

## CORRUPTIE IN DE NEDERLANDEN, 1400-1800<sup>1</sup>

### Corruption in the Netherlands, 1400-1800

*Corruption in the Middle Ages and the Early Modern Period is a challenging theme for scientific researchers. The main difficulty concerns the fact that definitions of corruption are strongly context-related. The concept of corruption differs not only per period and per community, but within a particular period the perceptions on corruption were different as well. Such complexity applies to medieval and early modern research especially, because the distinctions between 'private person' and 'public office' were much more obscure in pre-modern times. In this introduction we review various concepts and approaches on corruption that are relevant for historical research. By using different approaches, the articles of this volume show that contemporaries considered reciprocity an appropriate way of maintaining their professional associations, while at the same time the boundaries of relation maintenances were ambiguous.*

### Het probleem met corruptie

In een onlangs verschenen studie over corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur betogen de bestuurskundige Leo Huberts en de jurist Hans Nelen enthousiast dat het thema corruptie een intrigerend wetenschappelijk onderzoeksthema is: 'Het gebeurt heimelijk, er staan grote belangen op het spel, de gevolgen voor ontdekking zijn funest voor de betrokkenen maar ook voor de geloofwaardigheid van ons openbaar bestuur'.<sup>2</sup> Maar zij constateren ook dat het voor wetenschappers moeilijk is om uitspraken te doen over de aard en omvang van corruptie bij de Nederlandse overheid. Wanneer zij zich baseren op strafrechtelijke uitspraken en onderzoeken die door de betrokken overheden intern zijn verricht, komt slechts een klein deel van het corrupte gedrag boven

---

1. Wij danken Hans van den Heuvel voor de gesprekken over corruptie die we met hem hebben mogen voeren, en verwijzen hier graag naar: J.H.F. de Haan en J.H.J. van den Heuvel, 'Corruptie en fraude in het openbaar bestuur. Op zoek naar patronen in het verleden', in: *Openbaar Bestuur* 13: 10 (2003) 24-29.

2. L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: omvang, aard en afdoening*, 5. Juni 2005. [http://www.justitie.nl/Images/Rapport%20omvang%20corruptie\\_tcm74-83079.pdf](http://www.justitie.nl/Images/Rapport%20omvang%20corruptie_tcm74-83079.pdf) (20 september 2005).

water. Wordt informatie over corruptie verkregen via zelfrapportages van daders of van slachtoffers en collega's van corrupte ambtenaren, dan zijn de bevindingen per definitie subjectief en uiterst moeilijk controleerbaar. Het is mogelijk om dit soort rapporteurs vragen te stellen over de frequentie van 'diefstal', 'ongeoorloofde geschenken' of 'misbruik van organisatiemiddelen', maar het blijft moeilijk om te bepalen wat zij precies onder deze begrippen verstaan. Niet iedereen heeft immers hetzelfde idee van wat als 'corrupt gedrag' moet worden opgevat.<sup>3</sup>

De problemen die Huberts en Nelen tegenkomen doen zich nog sterker voor bij het onderzoek naar corruptie tijdens de pre-industriële periode. De grens tussen privé en openbaar lag in de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd namelijk minder scherp. Ambten werden meestal niet via openbare sollicitaties verkregen, maar onderling toegewezen, verpacht of verkocht. De middeleeuwse en vroegmoderne ambtenaar had doorgaans naast zijn ambt andere inkomsten om zichzelf te onderhouden. Van salarissen, vaste werkplekken en strikte regels was maar beperkt sprake. Financiële ambtenaren hielden soms kantoor aan huis en uit hoofde van hun functie bankierden zij voor hun werkgever. De private financiën van een ambtenaar waren daardoor in meer of mindere mate verstrengeld met de financiën van de publieke instelling waarvoor hij werkte. Het is voor de historicus daarom moeilijk om te bepalen waar voor tijdgenoten precies de grens lag tussen toegestaan en laakbaar gedrag. Onderzoeken naar publieke functies in de Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd laten daarnaast zien dat deze grens niet statisch was, maar per periode, regio en per sociaal-economische groep verschilde.<sup>4</sup> In deze inleiding en de bijdragen die volgen, richten wij ons op corruptiebegrippen en de grenzen tussen toegestaan en laakbaar gedrag die in de Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd werden gehanteerd.

Het begrip 'corruptie' verwijst naar handelingen die te maken hebben met vervalsing, bederf of omkoping, maar zo'n ruime definitie zegt natuurlijk nog weinig over wat daarmee precies wordt bedoeld.<sup>5</sup> Wetenschappers die onderzoek doen naar grensoverschrijdend gedrag bij de overheid zijn dan ook steeds op zoek naar adequate omschrijvingen.<sup>6</sup> Huberts en Nelen baseren in hun

---

3. Ibidem, 41, 45, 48, 51.

4. Zie bijvoorbeeld: Paul Knevel, *Het Haagse bureau. Zeventiende-eeuwse ambtenaren tussen staatsbelang en eigenbelang* (Amsterdam 2001); Marc Boone en Walter Prevenier (eds.), *Public and Private Finances in the late Middle Ages* (Leuven/Apeldoorn 1996).

5. Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal 1 (Utrecht en Antwerpen 1999) 657.

6. Voor een overzicht van typen corruptiedefinities en de problemen die zich met het gebruik daarvan voordoen: Arnold J. Heidenheimer, 'Terms, concepts and definitions: an introduction', in: Idem, Michael Johnston en Victor T. le Vine (eds.), *Political corruption: a handbook* (New Brunswick, NJ, [etc.] 1989) 3-14; James C. Scott, *Comparative political corruption* (Englewood Cliffs 1972) 3-4.

onderzoeksrapport de definitie van het begrip ‘corruptie’ op het wetboek van strafrecht, en omschrijven corruptie als ‘het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet of zal doen’.<sup>7</sup> Het zal duidelijk zijn dat zo’n definitie amper bruikbaar is voor het onderzoek naar corrupt gedrag tijdens de pre-industriële periode. In de artikelen die volgen in dit nummer zal duidelijk worden dat ‘private gunsten en beloften’ een normaal verschijnsel waren voor de middeleeuwse en vroegmoderne ambtenaar.

Een algemeen aanvaarde, werkbare definitie van het verschijnsel corruptie bestaat er niet voor de pre-industriële periode. De meest pragmatische oplossing voor het definitieprobleem is de geschreven regels als uitgangspunt nemen en die te relateren aan de praktijk waarin deze regels werden toegepast of juist genegeerd. Huberts en Nelen doen dat voor het huidige Nederland door de strafwet als uitgangspunt te nemen, maar zo’n benadering ligt ook voor de hand voor het onderzoek naar corruptie in het verleden. Tijdens de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd werden er voor publieke taken niet alleen regels opgesteld door de overheid en de kerk, maar ook door gilden, verenigingen en genootschappen. In rechtszaken, kerkelijke tucht, kluchten, blijspelen, stadsrekeningen en egodocumenten kwam tot uiting in hoeverre de tijdgenoten vonden dat die normen werden overtreden en soms ook of er moest worden opgetreden. In de volgende bijdragen zal het gedrag van ambtenaren dan ook worden getoetst aan de normen en regels die er tijdens de late Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd over hun grensoverschrijdende activiteiten op schrift zijn gesteld.

Onderzoek naar het begrip ‘corruptie’ is moeilijk, omdat de omschrijving van het begrip zo sterk contextgebonden is. Corruptie wordt niet in alle tijdvakken en samenlevingen hetzelfde gedefinieerd en de opvattingen over corruptie kunnen binnen een tijdvak verschillen en verschuiven. In hun onderzoek naar corrupt gedrag hebben historici, sociologen, bestuurswetenschappers, economen, juristen en politicologen het begrip ‘corruptie’ bovendien op zeer uiteenlopende manieren benaderd en geanalyseerd. De grote verscheidenheid aan invalshoeken vanuit verschillende disciplines komt ook tot uiting in de bijdragen in dit nummer. In het artikel van Wagenaar en Van der Meij wordt de casus van baljuw Van Banchem geanalyseerd aan de hand van het prismatische model van de bestuurskundige Fred Riggs. De auteurs willen nagaan of dit model hun meer inzicht verschaft in vroegmoderne corruptie. Janssen onderzoekt in zijn bijdrage eveneens een publiek persoon (Willem Frederik van Nassau), maar kiest voor de benadering van Johnston die het onderzoek naar corruptie relateert aan de afbakening en betekenis van het begrip in politieke handelingen. Ten slotte onderzoekt Damen de opvattingen van tijdgeno-

---

7. Huberts en Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur*, 21.

ten in het laatmiddeleeuwse Leiden over ambtenaren die geschenken ontvingen. Hij bekijkt het ontvangen en geven van geschenken vanuit een meer structureel-functionalistisch standpunt: welke functie vervulden geschenken aan ambtenaren en werd het geven en ontvangen van geschenken als corrupt gekwalificeerd?

In deze inleiding laten we eerst de belangrijkste benaderingen van corruptie de revue passeren en laten we zien hoe er in de Nederlandse historiografie van de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd met corruptie is omgesprongen. Daarna laten we zien op welke wijze de artikelen in dit nummer aansluiten bij de verschillende benaderingen en in hoeverre zij nieuwe inzichten bieden.

### Bronnen van corruptieopvattingen

Er bestaat een grote verscheidenheid aan opvattingen over de manier waarop onderzoekers het verschijnsel ‘corruptie’ het beste zouden kunnen benaderen. De bestuurskundige Ben Hoetjes heeft zich beziggehouden met benaderingen van corruptie vanuit de verschillende wetenschappelijke disciplines. Zijn eigen onderzoek naar corruptie richtte zich voornamelijk op India, maar met zijn uiteenzetting over corruptiebenaderingen beoogde hij een algemeen overzicht te geven van alle wetenschappelijke corruptiebenaderingen.<sup>8</sup> Zijn beschrijving is voor ons bruikbaar, omdat Hoetjes een aantal relevante uitgangspunten voor het onderzoek naar corruptie op een rijtje heeft gezet. We gebruiken zijn overzicht als uitgangspunt, maar vullen dat aan met gezichtspunten die belangrijk zijn voor historisch corruptieonderzoek.

Hoetjes maakt een onderscheid tussen ‘theoretische corruptiebenaderingen’ en ‘bronnen van sociale waarden’. Onder het eerste verstaat hij de manier waarop de onderzoeker het verschijnsel ‘corruptie’ benadert en de theorie die hij bij zijn analyse van de bronnen gebruikt. Hij onderscheidt een viertal theoretische benaderingen: de ideaaltypische van Weber, de structureel-functionalistische, de ecologische en de rationaliteit en ‘economy’ benadering.<sup>9</sup> ‘Bronnen van sociale waarden’ zijn de plaatsen waar de corruptieopvattingen van de onderzochten te vinden zijn. Hoetjes onderscheidt hierin vier categorieën van bronnen: rechtsregels, de publieke opinie, ‘the best opinion and morality of

---

8. Bernardus Johanna Simon Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden: een verkenning van theorie en onderzoek, in het bijzonder gericht op India sinds 1947* ([S.l.] [1977]) 13-16; Idem, *Corruptie bij de overheid: een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd* ('s-Gravenhage 1982) 27-31.

9. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 53-65; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 65-77.

the time' en de op de werkvloer gangbare normen.<sup>10</sup> Volgens Hoetjes moeten bronnen voor corruptieopvattingen en het theoretische uitgangspunt van de onderzoeker zorgvuldig uit elkaar worden gehouden. In zijn visie worden bronnen te veel als objectief criterium gebruikt voor het verschijnsel 'corruptie'. De onderzoeker moet er echter steeds rekening mee houden dat corruptie niet alleen per periode en per samenleving verschillend wordt gedefinieerd, maar dat er ook binnen een tijdvak uiteenlopende en verschuivende definities van corruptie bestaan.

De door Hoetjes onderscheiden bronnen en de problemen die er volgens hem aan hun gebruik verbonden zijn, zijn ook relevant voor het corruptieonderzoek van historici. De meest gebruikte bron – ook door historici – voor de opvattingen over corruptie zijn de formele rechtsregels. In zowel de Moderne Tijd als de Middeleeuwen en de Vroegmoderne periode zijn er in verschillende bronnen rechtsregels vastgelegd die zeggen welk gedrag van ambtenaren als corrupt of ontoelaatbaar moet worden aangemerkt. Uit dergelijke regels kan echter niet zonder meer worden afgeleid wat binnen een samenleving de heersende opvatting van corruptie is. De regels worden namelijk niet altijd strikt gevolgd en in de dagelijkse praktijk bestaan er tal van geaccepteerde overtredingen van de wettelijke normen.<sup>11</sup> Een onderzoeker moet zich er dus van bewust zijn dat er een discrepantie bestaat tussen rechtsregels en opvattingen over corruptie in de praktijk.

Een volgende bron van sociale waarden is 'de publieke opinie'. Hoetjes meent dat het onmogelijk is om te achterhalen wat de algemeen heersende opvatting over corruptie is, omdat er niet zoiets bestaat als een algemene publieke opinie. Binnen een samenleving zijn er grote verschillen tussen maatschappelijke groepen, juist waar het corruptieopvattingen betreft. Dergelijke opvattingen blijken bovendien nogal veranderlijk.<sup>12</sup> Voor historici is de 'publieke opinie' als bron nog moeilijker te gebruiken omdat de bronnen voor maatschappelijke opvattingen tijdens de Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd

---

10. Hoewel hij niet specifiek verwijst naar historische bronnen, noemen wij er een aantal dat onder bronnen van sociale waarden zou kunnen worden geschaard: wetgeving, kerkelijke regels, vastgelegde opinies van verenigingen, genootschappen en gilden, politieke traktaten en pamfletten.

11. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 13-16; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 27-31; Florike Egmond, 'Recht en krom: corruptie, ongelijkheid en rechtsbescherming in de vroegmoderne Nederlanden', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 116: 1 (2001) 1-33, 17-18. Voor een voorbeeld van onderzoek naar vervolging van onrechtmatig overheidsoptreden in de praktijk zie Rudolf Hendrik Hartog, *Onrechtmatige overheidsdaden in de Republiek der Verenigde Nederlanden: een onderzoek naar de toenmalige rechtspraktijk* (Deventer 1971). In dit onderzoek worden uitsluitend rechterlijke vonnissen als bron gebruikt.

12. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 14-15; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 28-29.

schaars zijn. Hoe verder terug in de tijd, hoe minder goed onderzoekers toegang hebben tot bronnen die iets zeggen over corruptieopvattingen van een bepaalde groep tijdens een bepaald tijdvak. Dat wil niet zeggen dat historici helemaal geen informatiebronnen hebben. Voor zover mogelijk putten historici hun informatie uit literaire werken, pamfletten, toneelstukken en kluchten die corrupt gedrag aan de kaak stellen of uit de ‘rechtsiconografie’ die het publiek onder ogen kwam.<sup>13</sup>

Een derde bron voor corruptieopvattingen noemt Hoetjes ‘the best opinion and morality of the time’. Hiermee doelt hij op de opvattingen van moralisten die tijdens een bepaalde periode of in een bepaalde samenleving als voorbeeld dienden.<sup>14</sup> Voor de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd zouden historici misschien het werk van bekende politiek-filosofen als zodanig kunnen laten gelden; de traditie die onder andere wordt gevormd door het werk van Plato, Aristoteles, Thucydides, Machiavelli, Montesquieu en Rousseau. In hun werk was corruptie onderdeel van een republikeins discours over hoe de ene staatsvorm overgaat in de andere. Corruptie werd opgevat als de ziekte van een heel staatsbestel op het moment dat het zich naar zijn ondergang spoedde. Daaraan vast zat een klassiek-christelijk vertoog dat corruptie vooral zag als een aantasting van de deugd van de individuele burger.<sup>15</sup> Dergelijke politieke filosofie werd op de universiteiten onderwezen en was te vinden in de bibliotheken van bestuurders, maar het is de vraag of de opvattingen die erin waren vervat in-

---

13. Over het corruptiebeeld dat oprijst uit toneelstukken, pamfletten en kranten, zie Sandra van der Burg, ‘Corruptie onder baljuws. Een onderzoek naar het recht in de zeventiende eeuw’, in: *Opossum* 6 (1996) 15-27, 17-22; Frederik Joris Lodder, *Lachen om list en lust: studies over de Middelnederlandse komische versvertellingen* (Ridderkerk 1997) 51, 121, 126-128; idem, ‘Corrupte baljuws en overspelige echtgenotes: over het beoogde publiek van drie boerden’, in: Herman Pleij e.a., *Op belofte van profijt: stadsliteratuur en burgermoraal in de Nederlandse letterkunde van de Middeleeuwen* (Amsterdam 1991) 217-227; 393-398, 219-222. Lodder gaat er vanuit dat het belachelijk maken van baljuws het publiek aansprak, wegens de slechte reputatie van deze functionarissen. Over rechtsiconografie: L.E. van Holk, ‘Over een oud-Nederlandse rechtslegende: De “goede justitie” van Willem 111, graaf van Henegouwen, Holland en Zeeland, “anno 1336”’, in: H. van den Brink e.a. (eds.) *Samenwinninge: tien opstellen over rechtsgeschiedenis geschreven ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Inter-universitair Instituut Nederlands Centrum voor Rechtshistorische Documentatie* (Zwolle 1977) 179-192.

14. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 15-16; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 30.

15. Michael Johnston, ‘The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption’, in: *International Social Science Journal* 149 (1996) 321-335, 322; Edwin G. Burns, ‘Albert Gallatin and the problem of corruption in the federalist era’, in: Abraham S. Eisenstadt, Ari Hoogenboom en Hans L. Trefousse (eds.), *Before Watergate: Problems of Corruption in American Society* (New York 1978) 51-67, 60; Carl J. Friedrich, ‘Corruption concepts in historical perspective’, in: Heidenheimer, *Political corruption*, 15-28; Jean-Claude Waquet, *Corruption. Ethics and Power in Florence, 1600-1770* (Pennsylvania 1992) 95.

vloed hadden op de bestuurspraktijk. De vertogen over publieke taken in gemeenschappen waren vooral moralistisch en generalistisch van aard en verwezen zelden naar de dagelijkse praktijk van het besturen. In een onlangs verschenen bundel over het begrip 'burger' in de Nederlanden vanaf de Middeleeuwen komen de opvattingen van moralisten, filosofen en literatoren over ambtenaren en hun publieke taakuitoefening zijdelings aan de orde. De nadruk ligt op de idee van burgerschap, waardoor we weinig te weten komen over de receptie van bestuursidealen van 'intellectuelen' in de bestaande bestuurspraktijken. Toch is dit soort studies ook relevant voor het corruptie-onderzoek; het biedt ons namelijk informatie over de wijze waarop de uitvoering van publieke taken werden gepercipieerd en gepresenteerd door een intellectuele bovenlaag.<sup>16</sup>

De laatste bron die Hoetjes noemt, wordt gevormd door de op de werkvloer gangbare normen. Studie daarnaar, via participerende observatie bijvoorbeeld, leert hoe er in de praktijk met de officiële regels wordt omgesprongen. Vaak blijkt dan dat overheidspersoneel er heel andere normen op nahoudt dan de regelgever heeft bedoeld. Amerikaanse politieagenten maakten bijvoorbeeld wel eens onderscheid tussen 'clean and dirty graft', concreter, tussen betrokkenheid bij gokken en prostitutie enerzijds en bij de handel in drugs anderzijds. Amsterdamse dienders onderscheiden 'naggen en dalven', waarbij naggen voor normaal normafwijkend gedrag staat, terwijl dalven als onacceptabele corruptie geldt.<sup>17</sup> Ook hier geldt dat historici weinig informatie hebben over de opvattingen die middeleeuwse en vroegmoderne ambtenaren in hun eigen kring hanteerden. Uit de onderzoeken van Damen, Janssen, en Wagenaar en Van der Meij blijkt dat dit soort onderzoek echter toch mogelijk is voor de late Middeleeuwen of de Vroegmoderne Tijd. Damen laat zien dat hij op basis van de stadsrekeningen kon achterhalen wat de opvattingen over geschenken binnen de werkkring van de Leidse ambtenaren waren. Op basis van het archief en de dagboeken van de Friese stadhouder Willem Frederik van Nassau weet Janssen de op diens werkvloer gangbare normen te construeren. Wagenaar en Van der Meij, tenslotte, gebruiken procesdossiers om te achterhalen waar voor een zeventiende-eeuwse Haagse baljuw in het dagelijkse werk de grenzen tussen toegestaan en laakbaar gedrag lagen.

---

16. Joost Kloek en Karin Tilmans (eds.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot in de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002).

17. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 16; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 30; Lawrence W. Sherman, 'Introduction: toward a sociological theory of police corruption', in: Idem (ed.), *Police corruption: a sociological perspective* (Garden City, NY 1974) 1-46, 34-35. Voor de termen 'naggen' en 'dalven' zie B.J.S. Hoetjes, *De kreukbare overheid: essays over integriteit in Nederland* (Utrecht 2000) 29.

## Theoretische benaderingen voor corruptieonderzoek

Uit het bovenstaande blijkt dat Hoetjes' bronnen van sociale waarden relevant zijn voor historisch corruptieonderzoek. Hetzelfde geldt voor een aantal theoretische benaderingen van corruptie, die hij onderscheidt. Twee benaderingen die Hoetjes noemt, zijn minder gemakkelijk bruikbaar voor het onderzoek naar corruptie in de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd. Dat is ten eerste de zogenaamde 'rationaliteit en *economy* benadering'. Hierin wordt corruptie gezien als een systeem van prijsvorming voor goederen en diensten die publiek zijn, maar zo schaars dat er een officieuze marktprijs voor kan ontstaan. Met andere woorden: het vermarkten van wat niet te koop mag zijn. Een bezwaar tegen deze definitie is dat ze verbonden kan zijn aan een publiek-privaat onderscheid dat in het verleden nog niet zo duidelijk bestond en daardoor voor historici minder gemakkelijk te gebruiken is.<sup>18</sup> Dat wil niet zeggen dat deze benadering voor historici niet toepasbaar is. In zijn analyse van de politieke netwerken van Bourgondische ambtenaren maakte Jan Dumolyn gebruik van de ideeën van de Franse socioloog Pierre Bourdieu. Door aandacht te besteden aan de wijze waarop in de Middeleeuwen economisch kapitaal in sociaal kapitaal werd omgezet, is het werk van Dumolyn een van de weinige voorbeelden van de 'rationaliteit en *economy*' benadering in de Nederlandse corruptiehistoriografie.<sup>19</sup> Aanhangers van de ecologische benadering, de benadering die Hoetjes zelf volgt, vragen zich vooral af in welke omgeving corruptie kan ontstaan.<sup>20</sup> Voor historici, die, anders dan Hoetjes, niet op zoek zijn naar manieren om inadequaat bestuur te verbeteren, is dat waarschijnlijk niet de meest voor de hand liggende vraag.

## Het ideaaltype van Weber

Een eerste belangrijke benadering die Hoetjes noemt en die voor het historisch onderzoek bruikbaar is, is de Weberiaans-ideaaltypische benadering. Volgens de socioloog Max Weber heeft modern westers bestuur drie fasen van bestuurlijke ontwikkeling doorlopen, die tot een steeds rationeler gezagsuitoefening hebben geleid. Om de verschillende fasen van deze ontwikkeling te duiden formuleerde Weber twintig kenmerken waaraan een moderne

---

18. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 57-65; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 69-76.

19. Jan Dumolyn, 'Investeren in sociaal kapitaal. Netwerken en sociale transacties van Bourgondische ambtenaren', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis (TVSG)* 28 (2002) 417-438.

20. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 57-65; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 69-76.



bureaucratie zou moeten voldoen. Continue bestuurswerkzaamheid, formele regels en procedures, vaste salarissen en afwezigheid van een eigendomsrecht op het ambt zijn daarvan enkele. Via deze kenmerken kan de gebruiker van Webers ideaaltype in kaart brengen wat de ‘bureaucratiseringsgraad’ van een ambtelijk apparaat is, dat wil zeggen, in hoeverre het op het ideaaltype lijkt. Wanneer we een Weberiaanse definitie van ‘corruptie’ gebruiken, dan bedoelen we met dat begrip elke schending van de regels waaraan de bureaucratie ideaaltypisch dient te voldoen. Corruptie zou daarmee duiden op achtergebleven bestuurlijke ontwikkeling.<sup>21</sup> Er is veel kritiek geleverd op de Weberiaans-ideaaltypische benadering van corruptie. Tegenstanders ervan brengen er tegen in dat de geldigheid van Webers perspectief beperkt is tot het westen. Dat niet-westerse landen zich op dezelfde manier zouden moeten ontwikkelen, is helemaal niet gezegd. Bovendien kunnen ambtelijke apparaten die aanvankelijk heel aardig voldoen aan Webers model in de loop van de tijd minder Weberiaans worden. Daarnaast wordt opgemerkt dat een hoogontwikkelde samenleving als de Noord-Amerikaanse toch aan endemische corruptie lijdt.<sup>22</sup>

Ondanks deze kritiek is het bureaucratische ideaaltype van Weber bruikbaar voor Nederlandse historici, zoals de bestuurskundige Van Braam heeft laten zien. Hij toetste het bestuur van Westzaandam tijdens de Republiek aan Webers ideaaltype en verschaft daarmee een helder inzicht in de werking van een vroegmodern stadsbestuur.<sup>23</sup> Ook Raadschelders, in zijn onderzoek naar bestuurlijke ontwikkelingen in Noord-Holland tussen 1600-1980, en Wagenaar, die de bureaucratie van Den Haag tussen 1587-1802 analyseerde, hebben gebruik gemaakt van de inzichten van Weber. De studies van Van Braam, Raadschelders en Wagenaar zijn niet zozeer gericht op het corrupte gedrag van bestuurders, maar dit soort onderzoek raakt natuurlijk wel het terrein van de corruptie.<sup>24</sup> In hun onderzoek waren zij vanuit de Weberiaans-ideaaltypische benadering geïnteresseerd in de manier waarop het moderne ambtelijke apparaat tot stand is gekomen. Daarbij valt op dat de ambtenaar in de Middel-

21. Max Weber, *Gezag en bureaucratie* (Rotterdam 1972).

22. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 53-55; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 65-67; Kathleen Dolan, Bruce McKeown en James M. Carlson, ‘Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics’, in: *Corruption and Reform* 3 (1988) 3-24, 4; Simcha B. Werner, ‘New directions in the study of administrative corruption’, in: *Public Administration Review* 43:2 (1983) 146-154, 147-148.

23. A. van Braam, *Max Weber en zijn critici over gezag en bureaucratie* (Leiden 1979); A. van Braam, ‘Bureaucratiseringsgraad van de plaatselijke bestuursorganisatie van Westzaandam ten tijde van Republiek’, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis (TvG)* 90 (1977) 457-484.

24. Zie in dit opzicht ook de recent verschenen studie van Jos Wassink: J.F.A. Wassink, *Van stad en buitenie. Een institutionele studie van rechtspraak en bestuur in Weert 1568-1795* (Hilversum 2005).

eeuwen en de Vroegmoderne Tijd veelal een particuliere ondernemer was, waardoor de grenzen tussen zijn eigen (financiële) huishouding en die van zijn dienst onduidelijk waren. Ook uit de manier waarop ambten werden vergeven, bijvoorbeeld via resignatie, blijkt dat het ambt in wisselende mate als privé-bezit werd beschouwd. Een andere belangrijke conclusie uit dit type onderzoek is het belang van de persoon binnen de middeleeuwse en vroegmoderne ambtelijke structuur. De ruimte waarbinnen een ambtenaar kon functioneren en zijn houding ten opzichte van anderen werd voor belangrijk deel bepaald door de persoon die de functie uitoefende. Niet zijn functie als zodanig bepaalde dus zijn speelruimte, maar zijn persoonlijke achtergrond en de politieke netwerken die hij onderhield.<sup>25</sup>

### Structureel-functionalistische benaderingen

De tweede benadering die Hoetjes onderscheidt, is de structureel-functionalistische benadering van corruptie. Hierin wordt ervan uitgegaan dat maatschappijen samenhangende systemen vormen, waarbinnen alle sociale verschijnselen een functie hebben. Structureel-functionalistisch geïnspireerde onderzoekers vragen zich daarom af welke functie corruptie in een bepaalde samenleving vervult. Vaak analyseren ze corruptie in termen van ‘makelaardij’: corrupte ambtenaren blijken bij nadere beschouwing vooral als bemiddelaars tussen het centrale gezag en het lokale niveau te moeten worden gezien. Bij andere auteurs heeft corruptie weer de functie om de niet-handhaafbare strengheid van de wetten te verzachten, of om groepen in de samenleving die verstoken zijn van politieke voorrechten, maar niet van geld, toch invloed te

---

25. Van Braam, ‘Bureaucratiseringsgraad’; J.C.N. Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (’s-Gravenhage 1990); F.P. Wagenaar, *“Dat de regering niet en bestaet by het corpus van de magistraet van Den Hage alleen.” De Sociëteit van ’s-Gravenhage (1587-1802). Een onderzoek naar bureaucrativering* (Hilversum 1999); Hilde de Ridder-Symoens, ‘Jan van Rompaey, Max Weber en Bourgondische ambtenaren’, in: B.C.M. Jacobs en E.C. Coppens (eds.), *Een rijk gerecht: opstellen aangeboden aan prof. mr. P.L. Nève* (Nijmegen 1998) 323-339. Ook onderzoekers die Webers ideaaltype niet gebruiken hebben aandacht besteed aan deze aspecten: R. Bastiaanse, ‘Overheidsdienaren als vrije ondernemers: de financiële positie van de leerkrachten aan Gelderse Latijnse scholen tijdens de 18e eeuw’, in: *Documentatieblad 18e eeuw* 19 (1987) 47-65; M.C. ’t Hart, ‘Staatsfinanciën als familiezaak tijdens de Republiek: de ontvangers-generaal Doubleth’, in: J.Th. de Smidt e.a. (eds.), *Fiscaliteit in Nederland: 50 jaar Belastingmuseum “Prof. Dr. Van der Poel”* (Zutphen en Deventer 1987) 56-65; K.W. Swart, *Sale of Offices in the 17th Century* (Utrecht 1980) 68-78; A. van der Goot, ‘Rond resignatie en ontslagneming. Kanttekeningen bij enkele vormen van ambtsbeëindiging ten tijde van de Republiek’, in: *Holland* 19:2 (1987) 89-104.

geven.<sup>26</sup> Voor historici biedt de structureel-functionalistische aanpak een mooie invalshoek voor het laatmiddeleeuwse en vroegmoderne onderzoek.<sup>27</sup>

In een baanbrekend artikel uit 1985 koppelde Blockmans het fenomeen corruptie als een van de eersten in Nederland aan de gebrekkige staatsvorming in de late Middeleeuwen.<sup>28</sup> In de Nederlanden was sprake van een centralisatie van macht waar de bureaucratie nog niet op was berekend. Bij gebrek aan een rationeel ingericht ambtelijk apparaat bleven persoonlijke relaties tussen de verschillende bestuursniveaus noodzakelijk. Blockmans concludeerde dat dienaren van de vorst daarom als *power-brokers* (makelaars) konden optreden.<sup>29</sup> Hoe de patronagesystemen, die zo tot stand kwamen precies werkten, werd in Nederland voor het eerst in een casestudy onderzocht door Van Nierop met betrekking tot Willem van Oranje.<sup>30</sup>

Makelaars waren cliënten van machtige patroons, maar oefenden ook zelf patronage uit. Zo ontstonden hele ketens van maatschappelijke afhankelijk-

---

26. Hoetjes, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, 55-57; Idem, *Corruptie bij de overheid*, 67-69. Voorbeelden van de 'makelaardijbenadering' zijn: J.K. Campbell, 'Village friendship and patronage', in: Heidenheimer, *Political corruption*, 327-337, 334; Paul Heywood, 'Political corruption: problems and perspectives', in: *Political Studies* 45 (1997) 417-435, 427; Anthony McFarlane, 'Political corruption and reform in Bourbon Spanish America', in: Walter Little en Eduardo Posada-Carbo (eds.), *Political corruption in Europe and Latin America* (New York 1996) 41-63, 58-59; Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies* (New Haven [etc.] 1968).

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

28. Ibidem. Eerder was A. Derville, 'Pots-de-vin, cadeaux, racket, patronage: essai sur les mécanismes de décision dans l'Etat bourguignon', in: *Revue du Nord* lvi (1974) 341-364; Idem, 'Les pots-de-vin dans le dernier tiers du xve siècle (d'après les comptes de Lille et de Saint-Omer)', in: W.P. Blockmans (ed.), *Le privilege general et les privileges regionaux de Marie de Bourgogne pour les Pays-Bas 1477* (Kortrijk-Heule 1985) 449-471.

29. Robert Stein (ed.), *Powerbrokers in the late Middle Ages. The Burgundian Low Countries in a European Context* (Turnhout 2001); Jan Dumolyn, *Staatsvorming en vorstelijke ambtenaren in het graafschap Vlaanderen (1419-1477)* (Antwerpen en Apeldoorn 2003) 139-215; René Huiskamp, 'Tussen centrum en periferie. Giften en corruptie in de vroegmoderne politiek', in: *Volkskundig Bulletin. Tijdschrift voor Nederlandse Cultuurwetenschap* 21: 1 (1995) 73-97; W.P. Blockmans 'Patronage, brokerage and corruption as symptoms of incipient state formation in the Burgundian-Habsburg Netherlands', in: Antoni Mączak (ed.), *Klientelsysteme im Europa der Frühen Neuzeit* (München 1988) 117-126; Mario Damen, *De staat van dienst. De gewestelijke ambtenaren van Holland en Zeeland in de Bourgondische periode (1425-1482)* (Hilversum 2000). Voor een beknopt overzicht van de internationale literatuur zie het artikel van Janssen in dit themanummer.

30. Henk F.K. van Nierop, 'Willem van Oranje als hoog edelman: patronage in de Habsburgse Nederlanden', in: *BMGN* 99 (1984) 651-676. Zie verder: Mączak (ed.), *Klientelsysteme*; J.H. Elliott en L.W.B. Brockliss (eds.), *The World of the Favourite* (New Haven en Londen 1999). Een belangrijke recente publicatie is Geert H. Janssen, *Creaturen van de macht. Cliëntelisme bij Willem Frederik van Nassau (1613-1664)* (Leiden 2005).

heid. Omdat verwanten de betrouwbaarste cliënten waren, vonden aanstellingen nogal eens plaats op basis van familierelaties. Dit principe is helder uiteengezet in een artikel van Groenveld over de familie Huygens in de zeventiende eeuw.<sup>31</sup> ‘Vrundschap’ – familierelaties – werd het toverwoord van de Vroegmoderne Tijd, zoals Kooijmans, aan de hand van de lotgevallen van de families Van der Meulen en Huydecoper overtuigend heeft aangetoond.<sup>32</sup> De bestuurders van de Republiek legden dan ook op formele – contracten van correspondentie – en informele wijze de hand op de benoeming van tal van stedelijke ambten.<sup>33</sup> Vooral in de achttiende eeuw, zo is uit een aantal elitestudies gebleken, nam dit verschijnsel een hoge vlucht.<sup>34</sup> Regenten reserveerden vaak aantrekkelijke functies voor zichzelf of voor familieleden. Hoewel het hierbij zeker om de inkomsten te doen was, vooral om de zogeheten buitencommissies op generaliteitsniveau met hun rianten onkostenvergoedingen, waren ook patroon-cliënt verhoudingen hiervoor verantwoordelijk. Een succesvol regent moest zijn positie ten dienste van anderen stellen, *in casu* zijn verwanten.

Nieuw was dit systeem bepaald niet. Van de 264 artikelen van het Groot Privilegie van 1477 stonden er 60 – dat wil zeggen ruim een vijfde – in het teken van corruptie door hertogelijke ambtenaren, machtsmisbruik, afpersing en ambtsverpachting. In het bijzonder in Vlaanderen was er in de sfeer van aanstellingen op stedelijk niveau al eerder in de vijftiende eeuw een aantal malen maatregelen genomen tegen corrupte praktijken.<sup>35</sup> Venaliteit of ambtenkoop was in de Bourgondische Nederlanden schering en inslag. Dit werd voor

---

31. S. Groenveld, ‘C’est le père, qui parle’. Patronage bij Constantijn Huygens (1596-1687)’, in: *Jaarboek Oranje-Nassau Museum* (1988) 52-107.

32. Luuc Kooijmans, *Vriendschap en de kunst van het overleven in de zeventiende en achttiende eeuw* (Amsterdam 1997).

33. D.J. Roorda, *Partij en Factie* (Groningen 1978) 22-26; Jonathan I. Israel, *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806* (Oxford 1995) 701-702, 810-811, 837-839.

34. Zie J.A.F. de Jongste, *Onrust aan het Spaarne. Haarlem in de jaren 1747-1751* (Amsterdam 1984) 65-116; L. Kooijmans, *Onder regenten. De elite in een Hollandse stad, Hoorn 1700-1780* (Amsterdam 1985) 29-93; M. Prak, *Gezeten burgers. De elite in een Hollandse stad, Leiden 1700-1780* (Amsterdam 1985) 30-110; J.J. de Jong, *Met goed fatsoen. De elite in een Hollandse stad, Gouda 1700-1780* (Amsterdam 1985) 25-96; K. Bossaers, ‘Van kintsbeen aan ten staatkunde opgewassen’. *Bestuur en bestuurders van het Noorderkwartier in de achttiende eeuw* (Den Haag 1996) 110-119; J. Streng, ‘Stemme in staat’ *De bestuurlijke elite in de stadsrepubliek Zwolle 1579-1795* (Hilversum 1997) 151-158. Zie verder ook: M.A.M. Franken, *Dienaar van Oranje. Andries Schimmelpenninck van der Oije 1705-1776. Een politieke en bestuurlijke levensbeschrijving van een Gelderse luitenant-stadhouder* (Zutphen 2002) 179 e.v., 190-198, 229-239; Maarten Hell, ‘Katholieken, corruptie en knevelarij. Een 18de-eeuws schotschrift nader beschouwd’, in: *Jaarboek Amstelodamum* 92 (2000) 109-120.

35. Dumolyn, *Staatsvorming*, 41 speciaal noot 163; Marc Boone, *Gent en de Bourgondische hertogen ca. 1384 – ca. 1453. Een sociaal-politieke studie van een staatsvormingsproces* (Brussel 1990).

het eerst aan het licht gebracht door Van Rompaey in zijn onderzoek naar het baljuwschap in Vlaanderen, dat, met al zijn regionale onderverdelingen, vrijwel volledig was verpacht.<sup>36</sup> Deze praktijk werd in de zestiende eeuw ook in de gewesten Holland, Zeeland en Friesland overgenomen bij ambten als dijkgraaf of hoogheemraad.<sup>37</sup> Mediaevisten wijzen daarnaast op de voor hun periode zo kenmerkende geschenkcultuur, waarbinnen patronage en makelaardij voorkwamen. Geschenken of giften namen bij verschillende gelegenheden verschillende vormen aan, en dienden verschillende doelen, maar fungeerden wel degelijk in een informele diensteneconomie. Historisch onderzoek naar giften of 'dons' is vooral voor Frankrijk in de late Middeleeuwen talrijk en is inmiddels in de Angelsaksische literatuur een eigen subdiscipline geworden. In 1987 verscheen van de hand van Boone voor het eerst een artikel over de Nederlanden.<sup>38</sup> Het belangrijkste onderzoek voor de periode van de Republiek geschiedde tot nog toe door Huiskamp, al was er eerder voor Brabant al enige aandacht aan besteed.<sup>39</sup> Terwijl in beide laatste artikelen vooral de politieke functie van giften wordt benadrukt, wijzen de middeleeuwse (ambtenaren) onderzoekers ook op andere functies. Zo konden giften aanvullingen vormen op het salaris (emolumenten) of als pensioen dienen.<sup>40</sup>

Het is in dit opzicht interessant om te weten waar dan de grenzen van de geschenkcultuur lagen. Wat beschouwde de tijdgenoot als geoorloofde, en wat als ongeoorloofde giften aan bestuurders? Dit thema wordt in dit nummer door Damen behandeld in zijn artikel over geschenken en politieke netwerken van laatmiddeleeuws Leiden. Damen wil laten zien dat het verstrekken van steekpenningen en allerlei geschenken binnen de ambtelijke kring deel uitmaakte van een bredere geschenkcultuur. Verder onderzoekt hij of deze geschenken door tijdgenoten als corrupt werden gezien. In zijn analyse maakt

---

36. Jan van Rompaey, *Het grafelijk baljuwsambt in Vlaanderen tijdens de Boergondische periode* (Brussel 1967) 359-399.

37. Ilya Mieck (ed.), *Ämterhandel im Spätmittelalter und im 16. Jahrhundert* (Berlijn 1984), speciaal het artikel over de Nederlanden van Michael Erbe, 'Aspekte des Ämterhandels in den Niederlanden im späten Mittelalter und in der Frühen Neuzeit', 112-131; Damen, *De staat*; Dumolyn, *Staatsvorming*, 69-99; 111-113. Zie over ambtsmisdriven ook: H.A. Diederiks, 'Ambtsmisdriven tijdens de Republiek in de achttiende eeuw', in: R. van Swaaningen e.a. (eds.), *À tort et à travers: liber amicorum Herman Bianchi* (Amsterdam 1988) 243-254; Antheun Janse, *Ridderschap in Holland. Portret van een adellijke elite in de late Middeleeuwen* (Hilversum 2001) 396-399.

38. M. Boone, 'Dons et pots-de-vin, aspects de la sociabilité urbaine au bas Moyen Age. Le cas gantois pendant la période bourguignonne', in: *Revue de Nord* 70 (1988) 471-487.

39. Huiskamp, 'Tussen centrum en periferie'; Th.E.A. Bosman, C.J.A. van den Oord en A. Vos, 'Beschenken of besteken? Een bronnenonderzoek naar relaties en geschenken in 's-Hertogenbosch 1550-1650', in: *Bijdragen tot de Geschiedenis van het aloude hertogdom Brabant* 68 (1985) 205-226.

40. Mario Damen, *De staat*, 215-268; Dumolyn, *Staatsvorming*, 109-111.

hij gebruik van de zojuist besproken uitgangspunten van Blockmans, waarin persoonlijke relaties tussen verschillende bestuursniveaus centraal staan. Daarnaast gebruikt Damen het werk van Bourdieu, die bij het onderzoek naar geschenkuitwisseling het belang van verschillende soorten ‘sociaal kapitaal’ betreft.<sup>41</sup> Om te achterhalen welke (officiële) opvattingen er over corruptie bestonden, kijkt hij naar literaire teksten en administratieve bronnen. Daaruit blijkt dat de belangrijkste verstrekkers van steekpenningen, de stedelijke politieke elites, ook het initiatief namen om deze corruptiepraktijken aan te pakken via het eerder genoemde Groot Privilege (1477). De praktijk van de geschenkcultuur onderzoekt Damen vervolgens aan de hand van de stedelijke financiële bronnen. De geschenkcultuur in Leiden was erop gericht om de banden met vorstelijke ambtenaren te versterken. Het geven van geschenken werd in dit systeem niet als corrupt, maar als hoofs gedrag gezien; de belangen van de stad waren immers gediend met het onderhouden van deze relaties. Een belangrijke conclusie van zijn artikel is dat er in de late Middeleeuwen niet alleen verschuivingen optraden in het type en de frequentie van de geschenken, maar ook in het type ontvangers van deze geschenken. De geschenkcultuur ging steeds meer structurele vormen aannemen. Zijn artikel laat zien dat deze verschuivingen waren gerelateerd aan veranderingen in de structuur van de staat.

Het artikel van Wagenaar en Van der Meij over de schout van Banchem sluit eveneens aan bij de concepten van structureel-functionalisten, maar zij gebruiken het model van de ontwikkelingsbestuurskundige Fred Riggs. Volgens Riggs bestaat er tussen de moderne maatschappij en de traditionele samenleving een prismatische samenleving, waarin het ‘prismatische’ bestuur onderworpen is aan onpersoonlijke (in Webers’ termen bureaucratische of rationele) normen in een maatschappij die gebaseerd is op zeer persoonlijke grondslag. Als gevolg daarvan hebben functionarissen binnen dit bestel te maken met twee waardenstelsels, wat Riggs omschrijft als normdualisme. Riggs’ prismatisch bestuur is gebaseerd op de koloniale samenleving en is dan ook vooral gebruikt door ontwikkelingsbestuurskundigen. Price, bijvoorbeeld, onderzocht de Ghanese bureaucratie aan de hand van Riggs’ model en constateerde dat Ghanese ambtenaren continue te maken hadden met rolconflicten. De eisen die aan hen als ambtenaar werden gesteld, gingen lijnrecht tegen de eisen van hun omgeving in die verwachtte dat ze hun functie ten eigen dienste en die van hun familie zouden inzetten.<sup>42</sup>

In hun bijdrage exploreren Wagenaar en Van der Meij de bruikbaarheid van Riggs’ benadering voor onderzoek naar vroegmoderne corruptie. Zij stel-

---

41. Pierre Bourdieu, *Raisons pratique. Sur la théorie de l'action* (Parijs 1994).

42. Robert M. Price, *Society and bureaucracy in contemporary Ghana* (Londen 1975) 9-12, 148-152, 160-163.

len dat het prismatische bestuur van Riggs goed toepasbaar is, omdat het elementen van Weber bevat, maar ook rekening houdt met de inzichten van het structureel-functionalisme en de uitgangspunten van Johnston (die we hierna zullen bespreken). Ze gebruiken hiervoor zoals gezegd de casus van de zeventiende-eeuwse baljuw Johan van Banchem, die onder andere wegens ambtsmisdrijven terechtstond. Zij baseren zich daarbij op wetgeving, kerkenraadnotulen en processtukken. Wagenaar en Van der Meij concluderen dat het model van Riggs de corruptiezaak Van Banchem inzichtelijker maakt. Het model van Weber maakt hen duidelijk dat de schout in zeer beperkte mate bureaucratisch functioneerde. Het normdualisme dat kenmerkend is voor prismatisch bestuur zien zij terug in de persoonlijke stijl van besturen van Van Banchem waarin privé persoon en publiek ambt door elkaar liepen. In dit normdualisme lag volgens de auteurs de kwetsbaarheid van iedere vroegmoderne bestuurder. Van Banchem's gedrag in een politiek conflict vormde de directe aanleiding voor zijn vervolging, maar de dieper liggende oorzaak voor zijn val lag in het bestuurlijke systeem dat iedere baljuw kwetsbaar maakte voor corruptie- beschuldigingen.

### De 'neoklassieke' benadering van Johnston

Tot slot willen we nog een benadering noemen die niet binnen de opsomming van Hoetjes past, maar die wel van belang is voor het historisch onderzoek naar corruptie: het zogenaamde 'neoklassieke' perspectief dat Michael Johnston negen jaar geleden introduceerde. Hierin komt Johnston met de volgende corruptiedefinitie: 'corruption is the abuse, according to the legal or social standards constituting a society's system of public order, of a public role or resource for private benefit'. Vervolgens nodigt hij ons uit te onderzoeken hoe de inhoud van begrippen als, 'abuse', 'public role' en 'private benefit' in een bepaalde tijd en plaats wordt bevochten. Johnston wil weten hoe de conflicten over bijvoorbeeld de grens tussen publiek-privaat, bestuurlijk-politiek, instituties en machtsbronnen, staat en samenleving, individueel en algemeen belang, en de grenzen van allocatie via de markt verlopen, want juist tijdens dat soort gevechten krijgen die begrippen hun inhoud.<sup>43</sup>

Met zijn nadruk op de constructie van het begrip corruptie tijdens politieke conflicten levert hij een belangrijke bijdrage aan het corruptiedebat. Een aantal corruptieonderzoekers is immers van mening dat corruptieprocessen vooral opgevat moeten worden als strategisch gedrag wat tot uitdrukking komt als politieke afrekeningen. Ook het niet vervolgen van corruptie zou politiek

---

43. Johnston, 'The search for definitions', 331-334.

gemotiveerd zijn geweest. Zo heeft Wertheim opgemerkt dat er tijdens machtswisselingen gemakkelijk ‘corruptie’ wordt geroepen, omdat het begrip corruptie een handig wapen is in de politieke strijd.<sup>44</sup> Levi en Nelken schrijven dat machtsstrijd in de Derde Wereld zich vaak afspeelt tussen het zittende regime en anticorruptiehervormers, die, zodra ze aan de macht zijn, zelf weer van corruptie worden beschuldigd. Wat is er in dat geval aan de hand? Riepen de hervormers maar wat om aan de macht te komen? Zijn ze heel snel door hun ambt bedorven? Of zijn ze nu zelf het slachtoffer geworden van de politieke strategie die ze eerder met succes tegen hun voorgangers hadden ingezet?<sup>45</sup> Wanneer achter elke corruptiebeschuldiging strategische en politieke motieven zitten, wanneer het al of niet vervolgen van corruptie vooral een politiek vraagstuk is, bestaat ‘corruptie’ dan eigenlijk wel? En is het dan überhaupt nog mogelijk om een onderzoek naar de betekenis van het begrip in een bepaalde tijd te doen? Of komen we met een dergelijk onderzoek inderdaad per definitie niet verder dan het in kaart brengen van de destijds bestaande machtsverhoudingen?

Tegen die laatste aanspraak brengen neoklassieke corruptieonderzoekers als Johnston in dat ook als corruptiebeschuldigingen in de eerste plaats politieke afrekeningen zijn, de beschuldiging nog altijd moet appelleren aan de normen en waarden van gezaghebbers en publiek. Anders heeft de aantijging immers weinig zin. Sterker nog, het gaat er tijdens corruptieprocessen juist vaak om – zoals tijdens het Watergate-schandaal gebeurd zou zijn – een vrij gewone inbraak op te blazen tot een aantasting van de fundamenteën van de staat. Corruptiebeschuldigingen onthullen daardoor wel degelijk veel over wat blijkbaar als die fundamenteën wordt beschouwd, los van de politieke redenen waardoor ze gemotiveerd worden. Bovendien is het zo dat juist tijdens grote corruptieschandalen normen expliciet gedefinieerd worden. In sommige gevallen veranderen ze zelfs tijdens dergelijke geruchtmakende zaken.<sup>46</sup>

---

44. W.F. Wertheim, ‘Sociological aspects of corruption in southeast Asia’, in: Idem, *East-West parallels: sociological approaches to modern Asia* (Den Haag 1964) 103-131, 103.

45. Michael Levi en David Nelken, ‘The corruption of politics and the politics of corruption: an overview’, in: *Journal of law and society* 23:1 (1996) 1-17, 2, 5. Een vermoeden van politieke motivatie van corruptiebeschuldigingen blijft overigens niet beperkt tot de politiek zelf. Ook achter de internationale wetenschappelijke aandacht waarin het onderwerp zich momenteel mag verheugen, zouden politieke motieven zitten, zie: Margaret E. Beare, ‘Corruption and organized crime: lessons from history’, in: *Crime, Law & Social Change (C.L&SC)* 28 (1997) 155-172; James W. Williams en Margaret E. Beare, ‘The business of bribery: globalization, economic liberalization, and the “problem” of corruption’, in: *C.L&SC* 32 (1999) 115-146.

46. Lawrence W. Sherman, ‘The mobilization of scandal’, in: Heidenheimer, *Political corruption*, 887-911; Johnston, ‘The search for definitions’, 326-327; J. Katz, ‘What makes “crime” news’, in: *Media, culture and Society* 9 (1987) 47-75, 51, 54-56, 63-64; C.H. Langeraar en K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude* (Arnhem 1991) 34-35, 38, 45, 71.



De waarde van de uitgangspunten van Johnston blijkt ook uit het artikel van Janssen over het relatiebeheer van Willem Frederik van Nassau (1613-1664). Net als Damen is Janssen geïnteresseerd in de wederkerigheid van diensten en geschenken in de vroegmoderne tijd. Maar waar Damen het accent legt op de meer algemene verschuivingen binnen de stedelijke ambtenarij binnen een bepaald tijdvak, kijkt Janssen heel specifiek naar de casus van Willem Frederik van Nassau, de stadhouder van Friesland en Groningen. Janssen wil weten waar de scheidslijn tussen geaccepteerd relatiebeheer en onoorbare corruptie lag. Met een stadhouder als casus raakt zijn onderzoek direct de onduidelijke scheidslijnen tussen individuele en collectieve belangen en private en publieke sferen. De benadering van Johnston sluit daarbij aan; in zijn visie wordt corruptie gedefinieerd tijdens politieke handelingen. De betekenis van de begrippen misbruik, publieke rol en private voordelen staat centraal in zijn analyse. Janssen schrijft dan ook dat zijn studie naar de morele grenzen van relatiebeheer en patronage tegelijkertijd een onderzoek moet zijn naar de afbakening en de betekenis van publieke en private sferen in de vroegmoderne politieke cultuur. Het geval van Willem Frederik van Nassau is niet alleen geschikt vanwege zijn ambtelijke functie als stadhouder, maar ook doordat hij dagboeken bijhield waarin zijn functioneren uitgebreid aan de orde kwam. Op basis van deze documenten kan Janssen achterhalen hoe geschenken in de bestuursfunctie van de stadhouder werden gebruikt. Interessant is dat ook in dit geval, net als in de casus van Damen, het onderhouden van bestuurlijke relaties door reciprociteit als geaccepteerd instrument werd gezien zolang het algemene belang ermee werd gediend. In het geval van Damen lagen die belangen bij de stad Leiden, maar in het geval van de stadhouder bij het gewest. In geen van beide casussen lagen die belangen en de grenzen van het relatiebeheer vast. Het staatsbestel van de Republiek bood Willem Frederik de mogelijkheid om verschillende ambten binnen verschillende sferen te vervullen, maar uit zijn persoonlijke verslagen bleek dat zijn omgeving wel degelijk kritisch naar zijn functioneren keek. Janssen laat zien dat de publieke functies en private functies van de stadhouder weliswaar door elkaar liepen, maar dat Willem Frederik daarbinnen de vormen van zijn relatiebeheer duidelijk wist te scheiden. De artikelen van Damen en Janssen laten zien dat het bestuurlijke bestel, de hiërarchische posities van personen, de rol die zij vervulden binnen het bestuur, hun persoonlijke achtergronden én de omgeving waarbinnen de uitwisseling van diensten en geschenken plaatshad, de grenzen bepaalden van (on)toelaatbaarheid.

## Conclusies

Corruptie in de Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd is een spannend, maar ook lastig thema voor wetenschappelijk onderzoek. Het belangrijkste

probleem voor onderzoekers is dat de definitie van het begrip corruptie zo sterk contextgebonden is. Wat als corrupt gedrag wordt opgevat verschilt niet alleen per periode en per samenleving, maar ook binnen een bepaalde periode lagen de definities voor corruptie niet vast. Dat geldt nog meer voor het onderzoek naar de preïndustriële periode, omdat er toen minder scherpe grenzen bestonden tussen privé persoon en openbaar ambt. Wetenschappers uit de verschillende disciplines hebben het corrupte gedrag van ambtenaren dan ook op zeer verschillende manieren geanalyseerd. Een aantal van deze benaderingen is relevant voor het historisch onderzoek.

Bij de bestudering van vroegmoderne besturen passen onderzoekers regelmatig de ideaaltypische benadering van bureaucratie van Weber toe. Corruptie wordt dan opgevat als de schending van de regels waaraan een moderne rationele bureaucratie zou moeten voldoen. Dit soort onderzoek is vooral gericht op de ontwikkeling van het ambtelijke apparaat en minder op corrupt gedrag van ambtenaren, maar het biedt wel informatie over de context waarin corruptie plaatsvond. Zo blijkt dat ambtenaren in de preïndustriële periode veelal functioneerden als particuliere ondernemer. Daarnaast werd de speelruimte van een ambtenaar niet zo zeer bepaald door zijn functie, maar meer door zijn persoonlijke plaats binnen politieke netwerken.

In het onderzoek naar middeleeuwse en vroegmoderne corruptie wordt het meeste gebruikt gemaakt van structureel-functionalistische analyses. Volgens dergelijke benaderingen werden ambten vervuld via persoonlijke netwerken omdat er nog geen rationeel ambtelijk apparaat bestond. De functie en werking van persoonlijke relaties tussen bestuurders op allerlei niveaus staan hier dus centraal. Deze uitgangspunten zijn bij uitstek interessant voor historici, omdat ze aansluiten bij de onduidelijke grenzen die er in de late Middeleeuwen en Vroegmoderne Tijd tussen privé persoon en openbaar ambt bestonden. In hun bijdragen nemen Damen en Wagenaar en Van der Meij het structureel-functionalisme dan ook als uitgangspunt. Damen doet dat in combinatie met de ideeën van Bourdieu over de verschillende vormen van sociaal kapitaal, terwijl Wagenaar en Van der Meij hun casus benaderen vanuit het prismatisch model van Riggs. Met dit model betrekken de auteurs niet alleen Webers bureaucrativering en de onduidelijke grenzen tussen privé persoon en publiek ambt in hun analyse, maar ook de wijze waarop corruptie in politieke conflicten werd gedefinieerd.

Het laatste sluit aan bij een derde relevante invalshoek voor corruptieonderzoek: de benadering van Johnston. Hij betoogt dat het onderzoek naar corruptie gericht moet zijn op politieke conflicten omdat hierin de grenzen tussen publiek-privaat en bestuurlijk-politiek worden bevochten en begrippen als 'abuse', 'public role' en 'private benefit' inhoud krijgen. Misbruik, publieke rollen en private voordelen van ambtenaren zijn terugkerende thema's in de corruptiebijdragen van dit nummer. Damen legt het accent op de meer algemene verschuivingen die er plaatsvonden in de wederkerigheid van diensten

en geschenken van ambtenaren, terwijl Wagenaar en Van der Meij en Janssen specifiek een casus bekijken. Janssen neemt de ideeën van Johnston expliciet als uitgangspunt als hij het relatiebeheer van een stadhouder bekijkt. In zijn artikel staan de afbakening en de betekenis van publieke en private sferen in de vroegmoderne politieke cultuur dan ook centraal. Opvallend in alle artikelen van dit nummer is dat het onderhouden van bestuurlijke relaties door reciprociteit door tijdgenoten als normaal verschijnsel werd gezien, terwijl tegelijkertijd de belangen en de grenzen van dat relatiebeheer bepaald niet vastlagen. Ook hier blijkt steeds dat in het bestuurlijke systeem van de Nederlanden tijdens de late Middeleeuwen en de Republiek de bewegingsvrijheid van ambtenaren en de ruimte binnen hun taakuitoefening voor een belangrijk deel werd bepaald door hun persoonlijke achtergronden en hun positie in politieke netwerken. Dat maakte inderdaad – zoals uit het geval van baljuw Van Banchem blijkt – de positie van publieke functionarissen kwetsbaar.

### Over de auteurs

Otto (C.O.) van der Meij (1971) studeerde geschiedenis aan de Universiteit van Leiden. Na een aio-aanstelling in het nwo-project ‘Cultuurgeschiedenis van de Republiek’ werkte hij van 2000 tot 2004 als onderzoeker bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis voor het project *Resolutiën der Staten-Generaal (1626-1651)*. Hij recenseert in diverse academische tijdschriften en is zelfstandig onderzoeker. Momenteel is hij werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkt hij in opdracht voor ABN AMRO Historisch Archief.

E-mail: [ottovdmeij@hotmail.com](mailto:ottovdmeij@hotmail.com)

Pieter (F.P.) Wagenaar (1967) studeerde geschiedenis in Leiden, waar hij in 1997 promoveerde op een onderzoek naar bureaucrativering. Tussen 1998-2001 was hij aldaar universitair docent bestuurskunde en onderzoeker bij het nwo-project ‘The Renaissance of Public Administration’. Sinds 2001 is hij universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij publiceert regelmatig over het openbaar bestuur en de bestuurskunde in binnen- en buitenlandse vakbladen.

E-mail: [fp.wagenaar@fsw.vu.nl](mailto:fp.wagenaar@fsw.vu.nl)

Manon van der Heijden (1966) werkt aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Letteren. Zij is projectleider van het vidi-project ‘Civil Services and Urban Communities 1500-1800’, lid van de *Advisory Board* van *Crime, History & Societies* en redactielid van het *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*.

E-mail: [mpc.vander.heijden@let.vu.nl](mailto:mpc.vander.heijden@let.vu.nl)