

'zakelijke' brieven waarin bijvoorbeeld herhaaldelijk om personele en financiële steun werd verzocht, over te slaan.

Deze inventarisatie biedt echter wel perspectieven voor een diepgravend onderzoek. Een wat uitvoeriger inleiding van Lagerwey had dan ook niet misstaan. Nu blijven veel vragen onbeantwoord. Zo is het nog steeds onduidelijk waarom een Amerikaanse bisschop juist een betrekkelijk kleine orde in Nederland verzoekt om hulp voor de missie. Hopelijk wordt op deze vragen wel antwoord gegeven in de binnenkort te verschijnen publicatie van de brieven die werden geschreven tussen 1903 en 1947.

Edwin Maes

B. de Graaff, *'Kalm temidden van woedende golven'. Het ministerie van koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940* (Den Haag: Sdu uitgevers, 1996, 865 blz., f85,-, ISBN 90 12 08435 0).

Herhaaldelijk heb ik op deze pagina's departementsgeschiedenissen gerecenseerd en herhaaldelijk heb ik geconstateerd dat het in deze tak van geschiedschrijving aan methode ontbrak. Dit kwam met name tot uiting in de geringe behoefte aansluiting te zoeken bij bestuurshistorische of bestuurskundige literatuur. Het ordenend principe van de bestaande geschiedenissen van ministeries volgde rechtstreeks uit de institutionele ontwikkeling van de overheidsorganisaties in kwestie. Van methodologische kruisbestuiving kon eigenlijk geen sprake zijn. Het dikke boek van De Graaff over het ministerie van koloniën dwingt mij — gelukkig genoeg — te breken met mijn *ceterum censeo*. Hij laat zijn betoog voortvloeien uit een aantal theoretische noties ontleend aan de organisatiesociologie. Niet dat hiermee voor eens en altijd de methodologie van een geschiedenis van een overheidsinstantie is vastgelegd, maar er is wel alle ruimte geschapen voor systematische vergelijkingen. Kwaadwillige recensenten zouden wellicht zeggen dat omvang en theoriegebruik elkaar noodlottig in de hand werken. Ik zou willen volhouden dat de theoretische begrippen die de auteur hanteert, de presentatie en analyse van de kolossale hoeveelheid feiten en verbanden ten goede komen.

De Graaff heeft in feite de geschiedenis van een mislukking geschreven. De actoren uit het tijdvak dat zijn studie bestrijkt, zullen zich daarvan (nog) niet bewust zijn geweest. De onafhankelijkheid van Indonesië ligt echter als een achterwaartse slagschaduw over het reilen en zeilen van het ministerie van koloniën tussen 1912 en 1940. Het centrale probleem van het boek is, kort gezegd, de relatie tussen het dekolonisatieproces (dat al rond 1910 in gang werd gezet) en de besluitvorming op het ministerie, tussen organisatie en omgeving. Daarmee zet De Graaff hoog in. Hij definieert zijn kernbegrip 'taakomgeving' als de verzameling gebeurtenissen, ontwikkelingen en handelende personen, die direct of indirect in verband staan met de organisatie (27). Daartoe behoren zelfs de onbedoelde (neven)effecten van het beleid, en de historische ontwikkelingen die later op het functioneren van het departement van invloed *kunnen* zijn — hetgeen volgens mij neerkomt op een soort *histoire totale* van Nederlands-Indië. De schrijver dekt zich echter meteen in door te onderstrepen dat *hij* bepaalt wat tot de taakomgeving behoort. Een scala aan veranderingen in de Indische samenleving tussen de wereldoorlogen passeert de revue: de groter wordende kloof tussen inheemse bevolking en Nederlandse bestuurders, de opkomst van het nationalisme, de intermediaire groep der Indo-europeanen, de economische crisis, om er enkele te noemen. Vervolgens behandelt de auteur als onderdelen van de taakomgeving de ideologische afstandelijkheid van zowel de koloniale elite als het gehele Nederlandse volk, en de groeiende bemoeienis van het buitenland. De in zekere zin

verrassende conclusie is dat de taakomgeving als 'kalm gestructureerd' te kenschetsen valt. Omgekeerd was ook de departementale organisatie 'kalm temidden van woedende golven'.

De min of meer lijdzame wisselwerking tussen ministerie en taakomgeving kwam ook tot uitdrukking in de besluitvormingsstructuur en het besluitvormingsproces. Met een onderzoek naar deze aspecten van het koloniale beleid vervolmaakt De Graaff zijn bestuurssociologisch geïnspireerde studie. Het prettige van de opbouw van zijn boek is dat niet aan het begin alle theoretische noties over de lezer uitgestort worden, maar dat deze aan bod komen waar de empirische analyse dat vereist. De hoofdstukken over besluitvorming, bijvoorbeeld, worden voorafgegaan door een schets van drie besluitvormingsmodellen. De auteur verkent vervolgens vijf deelterreinen van besluitvorming om te concluderen dat de besluitvorming bij Koloniën grote gelijkenis vertoont met het zogenaamde incrementele model, ook wel — iets oneerbiediger — het 'doormoddermodel' genoemd. Men was niet geneigd grote veranderingen te realiseren. Gezien de eerder geschetste stabiele taakomgeving ligt dit ook wel voor de hand. Het is vaker in de literatuur opgemerkt: wat Nederland bood aan zijn kolonie was *too little and too late*. Voor zover het parlement het proces kon beïnvloeden, heerste er onder de grote partijen terughoudendheid. Maar ook de ambtenaren van het ministerie zelf blonken uit in incrementalisme. De schrijver laat haarfijn zien hoe het gecontroleerde personeelsbeleid, ten dele ingegeven door de bezuinigingswoede in de jaren dertig, tot een ambtelijk apparaat leidde dat behoudzucht hoog in het vaandel had. Het overheersende conservatisme kwam naar voren in beleidskwesaties maar ook in personeelszaken. De vele gegevens betreffende leeftijdsopbouw van de ambtenaren, hun aanstellingsduur in een bepaalde functie, en disciplinaire maatregelen die jegens hen genomen werden, wijzen alle in dezelfde richting. Tussen de wereldoorlogen had het departement in zekere zin nog alle tijd om op weloverwogen wijze nieuw beleid te formuleren en te implementeren. Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog was het al te laat om nog doelmatig in te grijpen. Voor de Indonesische onafhankelijkheids-beweging trad toen de wet van de accelererende achterstand in werking. Bureaucratie en routine worden vaak ten onrechte in één adem genoemd. De Graaff heeft in zijn geval echter pijnlijk nauwkeurig aangetoond hoe een bestuursapparaat aan lijdzaamheid te gronde kon gaan.

Nico Randeraad

J. van Omme, A. Aalders, ed., *Rebels binnen de regels. Het vrouwendispuut Arktos, 1917-1997* (Tipje van de sluier XI; Hilversum: Verloren, 1997, 230 blz., f25,-, ISBN 90 6550 554 7).

'Rebels binnen de regels' of 'Rebels binnen de regels', zeg ik hardop in gedachten. Het visuele, maar niet auditieve rijm van de titel is typerend voor de paradox die ook de inhoud van dit boek oproept. Maar aangezien 'paradox is the best history has to offer' (Joan Scott, 1993), raad ik een kennismaking met dit boek van harte aan. *Rebels binnen de regels* is een bundel interviews, met als gemeenschappelijke noemer het vrouwendispuut Arktos. De oudste geïnterviewde, To Ledebøer, werd geboren in 1900. Zij kwam in 1917 bij het dispuut, één jaar na de oprichting. Het dispuut Arktos hoorde bij de Amsterdamse vrouwelijke studentenvereniging (AVSV), een onderdeel van het Amsterdams studentencorps (ASC). De jongste geïnterviewde, geboren in 1974, kwam in 1995 aan bij Arktos en is tot op heden lid. Dankzij de interviews wordt, aldus Vilan van der Loo in de inleiding, 'een besloten deel van de studentenwereld geopend voor buitenstaanders'.

Arktos profileerde zich vanaf het begin als een 'opstandige kwajongen' binnen de AVSV en het ASC. Vilan van der Loo onderscheidt daarnaast nog drie typerende elementen. Ten eerste