

Discussie

Onderzoek naar besluitvorming in een crisissituatie

J. E. Ellemers:

*Naar aanleiding van: U. Rosenthal en
G. H. Scholten, Crisis en continuïteit*

De Israëlisch-Arabische oorlog van oktober 1973 (de Yom Kipoer-oorlog), heeft ook buiten het Midden-Oosten een aantal directe effecten gehad. Dit gold zelfs in vrij sterke mate voor Nederland, dat niet alleen zoals andere landen getroffen werd door een sterke verhoging van de olieprijs door de OPEC-landen, maar ook geconfronteerd werd met de dreiging van een selectief olie-embargo. Dit alles speelde zich bovendien af in een klimaat van publieke opinie dat in de voorgaande twee jaar al enigermate in beroering was gebracht door het (eerste) rapport van de Club van Rome en door het optreden in het late voorjaar van 1973 — na een zeer lange kabinetsformatie — van het kabinet-Den Uyl, dat nogal radicale 'beleidsombuigingen' beloofde.

Dit samenspel van omstandigheden maakte dat er in het najaar van 1973 en in de winter van 1973-74 veel gesproken en geschreven is van een 'crisis'. Het was in ieder geval een crisis die veel pennen in beweging heeft gebracht; ook van beoefenaren van de sociale wetenschappen. Onder deze laatste categorie namen leden van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit een tamelijk prominente en in ieder geval veelbesproken plaats in. Zo verscheen al in januari 1974 een 'instant-publicatie' *Crisis op de korrel*,¹ in februari gevolgd door een congres en een speciaal nummer van *Beleid en Maatschappij*.² Daarna verscheen in 1976 nog een korte studie over 'Belangengroepen onder druk' van mevrouw R. W. Hommes³ en thans de monografie *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties* van U. Rosenthal en G. H. Scholten.⁴

De eerdere geschriften uit Rotterdam oogstten nogal wat kritiek. In deze notitie wil ik trachten na te gaan in hoeverre de in wat rustiger sfeer en met minder haast tot stand gekomen publikatie van Rosenthal en Scholten bijdraagt tot een beter inzicht in problemen van besluitvorming in een situatie van crisis. Zoals uit de ondertitel blijkt, gaat het om het functioneren van het Ministerie van Economische Zaken ten tijde van de oliecrisis. In het boek wordt, na een inleiding, eerst in hoofdstuk I een schets ge-

geven van het Ministerie van Economische Zaken en vervolgens (hoofdstuk II) de gebruikte theorie en methodologie ter sprake gebracht, vooral toegespitst op de besluitvorming in crisissituaties. Dan komen in hoofdstuk III (pp. 78 vv.) een aantal 'turbulenties' aan de orde, waarmee het ministerie in de periode eind 1972-1974 geconfronteerd is. Behalve de oliecrisis en de Machtigingswet, zijn dit de kabinetscrisis en de formatie van een nieuw kabinet (zomer 1972—mei 1973), het daarop gevolgde optreden van een nieuwe minister, een departementale reorganisatie en de komst van een nieuwe secretaris-generaal (september 1973). Vervolgens komt in hoofdstuk IV in 25 pagina's de oliecrisis in engere zin aan de orde, gevolgd door een slothoofdstuk (V) van vier pagina's. Alhoewel de indruk wordt gewekt dat het onderzoek gericht is op besluitvorming in een crisissituatie (zie met name hoofdstuk II) wordt in feite in het meer 'empirische' deel van de studie (de hoofdstukken III en IV) het probleem vooral toegespitst op de vraag hoe 38 door de onderzoekers geïnterviewde hoofdamttenaren van het ministerie de crisis hebben gepercipieerd (zie ook p. 71).

Mijn kanttekeningen bij de studie van Rosenthal en Scholten zijn vooral gericht op drie vragen: was er wel sprake van een crisis, hoe staat het met een eventuele 'theorie' van crisisverschijnselen en welke methodologische problemen doen zich voor bij onderzoek naar besluitvorming in een crisissituatie?

Was er een crisis?

Een crisis bevat tenminste twee componenten. Enerzijds moet er een *objectieve, acute bedreiging* zijn, waardoor de bestaande maatschappelijke orde, cen-

J. E. Ellemers (1930) is gewoon hoogleraar in de empirische sociologie aan de Rijksuniversiteit te Groningen en buitengewoon hoogleraar in de sociologie aan de Vrije Universiteit te Brussel. Hij publiceerde eerder in *Beleid en Maatschappij* over rassenrelaties in Nederland (januari 1976) en over dilemma's van toegepast sociaalwetenschappelijk onderzoek (november 1976).

Adres: Troelstralaan 60, Groningen, tel. 050-252830.

trale waarden of zelfs mensenlevens *direct* in gevaar komen. Anderzijds moet deze bedreiging ook als zodanig *beleefd* worden. Uit allerlei studies weten we dat het verband tussen de uiterlijke dreiging (die zowel van natuurlijke, als van menselijke aard kan zijn) en de innerlijke beleving daarvan tamelijk complex kan zijn. Uit tal van onderzoeken over natuurrampen is bijvoorbeeld gebleken dat er geen lineair verband hoeft te zijn tussen de omvang van de 'objectieve' bedreiging en de 'subjectieve' beleving daarvan. Objectief zeer bedreigende situaties worden soms tegemoet getreden alsof het om een geringe verstoring gaat en omgekeerd kunnen geringe, weinig of nauwelijks objectief bedreigende storingen tot geweldig panische reacties leiden.⁵ Ook wanneer de bedreiging eenmaal een feit is geworden, is nog niet gezegd dat degenen die objectief het zwaarst getroffen zijn, zich ook het zwaarst getroffen *voelen*.⁶

Het merkwaardige van de 'oliecrisis' van eind 1973-begin 1974 is, dat velen van ons tot de dag van vandaag (nu ruim drie jaar later!) nog steeds niet weten of er 'objectief' sprake was van een acute dreiging. Slechts zijn er aanwijzingen dat de in Nederland aanwezige olievoorwaarden in die periode nauwelijks verminderd zijn, dat er aanvoer uit alternatieve bronnen was (Rusland, Nigeria, het westelijk half-rond) en dat Nederland door zijn aardgas binnen Europa een zekere pressie kon uitoefenen. Men kan hiertegen inbrengen, dat eveneens tot op de dag van vandaag niemand weet wat er gebeurd zou zijn wanneer een (algemeen of selectief) embargo van Arabische olie langere tijd zou hebben geduurd. En, zo kan men vervolgens redeneren, het is nu eenmaal de taak van de overheid om op dergelijke eventualiteiten, zeker wanneer een dreiging zich reëel aftekent, voorbereid te zijn.

Dit laatste is overigens niet het standpunt dat de auteurs van *Crisis en continuïteit* innemen. Zij betogen veeleer dat het hun er vooral om gaat dat de betrokken ambtenaren de crisis als een realiteit percipieerden (zie bijvoorbeeld pp. 70-71). Dit is echter op zijn minst een discutabele zaak.

De cruciale vraag is natuurlijk of, wanneer een objectieve dreiging zo ambigu is, ook iedereen deze als een acute crisis *beleeft*. Het is zonder meer duidelijk dat velen de dreiging aanvankelijk als realiteit hebben ervaren, waarbij de 'impact' van het nauwelijks twee jaren tevoren verschenen (eerste) rapport van

de Club van Rome ongetwijfeld een rol heeft gespeeld.

Uit onlangs nog eens gepubliceerde gegevens blijkt dat volgens in december 1973 verricht opinie-onderzoek 57 % van de bevolking meende dat er echt van een oliecrisis sprake was. Echter 35 % twijfelde daar aan en 7 % vond zelfs dat het best meeviel met de oliecrisis. In mei 1974 meende nog maar 28 % dat er sprake was van een echte energiecrisis, 39 % aarzelde en 32 % vond dat er geen sprake was van zo'n crisis.⁷

En voor wie het zich niet zo goed meer kan herinneren: uit het chronologisch overzicht van de gebeurtenissen in de eind januari 1974 verschenen publikatie *Crisis op de korrel* blijkt dat al eind november en zeker in december 1973 hier en daar twijfels bestonden over een werkelijk dreigend olietekort en/of de noodzaak van benzinedistributie. Trouwens een van de meest besproken bijdragen in deze bundel had tot titel 'Crisis of pseudocrisis?' En, in dit verband misschien het meest pikant, in een kort verslag van de naar aanleiding van deze publikatie op 1 februari 1974 gehouden conferentie, vermeldde één van de auteurs van *Crisis en continuïteit*, dat uit een bliksemenquête bleek dat tweederde van de conferentiegangers meende dat de *toenmalige* sociaal-economische situatie in Nederland *niet* als een crisis moest worden aangemerkt.⁸

De vraag waar het hier om gaat, is natuurlijk of ook de geënquêteerde topambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken de gebeurtenissen inderdaad als een echte crisis hebben beleefd. De auteurs van *Crisis en continuïteit* menen van wel. Want, zo is hun redenering, deze ambtenaren hadden te maken met ministers (en oliemaatschappijen, kan men daar aan toevoegen!) die er enig belang bij hadden de crisis als realiteit voor te stellen. Maar deze ambtenaren hadden ook te maken met belangengroepen die erbij gebaat waren de crisis wat te bagatelliseren. Dat de auteurs hier althans enigszins een dilemma hebben gezien, kan misschien blijken uit het feit dat zij ook andere 'turbulenties' op het ministerie in hun onderzoek hebben betrokken, zoals de kabinetscrisis, de komst van de nieuwe minister, de wisseling van de secretaris-generaal en een ambtelijke reorganisatie. Bij een zeer omvangrijke oliecrisis hadden deze 'turbulenties' vermoedelijk relatief maar geringe effecten gehad. Nu maakt deze (deels geconstrueerde?) cumulatie van relatief kleine 'crises', het

totale 'volume' daarvan misschien wel groter, maar het onderzoek daarnaar methodologisch niet eenvoudiger.

Is er een theorie van crisis?

Er bestaat in de sociale wetenschappen een soort (naïeve?) voorstelling dat in crisissituaties bepaalde processen óf geheel anders verlopen óf pregnanter, duidelijker naar voren komen. De auteurs van *Crisis en continuïteit* lijken vooral de eerste mening te zijn toegedaan: 'Daarom is ons onderzoek er vooral op gericht na te gaan in hoeverre de besluitvorming in crisissituaties van het normale afwijkt' (p. 9; zie ook pp. 69 vv.).

Zonder hier veel uitvoeriger op deze problematiek in te gaan, kan wel vastgesteld worden dat het niet zo eenvoudig is om precies aan te geven wat het verschil is tussen gedrag en sociale processen in 'crisis'-situaties en in 'normale' situaties. Het meest kenmerkend voor een crisissituatie (bijvoorbeeld een ramp, een paniek, het moeten nemen van een beslissing onder dreiging of druk) is vermoedelijk wel, dat in 'normale' omstandigheden 'routinematig' verloopende, tamelijk geïnstitutionaliseerde processen, nu als het ware in elkaar worden geperst of zelfs worden 'kortgesloten'.⁹ Daaraan zijn verschillende dimensies te onderscheiden. Zo is er bijvoorbeeld op gewezen dat crisissituaties gekenmerkt worden door druk op en verandering van enerzijds waarden en normen en anderzijds sociale relaties.¹⁰ Het gaat daarbij echter steeds om een continuum van volstrekt 'normaal' naar volslagen 'crisis'.

Dit beantwoordt ook enigszins de vraag of gedragingen en sociale processen in crisissituaties nu fundamenteel anders (bijvoorbeeld meer 'irrationeel') verlopen. Het door mijn Amsterdamse leermeester Baschwitz al vele decennia geleden ontwikkelde gezichtspunt,¹¹ dat gedrag in crisissituaties niet met principieel andere categorieën of conceptuele kaders benaderd moet worden dan 'normaal' gedrag, lijkt bij steeds meer onderzoekers steun te vinden.¹²

Over dit soort zaken spreken de auteurs van *Crisis en continuïteit* zich echter niet erg duidelijk uit. Bleek uit het zojuist gegeven citaat dat zij menen dat besluitvorming in crises *anders* verloopt, de door hen ontwikkelde en later 'getoetste' proposities wekken de indruk dat zij de door hen onderzochte crisis toch vooral aan 'normale' situaties willen relateren. Dit maakt het er echter niet duidelijker op hoe de

auteurs nu conceptueel en theoretisch de studie van crisisverschijnselen zien. Deze onduidelijkheid komt ook naar voren in een ander citaat: 'Wij hebben ons slechts zijdelings bezig gehouden met de feitelijke inhoud van het tijdens de oliecrisis gevoerde energiebeleid' (p. 126). Dit is wel een merkwaardige uitslating in een studie die zich expliciet tot doel stelt besluitvorming in een crisissituatie te analyseren.

Het onderzoeken van crisissituaties

Mijn meest zwaarwegende kritiek richt zich op de in *Crisis en continuïteit* gehanteerde methodologie. Deze heeft betrekking op verschillende aspecten van het onderzoek.

De auteurs hebben één geval willen bestuderen: de besluitvorming rond de oliecrisis op het Ministerie van Economische Zaken; een van de ministeries die het meest bij de crisis betrokken was. Nog afgezien van de vraag waarom zij niet de feitelijke besluitvorming hebben onderzocht, maar slechts de percepties van effecten (waarover dadelijk meer), betekent dit dat zij maar over één geval beschikten. Over de waarde van het bestuderen van één enkel geval, wordt in de sociale wetenschappen nogal lichtvaardig gedacht. Maar hier geldt nog steeds het aan Steinmetz toegeschreven adagium: wie één geval kent, kent eigenlijk geen geval.

Nu wordt het moeilijker wanneer men maar over één geval *kan* beschikken: hier één oliecrisis in één land. Het standaardantwoord in zo'n geval pleegt dan te zijn, dat men tenminste een interessante 'case-study' heeft, die zich leent voor 'diepte'-studies, welke hypothesen voor nader onderzoek kan opleveren. Zo'n studie dient dan echter descriptief te zijn en nauwgezet het verloop van de crisis te beschrijven. Voor een dergelijke 'natural history' benadering van crisissituaties zijn allerlei conceptuele kaders¹³ en tal van voorbeelden beschikbaar; ook op het gebied van besluitvorming in crisis(-achtige) situaties.¹⁴ Deze weg hebben de auteurs echter duidelijk niet willen volgen, zoals blijkt uit hun 'proposities' en uit verschillende opmerkingen in hun boek (bijvoorbeeld op p. 105).

Een andere mogelijkheid om, wanneer men slechts over één geval beschikt, toch een soort 'toetsend' onderzoek te verrichten, is dit ene geval op te splitsen en vervolgens de sub-cases te vergelijken. Men zou kunnen vergelijken welke effecten de crisis had op verschillende organisaties: bijvoorbeeld op olie-

maatschappijen vergeleken met (een) ministerie(s) of op het ene ministerie vergeleken met het andere. Maar ook binnen één organisatie, in casu het Ministerie van Economische Zaken, had men kunnen trachten na te gaan in hoeverre de crisis verschillende effecten had op verschillende, in meerdere of mindere mate bij de crisis betrokken, onderdelen van die organisatie. In feite suggereren de auteurs ook zoiets, wanneer zij op pp. 109 vv. vaststellen dat de verschillende Directoraten(-Generaal) van het ministerie de crisis in verschillende mate hebben ervaren. Maar dat had een uitgangspunt moeten zijn en had gerelateerd moeten worden aan de proposities, die de auteurs pretenderen te toetsen. Zoals zij het nu hebben gedaan, hebben zij noch iets beschreven (wat heel waardevol had kunnen zijn) noch verbanden vastgesteld of getoetst, behalve op zeer impressionistische wijze.

Methodologie

Uit de hele context van het boek valt op te maken dat de auteurs van *Crisis en continuïteit* beoogden de besluitvorming op het Ministerie van Economische Zaken tijdens de oliecrisis te onderzoeken. Maar zoals reeds bleek, hebben zij slechts de *opinions* verzameld van een aantal hoofdamttenaren. En niet eens over besluitvorming of beleid, maar over de algemene gang van zaken op het ministerie of hun afdeling. Dit blijkt ook overduidelijk uit de gebruikte vragenlijst, die de auteurs mij ter inzage gaven. Behalve enkele feitelijke vragen over opleiding en functie zijn alle vragen (34 pagina's lang) van het type 'kunt U aangeven . . .', 'was er sprake van . . .', die met ja/nee/weet niet of volgens een vijf-puntsschaal beantwoord moesten worden, waarbij geen of nauwelijks enkele feitelijke toelichting werd gevraagd.

Nu is het substitueren van opinions voor gedrag een veel voorkomende, maar daarom niet minder laakbare handelwijze in de sociale wetenschappen. Hoe fout dit wel is, werd al vele malen in de vakliteratuur uit en ter na aan de orde gesteld, helaas nog met weinig resultaat. Maar in dit geval is het helemaal kwajik, ook al beweren de auteurs dat zij met percepties van gedrag genoeg willen nemen.

Allereerst zijn de vraaggesprekken *ruim een jaar* na de crisis (in februari—mei 1975) gevoerd. Daar konden de onderzoekers vermoedelijk weinig aan doen. Maar het verhoogt niet de betrouwbaarheid van

hun informatie, die toch pretendeert iets weer te geven over 'hoe het geweest is'.

In de tweede plaats, en dit is misschien veel erger, vraagt men opinions over een crisis, waarvan (a) achteraf niet duidelijk is of het 'objectief' ooit wel een crisis was; en (b) minstens betwijfeld mag worden of iedereen het als een crisis beleefde. De toch altijd al aanwezige neiging om dingen achteraf glad te strijken en onaangename zaken toe te dekken zal in dit geval alleen maar groter zijn geweest.

In de derde plaats: wanneer men even aanneemt dat er objectief en/of subjectief van een crisis sprake was, dan moet worden vastgesteld dat de wijze waarop men deze crisis heeft trachten te beheersen, geen geweldig succes te noemen was. Een belangrijke vorm van 'crisisbeheersing' waar het departement mee te maken had, de benzinedistributie, faalde binnen de kortst mogelijke keren. Het één (de mate van objectieve en subjectief beleefde realiteit van de crisis) en het ander (het falen van de crisisbeheersing) zullen wel met elkaar te maken hebben gehad. Maar men kan zich goed voorstellen dat hoge ambtenaren niet al te graag aan deze zaken herinnerd werden en minstens de neiging hebben gehad de zaken achteraf wat anders te percipiëren.

Dit zijn uiterst reële methodologische problemen, zeker bij onderzoek van crisissituaties.¹⁵ Maar er zijn wel technieken om althans enigermate het hoofd te bieden aan problemen van selectieve perceptie en aan het feit dat mensen zich al na korte tijd (het verloop van) bepaalde gebeurtenissen niet (goed) meer kunnen herinneren. Men kan concretere vragen stellen en deze zoveel mogelijk relateren aan feitelijke gebeurtenissen. Men moet dan proberen de actuele gang van zaken te reconstrueren aan de hand van de agenda's van de betrokkenen en aan de hand van notulen, verslagen en andere stukken. Bij een belangrijke beleidsinstantie als een ministerie moeten toch van de belangrijkste beslissingen schriftelijke stukken bestaan. Men had zich trouwens helemaal meer op (interne) stukken moeten baseren om de gang van zaken te reconstrueren; vooral bij een achteraf omstreden crisis en een deels mislukt beleid, dat velen maar al te graag snel zullen willen vergeten.

Slechts op één punt hebben de onderzoekers iets van de feitelijke gang van zaken proberen te reconstrueren en dit is ten aanzien van de omvang van de

uitgaande post. Maar er wordt niets gezegd over de aard, de inhoud en de bestemming van deze post, hetgeen veel interessanter zou zijn geweest.

Gezien deze ernstige methodologische tekorten, is het dan ook nauwelijks te verbazen dat we enerzijds lezen dat respondenten zich de crisisperiode herinneren als een 'nachtmerrie' (p. 95) en dat er sprake was van een 'departementale crisis' (p. 96), 'heftige discussie' (p. 97), 'chaos' en 'paniekerige situaties' (pp. 106 en 113), terwijl anderzijds het beeld opgevoerd wordt van een nogal 'milde' crisis (bijvoorbeeld pp. 119 vv.). Door een scherpe(re) probleemstelling, bijvoorbeeld gericht op differentiële effecten van de crisis, en een meer adequate methodologie was het echter mogelijk geweest duidelijker aan te geven waar zich tijdens de crisis vooral problemen en fricties in de organisatie hebben voorgedaan. Door het onderzoek in de sfeer van (retrospectieve) opinies en percepties te houden, treden er nog andere merkwaardige vertekeningen op. Het is natuurlijk legitiem om het onderzoek te beperken tot de effecten van een crisis binnen één bepaalde organisatie. Maar als men dan ook nog de feitelijke gang van zaken buiten beschouwing laat, blijft het geheel wat in de lucht hangen. Het wordt dan bijvoorbeeld helemaal niet duidelijk dat een belangrijke 'oorzaak' van de crisis was dat de oliemaatschappijen beweerden dat er een crisis (komende) was. De enige relevante informatie die de auteurs over die oliemaatschappijen geven, is echter dat het ministerie er meer contact en overleg mee had en dat (toch wel curieus!) er op een gegeven ogenblik meer employés van oliemaatschappijen dan ambtenaren bij het Rijksbureau voor Aardolieprodukten zaten (p. 121).

Wat de aard van het overleg met de aardoliemaatschappijen was, wat de effecten van beslissingen van het kabinet (dat zich ook maandenlang met de zaak heeft bezig gehouden), van het overleg binnen de EEG en van het verzet en de pressie van verkopers van olieprodukten op het ministerie waren, daarvan blijkt allemaal niets. Deze omstandigheden behoorden echter heel duidelijk tot de 'omgeving', waarbinnen de besluitvorming zich afspeelde. Het is als met het een jaar geleden gepubliceerde onderzoek van mevrouw Hommes (dat de auteurs toch een les had moeten zijn): wanneer men alle relevante variabelen buiten de deur houdt (mevrouw Hommes noemde die dan rand- en aanvangsvoorwaarden¹⁸),

dan komt men tot nogal oninteressante conclusies. Dit brengt me tenslotte op een laatste punt. Op p. 126 vermelden de auteurs dat hun studie geen 'beleidsondersteunend' onderzoek is. Dit zal wel zo zijn. Maar het is ook nauwelijks een beleidsevaluerend onderzoek. Er worden wel enige uiterst voorzichtige kritische opmerkingen gemaakt, maar die zijn zo globaal dat ik me amper kan voorstellen dat iemand zich daar wat van aantrekt, laat staan er iets mee kan doen. Het probleem lijkt me daarbij dat de auteurs nog verdere onderzoeksplannen op dit terrein hebben en, om deuren open te houden, het zich niet kunnen veroorloven nu al als critici van het beleid te boek te staan. Dit roept vragen op of het bij dit soort onderzoek wel verstandig is om resultaten van een (deel)onderzoek te publiceren vóór men al het materiaal, ook van andere deelstudies, binnen heeft.

Noten

¹ H. J. van de Braak (red.), *Crisis op de korrel* (Rotterdam: Universitaire Pers, 1974).

² *Beleid en Maatschappij*, jrg. I, no. 2 (februari 1974).

³ R. W. Hommes, 'Belangengroepen onder druk', in: *Mens en Maatschappij*, jrg. 51, boekaflevering 1976, pp. 194-216.

⁴ U. Rosenthal en G. H. Scholten, *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties* (Alphen a/d Rijn: Samsom, 1977), 151 pp.

⁵ Zie b.v. J. E. Ellemers, *De februari-ramp* (Assen: Van Gorcum, 1956), pp. 22 vv.; Ch. E. Fritz, 'Disaster', in: R. K. Merton en R. A. Nisbet (eds.), *Contemporary Social Problems* (New York/Burlingame: Harcourt, Brace & World, 1961), pp. 663 vv., en de daar geciteerde literatuur.

⁶ Zie b.v. A. H. Barton, *Communities in Disaster* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960).

⁷ O. Schmidt, 'De energiecrisis in 1973: Enkele politieke aspecten', *Acta Politica*, jrg. 11 (oktober 1976), pp. 534-541.

⁸ G. H. Scholten, 'Crisis op klompen', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1 (februari 1974), pp. 64-65.

⁹ Zie b.v. N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior* (London: Routledge & Kegan Paul, 1962).

¹⁰ Vgl. J. M. Weller en E. L. Quarantelli, 'Neglected Characteristics of Collective Behavior', *American Journal of Sociology*, vol. 79 (nov. 1973), pp. 665-685.

¹¹ K. Baschwitz, *Denkend mens en menigte* ('s-Gravenhage: Leopold, 1951, tweede druk). De eerste (Duitse) editie is al van 1938.

¹² Zie voor een recent overzicht G. T. Marx en J. L. Wood, 'Strands of Theory and Research in Collective

Behavior', in: *Annual Review of Sociology*, vol. 1 (1975), pp. 363-428; i.h.b. pp. 365 vv.

¹³ Zie b.v. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, op. cit.; R. R. Dynes, *Organized Behavior in Disaster* (The Ohio State University — Disaster Research Center, 1969).

¹⁴ Zie b.v. R. A. Chapman, *Decision Making: A Case Study of the Decision to Raise the Bank Rate in September 1975* (London: Routledge & Kegan Paul, 1968); A. R. Wagner, *Crisis Decision-Making: Israel's Experience in 1967 and 1973* (New York, etc.: Praeger, 1974).

¹⁵ Zie hierover b.v. A. Cachet en P. Valkenburgh, *Diagnostisch crisisonderzoek* (Alphen a/d Rijn: Samson, 1973).

¹⁶ Hommes, 'Belangengroepen onder druk', op. cit.

U. Rosenthal en G. H. Scholten: Percepties en mispercepties: een antwoord aan Ellemers

Naar aanleiding van ons boek *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties* kaart Ellemers een aantal punten aan rond de theorie- en begripsvorming alsmede de methodologie ter zake van crisisonderzoek. Men mag er zich over verheugen dat hij zich ruim twintig jaar na de publicatie van *De Februari-ramp* weer met de studie van 'extreme situaties' blijkt bezig te houden.¹ Maar een onderzoek van de februari-ramp in 1953, mede gebaseerd op een enquête onder de getroffenen,² is wel iets anders dan een onderzoek naar het functioneren van het departement van Economische Zaken tegen de achtergrond van belangrijke gebeurtenissen in 1973: de komst van het kabinet Den Uyl, interne reorganisaties, de opvolging van de secretaris-generaal en in het bijzonder de oliecrisis.

Alvorens in te gaan op de drie thema's in Ellemers' notitie (was er sprake van een crisis; crisistheorie; het onderzoek van crisissituaties) moet erop gewezen worden dat in onze analyse niet de oliecrisis als zodanig maar het functioneren van het departement van Economische Zaken centraal staat. Over de interne werking van de departementen van Algemeen Bestuur is nog altijd zeer weinig bekend. Ambtenaren heten 'anoniem'. Opvattingen van de ambtelijke toplaag, in één departement geconcentreerd, kent men niet of nauwelijks, hoewel de desbetreffende groep een centrale positie in 'haar' beleidssector in-

neemt. Men moet het meestal doen met vermoedens en anekdotes betreffende gelijkgestemde en uiteenlopende denkbeelden en visies ten departemente. Ons onderzoek verschaft inzicht in de gedragingen en opvattingen van topambtenaren van Economische Zaken.

Wat is een crisis?

Tot in den treure worden discussies gevoerd over het 'objectieve' en het 'subjectieve' crisisbegrip. Het objectieve crisisbegrip refereert aan een ernstige bedreiging van fundamentele waarden en/of essentiële structuren, waarbij het element van verrassing op enigerlei wijze van betekenis is en op korte termijn beslissingen met belangrijke gevolgen nodig zijn. Het subjectieve crisisbegrip betreft een situatie die als een ernstige bedreiging ervaren wordt. Ellemers voegt weinig aan de discussies toe. De volgens hem cruciale vraag of 'wanneer een objectieve dreiging . . . ambigu is, ook iedereen deze als een acute crisis *beleeft*' heeft ons bij ons onderzoek geen problemen opgeleverd. Op pp. 94 e.v. bespreken wij de operationalisering van het subjectieve crisisbegrip: 'Om van een crisisperceptie te kunnen spreken moesten . . . tenminste twee van de drie crisiskenmerken (verrassing; ernstige bedreiging; urgentie) nadrukkelijk en spontaan door de respondenten genoemd wor-

U. Rosenthal (1945) is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publicaties onder meer: Politieke Orde, in: M. P. C. M. van Schendelen, (red.), *Kernthema's van de Politicologie* (Meppel, Boom, 1976).

Adres: Lofoten 18, Capelle a. d. IJssel, tel. 010-512009.

G. H. Scholten (1928) is hoogleraar bestuurssociologie, bestuurskunde en politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publicaties onder meer: (samen met U. Rosenthal en M. P. C. M. van Schendelen), *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving* (Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink, 1977).

Adres: Het Kerkestuk 75, Reeuwijk, tel. 01819

den'. De resultaten zijn: 60 % bleek een crisis op departementaal niveau gepercipieerd te hebben (dus 40 % niet) en circa 50 % (dus 50 % niet) op het niveau van de eigen instantie. Deze resultaten zijn, als vele andere, bewerkt uit de antwoorden op open vragen. De reacties hadden weinig te maken met hetgeen voor vele andere groepen dan ook voor- of nadelig zou zijn. Zij waren louter afhankelijk van de subjectieve crisisbeleving.

Ellemers wijt het aan 'ernstige methodologische tekorten' dat wij zowel het beeld oproepen van een departementale crisis met chaotische toestanden als van een 'nogal 'milde' crisis'. Hij meent dat meer aandacht voor differentiële effecten van de crisis dergelijke inconsistenties had kunnen voorkomen. De vermeende inconsistenties betreffen zeer ongelijke zaken. Waar Ellemers spreekt van een nogal milde crisis gaat het onder meer om het feit dat tijdens de oliecrisis ten behoeve van het departement zelf geen omvangrijke recrutering van extra personeel plaatshad. Over een crisis gesproken: zonder herallocaties van middelen moest men de aandacht richten op een urgente zaak waarover men op essentiële punten onvoldoende informatie had.

Wij hebben het niet over een 'nogal milde crisis'. Wel leggen wij voortdurend de nadruk op differentiële effecten. Daarbij spelen twee factoren een belangrijke rol. In de eerste plaats maken wij een door Ellemers veronachtzaamd onderscheid tussen het percipiëren van een crisis en 'crisisachtig' reageren op de ervaren bedreiging. Wij wijzen er bijvoorbeeld op dat *crisismanagers* — op Economische Zaken de (plaatsvervangende) directeuren-generaal — 'weten dat de invloed van een gebeuren zeer groot is; hun voornaamste zorg is het nemen van enkele 'crisis-beslissingen' en het delegeren van taken' (p. 95). Een goede crisismanager ziet hoe anderen van de trap vallen. In de tweede plaats laat Ellemers het onderscheid tussen het effect van de gebeurtenissen op het departement als geheel en dat op de afzonderlijke departementale instanties buiten beschouwing. Het is een voortdurend gehanteerd onderscheid. Het wordt onder meer in de zevende propositie (p. 76) aan de orde gesteld. Bij de analyse van het effect van de oliecrisis wordt uitgesplitst naar departementale onderdelen. Er wordt aandacht geschonken aan 'bureaupolitieke' tegenstellingen (pp. 109 e.v.). Kan men verder gaan dan de vermelding dat zich binnen het ene directoraat-generaal een actiegroep vormt

om de voornemens van het andere directoraat-generaal te dwarsbomen? En dat hiervoor 'in crisistijd' een functionaris vrijgemaakt werd?

Een crisistheorie?

Merkwaardig achten wij Ellemers' beschouwing over ons theoretische- en begrippenkader. Ellemers beoogt dat wij niet duidelijk maken hoe crisissituaties zich tot niet-crisissituaties verhouden. Het is niet teveel gezegd dat wij nu juist door het gehele boek heen verwoorden en verantwoorden wat Ellemers zo graag wil. Wij plaatsen het crisisverschijnsel aan het uiteinde van een continuum zonder daarbij het meer-minder aspect uit het oog te verliezen. De analyse is erop gebaseerd dat een organisatie een set van variabelen is (p. 53 e.v.). De organisatievariabelen staan niet op zichzelf. Zij worden onder meer door de 'omgeving' beïnvloed. Ook die omgeving is een variabele. De omgevingsvariabele *kan* qua verrassingsgraad een 'range' extreme waarden aannemen. Dit was het geval met de internationaal-technologische omgeving van het departement ten tijde van de oliecrisis.

In ons onderzoek zijn wij ervan uitgegaan dat de oliecrisis mogelijkerwijze een turbulentie binnen een reeks turbulenties is geweest. De cijfers spreken ten slotte: de afstand tussen de oliecrisis en de andere door ons onderzochte gebeurtenissen is erg groot. Dit blijkt niet alleen uit antwoorden op gesloten vragen, maar ook uit de toelichtingen welke via open vragen gegeven werden. Ons onderzoek verschilt nu juist hierin van menig ander onderzoek dat het de gelijkwaardigheid van crisis-, minder-crisis en niet-crisissituaties als hypothese opvoert, om deze hypothese vervolgens te falsifiëren (pp. 98-100).

Het onderzoeken van crisissituaties

Een departement is niet die goed geoliede machine, waarvoor het bij de buitenwacht pleegt door te gaan. Samenzweringen van departementale functionarissen tegenover naïeve universitaire wetenschapsbeoefenaren moeten alleen al stuklopen op de tegenstellingen en verschillen van mening tussen organisatieonderdelen, ongelijken in rang, positie, leeftijd, herkomst en dergelijke. Een onderzoek, waarin geen tegenstellingen en verschillen van mening opgespoord worden, is ofwel gehouden in een denkbeeldige organisatie ofwel het resultaat van een onjuiste aanpak van de kant van de onderzoekers.

Uit Ellemers' beschouwing over onze enquête onder hoge ambtenaren op Economische Zaken blijkt een gesloten-systeem-syndroom. Wij hebben ons, daar komt het volgens hem op neer, om de tuin laten leiden. En nog wel in een onderzoek van een mogelijke crisissituatie: 'De toch altijd al aanwezige neiging om dingen achteraf glad te strijken en onaangename zaken toe te dekken zal in dit geval alleen maar groter zijn geweest'. De ambtenaren moeten bij de onderzoekers aan het goede adres zijn geweest, waar die immers 'nog verdere onderzoeksplannen op dit terrein hebben en — om deuren open te houden — het zich niet kunnen veroorloven nu al als critici . . . te boek te staan'.

Dat meningen niet gelijk gesteld mogen worden met feiten is ons bekend. Eveneens weten wij dat percepties niet gelijk zijn aan feiten. Een enquête onder hoge ambtenaren is een proces. Daarin worden met het toenemen van het aantal interviews en bij analyse van de antwoorden meningen met meningen geconfronteerd, feiten aangedragen en als 'onwaar' van de hand gewezen, verwijten en verontschuldigen naast elkaar gelegd. Uit de keuken van een departement: men hoort eerder teveel dan te weinig. Ellemers had bij een meer secure studie van onze beschouwingen over meer en minder belangrijke gebeurtenissen ten departemente het nodige kunnen aantreffen van interne wrijvingen en andere 'hinder' (pp. 78 ff). Hinder in welke organisatie dan ook kan door welke onderzoeker dan ook omgezet worden in vrijkomende informatie.

De methoden en technieken van crisisonderzoek behoren niet tot de meest eenvoudige. Er doen zich tal van complicaties voor. Ellemers wijst er terecht op. Hij suggereert evenwel voor ons onderzoek een complicatie in een richting tegengesteld aan die welke wij hebben ervaren. Men zou de mislukking van de crisisbeheersing verdrongen hebben. Ontredde-rend, schokkend, slopend, roofbouw, een achterstand sindsdien van één à anderhalf jaar: zulke kwalificaties duiden niet bepaald op het verdringen van crisisherinneringen. Crisisonderzoek achteraf heeft evidente beperkingen. Analyse van documenten kan nuttig zijn, mits men over de dossiers kan beschikken en mits bovendien voldoende schriftelijk werd vastgelegd. Maar juist in crisissituaties wordt juist veel mondeling en telefonisch afgedaan. Voor ons onderzoek was een beperkt gebruik van schriftelijke informatie meer aangewezen.

Sociologische wonderolie: het beleid

Een analyse van het functioneren van een organisatie wordt heden ten dage door sommige sociologen al gauw als irrelevant terzijde geschoven. De wonderolie van menige trendgevoelige socioloog heet 'het beleid'. En wat zegt een op de organisatie gerichte studie nu over het beleid?

Wij zijn van mening dat organisatieprocessen en -structuren een interessant studieobject vormen. Zij zijn zelfs in hoge mate beleidsrelevant. Het functioneren van een departement ten tijde van de oliecrisis kan niet onderzocht worden zonder dat men enige informatie heeft over de inhoud van het tijdens de crisis gevoerde energiebeleid. Charlatannerie echter is uit den boze. De gecompliceerde analyses van energiedeskundigen, uitgedrukt in kilo-watt calorieën en aan- of afwezige olievelen voor de West-europese kust, zijn aan politicologen niet besteed. Dat is hetgeen wij bedoelen met onze opmerking ons slechts zijdelings bezig te houden met de feitelijke inhoud van het gevoerde energiebeleid.

Noten

¹ J. E. Ellemers, *De Februari-ramp* (Assen, Van Gorcum 1956).

² *Studies in Holland Flood Disaster 1953*, vier delen (ISONEVO, Amsterdam 1955).

Naschrift bij Rosenthal en Scholten:

Rosenthal en Scholten confronteren mij met een onderzoek waar ik op mijn drie-en-twintigste aan meewerkte en waarover ik op mijn vier-en-twintigste een rapport en een boek schreef. Ik wil daar slechts van zeggen dat de analyse in *Studies of Holland Flood Disaster* en *De februari-ramp* primair gebaseerd is op een feitelijke reconstructie van het gebeuren en dat, voor zover de onderzoekers gebruik gemaakt hebben van enquêtes, juist differentiële effecten zijn nagegaan (waarbij zoveel mogelijk interveniërende variabelen constant werden gehouden). Maar mijn bedenkingen tegen *Crisis en continuïteit* zijn vooral gebaseerd op ervaringen met onderzoek naar beleidsprocessen, waar ik de laatste jaren bij betrokken ben. En het is mijn stellige overtuiging dat men die het best kan onderzoeken door uit te gaan van een scherpe probleemstelling (bijvoorbeeld geïnspireerd door Easton) en door zich niet te be-

perken tot het vaststellen van opinies achteraf, maar zo exact mogelijk na te gaan wat er in *feite* gebeurd is.

Nu zeggen Rosenthal en Scholten dat ze toch wel interessante informatie op het spoor zijn gekomen en dat er allerlei interne 'wrijvingen' en andere 'hinder' aan het licht traden. Dat neem ik zonder meer aan. Maar de vraag is waar die wrijvingen en hinder het meest optraden en waar minder.

In dit verband wijs ik er nogmaals op dat het te betreuren is dat de *inhoud* van het beleid zo weinig ter sprake is gekomen. Daarbij gaat het niet uitsluitend om 'technische' kwesties. Het is ook belangrijk hoe het falen van een belangrijk element van het beleid (de benzinedistributie) binnen de organisatie 'verwerkt' is, wie wie de schuld gaf, etc.

Een systematisch en duidelijk antwoord op deze vragen krijgt de lezer van *Crisis en continuïteit* niet.

J. E. Ellemers