

Ambtenaren in Nederland (1815-1915)*

N. RANDERAAD

Inleiding

In 1847 publiceerde een vader een boekje, waarin hij zijn zoon uitlegde hoe het een ambtenaar betaamt te leven en te werken. De vader kon zelf bogen op een lange carrière in staatsdienst en meende derhalve zijn zoon, die in zijn voetspoor was gevolgd, te kunnen voorgaan op de 'moeijelijke en dikwijls ondankbare ambtenaarsreize door dit leven' 1. De relatie tot het publiek stond voorop. Ten eerste moest de ambtenaar, uit de aard der zaak, in de uitoefening van zijn beroep geen aanzien des persoons tonen. Ten tweede zou hij zich, naast zijn ambtelijke plichten, moeten wijden 'aan die burgerlijke of kerkelijke betrekkingen, die slechts moeite en geen loon aanbrengen'². Zo zou hij bijvoorbeeld lid van een sociëteit in zijn woonplaats dienen te worden. Niet minder dan dienaar van het publiek was de ambtenaar dienaar van de staat. En dat had vergaande consequenties: 'Gehoorzaamheid aan den staat is de pligt van elk burger, maar daarenboven de roeping van elk ambtenaar'³. De politieke situatie van het moment, aan de vooravond van het roerige revolutiejaar, vervulde de bezorgde vader met grote reserves ten aanzien van communistische, socialistische en aanverwante denkbeelden. Hij zag het als de morele plicht van de ambtenaar niets toe te geven aan dergelijke 'scheeve redeneringen en gevolgtrekkingen' 4. In het algemeen, zo hield hij zijn zoon voor, moest de overheidsdienaar de regering steunen tegen elke oppositie.

Deze deugdspiegel laat zien dat reeds in de eerste helft van de negentiende eeuw het besef doorgedrongen was dat de ambtenaar zowel jegens de staat als jegens de maatschappij zwaarwegende verplichtingen had. Hij was niet meer louter de hofdienaar van het *ancien régime* of, zoals het in de Nederlandse situatie wellicht beter past, een begunstigde, vaak tijdelijk begiftigd met een ambt, maar, zoals een hoge ministeriële ambtenaar het in de jaren 1840 uitdrukte, veeleer een staatsdienaar gekenmerkt door 'eene voortdurende werkzaamheid welke op last der maatschappij ten hare nutte verrigt word'⁵. Tezelfder tijd sneed ook Thorbecke, tijdens zijn hoogleraarschap te Leiden, dit probleem aan. Hij benaderde het vanuit een juridisch oogpunt en stelde zijn studenten de retorische vraag:

Behoort de ambtenaar uitsluitend aan zijn overste in het bestuur, is hij uitsluitend zijn dienaar, of behoort hij tevens, ja boven al, als Nederlander aan de natie, en als burger aan de staat⁶?

* Ik dank Bert Altena, Pieter Caljé, Sander Kollaard en Jaap Talsma voor hun deskundig commentaar op eerdere versies van dit artikel. De resterende tekortkomingen vallen uiteraard geheel en al onder mijn verantwoordelijkheid.

1 *De ambtenaar of raadgevingen van eenen vader aan zijnen tot ambtenaar benoemden zoon* (Utrecht, 1847) 34

2 *Ibidem*, 4.

3 *Ibidem*, 26.

4 *Ibidem*, 24.

5 ARA, Tweede Afdeling, Coll. (Van Beeck) Vollenhoven (2.21.168), inv. nr. 134, memorie van C. Vollenhoven over de staat van ambtenaar, z.j. Cornells Vollenhoven (1778-1849) was van 1818 tot zijn dood (van 1831 tot 1848 als secretaris-generaal) in dienst van het ministerie van binnenlandse zaken.

6 ARA, Tweede Afdeling, Archief Thorbecke (2.21.161), inv. nr. 166, ongepagineerde omslag 'Politierecht. Zelfstandigheid der ambtenaren'.

BMGN, 109 (1994) afl. 2, 209-236

Hiermee anticipeerde Thorbecke op de discussie over de rechtspositie van ambtenaren, die rond de eeuwwisseling sterk zou opslaan.

Niet alleen de individuele ambtenaar stond bij de uitoefening van zijn beroep tussen hoger gezag en publiek; ook de totale groep der ambtenaren, zo zou men meer in het algemeen kunnen zeggen, bewoog zich tussen staat en maatschappij. Als gevolg van de Franse revolutie en de Napoleontische heerschappij ontstond in vele Europese staten een beroepsambtenarij, met als voornaamste kenmerken de bekende, door Max Weber uitgewerkte aspecten van de ambtenaar in een gerationaliseerde bureaucratie: benoeming van overheidswege, vast salarissysteem, trapsgewijs carrièrepatroon, vrije selectie, aanstelling op grond van bewezen professionele kwaliteiten, etc. Vanuit deze positie, meer gebonden aan de staat dan aan een persoon, voegden de ambtenaren zich allengs in het proces van emancipatie dat de gehele middenklasse raakte. In Nederland, echter, bleven de ambtenaren nog betrekkelijk lang een aparte 'stand', hoe groot de onderlinge verschillen in rang en afkomst ook konden zijn. Slechts langzaam groeiden zij naar grotere maatschappelijke 'openheid' — een ontwikkeling die pas na de eeuwwisseling duidelijke vormen begon aan te nemen en voortduurt tot de huidige dag. Kenmerken van die groeiende openheid zijn, onder andere, recrutering uit alle lagen van de samenleving, toename van het aantal vrouwen in overheidsdienst, grotere differentiatie van het ambtelijk werk (met als direct gevolg de noodzaak van een specialistische vooropleiding) en organisatie in vakverenigingen. Deze aspecten van de geschiedenis van de Nederlandse ambtenarij — ook wel samengevat met de term 'maatschappelijke representativiteit' — vormen het onderwerp van dit artikel. De nadruk ligt op de eeuw voor de eerste wereldoorlog, een periode die door gebrek aan kwantitatieve bronnen betreffende het overheidsapparaat gewoonlijk slechts als aanloopfase behandeld wordt⁷.

De geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur in de negentiende en vroege twintigste eeuw is grotendeels *terra incognita*. Het terrein wordt bestreken door slechts een handvol studies⁹. Dat maakt een onderzoek als het hier gebodene, dat alleen het personeel behandelt, niet eenvoudig. Het is dan ook geen overzichtsartikel in de ware zin des woords, zoals de veelomvattende titel suggereert, maar draagt in veel opzichten een exploratief karakter. Recente tendenzen in buitenlands onderzoek op het terrein van de bestuursgeschiedenis hebben richting gegeven aan de inhoud van dit

7 F. M. van der Meer, e. a., 'Representativeness and bureaucracy in the Netherlands' in: V. Wright, ed., *La représentativité de l'administration publique, Cahier d'histoire de l'administration*, III (Brussel, 1991) 193-224.

8 Vgl. H. Daalder, 'Staatsvorming, bureaucratie en partijpolitiek: de noodzaak van vergelijkend onderzoek' in: *Idem, Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap* (Amsterdam, 1990) 389.

9 Enkele overzichtswerken zijn: de nog nauwelijks verouderde dissertatie van A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* ('s-Gravenhage, 1957); het ambitieuze maar methodisch onbevredigende proefschrift van P. G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland 1813-1940* (Kampen, 1988); over het provinciale bestuur in de eerste helft van de negentiende eeuw, A. F. J. van Kempen, *Gouvernement tussen kroon en statenfacties. De positie van vier gouverneurs in het politieke krachtenveld van Noord-Brabant, 1813-1830* (Tilburg, 1988); en de recente studie van J. W. Janssens, *De commissaris van de koningin. Historie en functioneren* ('s-Gravenhage, 1992).

artikel. De onderwerpen die in de verschillende paragrafen aan de orde komen (een korte *Wortgeschichte*, een kwantitatief overzicht, een analyse van het stereotype van de ambtenaar, specialisering, organisatie en sociale positie) zijn in de buitenlandse bestuurshistorische literatuur reeds diepgaand behandeld. De Nederlandse historiografie is nog niet zo ver. Ik heb op een aantal punten substantieel bronnenonderzoek moeten verrichten om de Nederlandse situatie in grove lijnen in kaart te brengen.

Definitie

De kwantitatieve groei van het ambtenarencorps is een rechtstreeks uitvloeisel van de sterke economische ontwikkeling in de tweede helft van de negentiende eeuw en de daarmee gepaard gaande tendens tot uitbreiding van het overheidsingrijpen. Om de schok der vooruitgang op te vangen kreeg de staat nieuwe functies in onderwijs, openbare werken, transport, volksgezondheid, sociale voorzieningen, etc. De uitvoering van deze nieuwe taken kwam in handen van een gestaag groeiend leger van ambtenaren. Hiermee is niets nieuws gezegd. Cijfers ontbreken echter goeddeels; statistieken over de omvang van de ambtenarij in de negentiende eeuw zijn schaars en onvolledig.

Teneinde een overzicht te geven van de toename van het aantal ambtenaren, moet ik mij op het gladde pad der definiëring begeven. Het is immers niet zonder meer duidelijk wie in de negentiende- en vroeg-twintigste-eeuwse statistieken tot het ambtenarencorps gerekend werden. Daarenboven werd het begrip 'ambtenaar' in het maatschappelijke gebruik ruimer naarmate de taak van de overheid zich uitbreidde. Teneinde juridische regels voorde staatsdienst te ontwerpen, trachtte een uit het Duits bewerkte brochure uit 1842 een onderscheid te maken tussen staatsdienaars en staatsambtenaren. Het enige verschil moest gezocht worden in het al dan niet uitoefenen van een staatsambt. Men kon staatsdienaar zijn zonder direct een ambt, dat wil zeggen een deel van het staatsgezag, te bezitten. Dit had voornamelijk consequenties voor het soort recht dat van toepassing kon zijn. De criteria om te bepalen wie tot staatsdienaars gerekend werden, waren: dienst aan de staat (en niet aan een der lagere overheden), de uitoefening van *operae liberales* en de verplichting om de staat voortdurend te dienen. Overeenkomstig deze eisen werden bijvoorbeeld opzichters, boden, gerechts- en politiedienaars, gevangenebewaarders, onderwijzers of artsen in dienst van provincie of gemeente niet als staatsdienaars (noch als -ambtenaren) beschouwd¹⁰. Onder het lemma 'ambtenaar' van het in 1898 uitgegeven deel van het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* wordt expliciet gezegd dat de betekenis der woorden zich voortdurend wijzigt onder de invloed van behoeften en omstandigheden. Dit betekende in concreto voor het begrip van het woord 'ambtenaar' dat men er vroeger alleen die personen onder verstond:

die, door het openbaar gezag aangesteld, belast waren met werkzaamheden, het bestuur of beheer van den staat of van zijne deelen betreffende, en die in de vervulling van hun ambt aan de bevelen en voorschriften van hunne meerderen waren gebonden. Anderen, die een meer

10 *De staatsdienst uit een regtskundig oogpunt beschouwd, met een aanhangsel betreffende de pensioenen van burgerlijke ambtenaren in Nederland* ('s-Gravenhage, 1842) 56-57.

zelfstandigen werkring hadden, werden geen ambtenaren genoemd. Hoogleraren b.v., onderwijzers enz., werden — althans in de volkstaal — niet onder dien naam begrepen. Doch in de loop dezer eeuw naar *de eischen der nieuwere wetgeving* [cursivering NR], is de betekenis van het woord allengs uitgebreid, en thans omvat de naam ambtenaar allen, die door het openbaar gezag zijn aangesteld en belast met een publiekrechtelijken werkring, van welken aard ook verder hun ambt moge wezen.

De auteurs van het woordenboek lieten zich vooral leiden door veranderingen op het gebied van de wetgeving, die als leidraad zouden dienen voor de 'volkstaal'. Deze redenering doortrekkend zou men de term 'ambtenaar' kunnen invullen volgens de definities van bijvoorbeeld het wetboek van strafrecht, de pensioenwet of de ambtenarenwet van 1929. Het gevaar is echter dat het onderscheid tussen 'ambtenaren' en 'overheidspersoneel' geheel en al vervaagt. De groep omvat in dat geval een zeer heterogene waaier van beroepen.

Het definitieprobleem kwam rond de eeuwwisseling — en vooral na de spoorwegstaking van 1903 — in de openbare discussies aan de oppervlakte. Er werd hevig geredetwist over de vraag of werklieden in dienst van de overheid tot de ambtenarij gerekend moesten worden. Het kamerlid E. E. van Raalte wilde vasthouden aan het dagelijks spraakgebruik en hanteerde een beperkende definitie:

Wanneer wij het woord opvatten in zijn natuurlijke beteekenis, volgens het dagelijksch spraakgebruik, dan denken wij aan degenen die uitoefenen een ambt. En nu kan men zich allerlei persoonlijkheden voorstellen, die aan het aldus opgevat begrip voldoen, maar niemand zal een werkmán die in dienst is van den Staat of de gemeente of een ander publiekrechtelijk lichaam noemen een 'ambtenaar' 11.

De discussie was niet beperkt tot de gevolgen van de spoorwegstaking voor de rechtspositie van het overheidspersoneel. Door de aanwas van openbare nutsbedrijven, vooral in de grote steden, waren talrijke arbeiders in gemeentedienst gekomen. De oplossing van het vraagstuk leek af te hangen van de invalshoek. Ging het om de rechtspositie van gemeentewerklieden en reguliere ambtenaren, dan leek een regeling bij dezelfde wet op weinig juridische bezwaren te stuiten. Waren zaken als de organisatie in vakbonden of zelfs stakingen in het geding, dan trachtte men in behoudende kringen al snel een onderscheid te maken. A. F. de Savornin Lohman achtte het in 1906 uitgesloten dat een ambtenaar tegenover zijn werkgever — de staat — net zo vijandig zou staan als de werkmán tegenover zijn patroon¹².

Een blik over de landsgrenzen maakt duidelijk dat de definiëring geenszins alleen in Nederland problematisch is. Tevens komt naar voren dat buitenlandse definities niet blindelings kunnen worden overgenomen, aangezien publiekrechtelijke verhoudingen, bezoldiging en sociale status her en der een wezenlijk andere inhoud aan het begrip van de ambtenarij gaven. De contemporaine Duitse geschiedschrijving hanteert, in navolging van negentiende-eeuwse statistieken en opvattingen, een zeer ruim

11 *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (1902-1903), zitting van 8 april 1903, 1141.

12 *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (1905-1906), zitting van 15 februari 1906, 1112-1113.

begrip van *Beamten*: personeel in dienst van zowel de staat, de gemeente als de kerk wordt als *Beamter* beschouwd. Zo behoorden zowel ministers als boden, kardinalen en vicarissen, hoogleraren en onderwijzers tot de staatsdienaren¹³. De *Bureaucratietraditie* is echter vooral voorbehouden aan het Pruisische staatsapparaat. Een Franse statistiek van het eind van de negentiende eeuw rekende leden van parlement en regering en al het personeel dat ressorteerde onder een ministerie, zowel op centraal als lokaal niveau, tot de *fonctionnaires et employés de l'Etat*. Aldus behoorden ministers en afgevaardigden, ministeriële ambtenaren en marine-officieren, pastoors en suppoosten tot de staatsdienst¹⁴. Bij het typische *esprit de corps* van de Franse overheidsdienaren denkt men echter in de eerste plaats aan de ambtenaren in dienst van de centrale staat of van de prefecturen. In het Italië van na de eenwording was de kritiek op de bureaucratie groot, zonder dat de statistieken de omvang van het personeel in dienst van het rijk, de provincies en de gemeenten precies konden aangeven.

Voor Nederland is het niet veel anders. Enerzijds maken de staatsbegrotingen alleen melding van het personeel in dienst van de rijksoverheid. Anderzijds waren de verschillende Nederlandse beroepstellingen weinig eenduidig in hun criteria (en dat geldt niet alleen voor de ambtenaren). Vooral op de vaagheid van de beroepsaanduidingen bij de tellingen van 1849 en 1859 is nogal wat kritiek geleverd¹⁵. Vanaf 1889 werd de systematiek aangepast en werd de beroepsbevolking verdeeld over een (beperkt) aantal klassen (34 in 1889, later minder). Voorts werd, ten behoeve van een algemeen overzicht, ieder beroep ondergebracht bij één der sectoren landbouw, nijverheid, handel/verkeer en dienstverlening¹⁶. 'Overheidsdienst' werd pas in 1889 apart vermeld: er waren klassen voor mensen in dienst van de staat, de provincie, de gemeente en de waterschappen. Maar niet al het overheidspersoneel viel in deze klassen. Uitzonderd waren posteries, telegrafie, telefonie, landsdrukkerij, gasfabrieken, openbare werken en andere nijverheidsbedrijven. Niettemin kan de groep van ambtenaren die ik hier op het oog heb uit de verschillende beroepstellingen gedestilleerd worden.

In navolging van Van Braam — voorganger en lange tijd *Einzelgänger* in de historiografie van de Nederlandse ambtenarij — laat ik in mijn analyse militairen en onderwijzend en verplegend personeel buiten beschouwing¹⁷. Staatsparticipatie in de spoorwegen was in de negentiende eeuw nog te beperkt om het spoorwegpersoneel tot de ambtenaren te rekenen (nog afgezien van het feit dat het grootste deel van het

13 H. Henning, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert* (Stuttgart, 1984) 12.

14 V. Turquan, 'Des employés et fonctionnaires de l'Etat suivi d'une statistique des pensionnaires de l'Etat', *La réforme sociale*, XVIII (1898) juillet-décembre, 489-494.

15 Deze kritiek kwam al vroeg, vgl. M. M. von Baumhauer, 'De bevolking naar de beroepen en middelen van bestaan' in: *Algemeene statistiek van Nederland. Beschrijving van den maatschappelijken toestand van het Nederlandsche volk in het midden der negentiende eeuw*, II (Leiden, 1875) 58. Zie ook I. J. Brugmans, 'De beroepstelling van 1920 en haar voorgangers' in: *Idem, Welvaart en historie. Tien studiën* ('s-Gravenhage, 1950) 140-158, aldaar 140-141.

16 Een recente discussie over de bruikbaarheid van beroepstellingen is te vinden in H. van Dijk, S. W. Verstegen, *Dienstverlening in Nederland en Duitsland tussen eerste wereldoorlog en welvaartsstaat (1920-1960)* (Amsterdam, 1988) 18-43.

17 Van Braam, *Ambtenaren*, 9-12.

spoorwegpersoneel handarbeiders waren). Sprak men in de negentiende eeuw over de 'ambtenaarsstand', dan doelde men overduidelijk niet op onderwijzers, verpleegsters, machinisten, e. d. Het gaat mij in de eerste plaats om degenen die in de Franse literatuur wel de *fonctionnaires d'autorité* genoemd worden: de administratieve, technische, politieke en justitiële ambtenaren werkzaam in enig orgaan van het openbaar bestuur¹⁸. Deze groep omvat — laat daarover geen misverstand bestaan — zeer verschillende ambtenaren, zoals ingenieurs van de waterstaat, gemeentesecretarissen, ontvangers van belastingen, politie-agenten en gevangenebewaarders. Met de toevoeging van de laatste twee groepen wijk ik af van Van Braams definitie, die voor de negentiende-eeuwse statistieken niet hanteerbaar is. Tevens zijn de buitenlandse ambtenaren van de diplomatieke dienst en de bestuursambtenaren in Nederlands Indië buiten beschouwing gelaten.

Ondanks deze toespitsingen blijft de definitie van de negentiende-eeuwse ambtenaar onnauwkeurig. Men hoeft maar eens een staatsbegroting van rond 1900 door te bladeren om de verscheidenheid aan overheidspersoneel te constateren. Wat te denken van een boodschapper bij de rijksopvoedingsgestichten van de eerste klasse, een militiecommissaris of een *aide-essayeur* bij 's Rijks Munt: ambtenaren of niet? Noch een strikt juridische definiëring (met als criterium aanstelling in overheidsdienst) noch een al te gedwongen scheiding tussen ambtenaren, beampten en werklieden zijn voor de vraag naar de maatschappelijke representativiteit van de ambtenarij gewenst. Ik beperk mij, zoals gezegd tot al het ambtelijk personeel in overheidsdienst, uitgezonderd militairen, diplomaten, onderwijzers, verplegers en spoorwegpersoneel (mannen en vrouwen). In zekere zin is de verruiming van het begrip 'ambtenaar' een bewijs van de groter wordende maatschappelijke openheid van de ambtenarij. De discussie over de definitie is, met andere woorden, belangrijker dan een min of meer arbitraire keuze voor een bepaalde definitie. De voornaamste overweging bij mijn afbakening is dat zij een zekere basis heeft in zowel negentiende- en vroegtwintigste-eeuwse statistieken als in de visie van ambtenaren zelf en hun tijdgenoten. Het beroep van ambtenaar wordt aldus een voor de historicus hanteerbaar onderwerp, een sociaal-culturele categorie. Vervolgens staat ook de weg open naar een plaatsbepaling van ambtenaren als sociale groep.

Kwantitatieve ontwikkeling

De groei van het aantal ambtenaren is — mede door het definitie probleem — niet in exacte cijfers weer te geven. Zoals gezegd, 'ambtenarenstatistieken' waren schaars.

18 De tegenstelling *fonctionnaires d'autorité* en *fonctionnaires de gestion* ofwel tussen gezags- en bedrijfsambtenaren heeft in de Nederlandse juridische literatuur geen ingang gevonden. W. F. Detiger, directeur van de gemeente en districts arbeidsbeurs te Amsterdam, introduceerde een onderscheid tussen gezagsambtenaren en produktie-ambtenaren maar vond geen navolgers. Hij redeneerde echter vanuit een (gematigd) socialistische overtuiging, zodat bij de zogenaamde produktie-ambtenaren (zij die in dienst staan van overheidsbedrijven) geen verschil gemaakt moest worden tussen 'den administratief-productieven- en den fysiek-productieven ambtenaar' (vgl. zijn *Van maatschappij, overheid en ambtenaar* (Groningen, 1908) 82) — een verschil dat ik juist wel wil hanteren. Zie in het algemeen over de juridische definiëring van het begrip 'ambtenaar' H. J. van Urk, *Ambtenarenrecht* (Alphen aan den Rijn, 1938) 39-89.

Men vond het blijkbaar niet nodig de geregeld geuite afkeuring van het centralisme en de grootte van de bureaucratie met cijfers te adstrueren. Zelfs het gezaghebbende *Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek* liet het in een artikel over de omvang van het staatsapparaat bij beeldspraken. Zo werd de 'staatsmachine' vergeleken met een spinneweb:

De voelwerktuigen zijn een groot geheel ambtenaren, die een schakel vormen, waar langs de trilling zich van onder naar boven en omgekeerd voortplant; van daar administrateurs, inspecteurs, directeurs, verificateurs, visiteurs, referendarissen, commiesen en een heirleger van klerken 19.

Kritiek te over (we komen daar in de volgende paragraaf op terug). Dat paste wel in het overwegende liberale gedachtengoed. Bovendien, zo bleek herhaaldelijk in de kamerdebatten, was de republikeinse traditie van gewestelijk particularisme nog geenszins dood. Van kwantitatieve onderbouwing was echter nauwelijks sprake.

Het aantal departementsambtenaren (met daarin begrepen de ambtenaren in dienst bij de hoge colleges van staat te 's-Gravenhage) is te herleiden uit de residentie- en staatsalmanakken en, later, uit staatsbegrotingen.

Tabel 1 Aantal ambtenaren van departementen en hoge colleges van staat²⁰

1815	231
1850	806
1859	760
1889	864
1899	920
1909	1207

De periode vóór 1848 is moeilijk te vergelijken met de periode erna. De centrale bureaucratie van de restauratie was geconcentreerd rond de persoon van de koning. De ministeries waren nog maar schaars bemand. Niet voor alle departementen zijn exacte cijfers beschikbaar. Het vaste personeelsbestand van binnenlandse zaken (ambtenaren en bedienden) bedroeg in 1815 ongeveer 50; vlak vóór de Belgische afscheiding was het circa 135; daarna zakte het tot rond de 70 in 1840²¹. De groei was in de tweede helft van de negentiende eeuw nog zeer beperkt. Pas in het laatste decennium voor de eerste wereldoorlog werden de lijnen van geleidelijkheid enigszins verlaten.

19 'Centralisatie en staatkundige vrijheid', *Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek*, XXII (1862) 417-440 en XXIII (1863) 1-25, 115-136, 411-438.

20 Het cijfer voor 1815, met de nodige reserves te beschouwen, is gebaseerd op een telling uit de *Staatsalmanak* van dat jaar. Lagere ambtenaren en bedienden (tijdelijk aangestelde bladschrijvers, boden en knechten) werden daarin niet opgenomen. Bovendien gold dit cijfer het koninkrijk vóór de Belgische afscheiding. De overige cijfers zijn geput uit de uitgewerkte en toelichtende staten van de ministeriële begrotingen opgenomen in de staatsbegroting voor de genoemde jaren. Deze staten werden, sinds 1870, opgenomen in de openbare begrotingsbijlagen van de Handelingen van de Staten-Generaal. De cijfers voor 1850 (voor 1849 was geen begroting beschikbaar) en 1859 zijn terug te vinden in: ARA, Tweede Afdeling, Archief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (2.02.08), Gedrukte stukken, inv. nrs. 365 en 410.

21 Van IJsselmuiden, *Binnenlandse zaken*, 77.

De rigiditeit van de hiërarchische verhoudingen op de ministeries was bijna spreekwoordelijk, ook al kende het rangenstelsel in de hier besproken periode nog vele tegenstrijdigheden²². In het midden van de negentiende eeuw bestonden op de ministeries de rangen van secretaris-generaal, administrateur, secretaris, referendaris, commies, adjunct-commies, eerste en tweede klerken, en bedienden. De salarissen binnen één rang konden echter aanzienlijk uiteenlopen bij verschillende ministeries. Bovendien werden geleidelijk posten als die van 'directeur-generaal', 'hoofdingenieur', 'inspecteur' en 'raadadviseur' gecreëerd om tegemoet te komen aan de toenemende differentiatie binnen de overheidsdienst en om de salarisgrenzen van de hogere ambten te omzeilen. Desalniettemin, door de aanwas daalde het relatieve aandeel van de hogere ambtenaren (referendaris of daaraan gelijke rang en hoger) van 1850 tot 1909 van 11 % naar 9% (in absolute cijfers 88 in 1850 en 111 in 1909).

Voor het totaal aantal ambtenaren is een schatting te maken op basis van de volks- en beroepstellingen. Daarbij is enige uitleg onontbeerlijk. Bij de beroepstelling van 1849 was er wel een samenvattende categorie 'ambtenaren' (verdeeld in staats-, provincie- en gemeenteamttenaren, en een subcategorie overigen) maar een aantal duidelijke overheidsdienaars werd apart vermeld (zoals ambtenaren van de waterschappen en de waterstaat, politie-personeel, ambtenaren van de rechterlijke macht). In 1859 werd een categorie 'Algemeen bestuuren algemene dienst' geïntroduceerd, waarbij de meeste ambtenaren ondergebracht waren. Degenen die werkzaam waren bij het rechts- en politiewezen hadden echter een aparte plaats. Bij de tellingen van 1889, 1899 en 1909 waren de ambtenaren verdeeld over vier klassen (in dienst van de staat, de provincie, de gemeente of de waterschappen). Personeel van de posterijen, telegrafie, telefoon-dienst en nijverheidsbedrijf (bijvoorbeeld de landsdrukkerij, openbare werken, het gemeentelijk gasbedrijf) werd niet tot één der genoemde ambtenaarscategorieën gerekend en is, voor wat betreft het nijverheidsbedrijf, ook niet apart in andere beroepsklassen opgenomen. Deze indeling is in onderstaande tabel overgenomen. De eventuele rangverdeling binnen een beroepsklasse is uit de officiële tellingen niet op te maken.

Tabel 2 Totaal aantal ambtenaren²³

Jaar	Overheidspersoneel	Ambtenaren
1849	20.000	16.953
1859		17.735
1889	55.000	34.608
1899	69.000	38.880
1909	91.000	48.141

22 Zie hierover *Verlag der staatscommissie ingesteld bij KB 10 augustus 1910, nr. 26* ('s-Gravenhage, 1912).

23 Bronnen: De cijfers voor het (burgerlijk) overheidspersoneel zijn overgenomen uit Van Braam, *Ambtenaren*, 22. De cijfers voor de categorie 'ambtenaren' zijn berekend op basis van de beroepstellingen. Ze wijken, om niet te achterhalen redenen, enigszins af van de cijfers die Van Braam geeft voor *zijn* ambtenaren: voor 1899 geeft hij een totaal van 20.000 en voor 1909 25.000 (34). Zelfs als ik zijn definitie zo precies mogelijk toepas op de originele cijfers van de beroepstellingen, kom ik tot andere totalen. Afgezien daarvan is de definitie van Van Braam — ofschoon op zich alleszins te rechtvaardigen — weinig geschikt als basis voor comparatief onderzoek. De meeste buitenlandse statistieken hanteren eerder ruime dan beperkende definities.

Zoals men kan zien, is de groei van het aantal departementsambtenaren slechts ten dele een goede indicatie voor de ontwikkeling van het gehele overheidsapparaat. Tussen 1859 en 1889 verdubbelde het aantal ambtenaren (kolom 3 van tabel 2), terwijl in dezelfde periode het aantal departementsambtenaren veel minder snel steeg. Niettemin is de stijgende tendens in beide tabellen evident. Een versnelling diende zich in het begin van de twintigste eeuw aan. De geleidelijkheid van de groei komt duidelijk naar voren, als we het percentage ambtenaren van de totale bevolking berekenen: 0,55% in 1849, 0,77% in 1889 en 0,82% in 1909. Tot een explosie van het aantal ambtenaren kwam het pas na de tweede wereldoorlog²⁴.

Beeld en zelfbeeld van de ambtenaar

Laten we nogmaals teruggaan naar de eerste helft van de negentiende eeuw. De reglementen uitgevaardigd door het Franse bewind maakten een onduidelijk onderscheid tussen ambtenaren en de lager geëmployeerde bedienden²⁵. Deze onduidelijkheid bleef bestaan in de reglementen voor het bestuur der stad en ten plattelande (1824 en 1825). Deel I van het *Algemeen noodwendig woordenboek der zamenleving*, uitgegeven te Amsterdam in 1836, kent geen lemma 'ambtenaar', wel één voor 'ambt'. De gegeven omschrijving draagt eerder een prescriptief dan een analytisch karakter. Ambtsjagers en 'ambtenaarsdespotismus' worden aan de kaak gesteld. Opmerkingen over onbezoldigde ambten en verkoop van ambten door de regering laten zien dat de moderne bureaucratie nog geen gangbaar begrip geworden was. Tegelijkertijd zijn er wel toespelingen in die richting:

Eigenlijk behoorde geen ambt als eene gunst verzocht of gegeven te worden; de bekwame man moet geenszins het ambt, maar het ambt moet, om zoo te zeggen, hem zoeken; ook zijn de ambten geen bijzonder eigendom der Regeeringen, maar der geheele burgerlijke maatschappij, die de ambtenaars voor hunne diensten betaald.

Juridische teksten en naslagwerken uit deze periode waren nog weinig eenduidig. Dit past in het beeld dat wij hebben van het politieke bestel onder Willem I. Met de restauratie had men de rationalisering van het lokale bestuur, ingezet in de Bataafs-Franse tijd, op een zijspoor gezet. De inrichting van het bestuur was niet door de grondwet bepaald of in andere wetten vervat maar werd geregeld door een reeks verordeningen (waaronder de eerder genoemde reglementen van 1824 en 1825). Het landelijke bestuur werd van vele kanten bekritiseerd vanwege bureaucratistisch-centralistische trekken. G. K. van Hogendorp sprak van 'binnenlandsche legers van ambtenaren en schrijvers' en betreunde 'zekere gewoonten, aangenomen dwalingen, en slenter van vele bureauisten, ten gevolge van het Fransche bestuur, middelrijk en

24 Zie voor een schets van het ambtenarencorps na de tweede wereldoorlog: A. van Braam, 'Sociale herkomst en mobiliteit van ambtenaren' in: F. van Heek, e. a.. *Sociale stijging en daling in Nederland*, I (Leiden, 1958) 195-239.

25 L. J. M. Beel, 'Het gemeentepersoneel en zijn status' in: *Gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de gemeentewet* ('s-Gravenhage, 1951) 232.

onmiddellijk twintig jaren lang onder ons ingevoerd²⁶. Geheel in de geest van dit ongenoegen dichte Bilderdijk in het begin van de jaren 1820:

Is 't op den sprinkhaanzwerm van drokke Buralisten,
Dat eierleggend ras van eindelooze twisten,
Door Frankrijks Dwingeland Europa ingestoidm,
Dat groente- en vrucht- en zaad-verslindend kruipgewormt;
Al knapen. Kerk en Staat en wapendienst onttoegen,
En muffende over 't plat der lessenaars gebogen²⁷?

De kritiek had minder te maken met het ambtelijk apparaat als zodanig, dat qua getal en maatschappelijke betekenis nog tamelijk onaanzienlijk was, dan met het politieke bestel en de prominente positie die de koning daarin innam. Thorbecke schreef, met een naar huidige inzichten enigszins misplaatst aplomb, dat Willem I in zijn solitaire koningschap 'geene zelfstandigheid, geene Staats- maar persoonlijke dienaren' verlangde²⁸. De taakverdeling tussen ambtelijke organen en ambtenaren zelf liet dikwijls te wensen over. Willem I maakte naar eigen goeddunken gebruik van het officieuze netwerk van functionarissen en raadgevers dat zo ontstond. Personen waren vaak belangrijker dan functies, zo blijkt uit de cumulatie van taken die men in één persoon kon aantreffen²⁹. In het algemeen is echter weinig bekend over de rol en samenstelling van de overheidsbureaucratie in de eerste helft van de negentiende eeuw³⁰.

De grondwet van 1848, de provincie- en gemeentewetten van 1850 en 1851, en andere organieke wetten gaven indirect een gestroomlijnder uiterlijk aan het overheidsapparaat. Bureaucratie en centralisme werden steeds vaker — en gewoonlijk in negatieve zin — gebruikt ter karakterisering van het ambtenaarscorps. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reacties die de ontwerp-gemeentewet van Thorbecke in de Kamer opriep. Uit het verslag van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp klonk de stem (van een minderheid) dat een 'strekking tot centralisatie' het wetsontwerp doorstraalde³¹. In het kamerdebat beaamden W. Wintgens, A. E. Mackay en, nog sterker, G. Groen van Prinsterer deze constatering. Dergelijke aanklachten, door Thorbecke telkens met verve ontkracht, staken in de tweede helft van de negentiende eeuw op geregelde tijden de kop op. Ze werden dikwijls vervat in de zinsnede dat de staat 'wel en goedkoop' gediend moest worden, dat wilde zeggen door weinig maar goed betaalde ambtenaren.

26 G. K. van Hogendorp, *Bijdragen tot de huishouding van staat in het koninkrijk der Nederlanden*, 2^e uitg. onder toezicht van J. R. Thorbecke, IV, vii (Amsterdam, s. a.) 139 en *Ibidem*, I, i, 145.

27 Uit 'Akten' in: J. van Vloten, ed., *De dichtwerken van mr. Willem Bilderdijk*, IV (Amhem-Nijmegen, 1884) 296. Ook geciteerd in 'Centralisatie en staatkundige vrijheid', 426.

28 J. R. Thorbecke, *Historische schetsen* (2^e dr.; 's-Gravenhage, 1872) 175.

29 N. C. F. van Sas, 'Het politiek bestel onderkoning Willem I', *Documentatieblad werkgroep 18e eeuw*, XLIX-L(1981) 110-133.

30 In een recent verschenen bundel over de staat in de periode 1815-1830 betreuren de samenstellers het gemis van een artikel over de bureaucratie, zie C. A. Tamse, E. Witte, *Staats- en natievorming in Willem I's koninkrijk (1815-1830)* (Brussel, 1992).

31 'Verslag van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot regeling van de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen' (1851) in: C. W. de Vries, G. A. van Poelje, ed., *Bronnen tot de kennis van de gemeentewet* (Rotterdam, 1931) 125.

Dit streven zou in schril contrast staan tot de werkelijkheid, waarin de toename van de ambtelijke werkzaamheden het aantal ambtenaren gestadig deed vermeerderen.

Ondanks de schijn van het tegendeel verliep de groei van de ambtenarij op lokaal en centraal niveau, zoals we hebben gezien, vooralsnog zeer langzaam. De onstuimige groei van de ambtenarij is dan ook grotendeels de ontwikkeling van een gemeenplaats, een vooroordeel, voortkomend uit de veranderende verhouding tussen staat en maatschappij in de tweede helft van de negentiende eeuw. Medelijdend en minachtend tegelijk was de schrijver Gerard Keller (1829-1899), die in vele novellen een stereotype ambtenaar liet figureren. Keller, geboren te Gouda maar opgegroeid in Den Haag, behoorde tot de *Spectator-kring*; zijn literaire tijdgenoten en geestverwanten waren bijvoorbeeld C. Vosmaer, A. Ising, J. ten Brink, J. J. Cremer en de uitgever D. A. Thieme. Hoewel hij zijn loopbaan afsloot als hoofdredacteur van de *Arnhemse Courant*, was hij lange tijd (van 1850 tot 1864) werkzaam als stenograaf bij de beide Kamers der Staten-Generaal. In die hoedanigheid leerde hij de Haagse ambtenarenwereld van nabij kennen. Vele van zijn verhalen spelen zich af in ambtelijke kringen, meestal in die van departementsambtenaren maar ook in die van gemeentesecretarissen in de provincie. Reeds in één van zijn eerste novellen, *'De Neteldoekjes'* (1854), schetste hij op doordringende wijze het milieu van de lagere ambtenaren. Hij voert de lezer mee naar de 'mindere' straten van de hofstad, op de grens met de werkelijke achterbuurten. De deurposten en raamkozijnen waren verveloos en scheefgetrokken maar de eigenaren zagen weinig brood in het opknappen van de huizen, aangezien er huurders te over waren:

Door het afgelegene der buurt is de bewoner in staat om in zijn huiselijken kring al de zuinigheidsvoorschriften te betrachten, die hij noodig oordeelt, zonder dat de wereld er iets van te weten komt³².

Juist naar deze buurten trokken de lagere en middelbare ambtenaren, die om hun stand op te houden veel te verbergen hadden. Daarom verbleven de hoofdpersonen, de familie Retelhouck (vader, moeder en vier oudere kinderen) gewoonlijk lijdzaam in de achterkamer, elkaar het weinige dat ieder had misgunnend. De dochters verweten hun vader dat hij geen interesse toonde voor hun uitgaansleven, hun enige kans op ontsnapping uit het zorgelijk bestaan. De enkele keren dat het gezin in de openbaarheid trad, werd het beschimpt door bekenden. De *'Neteldoekjes'* zelf waren op hun beurt vol minachting voor de 'minderen in stand maar meerderen in vermogen'³³.

De nauw luisterende standsverschillen en het chronische crisisgevoel in het Haagse ambtenarenmilieu vormen weerkerende thema's in het werk van Gerard Keller. In *'Uit onze dagen'* (1856) is Malvina van Meter, dochter van een onbemiddeld departements-

32 G. Keller, *'De Neteldoekjes'* (1854), geciteerd uit: *Idem, Novellen en vertellingen*, II (Leiden, s. a.) 4-5. In een ander verhaal beschreef hij de kaalheid van het interieur van een ambtenaarswoning: 'De onbescheiden zon, die geen consideratie heeft voor verschoten tapijten en half vergane gordijnen, is overal doorgedrongen, en zoo men thans eene wandeling deed door [de] woning, waar de goede toon nog slaapt, zou men veel van het ontzag verliezen, dat de aanzienlijke betrekking, de hooge vormen en de gedwongen omgang tusschen de huisgenooten teweegbrengen', in: *Idem, 'Overkompleet'* (1860), geciteerd uit: *Overkompleet en andere novellen* (Arnhem, 1871) 14.

33 *'De Neteldoekjes'*, 18.

ambtenaar, gedwongen als gouvernante te gaan werken bij een rijke grutter — een degradatie in stand die alleen te verklaren was uit de directe dreiging van bankroet van het gezin. De novelle schetst verder de beklemmende atmosfeer ten burele van een Haags ministerie. Zo wordt het kantoor van Van Meter in al zijn treurnis beschreven:

Het was een niet zeer ruim, maar vrij hoog vertrek, met wit gepleisterde wanden en naakten vloer, met uitzondering van dat gedeelte, waar een ouderwetsche lessenaar en tafel tegen elkander stonden: daaronder lag een stuk tapijt. Die lessenaar en tafel maakten met eene groote vurenhouten kast, drie stoelen, een test met een kooltje vuur, een houten bakje met zand, eene papiermand en eene waterkaraf met twee glazen, de eenige meubelen van het vertrek uit. In den regel zag men [naar buiten kijkend, NR] slechts de vierhonderd vier-en-veertig blaauwe steenen, waarvan er vijftien gebroken waren, die tot afwisseling eenige grasscheutjes doorlieten. Des zomers waren al de gordijnen der ramen, welke op het plaatsje uitzagen digt, en des winters waren al de ruiten bevroren, zoodat mijnheer Morzen, die aan den lessenaar zat, en mijnheer Van Meter, die aan de tafel zat, zomer noch winter een bijzonder vrolijk uitzigt hadden³⁴.

In latere verhalen liet Keller ook hogere ambtenaren optreden. De ongehuwde hoofdcommies Pieter Botwater had reeds voor hij 40 werd 'een mooie carrière' achter de rug. Hij verkeerde met de 'aristocratie van de ambtenaarswereld', blijkbaar een kleine elite binnen het corps³⁵. Maar zijn ogenschijnlijke welstand en zijn goede omgangsvormen waren geheel en al afhankelijk van een erfenis, die hij nog moest ontvangen. Toen hij de erfenis dreigde mis te lopen, vreesde hij ook voor de ineenstorting van zijn zorgvuldig gecultiveerde status.

De precaire maatschappelijke positie van de (Haagse) ambtenaar was geen literair verzinsel van Keller. Zoals we zullen zien, werd er veel geklaagd over de lage bezoldigingen en de geringe bekommering van de staat om zijn dienaren.

De combinatie literator-ambtenaar was in de negentiende eeuw geen uitzondering: schrijver was nog nauwelijks een hoofdberoep en als ambtenaar hoefde men vaak maar 6 uur te werken³⁶. R. C. Bakhuizen van den Brink was archivaris, C. G. Withuys was directeur van de landsdrukkerij, A. Ising was, net als Keller, parlementair stenograaf, P. A. S. van Limburg Brouwer was wetenschappelijk ambtenaar bij het Rijksarchief te Den Haag, M. Prager Lindo was inspecteur van het lager onderwijs. Behalve Keller gebruikten weinigen hun bureaucratische ervaring in hun literaire werk. De grote uitzondering was natuurlijk Multatuli, die de assistent-resident Max Havelaar met al diens menselijke en bestuurlijke dilemma's opvoerde. Door de Indische context valt Multatuli echter buiten het bestek van dit artikel.

Er zijn helaas nauwelijks ego-documenten van ambtenaren overgeleverd, die het beeld van fatsoenlijke armoede en kleingeestigheid kunnen aanvullen. Ongepubliceerd is de uitgebreide autobiografie van O. W. Hora Siccama, begonnen als ambtenaar bij het departement van onderwijs, nijverheid en koloniën, verhuisd naar

34 G. Keller, 'Uit onze dagen', *Het Lees kabinet. Mengelwerk tot gezellig onderhoud voor beschaafde kringen* (1856)iii, 8.

35 G. Keller, *Het testament van mevrouw De Tonnette* ('s-Gravenhage, 1882) 18.

36 De officiële werktijd bij binnen- en buitenlandse zaken was in het begin van de twintigste eeuw nog slechts 4,5 uur, zie *Verslag der staatscommissie ingesteld bij KB van 10 augustus 1910, nr. 26* ('s-Gravenhage, 1912) 127.

binnenlandse zaken, later lid en tenslotte president van de algemene rekenkamer³⁷. Slechts op enkele plaatsen in het manuscript refereert hij aan zijn ambtelijke carrière. Veel meer aandacht heeft hij voor zijn persoonlijk leven, zijn reizen, zijn gezin en zijn oom, A. R. Falck³⁸. Op grond van dit ene voorbeeld kan men bezwaarlijk algemeen geldende conclusies trekken. Het was misschien typisch voor een hoge ambtenaar uit een vooraanstaande familie om ongeïnteresseerd en enigszins laatdunkend over de eigen ambtelijke loopbaan te spreken. Voor zo iemand had het leven andere geneugten in petto.

Onder de weinig verheffende titel *Mijne carrière en mijne kijkjes in de wereld* publiceerde de belastingambtenaar Jacob Kuyper zijn memoires. Hoewel hij meer over zijn kijkjes in de wereld dan over zijn carrière schreef, is hier geen 'vermomd staatsman' aan het woord³⁹. Trouwe plichtsvervulling, geduldig wachten op bevordering op grond van het anciënniteitsstelsel, de gulden middelmaat en zelfgenoegzaamheid zijn de sleutelwoorden van het werkje van Kuyper en wellicht van de doorsneeambtenaar van de negentiende eeuw. Het zelfbeeld van de ambtenaar benadert in het geval van Kuyper het stereotype. Dat dit stereotype gebaseerd was op de levensstijl van de lagere ambtenaren, behoeft geen commentaar.

Specialisering

In internationaal perspectief zou men met de term 'professionalisering' met betrekking tot het Nederlandse ambtenarencorps enige voorzichtigheid moeten betrachten. In de hedendaagse literatuur wordt de term vooral gebruikt voor de vrije beroepen. Eén van de voornaamste kenmerken, althans in de Angelsaksische literatuur, is de autonomie van de professie ten opzichte van de staat. Dit ligt per definitie grotendeels buiten het bereik van de ambtenaar. Aan de andere kant, voor ambtenaren die wel een zekere zelfstandigheid bezaten, kwamen juist vanuit de staat, geheel en al in de continentaal-Europese traditie, aanzetten tot professionalisering⁴⁰. Bijvoorbeeld het Koninklijk instituut van ingenieurs (opgericht in 1847) was een initiatief van ingenieurs van rijkswaterstaat⁴¹.

De uitbreiding en differentiëring van de staatstaak stelden steeds zwaardere eisen aan de kwaliteit van de ambtenaren. Gaandeweg ging de staat de aanstellingsvoorwaarden voor bepaalde diensten reglementeren. Zoals bij de rechtspositie was het aantal wettelijke voorschriften, dat zich met recrutering en opleiding van ambtenaren bezig hield, gering. De ministeries beperkten zich tot ad-hoc voorschriften voor het eigen personeel. In het midden van de vorige eeuw was aanstelling nog vaak een kwestie van

37 ARA, Tweede Afdeling, Collectie Constant Rebecque en Hora Siccama, aanwinst 1909 (2.21.037.05), inv. nrs. 53 en 55.

38 S. W. R. Strzelczyk, 'Otto Willem Hora Siccama, lid en voorzitter van 1841 tot 1879' in: *Van Camere vander rekeninghen tot Algemene Rekenkamer. Zes eeuwen rekenkamer* ('s-Gravenhage, 1989) 251-261.

39 De beeldspraak refereert aan de titel van een boek van G. Kingdom Fry, *Statesmen in disguise. The changing role of the administrative class of the British home civil service, 1853-1966* (Londen, 1969).

40 Over professionalisering en de staat op het vasteland van Europa W. Conze, J. Kocka, 'Einleitung' in: *Idem, ed., Bildungssystem und Professionalisierung in internationalen Vergleich* (Stuttgart, 1985) 20.

41 C. Disco, *Made in Delft. Professional Engineers in the Netherlands 1880-1940* (proefschrift Universiteit van Amsterdam; 1990).

familie, vrienden en kennissen. Er zijn talloze voorbeelden van 'ambtenaarsdynastieën' in alle takken van de overheidsdienst—een verschijnsel dat zich ook in andere landen voordeed. Tot op het hoogste niveau konden familieleden elkaar opvolgen. Hendrik Vollenhoven, referendaris van binnenlandse zaken van 1848 tot 1881, was de zoon van Cornelis, tot 1848 secretaris-generaal van het ministerie.

Ofschoon een academische titel een prae was, bleef het aantal afgestudeerden bij de departementen en hoge colleges van staat in de hier besproken periode laag. In 1915 hadden slechts 137 van 1673 ambtenaren werkzaam bij departementen, hoge colleges en rijksinstellingen te Den Haag een academische titel. Tot op de hoogste ambtelijke niveaus was er geen duidelijk onderscheid tussen ambtenaren met en zonder graad. Van de 87 referendarissen (afdelingschefs) in dat jaar hadden 26 een titel⁴². Universitaire vorming was dan ook, zeker tot de eerste wereldoorlog, geen absolute voorwaarde voor toetreding tot het overheidsapparaat. Alleen de wet tot regeling van samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State (21 december 1861, Stbl. nr. 129) bepaalde dat tot referendaris of commies van staat bij voorkeur benoembaar waren degenen die de graad van doctor in de beide rechten hadden verkregen (art. 16). Ook voor de leden der rechterlijke macht gold uiteraard dat zij over de meestertitel moesten beschikken. Anders dan in Nederland was in Duitsland een universitaire graad een absolute scheidslijn. De bureaucratische hiërarchie was daar geheel gebaseerd op het onderscheid tussen academisch en niet-academisch gevormden⁴³. Ook in Italië had men in 1871 een universitaire titel verplicht gesteld voor de hogere rangen. Door de trage opklimming, echter, waren er tot het einde van de eeuw in dit land veel topambtenaren zonder titel⁴⁴.

Andere toelatings- en promotie-eisen werden geleidelijk ingevoerd. Reeds in 1833 bestond er een examen voor roeiers van de derde klasse, belastingambtenaren die de inhoud van vaten maten⁴⁵. In 1847 werd een examen voor aspirant-landmeters geïntroduceerd; in 1849 voor surnumerairs bij de registratie en domeinen; in 1856 voor surnumerairs bij de waterstaat en voor telegrafisten; in 1859 voor surnumerairs bij de directe belastingen, in- en uitgaande rechten en accijnzen; in 1861 voor surnumerairs en commiezen bij de administratie der posterijen⁴⁶. De genoemde wet op de Raad van State schreef voor dat niemand tot referendaris of commies van staat aangesteld kon worden dan na aflegging van een openbaar examen. Dit examen werd nader beschreven in het KB van 28 juni 1862 (Stbl. nr. 135). Zowel mondeling als schriftelijk werden

42 *Mededeelingen van de Bond van ambtenaren bij de departementen van algemeen bestuur*, XI (1915) nr. 127, 116.

43 Vgl. Henning, *Die deutsche Beamtenschaft*, 12.

44 N. Randeraad, 'Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1999', *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, XXXIX (1989) 202-265.

45 Zie extract-resolutie van de minister van financiën, 6 mei 1833, nr. 76 (Bijv. Stbl. nr. 121), 'houdende bepalingen nopens de kunde, welke van de commiesen tot het afleggen van het examen als roeijers, vereischt wordt'.

46 Zie achtereenvolgens: KB 5 februari 1847, nr. 75 (Bijv. Stbl. nr. 21); KB 7 juli 1849, nr. 49 (Bijv. Stbl. nr. 121); Dispositie van de minister van binnenlandse zaken, 9 maart 1856 (Bijv. Stbl. nr. 76); KB 27 maart 1856 (Bijv. Stbl. nr. 141); KB 19 april 1859, nr. 76 (Bijv. Stbl. nr. 103); KB 21 oktober 1861, nr. 74 (Bijv. Stbl. nr. 280). Hierover ook H. Ferf, *De regten der ambtenaren* (Leiden, 1864) 48-49.

de kandidaten getest op algemene kennis van het Nederlands staats- en administratief recht, regering der koloniën en bezittingen van het rijk in andere werelddelen, staathuishoudkunde en volkenrecht. Bij de departementen bestond sinds de jaren 1870 de gewoonte vergelijkende examens te houden voor hen die tot tweede klerk benoemd wensten te worden⁴⁷. Slechts bij uitzondering werden deze departementale examens in de *Staatscourant* aangekondigd. Voor alle examens gold dat ze in het beste geval bij koninklijk besluit, opgesteld door de ministeries in kwestie en gepubliceerd in het *Bijvoegsel tot het Staatsblad*, geregeld werden. Hierin kwam pas verandering in 1906, toen de wijze van benoeming en bezoldiging van ambtenaren en bedienden bij de departementen van algemeen bestuur centraal vastgesteld werd⁴⁸. Deze regeling werd aangescherpt bij een koninklijk besluit van 1910, waarin bepaald werd dat klerken slechts benoemd mochten worden uit sollicitanten die in het bezit waren van een diploma, uitgereikt door de *permanente* examencommissie voor kandidaten voor de betrekking van klerk bij één der departementen⁴⁹.

Voor gemeente-ambtenaren waren van hogerhand geen eisen vastgesteld. De gemeentewet van 1851 liet de aanstelling geheel aan de gemeentebesturen zelf over. Het was geen uitzondering dat men bij de benoeming niet zo zeer lette op de bekwaamheden van de secretaris als wel op zijn maatschappelijk aanzien:

Men ontmoet nog hier en daar de sporen van eene vroeger nog al in de groote steden algemeen heerschende gewoonte, om de betrekking van stads-secretaris op te dragen aan iemand uit den aanzienlijken stand der ingezetenen, die eene groote mate van welgemanierdheid bezat en die in staat was, om de vormen in acht te nemen, welke vereischt werden, ten einde te verkeeren in de hooge kringen⁵⁰.

Bovendien waren op het platteland de ambten van secretaris en burgemeester vaak in één persoon verenigd. Ofschoon de gemeentewet geen aanstellings-eisen bevatte, bleek al snel dat de gemeentesecretaris over een brede administratieve kennis diende te beschikken, wilde hij het gehele reilen en zeilen van het plaatselijke bestuur kunnen bijhouden. Het snel groeiende arsenaal van administratieve tijdschriften en commentaren moest voorzien in de zucht naar praktische oplossingen voor problemen van dagelijks bestuur⁵¹. Tevens droegen ze, door de verspreiding van systematische kennis, indirect bij tot de vorming van een apart corps van gemeente-ambtenaren.

47 Hierover Van IJsselmuiden, *Binnenlandse zaken*, 128. Vgl. ook een opmerking van de minister van financiën, H. J. van der Heim bij de openbare behandeling van de staatsbegroting voor 1876: 'Ik meen, dat, met uitzondering van het Departement van Oorlog, waar de klerkendienst bijna uitsluitend door militairen wordt verrigt, die reeds elders in militaire bureaux een proeftijd hebben doorgebracht, bij alle andere Departementen de regel geldt om geen klerken zonder voorafgaand examen aan te stellen' in: *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (1875-76), beraadslagingen over hoofdstuk II van de staatsbegroting voor het dienstjaar 1876, 523.

48 KB 9 mei 1906 (Stbl. nr. 110).

49 KB 17 mei 1910 (Stbl. nr. 136).

50 *De Gemeentestem*, Vil (1857) nr. 292, 1.

51 Veelgeciteerde tijdschriften waren *De Gemeentestem* (sinds 1851), het *Weekblad voor de burgerlijke administratie in het koninkrijk der Nederlanden: gemeentebled* (sinds 1849), *Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeentebestuur* (1858-1889), *Tijdschrift ter beoefening van het administratief recht* (sinds 1884). De meestgebruikte handboeken waren: J. H. G. Boissevain, *De gemeentewet opgehelderd door eene aantekening geput uit de officiële bij de wetgevende magt gewisselde stukken...*

In 1884 stelde de Nederlandsche vereniging van gemeente-ambtenaren een examen voor aspirant-secretarissen en ambtenaren bij gemeentebesturen in. Het programma voor dit examen omvatte: kennis van de Nederlandse taal, een schrijfstest, bedrevenheid in de vier hoofdbewerkingen van de rekenkunst, algemene kennis van de staatkundige en aardrijkskundige beschrijving van Nederland en de overzeese gebiedsdelen, kennis van het bestuur van de staat, gemeente en provincie (volgens de grond-, gemeente- en provinciewet), bekendheid met bepalingen der wetten en algemene maatregelen van inwendig bestuur, met wetten op het recht van zegel en registratie, met het burgerlijk wetboek en het wetboek van strafrecht, en een proeve van praktische bekwaamheid⁵². Gaandeweg werd het diploma door de gemeentebesturen erkend en aanvaard als grondslag voor aanstelling. De staat, echter, hield zich in deze afzijdig. Het is frappant dat staats- en gemeentebelangen zo lang gediend konden worden door initiatieven uit de particuliere sector, zoals het diploma van de vereniging, later bond van gemeente-ambtenaren en de uitgave van wetscommentaren en tijdschriften. Deze verstrengeling van staat en markt was niet typisch Nederlands. Bijvoorbeeld in Italië werden talloze boeken en tijdschriften uitgegeven door particulieren ter ondersteuning van het nauwelijks ontwikkelde lokale bestuursapparaat⁵³.

Door scherpere toelatingseisen en examens werden de verschillende soorten ambtenaren nader bepaald. Het ambt van gemeentesecretaris werd langzamerhand een volledig beroep. Personeel van rijksdiensten kreeg een volwaardiger status. Dit proces van specialisatie verliep echter traag. Juist doordat het benoemingsbeleid lang door de ministeries en diensten zelf werd geregeld, ontstond in Nederland niet, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, een generalistische ambtenaar, thuis op verschillende terreinen van algemeen bestuur.

Organisatie

Het verenigingsleven van ambtenaren beperkte zich aanvankelijk tot plaatselijke sociëteiten ('De Witte' in Den Haag was wel de bekendste) of regionale administratieve verenigingen. Van collectieve actie was nog geen sprake. Het idee van de ambtenaar als dienaar van de staat en van het volk bleek een krachtige rem op de verdediging van de eigen belangen. Pas in het laatste kwart van de eeuw groeiden uit de gezelligheidsverenigingen werkelijke vakorganisaties, zonder dat protestactie het van de professionele saamhorigheid en gehoorzaamheid won. In deze paragraaf zal de trage ontwikkeling van de ambtenarenvakverenigingen gevolgd worden.

De vakorganisaties kwamen voort uit een grote verscheidenheid aan grieven betref-

(Amhem, 1851, 2^e druk 1867); W. Francken Ngz., *De gemeentewet met de daarover, vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen* (Nijmegen, 1851); J. C. Bijsterbos, *De provinciale wet met de daarover gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen* (Kampen, 1855); W. C. I. J. Cremers, *De gemeentewet van 29 juni 1852 (...) aangevuld met latere wijzigingen, met aanteekeningen aan de litteratuur en administratieve en regterlijke beslissingen ontleend* (Groningen, 1865, verscheidene herdrukken); J. Oppenheim, *Het Nederlandsen gemeenterecht* (Groningen, 1895, verscheidene herdrukken); H. J. van Leeuwen, *De provinciale wet* (Heusden, 1911).

⁵² *Tijdschrift ter beoefening van het administratiefrecht*, I (1884) 3-4.

⁵³ R. Romanelli, *Sulle carte interminale. Un ceto di impiegati traprivatoepubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915* (Bologna, 1989).

fende de gebrekkige pensioenregeling, salarissen die achterbleven bij de sluipende inflatie en de nauwelijks omschreven rechtspositie. Voor zover er regels bestonden voor deze zaken, waren ze verdeeld over talloze koninklijke besluiten, ministeriële resoluties en circulaire. Doel van de ambtenarenbeweging was de totstandkoming van één wet, die de rechtspositie op alle onderdelen zou regelen. Nadat in 1922 een afzonderlijke pensioenwet aangenomen was, kwam een ambtenarenwet uiteindelijk pas in 1929. Nederland was hiermee één van de laatste landen van Europa. Het Duitse keizerrijk had reeds sinds 1873 een ambtenarenstatuut, Italië sinds 1907 en ook België was Nederland ruimschoots voor. Men moet overigens wel bedenken dat dergelijke wetten niet alleen rechtszekerheid aan ambtenaren boden maar ook de staat meer geïnstitutionaliseerde controle over hen gaven.

Reeds ten tijde van de openbare discussies rond de grondwetsherziening van 1848 werd de wankelende rechtspositie van burgerlijke ambtenaren aangekaart. In april 1848 publiceerde Ph. J. Bachiene, toen nog inspecteur der registratie te Middelburg maar al snel kamerlid, een brochure onder de titel *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars*. Hij was van mening dat voorwaarden van toelating tot de staatsdienst, van bevordering en ontslag bij de wet geregeld moesten worden⁵⁴. Thorbecke sloot zich hierbij aan. Een wettelijke regeling was een bescherming tegen willekeur jegens de ambtenaar en een noodzaak voor een 'deugdelijke inrichting van den publieken dienst'⁵⁵.

Ofschoon de verhoging der tractementen van rijksambtenaren een regelmatig terugkerend onderwerp van kamerdebatten was, bleef een algemene regeling der rechtspositie in de eerste tijd een academisch vraagstuk. H. Krabbe, die zijn carrière begon bij het departement van binnenlandse zaken maar later overstapte naar de academische wereld, verdedigde in 1883 een proefschrift getiteld *De burgerlijke staatsdienst in Nederland*, waarin hij de noodzaak van een wettelijke regeling van de ambtelijke rechtstoestand propageerde. In 1897 zette de Nederlandse juristenvereniging het probleem op de agenda van haar jaarvergadering. De genoemde Krabbe en E. Fokker leverden uitgebreide pre-adviezen, waarna de aanwezigen met algemene stemmen voor een wettelijke regeling opteerden. Maar ook deze gezaghebbende steun leverde geen concrete resultaten op.

Vanuit de rijen der ambtenaren zelf kwam pas laat een georganiseerde reactie. Slechts een enkeling durfde aanvankelijk openlijk te protesteren. In 1865 schreef de gemeentesecretaris H. C. Wagenaar dat 'nalatigheid, slecht werk, berisping, verzet van ellende in't Koffijhuis, beslag op tractement, waarschuwing en ontslag' de gevolgen waren van een te lage salariëring⁵⁶. Wagenaar was ook de man achter een reeks petitie's gericht aan de koning en de regering ter ondersteuning van de gemeentesecretarissen, een

54 In een redevoering uit 1849 kwam Bachiene terug op de eisen die de staatsdienst stelde. Hij verwees naar de Franse jurist Vivien en naar de brochure *De staatsdienst uit een regtskundig oogpunt beschouwd* uit 1842, die wellicht door hemzelf geschreven was (het voorwoord was ondertekend met 'B').

55 J. R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, C. W. de Vries, ed. ('s-Gravenhage, 1948) 19-20.

56 H. C. Wagenaar, *De lotsverbetering van rijks-, provinciale- en gemeente-ambtenaren* ('s-Gravenhage, 1865)22.

groep ambtenaren die gewoonlijk aan de interesse van de staat ontsnapte. In 1858 publiceerde hij een brochure, waarin hij schreef:

Ja, ik treed thans aan het hoofd van een leger van meer dan duizend ambtenaren die minder dan daglooners of ambachtslieden worden betaald en waarvan sommigen minder dan klerken of bedienden worden aangezien en behandeld.... Die ambtenaren zijn allen mannen, behorende tot den beschaafden stand. Hun inkomen: 't mag geen naam hebben⁵⁷.

Dergelijke petitiees—ook namens andere ambtenaren—werden in de tweede helft van de negentiende eeuw met enige regelmaat in Den Haag aangeboden. Behalve dat ze weinig succes oogstten, leidden ze niet direct tot de vorming van ambtenarenorganisaties.

Een ambtenarenpers wilde aanvankelijk ook niet van de grond komen. Het *Ambtenaarsblad. Orgaan ten dienste van ambtenaren en gewijd aan hunne belangen* hield het tussen 1873 en 1877 vijf jaargangen vol. Van het radicale *De Pen* verschenen in 1886 slechts drie afleveringen. Het blad droeg als ondertitel 'Critisch Tijdschrift, voornamelijk gewijd aan de belangen der Nederlandsche Ambtenaren' en was vooral een uitlaatklep voor de onvrede onder de lagere ambtenaren:

Dit Tijdschrift, waarvan de redactie zorg zal dragen, dat het hare waardigheid als fatsoenlijk tijdschrift steeds ophoude, wordt der regeering aangeboden en zal aan iedere ambtenaar, onverschillig van welken tak van dienst, gastvrijheid verleen, ... ten einde grieven mede te deelen, die behooren te worden weggenomen, eene ontevreden geest onder het personeel te voorkomen en tegelijkertijd die pressie op de regeering uit te oefenen, die haar de gelegenheid zal geven om voor hunne belangen op te komen en hun geluk te bevorderen⁵⁸.

De eerste nationale ambtenarenvereniging werd in 1873 opgericht, namelijk de 'Broederschap van ontvangers'. Dat is aanmerkelijk later dan het ontstaan van verenigingen van beoefenaars van vrije en intellectuele beroepen. Sinds de jaren 1830 hadden advocaten, notarissen en gymnasiumleraren, zich reeds in nationale verenigingen georganiseerd. De voormannen van de 'Broederschap van ontvangers' waren ook actief bij de oprichting van het 'Pensioenverbond' (1876), een vereniging van ambtenaren die zich inzette voor uitbreiding van de pensioenwetgeving. Delen van het personeel van de belastingdienst (in 1880 al meer dan 3500 ambtenaren) verenigden zich voorts in 1878 in de 'Vereeniging van ambtenaren der registratie en domeinen', in 1885 in de 'Vereniging van inspecteuren der directe belastingen', in 1888 in de 'Bond van surnumerairs der directe belastingen, invoerrechten en accijnzen', en in 1889 in de 'Bond van administratief personeel bij 's rijksbelastingen'⁵⁹. In 1889 werd het tijdschrift *De fiscus. Orgaan voor de ambtenaren van de directe belastingen, het*

57 H.C. Wagenaar, *Beschouwingen van het ambt van gemeente-secretaris uitgelokt door de beschikking van den minister van binnenlandsche zaken op het adres der gemeentesecretarissen aan Z. M. de koning* (Montfoort, 1858) IV.

58 *De Pen* (1886) eerste aflevering, 5.

59 Van Braam, *Ambtenaren*, 298. Zie ook: *Gedenkboek 1888-1913.25-jarig bestaan van den Bond van surnumerairs der directe belastingen, invoerrechten en accijnzen* (Amsterdam, 1913); *Bond van administratief personeel bij 's rijks belastingen, Bij het 60-jarig jubileum 1889-1949* (Gouda, 1949).

kadaster, de invoerrechten en accijnzen opgericht. Door de regelmatige overplaatsingen die het heerleger van belastingambtenaren ten deel vielen, bestond onder hen een sterke behoefte aan centrale organisatie. Ze werden bovendien notoir slecht betaald en hadden derhalve een directe aanleiding tot gezamenlijk protest.

Andere delen van de ambtenarij kenden vooraansnog alleen lokale of regionale verenigingen, die zich nauwelijks inlieten met belangenbehartiging. Een lijst uit 1888 noemt 24 her en der verspreide verenigingen van ambtenaren werkzaam in het gemeentebestuur met een overduidelijke lokale signatuur, zoals de 'Vereniging van burgemeesters, secretarissen en ontvangers der gemeente in den Bommelerwaard', de 'Provinciale administratieve vereniging in Overijsel', de 'Vereniging van burgemeesters, secretarissen en leden van gemeente- en waterschapsbesturen in den kring van Ruurloo', de 'Vereniging van burgemeesters en secretarissen in 't voormalig 4^e district van Zeeland', etc.

Eind 1879 verscheen in *De Gemeentestem*, een informatieblad voor gemeentebesturen ontstaan in het kielzog van de gemeentewet van 1851, een oproep tot oprichting van een pensioenfonds, inclusief een weduwenfonds, voor gemeente-ambtenaren. In tegenstelling tot ambtenaren in rijksdienst hadden zij geen wettelijk recht op pensioen. De oproep leidde tot een algemene vergadering te Utrecht, waarin besloten werd tot benoeming van een commissie ter bestudering van het vraagstuk. Uit deze commissie sproot het idee tot oprichting van de 'Nederlandsche vereniging van gemeenteambtenaren' (4 juli 1880). In 1887 werd deze vereniging, zonder succes te hebben geboekt op het terrein van de pensioenen, opgevolgd door de 'Nederlandsche vereniging voor gemeentebelangen'. Deze vereniging, echter, achtte het niet haalbaar ook de belangen van de lagere ambtenaren ter secretarie direct te behartigen. Hierop besloten de reeds bestaande provinciale verenigingen van gemeente-ambtenaren de handen ineen te slaan en te komen tot een vereniging voor alle lokale ambtenaren in het rijk. Op 8 oktober 1893 werd toen de 'Nederlandsche bond van gemeente-ambtenaren' opgericht. Deze stond open voor gemeentesecretarissen, ontvangers en andere ambtenaren ter secretarie, en later ook voor burgemeesters, ambtenaren ten kantore van de ontvanger en ambtenaren van de burgerlijke stand⁶⁰. Een jaar na oprichting telde de bond 162 leden. Dit aantal steeg tot 739 in 1900. Vervolgens groeide de bond gestaag: 2271 in 1905, 3422 in 1910 en 3661 in 1915. De eerste statuten (goedgekeurd bij KB van 27 juni 1894, nr. 49) omschreven de drie hoofddoelen: een pensioenfonds voor gemeente-ambtenaren en hun weduwen en wezen, bevordering van administratieve kennis, en bevordering van de maatschappelijke toestand van gemeente-ambtenaren. Een bescheiden eisenpakket gericht aan de regering en onderlinge hulp, het negentiende-eeuwse credo van de kleine burgerij, vloeiden naadloos in elkaar over.

Op alle drie de terreinen boekte de bond enige successen, zij het meestal na langdurige inspanning. Pas in 1913, bijna een eeuw na de eerste pensioenregeling voor rijksambtenaren kregen gemeente-ambtenaren pensioenrechten. De bond drong herhaaldelijk via petitie aan op een verhoging van de rijksbijdrage aan de gemeentefinanciën, die

60 *Geschiedkundig overzicht van den Nederlandschen bond van gemeente-ambtenaren 1893-1918* (Groningen, 1918).

ten goede moest komen aan de salarissen van het gemeentepersoneel. De effectiviteit van deze salarisverhogingen werd overigens veelal teniet gedaan door de snelle stijging van de kosten van levensonderhoud in de eerste jaren van de eeuw. De kennis van gemeente-ambtenaren werd op peil gehouden — zo was althans het streven — door lezingen, bondsorganen (sinds 1901 het *Weekblad voor de Nederlandsche bond van gemeente-ambtenaren* en sinds 1908 ook eenjaarboekje) en een administratieve bibliotheek. Bij het twaalfeneenhalf jarig jubileum in 1906 hield de bond een grote tentoonstelling op gemeentelijk administratief gebied te Amsterdam, met inzendingen van gemeenten en van particuliere bedrijven (zoals uitgeverij Samson, de inktfabrikanten Van Son & co., de uniform- en kleermakerij Julius Huf)⁶¹. Met name de gemeente Amsterdam was sterk vertegenwoordigd. De vermenging van particulier initiatief en overheidsbelang, zoals die uit deze tentoonstelling naar voren komt, vinden we op vele terreinen van de bestuursgeschiedenis van de negentiende en vroege twintigste eeuw. Andere voorbeelden kwamen reeds in de vorige paragraaf ter sprake.

Tot de eerste wereldoorlog prevaleerden categorale ambtenarenverenigingen, dat wil zeggen verenigingen van ambtenaren die hetzelfde beroep uitoefenden. Bovendien waren deze verenigingen binnen één ambtelijke tak vaak naar rang en standplaats ingedeeld. Zo bestonden bij de posterijen de 'Nederlandsche bond van post- en telegraafbeambten 'de Post'', de 'Vereeniging van directeuren bij den post- en telegraafdienst', de 'Nederlandsche bond van adistenten der posterijen en télégraphie', zelfs de 'Vereeniging van commiezen der télégraphie te Amsterdam', en de 'Vereeniging van bureelambtenaren der posterijen en telegrafie te Utrecht'. Volgens een telling in 1906 waren er aan het eind van dat jaar 151 verenigingen en 9 bonden van ambtenaren in dienst van staat of gemeente (exclusief de PTT en het nijverheidsbedrijf)⁶².

Pas na de eeuwwisseling durfden ambtenaren *en masse* in het geweer te komen tegen hun werkgever, de staat. Het belangrijkste initiatief was wel de oprichting van de 'Bond ter verkrijging eener wettelijke regeling van den rechtstoestand der burgerlijke ambtenaren' in 1901, voortgekomen uit een initiatief van leraren van de openbare middelbare scholen te Amsterdam. Nadat eerst een drietal nummers van een *Correspondentieblad van den Bond van ambtenaarsverenigingen ter verkrijging van eene wettelijke regeling van den rechtstoestand der burgerlijke ambtenaren* was verschenen, verscheen vanaf april 1902 *De Rechtstoestand*, het maandblad van de bond. De eerste opdracht die de bond zichzelf gesteld had, was een wettelijke regeling van de juridische status van de ambtenaar, hetgeen onder andere inhield: regeling van kwesties aangaande bezoldiging, pensioen, onkostenvergoeding, huwelijk (adjunct-verificateurs en commiezen te water bij de rijksbelastingen mochten de eerste vier jaar van hun aanstelling niet trouwen), nevenbetrekkingen, ontslag, bevordering, etc.⁶³.

61 Nederlandsche Bond van Gemeente-ambtenaren, *Catalogus van de tentoonstelling op gemeentelijk administratief gebied* (Amsterdam, 1906).

62 *Mededeelingen van den Bond van ambtenaren bij departementen van algemeen bestuur*, IV (1908) n. 36/37, 117. Deze cijfers waren overgenomen uit publikaties van het CBS.

63 Vgl. J. de Vries, 'Doel der ambtenarenbeweging' in: *Idem, Zes opstellen over de ambtenaarsbeweging* (Amsterdam, 1909) 5-21.

Dat dit streven aansloeg, blijkt wel uit de snelle stijging van het aantal leden. Een jaar na oprichting had de bond reeds 37.000 leden; dit aantal steeg tot 43.000 in 1905 maar nam vervolgens geleidelijk af (ook onderwijs- en werkliedenverenigingen konden lid worden). Hierbij moet worden aangetekend dat de bond in feite een verzameling van onafhankelijke ambtenarenverenigingen was. Hun aantal steeg van 77 een jaar na oprichting tot 95 in 1907. Daarna daalde het langzaam door fusies van aangesloten bonden. Het abonnee-bestand van het maandblad kwam niet hoger dan 2400 in 1905.

In het maandblad werden artikelen gepubliceerd, die op een of andere wijze het onderwerp van de rechtspositie raakten. Hiertoe kan men ook de vertaling van een aantal buitenlandse wetten rekenen, zoals die van het Duitse rijk, Saksen, Wurtemberg en, curieus genoeg, Egypte (de schrijver van het desbetreffende bericht merkte schamper op dat het toch wel zeer kwalijk was dat Egypte de wettelijke regeling had die Nederland nog moest krijgen). Vanaf 1910 was er een vaste rubriek 'Van over de grenzen'.

Het eerste wapenfeit van de bond was de publikatie van een 'Proeve van een wetsontwerp regelende de rechtstoestand der burgerlijke ambtenaren' in 1903 (later ook als brochure uitgegeven). Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, was de proeve geïnspireerd op reeds bestaande wetten in de Duitse staten, Zwitserland en België⁶⁴. Tijdens jaarlijkse audiënties bij verschillende ministers werd aangedrongen op haast, eerst met het opstellen van een wetsontwerp, later met de openbare behandeling ervan. Elk jaar kwamen er wel beloftes uit Den Haag maar geen enkel ontwerp haalde het parlement. In 1913 organiseerde de bond een nationale betoging in gebouw 'Concordia' in Den Haag, waaraan ongeveer 400 mensen deelnamen — de meest radicale daad van de bond vóór de eerste wereldoorlog. Erkenning van hogherhand kwam in 1917, toen de toenmalige voorzitter in de 'Staatscommissie ter voorbereiding van algemeene wettelijke regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren' benoemd werd. Ook dit initiatief, echter, werd pas beloond bij de ambtenarenwet van 1929. Slechts op het gebied van reglementen voor ambtenaren in gemeentedienst boekte de bond enkele successen. Het eerste reglement werd in 1906 ingevoerd in de gemeente Maastricht en was aanleiding tot vele positieve reacties in het maandblad. Geleidelijk volgden andere gemeenten.

In 1910 richtten enkele radicale ambtenaren een nieuwe overkoepelende bond op, de Algemene Nederlandsche ambtenarenbond, die vooral op lagere ambtenaren aantrekkingskracht uitoefende. Deze zette zich duidelijk af tegen de Rechtstoestandbond. In het tijdschrift van de bond schreef de redactie over de veel grotere zusterorganisatie:

Deze 40.000 leden sterke Bond, opgericht en in stand gehouden om te trachten te verkrijgen een Wet regelende de rechtspositie der burgerlijke ambtenaren, *heeft nog altijd zijn onnut bestaan* [cursivering NR]. 5 Jaren had een Bestuur, in meerderheid bestaande uit hoofdamttenaren, gepoogd met een zacht lijntje de ambtenaren zoet te houden, hun inprentende, dat, wanneer ze maar braaf en gedwee waren, de Regeering wel met de hand over het hart zou strijken en hun het gevraagde als een zoet klontje zou geven en nog bleef het gewenschte resultaat uit⁶⁵.

64 *De Rechtstoestand*, I (1903) nr. 12, 5-9.

65 *De Ambtenaar*, I (1910) nr. 2, 4.

De ANAB, die direct aansluiting zocht bij het NVV, stelde de strijd van de arbeidersbeweging gelijk met die der ambtenaren. Zij beschouwde de staat en de gemeente als werkgevers identiek aan het particulier bedrijf. Daarom wilde zij één front vormen:

Het bleek daarom meer en meer noodzakelijk, in de plaats van al die versplinterde verenigingsgetjes van diverse categorieën van ambtenaren te stellen één krachtige organisatie van allen, om daardoor te komen tot macht. Want ieder die zien wil en zien kan, weet, dat de Staat wordt bestuurd en indirect geleid door dezelfde klasse, die in de maatschappij optreedt als werkgeefster, dat de Staat per slot van rekening niet anders is dan de politieke organisatie der werkgeversklasse⁶⁶.

Het ledental van de ANAB bleef echter beperkt (72 bij de oprichting, 429 in 1912). De bond was dan ook niet in staat een vuist te maken.

Eén van de bonden waartegen de ANAB regelmatig fel uithaalde, was de 'Bond van ambtenaren bij de departementen van algemeen bestuur' (die overigens vooral ambtenaren van rijksinstellingen, zoals de Rijksverzekeringsbank, het CBS, etc. organiseerde). Deze veel gematigder bond, aangesloten bij de Rechtstoestandbond, schiep in het eerste nummer van haar mededelingenblad een scherpe tegenstelling tot arbeidersorganisaties:

Eene vakvereniging van ambtenaren zal tegenover den Staat niets kunnen winnen dan door moreele kracht; haar optreden zal geen ander karakter mogen en kunnen hebben dan dat van overtuigen; waar echter de Staat in zijn wezen geen vijandige macht is tegenover een deel zijner burgers, zal dit optreden op den duur voldoende blijken⁶⁷.

Een dergelijke toon was kenmerkend voor de ambtenarenbeweging van vóór de eerste wereldoorlog. Op een enkele uitzondering na wilden organisaties van ambtenaren door overleg hun doel bereiken⁶⁸. Men kon of wilde zich niet anders voorstellen dan dat de staat het beste voor zijn werknemers wenste. Hierin verschilde de ambtenarenbeweging van vergelijkbare witte-boorden vakorganisaties, zoals de radicalere en reeds vóór 1915 hechter georganiseerde verenigingen van handels- en kantoorbedienden⁶⁹. Tot werkelijke concentratie van ambtenarenverenigingen kwam het in de eerste wereldoorlog. Toen ontstonden de Algemene Nederlandse christelijke ambtenaarsbond, de Algemene rooms-katholieke ambtenaarsvereniging en de Centrale Nederlandse ambtenaarsbond⁷⁰. In andere landen, zoals Frankrijk en Italië, ontstond al rond de eeuwwisseling een krachtig ambtenarensyndicalisme⁷¹. De relatief geringe omvang

66 *Ibidem*, no. 1, 3.

67 *Mededeelingen van den Bond van ambtenaren bij departementen van algemeen bestuur en hooge colleges van staat te 's-Gravenhage*, I (1904) nr. 1.

68 Behalve de ANAB neigde ook de 'Vereniging van kommiezen bij 's rijksbelastingen in Nederland' (opgericht in 1892) naai socialistische ideeën; vgl. het voorwoord van i. ter Laan in; *Gedenkschrift van de Vereniging van kommiezen bij 's rijksbelastingen in Nederland, 1892-1917* (s. 1., 1917).

69 Vgl. B. Reinalda, *Bedienden georganiseerd. Ontstaan en ontwikkeling van de vakbeweging van handels- en kantoorbedienden in Nederland van het eerste begin tot in de tweede wereldoorlog* (Nijmegen, 1981).

70 Van Braam, *Ambtenaren*, 296.

71 Vgl. G. Melis, *Burocrazia e sindacalismo nell'Italia liberale* (Bologna, 1980); J. Siwek-Poujdesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide* (Lille, 1989); J. Wishnia, *The proletarianization of the fonctionnaires. Civil service workers and the labor movement under the Third Republic* (Louisiana, 1990).

van het overheidsapparaat, de beperkte invloed van radicale opvattingen en het succesvolle paternalisme van de staat als werkgever zouden de gematigde koers van de Nederlandse ambtenarenbeweging tot de eerste wereldoorlog kunnen verklaren.

De sociale positie der ambtenaren

De negentiende-eeuwse ambtenaar, in objectieve zin, bestond uiteraard niet. Zelfs als we kunstmatige criteria zouden aanleggen om tot een eenduidige definitie te komen, moeten we rekening houden met de strikte hiërarchie die het heerleger van lagere ambtenaren van de smalle ambtelijke top scheidde. Het beeld van de stereotypische ambtenaar werd bepaald door klerken en commiezen, de 'Neteldoekjes' en de 'Van Meters' uit Gerard Kellers novellen of de misschien bekendere maar later te plaatsen protagonisten van Van Oudshoorns *Achter groene horren*. Het zelfbeeld van de ambtenaar, daarentegen, was vervuld van eigenwaarde en standseer. Welke minder impressionistische maatstaven zouden we kunnen gebruiken om de sociale samenstelling van de ambtenaren nader te bepalen?

Naar de sociale recruitering van ambtenaren in de negentiende eeuw is geen systematisch onderzoek verricht⁷². We moeten het doen met enkele generalisaties op basis van summere statistische gegevens en, wederom, indrukken van tijdgenoten⁷³. De adel was in de Nederlandse bureaucratie niet in groten getale vertegenwoordigd. Aan het hof van Willem I bevonden zich veel aristocraten, niet zelden door de koning zelf in de adelstand verheven, maar na 1848 werd hun aandeel geleidelijk minder, zelfs op de traditioneel sterk adellijk getinte departementen als buitenlandse zaken en oorlog. Van de 71 ambtenaren met de rang van referendaris of hoger, die tussen 1848 en 1915 bij binnenlandse zaken dienst deden, hadden 13 een adellijke titel, zo blijkt uit een snelle inventarisatie op basis van de *Staatsalmanak*. Het burgerlijk element in het Nederlandse bestuur was waarschijnlijk groter dan in de meeste Duitse staten maar kleiner dan in Frankrijk en Italië, waar de negentiende-eeuwse revoluties een krachtiger uitwerking hadden⁷⁴.

De trage gang naar grotere maatschappelijke openheid van de Nederlandse bureaucratie blijkt uit de langdurige achterstelling van katholieken en vrouwen, ook al moet men rekening houden met een flinke onderwijsachterstand onder deze groepen. De onevenredigheid tussen het aantal katholieke en niet-katholieke ambtenaren werd reeds in 1855 gesignaleerd door het kamerlid L. D. Storm. Zelfs in een overwegend katholieke provincie als Noord-Brabant waren er op de hoogste ambtelijke posten nauwelijks katholieken. Bij de ministeries was de situatie ook al bedroevend, zo betoogde Storm: bij binnenlandse zaken waren vier katholieken werkzaam, bij

72 Deze lacune is grotendeels een gevolg van het gebrek aan personeelsdossiers op centraal niveau bewaard. Slechts van enkele groepen ambtenaren ressorterend onder de ministeries zijn meer dan summere gegevens overgeleverd. Dit is ook een serieus obstakel voor toekomstig (prosopografisch) onderzoek.

73 P. R. D. Stokvis, 'Nederlandse sociale verhoudingen tegen 1850', *TvSC*, X (maart 1978) 70-86, heeft aangetoond dat literaire bronnen zeer wel bruikbaar zijn om sociale verschillen te onderzoeken.

74 Henning, *Die deutsche Beamtenschaft*, 37-65; Randerad, 'Gli alti funzionari', 211; P. M. Pilbeam, *The middle classes in Europe 1789-1914. France, Germany, Italy and Russia* (Londen, 1990) 107-143.

financiën drie, bij marine en koloniën géén⁷⁵. In 1872 bevestigde *De Maasbode* in een statistisch onderzoek het geringe aandeel van katholieken onder de Haagse rijksambtenaren (inclusief ministers en kamerleden): terwijl het aandeel van katholieken op de totale bevolking circa 36% was, was hun aandeel in het rijksbestuur nog geen 10%⁷⁶. De emancipatie vorderde maar langzaam, ook in de eerste helft van de twintigste eeuw. Van Braam heeft aangetoond dat in het begin van de jaren 1950 katholieken nog steeds een relatieve achterstand hadden⁷⁷.

Het aantal vrouwelijke ambtenaren was tot in het begin van de twintigste eeuw te verwaarlozen (al speelt hierin de uitsluiting van onderwijzend en verplegend personeel in mijn analyse ongetwijfeld mee): 132 in 1849, 473 in 1889 en 2725 in 1909, van wie een groot deel bij de PTT. Pas in de eerste wereldoorlog kwam het tot een snelle stijging. De wetgever was weinig toeschietelijk tegenover vrouwen. In het algemeen werd bij huwelijk eervol ontslag verleend. Verzet tegen deze regel, die in de eerste plaats onderwijzeressen trof, rees in het eerste decennium van de eeuw⁷⁸. Daartegenover verdedigde de Rechtstoestandbond, in het eerste gelid bij het streven naar een betere juridische status voor de ambtenaren, bij monde van de voorzitter J. de Vries dat gehuwde vrouwen niet bij de overheid in dienst konden zijn: zowel het staatsbelang als het gezinsbelang waren gediend bij de huismoeder⁷⁹.

Tot zover de beperkte gegevens over de interne samenstelling van de ambtenarij. Voor de verhouding van de ambtenaren tot andere sociale groepen zijn we vooral op het commentaar van tijdgenoten aangewezen. In 1906 schreef J. de Vries, van 1901 tot 1909 voorzitter van de Rechtstoestandbond, dat ambtenaren in het midden van de negentiende eeuw nog volkomen afgezonderd van de maatschappij stonden:

Wie zich nog herinnert, hoe een 40,50 jaar geleden de verhouding was tusschen ambtenaren en burgerij, zal weten, dat de ambtenaren destijds vrijwel buiten en tegenover het publiek stonden, behalve misschien in de groote steden. Een kaste vormden ze niet, al recruteerden ze zich veelal uit eigen kring, maar iets apart in hun doen en laten hadden ze wel. De burgerij sprak van ambtenaarstrots en van ambtenaarsgewoonten, van ambtenaarszielen ook en de onevenredigheid tusschen de inkomsten en de zoogenaamde standseischen bij de ambtenaren gaf in menig burgerkring stof tot spotternij⁸⁰.

Tegen de tijd dat De Vries deze woorden opschreef, had zich, zo constateerde hij, een duidelijk *rapprochement* tussen ambtenaar en burger voltrokken. Tot op zekere hoogte strookt deze observatie met de uitbreiding, organisatie en specialisering van de ambtenarij, die hier besproken zijn. In het eerste decennium van de twintigste eeuw

75 *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (1855-1856), zitting van 16 november 1855, 78.

76 *Statistieke tabellen ter bepaling der verhouding tusschen het getal der katholieke en niet-katholieke ambtenaren in Nederland tegen het einde van het jaar 1871*, overdruk uit de *Maasbode* (Rotterdam, 1872).

77 Van Braam, *Ambtenaren*, 248-252.

78 Vgl. J. W. A. Naber, *De school en het wetsontwerp tot regeling van de positie van vrouwelijke rijksambtenaren en onderwijzeressen bij het openbaar lager onderwijs, die in het huwelijk treden* (Amsterdam, 1910); J. A. de Wilde, *Het ontslag der ambtenares bij huwelijk* (Goes, 1910).

79 De Vries, 'Ambtenaars- en dienstbelang' in: *Zes opstellen*, 95-96. Zie ook J. Keiser, 'Ambtenaressen', *De Rechtstoestand*, V (1906) nrs. 49, 50, 52, 53 en 54.

80 J. de Vries, 'Ambtenaars- en dienstbelang' in: *Idem, Zes opstellen*, 69-70.

vond op al deze terreinen een omwenteling plaats. Gedurende de negentiende eeuw deed de precaire positie van het gros der ambtenaren, heen en weer geslingerd tussen de eisen van hun status en de grenzen van hun inkomen, hen voornamelijk op de eigen groep terugvallen. Zoals de belastingambtenaar J. Kuyper in zijn memoires schreef:

Tusschen die verschillende standen door beweegt zich echter een legertje van ambtenaren en geëmploieerden van allerlei aard, meestal geëxamineerde luidjes, daarop niet weinig trots, veelal gedwongen ook te midden van hooger geplaatsten, een goed figuur te maken, maar ongelukkig bezoldigd of ze tot eene veel lagere categorie behoorden⁸¹.

Met andere woorden, de ambtenaren vormden binnen de negentiende-eeuwse standenmaatschappij een stand op zich. Dit gold voor de relatief bevoorrechte departementsambtenaren, zoals een oud-adjunct-commies in 1889 bevestigde:

Wie de betrekking van ambtenaar aan een departement bekleedt, is naar zijn eigen mening en die van zijne omgeving verplicht als een man behoorende tot de hoogere burgerklasse te leven. Als men eenige weinige ondergeschikte ambtenaren uitzondert, kan men zeggen dat de ambtenaren op het ophouden van dien stand zeer gesteld zijn en alles in het werk stellen om hunne kinderen eene beschaafde opvoeding te geven⁸².

Maar behalve de Haagse ambtenaren hadden ook ambtenaren verspreid over de provincie de *idée-fixe* van het ophouden van stand. Zo karakteriseerde de voorzitter van een vereniging van belastingambtenaren de situatie in de laatste decennia van de negentiende eeuw als volgt:

Hier vond men een corps personen, zich afzijdig houdende van het gemeenschapsleven, laag ontwikkeld, laag bezoldigd, slecht behandeld, blootgesteld aan de teugellooze tyrannie van den superieur, maar bekleed met den titel van 'ambtenaar' en op grond daarvan zichzelf een brevet van 'standing' uitreikend, waardoor zij zich verre verheven achtten boven den gewonen loonarbeider⁸³.

Uitzonderingen waren er uiteraard genoeg. De voorzitter van de algemene rekenkamer O. W. Hora Siccama achtte zich in zijn dagboek aantekeningen weinig ambtenaar. Afkomst woog bij hem zwaarder dan rang, ofschoon ook hij zijn ambtelijke carrière als klerk begonnen was, 'geplaatst aan een lessenaar op de secretarie op het toenmalige departement van onderwijs, nijverheid en koloniën' (we spreken hier over 1821)⁸⁴. Voor een minderheid in de Haagse departementen was snelle sociale stijging mogelijk, met name in de nieuwe, meer technische diensten. Maar ook iemand als Aug. Belinfante, geboren te Rotterdam in 1844 uit een Portugees-Joodse familie, had geluk in zijn loopbaan: hij trad in 1865 in dienst bij binnenlandse zaken als tweede klerk op een tractement van 300 gulden; langzaam maar zeker klom hij op in de secretarie-afdeling tot hij in 1908 benoemd werd tot administrateur van het generaal-secretariaat op een jaarwedde van 4000 gulden.

81 Kuyper, *Mijne carrière*, 60.

82 'Een kijkje in de departementen van algemeen bestuur' (door een oud-adjunct-commies), *Bijdragen lot de kennis van hel staats-, provinciaal en gemeente-bestuur in Nederland*, XXX (1889) 171-172.

83 J. ter Laan, 'Voorwoord' in: *Gedenkschrift van de Vereeniging van kommiezen bij 's rijksbelastingen in Nederland, 1892-1917*, V.

84 ARA, Collectie Constant Rebecque en Hora Siccama, *cit.*, inv. nr. 53, 19.

De status van de Nederlandse ambtenaren verschafte hun een duidelijke middenklasse-oriëntatie, ook al weerhield hun standseer hen ervan zichzelf met de middenklasse te vereenzelvigen. De vrouw van de ambtenaar werd geacht niet te werken, de kinderen moesten naar een fatsoenlijke school en het gezin woonde enigszins 'op stand'. De barrière tussen ambtenaren en arbeiders werd altijd, al dan niet kunstmatig, hoog gehouden. Behalve het evidente statusverschil was ook de gezinssituatie anders: in tegenstelling tot de arbeidsvrouw werkte de ambtenaarsvrouw gewoonlijk niet en, zodra de huishoudbeurs het enigszins toeliet, nam het ambtenaarsgezin een dienstbode. Zo kon E. B. Kielstra in *De Gids* schrijven: 'Wordt deze [de handwerksman] tot werken onbekwaam, dan kan zijne vrouw of kinderen nog den kost verdienen, doch bij den ambtenaar is dit in den regel niet het geval'⁸⁵.

Het beeld van de ambtenaar als eerzaam burger, wiens leven gedictieerd werd door de rode lijn in het huishoudboekje, wordt bevestigd door een 'budgetonderzoek' uit het begin van de eeuw. Men berekende dat een beschaafd gezin uit de ambtenaarskringen, bestaande uit vier personen, tenminste 1.600 gulden per jaar nodig had. Maar:

Neemt men in aanmerking, dat voor verschillende artikelen of doeleinden geen bedragen genoemd zijn, dan kan zonder overdrijving worden gezegd, dat voor een en ander een tractement van f2000 benodigd is, om een van financieele zorgen vrij, bescheiden bestaan te hebben. Dat zulk een som zuinig besteed moet worden om geen tekort te veroorzaken en geen gelegenheid biedt tot sparen, zal door iedere huisvrouw kunnen worden geconstateerd, die als beschaafde vrouw ook voor zich een bestaan wenscht, dat niet voortdurend gewijd is aan arbeid, dien men gewoonlijk over werkmeid, waschvrouw, keukenmeid, strijkster, enz. verdeelt, aan arbeid, waarvan de hoedanigheid niet nalaat een slechten invloed op haar te oefenen, zowel fysiek als moreel⁸⁶.

Een Haags ambtenaar bereikte op zijn vroegst na twintig jaar een traktement van 2.000 gulden (dat wil zeggen in de rang van commies). Het ligt dus voor de hand te veronderstellen dat een lager of middelbaar ambtenaar gedurende tenminste zijn halve loopbaan te kampen had met chronische tekorten, als hij geen andere bron van inkomsten had. Deze veronderstelling wordt bevestigd door de eerder besproken aanhoudende stroom klachten over lage salarissen in het laatste kwart van de negentiende eeuw. Het genoemde budget van 1.600 tot 2.000 gulden lag bovendien aanmerkelijk lager dan dat van een aanzienlijk kantoorbiedengezin (bijvoorbeeld van een boekhouder), dat in hetzelfde jaar geschat werd op 2.400 gulden, en dat van een geschoold arbeider in 1910 (ca. 2.000 gulden)⁸⁷.

De maatschappelijke toestand van de ambtenaren in de negentiende eeuw is echter niet louter af te leiden uit hun bezoldiging of, beter, uit het collectief beklag over hun bezoldiging. De veelvuldig geuite wens tot traktementsverhoging kwam niet eens zo zeer voort uit een nijpend tekort aan eerste levensbehoeften — de laagst betaalde ambtenaren waren nog altijd beter af dan beginnende klerken in het particulier bedrijf

85 E. B. Kielstra, 'Ambtenaarsbelangen', *De Gids*, XXIX (1883) 240.

86 L. Stiel, 'Sluit U aan', *Mededeelingen van den Bond van ambtenaren bij departementen van algemeen bestuur*, III (1907) nr. 32, 72.

87 Reinalda, *Bedienden georganiseerd*, 102; Th. van Tijn, 'Het algemeen karakter van het tijdvak 1895-1914' in: *AGN*, xiii (Haarlem, 1978) 307.

— maar werd vooral ingegeven door de bedreiging van de standseer. Uit talloze bronnen blijkt dat subjectieve 'standseisen' de belangrijkste bindende factor van de ambtenarij waren. Ondanks het regelmatig beklag over de lage salariëring was men zeer belust op overheidsbanen. Er waren altijd veel meer sollicitanten dan plaatsen. De zekerheid van de aanstelling en het recht op pensioen (althans voor rijksambtenaren) waren stellig te prefereren boven de onzekerheden van vrije beroepen of dienstbetrekkingen in de particuliere sector. Bovendien was er in het zich traag industrialiserende Nederland voor vele jongelieden met een voortgezette opleiding weinig alternatief emplot dan de staatsdienst.

Conclusie

De strikte naleving van fatsoensnormen, typisch voor de negentiende-eeuwse burgerij, gold in versterkte mate voor de ambtenaren. De literaire bronnen spreken voor zich. Ook de argumenten, waarmee de ambtenaren hun salariseisen kracht bijzetten, kwamen voort uit moralistische opvattingen over de ideale maatschappij. Een ambtenaar, zo werd telkens herhaald, was moreel verplicht, zowel aan de staat als aan de samenleving een bepaalde stand op te houden. De op de spits gedreven burgerlijkheid werd, behalve door het aanzien van staatsdienst, gevoed door de beperkte radius van sociale recruitering, die tot diep in de negentiende eeuw bleef bestaan. Familie, vrienden en bekenden waren de belangrijkste ingang tot het ambtenarencorps. Daarenboven is bekend dat de katholieken sterk ondervertegenwoordigd waren en dat het aandeel van de adel gestadig daalde. Vrouwen vormden tot de eeuwwisseling een zeer kleine minderheid binnen de staatsdienst. In deze situatie van *in-crowd* recruitering kwam geleidelijk verandering, toen de sociaal-economische ontwikkeling uitbreiding van de overheidstaak eiste. Door de stijgende vraag naar ambtenaren werden de traditionele recruiteringswegen doorkruist en groeide de maatschappelijke openheid van het overheidsapparaat.

Met de uitbreiding van het aantal ambtenaren was de oriëntatie op de eigen groep niet direct verleden tijd. Tot de eerste wereldoorlog organiseerden ambtenaren zich voornamelijk in categorale en aan rang gebonden verenigingen. Zo waren ambtenaren van de belastingdienst niet *en groupe* georganiseerd maar hadden surnumerairs, commiezen, inspecteurs, etc. ieder hun eigen verenigingen. Een uitzondering was in zekere zin de in 1901 opgerichte Rechtstoestandbond. Deze bond was echter een conglomeraat van zelfstandige verenigingen en stelde zich alleen een wettelijke regeling van de status van ambtenaren ten doel. In 1925, toen de goedkeuring van de ambtenarenwet nabij was, viel de bond door interne verdeeldheid uiteen. De differentiatie van de overheidstaak leidde ook de specialisering van ambtelijke beroepen in. Scherpere aanstellingseisen en promotie-examens moesten niet alleen het kaf van het koren scheiden maar droegen ook bij tot de vorming van een herkenbaarder hiërarchie van ambtenaren.

Dit overzicht van de sociale geschiedenis van ambtenaren in de negentiende en vroege twintigste eeuw in Nederland toont aan dat er nog veel terrein voor nader onderzoek braak ligt. Kwantificering van verschillende groepen ambtenaren lijkt een

eerste noodzaak. Voorts komen thema's in aanmerking als de intrede van vrouwen in de staatsdienst, de toename van technisch gespecialiseerd personeel, de organisatiegraad, de politieke functie van ambtenaren (lezingen voor de Rechtstoestandbond werden voornamelijk door progressief-liberalen gehouden!), de gezinseconomie van de ambtenaren, etc. Daarnaast zou een begin gemaakt moeten worden met comparatief onderzoek naar ambtenaren. Her en der heb ik reeds op de situatie in andere Europese landen gewezen⁸⁸. Een probleemgerichte vergelijking van de groep der ambtenaren kan echter niet blijven stilstaan bij de periodisering van de groei van de bureaucratie en het op een rij zetten van de daarmee gepaard gaande sociale kenmerken van ambtenaren in verschillende landen. In een recent artikel heeft H.-G. Haupt uiteengezet aan welke criteria zijns inziens comparatief onderzoek naar sociale groepen moet voldoen⁸⁹. Hij hecht veel waarde aan de relatie tussen elk der onderzochte groepen en hun politieke en maatschappelijke omgeving. De vergelijkingspunten zijn niet zo zeer één of meer aspecten inherent aan de sociale groep als zodanig, als wel de maatschappelijke functie(s) van de groep. In dat licht is het mijns inziens de moeite waard de politieke en maatschappelijke functie van de ambtenarij 'tussen staat en maatschappij' in enkele landen te analyseren. Dit artikel is mede tot stand gekomen uit het besef dat Nederland in een dergelijke vergelijking niet zal mogen ontbreken.

88 België heeft wellicht wat weinig aandacht gekregen, ondanks het feit dat haar bestuur op vele punten model stond voor het Nederlandse. Dit heeft te maken met de, evenals in Nederland, schaarse literatuur over het onderwerp. Een recente bibliografie vindt men in *Aspects méthodologiques de l'histoire de l'administration belge (XIX-XXe siècles)* (Brussel, 1991).

89 H.-G. Haupt, 'Zur gesellschaftlichen Bedeutung des Kleinbürgertums in westeuropäischen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts', *Geschichte und Gesellschaft*, XVI (1990) 290-317.

Visions of Empire. Changing American Perspectives on Dutch Colonial Rule in Indonesia between 1920 and 1942*

FRANCES GOUDA

The impact of American diplomatic pressure on the Indonesian struggle for independence after world war II was controversial. Some Dutch government officials, civil servants, or ordinary residents of the former Dutch East Indies have deplored the American record of ignorance about the particularity of Dutch colonial society in Southeast Asia, and many amongst them have faulted Americans for advocating a capricious and simplistic anti-colonialism that wreaked havoc in post-war Indonesia and elsewhere. A few, in fact, have complained bitterly about the political constraints imposed upon the Dutch nation by the outside world, especially by the US foreign policy establishment and the United Nations, which neither 'trusted nor understood us and forced us to take a course of action which was not of our own choosing'¹.

However, American policies towards the decolonization of Indonesia during the years following the second world war did not emerge in a vacuum. Accordingly, in this essay I wish to explore the evolution of American diplomats' views regarding Dutch colonial rule in Southeast Asia between the early 1920s and 1942, the year the Japanese invaded the Dutch East Indies. Through an examination of the steady stream of reports which US diplomats in Batavia, Medan, and Soerabaya transmitted to the Department of State in Washington DC, one can gain insights into the official perceptions and popular stereotypes that shaped Americans' understanding of Dutch colonial rule. After all, the formulation of US foreign policy — as was true for the diplomatic relations of many other democratic nations — relied not only on 'perceptions of the official mind' but also heeded an array of more nebulous public opinions².

Even though the US consuls' dispatches about the social and political situation of the Dutch East Indies had only minimal impact on the actual implementation of US foreign policy in the Pacific, which was crafted primarily in the corridors of power in the White House and the State Department in Washington DC, their reports mirrored fluctuations in both official and popular attitudes. In general, diplomats in the field tried to respond to the issues that most preoccupied their superiors, while their correspondence also echoed changes in public sentiments regarding either Dutch colonialism or European imperialism in general.

* A fellowship from the Woodrow Wilson International center for scholars in 1990-1991 and a grant-in-aid from the American Council of learned societies supported the research on which this essay is based.

1 D. van der Meulen, 'Hoe nu verder?', *Oost en West*, jubileum-nummer, XLII, vii (May 3, 1949) 24. See also Harry J. Benda, 'Decolonization in Indonesia. The problem of continuity and change', *American Historical Review*, LXX, iv (July 1965) 1058-1073, and Evelyn Colbert, 'The road not taken. Decolonization and independence in Indonesia and Indochina', *Foreign Affairs*, LI, iii (April 1973) 608-628.

2 Elsbeth Locher-Scholten, 'Changing perceptions of Japan in the Netherlands and Netherlands East Indies before 1942', *Journal of the Japan-Netherlands Institute*, II (1990) 43-66.