

**VERZUILING EN POLITIEK :
THEORETISCHE BESCHOUWINGEN OVER
BELGIE NA 1945 (*)**

door

J. BILLIET

**Docent Katholieke Universiteit Leuven,
Departement Sociologie**

(*) Dank aan L. Huyse wiens geschriften mij op het spoor brachten van de literatuur, aan P. Houben voor onze discussies rond zijn kritische vragen en aan P. Verstraete voor het verzamelen van de teksten.

Deze bijdrage behandelt de relatie tussen verzuiling en politiek in de periode na 1945. Alhoewel de (feitelijke) politieke gebeurtenissen tijdens deze periode het voorwerp van de reflectie vormen, ligt de nadruk op het theoretisch conceptueel kader aan de hand waarvan sociologen en politicologen deze politieke gebeurtenissen proberen te ordenen en te verklaren, met name het concept "verzuiling".

Meestal worden de politieke processen beschouwd als de afhankelijke variabele en de verzuiling als de onafhankelijke (1). Dit betekent dat men de invloed nagaat van de verzuiling op de politiek, en niet het omgekeerde. Alhoewel ook in dit artikel vooral deze richting van de relatie ter sprake komt, zal naar het einde toe ook worden nagegaan in welke mate de verzuiling het produkt is van politiek optreden.

Doordat de macro-sociologische analyse als geheel niet op een kwantificeerbaar model steunt, ontstaan wel enkele specifiek methodologische problemen die echter analoog zijn met de problemen uit kwantitatieve modellen. Vaak worden kenmerken van het politiek systeem zoals bv. participatie, overleg, pacificatiedemocratie, in verband gebracht met de verzuilde structuren. Nochtans toont vergelijkend politicologisch onderzoek aan dat gelijkaardige processen ook optreden waar de verzuiling niet of nauwelijks aanwezig is (2).

In een kwantitatieve analyse zou men zich afvragen of de relatie slechts schijnbaar is en men zou interveniërende variabelen onder controle houden, of men zou de relatie specificeren door allerlei omstandigheden bij het model te betrekken. De voorgestelde analyse laat dit nauwelijks toe. Indien het al zou lukken om voldoende voorwaarden te specificeren, dan zal dit zeker niet mogelijk zijn wat de noodzakelijke voorwaarden betreft. Ook kan men moeilijk een hiërarchie aanbrenge in het geheel van gesuggereerde verklarende factoren. Het methodologisch alternatief voor het multivariabelenmodel is het tijd- en ruimteperspectief van de "comparative politics". Er moet worden nagegaan van welk ruimer verschijnsel de ver-

(1) M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, "Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek", *Beleid en Maatschappij*, V, 1978, pp. 2, 43.

(2) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Paris, 1965, pp. 369-370.

zuiling een deelcategorie is; of beter, van welk ruimer begrip "verzuiling" een specificatie is : "Of what is Belgium a case ?" (3). Men raadpleegt hiervoor best de Angelsaksische politicologen die België benaderd hebben vanuit een vergelijkend perspectief.

In een eerste deel wordt het ruimer concept doorgelicht waarvan de "verzuiling" slechts een bijzondere klasse is, nl. de zgn. geïnstitutionaliseerde maatschappelijke scheidingslijnen. Daarna worden deze scheidingslijnen in verband gebracht met de pacificatiedemocratie. Vervolgens wordt in het derde deel de problematiek van de stabiele democratie bekeken in het licht van de verzuiling. Tenslotte wordt in het vierde deel de omgekeerde relatie beschouwd, namelijk de verzuiling als afhankelijke variabele.

Zoals gezegd beweegt de analyse zich op theoretisch niveau. Nochtans zijn de volgende gebeurtenissen, die echter niet in hun historisch verloop gedetailleerd worden weergegeven, permanent op de achtergrond aanwezig : de sluiting van de verschillende pacten, de partijvorming, de verschuivingen en de bestendigheid van het kiesgedrag, de ontwikkeling van de sociaal-economische, levensbeschouwelijke en communautaire conflicten, het functioneren van de overheidsadministratie en de zgn. verzorgingsstaat.

1. "VERZUILING" IN DE POLITIEKE LITERATUUR

In de vergelijkende politicologische literatuur wordt het verzuilingsconcept begrepen als een speciale klasse van een ruimer begrip, namelijk van het begrip maatschappelijke scheidingslijnen of conflictlijnen die de burgers van een staat verdelen. Men onderkent meerdere scheidingslijnen die telkens te herleiden zijn tot een fundamentele tegenstelling tijdens het wordingsproces van de nationale staten (4). De tegenstellingen tussen Kerk en Staat, de sociaal-econo-

(3) A. 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, p. 4; zie ook L. HUYSE, "Vijftien Angelsaksische auteurs over politiek, verzuiling en compromisvorming in België", *Res Publica*, XVII, 1975, 3, p. 415.

(4) S.M. LIPSET and S. ROKKAN, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments : An Introduction", in S.M. LIPSET and S. ROKKAN, (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, 1967, pp. 13-14.

mische, de etnische of taalkundige tegenstellingen worden doorgaans vermeld (5), maar ook de centrum-periferie tegenstelling (6), de stad-platteland tegenstelling (7), de ras- en kastetegenstellingen (8) zijn mogelijke scheidingslijnen. De oorsprong van de scheidingslijnen wordt gesitueerd in de nationale en de industriële revolutie (9). Zolberg van zijn kant spreekt van een vijfvoudige crisis in de vormingsfase van de Westerse democratieën : de *legitimatiecrisis* of de strijd om de spirituele fundamenten van de Staat, de *participatiecrisis* met als vraag de vertegenwoordiging op basis van status of klasse; de *penetratiecrisis* m.b.t. de spanning tussen centrum en localiteiten en de rol van de staat in de opvoeding; de *distributiecrisis* rond de verdeling van de schaarse goederen over de klassen en levensbeschouwelijke groeperingen; tenslotte de *identiteitscrisis* rond de vraag naar de culturele identiteit van de natie. Zuilvorming, politieke partijen, taalwetten en pacten moeten dan ook gezien worden als reacties van de politieke elites op elke crisis (10).

(5) V.L. LORWIN, "Belgium : Conflict and Compromise", in K. Mc RAE (ed.), *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, 1974, p. 179; J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *op.cit.*, pp. 22-23.

(6) S.M. LIPSET and S. ROKKAN, *op.cit.*, p. 17; S. ROKKAN, "Dimensions of State Formation and Nation Building : A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", in Ch. TILLY (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975, pp. 568-569.

(7) D. URWIN, "Social Cleavages and Political Parties in Belgium : Problems of Institutionalization", *Political Studies*, XVIII, 1970, 3, pp. 320 en 326.

(8) V.L. LORWIN, "Segmented Pluralism : Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies", in K. McRAE (ed.), *op.cit.*, p. 34.

(9) S.M. LIPSET and S. ROKKAN, *op.cit.*, p. 13.

(10) A. ZOLBERG, *Political Development in Belgium : Crisis and Process*, paper prepared for a volume to be edited by R. GREW, 1972, (niet gepubliceerde tekst), pp. 18-37. Vergelijk met Ch. TILLY, "Western State-Making and Theories of Political Transformation", in Ch. TILLY (ed.), *op.cit.*, pp. 608-609.

1.1. Zuilen : geïnstitutionaliseerde maatschappelijke scheidingslijnen

Van verzuiling is slechts sprake wanneer de maatschappelijke scheidingslijnen ("cleavages") geïnstitutionaliseerd en uitgegroeid zijn tot gesegmenteerde structuren (11), en dit niet alleen op niveau van de politieke partijen maar evenzeer wat het verenigingsleven aangaat (12). Het begrip 'institutionalisering' bevat echter nog een cruciaal element dat nadere uitleg behoeft. Om van een "geïnstitutionaliseerde scheidingslijn" te kunnen gewagen (13) moeten de politieke organisaties die uit de tegenstellingen ontstaan in staat zijn de rivaliserende belangen op een voor hun aanhang bevredigende wijze te verwoorden en te verdedigen ("interest articulation and aggregation"). Voor Huntington, de auteur waarvan het gebruik van het begrip "institutionalisering" in deze context afkomstig is, betekent "institutionalisering" immers het "proces waarbij organisaties en procedures waarde en stabiliteit verwerven". Het gaat hier m.a.w. om de ontwikkeling van legitieme rollen en politieke structuren (14). De legitimiteit ontstaat dan doordat de politieke organisaties de rivaliserende belangen op een voor hun volgelingen zodanig bevredigende wijze articuleren en verdedigen, dat de conflicten erdoor gekanaliseerd worden (15).

Sommige auteurs benadrukken het feit dat dit institutionaliseringsproces niet enkel betrekking heeft op politieke organisaties maar evenzeer op het verenigingsleven, op allerhande organisaties dus. Daardoor ontstaat een hoge cristallisatie van lidmaatschappen : de burgers zijn overwegend lid van verenigingen en organisaties die tot eenzelfde spirituele of ideologische familie behoren (16). In zijn

(11) A. LJPHART, "Consociational Democracy", in McRAE (ed.), *op.cit.*, p. 71; zie ook E. NORDLINGER, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard, 1972.

(12) S. ROKKAN, "Towards a Generalized concept of "verzuiling" : a preliminary note", *Political Studies*, p. 25, 1977, p. 565; M. LIPSET and S. ROKKAN, *op.cit.*, p. 17.

(13) D. URWIN, *art.cit.*, pp. 320-321.

(14) S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, p. 12; Ch. TILLY, *op.cit.*, pp. 616-617.

(15) D. URWIN, *art.cit.*, p. 320.

(16) S.M. LIPSET en S. ROKKAN, *op.cit.*, pp. 15-17; J. MEYNAUD, J. LADRIERE en F. PERIN, *op.cit.*, pp. 41-63.

poging om een algemeen concept van verzuiling uit te werken, brengt Rokkan de twee componenten samen, namelijk de politieke mobilisatie — het electorale kanaal — en de sociale organisaties en drukingsgroepen — het corporatieve kanaal. Van *verzuiling is sprake wanneer de "cleavages" vertaald zijn in specifieke organisatiestructuren in de twee kanalen die beide in elkaar gekoppeld zijn ("interlocking")* (17). Dit institutionaliseringsproces wordt door sommige auteurs overwegend op rekening gezet van de politieke elites (18), hetgeen in bovenstaande theoretische context begrijpelijk is. Het verzuilingsproces wordt immers gezien in het kader van de pogingen tot mobilisatie van de burgers in wat Rokkan de derde fase van de "nation-building" noemt. Dit is de fase waarin het kiesstelsel wordt uitgebreid, waarin georganiseerde partijen ontstaan voor de mobilisatie van steun en voor de articulatie en aggregatie van belangen, en waarin tenslotte de organen van vertegenwoordiging worden opgericht (19).

1.2. Verzuiling in België : een ongelijke mate van institutionalisering

In de vergelijkende politicologische literatuur verschijnt verzuiling dus als een particulier geval van maatschappelijke scheidingslijnen, die uitgegroeid zijn tot samenhangende gesegmenteerde structuren in het electorale en het corporatieve kanaal. Dit is het gevolg van de noodzaak voor de politieke elites om de burgers te mobiliseren bij hun pogingen een aantal fundamentele crisissen op te lossen tijdens het wordingsproces van de nationale staat. Met deze omschrijving van het verzuilingsconcept wordt de hele discussie rond de vraag

(17) S. ROKKAN, *art.cit.*, pp. 563-565; zie ook A. VAN DEN BRANDE, "Voluntary associations in the Belgian political system 1954-1968", *Res Publica*, XV, 1973, 2, pp. 329-356.

(18) R. STEININGER, "Pillarization (verzuiling) and Political Parties", *Sociologische Gids*, XXIV, 1977, 4, p. 247; S.M. LIPSET and S. ROKKAN, *op.cit.*, p. 26; R. STEININGER, *Polarisierung und Integration*, Meisenheim am Glan, 1975, p. 18.

(19) R. STEININGER, *art.cit.*, p. 247; M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, *art.cit.*, pp. 43-44; S. ROKKAN, *op.cit.*, 1975, p. 572; Ch. TILLY, *op.cit.*, p. 616; R. STEININGER, *op.cit.*, 1975, pp. 18, 270 e.v.

of verzuiling enkel betrekking heeft op het organiseren van maatschappelijke functies op *levensbeschouwelijke* grondslag en rond de vraag of dit concept bijgevolg op België van toepassing is, — een discussie die men in de algemeen sociologische en godsdienstsociologische literatuur bij o.a. Kruyt, De Clercq, Gielen, Thurlings en Billiet aantreft, — eenvoudig omzeild (20). Blijft de vraag welke scheidingslijnen in België geïnstitutionaliseerd zijn. Urwin stelt immers dat niet alle "cleavages" in gelijke mate geïnstitutionaliseerd zijn (21).

De levensbeschouwelijke scheidingslijn wordt ten volle geïnstitutionaliseerd genoemd (vanaf 1884). Zich kristalliserend rond de discussie over de verhouding tussen Kerk en Staat (legitimatie- en penetratiecrisis) inzake onderwijs, heeft zij als eerste de politieke verhoudingen gestructureerd tot een geïnstitutionaliseerde scheidingslijn. Wie dit proces historisch volgt, bemerkt dat aanvankelijk niet de liberaal-katholieke politici als mobiliseerders van de burgers optraden, — in het unionisme wou men juist de polarisatie van tegenstellingen afremmen, — maar wél de ultramontanen. Rond 1880 werden de pogingen om een katholieke Staat te restaureren vervangen door de strategie om zoveel mogelijk van de constitutionele vrijheden gebruik makend (vrijheid van vereniging, godsdienst, onderwijs), een soort katholieke staat binnen de Staat te vestigen. Het ging hierbij zowel om de verdediging van de katholieke belangen als om een poging de macht van de Staat van binnenuit te veroveren (22).

Deze eerste geïnstitutionaliseerde scheidingslijn is nadien door de sociaal-economische scheidingslijn niet weggevaagd. Laatstgenoemde heeft zich binnenin de reeds bestaande gevormd. Het tweepartijensstelsel, katholiek-liberaal, werd m.a.w. niet vervangen door een ander,

(20) J.P. KRUYT, "Sociologische beschouwingen over zuilen en verzuiling", *Socialisme en democratie*, II, 1957, 1, pp. 11-29; J.J. GIELEN, "Verzuiling en politiek. Zuilvorming - verzuiling - ontzuiling", in J.J. GIELEN e.a., *Pacificatie en de zuilen*, Meppel, 1965, pp. 98-138; J.B. DE CLERCQ, *Kritiek van de Verzuiling*, Lier, 1968; J. THURLINGS, *De Wankele Zuil*, Nijmegen, 1971; J. BILLIET, "Verzuiling, ontzuiling, verzuiling in België", *Ons Erfdeel*, XVII, 1974, 3, pp. 349-358.

(21) D. URWIN, *art.cit.*, pp. 322-330.

(22) J. BILLIET, *Verzuiling en Secularisatie in het onderwijs*, Leuven, 1977, pp. 7-18; G. DE BIE, *Een socio-historisch onderzoek naar de eerste sporen van katholieke zuilvorming in België tussen 1830 en 1886*, Leuven, Faculteit der Sociale Wetenschappen, 1980, pp. 9-16, 140-148.

socialist-liberaal. Van katholieke zijde bleek men in staat om de bedreiging (bv. Christen-Democratie) op te vangen en 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 in staat waren het niet-klerikale deel te splitsen in werkliedenpartij en liberale partij volgens de reeds aanwezige radicaal-doctrinaire liberale breuklijn. De sociaal-economische "cleavage" wordt dan ook semi-geïnstitutionaliseerd genoemd (23). De etnische tegenstelling tenslotte 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 (24). Volgens Heisler zal de communautaire scheidingslijn zich ook niet meer kunnen institutionaliseren omdat zo'n proces juist samenvalt met het einde van de derde fase van de "nation-building", d.w.z. de fase waarin volop aandacht besteed wordt aan de mobilisatie en politieke participatie van de massa. In de Westerse post-industriële democratie zou de klemtoon verschoven zijn van de inputzone van de politiek, d.i. mobilisatie, uitbreiding van de participatie en het formuleren van sterk ideologisch gekleurde eisen, naar de outputzone, d.i. processen en structuren m.b.t. de formulering, de implementatie en de legitimatie van besluiten, regelingen en wetten (25). Men kan in dat verband wijzen op de toegenomen betekenis voor de politieke uitkomsten van allerhande commissies, overleg- en adviesorganen waarin de vertegenwoordigers van het corporatieve kanaal, de zuilorganisaties en de verenigingen zetelen. Deze verschuiving is mogelijk omdat de industriële democratieën een

(23) D. URWIN, *art.cit.*, pp. 325-326.

(24) A.W. WILLEMSSEN, "Het Vlaams-Nationalisme als machtsfactor in de Belgische politiek tussen de twee Wereldoorlogen", *Res Publica*, IV, 4, 1962, pp. 401-404; L. WILS, *De Vlaamse Beweging tot 1914*, Antwerpen, 1955, pp. 84 en 97; J.M. LERMYTE, "De eerste taalwet : die op de strafrechtspleging", in L. WILS (ed.), *De houding van de politieke partijen tegenover de Vlaamse beweging in de 19e eeuw*, Heule, 1972, pp. 150, 195.

(25) M.O. HEISLER, "Institutionalizing societal cleavages in a cooptive Polity : The Growing Importance of the output side in Belgium", in M.O. HEISLER (ed.), *Politics in Europe. Structures and processes in some Post-industrial Democracies*, New York, 1974, pp. 181, 184, 186, 187; M.O. HEISLER and R.B. KVAVIK, "Patterns of European Politics. The European Polity model", in M.O. HEISLER (ed.), *op.cit.*, pp. 38-42.

hoog niveau van sociale en politieke mobilisatie en van economische ontwikkeling — de zgn. verzorgingsstaat — bereikt hebben. De politieke uitkomsten worden dus niet rechtstreeks bepaald door de input, — de mobilisatie en de participatie in het electorale kanaal, — maar via de complexe weg van georganiseerde tussenlagen. De implicaties hiervan voor de relatie tussen verzuiling en politiek zullen verder nog ter sprake komen vermits verwacht kan worden dat de politieke en zuil-elites in die gewijzigde context anders gaan functioneren.

2. DETERMINANTEN VAN DE PACIFICATIEDEMOCRATIE : VOORZICHTIGE ELITES EN DOORKRUISENDE SCHEIDINGSLIJNEN

In de gegeven omschrijving van verzuiling als geïnstitutionaliseerde maatschappelijke scheidingslijnen wordt rechtstreeks de politieke betekenis onderstreept. De burgers worden immers gemobiliseerd met het oog op de articulatie, de aggregatie en de verdediging van tegengestelde belangen en om fundamentele crisissen op te lossen. Vandaar het thema dat in de vergelijkende politicologie ruime aandacht krijgt : welk impact heeft het “segmented pluralism” op de politieke stabiliteit ? De vraag wordt dus gesteld naar de relatie tussen sociale structuur (verzuiling), politieke cultuur en politieke stabiliteit (26).

Verscheidene auteurs, zoals Almond, Lipset en Rokkan, waren aanvankelijk van mening dat gematigdheid en stabiliteit slechte kansen maken wanneer sociale structuren zodanig gesegmenteerd zijn dat er een grote kristallisatie van lidmaatschappen is. Hierdoor zouden de burgers binnen de zuilen immers bloot staan aan eenzijdige politieke druk :

“... the more *verzuild* the opposition, the fewer the cross-pressures and the rare the memberships across the cleavages. In a highly *ontzuild* system there is *low membership crystallization*; most of the participants tend to be tied to organizations and environments exposing them to divergent political pressures. By contrast in a highly *verzuild* system there is high membership crystallization; most of the participants tend

(26) A. LIJPHART, “Consociational Democracy”, in K. McRAE (ed.), *op.cit.*, p. 70; G.A. ALMOND, “Comparative Political Systems”, *Journal of Politics*, XVIII, 1956, pp. 393-405.

to be exposed to messages and persuasive efforts in the same direction in all their "24-hour-7-day" environments" (27).

De theoretische basis voor deze stelling komt uit de sociale psychologie van de lidmaatschappen van kleine groepen. Lipsets concept van "crosscutting cleavages" wordt immers in verband gebracht met het concept "overlapping memberships" (d.i. "crisscrossing") van Bentley en Truman. De psychologische tegendruk die uitgaat van lidmaatschappen in *verschillende* groepen met *uiteenlopende belangen* zou immers tot gematigde houdingen aanleiding geven. Dit geldt zowel voor de massa als voor de elites (28). Lidmaatschappen binnen groepen met dezelfde belangen bevorderen daarentegen polarisatie en extreme houdingen.

Wat bij deze auteurs opvalt is het feit dat het niveau van de sociale structuur via een sociaal psychologische theorie over houdingen van individuen verbonden wordt met politieke stabiliteit. De houdingen van de massa én van de elites worden door dezelfde theorie verklaard. Wanneer echter empirisch werd vastgesteld dat o.a. België en Nederland duidelijk afweken van de regel — ze zijn sterk gefragmenteerd en toch stabiel (29) — werd dan ook naar een nieuwe verklaring gezocht, zowel op eliteniveau als op niveau van de sociale structuren. Verscheidene auteurs hebben zich gewaagd aan deze verklaring van de "afwijkende" gevallen, o.a. Lijphart, Van Den Brande, Huyse, Lorwin, Steiner en Urwin.

Wat de Nederlandse situatie betreft werd de verklaring gezocht in het gedrag van de politieke elites. Bewust van de gevaren voor de stabiliteit, hebben deze elites een *voorzichtige politiek* ontwikkeld, zodat de voorspelling niet uit kwam. Er is m.a.w. sprake van een "self-denying prophecy" (30). Huyse spreekt in dit verband van de paci-

(27) S.M. LIPSET and S. ROKKAN, *op.cit.*, p. 17; G.A. ALMOND, "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, XVIII, 1956, 3, pp. 406-408.

(28) D.B. TRUMAN, *The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion*, New York, 1951, pp. 508, 511; A.F. BENTLEY, *The Process of Government : A Study of Social Pressures*, Evanston, 1955, p. 208; S.M. LIPSET, *Political Man, The Social Bases of Politics*, Garden City, 1960, pp. 88-89; A. LIJPHART, *op.cit.*, pp. 71-72; A. LIJPHART, *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, pp. 187-194.

(29) A. LIJPHART, *op.cit.*, 1974, p. 74.

(30) Zie hiervoor A. LIJPHART, *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek*, Amsterdam, 1968, p. 206. L. HUYSE, *Passiviteit, Pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, p. 173.

ficatiedemocratie als type van conflictregeling in een verzuilde samenleving, en past dit toe op België voor de periode tussen 1944 en 1961 (31). Onze belangstelling gaat nu niet zozeer uit naar de kenmerken van de pacificatiepolitiek, al worden die verder kort vermeld, maar vooral naar de vraag in hoever de verzuiling als structuur en als proces de kansen op een succesvolle pacificatie verhoogt. Verzuiling functioneert dus dubbel : eerst als omstandigheid die de elites als bedreigend interpreteren, hetgeen een reactie uitlokt, vervolgens als omstandigheid die het succes van de reactie kan verzekeren.

Eenzijds kan ook voor België sprake zijn van eenzijdige druk in de mate dat de burgers opgenomen zijn in onderscheiden geïntegreerde deelstructuren, doch anderzijds blijven de maatschappelijke scheidingslijnen, ondanks of dank zij (?) hun ongelijke mate van institutionalisering, voor tegengestelde druk zorgen ("cross-cutting pressure") (32) zodat de spanningen afgezwakt worden. Zo zou bv. de loyaliteit op basis van levensbeschouwing, wat zou uitmonden in een scherp conflict tussen kerksen en onkerkelijken (cfr. de schoolstrijd), afgezwakt kunnen worden door de doorkruisende loyaliteiten van alle arbeiders, of van alle Vlamingen, en dit over de levensbeschouwelijke grenzen heen. Deze stelling werd reeds in 1963 uitgewerkt door Van Den Brande (33). De vraag is dan in hoever het dwarslopend karakter en de ongelijke mate van institutionalisering van de "cleavages" bevorderlijk zijn voor een succesvolle pacificatie. Huyse stelt immers dat de conflictregulerende kracht van de dwarslopende tegenstellingen vooral gelegen is op het niveau van de elites en het organisatiewezen (34).

Dit algemeen overzicht toont reeds duidelijk aan dat het begripen van de politieke betekenis van de verzuiling in haar feitelijk

(31) L. HUYSE, *op.cit.*, 1970, pp. 161-249.

(32) K. HILL, "Belgium : Political Change in a Segmented Society", in R. ROSE (ed.), *Electoral Behavior : A Comparative Handbook*, New York, 1974, pp. 95-96, 100.

(33) A. VAN DEN BRANDE, "Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten", *Sociologische Gids*, X, 1963, 1, pp. 2-29; A. VAN DEN BRANDE, "Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life", *Res Publica*, IX, 1967, 3, pp. 437-440.

(34) L. HUYSE, *op.cit.*, 1970, pp. 192-195; L. HUYSE, "Politisering en professionalisering in België", *Politisering en Professionalisering, Vlaams Sociologen Congres, 10-11 sept. 1979*, Antwerpen, pp. 7-9.

functioneren allesbehalve eenvoudig is. Naargelang van de uitgangspunten verwacht men telkens andere uitkomsten. Enerzijds wordt gesuggereerd dat een volkomen verzuiling de zgn. voorzichtige politiek stimuleert en bovendien kansen geeft op slagen. Hoe meer een samenleving gesegmenteerd is rond één enkele conflictlijn, des te meer zou dit de ontwikkeling van een overlegdemocratie bevorderen (35). De afbrokkeling van de verzuiling zou de stabiliteit zelfs in gevaar brengen, suggereert Huyse in zijn "De Gewapende Vrede", want ontzuiling verslapt de conflictbeheersing (36). Doch anderzijds wordt de mogelijkheid tot conflictbeheersing juist gezien in het onvolkomen karakter van de verzuiling voor wat de periode 1945-1961 aangaat. Of dit een tegenspraak is of niet moet nauwkeuriger onderzocht worden.

3. VERZUILING EN POLITIEKE STABILITEIT

Om het thema van de conflictbeheersing te begrijpen is het nodig aan te knopen bij de vooronderstellingen van o.a. Lipset en Rokkan. Politieke partijen zijn niet alleen uitdrukking van conflicten, het zijn evenzeer instrumenten tot integratie van de burgers in een nationale entiteit (37). Ook Lorwin raakt dit aan waar hij het "segmented pluralism" opvat als een historisch model van de pogingen om levensbeschouwelijke en religieuze verscheidenheid in overeenstemming te brengen met burgerlijke cohesie (38). De zuilen dragen immers de koepel die het geheel overspant, zo vernam men reeds in de Nederlandse literatuur. Zuilen zijn zowel "support" als "compartment" (39). De focus wordt m.a.w. gevormd door de problematiek

(35) K. McRAE, "Introduction", in K. McRAE (ed.), *op.cit.*, pp. 5-6.

(36) L. HUYSE, *De Gewapende Vrede. De Belgische politiek na 1945*, Leuven, 1980, p. 83. Zie ook L. HUYSE, "De moeilijke jaren. De Belgische politiek in de jaren zeventig", *De Nieuwe Maand*, XXII, 1979, 4, p. 185.

(37) S.M. LIPSET en S. ROKKAN, *op.cit.*, pp. 3,4.

(38) V. LORWIN, *op.cit.*, 1974, p. 33.

(39) I. SCHOEFFER, "Verzuiling een specifiek Nederlands Probleem", *Sociologische Gids*, 1956, pp. 121-127; V.L. LORWIN, *op.cit.*, 1974, p. 180; zie ook J.P. KRUYT, "Sociologische Beschouwingen over Zuilen en Verzuiling", *Sociale Democratie*, 1957, 1, p. 27.

van integratie en conflict, van stabiliteit en wanorde. Politieke systemen hebben in dit kader als voornaamste taak het hoofd te bieden aan stress. Binnen dit kader wordt de problematiek van de institutionalisering van de "cleavages" bekeken (40).

Wat bedoelt men echter met stabiliteit? Gaat het om de stabiliteit van het regime? Van de regering? Gaat het om politieke integratie of "nation building" (41)? Huyse geeft een omschrijving: het is een toestand waarbij een politiek regime een aantal basisopdrachten op een voor de burgers bevredigende wijze vervult, de interne conflicten weet te beheersen en zijn politieke instellingen bij de burgers als legitiem kan doen overkomen. "Politieke stabiliteit is dus een kwestie van goede maatschappelijke dienstverlening door de overheid, conflictbeheersing en geloofwaardigheid. Voor elk van deze drie gegevens heeft de verzuiling tussen 1945 en 1961 een positieve bijdrage geleverd", aldus Huyse (42).

Wat de *dienstverlening* vanwege de overheid betreft, ziet Huyse een verband tussen de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de verzuiling. Binnen het kader van de historisch gegroeide strategie van "onderaanneming", gebaseerd op het subsidiariteitsprincipe (43), hebben de zuilen met overheidsgeld volop aan de creatie van welzijnsvoorzieningen meegewerkt. De concurrentiële uitbouw in meer- of minder collectieve diensten leidde tot een snelle ontwikkeling van de verzorgingsstaat (44). Ik zal uitvoeriger ingaan op de twee andere kenmerken van politieke stabiliteit. Eerst komt de conflictbeheersing ter sprake. Achtereenvolgens wordt gehandeld over de spelregels van de pacificatiedemocratie in België, over de verzuiling als structurele voorwaarde met de communautaire crisis als test, en over de elkaar doorkruisende scheidingslijnen. Nadien wordt ingegaan op de geloofwaardigheid van de politieke instellingen aan de hand van de evolutie in het kiezerskorps.

(40) M.O. HEISLER, *op.cit.*, pp. 178-179.

(41) K. McRAE, *op.cit.*, p. 2.

(42) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, p. 14; A. ZOLBERG, *op.cit.*, 1972, pp. 20, 29.

(43) L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, p. 180. Vergelijk met M.O. HEISLER, *op.cit.*, p. 178.

(44) L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, p. 180; L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 79-80.

3.1. Stabiliteit en conflictbeheersing

Zoals reeds gezegd heeft vooral A. Lijphart zich met dit aspect van de verzuiling beziggehouden en wordt hoofdzakelijk het elitegedrag in rekening gebracht. Er moet m.a.w. een "goodwill" bij de politieke elites verondersteld worden zodat zij uit de mogelijkheden van wederzijds veto, autonomie, repressie, scheiding, assimilatie of evenredige vertegenwoordiging, vooral dit laatste als strategie aanvaarden (45).

Opdat deze strategie in aanmerking zou genomen worden moeten de volgende voorwaarden vervuld zijn : de elites moeten het gevaar onderkennen, ze moeten het eens zijn om het maatschappelijk systeem te handhaven; ze moeten in staat zijn om aan de top de scheidingslijnen te overstijgen; het moet hun mogelijk zijn om geëigende oplossingen door te drukken (46). De twee laatstgenoemde voorwaarden worden verder terug opgenomen omdat zij juist mogelijk zijn bij gratie van de verzuilde structuren.

De spelregels van de pacificatiedemocratie toegepast op België

Lijphart heeft de spelregels van de strategie conflictbeheersing beschreven : het hoofdzakelijk gericht zijn op resultaten; het pragmatisch aanvaarden van de verschillen; het toepassen van evenredigheidsregels; de bereidheid tot compromissen; het verdeskundigen en depolitiseren van moeilijke dossiers; een vrijheidsmarge van de kabinetten t.o.v. de parlamentsfracties en de geheimhouding (47).

Sommige van deze regels waren in België in gebruik. Zo werden allerlei problemen op zo'n wijze vertaald dat ze pasten in de gietvormen van de tegenstellingen waarrond de traditionele partijen zich gevormd hadden. Daardoor waren de moeilijkheden voorspelbaar en gemakkelijker te beheersen. De evenredige verdeling van schaarse goederen werd voorverpakt in verscheidene pacten tussen

(45) K. McRAE, *op.cit.*, pp. 5,8.

(46) K. McRAE, *op.cit.*, p. 8; A. LIJPHART, "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", *Canadese Journal of Political Science*, IV, 1971, p. 10. Zie ook W. DE WACHTER, "Elitaire consensus en verandering", *Civis Mundi*, 1972, 8, pp. 230-236.

(47) A. LIJPHART, "The Netherlands : the Rules of the Game", in K. McRAE (ed.), *op.cit.*, pp. 137-149.

de partijen, bv. het sociaal pact, het schoolpact en het cultuurpact (48). Gevaarlijke parlementaire discussie over materies die de zuilen lijnrecht tegenover elkaar zouden plaatsen, werden vermeden door de werking van buitenparlementaire commissies bestaande uit partij-elites. De compromissen werden gesloten tijdens geheime onderhandelingen zodat alleen het resultaat publiek werd en niet de wederzijdse bereidheid tot geven en nemen. Het Schoolpact is hiervan het prototype (49). Andere indicatoren van deze strategie die erop gericht is zowel de eigen zuilbelangen te beschermen als openlijke conflicten te vermijden vindt men op verschillende plaatsen in het besluitvormingsproces. Voorbeelden zijn : de steeds meer gedetailleerde regeerakkoorden die het wetgevend werk prefigureren; de oprichting van cellen van de "andere" partij op de kabinetten van onderwijs en cultuur; de installatie van een C.V.P. adjunct-minister voor het vrij onderwijs; het functioneren van speciale commissies zoals de permanente schoolpact- en cultuurpactcommissie. Het onttrekken van delicate materie aan het parlement werd door G. Eyskens in 1958 "depolitiseren" genoemd, terwijl hierdoor juist de invloed toenam van de politieke partij-elites ten nadele van regering en parlement.

L. De Winter die deze partijpolitisering (particratie) onderzoekt, beschouwt deze als een instrument van de pacificatie. Volgens deze auteur is de particratie een variant van de parlementaire democratie, waarin de politieke partijen meer dan andere deelstructuren van het politiek systeem de besluitvorming determineren (50).

Tijdens de periode van economische groei was de situatie voor deze strategie gunstig. Indien de eisen m.b.t. een pakket schaarse goederen onverzoenbaar bleken, was het mogelijk om het te verdelen volume zodanig uit te breiden dat iedereen het eens kon worden. Vaak werden zelfs goederen geruild uit zeer verscheiden sectoren. Neem bv. de verhoogde wedde voor religieuze leerkrachten die in gemeenschap leven in ruil voor een versoepeling van de wet op de verspreiding van contraceptiva of voor de toezegging van het cultuurpact in

(48) L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, p. 48; L. HUYSE, "Politisering en professionalisering in België", in *op.cit.*, pp. 12-13.

(49) J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het Belgisch Onderwijs*, Leuven, 1977.

(50) L. DE WINTER, "De Partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds W.O. II", *Res Publica*, XXIII, 1981, p. 54.

juli 1973. Zolberg heeft het dan ook terecht over de "politieke markt" i.p.v. "arena" (51).

Sommige van de door Lijphart vermelde regels zijn echter niet geldig voor België. Er wordt op gewezen dat allerhande problemen in zuil-conventionele termen werden vertaald en dat er een partijpolitiseringsgreep van kwesties zoals de uitkering van de driejaarlijkse staatsprijs, de benoemingen en bevorderingen in de overheidsadministratie, de aanstelling van beheerders in universitaire instellingen (U.I.A. en L.U.C.), de publieke communicatiesector (B.R.T.), de overheidsdiensten en parastatalen (52). Daardoor zou de overheidsadministratie zozeer door de politieke partijen bezet zijn, dat er van een specifieke ambtsloyauteit weinig sprake is. Men is vooral loyaal t.o.v. de politieke partijen. Dit zou disfunctioneel zijn en juist een professionalisering in de weg staan (53).

De regering verwierf zeker autonomie t.o.v. het parlement, doch werd op haar beurt sterker onder controle van de politieke partijen geplaatst (54).

Er is echter meer. Niet alleen zijn bepaalde regels voor België niet van toepassing, maar bovendien kunnen deze regels totaal anders geïnterpreteerd worden. Zo baseert G. Dierickx zijn interpretatie op een grondige analyse van de gesprekken met politici over het Schoolpact. Het Schoolpact geldt immers als het prototype van de "voorzichtige politiek" en de compromisvorming. Dit pact mag volgens Dierickx niet beschouwd worden als een evenwichtig compromis zonder winnaars of verliezers. Het Schoolpact sloot de fase van de schoolstrijd af met winst voor de C.V.P. en met verlies voor de antiklericale coalitie. Men moet het Schoolpact beschouwen als een "spel" met een bepaalde inzet en uitkomst (55). Kenmerkend voor zo'n spel is dat berekeningen gemaakt worden over de eigen kansen en deze van de tegenstrevers en dat die berekeningen bij de verschillende spelers verschillen. Zo kan men de indruk geven "evenwichtig" geruild te hebben terwijl elke partij verwacht dat hetgeen gewonnen

(51) A. ZOLBERG, *op.cit.*, 1975, p. 7; zie ook L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 86-87.

(52) L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, pp. 181, 183; L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 62-74, 84-103.

(53) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, p. 18. Zie ook V. LORWIN, *op.cit.*, 1974, pp. 50-51; L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 67-74.

(54) L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 54-62, 74-84.

(55) G. DIERICKX, "De CVP en de partijpolitieke strategieën na het Schoolpact", *De Nieuwe Maand*, XXI, 1978, 9, p. 497.

geruild te hebben terwijl elke partij verwacht dat hetgeen gewonnen werd met verloop van tijd in grotere winst kan omgezet worden (56). Dit betekent dat niet zozeer de bekommernis om een werkelijk evenwicht de pacificatiestrategie schraagt maar wel de bekommernis om de uiteindelijke winst onder een schijn van evenwicht. Alleen wil men die winst realiseren langs spel i.p.v. oorlog. Het blijft m.a.w. een gewapende vrede.

Wat de bedoelingen van de onderhandelaars ook mogen zijn, hun (schijn?)compromis moet aanvaard worden door hun respectievelijke achterban, de parlamentsfracties inbegrepen, opdat deze strategie mobilisatie en open conflict zou kunnen vervangen.

Verzuiling als voorwaarde tot "prudent leadership"

Als besluit kunnen we stellen dat de voorzichtige politiek een antwoord is op de dreiging die van de geïnstitutionaliseerde conflictlijnen uitgaat. Blijft de vraag in hoever de verzuilde structuren bijdragen tot het succesvol verloop van deze strategie die "consociational democracy" genoemd wordt. Urwin is in dat opzicht formeel :

"It is suggested here that where salient cleavage lines have been institutionalized, in that they form boundaries separating differing core bases of electoral support for the major political parties, the opportunities for the resolution of conflicts generated by the existence of these cleavages are greater than where salient cleavage lines have not been translated or have been translated only weakly into party oppositions, and that the possibility of the resolution of conflicts in a multidimensional party system may be enhanced or lessened by the attitudes and reactions of party leaders". (57)

Immers, wanneer de partijen aanleunen bij een geïntegreerd netwerk van groeperingen, en dit zelfs overkoepelen, dan kunnen pragmatische en gematigde leiders aanspraak maken op "repre-

(56) G. DIERICKX, *art.cit.*, pp. 498-499; zie ook A. LIJPHART, *op.cit.*, 1969, pp. 77-78.

(57) D. URWIN, *art.cit.*, 1970, p. 321.

sentatie". Zij vertegenwoordigen immers legitiem de belangen van de zuilorganisaties. De elites hebben het monopolie wat de communicatie tussen de zuilen betreft. Het overleg tussen de zuilen gebeurt op een gecontroleerde wijze in speciaal daartoe opgerichte organen en uitsluitend door tot zo'n gesprek gemandateerden. Dit wordt door meerdere auteurs bevestigd. De "consociational democracy" functioneert het best wanneer er een duidelijk afgelijnde "cleavage" structuur bestaat die de subculturele belangen articuleert en die duidelijke kanalen creëert voor de relaties tussen de elites onderling en tussen de elite en de massa (58). Ook volgens Steiner is de tendens tot het toepassen van de evenredigheidsregel groter naarmate het politiek systeem meer gesegmenteerd is. De belangen van de segmenten worden als incompatiebel beschouwd, en, wat vandaag een minderheid is kan morgen meerderheid worden. Door de evenredigheidsregel toe te passen verzekert men m.a.w. een grotere bestendigheid, die over lange termijn uiteindelijk gunstiger kan uitvallen dan eenmalige successen (59). Dit laatste komt overeen met de speltheorie van Dierickx. Bemerkt echter dat men uit de mislukte pogingen geleerd heeft het anders te doen, met name toen tijdens de homogene CVP-regeringen bij de aanvang van de jaren vijftig, de wetten Harmel m.b.t. het onderwijs werden gestemd. Ook Huyse legt expliciet de band tussen het slagen van de pacificatiestrategie en de verzuiling waar hij de politieke crisis tijdens de jaren zeventig toeschrijft aan de *ontzuiling*. "Als de politieke stabiliteit in ons land zozeer afhangt van de gezondheidstoestand van de zuilen, dan moet het wel vérstrekken-gevolgen hebben als er iets mis gaat met deze vitale onderdelen van de politieke machinerie" (60).

De politieke elites kunnen inderdaad slechts fungeren als betrouwbare vertegenwoordigers van de zuilen indien deze zuilen intern geïntegreerd zijn. Dit komt o.m. tot uiting in een grote mate van in elkaar koppeling ("interlocking") van de specifieke organisaties van het electorale en corporatieve kanaal (61) en in een gemeenschappelijk collectief bewustzijn dat de zuilorganisaties overspant en dat de gemeenschappelijke belangen symboliseert. Wanneer daar iets zou

(58) K. McRAE, *op.cit.*, p. 10. Zie ook M.O. HEISLER, *op.cit.*, p. 196; M.O. HEISLER and R.B. KVAVIK, *op.cit.*, pp. 44-46.

(59) J. STEINER, "The principles of Majority and Proportionality", in K. McRAE, *op.cit.*, p. 102.

(60) L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 82-83.

(61) S. ROKKAN, *art.cit.*, 1977; pp. 565-566.

schorten dan moet dit leiden tot een crisis van de "consociational democracy". Men mag deze argumentatie echter niet omkeren. Een crisis sfeer kan ook ontstaan zonder dat er sprake is van ontzuiling.

De communautaire crisis als test

In z'n boek van 1970 acht Huyse het onvolkomene, onvaste en onvoltooide karakter van de verzuiling tussen 1945 en 1961 bevorderlijk voor het welslagen van de pacificatiepolitiek en de stabiliteit. In 1980 daarentegen wordt de politieke crisis van de jaren zeventig in verband gebracht met de ontzuiling (62). Beide stellingen zijn niet in tegenspraak. Het "onvolkomen karakter" verwijst immers naar het feit dat het in België niet gaat om één allesoverheersende scheidingslijn maar om meerdere elkaar doorkruisende scheidingslijnen. Hierover weldra meer. Over de ontzuiling blijft Huyse ambigu. Er worden wel enkele indicatoren gegeven van ontzuiling, doch er is ook sprake van bestendigheid en restauratie.

In verscheidene studies hebben Dobbelaere en Billiet aangetoond dat de verzuiling ondanks de godsdienstige en kerkelijke veranderingen, haar levenskracht niet verloren heeft. Er heeft zich een sociaal-culturele christenheid ontwikkeld die geïntegreerd blijft door een seculier collectief bewustzijn, door selectieve sociale controle en bezetting van de strategische plaatsen door loyale leden, en door de verdediging van de gemeenschappelijke belangen (63). Hierover meer in de bijdrage van Dobbelaere.

De koortsverschijnselen zijn dan in de eerste plaats ook niet te wijten aan ontzuiling. Waaraan dan wel? Men kan het antwoord vinden in de reeds geciteerde tekst van Urwin en in diens stelling dat de communautaire tegenstelling niet geïnstitutionaliseerd is. De crisis sfeer van de jaren zeventig had immers meestal te maken met de communautaire problematiek waaraan later ook de economische werd gekoppeld. Welnu, Urwin verwoordt duidelijk dat de verzuiling slechts

(62) L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 82-83, 85-86; L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, pp. 424-425; L. HUYSE, *op.cit.*, 1970, pp. 193-195.

(63) K. DOBBELAERE, "Secularisatieprocessen in Vlaanderen", *Tijdschrift voor Sociologie*, 1, 1980, 1, pp. 5-20; J. BILLIET, "Beschouwingen over het samengaan van secularisatie en verzuilen", *De Nieuwe Maand*, XIX, 1976, 6, pp. 243-258; J. BILLIET, "Kenmerken en grondslagen van het sociaal-kultureel katholicisme", in J. SERVAIS, *Van ideologie tot macht: Doorlichting van de Bewustzijnsindustrie in Vlaanderen. Deel II*, Leuven, 1981, pp. 29-61.

bevorderlijk is voor de conflictregeling van *die conflicten die voortgaan op tegenstellingen die direct samenhangen met de geïnstitutionaliseerde scheidingslijn*. De communautaire conflicten voldoen niet aan die voorwaarde. Nochtans hebben de politieke elites gepoogd hun beproefde strategie ook op dat domein toe te passen (64). Zij beschouwden zich immers als de vertegenwoordigers van de zuilen. De Egmontonderhandelingen en het verloochende pact illustreren dit duidelijk. De strategie van de "consociational democracy" wordt blijkbaar ook toegepast voor het beheersen van conflictmaterie die niet ontspringt aan de tegenstellingen waarvoor deze strategie ontworpen was. McRae is van mening dat dit succesvol kan gebeuren (65). Bij het Egmontpact bleek dit echter geenszins het geval. De partij-elites van de BSP-PSB en de CVP-PSC, alhoewel legitieme woordvoerders van de zuilen, hadden wat de communautaire conflicten betreft geen gestructureerde achterban. Meer zelfs, sommige zuilorganisaties zoals de cultuurverenigingen, en ook de Vlaamse Volksbeweging, lieten zich niet binden door de politici. Ze vormden een oppositiefrent over de zuilgrenzen heen, samen met sommige parlementairen en met lokale politici en middenkaders. Voor het Davidsfonds werd het verzet zelfs vergemakkelijkt doordat de Volksunie ook bij de onderhandelingen betrokken was, zodat deze vereniging niet enkel de CVP op de korrel moest nemen. Wat de communautaire partijen betreft komt daar nog bij dat deze partijen bij hun opgang in de jaren zestig vooral jonge kiezers aantrokken op basis van de communautaire problemen, maar evenzeer met thema's als "decentralisatie van het besluitvormingsproces" en "verzet tegen de oligopolistische partijpolitiek". Hun militanten zouden dan ook niet alleen de inhoud maar evenzeer de gevolgde procedure afwijzen. De partij-elites konden zich ook al niet beroepen op een brede consensus bij de bevolking. De brede lagen van de bevolking bleven, in tegenstelling tot de schoolstrijd en de winterstakingen, eerder onverschillig tegenover de communautaire discussies (66).

Nog belangrijker (voor de conflictbeheersing) dan de onbeheersbaarheid van de achterban, is, in het geval van een niet-geïnstitutionaliseerde scheidingslijn, de onderlinge verdeeldheid van de poli-

(64) M.O. HEISLER, *op.cit.*, pp. 183, 205-206.

(65) K. McRAE, *op.cit.*, p. 10.

(66) A.R. ZOLBERG, *op.cit.*, 1975, pp. 5-7, 41, 58-59; P.J. TER HOEVEN, "De Vernieuwing van het Vlaams Nationalisme. Gesprekken met 105 leden van de Volksunie", *De Nieuwe Maand*, XX, 1977, 1, pp. 3-12.

tieke elites die geacht worden de gemeenschappelijke belangen van een zijde van de "cleavage" te verdedigen. Zo bleven de Vlaamse onderhandelaars behoren tot verschillende politieke partijen zodat in de jaren zeventig voortdurend andere dan communautaire belangen en berekeningen bleven meespelen. Dit verklaart de grote mate van onberekenbaarheid van de concrete standpunten per partij. De politieke topelite was m.a.w. niet bereid om gemeenschappelijk de compromissen te dekken. Wie op een bepaald moment tot toegevingen bereid was, bleek het later niet meer en omgekeerd, naargelang van het al of niet deel uitmaken van de coalitie, en van politieke berekeningen m.b.t. de toekomst (67).

Kortom, de "consociational democracy" functioneert slechts optimaal wanneer de conflictmaterie verband houdt met de geïnstitutionaliseerde scheidingslijnen, omdat de politieke topelites alleen dan als legitieme vertegenwoordigers fungeren die in staat zijn de achterban te binden, en omdat de elites aan één zijde van de conflictlijn dan niet onderling verdeeld zijn (68).

Wel heeft Huyse het bij het rechte eind wanneer hij de ontzui-ling verbindt met het feit dat steeds meer conflicten (bv. kernenergie, milieu) hun oorsprong vinden buiten de traditionele tegenstellingen en de belangengroepen met hun grieven rechtstreeks naar de overheid trekken. Het gaat dan om partiële niet geïnstitutionaliseerde tegenstellingen. In de jaren zeventig falen de zuilen dus als buffer tussen burger en staat (69). Dit kan er op wijzen dat zich buiten de zuilen een alternatief groepsleven heeft ontwikkeld dat nauwelijks een partijpolitieke vertaling kent. We hebben hierover enkel informatie wat de katholieke zuil betreft, meer bepaald over de intellectuele jongeren. Zo is het kenschetsend dat op het Congres van de Christelijke basisgemeenschappen in mei 1980 te Brussel, 75% van de deelne-

(67) Zie bv. H. TODTS, *De onvoltooide Symfonie : Hoop en Wanhoop der Vlaamsgezinden*, Leuven, 1975.

(68) M.O. HEISLER, *op.cit.*, pp. 205-206; D. URWIN, *art.cit.*, p. 330.

(69) L. HUYSE, *op.cit.*, p. 84; D. VERMEULEN, "Strijd, stabiliserings-crisis ?", *De Nieuwe Maand*, XXIII, 1980, 9, p. 625. D. LEROY, *Kernenergie : milieuconflict of godsdienstoorlog*, Leuven, 1977, pp. 37-91.

(70) K. DOBBELAERE en J. BILLIET, "Groepsvorming in en rond de Kerk", *Collationes*, 1976, 10, pp. 339-348. De gegevens zijn afkomstig uit een enquête uitgevoerd door Ph. VERBEECK op het congres "Wegen naar Bevrijding".

mers jonger dan 40 jaar was, dat 67% hoger onderwijs had gevolgd en slechts 8% enkel lager secundair onderwijs, en dat 53% een grote voorkeur had voor de groene lijst "Agalev", tegenover slechts 9% voor de C.V.P. (70). Het gaat dus om een heel particuliere deelgroep.

Alleen op dit vlak kan men van enige ontzuiling spreken, al probeert de socialistische beweging dit verlies van de katholieke zuil te recupereren.

Conflictregeling en elkaar doorkruisende scheidingslijnen

Een "geordende" opstelling rond een conflictlijn (d.i. verzuiling) verschaft de partij-elites — d.i. het oligopolistisch netwerk van de politieke macht (71), — een grotere controle over politieke processen. Welke rol speelt de typische zuilstructuur die ontstaan is doordat de latere "cleavages" de levensbeschouwelijke niet vervangen hebben maar er zich op geënt hebben (72) ? Dit is de vraag naar de werking van de dwarslopende tegenstellingen.

Zoals gezegd ziet Van Den Brande de conflictreducerende kracht van de dwarslopende tegenstellingen vooral op het niveau van de politieke elites die, zoals de burgers, verscheidene loyauiteiten hebben, en op het niveau van het organisatiewezen (73). De meeste organisaties die werkzaam zijn op het politieke terrein zijn immers gebouwd op meerdere conflictpolen. Het A.C.V. bijvoorbeeld dat zich als arbeidersorganisatie aan één kant van de sociaal-economische conflictlijn bevindt maar dat tegelijk via het A.C.W. met de katholieke zuil verbonden is, samen met andere standenorganisaties aan de andere zijde van de sociaal-economische conflictlijn. Dit heeft nu juist te maken met de ongelijke mate van institutionalisering van de scheidingslijnen. Het is in dit verband dat Huyse spreekt over het onvoltooid karakter van de verzuiling. Er konden zich geen volledig gesloten zuilen ontwikkelen, met als gevolg een multipele solidariteit van burgers en elites, wat aan de basis ligt van zuilinterne moeilijkheden bij het bepalen van prioriteiten en het hiërarchiseren van con-

(71) A.R. ZOLBERG, *op.cit.*, 1975, p. 7.

(72) D. URWIN, *art.cit.*, 1970, pp. 322-330.

(73) L. HUYSE, *op.cit.*, 1970, pp. 192-195; A. VAN DEN BRANDE, *art.cit.*, pp. 3, 28-29.

flicten. Daardoor wordt de totale en permanente mobilisatie rond één conflictlijn verhinderd. De zuilorganisaties worden immers geconfronteerd met breuklijnen dwars door hun ledenbestand. Dit zou volgens Huyse dan weer gemaakt hebben dat de politieke partijen en niet een stel ideologieën en/of confessies de hoekstenen zijn geworden van de zuilgebouwen (74). Met uitzondering van de koningskwestie en de winterstaking van 1960-61, waar twee of drie van de gepolitiseerde tegenstellingen zo in de pas gingen lopen dat ze dreigden te fusioneren tot één overkoepelende conflictlijn, was de rangordering van de drie spanningsvelden, wisselend en onstabiel (75). De bekommernis om de sociaal-economische problemen, de zgn. "echte" problemen, kon bijdragen tot een oplossing van het levensbeschouwelijk conflict in 1958 en gedeeltelijk van het communautair conflict in 1979-80. Met oplossing bedoel ik dat een impasse voor de bestuurders vermeden werd (76). Tot zover het thema van de conflictregeling.

3.2. Stabiliteit en geloofwaardigheid van de politieke instellingen

Zoals reeds gezegd veronderstelt stabiliteit ook dat de burgers de politieke instellingen als legitiem ervaren. De politieke elite heeft dus een relatief stabiele aanhang nodig die ideologisch te binden is en waarmee overleg mogelijk is (77).

Meerdere auteurs bevestigen dat de zuilen deze stabiele aanhang kunnen verschaffen. Zo heeft Steininger het in dit verband over een "long lasting loyalty" (78). De verzuiling koppelt de maatschappelijke coördinaten (betrokkenheid bij het verenigingsleven) aan de loyaleiteit van een politieke partij die geacht wordt de groepsbelangen te verdedigen.

(74) A. VAN DEN BRANDE, *art.cit.*, p. 2; L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, pp. 8-9. L. HUYSE, *op.cit.*, 1970, pp. 207-208.

(75) L. HUYSE, "Politisering en professionalisering", in *op.cit.*, p. 8; V.R. LORWIN, "Belgium, Religion, class and language in National Politics", in R. DAHL (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966, p. 169; L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 50-51.

(76) P. JOYE en R. LEWIN, *Voor 's Werkmans recht. Kerk en Arbeidersbeweging in België*, Leuven, 1980, pp. 326-332; L. HUYSE, *op.cit.*, 1980, pp. 41-42; A. VAN DEN BRANDE, *art.cit.*, 1973, pp. 354-355.

(77) L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, p. 182.

(78) R. STEININGER, *art.cit.*, p. 250.

Daardoor ontstaat loyaleit los van de politieke overtuiging m.b.t. concrete politieke kwesties (79). De theoretische verklaring hiervan vindt men bij T. Parsons. De deelname aan het groepsleven stabiliseert immers de politieke attitudes van de onderdanen en dit is van grote betekenis voor de banden met de politieke partijen (80). De verenigingen en organisaties vervullen dus een ondersteunende functie. Dit verschafft dan weer een grotere controlemogelijkheid voor de politieke elites. Er kunnen compromissen gesloten worden want de programma's hebben vooral een symbolische functie. Men is vrijwel verzekerd van een blijvende aanhang (81). Vooral voor de C.V.P., die de diverse sociale lagen aantrekt, lijkt dit nuttig.

Empirisch beschouwd moet men zich echter de vraag stellen of het Belgisch kiezerskorps wel zo stabiel is. In 1958 hadden de drie nationale partijen voor de Kamer nog meer dan 90% van de stemmen, in 1965 was dit gedaald tot 84% en in 1971 tot ongeveer 71% (82). Nadien kregen de vleugels van de drie traditionele partijen, met uitzondering van de socialisten, geleidelijk weer hun aanhang terug, 73% in 1974, 78% in 1977 en tenslotte 77% in 1978 (83). Zijn deze verschuivingen groot, en zo ja, hoe kan men ze interpreteren? De verschuivingen waren zeker aanzienlijk en constant in dezelfde richting tussen 1961 en 1971. K. Hill, die de verkiezingen tussen 1961 en 1968 grondig geanalyseerd heeft komt tot de conclusie dat in Vlaanderen de Volksunie en de P.V.V. hoofdzakelijk de middenklasse van de C.V.P. hebben aangetrokken. Zo zou de C.V.P. 12% van haar kiezers aan de Volksunie verloren hebben terwijl 48% van het kiezerskorps van deze partij van de C.V.P. kwam. De C.V.P. verloor 5% van haar korps ten voordele van de P.V.V. die 20% van haar eigen kiezers uit C.V.P.-rangen zag komen. Belangrijk was echter vooral de keuze van de nieuwe kiezers in Vlaanderen die voor 25% naar de

(79) R. STEININGER, *art.cit.*, p. 250.

(80) T. PARSONS, "Voting and the Equilibrium of the American Political System", in E. BURDICK and A.J. BRODBECK (eds.), *American Voting Behavior*, Glencoe, 1959, pp. 80-120.

(81) R. STEININGER, *art.cit.*, p. 251.

(82) Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Brussel, 1973, pp. 667-668.

(83) *Keesing Historisch Archief*, 1977, p. 258 en 1978, p. 6. Zie ook W. DE WACHTER, *Carte Politique de la Belgique. Atlas des élections législatives du 31 mars 1968*, Antwerpen, 1970.

Volksunie en voor 22% naar de P.V.V. gingen. In Wallonië en Brussel gebeurde iets gelijkaardigs met het R.W. en het F.D.F. doch voor het R.W. vooral ten nadele van de P.S.B. (84). Het zou echter eenzijdig zijn de verschuivingen uitsluitend op rekening van de communautaire spanningen te schrijven, zoals trouwens de gelijktijdige opgang van de P.V.V. aantoonde. Volgens Zolberg kunnen deze verschuivingen die waarschijnlijk versterkt worden door het verplichte stemmen, niet beschouwd worden als de uiting van een dramatische verandering in de dispositie van de Belgische kiezers. Het ging zoals gezegd vooral om nieuwe kiezers én om verschuivingen in de middenklassen. Naast het communautaire speelde zeker bij de jonge kiezers een toenemend antiklerikalisme mee en een protest tegen het traditionele politieke bedrijf (85).

Het kiesgedrag blijkt overigens sterk bepaald te worden door variabelen als kerksheden en sociale klasse, d.w.z. posities op de geïnstitutionaliseerde tegenstellingen. Zo toont Frogner aan dat de keuze van de C.V.P. hoofdzakelijk bepaald wordt door de kerkelijke integratie en dat de aanhang van deze partij zeer heterogeen is qua sociale klasse. Het verband tussen C.V.P.-voorkeur en sociale klasse verdwijnt zelfs wanneer de kerkelijkheid onder controle gehouden wordt. Daarentegen is er wél een direct verband tussen voorkeur voor de B.S.P. en zowel kerkelijkheid als sociale klasse (86). Hill voegt hieraan toe dat de organisatorische variabele, d.i. de mate van betrokkenheid bij zuilorganisaties, onafhankelijk van de kerkelijkheid een rol zou spelen (87). Bij gebrek aan gegevens kon Hill deze hypothese niet toetsen. Op basis van mijn onderzoek bij de Mechelse vrouwen met een kind in het eerste leerjaar van het secundair onderwijs in 1974 kon deze hypothese wel getoetst worden omdat naast sociale klasse en kerkelijke integratie ook de mate van verzuiling gemeten

(84) K. HILL, "Belgium : Political Change in a Segmented Society", in R. ROSE (ed.), *Electoral Behavior : A Comparative Handbook*, New York, 1974, pp. 49-51.

(85) A.R. ZOLBERG, *op.cit.*, 1975, pp. 58-61; L. HUYSE, "De Volksunie doorgelicht", *De Nieuwe Maand*, XXIV, 1981, 2, pp. 70-73. Zie ook M. COOPMAN e.a., *Integratie, ethnologie en politieke verandering : het succes van het F.D.F. bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976*, Brussel, Centrum voor Sociologie, V.U.B., 1977. Hier wordt een politieke partij bekeken vanuit haar mogelijkheid tot kansen voor opwaartse maatschappelijke stijging.

(86) A. FROGNIER, "Vote, classe sociale et religion/pratique religieuse", *Res Publica*, XVII, 1975, 4, pp. 485-489.

(87) K. HILL, *op.cit.*, pp. 42-43.

werd (88). Door middel van een loglineaire analyse werden twee hypothesen getoetst : er bestaat een directe relatie tussen de voorkeur voor de C.V.P., de kerkelijkheid en de mate van verzuildheid. Hetzelfde geldt voor de B.S.P. maar daar speelt bovendien nog een directe samenhang met de sociale klasse. De integratie in een zuil die over een lange periode stabiel is dan de kerkelijke integratie, blijkt dus wel degelijk effect te hebben op de loyauteit t.o.v. politieke partijen (89). Wat de voorkeur voor de C.V.P. betreft is het effect van de verzuildheid bijna zo groot als dat van de kerkelijkheid. Bij de B.S.P.-voorkeur weegt vooral de integratie in het socialistisch verenigingsleven door (90).

Tot zover werd de legitimiteit in verband gebracht met de aanhang van de politieke partijen. De vraag blijft echter of de vastgestelde verschuivingen, zelfs als deze grondig genoemd worden tussen 1961 en 1971, wel de voornaamste voorwaarde blijven voor de stabiliteit. Ook hier kan opnieuw gewezen worden op het toenemend belang van de outputzone, d.w.z. het functioneren van de coöptatieve structuren (zie verder). Ondanks de groei van de communautaire partijen en de splitsing van de traditionele partijen in communautaire vleugels, bleef het systeem, d.i. het geheel van coöptatieve structuren in de outputzone functioneren (91). Juist daar wordt de invloed van de traditionele partijen en de zuilorganisaties bestendigd. Dit wordt in het volgende deel uitgewerkt.

4. EEN GEVOLG VAN DE POLITIEKE STRATEGIEËN : VERZUILING

Tot nu toe werden uitsluitend de mogelijke invloeden van de verzuiling op het gedrag van de politieke elites besproken. Zoals in de inleiding werd aangekondigd moet ook de omgekeerde relatie bekeken worden : in hoever wordt de verzuiling bevorderd of bestendigd door het optreden van politieke elites ? Steininger stelt het als volgt : "the central agents in the process of pillarization were the political

(88) J. BILLIET, *op.cit.*, 1977, pp. 116-141.

(89) J. BILLIET, *op.cit.*, 1981.

(90) J. BILLIET, "De voorkeur voor een politieke partij : het toetsen van loglineaire modellen", *Res Publica*, XXIII, 1981, 4, pp. 535-568.

(91) M.O. HEISLER, *op.cit.*, pp. 206-207.

parties, attempting to mobilize members and voters" (92). Historisch ging de articulatie van de tegenstellingen samen met de vorming van politieke partijen, bv. de verscherping van de onderwijsproblemen na 1846, de discussie rond de laïcisering van begraafplaatsen, liefdadigheidswerken, het probleem van de kerkfabrieken en de studie-beurzen (93). Er bestond een wisselwerking tussen partijvorming, verscherping van tegenstellingen en organisatie van het corporatieve kanaal.

Uit mijn analyse van de tweede schoolstrijd blijkt eveneens dat zowel de mobilisatie van de burgers als de oplossing in het Schoolpact de verzuiling stevig in de hand gewerkt hebben (94). Ook al zouden sommige CVP-politici in hun pogingen tot deconfessionalisering van hun partij sinds 1945, eerder ambigu gestaan hebben tegenover de rechtstreekse tussenkomsten van het episcopaat bij de oprichting van de "Union Démocratique Belge" en aan het einde van de Schoolstrijd (95), dan heeft dit toch hun pogingen vergemakkelijkt om alle geledingen van het katholieke corporatieve kanaal, de sociale organisaties, aan het electorale kanaal te koppelen. De thema's van de "vrije keuze", het "pluralisme van instellingen" en "prioriteit van het privaat initiatief" zijn trouwens constanten in de C.V.P.-programma's (96). Ook al werd de verzuiling niet principieel voorgestaan door socialisten en liberalen, toch wordt ook binnen deze partijen de verdere uitbouw van de eigen instellingen bevorderd. Dit blijkt uit de herziening van het Schoolpact sinds 1973 en eveneens uit het toepassen van de evenredigheidsregel wat de politieke aanhankelijkheid betreft bij zogenaamd pluralistische initiatieven op diverse domeinen. Men moet immers de invloed van politieke strategieën op de verzuiling niet hoofdzakelijk aan de inputzone bekijken (mobilisatie en articulatie van belangen), maar vooral in de outputzone die, zoals

(92) R. STEININGER, *art.cit.*, p. 247.

(93) Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Brussel, 1973, pp. 105-106, 135-136.

(94) J. BILLIET, *op.cit.*, 1977, pp. 18-49.

(95) J. BILLIET, *op.cit.*, 1977, p. 28; P. JOYE en R. LEWIN, *op.cit.*, pp. 311, 329.

(96) M. VAN DEN WIJNGAERT, *Ontstaan en stichting van de C.V.P./P.S.C.*, Antwerpen, 1976, pp. 89, 102. *Voorspoed door Moed, Verkiezingsprogramma van de C.V.P.*, s.d., p. 5; J. BILLIET, *op.cit.*, 1981.

reeds gezegd, belangrijker geworden is. Het is daar dat de zuilbestendige routines het best merkbaar zijn.

Met de outputzone in de "decision-making" bedoelt Heisler de normen en processen die de output (wetten, besluiten, regelingen) legitimeren, de structuren en processen waarlangs deze output geïmplementeerd wordt en omgezet in uitkomsten ("outcomes") (97). Output heeft m.a.w. betrekking op wat bij Almond conversie- en outputzone genoemd wordt : de rangordening van politieke aanspraken, de produktie van beslissingen (de conversie), de toepassing en de uitvoering ervan (de eigenlijke output) (98). Het is in deze zone(s) dat de verdeling en allocatie van publieke goederen naar de zuilen toe gebeurt (99). Volgens Van Schendelen wordt in die zone de aangescherpte verdeeldheid doorgetrokken naar de verdeling van schaarse goederen en dit moet de politieke elites toelaten hun positie te beveiligen (100).

We kunnen in deze zuilbestendige strategieën diverse aspecten onderscheiden die uitmonden in een soort bezetting van de Staat : vooreerst de koepelvorming en het in elkaar koppelen van het electorale en het corporatieve kanaal; vervolgens de bezetting van de strategische posities door netwerken van elites en loyale aanhangers uit de twee kanalen; verder de uitbesteding of onderaanneming van belangrijke overheidstaken; tenslotte de bezetting van de overheidsadministratie.

Koepelvorming en ineenkoppeling van partijen en organisaties

De tendens tot koepelvorming bij de politieke partijen illustreert de krachtige impuls tot integratie van de zuilen. Naast het functioneren van formele coördinatie-organen zoals de "Gemeenschappelijke Actie" in de socialistische beweging en bij de C.V.P. achtereenvolgens het "Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie", de "Agenda-commissie" en het "Centrum voor Politieke en Economische Stu-

(97) M.O. HEISLER, *op.cit.*, p. 187.

(98) G.A. ALMOND, "A Functional Approach to Comparative Politics", in G.A. ALMOND and J.S. COLEMAN (Ed.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, 1960, pp. 13-58; G.A. ALMOND and G.B. POWELL, *Comparative Politics : A Developmental Approach*, Boston, 1966, pp. 11-15.

(99) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, p. 13.

(100) *Ibid.*, pp. 14, 16-17.

diën”, moet vooral gewezen worden op de structurele cumul vanwege politici en zuil-elites. Met “structurele” cumul wordt bedoeld dat de elites uit hoofde van hun functie strategische posities bekleden in verschillende private (zuil) en openbare instellingen. Bijvoorbeeld CVP-politici aan de top van de Boerenbond en het A.C.W. en binnen de organen van openbare instellingen zoals de Nationale Bank van België, de B.R.T., de universitaire centra, de A.S.L.K. enz.... Hetzelfde geldt voor de andere partijen. Deze “intermediarities” leggen op die wijze dwarsverbanden tussen de zuilorganisaties onderling en tussen zuilorganisaties en overheidsdiensten en verschaffen de zuilen op die wijze de nodige cohesie bij de bescherming van gemeenschappelijke belangen (101). Op die wijze breiden de zuilorganisaties ook uit over ogenschijnlijk niet verzuilde openbare instellingen. Elders werd reeds uitvoerig gehandeld over de integratieve rol van een politieke partij als de CVP bij het bouwen aan de ideologie van de sociaal-culturele christenheid (102).

Bezetting van strategische posities in het besluitvormingsproces

Sinds Wereldoorlog II heeft het politieke systeem een enorme uitbreiding gekend van allerhande advies- en overlegorganen die functioneren op het niveau van de onmiddellijke voorbereiding van wetten, besluiten en regelingen. Op vrijwel alle domeinen, gezondheid, volwassenvorming, welzijn, gezin, sociaal beleid, arbeidsverhoudingen, industrieel beleid enz... functioneren organen die samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de zuilorganisaties (103). Bij de besluitvorming, het voorbereiden van wetgevende activiteiten en bij de uitvoering kan aan deze organen niet worden voorbijgegaan. Buiten het electorale kanaal en het parlement worden de zuilbelangen

(101) R. FOX, “Why Belgium?”, *European Journal of Sociology*, XIX, 1978, pp. 217-218, 220.

(102) J. BILLIET, *op.cit.*, 1981.

(103) Zie bv. M. PIRAUX, *Participatie, raadpleging, overleg, confrontatie*, paper voorgedragen op het Colloquium “De toekomst van het Sociaal beleid en de inbreng van het wetenschappelijk onderzoek bij de uittekening ervan”, Brussel, 24-25 februari 1981; M. FOETS en Y. NUYENS, *Focus op de Belgische Gezondheidszorg*, Leuven, 1981, pp. 18-26.

nog extra beschermd. Deze organen zijn vooral succesvol in het blokkeren van mogelijk nadelige beleidsbeslissingen. Men denkt o.m. aan de Nationale Commissie voor Ziekenhuisprogrammatie, het Nationaal Waarborgfonds voor Schoolgebouwen, de Hoge Raad voor het Gezin, de Hoge Raad van Openbare Bibliotheken, de Nationale Jeugdraad en andere hoge raden en nationale commissies.

Uitbesteding en onderaanneming

Belangrijke administratieve taken die in andere landen vanzelfsprekend in overheidshanden zijn, worden aan de zuilen overgedragen. Dit is o.a. zo voor verscheidene sectoren van de sociale zekerheid (zoals de kinderbijslagen, de werkloosheidsvergoedingen, de terugbetalingen van uitgaven voor gezondheidszorgen), en voor het onderwijs, de gezondheidszorg, de welzijnsvoorzieningen. Deze strategie van uitbesteding of onderaanneming heeft ertoe geleid dat de zuilen rechtstreeks of onrechtstreeks toegang kregen tot publieke goederen (104). Daardoor wordt een gunstige voedingsbodem geschapen voor cliëntelisme en patronage. Via hun netwerken hebben de politici immers een bevoorrechte toegang tot al deze voorzieningen zodat de bureaucratische kenmerken van dergelijke voorzieningen kunnen doorbroken worden. De cliënten komen dan voor de uitwisseling van publieke goederen in een speciaal soort relatie met de politieke mandataris die men kan karakteriseren als particularistisch, diffuus en verworven (105). Dit is niet enkel het geval voor de uitbestede diensten maar ook voor allerhande gunsten zoals studiebeurzen, huisvesting, benoemingen, mutaties. Volgens Vermeulen substitueert de burger zijn politieke input in het dienstbetoon. Hij verspeelt daardoor zijn inspraaktroeven, juist door zich enkel om de politieke output te bekommeren, en dan nog op een heel occasionele en pragma-

(104) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, p. 14; L. HUYSE, *art.cit.*, 1979, p. 177.

(105) M. ELCHARDUS, "Patronage als modus van uitwisseling", *Tijdschrift voor Sociologie*, I, 1980, 1, pp. 66-67.

tische wijze (106). Het hoeft nauwelijks gezegd dat de burgers hierdoor aan de partij en de zuilen gebonden worden.

De bezetting van de overheidsadministratie

Na de studies van o.a. Depré en Van Hassel, doet L. De Winter een meer recente poging om de omvang van de partijpolitisering van de overheidsadministratie te beschrijven (107). De partijpolitieke benoemingen zijn mogelijk omdat naast de statutaire beschikkingen een viertal parallelle aanwervingsprocedures gangbaar zijn : de uitzonderlijke benoemingen voor een leidinggevende functie op basis van art. 18 van het statuut; de allereerste benoemingen bij de oprichting van nieuwe diensten; de aanwervingen van complementair personeel; de regularisatiewetgeving voor bovenvermelde benoemingen. Op die wijze worden tienduizenden ambtenaren vast benoemd zonder aan enig examen deel te nemen (108). De ministers hebben zodoende een aanzienlijke speelruimte bij de benoemingen en ook bij de promoties.

Daarnaast kent België het verschijnsel van de politieke kabinetten die vaak uitgegroeid zijn tot parallelle administraties. Voor opname in een politiek kabinet zijn de contacten met een politieke partij doorslaggevend. Na afloop van een regeringstermijn wacht de kabinetsleden vaak opname en/of promotie in de overheidsadministratie (109). Belangrijker nog dan het loutere aantal is het verschijnsel dat de partijpolitieke benoemingen op een georganiseerde en gecoördineerde wijze gebeuren. Binnen elke partij functioneren ad hoc commissies die zich uitspreken over de kandidaten. Zulke commissies zijn samengesteld uit partijtrouwe ambtenaren, die inzicht hebben in de politieke betekenis van de te begeven betrekkingen, uit kabinets-

(106) D. VERMEULEN, "Politiek Dienstbetoon is macht, ook in de christendemocratie", *De Nieuwe Maand*, XXI, 1978, 9, p. 535; D. VERMEULEN, "De BSP als cliënteelpartij. De sociaal-democratie en haar bindingsmechanismen", *De Nieuwe Maand*, XXIII, 1980, 1, pp. 56-57; L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 82-84.

(107) H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, 1972; R. DEPRE, *De topambtenaren van de ministeries in België*, Leuven, 1973; L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 62-74.

(108) L. DE WINTER, *op.cit.*, pp. 63-64.

(109) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, p. 18; L. DE WINTER, *art.cit.*, pp. 66-67.

leden, syndicale vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de partijleiding in de commissie Dekens. De kandidaten worden er o.m. beoordeeld naar hun politieke verdiensten. Dit niet toevallige karakter van de partijpolitieke benoemingen komt verder tot uiting in de toenemende concertatie tussen de partijen m.b.t. de benoemingen. Vaak worden reeds tijdens de regeringsonderhandelingen afspraken gemaakt over de proporties van de benoemingen per partij. Bovendien is er een permanent overleg tussen de regeringspartijen en de zgn. commissie Dekens. Deze commissie werd opgericht tijdens de driedledige regering Leburton in 1973. Naast de voorzitter vindt men er belangrijke vertegenwoordigers van de regeringspartijen. In de commissie wordt onderhandeld over alle benoemingen in de centrale administratie op niveau één met uitzondering van de secretarissen-generaal. Hierover wordt in de ministerraad onderhandeld. De "package deal" die in de commissie Dekens gesloten wordt, is bindend voor de partijen en hun ministers. De benoemingen in de magistratuur, de diplomatie en het leger worden langs andere informele kanalen geregeld (110).

BESLUIT

Verzuiling kan beschouwd worden als de institutionalisering van maatschappelijke scheidingslijnen die uitgegroeid zijn tot samenhangende en in elkaar gekoppelde structuren in het electorale en het corporatieve kanaal en die specifiek zijn m.b.t. een bepaalde tegenstelling. Na Wereldoorlog II heeft de verzuiling de politieke stabiliteit in de hand gewerkt door een vlugge ontwikkeling van de verzorgingsstaat, een effectieve conflictbeheersing en een betrekkelijke stabiliteit van het kiezerskorps. De crisissen van de jaren zeventig kunnen niet beschouwd worden als het gevolg van de ontzuiling maar wel van de omstandigheid dat de communautaire scheidingslijn niet geïnstitutionaliseerd is terwijl men toch de conflicten verder tracht te beheersen met behulp van de gevestigde strategieën. Verzuiling moet ook beschouwd worden als het gevolg van politieke strategieën. Aangezien de inputzone in de politiek aan belang heeft ingeboet ten

(110) L. DE WINTER, *op.cit.*, pp. 67-71, 84-89. Zie ook M. STORME, "De benoemingen in de magistratuur en het gevaar van een verderschrijdende politisering van het Belgisch Gerecht", *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 19 januari 1978, p. 599.

voordele van de convertie- en outputzone, moet men vooral dààr gaan kijken naar de zuilbevestigende activiteiten. In dit verband kan gewezen worden op de bezetting van de strategische plaatsen, op het rechtstreeks ingrijpen van de zuilorganisaties in het besluitvormingsproces via allerhande overleg- en adviesorganen, op de strategie van onderaanneming en uitbesteding van overheidsstaken, en op de partijpolitieke benoemingen van de overheidsadministratie. Op die wijze krijgen de zuilorganisaties hun deel bij de verdeling van staatssubsidies, overheidsgoederen, diensten en benoemingen. Verzuiling impliceert m.a.w. een heel specifieke wijze van functioneren van de parlementaire democratie.

Men zou op allerhande voordelige en nadelige gevolgen kunnen wijzen, naargelang van het standpunt dat wordt ingenomen. Ik wil mij tot slot beperken tot een vaststelling die reeds werd gesignaleerd door Huyse. In België zou, in tegenstelling tot andere Westerse democratieën, slechts in geringe mate sprake zijn van functionele specialisatie en autonomie binnen de zones van het politiek bedrijf. Dit betekent dat de input-convertie-output activiteiten niet worden opgenomen door gespecialiseerde instellingen omdat de zuilnetwerken in elk van deze zones interfereren. De autonome professionalisering binnen elk van deze zones zou hierdoor sterk afgeremd worden. In dat verband kan bv. gewezen worden op een lage ambtsloyauteit binnen de overheidsadministratie (111). Wellicht uit zich deze geringe functionele specialisatie en autonomie in het immobilisme, de ondoorzichtigheid en de halfslachtigheid van heel wat eindresultaten van de besluitvorming. Dit zal wellicht in toenemende mate het geval zijn in een situatie waar de noodzaak tot bezuinigen en inkrimpen zich opdringt. Meerdere tegengestelde belangen moeten veilig gesteld worden, en het verschil wordt telkens weer gedeeld : "Splitting the difference" zegt Zolberg (112).

Tenslotte moet nog een bedenking gemaakt worden m.b.t. de verklaringskracht van het verzuilingsconcept voor het Belgisch politiek gebeuren. Men zou kunnen stellen dat de evolutie van de verzuiling als verschijnsel dreigt te ontsnappen aan het concept "verzuiling" als analyse-instrument. Immers, de coöptatieve politiek in de outputzone, met een vervanging van het verticaal pluralisme door horizon-

(111) L. HUYSE, "Politisering en Professionalisering in België", in *op.cit.*, pp. 16-18.

(112) A. ZOLBERG, *op.cit.*, 1975, pp. 1-3.

taal pluralisme in distributie-organen, doet de nood voelen om de verzuiling meer te gaan benaderen vanuit de theoretische kaders m.b.t. inter-organisatiele netwerken. Het zou wel eens kunnen zijn dat dit laatste een grotere verklaringskracht bezit dan het klassieke verzuilingsconcept dat hier behandeld werd (113).

**PILLARIZATION AND POLITICS : THEORETICAL
REFLECTIONS ON BELGIUM AFTER 1945**

by

J. BILLIET

SUMMARY

This article attempts to answer a double question : to what extent can pillarization account for certain characteristics of political life in Belgium after 1945 and what are the effects of this political life on pillarization ? In other words, it deals with the interaction between pillarization as a social structure and the political activity. This problem requires comparative research. Consequently, in selecting the sources a major use was made of studies on comparative politics. An integration of the definitions by Rokkan and Urwin proves the most fruitful starting-point : In pillarization we recognize the phenomenon of social cleavages which have developed into interdependent and segmented structures in the electoral and corporative channels. It was systematically investigated what typical political characteristics of Belgium and other comparable countries are specifically related to pillarization and, after a critical comment, attention was devoted to events which, at first sight, contradict the current explanations.

This makes some corrections possible, a.o. that the so-called consociational democracy functions only for problems rooted in the institutionalized cleavages. Since the community conflict-line is not institutionalized the traditional rules prove insufficient. With regard to the pillar-perpetuating consequences of political life the increasing importance of the output-zone (Heisler) and the occupation of the state by the pillars are emphasized. Therefore, vertical pluralism (e.g. Culture Pact) is certainly no indication of depillarization.

(113) Momenteel wordt de nieuwe benadering uitgewerkt door P. Houben binnen de afdeling godsdienstsociologie van de K.U.Leuven. Als inhoudelijk domein werd het functioneren van O.C.M.W.'s weerhouden.

J. BILLIET

**“PILARISATION” ET POLITIQUE :
CONSIDERATIONS THEORIQUES A PROPOS DE LA
BELGIQUE APRES 1945**

**par
J. BILLIET**

RESUME

L'article tente de répondre à une double question : dans quelle mesure la “pilarisation” peut-elle expliquer certains caractères du jeu politique en Belgique après 1945, et quels sont les effets de ce jeu politique sur la “pilarisation” ? En d'autres mots, il s'agit d'analyser les relations réciproques entre la “pilarisation”, en tant que structure sociale, et le comportement politique. Cette problématique réclame une recherche comparée.

C'est pourquoi, au moment de la sélection des sources, on utilisera principalement les études de politique comparée. Le point de départ le plus intéressant semble être une intégration des définitions proposées par Rokkan et Urwin. On entend par “pilarisation” la transformation de clivages sociaux en structures interdépendantes et segmentées par la voie électorale et corporative.

L'article examine, de manière systématique, quelles caractéristiques politiques, typiques de la Belgique et d'autres pays comparables, sont en relation avec la “pilarisation”. Après un commentaire critique, l'étude se poursuit par un examen des événements qui, à première vue, vont à l'encontre des explications courantes. Cet examen permet de leur apporter quelques corrections, et établit, entre autres, que la “politique de pacification” (consociational democracy) ne fonctionne que pour les problèmes dont les fondements se trouvent dans les clivages institutionnalisés. Vue que le conflit communautaire n'est pas institutionnalisé, les règles du jeu traditionnelles y rencontrent un échec. En ce qui concerne les effets à long terme de la “pilarisation” sur le jeu politique, on note l'importance croissante de l’“output-zone” (Heisler) et l'occupation de l'Etat par ces “institutions-piliers”. Le pluralisme vertical (par exemple, le pacte culturel) n'est donc pas une indication d'une “dépillarisation”.

J. Billiet, Koning Albertlaan 137, 3200 Kessel-Lo.