Crises en openbaar bestuur*

U. Rosenthal, G. H. Scholten

In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 werden Zeeland en een deel van Zuid-Holland getroffen door een watersnood. Het enige Nederlandse sociaal-wetenschappelijke onderzoek, dat buiten de grenzen blijvend aandacht heeft gekregen, is een onderzoek naar de sociologische aspecten van deze ramp. De zogeheten ISONEVO-studies (1955) worden nog altijd beschouwd als een voorbeeld van een snel uitgevoerde, maar toch degelijke rampanalyse.[1] Jammer genoeg zijn deze studies voor Nederlandse wetenschapsbeoefenaren in de daarop volgende tijd geen aanleiding geweest zich verder in deze materie te verdiepen.

Rampen behoren tot die verschijnselen, die men aanduidt als crisisomstandigheden. Crises zijn extreme situaties. Vanuit de sociaal-wetenschappelijke hoek bezien gaat het daarbij steeds om een nogal onverwachte bedreiging van de culturele en/of structurele fundamenten van een sociaal systeem. De bedreiging noopt tot belangrijke beslissingen-op-kortetermijn. Deze voorlopige omschrijving zal in paragraaf 1 verfijnd worden tot een definitie.

Sinds de watersnoodramp van 1953 is Nederland een aantal malen geconfronteerd met gebeurtenissen, die men zich herinnert als crisis- of crisisachtige situaties op grote schaal. Zo had in 1966 een reeks voor Nederlandse begrippen ongekende gewelddadigheden in Amsterdam plaats. In het najaar van 1973 kreeg Nederland zijn deel van de oliecrisis. De industriële afhankelijkheid van buitenlandse olie (Rotterdam) en het selectieve embargo van de zijde van enkele Arabische olieproducerende landen gaven de Nederlandse oliecrisis uitzonderlijke aspecten. Daarbij kwam de opvallende politiek-bestuurlijke benadering (onder meer de Machtigingswet van december 1973).

De onlusten in Amsterdam hebben geleid tot een secuur rapport van een onderzoekscommissie (de commissie-Enschedé).[2] Net als de ISONEVO-studies is dit rapport niet gevolgd door nadere sociaal-wetenschappelijke analyses. De oliecrisis van 1973-1974 kreeg al in de eerste maanden van 1974 volop aandacht van sociologen en politicologen.[3] Dat heeft in dit geval wel tot vervolgonderzoek geleid (het ROCRIN-onderzoek). De meest uitvoerige studies in dit kader zijn een analyse van de Machtigingswet als casus van wetgeving en één van de anticipatie en reactie van het departement van Economische Zaken op de oliecrisis.[4]

Laatstgenoemde studie heeft ons in eerste instantie gestimuleerd tot een onderzoek naar crisisbesluitvorming in het algemeen. Een zestal casussen van crisisbesluitvorming werd op verschillen en overeenkomsten onderzocht (de watersnoodramp van 1953, de oliecrisis van 1973-1974; Amsterdam 1966 en het Nieuwmarktconflict; Dennendal en een crisis binnen de Universiteit van Amsterdam in 1973). Dit onderzoek was mede gericht op een aantal proposities, welke in analyses van crisisbesluitvorming in de internationale betrekkingen en de organisatieleer zijn geformuleerd en getoetst.[5] Het huidige onderzoek bouwt op dit vooronderzoek voort. Het moet uiteindelijk leiden tot een theoretisch en begripsmatig gefundeerd onderzoek naar de percep-

* Het verkennend onderzoek waarover in dit artikel wordt gesproken heeft plaats dankzij financiële steun van de Nederlandse organisatie voor zuiver-wetenschappelijk onderzoek (ZWO). Dit artikel maakt mede gebruik van in dat kader door drs. W. van 't Zelfde verzameld materiaal.
Een uitgebreider rapport wordt, op aanvraag en zolang de voorraad strekt, tegen kostprijs ter beschikking gesteld. Hiertoe wende men zich tot de auteurs.

U. Rosenthal (1945) is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publikaties 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. 01829-3815.

Beleid & maatschappij 1977/12 370-380 © Boom Meppel

ties en feiten binnen en rond het openbaar bestuur aangaande de besluitvorming voor, tijdens en na crisissituaties. In het huidige onderzoek wordt onder meer aandacht besteed aan zeven casussen: de eerste vijf uit het vooronderzoek en daarnaast de bezetting van het Maagdenhuis in Amsterdam 1969 en de gijzelingen bij Wijster en in het Indonesisch Consulaat te Amsterdam 1975.
In dit artikel wordt allereerst de definiëring van het crisisbegrip aan de orde gesteld. Vervolgens wordt aandacht besteed aan typologieën van crises. Daarna worden theoretische aspecten van de besluitvorming in crisissituaties behandeld. Tenslotte wordt een aanzet tot een crisistheorie gegeven. Illustraties bij opmerkingen van algemene strekking worden voor het merendeel ontleend aan de casussen van het verkennend onderzoek.

1 Het crisisbegrip

De etymologische betekenis van het crisisbegrip is scheiding. Deze betekenis is in de medische wetenschap behouden gebleven. Medici spreken over een crisis wanneer een ziekte voor hen herkenbaar in een stadium komt dat uitmondt in herstel of dood dan wel blijvend letsel.
De meest gangbare definitie van het crisisbegrip is die welke vooral in menig onderzoek van internationale crisissituaties gebruikt wordt. Uitgangspunt is dat een crisis gezien moet worden als een 'kritiek moment'. Centraal staat het element van de bedreiging. In crisissituaties is sprake van de bedreiging van essentiële variabelen van het systeem. Een tweede kenmerk is de tijdsfactor. In crisissituaties is er een vaak obsederend gebrek aan tijd. De besluitvorming draagt een urgent karakter. Het derde kenmerk betreft de manier, waarop het systeem met de bedreiging geconfronteerd wordt. Zulks geschiedt bij wijze van verrassing. Men kan bij onderzoek naar de besluitvorming in crisissituaties gebruik maken van Hermann's definitie: 'crisis is a situation that threatens the high-priority goals of the decision-making unit, restricts the amount of time available for response before the situation is transformed, and surprices the members of the decision-making unit when it occurs'.[6]

Bedreiging — Het eerste kenmerk herinnert aan de etymologische achtergrond van het crisisbegrip. Een bedreiging van essentiële variabelen wil zoveel zeggen als een ernstige bedreiging voor het voortbestaan van het systeem. Wanneer fundamentele waarden en/of essentiële structuren in het geding zijn, kan met recht de zijnsvraag gesteld worden. Het gaat om moeilijk te beheersen gevaren.[7] In internationale crisissituaties wordt de overlevingscapaciteit van de partijen getoetst. Besluitvormers krijgen te maken met 'critical boundaries' en 'critical risks'.[8]
De bedreiging van de fundamentele waarden of essentiële structuren kan eenvoudigweg erop neerkomen dat het fysieke voortbestaan van degenen, die waarden aanhangen en essentiële structuren 'vullen', in gevaar is. Maar ook in andere dan internationale crisissituaties staat het 'voortbestaan' ter discussie. Crisisomstandigheden treffen bijvoorbeeld organisaties op het punt van de verwezenlijking van tot dan toe algemeen aanvaarde doelstellingen.
Fundamentele waarden of essentiële structuren kunnen objectief en subjectief bedreigd worden. Bij onderzoek van de besluitvorming in crisissituaties moet men zich op de hoogte stellen van de objectieve omstandigheden, maar ook van de definitie van de situatie door de besluitvormers. Hoe besluitvormers een situatie definiëren hangt niet alleen af van de objectieve omstandigheden. Reeds bestaande ideeën, houdingen, voorkeuren en remmingen spelen mee.[9]
Het kan gebeuren dat objectieve bedreiging door besluitvormers niet als zodanig onderkend wordt. Dit kan ertoe leiden dat de bedreiging omgezet wordt in een daadwerkelijke aanval of feitelijke ineenstorting. Het kan ook gebeuren dat de bedreiging 'passeert' — misschien wel dankzij de onbekendheid van de besluitvormers met hetgeen hen boven het hoofd hing.
Subjectieve bedreigingen worden al dan niet door de 'feiten' gedekt. Het Thomas-theorema is voor de besluitvorming van bijzondere betekenis: 'If men define situations as real, they are real in their consequences'.[10] De gevolgen van een subjectieve crisisdefiniëring kunnen bij het ontbreken van een objectieve bedreiging dramatische vormen aannemen. Wat de ene besluitvormer als een bedreiging van de topwaarden van de samenleving beschouwt zal voor de andere besluitvormer niet meer dan een onbelangrijk incident zijn. In het internationale verkeer gaat het om besluitvormers die ver van elkaar afstaan. De samenleving is hier niet alleen de internationale, maar ook en vooral de eigen gemeen-

schap. Indien X het optreden van Y als een bedreiging van zijn voortbestaan definieert en deze definitie van de situatie niet gedeeld wordt door Y, zijn misverstanden en kortsluitingen te verwachten. Escalatie – van kwaad tot erger – kan door dergelijke perceptiestoringen in gang gezet worden.
De betekenis van de definitie van de situatie in internationale conflicten is zowel in theoretische analyses als in case studies aan de orde gesteld.[11] Men dient overigens niet alleen op verschillen in situatiedefinities tussen conflictpartijen te letten. Ook binnen besluitvormende eenheden of bijvoorbeeld tussen de besluitvormers en hun achterban kunnen dergelijke verschillen bestaan. Bijzonder belangrijk, maar onvoldoende onderkend zijn de uiteenlopende percepties van overheidsfunctionarissen en al dan niet contesterende burgers.
Een variant van het verschil tussen een objectieve en een gepercipiëerde crisissituatie is de pseudocrisis. Hier gaat het om een bewust gecreëerde crisisperceptie. In het bijzonder valt te denken aan besluitvormende instanties, bijvoorbeeld de gezagsdragers of oppositieleiders, die voorwenden dat de samenleving of het politieke systeem ernstig bedreigd wordt. Zij dringen extremiteiten aan anderen op. Daarbij speelt een rol wat Robinson omtrent crisissituaties opmerkt: 'A situation of the greatest severity (most crisis-like) would be one in which the occasion for decision arose from without the decisional unit'.[12] Omdat crisisbeslissingen voor sommige groepen – bijvoorbeeld de overheid – aantrekkelijke kanten kunnen hebben, is het voorstelbaar dat anderen een crisis wordt aangepraat. Men construeert een situatie, liefst ver verwijderd van de interne motivatie, en noemt deze een ernstige bedreiging, liefst voor derden. Zo worden dan crisisbeslissingen op grond van bewust gecreëerde crisispercepties gelegitimeerd.
Het onderscheid tussen crises en pseudocrises komt onherroepelijk ter discussie rond de thematiek van 'crisis government'. Van Doorn spreekt in dit verband over comfortabele aspecten van crises.[13] Een ernstige bedreiging noopt tot snelle doeltreffende maatregelen. Zij biedt politici in een democratisch bestel ongekende mogelijkheden tot machtsconcentratie, het buiten spel zetten van overlegpartners (het parlement) en dergelijke. De gevoeligheid van grote groepen voor de argumenten van crisis-politici is bij een onvriendelijke manoeuvre van buitenaf vrij groot. Het opwekken van solidariteitsgevoelens is niet zo'n lastig karwei als de machine eenmaal draait. Van een 'occasion for decision', zoals Robinson het noemt, komt men terecht bij 'grand opportunities'.[14] Samenvattend: 'what constitutes a crisis to one individual or group does not constitute it for another group'.[15] En met dien verstande dat die andere groep deze conclusie vaak bewust in de praktijk brengt.

Tijd – In crisissituaties is er tijdgebrek. Voor besluitvormers is de beslissingstijd zeer kort. Crisisbesluitvorming is besluitvorming onder druk. Men dient tijd niet uitsluitend te definiëren in termen van het verschil tussen nu en straks. De tijdsdimensie wordt in belangrijke mate bepaald door de hoeveelheid informatie, welke binnen een gegeven tijdvak verwerkt moet worden. Tijdgebrek is met andere woorden rechtstreeks verbonden met het gewicht van de gebeurtenissen die zich tussen twee momenten voltrekken, in het bijzonder met het gewicht van de uiteindelijke beslissing(en). Hierbij komt het 'kritische' perspectief weer kijken. In plaats van rustig standaard-beslissingen voor te kunnen bereiden moeten crisisbesluitvormers 'fatale' beslissingen nemen – en nog snel ook. Wiener en Kahn vatten dit helder samen:
- beslissingen en andere handelingen zijn dringend vereist;
- de beslissingen kunnen van doorslaggevende betekenis zijn voor de toekomst (zie boven);
- de tijdsdruk neemt eerder toe dan af;
- deze aspecten grijpen in elkaar.[16]

De tijdsfactor manifesteert zich aan de waarnemers ook op een andere manier. De crisis blijkt achteraf van korte duur te zijn geweest. Dit neemt niet weg dat crisissituaties als processen moeten worden beschouwd. In de internationale sfeer blijkt het procesmatige karakter van crisissituaties uit de opeenvolging van interacties en percepties. Tijdens de crisis worden de frequentie en intensiteit van de interacties en communicaties opgevoerd. Als het goed loopt is sprake van een versneld leerproces. Raakt men het spoor bijster, dan blijkt men in hoog tempo te 'ontleren'.[17]
De extreme situatie zelf vormt een onderdeel van een langduriger proces. De besluitvorming in crisissituaties is in sterke mate afhankelijk van pre-crisis variabelen. Het langduriger proces is evenals de cri-

sis op zich vatbaar voor een soepele reconstructie achteraf, welke het proces in fasen ordent. In de werkelijkheid moet men rekening houden met grillige patronen, het onverwacht opflikkeren van het crisisvuur en met 'horten en stoten'. Van begin tot einde blijken bovendien verschillende patronen van spanning en ontspanning mogelijk te zijn. Daarbij speelt het gedrag van de besluitvormers een belangrijke rol.

Ook de tijdsdimensie kan onderscheiden worden naar een objectief en een subjectief element. Zoals gezegd wordt de tijdsdimensie in hoge mate bepaald door de hoeveelheid informatie, welke tussen twee momenten verwerkt moet worden. Alleen hier al kunnen objectieve en subjectieve omstandigheden frontaal botsen. Cruciale informatie wordt immers soms niet onderkend – of door sommigen wel en door anderen weer niet. De urgentie van het reageren op binnenkomende informatie is afhankelijk van de subjectieve beoordeling van de informatie zelf en van de subjectieve mening over de te volgen gedragslijn. Crisisorganisaties institutionaliseren de tijdsdruk en urgentie. Zij routiniseren de omzetting van crisisinformatie in crisisbeslissingen. Daarmee rekken zij de eigen tijdsas op. Besluitvormers, die voor de eerste keer met een bepaalde crisis-input geconfronteerd worden, moeten binnen eenzelfde tijdvak veel meer doen: denken, proberen, zoeken, handelen. Zij maken vanzelfsprekend fouten, welke zij binnen de korte tijdsspanne nog moeten corrigeren ook.

Verrassing – Als het derde kenmerk van crisissituaties dient zich het verrassingselement aan. Verrassing vormt in menige crisis de basis voor het tijdgebrek waarin besluitvormers verkeren. Maar zij kan analytisch van de tweede dimensie onderscheiden worden. Ondanks een hoge verrassingsgraad is in bepaalde crisisomstandigheden toch sprake van niet al te veel tijdsdruk. Men kan op eventualiteiten voorbereid zijn; de verrassing blijft beperkt tot vragen als 'waar precies' en 'wanneer precies'. Anderzijds gebeurt het wel dat men alles precies heeft zien aankomen, maar eenvoudigweg ontoereikend geequipeerd is om de informatie te filtreren en beslissingen voor te bereiden. Men mist soms de intellectuele en andere vermogens om op een scherpe en dreigende ommekeer voor te zijn, ook al ziet men die aankomen.

Twee vragen bouwen hierop voort:

- in hoeverre kan nog van een verrassing gesproken worden, als de besluitvormers 'het *konden* zien aankomen'?
- in hoeverre is sprake van een verrassing dan wel een gespeelde verrassing?

De eerste vraag is betrekkelijk gemakkelijk te beantwoorden. Voor de bepaling van het crisiskarakter van een situatie moet men weten of de instanties, welke men aan een onderzoek onderwerpt feitelijk verrast werden. Zo is het crisiskarakter van de besluitvorming in eerste instantie het gevolg van het niet anticiperen door de besluitvormers op de crisis-stimulus. Wanneer de besluitvormers 'het hadden zien aankomen', lijkt de vraag interessant of buiten hun kring reeds anti-crisis maatregelen getroffen waren. Sommige eenheden in een politiek-bestuurlijk systeem kunnen van te voren op de hoogte zijn geweest van hetgeen bij 'verrassing' heeft plaatsgehad. Zij kunnen dit al dan niet aan de besluitvormers, bijvoorbeeld de politieke gezagsdragers, doorgegeven hebben. Maar dit alles heeft weinig betekenis, als de besluitvormers op het moment van de crisisuitbarsting toch verrast worden. Crises, met name internationale, worden vaak voorafgegaan door misleiding en 'over-warning'.[18] Dit maakt het trekken van conclusies – soms conclusies van morele aard over het falen van de gezagsdragers – tot een gecompliceerde zaak.

Reeds vlak na de uitbarsting kan het gebeuren dat de besluitvormers met 'profetische' informatie uit de pre-crisis periode geconfronteerd worden. De schok komt dan des te heviger aan en maakt de getroffen gezagsdragers in eerste aanleg nog kwetsbaarder. Naar aanleiding van Pearl Harbor (1941) is dit als volgt getypeerd: 'Surprise, when it happens to a government, is likely to be a complicated diffuse, bureaucratic thing'.[19] Men dient in dit verband te beseffen dat elke crisis zijn voorspellers achteraf kent. Die kunnen soms geen bewijzen daarvoor aandragen, soms echter wel. In Amsterdam 1966 kwam een duidelijke waarschuwing omtrent uitbreiding van rellen na die in de Marnixstraat op 13 juni 's nachts van J. A. H. Stokreef, officier van de Rijkspolitie en voor bijstand te Amsterdam gedetacheerd.[20]

Het tweede vraagpunt duidt op een soort pseudocrisis (zie boven). Het kan voor de gezagsdragers noodzakelijk of gewenst zijn te simuleren dat zij

verrast zijn. Wanneer zij 'het hebben zien aankomen' maar geen voorzieningen hebben getroffen om de bedreiging het hoofd te bieden, kunnen zij proberen zich op deze wijze aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken. In conflictsituaties wordt dan graag gewezen op het verbreken van beloften of een 'aanval in de rug' door de andere partij.
Met dit al is het verrassingselement wel een nogal ambigu crisiskenmerk. Het wordt bevestigd door de resultaten van enige simulatiespelen. Terwijl dreiging en tijd als geïsoleerde factoren vrij veel invloed hadden op de waarde van een aantal besluitvormingsvariabelen, bleek het effect van verrassing (non-anticipatie) zeer gering.[21] Men kan hieruit wellicht opmaken dat besluitvormers bij een confrontatie met een ernstig dreigement tot crisisgedrag zullen overgaan, ook al zijn zij op dit soort zaken voorbereid. Dit suggereert iets van een interne dynamiek van de besluitvorming rond ernstige omstandigheden.

De crisiskenmerken samengevat — Verrassing, tijd en dreiging zijn op velerlei manier met elkaar verweven. In crisissituaties versterken zij elkaar. Een bedreiging van de topwaarden of essentiële structuren van een organisatie of samenleving dwingt de besluitvormers tot handelen op een terrein dat hen vreemd is. Zij moeten snel handelen. Zij hebben niet geanticipeerd op de dreiging. In dit opzicht is er sprake van een 'samenloop van omstandigheden'.[22]
Tezamen accentueren de drie kenmerken dat crisisbesluitvormers te kampen hebben met onzekerheid. Ongewone informatie komt bij verrassing binnen en moet op korte termijn in doorslaggevende beslissingen omgezet worden. Onzekerheid en het hiermee samenhangende probleem van de juiste selectie en verwerking van informatie zijn typisch voor de besluitvorming in crisissituaties. Een enquête onder ambtenaren van het State Department wees uit dat men de onzekerheid van het besluitvormingsproces als een karakteristiek element van crisissituaties beschouwde.[23]
Het onderscheid tussen de objectieve en subjectieve benadering van het crisisbegrip kan met behulp van een diagram weergegeven worden (zie figuur 1). Er zijn in totaal 27 logische mogelijkheden.
De betekenis van de tweede kolom (de inbreng van subjectieve aspecten) kan als volgt geformuleerd

Figuur 1: Het objectieve en subjectieve crisisbegrip

	uitsluitend objectief	uitsluitend subjectief	objectief en subjectief
bedreiging			
tijd (urgentie)			
verrassing			

worden: 'Turning points are perceived by the decisionmakers'.[24] Het Thomas-theorema, hierboven aangeduid, heeft betrekking op de verhouding subjectief-objectief: de besmetting van de objectieve cellen door subjectieve waarnemingen. Naarmate men dieper in casussen van crisisonderzoek graaft, wordt het objectief-subjectief mozaiek veelkleuriger.
Onze crisisdefinitie sluit aan bij die van Hermann. Wij definiëren een crisis als een ernstige bedreiging van fundamentele waarden en/of essentiële structurele elementen van een systeem, waarbij het verrassingselement in enigerlei opzicht van betekenis is en op korte termijn beslissingen met belangrijke gevolgen genomen (moeten) worden. Deze definitie leent zich voor een objectieve zowel als subjectieve invulling. De drie genoemde kenmerken kunnen verschillende waarden aannemen. Een situatie neemt in sterker mate een crisiskarakter aan, naarmate zij hoger scoort op deze drie dimensies. Om van een crisis te kunnen spreken moet de situatie op elke dimensie, in het bijzonder op die van de bedreiging en de tijd (urgentie), een hoge score halen. Wat een hoge score is wordt bepaald in de operationaliseringsfase van het crisisonderzoek. Daarbij spelen verschillende factoren een rol, niet in de laatste plaats het differentiërend vermogen van de te hanteren operationele definitie. Binnen de crisispopulatie moet gezocht worden naar mogelijkheden tot categorisering naar de ernst van de crises. Zonder een analytisch en operationeel onderscheid tussen crises en niet-crises kan men niet goed werken.

2 Typologieën van crisis

Er is geen algemene sociaalwetenschappelijke of bestuurskundige crisistheorie. Wel is er enig zicht op overeenstemming over de basiskenmerken van crisissituaties. Via de begripsvorming worden differentiatiemogelijkheden geschapen. Maar een verklaring van crisissituaties en daarop gericht politiek,

bestuurlijk en sociaal handelen is nog ver weg. Op zijn hoogst kan men zeggen dat er van oudsher veel ijver is op dit onderzoeksterrein en dat derhalve langs inductieve weg vooruitgang wordt geboekt.
In de gegeven omstandigheden hangt een typologie van crises sterk af van de specifieke probleemstelling waarmee men crisisonderzoek aanvat. Daarbij is het heel goed mogelijk dat de typologie gebaseerd wordt op indelingscriteria, welke met een verklaring van crisisgedrag weinig van doen hebben. Crisistypologieën lijken vaak geïnspireerd te worden door voorbeelden in plaats van door logische constructies binnen een begripsmatig of zelfs voorlopig verklarend raamwerk. Men kan zich niet tevreden stellen met de impliciete typologie van figuur 1. Die is zozeer tegen de crisisdefinitie aangebouwd dat zij pas interessant wordt in relatie tot andere typologieën.
Er zijn tal van tweedelingen denkbaar, die soms wel en soms niet zinvol gebruikt kunnen worden. Bij deze tweedelingen gaat het gewoonlijk om bepaalde aspecten, welke verbonden zijn met de kenmerken van onze crisisdefinitie. Ook hier betreft het vooral de eerste twee kenmerken: bedreiging en urgentie. Appendix A geeft een voorbeeld van dergelijke tweedelingen, gecombineerd met een onderscheid tussen systeemniveaus.

Bedreiging

1 – Waar komt de bedreiging vandaan? *Exogeen* veroorzaakte crises ontstaan door bedreiging van buiten het bedreigde systeem. *Endogene* crises ontstaan binnen het bedreigde systeem zelf. Internationale crises zijn exogeen, maar kunnen tot endogene crises leiden (Duitsland 1914-1918).
2 – Welke krachten veroorzaken de crisis? Een *opgelegde* crisis, veelal maar niet noodzakelijk exogeen, ontstaat onafhankelijk van de verantwoordelijke gezagsdragers in het bedreigde systeem. Een *zelf veroorzaakte* crisis berust op bewust of onbewust gemaakte keuzen binnen het systeem zelf; bewust gemaakte keuzen duiden op crisiscreatie. Hoewel opgelegde crises onafhankelijk van de verantwoordelijke gezagsdragers ontstaan, zegt dit niets over opvattingen omtrent verwijtbaarheid en schuld. Het is niet ongewoon dat de bevolking door natuurlijke krachten veroorzaakte crises aan de overheid verwijt.
3 – Wie worden bedreigd? *Conflict*crises ontstaan rond onverenigbare belangen, opvattingen of handelingen. *Solidariteits*crises zijn het gevolg van verbondenheid met de andere leden van het systeem. In conflictcrises is sprake van de bedreiging over en weer van meerdere partijen ('oorlogen'). In solidariteitscrises wordt het systeem als geheel (alle groepen) bedreigd. Het leek er even op tijdens de oliecrisis in 1973-1974.
4 – Waartoe strekt de bedreiging? Bij een *defensieve* crisis stelt men zich teweer tegen bedreiging van de status quo. Een *offensieve* crisis ontstaat indien de bedreiging van eigen waarden of structuren voortkomt uit eigen pogingen die status quo te veranderen. Niet alleen in de internationale sfeer is deze tweedeling toepasbaar. Zij verwijst bijvoorbeeld ook naar conflictcrises, waarin de eigen kaarten worden overspeeld. In Amsterdam 1966 werd de overheid met een defensieve crisis geconfronteerd. De Provobeweging kwam in een offensieve crisissituatie terecht; zij had geen afdoend antwoord op de eigen pogingen de status quo te veranderen.

Tijd en urgentie

5 – Kunnen beslissingen snel genomen worden? Een *gesloten* crisis voltrekt zich in een min of meer geïsoleerd systeem. Ondanks de crisis blijft de te verwerken informatie binnen de perken. De crisis voltrekt zich onder 'bekenden'. Er kan een interne crisiscultuur ontstaan (gijzelingen). Een *open* crisis wordt veel sterker door de omgeving van het betrokken systeem beïnvloed, terwijl die omgeving zelf meer invloeden van de crisis ondergaan. Het nemen van beslissingen wordt hier gewoonlijk bemoeilijkt. De kwaliteit van de belissingen kan er evenwel door verbeterd worden. Crisisprocessen laten soms een overgang van een gesloten naar een open crisis zien (bijvoorbeeld Dennendal 1973-1974; wellicht ook de gijzelingen bij De Punt en in Bovensmilde 1977).
6 – Wie worden bij de besluitvorming betrokken? In de openbare bestuurscontext kan men een onderscheid maken naar het *bestuurlijk niveau* en het *bestuurlijk orgaan* dat met een crisis wordt geconfronteerd. Crises op locaal niveau worden veelal met behulp van de hogere niveaus en de daar voorhanden middelen bedwongen. De besluitvorming in crises, waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn, verloopt veelal stroef. Zij wordt gehinderd door coördinatieproblemen. Ondanks de verstrekking van hulp en bijstand door organisaties, die in een hogere

bestuurslaag opereren, mag men bovendien niet vergeten dat locale crisissituaties vaak mede resulteren uit bestuurlijk tekortschieten van centrale organen. De sfeer in Amsterdam 1966 werd onder meer vertroebeld door de regeringsbeslissing het huwelijk van Beatrix en Claus in Amsterdam te doen plaatshebben.

3 Theoretische aspecten van crisisbesluitvorming

Er zijn tal van besluitvormingstheorieën in omloop. Deze theorieën geven hun eigen antwoord op vragen betreffende het proces van besluitvorming en de kwaliteit van de genomen beslissingen. Tot de gestelde vragen behoren die omtrent de informatie, waarop de genomen beslissingen gebaseerd zijn, de kosten (financieel, materieel en personeel) van de besluitvorming en de tijd, welke aan de voorbereiding van een beslissing besteed wordt. Dergelijke vragen zijn van groot gewicht bij de analyse van crisisbesluitvorming.

De belangrijkste besluitvormingstheorieën zijn de rationeel-synoptische theorie, de 'satisficing' theorie, de incrementele theorie en de niet-beslissingtheorie.[25] De *rationele* theorie werkt met de volgende veronderstellingen: (1) de besluitvormer kent alle alternatieve mogelijkheden waaruit te kiezen valt, (2) hij kent alle consequenties van iedere alternatieve mogelijkheid en (3)hij plaatst de alternatieven in een volgorde, die bepaald wordt door de prefereerbaarheid van de gevolgen. Op deze gronden komt de besluitvormer tot zijn beslissing: hij kiest dat alternatief dat leidt tot de meest geprefereerde consequentie.

De rationele theorie formuleert het principe van de maximalisatie. Rationele beslissingen zijn de 'beste'. Men zoekt net zo lang totdat men de beste oplossing voor een probleem gevonden heeft. De theorie lijkt op één punt inpasbaar in een crisissituatie. Zij accentueert de kwaliteit van de besluitvorming. Omdat in crisissituaties doorslaggevende beslissingen genomen moeten worden, is het van groot belang geen fouten te maken en zoveel mogelijk informatie uit zoveel mogelijk bronnen te verzamelen. Desondanks is de rationele aanpak strijdig met één van de belangrijkste aspecten van crisissituaties: de tijdsdruk. Rationele besluitvorming kost veel tijd. Het voldoen aan de condities voor rationele besluitvorming is op zichzelf nauwelijks mogelijk. De theorie stelt een norm. Deze norm wordt in de verste verte niet bereikt onder crisisomstandigheden, waar tijdnood en de urgentie van het nemen van beslissingen, ongeacht de voorhanden informatie, vaak voorop staan.

De *'satisficing'* theorie is ontwikkeld door Simon.[26] Deze theorie neemt afstand van het maximaliseringsprincipe. Volgens Simons theorie stellen besluitvormers een aspiratieniveau vast (een bepaalde doelstelling) en kiezen zij vervolgens de allereerste mogelijkheid, waarmee dit niveau bereikt wordt. Zij zoeken niet verder naar een wellicht betere oplossing. Besluitvormers zoeken feitelijk (empirie) en moeten volgens Simon zoeken (norm) naar bevredigende oplossingen.

Deze theorie lijkt bij uitstek geschikt voor toepassing in crisissituaties. In de eerste plaats duidt zij precies op hetgeen bij het nemen van een crisisbeslissing voorop staat: men mag geen fouten maken. De beslissing mag niet tot oorlog leiden, waar vrede gezocht wordt. Optreden tegen kapers mag niet tot slachtoffers onder de gegijzelden leiden, indien de primaire doelstelling van de besluitvormers het vrijkrijgen van de gegijzelden is. In de tweede plaats geeft de theorie een aanzet tot de hierboven vermelde 'strategy of conflict', die in conflictcrises dikwijls geboden is. Het zoeken naar bevredigende in plaats van maximale baten impliceert dat men binnen het raam van de primaire doelstelling tot compromissen bereid is. 'Satisficing' stimuleert tot crisisbeheersing. Zij onderdrukt de neiging voordeel uit een crisissituatie te halen, wanneer het voorkomen van (ernstig) nadeel centraal moet staan. In de derde plaats sluit deze theorie aan bij de entourage van het crisisproces. De urgentie van het nemen van een beslissing noopt tot aanvaarding van een voorstel, dat het aspiratieniveau haalt. De tijd en kosten, die heen gaan met het formuleren van zulk een voorstel, zijn toch al niet gering.

De *incrementele* theorie is vooral bekend geworden dankzij Lindblom, die er onder meer de naam 'doormodderen' aan gegeven heeft.[27] Incrementele besluitvorming kenmerkt zich door tevredenheid met marginale verandering. De incrementele besluitvormer volstaat met een zeer beperkte inventarisatie van mogelijkheden. Hij concentreert zich op een gering aantal consequenties van deze mogelijkheden. Hij past zijn doeleinden ten dele bij zijn middelen aan. De besluitvorming wordt in sterke mate bepaald door distantie ten opzichte van onbekende

informatie en aanvaarding van vertrouwde informatie.
De incrementele theorie maant tot voorzichtigheid. In zoverre biedt zij aanknopingspunten voor de analyse van crisisbesluitvorming. Maar haar kracht bewijst zij dan toch eerder in de ontspannings- dan in de kritieke fase van het crisisproces. In de kritieke fase lost besluitvorming-met-kleine-stapjes weinig op en kan zij ertoe leiden dat de besluitvormers 'run out of time'. Crisissituaties zijn bovendien piekgebeurtenissen. Aan vertrouwde informatie ('vested knowledge') bestaat minder behoefte.[28] Incrementele besluitvorming kan hier hoogstens betekenen dat men gebruik maakt van voorhanden informatie over voorgaande crises. Dit brengt gevaren met zich mee: fixatie op het verleden; bureaucratisering van unieke, niet te categoriseren crisisinformatie in de periode tussen de vorige en deze crisis ('draaiboeken'); het bestendigen en cultiveren van een conserverende crisiscultuur.[29]
Deze kwalificaties zeggen niets over het proces van besluitvorming na het moment waarop men, bijvoorbeeld en petit comité, een crisis-beleidslijn uitgestippeld heeft. Daarbinnen passen kleine stapjes vooruit heel wel. Ook dan echter moet men rekening houden met plotselinge koerswendingen. Dit geldt vooral in crisissituaties, waarin men het niet alleen voor het zeggen heeft, maar met anderen in conflict verwikkeld is. Een voorbeeld vormt de besluitvorming in Washington in juni 1950 met betrekking tot het overschrijden door Noordkoreaanse troepen van de 38e breedtegraad. Van meet af aan stond Truman op het beperkt houden van het conflict. Binnen dat kader ging men stap voor stap te werk, zelfs met inbegrip van het herdefiniëren van de situatie.[30]
De theorie van de *niet-beslissingen* zoekt naar verklaringen voor het feit dat besluitvormende instanties onder bepaalde omstandigheden geen beslissing nemen, hoewel er problemen genoeg lijken te zijn die om een oplossing vragen.[31] Deze theorie refereert aan uiteenlopende situaties: het anticiperen op niet-uitvoering van een beslissing; het op zijn beloop laten; even afwachten; bewuste pogingen een probleem buiten de politieke arena te houden zowel als onbewuste, soms ook onbedoelde, blindheid voor de problemen. Niet-beslissingen komen erop neer dat men niets doet of zelfs wil doen. De verklaring wordt gewoonlijk hierin gezocht dat de besluitvormende instanties tevreden zijn met de bestaande verdeling van kosten en baten. De erkenning en oplossing van problemen zouden hen schaden.
Deze theorie heeft weinig nut voor crisisbesluitvormers. Zij worden immers geconfronteerd met ernstige dreigingen, die urgente beslissingen noodzakelijk maken. De hoofdzaak is het nemen van een beslissing op korte termijn. Ook hier geldt dat binnen het kader van de uitgestippelde lijn – derhalve gegeven het moment en de inhoud van de kritieke beslissing – zulke activiteiten als afwachten, natrekken van informatie, afzien van primaire reacties en anticiperen op gevolgen van een beslissing geboden kunnen zijn.

4 Naar een crisistheorie

Uit onze analyse van het crisisbegrip (paragraaf 1) komt naar voren dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een objectieve en een subjectieve benadering van crises. Dit onderscheid is samengevat in de zienswijze dat wat voor de één een crisissituatie is zulks nog niet voor de ander behoeft te zijn en dat wat de onderzoeker als een crisissituatie definieert door ermee geconfronteerde groepen en individuen nog niet als zodanig opgevat behoeft te worden. Het onderscheid werkt door in de analyse van verschillende crisistypen (paragraaf 2). Het verschil tussen objectieve crisisomstandigheden en subjectieve waarnemingen daarvan kan ook voor de besluitvorming verstrekkende gevolgen hebben (paragraaf 3). Ad extremis kan het resulteren in niet-beslissingen, waar crisisbeslissingen geboden zouden zijn, en in crisisbeslissingen, waar geen enkele reden daartoe zou bestaan. Dit laatste kan zelfs tot ongewenste crisiscreatie leiden.
Wij hebben vooral aandacht besteed aan de crisispercepties en -gedragingen aan de kant van de overheid en andere besluitvormende instanties. Daarmee heeft de analyse primair in het teken gestaan van de crisispreventie, crisisanticipatie en vooral crisisbeheersing. Crisiscreatie, crisisvoorbereiding en crisisescalatie lijken illustraties van pathologisch overheidshandelen. Dit perspectief behoeft aanvulling. Het geeft 'the view from the top'.[32] Het remt de ontwikkeling van een verklarende en voorspellende crisistheorie af, omdat het bij voorbaat de rollen van de overheid en andere organisaties en groepen in de crisiscontext vastlegt.
De aanzet tot een crisistheorie, die wij hier geven,

wil meer inzicht verschaffen in de achtergronden van crisissituaties en de besluitvormingsprocessen tijdens crises. De voorspelling van crisissituaties, ook al zal die toch nooit meer dan een voorspelling van algemene aard kunnen zijn, en van de inhoud en uitkomsten van crisisbesluitvorming ligt verder weg. Wij richten ons met onze aanzet in het bijzonder op analyseproblemen rond conflictcrises (zoals Amsterdam 1966, gijzelingen): conflictachtergronden, perceptieverschillen en uiteenlopende doelstellingen, keuzevraagstukken in de besluitvormingsfasen, de waardering van de uitkomsten van de crisis. Conflictcrises roepen fundamentele vragen op over de definitie van de situatie, de rol van de overheid en de normen, waarop men aanbevelingen betreffende crisisbestrijding baseert.[33]

Allereerst onderscheiden wij een viertal analytische fasen: (1) de (pseudo)orde, (2) de verandering, (3) de uitbarsting en (4) de gevolgen.

Deze vier fasen corresponderen met een viertal centrale problemen en crisisperspectieven. In de *eerste* fase plaatsen wij de maatschappelijke en politieke polarisatie. Tevredenheid en legitimiteit botsen met ontevredenheid en illegitimiteit. Tevredenen en legitimiteit verschaffende groepen definiëren de situatie in termen van de bestaande orde. Zij zien geen crisisverschijnselen. Er is een beperkte, geroutineerde infrastructuur voor *crisispreventie*. Tegenover hen staan ontevreden groepen, die de legitimiteit van het politieke regime niet erkennen. Zij definiëren de situatie als een pseudo-orde, in stand gehouden door repressie en 'structureel geweld'. Zij stellen zich in op *crisiscreatie*.

In de *tweede* fase worden aan beide zijden de regulering en organisatie van het veranderingsproces ter hand genomen. Ter verdediging van de 'bestaande orde' opereren onder meer de politie en de krijgsmacht. De bestuursdiensten vervullen een soortgelijke functie. Voor de *crisisanticipatie* is binnen dergelijke organisaties het inlichtingenwerk van bijzonder gewicht. De andere kant prepareert zich met soortgelijke, veelal wel primitiever middelen op de door haar uit te voeren 'verrassingsaanval'. Tegenover crisisanticipatie staat *crisisvoorbereiding*.

In de *derde* fase heeft de uitbarsting plaats. Aan beide zijden staat de besluitvorming centraal. Het gaat om concrete keuzevraagstukken. Naast strategische beslissingen moeten ook beslissingen van operationele aard genomen worden: wie worden wanneer, waar en hoe ingezet. Ter ene zijde wordt deze fase gefixeerd op *crisisbeheersing*. Men streeft naar het behoud van de essentiële structuren en waarden van de 'bedreigde orde'. Ter andere zijde is de uiterste consequentie een streven naar *crisisescalatie*. Minder ver gaat het bemoeilijken van processen van crisisbeheersing. Crisisescalatie past in dit theoretische kader als een logich vervolg op de polarisatie en de inspanningen welke men zich in de veranderingsfase getroost heeft (crisisvoorbereiding).

In de *vierde* fase komt men op het beginpunt terug, tenzij de crisisuitbarsting een therapeutische werking heeft en derhalve een depolariserend effect heeft. Een 'strategy of conflict' kan gevolgd worden door consensusvorming in deze fase. Rechtstreekse terugkoppeling naar het beginpunt, dat wil zeggen naar een toestand van polaire tegenstellingen, is het gevolg van uiteenlopende percepties omtrent het resultaat van de crisis. De succesvolle beheersing van de crisis heet aan de andere kant de noodzaak van hernieuwde crisiscreatie, beter voorbereid en van een nog dreigender karakter. En het uit de hand lopen van de crisis heet daar een succesvolle stap naar een àndere orde, waarin crisispreventie een vanzelfsprekendheid zal zijn.

In figuur 2 vatten wij de aanzet tot een crisistheorie samen. Een drietal kanttekeningen is op zijn plaats. Ten eerste is er de nadruk op conflictcrises. Wij redeneren dat hier gaat om een zeer complex crisistype. Onze theoretische constructie kan partieel gehanteerd worden met betrekking tot minder gecompliceerde crisissituaties. Zij is ook bruikbaar voor minder polaire crisisomstandigheden. Conflicterende partijen kunnen bijvoorbeeld beide uit zijn op crisisbeheersing. Het kan gebeuren dat men zich voorbereidt op een crisis, maar tijdens de crisis terugdeinst voor wat men zelf in het leven heeft geroepen (Provo Amsterdam 1966; wellicht ook Dennendal 1974; sommige gijzelingen).

Ten tweede biedt deze aanzet mogelijkheden tot een dynamische theorie.

Niet alleen kan men de crisissituatie zelf laten 'bepalen', welke organisaties en groepen in een crisisproces preventief dan wel creërend, anticiperend dan wel voorbereidend, beheersend dan wel escalerend functioneren – maar ook, welke organisaties en groepen (overheidsinstanties bijvoorbeeld) naar de andere kant 'overlopen', of beginnen te sympa-

Figuur 2: Naar een crisistheorie

1 (pseudo)orde	polarisatie	crisispreventie ⟷	crisiscreatie
2 verandering	organisatie	crisisanticipatie ⟷	crisisvoorbereiding
3 uitbarsting	besluitvorming	crisisbeheersing ⟷	crisisescalatie
4 gevolgen	polarisatie	crisispreventie ⟷	crisiscreatie

thiseren met of zich neerleggen bij de standpunten ter andere zijde. Tevens kan men zich bezighouden met de vraag, in welke fasen deze dynamiek toe- en afneemt.
Ten derde kan men uit deze beschouwingen aanbevelingen 'naar beide kanten' halen. De lessen van onze theoretische analyse komen er voor alle partijen op neer dat het beheersen van crises — laat staan crisisescalatie — geen oplossing biedt voor fundamentele conflicten. Voorkomen is beter dan beheersen.

Appendix A: Typologie van crisissituatie
Deze typologie is tentatief. Zij hanteert de tweedelingen vermeld in paragraaf 5, met uitzondering van de defensief-offensief tegenstelling. Bij de voorbeelden dient in aanmerking te worden genomen dat de systeemniveaus veelal een uitdrukkelijke keuze voor een bepaalde benadering van de crisissituatie impliceren.
Zie voor een soortgelijke typologie A. H. Barton, Communities in Disaster, Garden City 1969, pp. 42-45.

	exogeen				*endogeen*			
systeem-	*conflict*		*solidariteit*		*conflict*		*solidariteit*	
niveau	*gesloten*	*open*	*gesloten*	*open*	*gesloten*	*open*	*gesloten*	*open*
internationaal	Honduras-El Salvador	Yom Kippur oorlog		Sahel hongersnood	Rusland-China (beginperiode)	Biafra	balance of terror	
nationaal	Duitsland 1918		watersnood 1953	oliecrisis 1973-1974	gijzelingen 1975	gijzelingen 1977		werkloosheid
provinciaal (regionaal)			Rio Grande overstroming					
locaal	gijzeling Franse Ambassade		Hirosjima		Amsterdam Nieuwmarkt	Amsterdam 1966		
organisationeel	successie			mijnramp Lengede		Dennendal		

Noten

In deze notenlijst treft men de volgende afkortingen aan:

ABS	*American Behavioral Scientist*
AJS	*American Journal of Sociology*
APSR	*American Political Science Review*
ASQ	*Administrative Science Quarterly*
ASR	*American Sociological Review*
JCR	*Journal of Conflict Resolution*
PSQ	*Political Science Quarterly*

[1] ISONEVO, *Studies in the Holland flood disaster 1953,* 4 volumes (Amsterdam 1955). Samengevat in J. E. Ellemers, *De februari-ramp* (Assen 1956).

[2] Commissie van Onderzoek Amsterdam: eerste en tweede interim rapport en slotrapport (Den Haag 1967).

[3] W. Albeda et al., *Crisis op de korrel,* (Rotterdam 1974).

[4] M. P. C. M. van Schendelen, *De Machtigingswet als casus van wetgeving,* (te verschijnen); U. Rosenthal en G. H. Scholten, *Crisis en continuïteit* (Alphen aan den Rijn 1977). Laatstgenoemde publicatie heeft betrekking op onderzoek met financiële steun van de Nederlandse organisatie voor zuiver wetenschappelijk onderzoek (ZWO).

[5] Samengevat door A. H. Poot, Crises en het openbaar bestuur, in: *Tijdschrift voor de Politie,* 38 (1976), 123-132 en 153-162.

[6] C. Hermann, *Crisis in foreign policy* (New York 1969), z.j.

[7] R. A. Stallings, The community context of crisis management, in: *ABS,* 16 (1973), 217.

[8] K. Boulding, *Conflict and defense* (New York 1962), 265; G. H. Snyder, Crisis bargaining, in: C. Hermann (ed.), *International crisis* (New York 1972), 227-228.

[9] W. J. Thomas and F. Zaniecki, *The Polish peasant in Europe and America* (New York 1965).

[10] W. J. Thomas and D. S. Thomas, *The child in America* (New York 1928), 572.

[11] Zie bijvoorbeeld T. C. Schelling, *The strategy of conflict* (New York 1960).

[12] J. Robinson, The concept of crisis in decision-making, in: N. Rosenbauw (ed.), *Readings on the international political system* (Englewood Cliffs 1970), 82.

[13] J. A. A. van Doorn, Crisis of pseudocrisis? in: Albeda et al., *op. cit.,* 15.

[14] D. Braybrooke and C. E. Lindblom, *A strategy of decision* (New York 1963), 79.

[15] K. Miller and I. Iscoe, The concept of crisis, in: *Human Organization,* 22 (1963), 196.

[16] A. J. Wiener and H. Kahn, *Crisis and arms control* (New York 1962). Maar voorzichtigheid is geboden. Besluitvormers 'bepalen' in belangrijke mate zelf hoe lang zij een beslissingsproces laten duren. De inhoud van het probleem schijnt niet de enige factor van belang te zijn. Zie R. W. Pollay, The structure of executive decisions and decision times, in: *ASQ,* 15 (1970), 459-471.

[17] K. W. Deutsch, Zum Verständnis von Krisen und politischen Revolutionen, in: M. Jänicke (hrsg.), *Herrschaft und Krise* (Opladen 1973), 182-200.

[18] Zie het verslag van de Israelische informatieverwerking aan de vooravond van de Yom Kippur oorlog in Y. Ben-Porat et al., *Kippur* (Tel Aviv 1973), en de treinpsychose na de gijzelingen in Noord-Nederland (1977).

[19] T. C. Schelling, Forword, in: R. Wohlstetter, *Pearl Harbor* (Stanford 1962), viii.

[20] Commissie van Onderzoek Amsterdam, *op. cit.,* bijlage 30, eerste interimrapport.

[21] C. F. Hermann, *Threat, time and surprise: a simulation of international crisis* (Princeton Symposium on International Crisis 1969).

[22] Dit beeld is geschetst door J. M. M. de Valk, *De maatschappij als samenloop van omstandigheden* (Jaarboek Erasmus Universiteit Rotterdam 1973-1975).

[23] H. H. Lentner, The concept of crisis as viewed by the United State Department, in: Hermann (ed.), *International Crisis, op. cit,* 125.

[24] Wiener and Kahn, *op. cit.,* 8.

[25] Besproken in U. Rosenthal, M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving* (Alphen aan den Rijn 1977), hoofdstuk 8.

[26] H. A. Simon, *Administrative behavior* (New York, 1945).

[27] C. E. Lindblom, The science of muddling through, in: W. J. Gore and J. W. Dyson (eds.), *The making of decisions* (London 1964), 155-179.

[28] Aldus ook Y. Dror, *Public policymaking reexamined* (Scranton 1968), 143-147.

[29] Vanuit de organisatietheorie komen dergelijke waarschuwingen nog maar zelden. Zie J. G. March and J. P. Olsen, The uncertainty of the past, in: *European Journal of Political Research,* 3 (1975), 147-171.

[30] R. C. Snyder and G. D. Paige, The United States decision to resist aggression in Korea, in: *ASQ,* 3 (1958), 341-378.

[31] P. Bachrach and M. S. Baratz, *Power and poverty,* (New York 1970), part one. Ook in: *APSR,* 57 (1963).

[32] Deze problematiek wordt besproken door U. Rosenthal, Politieke orde, in: M. van Schendelen (red.), *Kernthema's van de politicologie* (Meppel 1976), 36-77.

[33] De nu volgende passages zijn mede geïnspireerd door G. A. Almond et al. (eds.), *Crisis, choice and change* (Boston 1973), chapters 2 en 10, en T. R. Gurr, *Why men rebel* (Princeton 1972), in het bijzonder chapters 8-9-10.