

Personeel versus
bestuurskracht: Tendenzen en
uitdagingen bij lokale besturen
Brussel, 29 september 2009

Marijke De Lange
Stafmedewerker gemeentepersoneel

1. (Te) veel of (te) weinig personeel
 - a) Stijging personeel 1995-2008: een te nuanceren verhaal?
 - b) Omvang publieke sector
2. Prognoses voor de toekomst bij ongewijzigd beleid: vergrijzing, uitstroom personeel, pensioenfinanciering
3. Sturing van het beleid nodig?



(TE) VEEL OF (TE) WEINIG PERSONEEL

Evolutie aantal personeelsleden per Gewest 1995-2008

Gewest/jaartal	1995	1998	2001	2004	2005	2008
Vlaams Gewest	138.398	145.025	155.688	168.995	168.465	174.165
Waals Gewest	94.718	101.352	108.028	124.342	121.844	126.045
Brussels H.G.	35.758	36.805	39.548	46.305	45.454	47.666
TOTAAL	268.874	283.182	303.264	339.642	335.763	347.876

Bron: RSZPPO, cijfers inclusief brandweer en lokale politie,
exclusief gesubsidieerd onderwijspersoneel

Evolutie aantal arbeidsplaatsen (VTE) per Gewest 1995-2008

Gewest/jaartal	1995	1998	2001	2004	2005	2008
Vlaams Gewest	110.788	114.611	122.622	132.687	131.015	134.108
Waals Gewest	77.024	81.153	87.871	98.662	96.174	98.962
Brussels H.G.	30.383	31.371	34.456	39.325	39.383	41.542
TOTAAL	218.195	227.195	244.949	270.674	266.573	274.612

Wat valt op tussen 1995-2008?

BELGISCHE LOKALE BESTUREN

- + 51.502 medewerkers, + 48.917 VTE (schatting) - cijfers zonder 7.500 rijkswachters
- 2008/1995: +26,6%, +22,4% VTE (schatting) - cijfers zonder rijkswacht)

VLAAMSE LOKALE BESTUREN

- + 31.981 medewerkers, + 19.534 VTE (schatting) - cijfers zonder rijkswacht
- +23,1% in Vlaanderen; +26,6% over 3 Gewesten (zonder rijkswacht)

Wat valt op tussen 1995-2008?

N.B. "Daling" 2005 tegenover 2004 => omschakeling methodiek RSZ PPO

- 2008/2005: +12.133 medewerkers, +8.39 VTE
⇒ + 3,6% mensen, 3% VTE
⇒ Vl. +5.700, W. +4.201, **B.H.G. +2.212**
- **2004/2001: +28.878 medewerkers, +18.225 VTE**
⇒ +**9,5%** mensen, +8,2% VTE (zonder rijkswacht)
⇒ Vl. +9.521, W. +13.170, **B.H.G. +6.178 mensen**
- **2001/1998: +20.082 medewerkers, +17.754 VTE**
⇒ +**7,1%** mensen, +**7,8%** VTE
⇒ **Vl. + 10.663**, W. + 6.676, B.H.G. +2.743 mensen
- 1998/1995: +14.308 medewerkers, +9.000 VTE
⇒ +5,3% mensen, +4,1% VTE
⇒ Vl. +6.627, **W. +6.634**, B.H.G. +1.047

Wat valt op tussen 1995-2008 per Gewest?

- 2008/1995: **+26,6%** (**+22,4% VTE**)
(zonder rijkswacht) voor 3 Gewesten
- 2008/1995 volgens Gewest:
 - Vlaanderen: **+23,1%** (**+17,63 VTE**)
 - Bruto +25,8% inclusief 3786 federale rijkswachters
 - Wallonië: **+29,8%** (**+24,4% VTE**)
 - Brussel: **+31,6%** (**+34,7% VTE**)

Evolutie aantal personeelsleden per type werkgever in Vlaanderen 1995-2008

Type WG /jaartal	1995	1998	2001	2004	2005	2008
Gemeente en AGB	72.963	75.268	79.911	70.054	72.083	74.729
OCMW	53.706	57.504	62.072	67.889	52.408	54.070
OCMW-vereniging	/	/	/	/	13.475	13.655
Intercommunale	6.297	7.143	7.850	8.347	8.397	8.557
Provincie en APB	5.337	5.645	6.278	6.497	6.054	6.507
Politie	/	/	/	16.033	15.843	16.513
Diversen	/	/	/	175	205	134
TOTAAL	138.398	145.025	155.688	168.995	168.465	174.165

Verfijning van de personeelsevolutie per type werkgever in Vlaanderen

- 2008/1995: **+23,1%** (+26,6% over 3 Gewesten)
 - Zonder 3.786 rijkswachters
- 2004/2001: Daling gemeentepersoneel (79.911 > 70.054) & stijging politiepersoneel (+16.033): **politiehervorming** met overheveling rijkswachters
- In 2004-2005: OCMW-personeel naar OCMW-vereniging (+13.475): **verzelfstandiging** OCMW-diensten
- 2001/1998: gemeente +6,2%; **OCMW +7,9%**; **IC +9,9%** en **provincies +11,2%** (gemiddelde 3 Gewesten +7,1%)
 - !Gemeenten en OCMW's hebben in absolute cijfers veel meer personeel dan IC en provincies
- 2004/2001: **OCMW +9,4%**; IC +6,3%; provincies +3,5% (gecorrigeerd gemiddelde 3 Gewesten: +9,5%) => **stijging groter in andere Gewesten**

Evolutie aantal personeelsleden per statuut in Vlaanderen 1995-2008

Statuut/jaartal	1995	1998	2001	2004	2005	2008
Vastbenoemden	71.373	70.283	71.751	81.591	76.693	74.568
Gesco	31.485	31.543	30.733	30.991	29.645	29.248
Gewone contractanten + op proef benoemden	35.540	43.199	53.204	60.582	62.127	70.349
TOTAAL	138.398	145.025	155.688	168.995	168.465	174.165

Evolutie aantal personeelsleden per statuut in andere Gewesten 1995-2008

Wallonië	1995	2008
Vastbenoemden	43.715	44.628
Gesco	17.562	27.044
Gewone contractanten + op proef benoemden	33.441	54.373
TOTAAL	94.718	126.045

Brussel	1995	2008
Vastbenoemden	20.634	19.901
Gesco	2.222	2.530
Gewone contractanten + op proef benoemden	12.902	25.235
TOTAAL	35.758	47.666

Verfijning van de personeelsevolutie per statuut

- Vastbenoemde statutaire personeelsleden
 - lichte daling van 71.373 naar 70.782 (zonder rijkswachters)
 - maar nog uitgesprokener in andere Gewesten
 - 2004/2001: 13,7% meer statutairen (+10.000 mensen)!
 - overheveling 3.786 rijkswachters Vlaanderen (W: 3.144; BHG: 609)
 - nog netto 6.000 statutairen erbij, waarvan er in 2005 weer 5.000 ‘verdwijnen’ => dubbele telling?
 - Nog 1.000 nieuwe statutairen aangeworven in politiezone

Verfijning van de

••• personeelsevolutie per statuut (2)

- Gesco's: lichte daling (Wallonië: +54%; BHG:+13,9%)
- **Gewone contractanten en op proef benoemden:
bijna verdubbeling op 13 jaar tijd +97,94%**
 - 2008/2005: +13,2%
 - 2004/2001: +13,9%
 - 2001/1998: +23,2%
 - 1998/1995: +21,6%
- Vergelijk: Wallonië: +62,6% contractanten; Brussel:
+95,59% contractanten

Voorlopige conclusie

PER STATUUT EN PER GEWEST

- Opvallend sterke stijging **gewone contractanten en op proef benoemden** in Vlaanderen en in Brussel.
- Sterke stijging gesc'o's in Wallonië, in mindere mate (maar nog uitgesproken) in Brussel

PER STATUUT EN PER WERKGEVER

- In Vlaanderen is er een nog grotere absolute stijging contractueel **OCMW-personeel** (vooral tussen 1998 en 2004) dan **gemeentepersoneel**
 - Gecorrigeerd met politiehervorming en OCMW-verenigingen
- In Vlaanderen een grote relatieve stijging contractueel personeel in **IC en provincies** (+100% en meer)

Stijging personeel: een te nuanceren verhaal (1)

GROEI LOKALE PUBLIEKE SECTOR IN ALLE REGIO'S

- Meer personeel, maar ook verdeeld over meer hoofden: vele verlofstelsels
 - Volledige loopbaanonderbreking, deeltijdse loopbaanonderbreking, halftijdse uittreding, vrijwillige vierdagenweek, arbeidsduurvermindering
- Meer contractanten (aantal statutairen blijft ongeveer gelijk/lichtjes gedaald met correctie rijkswachters)
 - ook meer gesco's in Wallonië (goedkoper) en in Brussel (inhaalbeweging)
- Meer specialisten voor nieuwe maatschappelijke behoeften
 - schuldbemiddeling, milieuambtenaren, stedenbouwkundigen, duurzaamheidsambtenaren, stadswachten, ouderenanimatoren, ambtenaren administratieve sancties (*VVSG-stelling => te verifiëren, cfr. studie J. Pacolet en V. Coudron, HIVA*)
- *Tussen 1975-2002: groei lokale overheidssector van 125.000 naar 326.000 mensen (x 2,5)*
 - *Verdubbeling in Vlaanderen, +80% in Wallonië en +20% in Brussel*

Stijging personeel: een te nuanceren verhaal (2)

- Meer OCMW-personeel: nieuwe behoeften of meer zorgfuncties? (vergrijzing bevolking)
- Herstructureringen
 - Politiehervorming
 - Verzelfstandiging van gemeente- en OCMW-diensten: OCMW-verenigingen (publiek & privaat), OCMW-intercommunales, Autonome gemeente- en provinciebedrijven

Omvang (totale) publieke sector

- Groei van de publieke tewerkstelling in alle regio's tussen 2001 en 2007
 - In Vlaanderen +13,2%, Wallonië + 9,6% en Brussel + 7,8%
 - In de gezondheidssector + 27,5% in Wallonië en +28,6% in Vlaanderen

Cijfers voor totale publieke sector, in % van bevolking (Itinera Instituut)

- De hoogste publieke tewerkstelling van Europa die maar blijft stijgen
 - Op 100 inwoners werkten er in België in 2006 bijna vier 'in de administratie en de gezagsdepartementen'
 - In Frankrijk 3,7; Noorwegen en Duitsland bijna 3,3; Denemarken 3,1; Zweden 3,0; Nederland minder dan 3,0

(bron Itinera Instituut)

Omvang en evolutie lokale overheidssector in vergelijking met bevolking

Gewest/ jaartal	1995 VTE	1995 bevolking	2004 VTE	2004 bevolking	2005 VTE	2005 bevolking	2008 VTE	2008 bevolking
Vlaams Gewest	110.788	5.866.106 1,89%	132.687	6.016.024 2,21%	131.015	6.043.161 2,17%	134.108	6.161.600 2,18%
Waals Gewest	77.024	3.312.888 2,32%	98.662	3.380.498 2,92%	96.174	3.395.942 2,83%	98.962	3.456.775 2,86%
Brussels H.G.	30.383	951.580 3,19%	39.325	999.899 3,93%	39.383	1.006.749 3,91%	41.542	1.048.491 3,96%
TOTAAL	218.195	10.130.574 2,15%	270.674	10.396.421 2,60%	266.573	10.445.852 2,55%	274.612	10.666.866 2,57%

Bron: eigen berekeningen op basis cijfers RSZPPO en NIS

Omvang (totale) publieke sector

- Een overheid die alles zelf doet
 - Uitbestedingsgraad van minder dan 20% (enkel Portugal lager)
 - Zuid-Europese landen >20%, Noord-Europese landen >30%, US & UK >40% (*bron Itinera Instituut*)
- Eén arbeidsplaats op drie is niet “in de privé” (eigenlijk: niet in de marktsector)
 - In 2002 was één arbeidsplaats op drie in de publieke sector
 - Zoals in Scandinavië (! nauwelijks private social profit sector)
 - EU 15: 18,5%; Duitsland 12,2% (*bron Itinera Instituut*)
- Eén arbeidsplaats op 10 is in de lokale overheid
 - Van 4% in 1973 naar 10% in 2002 (x 2,5)
 - In Brussel: 7%; in Wallonië 13%; in Vlaanderen 8%
 - ! *Geen correctie voor onderwijs (bron: J. Pacolet & V. Coudron, HIVA)*

Omvang en evolutie lokale overheidssector in vergelijking met totale tewerkgestelde werknemers

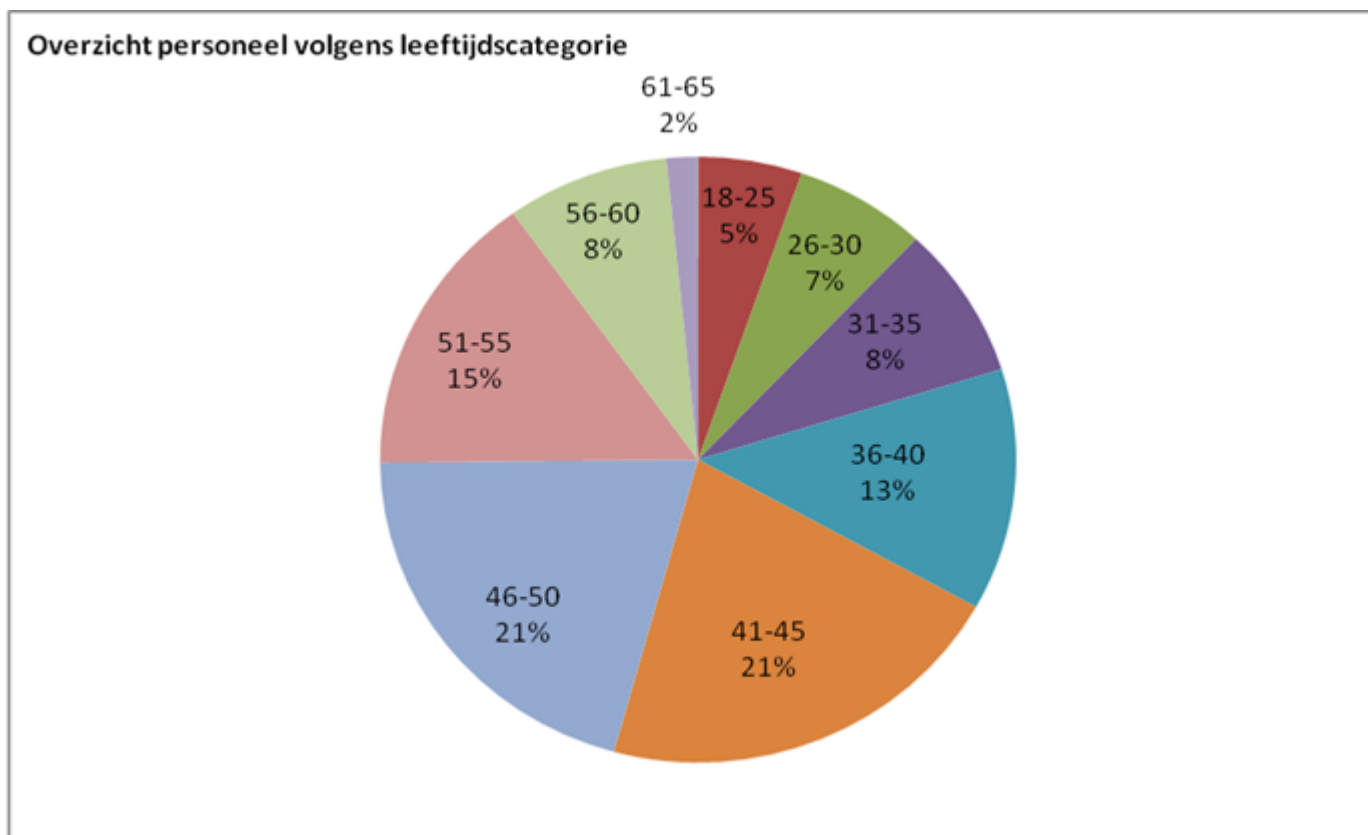
Sector/jaartal	2005	2008
Lokale besturen	335.763	347.876
Andere overheden	732.308	733.326
Totaal overheidssector	1.068.071	1.081.202
Private social profitsector	448.042	515.089
Totale social profit (publ + priv.)	1.518.625	1.596.291
Private sector excl. priv. social profit	2.004.025	2.101.857
TOTAAL	3.520.138	3.698.148
	9,53% lokale besturen 20,80% overheidssector 43,14% social profitsector (publiek + privaat)	9,41% lokale besturen 19,83% overheidssector 43,16% social profitsector (publiek + privaat)

Bron: eigen berekeningen op basis cijfers RSZPPO en RSZ



PROGNOSES VOOR DE TOEKOMST BIJ ONGEWIJZIGD BELEID

Overzicht totaal aantal personeelsleden per leeftijdscategorie in Vlaamse lokale besturen



Bron: RSZPPO, 2^{de} kwartaal 2007

Verwachte uitstroom 2008-2017

	Contractant en op proef benoemd	Gesco	Vastbenoem d statutair	Totaal personeel	Uitstroom tussen 2008-2017
Gemeenten	22.991	19.635	29.137	71.763	1/4 (28 %)
OCMW	25.970	9.354	17.939	53.263	1/5 (22 %)
OCMW- Verenigingen	747	36	282	1.065	1/5 (19 %)
OCMW- Ziekenhuizen	7.035	nihil	5.155	12.190	1/4 (25 %)
Politiezones	698	290	15.125	16.113	1/5 (21 %)
Intercommunales	4.705	280	3.383	8.368	1/4 (24%)
Autonome gemeentebedrijven	750	nihil	1.363	2.113	1/3 (36 %)
TOTALEN	62.896	29.595	72.384	164.875	
%	38 %	18 %	44 %		

Bron: VVSG-bewerkingen, cijfers RSZ/PPO, 2^{de} kwartaal 2007

Verwachte uitstroom 2008-2017

- Een relatief vergrijsd personeelsbestand (juni 2007):
 - 25% = 50+
 - 41% = tussen 40-50 jaar
 - 21% = tussen 30-40 jaar
 - 12% < 30 jaar(met individuele verschillen van bestuur tot bestuur!)
- Gemiddelde leeftijd gemeente- en OCMW-personeel 42,5 jaar
- Verwachte uistroom tegen 2017
 - Gemeenten: 28%
 - OCMW's, intercommunales, politiezones: 20 à 24%

Aantal werknemers per gewest en type werkgever 2008

Type WG/gewest	Brussels h. gewest	Vlaams gewest	Waals gewest	Totaal
Gemeente en AGB	17.883	74.729	49.172	141.784
OCMW	8.617	54.070	25.905	88.592
OCMW- Vereniging hfdst 12	8.125	13.655	1.993	23.773
Intercommunale	2.026	8.557	26.595	37.178
Provincie en APB	0	6.507	11.572	18.079
Politie	5.707	16.513	10.746	32.966
Diversen	5.308	134	62	5.504
Totaal	47.666	174.165	126.045	347.876

Bron: RSZPPO, 4^{de} kw. 2008

Wat valt op?

- 174.165 personeelsleden in Vlaams Gewest (134.108VTE)
- 42,91% werkt in Vlaamse gemeente of AGB
- 38,91% werkt in Vlaams OCMW of OCMW-vereniging
- 4,91% werkt in Vlaams intergemeentelijk samenwerkingsverband
- 3,74% in Vlaamse provincie of APB
- 9,48% in Vlaamse politiezone
- Op het eerste gezicht relatief veel OCMW-personeel in Vlaanderen vergeleken met andere gewesten, maar
 - in Brussel: ook veel personeel OCMW-verenigingen hoofdstuk 12
 - in Waals gewest: veel rust- en ziekenhuizen zijn intercommunales
- Veel provinciepersoneel in Wallonië

Aantal personeelsleden per Gewest en statuut 2008

Statuut/Gewest	Brussels H. G	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Totaal
Vastbenoemden	19.901	74.568	44.628	139.097
Gesubsidieerde contractanten	2.530	29.248	27.044	58.822
Gewone contractanten + op proef benoemden	25.235	70.349	54.373	149.957
Totaal	47.666	174.165	126.045	347.876

Bron: RSZPPO, 4^{de} kw. 2008

Wat valt op?

- 42,81% vastbenoemden in Vlaanderen
 - Wallonië 35,41%
 - Brussels Hoofdstedelijk Gewest 41,75%
 - 16,79% gesco's in Vlaanderen
 - Wallonië 21,46%
 - Brussels Hoofdstedelijk Gewest 5,31%
- 40,39% contractanten en op proef benoemden
 - Wallonië 43,14%
 - Brussels Hoofdstedelijk Gewest 52,94%

Tewerkstelling lokale sector

39,98% vastbenoemden in 2008, tegenover
50,48% in 1993

- Gemeenten en AGB's: 36%
- OCMW's en OCMW-verenigingen hfdst 12: 27,38%
- Intercommunales: 34,3%
- Provincies: 60,43%
- Politiezones: 93,93%

Vlaanderen: 42,81% vastbenoemden; Wallonië
35,41% en Brussel: 41,75%

Evolutie verhouding statutairen/contractanten

Lokale besturen (België)

Jaar	Vastbenoemden	Contractanten
1995	50,48 %	49,52 %
1998	47,59 %	52,41 %
2001	44,45 %	55,55 %
2004	43,61 %	56,39 %
2007	41,46 %	58,54 %
2008	39,98%	60,02%

Evolutie pensioenlast ambtenaren lokale sector

Bij ongewijzigd beleid

Jaar	Actieve ambt.	Loonmassa	Pensioenen	Pensioenlast	Verdeling
2004	115.082	2.425.884.000	85.545	1.011.430.000	41,69 %
2025	101.984	2.129.033.000	142.819	1.577.917.000	74,11 %
2050	101.810	2.120.591.000	159.757	1.743.617.000	82,22 %

Bron: Exsyspen 2007

Opgelet: niet-geïndexeerde bedragen => x 1,4859

Voortzetten dalende trend vaste benoeming

Jaar	Actieven	Loonmassa	Pensioenen	Pensioenlast	Verdeling
2004	115.082	2.425.884.000	85.545	1.011.430.000	41,69 %
2025	63.093	1.334.959.000	135.282	1.512.269.000	113,28 %
2050	21.105	460.540.000	104.101	1.142.136.000	248,00 %

Ombuiging dalende trend van vaste benoeming

Jaar	Actieven	Loonmassa	Pensioenen	Pensioenlast	Verdeling
2004	115.082	2.425.884.000	85.545	1.011.430.000	41,69 %
2025	161.855	3.305.753.000	154.603	1.681.438.000	50,86 %
2050	229.643	4.652.948.000	236.322	2.612.103.000	56,14 %

Iedereen statutair?

- Keuze voor contractant niet louter op financiële kosten-batenanalyse gestoeld maar ook op grotere nood flexibiliteit
- Enkele feiten
 - In pool 2 (besturen met grootste aandeel statutairen in personeelsbestand) zijn problemen het grootst!
 - Gesco's
 - Tweede pensioenpijler verhoogt kostprijs contractant => zal corrigerend werken
- Eenvormige rechtspositieregeling nodig!



STURING VAN HET BELEID NODIG?

Suggesties voor lokale besturen (1)

- Vergrijzing = opportuniteit om personeel en financiën zo zuinig mogelijk in te zetten
 - Leeftijdsbewust personeelsbeleid voeren
 - Kennisoverdracht oudere personeelsleden
 - Voortijdige uitstroom binnen perken houden
 - Wijzigingen werkorganisatie: bijv. samenwerking gemeente -OCMW
 - Meer generalisten, minder specialisten
 - Kritisch omgaan met schaarse budget (ook bijv. toekennen verloven)
 - Jaarlijkse productiviteitsverbetering voor alle overheidsdiensten (opleggen); personeel beslist autonoom wijze waarop (*I. Van De Cloot, Itinera Instituut, DS 17 september 2009*)
 - Uitgaven verminderen
 - Of performantie vergroten => beleid evalueren

Suggesties voor lokale besturen (2)

- Doe de oefening eens per gemeente en per bestuur:
 - groei personeel doorheen de tijd
 - vergelijken met bevolkingscijfer
 - verhouding vastbenoemden/contractanten en OPB
 - gemeente vs OCMW vs andere instellingen
- Wat doen we (zelf)?
 - Met eigen personeel
 - Uitbesteden (uitzendarbeid , aanneming, verzelfstandiging/privatisering/commercialisering)
 - Dienstverlening afbouwen?
 - Vlaanderen: 6,2 miljoen inwoners: 178.000 medewerkers
 - Nederland: 16 miljoen inwoners: 187.000 medewerkers

Suggesties voor Vlaamse overheid

- Ondersteuning bij evalueren van beleid (cfr. aanbevelingen Itinera Instituut):
 - Efficiëntie: bijv. via benchmarking, CAF, verschillen gemeente-OCMW?
 - Kwaliteit: bijv. via tevredenheidsmetingen
 - Doeltreffendheid: bijv. via controlegroepen; proefprojecten
- % budget reserveren voor Onderzoek & Ontwikkeling lokale besturen
- Vlaanderen trekker digitaal platform benchmarking lokale besturen die gegevens zelf invullen en onderhouden

Suggesties voor de Vlaamse overheid (2)

- Tijdelijke wetgeving maken: “dit decreet is geldig tot 31 december 2015”
- Aantal personeelsleden => quid aantal kabinetsmedewerkers?
- Eenvormige rechtspositieregeling
- Efficiëntie vereist ook pragmatische ingesteldheid

Bronnen

- Documentatie RSZ PPO, onder meer activiteitenverslagen
- K. Janssens en R. Janvier, ‘De mythe van het statuut voorbij? - De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!’, *die Keure*, 2003, 375 p.
- J. Pacolet & V. Coudron, De lokale overheidssector in perspectief, *RSZPPO*, 2004, 62p.
- Exsyspenstudie (*expertensysteem pensioenen*) 2007
- J. Hindriks, ‘Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?’, *Itinera Institute*, oktober 2008., 160 p.
- J. Gysen en R. Janvier, ‘Betaalbaarheid van de (lokale) ambtenarenpensioenen. Geen kant uit of welke kant op?’, *Politeia*, 2009.
- E. Platteau & A. Hondeghem, ‘(Leeftijdsbewust) personeelsbeleid en Pensioenen in Lokale Besturen – een kwantitatieve bevraging bij OCMW- en gemeentesecretarissen’, *SBOV*, 2009, 118p.
- VVSG-documentatie en berekeningen