

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/198578>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-19 and may be subject to change.

# Het verankeren van verandering. Adaptief bestuur in de antieke wereld

*Prof. dr. O. J. Hekster*

## Inleiding

Elke stabiele vorm van bestuur is adaptief. Samenlevingen veranderen, en ook als formele bestuursstructuren gelijk blijven, verandert de toepassing van specifieke maatregelen, of de expliciete of impliciete onderbouwing van die maatregelen. Zelfs de keuze om statisch te blijven is een reactie op een veranderende samenleving. In deze zin is, om een extreem voorbeeld te noemen, ook een steeds repressievere dictatuur, die met heftige maatregelen probeert een volk onder controle te houden dat zich aan de greep van deze dictatuur probeert te onttrekken, een voorbeeld van adaptief bestuur. Maar dat elk stabiel bestuur in zekere zin adaptief is, wil niet zeggen dat alle adaptieve besturen gelijk zijn, of even efficiënt. Als we met Bevir en Rhodes de staat definiëren als een culturele praktijk, waarin bestuurders reageren op een veranderende context, is duidelijk dat de manier waarop verschillende groepen functionarissen reageren op allerlei externe factoren bepalend is voor hoe een bestuursvorm zich ontwikkelt.

De tamelijk simplistische stelling dat elk bestuur adaptief is valt dus te verfijnen. We kunnen kijken naar waar bestuurders op letten bij het vormgeven van veranderend bestuur, en naar de manieren hoe bestuurders reageren. Er valt ook nog het een en ander te bespreken over hoe veranderingen ervaren worden door verschillende groepen in de maatschappij. In dit essay probeer ik, als historicus wiens onderzoek zich richt op de geschiedenis van de oude Grieken en Romeinen, vanuit die mogelijke verfijningen een raamwerk te schetsen dat ons hopelijk helpt scherper te krijgen wat adaptief bestuur betekent. Daarbij spelen voorbeelden uit de klassieke oudheid, met name Atheense en Romeinse bestuursvormen, een belangrijke rol.

Door de Atheense en Romeinse bestuursvormen met elkaar te vergelijken kunnen we nog een verdere verfijning aanbrengen op het uitgangspunt dat alle vormen van bestuur adaptief zijn: sommige veranderingen in bestuursvormen worden expliciet benoemd als vernieuwingen of als aanpassingen aan een nieuwe situatie, terwijl andere veranderingen zoveel mogelijk verhuuld worden. De Atheense democratie die zich vooral in de zesde eeuw voor Christus ontwikkelde is een voorbeeld van zo'n expliciete aanpassing. De overgang in Rome van Republiek naar keizertijd in de late eerste eeuw voor Christus maakt mooi duidelijk hoe verhuilde aanpassingen werken. Vanuit die twee voorbeelden valt goed te zien waar bestuurders bij adaptief bestuur op letten; hoe op een veranderende samenleving gereageerd wordt; en hoe die veranderingen ervaren worden.

## Adaptief bestuur: Athene en Rome

Als eerste de Atheense democratie, een ijkpunt in de politieke geschiedenis. De uiteindelijke bestuursvorm is beroemd: een directe democratie, waarin de mannelijke burgers van Athene bij meerderheid de belangrijke beslissingen namen, en waarin mannen verdere juridische, politieke en militaire functies door lot of directe verkiezing konden verwerven. Zelfs het bepalen wie een bedreiging voor het bestuur vormde was democratisch georganiseerd door middel van het zogenoemde ostracisme: een schervengericht waarmee mannen die de meerderheid te machtig vond verbannen werden. Deze ‘radicale democratie’ die Athene beroemd gemaakt heeft, wordt vaak op 508 voor Christus gedateerd, en gekoppeld aan de politicus Cleisthenes. Maar die bouwde in zijn maatregelen voort op eerdere belangrijke bestuursveranderingen, met name van de beroemde staatsman en dichter Solon (ca. 638 - ca. 558 v. Chr.), die de eerste volksvergadering in het leven riep, en reageerde expliciet op pogingen van andere individuen om de alleenheerschappij over Athene te krijgen. Het proces waarin de democratie ontstond stopte ook niet met Cleisthenes. De laatste stap naar ‘radicale democratie’, het afschaffen van de macht van de aristocratische Areopagus, werd pas in 462 v. Chr. onder Ephialtes gezet. Daarvóór was de Areopagus een raad van ouderen waarin mannen die belangrijke functies in Athene hadden gehad als een raad van toezicht en hoogste gerechtshof van Athene functioneerden. Na 462 v. Chr. was het alleen nog maar een rechtbank voor moordzaken; de andere functies werden definitief naar de volksvergadering overgeheveld. De ontwikkeling van deze beroemde Atheense staatsvorm blijkt dus met horten en stoten in een periode van meer dan een eeuw tot stand te zijn gekomen. Meerdere keren in die eeuw probeerden aristocraten macht en invloed terug te grijpen, waarna een nieuwe bestuursverandering hun macht verder inperkte. Het hele ontstaan van de democratie in de vorm waarin die bestuursvorm beroemd is geworden, was een proces van aanpassingen aan specifieke uitdagingen. Die aanpassingen werden expliciet als verbeteringen en vernieuwingen gepresenteerd aan de inwoners van Athene.

De situatie van Rome aan het einde van de eerste eeuw voor Christus was anders. Ook in deze periode ontstaat een bestuursvorm die een ijkpunt zal vormen in de politieke geschiedenis: het Romeinse keizerchap. Opnieuw, ook, is deze ontstaansgeschiedenis een proces waarin bestuursstructuren stap voor stap worden aangepast aan veranderingen in de maatschappij en de verwachtingen die deze veranderingen met zich meebrengen. Vanaf de 6e eeuw voor Christus was Rome een Republiek geweest, aangevoerd door twee jaarlijks wisselende consuls, die benoemd en gecontroleerd werden door een senaat van ervaren bestuurders. Nu kwam er een duidelijke alleenheerser, die tot zijn dood regeerde, en senatoren kon benoemen en verbannen.

Maar waar in Athene de veranderende bestuursstructuur als vernieuwend werd neergezet, presenteerden de Romeinse machthebbers de nieuwe structuur nadrukkelijk als traditioneel. Het Romeinse keizerchap ontstaat na jarenlange burgeroorlogen, waarin mannen als Sulla, Pompeius en Caesar proberen de alleenheerschappij te grijpen in een samenleving die zich al eeuwenlang liet voorstaan op haar Republikeinse bestuursvorm. De nieuwe problemen van het sterk gegroeide rijk leidden ertoe dat het verder oprekken van die oude bestuursstructuur niet meer werkte, maar alleenheerschappij leek onacceptabel. Toch wist de adoptiezoon van Caesar, de latere Augustus, de macht in 31 v. Chr. te grijpen en tot zijn dood in 14 n. Chr. te behouden. De manier waarop hij dat deed was zo effectief dat hij tot 68 n. Chr. door familieleden werd opgevolgd. Zelfs het einde van zijn dynastie, met de dood van Nero, betekende niet het einde van de bestuursstructuur die (in aangepaste vorm) nog ruim twee eeuwen dominant zou blijven in het Romeinse rijk. Maar officieel ontstond er onder Augustus geen nieuwe bestuursvorm. Er was officieel geen keizer, maar wel een dominante bestuurder die binnen de *Res Publica* (‘de publieke zaak’) meer invloed had verworven dan voorgangers.

Net als in Athene past het bestuur van de staat zich aan specifieke uitdagingen aan, maar de Romeinse aanpassingen worden juist zo min mogelijk onder de aandacht gebracht.

De Atheense en Romeinse voorbeelden laten zien hoe bestuursvormen in de loop der jaren veranderen. In beide voorbeelden was het resultaat een nieuwe vorm van bestuur die uitzonderlijk succesvol bleek te zijn. In het ene geval werd vernieuwing benadrukt, in het andere continuïteit. Zijn er andere verschillen, en zijn er overeenkomsten? En hoe kan een analyse van deze bestuursveranderingen ons helpen hedendaags adaptief bestuur te begrijpen?

## Verandering en verankering in Athene en Rome

Opvallend in beide historische voorbeelden is dat bij het vormgeven van de – expliciet of impliciet – veranderende bestuursstructuur er nadrukkelijk wordt teruggegrepen op bestaande structuren en herkenbare, traditionele, vormen van organisatie. In Athene bleef de aloude Aereopagus, in een nieuwe functie, tot 462 v. Chr. onderdeel van de nieuwe Atheense democratie. En Cleisthenes bouwde in zijn maatregelen aan het einde van de zesde eeuw niet alleen door op de veel oudere en allang bekende en genormaliseerde maatregelen van Solon, maar herstructureerde Athene aan de hand van een geografische spreiding van de burgers, waarvoor hij bestaande termen en structuren (*deme*, *phyle*, *trittys*) gebruikte en herdefinieerde. Grof gezegd vallen de hervormingen van Cleisthenes in twee vormen onder te verdelen: het herdefiniëren van bestaande instituties, en het veranderen hoe Atheense burgers hun positie ten opzichte van elkaar en de staat zagen. Die herdefinities worden na verloop van tijd de nieuwe uitgangspunten en alle latere bestuurlijke aanpassingen moeten zich daartoe verhouden. De ‘bestuurder’ Cleisthenes keek bij het vormgeven van zijn nieuwe structuur dus niet alleen naar de situatie die veranderd moest worden (het wegnemen van bedreigingen voor de zich ontwikkelende democratie, waaronder met name het terugdringen van de macht van de aristocraten) maar ook nadrukkelijk naar vormen om in die nieuwe structuur termen te gebruiken die mensen al kenden. Zelfs een expliciete innovatie moest worden ingepast in herkenbare concepten. Als die nieuwe structuur weer traditioneel geworden is, ontstaat de ruimte om oudere tradities, zoals de rol van de Areopagus, af te schaffen.

In Rome zien we in grote lijnen dezelfde manier van omgaan met bestaande bestuurlijke structuren. De *Res Publica* bleef leidend, en de nieuwe heerser werd geen koning (*rex*) maar maakte gebruik van de term *princeps* (de eerste man); een aanspreekvorm die eerder al voor andere belangrijke mannen, zoals Scipio, Cato en Pompeius, in de Republiek gebruikt was. De macht van de nieuwe heerser krijgt vorm door veel al bestaande bestuursfuncties te ‘stapelen’. Oude bestuursstructuren, zoals de Senaat en volksvergaderingen blijven formeel onaangetast, maar veranderen stap-voor-stap van functie, en verliezen invloed. Zelfs de helemaal nieuwe naam/titel die de heerser kreeg, ‘Augustus’ (de verhevene), was als begrip al eerder in (obsuur) gebruik binnen de Romeinse religie. De toepassing van Augustus als naam was nieuw, en maakte duidelijk dat er zaken flink veranderd waren, maar de term was bekend en had duidelijke associaties met traditionele Romeinse waarden. Interessant in de Romeinse casus is daarnaast dat we een proces kunnen reconstrueren waarin de ‘bestuurder’ niet eigenhandig de bestuursvorm verandert. Zowel bij de manier waarop heerschappij vorm krijgt door taken bij elkaar te voegen als bij de naamgeving van de nieuwe heerser gaat het verhaal dat vooral mensen rondom de heerser met voorstellen komen hoe de nieuwe situatie vormgegeven moet worden. Mensen rondom de heerser suggereren namen en eerbewijzen, en de heerser accepteert er

een paar van, en weigert andere. Het zou kunnen dat het ontstaan van Romeins keizerschap makkelijker als continuïteit gepresenteerd kon worden omdat meerdere groepen betrokken waren bij de manier waarop het vormgegeven werd. Dat nam niet weg dat Augustus door een militaire overwinning aan de macht was gekomen, en de facto alleenheerser werd in een staat die eeuwenlang een Republiek was geweest. Maar het gebruik van herkenbare termen en structuren maakte de nieuwe situatie te accepteren als een vorm van aangepaste traditie, in plaats van opgedrongen innovatie.

## Verankering en innovatie

Wat beide voorbeelden laten zien, is het belang van ‘ankerpunten’ om veranderend beleid en nieuwe bestuursstructuren begrijpelijk – en daarmee acceptabel – te maken voor verschillende bevolkingsgroepen in een staat. Mensen verhouden zich tot zaken en concepten die ze kennen, en lijken innovatie beter een (cognitieve) plaats te kunnen geven als die innovatie nadrukkelijk is ingebed in wat bekend is. Dat is het uitgangspunt van de onderzoekagenda ‘*anchoring innovation*’ die op dit moment door classici, historici en archeologen in Nederland wordt uitgevoerd. Bekende termen, structuren of beeldtaal geven mensen een richting van denken, en dat helpt hen nieuwe structuren en situaties in te passen in hun wereldbeeld. (Bestuurlijke) veranderingen die onvoldoende verankerd zijn, of gebruik maken van een ankerpunt met ongelukkige connotaties, lopen een veel groter risico te mislukken. In de context van Athene kan het bewind van de zogenoemde ‘Dertig Tirannen’ (*hoi Triakonta*) als goed voorbeeld gelden. Athene verloor na langdurige strijd de Peloponnesische Oorlog (431-404 v. Chr.) van Sparta en moest als één consequentie van dat verlies haar democratische bestuur opgeven. De nieuwe bestuursstructuur was aan de verliezer Athene opgelegd door Sparta, en was voor iedereen duidelijk gekoppeld aan dat verlies. Al een jaar later kwam dat bewind ten val, met een herstel van de democratie als gevolg. Daar tegenover kan misschien het voorbeeld van de heerschappij over Egypte door Alexander de Grote (336-323 v. Chr.) en zijn opvolgers, de Ptolemaeën, geplaatst worden. Na overwinningen in Egypte liet Alexander zich daar als farao vereren, en ook de Ptolemaeën plaatsten zich nadrukkelijk in die oude en bekende heerserstructuur. Dat maakte het voor de inwoners van het gebied veel makkelijker om hen te accepteren. Als Romeins voorbeeld valt op dat de pogingen van Caesar (de voorganger en adoptievader van Augustus) om zijn de facto alleenheerschap te krijgen onder meer problematisch waren omdat ze gekoppeld werden aan het in Rome impopulaire concept van koningschap. Er is een aantal antieke anekdotes waarin Caesar ontkent dat hij als koning wil functioneren: ‘ik heet geen Rex (koning) maar Caesar’. Maar zelfs ontkenning van die koppeling nam koningschap als ankerpunt niet weg. Als iets eenmaal in de hoofden van mensen gekoppeld is, wordt het moeilijk die associatie weg te nemen. Koningsmoord was in het oude Rome een positieve handeling en Caesar zou in 44 v. Chr. de gevolgen hiervan ondervinden.

De bovenstaande voorbeelden gaan allemaal over grote politieke kantelingen, waarin niet alleen beperkte bestuursstructuren maar hele staatsvormen veranderen. Maar de basis uitgangspunten die in deze voorbeelden besproken zijn, gelden ook voor beperktere veranderingen. Er is een verandering in de samenleving die bestuurlijke veranderingen noodzakelijk maakt, en die moeten zich heel expliciet verhouden tot datgene wat mensen al kennen. Goede ankerpunten maken het daarbij mogelijk maatregelen makkelijker te accepteren. Een voorbeeld uit 48 n. Chr. maakt duidelijk hoe belangrijk die ankerpunten zijn als een bestuurlijke reactie op een veranderende context door verschillende groepen geaccepteerd moet worden.

In deze periode wenst een aantal prominente leden van de elite uit Gallië (het huidige Frankrijk) steeds nadrukkelijker om betrokken te worden in het centrale bestuur van het Romeinse rijk. Dat centrale bestuur werd in praktijk uitgevoerd door senatoren; belangrijke Romeinse (ex)magistraten. Gallië was, sinds de verovering door Caesar, al een eeuw onderdeel van het Romeinse rijk, en inmiddels zeer welvarend. De provincie was een onlosmakelijk deel van het rijk geworden. Over een lange periode was er dus verandering in context opgetreden, waarin Gallische leiders niet langer overwonnen vijanden waren, maar rijke burgers waren geworden. De reactie van zittende senatoren op de Gallische wens toe te treden tot de senaat was – misschien weinig verrassend – negatief, om zo hun invloedssfeer niet open te stellen voor (relatieve) buitenstaanders. Maar de heersende keizer, Claudius, wilde hun wel tegemoet komen, ten dele om de eenheid in het rijk te versterken en ten dele om zijn eigen positie te versterken omdat nieuwe Gallische senatoren loyaal zouden zijn aan degene die hen tot de senaat had toegelaten. De manier waarop Claudius deze maatregel acceptabel maakte voor het Romeinse volk en de lokale senatoren is bekend omdat zijn speech uit 48 n. Chr. hierover bewaard is gebleven in een beroemde bronzen plaquette, het Tablet van Lyon. In die speech laat Claudius zien dat Rome al van oudsher vreemdelingen burger laat worden, en dat er al eerder burgers van buiten Rome tot de senaat zijn toegetreden. Daarnaast benoemt hij uitdrukkelijk hoe leden van de Gallische elite zeer welvarend en ‘Romeins’ zijn; niet anders dus dan huidige senatoren. Vanuit die twee ankerpunten komt hij tot het voorstel een aantal Gallische mannen toegang tot de senaat te geven. De maatregel wordt dus uitdrukkelijk niet als een aanpassing gepresenteerd, maar als een logisch gevolg van bestaande praktijken. De bestuurlijke aanpassing wordt acceptabel omdat hij zo min mogelijk als aanpassing wordt neergezet.

Een laatste voorbeeld komt uit de late Oudheid en verschilt van de eerdere casus. Het gaat om een gestaag proces van aanpassingen waarbij het moeilijk is precieze actoren en momenten van verandering te benoemen. In de 4e en 5e eeuw na Christus was het heidense Romeinse rijk een Christelijke wereld geworden. Dat had ook gevolgen voor bestuursstructuren. Bisschoppen namen een deel van de rollen van senatoren over. Senatoren bleven desalniettemin belangrijke civiele taken uitvoeren. Maar de plaats waarin die taken werden uitgevoerd verschoof van het marktplein (*forum*), dat eeuwenlang het centrum van de publieke ruimte was geweest, naar de kerk (*basilica*). Rechtspraak, belangrijke ceremonies, vergaderingen van de senaat, het openbaar maken van wetten, keizerlijke uitspraken en edicten vonden steeds vaker in de kerken van Rome, zoals de Sint Pieter, plaats, en steeds minder op het Forum Romanum of Forum van Trajanus. Daaraan gekoppeld presenteerden senatoren zich ook steeds minder op die Fora met standbeelden of inscripties waarin ze vertelden hoe groots hun leven was geweest; in plaats daarvan doneerden zij vaker mozaïeken en beelden aan de kerk, of betaalden bouwwerkzaamheden (en berichtten daarover in een inscriptie). Met andere woorden: de basilica nam op allerlei niveaus de rol van het publieke hart van Rome over van het forum. Interessant is om te zien dat precies in deze periode de kerken versierd worden met allerlei *spolia* – hergebruikte oude materialen. De kerken werden in deze periode gevuld met zuilen, standbeelden, mozaïeken, vloerstukken en andere ornamenten die niet zelden afkomstig waren van fora, of gebouwen grenzend aan de fora. Daarmee nam de kerk niet alleen de functie van het marktplein over, maar zelfs tot op zekere hoogte de vorm. En dat was waarschijnlijk het punt. Door het gebruik van materiaal dat altijd al de omgeving had gevormd van de activiteiten die nu in de basilica plaatsvonden, werd de nieuwe omgeving verankerd in oude tradities. De architectonische verandering van de kerken maakte het makkelijk om de nieuwe bestuurlijke situatie in een begrijpelijk verleden te verankeren. Op een vergelijkbare manier zien we hoe nieuwe Christelijke afbeeldingen bewust gebruik maken van al eeuwenlange iconografische tradities. Mensen begrijpen nieuwe en vernieuwende boodschappen beter als die gebruik maken van een bekende beeldtaal.



**Afbeelding 1:** Sestertius van Maximinus I, geslagen te Rome in 236/7. Op de keerzijde staat Victoria die een krans vasthoudt, naast een verslagen tegenstander die op de grond zit.



**Afbeelding 2:** Een Solidus van Zeno, geslagen tussen 476 en 491. Op de keerzijde is een vergelijkbare Victoria te zien als op de munt van Maximinus, maar nu houdt zij een Christelijk kruis vast.

## Antieke ankers en modern adaptief bestuur

De klassieke Griekse en Romeinse staten waren een heel ander soort samenleving dan onze 21e-eeuwse geglobaliseerde wereld. De bovenstaande voorbeelden vallen dan ook niet één op één te vertalen naar de moderne wereld. Wat zij wel kunnen doen is ons helpen na te denken over de randvoorwaarden die belangrijk zijn om veranderingen in bestuursstructuren begrijpelijk en acceptabel te maken bij groepen die met die veranderingen te maken krijgen. Zelfs een bestuurlijke vernieuwing die expliciet nadruk legt op haar revolutionaire karakter (of expliciet afstand neemt van de bestaande elite) ontkomt er niet aan om de nieuwe bestuursvorm te verankeren in een taal of beeld die mensen herkennen. Daarbij is het ook belangrijk om in de gaten te houden of bestuur moet veranderen omdat lokale verwachtingen veranderd zijn, of omdat de wereld veranderd is, en lokaal bestuur daar – tegen de lokale wensen in – in mee moet gaan. In het laatste geval lijkt het essentieel om veranderingen niet expliciet te koppelen aan de druk van buiten, maar te verankeren in lokale tradities; en rekening te houden met manieren waarop mensen over hun lokale bestuur denken. Adaptief bestuur impliceert dat organisatiestructuren en besluitvorming zich aanpassen aan veranderende verwachtingen in de samenleving. Maar de samenleving kent meerdere groepen, en meerdere verwachtingspatronen, vaak tegenstrijdig. Het is daarom essentieel dat een adaptief bestuur rekening houdt met manieren waarop verschillende groepen mensen zich in tijd en plaats positioneren. Door vanuit herkenbare ankerpunten te werken kunnen veranderingen makkelijker een plaats krijgen.



## Over de auteur

Prof. Dr. O. J. (Olivier) Hekster is hoogleraar Oude Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op Romeins keizerschap. Hij is auteur van onder meer *Romeinse keizers. De macht van het imago* (Bert Bakker 2009) en *Emperors and Ancestors: Roman Rulers and the Constraints of Tradition* (Oxford University Press 2015). Zijn bijdrage is geïnspireerd door de OIKOS onderzoekagenda 'Anchoring innovation', waarbij hij als onderzoeker betrokken is.

## Literatuur en referenties

Mark Bevir en R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press 2010.

Paul Cartledge, *Democracy. A Life*, Oxford University Press 2016.

Karl Galinsky (red.), *The Cambridge Companion to the Age of Augustus*, Cambridge University Press 2005.

Olivier Hekster, 'Religion and Tradition in the Roman Empire: Faces of Power and Anchoring Change', *Journal of Ancient Civilizations* 32 (2017), 13-34.

Ineke Sluiter, 'Anchoring Innovation: a Classical Research Agenda', *European Review* 25 (2017), 1-19.

Andrew Wallace-Hadrill, *Rome's Cultural Revolution*, Cambridge University Press 2008.

Afbeelding 1: Classical Numismatic Group (<https://www.cngcoins.com/>), 106, lot 862 = <https://www.coinarchives.com/cfcf88a72c3856c7d87c7d13986dd6fo/img/cng/106/image00861.jpg>

Afbeelding 2: Nomos (<https://nomosag.com/>) 14, lot 413 = <https://nomosag.com/source/images/auctions/14/image00413.jpg>