



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Staatsvorming en conjunctuurontwikkeling

Koch, K.

Citation

Koch, K. (1978). Staatsvorming en conjunctuurontwikkeling. *Acta Politica*, 13: 1978(3), 331-353.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451851>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451851>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

- Hobbes, Th., *Elementorum philosophiae sectio tertia, De Cive*, Parijs, 1642.
- Kampinga, H., *De opvattingen over onze oudere vaderlandsche geschiedenis bij de hollandsche historici der XVIe en XVIIe eeuw*, Den Haag, 1917.
- Kossmann, E. H., *Politieke theorie in het zeventiende eeuwse Nederland*. (Verhandelingen der Kon. Ned. Ak. v. Wetenschappen, afd. Letterkunde, nwe reeks, dl 67, no. 2), Amsterdam, 1960.
- Lipsius, J., *Politiorum sive civilis doctrinae libri sex, qui ad principum maxime spectant*. Antwerpen, 1589.
- McShea, R. J., *The political philosophy of Spinoza*, New York, 1968.
- Medick, H., *Naturzustand und Naturgeschichte der bürgerlichen Gesellschaft*. Die Ursprünge der bürgerlichen Sozialtheorie als Geschichtsphilosophie und Sozialwissenschaft bei Samuel Pufendorf, John Locke und Adam Smith, Göttingen, 1973.
- Mugnier-Pollet, L., *La philosophie politique de Spinoza*, Paris, 1976.
- Nave, F., de, Peilingen naar de oorspronkelijkheid van Justus Lipsius' politiek denken, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 38 (1970), 449-483.
- Oestreich, G., *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin, 1969.
- Pocock, J. G. A., *The Machiavellian moment*. Florentine political thought and the Atlantic republican tradition, Princeton, 1975.
- Presser, J., *De tachtigjarige oorlog*, Amsterdam/Brussel, 1963⁴.
- Rees, O. van, *Verhandeling over de Aanwysing der politieke gronden en maximen van de republiek van Holland en West-Vriesland van Pieter de la Court*, Utrecht, 1851.
- Rogier, L. J., *Eenheid en scheiding*. Geschiedenis der Nederlanden 1477-1813, Utrecht/Antwerpen, 1973³.
- Rousseau, J.-J., *Du contrat social ou principes du droit politique*, Paris (Garnier) 1960.
- Seiffert, A., *Cognitio historica*. Die Geschichte als Namengeberin der frühneuzeitlichen Empirie, Berlin, 1976.
- Siedschlag, K., *Der Einfluss der niederländisch-neustoischen Ethik in der politischen Theorie zur Zeit Sullys und Richelieus*, Berlin, 1978.
- Spinoza, B. de, *The political works*, ed & tr by A. G. Wernham, Oxford, 1958.
- Toennies, F., *Studien zur Philosophie und Gesellschaftslehre im 17. Jahrhunderts*, hrsg von E. G. Jacoby, Stuttgart, 1975.
- Toffanin, G., *Machiavelli e il Tacitismo*. La politica storica al tempo Contrariforma, Padua, 1921.
- Tijn, Th. van, Pieter de la Court, zijn leven en zijn economische denkbeelden, *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 69 (1956), 304-370.
- Veen, T. J., *Recht en nut*. Studiën over en naar aanleiding van Ulrik Huber (1636-1694), Zwolle, 1976.
- Wal, G. A. van der, Spinoza's idee der Politieke Vrijheid, *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte*, 70 (1968) 1-17.
- Wansink, H., *Politieke wetenschappen aan de Leidse Universiteit 1575-±1650*, Utrecht, 1975.
- Waterbolk, E. H., Zeventiende-eeuwers in de Republiek over de grondslagen van het geschiedverhaal, *Bijdragen voor de Geschiedenis der Nederlanden*, 12 (1957) 26-43.
- Watkins, J. W. N., *Hobbes's system of ideas*, London, 1965.
- Yolton, J. W., *John Locke and the way of ideas*, Oxford, 1956.

Staatsvorming en conjunctuurontwikkeling

K. Koch

1 Inleiding

Aan het ontstaan en de ontwikkeling van de eenheden, waarbinnen en waar tussen de meeste en de belangrijkste politieke processen zich heden ten dage afspelen, aan het ontstaan en de ontwikkeling van *staten* dus, is en wordt in de politieke wetenschappen onevenredig weinig aandacht besteed.¹

Zonder voor deze opmerkelijke verwaarlozing een volledige verklaring te geven, zou ik willen veronderstellen, dat het *vanzelfsprekende* kennelijk geen verklaring behoeft en tevens een suggestie van onveranderlijkheid oproept, waardoor problemen van ontstaan en ontwikkeling uit het gezichtsveld verdwijnen. De statische vooringenomenheid treedt het duidelijkst aan het licht in de wijze, waarop *staat* gedefinieerd wordt: het gaat meestal — nog geheel in de Weberiaanse traditie — om de opsomming van een aantal kenmerken, die — indien aanwezig — het mogelijk maken over een staat te spreken. Als men al door een variatie van kenmerken verschillende typen onderscheidt — nachtwerkerstaat, welvaartstaat, politiestaat, 'minimal state' etc. —, dan laat men vervolgens na te onderzoeken, hoe het ene type zich uit het andere ontwikkelt, met welke specifieke maatschappelijke constellatie één bepaald type samenhangt en hoe een verandering in die maatschappelijke constellatie tot een verandering in type van staat aanleiding kan geven. De statische vooringenomenheid snijdt aldus de banden tussen staat en maatschappelijke ontwikkeling door, waardoor het schijnt alsof ongeacht de specifieke maatschappelijke constellatie er een vrije keuze voor een bepaald type staat gedaan kan worden — overigens een opvatting met verstrekkende politieke gevolgen.

Ook onderdelen van de politieke wetenschappen, die blijkens hun zelf verklaarde doelstelling meer aandacht aan de problemen van dynamiek wensen te besteden, helpen ons niet veel verder. Zo blijkt de 'political development' stroming², die zich toelegt op problemen van staatsvorming in de zo genoemde ontwikkelingslanden, te berusten op de meestal onuitgesproken gedachte, dat er zo iets zou bestaan als één bepaald westers (Europees) model van staatsvorming. Er is volgens *Charles Tilly* sprake van 'the implicit introduction of

misconceived models of Western experience as the criteria of political development' (Tilly, 1975, p. 4) — waarbij het in het kader van dit artikel overigens irrelevant is, of dit 'Europese' model nu wel of niet nastrevenswaardig voor de desbetreffende landen wordt geacht. Deze impliciete 'Europese' veronderstelling blijkt bij voorbeeld uit het feit, dat vele van de studies gericht zijn op het onderzoek van de relatie tussen allerhande aan de Westerse praktijk ontleende 'aspecten' (communicatie, bureaucratie, onderwijs, politieke partijen, democratie) en 'ontwikkeling'. Zodra getracht wordt zoals bij voorbeeld in 'Crises and sequences in political development' van *Binder* e.a. om aan de veronderstelling van een (Europees) ontwikkelingsmodel historisch en theoretisch meer inhoud te geven, blijkt hoe zeer deze slechts kon bestaan door een te rudimentaire kennis van de Europese geschiedenis en hoe ontoereikend de theoretische achtergronden er van wel zijn. Zo moet *Sidney Verba* in het slothoofdstuk van het genoemde boek de in de politieke wetenschappen helaas wel haast stereotiepe en traditionele mededeling doen, dat hier geen theorie ontwikkeld is, maar slechts een kader, dat '... directs one's attention to certain significant phenomena and the relationships among them without presenting a coherent and interdependent set of propositions' (Binder, 1974, p. 283). Maar zelfs deze bescheiden pretentie is niet waar gemaakt, zoals Tilly vast stelt: 'Verba's general assessment is that neither the crises, nor the consequences among them, have been reliably identified' (Tilly, 1975, p. 611). Tilly's conclusie is dan ook weinig opbeurend voor de 'ontwikkelaars':

'... the stage and sequence theories of political development now available do not offer any strong and promising hypotheses concerning the emergence, forms, strength, durability, effectiveness and responsiveness of national states' (Tilly 1975, p. 607-8).

Een andere benadering binnen de politieke wetenschappen, de 'transnationale' school van de leer der internationale betrekkingen, wekt door haar relativerende aandacht voor de staat eveneens verwachtingen voor een theorie van staatsvorming. Maar ook hier heeft men geen aandacht voor staatsvorming en gaat men uit van een overigens twijfelachtig begrip van de 'territoriale' staat (vgl. *Pijpers*, 1977, p. 462-3). Wat met andere woorden hoogstens het eindresultaat van een bepaalde (theorie-)ontwikkeling zou kunnen zijn, wordt als startpunt van de analyse genomen.

De theorie van politieke integratie biedt natuurlijk de beste aanknopingspunten voor een theorie van staatsvorming. Helaas heeft men zich hier echter veelal te zeer geconcentreerd op het proces van internationale integratie, dat wil zeggen op het integratieproces tussen nationale staten. Aan deze 'internationale' vooringenomenheid zal de omstandigheid, dat de Westeuropese integratie sinds 1945 voor de ontwikkeling van de integratietheorie een belang-

rijke stimulans is geweest, wel niet vreemd zijn. Men heeft aldus te weinig onderkend, hoe zeer het proces van integratie een doorlopend proces is, waarbij de fase, waarin zoiets als de staat tot stand is gekomen, noch begin- noch eindpunt van analyse mag zijn.³

Wanneer men het onhoudbare en schadelijke onderscheid tussen 'nationale' en 'internationale' integratie vermijdt, dan lijkt me er geen bezwaar tegen te bestaan een theorie van staatsvorming en -ontwikkeling als onderdeel van een algemenere theorie van integratie te beschouwen.

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden, hoe onontgonnen het terrein van de theorie van staatsvorming is en het is dan ook met grote bescheidenheid, dat ik in het navolgende een schets van een (deel)theorie van staatsvorming presenteer, waaraan ongetwijfeld de onvolkomenheden van een eerste poging kleven.

Politieke integratie dan vat ik op als een proces van uitbreiding van de capaciteit van een politiek systeem.⁴ Van uitbreiding van capaciteit is sprake, wanneer een groter aantal belangrijker politieke kwesties tegen lagere kosten (investering van tijd en hulpmiddelen, dreiging of gebruik van fysiek geweld etc.) sneller tot aanvaardbare oplossingen gebracht kunnen worden.

Binnen dit integratieproces duidt het proces van staatsvorming op de meer institutionele aspecten er van:

- (1) de mate van *concentratie* van (de beschikkingsmacht over politieke hulpmiddelen (geld, instrumenten voor het toepassen van fysiek van geweld etc.) binnen één instelling,
- (2) de mate, waarin deze instelling van andere maatschappelijke instellingen en organisaties te *onderscheiden* is en een zekere *autonomie* tegenover deze anderen bezit, en
- (3) het belang, de omvang en de uitgebreidheid van de *regels*, waarvan de naleving afgedwongen of bevorderd wordt met behulp van de ter beschikking staande machtsmiddelen. De 'staat' is dan niets anders dan een samenvattende aanduiding voor het punt, dat in dit proces van staatsvorming bereikt is — voor de mate van *concentratie* van machtsmiddelen binnen één instelling, van *differentiëring* en *verzelfstandiging* van die instelling en de *maatschappelijke regulering*, die met behulp van die concentratie van machtsmiddelen wordt afgedwongen.

Het bereikte niveau van politieke integratie, de 'staat' dus, tezamen met een groot aantal andere factoren, die evenzeer de capaciteit van een politiek systeem bepalen — zoals daar zijn de politieke cultuur, de economische ontwikkeling en de 'internationale' positie van het desbetreffende systeem —, het niveau van politieke integratie dus verschaft de kaders, waarbinnen (en waartussen) de politieke processen zich afspelen. Wanneer de politieke processen in omvang en belangrijkheid toenemen ten gevolge van bepaalde ontwikkelingen

(veranderingen in politieke cultuur, economische situatie, internationale positie), dan bestaat de kans, dat de bestaande capaciteit van het systeem zal tekort schieten: het tot een aanvaardbare uitkomst brengen van politieke processen wordt te kostbaar of zelfs geheel onmogelijk. Deze situatie geeft naar alle waarschijnlijkheid aanleiding tot politieke processen, gericht op het veranderen van het bestaande kader, op het uitbreiden van de capaciteit van het politieke systeem: een proces van integratie wordt op gang gebracht. Wanneer men politieke processen, die zich binnen het bestaande kader afspelen, aanduidt als politiek van de 'eerste orde', dan zou men processen van politieke integratie kunnen aanduiden als politiek van de 'tweede orde'. Overigens wordt de uitkomst van deze laatste processen en daarmee het niveau van politieke integratie (en dus ook van staatsvorming) — zoals die van elke politieke strijd — bepaald door het binnen het politieke systeem vigerende stelsel van krachtsverhoudingen.⁵

Deze uiterst globaal weergegeven keten (maatschappelijke verandering — toename van politieke processen — tekort schieten bestaande capaciteit — processen van integratie — nieuw niveau van integratie)⁶ dient natuurlijk in elk opzicht nader uitgewerkt te worden. Met name geldt dit voor de omslag van de door de maatschappelijke ontwikkeling opgeroepen politieke processen in processen gericht op integratie (en staatsvorming): wanneer en waarom ontwikkelen processen van 'eerste orde' politiek zich tot 'tweede orde' politiek. Nu kan men bij deze uitwerking vele richtingen inslaan. Men kan trachten deze problematiek uit te werken in een stelsel van min of meer strak geformuleerde hypothesen, zoals ik mij voorneem elders te ondernemen. Ook is het mogelijk een concreet historisch voorbeeld van de relatie tussen maatschappelijke ontwikkeling en staatsvorming te onderzoeken en de resultaten daarvan aan te wenden voor verdere theorie-ontwikkeling. Ik stel me voor dit laatste in dit artikel te doen.

Om meer dan één reden ligt het daarbij voor de hand te zoeken naar een voorbeeld van de relatie tussen economische (conjuncturele en structurele) ontwikkeling en staatsvorming. De volgende veronderstelling van *Maurice Dobb* dient me hierbij tot uitgangspunt:

'There seems to be at least *prima facie* evidence for connecting periods when the policy of the State in a class society moves in the direction of economic regulation with periods of actual or apprehended labour-scarcity, and periods when State policy is inspired by a spirit of economic liberalism with an opposite situation'. (Dobb, 1963, p. 23).

Wanneer men perioden van krapte op de arbeidsmarkt gelijk stelt met perioden van hoogconjunctuur — hetgeen me niet onredelijk lijkt —, dan kan men de veronderstelling ook als volgt formuleren: perioden van hoogconjunctuur vallen samen met perioden van staatsvorming.

Een eerste bewijs voor zijn stelling ziet Dobb in het feit, dat staatsregulering met betrekking tot de arbeidsmarkt toenam in de 14de en 15de eeuw — een tijd van algemene arbeidsschaarste, o.a. ten gevolge van de Zwarte Dood — en in de 17de eeuw. In de 19de eeuw — een periode met een overvloedige arbeidsreserve en een snel groeiende bevolking — daarentegen vierde het *laissez faire* zijn triomfen (Dobb, 1963, p. 24). Angst voor de gevolgen van krapte op de arbeidsmarkt (hoge lonen; belemmering van de economische ontwikkeling door gebrek aan arbeidskracht) gaf volgens Dobb aanleiding tot staatsingrijpen in voornamelijk tweeërlei opzicht. Enerzijds probeerde men de druk op de lonen te verlichten, bijvoorbeeld door het vaststellen en afdwingen van maximum lonen, zodat de ondernemers niet te zeer schade zouden ondervinden van de krapte op de arbeidsmarkt; anderzijds nam men talrijke maatregelen om te voorkomen, dat de bevolking zou weigeren haar arbeidskracht ter beschikking te stellen: verbod om uit een eenmaal aanvaarde werkkring ontslag te nemen, sterke beperking van de bewegingsvrijheid van arbeiders, verbod op emigratie en dwangarbeid in velerlei vorm: de Nederlandse *rasp- en spinhuizen*, de Engelse *houses of correction* en *workhouses*, de Duitse *Zuchthäuser* en de Franse *hôpitaux-generaux*. Met deze laatste vorm van ingrijpen, zal ik in het navolgende bezighouden als een voorbeeld van hoe (een onderdeel van) het proces van staatsvorming samenhangt met de economische ontwikkeling.⁷ Dobb baseert zich voor het verklaren van het ontstaan van bovengenoemde instituten op *Rüsche* en *Kirchheimer*. Dezen verbinden evenzeer het ontstaan van tuchthuizen met krapte op de arbeidsmarkt. 'The houses of correction grew out of a social situation, in which the conditions of the labor market were favorable to the lower classes' (Rüsche and Kirchheimer, 1939, p. 7). De bedoeling van de oprichting van genoemde strafinrichtingen was volgens deze auteurs de zich ontplooiende kapitalistische industrie van goedkope en gedisciplineerde arbeidskracht te voorzien (zie ook Sellin, 1944, p. 22). Hun veronderstelling over het ontstaan van tuchthuizen is met andere woorden niets anders dan een uitwerking en specificering van de algemene veronderstelling (hoogconjunctuur valt samen met periode van staatsvorming).

In het navolgende wil ik deze hypothese nader onderzoeken.

2 De hypothese getoetst

2.1 De te volgen werkwijze

Bij de toetsing van de hypothese stel ik me voor op drie verschillende manieren te werk te gaan.

In de *eerste* plaats zal ik onderzoeken, of de oprichting van de tuchthuizen inderdaad samenviel met perioden van krapte op de arbeidsmarkt.

In de *tweede* plaats dient de vraag gesteld te worden, of de oprichting van de

tuchthuizen inderdaad ook ten doel had te voorzien in de krapte op de arbeidsmarkt. Hier is een probleem aan de orde, dat inherent is aan *elke* theorie van staatsvorming waarin aan de staat per definitie en a priori een aantal specifiek omschreven functies (zoals hier de zorg voor voldoende arbeidskracht) wordt toegekend.

Tegen deze 'a-prioristische' benadering, waardoor een analyse van het feitelijk politiek proces veronachtzaamd dreigt te worden, stel ik de opvatting, dat niet *verondersteld* moet worden, dat de staat een bepaalde functie uitoefent of zal gaan uitoefenen, maar dat *onderzocht* en *verklaard* moet worden, waarom en hoe een bepaalde (nieuwe) taak door de staat ter hand wordt genomen, waarom en hoe een proces van staatsvorming zijn beslag krijgt. Dit betekent in ieder geval, dat een zo nauwkeurig mogelijke analyse van de politieke motivatie en besluitvorming rondom de oprichting van de tuchthuizen noodzakelijk is om de hypothese op zijn juistheid te toetsen. En juist ook een dergelijke analyse kan licht werpen op de voor het proces van staatsvorming zo essentiële omslag van 'eerste orde' in 'tweede orde' politiek.

Daarbij moet in het oog gehouden worden dat maatregelen, zoals de oprichting van tuchthuizen, genomen op grond van — misschien — heel andere overwegingen, als *onbedoeld* gevolg inderdaad het in de hypothese verondersteld effect kunnen hebben.

In de *derde* plaats zal ik onderzoeken, of de oprichting van de tuchthuizen inderdaad heeft bijgedragen tot de opheffing van de krapte op de arbeidsmarkt. Twee aspecten zijn hierbij van belang: de wijze van (economische) organisatie van het tuchthuis en de omvang van de aldus gerecruteerde hoeveelheid arbeidskracht in vergelijking met het veronderstelde tekort en het totale reservoir aan arbeidskracht. Dit laatste aspect spreekt voor zich zelf, over het eerste dient reeds nu het volgende gezegd te worden. Er zijn in hoofdzaak drie vormen van organisatie te onderscheiden:

1. de staat zelf exploiteert het tuchthuis, of liever de tuchthuisindustrie, eventueel ten einde aan deze exploitatie een batig saldo voor de schatkist over te houden. Duidelijk is het, dat op deze wijze de krapte op de arbeidsmarkt voor de particuliere ondernemer eerder vergroot dan verkleind wordt. Dit zelfde is het geval, wanneer de staat gevangenen gebruikt als dwangarbeiders bij de uitvoering van openbare werken of als galeislaven op oorlogsschepen.
2. de staat verpacht de exploitatie van het tuchthuis aan één particuliere ondernemer. Deze laatste is dan in staat zijn bedrijf met goedkope arbeidskracht uit te oefenen. Wel is het van belang er op te wijzen, dat door deze regeling de concurrentie-verhoudingen worden vervalst en dat door deze regeling de ontwikkeling in de richting van het concurrentie-kapitalisme in ieder geval niet bevorderd wordt.
3. de staat stelt de gevangenen aan elke ondernemer, die om arbeidskracht

verlegen zit, tegen een de kosten van het systeem dekkende vergoeding ter beschikking. Duidelijk is dat slechts deze wijze van organisatie van het tuchthuis geheel voldoet aan de in de hypothese neergelegde bedoeling.

De hypothese zal nu op grond van deze drie aspecten getoetst worden aan de ervaringen die met het tuchthuiswezen in Nederland, Duitsland, Engeland en Frankrijk in de 16e, 17e en 18e eeuw zijn opgedaan. Daarbij zal de nadruk op de Nederlandse ervaring worden gelegd. Het tuchthuiswezen heeft naar het inzicht van alle geraadpleegde auteurs in Nederland zijn grootste bloei doorgemaakt. Dit is vooral pikant in verband met de toetsing van de hypothese, omdat Dobb en vooral Rüsche en Kirchheimer wijzen op de vergevorderde ontwikkeling van het vroegkapitalisme in Nederland en op de krapte op de arbeidsmarkt. Zij gaan daarnaast uit van de — overigens omstreden — opvatting, dat in Nederland de 'eerste bourgeois revolutie' had plaats gevonden, waardoor de autoriteiten extra gevoelig zouden zijn voor de wensen van de bourgeoisie.⁸

2.2 Nederland

2.2.1 Tijdstip van oprichting en conjuncturele situatie

— Nadat in 1596 in Amsterdam het Rasphuis in gebruik werd gesteld als eerste inrichting van dit soort, volgde de oprichting van 33 soortgelijke instellingen in Nederland. Het is van belang vast te stellen op welk tijdstippen deze oprichting plaats vond. In de periode van 1595-1621 werden 15 tuchthuizen opgericht, in de periode 1622-1650 1, in de periode 1651-1700 10, waarvan in het decennium 1655-1665 6, en vervolgens in de hele 18de eeuw nog eens 6. In de gehele periode werden er 4 instellingen gesloten en weder opgericht: van minstens 2 is zeker dat deze sluiting viel in de periode 1620-1650, van 3 instellingen viel de wederoprichting in het decennium 1655-1665. Van 6 instellingen is de datum van oprichting onbekend of twijfelachtig (Naar gegevens van A. Hallema, *Geschiedenis van het gevangeniswezen*, Hoofdstuk 5, 1958). Duidelijk is het dat voor ons onderzoek vooral de perioden 1595-1620 en 1655-1665 van belang zijn.

Het gaat er nu om vast te stellen, hoe vooral in deze beide perioden de conjuncturele situatie, met name de toestand op de arbeidsmarkt was. Bij gebrek aan nauwkeurig statistisch materiaal lijken me twee factoren betrekkelijk betrouwbare informatie op te leveren: enerzijds de ontwikkeling van het reële loon, waarbij een stijging op krapte op de arbeidsmarkt en een daling op een omgekeerde situatie wijst, en anderzijds het aantal werkelozen, waarvoor het aantal mensen, dat een beroep op de particuliere, kerkelijke of publieke liefdadigheid doet, en het aantal bedelaars een aanwijzing vormen. Gegevens over de historische ontwikkeling van het reële loon zijn dikwijls fragmentarisch, tegenstrijdig en moeilijk te interpreteren. Een afdoende op-

lossing van dit probleem is hier uiteraard niet te verwachten. Slechts wanneer de gegevens van de geraadpleegde auteurs in grote meerderheid in de zelfde richting wijzen, hebben zij enige betekenis voor het onderhavige onderzoek.

Rüsché en Kirchheimer wijzen, zoals reeds eerder vermeld, met name voor de eerste periode (1595-1620) op het hoge reële loon en het ontbreken van een 'reserve of labor power' en verbinden dus — en op het eerste gezicht niet onlogisch — de oprichting van tuchthuizen met deze omstandigheid (Rüsché and Kirchheimer 1939, p. 25, 42).

Van Dillen echter constateert voor Nederland voor de periode 1580-1620 ten gevolge van de zilverinflatie een stijging van de lonen, maar een nog grotere stijging van de prijzen, hetgeen resulteerde in een daling van het reële loon (Van Dillen 1970, p. 295). Deze daling van het reële loon was misschien wat minder spectaculair dan in de omringende landen — hetgeen mogelijk een verklaring vormt voor de standpuntbepaling van Rüsché en Kirchheimer. Nochtans zet de daling, ook volgens andere auteurs, door tot het midden van de zeventiende eeuw, wanneer het dieptepunt wordt bereikt, en pas in het laatste kwart van de eeuw wordt een lichte verbetering merkbaar, maar bijvoorbeeld niet voor degenen, die in de textielindustrie werkzaam waren (De Vries 1974, p. 183; Wallerstein 1974, p. 80; Van Dillen 1970, p. 465). Hoewel Oldewelt de periode 1595-1620 aanduidt als er een van opgaande conjunctuur (Oldewelt 1964) en men dus een krappe arbeidsmarkt en enige druk op de lonen zou mogen verwachten, constateert Van Dillen een zeer ruime arbeidsmarkt, waar het aanbod de vraag meestal verre overtrof (Van Dillen 1970, p. 294). Als oorzaak hiervan noemt hij de massale immigratie uit Duitsland en vooral uit de Zuidelijke Nederlanden, waaruit na de Spaanse verovering van Antwerpen in 1585 niet alleen vele rijkere kooplieden en industriëlen, maar ook talloze minder gefortuneerden naar het zich ontplooiende Noorden trokken. De bevolking van Amsterdam groeide bij voorbeeld ontstuimig: 1585 30.000 inwoners, 1600 50.000 en 1622 105.000 (Oldewelt 1964). Duidelijk is het dat dit alles een zeer ruime arbeidsmarkt, om niet te zeggen een grote werkloosheid ten gevolge moest hebben.

In dit opzicht verschillen Amsterdam en Nederland niet van de rest van West-Europa, waar in het begin van de zeventiende eeuw van overbevolking sprake was en van een tekort aan werkgelegenheid — hetgeen leidde tot de pauperisering van aanzienlijke delen van de bevolking als gevolg van deze structurele werkloosheid (Wallerstein 1974, p. 198 fn; Braudel 1973, p. 743).

Keren we terug naar de Amsterdamse toestand. Mag men het aantal bededen als maatstaf voor werkloosheid hanteren, dan is het van belang er op te wijzen, dat in het begin van de zeventiende eeuw alleen al door de Huiszittenmeesters, één van de vele instanties, die zich met liefdadigheid bezig hielden, 2500 gezinnen werden bedeed. Dit cijfer krijgt des te meer reliëf, wanneer

men bedenkt, dat slechts zij die langer dan 3 jaar in de stad vertoefden voor onderstand in aanmerking kwamen — een termijn, die onder druk van de omstandigheden steeds langer werd gemaakt (Van Dillen 1970, p. 304-5).

Als een andere maatstaf voor de omvang van de werkloosheid kan het getal der bedelaars dienen. Dit was zo groot, dat de stedelijke en provinciale autoriteiten zich regelmatig gedwongen zagen — zonder veel succes overigens — de strengste maatregelen tegen de bedelaars af te kondigen (Van Dillen 1970, p. 305; Oldewelt 1964, p. 52).

Voor de tweede periode (1655-1665) is reeds de ontwikkeling van het reële loon aangegeven: de daling ervan bereikte in deze periode haar dieptepunt. De stagnerende en dalende conjunctuur (Oldewelt 1964) vindt zijn onderstreping in de grote moeilijkheden, die de textielindustrie ten gevolge van de Acte van Navigatie en de daarop volgende Engelse oorlogen ondervond (Sellin 1946, p. 52; Van Dillen 1970, p. 295). Het getal der gearresteerde en in de Boeyen (het Amsterdamse huis van bewaring) opgesloten bedelaars en kruimeldieven bereikte in deze periode een nimmer geëvenaard hoogtepunt (Oldewelt 1964). Het aantal bedelaars, dat op onvrijwillige basis in het Amsterdamse Werkhuis (opgericht in 1653 ter bestrijding van armoede en werkloosheid) werd opgenomen, werd nimmer overtroffen (Oldewelt 1942, p. 31 e.v.). Concluderend kan gesteld worden, dat de perioden 1595-1620 en 1655-1665, waarin de oprichting van de meeste Nederlandse tuchthuizen plaats vond, juist die perioden waren, waarin in een tijd, die toch al gekenmerkt werd door een ruime arbeidsmarkt, de omvang van de werkloosheid zijn hoogtepunt bereikte. Van belang is het er op te wijzen, dat deze perioden samenvielen met perioden, waarin omvangrijke oorlogen opgeschort of beëindigd waren (de eerste periode viel voor een belangrijk deel samen met het Twaalfjarig Bestand 1609-1621; de tweede volgde op het einde van de Tachtigjarige en de Dertigjarige Oorlog) (vgl. Hallema 1936, p. 56; Van Dillen 1970, p. 308; Van den Eerenbeemt 1968, p. 23). De 'demobilisatie' werkloosheid voegde zich met andere woorden bij de 'structurele' werkloosheid.⁹

2.2.2 Politieke besluitvorming en motivatie — Duidelijk is het dat deze situatie van massale werkloosheid, landloperij en bedelarij tal van problemen oproep. De veiligheid van de burgers en — algemener — de openbare orde werd er door in gevaar gebracht. De (jeugd)criminaliteit nam ongekend grote vormen aan: Pontanus deelt mee, dat in Amsterdam in het begin van de zeventiende eeuw jaarlijks 3500 jeugdige wetsovertreders gearresteerd werden (Sellin 1946, p. 41). Het vigerende systeem van liefdadigheid dreigde onder deze massale druk in een te storten.

In de zestiende eeuw gaf deze situatie aanleiding tot verscherping van de straffen tegen bedelarij en landloperij (verbanning, brandmerking, doodstraf). De-

ze verscherping van de straffen bracht geen enkele verbetering. Dit alles gaf Coornhert in 1567 — toen hij zelf in de gevangenis vertoefde — aanleiding tot het schrijven van de brochure 'Boeventucht ofte middelen tot mindering der schadelijcke ledighgangers'. Kern ervan was de gedachte, dat lediggangers door middel van gedwongen en vooral *productieve* arbeid tot een beter leven opgevoed moesten worden. De voordelen zijn duidelijk: het probleem van de actuele en toekomstige armoede werd uit de weg geruimd, terwijl de vruchten van de (dwang)arbeid de kosten van het nieuwe systeem zouden dekken en doordat de gevangenen later met behulp van de inmiddels aangeleerde vaardigheden zelf in hun levensonderhoud zouden kunnen voorzien. De rust en de veiligheid van de bevolking werd gewaarborgd en de gemeenschap als geheel zou er van profiteren, omdat Coornhert vooral dacht aan het laten uitvoeren van openbare werken (Hallema 1958, Hfdst. 4; Sellin 1946, p. 23 e.v.).¹⁰

De berechting in 1588 van een 16-jarig diefje door de Amsterdamse rechtbank gaf aanleiding tot het instellen van een commissie, die de hele problematiek van groeiende (jeugd)criminaliteit, de overduidelijke ineffectiviteit van de gehanteerde gruwelijke straffen en de achterliggende oorzaken van werkloosheid, armoede en bedelarij moest bestuderen, en maakte de denkbeelden van Coornhert actueel. Jan Laurensz Spiegel ontwierp immers langs de lijnen van Coornhert een nota 'Bedenking op de grontvesten vant Tuchthuys', dat vervolgens een aantal wijzigingen onderging (Hallema 1958, Hfst. 4; Sellin 1946, Ch. III; Hallema 1927).

Juist het karakter van deze wijzigingen werpt een licht op een tweede belangrijk motief voor de oprichting van tuchthuizen. Hallema wijst er op, dat aan het eind van de zestiende eeuw de openbare financiën uitgeput waren (Hallema 1958, p. 108). Veel geld om in de realisering van een dergelijk ambitieus programma te investeren was er niet. De exploitatie van het tuchthuis moest er dus op gericht zijn, dat het geheel zich zelf kon bedruipen. Beter was het natuurlijk, wanneer het tuchthuisbedrijf winst zou opleveren: de financiële positie en daardoor de macht van de overheid zouden dan zelfs versterkt worden. Dit alles betekende, dat er van de door Coornhert en Spiegel bepleite vakopleiding en van de daarmee samenhangende verbeteringstendensen en opvoedingsidealen weinig terecht kwam, en dat de economische organisatievorm van het tuchthuis op winstgevende exploitatie afgestemd moest zijn: 'The industries established should require little investments and yield maximum profits, so that on the one hand prisoners could earn their livelihood after discharge, while on the other the institution could be selfsupporting' (Sellin 1946, p. 29-30). Uiteindelijk konden de gewijzigde voorstellen de goedkeuring van de Amsterdamse vroedschap wegdragen en de eerste twaalf gevangenen betraden in februari 1596 het Rasphuis aan de Heiligeweg.

Ik ben wat uitvoerig op de ontstaansgeschiedenis van het Amsterdamse Rasphuis ingegaan, omdat enerzijds deze instelling vrijwel alle Nederlandse tuchthuizen tot voorbeeld heeft gediend, anderzijds omdat de overwegingen, die tot de oprichting van de andere tuchthuizen hebben geleid steeds dezelfde zijn geweest als die welke tot de oprichting van het Amsterdamse voorbeeld hebben geleid.

Deze zijn dus kort samengevat drieërlei: allereerst is er het sociale motief: bestrijding van de werkloosheid, armoede en bedelarij, nu en in de toekomst¹¹; in de tweede plaats is er het motief van de openbare orde: op deze wijze probeert men de criminele effecten van de werkloosheid etc. tegen te gaan en in de derde plaats is er het motief van de openbare financiën: een exploitatieoverschot zou de financiële positie en daarmee de macht van de overheid kunnen versterken. Van belang is, dat elke verwijzing in de richting van een motivering in overeenstemming met de Dobb-Rüsché/Kirchheimer hypothese ontbreekt. Van belang is evenzeer, dat een strikt politieke motivering (ingrijpen uit angst, dat de sociale ellende zo groot wordt, dat het gehele politieke en maatschappelijke systeem gevaar loopt omver geworpen te worden) ook ontbreekt.¹² Dit laatste hangt ongetwijfeld samen met het feit, dat oproeren hier te lande — in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk en Engeland — een minder virulent en systeembedreigend karakter hadden. Hoewel oproeren wel voorkwamen, bleef hun omvang meestal beperkt. Twee oorzaken zijn hiervoor in ieder geval aan te wijzen: enerzijds was er sprake van regelmatige graantoevoer en van goede voedseldistributie, waardoor duurte en schaarste van voedsel minder ernstige vormen aannamen dan elders, anderzijds was er het doorgaans zeer effectieve militaire optreden, dat meestal in staat was een beginnend oproer snel de kop in te drukken.¹³

2.2.3 Economische organisatievorm en resultaten — Op grond van het bovenstaande ligt het voor de hand te veronderstellen, dat in Nederland met betrekking tot de economische organisatievorm voornamelijk het eerste alternatief (de overheid exploiteert het tuchthuisbedrijf zelf) werd gekozen. Dit was ook het geval. Het is instructief om ook hier het Amsterdamse voorbeeld dat door zovelen nagevolgd werd, nader te bezien. De Amsterdamse regenten gingen er vanuit, dat winstgevende exploitatie slechts dan mogelijk was, wanneer het tuchthuisbedrijf een bevoorrechte en het liefst een monopoliepositie op de desbetreffende markt zou innemen. Zo stelde men vast, dat een bepaalde categorie geweven stoffen, die zowel in het tuchthuis als in het vrije bedrijf vervaardigd werden, aan bepaalde eisen van kwaliteit en kwantiteit moesten voldoen. De controle op het naleven van die eisen werd in handen van de regenten van het tuchthuis gelegd; de concurrentie door de particuliere ondernemers de produkten van het tuchthuis aangedaan werd dus aan ban-

den gelegd (Sellin 1946, p. 53).

In 1599 werd een begin gemaakt met de bewerking, het vermaarde raspen van het Braziliaanse hardhout, waarvan het zaagsel aangewend werd voor de bereiding van kleurstoffen. De opkomst van de Engelse laken- en wolnijverheid was ten koste gegaan van de Nederlandse textielbedrijven en men moest zich hier nu gaan toeleggen op het bewerken, verven en appreteren van Engelse textielprodukten en halffabrikaten. Daarom kwam in deze tijd de verfhoutindustrie op, waardoor naar het produkt van het tuchthuisbedrijf — het zaagsel van tropisch hardhout — een krachtige vraag ontstond en waardoor winstgevende exploitatie mogelijk werd (Hallema 1958, p. 147).¹⁴

Ten einde deze winstgevende exploitatie veilig te stellen streefden de Amsterdamse regenten naar het vestigen van een monopolie van de hardhoutbewerking voor hun Rasphuis. In 1602 slaagden zij erin dit monopolie van de Staten van Holland te verwerven. Deze maatregel strekte het Amsterdamse tuchthuis tot voordeel, maar de andere Hollandse tuchthuizen en de particuliere ondernemers tot nadeel. Enkele particulieren moesten hun winstgevendende onderneming stil leggen¹⁵ en bij octrooi werd bepaald, dat de andere tuchthuizen slechts zoveel mochten raspen als voor lokaal gebruik nodig was, hetgeen een sluitende exploitatie dikwijls verhinderde. Enerzijds door de grote winstgevendheid van het bedrijf, anderzijds door de omstandigheid, dat het Amsterdamse tuchthuis dikwijls niet aan de vraag kon voldoen, werd het monopolie vaak geschonden. Vooral de Rotterdamse en Leidse tuchthuizen maakten zich hier in samenwerking met enige particuliere ondernemers schuldig aan. Amsterdam procedeerde langdurig tegen deze inbreuken, won de processen ook, maar miste tenslotte in de achttiende eeuw de feitelijke economische macht om het monopolie te handhaven. In ieder geval lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat deze monopolie-vorming niet gunstig voor het tuchthuissysteem als geheel maar slechts voor het Amsterdamse tuchthuis gunstig was, dat het particuliere bedrijfsleven er door benadeeld werd en dat deze organisatievorm niet overeenstemt met die welke men op grond van de Dobb-Rüsché/Kirchheimer hypothese zou mogen verwachten. Dit laatste wordt bevestigd door het feit, dat ook in andere gevallen van een botsing tussen de belangen van een winstgevende exploitatie van het tuchthuis en van particuliere ondernemers het belang van het tuchthuis steeds prevaleerde.¹⁶

De tweede economische organisatie-vorm — het tuchthuis wordt verpacht aan één particuliere ondernemer — kwam veel minder voor dan de eerste. Het lijkt er op, dat deze vorm slechts gekozen werd, wanneer de exploitatie zo verliesgevend was dat verpachting het enige acceptabele alternatief voor de opheffing van het tuchthuis vormde. Zodra echter de kansen op een winstgevende exploitatie weer aanwezig leken, werd het pachtcontract niet verlengd, zoals in Rotterdam gebeurde (Hallema 1836, p. 44).

Van de derde vorm van exploitatie (het ter beschikking stellen van gevangenen) heb ik in Nederland geen voorbeeld kunnen vinden, hoewel deze vorm wel bij de exploitatie van andere sociale instellingen (met name weeshuizen) gebruikt werd (Van Dillen 1970, p. 303).

Of men nu van de Dobb-Rüsché/Kirchheimer hypothese uitgaat of op grond van het verzamelde materiaal tot een andere interpretatie van de oprichting van de tuchthuizen komt, het blijft van belang vast te stellen, hoe groot het aantal personen is geweest dat op deze wijze te werk werd gesteld. Slechts een ruwe schatting is hier mogelijk: gaat men uit van een dertigtal tuchthuizen en een gemiddelde bezetting van 60 personen (vgl. Hallema 1958, p. 126), dan komt men uit op een getal van ten hoogste 1800 personen, dat waarschijnlijk echter vrij zelden ook inderdaad gehaald zal zijn. Het is duidelijk, dat op deze wijze een (vermeende) krapte op de arbeidsmarkt noch een (feitelijke) massale werkloosheid effectief bestreden kon worden. Het probleem van de werkloosheid, armoede en bedelarij verminderde niet in omvang.¹⁷

In hoeverre de 'batig saldo' politiek bij de exploitatie een succes is geworden, is moeilijk vast te stellen, omdat merkwaardig genoeg de meeste archieven, die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de tuchthuizen verdwenen zijn. Men mag aannemen, dat het Amsterdamse Rasphuis door zijn monopolie lange tijd winstgevend is geweest. Het Amsterdamse tuchthuis voor vrouwen, het Spinhuis, maakte in de periode van 1675-1678 een winst van ruim 20.000 gulden, een andere bron meldt, dat het Spinhuis in 1654 over een vermogen van 70.000 gulden beschikte (Sellin 1946, p. 97). Nochtans lijkt het algemene beeld heel wat minder rooskleurig. Juist door het Amsterdamse monopolie, door de moeilijkheid om ongeschoolden en onwilligen verkoopbare produkten te laten vervaardigen, door de dikwijls geringe omvang van de instellingen, die hoe dan ook een efficiënte exploitatie uitsloten, verkeerden de meeste tuchthuizen in financiële moeilijkheden. De tekorten, waarmee zij begonnen, werden in de regel niet ingelopen (Hallema 1958, p. 161).

Wanneer men de bijdrage van het tuchthuiswezen aan de algemene economische ontwikkeling moet bepalen, dan kan men niet stellen, dat deze in de door Dobb-Rüsché/Kirchheimer veronderstelde richting is gegaan. De remmende werking, die het monopolie op de verfhoutbewerking op de ontwikkeling van deze tak van industrie heeft gehad, de concurrentie, die het particuliere bedrijfsleven ook in andere takken van nijverheid werd aangedaan, en de geringe bijdrage van het tuchthuissysteem aan de verruiming van de werkgelegenheid zijn de belangrijkste factoren, die tot deze conclusie voeren. De Nederlandse ervaringen met het tuchthuissysteem kunnen nu als volgt worden samengevat:

1. De oprichting van de tuchthuizen diende er toe de gevolgen van massale structurele werkloosheid: armoede, bedelarij en vagebonderij, die op hun

beurt weer leiden enerzijds tot aanzienlijke criminaliteit en bedreiging van de openbare orde en veiligheid, anderzijds tot het ineensstorten van het heersende (liefdadigheids-)systeem van sociale voorzieningen te bestrijden. De oprichting van tuchthuizen staat dan ook in nauwe relatie met andere vormen van maatschappelijk hulpbetoon.

2. Doordat men er vanuit ging, dat het systeem zo mogelijk een batig saldo voor de gemeenschapskas moest opleveren, werd de exploitatie van het tuchthuis in eigen hand genomen. Slechts wanneer winstgevende exploitatie niet mogelijk leek, werd het tuchthuisbedrijf verpacht aan een particuliere ondernemer. Wanneer er conflict ontstond tussen de belangen van het tuchthuis en van een particuliere ondernemer, werd steeds partij gekozen voor de belangen van het tuchthuis.

3. Afgezien van enige uitzonderingen kan vastgesteld worden, dat de resultaten van het tuchthuissysteem zowel wat betreft de bestrijding van de werkloosheid als wat betreft winstgevende exploitatie over het algemeen weinig rooskleurig zijn geweest.

2.3 Engeland, Frankrijk en Duitsland

In het navolgende zal niet getracht worden een afgerond beeld te geven van de tuchthuissystemen in deze landen. Op grond van de beschikbare gegevens zal ik slechts trachten vast te stellen, in hoeverre het beeld van het Nederlandse systeem gewijzigd dient te worden.

2.3.1 Engeland¹⁸ — Ook de oprichting van het eerste Engelse tuchthuis, het Londense Bridewell in 1555, gevolgd door die van in totaal enige honderden Bridewells in de loop der tijd — de eigenaam werd een soortnaam — moet gezien worden als een sociale maatregel ter bestrijding van de gevolgen van werkloosheid, armoede, bedelarij en vagebondage, waarvan de omvang in de zestiende en zeventiende eeuw nog veel groter vormen aannam dan in Nederland. Het sociale karakter van de tuchthuizen werd nog duidelijker dan in Nederland benadrukt, doordat de stichting van de tuchthuizen een onderdeel vormde van de totale armenwetgeving, die vanaf de zestiende eeuw tot stand kwam. Basis van de wetgeving was eenvoudig: zij, die echt niet voor zich zelf konden zorgen (wezen, invaliden, zieken, ouden van dagen) moesten ondersteund worden; anderen, die nog wel tot produktieve arbeid in staat waren, moesten tot arbeid gedwongen worden ten profijte van de gemeenschap en zichzelf.

Naast de zorg om de toenemende criminaliteit en de bedreiging van de openbare orde en veiligheid was een ander belangrijke reden tot ingrijpen de angst, dat door het grote aantal ontwortelden het voortbestaan van de staat als zodanig in gevaar zou komen. Politieke rebellie als gevolg van de sociale ellende

werd verwacht en gevreesd.¹⁹

Van de Nederlandse 'batig saldo' politiek is in Engeland weinig terug te vinden. Dit laatste hangt ongetwijfeld samen met de overheersende opvatting, dat het tuchthuisbedrijf het vrije bedrijf geen concurrentie mocht aandoen. Men ging hierin soms zo ver, dat in het tuchthuis dezelfde lonen uitgekeerd moesten worden als in het vrije bedrijf — hetgeen een sluitende of winstgevende exploitatie natuurlijk extra moeilijk maakte.

Over de vorm van economische organisatie bestaat weinig duidelijkheid. De wettelijke regeling van 1576 lijkt te wijzen op exploitatie door de autoriteiten zelf. De wens het particuliere bedrijfsleven geen schade te doen dwingt meer in andere richting. Gehele of gedeeltelijke verpachting van het tuchthuisbedrijf komt ook voor, evenals het systeem van contract-arbeid: de particuliere ondernemer verschaft het tuchthuis grondstoffen, die tegen betaling door de gevangenen tot half- of eindprodukten verwerkt worden. Van verhuur van individuele gevangenen aan geïnteresseerde ondernemers heb ik geen spoor kunnen vinden.

In het algemeen kan geconstateerd worden, dat aan de economische exploitatie veel minder aandacht werd besteed dan in Nederland. Hallema en Von Hippel laten zich dan ook weinig lovend uit over de arbeidsprestaties in de Bridewells: 'In den Correctionshäusern führten die Gefangenen . . . durchweg ein müssiges Leben' (Von Hippel 1898, p. 429). Van enig succes bij de bestrijding van de werkloosheid kan dan ook niet worden gesproken. Nadat in de beginperiode van de tuchthuisbeweging de resultaten soms nog wel bevredigend waren geweest, degenereerden de tuchthuizen tegen het einde van de zeventiende eeuw tot gewone gevangenissen, die — zoals in Engeland gewoonte was — verpacht werden aan particulieren, die de gevangenissen ten eigen bate exploiteerden — zonder overigens de moeite te doen en het risico te lopen door de organisatie van produktieve arbeid dit doel te bereiken.²⁰

2.3.2 Frankrijk²¹ — De Franse variant van de tuchthuizen, de hôpitaux généraux, diende ook ter bestrijding van de werkloosheid, die ook in Frankrijk groot was. In het midden van de zeventiende eeuw telde Parijs alleen al 40 à 50.000 bedelaars. Vooral onder invloed van Colbert werden in de tweede helft van de zeventiende eeuw vele tuchthuizen opgericht. Ook hier valt de vermenging met andere sociale instellingen op, maar bovenal is hier — zoals te verwachten was — de mercantilistische inspiratie duidelijk. Dit betekent, dat het tuchthuisbedrijf gezien moet worden in relatie met de poging om via gepriviliegeerde of staatsbedrijven de produktie en de export van industriële (luxue) produkten te doen groeien, hetgeen uiteindelijk de macht van de staat en de nationale welvaart zou bevorderen.

De economische organisatievorm sloot bij deze doelstelling aan: het ging er

om de arbeidskracht vooral aan de geprivilegeerde of overheidsbedrijven ter beschikking te stellen, waarbij het er minder op aan kwam of de overheid zelf het tuchthuis exploiteerde of dat er een systeem van contractarbeid werd toegepast. In ieder geval werd het geen bezwaar gevonden, wanneer aan het particuliere bedrijfsleven concurrentie werd aangedaan.

Juist door de vermenging met andere sociale instellingen waren de aantallen mensen, die in de hopitaux generaux waren opgenomen, groter dan in andere landen: Salpêtrière telde er 2.322, Pitié 1.134, Bicêtre 1.381 en Orléans 2.400. Nochtans kan uit deze aantallen niet afgeleid worden, dat van een effectieve werkeloosheidsbestrijding sprake was. Enerzijds werd toch slechts een gering deel van de werkelozen opgenomen, anderzijds was er van een effectief georganiseerde arbeid binnen de hopitaux generaux nauwelijks sprake. De vermenging van invaliden, zieken, wezen en vrijwillig en onvrijwillig werkelozen maakte een economische productie onmogelijk. De meeste instellingen kampen dan ook voortdurend met financiële tekorten.

2.3.3 Duitsland²² — Er zijn twee perioden te onderscheiden bij de oprichting van tuchthuizen in Duitsland. De eerste viel ruwweg in de eerste twee decennia van de zeventiende eeuw. Toen werden er in enige Hanzesteden (Lübeck, Hamburg, Bremen) in directe navolging van het Amsterdamse voorbeeld tuchthuizen opgericht, waarbij dikwijls zonder meer het Amsterdamse voorbeeld met huisreglement en al gecopieerd werd.

De tweede periode viel na het midden van de zeventiende eeuw. Ook de kenmerken van het Duitse tuchthuissysteem veranderen niet veel meer aan het beeld, dat steeds vaster vormen begint aan te nemen: bestrijding van de gevolgen van massale werkeloosheid en vermenging met andere sociale instellingen. In Brandenburg vinden we naast de steeds terugkerende motieven ook weer de angst voor de veiligheid van de staat als zodanig en een sterke mercantilistische inspiratie.

De overheersende economische organisatievorm was die van verpachting aan een particuliere ondernemer, hetgeen samenhangt met de deplorabele financiële situatie, waarin de Duitse staten verkeerden na de Dertigjarige oorlog. Ten einde het pachten van een tuchthuis aantrekkelijk te maken werd aan het tuchthuisbedrijf meestal een aantal privileges (vrijheid van belasting en invoerrechten op grondstoffen) toegekend. Nochtans was ook hier zowel het economische als het financiële resultaat in de meeste gevallen weinig rooskleurig.

2.4 Conclusie

Het lijkt me niet onjuist het bovenstaande als volgt samen te vatten. Tuchthuizen werden opgericht ter bestrijding van grote structurele werke-

loosheid, omdat de *gevolgen* van die werkeloosheid — armoede, bedelarij, vagebonderij, ineenstorting van het bestaande (liefdadigheids)-systeem van sociale voorzieningen, toenemende criminaliteit, bedreiging van de openbare orde en veiligheid en in laatste instantie politieke rebellie en bedreiging van het politieke systeem als zodanig — wel tot ingrijpen moesten leiden.

De oprichting van de tuchthuizen moet dan ook gezien worden als een politieke en politieke maatregel met een min of meer sociale inslag, die als onbedoeld gevolg de in de Dobb-Rüsché/Kirchheimer hypothese veronderstelde resultaten *had kunnen* hebben. Maar dit ingrijpen heeft die laatste gevolgen niet gehad, omdat op grond van overwegingen, die boven zijn uiteengezet, en op grond van de machtspolitieke verhoudingen, die een ander keuze uitsloten, juist die organisatievormen werden gekozen, die daartoe het minst geschikt waren. Staatsexploitatie of verpachting aan één particuliere ondernemer, waarbij dikwijls tot schade van het vrije bedrijf aan het tuchthuisbedrijf bepaalde concurrentievervalsende privileges werden toegekend, kwam immers het meeste voor. Eerder dan dat het tuchthuissysteem een steun betekende voor de zich ontplooiende kapitalistische ondernemers is van het omgekeerde sprake.

Deze conclusie stemt overeen met Wallerstein's oordeel over de 'social welfare legislation', die vanaf de zestiende eeuw tot stand begon te komen en waarvan het tuchthuissysteem in beginsel een onderdeel vormde: 'It was to be sure a response to a social crisis, brought by economic change, a means of averting political rebellion . . . It was a form of political stabilization, whose effect was as constraining to the employers as to the laborers' (Wallerstein 1974, p. 254).

Wanneer men het tuchthuissysteem vanuit dit gezichtspunt beziet, is het niet langer verbazingwekkend, dat het systeem in politiek en repressief opzicht nog het meeste resultaat heeft gehad, in sociaal en economisch opzicht (het verschaffen van werkgelegenheid) het minste en dat ook de bedrijfs-economische resultaten wel weinig rooskleurig moesten zijn.

Deze laatste twee aspecten zijn in het voorgaande voldoende behandeld. Het eerste aspect dient hier nog wat nader uitgewerkt te worden. De tuchthuisbeweging heeft immers de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van dat machtige dwang- en strafinstrument, zonder welke de moderne staat nauwelijks denkbaar is: de gevangenis en de vrijheidsberoving als straf-, dwang- en afschrikingsmiddel.

Voor de zestiende eeuw immers werd de gevangenis(straf) nauwelijks als strafmiddel gehanteerd en werden gevangnissen voornamelijk gebruikt ter bewaring van de verdachten tot het proces gevoerd en de bestraffing (meestal een zekere vorm van lijfstraf: geseling, verminking, brandmerking etc) ten uitvoer was gelegd. Zo werd de zestiende eeuw niet alleen de periode, waarin

naar veler oordeel de ontwikkeling van de moderne staat een niet meer te stuiten kracht verkreeg, maar ook de periode, waarin één van de effectiefste machtsmiddelen van die staat — het gevangenisstelsel en de vrijheidsberoving — tot ontwikkeling kwam.

En dit proces is fascinerend genoeg om het nogmaals kort samen te vatten. De zich ontplooiende staat werd ten gevolge van grote economische ontwrichting geconfronteerd met massale criminaliteit, met bedreiging van openbare orde en veiligheid en met de mogelijkheid en realiteit van politieke rebellie. De bestaande machtsmiddelen — een gruwelijk systeem van vervolging en bestraffing (het kwam in de tijd van Elisabeth I voor, dat 3 à 400 bedelaars tegelijkertijd werden opgehangen) — hadden al hun effectiviteit verloren. Het bestaande systeem van sociale voorzieningen begon onder de druk van de massale armoede te bezwijken. Een aantal verlichte denkers (Vives, Coornhert) onderkende de situatie en ontwikkelde een ook voor de autoriteiten aantrekkelijk alternatief: werkelozen, bedelaars, dieven etc — de bedreigers van de openbare orde en de veiligheid van de staat kortom — moesten gevangen genomen en te werk gesteld worden. Drie zaken zouden in één klap gerealiseerd worden: het openbare orde-gevaar zou zonder kosten voor de overheid (het systeem moest zich in principe zelf financieren) opgelost worden, de werkelozen zouden in produktieve arbeid geoefend worden, hetgeen ze in staat zou stellen ook later zelfstandig in hun onderhoud te voorzien en de nationale welvaart zou vergroot worden.

Juist door de relatieve zwakte van de zich ontwikkelende staat konden de voorwaarden²³ voor een economische bedrijfsvoering en voor het succes van het gehele tuchthuissysteem echter niet vervuld worden, zodat de tuchthuisbeweging slechts de aanzet vormde tot de ontwikkeling van een repressief instrument zonder weerga en bij gevolg tot de versterking van de macht van de staat in het algemeen: het zo veel omvattende ideaal van het tuchthuis degenereerde tot het louter repressieve instrument van de gevangenis. De poging om een omvangrijk sociaal en economisch probleem op te lossen leed grotendeels schipbreuk door de zwakte van de zich ontwikkelende staat en leidde uiteindelijk tot een aanzienlijke versterking van datzelfde staatsapparaat.

Dit alles kan als volgt in algemenere termen worden samengevat: processen van staatsvorming zullen ook en juist (in tegenstelling tot de Dobb-Rüsch/Kirchheimer hypothese) samenvallen met perioden van economische depressie; dit betekent echter in het geheel niet, dat economische depressies altijd, vanzelf en vanzelfsprekend tot staatsvorming aanleiding zullen geven; slechts wanneer de economische depressie leidt tot politieke reacties, waarop wel gereageerd moet worden ten einde het voortbestaan van het politieke stelsel als zodanig in stand te houden, zal er van staatsingrijpen, van uitbreiding van machtsmiddelen, bevoegdheden en regulering sprake zijn. Op dit punt is met

andere woorden de omslag van politiek van de 'eerste orde' in politiek van de 'tweede orde' te constateren.

Hieruit kan afgeleid worden, dat het staatsingrijpen niet *per se* gericht hoeft te zijn op het uit de weg ruimen van de economische moeilijkheden: te verwachten is in ieder geval ook een combinatie van sociale en repressieve maatregelen ten einde de politieke gevolgen, voortvloeiende uit de economische moeilijkheden het hoofd te bieden. Hieruit kan eveneens afgeleid worden, dat het economisch ingrijpen van de staat niet noodzakelijkerwijs succesvol in economisch opzicht hoeft te zijn om een blijvende uitbreiding van machtsmiddelen, bevoegdheden en regulering van de staat tot stand te brengen en te rechtvaardigen: genoeg is het, wanneer door dergelijke maatregelen de schijn van effectiviteit wordt gewekt, dat de indruk wordt gevestigd, dat de economische moeilijkheden aangepakt én opgelost (kunnen) worden. Een dergelijke indruk ontnemt immers aan de reacties, voortvloeiende uit de economische moeilijkheden, een belangrijk deel van hun politieke scherpte.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld Nettl, 1968; vergelijk hiervoor ook G. Benthem van den Bergh, *The Interconnection between Processes of State and Class Formation*, in *Acta Politica*, XI, nr. 3, juli 1976, p. 289-311; ten onzent heeft J. K. De Vree in zijn *Stervensuur van Leviathan*, Alphen aan de Rijn, 1974, een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een theorie van staatsvorming.
- 2 Met name doel ik hier op de groep auteurs rondom het 'Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council', die de serie *Studies in Political Development* uitgeven, zoals L. W. Pye (ed), *Communications and Political Development*; J. LaPalombara (ed), *Bureaucracy and Political Development*; J. S. Coleman, *Education and Political Development*; J. LaPalombara and M. Weiner, *Political Parties and Political Development*; L. Binder e.a., *Crises and Sequences in Political Development*.
- 3 Van de 'internationale' integratie-theoretici is K. W. Deutsch één van de weinigen, die dit kunstmatige onderscheid tussen 'nationale' en 'internationale' integratie niet maakt en die met name in zijn *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton 1957) aan processen van staatsvorming waardevolle aandacht schenkt. Vergelijk ook De Vree, 1972, p. 12-14.
- 4 Zie voor deze opvatting van integratie ook: K. Koch en J. K. De Vree, *Geweld en Integratie*, mimeo Amsterdam 1972 en J. K. De Vree, *Politieke integratie en desintegratie*, in M. van Schendelen, *Kernthema's van de Politicologie*, Meppel 1976.
- 5 Hierbij moet benadrukt worden, dat politieke integratie zeker niet een bij uitstek vreedzaam proces is. Integendeel, zoals bij elk politiek proces het geval is, zal het slechts onder zeer specifieke omstandigheden zonder (de dreiging van) het gebruik van fysiek geweld verlopen.
- 6 Het zou verkeerd zijn hierin te lezen, dat perioden van 'rust' zouden volgen op perioden van integratie. Het proces van integratie moet daarentegen als een voortdurend proces van wisselende intensiteit opgevat worden, waarbij verschil-

- lende 'ketens' elkaar doorgaans overlappen. Eveneens zou het onjuist zijn in deze 'keten — en in het integratieproces in het algemeen — *a priori* een opgaande lijn te veronderstellen, bij voorbeeld naar steeds hogere niveau's van staatsvorming. Juist immers zijn van de vele pogingen tot staatsvorming er slechts enkele geslaagd. De indruk van het omgekeerde wordt gevestigd door het feit, dat juist de schaarse successen — begrijpelijkerwijs — overdadig gedocumenteerd zijn.
- 7 Gezien de in dit artikel gehanteerde definitie van staatsvorming kan de oprichting van tuchthuizen als een onderdeel van het proces van staatsvorming begrepen worden: het is een concentratie van machtsmiddelen binnen een te onderscheiden instelling ter regulering van het gedrag van de leden van de maatschappij. Daarbij moet men op zijn hoede zijn niet te vervallen in de fout — in de hand gewerkt door het woord *staatsvorming* — het huidige bereikte niveau van staatsvorming tot uitgangspunt van de analyse te nemen. Dit is vooral van belang bij het onderzoek van de Nederlandse situatie. In de periode, die hier onderzocht wordt, kan men in Nederland het best beschouwen als een losse confederatie van min of meer soevereine stadstaten: Analyse van staatsvorming kan dan ook het best op het niveau van de stadstaat beginnen, waarbij de ontwikkeling van de stadstaat als een belemmering voor de groei naar een eenheidsstaat opgevat moet worden. Pas toen de macht van de steden aan het eind van de achttiende eeuw in een langdurig proces van economische depressie en oorlogsellende was uitgehouden, werd de ontwikkeling naar een eenheidsstaat mogelijk.
- 8 Tegenover de opvatting, dat in Nederland de eerste bourgeois-revolutie plaatsvond en daarmee de ontwikkeling naar een moderne staat op gang werd gebracht, staat de opvatting, dat de Nederlandse Opstand van steden, standen en gewesten juist gericht was tegen de ontwikkeling van de vroeg-moderne staat (zie bij voorbeeld: C. H. E. de Wit, *De Nederlandse Revolutie van de achttiende Eeuw*, 1780-1787, Oirsbeek 1974, p. 9-10).
- 9 Uit cijfers van Oldewelt blijkt dat niet alleen voor de genoemde oorlogen, maar voor elke oorlog in deze periode van deze demobilisatie-werkeloosheid sprake is, wanneer men in ieder geval het aantal opgebrachte bedelaars als maatstaf voor werkeloosheid mag hanteren (Oldewelt 1942, p. 31 e.v.).
- 10 Van enige verwijzing van uitlening van gevangenen aan particuliere ondernemers is in deze brochure geen sprake. Dit zijn de vier categorieën van tewerkstelling, die Coornhert in gedachten heeft:
1. roeyen op galeyen optenveren hier te lande,
 2. onnutte duynen in den schadelycken meren ofte onnutte veenen te voeren,
 3. in besloten plaatsen, op water ende broodt, nutte hantwercken te leren ende plegen,
 4. aan gemeenlantswercken met dycken, heyen, diepen ende anders te arbeyden (Oldewelt 1964).
- 11 Het 'sociale' karakter van deze tuchthuizen blijkt ook uit het feit, dat de tuchthuizen onder hetzelfde bestuurlijke regiem vielen als andere sociale instellingen, zoals het weeshuis, het gasthuis, het dolhuis etc. Dikwijls ook vonden al deze instellingen in hetzelfde gebouw onderdak en werd er nauwelijks scherp onderscheid gemaakt tussen de verschillende instellingen (vgl. ook Von Hippel 1898).
- 12 Een vage echo van een dergelijke motivering is misschien te vinden in de gewoonte om politieke gevangenen in de 'secrete' afdeling — opgericht om moei-

- lijk opvoedbare kinderen van (rijke) burgers enige tucht bij te brengen, waarvan de kosten voor rekening van de ouders kwamen — op te sluiten (Sellin, 1946, Ch. IX).
- 13 Zie hiervoor: R. M. Dekker, Oproeren in de provincie Holland 1600-1750; in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, III, nr. 3 december 1977, p. 299-329; zie voor de relatie tussen voedselvoorziening en staatsvorming ook: Ch. Tilly, Food Supply and Political Order in Modern Europe, in: Tilly, 1975, p. 380-455.
- 14 De opkomst van de verfhoutindustrie maakte dus een winstgevende exploitatie van het tuchthuisbedrijf mogelijk. Het omgekeerde — zoals door sommige auteurs wel wordt beweerd — is echter niet het geval: het particuliere bedrijfsleven zag in de bewerking van het hardhout eveneens een winstgevende zaak, zoals uit het vervolg nog zal blijken. Eveneens zal dan duidelijk worden, dat de organisatie van de hardhoutbewerking in de tuchthuizen vooral later een rem ging vormen op de ontwikkeling van de verfhoutindustrie.
- 15 Het zaagsel kan op verschillende manieren uit het hardhout gewonnen worden; door middel van een twaalf- of zesbladige zaag, gehanteerd door gevangenen (zoals dus in het Rasphuis gebeurde), maar ook met behulp van een zaagmolen — hetgeen een nog efficiëntere en goedkopere methode lijkt dan het gebruiken van de arbeidskracht van gevangenen. Deze laatste methode werd dan ook verkozen en verder ontwikkeld door de particuliere ondernemers. Het Amsterdamse Rasphuis voelde zich zelfs genoodzaakt zelf een molen, gelegen aan de Overtoom, voor de hardhoutbewerking in bedrijf te stellen, omdat men anders niet aan de vraag kon voldoen.
- 16 Zo bestond in Delft de regel, dat de andere Godshuizen (sociale instellingen: weeshuis, gasthuis etc.) verplicht waren de afgewerkte textielproducten (kleding etc.) van het Delftse tuchthuis af te nemen. 'Dat de Regenten hierdoor echter spoedig met de gildebesturen ter plaatse in conflict kwamen, laat zich begrijpen, maar de particuliere arbeid moest in zulke gevallen het loodje leggen' (Hallema 1936, p. 62).
- 17 Op lokaal niveau heeft in sommige gevallen een krachtige aanpak van het tuchthuisbedrijf wel het effect van een werkgelegenheidspolitiek gehad. Zo werden in de tweede helft van de achttiende eeuw aanzienlijke kapitalen geïnvesteerd in de Delftse tuchthuisfabriek. Maar deze kapitalen leverden voldoende rendement op. 'Doordat de voor de inrichting benodigde grondstoffen, materialen en werktuigen ook alle van Delftse leveranciers betrokken werden... (was het tuchthuis) inderdaad een zegen voor de stad, toen het er maar slap was door het verval der lakennering' (Hallema 1936, p. 63).
- 18 Gebaseerd op: Rüsche and Kirchheimer 1939, Ch. II; Hallema 1958, Hfdst. V; Von Hippel 1898; Doleisch von Dolsperg 1928; Webb 1922 en 1927; Van der Slice 1936; Hallema 1956.
- 19 Over het leger der vagebonden zegt Frank Aydelott het volgende: 'Far from being either an impotent or a harmless class, the vagabonds of the sixteenth century represented much of the solid strength of Medieval England. Many of them came from good stock, but in the economic scheme of modern England they found no useful place. They had brains to plan villany and audacity to execute it. Their ranks contained political, religious and social malcontents and agitators' (geciteerd bij Wallerstein 1974, p. 253).
- 20 Voor iedere gevangene ontving de exploitant van de overheid een bepaald bedrag. De gevangenen moesten zelf hun voeding etc. bekostigen. Tegen betaling

- kende de exploitant de gevangene alle denkbare privileges toe. Gokken, verkoop van drank en andere genotsmiddelen werd gestimuleerd en georganiseerd door de exploitant. De gevangenis werd dikwijls geëxploiteerd als bordeel voor de medegevangenen, de bewakers én de vele bezoekers (Webb 1922, Ch. II).
- 21 Gebaseerd op: Boissannade 1927 en 1932.
- 22 Gebaseerd op: Von Hippel 1898; Schmidt 1915.
- 23 Financiële beschikte de overheid niet over de middelen om voldoende in het tuchthuis te investeren om efficiënte exploitatie mogelijk te maken. Tegenover andere machtscentra (kerken, gilden) was de staat nog te zwak om andere voorwaarden voor het succes tot stand te brengen: de niet-discriminerende liefdadigheid van met name de kerkelijke instanties doorkruiste nog lang het overheidsbeleid, de kracht van de gilden verhinderde, dat aan het tuchthuisbedrijf een zodanige geprivilegieerde marktpositie kon worden bezorgd, dat sluitende exploitatie mogelijk werd. De kracht van de centrale overheid was dikwijls onvoldoende om het particularisme van stad en regio te doorbreken ten einde tuchthuizen van een optimale omvang tot stand te brengen: hierdoor ontstonden vaak tuchthuizen van te geringe capaciteit, zodat efficiënte exploitatie hoe dan ook uitgesloten was.

Geraadpleegde literatuur

- L. Binder e.a., *Crises and sequences in Political Development*, Princeton N.J. 1974
- P. Boissannade, *Le socialisme d'Etat: l'industrie et les classes industrielles en France, 1455-1661*. Paris 1927.
- , Colbert, *Le triomphe de l'Etatisme*, Paris 1932.
- F. Braudel, *The mediterranean and the mediterranean world in the age of Philip II*, London, 1973.
- J. G. van Dillen, *Van Rijkdom en regenten. Handboek tot de economische en sociale geschiedenis van Nederland tijdens de Republiek*, Den Haag 1970.
- M. Dobb, *Studies in the development of capitalism*, New York 1963.
- F. Doleisch von Dolsperg, *Die Entstehung der Freiheitsstrafe unter bes. Berücksichtigung des Auftretens moderner Freiheitsstrafe in England*, Breslau 1928.
- H. F. J. M. van den Eerenbeemt, *In het spanningsveld der armoede. Aggressief pauperisme en reactie in Staats-Brabant*, Tilburg 1968.
- A. Hallema, Merkwaardige voorstellen tot oprichting van het eerste Nederlandse tuchthuis te Amsterdam 1589-1595. *Jaarboek van het Genootschap Amstelodamum* 24 (1927).
- , De gevangenisarbeid in concurrentie met het particuliere bedrijfsleven en de strijd om het Amsterdamse tuchthuismonopolie, *Economisch-Historisch Jaarboek* 19 (1935).
- , *In en om de gevangenis*, 1936.
- , Nederlandse invloed op en voorbeeld voor het buitenlandse gevangeniswezen tijdens de Republiek, *Tijdschrift voor geschiedenis* 69 (1956).
- , *Geschiedenis van het gevangeniswezen*, Den Haag 1958.
- E. F. Heckscher, *Merkantilismus*, 1935.
- R. von Hippel, Die Entstehung der modernen Freiheitsstrafe und des Erziehungs-Strafvollzugs, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 18 (1898).
- J. P. Nettl, The state as a conceptual variable, in *World Politics*, XX July, 1968, p. 559-592.

- W. F. H. Oldewelt, Het aantal bedelaars, vondelingen en gevangenen te Amsterdam, *Jaarboek Amstelodamum* 39 (1942).
- , De zelfkant van de Amsterdamse samenleving en de groei der bevolking, *Tijdschrift voor geschiedenis* 77 (1964).
- A. Pijpers, Transnationale betrekkingen: geen verandering van internationale politiek, in: *Acta Politica* XII, nr. 4, okt. 1977.
- G. Rüsche and G. Kirchheimer, *Punishment and social structure*, 1939.
- E. Schmidt, *Entwicklung und Vollzug der Freiheitsstrafe*, Berlin 1915.
- T. Sellin, *Pioneering in penology: the Amsterdam Houses of Correction in the sixteenth and seventeenth centuries*; Philadelphia 1944.
- A. van der Slice, Elizabethan Houses of Correction, *Journal of Criminal Law and Criminology* 27 (1936).
- Ch. Tilly (ed.), *The formation of Nation States in Western Europe*, Princeton 1975.
- J. K. De Vree, *Political Integration: the formation of theory and its problems*, Den Haag 1972.
- , *Het stervensuur van Leviathan*, Alphen a. d. Rijn 1974.
- , Politieke integratie en desintegratie, in M. van Schendelen (red.), *Kernthema's van de politicologie*, Meppel 1976.
- J. de Vries, *The Dutch rural economy in the Golden Age, 1500-1700*, New Haven 1974.
- I. Wallerstein, *The modern world-system. Capitalist agriculture and the origins of the European world economy in the sixteenth century*, New York 1974.
- S. and B. Webb, *English prisons under local government*, London 1922.
- , *English local government. English poor law history: part I: the old poor law*, London 1927.