

## Literatuur: beleid onder buitengewone omstandigheden als vergeten onderzoeksgebied

### Prof. dr. U. Rosenthal

Hoogleraar in de bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is geïnteresseerd in beleid en bestuur ten tijde van crises en doet op dit terrein empirisch onderzoek. *Adres:* Erasmus Universiteit, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. 010-525511.

### 1. Inleiding

In menig opzicht loopt de beoefening van de sociale wetenschappen in Nederland achter bij die in een aantal andere landen. Een markant voorbeeld is het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar 'unscheduled events': gebeurtenissen die de dagelijkse gang van zaken in korte tijd drastisch verstoren. In Nederland wordt nauwelijks iets gedaan aan de sociaal-wetenschappelijke analyse van rampen, grootschalige confrontaties tussen antagonistische partijen, of zulke intrigerende sociale verschijnselen als geruchten, massapsychoses en hysterieën. De opkomst en ondergang van sociale bewegingen wordt weliswaar in talloze geschriften besproken, maar sociaal-wetenschappelijke analyses zijn ook op dit gebied zeer beperkt. Er wordt meer ge- en veroordeeld dan wetenschappelijk onderzocht.

Het is niet verwonderlijk dat het bijzondere in de sociale wetenschappen hier te lande weinig aandacht krijgt. Allereerst is er de gemakzucht van de sociale wetenschappen in Nederland. Het opsporen van regelmatigheden en patronen is gemakkelijker naarmate de sociale wetenschappen zich beperken tot onderzoek van verschijnselen die een voor iedereen herkenbare systematiek in zich bergen: vijf dagen in de week naar het werk, elk weekend recreëren, elke dag ontbijten, één keer per vier jaar naar de stembus voor de gemeenteraadsverkiezingen, percentages leerlingen van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Daarnaast is onderzoek te doen. Het voldoet bovendien geheel en al aan het normatieve beeld dat derden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek hebben. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek moet een flauw aftreksel zijn van wat de natuurwetenschappen vermogen, maar kwantiteiten in tabellen, waarbinnen men zelf een plaatsje kan zoeken ('wij gaan op zondag ook altijd met de auto weg'), vergoeden veel.

Een tweede reden is dat de hoge plaatsen op de prestigeladder van de sociale wetenschappen lange tijd gereserveerd zijn geweest voor vakgebieden met

geavanceerde methoden en technieken. Juist in Nederland zijn sociale wetenschappers lange tijd onder de indruk geweest van Amerikaanse analyses waarin cohorten, regressielijnen en tijdreeksen het onbenullige karakter van de onderzochte verschijnselen plachten te compenseren. Onderzoek naar buitengewone situaties werd graag overgelaten aan wetenschappen die vanuit dit perspectief nog in een fase van onderontwikkeling leken te verkeren. Schokkende gebeurtenissen, massabewegingen en hysterieën waren voor psychologen en rijp voor literaire geschiedbeoefening.

Een derde reden is het ongunstige maatschappelijk-politieke gesternte waaronder de belangstelling voor het bijzondere gecultiveerd zou moeten worden. Tot de jaren zestig was het sociale en politieke klimaat niet erg ontvankelijk voor de studie van buitengewone situaties. In een verzuilde samenleving, waarin de elites prijs stelden op een hoge organisatiegraad en op voorspelbare patronen van sociaal en politiek gedrag, paste nauwelijks wetenschappelijk onderzoek naar mobilisatieprocessen en maatschappelijke fluctuaties. Bij een symbiotische relatie tussen elites en achterbannen misstond sociaal-wetenschappelijke aandacht voor contestatie en confrontatie – of het moest om toegepast en 'dus' vertrouwelijk onderzoek gaan. Treffend was ooit de manier waarop een markante sociaal-wetenschappelijke analyse van de watersnoodramp van februari 1953 van een omslagstempel 'strikt vertrouwelijk – niet voor publikatie' voorzien werd (*Studies in Holland Flood Disaster 1953*). Ellemers mocht in iets meer dan honderd bladzijden de voornaamste resultaten 'voor het Nederlandse volk toegankelijk' maken; ISONEVO-directeur Groenman kenschetste de publikatie als 'een leerboek voor de sociale psychologie', ook al moest hij erkennen dat er ook 'sociologische kanten' aan de ramp waren (Ellemers, 1956, p. vi-vii).

De tamelijk snelle veranderingen in het maatschappelijke en politieke bestel van de tweede helft van de jaren zestig en van de jaren zeventig gaven op zich

meer dan voldoende stof voor onderzoek naar 'unscheduled events'. Met die veranderingen ging evenwel een fervent progressief moralisme gepaard dat allerminst bevorderlijk was voor een sensitieve sociaal-wetenschappelijke bestudering van dergelijke verschijnselen. Voor zover de aandacht uitging naar al dan niet abrupte verstoringen van de sociale of politieke orde, waren standpunten belangrijker dan argumenten en sentimenten belangrijker dan sociaal-wetenschappelijke analyse.

Buitengewone situaties zouden veel meer aandacht van de sociale wetenschappen moeten krijgen. Vanuit methodologisch oogpunt is de stelling verdedigbaar dat dergelijke omstandigheden laboratoriumexperimenten in de sociale werkelijkheid opleveren. Er is geen manipulatie van sociale processen nodig om sociologische factoren van extreme waarden te voorzien. Bij het welig tieren van zogeheten beleidsexperimenten – even kostbaar als beperkt in hun reële betekenis – is het nooit weg buitenissige situaties als experimenten-in-de-werkelijkheid aangereikt te krijgen.

Voor de sociale wetenschappen geldt dat hun veerkracht in belangrijke mate bepaald wordt door de mate waarin zij 'unscheduled events' wetenschappelijk hanteerbaar weten te maken. Hoe interessant de sociale en politieke patronen van het alledaagse leven ook mogen zijn, minstens zo belangwekkend zijn de sociale en politieke structuren die in buitengewone situaties domineren. De sociale wetenschappen mogen en moeten getoetst worden op hun beschrijvende en verklarende (dus ook voorspellende) kracht ten aanzien van het buitengewone. Het wekt weinig bewondering wanneer men de sociale wetenschappen bij voorbaat wenst te vrijwaren van enige bemoeienis met weerbarstige studiestof. De verrassingsgraad en het onvoorspelbare van 'unscheduled events' vormen nauwelijks een geldig excuus. De sociale wetenschappen zijn er nu juist voor om ook bij zulke gebeurtenissen te zoeken naar patronen en structuren.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de sociaal-wetenschappelijke analyse van het buitengewone, aan de hand van recente wetenschappelijke literatuur op dit terrein. Zoals te verwachten is, betreft het hier vooral buitenlandse studies. Hier en daar zal bovendien gereageerd worden op commentaren gewijd aan mijn pogingen via de studie van overheidsbesluitvorming in extreme situaties belangstelling te wekken voor dit type onderzoek (Rosenthal, 1984).

## 2. Buitengewone situaties: een spectrum van verschijnselen

Buitengewone situaties treft men onder uiteenlopen-

de termen in de sociale wetenschappen aan. In de Verenigde Staten is geruime tijd gebruik gemaakt van de term 'unscheduled events'. In combinatie met besluitvormingsanalyse heeft de term 'crises' opgang gemaakt – en dan nog vooral met het oog op internationale confrontaties. In relatie tot managementvraagstukken komt men bovendien de term 'emergencies' tegen; zo'n term heeft uiteraard een sterk normatieve lading ('de een zijn dood is de ander zijn brood').

Vervolgens zijn er termen in omloop die strikt genomen weliswaar geen directe band met het buitengewone hebben, maar toch associaties daarmee oproepen. Een treffend voorbeeld is het kennisgebied van het 'collectief gedrag'. Daarbinnen heeft vaak onmiddellijk een inperking plaats tot 'rumors, crazes, panics, riots, and revolutions' – kortom tot de 'mysterious forces' achter de sociale werkelijkheid (Smelser, 1962, p. 1). Daarbij vergeleken maakt de categorie collectieve gedragingen die wij 'sociale bewegingen' noemen, al een gestructureerde en vertrouwde indruk.

Opvallend genoeg wordt het buitengewone in ons land alleen in de juridische zin letterlijk genomen. Het ontbreekt hier niet aan regelgeving voor 'buitengewone omstandigheden'. In bijna elke beleidssector kan men instellingen en functionarissen aantreffen die zich met dergelijke zaken bezig houden. Maar buitengewoon is dan alleen buitengewoon als er 'buitengewoon' op staat.

In de internationale literatuur ontbreekt het voorts nog aan omvattende typologieën van buitengewone situaties. Elk van de eerder genoemde termen wordt vroeg of laat als een 'container-begrip' aangemerkt, maar er wordt weinig gedaan aan systematische differentiatie. Het kost de nodige moeite om binnen afzonderlijke categorieën buitengewone situaties enige orde aan te brengen: natuurrampen versus 'man-made' rampen; internationale versus binnenlandse crises; confrontaties tussen de overheid en burgers versus confrontaties waarbij de overheid een arbiterrol vervult; 'oude' versus 'nieuwe' sociale bewegingen. Laat staan dat men typologieën ontwikkelt die al deze verschijningsvormen van buitengewone situaties bundelen en in hun onderlinge verband duiden.

Toch is men elders in verschillende opzichten verder gevorderd. Op bijna elk van de bovengenoemde gebieden is er sprake van theorievorming, conceptualisering en fundamenteel alsmede toegepast onderzoek. Stuk voor stuk zijn er omvangrijke 'bodies of knowledge' ontstaan. Er is een duidelijke opleving van het sociologische en bestuurs- en politiek-wetenschappelijke ramponderzoek. Het ramponderzoek is allang niet meer het prerogatief van een handvol sociologen verzameld in het Disaster Research Center

(voorheen Ohio, thans Delaware University). Het is – in de Verenigde Staten gestimuleerd door het Federal Emergency Management Agency – ook door bestuurskundigen en politicologen als een boeiend terrein ontdekt (Petak/Atkisson, 1982; *Public Administration Review*, January 1985; Charles/Kim, 1986; Comfort, 1986). In afwachting van de zware aardbeving in California wordt deze ontwikkeling vanzelfsprekend ook gevoed door het groeiende besef dat de industriële samenlevingen bloot staan aan 'normal accidents' (Perrow, 1984).

De sociaal-wetenschappelijke analyse van internationale crises – niet alleen die 'on the brink of nuclear war' – is de afgelopen jaren duidelijk verder gekomen: weg van een al te sterke preoccupatie met de overheerend-Amerikaanse visie; met een groeiend inzicht in psychologische processen; met een cumulatieve kennis omtrent specifieke gevallen, dank zij zowel secundaire analyses als de ontsluiting van nieuwe bronnen (Brecher, 1980; Adomeit, 1982; Cohen, 1979; Lebow, 1981; Etheredge, 1985).

Voor de analyse van binnenlandse crises en van crises binnen en tussen organisaties geldt eveneens dat internationaal vooruitgang is geboekt. Het zij gezegd dat het sociaal-wetenschappelijke onderzoek van bepaalde typen binnenlandse crises (in het bijzonder die waarbij groepen burgers en de overheid met geweld op elkaar botsen) alom bemoelijk wordt door een gebrek aan betrouwbaar onderzoeksmateriaal en door een overmaat aan (vermeende) descriptie en een tekort aan analytische kracht (zie bij voorbeeld de beschouwingen over de rellen in Engeland in het begin van de jaren tachtig: Benyon, 1984; Pyke, 1985) – dan wel door een overdosis aan statistische bewerkingen die het zicht op het gebeuren vrijwel geheel ontnemen (zie bij voorbeeld Muller, 1979; Muller/Jukam, 1983).

Het zij ook gezegd dat het onderzoek naar het buitengewone in organisaties evenmin gemakkelijk blijkt te zijn. Het stuit wel bijzonder duidelijk op de intrinsieke weerbarstigheid van de vraagstelling. Organisaties zijn er immers juist om het onregelde in geregelde banen te leiden. Het hardnekkige bureaucratistische model staat aandacht voor buitengewone, afwijkende, zelfs abrupt verstorende zaken in de weg. Wie zich hiermee bezig wil houden, wordt al gauw tot psychologen gedwongen – soms op het Freudiaanse af (Lewis, 1980). De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de stroom aan publikaties in de *Administrative Science Quarterly* over 'organizational crisis', 'ambiguity' en 'uncertainty', tot en met een polemiek over 'postdecisional surprise', ons niet veel verder brengt (Harrison/March, 1984; Goiten, 1984). Eigenlijk is er niet zo veel in te brengen tegen de stelling dat men behoorlijk ver

komt met een aantal klassieken die, al is het maar via het ongerijmde, een gaaf beeld hebben geschetst van verstoringen van de organisationele orde (Gouldner, 1954; Crozier, 1964; Thompson, 1967).

Over het sociaal-wetenschappelijke onderzoek van collectief gedrag moet ook al gezegd worden dat het elders qua theorievorming, conceptualisering en empirische analyse verder gevorderd is. De dominante theorieën komen uit het buitenland, de sleutelbegrippen eveneens. Basisvormen van collectief gedrag waaruit vervolgens allerlei eigenaardige uitingen van individueel en groepshandelen afgeleid zouden kunnen worden, zijn, voor zover het recente wetenschappelijke inspanningen betreft, alleen in het buitenland rigoureuze onderzocht (zie de verwijzingen in Schreuder, 1985; tevens themanummer van *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1986 over collectief gedrag).

### **Buitengewone situaties: Nederlands sociaal-wetenschappelijk onderzoek**

In enkele publikaties heb ik geprobeerd een typologie van buitengewone situaties te ontwikkelen die voor een specifiek onderzoek – in casu onderzoek naar besluitvorming door de overheid – bruikbaar zou zijn (Rosenthal en Scholten, 1977; Rosenthal, 1984; zie verder de volgende paragraaf). Soortgelijke typologieën zijn door anderen bij mijn weten niet ontwikkeld. Het dichtst in de buurt komen sommige opsommingen, soms min of meer gesystematiseerd, van 'risikante verschijnselen' en stressoren. Noch risico's noch stressoren kunnen evenwel gelijk gesteld worden met buitengewone omstandigheden. Analyses van risico's en stressoren betreffen uiteraard voor een belangrijk deel verschijnselen die tot de alledaagse werkelijkheid behoren: roken, drinken, te veel eten en rijden zonder veiligheidsgordel zijn van een andere orde dan de ontdekking dat men in een gifwijk woont of dat de fabriek in de buurt tot de 'gevaarzettende objecten' gerekend wordt (Kleber, 1982; Vlek en Stallen, 1979).

*Ramponderzoek* – Nederlandse sociaal-wetenschappelijke onderzoekers produceerden in de jaren vijftig met hulp van Amerikaanse collegae een vierdelige studie over de watersnoodramp van februari 1953. Sindsdien heeft het sociaal-wetenschappelijke ramponderzoek in Nederland vrijwel stil gelegen. Enkele min of meer grootschalige rampen (de spoorwegramp bij Harmelen van 1962, de explosie bij de DSM in Beek van november 1975, de brand van mei 1977 in hotel Polen in Amsterdam) kregen nauwelijks tot geen aandacht. Vooroordelen bij juristen en technici omtrent het menselijke gedrag – individueel en in

kleine en grote groepen – voor, tijdens en na rampen bleven gedurende al die tijd onweersproken. Wat dat betreft vormden de studies over de watersnoodramp, voor zover zij al in beleidskringen bekend waren, onvoldoende tegenwicht. Ondanks een aantal voortreffelijke waarnemingen aangaande de sociale definitie van dreigende en feitelijke verstoringen van het dagelijkse bestaan, waren die studies toch al te zeer doortrokken van een primitief-sociologische zienswijze. Zij gaven in verschillende opzichten steun aan de officiële opvatting dat irrationele, chaotische reacties op plotseling opdoemend onheil in de lijn der verwachting lagen.

Pas recentelijk bestaat in ons land enige belangstelling voor het internationale sociaal-wetenschappelijke ramponderzoek. Nog altijd wordt in wetenschappelijke publikaties evenwel de meeste aandacht gegeven aan technische kanten en vormen gedragswetenschappelijke aspecten de franje (zie bij voorbeeld de publikatie van de Stichting Bouwresearch, *Menselijk gedrag bij brand*, 1984). Het mag eigenlijk verbazingwekkend heten dat zo weinigen het intrigerende van sociaal-wetenschappelijk onderzoek vatten en daarin zelf een aandeel willen nemen. Het waarnemen van de razendsnelle opkomst van een noodcultuur en het traceren van de patronen van een uit de nood geboren sociale en politieke structuur in een door een ramp getroffen gebied zullen toch al snel tot de piekmomenten in het professionele bestaan van sociaal-wetenschappelijke onderzoekers gerekend kunnen worden.

*Internationale crises* – Ongetwijfeld wordt in leerangen internationale betrekkingen in dit land plaats ingeruimd voor beschouwingen over internationale crises. Ongetwijfeld worden daarbij uitspraken over acties en reacties, over percepties en mispercepties, over risicozoekend en risicomijdend gedrag van nucleaire mogelijkheden niet geschuwd. Maar uit wetenschappelijke publikaties blijkt niet dat Nederlandse deskundigen zich bewust zijn van de toepasbaarheid van internationaal gehanteerde theorieën, concepten en empirische proposities op kritieke situaties in de Nederlandse buitenlandse politiek. De vele kritieke momenten voor en tijdens de eerste wereldoorlog, verschillende episoden voorafgaand aan en in mei 1940, naoorlogse conflicten rond de dekolonisatie van Nederlands Indië en Nieuw-Guinea zouden zich uitstekend lenen voor een cumulatieve bijdrage aan de internationale literatuur (voor een gedeeltelijke poging daartoe zie Zijlmans, 1985). Opmerkelijk is de afwezigheid van dit perspectief in een overigens belangwekkende bundel over strijdpunten in het naoorlogse buitenlandse beleid (Everts, 1985).

*Binnenlandse conflicten* – Over gewelddadige bot-

singen tussen groepen burgers en overheden in ons land is veel gepubliceerd. Slechts enkele publikaties kunnen het predikaat 'sociaal-wetenschappelijk' dragen. Tekenend voor het gebrek aan sociaal-wetenschappelijke produktie zijn de volgende feiten. Voor een analyse van de onlusten in Amsterdam in het midden van de jaren zestig is het rapport van de commissie van onderzoek naar de ordeverstoringen te Amsterdam – de zogeheten Commissie-Enschede – nog altijd het uitgangspunt; een alomvattende poging tot sociaal-wetenschappelijke analyse van die indertijd buitengewone situatie is nooit gedaan. Over latere turbulenties, zoals de Maagdenhuisbezetting van 1969 en het Nieuwmarktconflict van 1974-1975, is veel geschreven; degelijk sociaal-wetenschappelijk onderzoek is niet gedaan. Terzijde zij opgemerkt dat de niet geringe onlusten van mei-juni 1969 op Curaçao weliswaar onderwerp van sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn geweest, maar dat het hier een gelegenheidsprodukt van een gerenommeerde Amerikaanse ramp-onderzoeker betrof (Dynes, 1970). Was Nederland in de jaren zeventig het doelwit van een groot aantal terroristische acties – met de Zuidmolukse gijzelingen als de meest buitengewone omstandigheden die het land in jaren ervaren had – veel sociaal-wetenschappelijke publikaties zijn er niet geweest. Die zijn dan nog voor een deel aan de min of meer toevallige aanwezigheid van een buitenlandse onderzoeker hier te lande te danken geweest (Schmid, 1982; zie ook Schmid, 1983).

*Collectief gedrag* – De gang van zaken rond de studie van collectief gedrag is welhaast een modelmatige illustratie van de algemene trends in het sociaal-wetenschappelijke onderzoek van buitengewone situaties. Hoewel het Nederlandse volk naar het geveugelde woord van een politiek psycholoog 'een hysterisch volkje' is, is weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de periodieke uitingen daarvan beschikbaar. Sinds Baschwitz lijkt Nederland te klein voor onderzoek van sociale patronen in massa's, menigten, geruchten en panische processen (Baschwitz, 1945; zie het Brouwer, 1968). Een uitzondering is wellicht te maken voor enig klein onderzoek naar verschillende facetten van de maatschappelijke en politieke processen rond de oliecrisis van 1973 (Van den Braak, 1974; Albeda/Van Duuren, 1979; Rosenthal/Scholten, 1977a; Van Schendelen, 1979).

Typerend voor de toonzetting van de sociaal-wetenschappelijke studie van sociale bewegingen is het feit dat de dissertatie van Schuyt over 'recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid' het debat tot vandaag de dag domineert (Schuyt, 1972). Toentertijd presenteerde Schuyt de internationaal gangbare theorieën

en Amerikaanse voorbeelden van burgerlijke ongehoorzaamheid in een verpolitiekt sociaal en sociaal-wetenschappelijk klimaat. Vijftien jaar later is het wachten nog steeds op een empirische studie van Nederlandse sociale en politieke bewegingen volgens het door Schuyt ontwikkelde stramien. Er wordt voortdurend verwezen naar Schuyts beschouwingen over burgerlijke ongehoorzaamheid, maar dan vooral in normatieve vertogen (Manenschijn, 1984).

Er is in al die jaren weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar sociale bewegingen en soortgelijke vormen van collectief gedrag gedaan dat in theoretisch en conceptueel opzicht of door een degelijke empirische analyse de toets der kritiek zou kunnen doorstaan (Braam, 1976; in zekere zin ook Van Reenen, 1979; stellig ook Klandermans, 1983). Recentelijk is een aantal pogingen gedaan om 'nieuwe sociale bewegingen' – van krakers tot allerlei ideële groeperingen – in kaart te brengen en te analyseren (Schreuder, 1985; Dijst, 1985). Hoewel sommige bijdragen proberen los te komen van een ideologische bevoegenheid ten gunste van de beschreven bewegingen, is nog altijd sprake van een neiging tot moralisme en tot discussie met een al dan niet denkbeeldige vijand. Dat is spijtig, temeer omdat de ups en downs van dergelijke bewegingen een goed aanknopingspunt vormen voor het beschrijven en analyseren van patronen in wat op het eerste gezicht ongeregeld, onvoorspelbaar, ongestructureerd lijkt – kortom geheel voldoet aan wat in eerste aanleg de essentie van het buitengewone is. Juist dan loont het de moeite om de regelmaat van de schommelingen, de structuur in het afwijkende en het voorspelbare van plotselinge ups en downs op te sporen.

### 3. Besluitvorming in buitengewone situaties

Het mag zo zijn dat men de sociale wetenschappen voldoende verklarende, dus voorspellende, dus preventieve kracht zou toewensen bij de analyse van buitengewone situaties. Het afwenden van rampen, van grootschalige uitbarstingen van sociale en politieke onvrede, van massapsychoses, van terroristische acties en, niet te vergeten, van de derde wereldoorlog zou de sociale wetenschappen de status geven die sommige erflaters op precies die gronden voor hen wilden verwerven.

Maar de werkelijkheid van de buitengewone situaties is weerbarstig en de sociale wetenschappen zijn – zo is hierboven aangetoond – op dit vlak niet erg actief geweest. Nog afgezien van de onvermijdelijkheid van door de natuur veroorzaakte catastrofes, slaan onaangename verrassingen telkens weer toe. Daarbij komt dat de stelling 'niet hier/niet vandaag' enkel te be-

schouwen is als een van die psychologische mechanismen waarmee de angst, die het afwijkende vergezelt, buiten de deur gehouden wordt.

Dit betekent dat er alle reden is aandacht te besteden aan wat gedaan wordt en gedaan moet worden op het moment dat zich buitengewone situaties voordoen. Men kan daarbij verschillende kanten op. Het blijkt bijzonder nuttig te zijn het gebeuren tijdens buitengewone situaties in een besluitvormingsperspectief te plaatsen. Voor bepaalde categorieën buitengewone situaties – in het bijzonder internationale crises en rampen – bestaat een omvangrijk oeuvre op het gebied van crisisbesluitvorming en 'emergency management'. Vergeleken met andere velden van sociaal-wetenschappelijke analyse, gaat het om onderzoek dat redelijk cumulatief van aard is.

In ons land wordt nauwelijks iets gedaan aan sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de gang van zaken tijdens buitengewone omstandigheden. Ofwel worden, geheel volgens de teneur van de beoefening van de sociale wetenschappen, over de rol van 'actieven' en 'niet-actieven' in dergelijke situaties na afloop oordelen uitgesproken waarvoor kennis van de precieze gang van zaken overbodig geacht wordt. Ofwel wordt uitvoerig, met terugwerkende kracht, aangetoond waarom en hoe de plotselinge verstoringen van het alledaagse voorkomen hadden kunnen worden.

Laatstgenoemde variant speelt Glasbergen parten in zijn reactie op mijn studie over crisisbesluitvorming in Nederland (Glasbergen, 1985). Zijn commentaar heeft niet betrekking op het object van studie: de besluitvorming – in dit geval die van overheidswege – tijdens een aantal buitengewone situaties in de naoorlogse periode. Glasbergen verhaalt daarentegen van de noodzaak vooral het ontstaan van dit soort situaties te onderzoeken. Daarbij gaat hij volgens goed sociologisch gebruik onmiddellijk ervan uit dat het bij bijzondere omstandigheden moet gaan om sociale conflicten, zo mogelijk ook om fundamentele legitimiteitscrises.

Hoe belangrijk zulke analyses ook mogen zijn, zij gaan voorbij aan het feit dat zich, al deze inspanningen ten spijt, bij tijd en wijle onaangename verrassingen voordoen, dat het dan zaak is de schade zoveel mogelijk te beperken en dat juist op dat gebied de sociale wetenschappen, internationaal gezien, langzamerhand het een en ander te bieden hebben. Voor verschillende typen bijzondere omstandigheden hebben brede conflict-sociologische verklaringen bovendien toch al een geringe betekenis. Rampen zijn alweer een treffend voorbeeld. Maar ook gijzelingen en terroristische dreigingen kunnen hier genoemd worden. Anders dan Glasbergen beweert, geldt de betrekkelijk-

heid van algemene, oorzakelijke verklaringen ook wanneer men de besluitvorming tijdens zulke gebeurtenissen tevens op haar effect op langere termijn wil bezien. Voor dat effect op langere termijn zijn immers juist de beslissingen die op kritieke momenten genomen worden, van vitale betekenis. Ook in die zin zijn buitengewone situaties bijzonder. Wat zich tijdens die situaties afspeelt, kan voor de toekomst bepalender zijn dan een jarenlange voorgeschiedenis. Het is – met de afloop van de Zuidmolukse gijzelingen van 1977 en 1978, en de ontwikkelingen sindsdien als voorbeeld – maar de vraag of, zoals Glasbergen poneert, 'crisismanagement ineffectief (is) waar de besluitvormers uiteindelijk toch naar overmacht moeten verwijzen omdat fysiek geweld de enige uitweg leek' (Glasbergen, 1985, p. 171).

Ondanks de aandrang om de weg in te slaan naar een algemene theorie van buitengewone situaties lijkt het verstandig vooralsnog te werken aan een aantal partiële theorieën en de verdere toetsing van daaraan ontleende proposities. Eens te meer is het duidelijk dat veel werk verzet zal moeten worden om uiteenlopende categorieën bijzondere omstandigheden (van natuurrampen tot op zich al zeer verschillende typen collectief gedrag) op een noemer te krijgen en te houden. Niet minder belangrijk is de uitwerking van het onderscheid tussen de fasen voor, tijdens en na het toeslaan van buitengewone situaties. Is de indeling in fasen, zoals die is ontwikkeld door het Federal Emergency Management Agency (mitigation, preparedness, response, recovery), bruikbaar voor verschillende typen bijzondere situaties – en in verschillende landen? Of riikt zij te zeer naar Amerikaanse preoccupaties: van mitigation tot litigation? Voor de beantwoording van zulke vragen dienen partiële theorieën ontwikkeld te worden. Daaraan is men – internationaal – nog lang niet toe. Dat zegt wat over de haast die sommigen in eigen land hebben met algemene theorievorming.

#### 4. Toegepast onderzoek van de besluitvorming in buitengewone situaties

Het pleidooi ten gunste van partiële theorieën en daaraan gekoppeld onderzoek naar geldigheid van empirische proposities – bij voorbeeld over besluitvorming tijdens buitengewone omstandigheden of over het mobiliseren van overheids- en particuliere instellingen en bedrijven voor, tijdens en na ernstige verstoringen van het maatschappelijke verkeer – wijst ook de weg in een andere richting. Met partiële theorieën en specifiek geformuleerde empirische proposities is de stap te zetten van causale naar manipuleerbare variabelen (Ellemers, 1976). En daarmee ook de stap van

zuiver naar toegepast wetenschappelijk onderzoek.

Volgens sommigen is dit laatste een veel te optimistische zienswijze. De methodoloog 't Hart waarschuwt bij voorbeeld met nadruk tegen het formuleren van aanbevelingen aan besluitvormers op grond van onderzoek van empirische proposities in een beperkt aantal gevallen. Naar zijn oordeel is de case-study methode hoe dan ook ongeschikt voor een omzetting van descriptie in prescriptie, om maar te zwijgen van praktische aanwijzingen voor het doorvoeren van veranderingen ('t Hart, 1985). Men krijgt de indruk dat beoefenaren van de sociale wetenschappen, die overigens voorop lopen met het be- en veroordelen van de gang van zaken bij buitengewone situaties, schaarse pogingen tot een wetenschappelijk verantwoorde prescriptie koninklijker dan de koning bejegenen.

Bij de sociaal-wetenschappelijke analyse van buitengewone situaties is het opsporen van manipuleerbare variabelen van grote betekenis. Die speurtocht kan heel wel behoedzaam en met kritische zin geschieden. De wetenschappelijke polemiek over de houdbaarheid van sommige 'conventional wisdoms' getuigt daarvan. Zo mocht het idee dat besluitvormers en adviseurs onder buitengewone omstandigheden sterk geneigd zijn tot 'group think', een lange weg gaan van algemene instemming tot groeiende verguizing – met alle gevolgen voor toepassingsgerichte beschouwingen en aanbevelingen (Etheredge, 1985; Polsby, 1985).

Bovendien is er naast een geloof in wetenschappelijk intellect ook plaats voor enig vertrouwen in de verstandelijke vermogens van diegenen voor wie de aan wetenschappelijke waarneming ontleende voorschriften bedoeld zijn. Zulke voorschriften zullen voor hen vaak niet meer zijn dan voorstellen en goed bedoelde suggesties; er is heel wat meer nodig om van dergelijke wetenschappelijke prescripties leidraden en zelfs voorschriften tot politiek-bestuurlijk en organisationeel handelen te maken. Anderzijds – dat zal de een verheugen en de ander stellig doen huiveren – kan het gebeuren dat een voorzichtig gepresenteerde wetenschappelijke waarneming bij besluitvormers en adviseurs een schok der herkenning teweeg brengt. Uit onverdachte bron wordt gemeld: 'Als zij de bevindingen plausibel achten, in het licht van hun ervaring met de problematiek, dan is de kans op geldigheid van de uitspraken groter dan wanneer dat niet het geval is, ongeacht de genade die de resultaten in het wetenschappelijk oog kunnen vinden' ('t Hart, 1985, p. 487).

## 5. Van technici, juristen en beoefenaren van sociale wetenschappen

Zoals in het voorgaande reeds is aangestipt, gaat het niet alleen erom dat de sociale wetenschappen hier zo weinig aandacht besteden aan de analyse van buitengewone situaties, maar speelt ook een rol dat andere wetenschappen en oriëntaties zo vrij spel krijgen. Dat geldt in het bijzonder de technici en juristen; de technici hebben het vrijwel alleen voor het zeggen in het zuivere en toegepaste onderzoek, de juristen in de beoordeling van de betekenis van onderzoek en het gebruik dat daarvan in de beleidspraktijk gemaakt wordt.

De wijze waarop in Nederland tot nog toe omgegaan is met risicoanalyse kan dit illustreren. In allerlei beleidssectoren – de milieusector voorop – wordt risicoanalyse als een belangrijk facet van de besluitvorming over technologische, industriële of ruimtelijke projecten beschouwd. De risicoanalyses blijven doorgaans beperkt tot technische verhandelingen. Met behulp van mathematische vuistregels worden beschikbare technische gegevens bewerkt tot een taxatie van de waarschijnlijkheid en de omvang van onaangename verrassingen in de toekomst (zie bij voorbeeld Report to the Rijnmond Public Authority, *Risk Analysis of Six Potentially Hazardous Industrial Objects in the Rijnmond Area*, 1982). Zo'n benadering geeft weinig zicht op de maatschappelijke en politieke factoren die risico's kunnen genereren of temperen. Zij is dan ook van beperkte waarde. Maar de technici voelen zich erbij thuis, en juristen kunnen slechts bewonderend toekijken.

Het is hoog tijd dat ook op dit terrein sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de grond komt. Elders zijn voorbeelden beschikbaar (Nelkin, 1979; Griffiths, 1981; Perrow, 1984). Wie zich op de fundamentele kanten van een dergelijke aanpak wil bezinnen, heeft evenmin van voren af aan te beginnen (Tribe, 1976; Douglas/Wildavsky, 1982). Wie er toch niet aan wil, miskent het tempo waarmee het bijzondere, het onaangename, het riskante zich in de maatschappelijke en economische structuren genesteld hebben. De sociale wetenschappen moeten (weer) wennen aan 'policymaking under adversity' en zelfs aandacht besteden aan 'policymaking in situations of acute calamity'; het kan niet uitsluitend 'policymaking under prosperity' zijn (Dror, 1986, p. 2).

### naar aanleiding van:

Adomeit, H., *Soviet risk-taking and crisis behavior: A theoretical and empirical analysis*, Londen 1982.

- Albeda, W., en C. van Duuren, De oliecrisis en de Nederlandse arbeidsverhoudingen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1977, p. 176-190.
- Benyon, J. (ed.), *Scarman and Afetr: Essays reflecting on Lord Scarman's Report, the riots and their aftermath*, Oxford 1984.
- Braak, H. van de (red.), *Crisis op de korrel*, Rotterdam 1974.
- Braam, G., *Collectieve acties*, Meppel 1976.
- Brecher, M., *Decisions in crisis: Israel, 1967 and 1973*, Berkeley 1980.
- Brouwer, M., *Stereotypen als folklore*, Vinkeveen 1968.
- Charles, M., en J. Kim, *Crisis management*, Chicago 1986.
- Cohen, R., *Threat perception in international crisis*, Londen 1979.
- Comfort, L. (ed.), *Managing disaster: Strategies and policy perspectives*, Durham 1986.
- Crozier, M., *The bureaucratic phenomenon*, Chicago 1964.
- Douglas, M., en A. Wildavsky, *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley 1982.
- Dror, Y., *Policymaking under adversity*, New Brunswick 1986.
- Dynes, R., *Organized behavior in disaster*, Columbus 1974.
- Dijst, T., *Kraken, subcultuur en openbare orde in Amsterdam*, Leiden 1985.
- Ellemers, J., *De februariramp*, Assen 1956.
- Ellemers, J., Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, *Beleid en Maatschappij*, 1976, p. 281-290.
- Etheredge, L., *Can governments learn? American foreign policy and Central American revolutions*, Oxford 1985.
- Everts, P., *Controversies at home: Domestic factors in the foreign policy of the Netherlands*, Dordrecht 1985.
- Glasbergen, J., *Signalement, Beleid en Maatschappij* 1985, p. 168-171.
- Goiten, B., The danger of disappearing postdecisional surprise: comment on Harrison and March, *Administrative Science Quarterly* 1984, p. 410-413.
- Gouldner, A., *Patterns of industrial bureaucracy*, New York 1954.
- Griffiths, R. (ed.), *Dealing with risk: The planning, management and acceptability of technological risk*, Manchester 1981.
- Harrison, J., en J. March, Decision-making and postdecisional surprise, *Administrative Science Quarterly* 1984, p. 26-42.
- Hart, H. 't, De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; een methodologische beschouwing, *Acta Politica* 1985, p. 477-487.
- International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Special Issue on Collective Behavior, Autumn 1986.
- Klandermans, P., *Participatie in een sociale beweging*, Amsterdam 1983.
- Kleber, R., *Stressbenaderingen in de psychologie*, Deventer 1982.
- Lebow, R., *Between peace and war: The nature of international crises*, Baltimore 1981.
- Lewis, E., *Public entrepreneurship: The organizational lives of Hyman Rickover, J. Edgar Hoover, and Robert Mo-*

- ses, Bloomington 1980.
- Manenschijn, G., *Burgerlijke ongehoorzaamheid: over grenzen aan politieke gehoorzaamheid in een democratische rechts- en verzorgingsstaat*, Baarn 1984.
- Menselijk gedrag bij brand*, Stichting Bouwresearch, Rotterdam 1984.
- Muller, E., *Aggressive political participation*, Princeton 1979.
- Muller, E., en T. Jukam, Discontent and aggressive political participation. *British Journal of Political Science* 1983, p. 159-179.
- Nelkin, D. (ed.), *Controversy: Politics of technical decisions*, Londen 1979.
- Perrow, C., *Normal accidents: Living with high-risk technologies*, New York 1984.
- Petak, W., en A. Atkisson, *Natural hazard risk assessment and public policy: anticipating the unexpected*, New York 1982.
- Pike, M., *The principles of policing*, Londen 1985.
- Polsby, N., *Political innovation in America: The politics of policy initiation*, New Haven 1984.
- Public Administration Review*, Special issue on emergency management, January 1985.
- Reenen, P. van, *Overheids geweld: een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen aan den Rijn 1979.
- Risk analysis of six potentially hazardous industrial objects in the Rijnmond area: a pilot study*, A report to the Rijnmond Public Authority, Dordrecht 1982.
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam 1984.
- Rosenthal, U., en G. Scholten, Crises en openbaar bestuur, *Beleid en Maatschappij* 1977, p. 370-380.
- Rosenthal, U., en G. Scholten, *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties*, Alphen aan den Rijn 1977.
- Schendelen, M. van, *Regering en parlement in crisistijd*, Alphen aan den Rijn 1979.
- Schmid, A., *Political terrorism: a research guide to concepts, theories, data bases and literature*, Amsterdam 1983.
- Schmid, A., e.a., *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*, Amsterdam 1982.
- Schreuder, O., *Moderne bewegingen*, Zeist 1985.
- Schuyl, C., *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam 1972.
- Smelser, N., *Theory of collective behavior*, Londen 1962.
- Studies in Holland Flood Disaster 1953*, Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk/Committee on Disaster Studies of the National Academy of Sciences, Amsterdam/Washington DC 1955.
- Thompson, J., *Organizations in action*, New York 1967.
- Tribe, L., e.a. (eds.), *When values conflict: Essays on environmental analysis, discourse, and decision*, Cambridge Mass. 1976.
- Vlek, C., en P. Stallen, *De persoonlijke beoordeling van risico's*, Groningen 1977.
- Zijlmans, G., *Eindstrijd en ondergang van de Indische bestuursdienst: het corps Binnenlands Bestuur op Java 1945-1950*, Amsterdam 1985.