

Belgisch federalisme in cijfers

Deel 2. Publieke tewerkstelling

Belgisch federalisme in cijfers

Deel 2: De tewerkstelling¹

Jean Hindriks - Alexandre Lamfalussy

Dit rapport biedt een heldere en gedetailleerde samenvatting van de cijfers over publieke tewerkstelling, gemeten in voltijdse equivalenten volgens de RSZ-definitie van het bereik van de openbare besturen. Het presenteert een samenhangend en actueel overzicht van de verdeling en evolutie van de werkgelegenheid bij de overheid, zowel met als zonder de gezondheidssector en sociale diensten.

Het aandeel van de publieke tewerkstelling ten opzichte van de totale tewerkstelling varieert aanzienlijk tussen regio's en provincies, terwijl de dichtheid van de openbare tewerkstelling ten opzichte van de bevolking minder fluctueert. Deze verschillen in het aandeel van de werkgelegenheid in de publieke sector weerspiegelen de variaties in werkgelegenheidscijfers. Daarnaast worden het niveau en de verdeling van de overheidsuitgaven kort geanalyseerd en vergeleken met die van de buurlanden.



Jean Hindriks,
Professor Economische
Hogeschool Leuven (ESL),
lid Louvain Institute of Data
Analysis and Modeling (Lidam
- UCLouvain), medeoprichter
Itinera.



Alexandre Lamfalussy,
Lidam-onderzoeker en
Visiting Fellow Itinera.

¹ Dit onderzoek werd ondersteund door LIDAM en Itinera (Brussel). De auteurs willen graag, zonder hen te impliceren, de mensen bedanken die direct of indirect hebben bijgedragen aan het verzamelen van de gegevens en informatie die in dit rapport worden weergegeven. De auteurs hebben geen belangenconflicten in het kader van dit onderzoek. Dit rapport is het tweede deel van een driedelige reeks over Belgisch federalisme in cijfers.

Inhoud

PERSONEELSBESTAND OVERHEID 4

1. Opsplitsing van het personeelsbestand (exclusief gezondheidszorg)	6
2. Verandering in personeelsbestand (vte)	7
3. Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	8
4. (Netto)jobcreatie (in vte's)	8
5. Regionale vergelijking	9
6. Overheidswerkgelegenheid in verhouding tot de totale werkgelegenheid	11

OVERHEIDSUITGAVEN 15

1. Classificatie van overheidsfuncties (COFOG)	15
2. Hoogte en verdeling van de uitgaven	16
3. Internationale vergelijking	19

Figuren

Figuur 1 : Vertegenwoordiging van de publieke sector in vte per overheidsniveau (Bron: RSZ en eigen berekeningen, Q4 2022)	6
Figuur 2 : Verschil in het aantal vte's per bevoegdheidsniveau (Bron: RSZ en eigen berekeningen)	7
Figuur 3 : Variatie in het aantal vte's in de Gewesten en Gemeenschappen (Bron: RSZ en eigen berekeningen)	7
Figuur 4 : Totale publieke of grotendeels gesubsidieerde werkgelegenheid in vte, eind 2022 (Bron: RSZ)	8
Figuur 5 : (Netto)jobcreatie (in vte's) (Bron: RSZ, RSVZ)	9
Figuur 6 : Aantal banen in de publieke sector (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) per 100 inwoners. (Bron: RSZ, RSVZ, eigen berekeningen)	10
Figuur 7 : Aantal banen in de gezondheidszorg en sociale diensten per 100 inwoners (Bron: RSZ, RSVZ, eigen berekeningen)	10
Figuur 8 : vte's bij het lokaal openbaar bestuur per 1000 inwoners. (Bron: RSZ)	11
Figuur 9 : Aandeel van werkgelegenheid in de publieke sector (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) in de totale werkgelegenheid (Bron: RSZ, RSVZ en eigen berekeningen)	12
Figuur 10 : Aandeel van werkgelegenheid in de publieke sector in de totale werkgelegenheid in 2006 en 2022. (Bron: ONSS, RZVZ en eigen berekeningen)	14
Figuur 11 : Aandeel van de overheid (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) in de totale werkgelegenheid in 2023, volgens de OESO. (Bron: Government at a glance, OESO)	14
Figuur 12 : Opsplitsing per type uitgaven. (Bron: NBB en eigen berekeningen)	16
Figuur 13 : Geconsolideerde staatsbegroting in 2024 (Bron: BOSA 2024)	17
Figuur 14 : Geconsolideerde begroting sociale zekerheid in 2024. (Bron: BOSA 2024)	17
Figuur 15 : Aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp (Bron: Eurostat uittreksel juli 2024)	19
Figuur 16 : Sociale uitgaven % BBP 2022 (bron OESO Sociale Uitgaven 2023)	21



Personeelsbestand overheid



Voor de consistentie werken we met **dezelfde statistische bron, namelijk de RSZ**. Het bereik van de RSZ-gegevens omvat alle werkgevers en werknemers die onderworpen zijn aan de sociale zekerheid.¹ De afbakening van de publieke sector is gedefinieerd in het algemene methodologische document van de RSZ.²

De statistische dienst van de RSZ rekent tot de publieke sector de overheidsentiteiten op federaal, gemeenschaps-, gewestelijk, provinciaal en lokaal niveau, alsook de overheidsinstellingen en -instellingen die van hen afhangen (met inbegrip van overheidsbedrijven - TEC/De Lijn, NMBS, RTBF/VRT, De Post - en organisaties van openbaar nut OIP). Het omvat ook de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordigingen op Belgisch grondgebied en de volledige openbare onderwijssector.

De privésector daarentegen omvat uitzendkantoren voor tijdelijke werknemers, gezondheidszorg (dokters, verpleegkundigen, zorgassistenten), privébedrijven waarvan het kapitaal geheel of gedeeltelijk in handen is van de staat, en verenigingen zonder winstoogmerk die door de overheid werden opgericht. Vakbonden, onderlinge maatschappijen en bepaalde particuliere organisaties die gedeeltelijk openbare diensten verlenen, worden ook tot de particuliere sector gerekend.³

We maken een inventaris van het personeelsbestand gemeten in **vte's** in elke administratie (van het federale tot het lokale niveau) en van de evolutie van dit personeelsbestand in de tijd. Onze analyse is een actualisering van het rapport van de NBB uit 2009 over de werkgelegenheid bij de overheid. Dat rapport is gebaseerd op historische gegevens uit de periode 1997-2007 in de overheidssector, volgens de gegevens van de nationale rekeningen die zijn opgesteld volgens de ESR 95-principes.⁴ Onze analyse is ook een actualisering van het IWEPS-rapport over de openbare tewerkstelling in Wallonië en FWB, dat eveneens hoofdzakelijk gebaseerd is op NAI-gegevens en eigen gegevens voor 2020.⁵ In de analyses van de NBB en IWEPS wordt de openbare tewerkstelling gedefinieerd

1 Aansprakelijkheid voor de RSZ is gebaseerd op het verlenen van diensten op basis van een arbeidscontract of regelingen die vergelijkbaar zijn met een arbeidscontract (inclusief de status voor werknemers in overheidsdienst). Werknemers die hun beroepsactiviteiten volledig hebben opgeschort, worden niet meegeteld. Werknemers die aan het eind van een kwartaal bij meer dan één werkgever in dienst zijn, worden meerdere keren geteld. Volgens de RSZ is de verdeling tussen contractuele en statutaire ambtenaren ongeveer 50%, met een gelijkmatige verdeling tussen de verschillende provincies.

2 <https://www.rsz.be/globale-methodologie>

3 Sommige ziekenhuizen maken deel uit van universitaire rechtspersonen, waardoor ze tot de publieke sector worden gerekend. Als instellingen worden ze echter beschouwd als onderdeel van de private sector. Dit kan ertoe leiden dat ambtenaren in instellingen van de privésector werken, inclusief academisch personeel dat zich bezighoudt met ziekenhuisactiviteiten. Dit unieke onderscheid in de Belgische gezondheidszorgsector is te wijten aan de manier waarop deze structuren georganiseerd zijn.

4 Zie Bisciari, Eugène et Van Meensen, L'emploi public en Belgique, Revue économique 2009, BNB.

5 Iweps: Emploi public en Wallonie et en FWB, Regards statistiques n°6, 2021.

in termen van het aantal mensen (eenheden) die voor de openbare besturen werken. Onze analyse is gebaseerd op een meting van het aantal vte's binnen de overheidsdiensten volgens de RSZ.⁶

De RSZ-gegevens die in dit verslag worden gebruikt, zijn gebaseerd op **de plaats van tewerkstelling** en niet op de woonplaats. Een Waalse inwoner die in een Brusselse overheidsadministratie werkt, zal dus geïdentificeerd worden in de Brusselse overheidsadministraties. De publieke sector omvat twee categorieën van werknemers: statutaire en contractuele. In deze analyse maken we geen onderscheid tussen beide, maar gemiddeld zijn er 50% statutaire werknemers en 50% contractuele werknemers. Deze verdeling varieert aanzienlijk afhankelijk van het bevoegdheidsniveau. Over het algemeen daalt het aandeel van statutair personeel in overheidsdienst geleidelijk.

Meeteenheid in vte

In tegenstelling tot de NBB, die de werkgelegenheid bij de overheid meet in eenheden, meten wij de werkgelegenheid bij de overheid in vte. Het voltijdsequivalent (vte) is een belangrijke statistische maat die door de RSZ wordt gebruikt om het volume van het werk dat werkelijk op de arbeidsmarkt wordt verricht, te beoordelen. In tegenstelling tot contractuele bepalingen is vte gebaseerd op betaalde perioden die voor het hele kwartaal zijn opgegeven, exclusief fictieve perioden zoals ontslagvergoedingen. Alle werknemers die bijdragen aan de sociale zekerheid worden meegeteld, met uitzondering van werknemers met een speciale status zoals studenten onder de 600-urenregeling. De werkprestaties worden vergeleken met die van een referentiewerknemer om de vte vast te stellen en zo een indicatie te geven van de bezettingsgraad van een functie tijdens het kwartaal. Er blijven echter enkele nuances bestaan, met name het ontbreken van onbetaald overwerk bij de berekening van vte. Deze maatstaf is bedoeld om de hoeveelheid werk die werkelijk wordt verricht zo goed mogelijk weer te geven, maar kan worden beïnvloed door verschillende factoren zoals feestdagen en verlof, waardoor vergelijkingen tussen groepen werknemers kunnen variëren.

Het meten van het personeelsbestand in vte's heeft twee voordelen boven het meten in eenheden.

- Ten eerste is deze meting minder gevoelig voor veranderingen in *arbeidsomstandigheden* en de ontwikkeling van deeltijdwerk. Dit is belangrijk om vergelijkingen in tijd en ruimte betrouwbaar te maken. Als deeltijdwerk bijvoorbeeld vaker voorkomt bij de overheid (bijvoorbeeld in het onderwijs), zou dit tot gevolg hebben dat de beroepsbevolking bij de overheid "oververtegenwoordigd" is ten opzichte van de privésector. Een ander voorbeeld: de arbeidsparticipatie in Nederland is hoger dan in België, maar de helft van de beroepsbevolking werkt deeltijds. Als we de participatiegraad uitdrukken in vte's, verdwijnt het verschil. Anders gezegd, de arbeidsparticipatie in Nederland uitgedrukt in vte is vergelijkbaar met die in België.⁷
- Ten tweede vermindert het risico op dubbele tellingen van het personeelsbestand in vte in het geval van ziekte met vervanging. In de RSZ-statistieken voor werknemers in loondienst worden de persoon die ziek is en de persoon die hem of haar vervangt namelijk allebei meegeteld (op voorwaarde dat ze daadwerkelijk worden aangegeven in de werkgeversverklaring). Voor de RSZ-statistieken over voltijdsequivalenten wordt de persoon die het hele kwartaal ziek is daarentegen niet in de statistieken opgenomen, maar de persoon die hem/haar vervangt (voltijds gedurende een volledig kwartaal) wordt geteld als 1 voltijdsequivalent.⁸

⁶ De RSZ-perimeter van overheidsinstellingen ligt dichterbij de nationale realiteit dan de perimeter volgens de nationale rekeningen (ESR 2010), waarbij internationale vergelijking van belang is.

⁷ Zie deel 3 van ons rapport over de overheid in cijfers.

⁸ We bedanken de heer Renaud Waty (departement statistieken van de RSZ) voor deze verduidelijking.



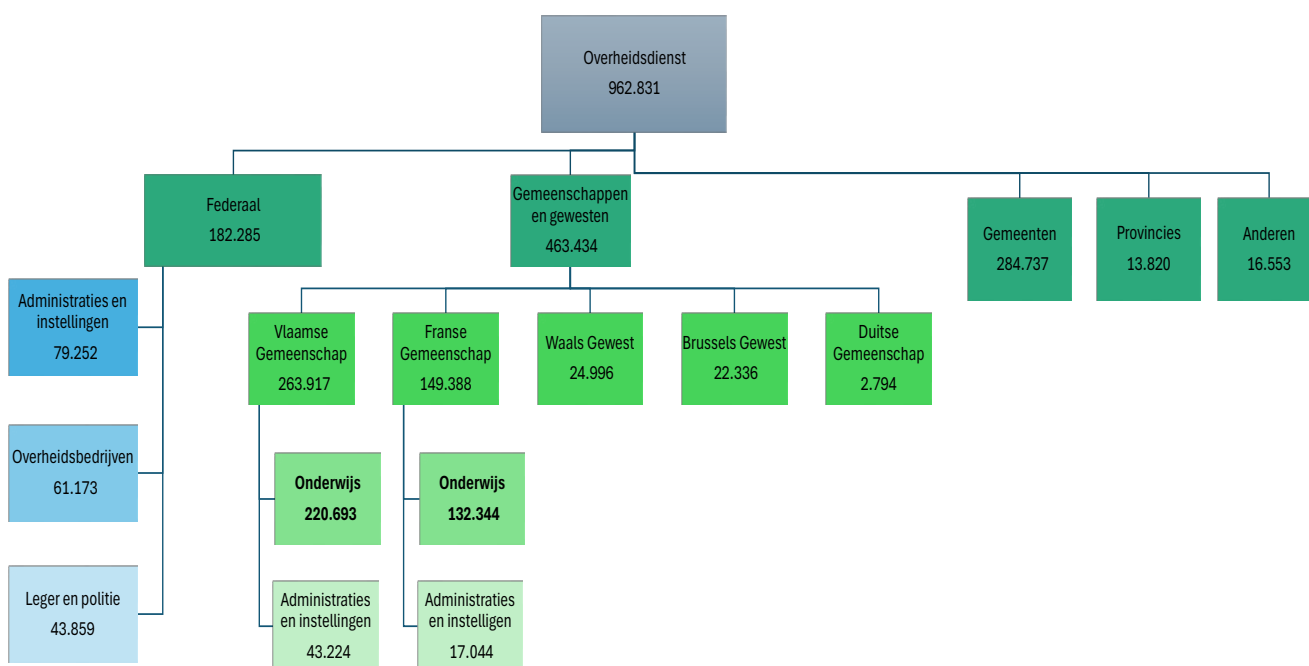
1. Opsplitsing van het personeelsbestand (exclusief gezondheidszorg)

Op basis van administratieve gegevens van de RSZ toont figuur 1 de totale werkgelegenheid (in vte's) in de publieke sector in België, namelijk 962.831 vte's, in Q4 2022.

De verdeling is als volgt:

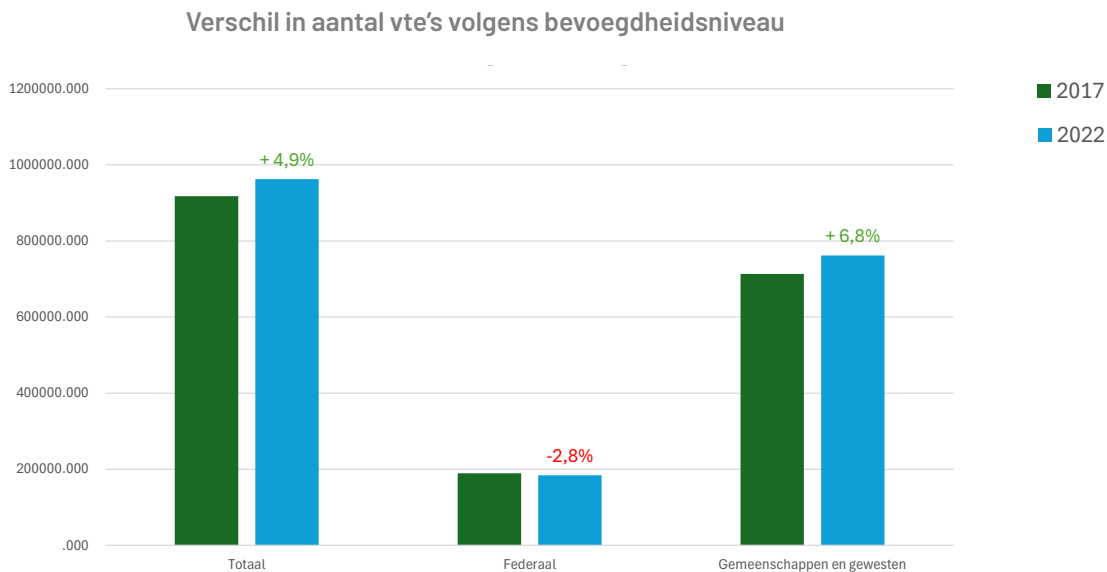
Federaal	19,1%
Gewesten en provincies	48,1%
Gemeenten	29,6%

Op het bevoegdheidsniveau van de gewesten en gemeenschappen zijn de hoge cijfers te wijten aan het aantal leerkrachten. In feite vertegenwoordigen de vte's in het onderwijs in de 3 Belgische gemeenschappen/gewesten 76,5% van de tewerkstelling. Concreet is slechts 23,5% van de ambtenaren op gewestelijk en gemeenschapsniveau tewerkgesteld buiten de onderwijssector. Onderwijs is dus goed voor 3 op 4 ambtenaren in de gewesten en gemeenschappen, die zelf de helft van alle ambtenaren tewerkstellen. **1 op 3 ambtenaren werkt dus in het onderwijs.**



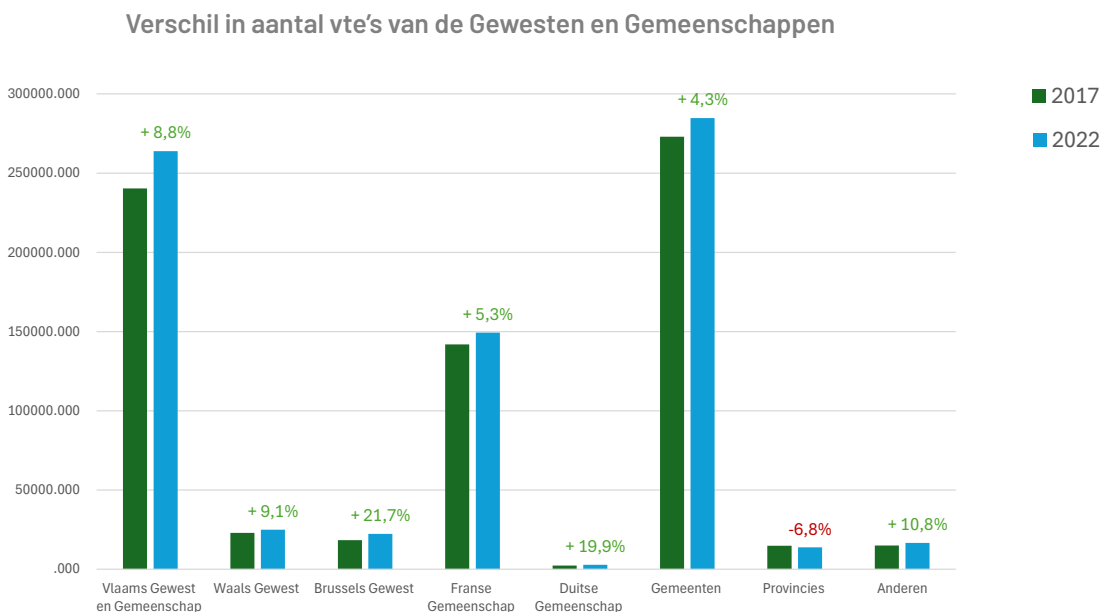
Figuur 1: Vertegenwoordiging van de publieke sector in vte per overheidsniveau (Bron: RSZ en eigen berekeningen, Q4 2022)

2. Verandering in personeelsbestand (vte)



Figuur 2: Vershil in het aantal vte's per bevoegdheidsniveau (Bron: RSZ en eigen berekeningen)

Volgens de definities van de RSZ steeg de werkgelegenheid in de publieke sector in België met een significante 4,9%, uitgedrukt in voltijdsequivalenten (vte). Deze groei gaat gepaard met een duidelijke trend naar decentralisatie van de macht, met een inkrimping van het personeelsbestand op federaal niveau (door het niet vervangen van degenen die met pensioen gaan) en een aanzienlijke toename op het niveau van de gewesten en gemeenschappen.



Figuur 3: Variatie in het aantal vte's in de Gewesten en Gemeenschappen (Bron: RSZ en eigen berekeningen)

De sterke stijging van de werkgelegenheid bij de overheid op het niveau van de gewesten en gemeenschappen is deels het gevolg van de zesde staats hervorming die in 2012 en 2014 werd goedgekeurd. Het doel van deze

hervorming was om bevoegdheden, financiële middelen en meer autonomie over te dragen aan de gefedereerde entiteiten. Tussen 2017 en 2022 kende het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de grootste stijging van de werkgelegenheid bij de overheid (in vte). Sinds 2023 heeft de Stad Brussel de aanwerving van ambtenaren op een laag pitje gezet en vervangt ze niet langer automatisch degenen die met pensioen gaan.⁹

De categorie 'andere' omvat parlementair personeel, onderwijsinstanties, speciale diensten en de diensten van internationale instellingen (ambassades, onderwijs, speciale diensten).

3. Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening

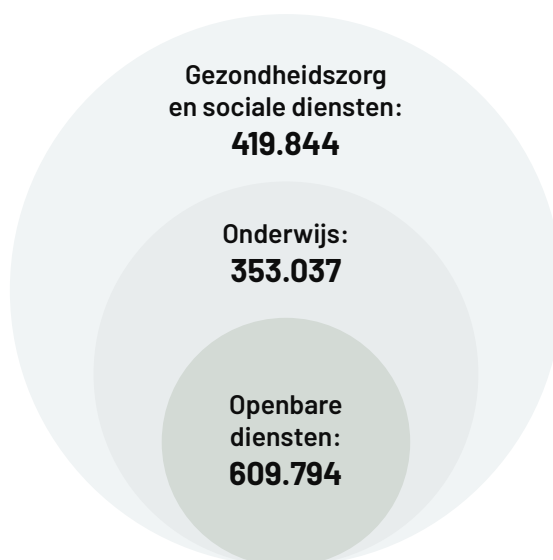
De beroepsbevolking in de gezondheids- en sociale werkgelegenheidssector is niet opgenomen in het algemene overheidsbestand van de RSZ (omdat het volgens hun nomenclatuur buiten de algemene overheid valt). Dit is echter een grotendeels gesubsidieerde sector en daarom is het belangrijk om de omvang van het personeelsbestand in deze sector te vermelden.

In september 2022 schatte de RSZ dat er 419.844 vte's werkzaam waren in de sector menselijke gezondheidszorg en maatschappelijk werk. Als we de publieke sector in de strikte zin van het woord optellen bij de gezondheids- en sociale werksector, komen we op een totaal personeelsbestand van 1.382.675 vte's (publieke sector in de ruime zin van het woord).

Concreet betekent dit, opnieuw volgens de RSZ-cijfers, dat van de 3,5 miljoen vte's die in België werken (zelfstandigen niet meegerekend), 40% (hoofdzakelijk) ten laste komt van de overheid.

Zoals we later zullen zien, is de sector van de gezondheidszorg en de sociale bescherming verantwoordelijk voor het grootste deel van de overheidsuitgaven (ongeveer 53% van de uitgaven van de overheidsadministratie). We twijfelen niet aan het nut van deze uitgaven, aangezien we kunnen buigen op een van de meest uitgebreide en 'progressieve' gezondheidszorgsystemen.

Aantal voltijdsequivalenten
bij de overheid (in brede zin)



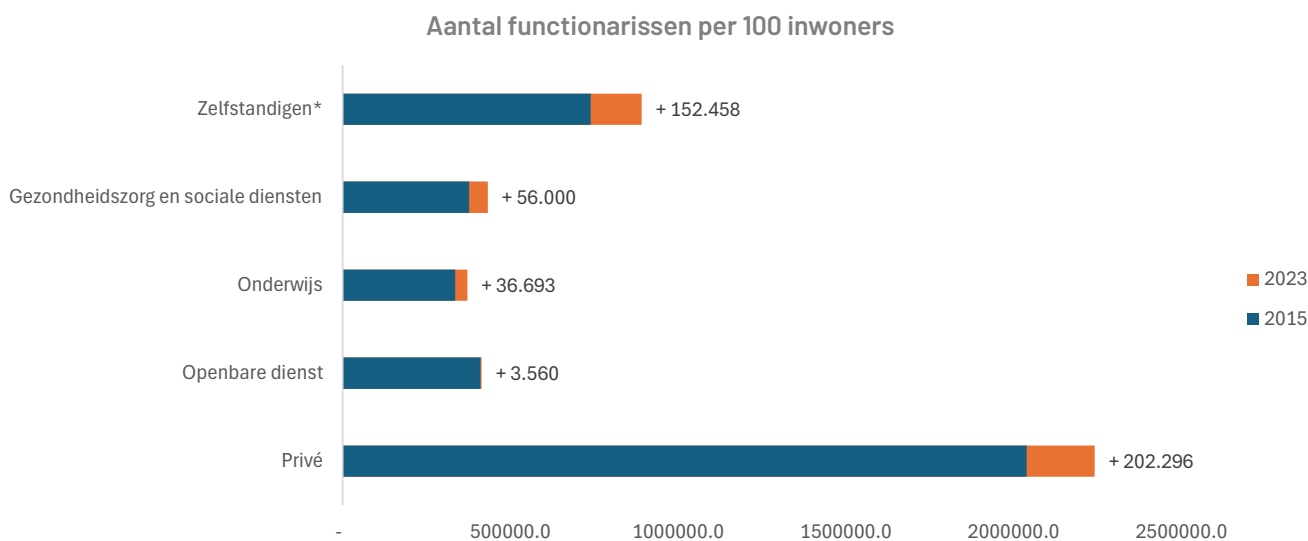
Figuur 4: Totale publieke of grotendeels gesubsidieerde werkgelegenheid in vte, eind 2022 (Bron: RSZ)

⁹ Bron : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2023/11/23/bruxelles-va-mettre-lengagement-de-fonctionnaires-sur-pause-GVLZ7GLX6BDUDG3MKMXR5560PI/>

4. (Netto) jobcreatie (in vte's)

De publieke sector in de breedste zin van het woord is goed voor een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in België. Wanneer we echter kijken naar de werkgelegenheidstoename in België tussen 2015 en 2023, wordt het duidelijk dat het niet alleen de overheidssector is die bijdraagt aan deze toename. Zoals figuur 5 laat zien, blijkt uit de gegevens dat het vooral de privésector en de zelfstandigen zijn die het sterkst zijn toegenomen.

In 2015 bedroeg het aantal banen (vte's) in de privésector 2.038.858; in 2023 was dit cijfer gestegen tot 2.241.153, een toename van 202.295 banen. Deze aanzienlijke groei in de privésector onderstreept zijn cruciale rol in de algemene toename van de werkgelegenheid in België.



Figuur 5: (Netto) jobcreatie (in vte's) (Bron: RSZ, RSVZ) *Zelfstandigen in eenheden

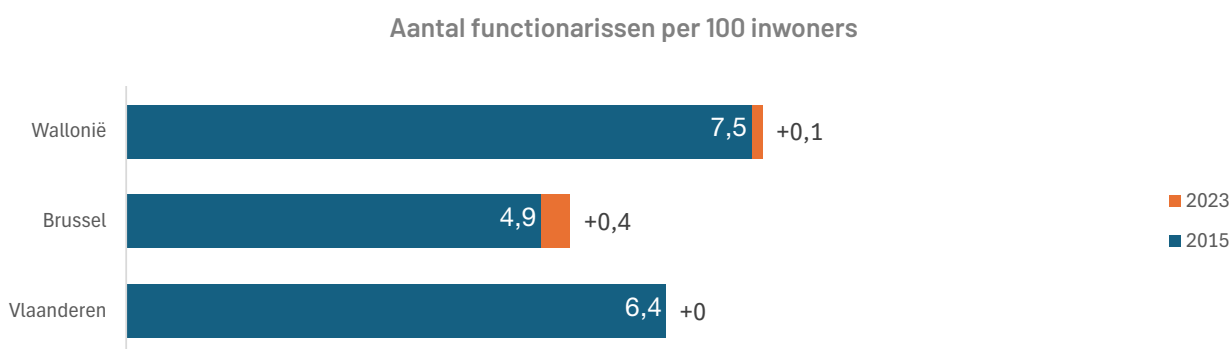
Ook de zelfstandigensector (zonder de zelfstandigen in bijberoep) kende een aanzienlijke groei. In 2015 bedroeg het aantal zelfstandigen 739.006. Tegen 2023 was dit aantal gestegen tot 891.464, wat neerkomt op een toename van 152.458 jobs. Deze trend geeft aan dat meer en meer Belgen zich richten tot het ondernemerschap en de zelfstandigen zo een belangrijke bijdrage leveren aan de totale tewerkstelling in het land.

Banen in de publieke sector (of gelijkaardige jobs in de gezondheids- en sociale sector) kenden daarentegen een bescheidener stijging.

5. Regionale vergelijking

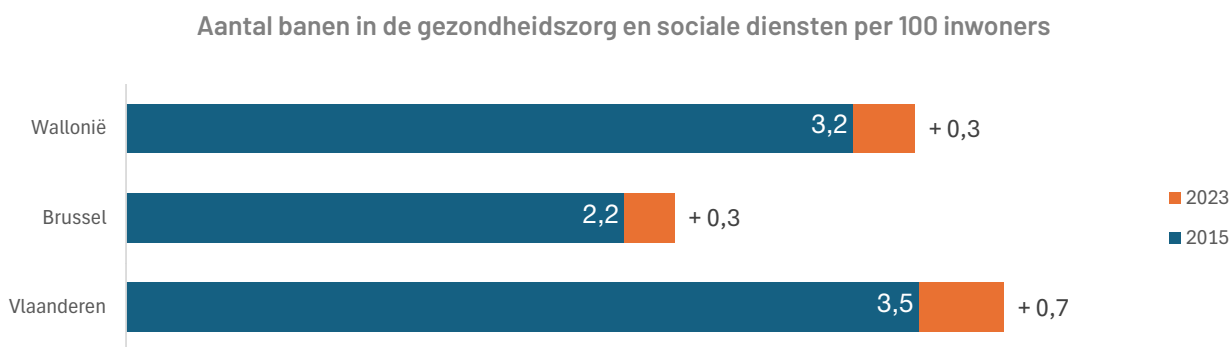
a) Totale openbare tewerkstelling

Hier gaat het om de openbare tewerkstelling zoals gedefinieerd door de RSZ, d.w.z. alle mensen die werken in het onderwijs en de verschillende openbare besturen op federaal, regionaal en lokaal niveau. Gezondheidszorg en sociaal werk zijn niet inbegrepen, omdat dit geen overheidsdiensten zijn in de strikte zin van het woord, maar een grotendeels gesubsidieerde sector. Figuur 6 vergelijkt de regionale niveaus van openbare tewerkstelling (exclusief gezondheid en sociale werken) en de regionale trends tussen 2015 en 2023 op basis van de plaats van tewerkstelling. Een Waalse inwoner die in een federale administratie in Brussel werkt, wordt geteld als ambtenaar in Brussel.



Figuur 6: Aantal banen in de publieke sector (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) per 100 inwoners. (Bron: RSZ, RSVZ, eigen berekeningen)

Figuur 7 vergelijkt de regionale tewerkstellingsniveaus in de gezondheids- en sociale werkgelegenheidssector en de regionale trends tussen 2015 en 2023. We zien dat de verschillen in intensiteit van de tewerkstelling bij de overheid tussen de gewesten vrij klein zijn, uitgedrukt per capita. We kunnen ook zien dat de toename van de werkgelegenheid in de publieke sector in de breedste zin van het woord voornamelijk verband houdt met de gezondheids- en sociale werkgelegenheidssector.



Figuur 7: Aantal banen in de gezondheidszorg en sociale diensten per 100 inwoners (Bron: RSZ, RSVZ, eigen berekeningen)

We zien ook dat de regionale verschillen in de intensiteit van de openbare tewerkstelling veel minder uitgesproken zijn dan de verdubbelde verschillen die we hadden voor het politieke personeelsbestand (zie "Belgisch federalisme in cijfers: deel 1 - politieke densiteit").

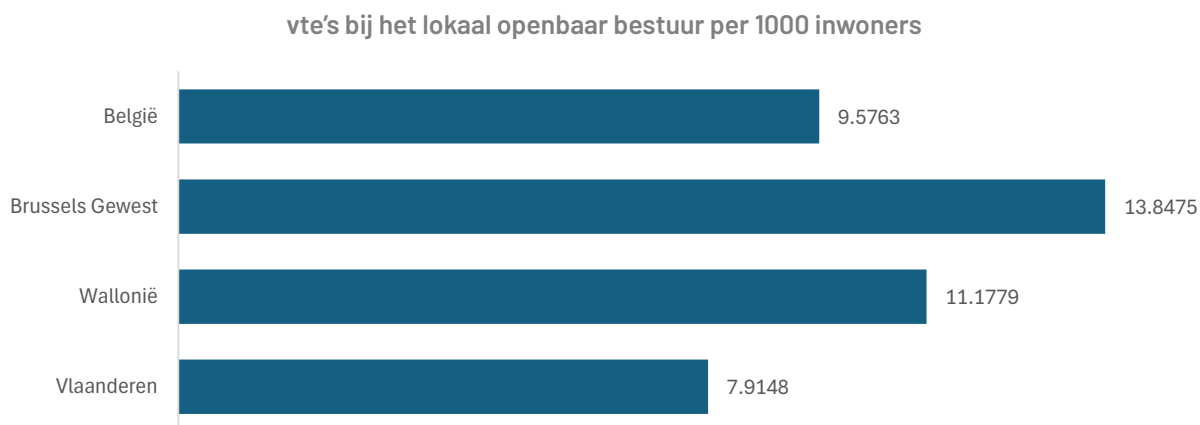
b) Openbare tewerkstelling op het niveau van de Gewesten en Gemeenschappen

Op dit niveau zijn 463.464 vte's tewerkgesteld in België (zie Figuur 1), waarvan een groot deel in het onderwijs. Een vergelijking van de personeelsaantallen tussen de Vlaamse en Franstalige gewesten en gemeenschappen geeft:

- **Vlaamse** deelentiteit (Vlaams Gewest en Gemeenschap): 263.917 vte's (voor 6,62 miljoen inwoners), **1 vte voor 25 inwoners**
- **Franstalige** deelentiteit (Waals Gewest + BXL Gewest + Franse Gemeenschap): 196.720 vte (voor 5,1 miljoen inwoners), **1 vte voor 25,8 inwoners**.

Concreet is er een grote gelijkens tussen het aantal vte's in de publieke sector op gewestelijk en gemeenschapsniveau in Vlaanderen en in de Franse Gemeenschap.

c) Publieke tewerkstelling in steden en gemeenten



Figuur 8: vte's bij het lokaal openbaar bestuur per 1000 inwoners. (Bron: RSZ)

Hier richten we ons op de werknemers in de administratieve activiteiten van steden en gemeenten en de OCMW's. Deze activiteiten vertegenwoordigen ongeveer 120.000 vte's op Belgisch niveau op een totaal van 284.737 vte's op gemeentelijk niveau. Deze activiteiten vertegenwoordigen ongeveer 120.000 vte's op Belgisch niveau op een totaal personeelsbestand op gemeentelijk niveau van 284.737 vte's.

In tegenstelling tot de gewesten en gemeenschappen vinden we grote regionale verschillen in de personeelsdichtheid bij lokale besturen, met 7,9 vte's per 1.000 inwoners in Vlaanderen tegenover 11,2 vte's in Wallonië en 13,8 vte's in Brussel (d.w.z. bijna het dubbele van de lokale administratieve dichtheid in Vlaanderen).

6. Overheidswerkgelegenheid in verhouding tot de totale werkgelegenheid

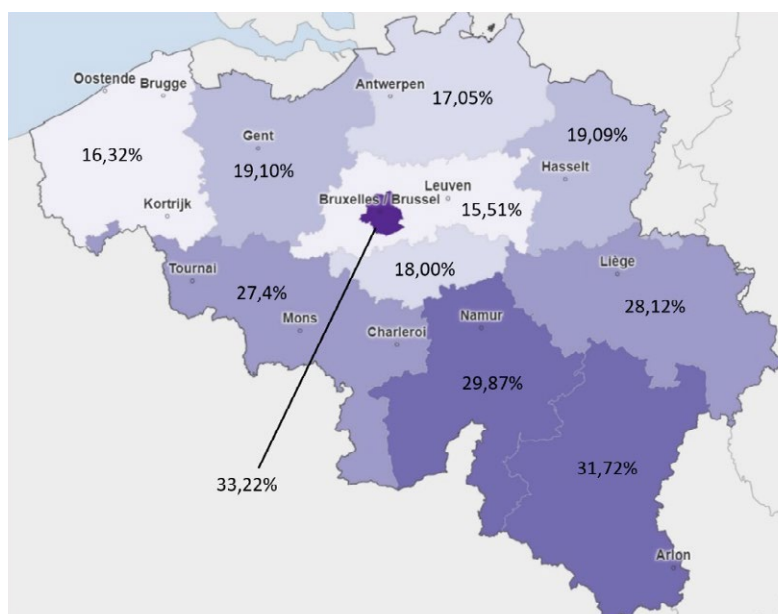
Een andere manier om de dichtheid van de openbare tewerkstelling te beoordelen is het meten van het aandeel van de openbare tewerkstelling in de totale tewerkstelling. De openbare tewerkstelling in de teller wordt gedefinieerd in de strikte zin (exclusief gezondheids- en sociale diensten). De arbeidskrachten in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening zijn opgenomen in de totale werkgelegenheid in de noemer. Om het aantal zelfstandigen op te nemen, dat niet beschikbaar is in vte's, wordt in dit deel het aantal werknemers in eenheden (en niet in vte's) weergegeven. Dit heeft tot gevolg dat het aantal werknemers bij de overheid toeneemt in vergelijking met voorgaande secties.

a) De situatie in 2021

In 2021 zal het aantal zelfstandigen in België 903.657 bedragen (exclusief de aanvullende zelfstandigen). Dit omvat ook de actieve zelfstandigen na pensioen. De privésector telde 2.985.561 werknemers (inclusief gezondheidszorg), terwijl de publieke sector 1.112.955 werknemers telde (exclusief gezondheidszorg en sociaal werk). Dit cijfer wijkt af van de vorige paragrafen, waar de werkgelegenheid in de publieke sector in vte's wordt gemeten. Het belang van deeltijdwerk, vooral in het onderwijs, verklaart dit verschil. De totale werkgelegenheid bedraagt 5.002.173, en de werkgelegenheid in de publieke sector is goed voor 22% van de totale werkgelegenheid. Opgemerkt moet worden dat deeltijdwerk meer beschikbaar is in het ambtenarenapparaat, waar ook meer vrouwen werken.¹⁰ Dit betekent dat banen in de publieke sector minder snel worden omgezet in vte's dan in de private sector. We kunnen daarom verwachten dat het aandeel van de werkgelegenheid in de publieke sector in de totale werkgelegenheid lager is dan 20% als we het personeelsbestand uitdrukken in vte's.

Een analyse per provincie van het werkgelegenheidsaandeel in de publieke sector binnen de totale werkgelegenheid laat duidelijke verschillen zien. Volgens de RSZ situeert tewerkstelling zich op de plaats van het werk en niet op de woonplaats. In Vlaanderen werkt 17,34% van de werknemers in de publieke sector. Er is weinig spreiding in dit percentage tussen de Vlaamse provincies. In Wallonië werkt 27% van de werknemers in de publieke sector. De uitzondering is Waals-Brabant, dat een percentage van 18% heeft, vergelijkbaar met de Vlaamse provincies. In de andere Waalse provincies varieert het aandeel van de werkgelegenheid in de publieke

Aandeel werkgelegenheid overheid in totale werkgelegenheid (2021)



Figuur 9: Aandeel van werkgelegenheid in de publieke sector (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) in de totale werkgelegenheid (Bron: RSZ, RSVZ en eigen berekeningen)

¹⁰ Werknemers in overheidsdienst hebben recht op "deeltijdwerk", waardoor ze hun taken automatisch of met toestemming kunnen uitvoeren voor een kortere periode dan oorspronkelijk gepland voor de functie die ze bekleden. Dit recht op deeltijdwerk geldt voor vaste werknemers, werknemers op proef en werknemers op contractbasis.

sector tussen 27% en 32%. In Brussel wordt het hoge aandeel van de publieke tewerkstelling (33%) verklaard door de aanwezigheid van federale openbare instellingen (FOD, RSZ, enz.) en het hoge aantal Vlaamse en Waalse pendelaars in de Brusselse openbare besturen.

Het is belangrijk om een ratio correct te interpreteren door rekening te houden met zowel de teller als de noemer. Een hoger aandeel van publieke tewerkstelling in een provincie kan zowel een hoog niveau van publieke tewerkstelling (de teller) als een laag algemeen werkgelegenheidsniveau (de noemer) weerspiegelen.¹¹

Dit cijfer, gecombineerd met de vorige resultaten over het kleine regionale verschil in de densiteit van het overheidspersoneel (vorige sectie), leidt tot een duidelijke vaststelling:

Er is geen significante overbezetting van de publieke tewerkstelling aan Franstalige zijde in vergelijking met Vlaanderen. De regionale verschillen in het aandeel van de publieke tewerkstelling weerspiegelen in feite de lage tewerkstellingsgraad (in de noemer) in Wallonië en Brussel. We zullen op deze tewerkstellingsverschillen terugkomen in het derde deel van onze studie over Belgisch federalisme in cijfers, dat gewijd zal zijn aan lokale tewerkstellingsverschillen en de 80%-doelstelling.

Wij geloven daarom dat het cruciaal is voor ons beleid in het zuiden van het land om de arbeidsparticipatie te verhogen door het economische klimaat van de privésector nieuw leven in te blazen en ondernemerschap te stimuleren. Dit is een kolossale onderneming, die innovatie, bestuur (er is geen herstel mogelijk zonder goed bestuur), administratieve en institutionele vereenvoudiging, onderwijs (de strijd tegen schooluitval en achterstand op school), opleiding (in talen en alternerend leren), activering van langdurig zieken en het wegnemen van belemmeringen (en valkuilen) voor werkgelegenheid omvat. De verschillende onderdelen van dit geïntegreerde actieplan ter bevordering van de werkgelegenheid komen (nog) niet duidelijk naar voren in de recente Gewestelijke en Gemeenschappelijke Beleidsverklaringen die in juli 2024 door de aftredende meerderheid van MR-Engagés werden voorgesteld. De intenties zijn er, maar het wachten is op het actieplan.

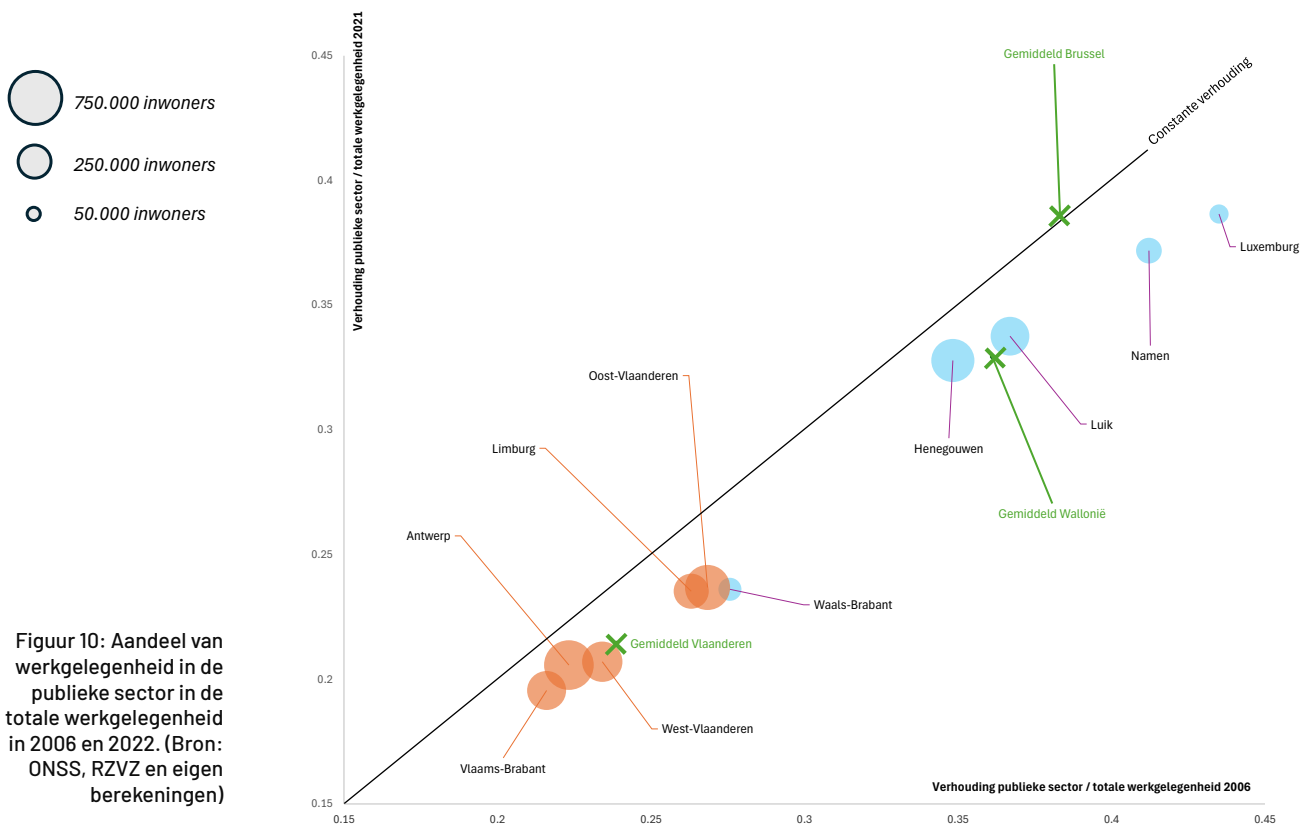
b) Evolutie 2006-2021

Om de evolutie van het aandeel van de publieke tewerkstelling in de totale tewerkstelling volgens de Vlaamse en Waalse provincies te visualiseren, leggen we de evolutie van deze verhouding tussen 2006 en 2021 in de Vlaamse provincies (in oranje) en de Waalse provincies (in blauw) over elkaar. Elke provincie wordt voorgesteld door een bel waarvan de grootte evenredig is met haar bevolking (in de werkende leeftijd) en waarvan de positie wordt bepaald door het aandeel van de openbare tewerkstelling in 2006 (horizontale as) en 2021 (verticale as).

Het resultaat is duidelijk. Het aandeel van de publieke tewerkstelling daalt in alle provincies (ze staan allemaal onder de diagonaal), maar er is nog steeds een aanzienlijke kloof tussen de Vlaamse en Waalse provincies, met uitzondering van Waals-Brabant. Sommige Waalse provincies, zoals Luxemburg en Namen, hebben een hoger aandeel van de publieke tewerkstelling. Aangezien Namen de administratieve hoofdstad van Wallonië is, is de werkgelegenheid bij de overheid er natuurlijk hoger. Anderzijds is Brussel de administratieve hoofdstad van Vlaanderen, wat gedeeltelijk het lagere niveau van de werkgelegenheid bij de overheid in de Vlaamse provincies verklaart.

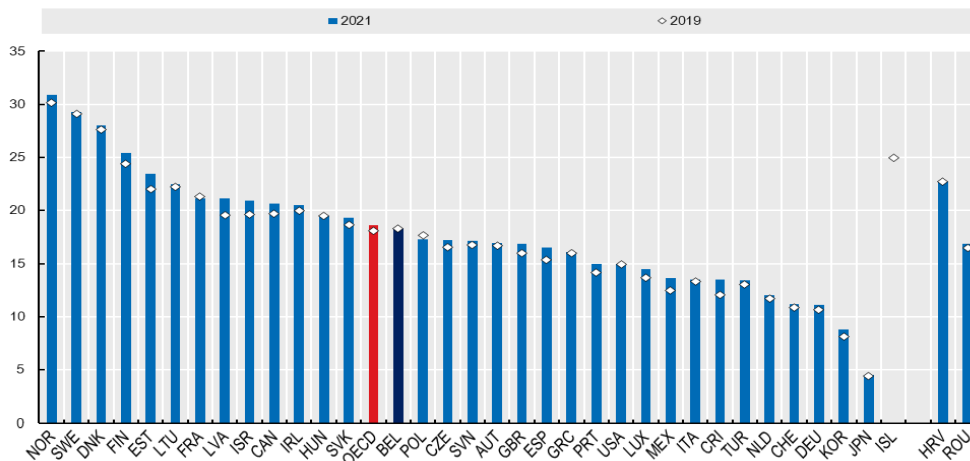
¹¹ De provincie Luxemburg en in mindere mate de provincie Luik hebben te kampen met een groot aantal vertrekkende grensarbeiders (zie deel 3 van ons rapport over Belgisch federalisme in cijfers).

Aandeel van werkgelegenheid in de publieke sector in de totale werkgelegenheid



c) Internationale vergelijking

Volgens een studie van de OESO¹² uit 2023 is de werkgelegenheidsgraad bij de overheid (exclusief gezondheidszorg en sociaal werk) het hoogst in de Scandinavische landen (Noorwegen, Zweden en Denemarken), waar hij bijna 30% van de totale werkgelegenheid bedraagt. De participatiegraad van de overheid is lager in België, waar ze 20% bedraagt, wat in lijn is met het OESO-gemiddelde. Dit percentage is ook al meer dan 10 jaar redelijk stabiel. Het is belangrijk op te merken dat het OESO-cijfer aanzienlijk verschilt van het RSZ-cijfer. Dit verschil kan worden verklaard door het feit dat de OESO is gebaseerd op enquêtes in plaats van administratieve gegevens, wat vergelijking met andere landen vergemakkelijkt, maar geen diepgaande analyse op nationaal niveau mogelijk maakt. Daarom gebruiken we deze OESO-maatstaf uitsluitend voor internationale vergelijkingen.



Figuur 11: Aandeel van de overheid (exclusief gezondheidszorg en sociale diensten) in de totale werkgelegenheid in 2023, volgens de OESO. (Bron: Government at a glance, OESO)

12 Government at a glance, 2023.



Overheidsuitgaven

1. Classificatie van overheidsfuncties (COFOG)

We zullen de uitgaven- en kostendimensie analyseren op basis van statistische gegevens van de NBB, in het bijzonder de Algemene Overheidsuitgaven dataset. Het analyseren van de overheidsuitgaven is cruciaal om het gewicht ervan te bepalen, aangezien het zinloos zou zijn om alleen te focussen op de inkomsten. Deze administraties worden immers gefinancierd door transfers en dotaties van de federale overheid. De FWB heeft bijvoorbeeld geen eigen middelen. Net als bij het aantal overheidsmedewerkers moeten we de reikwijdte en classificatie van de overheidsuitgaven specificeren. Eurostat onderscheidt twee hoofdtypen classificaties voor overheidsuitgaven binnen het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR).

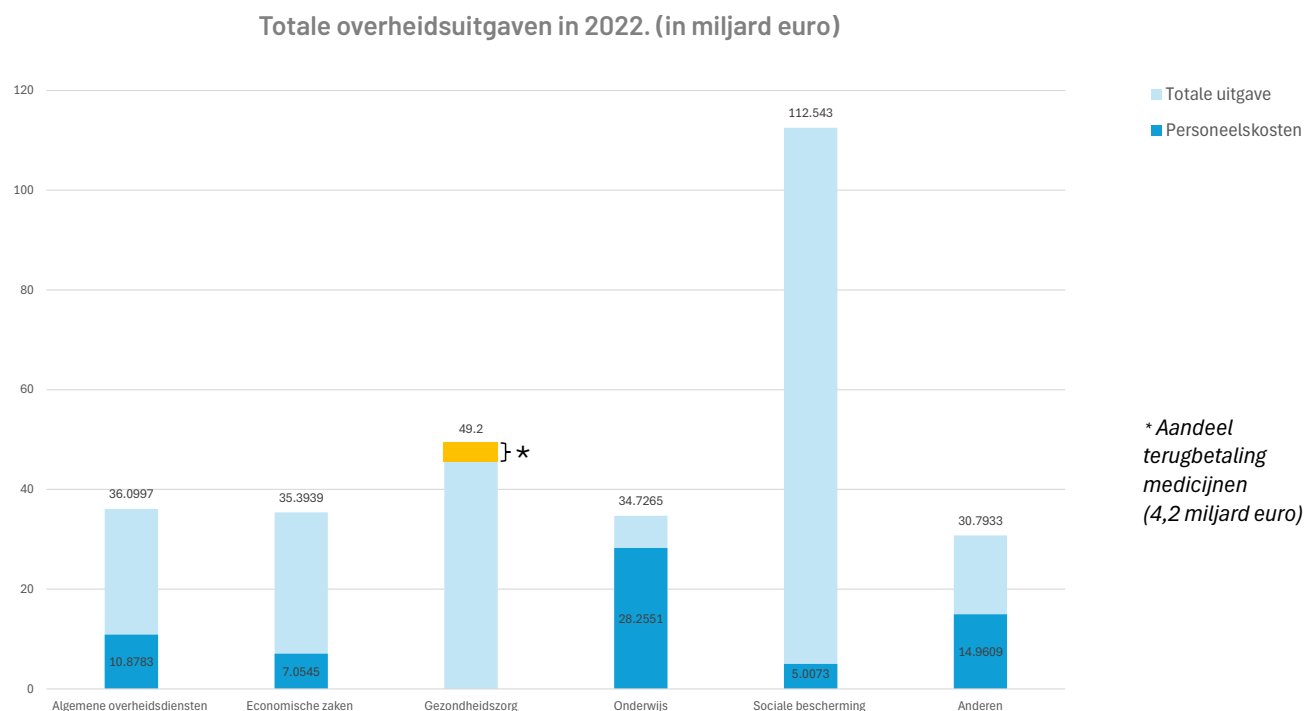
Aan de ene kant splitst de **economische classificatie** per operatie de uitgaven uit naar hun aard, d.w.z. lonen, subsidies, intermediair verbruik, inkomen uit vermogen, sociale uitkeringen, investeringen en overdrachten. De **functionele classificatie** van de overheid (FCGF) van de OESO daarentegen splitst de algemene overheidsuitgaven op volgens de toewijzing van middelen. De gegevens zijn onderverdeeld in tien 'functionele' groepen, zoals hieronder weergegeven. Deze indeling is restrictief, maar maakt internationale vergelijking mogelijk.

OVERHEID FUNCTIES (OESO)	
1	Algemene overheidsdiensten
2	Economische zaken
3	Gezondheidszorg
4	Onderwijs
5	Sociale bescherming
6	Defensie
7	Ordediensten en veiligheid
8	Milieubescherming
9	Huisvesting en openbare voorzieningen
10	Vrije tijd, cultuur en religie
1	Algemene overheidsdiensten
2	Economische zaken
3	Gezondheidszorg
4	Onderwijs
5	Sociale bescherming
6	Andere

In de eerste tabel staan de 10 uitgavengroepen zoals gedefinieerd door de OESO. Ze vertegenwoordigen de tien groepen van overheidsuitgaven volgens het doel waarvoor de middelen worden gebruikt.

In de tweede tabel hebben we defensie, openbare orde en veiligheid, milieubescherming, huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen en recreatie, cultuur en religie samengevoegd in dezelfde categorie 'Others', om ons te richten op 5 belangrijke uitgavenposten. Deze categorie *Others* vertegenwoordigt 10,5% van de totale uitgaven in België.

2. Hoogte en verdeling van de uitgaven



Figuur 12: Opsplitsing per type uitgaven. (Bron: NBB en eigen berekeningen)

Zoals figuur 12 laat zien, zijn sociale bescherming, gezondheid, onderwijs, economische zaken en algemene diensten samen goed voor 89% van het totaal. Binnen de sociale bescherming gaat ongeveer 10 miljard euro naar werkloosheid en 60 miljard euro naar pensioenen.

Het is belangrijk om te benadrukken **dat de kost voor het runnen van onze overheidsinstanties** ook een aanzienlijk bedrag voor de overheid vertegenwoordigen. **In totaal gaat het om ongeveer 36 miljard euro.** Bijna een derde van dit bedrag wordt verdeeld tussen de federale overheidsdiensten, de verschillende parlementen, regeringen en kabinetten, en het Paleis.

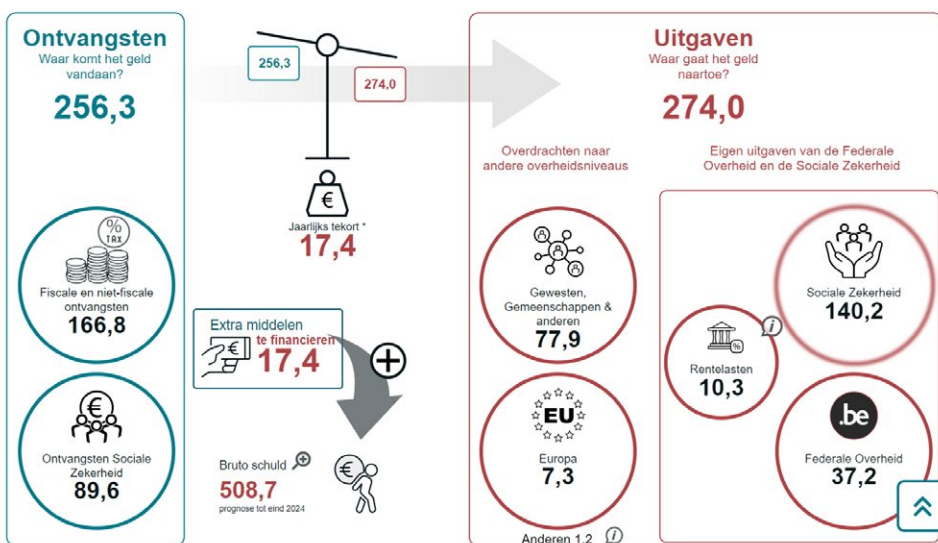
Wat de bezoldiging van het personeel betreft, neemt onderwijs het grootste deel van de uitgaven voor zijn rekening. Maar ook in andere diensten blijven de personeelskosten hoog. **Alleen al voor de algemene overheidsdiensten wordt 10,8 miljard euro uitgegeven aan personeelsbezoldiging.** Wat de uitgaven voor gezondheidszorg betreft, worden de personeelsbeloningen samengevoegd in de totale uitgaven voor uitkeringen, die 84% van het totale gezondheidszorgbudget vertegenwoordigen.¹³ We hebben de uitgaven voor de terugbetaling van geneesmiddelen toegevoegd. In een recent rapport van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg¹⁴ (KCE) worden deze uitgaven geraamd op €4,2 miljard in 2022. Volgens de prognoses in het rapport "Gezond België" zullen de totale uitgaven voor geneesmiddelen tussen 2022 en 2027 met 48,9% stijgen.

¹³ <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/hspa/soutenabilite-du-systeme-de-sante/soutenabilite-financiere#S-3>

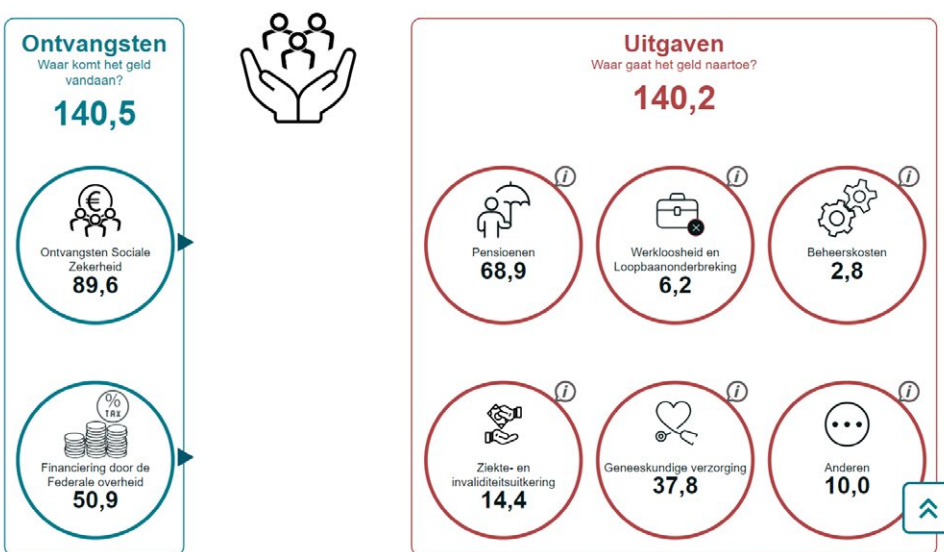
¹⁴ <https://www.belgiqueenbonnesante.be/metadata/hspa/2024/S21.pdf>

Dit brengt de totale overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en medicijnen op 49 miljard euro. Voor een totaal personeelsbestand van 416.038 (artsen, verpleegkundigen en zorgassistenten).¹⁵

Wat de uitgaven betreft, vertoont de structuur enkele opmerkelijke veranderingen. De uitgaven aan sociale uitkeringen zullen stijgen van 42% van het totaal in 2000 tot 48% in 2020. Evenzo zullen de uitgaven voor subsidies stijgen van 3% naar 8%. De rentelasten op de overheidsschuld zullen daarentegen dalen van 14% naar 3%. De structuur van de andere uitgaven blijft stabiel. In totaal zijn de lopende overheidsuitgaven in 20 jaar met een factor 2,14 gestegen, terwijl het bbp met een factor 1,78 en de inflatie met een factor 1,47 zijn toegenomen. Alle uitgavengebieden groeien sneller dan het BBP en de inflatie. **De sterkste groei heeft plaatsgevonden in de uitgaven voor sociale uitkeringen (vermenigvuldigd met 2,44 in 20 jaar), die nu bijna de helft van de overheidsuitgaven uitmaken.**¹⁶



Figuur 13: Geconsolideerde staatsbegroting in 2024 (Bron: BOSA 2024)



Figuur 14: Geconsolideerde begroting sociale zekerheid in 2024. (Bron: BOSA 2024)

¹⁵ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/datalab/verzorgend-personeel>

¹⁶ Zie Cornélis, Hindriks et al (2024), Manuel de Finances Publiques, Politeia.



De rekeningen van de sociale zekerheid 2024-2029

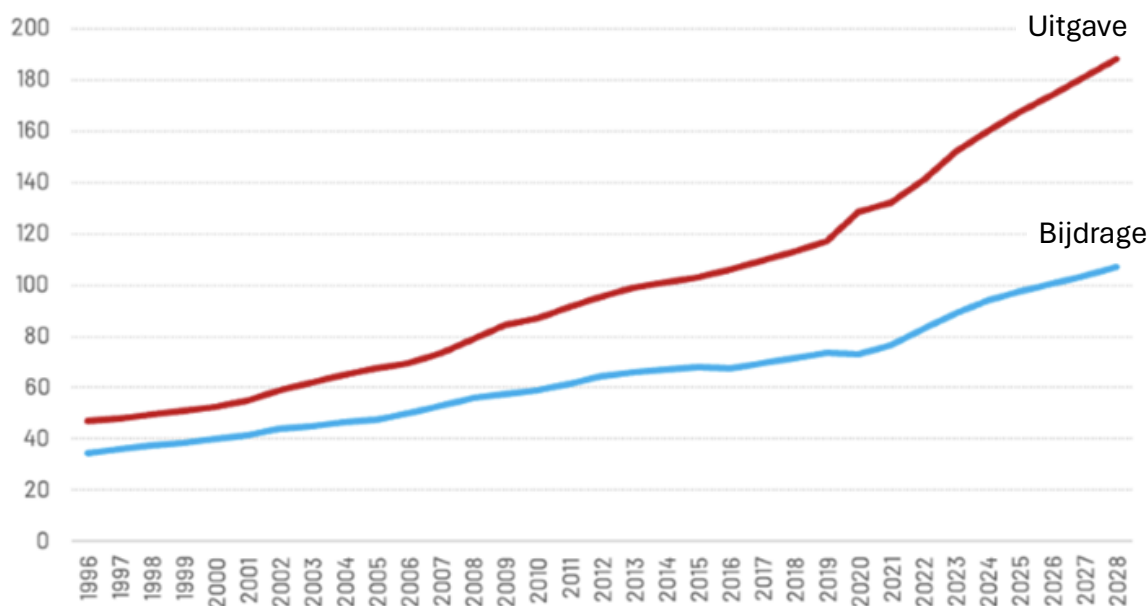
Begin juli 2024 heeft het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid zijn verslag over de begrotings situatie van de sociale zekerheid voorgelegd aan de volgende regering. De cijfers zijn opmerkelijk. Voor het jaar 2024 wordt verwacht dat het socialezekerheidsstelsel voor werknemers (dat 2/3 van de aangeslotenen vertegenwoordigt) een tekort zal hebben van ongeveer 6,3 miljard euro. Dat is 1 miljard euro meer dan in 2023! Met meer dan 13 miljard euro in 2024 is de ziekte van het RIZIV de 3e grootste post na de uitgaven voor gezondheidszorg en pensioenen.

Langdurige ziekte vertegenwoordigt een kost van 9,5 miljard euro.

De prognoses zijn alarmerend, met een ware explosie van de vergrijzingskosten in de periode 2024-2029:

- uitgaven voor uitkeringen (exclusief gezondheidszorg) stijgen met +17 miljard euro;
- de uitgaven voor pensioenen stijgen met meer dan 25%;
- de uitgaven voor gezondheidszorg stijgen met meer dan 17%;
- het tekort in de sociale zekerheid (te compenseren door de evenwichtssubsidie) verdubbelt.

Sociale zekerheid 1996-2028. (in miljard euro)



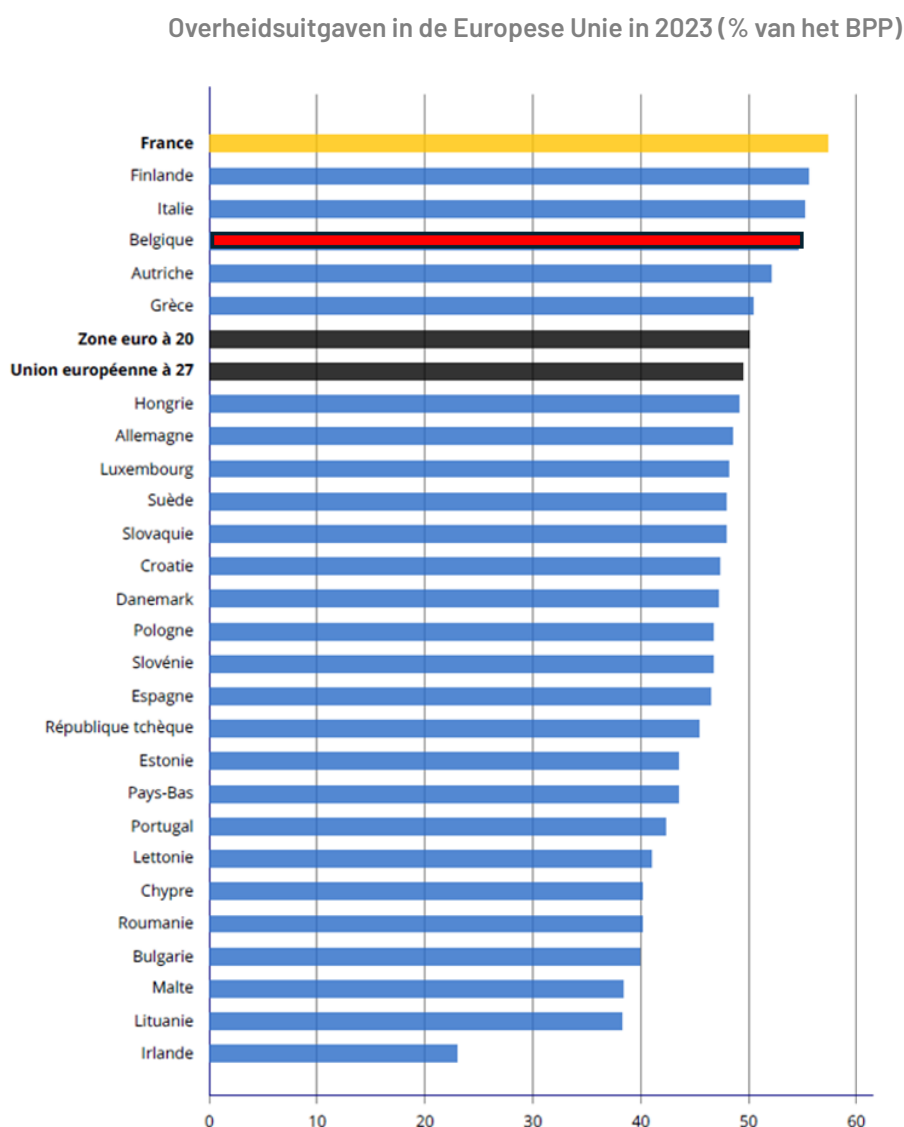
Het behoeft geen betoog dat een structurele hervorming van ons pensioen- en gezondheidszorgstelsel een van de fundamentele kwesties zal zijn waarmee de nieuwe regering wordt geconfronteerd.¹⁷ Een mogelijke strategie voor een geleidelijke terugkeer naar een evenwichtig pad zou kunnen zijn om de indexering van sociale uitkeringen boven een bepaald plafond te beperken. Omgekeerd zou het idee om de lonen te indexeren op basis van het netto-inkomen in plaats van het bruto-inkomen leiden tot een geleidelijke uitholling van de premies, die berekend worden op basis van het brutoloon.

¹⁷ Zie het hoofdstuk over duurzame pensioenen in Cornélis, Hindriks et al (2024) Manuel de Finances Publiques (Politeia) voor een gedetailleerde analyse van pensioenhervormingen in relatie tot de arbeidsmarkt. Voor de gezondheidszorg met een bespreking van hervormingen in Nederland en Denemarken, zie Albrecht en Hindriks 'Blind besparen of een voorspelbaar zorginfarct?', Itinera juni 2024.

3. Internationale vergelijking

Volgens Godefroid et al. (2021) lag het niveau van de overheidsuitgaven in België (52,1% van het bbp) in 2019 5 procentpunten (pp) hoger dan het gemiddelde van de belangrijkste buurlanden (47% van het bbp).¹⁸ De laatste twintig jaar is de kloof met de buurlanden meer dan verdubbeld, van gemiddeld 2,1 procentpunt van het bbp in 2001 tot 5 procentpunt van het bbp in 2019.

a) Totale overheidsuitgaven als percentage van het BBP



Figuur 15: Aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp (Bron: Eurostat uittreksel juli 2024).

In 2023 zullen de overheidsuitgaven in België 54,6% van het bbp bedragen, vergeleken met een gemiddelde van 49,4% in de 27 landen van de Europese Unie. België heeft het 4de hoogste percentage in de EU-27. Frankrijk is recordhouder met een percentage van 57,3%. Frankrijk is recordhouder met 57,3%.

¹⁸ Godefroid, Stinglhamber et Van Parys, Public expenditure in Belgium : comparison with neighbouring countries, NBB Economic Review, September 2021

In België staan de overheidsuitgaven in verhouding tot het BBP (54,6%) in schril contrast met het percentage van 47,2% in Denemarken en 43,5% in Nederland. Deze internationale vergelijkingen moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Aangezien het om een ratio gaat, kunnen we ervan uitgaan dat niet het uitgavenniveau (in de teller) te hoog is in België, maar het BBP (in de noemer) te laag is. Dus als we het uitgavenniveau vergelijken met de bevolking (en niet langer met het BBP), krijgen we een andere rangschikking:

In Denemarken bedragen de overheidsuitgaven 26.503 euro per hoofd van de bevolking, tegenover 22.244 euro per hoofd in België, terwijl de overheidsuitgaven als percentage van het BBP 47,2% bedragen in Denemarken, tegenover 54,6% in België.

Het uitdrukken van de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking is even relevant als het uitdrukken ervan in termen van BBP. In dit opzicht blijft België een van de landen met de hoogste uitgaven per hoofd van de bevolking. Het staat 5e achter Luxemburg (46.906 euro), Denemarken (26.503 euro), Zweden (24.518 euro) en Finland (23.499 euro). **We besteden per hoofd van de bevolking 6.718 euro meer aan openbaar bestuur in België dan het EU-27 gemiddelde. In het bijzonder besteden we 1.697 euro meer per hoofd van de bevolking dan Frankrijk, 2.194 euro meer per hoofd van de bevolking dan Nederland, 3.072 euro meer per hoofd van de bevolking dan Duitsland en 5.092 euro meer per hoofd van de bevolking dan Italië.**

We moeten ook voorzichtig zijn bij het interpreteren van internationale verschillen, omdat de definitie van de publieke sector van land tot land nogal rekbaar is en verschillende politieke keuzes weerspiegelt. Een collectieve keuze in Nederland om de gezondheidszorg gedeeltelijk te 'privatiseren' via verplichte particuliere verzekeringen, of om aanvullende pensioenen te bevorderen in plaats van wettelijke pensioenen, vermindert onvermijdelijk het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP zonder dat dit noodzakelijkerwijs een 'betere' sociale bescherming voor iedereen betekent.

b) Bron van verschillen met buurlanden

Godefroid et al. (2021) presenteren een interessante uitsplitsing van de verschillen met de buurlanden, die we hier samenvatten. De verschillen zijn vooral uitgesproken in de volgende sectoren.

- Algemene diensten (+ 1,8 pp van het bbp): dit betreft de beleidsuitgaven, waaronder het algemene beheer van de staat, de federale overheidsdiensten Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën, en het beheer van de parlementen en ministeriële kabinetten. De bezoldigingen zijn relatief hoger in deze subcategorie.
- Economische zaken (+2,3 pp van het bbp): meer bepaald uitgaven in de subcategorie "toezicht op de economie, de handel en de werkgelegenheid", die alle beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de economische activiteit en de arbeidsmarkt groepeerd. Meer specifiek vormen loonsubsidies voor bedrijven, zoals vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing en het stelsel van dienstencheques, het leeuwendeel van deze subcategorie. Op een verwante manier zijn ook de uitgaven voor vervoer relatief zwaarder.
- Onderwijs (+1,3 pp van het bbp): het zijn de uitgaven voor basisonderwijs (kleuter- en lager onderwijs) en secundair onderwijs en onderwijs niet gedefinieerd volgens niveau dat de positieve verschillen ten opzichte van het gemiddelde van de buurlanden concentreert. Opnieuw zijn de verschillen in termen van beloning aanzienlijk.

De verschillen situeren zich op het niveau van de gewesten en gemeenschappen (Entiteit 2).

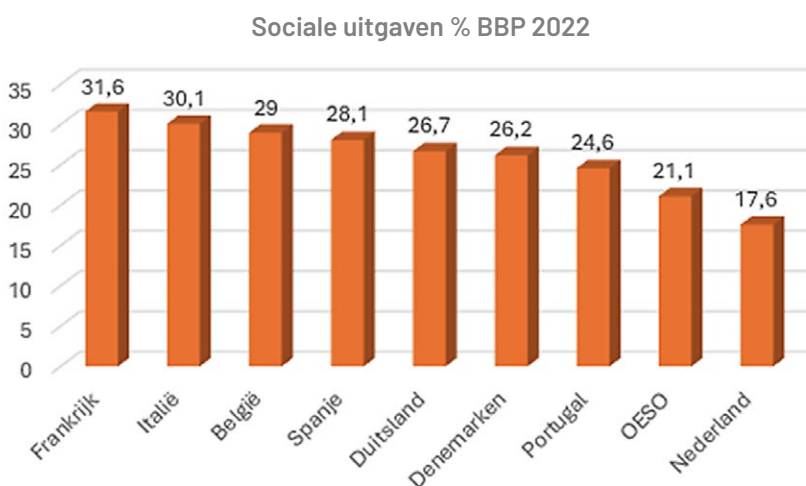
Twee van de drie belangrijkste uitgavencategorieën die boven het gemiddelde van de buurlanden liggen, namelijk economische zaken en onderwijs, zijn meer toe te schrijven aan Entiteit 2. Ook de subcategorie 'pollutiebeheersing' binnen de categorie 'milieubescherming' is voornamelijk toe te schrijven aan Entiteit 2. In de eerste plaats zijn er bijvoorbeeld uitgaven in de subcategorie "bestrijding van verontreiniging" binnen de functie "milieubescherming". Het grootste deel van deze uitgaven is het gevolg van het systeem van groenestroomcertificaten gekoppeld aan de productie van groene stroom dat de gewesten in het begin van deze eeuw hebben opgestart.

c) Sociale uitgaven in BBP

We baseren onze analyse op de OESO-statistieken over sociale uitgaven. Deze omvatten de sociale uitgaven van de welvaartsstaat, die bedoeld zijn om mensen in moeilijke omstandigheden te ondersteunen door middelen tussen huishoudens te herverdelen. "Dit omvat het bieden van financiële hulp en diensten aan mensen in armoede, werklozen of ouderen die geen deel uitmaken van de beroepsbevolking. Daarnaast omvatten sociale uitgaven de financiering van uitkeringen in de gezondheidszorg, gezinsondersteunende programma's en initiatieven voor hulp bij huisvesting". (OESO Sociale Uitgaven 2023).

In vergelijking met onze buurlanden heeft België de hoogste verhouding tussen sociale uitgaven en BBP, net na Frankrijk 31,6% en Italië 30,1%. Ze vertegenwoordigen 29% van het bbp, tegenover een OESO-gemiddelde van 21%. Dit omvat alle sociale overheidsuitgaven die worden beheerd door de centrale en lokale overheid en de socialezekerheidsinstellingen.

In België bedragen de sociale uitgaven ongeveer 11.815 euro per hoofd van de bevolking. Dat is 480 euro meer per hoofd van de bevolking dan in Frankrijk, 1.282 euro meer dan in Duitsland, 2.462 euro meer dan in Italië, 3.703 euro meer dan in Nederland, 4.564 euro meer dan in Spanje en 5.065 euro meer dan in Portugal. Maar het is ook 2.896 euro minder dan in Denemarken.



Figuur 16 Sociale uitgaven % BBP 2022 (bron OESO Sociale Uitgaven 2023)

De uitgaven voor sociale bescherming zijn ook sterk gestegen. In 2001 lagen deze uitgaven ongeveer 2 procentpunten van het BBP onder het gemiddelde van de buurlanden. Sindsdien zijn ze aanzienlijk gestegen tot het niveau van de buurlanden in 2019.

Nederland is een interessant voorbeeld, met een armoedecijfer dat vergelijkbaar is met dat van België, maar een niveau van sociale uitgaven als percentage van het BBP dat de helft is van dat van België.¹⁹ Dit is deels het gevolg van budgettaire beperkingen die Nederland, net als andere landen, ertoe hebben gebracht de criteria voor toegang tot sociale bijstand te beperken, de herwaardering van uitkeringen te verminderen en de sociale uitgaven te 'privatiseren' door een grotere verantwoordelijkheid voor de zorg voor zieke of gehandicapte werknemers over te dragen aan werkgevers. Om een voorbeeld te geven: tussen 1990 en 2010 zijn de publieke sociale uitgaven in Nederland gedaald van 23,5% naar 17,5% van het BBP. Deze spectaculaire daling is grotendeels toe te schrijven aan de hervorming van het zorgstelsel in 2006, die leidde tot een vermindering van het aandeel van de overheidsuitgaven, waarbij de verplichte basisverzekering voor ziektekosten nu wordt gefinancierd door particuliere fondsen.

¹⁹ Zie Hindriks en Van Cauter (2022) Duurzame aanpak van armoede, Itinera.

