sociale zekerheid was de werkgelegenheid van 1995 tot 2007 opwaarts gericht, terwijl ze bij landsverdediging terugliep.

Volgens de door de FOD Personeel en Organisatie gepubliceerde gegevens die betrekking hebben op een onderdeel<sup>(1)</sup> van de tak administratie van de federale overheid en van de sociale zekerheid, vertoonde het verloop van de werkgelegenheid van 2004 tot 2008 significante verschillen van functie tot functie. Het aantal federale personeelsleden werd vooral opgetrokken door activiteiten die betrekking hebben op justitie waar in de centrale administratie, de strafinrichtingen en de justitiehuisen ruim 2.800 banen werden gecreëerd, wat een stijging is met 31,8 pct. in vier jaar tijd. Ook in andere functies werd het personeel uitgebreid. Dat was met name het geval voor volksgezondheid, waar de FOD Volksgezondheid en het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen onder ressorteren. Tegelijkertijd werd het personeelsbestand in andere departementen ingekrompen, in het bijzonder bij de FOD Financiën. Daar vloeiden nagenoeg 2.000 personeelsleden af, wat neerkomt op een daling met 6 pct. in vier jaar tijd, een verloop dat moet worden gerelateerd aan, onder meer, de informatisering.

### 2.3.3 Gemeenschappen en gewesten

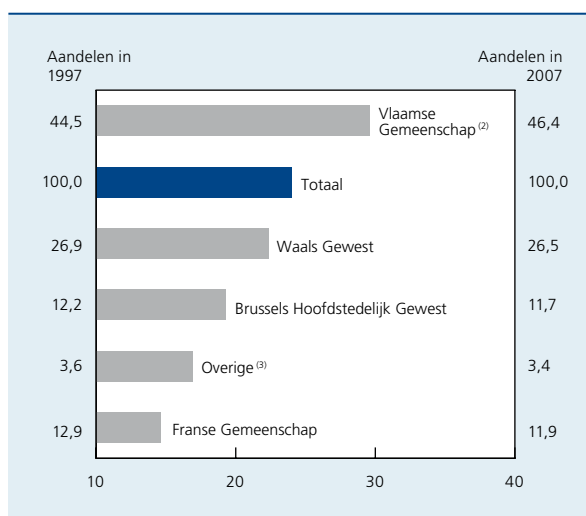
Wat de gemeenschappen en gewesten betreft, steeg de werkgelegenheid van 1995 tot 2007 in de drie voornaamste in aanmerking genomen bedrijfstakken: onderwijs, administratie en vervoer.

Er werd een specifieke studie uitgevoerd om het verloop, per entiteit, van het aantal in de administratie werkzame personen te ramen. Enkel voor de periode 1997-2007 werden betrouwbare gedetailleerde gegevens opgetekend. Daaruit resulteert dat de werkgelegenheid in elk van de deelgebieden een opwaartse tendens vertoonde, zij het in een verschillend tempo. De stijging was het krachtigst in de Vlaamse Gemeenschap, zodat aan het einde van de periode vrijwel de helft van de in de administratie werkzame personen uit de deelgebieden er werkte.

(1) Het onderdeel heeft betrekking op ongeveer 82.000 personen van de 129.200 personen die werkzaam zijn in de administratie op het niveau van de federale overheid en de sociale zekerheid. Anders dan bij het INR, wordt in de gegevens van de FOD Personeel en Organisatie (pdata) geen rekening gehouden met de ziekenfondsen en evenmin met de speciale lichamen (burgerlijke magistratuur en administratief personeel van de burgerlijke rechtbanken, federale politie, Raad van State en Inspectie van Financiën).

## GRAFIEK 4 WERKGELEGENHEID IN DE TAK ADMINISTRATIE<sup>(1)</sup> VAN DE DEELGEBIEDEN IN BELGIË

(totale veranderingspercentages van 1997 tot 2007, tenzij anders vermeld)



Bronnen: INR, RSZ, RSZPPO, NBB.

(1) De gegevens van de RSZ en van de RSZPPO werden aangepast om de INR-definitie van de werkgelegenheid in de overheidsdiensten in de deelsector van de gemeenschappen en de gewesten te benaderen. Onderwijs, met inbegrip van de centra voor leerlingenbegeleiding en de internaten, de openbaar-vervoermaatschappijen alsook de openbare radio- en televisie maatschappijen werden niet in de analyse opgenomen. Voorts werden ook de beroepsopleiding en het universitaire onderzoek geweerd. De werkgelegenheid in de vervoerondersteunende diensten kon niet worden geïsoleerd en is dus wél opgenomen.

(2) Inclusief de bevoegdheidsmateries van het Vlaamse Gewest.

(3) Gemeenschapscommissies (Cocof, VGC en Cocom) en Duitstalige Gemeenschap.

Het personeel van het Waalse Gewest vertegenwoordigde in 2007 iets meer dan een kwart van het geheel van de banen in de administratie van de deelgebieden, wat nagenoeg ongewijzigd is ten opzichte van 1997. Het aantal personeelsleden in de administratie nam het minst snel toe in de Franse Gemeenschap.

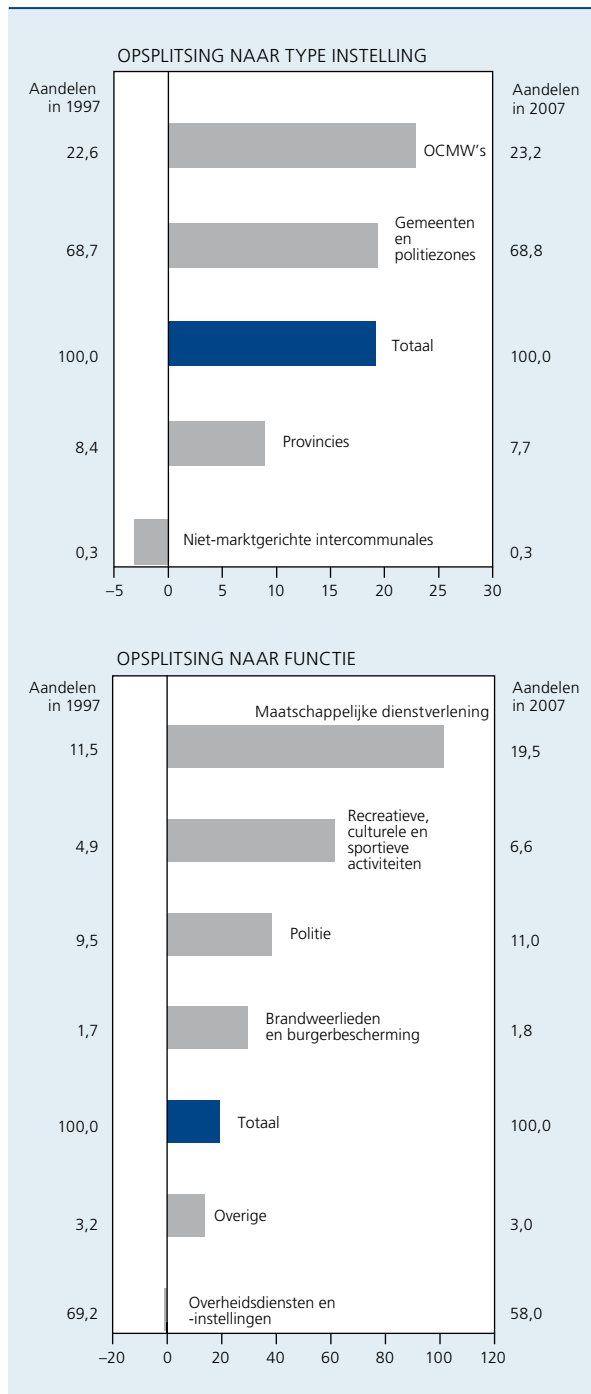
### 2.3.4 Lokale overheid

Wat de lokale overheid betreft, kunnen, op basis van de door de RSZPPO verstrekte gedetailleerde gegevens die werden gezuiverd om de INR-definitie te benaderen, elementen worden aangedragen ter verklaring van de aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid in de bedrijfstak administratie. Betrouwbare gegevens konden evenwel alleen maar worden verzameld voor de periode gaande van 1997 tot 2007. Volgens deze gegevens nam de werkgelegenheid in de administratie op lokaal niveau over het geheel van deze periode met 34.900 personen toe, wat een stijging is met 19,2 pct.

De werkgelegenheid nam het snelst toe in de OCMW's. Die hadden in 2007 iets meer dan 50.000 personen in dienst, wat 9.400 méér was dan in 1997, een toename



GRAFIEK 5

WERKGELEGENHEID IN DE TAK ADMINISTRATIE VAN DE LOKALE OVERHEID <sup>(1)(2)</sup>(totale veranderingspercentages van 1997 tot 2007 <sup>(3)</sup>, tenzij anders vermeld)

Bronnen: INR, RSZPPO, NBB.

(1) De gegevens van de RSZPPO werden gezuiverd teneinde de INR-definitie van de werkgelegenheid in de administratie in de deelsector van de lokale overheid zo dicht mogelijk te benaderen. De ziekenhuisactiviteiten, de rusthuizen, het onderwijs, het vervoer en de marktgerichte intercommunale verenigingen werden derhalve geweerd.

(2) Ongeacht de overheveling van 8.500 rijkswachters naar de lokale overheid in 2002.

(3) Gegevens op 30 juni voor elk van die jaren.

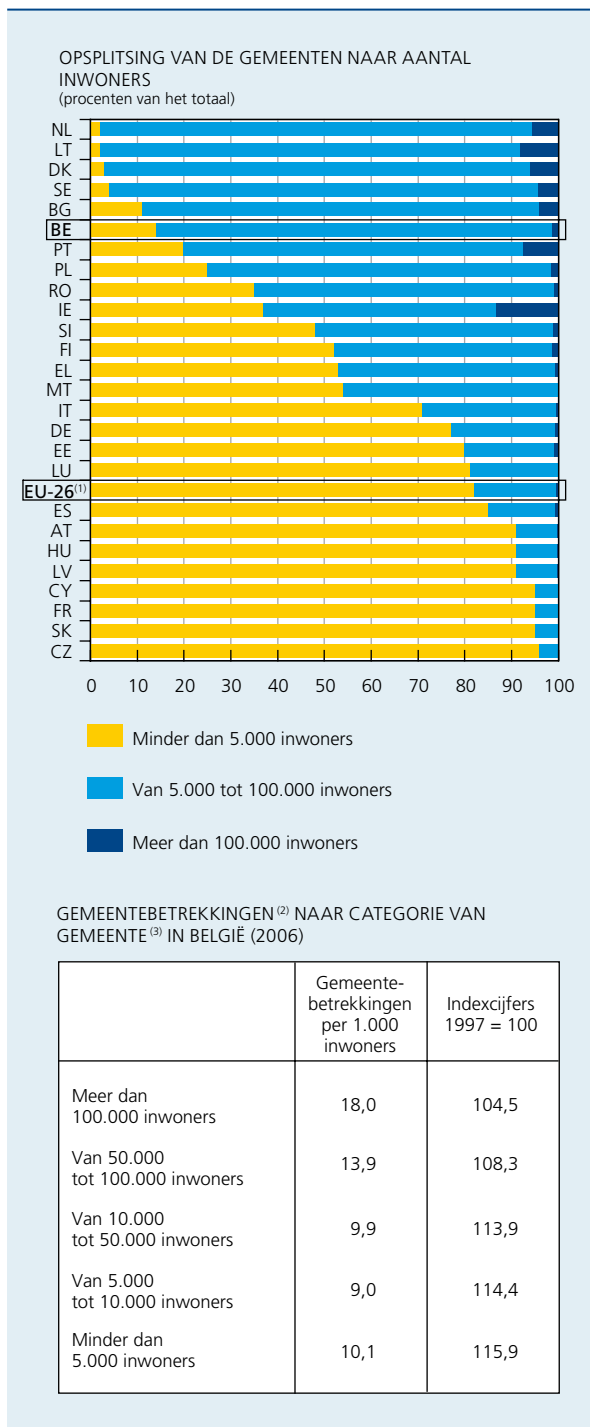
met 22,9 pct. De gemeenten en de politiezones, in hun geheel beschouwd om een breuk in de reeksen te vermijden naar aanleiding van de oprichting van de politiezones in 2002, tekenden voor het leeuwendeel van de lokale werkgelegenheid, namelijk 149.000 arbeidsplaatsen aan het einde van de beschouwde periode. Met ongeveer 24.000 nieuwe banen is het personeel van de gemeenten en de politiezones sinds 1997 met 19,4 pct. gestegen. In juni 2007 hadden de provincies 16.700 personen in dienst, wat 1.400 meer is dan tien jaar eerder. De stijging van de werkgelegenheid bleef er derhalve beperkt tot 8,9 pct. Nauwelijks 600 personen werkten in de niet-marktgerichte intercommunale verenigingen en de werkgelegenheid liep er gedurende de beschouwde periode enigszins terug.

Wat de OCMW's betreft, hebben tal van factoren bijgedragen tot de dynamiek van de werkgelegenheid. In de eerste plaats is het aantal begunstigen van het leefloon toegenomen, wat een groter aantal personen vergt om zich daarmee bezig te houden. Vervolgens werden de opdrachten van de OCMW's verruimd en gediversifieerd, bijvoorbeeld met de schuldbemiddeling en de toekenning van stookoliecheques. Ten slotte, en vooral, is de sprong voorwaarts aan het einde van de jaren negentig het gevolg van aanpassingen van de wetgeving en van het streven van de OCMW's om voorrang te geven aan sociaal-professionele inschakeling boven het louter verstrekken van een inkomen. Het aantal op de arbeidsmarkt ingeschakelde personen is sinds 1997 aanzienlijk toegenomen. In de statistieken worden die personen echter als werknemers van de OCMW's beschouwd. Hun stijging houdt in de eerste plaats verband met de toename van het aantal personen dat in dienst is genomen conform de bepalingen van artikel 60 van de wet betreffende de OCMW's<sup>(1)</sup>. Die personen kunnen ofwel bestemd worden voor de interne behoeften van de OCMW's ofwel ter beschikking worden gesteld van derden. Door wetswijzigingen aan het einde van de jaren negentig kon die laatste mogelijkheid worden aangewend, wat ruim 5.000 banen opleverde.

Uit de opsplitsing, naar de belangrijkste door de personeelsleden uitgeoefende activiteiten, van de werkgelegenheid bij de lokale overheid blijkt vooral dat bij deze laatste de werkgelegenheid niet stijgt in de administratieve functies. In deze categorie, die 126.000 personen omvat, lijkt de werkgelegenheid over de hele periode nagenoeg te hebben gestagneerd. Van de 34.900 bij de lokale overheid gecreëerde banen zouden er 21.300 in de maatschappelijke dienstverlening zijn geweest. Daarvan kwamen er 5.300 banen bij in crèches en

(1) Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

**GRAFIEK 6 INVLOED VAN DE OMVANG VAN DE GEMEENTEN OP DE GEMEENTELIJKE WERKGELEGENHEID**



Bronnen: ADSEI, Dexia, RSZPPO, NBB.

(1) EU zonder het Verenigd Koninkrijk.

(2) Om de definitie van de werkgelegenheid in de administratie te benaderen, werd het personeel van het gemeentewereldwonderwijs niet in aanmerking genomen. Om problemen inzake samenhang in de tijd in verband met de instelling van de politiezones te vermijden, werd het politiepersoneel eveneens uit de analyse geweerd.

(3) Categorieën van gemeenten gebaseerd op de bevolking ervan op 1 januari 2007.

kinderdagverblijven op initiatief van gemeenten, OCMW's of provincies, en 15.000 andere banen werden gecreëerd ten behoeve van de maatschappelijke dienstverlening in de OCMW's<sup>(1)</sup>. Van 1997 tot 2007 werden ongeveer 5.500 personen door de gemeenten en de provincies in dienst genomen in het kader van recreatieve, culturele en sportieve activiteiten, met name in cultuur- en sportcentra. Naast 900 nieuwe brandweerlui en leden van de burgerbescherming, hebben de gemeenten en politiezones 6.000 werknemers in dienst genomen voor de politie, afgezien van de overheveling van 8.500 voormalige rijkswachters van het federale naar het lokale niveau. Deze overheveling heeft plaatsgevonden in het kader van de oprichting van politiezones waarin meestal verschillende gemeenten gegroepeerd zijn. De stijging van het aantal politiemensen lijkt de politieke wil te vertalen om de openbare veiligheid te verhogen.

Uit een grondiger analyse van de gegevens met betrekking tot de gemeenten blijkt dat een algemene fusie ervan het volume van de werkgelegenheid bij de lokale overheid niet drastisch zou verminderen. Enerzijds behoren de Belgische gemeenten qua omvang tot de grootste van de EU. Slechts vijf landen tellen een geringer aantal kleinere gemeenten van minder dan 5.000 inwoners. Anderzijds geldt in België dat hoe kleiner de gemeente is, hoe geringer het volume aan gemeentelijke werkgelegenheid per inwoner is, behalve voor de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Het grotere volume aan gemeentelijke werkgelegenheid in de grotere gemeenten kan met name worden verklaard door specifieke behoeften, bijvoorbeeld inzake veiligheid en grote-stedenbeleid, en door het intern beheer van sommige activiteiten waarvoor de kleine gemeenten hun toevlucht nemen tot intercommunale verenigingen. Van 1997 tot 2006 steeg het aantal gemeentelijke personeelsleden per inwoner des te trager naarmate de gemeenten groter waren. Dit minder snelle verloop van de werkgelegenheid in de grote gemeenten houdt wellicht voor een deel verband met de beheersplannen die de toezichthoudende overheid op vele van hen toepast, plannen die een rem kunnen zetten op de groei van de loonsom.

(1) Bij de crèches en kinderdagverblijven waarvan de werkgever een lokale overheid is, moeten twee gevallen worden onderscheiden. Indien de structuur autonoom is en kan onderscheiden worden door het INR, worden ze gerangschikt bij de niet-financiële vennootschappen; indien de structuur niet autonoom is, blijven ze bij de overheid.

### 3. Kenmerken van de werkgelegenheid in de overheidssector

De volgende kenmerken van de werkgelegenheid in de overheidssector worden achtereenvolgens besproken: het statuut, het geslacht en het opleidingsniveau van de werknemers. Daarna wordt uitvoerig ingegaan op het thema van de leeftijds piramide van de werknemers uit de overheidssector. Aangezien het INR niet beschikt over gegevens met betrekking tot de kenmerken van de werknemers, werd de analyse uitgevoerd op basis van primaire gegevens van de RSZ en de RSZPPO. Ook de afbakening van de overheidssector in dit gedeelte verschilt van die zoals ze door het INR wordt gehanteerd<sup>(1)</sup>. De voorgestelde resultaten vormen niettemin een goede benadering van de in de overheidssector volgens de INR-definitie opgetekende tendensen.

#### 3.1 Statuut

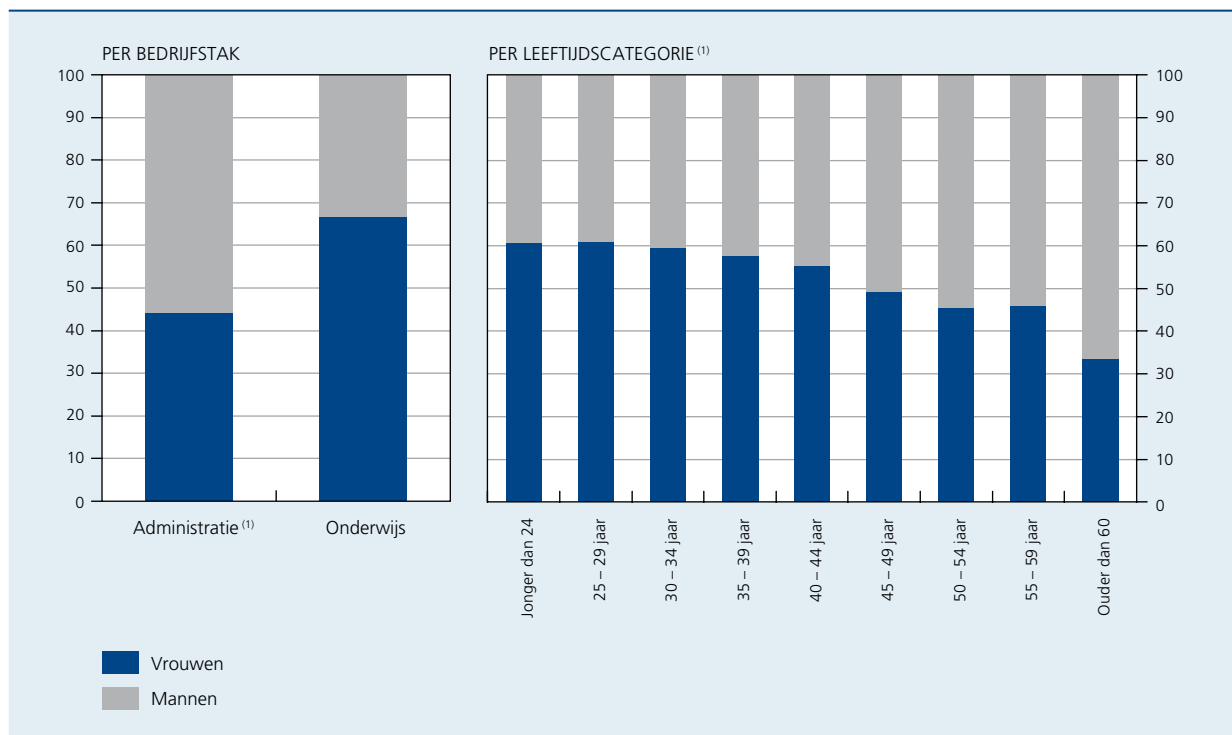
Steeds minder overheids personeel wordt statutair benoemd. Deze groep maakt nog slechts een kleine meerderheid uit. Op 30 juni 2006 vertegenwoordigden

de statutaire ambtenaren 54,3 pct. van het overheids personeel. Dat is een aanzienlijke daling ten opzichte van 30 juni 1997, toen ze nog 59,8 pct. van de werknemers van de sector uitmaakten. Deze ontwikkeling voltrekt zich relatief langzaam, aangezien het aantal statutaire ambtenaren vooral vermindert door pensioneringen.

In het onderwijs is het statutaire personeel nog steeds ruim in de meerderheid, met bijna 60 pct. van de werknemers. Hun aantal is sedert 1997, toen het nog 68,2 pct. bedroeg, echter fors teruggelopen. In de rest van de overheidssector loopt het aandeel van de statutaire ambtenaren sterk uiteen tussen de verschillende beleidsniveaus. Zo varieerde het in juni 2006 van 39,4 pct. bij de gemeenschappen en gewesten tot 72,7 pct. bij de federale overheid, met inbegrip van de sociale zekerheid en het leger. Bij de lokale overheid in haar geheel beschouwd belooft het aantal statutaire ambtenaren ongeveer 40 pct. van de werknemers. Binnen deze deelsector worden eveneens grote verschillen opgetekend

(1) De overheidssector volgens het INR is kleiner dan volgens de benadering aan de hand van de gecumuleerde gegevens van de RSZ en de RSZPPO. Bij deze laatste benadering primeert het juridische statuut van de instellingen. De belangrijkste verschillen doen zich voor bij de overheidsbedrijven, de ziekenhuizen, de rusthuizen en de marktgerichte intercommunale verenigingen, die in de nationale rekeningen niet worden ingedeeld bij de overheidssector.

**GRAFIEK 7** VERDELING VAN DE WERKNEMERS UIT DE OVERHEIDSSECTOR NAAR GESLACHT  
(procenten op 31 december 2007)



Bronnen: RSZ, RSZPPO, NBB.

(1) Werknemers die ressorteren onder de RSZPPO zijn niet opgenomen in de verdeling per leeftijdscategorie.

(2) Met inbegrip van landsverdediging.

tussen de verschillende soorten van instellingen: in 2006 vertegenwoordigden de statutaire ambtenaren 94,6 pct. van de werknemers van de politiezones en 59,1 pct. van het provinciepersoneel, terwijl hun aantal het geringst was bij de OCMW's (30,1 pct.) en bij de gemeenten (37,9 pct.).

### 3.2 Geslacht

In het openbaar ambt is de vervrouwelijking van het personeel verder gevorderd dan in de rest van de economie. Op 31 december 2007 was het vrouwelijk personeel in de overheidssector in de meerderheid, terwijl het personeelsbestand in de particuliere sector nog voor meer dan de helft uit mannen bestond. Vooral in het onderwijs en bij de lokale overheid is het overwicht van de vrouwen aanzienlijk. In de rest van de overheidssector, met inbegrip van landsverdediging, waren daarentegen nog meer mannen dan vrouwen aan de slag.

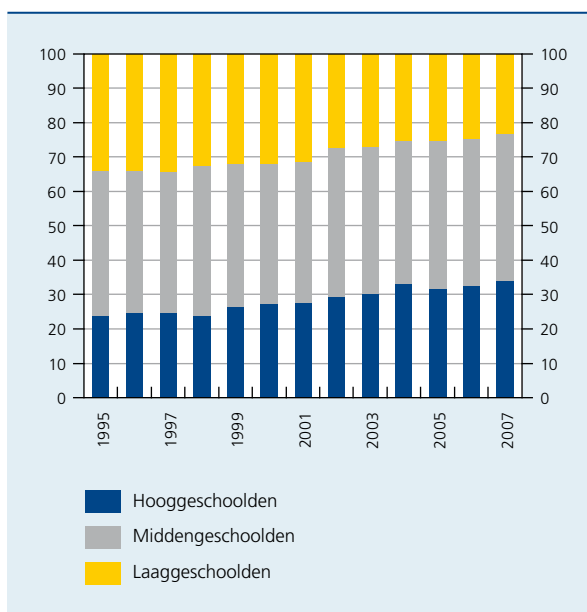
De meeste statutaire betrekkingen worden bekleed door mannen, terwijl vrouwen beter vertegenwoordigd zijn in de contractuele banen. Op 31 december 2007 beliep het aantal mannen in statutaire betrekkingen 53 pct., terwijl 63,9 pct. van de contractuele jobs werd ingevuld door vrouwen.

De vervrouwelijking van het openbaar ambt neemt bovendien toe. De leeftijdscategorieën onder die van 45 jaar tellen aanzienlijk meer vrouwen dan mannen en bij de –30-jarigen maken de vrouwen zelfs meer dan 60 pct. uit. In de hoogste leeftijdscategorieën zijn de mannen dan weer in de meerderheid.

### 3.3 Opleidingsniveau

Het personeel van de overheidssector is steeds beter opgeleid. In de bedrijfstak administratie is het aandeel van de gediplomeerden van het hoger onderwijs tussen 1995 en 2007 gestegen van een vierde tot een derde. Over dezelfde periode is het aantal laaggeschoolden, die ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs hebben behaald, teruggelopen van een derde tot minder dan een vierde. Het aandeel van de middengeschoolden, dat zijn de werknemers met ten hoogste een diploma hoger secundair onderwijs, is vrijwel stabiel gebleven op ongeveer 40 pct.

**GRAFIEK 8** OPSPLITSING VAN DE WERKNEMERS VAN DE BEDRIJFSTAK ADMINISTRATIE <sup>(1)</sup> VAN 25 TOT 64 JAAR NAAR HET HOOGST BEHAALDE DIPLOMA (procenten van de totale bedrijfstak)



Bron: ADSEI (Arbeidskrachtentellingen).  
(1) Met inbegrip van defensie.

Toch blijft de overheid een belangrijk werkgever voor laaggeschoolden. Bij de federale overheid, bijvoorbeeld, beschikt 60 pct. van het personeel hoogstens over een getuigschrift van het secundair onderwijs (niveaus C en D) en het aandeel van deze laatste groep belooft in alle leeftijdscategorieën ongeveer of meer dan 50 pct. <sup>(1)</sup>. Het aantal personeelsleden van niveau A en B (gediplomeerden hoger onderwijs) neemt in de jongste leeftijdscategorieën echter toe, vooral bij de 25- tot 35-jarigen.

### 3.4 Leeftijdspiramides

Binnen de overheidssector verschillen de leeftijdspiramides sterk van de ene bedrijfstak tot de andere.

De meest in het oog springende piramide is die van het personeel van landsverdediging. De pensioenleeftijd in deze bedrijfstak ligt lager dan elders. Het aantal 60- tot 64-jarigen is er dan ook verwaarloosbaar en het aantal 55- tot 59-jarigen ligt er veel lager dan in de overige bedrijfstakken. Bijna 45 pct. van het personeelsbestand behoort tot de leeftijdsgroep van 40 tot 49 jaar. Bij een onveranderde pensioenleeftijd zal het Belgische leger over enkele jaren dan ook worden geconfronteerd met massale uittredingen.

(1) Volgens gegevens van de FOD Personeel en Organisatie (pdata) op 30 juni 2008.

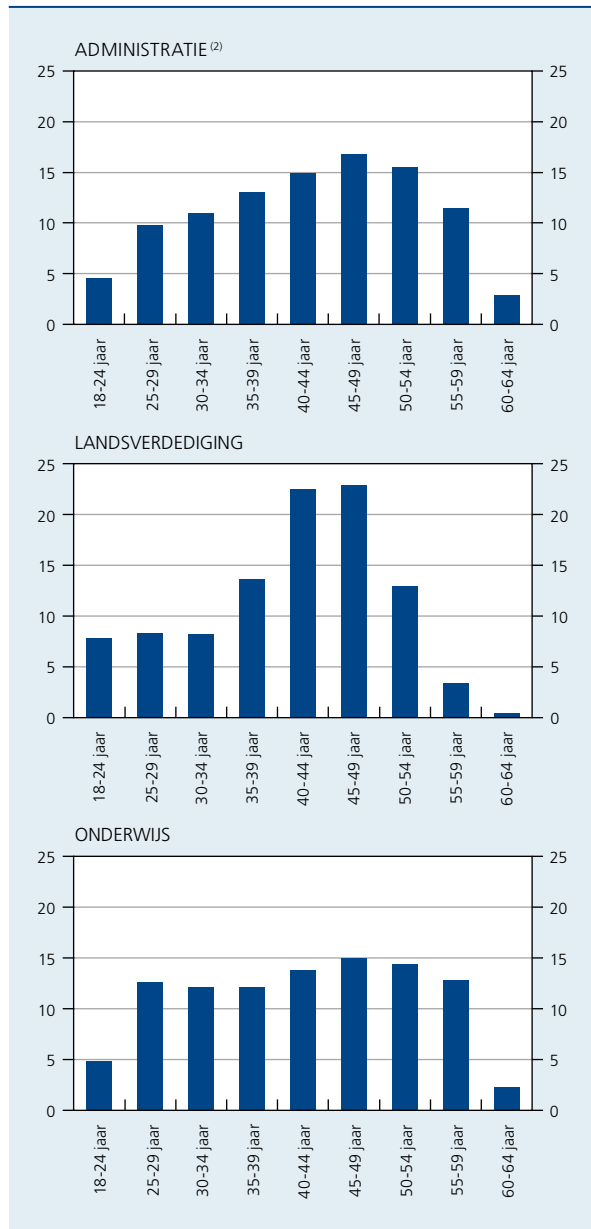
In de bedrijfstak onderwijs is de leeftijdspiramide in het algemeen vrij vlak, wat betekent dat deze bedrijfstak doorgaans amper zal worden geconfronteerd met grootschalige uittredingen en dat het personeelsbe-

stand tot dusver lijkt te zijn vernieuwd door regelmatige indienstnemingen van jonge personeelsleden.

De leeftijdspiramide in de bedrijfstak administratie is meer uitgesproken. Alle bevoegdheidsniveaus samen genomen, vertoont ze een piek in de leeftijdsgroep van

**GRAFIEK 9** OPSPLITSING NAAR LEEFTIJD VAN DE WERKNEMERS VAN DE OVERHEIDSSECTOR PER BEDRIJFSTAK<sup>(1)</sup>

(procenten van de totale bedrijfstak, 30 juni 2007)

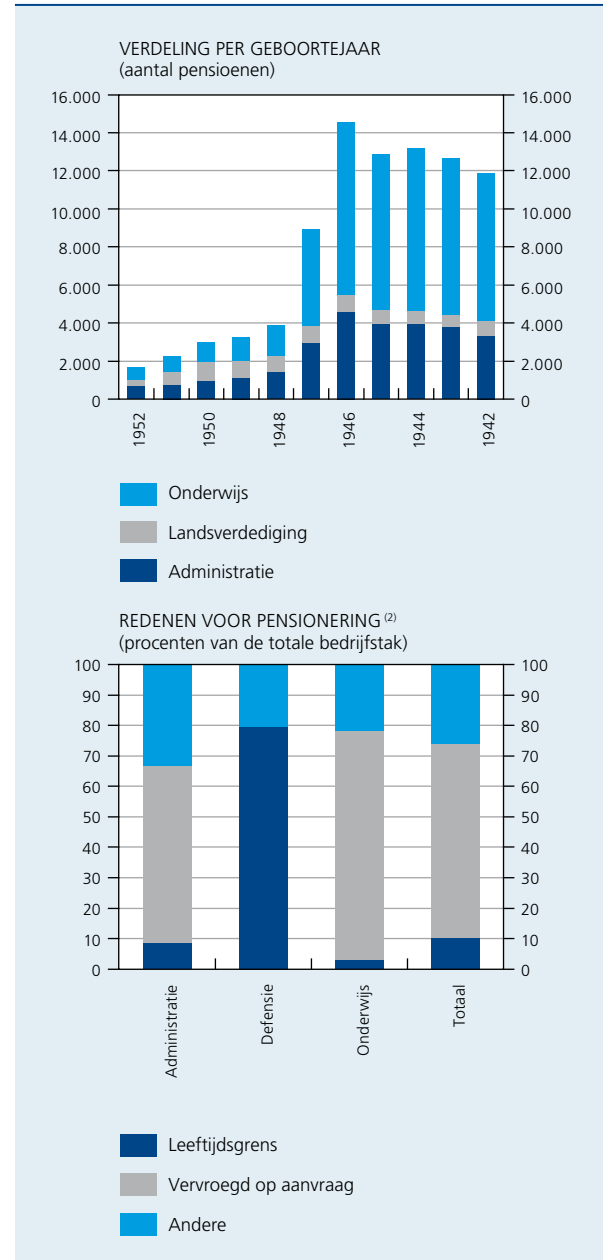


Bronnen: RSZ, RSZPPO, NBB.

- (1) De gegevens van de RSZ en de RSZPPO werden aangepast teneinde de INR-definitie van de overheidssector en van de geïllustreerde bedrijfstakken te benaderen. Werknemers die door de RSZ bij verschillende bedrijfstakken worden ingedeeld, werden bijvoorbeeld geherklasseerd in de bedrijfstak administratie. Binnen de verplichte sociale verzekering werd het personeel van de ziekenfondsen in aanmerking genomen, in tegenstelling tot bij de RSZ, die deze groep als een onderdeel van de particuliere sector beschouwt.
- (2) Alle werknemers die bijdragen betalen aan de RSZPPO werden ingedeeld bij de bedrijfstak administratie, hoewel sommigen niet tot de overheidssector behoren.

**GRAFIEK 10** PENSIOENEN IN DE OVERHEIDSSECTOR<sup>(1)</sup>

(gegevens op 1 juli 2007)



Bronnen: PDOS, NBB.

- (1) De gegevens over de overheidspensioenen werden herwerkt om de INR-definitie van de overheidssector en van de geïllustreerde bedrijfstakken te benaderen. De hier toegepaste afbakening komt overeen met die van de statistieken van de overheidspensioenen, na aftrek van de gepensioneerden van de autonome overheidsondernemingen en van de intercommunale verenigingen, alsook van het personeel van de erediens.
- (2) Op basis van het geheel van nieuwe dossiers die werden ingediend tussen 2002 en 2005.

45 tot 49 jaar en in de aangrenzende leeftijdscategorieën, waarbij jongeren ondervertegenwoordigd zijn<sup>(1)</sup>. Dit is een element waar rekening mee moet worden gehouden bij het uitstippelen van een dynamisch personeelsbeleid voor het openbaar ambt.

Hier en daar wordt geopperd dat de vijf of tien volgende jaren een unieke kans zou worden geboden inzake de vernieuwing van het personeelsbestand. Het argument hiervoor is dat, aangezien het overheidsperoneel relatief oud is, een aanzienlijk gedeelte binnen afzienbare tijd met pensioen zou gaan. Derhalve zou het mogelijk zijn om het personeelsbestand in de overheidssector terug te schroeven, door niet alle gepensioneerden te vervangen.

In dat verband zij opgemerkt dat het aantal nog actieve 60-plussers in alle onderzochte bedrijfstakken gering is en bij landsverdediging zelfs verwaarloosbaar. De meeste werknemers van de overheidssector gaan immers met pensioen vóór ze de maximumleeftijd bereiken, die in de meeste gevallen vastgesteld is op 65 jaar. Het aantal pensioenaanvragen vanaf de leeftijd van 60 is aanzienlijk in de hele overheidssector, zowel in de bedrijfstak onderwijs als in de bedrijfstak administratie. Het personeel

van landsverdediging gaat doorgaans nog vroeger met pensioen, niet zelden vanaf 56 jaar. Binnen de bedrijfstak administratie wordt ook bij de politie een groot aantal uittredingen vóór 60 jaar opgetekend.

Slechts 10 pct. van de werknemers van de overheidssector die tussen 2002 en 2005 met pensioen gingen, heeft de leeftijdsgrens bereikt. In de meeste gevallen ging het om militairen, voor wie de leeftijdsgrens aanzienlijk lager ligt dan voor het overige overheidsperoneel<sup>(2)</sup>. In de bedrijfstakken administratie en onderwijs verliepen de meeste pensioneringen tijdens dezelfde periode via een onmiddellijk vervroegd pensioen. Via dat systeem kunnen de nog in dienst zijnde personeelsleden vanaf 60 jaar met pensioen, op voorwaarde dat ze minstens vijf dienstjaren achter de rug hebben.

In de veronderstelling dat het percentage werknemers van boven de 60 constant blijft, kan het aantal pensioneringen tijdens de vijf volgende jaren worden geraamd op basis van het aantal personen van 55 tot 59 jaar in 2009. De uittredingen tijdens de daaropvolgende vijf jaar kunnen worden geraamd op basis van het aantal personen van 50 tot 54 jaar op dezelfde datum.

Zowat 65.000 personen, of slechts 12 pct. van het personeel van de bedrijfstak administratie, zouden de volgende vijf jaar met pensioen gaan. In de vijf daaropvolgende jaren zouden nog eens 85.000 personen volgen, of 16 pct. van het personeelsbestand in deze bedrijfstak. Over een periode van tien jaar zouden dus 150.000 werknemers vertrekken, of 28 pct. van het personeel. Dat

(1) De leeftijdspiramides verschillen aanmerkelijk van de ene deelsector tot de andere en van de ene lokale instelling tot de andere. Zo is de leeftijdspiramide vlakker in de gemeenschappen en gewesten en meer uitgesproken op het federale niveau, met name bij de sociale zekerheid. Bij de lokale overheid is de verdeling naar leeftijd van het personeel van de politiezones vrij lineair, terwijl de piramides meer uitgesproken zijn voor de provincies, gemeenten en OCMW's.

(2) Voor militairen varieert de leeftijdsgrens voor pensionering, afhankelijk van de graad en de benoeming, van 45 tot 61 jaar (Kluwer, 2008, Pensioenzakboekje). In de meeste gevallen ligt de leeftijdsgrens onder of op 56 jaar. Ook voor andere personeelscategorieën in de overheidssector ligt de leeftijdsgrens onder de 65. Dat is onder meer het geval voor de politie.

**TABEL 4** AANTAL WERKNEMERS IN DE BEDRIJFSTAK ADMINISTRATIE DIE 60 WORDEN TUSSEN 2010 EN 2019

(raming van de situatie in 2009 op basis van gegevens op 30 juni 2007)

	Aantal werknemers (in duizenden personen)		Gedeelte van het personeelsbestand (procenten)	
	50-54-jarigen	55-59-jarigen	50-54-jarigen	55-59-jarigen
Federale overheid en sociale zekerheid . . . . .	22	15	18	12
Gemeenschappen en gewesten . . . . .	4	3	14	12
Lokale overheid <sup>(1)</sup> . . . . .	54	42	16	12
Werknemers die niet kunnen worden ingedeeld bij een deelsector <sup>(2)</sup> . . . . .	5	4	14	12
<b>Totaal</b> . . . . .	<b>85</b>	<b>65</b>	<b>16</b>	<b>12</b>

Bronnen: RSZ, RSZPPO, NBB.

(1) Geheel van de werknemers die bijdragen betalen aan de RSZPPO, ook al behoren sommigen niet tot de overheidssector (b.v. markgerichte intercommunale verenigingen), tot de deelsector lokale overheid (b.v. Cocof en VGC) of tot de bedrijfstak administratie (b.v. bepaalde personeelsleden van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs). Bij gebrek aan gegevens per leeftijd, werd een benadering gemaakt door uit te gaan van een uniforme verdeling per jaar over de vijfjaars leeftijdscategorieën (45-49-jarigen, 50-54-jarigen en 55-59-jarigen).

(2) Werknemers die bijdragen betalen aan de RSZ, van wie niet kan worden bepaald of ze afhangen van de federale overheid of van de gemeenschappen en gewesten.

is een vrij normaal percentage, gelet op een gemiddelde loopbaanduur van ongeveer 35 jaar. In de vijf of tien volgende jaren vallen dus geen grootschalige uittredingen te verwachten. In de tien daaropvolgende jaren zou het aantal pensioneringen zelfs hoger liggen, aangezien 30 pct. van het personeelsbestand van de administratie in 2009 tussen 40 en 49 jaar oud zou zijn.

In absolute termen zouden de meeste uittredingen tijdens de tien volgende jaren worden opgetekend bij de lokale overheid, met 96.000 werknemers. Proportioneel zou het aantal uittredingen echter hoger liggen bij de federale overheid (met inbegrip van de sociale zekerheid), aangezien 30 pct. van het personeelsbestand in 2009 tussen 50 en 59 jaar oud zou zijn.

Er bestaan grote verschillen tussen de instellingen en departementen. Zo is, bij de federale overheid, meer dan 40 pct. van de ambtenaren van de FOD Financiën tussen 50 en 60 jaar oud, terwijl minder dan 25 pct. van de ambtenaren van de FOD Justitie tot deze leeftijdscategorie behoort. Bij de lokale overheid ligt het aantal personeelsleden van 51 tot 60 jaar hoger in de provincies dan in de gemeenten en de OCMW's. Het beheer van deze verschillen inzake leeftijdsstructuur tussen instellingen en departementen vormt dan ook een belangrijke uitdaging voor het personeelsbeleid in de hele overheidssector.

## Conclusie

De overheidssector gedefinieerd conform de voorschriften van de nationale rekeningen stelt in België iets meer dan 800.000 personen te werk. De voornaamste werkgevers in de sector zijn de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheid, terwijl de federale overheid en de sociale zekerheid samen slechts een vijfde voor hun rekening nemen. Met een ruimer concept dan de overheidssector, waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de overheidsbedrijven, de intercommunale verenigingen uit de marktsector en de sterk gesubsidieerde banen in het vlak van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening of dienstencheques, loopt de werkgelegenheid op tot 1,4 miljoen personen.

Op lange termijn stemt het verloop van de werkgelegenheid bij de overheid overeen met de belangrijkste kenteringen in het begrotingsbeleid. De werkgelegenheid in de overheidssector nam tijdens de jaren zeventig fors toe. Na een periode van bijna stabilisatie vanaf 1982, laat zij tussen 1997 en 2007 opnieuw een stijgende tendens optekenen. De analyse heeft aangetoond dat deze laatste niet in alle bedrijfstakken gelijkmatig verliep. Zo is de

werkgelegenheid recentelijk teruggelopen op het niveau van landsverdediging alsook in sommige departementen van de federale administratie, zoals de FOD Financiën. Omgekeerd werd een stevige groei opgetekend in de bedrijfstak vervoer en ook in de bedrijfstak administratie, inzonderheid in die welke afhangt van de lokale overheid of in sommige federale departementen zoals justitie. In een ruimere context is de werkgelegenheid in de overheidsbedrijven fors teruggelopen, terwijl de gesubsidieerde banen sterk toegenomen zijn, ongeacht of het gaat om gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening of dienstencheques.

Alle deelsectoren van de overheid hebben aan de sedert 1995 opgetekende toename van de werkgelegenheid deel gehad. De gemeenschappen en gewesten hebben er voor bijna 30 pct. toe bijgedragen en het federale niveau, met inbegrip van de sociale zekerheid, voor 10 pct. De grootste bijdrage werd geleverd door de lokale overheid, méér dan 60 pct. Wat deze laatste betreft, had de toename in de bedrijfstak administratie geen betrekking op administratieve functies, maar wel op werknemers in de maatschappelijke dienstverlening, bij de politie alsook in culturele en sportieve functies.

Er zijn verhoudingsgewijs steeds minder personeelsleden bij de overheid die een ambtenarenstatuut genieten en de vrouwen vormen een groter worden steeds meerderheid. Het overheidsperoneel is overigens steeds meer gekwalificeerd.

Rekening houdend met de leeftijds piramides en met de huidige praktijken inzake toewijzing van het ouderdomspensioen of vervroegd pensioen, zouden de afvloeiingen de komende vijf à tien jaar gespreid moeten zijn in de tijd zonder bovenmaats te zijn. In sommige bedrijfstakken, sommige departementen en sommige instellingen worden echter méér uittredingen verwacht.

Iedere discussie over de eventuele inkrimping van het overheidsperoneel moet worden ingepast in een ruimer debat, waarin aandacht wordt besteed aan efficiëntie en resultaten. Teneinde een tegenwicht te bieden tegen de tijdens de laatste jaren opgetekende verruiming van de aan de overheid toevertrouwde taken, zou het passend zijn het sociale nut te onderzoeken van oudere, misschien achterhaalde functies. De aanpassingen die uit een dergelijke analyse zouden resulteren, zouden een actief – door het human-resourcesbeleid te voeren – mobiliteitsbeleid vereisen. Deze mobiliteit is tevens noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de regelmatige pensionering of vervroegde pensioenering van grote groepen personeelsleden bij de overheid.

**WERKGELEGENHEID IN DE OVERHEIDSSECTOR**(aantal personen, voor reeksbreuken gezuiverde gegevens <sup>(1)</sup>)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Federale overheid en sociale zekerheid .....	173.503	172.042	173.108	174.512	177.269	179.237	180.815	182.599	181.685	179.135	180.682	179.567	180.095
Administratie <sup>(2)</sup> .....	124.043	124.326	126.492	127.709	130.837	132.598	135.142	137.746	136.792	135.135	136.422	136.521	137.977
Landsverdediging .....	49.460	47.716	46.616	46.803	46.432	46.639	45.673	44.853	44.893	44.000	44.260	43.046	42.118
Gemeenschappen en gewesten .....	320.398	313.951	312.036	314.232	318.254	316.292	316.893	321.477	327.936	334.071	338.515	341.807	343.081
Onderwijs .....	256.404	248.302	244.223	245.081	247.091	245.514	245.453	247.901	251.962	256.432	260.421	262.766	263.196
Administratie .....	43.199	44.326	45.932	46.214	47.778	47.420	47.935	48.632	49.989	53.692	55.035	55.738	55.910
Vervoer <sup>(3)</sup> .....	20.795	21.323	21.881	22.937	23.385	23.358	23.505	24.944	25.985	23.947	23.059	23.303	23.975
Lokale overheid .....	229.057	236.872	233.070	234.930	239.997	245.098	250.790	255.484	259.572	264.328	271.250	276.267	277.969
Administratie .....	155.959	158.328	154.616	155.735	160.596	164.736	167.398	172.460	177.153	179.668	184.809	188.081	189.461
Onderwijs .....	53.854	58.632	59.186	60.193	60.434	60.796	63.633	64.964	63.811	65.030	67.075	68.035	68.041
Vervoer <sup>(3)</sup> .....	19.244	19.912	19.268	19.002	18.967	19.566	19.759	18.060	18.608	19.630	19.366	20.151	20.167
<b>Geheel van de overheidssector .....</b>	<b>722.958</b>	<b>722.865</b>	<b>718.214</b>	<b>723.674</b>	<b>735.520</b>	<b>740.627</b>	<b>748.498</b>	<b>759.560</b>	<b>769.193</b>	<b>777.534</b>	<b>790.447</b>	<b>797.641</b>	<b>801.145</b>
<i>p.m. Idem, niet gezuiverd voor reeksbreuken ...</i>	<i>723.396</i>	<i>723.359</i>	<i>718.755</i>	<i>724.262</i>	<i>736.142</i>	<i>741.274</i>	<i>749.169</i>	<i>765.987</i>	<i>775.641</i>	<i>783.947</i>	<i>796.144</i>	<i>803.301</i>	<i>806.689</i>

Bronnen: INR, NBB voor de indeling per deelsector en per bedrijfstak.

(1) Teneinde aan statistische herklasseringen toe te schrijven reeksbreuken te vermijden, zijn de openbare radio- en televisie maatschappijen en Aquafin uit de gegevens verwijderd. Deze laatste zijn ook gecorrigeerd om de impact te neutraliseren van de overheveling, in 2002, van 8.500 voormalige rijkswachters van de federale naar de lokale overheid.

(2) Op federaal niveau is wat betrekking heeft op onderwijs en uitgeverijen ondergebracht bij de bedrijfstak administratie.

(3) Regelmatig personenvervoer (enkel voor de gewesten) en vervoerondersteunende activiteiten.