

## CULTUURAUTONOMIE : INSTITUTIONALISERING VAN CULTURELE IDENTITEITEN ? (1)

J. BILLIET

"Het cultuurpact is een brutale maar consequente erkenning van het stamleven in Vlaanderen. Onze samenhorigheden komen er aan hun trekken, de groep wordt boven het individu gezet. Een erkenning van de realiteit? Ja, minstens in die mate dat het politiek mogelijk was. Mijns inziens zelfs in zoverre reëel dat het een eerlijke weergave is van ons cultureel verleden. Het cultuurpact is het tot rust gekomen collectief bewustzijn van onze voorvaders. Neen, in de mate dat ons collectief bewustzijn sindsdien niet stilgezeten heeft. We zijn wellicht niet minder samenhorig geworden, maar we zijn het wel op een andere manier, en de scheidingslijnen verschuiven voortdurend"

J. Lauwers, 1979

De derde grondwetsherziening onder de regering Eyskens-Coois I (17 juni 1968 - 8 november 1971), legde de basis

voor de cultuurautonomie in de betekenis van wetgevende bevoegdheden inzake culturele materies voor afzonderlijke cultuurraden van de Nederlandstalige en Franstalige cultuurgemeenschap in België. De Raad van de Duitse cultuurgemeenschappen kreeg hoofdzakelijk een adviserende bevoegdheid (2). Deze autonomie werd mogelijk door de volgende grondwettelijke beschikkingen : de indeling van het grondgebied in vier taalgebieden (art. 3bis) en van de bevolking in drie cultuurgemeenschappen (art. 3ter); de opsplitsing van de leden van de wetgevende kamers in taalgroepen (art. 32bis); de oprichting van de cultuurraden (art. 59bis en 59ter).

In juli 1971 werden de eerste uitvoeringswetten gestemd (3). Op verscheidene plaatsen in de Grondwet en in de uitvoeringswetten werden speciale procedures opgenomen ter bescherming van minderheden en strekkingen onder het nieuwe stelsel (4). De installatie van de Raad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap gebeurde op 7 december 1971. Deze cultuurraad functioneerde tot na een vierde grondwetsherziening de Vlaamse Raad werd opgericht (oktober 1980).

Het materieel voorwerp van dit artikel heeft betrekking op het cultuurbeleid binnen het stelsel van de culturele autonomie zoals deze werd vastgelegd in 1970. Men kan de cultuurautonomie en het cultuurbeleid op verschillende wijzen bekijken. Als sociologen zijn we echter vooral geïnteresseerd in de omstandigheden waaronder en de wijze waarop sociale verhoudingen door de betrokkenen als problematisch gedefinieerd worden en vervolgens deels doelbewust

en deels onbedoeld worden "opgelost" binnen een institutionele orde, die dan op haar beurt weer nieuwe problemen voortbrengt. Men noemt dit de institutionalisering van sociale gedragingen en verhoudingen (5).

Als proces van institutionalisering heeft de cultuurautonomie vooral betrekking op het vraagstuk van de verhouding tussen groeperingen met onderscheiden culturele identiteiten. Zulke identiteiten zijn echter geen objectief gegeven. Ze zijn het resultaat van ontwikkelingsprocessen. Op het eerste gezicht zou men geneigd zijn om dit vraagstuk te verengen tot taaltegenstellingen. De taal zou dan de meest specifieke kern zijn in de formatie van een "wij-bewustzijn" binnen de identiteiten "Vlaming" en "Waal". Zolberg toont in dit verband aan hoe het probleem van de spanningsverhouding tussen groepen met onderscheiden culturele identiteiten onderhevig was aan verschuivingen ten gevolge van structurele processen (industrialisatie, uitbreiding van de tertiaire sector, toenemende scholingsgraad) en van maatschappelijke definiëringen binnen diverse sociale lagen (drukkingsgroepen, politieke partijen en elites) (6). Geleidelijk hebben zich naast de "taal" ook andere aspecten op het "wij-bewustzijn" geënt, zodat het taalpolitieke dossier rond 1970 verscheidene bestanddelen bevatte, die in elke regio in een verschillende combinatie voorkwamen. Na de repressie, de koningskwestie, de schoolstrijd en vooral de winterstaking van 1960-61, om slechts de meest "schokkende" gebeurtenissen te noemen, werd een diepe breuk duidelijk en wees men steeds meer op verschillen in mentaliteit, opvattingen en levensstijl. Er was

sprake van twee volkeren of "gemeenschappen" (7). Deze uitkristallisering van identiteiten op basis van "taal" was echter niet de enige in België. Op geen enkel moment kan abstractie gemaakt worden van de identiteitsformaties rond levensbeschouwing en ideologie en van de institutionele oplossingen die daaraan gegeven werden. De levensbeschouwelijke en ideologische tegenstellingen hebben zich via groepsvorming uitgekristalliseerd in stevige structuren (8). Meerdere identiteitsformaties zijn m.a.w. met elkaar in spanning en concurrentie. Ze kunnen elkaar uitsluiten of bevestigen (9).

Typisch voor de groei van de communautaire autonomie in België is trouwens dat het identiteitsbewustzijn groeide binnen de eenheid van een nationale staat. Daaruit volgt dat de rechten van de taalgroepen niet alleen moesten veroverd worden maar dat zulk een proces zich bovendien afspeelt binnen institutionele kaders die ontworpen zijn om andere dan taalverhoudingen te regelen of te beheersen. Het is dus helemaal niet vanzelfsprekend dat de manifeste gedaante waarin de communautaire conflicten zich aandienen -de ontplooiing van een eigen cultuurgemeenschap (10)- de voornaamste determinant is geweest bij de formulering en oplossing van de communautaire problemen.

De centrale stelling van dit artikel luidt dan ook dat de erfenis van de vroegere institutionele oplossingen m.b.t. de levensbeschouwelijke en sociaal-economische tegenstellingen, van beslissende invloed was bij de ontwikkeling van de culturele autonomie en het cultuurbeleid. Het "wij-

bewustzijn" dat deze autonomie legitimeert wordt tegelijk met de realisatie ervan opengebrouwen in identiteiten en tegenstellingen met een hogere stollingsgraad. De ogenesijnlijke bundeling van krachten rond de communautaire tegenstelling is m.a.w. niet van die aard dat de bestaande tegenstellingen doorbroken worden. Manifest wordt de cultuuraautonomie geacht een eigen "Vlaamse" identiteit te institutionaliseren. Dit was de bedoeling achter het streven van de Vlaamse Beweging. De officiële politieke taal speelt daarop in. In publieke verklaringen waarin hervormingen worden bepleit of achteraf voor de burgers gerechtvaardigd worden, hebben de vlaamse politici het over de "eigen culturele identiteit". Doch dit begrip blijft hoofdzakelijk functioneren op niveau van de legitimaties zodat het "gemeenschappelijke" dat dit begrip veronderstelt, nergens uitgesproken wordt. Het bestaande stamleven zoals dit uitgedrukt ligt in de verzuiling krijgt een herbevestiging. Ondanks de verschuivingen in het kiezerskorps tijdens de jaren zestig, blijft het gevestigde politiek systeem functioneren.

In een eerste paragraaf zal aangetoond worden hoe de cultuurautonomie ingetoomd wordt binnen de gevestigde machtverhoudingen. De tweede paragraaf beschrijft de articulatie van de reeds gevestigde identiteiten (d.i. tegenstellingen) bij het cultuurbeleid. Waar de bronnen uit de vorige paragraaf hoofdzakelijk van publiekrechtelijke aard zijn, wordt in deze paragraaf overwegend beroep gedaan op geschriften van wetenschappelijke waarnemers en van bevoorrechte getuigen uit de culturele sector. Er worden zoveel mogelijk getuigen

uit diverse middens aan het woord gelaten. Ten slotte zal in de derde paragraaf de centrale stelling verder theoretisch uitgewerkt worden, zodat deze een meer algemene toepassing kan krijgen.

## §1. CULTUURAUTONOMIE : PACIFICATIE VAN COMMUNAUTAIRE CONFLICTEN

De idee van de culturele autonomie is ontstaan in de periode tussen de twee wereldoorlogen als een enigszins onverwachts bijproduct van de polemiek tussen de minimalisten (taal-flaminganten) en de nationalistten, die opkwamen voor zelfbestuur in Vlaanderen (11). De ontwikkeling van deze gedachte was onderhevig aan een aantal veranderingen onder invloed van de toenemende communautaire druk en de successen van de regionale partijen. De manifeste rechtvaardiging, nl. de volledige ontplooiing van de twee cultuurgemeenschappen (12), kan zeker niet als enige en belangrijkste determinant beschouwd worden. Het streven naar pacificatie van de communautaire conflicten en de bekommernis om het behoud of de verovering van macht vanwege de gevestigde politieke partijen, de geaffilieerde "geestelijke families" en de sociaal-economische groepen, lijken belangrijker factoren (13).

Vooreerst komt de bekommernis om de macht tot uiting in de procedures bij de formulering en de realisatie van de oplossingen. Men stelt een toenemende invloed vast van de politieke partijen ten nadele van het parlement en van de

niet-parlementariërs uit de culturele sector. Men gebruikte de beproefde spelregels van de pacificatiepolitiek bij de conflictbeheersing (14). Vervolgens kan gewezen worden op het fragmentarisch karakter van de oplossingen (15). Het politiek systeem reageert schoksgewijs en onsamenvattend op de communautaire uitdagingen door direct haalbare wijzigingen aan te brengen in de uitvoeringszone en in het domein van de wetgevende macht. Vandaar de dubbelzinnige oplossing tussen unitair bestuur en autonomie. Een samenhangende visie over het eindpunt van de hervorming komt niet ter sprake en zo'n debat wordt om strategische redenen vermeden. Ten slotte wordt de realisatie van de culturele autonomie gekoppeld aan de bescherming van de filosofische en ideologische strekkingen. Met de vorming van een "gemeenschap" wordt de interne "verscheidenheid" nog strakker doorgetrokken. Dit blijkt uit de afbakening en omschrijving van de bevoegdheden, de verdeling van de financiële middelen, de speciale procedures ("bijzondere meerderheid" en de alarmbellen) en het Cultuurpact.

### 1.1. PACIFICATIE : HET BEHEERSEN VAN CONFLICTEN

Sinds 1936 is aan de culturele autonomie gewerkt in verscheidene werkgroepen en commissies. Het vooroorlogse "Studiecentrum voor de Hervormingen van de Staat" had nog de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk terwijl zowel in het "Centrum Harmel" (1949-1958) als in de "Commissie Meyers-Vanderpoorten" (1966-1968) niet-parlementairen uit diverse middelen aanwezig waren. Van cruciale betekenis voor de vormgeving van de culturele autonomie waren noch-

tans de twee organismen die uitsluitend bestonden uit vertegenwoordigers van de politieke partijen, nl. de "Ronde-tafelconferentie" (1964-1965) en de "Werkgroep van de 28" (1969) (16). De toegenomen invloed van de elites van de politieke partijen, speciaal van de partijvoorzitters, zet zich nadien nog verder door in de Egmont-Stuyvenberg-akkoorden en de onderhandelingen bij de vorming van de regeringen Martens I tot III (1979-1980), nadat de communautaire partijen teruggeslagen en (voorlopig) uitgeschakeld waren. Ook de gedetailleerde regeerakkoorden, de controle op het regeringswerk via politieke kabinetten en de wijze waarop regeringen doorgaans aan hun einde komen, wijzen op de toenemende invloed van de politieke partijen op de wetgevende en de uitvoerende activiteiten (17).

Om hun controle over de politieke markt te behouden hebben de politieke elites de spelregels waarmee de levensbeschouwelijke problemen succesvol beheerst worden, tot het uiterste toegepast (18). De opzet slaagde niet altijd en de politieke onrust bedaarde niet. De gelijkenis met het Schoolpact valt het meest op bij de politieke spelregels die werden gehanteerd door de "Werkgroep van de 28". Het meerderheidsbeginsel werd uitgeschakeld. De compromisvorming voltrok zich in een klimaat van discretie, gevolgd door een korte openbare behandeling in het parlement (19). Dat ook de communautaire partijen erbij betrokken waren -een deels mislukte poging omdat de Volksunie zich op 't laatste terugtrok- kan beschouwd worden als een beveiliging tegen een latere electorale weerslag. Uit een pact mag immers geen enkele partij te opvallend een direct voordeel



halen omdat dit de grondslagen van de compromisvorming zou ondermijnen. De vrijwaring van het evenwicht en het streven naar een zo ruim mogelijke consensus komt ook tot uitdrukking in de procedure van de bijzondere meerderheden, d.i. een meerderheid in elke taalgroep en een tweederde meerderheid van het totaal der uitgebrachte stemmen bij de uitvoering van de belangrijkste grondwetsartikels. De traditionele partijen verzilverden grondwettelijk hun macht; ze maakten zich onmisbaar. De uitvoering van de grondwet werd zwaarder bewaakt dan de grondwet zelf, met alle moeilijkheden vandiën (20). Dit belet niet dat indien partijleiders het willen, deze procedure kan omzeild worden zoals bij de "voorbereidende" gewestvorming tussen 1974 en 1977 (21).

Ondanks verschuivingen in het kiezerskorps, veranderingen in de structuur van de traditionele partijen en wijzigingen in het staatsbestel, bleef het systeem van de zgn. "cooptive polity" behouden en daarmee de centrale plaats van de traditionele politieke partijen (22). Het eindeloos ruilen, zowel binnen als buiten het communautaire pakket, resulteerde in onoverzichtelijke en complexe structuren (23).

#### 1.2. FRAGMENTARISCHE AUTONOMIE : HET HANDHAVEN VAN DE GEVESTIGDE MACHTSCENTRA

Bij de staatshervorming ging het om een centraal bestuurd unitaire staat die bevoegdheden overdraagt aan gemeenschappen en regio's. Dit verschilt grondig van een situatie waarin deelstaten bevoegdheden afstaan aan een centraal orgaan. De hervormingen werden doorgevoerd zonder grondige

discussie over een keuze tussen regionalisering of federalisme (24). Alle aandacht ging dan ook naar pragmatische en direct haalbare oplossingen, die vaak achterhaald bleken nog vóór ze goed en wel waren doorgevoerd.

Aanvankelijk bleef de cultuurautonomie beperkt tot het uitvoerend en administratief niveau. Een beperkte administratieve splitsing van het departement van onderwijs en cultuur door naast elke ambtenaar tot en met de secretaris-generaal een adjunct van de andere taal te plaatsen, strandde in 1940 op verzet vanwege de liberalen. Vanaf de jaren zestig werd de splitsing geleidelijk doorgevoerd, eerst door een nieuw omroepstatuut (1960), vervolgens door het losmaken van de culturele materies uit het departement van onderwijs, een afzonderlijke minister voor Nederlandse Cultuur (1962), Nederlands- en Franstalige algemeen beheerders en directeurs-generaal (1963-1964), twee afzonderlijke cultuurministers (vanaf 1966) en de ontubbeling van het ministerie van nationale opvoeding (1968) (25).

Pas binnen de "Werkgroep van de 28" werd een definitief akkoord bereikt over het wetgevend karakter van de cultuurraden. Voordien was enkel overeenkomst mogelijk over het adviserend karakter of hoogstens over het recht tot wetgevend initiatief, d.w.z. wetsvoorbereiding (26). Tegelijk ziet men echter een bescherming van de gevestigde machtscentra. Waar vroeger de mogelijkheid geopperd werd van een cultuurraad bestaande uit niet-parlementairen, zij het in dezelfde politieke verhoudingen als de wetgevende Kamers, werd in 1970 de cultuurraad samengesteld uit de rechtstreeks

en onrechtstreeks verkozenen van een taalgroep in de beide wetgevende Kamers. Men vermeed rechtstreekse verkiezingen van de cultuurraden (27). Bij de grondwetsherziening van 1970 was het m.a.w. duidelijk dat het creëren van autonome machtscentra naast de nationale instellingen werd tegengehouden. Vandaar de uitdrukking "federalisering zonder federalisme" (28).

Waarnemers betwijfelen of men wel van een cultuurautonomie kon spreken. We zetten de argumenten op een rijtje.

De uitvoerende macht die de beslissingen van de cultuurraad moest uitvoeren was geen emanatie van de meerderheid in de cultuurraad. De minister, verantwoordelijk voor de uitvoering van de decreten, kon wel om uitleg worden gevraagd, doch alleen het nationale parlement kon sanctionerend optreden (29). De ministers van cultuur bleven deel uitmaken van de nationale regering zodat hun ontwerpen van decreet onderworpen bleven aan een onderzoek door de hele minister-raad, ook door leden van de "andere" cultuurgemeenschap.

Het bestaande politieke systeem met een toegenomen invloed van regering (en partijen) ten nadele van het parlement, bleef op dezelfde manier functioneren bij de wetgevende activiteit van de cultuurraden. Men zou zelfs kunnen stellen dat de bewegingsvrijheid van de uitvoerende macht institutioneel vergroot werd. Culturele aangelegenheden waren in het nationaal parlement veel minder aan de orde terwijl een mogelijke afkeuring in de cultuurraden voortaan politiek irrelevant zou zijn (30). Al vlug was het duidelijk dat voor de uitvoering van sommige decreten niet alleen de minister van cultuur verantwoordelijk was, maar o.a. ook de

minister van tewerkstelling en arbeid (bv. het september-decreet), wat de onmacht nog scherper tot uitdrukking bracht (31).

Om autonoom een beleid te voeren heeft men middelen nodig. Voor elk decreet dat tot uitgaven aanleiding geeft moet men vooraf in de nodige middelen kunnen voorzien om te worden aangenomen, zo werd bepaald (32). Maar voor de financiële middelen bleven de cultuurraden aangewezen op dotaties vanwege het nationaal parlement. De uitsluiting van de mogelijkheid over eigen inkomsten te beschikken of autonoom belastingen te innen, illustreert weer de beperking van de macht van de autonome machtscentra. In de praktijk betekende dit dat de nationale regering besliste welke bedragen op welke begrotingen in de dotatie van de cultuurraden werden opgenomen en deze beslissing werd dan geratificeerd door het nationaal parlement. Ook dit verliep niet zonder verdere moeilijkheden want weldra bleken daar niet minder dan zeven begrotingen bij betrokken te zijn. Rond deze kwestie waarin het uiteindelijk ging over de machtsverdeling tussen gemeenschappen en gewesten, ontstond in 1975 een maanden durend conflict (33). De cultuurraden kregen wel autonome beslissingsmacht over de bestemming van een globaal toegewezen krediet, doch slechts in beperkte mate. De omvang van het gedeelte bestemd voor de ontplooiing van de beide culturen te Brussel werd nationaal vastgesteld en de onderwijskredieten waren bovendien niet alleen qua omvang maar ook qua bestemming "onaantastbaar", dus uitgesloten van de cultuurautonomie. Naast deze materiële beperking werd ook een territoriale beperking ingebouwd.

Sommige decreten kunnen enkel van toepassing zijn op taalhomogene gebieden (34). De bepalingen van de wijze waarop de cultuurraden hun bevoegdheid uitoefenen, de omschrijving van de culturele aangelegenheden, de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen en de internationale culturele samenwerking, werden aan de reeds vermelde bijzondere meerderheid in beide taalgroepen onderworpen voor wat de uitvoering van de grondwet betreft (35). In de afbakening en beperking van bevoegdheden komt dus duidelijk de zorg voor het evenwicht tot uiting. Het was in elk geval duidelijk dat de cultuurraden hun eigen bevoegdheid niet konden regelen en dat geen gehele bevoegdheidsterreinen toekomen aan de gemeenschappen doch slechts aspecten. Ook hier wordt voortdurend herverkaveld (36).

Juist over de bovenvermelde problemen bleef het communautaire conflict voortduren, ook na de grondwetswijziging en de eerste uitvoeringswetten. Het fragmentarisch karakter van de hele onderneming blijkt uit de verschillende (mislukte) overeenkomsten in de loop van de jaren zeventig (37). Na een langdurige politieke crisis werd uiteindelijk in de regering Martens III (christen-democraten, socialisten en liberalen) een nieuwe overeenkomst bereikt die in augustus 1980 uitmondde in een nieuwe wijziging van grondwetsartikels. De voornaamste wijzigingen m.b.t. de culturele autonomie betreffen het principe van de asymmetrie (versmelting van de Nederlandse cultuurraad en de Gewestraad in een Vlaamse Raad), de rechtstreekse verkiezing van de raden, de politieke verantwoordelijkheid van de executieven die voortaan over een eigen administratie beschikken, de mogelijkheid

tot eigen financiële middelen en ten slotte de uitbreiding van de gemeenschapsbevoegdheden over gezondheidszorg, welzijnsbeleid en vormingsbeleid (38). Neels merkt terecht op dat de geleidelijke formatie van een welzijnspakket, de zgn. persoonsgebonden materies, niet geïnspireerd werd vanuit de rationele bekommernis om een CRM-beleidspakket tot stand te brengen met het oog op een geïntegreerd welzijnsbeleid, maar dat deze beweging een politieke achtergrond heeft, m.n. de beperking van de bevoegdheden van het Brusselse Gewest t.o.v. de culturele materies t.a.v. de Vlamingen. In die context is het begrip "persoonsgebonden materie" ontstaan (39).

### 1.3. CULTUURAUTONOMIE : HET BENADRUKKEN VAN DE TEGENSTELLINGEN

Zoals gezegd kunnen de ontwikkeling van de communautaire conflicten en de institutionalisering van de oplossingen beschouwd worden als de uitdrukking van het vraagstuk van het pluralisme, d.w.z. de vraag naar de plaats van de verscheiden identiteiten binnen een staatsbestel. Wat de levensbeschouwelijke en ideologische verscheidenheid betreft werd een cultureel pluralisme geïnstitutionaliseerd. De "erkende" strekkingen worden extra beschermd, vooral deze die verstrengeld liggen met de traditionele politieke partijen (katholiek-vrijzinnig; socialist-liberaal). Het levensbeschouwelijk-ideologisch evenwicht binnen het Belgisch staatsverband werd door de culturele autonomie verbroken. Daarom bleken nieuwe evenwichtsmechanismen binnen elke gemeenschap nodig. Dit was vooral een eis vanwege de vrij-

zinnigen in Vlaanderen, van de liberalen en de socialisten, en van de Volksunie (40). Met de taalkundige tegenstelling ligt het echter anders. Waar dit territoriaal mogelijk was werd "segregatie" toegepast, d.w.z. dat er homogene taalgebieden gerealiseerd werden waarin de minderheden zich aan de meerderheid moesten aanpassen. Groeperingen met andere "taal"-identiteiten hebben geen bestaansrecht binnen de taalhomogene gebieden. De trend die aanwezig was in de taalwetten werd gewoon doorgetrokken op grondwettelijk niveau. In gebieden met een gemengd taalkarakter was er wel een bescherming van de minderheden. De differentiële bescherming van de gevestigde identiteiten komt tot uiting in grondwettelijke en wettelijke regelingen m.b.t. de bijzondere meerderheden, de materiële en territoriale bevoegdheidsafbakening, de alarmbellen, en ten slotte in de band tussen cultuurautonomie en cultuurpact.

De uitvoering van de culturele autonomie, met o.a. de omschrijving van de bevoegdheden, de werking, de middelen, werd onderworpen aan een bijzondere meerderheid, de zgn. grendels. De belangen van de taalgroepen en de levensbeschouwelijk-ideologische strekkingen verbonden met de politieke partijen, werden dus extra beveiligd. Indien er dan toch nog iets verkeerd zou gaan kan men z'n toevlucht nemen tot twee alarmbel-procedures, een in het nationaal parlement (voor communautaire problemen) en een in de cultuurraden (voor filosofisch-ideologische kwesties) (41). De "gemeenschappen" in gemengde gebieden worden beschermd door de bevoegdheden van de cultuurraden territoriaal te beperken, bijvoorbeeld de taaldecreten enkel van toepassing

op het eigen taalhomogene gebied. De filosofisch-ideologische "minderheden" kregen een gelijkaardige bescherming door een materiële beperking, zoals de uitsluitingsclausule m.b.t. het onderwijs. De onaantastbaarheid van de onderwijskredieten getuigt van dezelfde bezorgdheid.

Dat de vrees voor levensbeschouwelijke en ideologische minorisering vooral van de kant van de Vlaamse vrijzinnigen kwam, blijkt duidelijk uit de wordingsgeschiedenis van het cultuurpact. Alhoewel de idee van de bescherming van de minderheden al in de jaren zestig door katholieken werd geformuleerd, waren de eerste strijders voor het afsluiten van een cultuurpact de socialist J. Kuypers en de voorzitter van het Willemsfonds A. Verhulst. Deze laatste bepleitte in 1969 op de jaarlijkse vergadering van het Willemsfonds de noodzaak van het afsluiten van een cultuurpact. Nadien kwam bij monde van M. Vanhaegendoren, vanwege de Volksunie, een voorstel tot het oprichten van een vaste "cultuurpact-commissie" (42). De vrijzinnigen bleken dus niet gerustgesteld met de grondwettelijke (art. 6bis en 59bis §7) en wettelijke beschikkingen (wet van 3 juli 1971, art. 4) rond de bescherming van de "minderheden". Men wou een politieke waarborg, zoals het Schoolpact. Dit betekent dat het beroep op de publieke opinie om onrechtvaardigheden aan te klagen, d.i. het mobiliseren van een massabeweging, werd geruimd voor een pact dat het pluralisme van strekkingen zou institutionaliseren (43). Dit is m.a.w. een verschuiving van de input- naar de outputzone. Tegelijk kreeg het probleem een positieve formulering. "Bescherming", "non-discriminatie" en "minderheden" werden



vervangen door een principe van het betrekken van alle ideologische en filosofische strekkingen (en gebruikers) bij het cultuurbeleid. Deze zelfde voorstanders van dergelijke procedure die de bescherming bij de politieke partijen legt, waren nadien verwonderd over de toenemende invloed van die partijen. Kon het nog wel anders?

De goedkeuring van de tweede wet op de culturele autonomie (21 juli 1971) ging gepaard met een voorafgaandelijke parafening van een cultureel voorakkoord tussen de drie traditionele partijen (15 juli 1971) (44). De P.V.V. stelde dit als conditio sine qua non voor de verdere medewerking aan de realisatie van de culturele autonomie (45). De Katholieke Jeugdraad betreurde dat het akkoord tot stand kwam zonder raadpleging van het sociaal-cultureel vormingswerk en van de bestaande adviesorganen (46). De Vlaamse katholieke ACW-pers reageerde afwijzend omdat "aan ideologische en filosofische groepen onaanvechtbare rechten werden toegekend alleen omdat zij tot een bepaalde filosofie behoren en zonder dat enige eis wordt gesteld met betrekking tot de ontplooiende activiteiten" (47). De katholieke zijde vreesde m.a.w. een meer dan evenredige toekenning van voordelen en middelen ten voordele van de kleinere groeperingen.

De C.V.P. bleef remmend optreden m.b.t. het pact. Het cultureel akkoord tussen de politieke partijen, het zogenaamde "Cultuurpact", werd geparafeerd door de traditionele partijen, de Communistische Partij, het F.D.F. en het R.W. op 24 februari 1972. Dit gebeurde na een politieke crisis-

periode waarin een koppeling plaats greep tussen de culturele autonomie (bevoegdheden m.b.t. onderwijs) en de schoolpactherziening. Er kon m.a.w. weer geruild worden op de politieke markt (48). De C.V.P. bleef zich aanvankelijk nog verzetten tegen de onmiddellijke oprichting van de Nationale Cultuurpactcommissie.

Vervolgens werd aangestuurd op de goedkeuring van een Cultuurpactwet. Deze wet werd voorbereid in een officieuze parlementaire commissie met vertegenwoordigers van alle partijen, buiten de Volksunie, en met de hulp van drie ambtenaren van de cultuurraad. Slechts in ruil voor nieuwe voordelen voor het vrij onderwijs werd de cultuurpactwet bekrachtigd op 16 juli 1973, ook door de Volksunie (49). Ten slotte werd op 28 januari 1974 door de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap een Cultuurpactdecreet goedgekeurd dat vrijwel gelijklopend is aan de wet (50).

De Cultuurpactwet (en het Cultuurpactdecreet) is een juridisch dwingende tekst, die moet geïnterpreteerd worden in het licht van het uitgangspunt, het Cultuurpact. Dit laatste kon na zes jaar herzien worden en theoretisch zou de wet met een gewone meerderheid kunnen opgeheven worden. Dit is echter ondenkbaar vermits zij in ruil voor en als tegenhanger van de culturele autonomie tot stand kwamen (51). Men denkt zelfs aan een uitbreiding met een "welzijnspect" in het licht van de nieuwe welzijnsbevoegdheden van de gemeenschappen (52). Men kan de Cultuurpactwet beschouwen als het handvest voor de werking van de

cultuurraden en de ondergeschikte besturen. De daarin opgenomen clausules zijn dan ook bepalend geweest voor de verdere modaliteiten van het cultuurbeleid (53).

## §2. CULTUURBELEID : BEKRACHTIGING VAN EEN SOCIO-CULTUREEL VERLEDEN

Het cultuurleven in Vlaanderen is het voorlopig product van verschillende bewegingen in het verleden. Het socio-cultureel verenigingsleven volgde de mobilisatie van de bevolkingsgroepen rond de levensbeschouwelijke en ideologische tegenstellingen (54). Daardoor kon het partieel karakter van de tegenstellingen uitdeinen over meerdere facetten van het dagelijks leven waardoor culturele identiteiten gevestigd werden. Katholiek zijn, of socialist of liberaal, betekende veel meer dan het aanvaarden en belijden van een godsdienst of ideologie. Dit aspect werd elders heel uitvoerig behandeld zodat een verwijzing naar de literatuur kan volstaan (55). De verzuilde cultuurverenigingen waren ondermeer kanalen waarlangs de leden tot politieke mondigheid en strijdvaardigheid kwamen, waarin ze achterban werden voor de respectievelijke politieke elites. Cultuur als permanente vorming had steeds als bedoeling het cultureel bewustzijn van de bevolking te stroomlijnen naar het collectief bewustzijn dat elke zuil overspande (56).

Tijdens de jaren zeventig kwamen nieuwe tendenzen aan de oppervlakte. Deze werden goed beschreven door J. Lauwers. We beperken ons hier tot de voornaamste ontwikkelingen.

Vooreerst evolueert het georganiseerd cultuurleven naar een vrije markt. De volksoontwikkeling in verenigingsverband is bv. aangevuld met een breed spectrum van vormingswerk aangeboden in allerhande instellingen buiten de zuilen. Ook het functioneren van cultuurcentra wijst in die richting. Ten tweede wordt het cultureel werk verruimd tot de gehele welzijnssector. In dit verband kan melding gemaakt worden van buurtwerk en opbouwwerk. Nauw daarbij aansluitend kan op de tweede plaats gewezen worden op nieuwe vormen van territoriale samenhang die de gevestigde identiteiten kunnen verdringen (57). Deze beweging die niet rimpelloos en conflictloos verloopt -vooral het meest verspreide katholiek verenigingsleven zag z'n domein bedreigd- gaat gepaard met een toenemende verdeskundiging.

Het is tegen deze achtergrond dat het cultuurbeleid sinds 1970 moet bekeken worden. Eerst wordt de inhoud van het cultuurpact onderzocht. De cultuurpactwet was immers als kaderwet bepalend voor de vormgeving van het verder beleid. Vervolgens analyseren we de belangrijkste normatieve decreten.

### 2.1. HET CULTUURPACT : WIE NIET POLITIEK BESTAAT, BESTAAT (BIJNA) NIET

Het Cultuurpact wordt verguisd omdat het de politisering en de verzuiling van het cultureel leven bevordert heeft. Boeiend is in elk geval dat deze kritiek niet alleen uit de mond komt van de voorzitters en woordvoerders van de pluralistische koepel, of van de christelijke koepels die

steeds weigerachtig stonden, of van de Volksunie die het niet heeft ondertekend (maar wel de wet gestemd), maar ook, en niet in het minst, van de liberale vaders ervan. Alleen van socialistische zijde is men mild, daar wordt zelfs voor een uitbreiding tot een welzijnspact gepleit (58).

Naar z'n manifeste bedoeling wil het Cultuurpact een vernieuwd cultuurbeleid mogelijk maken op basis van het pluralisme. Voor de openbare besturen op alle niveaus komt het erop aan de verschillende levensbeschouwelijke strekkingen te betrekken bij het cultuurbeleid. Hiermee wordt niet alleen het partij-pluralisme bedoeld, doch er zullen ook rechten toegekend worden aan de zgn. "gebruikers", d.i. aan representatieve groeperingen en organisaties die zich eventueel niet tot een ideologie of filosofische strekking bekennen. In de motivering heeft men het over "inspraak", "bevorderen van de vrije uitdrukking", "onderling begrip en samenwerking", "wederzijdse eenheid" (59). Voor de consequenties van het pact zijn de concrete wettelijke regelingen echter belangrijker dan de vage principeverklaringen waarover iedereen het eens is. Concrete regelingen zijn immers het resultaat van compromissen.

Het eerste wat opvalt is dat juist over de inhoud of de doeleinden van het cultuurbeleid, of over de invloed en de mogelijke initiatieven van de overheden niets wordt gezegd. Het pact heeft in hoofdzaak betrekking op de modaliteiten van de beleidsvoering en dit vanuit een bepaald concept over "pluralisme" (60). Volgens L. Schevenhels (+), administrateur-generaal van Nederlandse Cultuur, beperkt

het beleid zich dan ook hoofdzakelijk tot subsidiebeleid ten behoeve van het bestaande (61). Subsiëring vanwege de overheid werd een afdwingbaar recht (62). Het probleem van het cultureel pluralisme wordt m.b.t. het beleid hoofdzakelijk vertaald als een distributieprobleem.

In alle openbare besturen steunen de modaliteiten van de beleidsvoering inzake cultuur op de volgende principes : participatie aan de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid door de erkende representatieve verenigingen van gebruikers en ideologische en filosofische strekkingen; elke overheidsinstantie, organisatie of persoon, die permanent beschikt over een infrastructuur van de overheid, moet zich onthouden van enigerlei vorm van discriminatie, uitsluiting of voorkeur om filosofische en ideologische redenen; de overheid mag een infrastructuur slechts permanent ter beschikking stellen van een instelling met een ideologisch-filosofische strekking indien zij binnen redelijke termijn in staat is dit voordeel ook aan andere instellingen toe te kennen. Deze principes worden verder gepreciseerd op de volgende domeinen : deelneming aan voorbereiding, uitvoering van het cultuurbeleid; deelneming aan het bestuur van culturele instellingen; de subsidiëring van culturele activiteiten of tegemoetkomingen onder de vorm van geïndividualiseerde aanmoedigingen; het gebruik van culturele infrastructuren; de openbare communicatiemedia; de aanwerving, aanwijzing, benoeming en bevordering van personeel met culturele functies. De bewaking hierover gebeurt door de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie en door de toezichthoudende overheden (63).

R. Maes heeft deze beschikkingen aan een nauwkeurig onderzoek onderworpen en komt tot enkele belangwekkende conclusies : vooreerst blijkt dat geopteerd werd voor een beleidsvoering gesteund op inspraak en participatie. Dit betekent dat de formele representatiedemocratie, waarin keuzen en beslissingen uitsluitend gebeuren door de verkozen vertegenwoordigers, aangevuld werd met een georganiseerde vorm van advies, overleg en inspraak vanwege de culturele verenigingen (64). Het verticaal pluralisme in het culturele veld, d.i. de verzuiling in haar oorspronkelijke betekenis van parallelle organisaties elk op een levensbeschouwelijke of ideologische grondslag, krijgt een voltooiing in horizontaal pluralistische organen waarin de vertegenwoordigers van de zuilorganisaties gecoöpteerd worden, dit is het systeem van de zgn. "coöperatieve politiek" (65). Men kan moeilijk besluiten dat deze vorm van horizontaal pluralisme het verticaal pluralisme zou doorbreken vermits het juist de bedoeling is de zuilbelangen te bewaken.

Onrechtstreeks wordt echter de partij-politisering verder doorgetrokken. Op het eerste gezicht leek het gevaar voor politisering afgewend door de erkenning van gebruikersverenigingen die zich eventueel niet tot een strekking bekennen. Doch de erkenning van deze verenigingen blijft afhankelijk van een politiek orgaan. Alleen de groeperingen die aansluiting vinden bij de verschillende politieke fracties kunnen een recht doen gelden op vertegenwoordiging in advies- en beheersorganen naargelang van het gewicht van de fracties. De gebruikersverenigingen moeten ofwel

aansluiten ofwel blijft hun recht afhankelijk van de wijze waarop de betrokken overheidsinstantie de erkenning organiseert. Het feit dat de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie terzake een soepele rechtspraak lijkt te ontwikkelen doet niets af aan deze vaststelling (66). Wat de toegang tot de van de overheid afhingende middelen voor meningsuitdrukking betreft (art. 18) is er alleen sprake van de in de Cultuurraad vertegenwoordigde strekkingen (cfr. de uitzendingen door derden). Ook bij de samenstelling van de bestuurs- en beheersorganen van de BRT (art. 19) wordt alleen een evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties van de Cultuurraad voorzien (bijvoorbeeld : 6 C.V.P., 3 B.S.P., 2 P.V.V., 1 V.U.) (67). M.b.t. het personeel in culturele overheidsdiensten (art. 20) is de keuze in de richting van politisering overduidelijk. Er moet rekening gehouden worden met een evenredige verdeling tussen de representatieve strekkingen, met een minimum aanwezigheid van elke strekking en met voorkoming van onrechtmatig overwicht (68). De controle op de toepassing van het pact ten slotte ligt hoofdzakelijk bij de politieke partijen, m.n. in de Vaste Cultuurpactcommissie die evenredig volgens de fracties in de cultuurraden is samengesteld, in de alarmbelprocedure en in de mogelijke schorsing vanwege de voorgedij-overheid (69).

Alhoewel de levensbeschouwelijke en ideologische groeperingen hun affiliatie met de traditionele politieke partijen graag ontkennen, heeft het pact geleid tot een speciaal soort van pluralisme. Langs het begrip "filosofische en ideologische strekkingen" wordt het verenigingsleven ertoe gestimuleerd om aansluiting te zoeken bij de verschillende



partijpolitieke organisaties of om hun aansluiting nogmaals te bevestigen. De verenigingen die dit niet doen kunnen niet van rechtswege dezelfde invloed laten gelden (70). Ook de integratie en de coördinatie binnen elke zuil werden gestimuleerd, o.a. door de oprichting van koepels. Dat de keuze van de betrokken organisaties niet vrij is bewijzen de lotgevallen van de Katholieke Filmliga die aanvankelijk de pluralistische koepel verkoos doch onder druk van de kerkelijke overheid uiteindelijk bij het C.S.K.W. terecht kwam (71). Onderzoek naar de klachten ingediend bij de Vaste Cultuurpactcommissie kan hierin verder inzicht verschaffen. In die zin kan alvast van een verdere verzuiling gesproken worden.

## 2.2. CULTURBELEID : EEN DISTRIBUTIEPROBLEEM

Als kaderwet heeft de Cultuurpactwet de inhoud van de normatieve decreten beïnvloed (72). Bij de eindstemming over de decreten hoorde men wel enkele kritische stemmen, maar met uitzondering van het Bibliotheekdecreet (11 C.V.P.-ont-houdingen) was er steeds een verrassende eensgezindheid. De enige keer dat de alarmbel werd geluid door B.S.P., K.P.B. en ... de Volksunie, overigens zonder succes, had betrekking op de verdeling van kredieten voor nog niet bij decreet geregelde materies (18 mei 1976) (73). Daarentegen komt uit de cultuurverenigingen heel wat ongenoegen naar boven. De christelijke koepels viseren vooral de politisering en het "dubbelzinnig beschermen van allerlei, soms dubieuze, minderheden". Van socialistische zijde (C.S.C.) wordt geklaagd over de bevoordeling van de christelijke verenigingen. De liberalen (C.L.S.B.) keren zich vooral tegen de ver-

zuiling en de politisering. Het beleid wordt het zwaarst op de korrel genomen door de pluralistische koepel (B.V.V.O.), die vooral de "instellingen" vertegenwoordigt die via het Cultuurpactconcept "gebruikers" een plaats pogen te veroveren. Laat ons de kritiek over de voornaamste decreten even overlopen.

Het decreet op de gemeentelijke culturele raden (1974) stimuleert het plaatselijk socio-cultureel werk om zich binnen de politieke strekkingen te kanaliseren. Het huishoudelijk reglement (art. 9) bevordert de praktijk dat enkel gestemd wordt voor kandidaten op de lijst van de strekking waartoe een organisatie zich bekent. In vergelijking met de vroegere "Cultuurraad voor Vlaanderen" bevat de "Interprovinciale Cultuurraad voor Vlaanderen" in verhouding méér politieke mandatarissen (74).

Het decreet op het sociaal-cultureel werk in verenigingsverband (1975) dat de subsidies regelt voor de gevestigde socio-culturele verenigingen en dat vooral gevraagd werd van katholieke zijde, kwam als eerste van het zgn. klaverblad aan de beurt. De erkenningsnorm, 80 organisaties op plaatselijk niveau, is vooral gunstig voor de grote katholieke verenigingen met afdelingen in elke parochie. Op basis van dit decreet ontvingen deze in 1979 meer dan 60% van de subsidies (75).

Bij de bespreking van het decreet m.b.t. de koepelorganisaties (1976) zijn nogmaals stemmen opgegaan om de koepels te vormen volgens werksoorten, over de levensbeschouwelijke

en ideologische verschillen heen en dit omwille van de beleidsvoorbereidende en doorstromingsfunctie van de koepels voor het cultuurbeleid. Uiteindelijk heeft de indeling volgens levensbeschouwelijke- en ideologische strekkingen het gehaald. In een eerste versie werd zelfs een minimum vertegenwoordiging van 35 leden in de Cultuurraad als norm gesteld, doch dit werd niet weerhouden, zodat zich een pluralistische koepel kon vormen (76).

Het decreet dat het vormingswerk in instellingen regelt -dit zijn hoofdzakelijk "pluralistische" initiatieven- kwam er pas in 1978. Er is vooral kritiek geuit op de zware erkenningsnormen, zowel voor het aantal dagdelen voor internaatsverband, het aantal uren (500 per kalenderjaar per personeelslid) als het aantal deelnemers (12). Deze regeling doet de balans nog sterker doorhellen in het voordeel van intensief cursuswerk en ten koste van actiegerichte vormingsactiviteiten (77).

Blijkbaar is het decreet op het bibliotheekwezen (1978) het enige waarin het overheidsinitiatief ruimte kreeg. De nieuwe regeling betekent een stimulans voor de gemeenten die verplicht worden binnen de drie jaar een volwaardige bibliotheek uit te bouwen. De erkende vrije bibliotheken blijven gedurende tien jaar gesubsidieerd op basis van het decreet indien ze aan de voorwaarden voldoen. Een vijftigtal vrije bibliotheken zullen ook nadien verder erkend blijven (78). Of er ook nog een pluralistische bibliotheekopleiding zal komen is lang niet zeker.

Ten slotte is er het nieuwe omroepdecreet (1979). Het decreet vertoont duidelijk nog de sporen van de drang naar een meer partij-politieke controle op de nieuwsduiding. Alhoewel niet gekozen werd voor een stelsel van zendgemachtigde verenigingen, wordt aan politieke partijen en aan levensbeschouwelijke en socio-economische organisaties een zgn. "zendtijd voor derden" toegekend ten belope van maximum 50% van die van de nieuwsdienst. Deze gastprogramma's worden voortaan expliciet gemachtigd om informatieve duiding en oriëntering bij de actualiteit te verzorgen. Hun werkingskosten worden gedragen door de normale BRT-begroting. Ook kan op verzoek van de gastvereniging personeel (beneden niveau I) gedetacheerd worden terwijl het eigenlijk personeelskader vastligt zodat het hier duidelijk om een verschuiving ten voordele van de gepolitiseerde duiding gaat. De politisering van de Raad van Beheer, de BRT-hiërarchie en het journalistencorps tijdens de jaren zeventig wordt verder doorgetrokken (79).

Men kan besluiten dat het beleid zich tijdens de jaren zeventig hoofdzakelijk heeft beziggehouden met het ontwerpen van specifieke decreten voor de subsidiëring van specifieke vormen van cultureel werk. De fracties van de Cultuurraad hebben met een verrassende eensgezindheid gekozen voor de vrijwel exclusieve uitwerking van de idee van "permanente vorming" via particuliere, vooral zuilgebonden organisaties. De rol van de overheid blijft grotendeels beperkt tot distributie van de middelen. Beleid is : "redelijk verdelen" (80).

### §3. VERZUIILING ALS BLOKKADE VAN NIEUWE IDENTITEITSFORMATIES

Samenvattend kan gesteld worden dat de culturele autonomie, nagestreefd door de Vlaamse Beweging en overgenomen door Vlaamse politici en door de politieke partijen, als bedoeling had de ontplooiing van een Vlaamse cultuurgemeenschap vanuit haar specifieke behoeften en kenmerken, mogelijk te maken. Men stelt echter vast dat de in de Belgische context gevormde ideologische en levensbeschouwelijke tegenstellingen dit proces beheersten en dat het bestaande politieke systeem, met de daarin geldende machtsverdeling en spelregels, het verloop bleef controleren. Als gevolg daarvan werd het cultuurbeleid in grote mate vertaald als een distributieprobleem. Het waken over de verdeling van kredieten, mandaten, personeel, plaatsen en tijden, nodig om een hoofdzakelijk aan politieke partijen geaffilieerde culturele verscheidenheid te beschermen, ging gepaard met een toenemende verweving van socio-cultureel leven en partij-politiek.

Is dit slechts het toevallig onbedoeld nevenresultaat van onduidelijkheden in wetteksten, van verkeerde interpretaties, of van vergissingen in het Cultuurpact? In dat geval zouden verduidelijkingen en wijzigingen -bijvoorbeeld de term "ideologische strekking" enkel met politieke partijen verbinden en "filosofische strekking" met "gebruikers-groepering" zoals van katholieke zijde gevraagd wordt (81)-de "kwade" gevolgen wegnemen. Dergelijke analyse overschat het belang van het Cultuurpact en van de wetteksten. Zowel het Cultuurpact als de decretale realisaties ervan zijn het

resultaat van processen die vorm krijgen vanuit de structurele determinanten die in deze paragraaf zullen beschreven worden. Deze verklaren waarom de "goede" bedoelingen van de meeste betrokkenen, hun persoonlijke openheid en verdraagzaamheid en het algemeen ongenoegen over de resultaten, toch niet uitmondten in een ander cultuurbeleid. De makers van de cultuurautonomie hadden te weinig oog voor de structurele blokkades.

### 3.1. DE ONGELIJKE INSTITUTIONALISERING VAN MAATSCHAPPELIJKE TEGENSTELLINGEN

Er werd reeds herhaaldelijk aangestipt dat de institutionele oplossingen van de conflicten uit het verleden hun stempel drukken op de ontwikkeling van de cultuurautonomie. Over welke conflictlijnen gaat het? In de politieke literatuur wordt doorgaans gewezen op drie basistegenstellingen die vanaf de vorming van de Belgische Staat de scene beheersen en de bevolking verdelen. Het zijn de levensbeschouwelijke, de sociaal-economische en de communautaire tegenstellingen. Meestal wordt benadrukt dat deze tegenstellingen elkaar doorkruisen en zo een bepaald evenwicht realiseren. De politieke scene zou moeilijker beheersbaar worden van zodra deze tegenstellingen dreigen te versmelten (82). Volgens Huyse zou dit in toenemende mate het geval zijn (83). De polarisatie rond de C.V.P. en de P.S. kan daar een indicatie van zijn.

In hetgeen volgt wordt een ander aspect van de grondtegenstellingen benadrukt, m.n. hun ongelijke mate van institu-

tionalisering. Breuklijnen worden geïstitutionaliseerd genoemd wanneer de politieke organisaties die uit de tegenstellingen ontstaan, in staat zijn om de rivaliserende belangen op een voor hun aanhang bevredigende wijze te verwoorden en te verdedigen. Er moeten zich m.a.w. stabiele en legitieme rollen en politieke structuren ontwikkeld hebben (84). Nu is de verzuiling een particuliere vorm van zo'n geïstitutionaliseerde tegenstelling. Bij "verzuiling" gaat het immers niet alleen om het functioneren van complexen van organisaties, elk op een eigen levensbeschouwelijke of ideologische grondslag (de zgn. gesegmenteerde structuren) maar is het bovendien essentieel dat die gescheiden complexen van organisaties aan een politiek kanaal gekoppeld zijn. Rokkan spreekt in dit verband van een "cleavage"-specifieke organisatie in het electorale en het corporatieve kanaal en van de aan elkaar koppeling ("interlocking") van beide kanalen (85). In zo'n situatie is de legitimiteit verzekerd en worden de zuilspecifieke belangen gekanaliseerd binnen het politieke systeem (86). Zuilvervorming volgt uit de noodzaak tot het mobiliseren van de burgers door de politieke elites bij hun pogingen om de fundamentele crisissen die het wordingsproces van de nationale staat begeleiden, op te lossen (87).

Belangrijk is nu dat de drie grondtegenstellingen in een ongelijke mate geïstitutionaliseerd zijn. Eens een bepaalde conflictlijn organisatorisch en politiek gestalte gekregen heeft, bepaalt zij de ontwikkeling van latere conflictoplossingen (88). De levensbeschouwelijke scheidingslijn is volledig geïstitutionaliseerd (vanaf 1884). Deze

heeft als eerste, zich kristaliserend rond de discussie over de verhouding Kerk en Staat (legitimatie- en penetratie-crisis) inzake onderwijs, de politieke verhoudingen ge-structureerd tot een geïnstitutionaliseerde scheidingslijn. Dit betekent dus dat de belangen van de katholieke organisaties en verenigingen, een tussenlaag tussen burger en overheid, op een voor de betrokkenen legitieme wijze door een politieke partij gearticuleerd en verdedigd worden.

Deze eerste geïnstitutionaliseerde scheidingslijn is nadien door de sociaal-economische scheidingslijn niet weggevaagd. Laatstgenoemde heeft zich binnenin de reeds bestaande gevormd. Het tweepartijstelsel, katholiek-liberaal, werd m.a.w. niet vervangen door een ander, socialist-liberaal. Van katholieke zijde bleek men in staat om de bedreiging vanuit de arbeidersbeweging (Christen-democratie, Daensisme) op te vangen en politiek en organisatorisch de eenheid te bewaren in naam van de bescherming van godsdienst, gezin en eigendom. Bij de andersdenkenden ontbrak een integratief collectief bewustzijn, zodat de economische tegenstellingen leidden tot een splitsing van het niet-clericale deel in werkliedenpartij en liberale partij en aanverwante organisaties volgens de reeds aanwezige radicaal-doctrinaire liberale breuklijn. De sociaal-economische "cleavage" is daarom semi-geïnstitutionaliseerd.

De etnische of communautaire tegenstelling ten slotte is niet geïnstitutionaliseerd. Een vertaling van deze tegenstelling in een specifieke partijvorming is trouwens steeds een twistpunt geweest binnen de Vlaamse Beweging die steeds



breder was dan ze strikt electoraal vertegenwoordigde (89). De mobilisatie van de Vlaamse belangen gebeurde m.a.w. niet binnen één samenhangend specifiek organisatiekanaal gekoppeld aan één partij. De articulatie van de belangen verliep steeds over verspreide en tegengestelde levensbeschouwelijke organisaties en politieke partijen. Vandaar het gebrek aan legitimiteit. Men kan de activiteiten van o.a. de Vlaamse Volksbeweging en het Overlegcentrum van Vlaamse Verenigingen opvatten als pogingen om die conflicten te institutionaliseren.

Heisler is van mening dat de communautaire tegenstelling zich niet meer kan institutionaliseren in de zone waarin de mobilisatie van de aanhang, de aanvoer van eisen en de bepaling van de politieke agenda, gebeurt (de inputzone, zeggen de politicologen). Het ontwikkelen van organisaties en daaraan verbonden politieke partijen speelde zich immers af in een voorbije fase van de staatsvorming waarin de mobilisatie en politieke participatie van de massa in volle ontwikkeling was. In de westerse industriële democratiën met hun hoog niveau van politieke organisatie en economische ontwikkeling, -de zgn. verzorgingsstaat- zijn de burgers meer "cliënten" dan "leden" geworden en is de outputzone in belangrijkheid toegenomen voor wat de politieke uitkomsten betreft. Dit is de zone waarin de tenuitvoerlegging van besluiten, wetten en regelingen en de verdeling van overheidsmiddelen en -diensten wordt georganiseerd. In die zone treffen we de publieke administratie aan, maar ook allerlei beheers-, advies- en overlegorganen waarin de vertegenwoordigers van de zuilorganisaties, de politieke families,

volgens bepaalde doseringen aanwezig zijn (cfr. het Cultuurpact). Heisler spreekt in dat verband van coöperatieve structuren (90). De zuilorganisaties, als exponenten van de levensbeschouwelijke en sociaal-economische tegenstellingen, hebben m.a.w. juist die zone bezet die tegenwoordig van cruciale betekenis is voor de politieke uitkomsten.

### 3.2. COÖPERATIEVE POLITIEK : BEZETTING VAN DE STAAT DOOR DE ZUILEN

De pacificatiepolitiek is als type van conflictregeling onverbreekelijk verbonden met de institutionalisering van breuklijnen. Zulke pacificatiestrategie kan juist lukken door de aaneenkoppeling van de conflict-specifieke politieke- en organisatiekanalen. De aldus ontstane netwerken van politieke- en zuil-elites functioneren echter niet alleen in tijden van crisis. De concertatie heeft een bestendig karakter gekregen en is uitgegroeid tot een systeem.

Via de partijen drong de verzuiling door in het hele staatsapparaat : bij de formatie en het ontslag van regeringen, in de politieke kabinetten, langs de politisering van de overheidsadministratie zelf, langs de greep op de massamedia (91), en onrechtstreeks langs de overleg-, advies-, beheers- en distributie-organen door coöptatie van loyale leden uit de zuilnetwerken. Dit laatste gebeurt vaak uitdrukkelijk op basis van partij-affiliatie. De cultuurpactwet heeft dit geïnstitutionaliseerd voor de culturele sector. Dit heeft een verdere verzuiling voor gevolg, door coördinatie en koepelvorming binnen de blokken, d.i. het functioneren van

netwerken met het oog op de coöperatieve politiek, en door de strategie van onderaanneming, d.i. het uitbesteden van allerhande overheidstaken aan zuilorganisaties.

Huyse kan dan ook beweren dat in België, in tegenstelling tot andere West-Europese democratiën, slechts in geringe mate sprake is van functionele specialisatie en autonomie binnen de diverse zones van het politiek bedrijf omdat de zuilnetwerken in elk van deze zones interveniëren (92). Zij kanaliseren de probleemformulering door disparate uitingen van ongenoegen herkenbaar te maken binnen hun ideologie. Problemen die daar niet in passen worden afgedaan als bijkomstig, onecht, of afkomstig van lieden die van ongenoegen een beroep hebben gemaakt, marginale groepjes dus. Zij definiëren ook de oplossingen, bewaken de besluitvorming en de uitvoering.

Aangezien deze bezetting van de staat op cultureel gebied vrijwel uitsluitend gebeurt door netwerken die gevormd zijn rond de geïnstitutionaliseerde tegenstellingen, krijgt de oplossing van problemen die manifest als "communautair" of als gemeenschapsproblemen aangebracht worden geen gestalte vanuit de "gemeenschappen" maar vanuit de "zuilen". Vandaar dat de "Vlaamse identiteit" onmiddellijk weer opengebroken wordt in de gestolde tegenstellingen.

Het thema van de ongelijke mate van institutionalisering staat centraal in de gegeven verklaring. Ten slotte kan er nog op gewezen worden dat dit thema ook van belang is ter verklaring van het aanslepen van de communautaire conflicten.

De pacificatiestrategieën falen. De reden hiervan moet niet gezocht worden in een "ontzuiling" waardoor de structurele voorwaarde voor het succesvol toepassen van de pacificatieregels zou weggevallen zijn (93). Wel is het zo dat zulke conflictbeheersing enkel kan lukken bij conflicten die hun oorsprong vinden in de geïnstitutionaliseerde tegenstellingen omdat alleen dan de kanalen kunnen functioneren. Bij de communautaire conflicten is dit niet het geval. De Egmont-onderhandelaars hebben zich juist op dit punt misrekend. In het organisatiekanaal was er wel een frontvorming, doch pogingen daartoe in het electorale kanaal (de politieke partijen) mislukten. Bovendien ontbrak de koppeling tussen de twee kanalen; de partij-elites werden niet gevolgd door de verenigingen en zelfs niet door de middenkaders en verkozenen. De partij-elites konden dus niet fungeren als "legitieme" vertolkers en onderhandelaars zoals dit wél gebeurt bij zuilgebonden belangen.

## BESLUIT

In dit artikel werd de stelling ontwikkeld dat de cultuurautonomie en het cultuurbeleid geen vorm kregen vanuit een eigen culturele identiteit van een gemobiliseerde Vlaamse gemeenschap. De cultuurautonomie zou meer uitgetekend zijn door de behoefte aan pacificatie en handhaving van het geldende politieke systeem dan door de behoefte aan "ontplooiing van de culturele identiteit van het Vlaamse volk". Met deze bewerking kan de lezer de indruk hebben dat de feitelijke ontwikkeling van de cultuurautonomie getoetst wordt aan de norm "culturele identiteit", een norm die nergens geëxpliciteerd werd. Dit is echter niet het geval. Er wordt

enkel vastgesteld dat de verwijzing naar de vlaamse culturele identiteit enkel plaats grijpt op het niveau van het politiek discours. Het gaat hier m.a.w. niet om een te realiseren ideaal dat men o.a. verwoord vindt in het Volksnationalisme, maar om het legitimatieschema van Vlaamse politici en verantwoordelijkheden van culturele verenigingen.

Dat de vormgeving van het cultuurbeleid vooral gebeurt vanuit het Cultuurpact is het onmiddellijk gevolg van de vrees voor minorisatie vanwege de vrijzinnigen. Ongewild bracht dit een versteviging van de structurele verzuiling met zich mee. Het gevestigd verenigingsleven geniet m.a.w. de voorkeur en dit heeft invloed op de "cultuur" die geproduceerd wordt (94). De taak van de overheid bestaat erin middelen te verdelen en de politieke partijen zijn de aangewezen bewakers van deze "redelijke" verdeling. Cultuurbeleid wordt dus overwegend gesteld in de termen van een distributieprobleem. Het komt mij voor dat de strategieën van de Vlaamse vrijzinnigen juist de algemene aanvaarding van het "katholiek" subsidiariteitsprincipe mede bevorderd hebben.

Tot slot nog een methodologische opmerking om de discussie te stimuleren. Het is vanzelfsprekend dat de voorgestelde stelling door het aangevoerde empirisch materiaal ondersteund wordt. Er werd immers systematisch gezocht, op plaatsen waar de kans op confirmatie maximaal is. Dit is meteen o.i. de voornaamste kritiek op het eigen werk. Bijgevolg is de stelling niet bewezen en blijft het slechts een plausibele hypothese. Verder onderzoek kan er in bestaan dat systematisch gezocht wordt op plaatsen waar de kans tot verwerping maxi-

maal is, bv. in de vele niet-besproken' decreten over o.a. landschapszorg, het cultureel patrimonium, sportbeoefening, taalgebruik, enz... Bovendien zou vergelijkend onderzoek moeten gebeuren, zowel naar de situatie vóór de cultuurautonomie als naar de vormgeving van de cultuurautonomie in het franstalig landsgedeelte. Hopelijk kan onze bijdrage zulk verder onderzoek stimuleren.

VOETNOTEN

- (1) Het globale thema van deze paper werd voorbereid en besproken in de congres-werkgroep met als leden naast de auteur, R. Creyf, E. Enhus, F. Louckx, D. Vermeulen en S. Van Hoof. Ik dank de leden van de werkgroep, evenals R. Maes, K. Dobbelaere en G. Dierickx voor hun kritische bemerkingen en suggesties.
- (2) TH. LUYCKX, Politieke Geschiedenis van België, Brussel, 1973, 528, 553; W. VINCENT, Het post-unitaire België. Nieuwe beleids- en bestuursstructuren, Lier, 1977, 28, 35; L. NEELS, Het hervormen van Staten, in Onze Alma Mater, 35 (1981) 1, 51-62.
- (3) A. ALEN, Gewestvorming in wording, Heule, 1974, 28-57. De wet van 3 juli 1971 (taalgroepen en parlement) en de wet van 21 juli 1971 (werking en bevoegdheden van de cultuurraden).
- (4) A. ALEN, op.cit., 22-27; W. VINCENT, op.cit., 38; R. MAES, Het Cultuurpact : pluralisme in een open democratie, in Wetenschap en Journalistiek, Liber Amicorum Prof. dr. A. Breyne, Leuven, 1980, 147; C. DAUBIE, Le pacte culturel : de sa genèse à son application, in Res Publica, 17 (1975) 2, 171-199.
- (5) J.M.G. THURLINGS, De wetenschap der samenleving : een drieluik van de sociologie, Alphen aan de Rijn, 1977, 14, 127.
- (6) A.R. ZOLBERG, Splitting the difference. Federalization without federalism in Belgium, paper presented for the Conference on ethnic pluralism and conflict in contemporary western Europe and Canada, Cornell University, May 21-24, 1975, 20-36; L. HUYSE, De gewapende vrede, Leuven, 1980, 54-66.
- (7) L. HUYSE, op.cit., 58-59.
- (8) A.R. ZOLBERG, Political Development in Belgium : Crisis and Process, paper presented for a volume to be edited by R. Grew, 1972, 18-37. Zie R. GREW, Crisis of Political Development in Europe and the United States, Princeton Univ. Press, 1978.

- (9) Ibid., 130-131; J. LAUWERS, Cultureel Vlaanderen tussen verleden en toekomst, in Politisering en Professionalisering, Verslagboek van het Vlaams-Nederlands Sociologencongres, Wilrijk, 10-11 september 1979, 282.
- (10) J. DEDEURWAERDER, Terugblik op de culturele autonomie, in Intermediair, 11 (1980) 23; J. BRASSINE, Bilan des conseils culturels et des conseils régionaux, in Res Publica, 19 (1977) 2, 180.
- (11) J. DEDEURWAERDER, art.cit., 1.
- (12) Zie W. VINCENT, op.cit., 15-17, 44; L. TINDEMANS, De Culturele Autonomie, Brussel, 1971, 9-10.
- (13) L. HUYSE, op.cit., 69; L. NEELS en L. HUYSE, Het debat zal niet ten gronde zijn, in De Nieuwe Maand, 19 (1976) 8, 525; H. TODTS, De onvoltooide symfonie. Hoop en wanhoop der Vlaams gezinden, Leuven, 1975, 48.
- (14) L. HUYSE, op.cit., 70.
- (15) W. VINCENT, op.cit., 8; De eigen gemeenschap zal moeten bewijzen dat ze het beter doet dan de Belgische Staat, in Knack, (dossier Vlaanderen), 12 november 1980, 131-158.
- (16) W. VINCENT, op.cit., 18-29; TH. LUYCKX, op.cit., 491-493.
- (17) Zie hiervoor L. DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds W.O. II, in Res Publica, 23 (1981) 1, 53-84.
- (18) L. HUYSE, op.cit., 70; A.R. ZOLBERG, op.cit., 1975, 7-8.
- (19) L. HUYSE, op.cit., 70; Zie ook A. LIJPHART, The Netherlands. The rules of the game, in K.Mc.RAE (ed.), Con-sociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies, Toronto, 1974, 137-149.
- (20) L. NEELS en L. HUYSE, art.cit., 524; L. NEELS, art.cit., 1981, 55-56.
- (21) L. NEELS, op.cit., 1981, 54.
- (22) M.O. HEISLER, Institutionalizing social cleavages in a cooptive polity : the growing importance of the output side in Belgium, in M.O. HEISLER (ed.), Politics in Europe. Structure and processes in some postindustrial democracies, New York, 1974, 205-208.



- (23) A.R. ZOLBERG, op.cit., 1975, 1-3.
- (24) M.O. HEISLER, op.cit., 204; L. TINDEMANS, Een handvest voor woelig België, Lier, 1972, 121.
- (25) G. VAN HAEGENDOREN, Geel en zwart van de driekleur, Leuven, 1980, 337-338; M. VINCENT, op.cit., 15; TH. LUYCKX, op.cit., 370, 372, 470, 652-654.
- (26) M. VINCENT, op.cit., 21-23; TH. LUYCKX, op.cit., 491-493; L. TINDEMANS, op.cit., 1971, 8.
- (27) M. VINCENT, op.cit., 170; TH. LUYCKX, op.cit., 559-560. Zie ook H. TODTS, op.cit., 46-48. Tussen 1959 en 1972 functioneerde een niet louter politieke interprovinciale Cultuurraad voor Vlaanderen (ontbonden in 1976).
- (28) A.R. ZOLBERG, art.cit., 1975, 63; L. NEELS, Het hervormen van staten, in Vlaamse Leergangen, 35 (1981) 1, 54.
- (29) J. DEDEURWAERDER, art.cit., 1; L. NEELS, Egmontpact : van cultuur naar welzijnsministerie, in Koepel 5, 4 (1977) extra nummer, 4; J. BRASSINE, art.cit., 195; R. GERAIN, La responsabilité des ministres devant les conseils culturels, in Res Publica, 17 (1975) 1, 31-52. Gerain is van oordeel dat de ministers wel politiek verantwoordelijk zijn voor de cultuurraden.
- (30) J. DEDEURWAERDER, art.cit., 1.
- (31) J. BRASSINNE, art.cit., 196.
- (32) W. VINCENT, op.cit., 170.
- (33) PH. QUERTAINMONT, La controverse de la "culturalisation" ou de la "régionalisation" des crédits budgétaires, in Res Publica, 19 (1977) 4, 623-643.
- (34) J. BRASSINNE, art.cit., 196-197; P. THUYSBAERT, De Cultuurraden en het onderwijs, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht (T.B.P.), 33 (1978) 4-5, 288-294; G. COLENBUNDERS, De Cultuurraden en het onderwijs, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 33 (1978) 6, 409-413; TH. LUYCKX, op.cit., 559-560.
- (35) W. VINCENT, art.cit., 196-197.
- (36) PH. QUERTAINMONT, art.cit., 623-635; G. COLENBUNDERS, art.cit., 409-410; L. NEELS, art.cit., 1981, 59-60.

- (37) M. BOEYNAEMS, Les années 1970 et 1971 sur le plan communautaire et linguistique, in Res Publica, 15 (1973) 5, 881-914; J. CEULEERS, De regering Tindemans, de partijen en het overleg onder de gemeenschappen, in Res Publica, 19 (1977) 2, 165-177; M. PLATTEL, Van Stuyvenberg naar de Wetstraat 16. Een derde onderhandelingsronde over het Gemeenschapsakkoord, in Res Publica, 20 (1978) 3, 447-455; H. TODTS, op.cit., 55-56; L. NEELS, art.cit., 1981, 54-58.
- (38) J. BRASSINNE, Les 99 jours de crise communautaire, in Courrier Hebdomadaire du Crisp, nr. 847-848 du 29 juin 1979 et 849-850 du 6 juillet 1979; Keesing Historisch Archief, 1980, 837-839, 472-473; L. NEELS, art.cit., (1981) 56-58.
- (39) L. NEELS, art.cit., 1977, 5; Zie ook D. CAUWELIER, Welzijnszorg voor Vlamingen in Brussel, in Gids op Maatschappelijk Gebied, 71 (1980) 3, 195-207.
- (40) H. VAN IMPE, De Cultuurpactwet, in T.B.P., 29 (1974) 6, 372-373.
- (41) W. VINCENT, op.cit., 36-38; L. TINDEMANS, op.cit., 1971, 24. Het gaat om art. 38bis van de grondwet en om art. 4 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschappen.
- (42) H. VAN IMPE, De Cultuurpactwet, in T.B.P., 29 (1974) 6, 372-373; W. VINCENT, op.cit., 76-77; X. DEBEYS, Le Pacte Culturel, in Courrier Hebdomadaire du Crisp, nr. 647, 6 juin 1974. Zie ook : de kristenen, een minderheid zonder complexen, in De Standaard (operatie dubbelgast), 9 maart 1981, 6; De zaalwachters begrijpen niet dat de muren van het huis worden afgebroken, in Knack (dossier Vlaanderen) 22 oktober 1980, 147-154; L. DELANGHE, Situering van het cultuurpact in de democratiserings- en pacificatie-idee. Belangrijkste knelpunten, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 5,5, 9.
- (43) Zie : de zaalwachters begrijpen niet dat de muren van het huis worden afgebroken, in Knack, 22 oktober 1980, 153; C. DAUBIE, art.cit., 173; M. VERHULST, Politieke verzuiling op cultureel gebied, in Ons Erfdeel, 20 (1977) 1, 15-17.

- (44) C. DAUBIE, art.cit., 177-178.
- (45) H. TODTS, op.cit., 49, 85-86; Historiek, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 3, 5-13 (themanummer Cultuurpact).
- (46) L. DELANGHE, art.cit., 1980, 10; H. TODTS, op.cit., 86.
- (47) Volksmacht, 11 maart 1972.
- (48) J. BILLIET, Secularisering in het onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces, Leuven, 1977, 89; C. DAUBIE, art.cit., 177-178.
- (49) Ibid., 190-191; H. VAN IMPE, art.cit., 374.
- (50) H. VAN IMPE, art.cit., 375.
- (51) Ibid., 374-375; R. MAES, art.cit., 150-151.
- (52) R. MAES, art.cit., 170; De zaalwachters begrijpen niet dat de muren van het huis worden afgebroken, in Knack, 22 oktober 1980, 154.
- (53) H. VAN IMPE, art.cit., 375; R. MAES, art.cit., 155; C. DAUBIE, art.cit., 179.
- (54) J. LAUWERS, art.cit., 294.
- (55) J. BILLIET, Beschouwingen over het samengaan van secularisatie en verzuiling, in De Nieuwe Maand, 19 (1976) 7, 244-257; J. BILLIET en K. DOBBELAERE, Godsdienst in Vlaanderen. Van kerks katholicisme naar sociaal-culturele kristenheid, Leuven, 1976, 59-88; J. BILLIET, Religion and the institutionalization of different subcultures, in Religion and Social Change, Acts of the 13th C.I.S.R., Llioret de Mar, 1975, 345-352; J. BILLIET, Kenmerken en grondslagen van het sociaal-cultureel katholicisme, in J. SERVAES (ed.), Van ideologie tot macht. Doorlichting van de bewustzijnsindustrie in Vlaanderen, Deel II, Leuven, ter perse.
- (56) J. LAUWERS, art.cit., 294, 301.
- (57) Ibid., 294-301.
- (58) A. SELLESLAGH, Kultuur in de greep van de macht, in Koepel 5, 4 (1977) 2, 3-5; H. ONGENA, Pluralistische commentaar op het Cultuurpact, in C.K.S.W.-Mededelingen, 9 (1980) 3, 19-20; J. DAS, Vragen rond de kwaliteit van ons nationaal cultuurbeleid, in D.F.-Mededelingen,

10 (1977) 2, 9; A. DOUCET, Het cultuurbeleid : groei en misgroei, in D.F.-Mededelingen, 13 (1980) 6, 18-19; L. DELANGHE, Situering van het cultuurpact in de democratiserings- en pacificatie-idee : Belangrijkste knelpunten, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 5, 3-20; A. VERHULST, Politieke verzuiling op cultureel gebied, in Ons Erfdeel, 20 (1977) 1, 20; M. VAN DER BRUGGEN, De liberale culturele beweging, in Koepel 5, 5 (1978) 1, 13-14; M. VAN DER BRUGGEN, Cultuurpact : Pacificatie of wrevel ? Een liberaal standpunt, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 3, 30-35; J. BEKE, Enkele volksnationale kanttekeningen bij het cultuurpact, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 23; De groei van het cultureel werk is de wortel (interview met Nelly Maes), in Koepel 5, 5 (1978) 4, 4-5; W. SEEUWS, De toepassing van de cultuurpactwet. Een socialistisch standpunt, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 3, 27-28; Socialisme en cultuur (interview met W. Seeuws) in Koepel 5, 4 (1977) 4, 10-17; R. ROELS, De maat is vol, in Berichten (Lod. de Raet) (1977) 1.

(59) R. MAES, art.cit., 148-150.

(60) Ibid., 151-152.

(61) Twintig jaar cultuurbeleid in Vlaanderen (interview met L. Schevenhels), in Koepel 5, 6 (1979) 3, 16.

(62) A. STORME, Baas in eigen huis, maar op kosten van de gemeenschap. De verhouding overheid/particulier initiatief in het licht van het leerrecht als sociaal grondrecht, in Koepel 5, 7 (1980) 3, 3-4.

(63) R. MAES, art.cit., 152-154.

(64) Ibid., 155-156.

(65) M.O. HEISLER, op.cit., 194-196.

(66) R. MAES, art.cit., 157-158.

(67) Zo kiest men de Raad van Beheer van de B.R.T., in Koepel 5, 7 (1980) 2, 10; L. DELANGHE, art.cit., 1980, 16-17.

(68) R. MAES, art.cit., 159-160; zie ook L. DE WINTER, De partijpolitiserings als instrument van participatie, in Res Publica, 23 (1981) 1, 62-71; L. DELANGHE, art.cit., 1980, 17-18.

(69) H. VAN IMPE, art.cit., 378; R. MAES, art.cit., 166-168.

- (70) C. DAUBIE, art.cit., 181; R. MAES, art.cit., 169-170. Zie bv. K. DILLE, Vermeylenfonds : verzuiling ?, in Links, 22 (1980) 19, 4; L. DELANGHE, art.cit., 1980, 14-16.
- (71) J. BOEY, De katholieke Filmliga moest terug naar de schaapstal, in Koepel 5, 4 (1977) 2, 7.
- (72) Het cultuurbeleid van Minister De Backer (interview) in Koepel 5, 4 (1977) 3, 9.
- (73) De Standaard, 19 mei 1979, 1.
- (74) A. SELLESLAGH, Cultuur in de greep van de macht, in Koepel 5, 4 (1977) 2, 4-5; A. SELLESLAGH, Gemeentelijke adviesraden. Hoe geraken ze uit de slop, in Koepel 5, 4 (1977) 1, 7-8; A. VERHULST, art.cit., 18.
- (75) H. DE VOS, De subsidiepolitiek van de C.V.P., in Elcker Ik, 8 (1980) 6, 19; Subsidies toegekend voor de werking in 1978, Ministerie van Nederlandse Cultuur, Dienstjaar 1979.
- (76) A. SELLESLAGH, Het koepeldecreet is er, in B.V.V.O.-Berichten, 3 (1976) 2, 8-10; A. VERHULST, art.cit., 18.
- (77) H. DE VOS, De lange weg van een decreet, in Koepel 5, 5 (1978) 2-3, 3-4; H. DE VOS, Toekomstperspectieven voor een werksoort met een nieuw statuut, in Koepel 5, 7-12.
- (78) A. SELLESLAGH, Een decreet voor de openbare bibliotheken in Koepel 5, 5 (1978) 5, 7-9. Vergelijk met de opvattingen van Chabert in 1973, De Standaard, 2 april 1973.
- (79) L. DE WINTER, art. cit., 90-95; L. BOONE, Waarom een nieuwe omroepstatuut?, in Koepel 5, 4 (1977) extra editie, 7-13.
- (80) J. DE DEURWAERDER, art.cit., 3.
- (81) Resoluties m.b.t. wijziging en interpretatie van het cultuurpact, in C.S.K.W.-Mededelingen, 9 (1980) 5, 24-27.
- (82) A. VAN DEN BRANDE, Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten, in Sociologische Gids, 10 (1963) 1, 2-29; A. VAN DEN BRANDE, Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life, in Res Publica, 9 (1967) 3, 437-440.

- (83) L. HUYSE, op.cit., 66, 90-91.
- (84) D. URWIN, Social Cleavages and Political Parties in Belgium : Problems of Institutionalization, in Political Studies, 18 (1970) 3, 320, 326; S.P. HUNTINGTON, Political Order in Changing Societies, New Haven, 1968, 12.
- (85) S. ROKKAN, Towards a Generalized Concept of "verzuijing": a preliminary note, in Political Studies, 25 (1977), 563-565; Zie voor een empirische bevestiging A. VAN DEN BRANDE, Voluntary associations in the Belgian Political System 1954-1958, in Res Publica, 15 (1973) 2, 329-356.
- (86) D. URWIN, art.cit., 320.
- (87) S.M. LIPSET and S. ROKKAN, Cleavage Structures, Party Systems and Vote Alignments : An Introduction, in S.M. LIPSET and S. ROKKAN (eds.), Party Systems and Vote Alignments, New York, 1967, 13-14; V.L. LORWIN, Belgium: Conflict and Compromise, in K. McRAE, op.cit., 179; J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, La décision politique en Belgique, Paris, 1965, 22-23; A. ZOLBERG, art.cit., 1972, 18-37; CH. TILLY, Western State-Making and Theories of Political Transformation, in CH. TILLY (ed.), The Formation of National States in Western Europe, 1975, 608-609.
- (88) D. URWIN, art.cit., 325-326.
- (89) A.W. WILLEMSSEN, Het Vlaams nationalisme als machtsvoor in de Belgische politiek tussen de twee wereldoorlogen, in Res Publica, 4 (1962) 4, 401-404; L. WILS, De Vlaamse beweging tot 1914, Antwerpen, 1955, 84, 97.
- (90) M.O. HEISLER, op.cit., 181, 184-187; M.O. HEISLER and R.B. KVAVIK, Patterns of European Politics; the European Polity Model, in M.O. HEISLER (ed.), op.cit., 38-42.
- (91) L. DE WINTER, De Partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds W.O. II, in Res Publica, 23 (1981) 54.
- (92) L. HUYSE, Politisering en professionalisering in België, in Politisering en professionalisering, 13-20.
- (93) L. HUYSE, op.cit., 1980, 82-83.
- (94) J. LAUWERS, art.cit., 301.

ABSTRACT

This article deals with the cultural policy implemented within the system of cultural autonomy as embedded in the third (1970) revision of the constitution. Cultural autonomy and cultural policy are both approached from the vantage point of the concept of "institutionalization". That concept focusses on the conditions under which social relations come to be viewed as problematic. It sensitizes us to the ways in which the problematic character is expressed and subsequently "solved" through processes of planned and unplanned change. Central to the concept is that such "solutions" evolve within a given institutional order which can, in its turn, create new problems.

A postulate is advanced, i.e. that the heritage of former institutional solutions to ideological and socio-economic conflicts has been of crucial importance to the evolution of cultural autonomy. In other words, cultural autonomy has been more delineated by the need for pacification and preservation of the prevailing political system than by the need for the "development of the cultural identity of the Flemish people". The latter functions principally as legitimation on the level of political rhetoric. The existing "tribal life" as expressed in the "verzuiling", has been re-confirmed and chosen as a starting point for cultural policy.

A first paragraph shows us how cultural autonomy has been restrained within the established power relations. This manifests itself in the growing influence of political parties when formulating or resolving problems, in the fragmentary nature of solutions, shuttling ambiguously between a

federal government and autonomy, and last but not least in the preponderating concern for the protection of philosophical and ideological tendencies as they appear in the Cultural Pact.

The second paragraph covers the Cultural Pact and a number of normative decrees defined as problematic by consumer's associations. Originally meant as a safeguarding of the liberal "minority" in Flanders and subsequently bent for protection of all philosophical and ideological tendencies, the Cultural Pact promotes a further politization and "verzuiling" of cultural policy.

The vertical pluralism in the cultural field is completed in the horizontal pluralistic organs, in which representatives of confessional-political groups are co-opted. The acts formalising the Cultural Pact has influenced the contents of the normative decrees.

In the third paragraph attention is drawn to the structural processes determining both cultural autonomy and cultural policy. In contradistinction to the ideological and socio-economic oppositions, the community oppositions are not institutionalized. This means, among other things, that the confessional-political groups, as exponents of ideological oppositions, occupy precisely that area that is of crucial importance in political decision-making i.e. the area in which the execution of decrees, laws and regulations and the establishment of government ways and means is organized. That is why the solution to problems clearly introduced as community problems does not take shape from the "communities" but from the "zuilen". The so-called "Flemish identity" is immediately re-cast in the mould of the philosophical-ideological oppositions.