

# **DEMOKRITOS**

*Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen*

Isabelle Van Cauwenberge

## De Belgische politieke partijen en de werkloosheid in de jaren 90



Universiteit Gent

1999 - 5

### *Abstract*

In de jaren negentig kon het fenomeen werkloosheid niet rekenen op de onverdeelde aandacht van alle politieke partijen in België. Reeds in het begin van het decennium was het aantal werklozen opnieuw gaan toenemen. Met uitzondering van de links gesitueerde socialistische en groene partijen stelden de overige partijen de bestrijding van de werkloosheid in hun verkiezingsprogramma's echter pas centraal nadat de arbeidsmarktsituatie op een absoluut dieptepunt was terechtgekomen. Deze monografie zoekt naar de verklaringen voor die verschillen.

Politieke partijen brengen niet alleen maatschappelijke noden en wensen op de politieke agenda. Eens in de regering kunnen de partijen hun programma uitvoeren. Uit de beleidsoutput blijkt op twee manieren dat de regeringspartijen de beleidsintenties waarmee ze de kiezers voor zich probeerden te winnen, niet realiseerden. Enerzijds was het gevoerde beleid op verscheidene domeinen vooraf niet weerspiegeld in de partijprogramma's. Anderzijds konden de christen-democratische coalitiepartners een sterkere stempel drukken op het werkgelegenheidsbeleid, ten koste van de socialistische standpunten.

Isabelle Van Cauwenberge is verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen (RUG)

*In this essay the unemployment issue during the 1990s is used as a parameter for the societal responsiveness and accountability of Belgian political parties. The question whether and why Belgian political parties have responded to this issue is examined through the (lack of) evidence of its incorporation into party political programmes. It has emerged that, with the exception of the leftist socialist and ecological parties, only a dramatic deterioration of the labour market conditions caused the parties to emphasise the centrality of this public problem and, extensively, to articulate possible solutions.*

*This articulation is then taken to be the touchstone by which to examine the policy function of political parties. The conclusion of this investigation is that the governing parties did not fulfil the expectations they raised among voters at the time of the elections. First, in several domains there is no predictable relation between the pre-election party programmes and the enacted policies once the parties acquire governmental responsibilities. Second, it is clear that the Christian democratic parties have dominated this policy field in defiance of the socialist preferences.*

*Isabelle Van Cauwenberge is member of the Department of Political Sciences at the University of Ghent (Belgium)*

Durant les années 90, le problème du chômage n'a pas pu compter sur l'attention soutenue de tous les partis politiques en Belgique. Dès le début de cette décennie, le nombre de chômeurs avait de nouveau augmenté. A l'exception des partis socialiste et écologiste, les autres partis n'ont pris en considération la lutte contre le chômage comme une priorité qu'après la détérioration dramatique de la situation du marché du travail. Cette monographie essaie d'établir les raisons de ces différentes attitudes.

Le rôle de partis politiques n'est pas seulement d'exprimer et de promouvoir les besoins et les souhaits sociaux. A travers leur participation au gouvernement, les partis politiques peuvent réaliser leur programme. A différentes reprises cependant, on constate que les partis gouvernementaux n'ont pas réalisé leurs intentions électorales. D'une part, parce que, en différents domaines, la politique réellement menée n'a pas été reflétée préalablement dans les programmes des partis. D'autre part, parce que, au sein de la coalition, les partenaires démocrates-chrétiens ont réussi à influencer la politique de l'emploi d'une manière beaucoup plus déterminante, au détriment des positions des partis socialistes.

Isabelle Van Cauwenberge est membre du Département de Sciences Politiques à l'Université de Gand.

## *Inhoud*

### **1. Inleiding**

### **2. De ontvankelijkheid van de partijen voor het werkloosheidsprobleem**

2.1. Opzet

2.2. Resultaten

### **3. Mogelijke hypothesen die verschillen in ontvankelijkheid verklaren**

3.1. De intensiteit van het werkloosheidsprobleem

3.2. De links-rechts positie van de politieke partijen

3.3. Het kiezerspubliek van de politieke partijen

### **4. De beleidsintenties van de partijen m.b.t. drie actuele discussiepunten**

4.1. (De)regulering

4.2. Loonlastenverlaging

4.3. Activering van het arbeidsmarktbeleid

### **5. Van beleidsintenties naar regeringsbeleid**

5.1. Regering Dehaene I

5.2. Regering Dehaene II

5.3. Conclusies

### **6. Samenvatting en besluit**

### **Bijlagen**

Bijlage 1 Geanalyseerde verkiezingsprogramma's

Bijlage 2 Het kiezerspubliek volgens arbeidsrechtelijk statuut

Bijlage 3 De getalsterkste van het kiezerspubliek van de partijen:  
vergelijking van de 'General Election Study Belgium' en de verkiezingsuitslagen

### **Noten**

## 1. Inleiding

Eén van de cruciale functies die politieke partijen in onze West-Europese representatieve democratieën vervullen omvat politieke representatie of vertegenwoordiging. Partijen fungeren als tussenschakels tussen maatschappij en overheid door in de eerste plaats maatschappelijke noden en wensen op de politieke agenda te brengen (“De partij formuleert politieke vragen en belangen, zij brengt ze op het politieke forum en poogt ze zo sterk te maken dat er niet meer naast kan worden gekeken: de ‘interest articulation’ of ‘vragenverwoording’.”<sup>1</sup>) en deze naderhand te transformeren naar overheidsbeleid.<sup>2</sup>

De aandacht van politieke partijen ten aanzien van maatschappelijke problemen kan derhalve onderzocht worden in overeenstemming met deze verschillende acties van de partijen bij de totstandkoming van het beleid. In de eerste plaats kan men de inzet van partijen voorafgaand aan de beleidsvorming onderzoeken. De aandacht die politieke partijen hier tentoonspreiden voor een bepaald maatschappelijk probleem, hun *ontvankelijkheid* of ‘responsiveness’ ten aanzien ervan, kan men definiëren als de mate waarin deze ten eerste de prangendheid van dit probleem percipiëren en uitdrukken, en ten tweede hun geprefereerde beleidsintenties duidelijk maken via de formulering van voorstellen ter oplossing van dit probleem.<sup>3</sup> In deze monografie wordt de ontvankelijkheid van politieke partijen onderzocht met betrekking tot één specifiek maatschappelijk probleem, met name werkloosheid. Er wordt bekeken of de Belgische politieke partijen in de jaren negentig werkloosheid als een belangrijk politiek probleem aanzien hebben en werkgelegenheid als politieke prioriteit. In een volgende fase kan men het *beleid* op zich bestuderen, zoals het gerealiseerd werd in de schoot van de regering. Dit leidt ons tot de tweede vraag, met name hoe het belang dat eventueel aan het probleem werd toegeschreven door de politieke partijen naderhand vertaald werd door de regeringspartijen.

Van Deth en Vis maken het onderscheid duidelijk tussen een *verschijnsel* en een *probleem*: “Hoewel mensen voortdurend met allerlei moeilijkheden worden geconfronteerd, is lang niet elk verschijnsel een probleem. (...) Een verschijnsel wordt pas een probleem als er een afwijking met een norm of een waarde optreedt. Het verschijnsel dat er mensen zijn die geen betaalde baan hebben, is pas een werkloosheidsprobleem als men uitgaat van de norm dat iedereen behoort te werken voor de kost. Een andere norm of waarde – bijvoorbeeld dat niet-werken geoorloofd is als er mensen zijn die wèl willen werken – kan betekenen dat hetzelfde verschijnsel nu niet wordt aangemerkt als een probleem. Een probleem is dus een discrepantie of tegenstrijdigheid tussen een feit en een norm”.<sup>4</sup> De eerste hierboven vernoemde norm met betrekking tot de betekenis van arbeid voor mensen wordt aangeduid als het klassieke arbeidsethos, dat nog steeds primeert in onze samenleving zoals in onderzoek herhaaldelijk werd vastgesteld<sup>5</sup>. Uit de Eurobarometer-enquête, van 1993, betreffende de publieke opinie in de Europese Unie blijkt bijvoorbeeld dat 87 procent van de EU-burgers arbeid zo belangrijk achten dat ze het als een recht beschouwen dat door de overheid moet gevrijwaard worden.<sup>6</sup> W. Albeda vat het belang van arbeid samen: ten eerste als inkomensbron voor de samenleving en het individu, ten tweede als middel voor zelfontplooiing, ten derde als middel tot integratie in ons maatschappelijk bestel dat men nog steeds het beste kan karakteriseren als een arbeidsbestel. Dus, hoewel in onze verzorgingsstaat werklozen via de sociale zekerheid een vervangingsinkomen genieten, vormt de uitsluiting uit het arbeidsbestel voor de meeste mensen een traumatische ervaring, besluit hij.<sup>7</sup> We kunnen stellen dat het ontberen van een job wel degelijk een maatschappelijk probleem is. Echter, niet alle problemen in een

samenleving belanden of blijven (in dezelfde mate) op de politieke agenda. Werkloosheid lijkt enerzijds één van de problemen dat voortdurend op de agenda staat. Al sinds een halve eeuw wordt het domein van de werkloosheid aanvaard als onderdeel van het overheidsbeleid, begonnen met de institutionalisering van het systeem van werkloosheidsuitkeringen<sup>8</sup> en de opname van het doel van volledige werkgelegenheid door elke Westerse regering, ook in België.<sup>9</sup> Daarmee werd dit feit aanzien en erkend als een *politiek probleem*. Anderzijds kan het doel van volledige werkgelegenheid in concurrentie staan met andere *politieke prioriteiten*, zoals verwoordt door R. Rose: “Employment issues must take a place in the queue along with many other priorities of government. (...) The argument that unemployment must be the first priority of government is special-interest pleading; nor does unemployment undermine law and order, as was casually forecast in the mid-1970s. The Thatcher government has spectacularly demonstrated that a government can ignore rapidly rising unemployment in pursuit of other goals, such as reducing inflation, and win re-election. (...) It is a political decision whether the principal goal of the government of the day is economic growth, low inflation, getting rid of a balance of payment deficit, or reducing unemployment”.<sup>10</sup>

## 2. De ontvankelijkheid van de partijen voor het werkloosheidsprobleem

Om een antwoord te vinden op de vraag of de politieke partijen in de jaren negentig het werkloosheidsprobleem in België als een belangrijk probleem aanzien hebben en werkgelegenheidsbeleid als een politieke prioriteit, worden de verkiezingsprogramma's van de tien relevante partijen voor de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 en 21 mei 1995<sup>11</sup>, die respectievelijk de beleidsintenties inhouden voor de periode tot 1995 en tot 1999, onderzocht door middel van thematische inhoudsanalyse via de belangbenadering.

### 2.1 Opzet

De centrale onderzoekseenheden zijn de *relevante* partijen. Een partij wordt in het algemeen als relevant beschouwd in het politiek systeem indien ze tenminste vijf procent van de stemmen op nationaal niveau behaalt, of indien ze een invloed kan uitoefenen op de regeringsvormingen omdat ze coalitie- of chantagepotentieel heeft. Een partij heeft coalitiepotentieel omwille van regeringsdeelname in het verleden of omdat ze door de grote partijen als potentiële coalitiepartner wordt aanzien. Een partij die ideologisch onaanvaardbaar is voor de andere coalitiepartners, dus verstoken van coalitiepotentieel, moet toch als relevant beschouwd worden indien ze voldoende groot is, “based on the power of intimidation, or more exactly, the blackmail potential of the opposition-oriented parties”.<sup>12</sup> De vijf procent regel is in België op nationaal niveau moeilijk te hanteren, gezien partijen niet appelleren aan de voltallige bevolking bij verkiezingen, maar telkens aan deze van hun regio (Vlaanderen, Wallonië, Brussel). Op die manier is er geen sprake van één partijstelsel maar van meerdere. Succes of verlies wordt enkel gemeten binnen de afzonderlijke ééntalige systemen.<sup>13</sup> Het ligt voor de hand de vijf procent regel toe te passen op regionaal niveau, hoewel de twee partijstelsels opnieuw samenvallen in de nationale regering. Onderstaande tien partijen kunnen volgens deze criteria voor de jaren negentig als significant beschouwd worden<sup>14</sup>: de christen-democratische CVP en PSC, de socialisten van de SP en PS, de liberale partijen PVV (in 1993 gewijzigd in VLD) en PRL, de groene partijen AGALEV en Ecolo, de Vlaamse communautaire partij VU<sup>15</sup>, en het Vlaams Blok (waarover in de literatuur discussie bestaat om ze als communautaire dan wel als extreemrechtse partij te classificeren).<sup>16</sup>

Partijen brengen op verscheidene manieren hun standpunten naar buiten en hun ontvankelijkheid voor het werkloosheidsprobleem kan derhalve op basis van verschillende bronnen onderzocht worden. De keuze valt hier op de *verkiezingsprogramma's* omdat politieke partijen via deze officiële platformen hun maatschappijvisie en beleidsintenties bekend maken voor een ruim publiek. In tegenstelling tot andere formele verklaringen, bijvoorbeeld op partijcongressen en tijdens kamerdebatten, zijn verkiezingsprogramma's “the only medium-term plans which any organisation makes for the whole of a democratic society. They are also, because of constraints of time and resources, the only framework which parties have for directing and coordinating their activities once they are in government”.<sup>17</sup> Bovendien is uit comparatief onderzoek gebleken dat de verkiezingsprogramma's van de Belgische partijen onveranderlijk goed uitgewerkte beleidsdocumenten zijn. Ze zijn “the authoritative statement of the party's policy position at the time of the election in question”.<sup>18</sup> Langs de andere kant wordt vaak – en terecht – sceptisch gedaan over de waarde van verkiezingsprogramma's omdat ze in de meeste landen slechts door weinig kiezers worden

gelezen. De waarde van een bepaalde bron moet echter bepaald worden in functie van de onderzoeksvraag. Indien men bijvoorbeeld de invloed van concrete thema's tijdens verkiezingscampagnes op het stemgedrag wil onderzoeken, zijn andere bronnen aangewezen zoals publiciteit via verschillende media, verkiezingsdebatten en survey-data.<sup>19</sup> Hier gaat het echter niet om de agenda van de partijen tijdens de korte campagneperiode, waarbij een selectie wordt gemaakt uit het programma, maar om de langere termijn beleidsagenda van de partijen. P. Pennings en J.E. Keman weerleggen het scepticisme ten aanzien van de verkiezingsprogramma's als volgt: "Wij menen dat als een partij(elite) na (lange) voorstudies, inspraakprocedures en afwegingen op bestuursniveau haar eigen op schrift gestelde standpunten niet serieus neemt, of niet verwacht dat anderen (andere partijen, de media, het electoraat) dat zullen doen, dat van een cynisme getuigt dat onvoldoende recht doet aan de politieke werkzaamheden van een partij. Ten tweede, afgezien van de directe invloed van een partijprogramma op het gedrag van politieke actoren, speelt een partijprogramma een rol als strategisch instrument en als beleidsdocument".<sup>20</sup> Bijkomend voordeel is dat het om gelijksoortige bronnen voor elke onderzoekseenheid in kwestie gaat, zowel wat betreft het tijdstip waarop het voorhanden is als wat betreft het doel waartoe het verspreid wordt, waardoor het mogelijk is deze als vergelijkingsbasis aan te wenden.

Inhoudsanalyse via de *belangbenadering* onderscheidt zich van andere thematische inhoudsanalyse (zoals het mechanistisch tellen van trefwoorden of zinnen) omdat ze meer oog heeft voor tekstuele nuances, en tegelijkertijd zowel een kwantitatieve als kwalitatieve vergelijking mogelijk maken. De belangbenadering of 'saliency approach' gaat uit van de 'saliency theory of party competition'.<sup>21</sup> Volgens deze theorie onderscheiden partijen zich van elkaar door hun respectieve belangstellingssferen en niet door elkaar of mekaars standpunten te becommentariëren of aan te vallen: "Saliency theory sees party competition in terms of varying emphases on policy areas. In their public pronouncements, parties do not scrupulously consider each topic of public interest in turn, contrasting their own detailed policies with those of their opponents. (...) Party competition is only secondarily a direct confrontation of opposing policies. Most frequently it produces selective emphases on the strong points of one's own case. Rather than promoting an educational dialogue, parties talk past each other".<sup>22</sup> Toch betekent dit naast elkaar praten niet dat partijen geen positie innemen: "By stressing certain items and excluding others – without overtly denouncing the latter – parties are, to be sure, implicitly taking pro and anti positions".<sup>23</sup> Volgens de belangbenadering is de frequentie waarmee een partij iets stelt over een onderwerp een indicator voor de belangstellingssfeer van deze partij.<sup>24</sup>

Ons baserend op deze bevindingen vergelijken we de aandacht die gepend werd aan de problematiek van de werkloosheid en aan het werkgelegenheidsbeleid door de verschillende partijen en op de twee verschillende tijdstippen. Deze oefening geeft een idee van de mate waarin een politieke partij werkloosheid als een politiek probleem en een beleidsprioriteit beschouwd heeft, in vergelijking met andere beleidsdomeinen en in vergelijking met andere partijen. Elk verkiezingsprogramma wordt daartoe onderverdeeld in quasi-zinnen. Een quasi-zin is een groep woorden die één enkel politiek idee bevat en is daarmee een preciezere teleenheid dan een zin. Het louter tellen van (eventueel samengestelde) zinnen kan immers het resultaat vertekenen, vanwege stijlverschillen in taalgebruik.<sup>25</sup>

Onder *werkgelegenheidsbeleid* verstaan we alle maatregelen die de intentie hebben de werkgelegenheidssituatie te verbeteren. Men kan een onderscheid maken tussen macro-economische en specifieke maatregelen. Het macro-economisch werkgelegenheidsbeleid hanteert instrumenten van het economisch, financieel en inkomensbeleid om marktomvattend

en onrechtstreeks op de bereidheid van de verschillende partners op de arbeidsmarkt in te werken om arbeidsovereenkomsten af te sluiten. Het specifiek arbeidsmarktbeleid streeft er naar rechtstreeks in te werken op de vraag en het aanbod van arbeid door middel van naar sociale groepen, regionen en industrieën gedifferentieerde maatregelen.<sup>26</sup>

Het percentage quasi-zinnen dat de problematiek van de werkloosheid en het werkgelegenheidsbeleid volgens bovenstaande definitie verwoordt in verhouding tot het totaal aantal quasi-zinnen van het verkiezingsprogramma in kwestie, is dan een graadmeter van ontvankelijkheid of 'responsiveness'. De resultaten van de kwantitatieve analyse worden aangevuld met een weergave van de perceptie door elke partij van de werkloosheidsproblematiek en de plaats die de thematiek krijgt toegewezen in het programma.

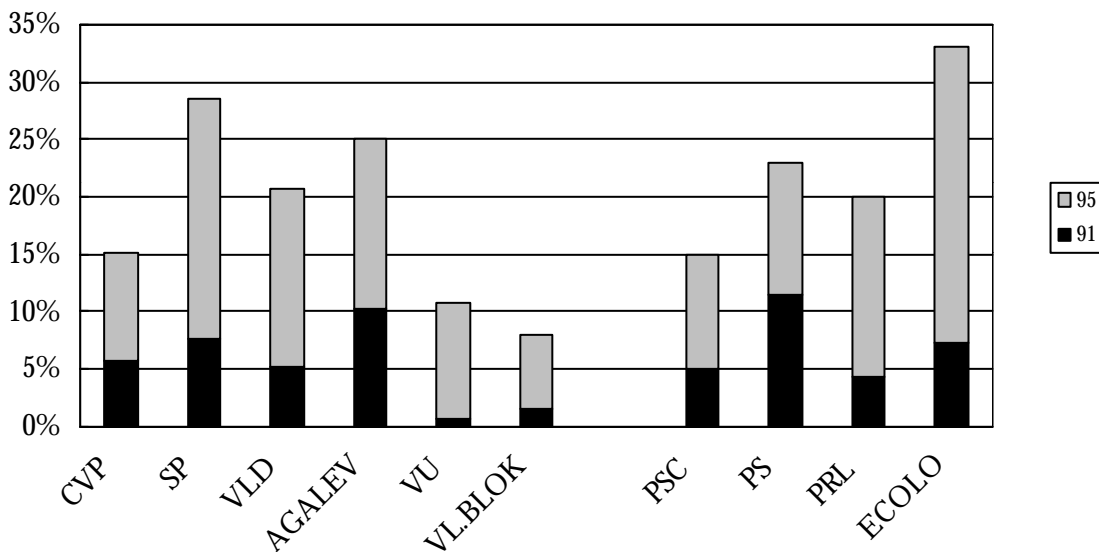
## 2.2 Resultaten

De resultaten van de analyse (zie figuur 1) tonen *aanzienlijke verschillen* in de graad van ontvankelijkheid voor het werkloosheidsprobleem door de verschillende Belgische politieke partijen, zowel in 1991 als in 1995, én een evolutie doorheen de tijd.

Voor 1991 bedraagt de ontvankelijkheidsgraad gemiddeld 7.30 pct., tegenover 13.39 pct. voor 1995. De gemiddelde ontvankelijkheid van de Vlaamse partijen was steeds iets lager dan deze van de Franstalige partijen: 6.78 pct. tegenover 7.78 pct. in 1991 en 12.12 pct. tegenover 14.28 pct. in 1995. Deze lagere score van de Vlaamse partijen kan echter vooral worden toegeschreven aan de zeer geringe aandacht die de VU en het Vlaams Blok in 1991 aan de werkloosheidsproblematiek besteedden, en aan de relatief geringe aandacht bij dezelfde twee partijen in 1995.

In 1991 varieert de ontvankelijkheidsgraad van minimum 0.63 pct. (Vlaams Blok) tot maximum 11.38 pct. (PS). In 1995 lopen de graden uiteen van minimum 6.36 pct. (Vlaams Blok) tot maximum 25.97 pct. (Ecolo).

**Figuur 1: Ontvankelijkheid van partijen in België voor het werkloosheidsprobleem, 1991 en 1995**





## a) 1991

In 1991 hebben de *groene* en *socialistische partijen* zich het meest op het werkloosheidsthema geprofileerd. Dit blijkt uit de cijfers van de inhoudsanalyse, maar ook uit de weergegeven perceptieverschillen en de prominente plaats die de thematiek toegewezen kreeg in hun programma's in tegenstelling tot de andere partijen. De Vlaamse groenen hadden ruime aandacht voor de problematiek van de arbeidsmarkt ("Een grote groep mensen heeft geen werk...") en stelden uitvoerig maatregelen voor. De Franstalige groenen van Ecolo erkenden dat de werkloosheid de laatste tijd opnieuw aan het stijgen was in België: "Si au cours des années récentes, la reprise économique aidant, on a pu croire qu'il en serait ainsi, la reprise du chômage au cours de ces derniers mois a confirmé, si besoin était, que le chômage était un problème structurel". Ze plaatsten de socio-economische problematiek voorop met onder meer een uitgewerkt tewerkstellingsplan. De SP schreef dat de werkloosheid in Vlaanderen onrustwekkend hoog bleef en de groep van langdurig werklozen onaanvaardbaar groot. In het eerste hoofdstuk 'De grond onder onze voeten: inkomen en werk' stelden ze uitgebreid maatregelen ter bestrijding van deze toestand voor. Net als de SP waren de Franstalige socialistische van mening dat het herstel van de economische groei niet vertaald is geworden in een massale vermindering van de werkloosheid en dat een zekere stabilisatie van de werkloosheidsgraad niets verminderd heeft aan de bestaande moeilijkheden op de arbeidsmarkt. In het tweede hoofdstuk 'L'emploi, plus que jamais' stelden ze uitgebreid hun plannen voor.

De aandacht voor de werkloosheidsproblematiek van zowel de *christen-democratische* als *liberale partijen* was een stuk minder in beide landsgedeelten, zoals blijkt uit de kwantitatieve analyse. Bovendien gaven de Vlaamse christen-democraten niet de indruk gealarmeerd te zijn door de toestand van de arbeidsmarkt. In de inleiding schreven ze dat hun strijd voor meer werk als regeringspartij de afgelopen legislatuur met groot succes werd geleverd: "De werkloosheid is in België en meer nog in Vlaanderen verder blijven dalen. (...) Globaal bevinden de werkloosheidscijfers zich op het laagste niveau van de afgelopen tien jaar". Dit is een groot verschil in perceptie in vergelijking met de SP, nochtans ook een uittrede regeringspartij. Pas achteraan in het programma sprak de CVP zich in een bondige paragraaf wel uit voor een 'volgehouden werkgelegenheidsbeleid'. Wat betreft de arbeidsmarkt schreven de Franstalige christen-democraten van de PSC enerzijds dat de tewerkstelling gestegen was en de werkloosheid overall gedaald was. Daarmee sloten ze zich aan bij de positieve boodschap van de CVP. Anderzijds erkenden ze dat de meest voorkomende vorm van uitsluiting veroorzaakt werd door werkloosheid. Ze deden een aantal concrete voorstellen voor personen die nog steeds uit de boot vielen. De Vlaamse liberalen lieten zich op geen enkele manier uit over werkloosheid als zijnde een probleem. Hun prioritair aandachtspunt was de modernisering van de economie en de verhoging van de competitiviteit. Daartoe stelden ze zes maatregelen voor, waarvan er wel één paragraaf betrekking had op de arbeidsmarkt. In tegenstelling tot de Vlaamse liberalen ging de PRL wel in op de stijgende werkloosheid: "L'imposture c'est promettre 100.000 emplois nouveaux pour ensuite enrayer la compétitivité des entreprises et enregistrer, depuis janvier 1991, 30.000 chômeurs supplémentaires". Ze trokken echter vooral van leer tegen het 'bedrog' van de uittrede regering in het algemeen. Door de afwezigheid van een concreet programma ter bestrijding van de werkloosheid gaven ze zeker niet de indruk zeer ontvankelijkheid te zijn voor de problematiek, op de aanklacht na.

In Vlaanderen besteedden het Vlaams Blok en de Volksunie quasi geen aandacht aan de werkloosheidsproblematiek. De *Volksunie* maakte in haar programma in de eerste plaats

duidelijk welke zaken de uittrede regering (waar zij deel van uitmaakten maar vroegtijdig verlieten) tot een goed einde had gebracht. Het terugdringen van de werkloosheid was één van die goede dingen. Behalve deze uitspraak werd er verder geen enkele aandacht meer besteed aan de werkloosheidsproblematiek en quasi geen beleid vooropgesteld. Net als de VU besteedde ook het *Vlaams Blok* in haar verkiezingsprogramma van '91 niet de geringste aandacht de werkloosheidsproblematiek.

## b) 1995

In 1995 stijgt de ontvankelijkheidsgraad bij alle partijen aanzienlijk. Hoewel de verschillen tussen de partijen onderling nog groot zijn (variatie van 6.36 pct. tot 25.97 pct.), zijn er geen perceptieverschillen meer vast te stellen omtrent de toestand van de werkloosheid, en vonden alle partijen met uitzondering van het Vlaams Blok dat de bestrijding van de werkloosheid de komende legislatuur een beleidsprioriteit moest zijn (in 1991 waren enkel de groene en socialistische partijen die mening toegedaan). Indien men de partijen onderling vergelijkt, vindt de opvallendste aandachtsverschuiving plaats bij de liberale partijen, die in beide landsgedeelten in 1995 veel meer aandacht hadden voor het thema dan de christen-democratische partijen en van de midden- naar de kopgroep verhuisden.

*AGALEV* bekritiseerde in de inleiding het tewerkstellingsbeleid van de regering en stelde vast dat het aantal werklozen fors bleef toenemen. In het achtste hoofdstuk deed de partij haar voorstellen en koppelde haar traditioneel milieuthema aan arbeid onder de titel 'Groene werkgelegenheid'. Ook in het verkiezingsprogramma van *Ecolo* stond arbeid vooraan, vertrekkend vanuit de vaststelling dat de werkloosheid onrustwekkend gestegen was. Een groot deel van het programma werd besteed aan de uiteenzetting van hun vooropgesteld arbeidsmarktbeleid.

In de inleiding van het verkiezingsprogramma '95 stelde de *SP*, dat meer dan een half miljoen mensen in België stonden te wachten om terug ingeschakeld te worden in het economisch leven. De eerste van hun vier grote doelstellingen bestond erin een arbeidsmarktbeleid na te streven om iedereen in onze samenleving die wou werken aan het werk te zetten. Het tewerkstellingsthema stond eveneens prominent op de agenda van de *PS*. Tewerkstelling was voor hen dé prioriteit, want 'l'économie mondiale (...) a produit un chômage croissant depuis vingt ans' en 'le risque de chômage touche une population de plus en plus large'. Opnieuw stelden ze uitgebreid hun maatregelen voor.

Al in de inleiding van het *CVP* programma van 1995 was de toon volledig verschillend in vergelijking met die van 1991. De partij noemde de onverminderd hoge werkloosheid één van de grote maatschappelijke problemen van de komende vijf jaren, en de grootste politieke uitdaging. Het eerste hoofdstuk ging uitgebreid in op de werkloosheidsproblematiek, met concrete voorstellen ter zake. Ook de *PSC* noemde de tewerkstelling in 1995 een 'problème grave et très actuel' en beleidsmatig 'une priorité essentielle'. Het tweede van de tien voorgestelde projecten behandelde uitgebreid de problematiek en bestond uit een uitgewerkt plan voor de strijd tegen de werkloosheid.

In de inleiding van haar 'regeerprogramma' benadrukte de *VLD* in 1995 wel de problematiek van de werkzoekenden. Ondanks de verbetering van het economisch klimaat bleef de werkloosheid als een dreiging boven het hoofd van vele arbeiders, bedienden en zelfstandigen hangen. Het eerste hoofdstuk van het programma handelde volledig over werkloosheid en stelde de liberale aanpak van het probleem voor. Ook in 1995 hield de *PRL* de vorige regering verantwoordelijk. "Acceptez-vous qu'il y a encore en Belgique 500.000 chômeurs complets

indemnisés et que 1.100.000 personnes dépendent du budget du chômage?”, vroeg de partij in de inleiding van haar programma. Als eerste hoofdstuk stelden ze hun project ‘Agir pour l’emploi’ voor, waarmee arbeidsmarktbeleid deze keer wel uitdrukkelijk aanwezig was.

In 1995 baarde de werkloosheidssituatie in Vlaanderen de *VU* wel grote zorgen. Tewerkstellingsbeleid moest volgens de *VU* één van de belangrijkste prioriteiten worden tijdens de volgende legislatuur en het partijstandpunt ter zake werd deze keer uitgebreid in het tweede hoofdstuk van het programma uiteengezet en werd als eerste van tien prioriteiten vernoemd. Het *Vlaams Blok* schreef dat de “werkloosheid op de eigen arbeidsmarkt fenomenaal hoge toppen scheert” en besteedde een klein deel van haar programma aan een aantal voorstellen om de tewerkstelling te bevorderen.

### 3. Mogelijke hypothesen die verschillen in ontvankelijkheid verklaren

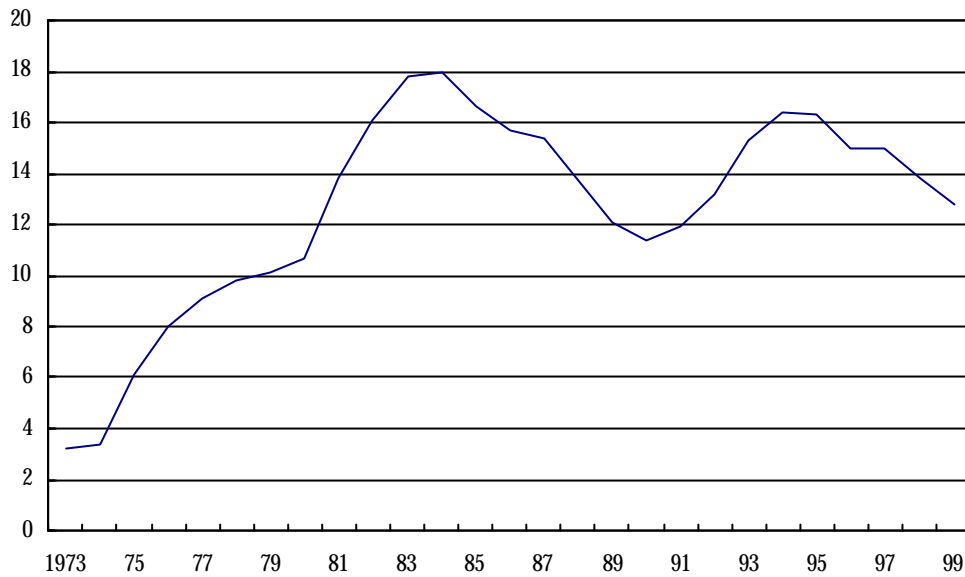
**B**ovenstaande analyse ontkracht de idee dat werkloosheid een probleem is dat voortdurend of hoog op de agenda van alle Belgische politieke partijen staat. Niet elke partij aanziet dit maatschappelijk probleem altijd en in dezelfde mate als een politiek probleem en als een beleidsprioriteit.

In de literatuur aangaande de drijfveren van partijen bij de totstandkoming van hun beleidsintenties wordt van verschillende hypothesen uitgegaan die in dat proces een rol spelen en verklaringen kunnen aanreiken voor verschillen tussen partijen of evoluties doorheen de tijd. In de eerste plaats kan men stellen dat de ontvankelijkheid van partijen vooral bepaald zou kunnen worden door de *context*, de objectieve toestand van het werkloosheidsprobleem: bij een toename van de werkloosheid verwachten we van partijen dat ze het belang van dit probleem benadrukken en bepaalde oplossingen voorstellen.<sup>27</sup> Anderzijds wordt er vaak vanuit gegaan dat partijen zich laten leiden door hun *'ideologie'* (hier te interpreteren als de links-rechts positie van partijen): "Consequently, parties are not supposed to be very responsive to sudden shifts in problems".<sup>28</sup> Een derde vaak geopperde mogelijke motivering is het *electoralisme* en voorspelt dat partijen zich eerder laten leiden door de beleidsprioriteiten van hun respectievelijke kiezers om zoveel mogelijk stemmen te halen.<sup>29</sup> R. Rose vat de twee laatste stellingen als volgt samen: "The way in which politicians evaluate employment or proposals about unemployment is not the function of an economic calculus of the 'full employment GNP' or of NAIRU. It is a reflection of politics and ideology: 'politics is what an administration puts off limits because of its perception about what the electorate will support, and ideology is what it considers non-negotiable because of its own philosophical predilections'".<sup>30</sup>

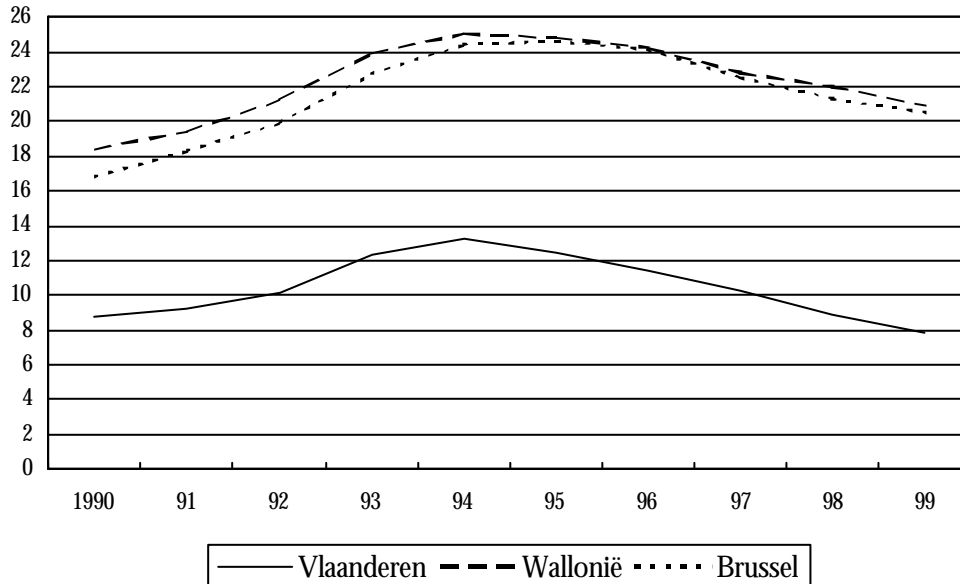
#### 3.1 De intensiteit van het werkloosheidsprobleem

In de loop van de jongste vijftientig jaar werd de Belgische bevolking in stijgende lijn blootgesteld aan het risico om werkloos te worden (figuur 2). In 1973 bedroeg de werkloosheidsgraad 3.2 pct. (of 82.370 werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) ten opzichte van de tegen werkloosheid verzekerde bevolking).<sup>31</sup> In 1975 was dit percentage verdubbeld, in 1980 verder gestegen tot meer dan 10 pct. en in 1985 tot 16.6 pct., wat neerkomt op 455.530 personen. Tussen 1985 en 1990 kon men een aanzienlijke en bestendige daling van de werkloosheid constateren: in 1990 bedroeg de werkloosheidsgraad nog 11.4 pct., de laagste graad sedert 1980. Tussen 1991 en 1994 echter steeg het aantal werklozen opnieuw dramatisch.

Naast de tendens van de hernieuwde sterke toename van de werkloosheid vanaf het begin van de jaren negentig, maken de gedesaggregeerde werkloosheidsindicatoren duidelijk dat niet alle gewesten in België in dezelfde mate geconfronteerd werden met werkloosheid. De werkloosheidsgraad was in Brussel en Wallonië dubbel zo hoog dan in Vlaanderen, maar alle drie kenden ze een sterke stijging van de werkloosheid, ondanks de verschillende uitgangspunten (figuur 3).

**Figuur 2: Evolutie van de werkloosheidsgraad, België, 1973-1999**

Bron : RVA, Directie Statistieken en Publicatie  
(UVW's in vergelijking met de tegen werkloosheid verzekerden)

**Figuur 3: Evolutie van de werkloosheidsgraad, gewesten, 1990-1999**

Bron : RVA, Directie Statistieken en Publicatie  
(UVW's in vergelijking met de tegen werkloosheid verzekerden)

### a) 1991

Op basis van de omvang van de werkloosheid en de *toename van de werkloosheid sedert ongeveer een jaar voorafgaand aan de verkiezingen van november 1991*, zou men met reden kunnen verwachten dat alle politieke partijen in hun programma's van 1991 in hoge mate

begaan zouden geweest zijn met de werkloosheidsproblematiek, dat ze het belang van dit probleem zouden benadrukt hebben en bepaalde oplossingen zouden voorgesteld hebben.

Zoals aangetoond gaat deze stelling niet op: slechts de helft van de partijen benadrukte de achteruitgang van de arbeidsmarktsituatie (Ecolo, PRL) of aanzag de toestand als zorgwekkend (AGALEV, Ecolo, SP, PS), terwijl er in het verkiezingsjaar 12 pct. van de tegen werkloosheid verzekerde bevolking werkzoekend was. Het 'politiek wenselijk niveau van werkloosheid' lag bij een aantal partijen blijkbaar zeer hoog!

Niet alleen verschilden de partijen onderling wat betreft de aandacht die ze aan werkloosheid besteedden. Maar bovendien schrokken net een aantal van die partijen die er minder aandacht aan besteden er niet voor terug de bevolking bewust voor te liegen omtrent de reële negatieve evolutie van de werkloosheid, die duidelijk uit de statistieken naar voren komt: volgens de christen-democratische partijen CVP en PSC en volgens de VU was de werkloosheid gedaald!

De globale werkloosheidscijfers verbergen bovendien het feit dat een aantal bevolkingsgroepen relatief gezien in hogere mate onderhevig zijn aan het werkloosheidsrisico. De voornaamste componenten van de werkloosheid worden duidelijk door een opsplitsing van de werkloosheidsindicatoren naar geslacht, leeftijd, studieniveau en werkloosheidsduur:

- Ongeacht het niveau van de totale werkloosheidsgraad worden vrouwen relatief bekeken traditioneel meer getroffen door werkloosheid dan mannen. Zelfs tijdens de jaren zestig, toen werkloosheid eerder een randverschijnsel was en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen nog een stuk geringer dan nu, viel deze vaststelling reeds op.<sup>32</sup> De werkloosheidsgraad bij vrouwen lag in de jaren negentig bijna tweemaal hoger dan bij mannen, en bedroeg in 1991 16.4 pct. tegenover 8.5 pct. bij mannen.
- Ook jongeren vormden een risicogroep, met een werkloosheidsgraad die anderhalf maal hoger was dan de globale werkloosheidsgraad.
- Het grootste deel van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW's)<sup>33</sup> was laaggeschoold. Het aantal UVW's in 1991 met ten hoogste een diploma van lager secundair onderwijs maakte twee derden van het totaal aantal UVW's uit, terwijl hooggeschoolden slechts een aandeel van ongeveer 6 pct. in het totaal aantal hebben. Een vergelijking van het studieniveau van UVW's met dat van het gemiddelde van de bevolking maakt bovendien duidelijk dat deze eerste groep oververtegenwoordigd was in het totaal aantal UVW's en de hooggeschoolde werkzoekenden ondervertegenwoordigd.<sup>34</sup> De kansen op een arbeidsplaats nemen toe naargelang het bereikte studieniveau.
- Ten slotte behoorde bijna 60 pct. van de UVW's tot de categorie van langdurige werklozen (één jaar of meer) in 1991. Bovendien was bijna 40 pct. van deze langdurig werklozen twee jaar of meer werkloos.
- De gemiddelde toestand op de Vlaamse arbeidsmarkt in 1991 was weliswaar gunstiger dan in Wallonië en Brussel, maar er heerste eveneens een sterke concentratie van de werkloosheid bij risicogroepen. De werkloosheidsgraad in Vlaanderen bedroeg 9.2 pct., maar uitgesplitst naar geslacht waren slechts 5.7 pct. van de mannen werkloos tegenover 14 pct. van de vrouwen. Eveneens twee derden van de werklozen waren laaggeschoold. Meer dan de helft van de werklozen was langdurig werkloos, en 38 pct. meer dan twee jaar werkloos.

Tabel 1 : Gedesaggregeerde werkloosheidsindicatoren, België, 1991 en 1995

	1991	1995
<u>A. Werkloosheidsgraad</u>		
Totaal	11.9	16.3
<i>Naar geslacht</i>		
Mannen	8.5	12.4
Vrouwen	16.4	21.2
<i>Naar leeftijd</i>		
-25-jarigen	17.5	22.9
<u>B. % van het totaal aantal werkzoekende UVW's</u>		
<i>Volgens studieniveau</i>		
Lager	41	35
Lager secundair	27	27
Hoger secundair	18	22
Hoger en universitair	6	8
Andere	8	8
<i>Volgens werkloosheidsduur</i>		
minder dan 1 jaar	43	36
1 jaar en meer	57	64
(waarvan 2 jaar en meer)	(39)	(44)

Bron : RVA, Directie Statistieken – Publicaties

(werkloosheidsgraad = UVW's in vergelijking met de tegen werkloosheid verzekerden)

De partijen die in 1991 de toestand op de arbeidsmarkt niet als een probleem aanduiden, gingen daarenboven dus ook voorbij aan de situatie van deze meest kwetsbare categorieën op de arbeidsmarkt, wiens toestand steeds verontrustend is gebleven, zelfs tijdens de economische heropleving in de tweede helft van de jaren tachtig.

Ten slotte kan de hypothese van de intensiteit van het werkloosheidsprobleem een mogelijke verklaring bieden voor de extreem lage scores qua ontvankelijkheid bij de VU en de Volksunie, gezien de gunstigere toestand van de arbeidsmarkt in Vlaanderen – de risicogroepen buiten beschouwing gelaten. In dit geval zou dit bevestigen dat de VU en het Vlaams Blok in 1991 zich bij de totstandkoming van hun beleidsprioriteiten beperkten tot strikt Vlaamse maatschappelijke problemen.

## b) 1995

De opmerkelijke stijging van de ontvankelijkheid bij alle partijen voor het werkloosheidsprobleem vier jaar later in 1995 lost de verwachtingen van deze eerste hypothese wel in, gezien de *uitermate negatieve evolutie van de werkloosheid*. Met bijna een half miljoen werkzoekende UVW's waren halverwege de jaren negentig nog nooit zoveel mensen buiten hun wil uitgesloten uit het arbeidsbestel. Misschien kunnen we wat betreft de ommekeer van de CVP, PSC, VLD, PRL, VU en Vlaams Blok de stelling van R. Henning en J. Richardson bijtreden dat op een bepaald moment de optie 'doing nothing' niet meer aangehouden kan worden en elke politieke partij zich genoodzaakt voelt de hiërarchie van haar beleidsprioriteiten aan te passen.<sup>35</sup>

### 3.2 De links-rechts positie van de politieke partijen

Zou het dan kunnen dat deze formele opsommingen in de partijprogramma's van wat als grote of belangrijke problemen wordt gezien, meer over de waarden van de politieke partijen zegt dan over het gewicht van de problemen zelf – hier de intensiteit van het werkloosheidsprobleem?<sup>36</sup> A. Hoogerwerf definieert politieke waarden als “voorstellingen van een wenselijke maatschappij en een wenselijk politiek bestel, aan de hand waarvan men maatschappelijke problemen en een beleid kan formuleren” en omschrijft een *waardendilemma* als “de noodzaak van een keuze of een verzoening tussen twee waarden waartussen een spanning of een conflict bestaat. Die spanning en dat conflict houden in dat het nastreven van de ene waarde althans gedeeltelijk ten koste van de andere kan gaan”.<sup>37</sup> Eén van de zeven door hem opgesomde fundamentele politieke dilemma's, waaraan politieke waarden zijn verbonden, is het dilemma rond de taakverdeling tussen *overheid en markt*. De polen van dit dilemma vertonen een relatie met een indeling in respectievelijke links en rechts denken binnen democratische stromingen. Volgens de auteur blijft het onderscheid tussen 'links' en 'rechts' in de politiek onvermijdelijk zolang velen één van de twee polen van een dilemma van waarden meer accentueren dan de andere pool.<sup>38</sup> Het in meerdere of mindere mate voorstaan door politieke partijen van overheidstussenkomst om de werkloosheid te bestrijden (in deze bijdrage gemeten door de graad van ontvankelijkheid) kan men beschouwen als een voortvloeisel van dit dilemma rond de taakverdeling tussen overheid en markt. De hypothese is dan dat linkse partijen eerder voorstander zijn van overheidstussenkomst, in tegenstelling tot rechtse partijen. Deze tegenstelling vindt men trouwens ook terug in de verschillende (economische) theorieën over het ontstaan van werkloosheid: “Some theories depict unemployment as the efficient outcome of market activity. These usually serve to rationalise a laissez-faire policy stance. Others depict unemployment as the product of market failures. Here, unemployment must be seen as the symptom of many possible diseases. (...) And just as different diseases require different treatments, so different market failures may call for different policies”.<sup>39</sup>

Een mogelijke verklarende factor voor verschillen in ontvankelijkheid ten overstaan van werkloosheid kan bijgevolg gelegen zijn in de *links-rechts positie* van de partijen. Recent comparatief empirisch onderzoek toont de blijvende relevantie aan van deze polarisering voor de competitie tussen partijen, ook in België. J. Huber en R. Ingelhart gingen in 42 landen na of de termen 'links' en 'rechts' nog algemeen gebruikt worden, en ten tweede welke de belangrijke onderwerpen zijn die partijen verdelen en de betekenis van de links-rechts tegenstelling definiëren. Het antwoord op de eerste vraag is volgens dit onderzoek ondubbelzinnig positief, want “eighty percent of the respondents declined to relabel the left and right poles of the primary dimension of political conflict” (en 87 procent indien men enkel de rijke landen in beschouwing neemt, waaronder België). Bovendien houden meer dan de helft van de door de genoemde thema's verband met de sociaal-economische rechts-links tegenstelling ('economic or class conflict'). Andere categorieën representeren nooit meer dan 10 procent van de genoemde thema's. Voor België haalt de categorie 'economic or class conflict' 60 procent. De auteurs besluiten dat er in bijna alle onderzochte landen een sterke band blijft bestaan 'between the left-right axis and conflict over economic issues'.<sup>40</sup>

Door de relatie te onderzoeken tussen de posities van de Belgische partijen op de links-rechts schaal en hun graad van ontvankelijkheid, kunnen we nagaan of deze hypothese hier een mogelijke verklaring kan bieden voor de verschillen tussen de partijen bij de beoordeling van het werkloosheidsprobleem.



De gegevens voor de hier gebruikte schaal zijn afkomstig van de European Representation Study o.l.v. H. Schmitt en J. Thomassen en zijn het resultaat van een enquête bij kamerleden en senatoren in 1996.<sup>41</sup> Zij werden onder meer gevraagd hun eigen partij op een 10 punten links-rechts schaal te situeren. De score voor elke partij op de links-rechts schaal is het gemiddelde van de beoordelingen van de kamerleden en senatoren van de desbetreffende partij. Deze methode past niet helemaal in de meest gangbare werkwijzen in het empirisch onderzoek om links-rechts schalen te construeren. Meestal gebeurt de samenstelling ervan op basis van indeling door deskundigen (vooraanstaande politicologen worden gevraagd de partijen te positioneren in het systeem waarin ze deskundig zijn<sup>42</sup>), op basis van inhoudsanalyse van partijprogramma's<sup>43</sup>, of op basis van 'self-placement' via enquêtes (kiezers die verklaren voor een bepaalde partij te stemmen en zichzelf een plaats toewijzen op de links-rechts schaal<sup>44</sup>). Echter, in overeenstemming met de vraag die hier gesteld wordt, namelijk welke waarden politieke partijen voorstaan, lijkt het voor de hand te liggen de partijen zelf te bevragen (zoals het aangewezen is zich te beroepen op 'self-placement' gegevens bij onderzoek naar waarden van het kiezerspubliek).<sup>45</sup>

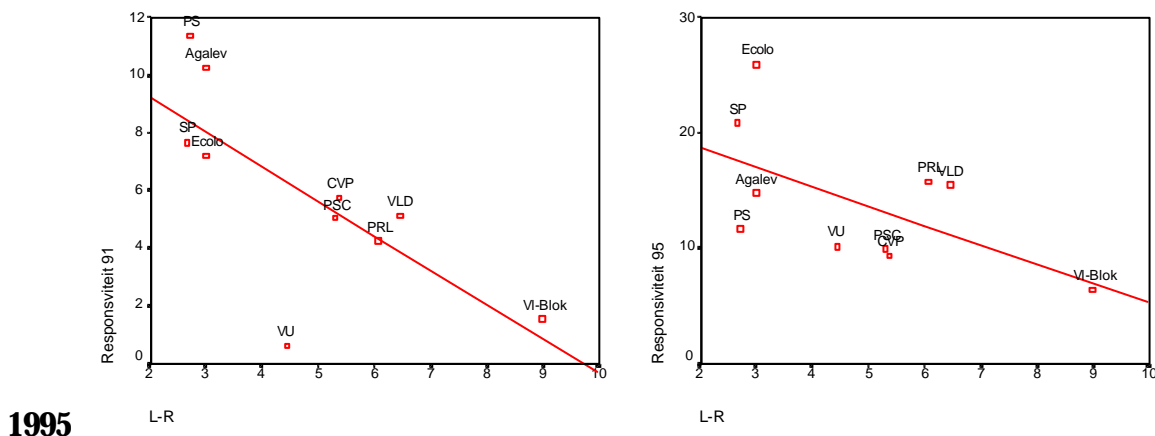
Er bevinden zich geen partijen in het extreem linkse blok (0-2). De socialistische en groene kamerleden en senatoren plaatsen hun partijen in het linkse blok (2-4). In het centrum (4-6) bevinden zich de christen-democratische partijen en de Volksunie. Beide liberale partijen worden rechts van het centrum (6-8) gesitueerd. Het Vlaams Blok tenslotte wordt door de mandatarissen van deze partij in de extreem rechtse hoek geplaatst (8-10).

Onderstaande spreidingsdiagrammen geven grafisch het verband weer tussen de links-rechts positie van de partijen en de graad van ontvankelijkheid voor de werkloosheid in 1991 en in 1995.

De sterkte van het verband tussen beide variabelen is zeer uitgesproken in 1991 (Pearson product-moment correlatiecoëfficiënt =  $-0.722$ <sup>46</sup>). Linksere partijen besteden in 1991 inderdaad veel meer aandacht aan de werkloosheid dan rechtser gesitueerde. De positie van de VU springt wel in het oog: de partij besteedt nog veel minder aandacht aan de werkloosheidsproblematiek dan men zou kunnen verwachten vanuit haar centrumpositie.

De links-rechts hypothese gaat in mindere mate op in 1995 (=  $-0.580$ ), vooral omwille van de opmerkelijke positie van de liberale partijen. Zij vertonen beiden een spectaculaire verhoging van de graad van ontvankelijkheid en laten enkel de SP en AGALEV voorgaan.<sup>47</sup>

**Figuur 4: De relatie tussen de links-rechts positie van politieke partijen in België en hun ontvankelijkheid voor het werkloosheidsprobleem, 1991-**



### **3.3 Het kiezerspubliek van de politieke partijen**

Volgens het ‘partisan model of economic policy’ ligt de verklaring waarom linkse partijen, in tegenstelling tot rechtse partijen, zoveel aandacht besteden aan werkloosheid in het ongelijk werkloosheidsrisico waaraan het kiezerspubliek van de verschillende partijen onderhevig is : “The foundation of partisan theory is the assumption that each political party has a separate core constituency with its own identifiable interests in economic policy, and that the party acts ‘ideologically’ to implement policies in the interests of its core constituency. (...) Those groups strongest in favour of right parties tend to own more financial capital, have higher-status jobs, and in general have jobs that are more secure, more resistant to layoffs in the event of an economic contraction. (...) Just the opposite is true of the core of left parties. Their typically lower-status jobs are on average less secure. They are correspondingly more dependent on earnings from labour, are unlikely to own much financial capital, and are much more exposed economically to the vicissitudes of cyclical downturns, bearing a greater share of the costs of reduced output and increased unemployment”.<sup>48</sup>

Op basis van de 1991 en 1995 ‘General Election Study Belgium’ is het mogelijk het kiezerspubliek van elke Belgische politieke partij ten tijde van de twee verkiezingen op te delen volgens *arbeidsrechtelijk statuut*, met ook de categorie ‘werkloos’.<sup>49</sup> In bijlage 2 worden de resultaten voor alle categorieën weergegeven (naast ‘werkloos’ ook ‘werkend’, ‘gepensioneerd’, ‘huisvrouw’, ‘student’, ‘andere’).

De resultaten van de enquête van 1991 hebben betrekking op 94.9 pct. van de potentiële kiezers: 6.1 pct. van de respondenten antwoordde niet (de gestelde vraag luidde: “Voor welke politieke partij hebt U gestemd voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij de nationale verkiezingen”). Er zijn vijf partijen die in de enquête iets zwakker scoren in vergelijking met de verkiezingen zelf: SP, PS, PRL, VU, en Vlaams Blok, die 1.2 pct. of minder ondervertegenwoordigd zijn. Eveneens vijf partijen scoren in de enquête iets sterker dan in de verkiezingen: CVP, PSC, PVV, AGALEV en Ecolo, die tot 1.6 pct. oververtegenwoordigd zijn. De resultaten van 1995 hebben betrekking op 91.1 pct. van de potentiële kiezers: in vergelijking met 1991 gaven iets meer respondenten geen antwoord. Zes partijen scoren bijna identiek in de enquête in vergelijking met de verkiezingen: SP, PS, VLD, PRL-FDF, AGALEV en VU zijn minder dan 0.5 pct. onder- of oververtegenwoordigd. PSC, Ecolo en vooral de CVP zijn licht oververtegenwoordigd. Het Vlaams Blok is ondervertegenwoordigd met een verschil van 1.9 pct., evenals de categorie ‘andere partijen’ met 2.7 pct.<sup>50</sup>

**Tabel 2: Werkloze kiezers, 1991 en 1995 (% v.h. totaal aantal kiezers per partij)**

Partij	(a) Werkloos '91 GES	(b) Werkloos '95 GES	Vershil (b) – (a)
CVP	4.5	5.3	+0.8
PSC	4.0	5.7	+1.7
SP	7.1	7.4	+0.3
PS	7.2	11.2	+4.0
VLD	3.9	5.6	+1.7
PRL	3.3	/	/
PRL-FDF	/	8.6	/
VU	4.2	5.3	+1.1
VI. Blok	7.1	9.2	+2.1
AGALEV	6.1	5.5	-0.6
Ecolo	10.4	14.1	+3.7
FDF	2.4	/	/
Andere	4.4	19.8	+15.4
Blanco/Ongeldig	8.0	8.3	+0.3
Niet gaan stemmen	6.5	6.3	-0.2
Weigert/ Weet niet	6.5	9.5	+3.0
België	5.7	7.9	+2.2
Vlaanderen	5.4	6.5	+1.1
Wallonië	6.8	10.3	+3.5
Brussel	3.5	8.1	+4.6

Bron: 1991 General Election Study Belgium, 1995 General Election Study Belgium (ISPO/PIOP) (eigen bewerking)

In bovenstaande tabel kan men het percentage werkloze kiezers per partij onderscheiden.<sup>51</sup> Volgens de enquête telden in Vlaanderen drie partijen het hoogste percentage werklozen onder hun kiezers in 1991. Terwijl het Vlaamse gemiddelde voor werkloze kiezers volgens de enquête 5.4 pct. bedroeg, lag dit voor de SP en het Vlaams Blok op 7.1 pct. en voor Agalev op 6.1 pct. Ook in Wallonië kenden de socialisten en groenen meer werklozen dan het Waalse gemiddelde van 6.8 pct. (PS: 7.2; Ecolo: 10.4).

De overige partijen trokken in verhouding tot hun totale kiezerspubliek beduidend minder werklozen aan, met hier een ondervertegenwoordiging van deze categorie. In Vlaanderen scoorde de CVP 4.5 pct, de VU 4.2 pct. en tenslotte de PVV 3.9 pct. In Wallonië scoorde de PSC 4.0 pct., gevolgd door de PRL met 3.3 pct.

De aanwijzing van het relatief hoog aantal werklozen onder het kiezerspubliek van de links gesitueerde socialistische en groene partijen bevestigt hier de stelling van het 'partisan model of economic policy'. Het Vlaams Blok daarentegen, dat volgens de enquête in 1991 samen met de SP het hoogste percentage telde in Vlaanderen, zou volgens deze stelling veel meer aandacht moeten gehad hebben voor de werkloosheidsproblematiek. De bijna totale verwaarlozing vanwege de VU in 1991 van het werkloosheidsthema wordt ook hier niet verklaard. De VU besteedde niet alleen veel minder aandacht aan werkloosheid dan men zou kunnen verwachten vanuit haar centrumpositie, maar de partij bevond zich ook niet aan de staart van de groep indien men het aantal werklozen onder haar kiezers bekijkt.

In de enquêteresultaten voor de verkiezingen van 1995 is vooral de plaatswijziging van de twee liberale partijen opmerkelijk. We stelden vast dat het aantal werklozen onder het kiezerspubliek van de liberale partijen deze keer toch niet onaanzienlijk was (VLD: 5.6 pct.; PRL-FDF: 8.6 pct.) en ze meer werklozen telden dan de christen-democratische centrumpartijen. Bovendien bleek het kiezerspubliek van de liberale partijen economisch meer actief dan dat van de christen-democraten. Ongeveer 40 pct. van het kiezerspubliek van de christen-democratische partijen was gepensioneerd of huisvrouw in 1995, die door hun statuut geen risico liepen werkloos te worden, tegenover 25 pct. bij de liberale partijen. Vanuit electoraal standpunt is het derhalve niet zo verwonderlijk dat de liberale partijen de werkloosheidsproblematiek in grotere mate gaan benadrukken zijn in 1995, gezien de economische recessie en de terugloop van de werkgelegenheid in de periode 1991-1995.

#### 4. De beleidsintenties van de partijen m.b.t. drie actuele discussiepunten

**N**a de vaststelling dat er verschillen bestaan tussen partijen onderling en doorheen de tijd aangaande de politieke prioriteit van het bestrijden van de werkloosheid, stellen we ons vervolgens de vraag op welke manier de politieke partijen werkloosheid wilden bestrijden en of hun beleidsintenties ook hier van elkaar verschilden. Hoewel hier voorbijgegaan wordt aan de verklaring van de verschillende redenen voor hoge werkloosheid, is het belangrijk nog eens te benadrukken dat de oorzaken complex zijn en voorwerp van onenigheid vormen, evenals de vele verschillende aangereikte oplossingen. In het bestek van deze bijdrage analyseren we niet alle beleidsvoorstellen, maar beperken we ons tot een drietal belangrijke punten van discussie binnen het debat ter bestrijding van de werkloosheid in de jaren negentig: (de)regulering, loonlastenverlaging en activering van het arbeidsmarktbeleid.

Bij elk van deze drie thema's komt het *links-rechts dilemma* rond de taakverdeling tussen de overheid en markt, of het al dan niet (of in meerdere of mindere mate) tussenkomen van de overheid in de werking van de arbeidsmarkt, opnieuw om de hoek kijken. Dit kan misschien verwondering wekken, gezien de populaire thesis over de suprematie van de nieuwe 'ideologie' van het marktdenken in de jaren tachtig en negentig. Dit Nieuw Rechts (of Reagonomics, Thatcherisme...) gelooft in het succes van de markt en het falen van de overheid, en wil daartoe de markt meer vrij laten en de staat afslanken. De invloed die sinds de jaren tachtig van het nieuwe marktdenken uitging, kan worden genuanceerd. Eén van de doelstellingen hield de beperking van de collectieve uitgaven in en meer in het bijzonder de afslanking van de welvaartsstaat, want 'the welfare state is an ill-conceived and unprincipled intrusion upon the welfare-maximising and liberty-maximising imperatives of a liberal market society. It is inconsistent with the preservation of freedom, justice and real long-term welfare', vat Ch. Pierson het gedachtegoed samen.<sup>52</sup> In realiteit zien we echter in de meeste geïndustrialiseerde landen niet de voorspelde noodzakelijke en dramatische dalingen van de sociale uitgaven, maar enkel een beperking van het groeiritme. In de landen van de Europese Unie bedroegen in 1970 de uitgaven voor sociale bescherming gemiddeld 17.3 procent van het BBP van de EU, in 1980 was dit 24.2 procent en in 1995 28.4 procent. Voor België bedroegen de uitgaven voor sociale bescherming in 1970 18.7 procent van het BBP, in 1980 28.0 procent en in 1995 29.7 procent.<sup>53</sup>

Wederom via de *verkiezingsprogramma's* van 1991 en 1995 werd nagegaan wat de standpunten van de politieke partijen waren betreffende de thema's van (de)regulering, loonlastenverlaging en activering van het arbeidsmarktbeleid. Uit de analyse (samengevat in tabel 3) blijkt dat de partijen ook qua beleidsintenties onderling van elkaar verschilden en bovendien andere accenten legden in de twee periodes.

Tabel 3: Samenvatting beleidsintenties politieke partijen, 1991 en 1995

<u>Deregulering of regulering</u> '91		<u>Deregulering of regulering</u> '95	
VLD PRL	SP PS  AGALEV	CVP PSC  VLD PRL	SP  AGALEV
<u>Algemene of selectieve loonlastenverlaging</u> '91		<u>Algemene of selectieve loonlastenverlaging</u> '95	
	CVP PSC SP  VLD PRL	VLD PRL  VI. Blok	CVP PSC SP PS  AGALEV Ecolo VU VI. Blok
<u>Sanctionerende of aanmoedigende activering</u> '91		<u>Sanctionerende of aanmoedigende activering</u> '95	
CVP  VLD	CVP  SP PS  Ecolo	CVP  PRL  VU	CVP PSC SP PS  AGALEV Ecolo VU

#### 4.1 (De)regulering

J. Huber en R. Ingelhart schrijven op basis van hun onderzoek van 1993 dat de termen 'links' en 'rechts' nog steeds relevant zijn, maar anderzijds een andere connotatie gekregen hebben: "Since economic issues were by far the most frequent response to the open-ended questions regarding the substantive meaning of left and right, it might seem, at first glance, that these terms have retained the meaning that was attached to them in the classic era of social class

conflict, when left meant, above all, support for state ownership and control of the economy. But this interpretation would miss the mark, (...). From *The Communist Manifesto* to some time in the 1980s, 'left' in most countries was associated with advocating change (and, in particular, nationalization of industry and the expansion of government), whereas 'right' was associated with preserving the status quo. Today, from Buenos Aires to Berlin, the central issue is not nationalization but rather privatization and deregulation. (...) The term 'right' is associated with the pursuit of rapid and widespread privatization and deregulation, while 'left' is associated with a desire to slow change down or stop it altogether: Thus, from being an advocate for change in this domain, the left has become, to a large extent, the champion of the status quo."<sup>54</sup>

We kunnen deze bevindingen toepassen op het arbeidsmarktbeleid en nagaan welke de standpunten van de Belgische politieke partijen waren inzake deregulering van de arbeidsmarkt. Met deregulering van de arbeidsmarkt door middel van een versoepeling van de vigerende arbeidswetgeving beoogt men een flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het pleidooi voor deregulering van de arbeidsmarkten berust op het geloof dat regulering deze minder flexibel en aanpasbaar maakt, waardoor de werkloosheid stijgt. Flexibiliteit moet aan de werknemers de mogelijkheid bieden arbeidskrachten op een soepele manier, in functie van de behoeften in te zetten in het arbeidsproces. In deze redenering verhoogt een grote wettelijke bescherming van de werknemer de drempel bij de werkgevers voor bijkomende aanwervingen, met een nadelige invloed op de tewerkstelling. Maatregelen gericht op meer externe of numerieke flexibiliteit omvatten het versoepelen van ontslagregelingen, een gemakkelijkere inzet van flexibele arbeidskrachten (verzelfstandiging, freelance, uitzendarbeid...) en flexibilisering van de arbeidskosten (afwijkingen op het minimumloon, afschaffing automatische koppeling aan de index...). Maatregelen gericht op meer interne flexibiliteit beogen het versoepelen van arbeids- en bedrijfstijden. Flexibele arbeidsmarkten worden gekenmerkt door niet-reguliere of atypische vormen van arbeid met tijdelijk werk, deeltijdarbeid, ploegenarbeid en werken in afwijkende uurroosters.<sup>55</sup> Gereguleerde arbeidsmarkten daarentegen staan voor typische vormen van arbeid, met name vaste, voltijdse banen die niet in een ploegensysteem worden uitgevoerd en waarvan het aantal gepresteerde uren niet van week tot week verschilt. De tegenstanders van verdere flexibilisering wijzen op het ondergraven van de werkzekerheid en inkomenszekerheid van de werkenden door het afwijken van de standaard arbeidsvormen: "The legal protection of the SER (*Standard Employment Relationship*) is required in order to guarantee the livelihood of employees and their families. The SER is seen as a minimum condition for a satisfactory level of participation and integration in social life."<sup>56</sup>

In 1991 spraken beide socialistische partijen zich sterk uit tegen verdere flexibilisering van de werkorganisatie die een uitholling van de werkzekerheid veroorzaakt, en beschouwden dit strijdpunt als prioritair. Beiden waren ook voorstander van een verdere democratisering van de arbeidsrelaties met meer vakbondsinspraak. Ook in 1995 sprak de SP zich uit tegen verdere flexibilisering, zij het dat dit thema niet langer op de voorgrond geplaatst werd. Bij de PS verdween het thema volledig van de agenda.

Volgens AGALEV wordt flexibiliteit verkeerdelijk voorgesteld als de ideale oplossing om de kwaliteit van het leven te verbeteren. De partij was gekant tegen deregulering en deed in haar programma van 1991 verschillende voorstellen om deze evolutie tegen te gaan. In het programma van 1995 vonden we minder gegevens terug. In de programma's van Ecolo werd weinig op de problematiek van de deregulering ingegaan en er werden geen beleidsvoorstellen gedaan. De partij nam in 1995 wel een standpunt ter zake in: de evolutie van toenemende

flexibiliteit en werkonzekerheid is er niet in geslaagd tewerkstelling te creëren en is niet de goede weg.

De christen-democratische partijen profileerden zich alleszins niet sterkt op het thema van deregulering en besteedden er niet veel aandacht aan. Ze spraken zich echter ook niet uit tegen verdere deregulering. Beiden waren in 1995 te vinden voor een soepeler organisatie van de arbeidsduur, te realiseren via een consensus tussen werkgevers en werknemers.

In tegenstelling tot de christen-democraten en socialisten waren beide liberale partijen voorstander van deregulering.

Het Vlaams Blok nam op geen enkele manier een standpunt in wat betreft deregulering, pro noch contra. Dit was duidelijk geen aandachtspunt voor deze partij. Ook bij de VU ontbrak in '91 en '95 een standpunt ter zake.

De polarisatie omtrent het thema van deregulering beantwoordt in grote lijnen aan de links-rechts positie van de verschillende politieke partijen. In 1995 zien we een aantal accentverschuivingen in de richting van convergentie: de linkse partijen profileren zich minder als tegenstanders van deregulering en de Vlaamse liberalen profileren zich minder als voorstanders van deregulering.

#### **4.2 Loonlastenverlaging**

Een tweede punt van discussie betreft de loonlastenverlaging. Het is algemeen aanvaard dat een hoge loonkost de concurrentiepositie van de ondernemingen aantast, waardoor de tewerkstelling in het gevaar komt.<sup>57</sup> Via loonlastenverlaging (waarmee een verlaging van de sociale zekerheidsbijdragen door werkgevers betaald op het loon wordt bedoeld) wil men een ondernemingsvriendelijker klimaat tot stand brengen en de arbeidsmarkt stimuleren. De consequentie van loonlastenverlaging is het verlies aan inkomsten voor de overheid. Afhankelijk van de manier waarop de loonlastenverlaging gefinancierd wordt (eventueel via besparingen) en hoe deze nieuwe lasten verdeeld worden over de bevolking, kan het herverdelingsbeleid van de overheid ingeperkt worden en de welvaartsstaat bedreigd worden. Een wezenlijk kenmerk van de welvaartsstaat is immers de verregaande 'socialisatie' van het nationaal inkomen met inkomensherverdeling als doel. Een groot deel van het BBP gaat naar de overheid onder de vorm van belastingen en sociale zekerheidsbijdragen. De overheid verdeelt het grootste deel ervan terug over de bevolking onder de vorm van sociale overheidsuitgaven, waardoor een wijziging van het inkomensbegrip ontstaat. De overheid wijzigt immers de primaire inkomensverdeling op grond van sociale motieven. Het marktinkomen (bruto-inkomen uit arbeid en vermogen) komt niet ten volle toe aan de persoon, maar wordt gedeeltelijk afgedragen aan de overheid om het daarna te herverdelen.<sup>58</sup> Net zoals het debat rond deregulering lijkt ook hier de links-rechts tegenstelling aanwezig, met het linkse kamp opnieuw in het defensief. "The traditional terminology persists throughout most of the world, but beneath it there has been a profound change in what is at stake. Redistribution of income remains a crucial issue, but today the welfare state is on the defensive", lezen we verder bij Huber en Ingelhart.<sup>59</sup> De idee van loonlastenverlaging voor werkgevers lijkt algemeen aanvaard, maar de discussie draait om de gewenste gevolgen ervan voor de herverdelingsfunctie van de overheid binnen het concept van de welvaartsstaat.

Afgezien van het dilemma rond de financiering, kan loonlastenverlaging bovendien op verschillende manieren doorgevoerd worden. Ten eerste kan de maatregel algemeen of



selectief zijn. Het toepassingsgebied van een algemene maatregel heeft betrekking op totale beroepsbevolking of alle ondernemingen. Een selectieve maatregel kan het toepassingsgebied beperken tot sommige categorieën van werknemers, tot sommige categorieën van werklozen, tot sommige categorieën van ondernemingen... Ten tweede kan aan de maatregel al dan niet tewerkstellingsvoorwaarden gekoppeld worden.

In 1991 was geen enkele partij te vinden voor algemene loonlastenverlaging. Bij de SP wou men het geld dat besteed werd aan bestaande maatregelen in de privé-sector, heroriënteren naar de non-profit sector. De CVP kon akkoord gaan met selectieve loonlastenverlaging gericht op zwakkere groepen in de samenleving of ten voordele van de non-profit sector. De PSC wou specifieke loonlastenverlaging bij zelfstandigen en KMO's, arbeidsintensieve sectoren die geconfronteerd worden met een hoge loonkost. De PVV wou de invoering van een tijdelijke volledige vrijstelling van werkgeversbijdragen bij het aanwerven van laaggeschoolde langdurig werklozen en gehandicapte werknemers. Ook de PRL wou een volledige vrijstelling voor langdurig werklozen. De overige partijen namen hierover geen standpunt in.

In 1995 stond het thema van de loonlastenverlaging ter bestrijding van de werkloosheid hoger op de agenda. Zonder uitzondering spraken alle partijen zich uit voor één of andere vorm van loonlastenverlaging. De liberale partijen wijzigden hun standpunt en wensten deze keer algemene loonlastenverlaging. Ze koppelden de lineaire loonlastenverlaging aan een hervorming en besparing van het stelsel van sociale zekerheid door een grotere selectiviteit. Ook de christen-democratische partijen vonden loonlastenverlaging in 1995 een belangrijke maatregel, maar deze moest gericht blijven op bepaalde doelgroepen. De garantie op bijkomende tewerkstelling werd nergens gevraagd. De inkomstenvermindering die ermee gepaard zou gaan, moest gecompenseerd worden door alternatieve financiering die de factor arbeid ontziet. In tegenstelling tot 1991 was in de socialistische programma's van 1995 de maatregel ook populair. Het verschil met de christen-democraten bestond erin dat de socialisten sluitende garanties eisten, zodat de daling van de werkgeversbijdragen voor bepaalde doelgroepen uitmondde in bijkomende tewerkstelling. De voorstellen van de groene partijen waren sterk selectief. Ze koppelden net als de socialisten strenge voorwaarden aan loonlastenverlaging (arbeidsherverdeling, doelgroepen, nuttig en ecologisch werk). De groenen integreerden de financiering van deze maatregel in hun ecologische maatschappijvisie: lasten op arbeid moesten verminderen door milieueffingen. De VU zag ook heil in de maatregel, maar eiste eveneens de garantie van bijkomende tewerkstelling. Het Vlaams Blok wou in de eerste plaats een algemene loonlastenverlaging, gefinancierd door de splitsing van de sociale zekerheid, het forfaitair belastingen van productiewijzen of -middelen die arbeidsplaatsen vervangen, ontzuiling en het bestrijden van gastarbeid. Ten tweede stelde de partij ook een selectieve maatregel voor ten voordele van de laaggeschoolden.

Vanaf 1995, wanneer het thema van loonlastenverlaging bij alle partijen hoog op de agenda komt te staan, ziet men een duidelijk verschil tussen enerzijds de rechtse liberale partijen en het Vlaams Blok, die voorstander zijn van algemene loonlastenverlaging, en anderzijds de christen-democraten in het centrum en de linkse socialistische en groene partijen, die de maatregel willen voorbehouden voor tewerkstelling van bepaalde doelgroepen of in bepaalde sectoren, en dit zonder te raken aan het systeem van sociale zekerheid.

### **4.3 Activering van het arbeidsmarktbeleid**

Een derde veel besproken onderdeel van het tewerkstellingsbeleid in de jaren '90, toen duidelijk was geworden dat een neoliberaal beleid louter gericht op deregulering niet voldoende was, is de evolutie naar een actiever beleid om de werkloosheid te bestrijden: “The idea that being ‘active’ is preferable to being ‘passive’ and that the mere drawing of benefits without any real possibilities to work might even render individuals more passive is now largely accepted. Therefore, an ‘activation’ of labour market policy (LMP) is on the agenda of policy-makers throughout Europe. In financial terms, this entails a shift in spending from passive LMP towards active LMP.”<sup>60</sup>

Het arbeidsmarktbeleid kan op verschillende manieren geactiveerd worden. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds activerend beleid gericht op sancties, en anderzijds activerend beleid door middel van aanmoediging of nieuwe tewerkstellingsvormen.<sup>61</sup> Het sanctionerend beleid vertrekt dan vanuit het intuïtief geloof dat het merendeel van de werklozen zich aan hun plicht om werk te zoeken onttrekken. Verschillende maatregelen zijn mogelijk om werklozen aan te sporen werk te zoeken, met meestal een beperking van het recht op uitkeringen bij niet-naleving als gevolg. Voorbeelden zijn: striktere controles naar de werkbereidheid van de werklozen, verplichte participatie in opleidings- of tewerkstellingsprogramma's om de uitkering te kunnen behouden ('work-for-benefit' of 'workfare'). Deze maatregelen worden tot de ideologie van Nieuw Rechts gerekend. Deze activeringspiste wordt wel bekritiseerd door het nogal éézijdige beklemtonen van de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en het negeren van beschouwingen omtrent de vraagzijde: het feit van een onvoldoende aantal beschikbare jobs (voor bepaalde groepen werkzoekenden). Het aanmoedigend beleid daarentegen gaat uit van het geloof dat werklozen niet van slechte wil zijn. Het kan hen echter ontbreken aan economische stimulansen om terug aan de slag te gaan: het fenomeen van de werkloosheidsval. In financiële termen kan het voor werklozen minder voordelig zijn om te werken dan afhankelijk te blijven van een uitkering omwille van het geringe verschil tussen het bedrag van de werkloosheidsuitkering en het loon. Men probeert werklozen aan te sporen te werken of een opleiding te volgen door extra financiële stimuli. Het verschil met 'workfare' zit hem ook in het vrijwillig karakter van de maatregel. Bepaalde risicogroepen, zoals langdurig en laaggeschoolde werklozen, zijn bovendien nagenoeg kansloos op de hedendaagse officiële arbeidsmarkt. Door de werkloosheidsuitkering van deze risicogroepen aan te wenden als directe loonsubsidie, worden deze ingeschakeld in maatschappelijk nuttige activiteiten, die economisch gezien niet (meer) rendabel zijn maar waarvoor wel een behoefte bestaat. Bij deze vorm van activering aanvaardt men dat arbeid niet uitsluitend gecreëerd kan worden vanuit puur economische doelstellingen – passend in het tewerkstellingsbeleid van Nieuw Links – omdat de band tussen loonkost en toegevoegde waarde van arbeid via de subsidiëring van de job gedeeltelijk verbroken wordt. Deze manier van tewerkstellingscreatie, ook wel aangeduid als sociale economie<sup>62</sup>, onderscheidt zich van de oudere tewerkstellingsprogramma's door de overheid omdat men zich richt op de private profit sector.<sup>63</sup>

Uit de lectuur van de programma's kwamen een aantal duidelijke standpunten naar voor over deze twee manieren van activering van het arbeidsmarktbeleid.

De PS wou de werkloosheidsvallen oplossen door fiscale stimuli en sprak zich scherp uit tegen elk systeem dat de werkloze verantwoordelijk stelt voor zijn situatie. In de verkiezingsprogramma's van de SP vonden we geen verwijzingen terug naar afkeuring van

sanctionerend beleid. Beide partijen zijn in 1995 voorstander van tewerkstellingscreatie via de sociale economie.

De groene partijen spraken zich opvallend en aanhoudend uit tegen sanctioneren van langdurig werklozen. Een standpunt dat we bij de socialisten niet terugvinden. Ecolo had als enige partij reeds in 1991 een reeks aansporende beleidsvoorstellen om de werkloosheidsvallen tegen te gaan. Beide partijen waren voorstander van een groene sociale economie om risicogroepen in te schakelen. Vooral bij AGALEV in 1995 vonden we het meest extreme standpunt van alle partijen hieromtrent terug, met doelstelling uiteindelijk te evolueren naar een basisinkomen.

Er was een duidelijk verschil merkbaar tussen de twee christen-democratische partijen. Van beide partijen kwam enkel de CVP naar voor als voorstander van het sanctionerend beleid: de strijd tegen het oneigenlijk gebruik van de werkloosheidsverzekering moest voortgezet worden (1991), en ze wensten een vormingsplicht voor werklozen (1995). Beide partijen spraken zich positief uit over nieuwe vormen van tewerkstellingscreatie. In 1995 was dit voor de CVP vooral een maatregel om zwartwerk te bestrijden, voor de PSC om mensen in te schakelen op de arbeidsmarkt.

De liberale partijen verwachtten het meest van een sanctionerend beleid (waarin ze verder gaan dan de CVP). De VLD wou in 1991 de toegang tot uitkeringen beperken. De PRL ging in 1995 stevig de sanctionerende toer op : beperking van de uitkeringen, een vormingsplicht voor jonge werklozen, een 'workfare' plan om werklozen verplicht aan het werk te zetten voor collectief nuttig werk.

Bij het Vlaams Blok vonden we omtrent activering geen gegevens. De Volksunie onderschreef in 1995 zowel sanctionerende als aansporende maatregelen: beperking van de uitkeringen en sociale economie.

Ook inzake dit derde punt verschillen de partijen duidelijk van mening. Hoewel de CVP en de liberale partijen niet expliciet de idee onderschrijven dat een groot deel van de werklozen zich aan hun plicht onttrekken om werk te zoeken, willen een aantal van hun voorstellen werklozen in elk geval sanctioneren. De liberalen formuleren trouwens uitsluitend sanctionerende activeringsvoorstellen en doen als enigen geen enkel voorstel in de geest van de sociale economie. Alle andere partijen (behalve het Vlaams Blok die voor dit thema geen enkele beleidsintentie doet) willen een aansporende activering, vanaf 1995 vooral via die sociale economie.

## 5. Van beleidsintenties naar regeringsbeleid

In de inleiding omschreven we politieke representatie als één van de cruciale functies van politieke partijen, omdat deze maatschappelijke problemen op de politieke agenda brengen en beleidsintenties formuleren, zoals in de vorige paragrafen onderzocht, maar ook omdat de partijen deze intenties naderhand transformeren naar overheidsbeleid. Immers, volgens één van de theorieën over politieke representatie, de ‘mandate theory of democracy’, krijgt de verkozen partij in de regering een mandaat om haar *voornemens uit te voeren*.<sup>64</sup>

In dit laatste hoofdstuk bekijken we derhalve of de (niet-)ontvankelijkheid voor het werkloosheidsprobleem en de hierboven beschreven beleidsintenties van de politieke partijen weerspiegeld worden in het regeringsbeleid. De hypothese van de ‘mandate theory’ is dat het regeringsbeleid een *afspiegeling* zal zijn van de beleidsintenties van de partij die in de regering zit en niet van deze van de oppositiepartij. Voor de hier in beschouwing genomen periode zijn het de christen-democratische en socialistische partijen die twee keer na elkaar aan de regering deelnemen. In België, zoals in de meeste West-Europese landen, zijn partijen genoodzaakt *coalities* te vormen om te kunnen regeren, waardoor ze verplicht zijn samen te werken met andere partijen om hun intenties om te zetten in beleid en waarschijnlijk compromissen moeten sluiten. Dit vormt een beperking van de handelingsruimte van de afzonderlijke partijen om hun eigen programma, zoals ze het geformuleerd hebben ten tijde van de verkiezingen, naderhand uit te voeren. We hebben gesteld dat deze partijen nogal van elkaar verschilden. Ten eerste wat betreft de ontvankelijkheid. In 1991 was de bestrijding van de werkloosheid voor de socialisten prioritair, in tegenstelling tot de christen-democraten. Ten tweede aangaande de beleidsintenties om de werkloosheid te bestrijden. In 1991 verzetten de socialisten zich sterk tegen verdere deregulering en de SP ook nog in 1995, terwijl de christen-democraten geen standpunt innamen in 1991 en een aantal voorzichtige voorstellen in de richting van deregulering formuleerden in 1995. Algemeen bekeken verschilden de partijen omtrent loonlastenverlaging niet zozeer van mening in 1991: alle vier deden ze een beperkt aantal voorstellen in het kader van selectieve loonlastenverlaging. Ook in 1995 hielden ze deze koers aan, zij het dat dit punt hoger op de agenda werd geplaatst, maar van de vier partijen eisten enkel de socialisten strikte bijkomende tewerkstellingsgaranties bij doorvoering van deze maatregel. Op het gebied van sanctionerende activering stonden vooral de CVP, deze beleidsrichting genegen, en de PS loodrecht tegenover elkaar. Het is dus niet alleen de vraag of het regeringsbeleid een afspiegeling zal vormen van de partijprogramma’s van de coalitiepartijen, maar eveneens of en hoe deze hun standpunten met elkaar zullen *verzoenen*. Het is niet ondenkbaar dat partijen er binnen een zelfde regering verschillende *machtsposities* op na houden, en de ene partij in staat is een sterkere stempel te drukken op het beleid dan de andere. In deze context kan het belangrijk zijn te vermelden dat in de twee regeringen de portefeuille van Tewerkstelling en Arbeid werd toebedeeld aan de CVP. Volgens onderzoek van o.a. J.E. Keman is het de ‘pivot’ partij binnen een regering die een sterke stempel kan drukken op het beleid, omwille van haar centrale en dominante positie: “Central and dominant players can be best described as those parties that occupy a (policy) position between Left and Right of a party system, yet simultaneously have sufficient weight (office) to influence the behaviour of other parties”.<sup>65</sup> Voor België is het de christen-democratische familie die beantwoordt aan deze criteria. Dit zou nog een aanwijzing kunnen zijn tot het overwicht van de christen-democraten op de socialisten in de totstandkoming van het beleid.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat de situatie van een regering die haar werkgelegenheidsbeleid formuleert totaal verschillend is van deze van partijen als individuele actoren. Verkiezingsprogramma's worden niet onderworpen aan enige budgettaire controle. De handelingsruimte van de regering daarentegen wordt wel beperkt omdat deze moet opereren binnen een bepaald *budgettair kader*, en binnen dit kader zowel rekening moet houden met de stijgende kostprijs van de werkloosheid als met de kostprijs van de bestrijding van de werkloosheid.

Kosten van werkloosheid houden naast macro-economische kosten (verlies aan productie en aan beroepsinkomens) en psychosociale kosten, ook minder inkomsten in voor de overheidsfinanciën. De werkloosheidskost voor de overheidsfinanciën kan worden gedefinieerd als "het verschil tussen het vastgestelde niveau van de netto financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid en het niveau dat deze financieringsbehoefte zou bereiken in een hypothetische toestand van volledige tewerkstelling".<sup>66</sup> Dit derde aspect, de budgettaire kost van een werkloze, omvat niet enkel de uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen, maar tevens het verlies aan werkgevers- en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid en verlies aan directe en indirecte belastingen per werkloze. Het Federaal Planbureau berekende dat de gemiddelde budgettaire jaarkost van een werkloze van 1983 tot 1997 gestegen is met 61 pct.: in 1983 zou deze ongeveer 563.591 frank bedragen hebben, in 1990 723.182 frank en in 1997 909.380 frank (in lopende prijzen). Paradoxaal heeft de regering er alle belang bij dat de werkloosheid zo laag mogelijk is, maar ze wordt bij stijgende werkloosheid geconfronteerd met ten eerste een inkrimping van de voorhanden middelen om deze toestand aan te pakken, en ten tweede met een doorheen de jaren steeds toenemende kost per werkloze.

### **5.1 Regering Dehaene I**

Regeringsbeleid kan op verschillende manieren onderzocht worden. Men kan in eerste instantie kijken naar het *regeerakkoord* en de regeringsverklaring, waarin de intenties van de regering voor de komende legislatuur voorgesteld worden. Het Belgische regeerakkoord, een compromis tussen de deelnemende partijen, kan beschouwd worden als een formeel richtinggevend document voor het regeringsbeleid, met een gedetailleerde uiteenzetting van het toekomstig beleid en bindend voor de deelnemende partijen, argumenteren De Winter e.a.<sup>67</sup>

Het summiere regeerakkoord na de verkiezingen van november 1991 is echter een uitzondering. Het werd bewust beknopt gehouden en voorgesteld als een 'urgentieprogramma' van een 'noodkabinet'.<sup>68</sup> Het programma van de christen-democraten en socialisten stelde drie doelstellingen als prioritair voor, waarbij het bevorderen van de werkgelegenheid slechts kort werd aangestipt zonder voorstelling van concrete maatregelen. De eerste doelstellingen was de integratie van België in de Europese Monetaire Unie door de sanering van de publieke financiën. Binnen dit saneringskader schreven de coalitiepartners de werkgelegenheid te willen bevorderen door 'de zorg voor een gunstig economisch klimaat' en door 'een specifiek beleid voor kwetsbare groepen van werkzoekenden'. De regering wou zich inzetten op dit beleidsdomein, maar binnen een beperkt budgettair kader. Opvallend in dit regeerakkoord, gezien de afwezigheid van enig ander concreet beleidsvoorstel met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid, was dan ook de specifiek geformuleerde intentie alle vormen van oneigenlijk gebruik en misbruik van het werkloosheidsstelsel te bestrijden, een intentie die men enkel in het CVP-programma kon lezen.<sup>69</sup>

De bezorgdheid over de toestand van de arbeidsmarkt die de socialistische partijen manifesteerden in hun verkiezingsprogramma's, vonden we geenszins terug in dit regeerakkoord.

Een regeerakkoord geeft in eerste instantie indicaties over de beleidsprioriteiten. Het blijft echter een intentieverklaring en is geen rapport van de maatregelen die feitelijk doorgevoerd worden. Een tweede manier om het regeringsbeleid te beoordelen is dan de aanschouwing van de geproduceerde *wetgeving* ter zake.

Hieronder zetten we de belangrijkste initiatieven voor deze eerste legislatuur in de jaren negentig met betrekking tot onze drie thema's (deregulering, loonlastenverlaging en activering) op een rij.<sup>70</sup>

Drie nieuwe maatregelen, passend in het kader van de activering van het arbeidsmarktbeleid, springen in het oog. Het recht op een werkloosheidsuitkering is in België in principe onbeperkt in de tijd, maar sinds 1986 bestaat er een automatische procedure van *schorsing wegens langdurige werkloosheid* van bepaalde langdurig werklozen waarvan aangenomen wordt dat zij niet langer werkwilbig zijn. Wijzigingen van de regelgeving met strengere bepalingen, door de doelgroep die voor schorsing in aanmerking komt uit te breiden, leidden tot een sterke toename van het aantal geschorsten. In 1993 werden 35.886 personen geschorst, tegenover 17.245 in 1992. Begin 1993 werd gestart met het *begeleidingsplan voor werklozen*, om sterker te beklemtonen dat het 'ontvangen van een (werkloosheids)uitkering onlosmakelijk verbonden is met het actief zoeken naar werk'. Met dit begeleidingsplan, verplicht voor bepaalde groepen langdurig werklozen en in 1995 verder beperkt tot de groep van laaggeschoolden, werd een dubbel doel nagestreefd: deze werklozen intenser begeleiden 'op het moment dat hun motivatie om actief naar werk te zoeken dreigt terug te vallen', en ten tweede scherper toezicht te houden op de werkbereidheid van de werklozen.<sup>71</sup> Wie niet wou meewerken, zou worden gesanctioneerd. Gemeenten werden in 1994 verplicht plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (*PWA's*) op te richten. Langdurig werklozen werden ambtshalve als kandidaat ingeschreven bij het PWA dat voor hun woonplaats bevoegd is. Ze kunnen binnen dit kader gedurende een beperkt aantal uren per maand activiteiten uitoefenen die niet in het gewone arbeidscircuit worden verricht en op die manier een bijkomende vergoeding ontvangen boven op hun werkloosheidsuitkering. Particulieren, lokale overheden, niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen en de land- en tuinbouwsector konden voortaan op die manier voor klusjes (onder meer huishulp met huishoudelijk karakter, hulp voor tuinonderhoud, bescherming van het leefmilieu...), via de PWA's, een beroep doen op een werkloze. Over de sanctiemogelijkheden tegen werklozen die weigeren om in dit kader te werken, bestaat geen volledige duidelijkheid. In de regelgeving werd in deze mogelijkheid voorzien, doch later werd de bepaling bij ministeriële omzendbrief gerelativeerd: in eerste instantie dient absolute voorrang verleend te worden aan werklozen die zich op vrijwillige basis aandienen.

Het *jongerenbanenplan* was een eerste nieuwe en tijdelijke loonkostenverlagende maatregel, geldig voor indienstnemen van augustus 1993 tot einde 1994. Door middel van een belangrijke vermindering van de loonkost (volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen tijdens het eerste jaar,  $\frac{3}{4}$ tijdens het tweede en de helft tijdens het derde jaar) wou men de tewerkstelling aanmoedigen van jongeren die langdurig werkloos dreigden te worden 'omwille van de ongunstige conjunctuur'.<sup>72</sup>

Twee jaar na de afsluiting van het regeerakkoord uitte de regering in haar verklaring over het “Globaal Plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid” van november 1993 dan toch een grote bezorgdheid omtrent de toestand van de arbeidsmarkt en stelde de strijd voor jobs en de bestrijding van de werkloosheid centraal. Verscheidene maatregelen ter stimulering van de werkloosheid in het plan hielden een vermindering van de werkgeversbijdragen in. Het uitbouwen van de piste van loonlastenverlaging was duidelijk een ommezwaai in het regeringsbeleid, want op het begrotingsconclaaf van de zomer van 1992 (opstelling begroting voor 1993) was nog besloten om het budget voor reeds bestaande maatregelen te halveren.<sup>73</sup> Het verlagen van de arbeidskosten werd vermeld als één van de belangrijkste instrumenten om de economische groei arbeidsvriendelijker te maken, maar de regering zag zich gedwongen selectief te blijven in de loonlastenverlaging omdat de financiële middelen op korte termijn beperkt waren. De maatregelen werden gefinancierd door een verhoging van de indirecte belastingen waarmee de financiering van de sociale zekerheid arbeidsvriendelijker werd gemaakt.<sup>74</sup> Een aantal bestaande regelingen ten voordele van bepaalde sectoren werden versterkt en uitgebreid: Het *Plan plus één* heeft tot doel zelfstandigen of KMO's aan te moedigen een eerste (en voordien werkloze) werknemer in dienst te nemen via degressieve vrijstelling van de werknemersbijdrage. Deze maatregel, reeds ingevoerd in 1985, werd aantrekkelijker gemaakt door een ruimere vrijstelling van de werkgeversbijdragen. De maatregel Maribel, ingevoerd in 1981, beoogt de competitiviteit van arbeidsintensieve ondernemingen met een economische finaliteit te verbeteren via een vermindering van werkgeversbijdragen per tewerkgestelde handarbeider.<sup>75</sup> Voor sectoren die het meest blootstaan aan internationale concurrentie werd al begin 1993 een verhoogde vermindering toegestaan: de Maribel-bis-operatie. In uitvoering van het Globaal Plan werden de verminderingen van *Maribel-bis* verhoogd en de in aanmerking komende sectoren uitgebreid. Een nieuw initiatief beoogde de tewerkstelling te bevorderen bij bepaalde risicogroepen: De maatregel *vermindering van de werkgeversbijdragen voor lage lonen* staat een vermindering toe van de werkgeversbijdrage voor werknemers wier brutoloon onder een bepaald plafond blijft. De regering verklaarde voor deze doelgroep te kiezen omdat de vernietiging van arbeidsplaatsen, via vervanging van arbeid door kapitaal, hoofdzakelijk de laaggeschoolde arbeid treft. In het Globaal Plan werd verwezen naar een onderzoek van de Europese Commissie, dat erop wees dat het tewerkstellingseffect van een vermindering van de werkgeversbijdragen vier maal groter is wanneer afgestemd op de laagste lonen dan wanneer zij lineair op alle lonen wordt toegepast.<sup>76</sup>

Begin 1995 werd tenslotte het *voordeelbanenplan* gelanceerd. In overeenstemming met het jongerenbanenplan (opgeheven einde 1994) werd voortaan de indienstneming van langdurig werklozen zonder leeftijdsvoorwaarden door degressieve vrijstelling van de werknemersbijdragen aangemoedigd.

Een tweede kernpunt van het werkgelegenheidsluit in het Globaal Plan betrof het terugschroeven van een ‘aantal structurele rigiditeiten uit het arbeidsrecht’. De regering was van mening dat de versoepeling van de arbeids- en sociale wetgeving de tewerkstelling zou vergemakkelijken.<sup>77</sup> Voor jongeren werd het stelsel van *ingroeibanen* ingericht, waardoor werkgevers voor die doelgroep kunnen afwijken van een aantal wettelijke bepalingen: ze moeten slechts 90 procent van het normale loon betalen en kunnen op een soepeler manier het contract beëindigen.<sup>78</sup> Er golden voortaan ook minder strenge regels bij het afsluiten van *opzeggingstermijn voor bedienden* werd aangepast. Door de invoering van een *veralgemeende arbeidstijd op jaarbasis* kon nu ook door KMO's een beroep worden gedaan op flexibele

werkroosters, zonder de noodzaak van een collectieve arbeidsovereenkomst. Tenslotte werd de reglementering in verband met *uitzendarbeid* versoepeld.

## **5.2 Regering Dehaene II**

In het *regeerakkoord* van 1995 werd opnieuw volgens de traditie een uitgewerkt programma voorgesteld. De eerste ambitie die de regering, opnieuw samengesteld uit christen-democraten en socialisten, wou waarmaken was: “De werkgelegenheid versterken en de werkloosheid aanzienlijk verminderen door meer werk, nieuw werk, beter verdeeld werk en andere manieren van werken te stimuleren in de creatieve economie van morgen met een versterkt draagvlak als basis voor duurzame groei”.<sup>79</sup> De regering noemde het bevorderen van de werkgelegenheid nu haar absolute prioriteit, zoals het ook tot uiting was gekomen in de verkiezingsprogramma’s van 1995, waarin alle partijen met uitzondering van het Vlaams Blok, dus ook de CVP, PSC, SP en PS die tot de regering toetraden, de bestrijding van de werkloosheid prioritair gesteld hadden.

De regering groepeerde haar tewerkstellingsplannen in het regeerakkoord rond vijf grote pijlers: verlaging van de arbeidskosten, herverdeling van de arbeid, soepeler organisatie van de arbeidsmarkt, ontwikkeling van sociale economie en buurtdiensten, vorming en opleiding. Wat betreft de drie door ons onderzochte thema’s werden volgende beleidsintenties voorgesteld.

De regering wenste de werkgelegenheid te bevorderen “door een meer creatieve en soepele organisatie van de arbeidsmarkt mogelijk te maken”. Ze vermeldde onder meer een wettelijke regeling voor huisarbeid met bijzondere aandacht voor telewerk. De bedenkingen omtrent de negatieve gevolgen van ‘te veel ongecontroleerde flexibiliteit’ die de SP formuleerde in haar programma, vinden we hier niet terug.

Men wou de bestaande programma’s voor bepaalde doelgroepen en sectoren van verlaging van de werkgeversbijdragen voortzetten: de maatregelen Plan plus één, de bestaande Maribel-regelingen, en het Voordeelbanenplan werden bevestigd; de patronale bijdragevermindering voor de laagste lonen en bedrijfsplannen zouden worden voortgezet en versterkt. De loonlastenverlaging moest betaald worden door alternatieve financiering (een wens die alle regeringspartijen in hun programma’s neergeschreven hadden) evenals de blijvende concentratie van de loonlastenverlaging ten gunste van risicogroepen. De regering bleef dus de voorkeur geven aan selectieve loonlastenverlaging. In het regeerakkoord werd wel niet gesproken over tewerkstellingsgaranties, zoals die door de socialistische partijen gevraagd werd. Ook de doelstelling van de SP om nieuwe banen te scheppen in de non-profit sector via lastenverlaging, werd niet geconcretiseerd in het akkoord.

De regering wou mechanismen die de reïntegratie van werklozen belemmeren corrigeren. Daarom moest de werkloosheidsuitkering sterker gekoppeld worden aan vormings-, opleidings- en reïntegratieinspanningen, en zo een dynamisch middel in de strijd voor een actief werkgelegenheidsbeleid worden. Het begrip “passende arbeid” wenste ze eventueel te verruimen. Van deze formulering gaat een zekere sanctionerende toon uit, een standpunt dat we enkel in het CVP-programma constateerden. De ontwikkeling van werkgelegenheid die inspeelt op de nieuwe behoeften in de samenleving, die momenteel teveel door zwartwerk werden vervuld, moest worden gestimuleerd. Onder één of andere vorm waren alle



regeringspartijen in hun programma's deze mening toegedaan. In eerste instantie voorzag de regering daartoe echter geen nieuwe maatregelen, maar moesten bestaande maatregelen worden geëvalueerd, zoals het stelsel van PWA's.

Halverwege de legislatuur maakte de regering een tussentijdse balans op. In de "Mededeling van de Regering aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 25 maart 1997 over de begrotingscontrole, het tewerkstellingsbeleid en de actualisering van het regeringsprogramma" worden een aantal nieuwe beslissingen inzake het tewerkstellingsbeleid voorgesteld.<sup>80</sup> Een aantal heroriënteringen viel hier op. De arbeidskostenverlagende maatregelen zoals Maribel en Plus één werden bevestigd en uitgebreid, maar de ambitie van de regering was het algemeen niveau van de sociale bijdragen op middellange termijn af te stemmen op het gemiddelde van onze drie belangrijke handelspartners. Dit betekent een evolutie van selectieve naar algemene loonlastenverlaging. De activering van de werkloosheidsuitkering werd een krachtig instrument genoemd voor het scheppen van arbeidsplaatsen die inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften. De regering wou de toepassing van de omzetting van werkloosheidsuitkeringen in tewerkstellingssubsidies gericht op de privé-sector aanzienlijk uitbreiden en aanwenden om de 80.000 zeer langdurig werklozen (langer dan vijf jaar) in te schakelen.

Aan de hand van de geproduceerde *wetgeving* tijdens deze legislatuur kunnen we nu nagaan of de regering de beleidsintenties uit het regeerakkoord nakwam, en kunnen we meer in detail nagaan welke keuzes met betrekking tot respectievelijk (de)regulering, loonlastenverlaging en activering van het arbeidsmarktbeleid verder gemaakt werden.<sup>81</sup>

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord werd einde 1996 een specifiek statuut voor de thuisarbeid uitgewerkt. Een versoepeling van de reglementering betreffende de nachtarbeid maakte deze atypische vorm van arbeid toegankelijker voor een groter aantal vrouwen. Voordien werd het beginsel van het verbod van nachtarbeid afgezwakt door een reeks afwijkingen die verschillend waren voor mannen en vrouwen. Met de nieuwe wet van februari 1997 kregen de vrouwen dezelfde uitzonderingen als mannen, waarmee de regering ervoor koos de reglementering in België aan te passen aan de Europese bepalingen aangaande gelijke behandeling van mannen en vrouwen door middel van een versoepeling van de arbeidswetgeving. De reglementering aangaande de veralgemeende arbeidstijd op jaarbasis en aangaande de uitzendarbeid werd in 1996 eveneens verder versoepeld.

Bepaalde maatregelen in 1998 vielen op omwille van het regulerend karakter. Nieuwe bepalingen inzake collectief ontslag versterkten het verplichtend en voorafgaandelijk karakter van de informatie en raadpleging in geval van collectief ontslag. Deze bepalingen kwamen er na de onverwachte aankondiging van de sluiting van Renault-Vilvoorde, waarbij de regels niet werden nageleefd. Een tweede maatregel hield in dat werkgevers niet langer een leeftijdsgrens mogen formuleren in werkaanbiedingen. Dit om een groter aantal oudere werklozen de kans te geven zich kandidaat te stellen.

Het *Plan plus één* werd in 1997 uitgebreid met nu ook een bijdragevermindering voor de indienstneming van een tweede en derde werknemer (*plus twee en plus drie*).

Het loonplafond dat men hanteerde voor de vermindering van de *werkgeversbijdragen voor lage lonen* werd opgetrokken, zodat vanaf het voorjaar van 1996 één derde van alle loontrekkenden binnen het toepassingsgebied van deze maatregel vielen.

Het *Voordeelbanenplan* werd vanaf 1996 uitgebreid om specifiek de herinschakeling van oudere werklozen te bevorderen. Voor de werklozen ouder dan 50 jaar gold de vermindering van werkgeversbijdragen voortaan al vanaf de zesde maand werkloosheid.

De *Sociale Maribel* was een nieuwe maatregel, die vanaf april 1997 een forfaitaire vermindering toekende aan bepaalde werkgevers uit de gezondheids- en sociale sector op voorwaarde dat de vermindering integraal werd omgezet in netto bijkomende jobs.

Ten slotte werd op het einde van de legislatuur beslist de maatregelen Maribel met vermindering van de werkgeversbijdrage voor de lage lonen te integreren en zo te komen tot een *structurele vermindering van de arbeidskosten* om de competitiviteit van de ondernemingen te verbeteren, via een forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdragen voor alle werknemers en een bijkomende vermindering voor de lage lonen. De werkgeversbijdragen moeten op een termijn van zes jaar verminderen tot het gemiddelde van onze buurlanden.

Vanaf 1996 werden twee categorieën werklozen vrijgesteld van de toepassing van *schorsing wegens langdurige werkloosheid*: werklozen die prestaties leveren in een PWA vanaf een bepaald aantal arbeidsuren, en deeltijdse werknemers met behoud van rechten.

Het *Begeleidingsplan voor werklozen* beperkte zich vanaf januari 1999 tot de jonge laaggeschoolde langdurig werklozen.

Een nieuwe maatregel was het *Eerste werkervaringscontract*. Werkgevers moeten sinds 1983 boven op de normale personeelsbezetting jonge werkzoekenden opnemen als stagiair. Vanaf 1996 werd de helft van de stageplaatsen voorbehouden aan jongeren die sedert ten minste negen maanden ingeschreven zijn als werkzoekenden en verbonden zijn met een EWE-contract. Voor het EWE-contract neemt de RVA 6000 BEF per maand ten laste die toegekend worden aan de jongere en die de werkgever mag aftrekken van de stagevergoeding. De maatregel werd afgeschaft in maart 1999.

Ook de maatregel *Dienstenbanen*, operationeel sinds 1998, maakt gebruik van de werkloosheidsuitkeringen. Door middel van de activering van de werkloosheidsuitkeringen (de zogenaamde herinschakelingsuitkering) en vrijstelling van werkgeversbijdragen gedurende maximum 36 maanden wou men voor zeer langdurig werklozen nieuwe jobs creëren voor het uitvoeren van taken 'die niet of niet meer worden verricht en die de kwaliteit van de diensten aan de klant verhogen, de arbeidsomstandigheden verbeteren of het leefmilieu van de onderneming beschermen'. De doelgroep is hier de werkloze die sedert ten minste vijf jaar een werkloosheidsuitkering geniet of sedert ten minste twee jaar voor laaggeschoolden. De maatregel richt zich tot de werkgevers in de commerciële privé-sector en tot een beperkt gedeelte van de publieke sector.

### **5.3 Conclusies**

In het Globaal Plan van november 1993 wou de regering de tewerkstelling vergemakkelijken via het versoepelen van de arbeids- en sociale wetgeving. Eén van de vijf peilers van het tewerkstellingsbeleid in het regeerakkoord van 1995 was een soepeler organisatie van de arbeidsmarkt. Zoals eerder aangetoond werden in de jaren negentig inderdaad verschillende

initiatieven in die richting genomen. Deze *beleidsrichting kon niet worden afgeleid uit de verkiezingsprogramma's van de vier partijen die in 1991 tot de regering toetraden*. De christen-democratische partijen formuleerden geen beleidsintenties met betrekking tot deregulering, en de socialistische partijen verzetten zich tegen verdere deregulering en deden voorstellen ter versterking van de werkzekerheid. Vooral de SP wou de beperking van het gebruik van tijdelijke contracten en stelde dat contracten van onbepaalde duur opnieuw de regel moesten worden. In 1995 wensten de christen-democraten wel de werkgelegenheid te bevorderen door een andere organisatie van werken, terwijl de SP bij haar standpunt bleef dat contracten van onbepaalde duur de norm moeten blijven, *een socialistisch standpunt dat duidelijk niet uitgevoerd werd*.

De recente evolutie van een aantal flexibiliteitindicatoren bevestigt de tendens tot flexibilisering via contractuele soepelheid. Tijdelijke arbeid (met inbegrip van uitzendarbeid) groeide vooral sinds 1994 sterker dan in de loop van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. In 1998 werkten bijna 250.000 loontrekkenden op tijdelijke basis tegenover 150.000 in het begin van de jaren negentig. Deze ontwikkeling staat in nauw verband met de explosie van uitzendarbeid gedurende de laatste jaren. Het gemiddeld aantal uitzendkrachten per dag in 1998 in voltijds equivalenten bedroeg 60 000, een verdubbeling tegenover het begin van de jaren negentig.<sup>82</sup>

Vervolgens bekijken we de beleidskeuzes in verband met de loonlastenverlaging. Sinds het Globaal Plan van 1993 werd enerzijds gestreefd naar een vermindering van de werkgeversbijdragen voor een steeds groeiende groep begunstigden. Anderzijds ging bijzondere aandacht naar specifieke risicogroepen in de werkloosheid, zoals langdurig werklozen. De totale vermindering van werkgeversbijdragen werd in 1998 geschat op 72 miljard tegenover 35 miljard in 1994.<sup>83</sup> Ten tijde van de verkiezingen van 1991 was het thema van loonlastenverlaging nog niet zo prominent aanwezig op de agenda van de politieke partijen in vergelijking met 1995. *De ommezwaai van het beleid vanaf 1993 was in geen enkel verkiezingsprogramma terug te vinden*. In 1995 pleitten alle regeringspartijen voor selectieve loonlastenverlaging ter bevordering van de tewerkstelling en brachten dit beleid ten uitvoer. *De keuze voor structurele loonlastenverlaging in 1999 werd door geen enkele partij noch door de regering in 1995 vooropgesteld*, maar wel in 1997 in de actualisering van het regeerprogramma. De maatregel Sociale Maribel bracht *de intentie van de SP ten uitvoer* om te banen scheppen in de non-profit sector.

Inzake activering tenslotte, was in 1991 enkel de CVP voorstander van een *sanctionerend* beleid, maar toch werd haar voornemen het 'oneigenlijk gebruik van de werkloosheidsverzekering' te bestrijden opgenomen in het summiere regeerakkoord en werden verscheidene sanctionerende maatregelen voorzien. De *aansporende activering* kwam tijdens de tweede legislatuur op kruissnelheid en werd in 1995 gewenst door de *vier partijen*.

## 6. Samenvatting en besluit

In deze monografie hebben we de *beleidsfunctie van politieke partijen* centraal gesteld, zowel in als uit de regering. Dit vanuit de veronderstelling dat partijen vanuit hun hoedanigheid van politieke vertegenwoordiging ontvankelijk zijn voor het maatschappelijk probleem werkloosheid en daarna beleidsvoorstellen presenteren die dit probleem aanpakken, en ze naderhand als regeringspartijen uitvoeren.

De beleidsfunctie van de tien belangrijkste politieke partijen als *individuele actoren* in België in de jaren negentig (CVP, PSC, SP, PS, VLD, PRL, AGALEV, Ecolo, VU; Vlaams Blok) werd onderzocht aan de hand van hun verkiezingsprogramma's voor de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 en 21 mei 1995.

Uit de analyse blijkt dat de werkloosheidsproblematiek niet voortdurend en/of hoog op de politieke agenda van al deze partijen stond. Vooral in 1991 waren niet alle partijen even ontvankelijk voor dit thema. De vastgestelde verschillen in ontvankelijkheid voor het begin van de jaren negentig vielen bovendien grotendeels samen met de links-rechts positie van de partijen: de linkse socialistische en groene partijen waren veel gevoeliger voor de slechte toestand van de arbeidsmarkt dan de christen-democratische centrumpartijen of de rechtser gesitueerde liberale partijen. De verwachting dat partijen zich bij de formulering van hun beleidsprioriteiten laten leiden door de context, dat dus alle partijen zich in hoge mate zorgen zouden maken over de hernieuwde toename van de werkloosheid sedert ongeveer een jaar voorafgaand aan de verkiezingen van november 1991, werd niet ingelost. Pas in 1995, toen de arbeidsmarkt zich op een absoluut dieptepunt bevond, werd de bestrijding van de werkloosheid voor alle partijen een prioriteit.

Uit de analyse blijkt ook dat vooral de rechtse liberale partijen langs de ene kant, en de linkse socialistische en de groene partijen aan de andere kant onderling van elkaar verschilden in hun beleidsintenties. De liberale partijen waren te vinden voor verdere deregulering van de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot de socialistische en groene partijen. Het thema van de loonlastenverlaging verdeelde het partijlandschap vanaf 1995 op dezelfde manier in twee (met de socialisten en de groenen als voorstanders van selectieve lastenverlaging ten voordele van bijkomende tewerkstelling van de risicogroepen op de arbeidsmarkt, en de liberalen als verdedigers van algemene loonlastenverlaging zonder meer), evenals de discussie omtrent sanctionerende of aanmoedigende activering. De positie van de christen-democratische partijen was niet zo eenvoudig vast te pinnen op deze tweedeling: vanaf 1995 poneerden ze een aantal dereguleringsmaatregelen, maar ze bleven gekant tegen algemene loonlastenverlaging. De CVP bleek wel een voorstander van sanctionerende activering.

De beleidsfunctie van de socialistische en christen-democratische partijen in de *regering* werd onderzocht aan de hand van regeerakkoorden en beleidsoutput. Deze analyse bracht ons een aantal inzichten bij en laat toe tot voorlopige conclusies te komen over de beleidskeuzes ter bestrijding van de werkloosheid in België in de jaren negentig. Het betreft hier uiteraard slechts drie thema's. De incorporatie van de andere pistes ter bestrijding van de werkloosheid zou ons een vollediger beeld geven van de transformatie van beleidsintenties naar regeringsbeleid (bijvoorbeeld de discussie over arbeidsherverdeling, eveneens een belangrijk punt van discussie). De vraag die in deze laatste paragraaf eigenlijk aan de orde was, wordt in

de literatuur en in het bijzonder in de mandaattheorie de 'accountability' van politieke partijen genoemd. Dit is de capaciteit of de neiging van regeringspartijen om de geschapen beleidsverwachtingen die ze hun kiezers voorhielden ten tijde van de verkiezingen daadwerkelijk uit te voeren.<sup>84</sup> Voor de derde keer kwamen hier verschillen tussen partijen naar voor. Eenmaal in de regering lukten de socialistische partijen er aanvankelijk niet in werkloosheid als beleidsprioriteit te laten gelden (de eerste doelstelling van deze regering was de integratie van België in de Europese Unie door de sanering van de overheidsfinanciën), zoals kon worden afgeleid uit het regeerakkoord van de eerste regering Dehaene en het gebrek aan initiatieven in het begin van de regeerperiode. Bovendien blijkt uit de analyse dat de socialisten evenmin hun reguleringsstandpunten ten uitvoer brachten noch maatregelen in het kader van een sanctionerend beleid tegenhielden. In deze materie wijzen onze vaststellingen in de richting van een overgewicht van de andere regeringspartner.

Ten slotte valt op een aantal vlakken de incongruentie op tussen de plannen van de partijen in de verkiezingsprogramma's en het regeringsbeleid, waarbij de beleidsrichting van de regering uit geen enkel programma worden afgeleid (deregulering in de eerste regering Dehaene; twee maal een ommezwaai in het beleid van loonlastenverlaging). Deze conclusie houdt op geen enkele manier een beoordeling in van het regeringsbeleid, maar wijst wel op de autonomie van de regering in de totstandkoming van het beleid los van de beloftes uit de partijprogramma's, waarmee de partijen tenslotte probeerden de kiezer te winnen.

## **Bijlage 1: Geanalyseerde verkiezingsprogramma's**

### **CVP**

- Goed leven in Vlaanderen, ook morgen, Programma van de Vlaamse christen-democraten voor de wetgevende verkiezingen, 44p. (1991)
- Werken aan de toekomst, Programma van de Vlaamse christen-democraten voor de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995, 42p.

### **SP**

- De mensen willen gezond verstand, SP-verkiezingsprogramma Parlementsverkiezingen 24/11/91, 144p.
- Omdat we socialisten nodig hebben, SP-Verkiezingsprogramma 21 mei 1995, goedgekeurd door het congres van 14 mei 1995, 35p.

### **VLD (PVV in 1991)**

- Herstel het beleid. Het PVV-verkiezingsprogramma, goedgekeurd door de Partijraad van 19 oktober 1991. Parlementsverkiezingen 24 november 1991, 66p.
- Het VLD-Regeerprogramma. VLD-Congres – Brugge – 22 en 23 april 1995, 29p.

### **AGALEV**

- AGALEV, De moed om te veranderen. Verkiezingsprogramma : Alleen dode vissen drijven met de stroom mee (synthesebrochure) 20p. (1991)
- AGALEV. Da's zuiver gestemd. 21 mei : begin met een schoon blad, 39p. (1995)

### **VU**

- VU Vlaamse Vrije Demokraten, Iemand moet zijn nek uitsteken. Verkiezingsplatform wetgevende verkiezingen 24 november 1991, 8p.
- VU Vlaamse Vrije Demokraten, Met hart en ziel voor Vlaanderen. Verkiezingsprogramma 21 mei 1995, 72p.

### **Vlaams Blok**

- Vlaams Blok, Eigen volk eerst, Uit zelfverdediging. Verkiezingsprogramma 1991, 28p.
- Vlaams Blok, Eigen volk eerst, Nu afrekenen ! Verkiezingsprogramma 1995, 160p.

### **PSC**

- Programme électoral du PSC. Elections législatives du 24 novembre 1991, 43p.
- Les Projets du PSC. Elections du 21 mai 1995, 62p.

### **PS**

- Parti Socialiste. Programme électoral. Elections législatives 1991, 103p.
- Programme Socialiste : "Une société plus juste". Adopté par le Bureau du Parti Socialiste, le 24 avril 1995, 198p.

### **PRL**

- PRL, La force de la liberté. Un engagement, quatre exigences, cent propositions, 8p. (1991)
- PRL-FDF : Il y a du changement dans l'air. Programme électoral. Elections législatives 21 mai 1995, 415p.

### **ECOLO**

- D'urgence Ecolo. Elections législatives 1991, Programme Ecolo, 180p.
- Ecolo, L'avenir est ouvert. Elections 21 mai 1995, Programme synthétique, 47p.

**Bijlage 2: Het kiezerspubliek volgens arbeidsrechtelijk statuut****1991**

Partij	Werkloos	Werkend	Pensioen	Huisvrouw	Student	Andere	Totaal
CVP	4.5	51.3	21.8	16.3	1.8	4.3	100
PSC	4.0	55.1	16.6	13.1	5.7	5.4	100
SP	7.1	57.5	19.8	7.8	2.2	5.6	100
PS	7.2	54.9	18.9	10.2	4.1	4.7	100
PVV	3.9	61.3	11.4	12.6	7.7	3.0	100
PRL	3.3	55.8	16.3	11.6	9.8	3.3	100
VU	4.2	59.8	15.0	13.6	3.7	3.7	100
Vl. Blok	7.1	63.0	12.6	7.6	5.9	3.8	100
AGALEV	6.1	67.9	5.0	6.1	10.7	4.2	100
Ecolo	10.4	61.0	5.2	8.4	10.4	4.8	100
FDF	2.4	68.3	9.8	12.2	4.9	2.4	100
Andere	4.4	65.4	6.9	10.1	7.5	5.7	100
Blanco/Ongeldig	8.0	50.0	18.0	17.0	1.5	5.5	100
Niet gaan stemmen	6.5	48.8	24.4	7.3	3.3	9.8	100
Weigert/Weet niet	6.5	49.8	19.1	16.6	4.0	4.0	100
België	5.7	56.9	15.8	11.9	5.2	4.5	100
Vlaanderen	5.4	57.9	15.2	12.4	4.7	4.3	100
Wallonië	6.8	56.3	14.2	11.6	6.2	4.8	100
Brussel	3.5	52.4	25.6	8.6	5.1	4.8	100

Bron: 1991 General Election Study (ISPO/PIOP) (eigen bewerking)

**1995**

Partij	Werkloos	Werkend	Pensioen	Huisvrouw	Student	Andere	Totaal
CVP	5.3	48.4	22.9	17.1	3.6	2.7	100
PSC	5.7	47.0	26.2	13.3	5.4	2.5	100
SP	7.4	58.2	20.0	7.4	2.7	4.2	100
PS	11.2	50.4	20.7	10.4	3.1	4.2	100
VLD	5.6	64.4	13.9	10.4	3.8	2.0	100
PRL-FDF	8.6	57.6	16.8	8.2	4.3	4.6	100
VU	5.3	56.0	20.0	10.0	8.0	0.7	100
Vl. Blok	9.2	58.4	20.2	7.5	2.9	1.7	100
AGALEV	5.5	69.2	3.4	7.5	9.6	4.8	100
Ecolo	14.1	51.2	11.2	7.1	13.5	2.9	100
Andere	19.8	52.1	9.4	8.3	4.2	6.3	100
Blanco/Ongeldig	8.3	43.0	19.8	15.7	5.0	8.3	100
Niet gaan stemmen	6.3	40.2	32.3	5.5	4.7	11.0	100
Weigert/Weet niet	9.5	46.0	24.1	11.9	4.3	4.3	100
België	7.9	53.2	19.5	10.9	4.7	3.7	100
Vlaanderen	6.5	56.1	18.3	11.9	4.1	3.1	100
Wallonië	10.3	49.3	20.1	10.5	5.4	4.3	100
Brussel	8.1	50.0	25.5	5.5	5.5	5.5	100

Bron: 1995 General Election Study Belgium (ISPO/PIOP) (eigen bewerking)

**Bijlage 3: De getalsterkste van het kiezerspubliek van de partijen: vergelijking van de ‘General Election Study Belgium’ en de verkiezingsuitslagen**

**1991**

Partij	(1) Partijvoorkeur steekproef (%)	(2) Verkiezingen nov. 1991 (%)	(3) Verschil (1) – (2)
CVP	15,9	14,5	1,4
PSC	7,8	6,7	1,1
SP	9,1	10,3	-1,2
PS	10,8	11,6	-0,8
PVV	11,2	10,3	0,9
PRL	6,1	7,0	-0,9
VU	4,7	5,1	-0,4
VI. Blok	5,3	5,7	-0,4
AGALEV	5,8	4,2	1,6
Ecolo	5,6	4,4	1,2
Andere	3,5	6,4	-2,9
Blanco/Ongeldig	4,4	6,5	-2,1
Niet gaan stemmen	2,7	7,3	-4,6
<i>(Subtotaal)</i>	<i>(94,9)</i>		
Weigert/Weet niet	6,1		
Totaal	100,0	100,0	

**1995**

Partij	(1) Partijvoorkeur steekproef (%)	(2) Verkiezingen mei 1995 (%)	(3) Verschil 1 – 2
CVP	16,5	14,5	2,0
PSC	7,6	6,5	1,1
SP	11	10,6	0,4
PS	9,8	10,0	-0,2
VLD	10,8	11,1	-0,3
PRL-FDF	8,3	8,7	-0,4
VU	4,1	3,9	0,2
VI. Blok	4,7	6,6	-1,9
AGALEV	4,0	3,7	0,3
Ecolo	4,7	3,4	1,3
Andere	2,6	5,3	-2,7
Blanco/Ongeldig	3,4	6,8	-3,4
Niet gaan stemmen	3,5	8,9	-5,4
<i>(Subtotaal)</i>	<i>(91,1)</i>		
Weigert/Weet niet	8,9		
Totaal	100,0	100,0	

Bron: verkiezingsuitslagen: LENTZEN, E., BLAISE, P. (1995), “Les élections du 21 mai 1995. I. La Chambre et le Sénat”, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 1481-1482, p. 6 (percentages berekend op het totaal aantal stemgerechtigden; eigen berekening)



## Noten

- 
- <sup>1</sup> DEWACHTER, W. (1995), Besluitvorming in politiek België, Leuven: Acco, p.286.
- <sup>2</sup> Voor empirisch onderzoek, zie onder meer: BUDGE, I., KEMAN, H. (1990), Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states, Oxford: Oxford University Press, pp.132-158 ; KLINGEMANN, H.D., HOFFERBERT, R., BUDGE, I. (1994), Parties, policies and democracy, Boulder: Westview Press ; THOMSON, R. (1999), The party mandate. Election pledges and government actions in the Netherlands, 1986-1998, Rijksuniversiteit Groningen: ICS.
- <sup>3</sup> Zie: PENNINGS, P. (1998), "Party responsiveness and socio-economic problem-solving in Western democracies", in: Party Politics, (4), 3, p.393.
- <sup>4</sup> VAN DETH, J.W., VIS, J.C.P.M. (1990), "Problemen, politiek en politieke problemen", in: VAN DETH, J.W., VIS, J.C.P.M. (eds.), Politieke problemen. Achtergronden, oorzaken, verklaringen, oplossingen en vooruitzichten, Leiden: Stenfert Kroese, p.15.
- <sup>5</sup> MOK, A.L., VAN GOETHEM, W. (1992), "Werken in de prestatie maatschappij", in: KERKHOFS, J., DOBBELAERE, K., VOYÉ, L., e.a., De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars in de jaren negentig, Tielt: Lannoo, pp.70-71 ; ELCHARDUS, M., GLORIEUX, I. (1995), Niet aan de arbeid voorbij. De werkloosheidservaring als reflectie over arbeid, solidariteit en sociale cohesie, Brussel: VUBPRESS, pp.112-115.
- <sup>6</sup> EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General X, Eurobarometer. Public opinion in the European Union, No.40, December 1993, p.82.
- <sup>7</sup> ALBEDA, W. (1990), "Werkloosheid", in: VAN DETH, J.W., VIS, J.C.P.M. (eds.), o.c., p.91.
- <sup>8</sup> Voor een uitgebreide studie, zie: ALBER, J. (1982), Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/Main: Campus.
- <sup>9</sup> "Le gouvernement élaborera une politique permanente de la main-d'oeuvre, en vue de remédier à la pénurie actuelle et de préparer pour l'avenir un régime de plein emploi", leest men in de regeringsverklaring van 6 augustus 1946, in: CRISP/PASSP, Recueil de documents, n°2/1992. La déclaration gouvernementale en Belgique (1944-1992), p.73.
- <sup>10</sup> ROSE, R. (1987), "The political appraisal of employment policies", in: Journal of Public Policies, (7), 3, p.288.
- <sup>11</sup> Voor een complete lijst van geanalyseerde verkiezingsprogramma's: zie Bijlage 1.
- <sup>12</sup> Deze algemeen aanvaarde definitie komt van: SARTORI, G. (1976), Parties and party systems. A framework for analysis. Volume 1, Cambridge: Cambridge University Press, pp.121-125 ; verdere uitleg en interpretatie in : LIJPHART, A. (1999), Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries, New Haven & London: Yale University Press, pp.65-66.
- <sup>13</sup> DESCHOUWER, K. (1994), "The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties", in: KATZ, R.S., MAIR, P., How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies, London: Sage, pp.80-84.
- <sup>14</sup> Voor cijfers per regio, zie: FRAEYS, W. (1992), "Les élections législatives du 24 novembre 1991. Analyse des résultats", in: Res Publica, (34), 2, pp.141-149 ; LENTZEN, E., BLAISE, P. (1995), "Les élections du 21 mai 1995. I. La Chambre et le Sénat", in: Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1481-1482, p.17. ; De Standaard, 15 juni 1999, p.10.
- <sup>15</sup> Sinds de verkiezingen van 1995 vormt het Brusselse FDF een kartel met de PRL. Vanaf dan zijn geen afzonderlijke uitslagen meer beschikbaar. Het FDF is hier wel significant, gezien door hen in Brussel in 1991 12 pct. van de stemmen behaald werd, maar wordt voor de verdere periode niet meer behandeld in de tekst.
- <sup>16</sup> Zie: LANE, J.E., ERSSON, S. (1999), Politics and society in Western Europe, 4th edition, London: Sage, pp.80-81 ; WARE, A. (1996), Political parties and party systems, Oxford: Oxford University Press, p.40.
- <sup>17</sup> BUDGE, I., HOFFERBERT, R. (1996), "Comparative textual analyses of government and party activity: the work of the Manifesto Research Group", in: IMBEAU, L.M., MCKINLAY, R.D. (eds.), Comparing government activity, Houndmills: MacMillan, pp.93-94.

- 
- <sup>18</sup> BUDGE, I., ROBERTSON, D., HEARL, D. (eds.) (1987), Ideology, strategy and party change: spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies, Cambridge: Cambridge University Press, p.234.
- <sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld: MADDENS, B. (1992), “‘Agenda setting’ in de verkiezingscampagne van november 1991 in Vlaanderen”, in: Res Publica, (34), 2, pp.175-207.
- <sup>20</sup> PENNING, P., KEMAN, J.E., “‘Links’ en ‘rechts’ in de Nederlandse politiek”, in: Jaarboek 1993, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen, p.122.
- <sup>21</sup> Het betreft in feite een modificatie van de bekende theorie over partijcompetitie van Anthony Downs, uitgewerkt in zijn “An economic theory of democracy” (1957).
- <sup>22</sup> BUDGE, I., FARLIE, D. (1983), Explaining and predicting elections. Issue effects and party strategies in twenty-three democracies, London: George Allen & Unwin, p.24.
- <sup>23</sup> KLINGEMANN, H.-D., HOFFERBERT, R., BUDGE, I. (1994), o.c., p.25.
- <sup>24</sup> BUDGE, I., HOFFERBERT, R.I. (1996), o.c., p.86 ; voor vorig onderzoek van verkiezingsprogramma’s volgens de belangbenadering, zie: BUDGE, I., ROBERTSON, D., HEARL, D. (1987), o.c., pp.238-244 (België).
- <sup>25</sup> Voor een uitgebreide toelichting van de gehanteerde methode, zie: VOLKENS, A., Dataset CMP94, Comparative Manifestos Project, Science Center Berlin, Research Unit Institutions and Social Change (Director H.-D. Klingemann) in cooperation with the Manifesto Research Group (Chairman I. Budge) (appendix).
- <sup>26</sup> SCHMIDT, M.G. (1991), “Arbeitsmarktpolitik”, in: NOHLEN, D. (ed.), Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper, pp.22-24 ; ENGELEN-KEFER, U. (1976), Beschäftigungspolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium beschäftigungspolitischer Fachbegriffe, Köln, p.25 ; D’ALCANTARA, G. (1983), “Macro-economische evaluatie van de werkloosheidsbestrijding”, in: VERENIGING VOOR ECONOMIE (ed.), Werkgelegenheid voor de jaren tachtig, zestiende Vlaams wetenschappelijk economisch congres, Gent, 29-30 april 1983, pp.463-464.
- <sup>27</sup> PENNING, P. (1998), o.c., p.394.
- <sup>28</sup> O.c., p.398.
- <sup>29</sup> PENNING, P., KEMAN, H., KLEINNIJENHUIS, J. (1999), Doing research in political science, London: Sage, p.247.
- <sup>30</sup> ROSE, R. (1987), o.c., p.290.
- <sup>31</sup> Werkloosheidsgraden kunnen op basis van verschillende gegevens berekend worden. Omwille van beschikbaarheid van éénvormige gegevens op nationaal niveau voor de verschillende risicogroepen, verder in de tekst voorgesteld (met gedetailleerde analyses volgens geslacht, leeftijd, werkloosheidsduur en studieniveau), zijn we aangewezen op de administratieve gegevens van de RVA en de definitie van ‘werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze’ (UVW-WZ).
- <sup>32</sup> Zie: FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, De arbeidsmarkt in België : Werkgelegenheid en werkloosheid, april 1998, pp.23-27 (activiteitsgraad), pp.85-87 (werkloosheidsgraad).
- <sup>33</sup> Zie: eindnoot 31.
- <sup>34</sup> FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Hoge Raad voor de werkgelegenheid. Verslag April 1999, pp.53-59.
- <sup>35</sup> HENNING, R., RICHARDSON, J. (1984), “Unemployment as a political issue”, in: HENNING, R., RICHARDSON, J. (eds.), Unemployment. Policy responses of western democracies, London: Sage, p.8-9.
- <sup>36</sup> Naar analogie met de bedenking in: VAN DETH, J.W., VIS, J.C.P.M. (1990), o.c., p.35.
- <sup>37</sup> HOOGERWERF, A. (1995), Politiek als evenwichtskunst. Dilemma’s rond overheid en markt, Alphen aan den Rijn: Samson, pp.34-35.
- <sup>38</sup> HOOGERWERF, A. (1995), o.c., pp.271-272.
- <sup>39</sup> SNOWER, D. (1997), “Evaluating unemployment policies: what do they underlying theories tell us?”, in: SNOWER, D., DE LA DEHESA, G., Unemployment policy: government options for the labour market, Cambridge: Cambridge University Press, p.15 ; in hetzelfde artikel vindt men ook een

- uitgebreid theoretisch overzicht, evenals in : VAN STRAELEN, R. (1983), "De theorie van de werkloosheid", in: VERENIGING VOOR ECONOMIE (ed.), o.c., pp.279-327.
- <sup>40</sup> HUBER, J., INGLEHART, R. (1995), "Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies", in: Party Politics, (1), 1, pp.73-111 ; zie ook: BUDGE, I., ROBERTSON, D., HEARL, D., (eds.) (1987), o.c., pp.392-397 ; LAVER, M., HUNT, W.B. (1992), Policy and party competition, New York & London: Routledge, pp.147-155; DALTON, R. (1996), "Political cleavages, issues, and electoral change", in: LEDUC, L., NIEMI, R., NORRIS, P. (eds.), Comparing democracies. Elections and voting in global perspective, London: Sage, pp.333-335.
- <sup>41</sup> De data werden mij ter beschikking gesteld door Dr. Lieven DE WINTER, Unité de Science politique et de Relations internationales, UCL. Onderzoekresultaten bevinden zich o.a. in: SCHMITT, H., THOMASSEN, J. (1999), Political representation and legitimacy in the European Union, Oxford: Oxford University Press.
- <sup>42</sup> Bijvoorbeeld in: LAVER, M., HUNT, W.B. (1992), o.c. ; HUBER, J., INGLEHART, R. (1995), o.c.
- <sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld het project van de Manifesto Research Group, die een dynamische schaal construeerde voor de meeste West-Europese landen sinds de Tweede Wereldoorlog ; data in: VOLKENS, A., o.c.
- <sup>44</sup> Bijvoorbeeld via de Europese Waardenstudie, in: GAUS, H., VAN DER VOORT, P. (1992), "De politieke belangstelling in België en het kiezerspubliek van de politieke partijen", in: KERKHOFS, J., DOBBELAERE, K., VOYÉ, L. e.a., De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars in de jaren negentig, Tiel: Lannoo, pp.163-219.
- <sup>45</sup> Voor een discussie aangaande de methodes, zie: KLEINNIJENHUIS, J., PENNINGS, P. (2000), "Die Messung der Parteipositionen auf der Basis von Parteiprogrammen, Medienberichterstattung und Wahrnehmung durch die Wähler, in: VAN DETH, J., KÖNIG, T. (eds.), Europäische Politikwissenschaft – ein Blick in die Werkstatt, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Band 4, Frankfurt/M.: Campus, pp.57-86 (te verschijnen) ; LAVER, M., SCHOFIELD, N. (1990), Multiparty government. The politics of coalition in Europe, The University of Michigan Press, pp.245-266.
- <sup>46</sup> Het resultaat is significant op 5% niveau.
- <sup>47</sup> Ter controle werd de oefening herhaald met twee links-rechts schalen op basis van 'self-placement' gegevens van het kiezerspubliek van de Belgische politieke partijen (zie respectievelijk: eindnoot 44 en de ISPO/PIOP data). De resultaten bevestigen de bevindingen : de relatie is voor 1991 zelfs nog uitgesprokener (-0.819 en -0.823) en gelijklopend voor 1995 (-0.513 en -0.542).
- <sup>48</sup> ALT, J. (1994), "Employment versus inflation: party ideology, information and international trade", in: BUDGE, I., McKAY, D. (eds.), Developing democracy. Comparative research in honour of J.F.P. Blondel, London: Sage, p.100.
- <sup>49</sup> De gebruikte data werden ter beschikking gesteld door het Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opinieonderzoek (ISPO) en le Point d'Appui Interuniversitaire sur l'Opinion publique et la Politique (PIOP). De data werden oorspronkelijk verzameld door Jaak Billiet, Marc Swyngedouw, Ann Carton, Roeland Beerten, André-Paul Frogner, Anne Marie Aish-Van Vaerenbergh, Serge Van Diest en Pierre Baudewijns. Deze personen noch de Steunpunten zijn verantwoordelijk voor de hier gepresenteerde analyses en interpretatie s.
- <sup>50</sup> Zie bijlage 3 ; voor verdere opmerkingen i.v.m. de representativiteit, zie: ISPO/PIOP (1995), 1991 General Election Study Belgium. Codebook and Questionnaire, Leuven/ Louvain-La-Neuve, pp.16-20; ISPO/PIOP (1998), 1995 General Election Study Belgium. Codebook and Questionnaire, Leuven/ Louvain-La-Neuve, pp.16-20.
- <sup>51</sup> Deze percentages geven het aantal werklozen weer in verhouding tot het totale kiezerspubliek, dat naast de werkende kiezers eveneens gepensioneerd, huisvrouwen, studenten enz. omvat. Ze kunnen dus niet vergeleken worden met de werkloosheidsgraad, die op een andere manier berekend wordt !
- <sup>52</sup> PIERSON, C. (1998), Beyond the welfare state ? The new political economy of welfare, Cambridge: Polity Press, p.46.
- <sup>53</sup> Zelfs in het VK, de thuishaven van het Thatcherisme, is de evolutie als volgt: 14.3 % in 1970, 21.5 % in 1980 en 27.7 % in 1995. Eurostat-cijfers, gepubliceerd in: CANTILLON, B. (ed.) (1999), De

- 
- welvaartsstaat in de kering, Kapellen: Pelckmans, p.51 ; en in: EUROSTAT, Memo van 30 oktober 1998 (<http://www.europa.eu.int/en/comm/eurostat/compres/en/10898/6310898a.htm>).
- <sup>54</sup> HUBER, J., INGLEHART, R., o.c., pp.84-85.
- <sup>55</sup> STEUNPUNT WAV (1997), De arbeidsmarkt in Vlaanderen, 1997, Jaarboek, Katholieke Universiteit Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, pp.215-217.
- <sup>56</sup> ROGOWSKI, R., SCHÖMANN, K. (1996), "Legal regulations and flexibility of employment contracts", in: SCHMID, G., O'REILLY, J., SCHÖMANN, K. (eds.), International handbook of labour market policy and evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, p.625.
- <sup>57</sup> ESPING-ANDERSEN, G. (1996), "After the golden age ? Welfare state dilemmas in a global economy", in: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), Welfare states in transition. National adaptations in global economies, London: Sage, p.8 ; Ook in België kwam loonlastenverlaging vanaf het begin van de jaren tachtig op de agenda, met bijvoorbeeld de Maribel-operatie sinds 1981 en de Wet van 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen.
- <sup>58</sup> DELEECK, H. (1992), De architectuur van de welvaartsstaat, Leuven: Acco, pp.8-9.
- <sup>59</sup> O.c, p.85.
- <sup>60</sup> "Activation of Labour Market policy in the European Union – Comparative Summary", in: Employment Observatory, SYSDem, Trends, No.28, Summer 1997, p.5.
- <sup>61</sup> O.c., p.7.
- <sup>62</sup> Sociale economie wordt hier gedefinieerd in functie van de herintegratie van risicogroepen via de activering van het werkloosheidsbudget. Met sociale economie kan men ook activiteiten bedoelen in de profit- en non-profitsector die een collectief nut hebben en waarbij het in de eerste plaats niet de bedoeling is om winst te realiseren. Zie: FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1998, p.202.
- <sup>63</sup> DYSON, K. (1989), "Long-term unemployment : the ideological perspective", in: DYSON, K (ed.), Combatting long-term unemployment : local / EC relations, London: Routledge, pp.19-23 ; FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, o.c., pp.201-203.
- <sup>64</sup> KEMAN, H. (1997), "The politics of problem-solving; democratic responsiveness and political accountability", in: KEMAN, H. (ed.), The politics of problem-solving in postwar democracies, Houndmills: MacMillan, p.166 ; THOMSON, R., o.c., pp.1-6 (uiteenzetting en kritiek).
- <sup>65</sup> KEMAN, H. (1997), "Centre-space politics: party behaviour in multi-party systems", in: KEMAN, H. (ed.), o.c., pp.85-112 ; Zie ook: KEMAN, H. (1994), "The search for the centre: pivot parties in West European party systems", in: West European Politics, (17), 4, pp.124-148 ; VAN KERSBERGEN, K. (1997), "Between collectivism and individualism: the politics of the centre", in: KEMAN, H. (ed.), o.c., pp.85-140 ; een aantal gegevens voor België : HEARL, D.J. (1992), "Policy and coalition in Belgium", in: LAVER, M.J., BUDGE, I., (eds.), Party policy and government coalitions, Houndmills: MacMillan, pp.244-261.
- <sup>66</sup> FESTJENS, M.-J., LAMBRECHT, M., MASURE, L., e.a. (1997), "Budgettaire kost van een werkloze van 1983 tot 1997", Federaal Planbureau Planning Paper 79.
- <sup>67</sup> DE WINTER, L., FROGNIER, A., RIHOUX, B. (1996), "Belgium: still the age of party government ?", in: BLONDEL, J., COTTA, M. (eds.), Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies, Houndmills: MacMillan, pp.161-162.
- <sup>68</sup> Na een bijzonder moeilijke formatieperiode werd uiteindelijk op nationaal niveau in maart 1992 een nieuwe regering van 'verliezers' tot stand gebracht, samengesteld uit CVP, PSC, SP en PS. Deze partijen maakten ook deel uit van de vorige coalitie maar verloren allen de verkiezingen. Zie: KEESINGS HISTORISCH ARCHIEF, maart 1992, pp.141-143.
- <sup>69</sup> "Regeerakkoord van de nationale regering, samengesteld uit CVP, PS, PSC en PS", in: KEESINGS HISTORISCH ARCHIEF, maart 1992, pp.144-147.
- <sup>70</sup> De belangrijkste maatregelen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid voor deze legislatuur zijn terug te vinden in: "Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen" (B.S. 30/12/92) ; "Wet van 23 juli 1993 houdende maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling van jongeren in het raam van het jongerenbanenplan" (B.S. 06/08/93) ; "Koninklijk Besluit van 24 december 1993" (B.S. 31/03/94) en "Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen" (B.S. 31/3/94), ter uitvoering van het Globaal Plan ; "Wet van 21 december 1994 houdende sociale en

---

diverse bepalingen” (B.S. 23/12/94) ; “Wet van 3 april 1995 houdende maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling” (B.S. 22/04/95) ; Voor verwijzingen per maatregel, zie ook: FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995.

<sup>71</sup> O.c., p.42, p.71.

<sup>72</sup> O.c., p.97.

<sup>73</sup> BLAISE, P., LENTZEN, E. (1993), “La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 2. La politique budgétaire”, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1405-1406, p.20.

<sup>74</sup> “Verklaring van de Regering over het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid”, in: onuitgegeven brochure, gebundeld door de Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent, pp.1-6 ; Een goed overzicht van de maatregelen uit het werkgelegenheidsluik van het Globaal Plan vindt men in: STEUNPUNT WAV (1995), De Arbeidsmarkt in Vlaanderen, 1995, Jaarboek, Katholieke Universiteit Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, pp.37-43.

<sup>75</sup> Voor een korte historische achtergrond en evolutie van Maribel, zie: HENDRICKX, K., HERTVERLDT, B., MASURE, L. (1997), “Maribel-hervorming. Doorlichting van verscheidene initiatieven ter herformulering van de Maribel-bijdrageverminderingen”, Belgian Federal Planning Bureau, Working Paper, 2-97, pp.2-4.

<sup>76</sup> “Globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid. 17 november 1993”, in: onuitgegeven brochure, gebundeld door de Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent, p.I/17.

<sup>77</sup> FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, p.43.

<sup>78</sup> De mogelijkheid wordt stopgezet op 1 maart 1998.

<sup>79</sup> “Krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma. Goedgekeurd door de onderhandelaars van CVP, PS, PSC en SP. 19 juni 1995”, pp.1-11, 24. (<http://belgium.fgov.be/Ned/117/11714/11714.htm>)

<sup>80</sup> “Mededeling van de Regering aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, uitgesproken op 25 maart 1997 door de Eerste Minister Jean-Luc Dehaene”, ([http://belgium.fgov.be/Ned/117/11705/1997\\_view/970325/meded.htm](http://belgium.fgov.be/Ned/117/11705/1997_view/970325/meded.htm)).

<sup>81</sup> De belangrijkste maatregelen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid voor deze legislatuur zijn terug te vinden in: “Wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid” (B.S. 30/12/95) ; “Wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen” (B.S. 01/08/96) ; “Wet van 6 december 1996 tot wijziging van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 1993 tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen en tot wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers” (B.S. 24/12/96) ; “Wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling” (B.S. 19/02/98) ; “Wet van 15 januari 1999 houdende budgettaire en diverse bepalingen” (B.S. 26/01/99) ; “Wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen” (B.S. 06/02/99) ; “Wet van 26 maart 1999 betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen” (B.S. 01/04/99) ; Voor verwijzingen per maatregel, zie ook: FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

<sup>82</sup> FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1999, pp.76-78.

<sup>83</sup> INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN, Economische begroting 1999, p.28.

<sup>84</sup> KEMAN, H. (1997), o.c., p.170.