



## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.



Johan Albrecht  
Senior Fellow

België haalt jaar na jaar de bronzen medaille in de niet-olympische discipline van de totale fiscale druk. In 2006 bedroegen de totale fiscale ontvangsten 44.6% van het Belgische BBP<sup>1</sup>. Het zilver ging naar Zweden met een fiscale druk van 48.9% en Denemarken won met een fiscale druk van 49.1% nipt het goud. Landen met een hoge fiscale druk houden er een zeer omvangrijk overheidsapparaat op na. Het vraagt heel wat personeel om de belastingsontvangsten te innen en vervolgens te besteden aan de productie van relatief arbeidsintensieve publieke goederen. Velen zien de hoge publieke tewerkstelling als een uitstekende oplossing voor het typisch Europese werkloosheidsprobleem.

### Overheidsefficiëntie en fiscale druk

Ze vergeten echter dat een omvangrijke publieke tewerkstelling gefinancierd wordt door een hoge fiscale druk. Net door de hoge belastingen op arbeid en ondernemen kampen zowel België, Zweden als Denemarken met een sterk verstoorde arbeidsmarkt en een lage jobcreatie in de private sector<sup>2</sup>. Om welvaartsverliezen te vermijden moet er dus altijd voor gewaakt worden dat meer publieke jobs indirect niet leiden tot minder private jobs...

Met het zeer grote beslag van de Belgische overheid op onze economie zou je verwachten dat onze beleidsmensen vooral oog hebben voor een efficiënte overheid die streeft naar een efficiënt aanbod van de juiste publieke goederen aan de juiste doelgroepen. Hoe anders kan de hoge fiscale druk verantwoord worden naar de kiezer toe?

<sup>1</sup> Eurostat (2008). Taxation trends in the European Union. 2008 edition.

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

2 Zie Itinera Institute Memo 5/2006 'Is Denemarken Europees Werkgelegenheidskampioen?'

3 Zie bijvoorbeeld De Standaard van 10 juli 2008; 'Open VLD wil dat stijging aantal Vlaamse ambtenaren stopt'

4 Zie 'Releasing resources for the frontline: Independent Review of Public Sector Efficiency' [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency\\_review120704.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency_review120704.pdf)

Weinig politieke partijen maken echter van de overheidsefficiëntie een aandachtspunt – laat staan een speerpunt – terwijl de kiezer zijn oordeel dient te baseren op berichten over de achterstand bij justitie, de chaos bij financiën, de slechte staat van ons wegennet, de overbevolking van de gevangenissen, enzovoort.

In België gaat het bescheiden debatje over de efficiëntie van de overheid veelal over de evolutie van het aantal ambtenaren .

Een vermindering van het aantal ambtenaren<sup>3</sup> is echter geen garantie voor een lagere fiscale druk. Wanneer de overheden niet meer aanwerven maar meer activiteiten gaan outsourcen, blijven de overheidsuitgaven verder toenemen.

Alleen het verlagen van de belastingen kan leiden tot een lagere fiscale druk op korte termijn. Wanneer lagere fiscale ontvangsten echter een gat in de begroting slaan, is op termijn een verhoging van de fiscale druk in landen met een hoge uitstaande overheidsschuld niet te vermijden. Het komt er dus op aan dankzij efficiëntieverbeteringen bij de overheid te vermijden dat de lagere fiscale ontvangsten leiden tot een begrotingstekort.

Toch zijn er weinig landen die zoals Groot-Brittannië een government efficiency programme hebben opgezet om een betere overheid mogelijk te maken met een lagere fiscale druk<sup>4</sup> .

In alle landen blijkt het zeer moeilijk om de overheidsuitgaven te beperken.

De maatschappelijke behoeften blijken net zoals de private verlangens onbegrensd te zijn. België is nog nooit zo rijk geweest maar het lijkt wel of de sociale noden veel sneller toenemen dan onze rijkdom. 15% relatieve armoede, een resem wachtlijsten, vereenzaming en verzuring...

er lijkt nog heel wat werk aan de winkel. Al deze observaties zijn het gevolg van de maatschappelijke stratificatie. Zolang een maatschappij complexer en rijker wordt, nemen de onderlinge verschillen toe en kunnen 'nieuwe' sociale problemen gedetecteerd en geremedieerd worden.

België heeft dringend behoefte aan een grondig efficiëntiedebat. In deze publicatie tonen we aan dat de publieke tewerkstelling quasi ongemerkt zeer sterk gestegen sinds 2001. Deze evolutie belooft niet veel goeds voor de evolutie van de fiscale druk in ons land. De toename van de publieke tewerkstelling vond immers plaats in jaren van relatieve hoogconjunctuur

waardoor extra uitgaven relatief makkelijk te financieren waren. Maar intussen lijkt een groeivertraging ingezet...

### Definities en data

De publieke of overheidstewerkstelling is veel ruimer dan de tewerkstelling van ambtenaren bij de openbare besturen (federale en regionale ministeries, gemeenten,...). De totale publieke tewerkstelling kan in België het best benaderd worden door de optelsom te nemen van de tewerkstelling in de vier 'overheidssectoren' uit de RSZ-indeling. Deze vier 'overheidssectoren' zijn openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en

“  
De Belgische  
publieke  
tewerkstelling  
kende een  
ware groeisprong  
tussen 2001 en  
2007 en steeg  
met maar liefst  
11.75%.  
”

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

<sup>2</sup> Zie Itinera Institute Memo 5/2006 'Is Denemarken Europees Werkgelegenheidskampioen?'

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld De Standaard van 10 juli 2008; 'Open VLD wil dat stijging aantal Vlaamse ambtenaren stopt'

<sup>4</sup> Zie 'Releasing resources for the frontline: Independent Review of Public Sector Efficiency' [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency\\_review120704.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency_review120704.pdf)

<sup>5</sup> In het tweede kwartaal 2007 telde België bijna 3 292 209 tewerkgestelde werknemers. Voor 64 371 werknemers is de hoofdverblijfplaats niet gekend. Deze groep is niet opgenomen in de berekening omdat we een regionale uitsplitsing willen presenteren. Het wel opnemen van deze categorie zou het aandeel van de publieke tewerkstelling in de totale tewerkgestelde werknemers lichtjes doen dalen (namelijk naar 31.59%).

maatschappelijke dienstverlening, en tenslotte de sector van de gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten. Hierbij dient benadrukt dat er in de drie laatste van deze overheidssectoren ook private initiatieven bestaan. Zo zijn er in België private scholen, private kinderopvangdiensten, private plastische chirurgen en private cultuurorganisaties die hun activiteiten ontplooiën zonder enige overheidssteun. Over het gewicht van deze private aanbieders in hun sector bestaan geen sluitende cijfers maar hun relatieve gewicht is hoe dan ook zeer beperkt. Er zijn daarnaast ook heel wat werknemers uit de private sector die alleen voor de overheid werken hoewel ze niet zijn opgenomen in de publieke tewerkstelling. Wanneer een privaat IT-bedrijf bijvoorbeeld permanent 25 werknemers laat werken bij verschillende overheden, dan worden hun IT-diensten gefinancierd uit de werkingsmiddelen van de overheid en dus niet uit de personeelsbegroting van de publieke opdrachtgevers. Het is dan ook zeer moeilijk om exact te bepalen hoeveel mensen werken voor

de overheid maar de vier overheidssectoren uit de RSZ-indeling bieden wellicht de beste benadering. De publieke tewerkstelling wordt meestal uitgedrukt als een percentage van het totale aantal tewerkgestelde werknemers in een land. Een werknemer kan immers werken voor een private of voor een publieke werkgever. Het aantal werknemers verschilt natuurlijk van de totale beroepsbevolking waarin ook de zelfstandigen en werklozen zijn opgenomen. En daarnaast zijn er ook nog de economisch niet-actieven zoals huisvrouwen en de bruggepensioneerden. Enige aandacht voor de gehanteerde vergelijkingsbasis is dus geen overbodige luxe.

Uit Tabel I op basis van RSZ-gegevens blijkt dat de Belgische publieke tewerkstelling in 2007 ongeveer 1 040 000 bevat. Het aandeel van de publieke tewerkstelling bedraagt dan ook 32.21% van het totale aantal tewerkgestelde werknemers in België<sup>5</sup>. Het valt op dat het relatieve belang van de publieke tewerkstelling in het totaal aantal tewerkgestelde werknemers in Wallonië aanzienlijk hoger ligt dan in Vlaanderen en Brussel (36.71% tegenover 30.16% en respectievelijk 31.89%).

**Tabel I – Publieke tewerkstelling in België (30 juni 2007)**

**Publieke tewerkstelling in 2007**

(Q2)	Het Rijk	Brussel	Vlaanderen	Wallonië			
Sector	Aantal	Aantal	% Rijk	Aantal	% Rijk	Aantal	% Rijk
<i>Openbaar bestuur</i>	216 122	16 472	7,62%	116 953	54,11%	82 697	38,26%
<i>Onderwijs</i>	345 137	23 177	6,72%	205 817	59,63%	116 143	33,65%
<i>Gezondheid en maatschappelijke dienstverlening</i>	369 425	24 468	6,62%	234 539	63,49%	109 418	29,62%
<i>Gemeenschapsvoorzieningen, sociaal-culturele en persoonlijke diensten</i>	109 220	16 595	15,19%	59 514	54,49%	33 111	30,32%
Totaal (aantallen en % van totale publieke tewerkstelling in het Rijk)	1 039 904	80 712	7,76%	616 823	59,32%	341 369	32,83%
<b>Totale publieke tewerkstelling als % van totaal aantal tewerkgestelde werknemers (in Rijk / in regio's)</b>	<b>32,21%</b>	<b>31,89%</b>		<b>30,16%</b>		<b>36,71%</b>	

Bron: berekeningen gebaseerd op RSZ-tabellen 'Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar activiteitstak en hoofdverblijfplaats op 30 juni 2007'

Noot: voor de berekening van percentages tov het totaal aantal tewerkgestelde werknemers werd de kleine groep werknemers in de categorie 'onbekende hoofdverblijfplaats' niet meegerekend.

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

Op nationaal niveau blijkt de sector 'gezondheid en maatschappelijke dienstverlening' in termen van tewerkstelling net iets belangrijker te zijn dan de onderwijssector (369 425 tegenover 345 137 werknemers). De sector 'openbaar bestuur' volgt met 216 000 werknemers en de sector 'gemeenschapsvoorzieningen, socio-culturele diensten en persoonlijke diensten' sluit de rij met 109 000 werknemers.

Tabel I laat tevens toe enkele conclusies te trekken over de regionale verschillen in de totale publieke tewerkstelling. Als vergelijkingspunt kunnen we de regionale bevolkingssandelen gebruiken. Zo leeft van de totale Belgische bevolking – 10 584 534 inwoners in 2007 – 9.74% in Brussel, 57.80% in Vlaanderen en 32.46% in Wallonië. Hiermee vergeleken blijkt dat het aandeel van Brussel in de totale publieke tewerkstelling aanzienlijk lager ligt dan het bevolkingsaandeel van Brussel; 7.76% publieke tewerkstelling tegenover een bevolkingsaandeel van 9.74%.

Als we dan kijken naar de sectorale samenstelling van de publieke tewerkstelling in Brussel, dan valt het grote belang op van de sector 'gemeenschapsvoorzieningen, socio-culturele en persoonlijke diensten'. Meer dan 15% van de nationale tewerkstelling in deze sector is te vinden in Brussel en dit is natuurlijk niet zo verwonderlijk voor een hoofdstad. In scherp contrast hiermee is het kleine aandeel van de regio Brussel in de sectoren 'onderwijs (6.72%)' en 'gezondheid en maatschappelijke dienstverlening (6.62%)'. In verhouding tot het bevolkingsaandeel lijkt Brussel dan ook relatief onderbedeeld in beide sectoren. In Vlaanderen woont 57.80% van de Belgische bevolking en is 59.32% van de publieke tewerkstelling terug te vinden. Vlaanderen is relatief overbedeeld in de sectoren 'onderwijs' en 'gezondheid en maatschappelijke dienstverlening'.

De Vlaamse tewerkstelling in deze laatste sector bedraagt maar liefst 63.49% van het nationale totaal. Het aandeel van Wallonië in de totale publieke tewerkstelling ligt met 32.83% zeer dicht bij

het Waalse bevolkingsaandeel van 32.46%. Toch valt op dat vooral de sector 'openbaar bestuur' relatief zwaar uitvalt met een aandeel van 38.26% in de totale nationale tewerkstelling in deze sector. In Wallonië is de sector 'gezondheid en maatschappelijke dienstverlening' met 29.62% van de nationale tewerkstelling dan weer relatief ondervertegenwoordigd. Mochten we de regio's beschouwen als afdelingen van een groot privaat bedrijf, dan suggereren de huidige regionale verschillen een patroon van regionale specialisatie over de tijd waarin Brussel opteerde voor gemeenschapsvoorzieningen, Vlaanderen voor onderwijs en gezondheid en Wallonië voor het openbaar ambt.

### Evolutie tussen 2001 en 2007

Tabel II presenteert de evolutie van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007. Alle cijfers geven de stand op 30 juni van het betreffende jaar. Uit de tabel blijkt dat de publieke tewerkstelling in België is toegenomen met 109 355 eenheden in 7 jaar tijd. Dit komt neer op een toename met 11.75%. Het totale aantal tewerkgestelde werknemers steeg met 188 248 eenheden of 6.1%. Het relatieve aandeel van de publieke tewerkstelling in het totaal aantal tewerkgestelde werknemers steeg dan ook van 30.61% in 2001 naar 32.22% in 2007.

Tabel III leert dat de publieke tewerkstelling in Vlaanderen over dezelfde periode toenam met maar liefst 13.28%. De toename in Brussel en Wallonië bedroeg 7.83% en respectievelijk 9.69%. Hieruit blijkt dat Vlaanderen de motor is achter de groei van de publieke tewerkstelling en dit komt natuurlijk tot uiting in het stijgende regionale aandeel van Vlaanderen in de totale publieke tewerkstelling. Ook in Brussel en Wallonië groeide de publieke tewerkstelling, maar wel minder snel dan in Vlaanderen.

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

**Tabel II - Evolutie publieke tewerkstelling tussen 2001 en 2007**

	Publieke tewerkstelling (Rijk)	Tewerkgestelde werknemers (Rijk)	Aandeel publieke tewerkstelling	Regionaal aandeel in publieke tewerkstelling		
				Brussel	Vlaanderen	Wallonië
2001	930 549	3 039 590	30,61%	8,04%	58,51%	33,44%
2002	947 701	3 038 646	31,19%	8,03%	58,80%	33,16%
2003	972 226	3 078 015	31,59%	8,03%	59,04%	32,93%
2004	1 002 934	3 108 098	32,27%	7,92%	58,75%	33,32%
2005	1 019 734	3 146 646	32,41%	7,88%	58,82%	33,30%
2006	1 032 672	3 181 089	32,46%	7,84%	58,89%	33,27%
2007	1 039 904	3 227 838	32,22%	7,76%	59,32%	32,83%

Bron: berekeningen gebaseerd op RSZ-tabellen  
'Indeling van de tewerkgestelde werknemers  
naar activiteitstak en hoofdverblijfplaats op 30  
juni 2007'

**Tabel III – Publieke tewerkstelling per regio, 2001-2007**

	Totale publieke tewerkstelling			
	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Rijk
2001	74848	544509	311192	930549
2002	76120	557280	314301	947701
2003	78064	573999	320163	972226
2004	79458	589264	334212	1002934
2005	80356	599787	339591	1019734
2006	80931	608138	343603	1032672
2007	80712	616823	341369	1039904
Groei				
2007/2001	+7.8%	13.2%	9.6%	11.7%

Bron: berekeningen gebaseerd op RSZ-tabellen  
'Indeling van de tewerkgestelde werknemers  
naar activiteitstak en hoofdverblijfplaats op 30  
juni 2007'

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

6 Achterhuis, Hans (1979). De markt van welzijn en geluk (Amsterdam, Ambo)

7 Tenzij een groot deel van de bevolking economisch niet-actief is.

Binnen de vier 'overheidssectoren' evolueerde de tewerkstelling verschillend tussen 2001 en 2007. Zo bleef de tewerkstelling binnen de sector van het openbaar bestuur quasi stabiel. De tewerkstelling in de onderwijssector steeg nationaal met 5.8% tussen 2001 en 2007. In het Vlaamse onderwijs steeg de tewerkstelling met 8.1% en in Wallonië bedroeg de toename 2.4%. In de sector van gemeenschapsvoorzieningen, socio-culturele en persoonlijke diensten steeg de tewerkstelling tussen 2001 en 2007 nationaal met 10.3%. In Vlaanderen steeg de tewerkstelling in deze sector met 8.7% terwijl de groei in Brussel en Wallonië 12.3% bedroeg. Tabel IV geeft meer informatie over de evolutie van de tewerkstelling in de sector gezondheid en maatschappelijke dienstverlening. Deze sector is met een toename van de tewerkstelling van maar liefst 27.5% in zeven jaar tijd zonder meer de groeimotor achter de evolutie van de totale overheidstewerkstelling.

beschikbaarheid van extra overheidsmiddelen die probleemloos kon worden omgezet in extra uitgaven en een toenemende overheidstewerkstelling. Hans Achterhuis beschreef lang geleden al hoe de vraag naar gezondheid- en sociale diensten ook aanbodgestuurd<sup>6</sup> is.

### Op zoek naar de regionale koploper

Het totale aantal tewerkgestelde werknemers is natuurlijk maar een van de mogelijke vergelijkingsbasissen. De totale beroepsbevolking is veel ruimer en bevat belangrijke categorieën zoals zelfstandigen en werklozen. Landen met weinig werklozen en weinig zelfstandigen hebben per definitie veel tewerkgestelde werknemers<sup>7</sup>. Hierdoor wordt de verhouding publieke tewerkstelling tegenover het aantal tewerkgestelde werknemers lager.

**Tabel IV – Evolutie tewerkstelling gezondheid en maatschappelijke dienstverlening**

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Rijk
2001	21424	182271	85858	289553
2002	21813	187377	87282	296472
2003	22634	202086	92110	316830
2004	23367	211262	100077	334706
2005	24008	218713	104241	346962
2006	24133	226142	107247	357522
2007	24468	234539	109418	369425
Groei 2007/2001	14.2%	28.6%	27.4%	27.5%

Tabel IV toont dat de groei van deze sector in Brussel opvallend lager ligt dan in Vlaanderen en Wallonië. Of de tewerkstellingsexplosie in deze sector gepaard gaat met een forse toename van de gezondheid- en maatschappelijke behoeften is niet duidelijk. Ons land is tussen 2001 en 2007 gelukkig niet getroffen door epidemieën of andere ontwrichtende rampspoed... Een andere verklaring is de

Het aandeel van de publieke tewerkstelling is in Vlaanderen dan ook relatief lager tov het aantal tewerkgestelde werknemers omdat Wallonië en Brussel nu eenmaal kampen met een problematisch hoge werkloosheid. Toch is ook het gebruik van de beroepsbevolking als vergelijkingsbasis niet zo eenduidig omdat heel wat mensen meerdere jobs hebben in combinaties van statuten zoals bijvoorbeeld werke

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

<sup>8</sup> In de statistieken van ILO's (International Labour Office) is de publieke tewerkstelling de som van de ISIC-3 categorieën L (Public administration and defence; compulsory social security), M (Education), N (Health and social work) and O (Other community services). Hierbij dient opgemerkt dat tussen 1980 en 2000 – en ook daarna – de classificaties herhaaldelijk gewijzigd zijn waardoor enkele onverklaarbare sprongen in de datareeksen niet te vermijden zijn.

mer in hoofdberoep en zelfstandige in bijberoep. Daarom is de minst gecompliceerde vergelijkingsbasis wellicht de regionale bevolking. De regionale bevolking bevat dus ook kinderen, (brug) gepensioneerden en economisch niet-actieven en is per definitie in geen enkel opzicht onderhevig aan de conjunctuur, aan statistische afspraken of aan recente fenomenen zoals het stijgend aantal werknemers met meerder beroepen.

Tabel V geeft het relatieve belang van de publieke tewerkstelling in de totale regionale bevolking. Hieruit blijkt dat in de korte periode van 2001 tot 2007 het aandeel van de publieke tewerkstelling in de Vlaamse bevolking steeg van 9.15 naar 10.08%. Dit is een zeer sterke toename van bijna een vol procentpunt. Ook in Wallonië was er een stevige groei – 0.64 procentpunt – terwijl de situatie in Brussel vrijwel stabiel bleef.

tewerkstelling in enkele Europese landen op basis van ILO-datareeksen<sup>8</sup>. Hierbij werd telkens het aandeel van de vier overheidssectoren uitgedrukt als een percentage van het totale aantal tewerkgestelde werknemers.

De figuur toont aan dat het huidige cijfer van 32.21% nauw aansluit bij de publieke tewerkstelling in België tussen 1990 en 2000. De publieke tewerkstelling steeg in België vooral tussen 1980 en 1988. De Belgische regeringen probeerden hiermee het verlies aan jobs in de private sector te compenseren. Dit was op korte termijn wellicht een electoraal interessante strategie maar toen de economie opnieuw aantrok, diende de private sector natuurlijk te rekruteren uit een kleinere basis omdat weinigen de publieke sector achteraf verlieten.

Tabel V – Publieke tewerkstelling in verhouding tot regionale bevolking, 2001-2007  
Publieke tewerkstelling als % van de regionale bevolking

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
2001	7,76%	9,15%	9,30%
2002	7,78%	9,33%	9,36%
2003	7,87%	9,57%	9,51%
2004	7,95%	9,79%	9,89%
2005	7,98%	9,93%	10,00%
2006	7,94%	10,00%	10,06%
2007	7,83%	10,08%	9,94%

We zien tevens dat 2003 het jaar was waarin de publieke tewerkstelling voor het eerst in Vlaanderen relatief belangrijker werd dan in Wallonië. Tussen 2004 en 2006 was de publieke tewerkstelling relatief belangrijker in Wallonië en in 2007 heeft Vlaanderen opnieuw de bovenhand.

Internationale vergelijking op basis van ILO-cijfers

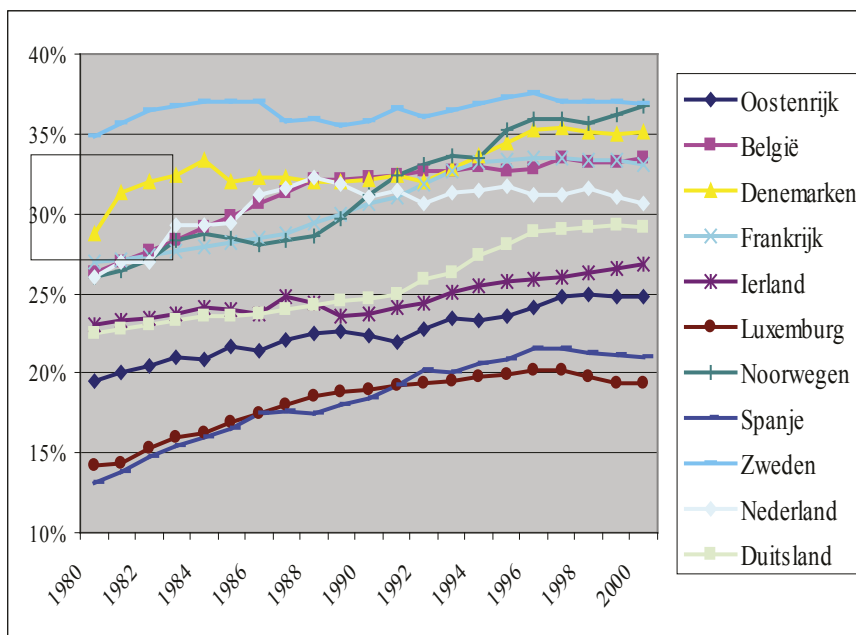
Hoe scoort België internationaal met een publieke tewerkstelling van 32.21% van het totaal aantal tewerkgestelde werknemers? Figuur I geeft de evolutie tussen 1980 en 2000 van de publieke

Op deze manier verdringt de publieke tewerkstelling de private tewerkstelling. Figuur I maakt duidelijk dat de relatieve hoogte van de publieke tewerkstelling sterk afhankelijk is van de fiscale druk. Niet toevallig hebben alleen Zweden, Noorwegen en Denemarken een relatief hogere publieke tewerkstelling dan België. Landen met zeer hoge fiscale ontvangsten dienen deze nu eenmaal aan iets te besteden...

Figuur I – Aandeel publieke tewerkstelling in Europese landen, 1980-2000



## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.



Bron: eigen berekeningen op basis van <http://laborsta.ilo.org/>

De fiscale druk is in Frankrijk ongeveer even hoog als in België, en ook de Franse publieke tewerkstelling is even belangrijk als in België. De figuur leert gelukkig ook dat beschaafde landen moeiteloos overeind kunnen blijven met een aanzienlijk lagere publieke tewerkstelling. Of is de levenskwaliteit in landen zoals Luxemburg en Oostenrijk onaanvaardbaar laag? Toch valt op dat de publieke tewerkstelling quasi overal is toegenomen tussen 1990 en 2000, ook in de landen met de laagste fiscale druk en met een relatief beperkte publieke tewerkstelling. Ook de vergelijking met Nederland is markant. Tussen 1980 en 1988 verliep het belang van de publieke tewerkstelling in België en Nederland quasi identiek. Daarna ontstond een kloof van 2 à 3 procent.

### De vergelijking met Duitsland

Tabel VI laat toe de publieke tewerkstelling in België en Duitsland te vergelijken, en dit zowel nationaal als regionaal. Hierbij wordt de publieke tewerkstelling telkens uitgedrukt als een percentage van het totale aantal tewerkgestelde werknemers.

De Duitse cijfers gelden voor 2006 terwijl voor België cijfers van juni 2007 gebruikt werden. De tabel toont aan dat de publieke tewerkstelling in België bijna 4 procentpunten hoger ligt dan in Duitsland en dit is consistent met het beeld in Figuur 1. Duitsland bevat natuurlijk enkele regio's uit de voormalige DDR waar na de eenmaking de publieke tewerkstelling relatief hoog gebleven is om 'sociale' redenen. Berlijn is de 'Oost-Duitse koploper' inzake publieke tewerkstelling met een percentage van 37.95%, gevolgd door twee andere Oost-Duitse regio's, namelijk Mecklenburg-Vorpommern (36.09%) en Brandenburg (33.25%). Wallonië scoort dan ook behoorlijk Oost-Duits in deze vergelijking. Niet toevallig kampen de Oost-Duitse regio's net als Wallonië met een problematisch hoge werkloosheid waardoor deze regio's relatief weinig tewerkgestelde werknemers tellen. Het relatieve aandeel van de publieke tewerkstelling valt dan ook per definitie hoog uit. Jobcreatie in de private sector is de meest interessante optie om het relatieve belang van de publieke tewerkstelling te reduceren.



## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

**Tabel VI – Publieke tewerkstelling in Belgische en Duitse regio's**

Regio/land	Publieke tewerkstelling (% totale tewerkstelling, 2006)
<b>België</b>	<b>32.21% (2007)</b>
Brussel	31.89 (2007)
Wallonië	36.71% (2007)
Vlaanderen	30.16% (2007)
<b>Duitsland</b>	<b>28.60%</b>
Baden-Württemberg	25,13%
Bayern	26,02%
Berlin	37,95%
Brandenburg	33,25%
Bremen	28,49%
Hamburg	26,73%
Hessen	25,58%
Mecklenburg-Vorpommern	36,09%
Niedersachsen	29,63%
Nordrhein-Westfalen	28,48%
Rheinland-Pfalz	31,07%
Saarland	28,13%
Sachsen	30,23%
Sachsen-Anhalt	33,76%
Schleswig-Holstein	32,17%
Thüringen	30,46%

Bron: eigen berekeningen op basis van Statistisches Jahrbuch 2007 (Statistisches Bundesamt), tabel 3.2 Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsabschnitten en tabel 3. Kennzahlen 2006 nach Ländern

Tabel VI leert tevens dat het belang van de publieke tewerkstelling in Vlaanderen - 30.16% - eerder Oost-Duits dan West-Duits overkomt. Er zijn enkele West-Duitse regio's waarin de publieke tewerkstelling even hoog is als in Vlaanderen maar het verschil met de (West-) Duitse topregio's zoals Bayern en Hamburg bedraagt toch ongeveer 4 procentpunten. Met Baden-Württemberg bedraagt het verschil zelfs 5 procentpunten. Belangrijk detail hierbij is dat de werkloosheid in deze regio's ongeveer even laag is als in Vlaanderen. Deze Duitse regio's tonen dat een hoge levensstandaard bereikt kan worden met een relatief slankere overheid.

### Een grijze oplossing?

Een hoge publieke tewerkstelling is niet per definitie een probleem. Wanneer een hoge publieke tewerkstelling leidt tot een zeer doelmatig aanbod van zeer kwalitatieve collectieve goederen, dan krijgt de bevolking 'value for money'. Om dit mogelijk te maken, is een sluitende analyse van de overheidsefficiëntie essentieel en hiervoor bestaat in België momenteel zeer weinig interesse bij beleidsmensen. *Zolang de overheidsefficiëntie niet echt becijferd wordt op basis van de productie van de overheid, lijkt het verminderen van de publieke tewerkstelling de enige optie te verhoging van de overheidsefficiëntie.* Dit is op zich een gevaarlijke redenering want een vermindering van de publieke tewerkstelling zou kunnen leiden tot een disproportionele afname-

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

van de kwaliteit van de collectieve goederen.

Zodra de bevolking zich ergert aan deze kwaliteitsverliezen – bijvoorbeeld in het onderwijs- kan een expansie van de publieke tewerkstelling als oplossing bepleit worden. Wie alleen oog heeft voor de inputzijde van de overheid, dient stil te staan bij de leeftijds- piramide van de Belgische tewerkstelling. De Belgische beroepsbevolking veroudert en vooral de overheidssector zal een zeer grote uitstroom kennen als gevolg van pensioneringen tussen nu en 2020. Uit cijfers voor 2007 blijkt immers dat ongeveer 15% van de overheidstewerkstelling terug te vinden is in de leeftijdsgroepen tussen 55 en 65 jaar (zie Tabel VII). Het belang van deze leeftijdscategorie bedraagt in de private sector minder dan 8%. 31% van de werknemers bij de overheid is ouder dan 50 jaar en gaat dus in principe binnen de 15 jaar op pensioen.

Het zeer bescheiden debat over de overheidsefficiëntie en de overheidstewerkstelling wordt momenteel verengd tot het bepalen van 'vervanging-ratio's' zoals 1 nieuwe werknemer voor 2 of 3 werknemers die op pensioen gaan. Even belangrijk is de vraag welke taken het overheidspersoneel in de toekomst dient uit te voeren en hoe hiervan de efficiëntie geëvalueerd dient te worden. Het reduceren van de publieke tewerkstelling als doel op zich, is een te simplistische strategie.

### Pen over de verzorgingsstaat

Al in 1963 – dus nog voor de expansie van de welzijnzorg zoals we die vandaag kennen – noemde Jan Pen de verzorgingsstaat de uitdrukking van onze armoede. Pen meende dat met de toename van de rijkdom de verzorgingsstaat zou inkrimpen.

**Tabel VII – Leeftijdspiramide Belgische tewerkstelling (% van totaal), 2007**

Leeftijd	Privé (% van totale private tewerkstelling)	Overheid (% van totale publieke tewerkstelling)	Totaal (%)
18 - 19	1,44%	0,15%	1,16%
20 - 21	2,88%	0,58%	2,37%
22 - 24	6,69%	3,61%	6,01%
25 - 29	14,17%	10,82%	13,43%
30 - 34	13,82%	10,99%	13,20%
35 - 39	14,73%	12,16%	14,16%
40 - 44	14,90%	13,92%	14,69%
45 - 49	12,78%	16,75%	13,65%
50 - 54	9,87%	16,15%	11,25%
55 - 59	5,94%	12,18%	7,31%
60 - 64	1,76%	2,35%	1,89%
65 en ouder	0,46%	0,32%	0,43%

## Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007.

Rijkere individuen en gezinnen kunnen best voor zichzelf zorgen, dus waarom zou de overheid deze taak op zich moeten nemen? De overheid moet er vooral zijn om mensen door tijdelijke probleemsituaties te helpen. Intussen weten we dat Pen met zijn voorspelling de bal misloeg. De door de overheid opgerichte instanties om mensen in zwakke posities te helpen en deze zeker niet permanent afhankelijk te maken van overheidshulp, zijn almaar belangrijker en omvangrijker geworden. Volwassenen blijken steeds meer publieke assistentie nodig te hebben en deze assistentie is intussen ook volop doorgedrongen in de hobbysfeer. Diverse overheden organiseren nu al sportdagen voor senioren alsof ouderen vroeger niet zelf wisten dat regelmatig bewegen goed is voor de gezondheid. De overheid brengt dikwijls dan ook geen nieuwe diensten maar imiteert en institutionaliseert wat vroeger al spontaan gebeurde. Dit simplistische voorbeeld toont andermaal aan dat een grondige analyse van wat de overheid doet met welke inzet van middelen – een opportuniteitstest en efficiëntieanalyse – zeker geen overbodige luxe is. Dit geldt zeker voor België waarin de tewerkstelling binnen de sector gezondheid en maatschappelijke dienstverlening tussen 2001 en 2007 spectaculair steeg. Weinigen stellen zich de vraag tot welke maatschappelijke meerwaarde deze expansie heeft geleid. De levensverwachting en de sterftecijfers zijn niet bepaald spectaculair veranderd tussen 2001 en 2007.

### Conclusies

Met een publieke tewerkstelling van ongeveer 32% van het aantal tewerkgestelde werknemers, zit België in de internationale kopgroep. Alleen de zeldzame

landen met een nog hogere fiscale druk, doen 'beter'. In Wallonië werkt bijna 37% van alle werknemers voor een publieke werkgever. In Vlaanderen is dit 30% en in Brussel bijna 32%. Deze verschillen wijzen niet op een lage publieke tewerkstelling in Vlaanderen maar vooral op een relatief laag aantal tewerkgestelde werknemers in Wallonië en Brussel. Wanneer we de publieke tewerkstelling uitdrukken als percentage van de regionale bevolking, dan staat Vlaanderen op kop. Sinds 2001 steeg de publieke tewerkstelling met maar liefst 11.75% terwijl de totale tewerkstelling in ons land met maar 6.1% toenam. Wanneer we de publieke tewerkstelling in Belgische en Duitse regio's vergelijken, dan lijkt Wallonië een zeer typische Oost-Duitse regio. Maar ook Vlaanderen scoort eerder Oost-Duits dan West-Duits. Is ook de grote kloof met de West-Duitse topregio's – toch 4 à 5% van het totale aantal werknemers – een kenmerk van het zo gekoesterde goed bestuur in Vlaanderen? In tijden van toenemende schaarste op de arbeidsmarkt absorbeert de volslanke Belgische overheid een te groot aandeel van de arbeidskoek waardoor de private sector het nog moeilijk krijgt om de juiste werknemers te kunnen aanwerven. Aangezien 31% van de werknemers bij de overheid ouder is dan 50 jaar en binnen de 15 jaar op pensioen gaat, is dit een enorme opportuniteit om het personeelsbestand bij de overheid te optimaliseren. Het goede nieuws is natuurlijk ook dat heel wat Europese regio's aantonen dat een lagere publieke tewerkstelling te verzoenen is met een hoge welvaart en een hoge levensstandaard.

Johan **Albrecht**  
Senior Fellow

Onafhankelijke denktank en doetank voor duurzame economische groei en sociale bescherming.  
"Think-tank" et "do-tank" indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables.