

Ambtshalve

De bureaucratisering van Nederland en de disciplinerings van de ambtenaar

1. Inleiding

In de geschriften van Gogol en Kafka zijn overheidsbureaucratieën uitgegroeid tot het symbool van de moderne samenleving. Nu eens overweegt het getob van de ambtenaar, dan weer staat het leed van de cliënten in de soms surreële wereld van missiven en oekazen centraal. De literaire verbeelding is gelijk opgegaan met de ontwikkeling van sociologisch onderzoek naar overheidsbureaucratieën (Weber) en sociale differentiatie (Durkheim).

In tegenstelling tot romanciers en sociologen hebben antropologen zich betrekkelijk weinig bekommerd om de leefwereld van griffier, com-mies en kantoorklerk. De ontdekking van Europa als regionaal studieveld betekende niet dat deze ‘verworvenheden’ van de Europese samenlevingen op de onderzoeksagenda werden gezet. In de jaren tachtig ontsprong wel terzijde van *mainstream* antropologie het specialisme organisatie-antropologie. Een deel van de literatuur die onder deze noemer verscheen, bleek onder invloed van bestuurskunde in hoge mate *management-biased* te zijn, gericht op sturing van moderne organisaties. Er zijn echter ook interessante inspanningen verricht om te komen tot een etnografie van organisaties. Czarniawska lanceerde in *Narrating the Organization* (1997; vgl. Linstead 1999) het neologisme ‘*ergonography*’ om deze loot aan de boom van arbeidsantropologie te benoemen. Etnologie zou volgens Czarniawksa te veel geïdentificeerd worden met de samenleving buiten de organisatie en, zou ik willen toevoegen, met ‘anderen’ in het algemeen. Ambtenaren- en organisatiestudies zijn mede de studies naar onszelf, zoals lezing van Wright Mills’ immer relevante passages in *White Collar* over de verambtelijking van de universiteit duidelijk maakt. Organisatie-antropologie, aldus Czarniawska, zou zich moeten laten leiden door een combinatie van institutionalisme en interpretatieve antropologie in het achterhalen van de concepties die de organisatie construeren en de individuen daarbinnen socialiseren. Dit is in feite een pleidooi voor een gecombineerde beschrijving van organisatie- en oriëntatievorming. Wat daarbij ontbreekt maar wel wenselijk is, is een langetermijnvisie op beide processen.

Deze opdracht opent de deur naar het werk van historici die zich in onderzoek naar de vroegmoderne bureaucratieën laten inspireren door sociaal-wetenschappelijke literatuur. Het zou bij voorkeur niet alleen moeten gaan om een weberiaanse bepaling van de graad van bureaucratisering, maar ook en vooral om de vraag hoe ambtshalve handelen en ambtsbejag nastreven zich als tegengestelde kernbegrippen van het ambtelijk ethos hebben ontwikkeld. Deze vraag reikt verder dan die naar de legitimiteit van persoonlijke verrijking. Het ambtelijk ethos heeft in een bredere betekenis betrekking op de onderschikking van de persoonlijke motivaties en loyaliteit van de functionaris aan een abstracte entiteit. Er is geen einde aan dit proces zoals wordt geïllustreerd door twee *causes célèbres* die ten tijde van dit schrijven in de nationale media breed worden uitgemeten. De eerste betreft het geval van een assistent-griffier die tegen de zin van haar werkgever met een hoofddoek haar functie in de rechtszaal wenst uit te oefenen. Zij heeft hierin het recht aan haar zijde gekregen. Het tweede geval draaide om een Friese ambtenaar van de Burgerlijke Stand die weigerde 'homohuwelijken' te sluiten. Dit kwam haar op beëindiging van het arbeidscontract te staan. Beide casus, stellen de grenzen van het ambtelijk ethos aan de orde en wijzen op de relevantie van sociaal-wetenschappelijke aandacht voor het thema. De vraag die zich vervolgens voordoet is in hoeverre de historische literatuur kan bijdragen aan het oplossen van deze vraagstukken of, meer in het algemeen, aan sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar (overheids)organisaties.

Gunstig is dat geschiedenis en de maatschappijwetenschappen elkaar van oudsher precies in het onderzoek naar staatsvormingsprocessen hebben gevonden (Vries 1991: 308-337). Drie recent verschenen monografieën en een bundel sluiten bij deze regel aan in zoverre ze het zoeklicht richten op bureaucratiseringsprocessen in Nederland. Dit artikel is bedoeld als bespreking van deze publicaties in het licht van bovenstaande inleidende beschouwing.

In *De staat van dienst: De gewestelijke ambtenaren van Holland en Zeeland in de Bourgondische periode (1425-1482)* van Mario Damen wordt het staatsvormingsproces in de Bourgondische Nederlanden beschreven aan de hand van een collectieve biografie van het personeel van enkele gewestelijke instellingen. In het 'integratieproces' van afzonderlijke gewesten, aldus de auteur, vervulden de netwerken van deze ambtenaren een cruciale rol. De staat van dienst is gebaseerd op een prosopografie, de methode die bij uitstek verantwoordelijk is geweest voor de sociologisering van geschied-historisch onderzoek van binnenuit (Huussen jr. 1981; Stone 1971). Ook F.P. Wagenaars *'Dat de regering niet en bestaat by het corpus van de magistraet van den hage alleen': de sociëteit van 's Gravenhage (1587-1802)*. Een onderzoek naar bureaucratisering (2000) is sociologisch van opzet. Hier ligt de nadruk op een proeve van de 'klassieke' historische sociologie. Dit betekent dat de specifieke casus van de in de titel genoemde bestuurlijke instelling uitdrukkelijk in dienst staat van de vraag naar de langetermijnpatronen in het bureau-

tiseringsproces. Kenmerken van dit algemene proces worden onderscheiden alvorens ze in het verloop van de studie in de casus op aan- danwel afwezigheid worden getoetst.

Twee van de hier besproken publicaties slaan een andere weg in. In de bundel *Bureaucraten betrapt: Historische opstellen* (2001) wordt de staat in navolging van Jacob Burckhardt 'een cultureel fenomeen' genoemd en om die reden opgevat als een object van cultuurhistorisch onderzoek. Dit uitgangspunt, uiteengezet in het voorwoord van de redacteur P.J.A.N. Rietbergen, wordt in een negental inhoudelijk en methodologisch gevarieerde bijdragen uitgedragen. In het vierde boek is de evenzeer cultuurhistorische benadering verdicht tot een narratieve microhistoria (vgl. Muir 1992) van het functioneren van overheidsdienaren in de Nederlandse vroegmoderne staat. Voorbijgaand aan institutionele geschiedenis gaat het Paul Knevel in *Het Haagse bureau: Zeventiende-eeuwse ambtenaren tussen staatsbelang en eigenbelang* (2001) om het uitdrukken van de lange termijn in een stoet van bij naam genoemde individuen. Zijn antipositivistische interesse voor het dagelijks leven en voor drama en detail sturen de auteur naar de dagelijkse sociale verhoudingen op de werkvloer. Het is deze laatste monografie van Knevel die als leidraad zal dienen bij het navigeren door de recente historische ambtenarenliteratuur. Centraal staat de vraag in hoeverre genoemde studies zijn te combineren en als zodanig een handreiking bieden aan de sociologische wetenschapsbeoefenaar in het begrijpen van bureaucratisering en ambts-halve handelen als sociaal en cultureel proces.

2. De melancholische ambtenaar

Ambtelijk secretaris Constantijn Huygens (sterfdatum 1697) verheugde zich iedere keer weer op de zaterdag. Als telg van een befaamde ambtenarendynastie was hij van zijn jeugd af aan voorbereid op de vervulling van een openbaar ambt. Na zich jaren noodgedwongen te hebben opgehouden in de coulissen van het Haags bedrijf was het op vierenveertigjarige leeftijd eindelijk zover: Constantijn werd in navolging van zijn vader benoemd tot secretaris van stadhouder Willem III van Oranje. Zijn werk bestond uit het redigeren en vertalen van stukken, het ordenen van paperassen en het ontvangen van rekwestranten. Constantijn kweet zich zo goed mogelijk van zijn taken, maar het lukte hem niet enig plezier aan zijn ambtelijk werk te ontnemen:

Het schijnt mijn lot te zijn, dat ik verplicht ben het grootste deel van mijn dagen door te brengen tussen mensen wier gezelschap mij koud laat,

schreef hij aan zijn broer Christiaan. Met het ouder worden zou Constantijn ook het greintje ambitie dat hem nog restte, verliezen. Terwijl zijn

ondergeschikte klerken hem in toenemende mate de schrijftaken ontnamen die extra inkomsten opleverden, verlangde Constantijn nog slechts 'kolen te mogen gaan planten' op zijn familielandgoed (betekenisvol 'Hofwijk' genaamd). Zonder omhalen dichtte hij voor de Haagse rederijkerskamer de frustratie van zich af:

Beminde Saterdagh, zijt ghij noch verr van komen?
Spoedt toch, en helpt mij weer aen Hofwijcks soeter droomen.

Constantijn Huygens beschikte over een bijzonder dichterlijk talent, maar zijn onvrede over de ambtelijke status was niet uniek. Een tijdgenoot noemde het klerkenbestaan een 'slavig en melancolyk leven'. Eén ambtenaar, noteerde Huygens in zijn dagboek, werd zelfs zodanig overmand door melancholie en angst voor de druk van zijn nieuwe functie, dat hij voor de verdrinkingsdood koos. Andere ambtenaren, waaronder Huygens en Jacob Cats, zochten hun toevlucht in de poëzie. Historicus Paul Knevel, aan wiens boek deze gegevens zijn ontleend, verbindt hier de conclusie aan:

(...) [m]et enige overdrijving kan men melancholie inderdaad bestempelen tot de beroepsziekte onder ambtenaren die met schrijven en kopiëren hun brood verdienden. (2001: 110)

Huygens is één van de ambtenaren van de Nederlandse Republiek die Knevel portretteert in *Het Haagse bureau*. Met gevoel voor publiciteit verwijst de titel naar J.J. Voskuils romancyclus *Het bureau*. Het moet gezegd dat de auteur met de titel *Het Haagse bureau* meer doet dan inspelen op een hype. De aandacht die in het boek wordt geschonken aan de 'frustraties en ambities' van het ambtenarenbestaan en aan inzichtelijke details van individuele levens in de Haagse bureaus, lijkt inderdaad geïnspireerd door Voskuils minutieuze beschrijvingen van het dagelijks contact op de werkvloer van het volkskundig bureau.

Interessant in *Het Haagse bureau* zijn vooral de uiteenzettingen over de zich geleidelijk ontwikkelende ambtelijke habitus in de jonge Republiek. Ik moest zelf bij lezing vooral denken aan een serie beschouwingen van Robert K. Merton over de mogelijke aanpassingen van individuen in bureaucratische instituties (Merton 1968b, 1968c, 1968d). Merton wees in het bijzonder op ontsporingen van ambtenaren in hun pogingen een balans te vinden tussen conformering aan de eisen van een bureaucratische organisatie en vervulling van individuele ambities. Ontsporing (*anomie*) uit zich in vier vormen:

- ritualistische navolging van institutionele regels gaat gepaard met opgeven van ambities (*ritualism*);
- het nastreven van ambities gaat gepaard met oprekken van of het zich onttrekken aan de regels (*innovation*);

- het afzweren van regels en ambities leidt tot terugtrekking uit de institutie (*retreatism*);
- verzet tegen institutionele eisen gaat gepaard met formuleren van alternatieve ambities (*rebellion*).

Een prominent criticus heeft erop gewezen dat Mertons bespiegelingen over anomie gebaseerd zijn op een artificiële en waarderende tegenstelling tussen anomie (wanorde) en sociale structuur (orde) (Elias 1985: 218- 223). Deze kritiek snijdt hout. Zeker waar het gaat om onderzoek naar het dagelijkse ambtelijke bestaan, ligt overdreven aandacht voor wat als afwijkend kan worden betiteld op de loer. Toch meen ik dat Mertons poging ‘to grasp history and biography and the relations between the two’¹ waardering verdient, vooral als handreiking in het verwerven van een beter begrip voor individuele bureaucratische carrières. Het Haagse bureau levert mooie gevallen op voor deze kanttekening. Ten eerste is daar Constantijn Huygens als een zeventiende-eeuwse ‘sociale ritualist’ die de ambitie en hoop op sociale stijging heeft laten varén. Om iedere onzekerheid op het werk uit te sluiten, vaart hij blind op het kompas van de dagelijkse routine. Als zoon van een lid van de Raad van State was Huygens voorbestemd om eveneens een hoge bestuurlijke post te verwerven. Een juridische studie was daartoe een gewichtige maar geenszins exclusieve voorwaarde. Minstens zo belangrijk was de humanistische opleiding-in-huis die Constantijn en zijn broer van hun vader opgelegd kregen. Centraal daarin stond het aanleren en verinnerlijken van beheerst taalgebruik, gedrag en lichaamshouding. Als toekomstige *honnêtes hommes* dienden zij het hele repertoire aan voorkomend gedrag voor het ‘toneel des levens’ onder de knie te krijgen. De jeugdige disciplinerende, nog eens versterkt door het jarenlange antichambren, hadden van secretaris Constantijn ‘un vrai fidele esclave et serviteur’ gemaakt, die slechts bevrediging vond in poëzie, muziek en tuinieren. Verzet noch overtreding van de regels was voor hem een optie.

Dit laatste geldt zeker niet voor Cornelis Musch (sterfdatum 1650), de ‘spin in het bureaucratische web’ en de ‘meest machtige’ ambtenaar in de eerste helft van de zeventiende eeuw. Innovatief gebruik van de regels ging bij hem geleidelijk over in deviant gedrag (lees: witteboordencriminaliteit). In de populaire verbeelding van zijn vijanden was Musch van lage komaf. ‘Visch-Teven-Soon’ Musch was eierzuchtig en bereid om de regels aan zijn laars te lappen als zijn ambities daardoor verwezenlijkt konden worden. Musch groeide uit tot icoon van de ‘cantoordieven’ die zich door geschenken een ambt hadden verworven en deze later met betaalde gunsten dubbeldeik terugverdienden. Hij deed zich graag beter voor dan hij was door te pretenderen van adel te zijn en zich te buiten te gaan aan *conspicuous consumption*. Het zou hem uiteindelijk ontmaskeren en ten val brengen: volgens sommigen geplaagd door ‘gewetensangst’ kwam ook deze ambtenaar door zelfmoord aan zijn einde.

Musch’ carrière was *larger than life* en het is dan ook niet verwonderlijk

dat A. Alberts deze geschikt achtte als onderwerp voor de historische ambtenarenroman *Venster op het binnenhof*. Al eerder had Alberts aan Mertons derde vorm van ambtenarenontsporing, (temporary) *retreatism*, een mooi verhaal in de bundel *De eilanden gewijd* (Ensel 2000). In het echt is deze vorm van ontsporing echter minder makkelijk op te diepen uit historische bronnen dan crimineel gedrag. Het frequent voorkomen van melancholie onder ambtenaren mag evenwel gelden als aanwijzing dat het zeventiende-eeuwse ambtenarenkorps talrijke drop-outs kende. Eén daarvan was Thomas Viglius. Zijn vader was een succesvol ambtenaar, die net als vader Huygens zijn zoon voorbereidde op een carrière in de Haagse bureaucratie. Al op dertienjarige leeftijd werd Thomas tot tweede klerk benoemd. Hier bleef het ook bij: '[E]nmaal volwassen bleek hij volkomen ongeschikt voor zijn werk, overvallen als hij werd door aanvallen van melancholie ofte swaarmoedigheid' (Knevel 2001: 111). De financiële verplichtingen die zijn vader na aankoop van het klerkenambt zijn zoon had opgelegd, zullen debet zijn geweest aan de melancholie van zoonlief. Zonder succes werden verschillende artsen geraadpleegd, waarna Thomas gedwongen werd het ambt over te dragen op een substituut. Zijn ambtelijke carrière was ten einde.

3. Historiografie

Knevels boek is voortgekomen uit een omvangrijk nwo-project naar de cultuurgeschiedenis van de Nederlandse Republiek in de zeventiende eeuw. Persoonlijke inspiratie verkreeg Knevel zoals gezegd door *Het bureau*, waarvan het eerste deel bij aanvang van het onderzoek verscheen. Het zal zeker hebben bijgedragen tot verhoogde aandacht voor de privé-fantasieën en -ergernissen van de Haagse ambtenaren. Ook het liber amicorum *Bureaucraten* betreft van Rietbergen stelt te opteren voor een cultuurhistorische benadering van onderzoek naar bureaucratisering. In tegenstelling tot Knevel wiens inkijkjes in de krochten van de ambtelijke geest de zeventiende-eeuwse mentaliteit tot leven brengt, is in *Bureaucraten* betraapt niet altijd duidelijk wat het label 'cultuurhistorisch' daadwerkelijk inhoudt. Rietbergen vraagt in zijn bijdrage aandacht voor de 'zachte' kant van de uitvoerende macht, dat wil zeggen voor de embryonale vormen van nationaal cultuurbeleid ('de bureaucratisering van het publiek sentiment'). Nochtans gaat het hier meer over het concept 'cultuur' dan over de cultuurhistorisch benadering.

Een cultuurhistorisch thema in het kielzog van het bureaucratiseringsproces en de genese van het ambtelijk ethos dat Knevels boek opwerpt – bijvoorbeeld in de schets van de disciplinerende van ambtenaar Huygens – is de samenhang in de ontwikkeling van en opvattingen over werk, vrije tijd en ontspanning. Mario Damen ziet zich nog genoodzaakt in zijn *De staat van dienst* (2000: 211) over de ambtenaren in de Bourgondische tijd op te merken dat 'edelen' 'zeker niet dom [waren] en ... hun vrije tijd niet alleen

aan de jacht en toernooien besteedden'. Twee eeuwen later – zo laat Knevels boek zien – mijmeren de ambtenaren gefrustreerd over de vrije tijd die zij ontberen. Het roept de vraag op hoe de individuele lotgevallen van Huygens en zijn ambtelijke collega's ons iets kunnen vertellen over het proces van verambtelijking in de vroegmoderne tijd.

Het *Haagse bureau* is deel van een groeiende historisch-sociologische literatuur over de verambtelijking van Nederland, niettegenstaande Knevels tegenzin met dit specialisme te worden geïdentificeerd. Het boek wil vooral leesbaar zijn voor een groot publiek en het bereikt dit door 'een bonte verzameling zeventiende-eeuwse Haagse ambtenaren de revue te laten passeren'. Later wordt dit 'bonte' gezelschap vertaald in 'een mozaïek van individuele levensgeschiedenissen'. Letterlijk op de laatste twee pagina's stelt Knevel dat het ook allemaal heel anders had gekund. Hij verwijst hiervoor naar studies waarin getracht is Webers beschouwingen over bureaucratisering toe te passen op de vroegmoderne tijd. Dergelijke studies – Wagenaars studie met de lange titel (2000) is de meest recente – hebben hun waarde, maar dragen volgens Knevel in de zoektocht naar een geformaliseerde onpersoonlijke bureaucratische organisatie een sterk anachronistisch element in zich. Met *Het Haagse bureau* wil de auteur daarentegen laten zien dat de bureaucratische organisatie in de vroegmoderne tijd 'mensenwerk' was. Dit is een interessant punt en had meer uitwerking verdient bij aanvang en besluit van de studie. Veel van wat Knevel beoogt, blijft nu impliciet en het 'programma' dat ten grondslag ligt aan het boek onuitgesproken. Laat ik hier een begin maken met een explicitering door de historiografische context van Knevels benadering in kaart te brengen.

De bureaucratische organisatie in de vroegmoderne tijd was in rekrutering en werkwijze gefragmenteerd, verpersoonlijkt en nog in beperkte mate geformaliseerd. Zo maken zowel *Het Haagse bureau* als *De staat van dienst* duidelijk. Voor Nederland geldt dat de Bourgondische periode (1433-1482), de vroegmoderne Republiek ten tijde van de Opstand (1572-1648) en de Bataafs-Franse tijd (1795-1813) drie kernmomenten zijn in het staatsvormings- en bureaucratiseringsproces. Misschien dat pas na 1800 gesproken kan worden van een ambtelijk apparaat dat de benaming bureaucratie rechtvaardigt. Elze Luikens draagt hiervoor materiaal aan in een lokale studie van de periode 1810-1813 in Apeldoorn onder de noemer 'de bureaucratisering slaat toe'. Anton van der Sande, in een tweede opstel uit *Bureaucraten betrapt*, volgt hetzelfde spoor. Zijn opmerkelijke argument is het ontbreken van ambtenarengrappen in de vroegmoderne tijd. Pas met de explosieve groei van het ambtenarendom na 1798 kon de ambtenaar uitgroeien tot een geridiculiseerde literaire verschijning (uitmondend in de kafkaësk ervaringen van Bomans' Pa Pinkelman en Tante Pollewop).

In de boeken van Knevel en Damen wordt niettemin de stelling betrokken dat zicht op de wording van de Nederlandse staat en inzicht in de vroegmoderne samenleving wel degelijk een greep op het functioneren van het werkzame ambtenarenkorps vereist. Aangezien het conceptuele raam-

werk verbonden met moderne bureaucratieën daarbij niet van dienst kan zijn, hebben de twee hun gereedschap elders betrokken. Beiden hebben minstens twee gemeenschappelijke sociaal-wetenschappelijke inspiratiebronnen: Anton Bloks 'Variations in Patronage' dat in 1969 in een themanummer van de Sociologische Gids verscheen en Eric Wolfs 'Kinship, Friendship and Patron-client Relations in Complex Societies' uit 1961, dat in een verzamelbundel over patronage is opgenomen. Blok en Wolf traden al eerder op als antropologische bobsy twins in Luuc Kooijmans' *Vriendschap en de kunst van het overleven in de zeventiende en achttiende eeuw* (1997) en in het artikel 'Willem van Oranje als hoog edelman: Patronage in de Habsburgse Nederlanden' van Henk van Nierop uit 1984. Het is aannemelijk dat dit laatste artikel als bron voor Damen en Knevel heeft gediend. Het artikel is een eerste inventarisatie van wat de historicus vermag met de sociaal-wetenschappelijke literatuur over patronage, cliëntelisme en vriendschap. De casus bestaat uit een onderzoek naar Willem van Oranje's patronagebetrekkingen in zijn functies als militair bevelhebber, stadhouder en edelman.² In het geval van Damen is de verbinding in de inleiding van zijn boek aangegeven:

In navolging van de antropologen Wolf en Blok benoemen Van Nierop en Blockmans dit bemiddelingssysteem als makelaardij dat onderscheiden wordt (of beschouwd wordt als een vorm) van patronage.

De relatie tussen het werk van Kooijmans en Van Nierop is mij niet geheel duidelijk. Kooijmans pionierde met prosopografisch onderzoek naar de stedelijke elites van Holland (zie hieronder), maar de these van zijn boek over vriendschap is reeds in het 1984 artikel van Van Nierop opgenomen:

Het instrumentele, doelgerichte karakter van patronage is belangrijk, evenals het persoonlijke en ongestructureerde ervan. Hierdoor onderscheidt patronage zich (...) van wat wij tegenwoordig onder vriendschap verstaan – die is immers meestal tussen sociaal gelijken, en niet op een bepaald doel gericht, ze is doel in zichzelf (...).

Er is een duidelijke 'Amsterdamse connectie' tussen de auteurs die met het onderwerp van patronage en vriendschap in de vroegmoderne tijd aan de slag zijn gegaan. De uitzondering is Wim Blockmans, de Belgische historicus die in Leiden werkzaam is en optrad als promotor van Mario Damen. Blockmans diende ook reeds in 1984 als inspiratiebron voor Van Nierop en mag de initiator van het patronageonderzoek in de veertiende en vijftiende eeuw genoemd worden (Blockmans 1985). Al met al blijkt het themanummer over patronage van de Sociologische Gids uit 1969 een schot in de roos te zijn geweest. Het is vooral Bloks 'Variations in Patronage' dat vanwege de historische invalshoek in de citeergemeenschap is opgenomen, maar Van Nierop noemt ook de andere auteurs van de bundel (Ellemers, Boissevain en Wertheim).

Aandacht voor de andere gedaante van politiek en bestuur in de vroegmoderne geschiedschrijving van Nederland gaat terug tot D.J. Roorda's Partij en factie uit 1961 (vgl. Roorda 1978; Roorda en Huusen jr. 1977), waarin de these wordt ontvouwd dat de elite in de Republiek meer in tijdelijke, op belangenbehartiging gerichte facties dan in ideologisch gestutte partijen was georganiseerd. Roorda verzette zich met name tegen de steile kritiek van de grote negentiende-eeuwse historicus Robert Fruin op de kuiperijen en corruptie van de zeventiende-eeuwse regenten. Ambtsbejag en ambtenbegeving waren ook toen al veelvuldig terugkerende onderwerpen in de literatuur. Roorda noemde in zijn studie als extreem voorbeeld een openbare toerbeurtenkalender uit 1674, die de roulatie van ambten onder een klein clubje regenten tot ver na 2000 regelde (Roorda 1978: 25). Wagenaar gaat in zijn casestudy van het uitdijende bestuursorgaan 'de sociëteit van 's Gravenhage' een stap verder. Met Raatschelders en Van der Braam als leidsmannen, legt hij een weberiaanse meetlat langs de organisatie die in eerste instantie verantwoordelijk was voor de belastingheffing in het district Den Haag: Ambten blijken door 'hele dynastieën' te worden vervuld, de scheiding tussen openbare en private financiën was soms vaag en functies (waaronder die van hoogleraar!) werden in het leven geroepen om bevriende relaties aan een betrekking te helpen (Wagenaar 2000: 209-212, 233). Damen en Knevel trachten nog verder in te zoomen, om op deze wijze niet slechts een oordeel te kunnen vellen over de graad van bureaucratisering – Wagenaars belangrijkste doelstelling – maar om de vroegmoderne sociale relaties waarbinnen ambtenbegeving plaats kon vinden, in kaart te brengen. De sociaal-wetenschappelijke literatuur helpt de vraag te beantwoorden welke rol patronage en vriendschap vervulden in het functioneren van het, ideaaltypisch, onpersoonlijke en belangeloze bureaucratische apparaat. Het gewicht van patronage en vriendschap roept de vraag op naar de af- of aanwezigheid van een ambtelijk ethos.

4. Trouw en vertrouwen

Het Haagse bureau past in de inmiddels duurzame aandacht onder historici voor persoonsgebonden netwerken als overheersend sociaal verband in de vroegmoderne tijd. Deze netwerken waren informeel en fluïde. Hier ligt ook de kern van Knevels bezwaar tegen de institutionele benadering van bureaucratisering, waarvan Wagenaars studie een voorbeeld is.

De veroordeling van zeventiende-eeuwse praktijken als onrechtmatig en immoreel, noemt Knevel met recht anachronistisch. De ondertitel 'tussen staatsbelang en eigenbelang' wil suggereren dat informele sociale verbanden het desem vormden van de vroegmoderne bureaucratie. Zoals gezegd had ik graag gezien dat Knevels bezwaren een meer programmatische formulering hadden gekregen. Hierbij had gepast een antwoord op de vraag hoe zijn microscopische aandacht voor individuele ambtenaren een

alternatief biedt voor de focus op statelijke ontwikkelingen. Los van Knevels aan tijd en plaats gebonden studie is de bredere vraag relevant, hoe de informele persoonsgebonden sociale verbanden binnen het ambtelijk apparaat zich verhouden tot het bureaucratiseringsproces: Hoe verloopt de overgang naar onpersoonlijke geformaliseerde verhoudingen die wij nu als kenmerkend voor bureaucratieën typeren? Het doorwrochte artikel over gratieverlening in Bourgondisch-Habsburgs Nederland van Vrolijk in de bundel *Bureaucraten betraapt* is een voorbeeld van de aandacht voor dit proces. De gratieverleningspraktijken van lokale officieren van justitie waren flexibel en nu en dan gestuurd door 'geldhonger'. In een complex proces werden deze praktijken op een hoger niveau omgezet in gecentraliseerde en geformaliseerde regelgeving.

Misschien dat de ondertitel van Knevels boek, 'Tussen staatsbelang en individueel belang', beter 'Over de samenhang tussen individueel en staatsbelang' had kunnen luiden. Damens *De staat van dienst* laat immers zien hoe familie- en vriendschapsbanden een fundamentele rol speelden in de vorming van een ambtelijke organisatie. Hetzelfde stelt Geurts in 'Vergeefse vervalsingen' (opgenomen in *Bureaucraten betraapt*) over de regeerperiode van Karel v. De implementatie van een ambtelijk apparaat in de Hollandse provincie van het Bourgondische rijk was mogelijk door gebruik te maken van bestaande ruimtelijk georganiseerde netwerken van adellijke patronen en hun cliënten. Vooral de clan van de Zeeuwse Van Borselens en het cliëntennetwerk van Karel van Charolais vormden het kader van de Bourgondische staat in Holland en Zeeland. Damen betoogt verder dat de informele contacten die steden onderhielden met ambtenaren van het centrale bestuur – onder andere door middel van aanzienlijke giften – statelijke integratie in de hand werkten. Een paradoxale conclusie zou hier kunnen zijn dat het leunen op familie- en vriendschapsbanden heeft geleid tot een versterking van het bureaucratiseringsproces.

Behalve naar de transformatie van ambtelijke sociale verbanden, zou de aandacht moeten uitgaan naar de genese van het ambtelijk ethos: bureaucrativering was een sociaal en cultureel proces. In dit verband kan de sleutel van de hierboven gestelde paradox liggen in de combinatie van trouw en vertrouwen. Voordat een ambtelijke habitus was uitgekristalliseerd, waren de banden tussen familieleden en tussen leenheer en leenmannen de basis voor de vereiste ambtelijke trouw. Feodale fidelité moest in het Bourgondische staatsvormingsproces worden omgezet in ambtelijke loyaliteit. De Bourgondische vorst gebruikte hiervoor financiële en andere materiële giften. Een kwantitatieve analyse wijst uit hoe Filips de Goede het middel van giften vooral hanteerde in de eerste vijftien jaar van zijn regeerperiode ter vestiging van zijn autoriteit (Damen 2000: 241). Daarnaast kon bij een priesterwijding, huwelijks- of doopfeest, waarbij de Bourgondische hertog soms als peetvader optrad, de ambtenaar op een ruime gift rekenen. Ook werden in deze periode ambtenaren nog beleend 'om menigen truwen dienst wille' (idem: 261).

‘De tijden waren veranderd’ schrijft Knevel (2001: 146) naar aanleiding van de gewijzigde noties over corruptie tussen het begin en het einde van de zeventiende eeuw. Het collectieve eergevoel van de ambtenaren vereiste dat men zich schrap zette tegen de verleidingen van ‘giffen ende gaven’. De ambtelijke erecode veronderstelde sterk te zijn waar zwakte de dagelijkse praktijk was en onpersoonlijk te handelen waar familiariteit had gedomineerd: eerlijkheid werd de norm. Verambtelijking impliceerde zo ook in het kielzog van de zich ontwikkelende ambtelijke erecode een proces van ritualisering en formalisering van het ambtelijk handelen, vastgelegd in ambtsregels en dagelijks getoetst op de werkvloer. ‘Beroepstrots’ (idem: 161) uitte zich in een althans op papier tot uitdrukking gebrachte scheiding tussen privé en openbaar domein. Het is in dit kader dat we Constantijn Huygens gejeremieer over de hem vreemde collega’s op het kantoor en het gebrek aan vrije tijd kunnen plaatsen. Het is de verdienste van de ambtelijke erecode om van onderschikking en onbeduidendheid een lovenswaardige levenshouding te maken.

5. Slotbeschouwing

Genoemde studies brengen drie scharniermomenten in het proces van staatsvorming en bureaucratisering in kaart. Schematisch gesteld leidt het nemen van de sociologische literatuur als inspiratiebron tot een focus op de formalisering van het ambtelijk apparaat. Centraal staat de vraag – bijvoorbeeld in Wagenaars studie – onder invloed van welke ontwikkelingen ambtshalve handelen zijn beslag kreeg. De toepassing van antropologische noties brengt het zoeklicht op de informele dimensies van het vroegmoderne ambtelijk handelen. Hier gaat het meer om de culturele en historische specificiteit van ambtelijk handelen, zoals Knevel met zijn historische studie met nadruk beoogt. Damens studie toont aan dat hier niet sprake hoeft te zijn van een tegenstelling. De notie van ambtshalve handelen heeft zich immers in nauwe binding met de uitbreiding van statelijke verbanden ontwikkeld. Knevels schets in Het Haagse bureau past in een historische ontwikkeling van bureaucratisering en van een toenemende veroordeling van ambtsbejag en persoonsgebonden loyaliteit. Het Haagse bureau toont het effect dat dit maatschappelijk proces had op de werkomstandigheden, de disciplineren en dus op de persoonlijkheid van de ambtenaar. De hier besproken studies hebben betrekking op verschillende tijden en plaatsen en als zodanig dienen ze ook in de eerste plaats te worden gewaardeerd. Wagenaars monografie wijkt in de sociologische doelstelling en werkwijze sterk af van de andere twee. De aandacht voor het algemene en structurele lijkt zich in De sociëteit van ‘s Gravenhage slecht te verenigen met het specifieke en bijzondere karakter van de casus. In Het Haagse bureau heeft het laatste juist de overhand. Bij lezing werd ik niettemin getroffen door de vele momenten waarop de studies elkaar als het ware bevragen. Wanneer het

gaat om de genese van het ambtelijk handelen en het ambtelijke ethos, komen de cultuurhistorische 'Knevel' en de sociologische 'Damen' goed van pas. De studie van de genese van het ambtelijk ethos is met deze boeken nog niet voltooid, wel aangevangen.

Noten

1 C. Wright Mills, *The sociological imagination*. Fortieth anniversary edition. Oxford: Oxford University Press (1959; 2000), 6.

2 Paul Knevel was indertijd een van de deelnemers aan het project waaruit het artikel van Henk van Nierop is voortgekomen.

Geraadpleegde literatuur

Alberts, A. (1987) Venster op het binnenhof. Amsterdam: G.A. van Oorschot.

Blockmans, Wim (1985) Corruptie, patronage, makelaardij en venaliteit als symptomen van een ontluikende staatsvorming in de Bourgondisch-Habsburgse Nederlanden. *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 11: 231-247.

Blok, Anton (1969) Variations in Patronage. *Sociologische Gids* 16: 365-378.

Czarniawska, Barbara (1997) *Narrating the Organization: Dramas of Institutional Identity*. Chicago, Londen: The University of Chicago Press.

Damen, Mario (2000) De staat van dienst: De gewestelijke ambtenaren van Holland en Zeeland in de Bourgondische periode (1425-1482). Hilversum: Verloren.

Elias, Norbert (1985) Over de begrippen 'sociale structuur' en 'anomie'. In: Norbert Elias en John L. Scotson, *De gevestigden en de buitenstaanders: Een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*. Eerste Engelstalige druk: 1965. 's Gravenhage: Ruward, p. 218-223.

Ensel, Remco (2000) *Afwezig met bericht: De bureaucratische fantasie*

van A. Alberts. *Amsterdams Socio-logisch Tijdschrift* 27/4: 391-410.

Huussen, jr., A.H. (1981) Lewis B. Namier (1888-1944). In: A.H. Huussen, jr., E.H. Kossmann en H. Renner (red.), *Historici van de twintigste eeuw*. Utrecht, Antwerpen: Het Spectrum, p. 162-180.

Knevel, Paul (2001) *Het Haagse bureau: Zeventiende-eeuwse ambtenaren tussen staatsbelang en eigenbelang*. Amsterdam: Prometheus, Bert Bakker.

Kooijmans, Luuc (1997) *Vriendschap en de kunst van het overleven in de zeventiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.

Merton, Robert K. (1968) *Social Theory and Social Structure*. 1968 Enlarged edition. New York: The Free Press.

Merton, Robert K. (1968b) *Social Structure and Anomie*. In: Idem 1968a, p. 185-214.

Merton, Robert K. (1968c) *Continuities in the Theory of Social Structure and Anomie*. In: Idem 1968a, p. 215-248.

Merton, Robert K. (1968d) *Bureaucratic Structure and Personality*. In: Idem 1968a, p. 249-260.

Mills, C. Wright (1956) *White Collar: The American Middle Classes*. Eerste druk 1951. Londen, Oxford, New York: Oxford University Press.

- Mills, C. Wright (2000) *The sociological imagination*. Eerste druk 1959. Fortieth anniversary edition. Oxford: Oxford University Press.
- Muir, Edward (1992) Introduction: Observing trifles. In: Edward Muir en Guido Ruggiero (red.), *Microhistory and the Lost Peoples of Europe*. Baltimore, Londen: The John Hopkins University Press, p. vii-xxviii.
- Nierop, H.F.K van (1984) Willem van Oranje als hoog edelman: Patronage in de Habsburgse Nederlanden? Bijdragen en Mededelingen tot de Geschiedenis der Nederlanden 9: 651-676.
- Rietbergen, P.J.A.N. (red.) (2001) *Bureaucraten betrapt: Historische opstellen*. Amersfoort: Uitgeverij Bekking.
- Roorda, D.J. en A.H. Huusen, jr. (1977) 'Das Heft in der Hand und Geld im Kasten': Historische beschouwingen over vroeg-moderne overheidsbureaucratie in Europa. *Tijdschrift voor Geschiedenis* 90: 303-327.
- Roorda, D.J. en A.H. Huusen, jr. (1978) Partij en factie: De oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties. Eerste druk 1962. Tweede ongewijzigde druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Linstead, Stephen (1999) An introduction to the textuality of organizations. *Studies in Cultures, Organizations and Societies* 5 (1) 1-12 (themanummer: 'The textuality of organizations').
- Stone, Lawrence (1971) *Prosopography*. *Daedalus* 100: 46-97.
- Voskuil, J.J. (1996-2000) *Het bureau*. 7 delen. Amsterdam: G.A. Van Oorschot.
- Vries, Peer (1991) Historische sociologie: Op zoek naar processen en structuren. In: Herman Beliën en Gert Jan van Setten (red.), *Geschiedschrijving in de twintigste eeuw: Discussie zonder eind*. Amsterdam: Agon, p. 301-341.
- Wagenaar, F.P. (2000) 'Dat de regering niet en bestaat by het corpus van de magistraet van den hage alleen': De sociëteit van 's Gravenhage (1587-1802). Een onderzoek naar bureaucratisering. Hilversum: Verloren.
- Wolf, Eric (1966) Kinship, Friendship and Patron-client Relations in Complex Societies. In: M. Banton (red.) *The Social Anthropology of Complex Societies*. Londen: Tavistock, p. 1-22.