

Het schakelingen-perspectief getoetst aan drie voorbeelden uit de koloniale politiek in Indonesië

Freek Colombijn*

Summary

The perspective of linkages evaluated by three cases of colonial politics in Indonesia

The perspective of linkages focuses attention on the reformulation of policies from one administrative level to another. The perspective is applied to the study of three cases of colonial politics in nineteenth-century Indonesia, viz. the genesis of the municipality, military expansion and railway construction in West Sumatra. Problems encountered are: (1) the fact that the analytical levels do not correspond with groups of interest; (2) the term 'linkage' has different meanings; (3) there is a lack of historical sources to carry out an analysis of linkages; and (4) the content of the linkage has to be taken into account. Compared with a classical network-analysis, the perspective of linkages offers little news. Yet it is of use to reduce 'level-reductionism' and 'level-determinism'.

1. Inleiding

In 1989 moest ik onverwachts in korte tijd een paper schrijven over de relatie tussen stad en staat. Het enige, ruwe materiaal dat ik op dat moment tot mijn beschikking had was een stapel fotokopieën over spoorwegaanleg in West-Sumatra. Mij werd de suggestie aan de hand gedaan als analytisch kader het schakelingen-perspectief te nemen, dat de aandacht richt op bestuursprocessen op verschillende niveaus. Het was de eerste kennismaking met de mogelijkheden en moeilijkheden van het schakelingen-perspectief. Daarvoor had ik Nas' (1989b) artikel over het ontstaan van de Indonesische gemeente gelezen en daarna ontdekte ik Fasseurs (1979) artikel over de militaire expansie, wat een

* De auteur is in 1988 afgestudeerd in de culturele antropologie en geschiedenis en sindsdien verbonden aan het Centrum voor Niet-Westerse Studies van de Rijksuniversiteit Leiden.

schakelingen-analyse avant-la-lettre is. Min of meer toevallig had ik zo drie vergelijkbare gevallen bij elkaar waaraan het schakelingen-perspectief getoetst kan worden.

De dubbele probleemstelling van dit artikel luidt: wat is de theoretische toepasbaarheid van het schakelingen-perspectief bij historisch onderzoek en welke praktische bezwaren kleven aan het gebruik van dit perspectief bij dergelijk historisch onderzoek? Geprobeerd wordt deze vragen te beantwoorden door toetsing van het schakelingen-perspectief aan drie voorbeelden uit de negentiende-eeuwse Indonesische politiek, namelijk het ontstaan van de gemeente, militaire expansie en spoorwegaanleg. In dit artikel komen achtereenvolgens aan de orde: het schakelingen-perspectief, de drie gevallen en een analyse van de theoretische en praktische toepasbaarheid van het schakelingen begrip.

De drie gevallen zijn goed onderling te vergelijken, omdat ze dezelfde institutionele context hebben. Het bestuur over het koloniale Indonesië had drie niveaus. Het hoogste niveau in Den Haag bestond uit de koning, de minister van koloniën, het parlement en de Raad van State, het middenniveau in Batavia bestond uit de gouverneur-generaal met zijn staf en de Raad van Indië, het laagste uit het plaatselijke bestuur in de verschillende districten met aan het hoofd een resident of gouverneur (een verschil in rang, niet in functie) en daaronder assistent-residenten en lagere ambtenaren. Een vierde laag zijn de Europese burgers in Indonesië; de Chinese en inheemse bevolking doet in het spel niet mee.

2. Het schakelingen-perspectief

In 1983 werd de Werkgroep Schakelingen opgericht. Vanaf het begin is het schakelingen-perspectief niet eenvormig geweest. Kernvraag bij het schakelingen-perspectief is hoe het komt dat beleid dat aan de top van een bestuurshiërarchie geformuleerd is, aan de basis zo heel anders uitgevoerd kan worden. Men zoekt een antwoord in het feit dat verschillende niveaus in een hiërarchie eigen belangen en doeleinden hebben en daarom worden bestuursvoornemens op de schakelingen tussen de niveaus, door de niveaus naar eigen inzichten gevormd. Men moet onderscheid maken tussen manifeste en latente doeleinden. Het schakelingen-perspectief is actor-gericht en wil in de eerste plaats een attenderend en heuristisch middel zijn en geen sociologische theorie (Schoorl, 1989). Niettemin is het impliciet tenminste in potentie wel degelijk een theorie over sociale verandering en de werking van bestuursketens.

Kernbegrippen zijn 'schakeling', 'sociaal systeem' en 'niveau'. Verschil van mening bestaat over het begrip schakeling (*linkage*), waaraan men twee betekenissen geeft. Enerzijds verstaat men er een abstracte relatie onder, een her-

haalde opeenvolging van gedragingen die in het ene systeem ontstaat en in een ander systeem reacties oproept. Anderzijds is het een concreet en eenmalig uitwisselingspunt van informatie of energie (Galjart, 1989). Voorbeelden voor deze twee visies zijn respectievelijk de relatie tussen de nationale en een provinciale overheid en een ministeriële missive aan een gouverneur. Een bestuurshiërarchie wordt gezien als een keten van schakelingen tussen de diverse bestuursniveaus. Schakelingen werken zowel van boven naar beneden als omgekeerd. Verschil van mening is er ook over de kwesties of men hele bestuursketens moet onderzoeken of kan volstaan met één schakeling, of men procesmatige of statische analyses moet maken en of het om ontwikkelingsbeleid of sociale verandering in het algemeen gaat. (Galjart, 1989; Nas, 1989a en zie verder de verschillende bijdragen in Nas e.a., 1989)

Het begrip 'sociaal systeem' is ook tweeduidig. Enerzijds bedoelt men er alle niveaus tezamen mee, anderzijds spreekt men van een sociaal systeem (één niveau) dat reacties oproept in een ander sociaal systeem (een ander niveau) (Nas, 1989a; Schoorl, 1989). Daar ook het begrip (organisatie)niveau ons ter beschikking staat, kies ik er voor hier met sociaal systeem het geheel van niveaus en tussenliggende schakelingen aan te duiden. Nas vindt een niveau geen statisch gegeven; het vaststellen van de niveaus is een aparte stap in de analyse. Hij definieert niveau als een verdichting van bundelingen relaties (1989a). Dit geeft de aardige paradox dat het bij het schakelingen-perspectief juist gaat om de minder sterke bundelingen relaties, namelijk om de relaties *tussen* de niveaus, waarbinnen sterke bundelingen zijn. In de praktijk is Nas' definitie van niveau nooit geoperationaliseerd, ook niet in zijn eigen analyse van het ontstaan van de Indonesische gemeente. Galjart merkt dan ook terecht op dat de werkgroepleden het begrip organisatieniveau nog niet geproblematiseerd hebben en dat men met een geografisch en niet met een systeem-theoretisch onderscheid werkt (Galjart, 1989). De organisatieniveaus zijn door de institutionele context gegeven. Men moet rekening houden met de culturele, sociaal-economische en politieke variëteit op de te onderscheiden niveaus. Overigens hoeven de niveaus niet tot één bestuurlijke organisatie te behoren. Er is bijvoorbeeld ook aandacht voor de relatie tussen staten met supranationale organisaties en met burgers.

In principe is een horizontale schakeling tussen nevengeschikte sociale systemen goed denkbaar, doch het accent bij het onderzoek ligt sterk op verticale relaties. Dit blijkt impliciet al door woordkeus als niveau en ketens van schakelingen; een *keten* heeft immers geen zijtakken. Het wordt ook expliciet genoemd (Nas, 1989a).

Schakelingen onderzoek aan een lopend proces brengt specifieke methodologische problemen met zich mee. Men moet tegelijkertijd op verschillende ni-

veaus, dikwijls op verschillende plaatsen, met verschillende (sub)culturen onderzoek doen. Elk niveau vereist specifieke technieken en sociale vaardigheden van de onderzoeker. De oplossing is teamwork, waarbij de ene onderzoeker bij wijze van spreken de laarzen moet aantrekken en de ander het krijtstreepak. Bij historisch bronnenonderzoek kunnen deze methodologische problemen omzeild worden, doordat de onderzoeker achteraf aan de hand van geschreven bronnen op zijn gemak een bestuursproces kan nagaan (Speckmann, 1989; Streefland, 1986). Eventueel kan men dit aanvullen met retrospectieve interviews.

De recente bundel van de Werkgroep Schakelingen (Nas e.a., 1989) is vernietigend besproken door Kees Lagerberg (1990). Hij schiet met dermate zwaar verbaal geschut op de bundel, dat hij zijn doel voorbijschiet en dat er weinig concreets in zijn recensie staat. Drie punten kan ik eruit halen. Ten eerste dat men veel synoniemen voor 'schakeling' door elkaar gebruikt, zoals linkages, clusters en ketens, wat mij feitelijk onjuist lijkt. Ten tweede dat men zijn fundament heeft in Galtungs werk, wat door Nas erkend wordt (1989a). Als enig houtsnijdend punt van Lagerberg blijft over dat het pespectief niets nieuws biedt, waarover straks meer. Ik zal nu in drie gevallen nagaan of een historische analyse werkelijk zo goed mogelijk is.

3. Het ontstaan van de Indonesische gemeente

In 1827 lanceerde koning Willem I voor het eerst het idee het plaatselijk bestuur in de kolonie door bepaalde personen uit lokale middelen te laten verzorgen (gegevens ontleend aan Nas, 1989b). Tot dan toe was het lokale bestuur in handen van, uit centrale middelen betaalde, overheidsfunctionarissen. Het motief voor het voorstel was bezuiniging op de overheidsuitgaven. Van onderaf wilde de burgerij ook meer lokale autonomie, doch om andere redenen: dat alles door de centrale overheid geregeld werd leidde tot slecht bestuur dat onvoldoende rekening hield met plaatselijke belangen. Nas neemt in zijn analyse de ambtenaren in Batavia en in de districten samen en stelt dat dit middenniveau zich bedreigd voelde in zijn macht. Dit middenniveau probeerde de vorming van een autonoom, lokaal bestuur te voorkomen.

Wat volgt is een lange discussie, waarbij met name het middenniveau van koloniale ambtenaren zijn schakelingen naar boven en beneden manipuleerde met een effectieve bureaucratische strategie. Deze schakelingen zijn met name officiële ambtelijke kanalen. Twee andere typen schakeling waren het net van informele relaties en de massamedia. Het middenniveau reguleerde en vertraagde de communicatie van het Haagse topniveau naar de Nederlands-Indi-

sche burgers en wist omgekeerd klachten van burgers aan de minister in de doofpot te stoppen. De koloniale bureaucratie ontwikkelde het plan dat decentralisatie goed kon zonder lokaal bestuur, dat wil zeggen dat het bestuur meer in handen van de resident in plaats van de gouverneur-generaal kwam te liggen met behoud van de macht van de koloniale ambtenaren.

De decentralisatiewet van 1903 toont dat het middenniveau het sterkst was: er kwam bestuurlijke decentralisatie, waaraan de doelstellingen van de andere niveaus, lokale financiering en lokale vertegenwoordiging ondergeschikt waren gemaakt. De ingestelde gemeenteraden zaten onder de plak van de als burgemeester aangestelde assistent-resident. Het pakte echter anders uit, want geleidelijk kregen de burgers in de twintigste eeuw steeds meer invloed op het lokale bestuur. Ze konden bijvoorbeeld eigen burgemeesters benoemen. Zelfs ging in het spoor van de Europese burgerij de inheemse bevolking invloed uitoefenen, hoewel ze slechts een kleine vertegenwoordiging in de gemeenteraden hadden. Aan het eind van zijn artikel introduceert Nas de Chinese en inheemse bevolking als vierde niveau.

Nas' analyse van het ontstaan van de Indonesische gemeente toont dat het schakelingen-perspectief op belangwekkende dingen de aandacht richt, doch de analyse onthult ook diverse problemen. Problematisch zijn mijns inziens het onderscheiden van niveaus, het gebruik van het begrip 'schakeling' en de beschikbare bronnen.

Op het hoogste niveau worden de koning en, na de grondwetsherziening van 1848, de minister van koloniën samen genomen met het parlement, terwijl het goed denkbaar is dat zij niet een gemeenschappelijke doelstelling nastreefden. Het parlement zelf was ook verdeeld. Nas schrijft dat de strijd tussen liberalen en conservatieven het beeld vertroebelt: de liberalen steunden de burgerij veel sterker dan de conservatieven. Die strijd kan het verhaal complex maken, doch mag de analyse niet vertroebelen. Wat is de betekenis van een niveau als het intern niet coherent is? De term horizontale schakeling zou hier op zijn plaats zijn, maar door de verticale bias van het schakelingen-perspectief komt Nas niet aan deze horizontale schakeling toe.

Ook het middenniveau lijkt mij geen samenhangend geheel met een gemeenschappelijke doelstelling. Nas neemt hier de gouverneur-generaal en de lokale residenten samen. Op zichzelf logenstraft hij hiermee de stelling van Galjart dat geografisch-bestuurlijke niveaus klakkeloos als analytische niveaus worden gekozen. Het is evenwel de vraag of hij niet beter wél de geografisch-bestuurlijke niveaus had kunnen splitsen. De decentralisatiewet van 1903 is immers een aanzienlijke versterking van de residenten, maar een verzwakking van het centrale bestuur in Batavia. We kunnen dan moeilijk spreken van een gemeenschappelijk belang op een niveau.

Het laagste niveau, van de Europese burgers, past moeilijk in de analyse, omdat het buiten de bestuurlijke hiërarchie valt. Zonder zich om ambtelijke procedures te bekommeren, konden burgers rechtstreeks parlementsleden op het hoogste niveau benaderen. Vormen de burgers een apart niveau of moeten ze opgedeeld worden over de niveaus waar ze invloed trachtten uit te oefenen? Van een mogelijk vierde niveau, Chinezen en Indonesiërs, is het bekend dat zij een geheel verschillende positie in de Indische samenleving bekleedden en dus niet beschouwd kunnen worden als een niveau met een gemeenschappelijk belang.

Een probleem van het eerste en tweede niveau is de snelle wisseling van ministers, gouverneurs-generaal en andere bestuurders, zodat men zich afvraagt wie de doeleinden van een bepaald niveau vaststelde.

Verwarrend is het gebruik van het begrip schakeling. Soms wordt er een abstracte relatie mee aangeduid, dan weer een informatiedrager zoals missiven, memories, enzovoort. Schakelingen worden naar hun aard onderscheiden naar formeel bestuurlijke, informele en massamediale schakelingen, terwijl massamedia door hun ongerichte karakter wezenlijk anders zijn dan formele en informele schakelingen. Daarnaast maakt Nas een onderscheid naar aard en context en vervolgens zet hij formele schakeling, informele schakeling, inhoud en context naast elkaar. Al deze indelingen bij elkaar zijn, zoals gezegd, eerder verwarrend dan verhelderend.

Wat de bronnen betreft, stelt Nas dat het proces goed gedocumenteerd is, maar niettemin kan hij niets over de inhoud van informele schakelingen zeggen, terwijl hij ons verzekert dat die van groot belang waren.

4. Militaire expansie in de archipel

Voordat de Werkgroep Schakelingen geformeerd was en dus zonder de term te gebruiken, geeft Fasseur in feite een schakelingen-analyse van het proces van militaire expansie (Fasseur, 1979). Voor hem staat de vraag centraal hoe het mogelijk was dat er tussen 1830 en 1870 een voortdurende territoriale uitbreiding was van het koloniale gebied, ofschoon dat van hoger hand niet gewenst was.

Fasseur hanteert het conventionele onderscheid tussen de drie bestuursniveaus. Het hoogste niveau, de minister van koloniën wilde geen expansie in de zogenaamde Buitengewesten en wilde de beschikbare middelen concentreren op het kerngebied Java. De administratieve onkosten en militaire expedities in de Buitengewesten wogen niet op tegen de baten. De gouverneur-generaal en lokale bestuurders in de buitenposten werden herhaaldelijk op het hart gedrukt zich aan een onthoudingspolitiek te houden. Alleen wanneer de minister in-

mening van andere westerse landen vreesde, werd hierop een uitzondering gemaakt.

Het middenniveau, de gouverneur-generaal, had meer expansiedrang en zag in het ophouden van het Nederlandse prestige tegenover de inheemse vorsten regelmatig aanleiding voor militaire campagnes, die onherroepelijk werden gevolgd door uitbreiding van de bestuursmacht. De grote afstand Den Haag – Batavia (pas in 1870 kwam een telegraafverbinding tot stand) maakte de Indische regering tamelijk autonoom.

De motor achter de expansie waren echter de lokale ambtenaren die eigenhandig naar gebiedsuitbreiding streefden. Soms slaagden ze daar direct in, maar wanneer hun avonturen fout liepen, was men van hogerhand gedwongen troepenversterking te sturen om het Nederlandse gezag te herstellen en was er uiteindelijk evenzeer uitbreiding van het machtsgebied. De lokale ambtenaren werden gedreven door superioriteitsgevoelens, roepingsbesef, persoonlijke ambitie en de wens het Nederlandse en het eigen prestige te handhaven. De Indische regering had haar ambtenaren op de buitenposten domweg onvoldoende in de hand, doch gezegd moet worden dat een lokale ambtenaar bij een acute situatie ook niet de tijd had ruggespraak met Batavia te plegen.

We zien ook hier een verdraaiing van beleidsvoornemens op verschillende niveaus, ingegeven door tegenstrijdige doeleinden. Mijn bezwaren tegen de analyse gelden opnieuw de niveaus, de schakelingen en de bronnen. Onduidelijk is de plaats van de militairen. Zijn zij een niveau onder de lokale ambtenaren? Vormen zij een eigen hiërarchie met hun eigen onderscheiden niveaus en schakelingen, parallel aan de civiele hiërarchie? Zijn er horizontale schakelingen met de civiele ambtenaren? Dat de militairen een eigen belangengroep vormen is evident. Voor hen waren de campagnes een welkome variatie op het saaie Javaanse kazernebestaan en een kans op promotie en onderscheidingen. Wanneer Fasseur stelt dat de rol van de lokale ambtenaren het meest doorslaggevend was, stemt dat niet overeen met zijn eigen conclusie dat tijdens de Aceh-oorlog (Atjeh-oorlog) de militaire expansie elders in de archipel tot staan kwam, wegens het geheel verbruiken van de beschikbare troepen in Aceh. Een ambitieuze civiele ambtenaar elders zal zich niet door de gebeurtenissen in Aceh van initiatieven hebben laten weerhouden. Dat de ondernemingen van zo'n ambitieuze ambtenaar minder kans van slagen zouden hebben zonder centrale ruggesteun, is een tweede. Het is dus aannemelijker dat het leger de motor achter de expansie was en niet de lokale ambtenaren en des te onbevredigender is de onduidelijke plaats van de militairen in het gehele sociale systeem.

Op het hoogste niveau wordt het parlement helemaal niet genoemd. Gezien de buitenlandse interesse, met name van Engeland, is op het hoogste niveau sterk behoefte aan uitbreiding naar een analytisch internationaal niveau. Het

zou moeten gaan om een horizontale schakeling met nevensgeschikte staten en niet om een verticale schakeling naar een bovengeschildt supranationaal niveau. Een groep die niet genoemd wordt zijn de ondernemers die belang hadden bij nieuwe gronden of betere bescherming van bestaande ondernemingen. Net als Nas' analyse van het ontstaan van de gemeente doet zich de vraag voor of de particulieren als een apart niveau beschouwd moeten worden. Een laatste potentieel niveau zijn de inheemse vorsten die dikwijls belang hadden, of meenden te hebben, bij Nederlandse militaire interventies in interne aangelegenheden. We zien dus dat Fasseurs artikel als schakelingen-analyse wat betreft de onderscheiden niveaus niet bevredigt. Dat valt Fasseur natuurlijk niet te verwijten, omdat hij zo'n analyse niet beoogde. Had hij evenwel het perspectief gekend, dan zou hij bewust naar de relevante niveaus van het gehele sociale systeem gezocht hebben en de schakelingen naar militairen, buitenlandse regeringen, ondernemers en inheemse vorsten niet over het hoofd hebben gezien.

Wat betreft de schakelingen is het interessant dat het midden en laagste niveau hun sterke positie vooral dankten aan het ontbreken van goede relaties. Het schakelingen-perspectief sluit het ontbreken van bepaalde schakelingen, wat 'loskoppeling' van een keten genoemd wordt, geenszins uit.

Bezwaarlijker is het feit dat informele relaties niet genoemd worden. De reden is mogelijk dat daar weinig over bekend is en dat terwijl de militaire geschiedenis dikwijls rijk gedocumenteerd is en de negentiende-eeuwse historiografie voor een belangrijk deel legergeschiedenis is. We zien opnieuw dat de bronnen te kort schieten.

5. Spoorwegaanleg in West-Sumatra

In 1868 werd in de bergen van West-Sumatra een groot steenkolenveld ontdekt. (Gegevens ontleend aan Colombijn, in druk). Tot 1887 woedde vervolgens in tijdschriften en op forums een discussie over de vraag langs welk tracé een spoorlijn aan te leggen om de kolen af te voeren. Ogenschoijnlijk was het een wetenschappelijke discussie met rationele argumenten. Ook werd er voor veel geld onderzoek verricht. Een groep van zes ingenieurs in staatsdienst verrichtte drie jaar lang met soms zeshonderd assistenten in het Sumatraanse oerwoud opmetingen voor een spoorlijn over berggas A naar de westkust. De fameuze Midden-Sumatra Expeditie van het Nederlands Aardrijkskundig Genootschap bekeek de mogelijkheid van afvoer naar de oostkust. Uiteindelijk werd in een vloek en een zucht door de Tweede Kamer besloten tot een lijn naar de westkust langs een nauwelijks bestudeerd tracé over berggas B. Dit besluit werd snel afgestraft want door onvoorziene problemen rezen de bouwkosten de pan uit en

werd ook een deel van de zojuist aangelegde spoorlijn bij de eerste de beste overstroming weggeslagen.

De verrassende beslissing van de aanleg over bergpas B volgt niet logisch uit de economische en technische argumenten uit de voorafgaande discussie. Dit is een sterke aanwijzing dat de discussie niet over het tracé ging, maar over iets anders: het was een belangenconflict over wie de spoorlijn mocht bouwen en daarmee de lijn en de mijn kon exploiteren. Verschillende belangengroepen speelden een rol.

De deelnemers aan de discussie bleken allen tevens als particulier ondernemer een concessie-aanvraag te hebben ingediend voor spoorwegaanleg en exploitatie van het kolenveld. Een pleidooi voor een zeker tracé was impliciet een pleidooi om hun de concessie te gunnen. De rivaliserende ondernemers trokken echter allen aan het langste eind want het ministerie besloot tot staatsaanleg.

Op het hoogste niveau beleed het ministerie met de mond dat het haast met de besluitvorming wilde maken. In werkelijkheid voerde het echter een vertragingstrategie om de particulieren te weren, tot het moment dat het genoeg geld op de begroting kon vrijmaken om de lijn zelf aan te leggen. Het hield de potentiële concessionarissen aan het lijntje door voor elke aanvraag advies in te winnen, nader onderzoek te verlangen, et cetera. Het masseerde verzet in de Tweede Kamer tegen staatsondernemerschap weg door in 1887 wel aanleg van de spoorlijn voor te stellen, maar wat betreft exploitatie alles zogenaamd open te laten. Pas in 1891 stelde het ministerie staatsexploitatie van de kolen en spoorlijn voor – men had immers zelf de lijn aangelegd – doch op ‘tijdelijke’ basis. Het tijdelijke zou duren tot het einde van het koloniale bewind.

Op het middenniveau hield de Indische regering in Batavia bij voorkeur sterke ondernemingen buiten de deur, want men vreesde dat zij minder timide en volgzzaam zouden zijn dan gewone burgers. De schakeling tussen ministerie en Indische regering was daardoor bijzonder effectief. Hun manifeste doel was een concessionaris te vinden, doch hun gemeenschappelijke latente doel, zij het om verschillende redenen, was concessionarissen te weren.

Het laagste niveau, de plaatselijke overheid geruggesteund door de Westsumatraanse Kamer van Koophandel, wilde juist een snelle spoorwegaanleg door wie dan ook. Het ging hun niet om de kolen, maar om een lokale spoorlijn. Gezien de hiërarchische verhoudingen was de formele schakeling van dit laagste niveau naar boven niet sterk en het is niet verwonderlijk dat het onderste niveau zijn belang, dat strijdig was met de latente doelen van de hogere niveaus, niet gehonoreerd zag. Dit laagste niveau was niet alleen in strijd met hogere niveaus, maar ook met de plaatselijke overheid aan Sumatra's oostkust die afvoer naar het oosten wilde.

Een invloedrijke belangengroep waren de spoorwegingenieurs. Ze werkten

aan spoorlijnen op Java en toen die klaar waren dreigden ze op straat te komen staan. Precies op dat moment was hun hoofd in Den Haag, hij schetste in een week het aangenomen plan en behield zo voor de hele groep werk. Een ander belang was dat deze ingenieurs vaak participeerden in particuliere aanvragen voor een concessie. Zij waren de technische experts waar particulieren van afhankelijk waren bij hun concessieaanvragen. Eenmaal in het veld in het Sumatraanse binnenland gingen ze hun eigen gang en lag de kracht van hun positie juist in het ontbreken van contact en in het zich loskoppelen van de keten van schakelingen. Een laatste groep, de concessie-aanvragers met de achter hen staande geldschietters, was onderling verdeeld; zij concurreerden met elkaar en kregen geen voet aan de grond.

Uitgaand van een belangenconflict en gebruikmakend van het schakelingen-perspectief wordt de ogenschijnlijk onbegrijpelijke uitkomst van de discussie over het tracé van de spoorlijn opeens verklaarbaar. Niettemin zijn er opnieuw bezwaren aan het perspectief wat betreft niveaus, schakelingen en bronnen.

Op het hoogste niveau kan men zich afvragen wie nu eigenlijk het ministerie vormde. De ministers volgden elkaar snel op, vijftien man in negentien jaar. Tweemaal stond een minister op het punt een concessie te verlenen en trad toen af. Waarschijnlijk bepaalden de ambtenaren het lange termijn beleid en niet de minister. Er was ook strijd met het parlement dat allereerst het recht moest bevechten mee te mogen beslissen over de spoorlijn. Was het uitstellen van een beslissing op het ministerie eigenlijk wel een bewuste vertragingstechniek, of eerder een kwestie van bestuurlijke inertie? Op het middenniveau viel de dienst spoorwegingenieurs onder de Indische regering, doch had een heel ander belang dan de gouverneur-generaal; kunnen we dan wel spreken van een niveau? Op het laagste niveau van het lokale bestuur was competitie tussen de residenties aan de west- en de oostkust. Aanvankelijk was in de plaatselijke Westsumatraanse Kamer van Koophandel verzet tegen de spoorlijn, waarschijnlijk afkomstig van degenen die belang hadden bij het bestaande transportsysteem. Op welk niveau moeten we de particuliere ondernemers inschakelen? De concessie-aanvragers en investeerders kwamen uit alle gebieden die correspondeerden met een bestuurlijk niveau: West-Sumatra, Nederlands-Indië als geheel en Nederland; ze probeerden op alle bestuursniveaus invloed uit te oefenen. Delen we deze particulieren op over de drie bestuursniveaus of vormen ze een eigen niveau en waar moet dat niveau dan tussen de andere niveaus geplaatst worden? We zien dus dat de verticale vertekening van het schakelingen-perspectief ons dwingt om de belangengroepen in niveaus in te delen, doch dat dit niet op een zinvolle wijze gedaan kan worden.

Problematisch is ook hier het begrip 'schakeling'. Onduidelijk blijft of we er abstracte relaties onder moeten verstaan, concrete overdrachten van informatie

of misschien ontmoetingspunten voor de betrokken personen. Belangrijk is bijvoorbeeld het Indisch Genootschap in Den Haag, waar vertegenwoordigers van het ministerie, verlofgangers uit Indië en ondernemers elkaar tijdens lezingen konden treffen. Wat noemen we nu een schakeling? De relatie tussen de leden, de gehouden voordrachten of het genootschap zelf? Belangentegenstellingen op een niveau kunnen we brengen onder de noemer horizontale schakeling, maar door de verticale vertekening van het perspectief worden deze horizontale relaties onderbelicht. En wat te doen met de rivaliteit tussen de west- en de oostkust die onderling helemaal geen schakeling hadden? Een belangengroep die we geheel zouden vergeten, omdat ze geen schakeling met de andere niveaus heeft, is de inheemse bevolking die werkt in de traditionele transportsector, zoals karrevoerders.

Tot slot geldt ook hier dat er een enorme hoeveelheid bronnen materiaal is en we toch niet geïnformeerd worden over de informele schakelingen. Wat werd er op het Indisch Genootschap besproken na de lezingen en nadat het notuleren gestaakt was? Waarom hielden bepaalde Tweede-Kamerleden een pleidooi voor bepaalde concessie-aanvragers? Dachten de spoorwegingenieurs in het oerwoud rond het kampvuur bewust een strategie uit om nieuwe projecten in de wacht te slepen? Waarom hadden de ingenieurs zo'n succesvolle lobby op het ministerie waar ze geen directe, formele schakeling mee hadden?

6. Gevolgtrekkingen ten aanzien van de toepasbaarheid van het schakelingen-perspectief

In het bovenstaande heb ik per geval het nut van het schakelingen-perspectief besproken. Nu streef ik naar algemener uitspraken op grond van de drie voorbeelden uit de koloniale politiek tezamen. Allereerst een inhoudelijke conclusie. Opmerkelijk is dat op drie beleidspunten telkens een ander van de drie bestuursniveaus aan het langste eind trekt. Wanneer nieuw beleid geformuleerd moet worden, bij de vorming van lokaal bestuur, profiteert het middenniveau van zijn 'broker' positie, waardoor het de informatiestromen naar beneden en naar boven kan manipuleren. Wanneer in acute situaties snel beslissingen genomen moeten worden, domineert het laagste niveau, dat later niet door hogere niveaus teruggefloten kan worden. Wanneer wettelijk de macht bij het hoogste niveau gelegd wordt, bij de verlening van concessies, is het ministerie het machtigst. De conclusie is dat het onderwerp waarvoor een sociaal systeem beleid maakt, van belang is voor de vraag welke niveaus en schakelingen het belangrijkste zijn. Nas noemt het onderwerp de 'inhoud' van de schakeling (Nas, 1989b). De inhoud moet een even groot theoretisch gewicht krijgen als de be-

grippen schakeling, niveau, sociaal systeem, en formeel/informeel; tot nu toe is dat door de leden van de Werkgroep Schakelingen te weinig gedaan.

Een volgend punt is het begrip 'sociaal systeem'. We zagen al dat hiermee zowel een keten van schakelingen tussen niveaus, als een enkel niveau mee wordt aangeduid. Wanneer ik me beperk tot 'niveau' dan is een terugkerend probleem bij bovenstaande gevallen wat we tot een niveau moeten rekenen. Nas geeft als operationele definitie dat het een verdikking van bundelingen relaties is. Bij historisch onderzoek kunnen we geen sociometrische techniek toepassen om een verdikking te meten en dus worden we teruggeworpen op het criterium van het geografisch-bestuurlijke onderscheid. Daar is bij de Nederlands-Indische politiek alle reden voor vanwege de grote geografische afstand tussen de bestuursniveaus en de moeilijke communicatie, zowel telegrafisch als qua fysiek transport. De niveaus zijn werkelijk gescheiden en dat verschilt van de situatie in bijvoorbeeld Nederland, waar een ambtenaar van de gemeente Den Haag in een kwartiertje via de provinciale griffie naar een departement kan lopen.

De bestuursniveaus zijn echter geen homogene belangengroepen en er is telkens binnen een niveau een belangenstrijd. Nas' definitie van een niveau, verdikking van bundelingen relaties, sluit een belangenconflict binnen een niveau helemaal niet uit. Wanneer op een niveau conflicten spelen is er echter geen sprake van dat een niveau eensgezind en doelbewust zijn schakelingen manipuleert om manifeste en latente doeleinden te realiseren. Een 'niveau' is een non-entiteit die we bij een sociologische analyse niet kunnen gebruiken. Telkens ook waren er belangengroepen, burgers, militairen, concessieaanvragers, die buiten de keten van bestuurlijke schakelingen vielen en die niet goed op een niveau waren in te schalen. Beschouwen we deze buitenstaanders als een eigen niveau dan doet zich het probleem voor dat de niveaus niet op grond van een eenduidig criterium onderscheiden worden en dat het onduidelijk is waar dat extra niveau in de hele keten geplaatst moet worden.

Belangenstrijd binnen een niveau is te beschrijven met het begrip horizontale schakeling. Deze term botst echter met het concept van een verticale keten van schakelingen en de betekenis van het begrip 'horizontale schakeling' is dan ook nog niet uitgewerkt. In het voorbeeld van de spoorwegaanleg bleek bij de rivaliteit tussen de west- en oostkust van Sumatra dat op een niveau competitie kan zijn, zonder dat er überhaupt een schakeling is, zelfs geen horizontale. Wat betreft de term (verticale) 'schakeling' blijft het verwarrend dat die in twee betekenissen de ronde doet in de werkgroep schakelingen, als abstracte relatie en als concrete uitwisseling van informatie. Bij afzonderlijke analyses kan men naar eigen inzichten een betekenis kiezen. Ik stel zelf voor de term schakeling voortaan te reserveren voor het concrete punt van informatie- of energieover-

dracht. Wanneer men de abstracte relatie tussen niveaus wil aanduiden, kan men toch gewoon over een sociale relatie spreken? We zijn dan meteen van de *contradictio in terminis* 'horizontale schakeling' af.

Het laatste punt is de beschikbaarheid van bronnen. Alle drie de aangehaalde voorbeelden hebben overvloedig bronnenmateriaal. Desalniettemin was er telkens een groot gebrek aan informatie over de informele schakelingen. A priori mogen we verwachten dat de informele relaties van groot belang zijn en telkens bleek dit ook daadwerkelijk het geval. Als bij deze zo rijk gedocumenteerde gevalstudies essentiële gegevens ontbreken, kunnen we niet verwachten dat een complete historische schakelingen-analyse ooit mogelijk is.

Er valt dus het een en ander op het schakelingen-perspectief aan te merken. Maar wat is de waarde dan wel? Het heeft wel degelijk zijn nut bewezen door te wijzen op het belang van bepaalde relaties bij het ontstaan van Indonesische gemeentes en de besluitvorming over spoorwegaanleg. In het artikel over de militaire expansie waar het perspectief niet gebruikt werd, werden enkele relevante niveaus gemist, namelijk de militairen, inheemse vorsten en buitenlandse regeringen.

7. Conclusie

Het schakelingen-perspectief is toegepast op drie historische voorbeelden uit de negentiende-eeuwse koloniale politiek in Indonesië: het ontstaan van de gemeente, militaire expansie en spoorwegbouw in West-Sumatra. Bij drie toepassingen van het schakelingen-perspectief keerden dezelfde problemen terug, zoals het feit dat niet alle belangengroepen in niveaus onder te brengen zijn, de niveaus geen homogene belangengroepen zijn, 'schakeling' twee betekenissen heeft en onduidelijk is wat onder een horizontale schakeling verstaan moet worden. Wat nog onvoldoende als theoretisch concept is uitgewerkt, doch wat wel van belang is, is de 'inhoud' van de schakelingen. Hoewel ik mijn kritiek beperk tot historische schakelingen-analyses lijkt het mij waarschijnlijk dat deze theoretische bezwaren ook gelden voor contemporain onderzoek. Een praktisch bezwaar bij het historische onderzoek is het gebrek aan bronnen die informatie geven over de informele schakelingen. Daar de drie aangehaalde bronnen zeer rijk gedocumenteerd waren, kan men zich afvragen of er ooit een historisch onderwerp gevonden kan worden waarover zoveel materiaal beschikbaar is dat het zich leent voor een schakelingen-analyse.

Liever dan het vermoeiende woordgebruik te hanteren van verticale en horizontale schakelingen (waarvan de horizontale geen schakeling zijn) tussen niveaus met een eigen belang (die niet bestaan), zou ik willen spreken van relaties

tussen belangengroepen, die boven-, onder- of nevengeschikt kunnen zijn. Het schakelingen-perspectief gaat dan erg op een 'ouderwetse' netwerkanalyse lijken. Ik bedoel dan niet de sociometrische techniek waarbij gesproken wordt van centraliteit, dichtheid et cetera (Hage & Harary, 1983). Ik denk dan aan de netwerkanalyse als onderzoeksperspectief voor politieke processen, waarbij aandacht is voor facties die hun doel proberen te bereiken door bepaalde relaties te mobiliseren. (Bax, 1978; Blok, 1972).

De overeenkomsten tussen het schakelingen-perspectief en een netwerkanalyse zijn frappant. De netwerkanalyse is eveneens zowel een heuristisch middel als een begin van een verklarende theorie van sociale processen. Personen met een grote onderlinge dichtheid van relaties vormen een cluster in het netwerk en een cluster kan een gemeenschappelijk belang hebben. Er zijn belangengroepen met manifeste en latente doeleinden, die formele en informele relaties onderhouden en die boven-, onder- of nevengeschikt zijn. Ook de netwerkanalyse is actor-gericht.

Is het schakelingen-perspectief dan eigenlijk wel iets nieuws, of is het oude wijn in nieuwe zakken? Deze vraag hebben ook de leden van de Werkgroep Schakelingen zich al gesteld en ook zij maken de vergelijking met de netwerkanalyse (Galjart, 1989; Wolters, 1989). Ik zelf neig er sterk toe het niet als een vernieuwing te zien en stem wat dat betreft in met Lagerberg. Wat het schakelingen-perspectief aan de netwerkanalyse toevoegt is slechts de overbodige en eenzijdige verticale vertekening.

Daarmee wil ik het schakelingen-perspectief geenszins als nutteloos ter zijde schuiven. Uit de verschillende bijdragen van de werkgroepleden (Nas e.a., 1989) blijkt telkens de verrassing waarmee ze door het perspectief nieuwe verbanden hebben gelegd. Bij het onderzoek naar de Westsumatraanse spoorwegaanleg ben ook ik door het perspectief gewezen op het belang van bepaalde niveaus en de schakelingen daartussen. Het belang van het perspectief is waarschijnlijk slechts tijdelijk als een attenderend begrip. Het doorbreekt het simplisme van klassieke antropologische studies op één locatie en van afhankelijkheidstheorieën, die er bij voorbaat van uitgaan dat één niveau dominant is.

Literatuur

- Bax, Mart (1978). *Jaap Joop Mies; leesplank van de netwerkanalyse*. Van Gorcum, Assen, Amsterdam.
- Blok, Anton (1972). *The maffia of a Sicilian village (1860-1960); an anthropological study of political middlemen*. Dissertatie UvA.
- Colombijn (in druk). Uiteenlopende spoorrails; de verschillende ideeën over spoorweg-aanleg en ontginning van het Umbilin-kolenveld in West-Sumatra, 1868-1891. In: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*.

- Fasseur, C. (1979). 'Een koloniale paradox; de Nederlandse expansie in de Indonesische archipel in het midden der negentiende eeuw (1830-1870)'. *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 92, p. 162-186.
- Galjart, B.F. (1989). 'Het schakelingen-perspectief in de ontwikkelingssociologie: iets nieuws?'. In: Nas e.a. (eds.) p. 225-243.
- Hage, Per & Frank Harary (1983). *Structural models in anthropology*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lagerberg, Kees (1990). 'Het schakelingen-perspectief: een analyse à la Mondriaan'. *Internationale spectator*, 44, p. 167, 168.
- Nas, P.J.M. (1989a). 'Het schakelingen-perspectief'. In: Nas e.a. (eds.) p. 7-23.
- Nas, P.J.M. (1989b). 'Ontstaan en ontwikkeling van de Indonesische gemeente in schakelingen-perspectief'. In: Nas e.a. (eds.) p. 95-116.
- Nas, P.J.M., J.W. Schoorl & B.F. Galjart (eds.) (1989). *Aanzetten tot een schakelingen-perspectief in de ontwikkelingssociologie*. Vakgroep CA en SNWS, Leiden.
- Schoorl, J.W. (1989). 'Voorwoord'. In: Nas e.a. (eds.) p. 1-5.
- Speckmann, J.D. (1989). 'De opzet van onderzoek in het kader van het schakelingen-perspectief'. In: Nas e.a. (eds.) p. 213-223.
- Streefland, Pieter (1986). 'Methodologische problemen bij onderzoek naar schakelingen'. *IM-WOO Bulletin* 14-1, p. 17, 18.
- Wolters, W.G. (1989). 'Niveaus en schakelingen: een alternatieve benadering van ontwikkelingsproblemen'. In: Nas e.a. (eds.) p. 25-42.