

POLITIEK EN BELEID IN SOCIAAL PERSPECTIEF

CHRISTOPHE TIMBREMONT,
PETER CRISTIAENSEN,
BART VAN BOUCHAUTE
EN MARIJKE PRUYT



POLITIEK

EN BELEID



IN SOCIAAL

PERSPECTIEF



ACADEMIA
PRESS

Uitgeverij Academia Press
Coupure Rechts 88
9000 Gent
België

www.academiapress.be

Uitgeverij Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediodivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

ISBN 978 90 209 6154 6
D/2025/45/443
NUR 754

Christophe Timbremont, Peter Cristiaensen, Bart Van Bouchaute & Marijke Pruyt
Politiek en beleid in sociaal perspectief
Gent, Academia Press, 608 p.

Zevende herziene editie, 2025
Eerste editie, 2013

Vormgeving cover: Adept vormgeving - Joost van Lierop
Vormgeving binnenwerk: Studio Lannoo
Zetwerk binnenwerk: Crius Group en Keppie & Keppie

© Christophe Timbremont, Peter Cristiaensen, Bart Van Bouchaute, Marijke Pruyt
& Uitgeverij Lannoo nv, Tielt

*Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of
openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze
ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

Inhoud

Woord vooraf	II
DEEL 1 FUNDAMENTEN	15
Inleiding Politiek, beleid en sociaal werk	17
1. Definitie: politiek	19
2. Politiek tussen samenwerking en conflict	21
3. Politiek en beleid	26
4. Sociaal werk en politiek	27
5. Politiek: een eerste overzicht	31
Hoofdstuk 1 Het politieke interactieproces	35
1. De meervoudige context van politiek en beleid	37
2. De beleidscyclus	42
3. Politieke en analytische visie	60
Hoofdstuk 2 Macht als motor in de politiek	65
1. Macht als bedoelde invloed	66
2. De drie gezichten van macht	68
3. Indirecte macht: de structurele context van macht	70
4. Machtsbronnen en machtsmiddelen	74
5. Reële en latente macht	80
Hoofdstuk 3 Democratie	83
1. Democratie als principe	84
2. Democratie als bestuursvorm	88
3. De Belgische pacificatiedemocratie	96
4. Representatie en verkiezingen	100

Hoofdstuk 4 De welvaartsstaat	109
1. Kenmerken van de welvaartsstaat	110
2. Het ontstaan van de belgische welvaartsstaat	112
3. De welvaartsstaat in werking	116
4. Het sociaal overleg	127
5. Types welvaartsstaten	132
6. Evolutie van de welvaartsstaat	134
Hoofdstuk 5 Politieke stromingen	143
1. Breuklijnen en politieke stromingen	144
2. Politieke ideologieën	163
Hoofdstuk 6 Het openbaar bestuur	195
1. Goed openbaar bestuur	196
2. Overzicht van het openbaar bestuur	199
3. Organisatievormen van het openbaar bestuur	210
4. Ambtenaren in het openbaar bestuur	219
5. Beleidsinstrumenten	223
DEEL 2 ACTOREN	229
Inleiding	231
Hoofdstuk 7 Politieke partijen	235
1. Omschrijving	236
2. Functies van partijen	237
3. De partij-organisatie	241
4. Partijfinanciering	244
5. Particratie	247
6. Partijen in crisis	252
Hoofdstuk 8 Media: de vierde macht?	257
1. Het belang van de publieke sfeer	258
2. De vierde macht als waakhond	259
3. De praktijk is soms anders	261
4. Verschuiving van de macht	268

Hoofdstuk 9 Burgerparticipatie en politiek	275
1. Politieke vervreemding: de ‘kloof’ tussen burger en politiek	276
2. Burgerparticipatie en democratie	280
3. Naar een nieuw samenspel tussen burger en politiek?	286
Hoofdstuk 10 Middenveld en politiek	295
1. Een brede omschrijving van het middenveld	296
2. Ontstaan en ontwikkeling van het middenveld	298
3. Overzicht van het hedendaagse middenveld	300
4. De politieke opdracht van het middenveld	303
DEEL 3 LAGEN	313
Inleiding	315
Hoofdstuk 11 Staatshervormingen	325
1. De Belgische staat	326
2. Historiek van de staatshervormingen	328
3. De verkiezingen van 2014, 2019 en 2024	333
4. Waar gaat België naartoe?	335
5. Huidige bevoegdheidsverdeling	339
Hoofdstuk 12 Lokale politiek	343
1. Situering van het lokaal bestuur	344
2. Wettelijke context voor het lokaal bestuur	346
3. De werking van gemeentebesturen	350
4. Instrumenten voor burgerparticipatie op lokaal niveau	375
5. Het lokaal sociaal beleid	380
6. Stadspolitiek	385
7. De provincie	389
Hoofdstuk 13 Bovenlokale politiek	397
1. Samenwerking tussen gemeenten	398
2. Koepelorganisaties voor politici en ambtenaren	404
3. De regiovorming	405

Hoofdstuk 14 Vlaamse politiek	409
1. Bevoegdheden	410
2. Het Vlaams parlement	410
3. De Vlaamse regering	413
4. De Vlaamse administratie	416
5. De bovenbouw van het Vlaamse beleid	420
6. Van idee naar beleid	423
7. Het Vlaamse Welzijnsbeleid	430
8. Het Vlaamse cultuurbeleid	438
Hoofdstuk 15 Belgische politiek	449
1. Bevoegdheden	450
2. Het staatshoofd: de koning	450
3. De regering	452
4. Het Federaal Parlement	460
5. De weg van de wet	466
6. Interfederaal steunpunt voor armoedebestrijding	471
7. Toezicht op het openbaar bestuur	474
Hoofdstuk 16 Europese politiek	483
1. Korte historiek van de Europese eenmaking	484
2. De Europese lidstaten en de eurolanden	487
3. De Europese instellingen	489
4. Hoe de Europese ‘wetten’ tot stand komen	508
5. De centen van Europa	513
6. Invloed van de burger op de Europese besluitvorming?	514
7. De Europese sociale reflex?	523
8. De toekomst van de Europese Unie	526
Hoofdstuk 17 Mondiale politiek	537
1. Mondialisering	538
2. De hedendaagse neoliberale mondialisering	541
3. De mentale geografie van mondialisering: kosmopolitisme vs. identiteitspolitiek	548
4. Politieke mondialisering	551
5. Mondiaal protest	563
6. Het klimaat als mondiale uitdaging	565

Slot	Sociaal werk en politiek	573
1.	Sociaal werk en ‘de politiek’	573
2.	Sociaal werk en ‘het politieke’	576
Glossarium		581
Bronnen		591
Over de auteurs		607



Woord vooraf

Beste lezer,

Voor je ligt de zevende, herziene editie (eerste editie 2013) van een handboek dat politiek en beleid benadert vanuit een sociaal perspectief. Dat perspectief kun je op drie manieren zien: ten eerste is dit handboek vooral gericht naar studenten en professionals in de brede sociale sector. Ten tweede is gekozen voor sociaal relevante inhoud en voorbeelden – aan de welvaartsstaat besteden we bijvoorbeeld een apart hoofdstuk. Ten derde benaderen we ‘politiek’ niet enkel als een bezigheid van politici, maar vooral als een interactieproces waarin burgers en hun organisaties actief de samenleving mee helpen vormgeven.

Het handboek is opgebouwd in drie delen:

- Het eerste deel ‘Fundamenten’ behandelt de belangrijkste elementen om de dynamiek van de politiek te kunnen begrijpen. Hier bieden we inzicht in politiek als interactieproces, macht en machtsmiddelen, het democratisch systeem, de welvaartsstaat en de verschillende politieke stromingen.
- Het tweede deel ‘Actoren’ begint met een overzicht van het openbaar bestuur en diept dan verder de rol van belangrijke actoren uit: de partijen, de media en burgers en hun organisaties.
- In het derde deel ‘Lagen’ gaan we systematisch in op de verschillende bestuursniveaus, van lokaal tot en met mondiaal. Voor elk niveau worden de bevoegdheden, politieke organen, politieke besluitvorming en de relatie tussen politiek en samenleving toegelicht.

Dit handboek heeft geen academische pretentie noch ambitie. Het biedt dus geen overzicht van verschillende benaderingen van politiek, macht, partijvorming... maar helpt om essentiële inzichten over politieke dynamieken, instellingen en structuren in concrete praktijken te kunnen hanteren.

Wel hebben we de ambitie om bij te dragen aan de kennis over politiek en beleid. Enerzijds ondersteunen we de professionele vorming van sociaal werkers. Soms is het openbaar bestuur hun werkgever, zoals de jeugdconsulent, de maatschappelijk werker in het gemeentebestuur of de publiekswerker in het cultuurcentrum. Of soms moeten sociaal werkers dossiers verdedigen of belangen van hun doelgroep behartigen tegenover dat openbaar bestuur, zoals de opbouwwerker of de campagne medewerker in een sociale beweging. Wat hun profiel ook is, al die sociaal werkers komen in contact met politieke kwesties en besluitvorming. Voor dat professioneel functioneren legt dit boek een basis. Anderzijds – en minstens zo belangrijk – ondersteunen we ook de politieke vorming van jonge burgers. Een levende democratie heeft immers nood aan politiek gevormde burgers. Democratische politiek is een boeiend ‘georganiseerd meningsverschil’ over waar we met de samenleving heen willen en hoe we dit uitwerken. Wie zich sociaal wil engageren, kan vanuit heel uiteenlopende rollen ‘aan politiek doen’ en zo mee vorm geven aan de samenleving. Het stimuleren daarvan is een belangrijke ambitie van dit handboek.

We helpen de gebruiker van dit handboek met enkele tools bij de verwerking: duidelijke info bij de start van elk hoofdstuk, kaders met achtergrondteksten of voorbeelden, verhelderende foto’s, een glossarium met de belangrijkste kernbegrippen en een uitgebreide bronnenlijst.

We danken de studenten van de voorbije jaren, met wie we de inhoud en uitwerking van dit handboek stap voor stap konden opbouwen en verfijnen. We danken uitgeverij Academia Press en meer specifiek Lynn Van Overtvelt voor de verzorgde afwerking. We danken elkaar als collega’s voor de jarenlange inhoudelijke uitwisseling en de aangename samenwerking, die de noodzakelijke basis is voor het welslagen van dit project.

27 april 2025,

Christophe Timbremont, Peter Cristiaensen, Bart Van Bouchaute en Marijke Pruyt



DEEL 1

Fundamenten

Inleiding	Politiek, beleid en sociaal werk	17
Werkloosheid beperkt in de tijd?		
Gemeenten moeten duizenden Vlamingen opvangen		17
1.	Definitie: politiek	19
2.	Politiek tussen samenwerking en conflict	21
3.	Politiek en beleid	26
4.	Sociaal werk en politiek	27
4.1.	Sociaal werk heeft als normatief beroep een politieke opdracht	28
4.2.	Alle sociaal werkers hebben een beleidsgerichte rol	29
4.3.	De politieke opdracht toe-eigenen	30
5.	Politiek: een eerste overzicht	31

INLEIDING

Politiek, beleid en sociaal werk

WERKLOOSHEID BEPERKT IN DE TIJD? GEMEENTEN MOETEN DUIZENDEN VLAMINGEN OPVANGEN

Dario Van Fleteren

Dinsdag 1 april 2025

Naar schatting 9.000 Vlamingen kloppen straks aan bij het OCMW omdat ze langer dan twee jaar werkloos zijn en hun uitkering verliezen. Steden en gemeenten kijken bezorgd naar de extra stapel werk die hun wacht.

Nee, er is nog geen overleg geweest tussen Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Hilde Crevits (CD&V) en federaal minister van Werk David Clarinval (MR). Nochtans hebben beiden voldoende gespreksstof. In het Vlaams Parlement toonde Crevits zich bezorgd over de weerslag van de federale beslissing om de werkloosheidsuitkeringen te beperken tot twee jaar. Naar schatting treft dat 26.656 Vlamingen. Een derde van hen, zo'n 9.000, zal allicht niet aan een job of een ander inkomen raken, verwacht Clarinval. Daardoor kloppen ze aan bij het OCMW voor een leefloon, wat extra werk betekent voor de lokale besturen.

Crevits kan zich “onmogelijk” uitspreken over de impact op het laagste politieke echelon, daarom maakt ze zich “grote zorgen”. Omdat de details er nog niet zijn, kan Crevits de burgemeesters en schepenen niet geruststellen. Wel belooft ze ermee op toe te zien dat het compensatiepotje van de regering-De Wever voldoende blijkt. Voor 2025 trekt de federale ploeg daarvoor nog 50 miljoen euro uit. Tegen 2029 dikt dat bedrag aan tot 527 miljoen. Crevits heeft het over een “brede impact” op de lokale besturen: “Dit treft niet alleen de grote steden.”

Geldstroom navenant

De bezorgdheden van de lokale besturen zijn talrijk. Zij zien vooral extra werk en verantwoordelijkheid. Hoewel het federale regeerakkoord daarvoor extra geld belooft, klinkt er toch onrust. “De ervaring leert dat de gemeenten zelf de centen moeten ophoesten”, zegt Vlaams Parlements lid Brecht Warnez (CD&V), ook schepen in Wingene. Volgens de Blankenbergse burgemeester Björn Prasse (Team Blankenberge) onderschat de regering-De Wever de impact op de lokale besturen. Zijn kustgemeente kent verhoudingsgewijs de meeste mensen die hun uitkering dreigen te verliezen door de maatregel: “Er komt een extra administratieve last aan. Maar nog nergens hoorde ik hoeveel extra middelen of personeel daartegenover zullen staan. Al mijn vragen ten spijt.”

Gent probeert de impact van de maatregel zelf in kaart te brengen. “We houden rekening met verschillende scenario’s”, zegt schepen voor Sociale Zaken Astrid De Bruycker (Voor Gent). Welke middelen haar richting uit komen, weet ze niet. “Mij is het onduidelijk hoe de federale pot verdeeld wordt.” Hoewel Crevits een groot onderscheid tussen stad en platteland wegwuift, noemt De Bruycker “de uitdaging het grootst in de stad”.

In het Antwerpen van premier Bart De Wever (N-VA) zijn ze spaarzamer met kritiek. Daar noemen ze de vrijgemaakte budgetten van de regering-De Wever “een goede zaak”. “We zullen ons daarop organiseren”, stelt schepen van Sociale Zaken Nathalie van Baren (N-VA). Ze benadrukt, net zoals andere besturen in een gesprek met *De Standaard*, haar ijver om mensen aan de slag te krijgen.

Heel ongelegen

Veel extra geld of niet, door de nakende golf van langdurig werklozen wordt het vooral zaak om voldoende maatschappelijk assistenten aan boord te hebben. Die zijn niet dik gezaaid, zegt Warnez. “Het was al moeilijk om geschikt personeel te vinden. Daarom werden de diplomavereisten eind 2024 bijgesteld. Met deze federale beslissing zijn we terug bij af.” In Gent zien ze dezelfde uitdaging. “Maatschappelijk werkers zijn niet eenvoudig te vinden”, zegt De Bruycker. Blankenberge houdt zijn hart vast voor een grote werklust. “We weten wat we aankunnen en proberen ons daarop te organiseren”, klinkt het.

Volgens Warnez komt de federale onduidelijkheid op een heel ongelegen moment. “Lokale besturen sleutelen volop aan hun meerjarenplannen”, zegt de CD&V’er. “Nu moeten ze dat doen zonder bepaalde repercussies te kennen van

het federale beleid. Naast de beperking van de werkloosheid tasten ze nog in het duister over de impact van de pensioenhervorming en de nieuwe belastingvrije som.” In een reactie laat minister Crevits weten zo spoedig mogelijk een overleg te plannen met Clarinval.

Bron: *DS* – Dario Van Fleteren – 01/04/2025

1. DEFINITIE: POLITIEK

In dit handboek benaderen we politiek als een interactieproces tussen verschillende ‘actoren’. Politiek betekent dat mensen, individueel maar vooral collectief:

- over een probleem standpunten innemen en voorstellen doen;
- hierdoor met elkaar in conflict geraken;
- dit conflict door middel van macht beslechten;
- om zo tot een gemeenschappelijk besluit en beleid te komen.¹

Dit interactieproces is niet zomaar het klakkeloos toepassen van een blauwdruk die precies voorschrijft hoe het zou moeten gebeuren. Integendeel: het politiek proces is spannend en weinig voorspelbaar. De kern van politiek is immers de strijd, de debatten, de onderhandelingen tussen diverse actoren.

Onze benadering van ‘politieke interactieprocessen’ is ruim: politiek komt niet alleen in het parlement en de regering voor. Politiek gaat niet alleen over de instellingen die wetten maken, uitvoeren en doen naleven. Politiek is niet alleen een zaak van beroepspolitici en ambtenaren, maar ook van allerlei actoren buiten de ‘politieke instellingen’, die de samenleving mee vormgeven – niet alleen door overheden te beïnvloeden, maar ook via hun eigen keuzes.

Politiek speelt zich af op zowel kleine als grote schaal. Een buurtcomité dat pleit voor veiligere fietspaden of meer politietoezicht bij inbraken is een voorbeeld van politiek op kleine schaal. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die zich buigt over de verspreiding van kernwapens, is dan weer actief op wereldniveau.

Politici doen aan politiek, maar ook verantwoordelijken van vakbonden, milieugroepen, jeugdraden en actiecomités doen aan politiek. Ook ‘gewone’ burgers nemen door verkiezingen, petitie, acties, lezersbrieven, gesprekken met politici... deel aan ‘de politiek’.

Een bekende korte definitie werd ontwikkeld door David Easton, de belangrijkste ontwikkelaar van de politieke systeemtheorie. Voor hem is politiek de bindende allocatie van waarden: ‘that system of interactions in any society through which binding or authoritative allocations are made and implemented.’² Die definitie wijst op twee belangrijke zaken:

- Centraal staat de toebedeling van waarden in een omgeving van schaarste. Door de tegenstelling van belangen en van visies zal er altijd conflict zijn over die toebedeling.
- Politieke beslissingen zijn beslissingen die gezaghebbend zijn voor de hele samenleving. Vooral, maar niet enkel de overheid neemt dergelijke beslissingen. Niet alleen beroepspolitici, niet alleen overheden nemen beslissingen die gelden voor de hele samenleving. De kern van politiek ligt dus niet zozeer in ‘de overheid’ maar wel in ‘het nemen van bindende beslissingen’.

Op basis van deze inzichten kunnen we een definitie van politiek ontwikkelen met vijf belangrijke elementen:

- Politiek gaat over bindende beslissingen die voor een samenleving genomen moeten worden.
- De politieke interactie over die bindende beslissingen bestaat uit vormen van samenwerking en conflict.
- Door schaarste en door tegengestelde belangen en visies is politieke strijd onvermijdelijk.
- Centraal in die politieke besluitvorming staat daarom het gebruik van macht en de ontwikkeling van machtsposities.
- Voor de regeling van collectieve besluitvorming hebben zich in verschillende samenlevingen specifieke politieke instellingen en procedures ontwikkeld, en een specifieke politieke cultuur.



Met deze dynamische definitie van politiek als interactieproces nemen we afstand van een oudere traditie die politiek vooral ziet als een ‘politieke orde’, als een structuur van de samenleving. Die visie op politiek als orde stamt van het Griekse *polis* of ‘de geordende samenleving’ van de Griekse stadstaten in de 6de-5de eeuw v.Chr. De mens was immers voor de Grieken een zoön *politicon*, een ‘politiek dier’. Als burger van de *polis* kon hij zich niet beperken tot het privéleven, maar moest hij ook deelnemen aan het openbare leven. Vanuit die visie hadden de Grieken een ruime belangstelling voor de politieke ordening. Die politieke ordening zagen ze wel degelijk als mensenwerk, niet langer als een traditioneel en sacraal gegeven. Hieruit ontstond het politieke denken.

Het Griekse denken was toegespitst op de sociale (wan)orde en op de constructie van een politieke orde. Dus dachten en discussieerden ze lang en grondig over de overheid, de waarde van verschillende politieke regimes, doordachte wetten... De reikwijdte van dit politiek denken was echter beperkt. Er werd immers weinig ingegaan op de vraag hoe een bestaande sociale orde veranderd kon worden. Tegenover die nogal 'statische' definitie van politiek als politieke orde werd in de moderne politieke wetenschappen een meer dynamische benadering van politiek ontwikkeld. Centraal staat hier de empirische, praktische vraag naar het wat, hoe en waarom van de politieke besluitvorming. Met onze definitie van politiek als politieke interactie sluiten we aan bij die meer recente traditie.

2. POLITIEK TUSSEN SAMENWERKING EN CONFLICT

Politieke interactieprocessen worden gekenmerkt door een conflict tussen deelnemers. Die kunnen slechts tot een gemeenschappelijk beleid besluiten, wanneer voorstellen van de ene ondergeschikt worden aan de voorstellen van de andere. De afloop van het conflict is niet altijd te voorspellen. In politieke conflicten spelen naast goede argumenten en haalbare voorstellen ook machtsverhoudingen een grote rol.

Macht is een opmerkelijk element van het politieke proces. Er is geen politieke besluitvorming denkbaar zonder uitoefening van macht. De zaken 'politiek bekijken' betekent dat we de klemtoon leggen op het politieke aspect van menselijke verhoudingen. Politiek kan dus overal in de samenleving aanwezig zijn. Precies conflict en macht maken dat menselijke interacties politiek gekleurd zijn.

Elke samenleving kent een context van schaarste. In een samenleving is er een continue strijd over de beperkte middelen tegenover de onbegrensde verlangens. Macht is een middel waarmee deze strijd gevoerd wordt.³ Politiek gaat over 'wie beslist wat, wanneer en hoe?' Dit zien we heel duidelijk in discussies over een vermogensbelasting, over de duur van werkloosheidsuitkeringen of de uitgaven voor gezondheidszorg. We moeten er dus niet over verwonderd zijn dat politiek heel vaak verdelingsvraagstukken behandelt. Maar de politieke strijd kan ook hevig zijn wanneer er geen schaarste in het geding is. Dan gaat de strijd over tegenstellingen in visies, overtuigingen over het goede leven en samenleven. Dit komt bijvoorbeeld scherp naar voren in discussies over het homohuwelijk, euthanasie of het dragen van hoofddoeken in openbare functies.